

FiFo-Berichte

Nr. 15 Februar 2014

FiFo-Reports

No. 15 February 2014



Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt

Stephan Dobroschke

Jens-Martin Gutsche

Michael Thöne

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

fifokoeln.de

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt. Die Reihe erscheint seit dem Jahr 2005.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format. FiFo-Reports have been issued since 2005.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. Yet in special cases, also older studies are reprinted here.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 (0)221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 (0)221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Alle Rechte vorbehalten.

All rights reserved.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2014.

Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt

Studie im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Sachsen-Anhalt

In Kooperation mit **GERTZ GUTSCHE RÜMENAPP**
Stadtentwicklung und Mobilität
Planung Beratung Forschung GbR

Stephan Dobroschke¹

Jens-Martin Gutsche²

Michael Thöne³

1 Dipl.-Volksw. Stephen war wissenschaftlicher Mitarbeiter des FiFo Köln.

2 Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche ist Gesellschafter der Gertz Gutsche Rügenapp GbR; gutsche@jggr-planung.de.

3 Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des FiFo Köln; thoene@fiffo-koeln.de.

Zusammenfassung

Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt

Mit Urteil vom 9. Oktober 2012 hat das Verfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt dessen kommunalen Finanzausgleich dahingehend beanstandet, dass bei Bevölkerungsrückgang ungeprüft ein proportionaler Rückgang kommunaler Aufgaben und Ausgabenlasten unterstellt wurde. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, den Einfluss des Bevölkerungsrückganges und von Kostenremanenzen bei den unterschiedlichen kommunalen Aufgaben zu untersuchen und im beim kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen

Die Studie präsentiert die Ergebnisse dieser Untersuchung. Für 24 differenzierte kommunale Aufgabenfelder werden getrennt für die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise Kostenremanenzen empirisch ermittelt. Auf Basis der Studienergebnisse wird ab 2014 der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt durchgeführt.

Die breite Evidenz für Fixkosteneffekte und Kostenremanenzen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung lenkt den Blick auch auf Länder und Bund. Bei einer alternden und gebietsweise schrumpfenden Bevölkerung ist nicht zu erwarten, dass sich Kostenremanenzen und Fixkosteneffekte nur auf die kommunale Ebene beschränken werden.

Schlagworte:

Kostenremanenzen, demografischer Wandel, Kommunalfinanzen

JEL-Classification:

D24, H72, H77

Abstract

Identifying task-related cost-stickiness as part of the municipal financial equalization in Saxony-Anhalt

By judgment of 9 October 2012 the Constitutional Court of Saxony-Anhalt declared the municipal financial equalization system of this state unconstitutional on the grounds of missing provisions for cost-stickiness in municipal tasks in situations of demographic shrinkage. The legislature was obliged to examine the influence of demographic decline and fixed costs for the various municipal tasks and to integrate the results in municipal financial equalization system.

The study presents the results of this investigation. For 24 differentiated municipal functions *cost-stickiness* was determined empirically separate for big cities, for smaller municipalities and for the counties. In this respect, from 2014 onwards, municipal financial equalization in Saxony-Anhalt is based on the results of the study.

The broad evidence for fixed cost effects and cost-stickiness at the municipal level directs the research attention to state and federal governments' expenditures. With aging and shrinking populations cost-stickiness cannot be expected to be limited only to the municipal level.

Keywords:

Cost-stickiness, demographic change, local public finances

Vorbemerkung Februar 2014

Mit Urteil vom 9. Oktober 2012 hat das Verfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt den kommunalen Finanzausgleich dahingehend beanstandet, dass bei Bevölkerungsrückgang ungeprüft ein proportionaler Rückgang kommunaler Aufgaben- und Ausgabenlasten unterstellt wurde. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, den Einfluss des Bevölkerungsrückganges und von unvermeidbaren Fixkostenremanenzen bei den unterschiedlichen kommunalen Aufgaben zu untersuchen und, soweit notwendig, im beim kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen. Eine solcherart detaillierte empirische Vorgabe „nur“ für demografiebedingte Remanenzkosteneffekte ist ein Novum für die deutschen kommunalen Finanzausgleiche.

Die vorliegende Studie ist das Ergebnis dieser empirischen Untersuchung, die vom FiFo Köln in Kooperation mit der Gertz Gutsche Rügenapp GbR im Auftrag des Landes Sachsen-Anhalt im Frühling 2013 durchgeführt wurde. Anhand differenzierter demografischer Profile der unterschiedlichen Gemeinde- und Kreisaufgaben werden Fixkosteneffekte und Kostenremanenzen herausgearbeitet. Auf dieser Basis formuliert das Gutachten einen Mechanismus, mit dem diese Befunde in KFA Sachsen-Anhalts übersetzt werden können.

