

Die Finanzierungsbasis der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt - Chancengleichheit im Standortwettbewerb?

Pohle, Hans

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pohle, H. (2010). Die Finanzierungsbasis der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt - Chancengleichheit im Standortwettbewerb? In M. T. W. Rosenfeld, & D. Weiß (Hrsg.), *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus: empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen* (S. 172-193). Hannover: Verl d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361217>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Hans Pohle

Die Finanzierungsbasis der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt – Chancengleichheit im Standortwettbewerb?

S. 172 bis 193

Aus:

Martin T. W. Rosenfeld, Dominik Weiß (Hrsg.)

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Zwischen Politik und Marktmechanismus

Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen,
Sachsen-Anhalt und Thüringen

Arbeitsmaterial der ARL 351

Hannover 2010

Hans Pohle

Die Finanzierungsbasis der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt – Chancengleichheit im Standortwettbewerb?¹

Gliederung

- 1 Kommunale Haushalte, regionale Entwicklung und Gleichwertigkeit – Ein Problemaufriss
- 2 Datenbasis, Analyseindikatoren und räumliches Analyseraster
 - 2.1 Empirische Basis und verwendete Indikatoren
 - 2.2 Raumbezug und Raumtypen
 - 2.3 Analysemethodik
- 3 Empirische Analyse der kommunalen Finanzierungsbasis in Sachsen-Anhalt
 - 3.1 Eine Gesamtbetrachtung: Niveau, Struktur und Entwicklung der kommunalen Finanzierungsbasis
 - 3.2 Räumliche Disparitäten der kommunalen Finanzierungsbasis
 - 3.3 Das Beispiel der drei Oberzentren
- 4 Ergebniszusammenfassung und Schlussfolgerungen: Kommunale Fiskalpolitik und Handlungspotenziale der Kommunen

Literatur

1 Kommunale Haushalte, regionale Entwicklung und Gleichwertigkeit – Ein Problemaufriss

Die aktuelle Debatte um Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse von Teilgebieten in der Bundesrepublik thematisiert vor allem die Wachstums- und Effizienzziele der Förderung durch die regionale Wirtschaftspolitik, die Rolle der kommunalen Haushalte bleibt häufig ausgeblendet (z. B. BBR 2006). Jedoch ist gerade die Ausstattung der öffentlichen Haushalte mit „freien“ Mitteln und damit die fiskalische Handlungsfähigkeit der Kommunen die Grundlage der regionalen Entwicklung und determiniert die Chancengleichheit im interkommunalen und internationalen Standortwettbewerb. Nicht nur das eigenständige wirtschaftspolitische Handeln der Kommunen, sondern auch die „Einwerbung“ von Fördermitteln ist unmittelbar an diese „freien“ Mittel gebunden, müssen diese Fördermittel ja in mehr oder weniger großem Ausmaß durch die Kommunen kofinanziert werden. Ohne fiskalische Handlungsfähigkeit ist also eine „aktive“ Rolle der Kommunen im zunehmenden Wettbewerb der Standorte kaum mehr denkbar.

¹ Der Beitrag lehnt sich konzeptionell an eine vergleichbare Analyse der kommunalen Haushalte in Niedersachsen an (Hardt, Pohle 1999: 131-154).

Aber auch die „passive“ Rolle der Kommunen für die Sicherung der Daseinsfunktionen in ihrem Wirkungsbereich scheint gefährdet, wenn sie über nur unzureichende Finanzausstattungen verfügen können. Immerhin sollen Städte, Gemeinden und Kreise einen Großteil der notwendigen Einrichtungen der technischen, sozialen und kulturellen Infrastruktur für Haushalte und Unternehmen schaffen und unterhalten; dies erfordert eine insgesamt ausreichende Finanzausstattung. Wenn somit die Städte und Gemeinden die ihnen im Rahmen der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung zukommende Funktion, Versorgungszentrum für ihren Einzugsbereich, Wachstumspol und Schwerpunkt des Arbeitsplatzangebots im Sekundär- und Tertiärbereich zu sein (Haubner, Pohle 1988: 267 ff.), aufgrund fiskalischer Probleme nicht oder nur mehr unzureichend ausfüllen können, hätte dies nicht nur gesamtwirtschaftliche Konsequenzen; damit bräche auch die Basis der raumbezogenen Ausgleichsmechanismen weg, sei es in der regionalen Wirtschaftspolitik und in der Raumordnung, sei es im kommunalen Finanzausgleich und in der interkommunalen Kooperation.

Für die Aufgabenerfüllung der Kommunen ist ihre jeweilige Finanzsituation ausschlaggebend. Zudem wird sie im interregionalen und internationalen Standortwettbewerb u. a. auch als Maßstab künftiger Leistungsfähigkeit angesehen. Seit langem zeigt sich, dass die Kommunen im Zuge der Anpassung an sich verengende finanzielle Handlungsspielräume bestimmte, unter Entwicklungsaspekten besonders wichtige Aufgaben vernachlässigen (müssen), weil andere, vor allem gesetzlich vorgeschriebene und geregelte Aufgaben wachsende Teile der verfügbaren Mittel binden (Hardt, Hoffmann, Postlep 1996). Dies hat sich bis heute nicht grundlegend geändert. Insbesondere die Investitionstätigkeit, der unter gesamt- und regionalwirtschaftlichen Entwicklungs- und Wettbewerbsgesichtspunkten großes Gewicht zukommt, leidet gerade in Ostdeutschland – nach der Aufbauphase nach der Wende und den damit verbundenen öffentlichen und privaten Investitionen – in letzter Zeit sogar wieder sehr (Karrenberg, Münstermann 2005: 8). Die Situation der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland hat sich seit der Einheit Deutschlands jedoch nur unwesentlich verbessert. Diese sind weiterhin auf die Transfers aus dem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich angewiesen (Karrenberg, Münstermann 2005: 64 ff.). Dies gilt auch und insbesondere für Sachsen-Anhalt und seine Kommunen. Die Leistungsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen ist daher möglicherweise auch in Sachsen-Anhalt gefährdet.

Diese Finanzenge ist aber nicht nur ausgabeseitig von Bedeutung. Auch auf der Einnahmeseite sind große Probleme in Ostdeutschland und besonders in Sachsen-Anhalt zu konstatieren. Wegen der fehlenden Wirtschaftskraft des Landes und der Kommunen insgesamt sind die Möglichkeiten, die Landes- und Kommunalhaushalte über zunehmende Steuereinnahmen zu sanieren, sehr eng begrenzt. Der sich weiter fortsetzende demographische Wandel mit den sich kumulierenden Effekten des Bevölkerungsrückgangs wegen fehlender Geburten und weiterhin hoher Abwanderung in den Westen der Bundesrepublik sowie die zunehmende Alterung der verbleibenden Bevölkerung trifft auch die kommunale Haushalte einnahmeseitig besonders stark. Steuereinnahmen fallen aus und die Einnahmen aus dem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich gehen möglicherweise zurück (Konze 2007: 37 ff.; sowie auf Landesebene Sachsen-Anhalt: Schädlich, Steinhardt 2007: 35 f.; Ragnitz 2005).

Dass sich diese Finanzenge räumlich neutral auswirkt, ist dabei eigentlich wenig wahrscheinlich: Bevölkerung, Betriebsstätten und Arbeitsplätze, die Standorte öffentlicher Einrichtungen und Infrastruktur und andere Einnahme- und Ausgabedeterminanten sind räumlich nicht gleichmäßig verteilt und daher sind die Einnahmemöglichkeiten der Kommunen, ihre Aufgaben und damit ihre Ausgabennotwendigkeiten unterschiedlich

groß. Schon die Ausgangsbedingungen, unter denen sich die Strukturen der kommunalen Haushalte herausbilden, sind deshalb von Region zu Region und von Kommune zu Kommune verschieden, was differenzierte Ausprägungen der fiskalischen Handlungspotenziale der Kommunen erwarten lässt (Junkernheinrich 1991 a: 38 f.). Darüber hinaus könnte die anhaltende Finanzkrise der öffentlichen Hände auf Bundes- und Länderebene noch bestehende Disparitäten verstärken oder sogar neue hervorrufen. Dies impliziert, wenn es sich bestätigen lässt und man den Grundsatz der Gleichwertigkeit als Chancengleichheit oder Startgerechtigkeit für die Kommunen im interkommunalen Standortwettbewerb ernst nimmt, zusätzlichen horizontalen Ausgleichsbedarf des Staates. Aber auch das Anpassungsverhalten und die Reaktionen auf entstehende Haushaltsprobleme werden unterschiedlich ausfallen, und zwar je nach Ausgangssituation eher im Einnahme- oder eher im Ausgabenbereich. Das Haushaltsgebaren der Kommunen kann insofern nochmals zusätzliche Entwicklungsdisparitäten zwischen Kommunen und Regionen hervorbringen (Postlep 1993: 23 f.).

Wie sich allein die fiskalischen Ausgangsbedingungen im Raum entwickeln, ist aufgrund der Komplexität kommunaler Haushalte und ihrer Determinanten, aber auch aufgrund der Schwierigkeiten der Raumtypisierung und -abgrenzung jedoch nicht ohne Weiteres zu erkennen. Isoliert betrachtete Indikatoren, wie etwa Steuereinnahmen oder Schuldenstand je Einwohner, helfen dabei nicht viel weiter. Sie zeigen, weil sie die Ausgabennotwendigkeiten vernachlässigen, in der Regel ein sehr einseitiges – und damit verzerrtes – Bild. Hier sind Analysen erforderlich, die die Basis der Kommunalfinanzen betreffen. Während für westdeutsche Länder entsprechende Analysen vorliegen (Hardt 1999; Hardt, Pohle 1999 für Niedersachsen), ist die Situation in den ostdeutschen Bundesländern noch nicht hinreichend analysiert (für Sachsen vgl. Hardt, Schiller 2006). Untersuchungen für die westdeutschen Bundesländer (Hardt 1999) zeigen, dass sich die räumlichen Disparitäten der fiskalischen Handlungsfähigkeit durch die anhaltende fiskalische Krise und das weiterhin ausbleibende Wirtschaftswachstum weiter vergrößert haben. Während die Kernstädte sehr stark an fiskalischen Potenzialen verloren haben, sind offensichtlich die Stadt-Umland-Kommunen die Gewinner. Gleiches könnte auch für die Situation in Ostdeutschland gelten (Zimmermann 2006: 6 ff.), was am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt untersucht werden soll. Hinzu kommt die noch immer nicht hergestellte „Normalität“ der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland, die sich wohl wegen auch zukünftig zu geringer Steuerbasis auch weiterhin wesentlich auf die Transfers aus dem Solidarpakt und den Länderfinanzausgleich stützen müssen (Pohle 2003: 20 f.).

Der Frage nach den räumlichen Differenzierungen der fiskalischen Handlungsfähigkeit der Kommunen in Sachsen-Anhalt wird deshalb im Folgenden mit einer empirisch gestützten Analyse für den Zeitraum von 1995 bis 2004 genauer nachgegangen. Dieser Zeitraum umfasst sowohl Phasen der Konsolidierung bei der Etablierung der kommunalen Selbstverwaltung nach der deutschen Einheit, Phasen der Entlastung der kommunalen Haushalte als auch Phasen steigenden Problemdrucks. Er schließt mögliche singuläre Ereignisse ebenso ein wie auch längerfristige, strukturelle Tendenzen – etwa die Zunahme der Arbeitslosigkeit und der Zahl der Sozialhilfeempfänger – und kann damit auch über Veränderungen der Potenziale der kommunalen Haushalte im Zeitablauf und in unterschiedlichen Raumtypen Aufschluss geben.