Das Gutachten wurde dem federführenden Finanzministerium Ende Mai 2013 vorgelegt. Auf seiner Grundlage hat die Landesregierung am 27. August 2013 einen Änderungsvorschlag für das Finanzausgleichsgesetz beschlossen und am 3. September 2013 dem Landtag vorgelegt. Nach Beratung und Anhörung der Betroffenen hat der Landtag am 18. Dezember 2013 das Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes beschlossen. Seit dem 1. Januar 2014 nutzt Sachsen-Anhalt damit als erstes Land einen kommunalen Finanzausgleich, dessen Finanzmasse mit Rücksicht auf aufgabenspezifische Kostenremanenzen dynamisiert ist.

Dass Ergebnisse der wissenschaftlichen Politikberatung so wie hier nahezu eins zu eins in die Praxis umgesetzt werden, ist gewiss nicht die Regel. Dank für diesen Erfolg gebührt vor allem den sachsen-anhaltischen Kommunen und ihren Spitzenverbänden sowie der Landesverwaltung für Unterstützung in Datenbeschaffung und –erhebung sowie für eine konstruktive Begleitung des Vorhabens, die durchweg vom Respekt vor der Unabhängigkeit der Forscher und ihrer Arbeit geprägt war.

Die vorliegende Publikation unterscheidet sich nur redaktionell von der Gutachtens-Endfassung, die der Gesetzgebung zugrunde gelegt wurde.

Michael Thöne (Projektleitung)

Inhalt

A. Problem- und Aufgabenstellung	8
B. Herleitung und Definition von 24 kommunalen Aufgabenfeldern	10
B.1. Anforderungen.....	10
B.2. Vorgehen.....	10
B.3. Ergebnis: 24 kommunale Aufgabenfelder.....	14
C. Empirische Bestimmung aufgabenbezogener Kostenremanenzen für die Kommunen in Sachsen-Anhalt.....	42
C.1. Vorliegende Arbeiten.....	42
C.2. Definition des Begriffs „Kostenremanenz“	43
C.3. Methodische Herangehensweise über mehrere Pfade der Herleitung und deren Zusammenführung.....	47
C.4. Aufgabenspezifisches kommunales Defizit der laufenden Rechnung.....	50
C.5. Aufgabenspezifische Einwohnerzahl	58
C.6. Schätzverfahren auf Basis gleitender Quantile	62
C.7. Schätzverfahren auf Basis von Regressionsmodellen	71
C.8. Rangreihung nach Remanenz begründenden Strukturen der Aufgabenerfüllung.....	76
C.9. Zeitreihenanalyse nicht-monetärer Aufwandsgrößen der Aufgabenerfüllung.....	85
C.10. Schätzung von Kostenremanenzfaktoren für alle Aufgabenfelder und Gemeindegruppen auf Basis der Gesamtheit aller Auswertungen	91
C.11. Projektion der modellhaften aufgabenspezifischen Defizite für die Ausgleichsjahre ab 2014.....	99
C.12. Bevölkerungsfortschreibung als Grundlage der Modellprojektion	99

C.13. Anwendung der ermittelten Remanenzindikatoren und Durchführung der Modellprojektion.....	101
D. Berücksichtigung der empirisch bestimmten Kostenremanenzen im FAG	106
D.1. Die Befunde zu den Kostenremanenzen und der Auftrag des Landesverfassungsgerichts	106
D.2. Empfohlene Methode zur Integration von den Kostenremanenzen am Beispiel des FAG 2014.....	109
D.3. Remanenzkostenansatz und exogen fixierte Elemente.....	112
D.4. Fortschreibung der Auftragskostenpauschale (§ 4 FAG).....	114
D.5. Fortschreibung der Sozialausgaben (§§ 7, 8, 9 FAG)	117
D.6. Fortschreibung der Schülerbeförderung (§ 10 FAG) und Schlüsselzuweisungen (§ 12 FAG)	120
E. Anwendung, Aktualisierung und abschließende Betrachtungen	122
Literatur.....	125

Abbildungen

Abbildung 1	Definition des Begriffs „Kostenremanenz“ im Rahmen der Studie	44
Abbildung 2	Unterschiedliche Entwicklung der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl in Magdeburg 2000-2011	45
Abbildung 3	Schätzung der aufgabenspezifischen Kostenremanenzfaktoren in dieser Studie auf Basis einer Vielzahl unterschiedlicher Analysemethoden	49
Abbildung 4	Zusammenfassung der 248 kommunalen Gebietskörperschaften in Sachsen-Anhalt zum 31.12.2012 zu 133 Auswertungskommunen für die empirischen Analysen durch Zusammenfassung der Daten der 18 Verbandsgemeinden mit den Daten ihrer jeweiligen (insgesamt 133) Mitgliedsgemeinden	52
Abbildung 5	Nach Gemeindegruppe aufsummiertes aufgabenspezifisches Defizit der Kommunen pro Jahr (Mittelwert 2000 bis 2011, in Preisen von 2011).....	54
Abbildung 6	Beispiel für einen Ausreißerwert in den Daten zu den aufgabenspezifischen Defiziten der Auswertungskommunen (hier: Elbehochwasser 2002 im (heutigen) Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Aufgabenfeld „Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen“).....	55
Abbildung 7	Beispiel für einen zweijährigen Ausreißerwert in den Daten zu den aufgabenspezifischen Defiziten der Auswertungskommunen (hier: Einheitsgemeinde Stadt Weißenfels, Aufgabenfeld „Kultur“).....	56
Abbildung 8	Beispiel für eine Zeitreihe mit zu häufigen Nullbeträgen bzw. zu geringen Buchungsvolumina (hier: Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt, Aufgabenfeld „Gesundheit inkl. Krankenhäuser“).....	56
Abbildung 9	Bildung gleitender Quantile für das Aufgabenfeld „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“ in der Gemeindegruppe „Kreisangehörige Gemeinden“ auf Basis des Schätzmodells „Intervallvergleich für Einzeljahre“.....	64
Abbildung 10	Bildung gleitender Quantile für das Aufgabenfeld „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“ in der Gemeindegruppe „Kreisangehörige Gemeinden“ auf Basis des Schätzmodells „Intervallvergleich für Zweijahresmittel“.....	69
Abbildung 11	Logarithmierte aufgabenspezifische Defizite im Aufgabenfeld „Kindertagesstätten und Kindertagespflege“ auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden.	74
Abbildung 12	Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Aufwandsgröße „Anzahl der allgemeinbildenden Schulen“ und der aufgabenspezifischen	

	Einwohnerzahl des Aufgabenfeldes „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“	88
Abbildung 13	Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Aufwandsgröße „Anzahl der Gebietskörperschaften“ und der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“	89
Abbildung 14	Erläuterung der empirisch bestimmten Steigung s	94
Abbildung 15	Ableitung einer Formel zur Schätzung des aufgabenspezifischen Defizits (inkl. Remanenz) eines späteren Jahres (z.B. des Folgejahres) aus dem aufgabenspezifischen Defizit eines Basisjahres in Abhängigkeit des Steigungskoeffizienten s (aus Tabelle 8) und der Entwicklung der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl zwischen den beiden betrachteten Jahren	95
Abbildung 16	Veranschaulichung des Remanenzkostenfaktors aus Abbildung 15	96
Abbildung 17	Gegenüberstellung der Remanenzkostenfaktoren (bei einem Rückgang der jeweils aufgabenspezifischen Einwohnerzahl um 1%) und dem mittleren jährlichen Defizit für die Aufgabenfelder 2009-2011 (Preisstand 2011). Jeder Punkt repräsentiert ein Aufgabenfeld in einer Gemeindegruppe.	97
Abbildung 18	Projektion der modellhaften Defizite im Zeitraum 2011-17 im Vergleich zur Projektion ohne Remanenzeffekte (normierte Skala).....	104

Tabellen

Tabelle 1	Berechnungsschema des Finanzministeriums zur Bestimmung der Zuschussbedarfe IV und V	12
Tabelle 2:	Altersstrukturkostenmatrix zur Bestimmung aufgabenspezifischer Einwohnerzahlen.....	60
Tabelle 3	Gewichtete Verteilung der Nettoausgaben SGB XII im Jahr 2011	61
Tabelle 4	Bestimmung der Steigung s des 33%-Quantils über unterschiedliche Modelle für das Aufgabenfeld „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“ in der Gemeindegruppe „Kreisangehörige Gemeinden“	70
Tabelle 5	Gründe für mögliche Kostenremanenzeffekte im Falle des Rückgangs der jeweils aufgabenspezifischen Einwohnerzahl (zusammengestellt im Rahmen eines projektinternen Workshops sowie auf Basis von schriftlichen Ergänzungen und Anmerkungen des Städte- und	