Einen Einstieg in die Thematik bietet zunächst die Frage, wie sich wichtige Segmente der kommunalen Finanzen in Sachsen-Anhalt im Beobachtungszeitraum insgesamt entwickelt haben. Anschließend ist zu untersuchen, wie sich diese Situation in unterschiedlichen Raumtypen ausgeprägt hat, ob sich wesentliche Veränderungen im Zeitablauf

ergeben haben und ob sich die These von der Verstärkung oder der Neubildung regionaler Disparitäten und damit ein neuer Ausgleichstatbestand unter den Aspekten der kommunalen Chancengleichheit bestätigen lässt. In einem abschließenden Abschnitt ist auf die Frage nach typischen kommunalen Handlungsoptionen einzugehen sowie ein Fazit zu ziehen.

2 Datenbasis, Analyseindikatoren und räumliches Analyseraster

2.1 Empirische Basis und verwendete Indikatoren

Die anschließende Betrachtung der Entwicklungen in den Kommunalhaushalten von Sachsen-Anhalt stützt sich ausschließlich auf Daten der amtlichen Statistik² für die Jahre 1995 bis 2004. Da nur die – mit gewisser zeitlicher Verzögerung veröffentlichten – Rechnungsergebnisse hinreichend differenziert ausgewiesen werden, muss der damit verbundene zeitliche Rückstand gegenüber dem Publikationsjahr dieser Studie in Kauf genommen werden; die Möglichkeiten der Indikatorenbildung rechtfertigen dies aber durchaus. Zudem ist zu bedenken, dass mit dem Jahr 2005 eine Veränderung in der Zuständigkeit für und der Finanzierung von Arbeits- und Sozialhilfe eingetreten ist, die „Hartz IV“-Regelungen traten in Kraft, sodass gerade die Ausgaben bezüglich dieser Bereiche einem erheblichen Strukturbruch unterliegen, die eine Fortschreibung der Daten innerhalb einer Zeitreihe und ihren Vergleich über diesen Zeitpunkt hinaus als – ohne großen Aufwand und sehr fehlerbehaftet – nicht machbar und daher nicht sinnvoll erscheinen ließen. Nach der Zusammenlegung von AL-Hilfe und Sozialhilfe zu ALG 2 nach Hartz IV ab 2005 müssten die Bedarfe der AL-Hilfe noch dazugerechnet werden,³ daher endet die Betrachtung in 2003 bzw. 2004.

Die Wahl der verwendeten Analyseindikatoren basiert auf der Hypothese, dass die Kommunen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel in wachsendem Maße zur Finanzierung gesetzlich vorgegebener Aufgaben verwenden müssen. Dabei sind weniger die Gesamteinnahmen oder die Gesamtausgaben der Kommunen von Interesse: Soweit sich Ausgaben aus speziellen Einnahmen – Gebühren, Beiträgen, Erstattungen, Umlagen oder auch Zweckzuweisungen u.Ä. – decken lassen, berühren hier Ausgabe-schwankungen die Haushaltsstrukturen eigentlich nicht. Entscheidender ist das Verhältnis zwischen allgemeinen Deckungsmitteln – insbesondere aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen – und den daraus finanzierten, nicht durch Entgelte abgedeckten „Zuschussbedarfen“ in verschiedenen Aufgabenfeldern, insbesondere im Bereich der Sozialausgaben.

Die empirische Analyse stützt sich deshalb zunächst auf den Indikator der kommunalen „**Finanzierungsbasis**“ (Hardt, Pohle 1999: 113 ff.). Diese Maßzahl soll die Fähigkeit der Gemeinden abbilden, eigene, zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen. Sie setzt sich aus drei Einzelgrößen zusammen:

- dem **Steueraufkommen** der Gemeinden, das die Steuerbasis aus Grund- und Gewerbesteuern sowie den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer umfasst
- den **allgemeinen Finanzaufwendungen** an die Gemeinden und (Land)Kreise, die sich aus Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs addieren, und

² Die Zahlen über die Rechnungsergebnisse des Verwaltungshaushaltes der Gemeinden in Sachsen-Anhalt wurden dem Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle/Saale (IWH) freundlicherweise vom Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt (StaLA) überlassen. Das IWH hat diese dem Autor dankenswerterweise elektronisch aufbereitet zur Verfügung gestellt (Rosenfeld, Heimpold 2007).

³ Erste Abschätzungen für die Städte finden sich im Gemeindefinanzbericht 2005 (Karrenberg, Münstermann 2005: 16 ff.).

- den **kommunalen Zuschussbedarfen in der sozialen Sicherung**, in denen die Ausgaben und die speziellen Einnahmen der Sozial- und Jugendhilfe saldiert werden.

Der Indikator „Finanzierungsbasis“ wird wie folgt berechnet:

$$\text{Finanzierungsbasis} = \text{Steueraufkommen} + \text{allgemeine Zuweisungen} - \text{Zuschussbedarfe in der Sozial- und Jugendhilfe}$$

Abb. 1: Indikatoren zur Situation öffentlicher Haushalte

Steuereinnahmekraft:	Summe der mit den landesdurchschnittlichen Hebesätzen multiplizierten Realsteuermessbeträge zuzüglich Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
Zuschussbedarfe:	Ausgaben für Einzelaufgaben abzüglich aufgabenspezifischer Einnahmen (Gebühren und Beiträge, spezielle Zuweisungen und Erstattungen)
Freie Spitze:	Nettozuführung zum Vermögenshaushalt abzüglich ordentlicher Tilgung
Finanzkraft:	Steuer(einnahme)kraft erweitert um die nicht zweckgebundenen verfassungs- oder einzelgesetzlich geregelte Teilhabe der Kommunen an den Einnahmequellen des Landes
Finanzierungsbasis:	Steuereinnahmen zuzüglich allgemeiner Zuweisungen, abzüglich der Zuschussbedarfe in der Sozial- und Jugendhilfe

Quelle: Hardt, Pohle 1999

Anders als üblicherweise verwendete Indikatoren (Abb. 1), wie insbesondere die „freie Spitze“, sagt die Finanzierungsbasis nicht unbedingt etwas über die individuelle Finanzsituation einer Kommune – die ja auch aus eigenem Handeln heraus angespannt sein kann – aus. Die Finanzierungsbasis beschreibt vielmehr mittel- und langfristig die potenziellen Freiheitsspielräume in der Gestaltung der kommunalen Haushalte im Rahmen der geltenden gesetzlichen Regelungen, weil sie

- Einzelgrößen erfasst, die weitgehend außerhalb der kommunalen Gestaltungshoheit liegen. Nur im Bereich der Steuereinnahmen ist eine gewisse Steuerungsfähigkeit (Hebesätze) vorhanden,
- wesentliche Größen sowohl auf der Einnahmeseite, als auch der Ausgabenseite des Haushalts der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt umfasst und
- „in Grenzen stetige“ Variable als Basis der mittel- und langfristigen Haushaltsplanung der Kommunen einbezieht, sodass erratische Veränderungen und sog. „Ausreißer“ in der zeitlichen Betrachtung nur selten auftreten sollten. Dennoch werden gerade mittel- und langfristige strukturelle Veränderungen gut abgebildet.

Während die verwendeten Einnahmekennziffern einen Großteil der allgemeinen Deckungsmittel abbilden, lässt sich mit den Zuschussbedarfen für die Sozial- und Jugendhilfe nur ein Teil der staatlich regulierten Aufgaben und der damit vorgegebenen Finanzierungsbedarfe der Kommunen erfassen. Gerade dieser Teil zeichnete sich aber – verglichen mit anderen staatlich vorgegebenen Aufgaben – durch eine hohe Entwicklungsdynamik aus. Der Anteil an allgemeinen Deckungsmitteln, der damit gebunden wird, ist stetig gewachsen und wird von jeher in allen Kommunen für die Auszehrung der kom-

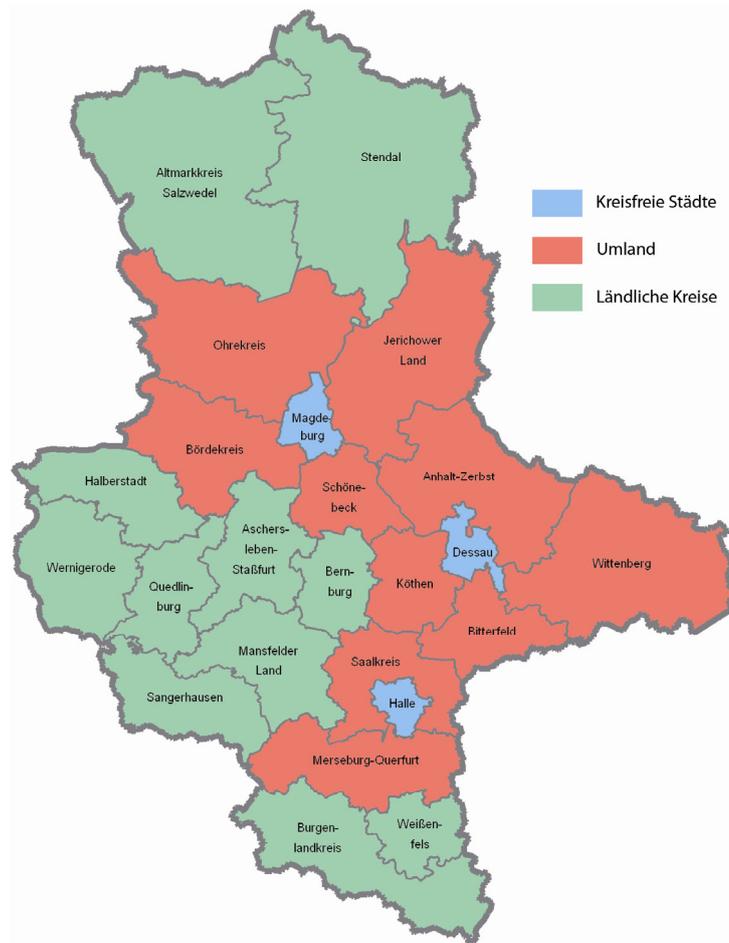
munalen Finanzierungsbasis verantwortlich gemacht (Hardt, Hoffmann, Postlep 1991: 27 ff.). Der aus diesen Größen gebildete Indikator kann zunächst als Indiz für ihre generelle Situation, und damit für den „fiscal stress“ der Kommunen, gelten. Je größer dieser Indikator, umso leichter fällt es *ceteris paribus* den Kommunen, ihre pflichtigen und ihre freiwilligen Aufgaben zu finanzieren und zu erfüllen. Er eignet sich insofern zwar nicht zur konkreten, monetären Abschätzung der den Kommunen noch verbliebenen finanziellen Handlungsspielräume, bildet allerdings eine wichtige Basis für die Möglichkeiten aktiver Entwicklungspolitik der Kommunen.

2.2 Raumbezug und Raumtypen

Die Möglichkeiten, besondere raumbezogene Entwicklungen und ihre Determinanten empirisch herauszuarbeiten, sind so vielfältig wie die Raumtypen, die sich anhand verschiedenster Merkmale bilden lassen. Eine dieser Möglichkeiten ist die Klassifizierung von Raumeinheiten nach geographisch-siedlungsstrukturellen Merkmalen. Darauf stellt auch die hier gewählte Unterscheidung zwischen größeren Städten, ihrem Umland und anderen Räumen ab. Die Aggregation der Mess- bzw. Untersuchungsvariablen solcher Einheiten zu einer Gesamtgröße (Raumtyp) und ihr Vergleich entweder mit anderen (disjunkten) Raumkategorien oder mit dem Durchschnitt für den Gesamttraum zeigt mögliche spezifische Besonderheiten der gebildeten Raumtypen auf und lässt so generalisierende Aussagen über die zugehörigen Raumeinheiten dieses Typs zu (Junkernheinrich 1991 b: 135 f.). Sie bietet damit eine einfache Möglichkeit, die raumspezifischen fiskalischen Freiheitsspielräume der Kommunen und ihre räumlichen Ursachen aufzudecken (Junkernheinrich 1991 a: 33 ff.). Allerdings ist mit einer solchen Aggregation auch ein gewisser Informationsverlust verbunden, der sich in einer Nivellierung der räumlichen Unterschiede und ihrer Ursachen niederschlagen kann. Generelle Tendenzen sollten allerdings gerade bei der gewählten Zeitreihenanalyse und insbesondere bei der Querschnittsanalyse erkennbar bleiben.

Für die Aggregatbildung kommen viele unterschiedliche Methoden infrage, z. B. von der siedlungsstrukturellen Gliederung des BBR, über die Abgrenzung anhand von Pendlerverflechtungen bis hin zu Versorgungsbereichen im Rahmen des Zentrale-Orte-Systems. Für die hier vorzunehmende Aggregation der Gemeindedaten zu den drei Raumkategorien erwies sich allerdings eine einfache Zuordnung auf der Ebene von (Land-)Kreisen als sinnvoll, weil im Gegensatz zu den einnahmeseitigen Größen der Steuereinnahmen und der allgemeinen Zuweisungen auf Gemeindeebene die kommunalen Aufgabe der Sozialhilfe im Land Sachsen-Anhalt auf der Ebene der Kreise angesiedelt ist, was eine gemeindeweise Aggregation und Zuordnung dieser Variablen zu unterschiedlichen Raumtypen innerhalb eines Kreises nicht zuließ. Daher wurden die Gemeindedaten zunächst auf Kreisebene aggregiert (Stand bis zur Kreisreform 2007) und mit den entsprechenden Zahlen des jeweiligen Kreises zusammengeführt (deshalb wird in folgender Auswertung immer von „kommunalen“ Variablen gesprochen). Daran anschließend wurden die drei Oberzentren (kreisfreien Städte) des Landes Sachsen-Anhalt als Raumkategorie „Kreisfreie Städte“ zusammengeführt. Die jeweils an sie angrenzenden Landkreise werden im Rahmen dieser Untersuchung als „Stadttrandkreise“ und die restlichen Landkreise als „Ländliche Kreise“ bezeichnet (vgl. Abb. 2).

Abb. 2:
Raumkategorien
in Sachsen-Anhalt



Gebietsstand bis zur Kreisreform 2007

Quelle:
<http://de.wikipedia.org/wiki/sachsen-anhalt> (2008)

Eine solche einfache Raumgliederung ist sicherlich nicht unbedingt befriedigend, bildet sie doch die funktionalen Verflechtungen, ihre Reichweiten und ihre Intensitäten nur ungenau ab. Im Rahmen dieser Untersuchung mit den vorliegenden o. a. Einschränkungen bei der Aggregation der Basisdaten blieb jedoch nur ein solches „Freihandverfahren“ übrig. Bei allen darauf beruhenden möglichen Fehlern und Verzerrungen in den Analyseergebnissen scheint eine generelle Interpretation der Ergebnisse, die sich nicht auf einzelne, spezifische Regionen des Landes, sondern ausschließlich auf die jeweilige Raumkategorie insgesamt bezieht, aber durchaus möglich. Allerdings sind für die kreisfreien Städte auch einzelne, gemeindeweise Analysen und Vergleiche möglich, weil alle drei Einzelvariablen der Finanzierungsbasis innerhalb der gleichen räumlichen Abgrenzung erfasst werden.

2.3 Analysemethodik

Die Daten aus der Rechnungsstatistik der Kommunen liegen zunächst für alle Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt für den Zeitraum von 1995 bis 2003 vor. Dies ermöglichte eine Längsschnittanalyse mit 9 Werten je Zeitreihe sowie eine Querschnittsanalyse über alle Kommunen für jedes Beobachtungsjahr. Für das Jahr 2004 konnten nur landesweite Zahlen zu Verfügung gestellt werden. Sie flossen daher nur in die Analyse auf Landesebene ein.

Alle Analysedaten und -indikatoren werden in € dargestellt und je Einwohner normiert, um Gebiete mit unterschiedlicher Einwohnerzahl vergleichen zu können. Alle Aussagen zur Finanzierungsbasis und ihren Komponenten (Ein- und Ausgaben) von Kommunen sind daher im Folgenden immer „Pro-Kopf-Werte“, also nicht als absolute Beträge zu lesen.

Jede empirische Analyse eines solchen dreidimensionalen Datensatzes (Gegenstand, Raum, Zeit) hat drei grundlegende Eigenschaften der Analyseindikatoren zu ermitteln und zu bewerten: ihr Niveau, ihre Struktur und ihre Entwicklung.

Zur Analyse des Niveaus der Indikatorvariablen werden vor allem einfache Vergleiche zwischen den jeweiligen Raumeinheiten bzw. Raumtypen vorgenommen. Sie zeigen die grundsätzlich lagebedingten Vor- und Nachteile der Zugehörigkeit zu einer solchen Raumkategorie und geben so die Antwort auf die erste der o. a. Fragestellungen. Ein Vergleich mit entsprechenden Indikatoren für das Flächenland Niedersachsen zeigt außerdem die Stellung der sachsen-anhaltischen Kommunen im Rahmen der Entwicklung nach der deutschen Einheit. Damit kann ein erster Hinweis auf die Stellung der Kommunen im bundesweiten Standortwettbewerb gegeben werden.

Mit der Betrachtung der drei Komponenten des Indikators Finanzierungsbasis wird versucht, grundlegende Ursachen und Strukturen für die ermittelten Unterschiede aufzuzeigen. Zunächst werden Variationskoeffizienten (Maaß 1983: 203) für alle Indikatoren berechnet. Sie zeigen, wie groß die Streuung der Indikatoren gemessen an ihrem Durchschnitt ist sowie ob und inwieweit den Kommunen im Land unterschiedliche Haushaltsstrukturen vorliegen und damit eventuell verschiedenartige haushaltspolitische Strategien verfolgt werden müssen. In einem zweiten Schritt erfolgt dann die raumbezogene Strukturanalyse. Sie zeigt, ob und inwieweit die Zugehörigkeit von Kommunen zu einer bestimmten Raumkategorie für Unterschiede der jeweiligen Finanzausstattung verantwortlich ist. Beides kann als Hinweis darauf gewertet werden, inwieweit Kommunen in der Lage sind, sich eigenständig im interkommunalen Wettbewerb zu positionieren.

Die Zeitreihe von nur neun bzw. zehn Jahreswerten von 1995 bis 2004 erlaubt wegen zu geringer Zuverlässigkeit der Schätzung keine Regressionsanalyse über die Zeit und damit keine Berechnung eines (mathematisch darstellbaren) Trends. Daher werden alle Indikatoren einer Augenscheinanalyse unterzogen und nur einfache Vergleiche der Entwicklung vorgenommen. Aber auch dies macht bereits deutlich, inwieweit Veränderungen der Wettbewerbsposition der Kommunen zu beobachten sind und ob sich im betrachteten Zeitraum die Startchancen der sachsen-anhaltischen Kommunen insgesamt oder auch Gruppen von ihnen im interkommunalen Standortwettbewerb verbessert oder verschlechtert haben. Dies zeigt auch auf, ob mit der zugrunde liegenden Haushaltssituation der Kommunen ein neuer Ausgleichstatbestand, und damit eine Veränderung des horizontalen Finanzausgleichs im Land, begründet werden kann.

3 Empirische Analyse der kommunalen Finanzierungsbasis in Sachsen-Anhalt

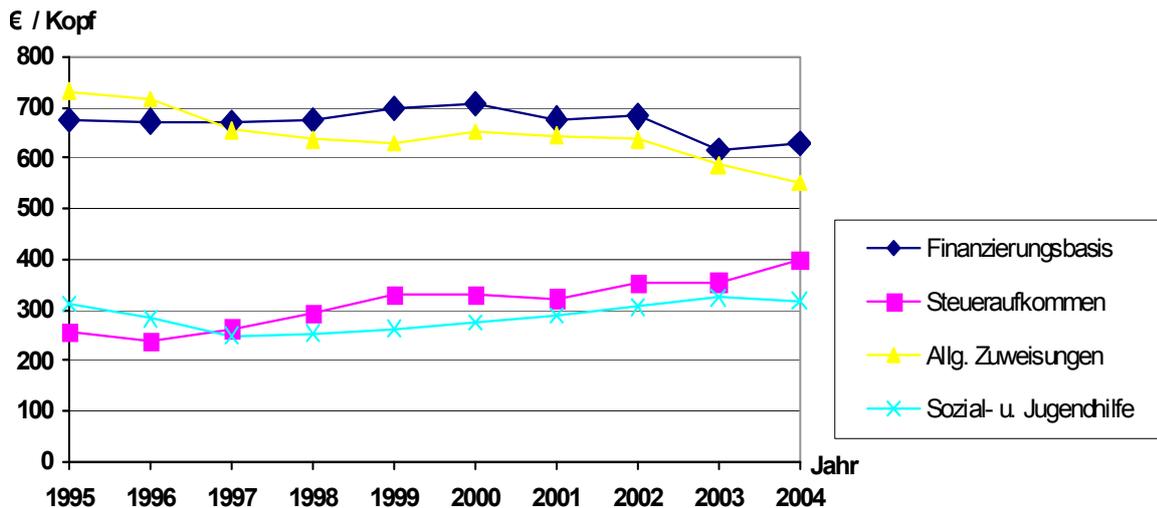
3.1 Eine Gesamtbetrachtung: Niveau, Struktur und Entwicklung der kommunalen Finanzierungsbasis

Zunächst wurden für den Zeitraum 1995 bis 2004 die Indikatoren für das Land Sachsen-Anhalt insgesamt berechnet (vgl. Abb. 3).

Die landesweiten (landesdurchschnittlichen) Indikatoren weisen untereinander sehr unterschiedliche Niveaus auf. So wird das jeweilige kommunale Steueraufkommen in Höhe von durchschnittlich 300 € pro Kopf durch die Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe aufgebraucht, sodass die durchschnittliche Finanzierungsbasis der Kommunen in Sachsen-Anhalt in Höhe von ca. 800 € im Wesentlichen von den allgemeinen Zuweisungen getragen wird. Das gilt ohne große Abweichungen über den gesamten Beobachtungszeitraum 1995 bis 2004. Dies zeigt, dass die Kommunen in Sachsen-Anhalt auch

nach mehr als 10 Jahren nach der deutschen Einheit nicht in der Lage sind, die eigene Finanzierungsbasis im Wesentlichen durch eigene Steuereinnahmen zu fundieren. Sie sind weiter abhängig von den Zuweisungen aus dem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich (ähnlich für Sachsen: Hardt, Schiller 2006: 3) und damit von den weiterhin notwendigen Transfers aus Westdeutschland. Offensichtlich besteht bei den Kommunen des Landes keine große Möglichkeit, vielleicht auch keine große Neigung, an dieser Situation etwas zu ändern.