	Gemeindebundes Sachsen-Anhalt sowie des Landkreistages Sachsen-Anhalt)	82
Tabelle 6	Grobe Rangreihung der Aufgabenfelder (ohne Kenntnis der empirischen Ergebnisse aus den Abschnitten C.6 und C.7).....	84
Tabelle 7	Ausgewertete, nicht-monetäre Aufwandsgrößen der Aufgabenerfüllung für die einzelnen Aufgabenfelder.....	87
Tabelle 8	Auf Basis einer Zusammenführung der Ergebnisse der acht Auswertungspfade (Abschnitte C.6 bis C.9) geschätzte Steigungskoeffizienten s	93
Tabelle 9	Auszug aus der generierten Bevölkerungsfortschreibungsdatenbank am Beispiel der Stadt Dessau-Roßlau für das Aufgabenfeld „Bauen und Wohnen“	100
Tabelle 10	Anwendung der ermittelten Remanenzindikatoren am Beispiel der Stadt Magdeburg im Aufgabenfeld „Bauen und Wohnen“	102
Tabelle 11:	Remanenzkosten 2014 ff. in der Projektion (Zunahme ggü. Vorjahr)	105
Tabelle 12:	Ausgangsbasis kommunaler Finanzausgleich 2013 (in Mio. €)	110
Tabelle 13:	FAG 2014 – Erster Teilschritt: Finanzausgleichsmasse, Remanenzkostenansatz und exogen determinierte Anteile	113
Tabelle 14:	Dominanz von Auftragsangelegenheiten in den 24 betrachteten kommunalen Aufgabenfeldern.....	116
Tabelle 15:	Auftragskostenpauschale – Nominale Fortschreibungsfaktoren gegenüber dem Vorjahr	116
Tabelle 16:	FAG 2014 – Zweiter Teilschritt: Auftragskostenpauschalen	117
Tabelle 17:	Ergänzungszuweisungen Sozialausgaben – Nominale Fortschreibungsfaktoren gegenüber dem Vorjahr.....	119
Tabelle 18:	FAG 2014 – Dritter Teilschritt: Ergänzungszuweisungen kommunale Sozialausgaben	119
Tabelle 19:	Ergänzungszuweisungen Schülerbeförderung – Nominale Fortschreibungsfaktoren gegenüber dem Vorjahr.....	120
Tabelle 20:	FAG 2014 – Letzter Teilschritt: Kommunale Schülerbeförderung, Schlüsselzuweisungen, vollständiger vertikaler Finanzausgleich.....	121

A. Problem- und Aufgabenstellung

Bevölkerungsrückgänge stellen viele Kommunen in Sachsen-Anhalt vor die Herausforderung, ihre kommunalen Leistungen und Infrastrukturen in angemessener Form anzupassen. Aufgrund von unterschiedlichen Anpassungsgeschwindigkeiten der verschiedenen kommunalen Leistungen im Vergleich zur Schrumpfungsgeschwindigkeiten der Bevölkerung können damit Kostenremanenzen einhergehen. Dies ist dann der Fall, wenn bei Bevölkerungsrückgang die Kosten der staatlicher – hier: kommunaler – Leistungen nicht proportional mit sinken können. Ursachen hinter Remanenzeffekten sind Fixkosten und (teils stark) verzögerte Anpassungen nur beim *Senken* der öffentlichen Ausgaben.

Bei gleichbleibenden Einnahmen der Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ergeben sich daraus finanzielle Probleme, denn einerseits können die Kommunen ihre Leistungen nur mit zeitlicher Verzögerung an diese neue Bevölkerungssituation anpassen, andererseits spiegelt sich diese Problematik nur zum Teil in der gegenwärtigen Bestimmung der Finanzausgleichsmasse.

Das Land Sachsen-Anhalt hat diese Fragestellung zum Teil schon vor längerem aufgenommen und die Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs auf eine bedarfsorientierte Bemessungsgrundlage umgestellt. Dies wurde vom Landesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9.10.2012 (LVG 57/10) im Grundsatz bestätigt, jedoch das Land in gleicher Entscheidung dazu verpflichtet, das Finanzausgleichsgesetz bis 2014 unter expliziter und transparenter besonderer Berücksichtigung des Remanenzkostenproblems anzupassen. Die für das Ausgleichsjahr 2013 eingeführte 30%-Regel einer pauschalen Berücksichtigung von Remanenzkosteneffekten genügt diesen Vorgaben nicht.

Vor diesem Hintergrund ist es Aufgabe des vorliegenden Gutachtens, die Remanenzkosten des Landes Sachsen-Anhalt nachvollziehbar zu quantifizieren sowie daraus eine Berechnungsvorschrift zu entwickeln, die den gesetzgeberischen Vorgaben genügt und als Grundlage für eine dahingehende Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt dienen kann.

Zunächst erfolgt in Abschnitt B eine Bestimmung und Abgrenzung kommunaler Aufgabenfelder und damit verbundener aufgabenspezifischer Defizite der Kommunen, für die jeweils eine homogene Kostenstruktur angenommen werden kann. Zudem wird zu Beginn des Abschnitts C eine eindeutige Definition des Remanenzkostenbegriffs hergeleitet. Zur Bestimmung tatsächlicher Remanenzkosteneffekte werden auf dieser Basis anschließend vier übergeordnete und im Grundsatz unterschiedliche Auswertungspfade verfolgt:

1. Schätzverfahren auf Basis gleitender Quantile,
2. Schätzverfahren auf Basis von Regressionsmodellen,
3. Rangreihung der Aufgaben nach Remanenz begründenden Strukturen der Aufgabenerfüllung sowie
4. Zeitreihenanalyse nicht-monetärer Aufwandsgrößen der Aufgabenerfüllung.

Die Auswertungspfade 1 und 2 basieren auf Auswertungen der aufgabenspezifischen Defizite der Kommunen. Zur genauen Abschätzung der Bevölkerungsrückgänge werden dazu aufgabenspezifische Altersgruppen definiert, so dass sich relevante spezifische Bevölkerungsgruppen ergeben. Die Auswertungspfade 3 und 4 basieren insbesondere auf Ergebnissen eines Workshops sowie einer schriftlichen Befragung des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt und des Landkreistages Sachsen-Anhalt. Eine Zusammenführung dieser 4 Analysepfade führt schließlich zu einheitlichen Remanenzfaktoren für insgesamt 24 Aufgabenfelder, jeweils auf den Ebenen der kreisfreien Städte, der Landkreise sowie der kreisangehörigen Gemeinden.

Abschließend entwickelt Abschnitt C noch eine Projektion der aufgabenspezifischen Defizite für die Ausgleichsjahre ab 2014, so dass sich eine konsistente Grundlage zur Formulierung einer Berechnungsvorschrift für das Finanzausgleichsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt ergibt.

Im Abschnitt D schließlich werden die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse genutzt, um Änderungen für das Finanzausgleichsgesetz zu entwickeln, die aufgabenbezogene Kostenremanenzen angemessen berücksichtigen und so die Grundlage für einen verfassungskonformen KFA an 2014 legen. Die empfohlenen Regelungen werden exemplarisch für 2014 durchgerechnet und zugleich als Anleitung für kommende Jahre erläutert.

B. Herleitung und Definition von 24 kommunalen Aufgabenfeldern

B.1. Anforderungen

Eine wichtige Vorgabe des Landesverfassungsgerichts für die zukünftige Berücksichtigung möglicher Kostenremanenzen im Kommunalen Finanzausgleich besteht darin, dass diese Berücksichtigung differenziert nach den kommunalen Aufgaben zu erfolgen hat. Dies ist insofern eine Besonderheit, als weder die bisherige Bestimmung der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich auf einer solchen Aufgabendifferenzierung beruht noch eine entsprechende, allgemein anerkannte Definition entsprechender Aufgabenfelder existiert. Einzige Ausnahmen bilden einzelne Aufgabenbereiche, für die das FAG Sachsen-Anhalt aufgrund besonderer gesetzlicher Regelungen bzw. vorangegangener Diskussionsprozesse mit den Kommunen besondere Zuweisungen (§ 5 FAG) bzw. besondere Ergänzungszuweisungen (§§ 7-11 FAG) definiert.

Vor Beginn der eigentlichen empirischen Auswertungen (Kapitel C) muss daher zunächst eine Definition kommunaler Aufgabenfelder stehen. Diese Definition muss einerseits der gerichtlichen Vorgabe nach einer sachgerechten Differenzierung zwischen den unterschiedlichen kommunalen Aufgaben – und insbesondere deren unterschiedlicher Anfälligkeit für Kostenremanenzen – Rechnung tragen. Zum anderen muss die Definition der Aufgabenfelder möglichst zur Struktur der kommunalen Haushaltssystematik (kameral wie doppisch) sowie zur bestehenden Struktur des FAG Sachsen-Anhalt passen – insbesondere bezüglich der bereits genannten (Ergänzungs-)Zuweisungen in den §§ 5-11 FAG.

B.2. Vorgehen

Bereits in dem durch das Finanzministerium Sachsen-Anhalt am 15. Januar 2013 durchgeführten Expertenworkshop „Remanenzkosten im FAG“ wurde deutlich, dass für die gesuchte Differenzierung der kommunalen Aufgabenfelder für die empirische Bestimmung von Kostenremanenzen und deren spätere Berücksichtigung im FAG eine einfache Unterscheidung nach den zehn Einzelplänen der Haushaltssystematik („Einsteller“ der Gliederung) zu kurz greift. Zu-

gleich wurde aber auch deutlich, dass eine Differenzierung auf der Ebene der Abschnitte oder gar Unterabschnitte („Zwei- bzw. Dreisteller“ der Gliederungssystematik) zu kleinteilig wäre und kaum verlässliche empirische Ergebnisse erwarten ließe.

Für die Definition der Aufgabenfelder im Rahmen der vorliegenden Studie wurde daher ein Vorgehen gewählt, dass von der Gliederungssystematik der kamerale Haushaltsführung auf der Ebene der Abschnitte und Unterabschnitte ausgeht und diese nach bestimmten, nachfolgend beschriebenen Regeln zu Aufgabenfeldern zusammenfasst. Dabei wurde in den folgenden Schritten vorgegangen:

Erster Schritt war eine Auswertung, auf welchen Gliederungsnummern (Ein- bis Dreisteller) nach der aktuellen kamerale Systematik (2012) die Kommunen in Sachsen-Anhalt in den letzten 12 Jahren Beträge gebucht haben. Im Betrachtungszeitraum (2000-2011) auftretende Änderungen der Gliederungssystematik wurden dabei berücksichtigt.