Abb. 3: Die kommunale Finanzierungsbasis und ihre Einzelkomponenten im Land Sachsen-Anhalt insgesamt



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Deutlich wird dies, wenn man die Situation in Sachsen-Anhalt mit dem westdeutschen Flächenland Niedersachsen vergleicht (Hardt, Pohle 1999: 137). Für das Vergleichsjahr 1996 ergeben sich folgende Werte:

Abb. 4: Die kommunale Finanzierungsbasis und ihre Einzelkomponenten in Sachsen-Anhalt und in Niedersachsen im Jahr 1996 (in € pro Kopf)

	Sachsen-Anhalt	Niedersachsen ¹
Steueraufkommen	237	542
Allgemeine Zuweisungen	717	258
Sozial- und Jugendhilfe	282	400
Finanzierungsbasis	672	400

¹ Für Niedersachsen wurden gerundete Zahlen verwendet.

Quelle: für Sachsen-Anhalt: StaLa, IWH und eigene Berechnungen; für Niedersachsen: Hardt, Pohle 1999: 137

Allerdings zeigt sich, dass nicht nur die Finanzierungsbasis in Niedersachsen um ca. 270 € pro Kopf niedriger ist, sondern dass vor allem die Struktur der Finanzierungsbasis diametral der in Sachsen-Anhalt entgegengesetzt ist. So bilden in Niedersachsen vor allem die Steuereinnahmen das Fundament der Finanzierungsbasis; sie sind fast doppelt so hoch wie in Sachsen-Anhalt. Dagegen sind die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe in diesem westlichen Flächenland fast anderthalb mal höher und die allgemeinen Zuweisungen um ca. 460 € pro Kopf deutlich geringer. Die sachsen-

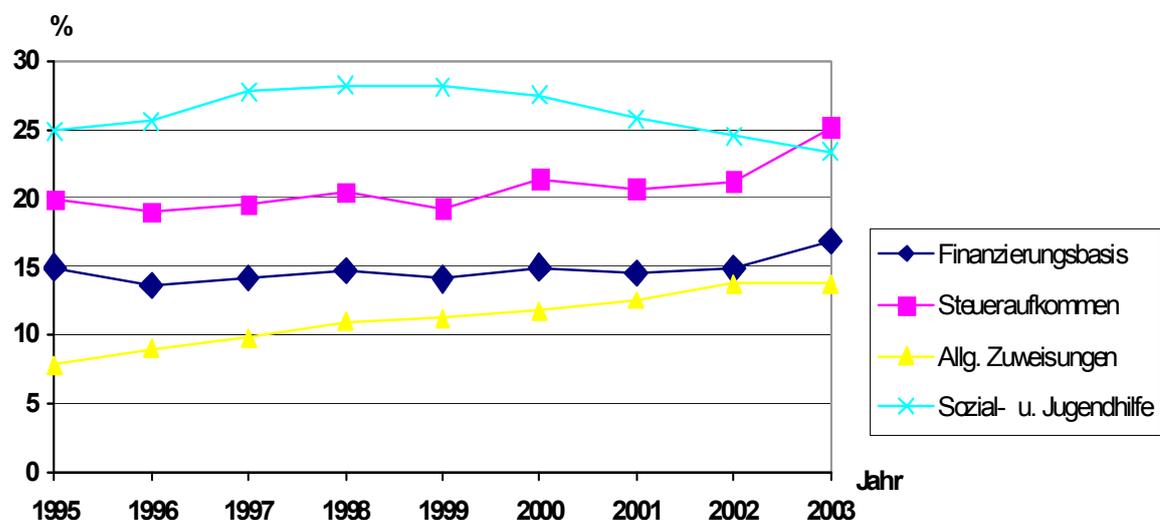
anhaltischen Kommunen haben so gesehen mehr sicheres Handlungspotenzial und damit Möglichkeiten, sich im interkommunalen Standortwettbewerb zu positionieren.

Auch die vergleichsweise stetige Entwicklung aller Indikatoren im Beobachtungszeitraum zeigt nur geringe Veränderungen. Während die allgemeinen Zuweisungen, die ja vor allem „politischer“ Steuerung über den horizontalen Finanzausgleich unterliegen, im Zeitraum von 1995 bis 2004 durchweg (um ca. 160 € pro Kopf) zurückgegangen sind (vgl. Heimpold, Rosenfeld 2009, in diesem Band) und die Steuereinnahmen in etwa im gleichen Ausmaß gestiegen sind, blieben die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe im Wesentlichen konstant, sodass sich im Beobachtungszeitraum bis auf die Jahre 2003/2004 an der Finanzierungsbasis nicht viel geändert hat. In Niedersachsen dagegen sind diese Veränderungen bei allen Indikatoren wesentlich ausgeprägter (Hardt, Pohle 1999: 137); sie folgen durchaus kurz- und mittelfristig konjunkturellen und langfristigen strukturellen Tendenzen. Sogar die Zuweisungspraxis des Landes Niedersachsen folgt stark konjunkturellen Veränderungen (Hardt, Pohle 1999: 138).

Betrachtet man die innere Differenzierung zwischen den Kommunen in Sachsen-Anhalt, so zeigen die dazu berechneten Variationskoeffizienten (Standardabweichung in Prozent des Mittel(Landes)wertes, dass erhebliche Unterschiede für die jeweiligen Indikatoren sowohl bezüglich des Niveaus als auch der Entwicklung im Analysezeitraum zu beobachten sind (Abb. 5).

Bei vergleichsweise niedriger relativer Spreizung der allgemeinen Zuweisungen (im Schnitt bei 10%) sind die relativen Unterschiede beim Steueraufkommen zwischen den Kommunen (mit durchschnittlich 20%) doppelt so hoch. Dies ist ein Zeichen dafür, dass die großen wirtschaftlichen Unterschiede im Land doch sehr auf die Steuerbasis der Kommunen durchschlagen. Noch ausgeprägter sind die Unterschiede (mit ca. 27%) im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe, die offenbar noch deutlicher auf die wirtschaftliche Situation in den jeweiligen Kommunen zurückzuführen sind. Insgesamt sind die Differenzierungen bei der Finanzierungsbasis der Kommunen im Beobachtungszeitraum (mit durchschnittlich 15%) durchaus geringer als bei den Indikatoren, die die wirtschaftliche Lage der Kommunen widerspiegeln. Hier scheint der kommunale Finanzausgleich in der Tat zwischen den Kommunen einen gewissen Ausgleich herbeizuführen.

Abb. 5: Variationskoeffizienten für Sachsen-Anhalt (in %)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Die Veränderungen der Variationskoeffizienten im Beobachtungszeitraum zeigen allerdings, dass nur wenige Veränderungen der Spreizung der Indikatoren zwischen den Kommunen im Zeitablauf zu verzeichnen sind. So weist nur der Indikator *Allgemeine Zuweisungen* eine erkennbare, trendmäßige Vergrößerung dieser Spreizung auf. Offenbar ist dies eher die Folge bewusster politischer Steuerung (Hardt, Schiller 2006). Die anderen Indikatoren weisen keine erkennbaren langfristigen steigenden oder fallenden Trends auf. Die Spreizung der Finanzierungsbasis zwischen den Kommunen ist sogar relativ stabil geblieben.

Eine erste Bewertung der empirischen Ergebnisse lässt den Schluss zu, dass die Finanzierungsbasis der sachsen-anhaltischen Kommunen besser ist als z.B. die der niedersächsischen Kommunen. Allerdings basiert diese Position weniger auf der eigenen Wirtschaftskraft und damit eigenen Steuereinnahmen als auf der Abhängigkeit von den allgemeinen Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Auch die Spreizung der Finanzierungsbasis zwischen den Kommunen hat sich im Beobachtungszeitraum nicht wesentlich verändert. Es bieten sich damit durchaus Anreize, sich im interkommunalen Wettbewerb stärker zu positionieren. Bezüglich der Startchancen der sachsen-anhaltischen Kommunen im interkommunalen Standortwettbewerb kann daher durchaus von einer guten Ausgangsposition gesprochen werden; sie hat sich auch im Zeitablauf nicht wesentlich verändert, wenn davon ausgegangen wird, dass sich die Haushaltssituation in anderen Ländern nicht grundsätzlich verbessert hat.

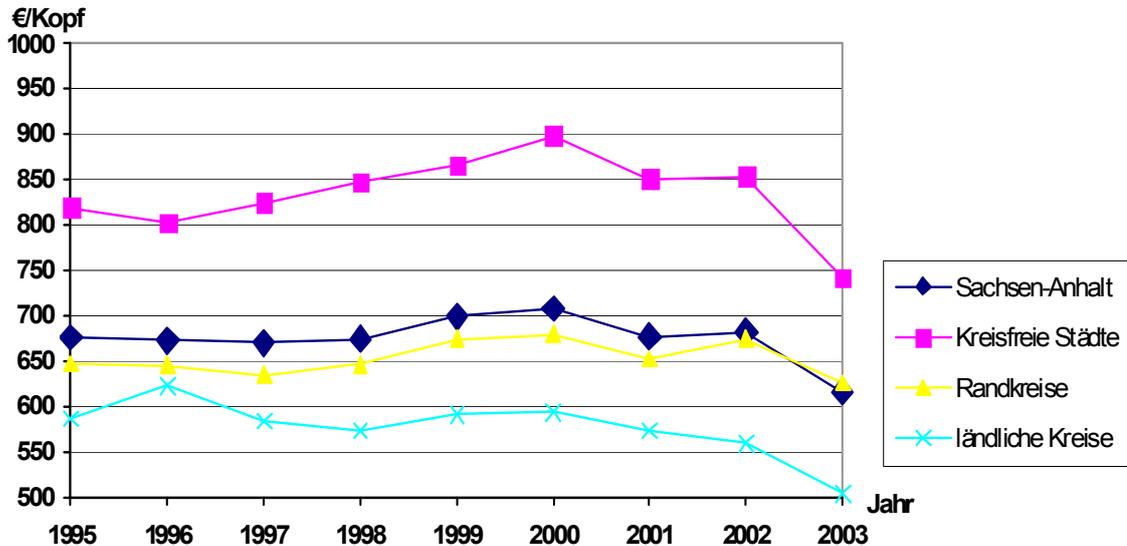
Wenn die Kommunen dennoch über die Finanzenge ihrer Haushalte und damit fehlende fiskalische Handlungsspielräume klagen, liegt das offenbar an anderen Komponenten in ihren Haushalten, möglicherweise z.B. den hohen Personalkosten (Ernst 1996: 18) oder am hohen Schuldendienst für sog. Altschulden oder auch für die Tilgung von immer weiter steigenden Kassenkrediten (vgl. Karrenberg, Münstermann 2005: 10), und weniger an den zu geringen Einnahmen.

3.2 Räumliche Disparitäten der kommunalen Finanzierungsbasis

Neben den Unterschieden der Finanzierungsbasis zwischen allen Kommunen in Sachsen-Anhalt sind es vor allem Differenzierungen zwischen Gruppen oder Klassen von Kommunen, insbesondere der räumlichen Art, die einen möglichen „politischen“ Handlungsbedarf in Richtung Gleichwertigkeit (im Sinne von Chancengleichheit im interkommunalen Wettbewerb) für das Land begründen könnten. Deshalb ist im Rahmen dieser Analyse eine Gruppierung mit drei raumbezogenen Klassifizierungen (vgl. Kap. 2.2) vorgenommen worden. Für diese drei Gruppen von Kommunen, Stadtkreisen (Oberzentren), Stadtrandkreisen und ländlichen Kreisen (restliche Kreise) wurden alle Indikatoren entsprechend gruppiert berechnet.

Die Ergebnisse für den Indikator *Finanzierungsbasis* (Abb. 6) zeigen doch erhebliche Unterschiede:

Abb. 6: Räumliche Unterschiede der Finanzierungsbasis in Sachsen-Anhalt (in € pro Kopf)



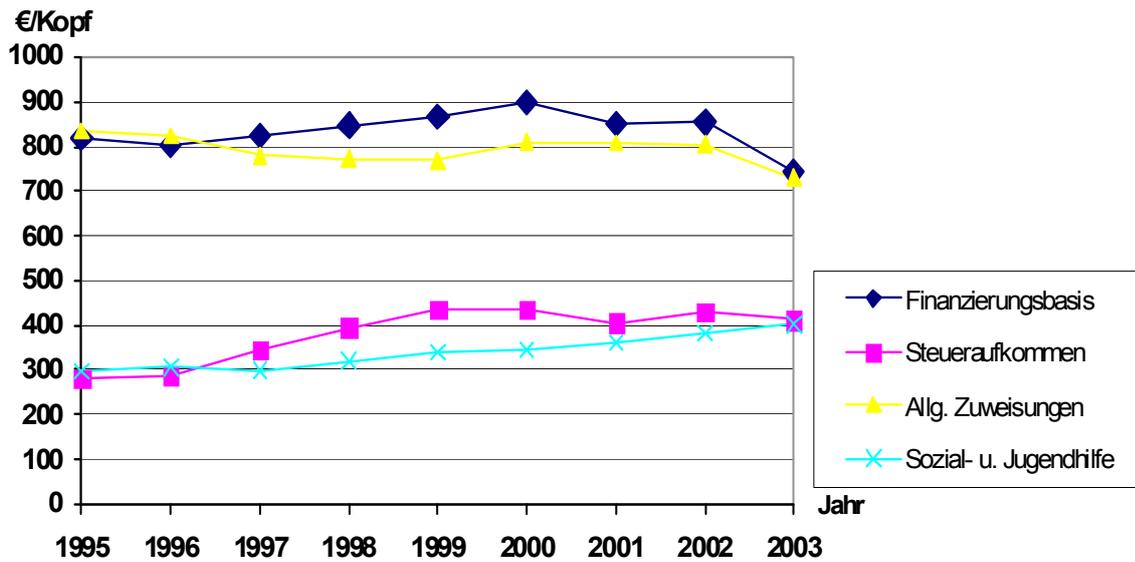
Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Der Unterschied der Finanzierungsbasis ist zwischen den Städten mit ca. 800 € bis 850 € und dem Durchschnitt des Landes mit durchschnittlich 690 € bis 650 € im ganzen Beobachtungszeitraum sehr ausgeprägt, die Stadtrandkreise liegen überwiegend im Landesmittel. Nur die ländlichen Kreise fallen mit durchschnittlich 590 bis 550 € deutlich unter diesen Landesschnitt. Vergleicht man diese Situation in Sachsen-Anhalt mit der in Niedersachsen (Hardt, Pohle 1999: 141 f.), wo die Städte nur eine durchschnittliche Position einnehmen und die Stadtrandgebiete die deutlichen Gewinner, gerade im Zeitablauf, sind, ist hier im Land eine Besserstellung der Städte wegen der höheren allgemeinen Zuweisungen als Ausfluss der „politischen“ Steuerung durch den Finanzausgleich des Landes zu konstatieren. Daher könnte schon diskutiert werden, dass die Besserstellung der Städte und die unterdurchschnittliche Finanzierungsbasis der ländlichen Räume einer Korrektur bedarf. Dies ist jedoch normativ-politisch zu entscheiden (Hardt, Schiller 2006: 39 ff. und 279 f.).

Die Entwicklung im Beobachtungszeitraum ist – bis auf die Ausnahme des deutlichen Rückgangs ab dem Jahr 2000 und insbesondere im Jahr 2003, die wohl auf die Veränderung der Regeln des kommunalen Finanzausgleichs ab diesem Jahr 2003 zurückzuführen ist (Rosenfeld, Heimpold 2007: 25), – dennoch sehr stetig und ohne große Veränderungen. Der Indikator Finanzierungsbasis der Raumtypen verläuft auch im Wesentlichen parallel, sodass wesentliche Veränderungen der Haushaltspositionen dieser Raumtypen untereinander für den Untersuchungszeitraum, die einen politischen Eingriff mit der Begründung „Gleichwertigkeit“ rechtfertigen könnten, nicht festgestellt werden können.

Zu untersuchen bleibt, wie die Strukturen der Finanzierungsbasis der Kommunen in den Raumtypen aussehen (Abb. 7 a bis c).

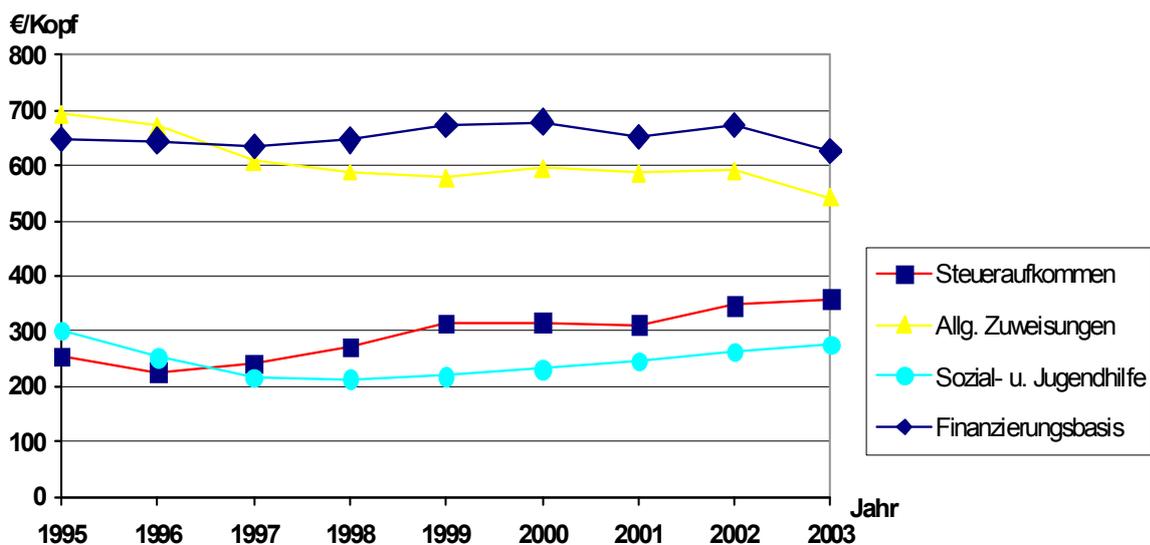
Abb. 7 a: Die Struktur der Finanzierungsbasis in den kreisfreien Städten (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

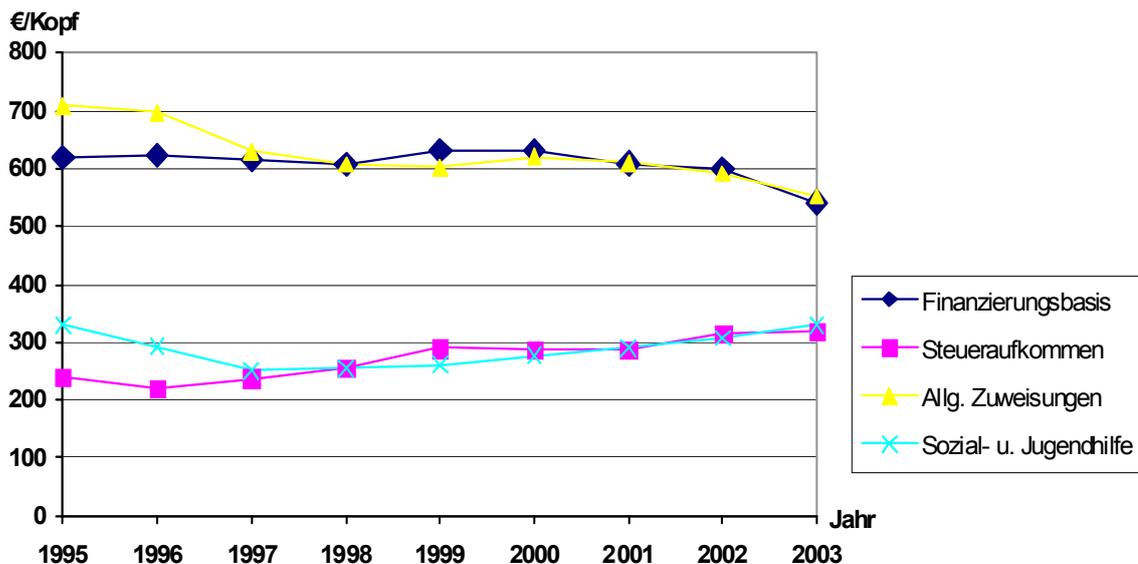
Dabei zeigt sich, dass in den kreisfreien Städten (Abb. 7 a) das erwirtschaftete, zunehmende Steueraufkommen, obgleich wesentlich höher als in anderen Landesteilen, fast gänzlich von den ebenfalls steigenden Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe aufgebraucht wird. Die Städte hängen in ihrer Finanzierungsbasis daher wesentlich von den allgemeinen Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich ab. Das gilt ohne Ausnahme für den ganzen Beobachtungszeitraum. Allerdings ist davon auszugehen, dass mit dem Inkrafttreten der Hartz-IV-Gesetzgebung diese Situation möglicherweise verbessert wurde. Allerdings liegen für den Zeitraum bis heute noch keine vergleichbaren und verlässlichen Daten aus der kommunalen Rechnungsstatistik vor.