In einem *zweiten Schritt* wurden die im ersten Schritt aufgelisteten Gliederungsnummern auf diejenigen eingegrenzt, welche bei der Berechnung des „Defizits der laufenden Rechnung“ als „Position A“ Eingang in die Bestimmung der Zuschussbedarfe IV bzw. V“ (Tabelle 1).

Tabelle	Kennziffern (Positionen Gruppierungsplan)
A	Defizit der lfd. Rechnung: (899-68-86-89)-(299-27-28-29-051)
B	Nettosteuerereinnahmen: B1+B2
B1	Steuern im FAG: 00+01-810
B2	sonstige Steuern: 02+03
C	Saldo von lfd. Zahlungen vom und Zahlungen an das Land: C1+C2+C3
C1	Schlüsselzuweisungen: 041
C2	Sonstige allgemeine Zuweisungen: 061
C3	Sonstige Nettotransfers vom Land: (092+093+161+171+201+231)- (671+711+721+801+821+831)
D	Saldo aus lfd. Zahlungen von und Zahlungen an Gemeinden: (052+062+072+162+172+202+232)-(672+712+722+802+822+832)
Z4	Zuschussbedarf IV: A+B+C
Z5	Zuschussbedarf V: A+B+C+D

Tabelle 1 Berechnungsschema des Finanzministeriums zur Bestimmung der Zuschussbedarfe IV und V

In das „Defizit der laufenden Rechnung“ gehen die folgenden Gliederungsbereiche *nicht* ein:

- Der Einzelplan 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft) mit Ausnahme der im Unterabschnitt 90 unter den Gruppierungsnummern 092 und 093 (Doppik: Produktklasse 6, Konten 6052 und 6053) gebuchten aufgabenbezogenen Beträge (Ausgleichsleistungen SGB II).
- Die Gliederungsnummern 70, 72 und 815 gebuchten Ergebnisse der kostenrechnenden Einheiten aus den Bereichen Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung und Wasserversorgung. Aufgrund der vielfach diskutierten Fixkostenproblematik im Bereich der technischen Infrastrukturen sind in diesen Aufgabenbereichen zwar Remanenzeffekte zu erwarten. Die genannten Gliederungsnummern bzw. Aufgabenbereiche wurden aus der Betrachtung der vorliegenden Studie jedoch herausgenommen, weil sie – wie beschrieben – nicht in die Bestimmung des o.g. „Defizits der laufenden Rechnung“ (und damit die Bestimmung der Zuweisungen des FAG) eingehen.

Im Zuge eines *dritten Schrittes* wurden die verbleibenden Gliederungsnummern (bzw. die damit verknüpften Aufgaben) so zu Aufgabenfeldern zusammengefasst¹, dass

- inhaltlich sinnvolle Aufgabenfelder entstehen,
- sich Aufgaben innerhalb eines Aufgabenfeldes hinsichtlich des Wirkungsbereiches und der Pflichtigkeit möglichst ähnlich sind,
- möglichst alle Aufgaben, mit denen eine der besonderen Ergänzungszuweisungen nach den §§ 7-11 FAG in Verbindung steht, im gleichen Aufgabenfeld zusammengefasst sind,²
- eine eindeutige Abgrenzung der Aufgabenfelder auch für frühere Jahre des Betrachtungszeitraums (2000-2011) der empirischen Auswertung der Jahresrechnungsstatistiken (Kapitel C) trotz der zwischenzeitlich erfolgten Veränderungen der Gliederungssystematik der Kommunalhaushalte möglich ist.
- jede doppische Produktgruppe genau einem der gebildeten Aufgabenfelder zugeordnet werden kann, so dass im empirischen Betrachtungszeitraum (2000-2011) doppisch buchende Gebietskörperschaften berücksichtigt werden können und keine Anpassung der Definition der Aufgabenfelder durch die Doppikeinführung erfolgen muss.

Das FAG Sachsen-Anhalt beinhaltet mehrfach Unterscheidungen zwischen den kreisangehörigen Gemeinden, den Landkreisen und den kreisfreien Städten. Entsprechend wird bei allen empirischen Auswertungen (Kapitel C) sowie den daraus abgeleiteten Vorschlägen für die Berücksichtigung von Kostenremanenzen im Kommunalen Finanzausgleich (Kapitel 0 und folgende) zwischen diesen drei Gemeindegruppen unterschieden. Für das in der vorstehenden Aufzählung benannte Ziel, Aufgaben ähnlicher Wirkungsbereiche und Pflichten in einem Aufgabenfeld zusammenzufassen, bedeutet dies, dass die Ähnlichkeit von Wirkungsbereich und Pflichtigkeit für jede dieser drei Gemeindegruppen getrennt zu überprüfen war. So ist z.B. nicht selten die gleiche Aufgabe für die Kreise und

¹ Das Gutachtertteam möchte sich an dieser Stelle ausdrücklich bei Herrn Blenke (Finanzministerium Sachsen-Anhalt) für die vielfachen Hinweise bei der Bearbeitung dieses Arbeitsschrittes bedanken.