Abb. 7 b: Die Struktur der Finanzierungsbasis in Stadtrandkommunen (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Abb. 7 c: Die Struktur der Finanzierungsbasis in ländlichen Kommunen (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

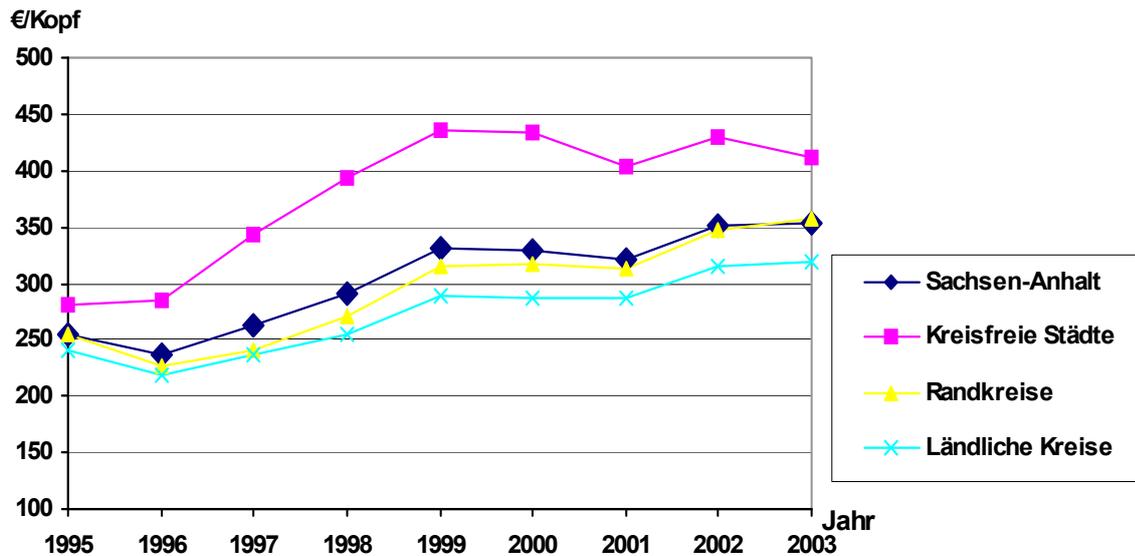
Für die Finanzierungsbasis der Stadtrandkreise ist diese Situation nicht so ausgeprägt. Die im Beobachtungszeitraum zunehmenden Steuereinnahmen werden nicht in voller Höhe von den Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe, die erst gegen Ende des Beobachtungszeitraums ansteigen, kompensiert. Doch dieser „Gewinn“ wird durch die rückläufigen Einnahmen aus den allgemeinen Zuweisungen wieder weggenommen. Die Stadtrandkreise sind nicht, wie in Niedersachsen (Hardt, Pohle 1999: 141 f.), die Regionen mit der besten Position und Entwicklung der Finanzierungsbasis. Möglicherweise nivelliert die gewählte räumliche Aggregation, die in den Stadtrandkreisen auch eher ländlich strukturierte Gemeinden miteinfasst, das Niveau der gemessenen Finanzierungsbasis. Zudem scheint die in Ostdeutschland eher nachholende Suburbanisierung offenbar nicht so stark auf die kommunale Haushaltssituation wie in Niedersachsen durchzuschlagen.

Für die Kommunen in den ländlichen Räumen (Abb. 7 c) ist die Situation ähnlich wie die in den Städten, allerdings auf wesentlich niedrigerem Niveau (vgl. Abb. 6). Auch in diesen Kommunen werden die Einnahmen aus eigenen Steuern durch die Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe im ganzen Beobachtungszeitraum wieder verbraucht. Sie hängen im Wesentlichen von den Zuweisungen aus dem horizontalen Finanzausgleich ab.

Fragt man nach den Gründen für die hier festgestellten Unterschiede der raumbezogenen Finanzierungsbasis, so sind die zugrunde liegenden Strukturen, d. h. die Einzelindikatoren, raumbezogen zu analysieren und zu vergleichen (Abb. 8 a bis c).

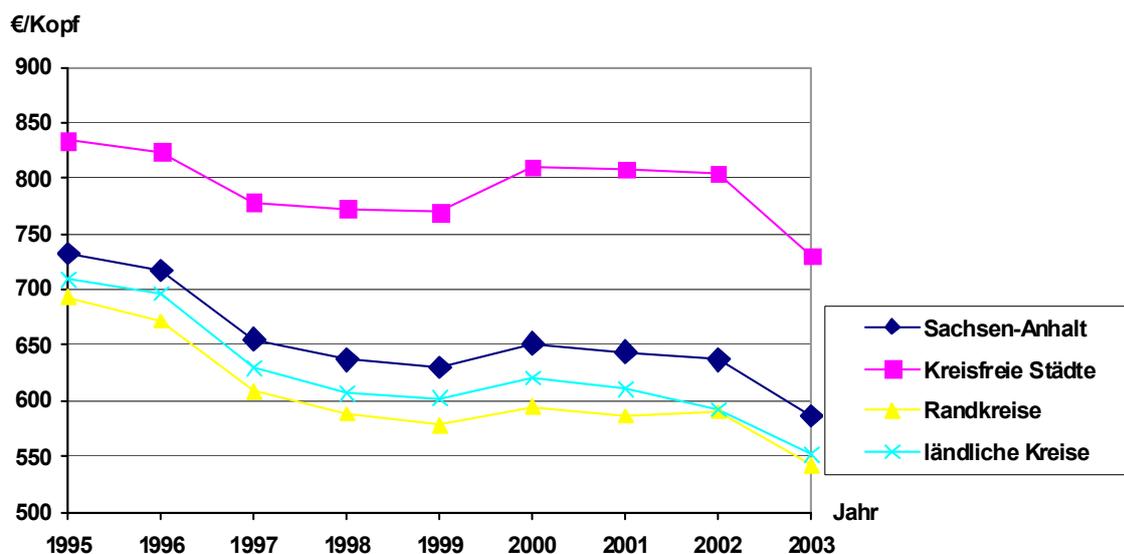
So zeigt das Steueraufkommen nach Raumtypen verglichen (Abb. 8 a), dass die Städte während des gesamten Beobachtungszeitraums die höchsten Steuereinnahmen zu verzeichnen haben. Während die Stadtrandkreise in etwa im Landesdurchschnitt liegen, sind die Steuereinnahmen der Kommunen in ländlichen Räumen weiter hinter den Kommunen der anderen Raumtypen zurückgeblieben. In allen Kommunen des Landes ist für den Beobachtungszeitraum fast durchgängig eine deutliche Verbesserung des Steueraufkommens zu sehen. Die Schere bei den Steuereinnahmen zwischen den drei Raumtypen allerdings öffnete sich im Beobachtungszeitraum sichtbar; von ca. 40 € pro Kopf im Jahr 1995 bis etwa 180 € pro Kopf im Jahr 2000. Danach schließt sich die Schere wieder bis hin zu knapp 90 € im Jahr 2003.

Abb. 8 a: Das Steueraufkommen in räumlicher Typisierung (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Abb. 8 b: Die allgemeinen Zuweisungen in räumlicher Typisierung (in € pro Kopf)



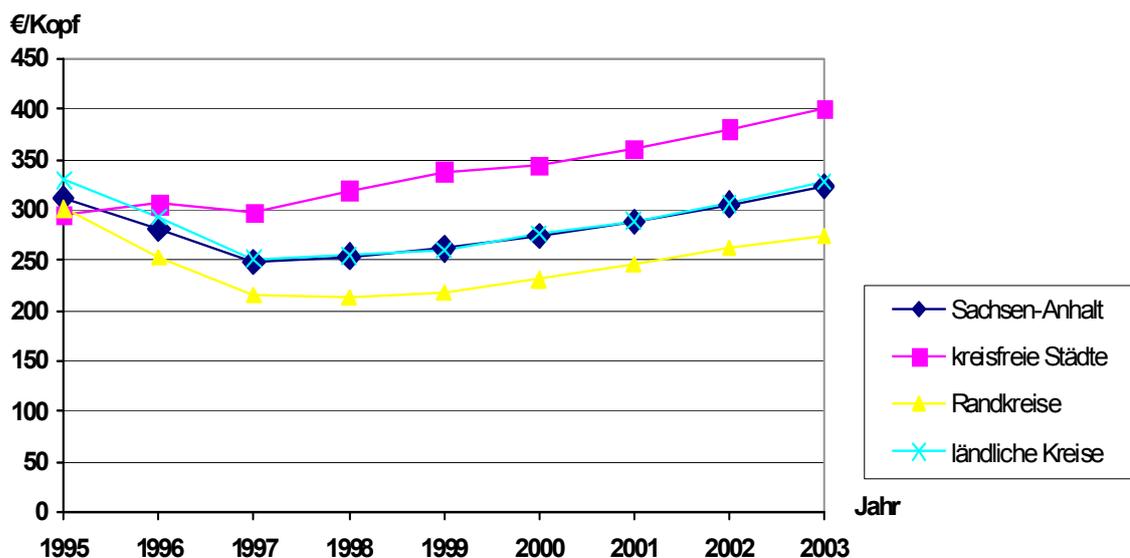
Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Bei den allgemeinen Zuweisungen liegen die Städte ebenfalls mit Abstand vorn (Abb. 8 b). Die Kommunen in den ländlichen Räumen und die Stadtrandkreise liegen in etwa auf dem gleichen Niveau. Die Entwicklung im Beobachtungszeitraum zeigt auch, dass die allgemeinen Zuweisungen für die Kommunen in allen Raumtypen durchaus rückläufig waren (s. auch Abb. 3). Dabei öffnet sich aber auch hier die Schere zwischen den Kommunen in den drei Raumtypen von ca. 140 € zwischen den Städten und den Kommunen in den Randkreisen der Städte. Am Ende im Jahr 2003 ist dieser Abstand auf fast 200 € angewachsen.

Bei den Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe sind im Gegensatz zu den beiden anderen Indikatoren die Städte die mit den höchsten Ausgaben pro Kopf (vgl. Abb. 8 c). Während die Kommunen in den ländlichen Räumen in etwa im Landesdurchschnitt lie-

gen, sind diese Ausgaben in den Randgebieten der Städte am niedrigsten. Allerdings hat sich die Ausgangssituation aus dem Jahr 1995 bis zum Jahr 2003 doch ziemlich verändert. Lagen die Ausgaben der Kommunen in den drei Raumtypen mit ca. 300 € pro Kopf noch dicht beieinander, so haben sich nach anfänglichen Rückgängen die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe ab 1997 in allen Raumtypen stetig erhöht, bis auf ca. 400 € in den Städten und ca. 275 € in ihren Randkreisen. Die Schere hat sich geöffnet, die Belastung der Städte hat durchaus zugenommen, die der Kommunen in den Randkreisen dagegen vergleichsweise weniger.

Abb. 8 c: Die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe in räumlicher Typisierung (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

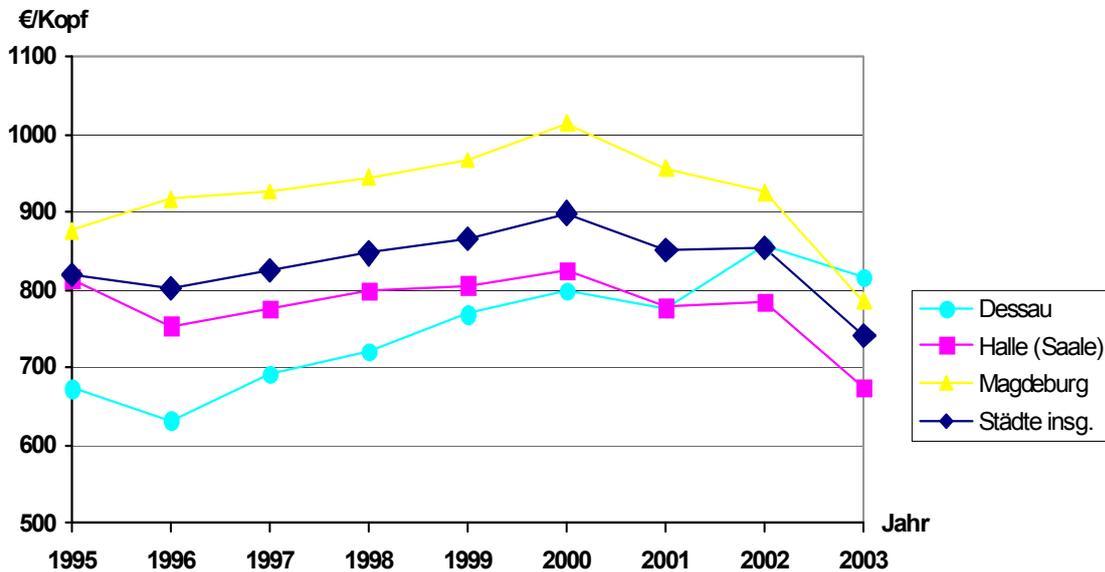
Zusammenfassend kann die dargestellte Situation, dass die kreisfreien Städte mit Abstand die beste Finanzierungsbasis aufweisen, die Kommunen der Stadtrandkreise eher durchschnittlich und die Kommunen in den ländlichen Kreisen am schlechtesten positioniert sind, im Wesentlichen auf die Zuweisungspraxis im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs im Land Sachsen-Anhalt zurückgeführt werden. Die Entwicklung des Indikators Finanzierungsbasis im ganzen Beobachtungszeitraum zeigt zudem noch, dass sich diese Positionierung kaum verändert hat. Der Vorsprung der kreisfreien Städte bezüglich ihrer Finanzierungsbasis gegenüber den anderen Kommunen des Landes Sachsen-Anhalts und damit ihre Möglichkeiten, sich im interkommunalen Standortwettbewerb zu behaupten oder sich eventuell zu verbessern, hatte im Beobachtungszeitraum Bestand. Vor allem die ländlichen Räume sind in ihren Möglichkeiten, ihre Positionen im interkommunalen Standortwettbewerb zu verbessern, aufgrund der geringen Finanzierungsbasis doch eher begrenzt. Vor allem die rückläufige Zuweisungspraxis im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs im Land begründet dieses Ergebnis.

3.3 Das Beispiel der drei Oberzentren

Die großen Städte, und nicht nur die Metropolregionen, sind als Zentren des Wachstums auch und gerade in Ostdeutschland stärker in den Fokus der politischen Bemühungen um die wirtschaftliche Entwicklung und die Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt geraten (Braun, Pohle 2003). Das gilt natürlich auch für das Land Sachsen-Anhalt. Deshalb scheint es sinnvoll, im Rahmen der hier durchgeführten Analyse die Haushaltssitu-

ation der großen Städte in Sachsen-Anhalt nochmals gesondert und im Vergleich untereinander zu betrachten (Abb. 9):

Abb. 9: Die Finanzierungsbasis der drei kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

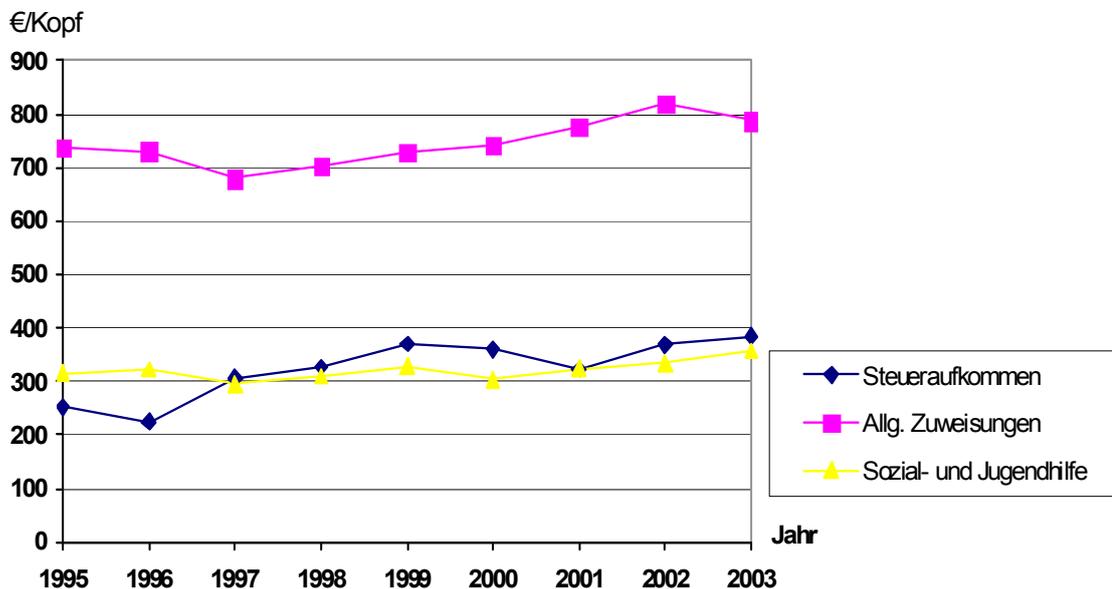
Wie oben schon gezeigt wurde (vgl. Abb. 6), lag die Finanzierungsbasis der kreisfreien Städte weit oberhalb des Durchschnitts für die Kommunen Sachsen-Anhalts. Vergleicht man nun die drei Städte zu Beginn des Analysezeitraums untereinander, so zeigt sich, dass Magdeburg als Landeshauptstadt die größte Finanzierungsbasis aufwies, gefolgt von Halle/Saale und von Dessau/Rosslau³. Dabei ist in 1996 die größte Differenz mit 290 € pro Kopf zwischen Magdeburg und Dessau/Rosslau zu beobachten. Diese Reihenfolge und auch der Abstand veränderten sich jedoch im Zeitablauf grundlegend. Während die Finanzierungsbasis in Magdeburg und Halle/Saale im Beobachtungszeitraum bis 2000 leicht angestiegen ist, ist sie für Dessau/Rosslau stärker und fast stetig angestiegen. Ab 2001 geht die Finanzierungsbasis vor allem in Magdeburg und Halle/Saale stetig zurück. Dies gilt nicht für Dessau/Rosslau, für das immer noch ein Zuwachs zu verzeichnen ist. Auch für das Jahr 2003, in dem in Folge einbrechender Steuereinnahmen der Städte (vgl. Abb. 8 a) und sehr starken Rückgangs der allgemeinen Zuweisungen (vgl. Abb. 8 b) die Finanzierungsbasis dieser beiden großen Städte stark rückläufig war, konnte Dessau/Rosslau seine aufholende Position behaupten und die beiden anderen Städte überholen. Damit war dann Halle/Saale in 2003 mit der schwächsten, Dessau/Rosslau mit der stärksten Finanzierungsbasis der drei Städte ausgestattet.

Die Struktur seiner Finanzierungsbasis zeigt, dass diese Mittelstadt bei allen Indikatoren vergleichsweise gut abschneidet (Abb. 10). So sind sowohl die Steuereinnahmen als auch die allgemeinen Zuweisungen im Beobachtungszeitraum pro Kopf angestiegen. Dabei kann vermutet werden, dass Dessau/Rosslau als bevölkerungsmäßig kleinste kreisfreie Stadt nicht so vom Rückgang der allgemeinen Zuweisungen betroffen war wie die anderen beiden, weil der Rückgang z. B. aufgrund der niedrigeren Position in-

³ Die Gemeinden Dessau und Rosslau wurden 2007 als kreisfreie Stadt mit dem heutigen Gebietsstand zusammengelegt.

nerhalb der Hauptansatzstaffel geringer ausfiel. Auch die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe waren nur unwesentlich gestiegen, sodass sich die Position von Dessau/Rosslau langfristig und stetig verbessert hat.

Abb. 10: Die Struktur der Finanzierungsbasis in Dessau/Rosslau (in € pro Kopf)



Quelle: StaLa, IWH und eigene Berechnungen

Die Ergebnisse der raumbezogenen Analyse zeigten, dass sich die zu Beginn des Untersuchungszeitraumes vorhandenen Differenzen zwischen den Kommunen in den Raumtypen *Kreisfreie Städte*, *Randkreise* und *Ländliche Kreise* nicht wesentlich vergrößert, jedoch auch nicht verringert haben. Von einer Verschlechterung der Startposition von Kommunen im interkommunalen Standortwettbewerb aufgrund ihrer siedlungsstrukturellen Situation kann also nicht gesprochen werden. Daher ist ein neuer, politisch zu behebender Ausgleichstatbestand im Bereich der Finanzierungsbasis der Kommunen in Sachsen-Anhalt nicht gegeben, wenn die Ausgangssituation der Besserstellung der (großen) kreisfreien Städte als Wachstumsmotoren für das ganze Land politisch akzeptiert wird. Allerdings zeigte die Analyse der drei kreisfreien Städte, dass gerade mit Dessau/Rosslau die kleinste von ihnen die beste Entwicklung ihrer Finanzierungsbasis vorweisen kann und somit die besten Voraussetzungen aufweist, sich im Rahmen des Standortwettbewerbs der Regionen (Kommunen) zu verbessern. Daher sind weiterführende Untersuchungen notwendig, um die Frage zu beantworten, ob die Besserstellung der großen Städte im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs notwendig bzw. sinnvoll ist.

4 Ergebniszusammenfassung und Schlussfolgerungen: Kommunale Fiskalpolitik und Handlungspotenziale der Kommunen

Betrachtet man im großen Ganzen die empirischen Befunde zu Niveau, Struktur und Entwicklung der kommunalen Finanzierungsbasis in Sachsen-Anhalt während des gesamten Untersuchungszeitraums von 1995 bis 2003 (2004), so können folgende generellen Aussagen festgehalten werden:

1. Das Niveau der kommunalen Finanzierungsbasis ist generell besser als z.B. das in Niedersachsen. Von einer Benachteiligung der sachsen-anhaltischen Kommunen im interkommunalen Standortwettbewerb kann nicht gesprochen werden. Wenn dennoch besondere fiskalische Notlagen der öffentlichen Haushalte in Kommunen

Sachsen-Anhalts zu beklagen sind, dann ist dies auf andere einnahmen- und ausgabenseitige Positionen, z. B. hohe Personalausgaben, hohen Schuldendienst o. a. zurückzuführen, die stärker im eigenen Gestaltungsbereich der Kommunen liegen.⁴

2. Strukturell sind alle Kommunen in Sachsen-Anhalt wesentlich stärker als vergleichbare westdeutsche Kommunen auf die allgemeinen Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen. Diese bilden die hauptsächliche Einnahmequelle in den kommunalen Haushalten in Sachsen-Anhalt. Das Steueraufkommen wird i. d. R. durch die Ausgabenbedarfe für die Sozial- und Jugendhilfe vollständig aufgebraucht. Unterschiede in der kommunalen Finanzierungsbasis, und auch bei allen betrachteten Indikatoren, sind im ganzen Untersuchungszeitraum zwischen allen Kommunen durchaus sichtbar. Das ist ein Zeichen dafür, dass weitere kommunenspezifische Einzelanalysen erforderlich werden, um einzelnen Kommunen Empfehlungen zur zukünftigen Haushaltspolitik zu geben.
3. Auch die raumbezogene Analyse hat durchaus fühlbare Differenzen zwischen den drei betrachteten Raumkategorien *Kreisfreie Städte*, *Stadttrandkreise* und *Ländliche Kreise* aufgedeckt. Die kreisfreien Städte stehen mit deutlichem Abstand in Bezug auf die Finanzierungsbasis am stärksten da. Die Kommunen der Stadttrandkreise liegen in etwa im Landesmittel, die in den ländlichen Kreisen folgen in geringerem Abstand. Diese Differenzen sind vor allem auf die gleich gelagerte Praxis des Landes bei den allgemeinen Zuweisungen zurückzuführen. Akzeptiert man die besondere Rolle der großen Städte im Rahmen des Siedlungsgefüges des Landes und die damit einhergehenden vielfältigeren Aufgaben, insbesondere die für die umgebenden Regionen und das Gesamtland, ist diese Praxis durchaus politisch rational. Allerdings zeigte die Analyse für die drei kreisfreien Städte, dass sich gerade die mit Abstand kleinste von ihnen, Dessau/Roßlau, am besten entwickelt hat.
4. Die Entwicklung der analysierten Indikatoren im Untersuchungszeitraum zeigt auf, dass sich die Finanzierungsbasis der Kommunen in Sachsen-Anhalt insgesamt nicht wesentlich verbessert hat. Die Zunahme der Steuereinnahmen konnte die rückläufigen Einnahmen durch allgemeine Zuweisungen und die gestiegenen Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe nicht vollständig kompensieren. Auch die räumlichen Differenzierungen blieben bei allen betrachteten Indikatoren im Wesentlichen erhalten.
5. Insgesamt kann von einer strukturellen Konstanz der kommunalen Finanzierungsbasis in Sachsen-Anhalt ausgegangen werden. Von steigenden Unterschieden der Startchancen im interkommunalen Wettbewerb für die Kommunen in Sachsen-Anhalt insgesamt, oder wegen besonderer Raumzugehörigkeit, die eine fiskalpolitische Verhaltensänderung des Landes Sachsen-Anhalt begründen könnten, kann daher keinesfalls gesprochen werden.