² Bei der Abgrenzung der Aufgabenfelder nicht berücksichtigt wurden die Regelungen des § 5 FAG Sachsen-Anhalt, da diese in vielen Fällen nur einzelne Teilaufgaben innerhalb der Unterabschnitte der kommunalen Haushaltssystematik betreffen.

kreisfreien Städte Pflichtaufgabe, z.B. des übertragenen Wirkungskreises, für die kreisangehörigen Gemeinden aber hingegen eine freiwillige Aufgabe des eigenen Wirkungskreises. Wirkungskreis und Pflichtigkeit wurden anhand der folgenden Skala – mit zunehmender Freiwilligkeit – beschrieben:

- Ausschließlich Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises
- Ausschließlich pflichtige Aufgabe des eigenen Wirkungskreises
- Mehrheitlich Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises
- Mehrheitlich pflichtige Aufgabe des eigenen Wirkungskreises
- Mehrheitlich freiwillige Aufgabe des eigenen Wirkungskreises
- Ausschließlich freiwillige Aufgabe des eigenen Wirkungskreises

Für die Zuordnung dieser sechs Stufen wurde vor allem auf eine Tabelle des Finanzministeriums Sachsen-Anhalt zurückgegriffen, die im Rahmen von Gesprächen des Finanzministeriums mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Bestimmung der Höhe der Auftragskostenpauschale entstanden ist.

B.3. Ergebnis: 24 kommunale Aufgabenfelder

Ergebnis der vorstehend beschriebenen Arbeitsschritte ist die folgende Liste mit insgesamt 24 kommunalen Aufgabenfeldern:

- Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)
- Allgemeine Verwaltungsaufgaben
- Bauen und Wohnen
- Bundes- und Landesstraßen
- Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen
- Gesundheit inkl. Krankenhäuser
- Grundsicherung für Arbeitsuchende
- Jugendarbeit
- Kindertagesstätten und Kindertagespflege
- Kultur
- Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen
- ÖPNV (ohne Kosten der Schülerbeförderung)
- Park- und Gartenanlagen und Bestattungswesen
- Schülerbeförderung

- Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
- Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (inkl. Hilfe zur Erziehung)
- Sozialhilfe SGB XII
- Sport und Freizeit
- Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege
- Versorgungsunternehmen
- Volksbildung
- Weitere soziale Angelegenheiten
- Wirtschaft und Tourismus
- Wissenschaft, Forschung und Ausstellungen

Die genaue Beschreibung dieser 24 Aufgabenfelder erfolgt in Form einseitiger Steckbriefe für jedes der Aufgabenfelder am Ende dieses Abschnitts. Dabei wird auf die Zuordnung der Aufgabenfelder zur kameralen (Gliederungsnummern) und doppischen Systematik (Produktgruppen) ebenso eingegangen wie auf die Wirkungskreise und Pflichten der jeweils zusammengefassten Aufgaben sowie die ggf. vorhandene Relevanz von Regelungen des FAG zu besonderen Ergänzungszuweisungen (§§ 7-11 FAG).

Die Abgrenzung der Aufgabenfelder wurde im Zuge einer Befragung im Zusammenhang mit dem in Abschnitt C.6 beschriebenen Auswertungspfad den kommunalen Spitzenverbände (Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt und Landkreistag Sachsen-Anhalt) vorgestellt. Dabei wurde der vorgeschlagene Zuschnitt der 24 genannten Aufgabenfelder als grundsätzlich nachvollziehbar und schlüssig bezeichnet.³ Im Detail wurde von Seiten des Städte- und Gemeindebundes vorgeschlagen, die beiden Aufgabenfelder „ÖPNV (ohne Kosten der Schülerbeförderung“) und „Schülerbeförderung“ zusammenzufassen.⁴ Als Begründung wurde angeführt, dass die Städte- und Gemeinden in den letzten Jahren angehalten worden sind, Schülerverkehr und ÖPNV so miteinander zu verbinden, dass Synergien entstehen. Entsprechend sind die betreffenden Haus-

³ Schreiben des Landkreistages Sachsen-Anhalt an das Büro Gertz Gutsche Rügenapp, Hamburg, vom 15.4.2013.