Allerdings bleibt die Frage, wie sich die Kommunen trotz dieser starren Finanzierungsbasis für den interkommunalen Standortwettbewerb eine bessere Ausgangsposition schaffen können. Dabei scheint es möglich, sowohl einnahmeseitig auch als ausgabenseitig Verbesserungen im Haushalt von Kommunen zu erzielen. Da diese, wie angemerkt, sehr stark auf die Situation der einzelnen Kommune bezogen werden müssen, kann hier nur angedeutet werden, wo mögliche Ansatzpunkte liegen.

Zunächst ist im Bereich der Steuereinnahmen über die Veränderung der Hebesätze zu entscheiden. Hier ist wegen der vergleichsweise höheren Aufkommenselastizität der

⁴ Eine Ausnahme bilden die Altschulden der Kommunen.

Gewerbesteuer eine Erhöhung des kommunalen Hebesatzes besonders vorsichtig anzugehen. Dieser ist zudem einer der im Standortwettbewerb besonders wirksamen Wettbewerbsparameter. Gleiches gilt auch für die Grunderwerbsteuer. Der Anteil an der Einkommenssteuer ist für die einzelne Kommune kein Handlungsparameter, sieht man davon ab, dass anteilmäßige Bevölkerungsgewinne, so unrealistisch sie auch derzeit für die überwiegende Anzahl der Kommunen in Sachsen-Anhalt sind, auch c. p. eine entsprechende Erhöhung dieses Einnahmepostens zur Folge haben würden. Möglicherweise verändert eine Gewerbesteuerreform diese Zusammenhänge (Zimmermann 2006: 6 ff.) und gibt den Kommunen mehr eigenen Handlungsspielraum (Büttner 2007).

Eine gängige Verhaltensweise der Kommunen überall im ganzen Bundesgebiet ist die Erhöhung der Nettokreditaufnahme. Dies ist dann als relativ unbedenklich einzustufen, solange diese Einnahmen unmittelbar zur Erhöhung der Nettoinvestitionen führen. Dies ist jedoch in den letzten Jahren in nur wenigen Kommunen der Fall gewesen, die Nettoinvestitionen der Kommunen haben, sowohl im Westen als auch im Osten, generell stark abgenommen (Karrenberg, Münstermann 2005: 8). Insbesondere auch die zunehmende Praxis der Aufnahme von Kassenkrediten zur Deckung von Defiziten in den Haushalten der Kommunen (Karrenberg, Münstermann 2005: 10) ist kein gangbarer Weg, weil auch damit der Schuldendienst zusätzlich belastet wird.

Bleiben als wesentliche Einnahmeposten die Gebühren und Abgaben u. Ä. Sie sind i. d. R. durch ihre Zweckgebundenheit eher „durchlaufende“ Haushaltsgrößen, können also nur in engen Grenzen die Gesamtsituation des Haushalts verbessern.

Für die Ausgabenseite ist vor allem die Position der Personal- und Sachausgaben von Interesse. Bekanntlich sind diese im Vergleich mit westlichen Kommunen in Ostdeutschlands Kommunen anteilmäßig wesentlich höher (Karrenberg, Münstermann 2005: 8). Hier scheint also durchaus Potenzial zur Ausgabenreduktion vorhanden. Allerdings muss beachtet werden, dass die öffentlichen Arbeitgeber für den Arbeitsmarkt vor Ort häufig eine zentrale Bedeutung haben. Zu große Einsparungen lassen diese Kommune nicht mehr so attraktiv für die Bevölkerung erscheinen und ziehen damit möglicherweise, insbesondere bei bereits seit langem vorhandenen Arbeitsplatzdefiziten vor Ort, stärkere Abwanderungen nach sich.

Zum Bereich der Nettoinvestitionen bleibt darauf hinzuweisen, dass Kürzungen hier mittel- und besonders langfristig kontraproduktiv wirken. Sie verschlechtern die wirtschaftsstrukturelle Basis der Kommunen und verringern die Standortattraktivität für Wirtschaft und Bevölkerung. Es scheint allerdings, dass die Nettoinvestitionen in den Kommunen derzeit wieder zunehmen (Grüter 2008: 1).

Bleibt zu hoffen, dass mit den Reformen der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe (Hartz-IV-Gesetzgebung) den Kommunen mehr finanzieller Spielraum gegeben worden ist. Eine gesicherte empirische Untersuchung dieser Zusammenhänge steht noch aus.

Für das Land Sachsen-Anhalt bleibt zu konstatieren, dass sich, solange sich nichts an den grundlegenden Finanzzusammenhängen zwischen den Haushalten des Landes und der Kommunen ändert, die Wettbewerbsposition der sachsen-anhaltischen Kommunen nicht verbessern wird. Ein raumbezogener Ausgleich von Unterschieden der kommunalen Finanzierungsbasis durch Änderungen der Finanzpolitik des Landes Sachsen-Anhalt scheint ohne tiefer gehende Analyse der räumlichen Wirkungen des horizontalen Finanzausgleichs nicht begründbar.

Literatur

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR (Hrsg.) (2006): Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse. Informationen zur Raumentwicklung 6/7-2006.
- Braun, G.; Pohle, H. (2003): Konzepte einer dienstleistungsorientierten regionalen Entwicklungspolitik für strukturschwache Räume im Nordosten Deutschlands. In: Braun, G.; Ellger, Ch. (Hrsg.): Der Dienstleistungssektor im Nordosten Deutschlands – Strukturproblem oder Entwicklungschance. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 304. Hannover.
- Büttner, Th. (2007): Zur Reform der Gemeindesteuer. In: Seiler, G.; Dallmann, N. (Hrsg.): Standortwettbewerb und Standortmarketing. Freiburger Anregungen zur Wirtschaft und Gesellschaft, Band 2. Stuttgart.
- Ernst, B. (1996): Interkommunaler Kostenvergleich Instrumente der Globalsteuerung durch den Verwaltungschef. In: Die Neue Verwaltung. Heft 2/96.
- Grüter, M. M. (2008): Der Aufschwung kommt in den Städten an. In: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 30.01.2008. Hannover.
- Hardt, U.; Hoffmann, H.; Postlep, R.-D. (1994) Die Bedeutung von Bundes- und Landesgesetzgebung für kommunale Haushaltsstrukturen und Selbstverwaltungsspielräume. Gutachten im Auftrag des niedersächsischen Städtetages. Unveröffentlichtes Manuskript. Hannover.
- Hardt, U. (1999): Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den alten Bundesländern seit 1981 – Ergebnisse eines Länder- und Gemeindevergleichs. In: Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 209. Hannover.
- Hardt, U.; Pohle, H. (1999): Führt die fiskalische Krise zur Verstärkung regionaler Disparitäten – Das Beispiel Niedersachsen. In: Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 209. Hannover.
- Hardt, U.; Schiller, D. (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens – Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der vor Ort erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen. Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium für Finanzen. Unveröffentlichtes Manuskript. NIW. Hannover.
- Haubner, K.; Pohle, H. (1988): Unterschiede in Niveau, Struktur und Entwicklung der Großen Zentren der Bundesrepublik Deutschland von 1960 bis 1985 – Anmerkungen zum „Süd-Nord-Gefälle“. In: Klaus, J; Klemmer P. (Hrsg.): Wirtschaftliche Strukturprobleme und soziale Fragen, Analyse und Gestaltungsaufgaben. J. Heinz Müller zum 70. Geburtstag. Berlin.
- Heimpold, G. ; Rosenfeld, M. (2008): Entwicklungen im Bereich der kommunalen Einnahmen und Ausgaben im Land Sachsen-Anhalt im Zeitraum von 1995–2004. Expertise im Auftrag der ARL. Unveröffentlichtes Manuskript. Halle/Saale.
- Junkernheinrich, J. (1991 a): Reform des Gemeindesteuersystems – Analyseergebnisse. In: Schriften zur interdisziplinären Forschung. Band 1. Berlin.
- Junkernheinrich, J. (1991 b): Gemeindefinanzen – Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. In: Forum Öffentliche Finanzen, Band 1. Berlin.
- Karrenberg, H.; Münstermann, E. (2005): Gemeindefinanzbericht 2005 im Detail – Keine Entwarnung trotz gestärkter Gewerbesteuer. In: Der Städtetag. Heft 5/2005.
- Konze, H. (2007): Einwohnerentwicklung und kommunale Finanzen. In: Danielzyk, R.; Kilper, H. (Hrsg.): Demographischer Wandel in ausgewählten Regionstypen Nordrhein-Westfalens – Herausforderungen und Chancen für regionale Politik. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 329. Hannover.
- Maaß, S. (1983): Statistik für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, Band I. Wahrscheinlichkeitstheorie. Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo.
- Ragnitz, J. (2005): Demographische Entwicklung in Ostdeutschland und Länderfinanzausgleich. In: IWH (Hrsg.): Wirtschaft im Wandel 3/2005. Halle/Saale.
- Pohle, H. (2003): Regionalmanagement – Eine notwendige Ergänzung regionalplanerischer Aufgaben in Ostdeutschland. In: Schenkhoff, H. J. (Hrsg.): Regionalmanagement in der Praxis. Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 298. Hannover.
- Postlep, R.-D. (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik. In: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 136. Baden-Baden.
- Rosenfeld, M.; Heimpold, G. (2009): Macht Stadtluft die Kommunen reich? – Zur „Gleichwertigkeit“ der Position von städtischen und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich. (In diesem Band).

- Schädlich, M.; Steinhardt, A. (2007): Demographischer Wandel in den neuen Ländern – Implikationen für die öffentliche Finanzsituation dargestellt am Beispiel Sachsen-Anhalt und der Stadt Halle/Saale. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Umdenken, Umplanen, Umbauen – Umbau von Städten und Regionen in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 331. Hannover.
- Zimmermann, H. (2006): Die Bedeutung der kommunalen Finanzknappheit für die Raumplanung. In: Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 316. Hannover.