⁴ Schreiben des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt an das Büro Gertz Gutsche Rügenapp, Hamburg, vom 16.4.2013.

haltsstellen eng miteinander verknüpft. Nach längerer Überlegung hat sich das Gutachterteam jedoch entschieden, die beiden genannten Aufgabenfelder nicht zusammenzufassen, da beiden Feldern im Zuge der Auswertungsmethodik (Kapitel C) sehr unterschiedliche Altersstrukturprofile der Nutzer zugeordnet wurden (Schüler vs. Gesamtbevölkerung ohne Schüler). Aufgrund der demografischen Altersstrukturverschiebung entwickeln sich daher die Bezugsgrößen möglicher Kostenremanenzeffekte in den beiden Aufgabenfeldern sehr unterschiedlich. Zudem definiert §10 FAG besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Schülerbeförderung. Diese betreffen aber nicht den gesamten ÖPNV. Auch mit Blick auf eine möglichst passgenaue Umsetzung der empirischen Ergebnisse in ergänzende Regelungen des FAG erschien daher eine Zusammenführung der beiden Aufgabenfelder nicht zielführend.

Darüber hinaus haben sich beide kommunalen Spitzenverbände in den eben zitierten Schreiben für eine Einbeziehung der kostenrechnenden Einrichtungen für Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Müllentsorgung ausgesprochen. Auf die Gründe deren Nichtberücksichtigung im Rahmen der vorliegenden Studie ist bereits im vorstehenden Abschnitt B.2 eingegangen worden.

Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 20 Schulverwaltung
- 211 Grundschulen einschl. Vorklassen
- 212 Sekundarschulen mit Förderstufen und Abendklassen
- 23 Gymnasien, Abendgymnasien, Kollegs ohne berufliche Gymnasien
- 24 Berufsbildendes Schulwesen
- 27 Sonderschulen (Förderschulen)
- 281 Gesamtschulen (integrierte, kooperative und Schulverbund)
- 293 Fördermaßnahmen für Schüler
- 295 Sonstige schulische Angelegenheiten

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 211 Grundschulen
- 216 Sekundarschulen
- 217 Gymnasien
- 218 Gesamtschulen
- 221 Förderschulen
- 231 Berufsbildende Schulen
- 242 Fördermaßnahmen für Schüler
- 243 Sonstige schulische Aufgaben

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
20 Schulverwaltung	epW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
211 Grundschulen ...	epW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
212 Sekundarschulen ...	epW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
23 Gymnasien, ...	epW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
24 Berufsb. Schulwesen ...	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
27 Sonderschulen ...	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
281 Gesamtschulen ...	epW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
285 Freie Waldorfschulen	epW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
293 Fördermaßnahmen ...	efW (a.)	efW (a.)	efW (a.)
295 Sonst schulische Ang. ...	epW (a.)	epW (a.)	epW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Allgemeine Verwaltungsaufgaben

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

0	Allgemeine Verwaltung
00	Gemeindeorgane
01	Rechnungsprüfung
02	Hauptverwaltung
03	Finanzverwaltung
05	Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung
06	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung
08	Einrichtungen für Verwaltungsangehörige
60	Bauverwaltung
77	Hilfsbetriebe der Verwaltung
88	Allgemeines Grundvermögen
89	Allgemeines Sondervermögen

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

111	Verwaltungssteuerung und Service
121	Statistik und Wahlen

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
0	Allg. Verwaltung	epW (a.)	epW (a.)
00	Gemeindeorgane	epW (a.)	epW (a.)
01	Rechnungsprüfung	epW (a.)	epW (m.)
02	Hauptverwaltung	epW (m.)	epW (m.)
03	Finanzverwaltung	epW (m.)	epW (m.)
05	Besond. Dienststellen ...	üpW (m.)	üpW (m.)
06	Einr. für die ges. Verw.	epW (m.)	epW (m.)
08	Einr. für Verw. ...	epW (m.)	epW (m.)
408	Versicherungsamt	epW (m.)	epW (m.)
60	Bauverwaltung	epW (m.)	üpW (m.)
77	Hilfsbetriebe der Verw.	epW (m.)	epW (m.)
88	Allg. Grundvermögen	efW (a.)	efW (a.)
89	Allg. Sondervermögen	efW (a.)	efW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Bauen und Wohnen

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 365 Denkmalschutz und -pflege
- 61 Ortsplanung, Vermessung, Bauordnung
- 62 Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 511 Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen
- 521 Bau- und Grundstücksordnung
- 522 Wohnbauförderung
- 523 Denkmalschutz und -pflege

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
365 Denkmalschutz u. -pflege	efW (m.)	epW (m.)	üpW (m.)
61 Ortsplanung, ...	epW (m.)	epW (m.)	üpW (a.)
62 Wohnungsbauförd. ...	efW (a.)	üpW (a.)	üpW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Bundes- und Landesstraßen

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 660 Bundesstraßen
665 Landesstraßen

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 543 Landesstraßen
544 Bundesstraßen

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
660 Bundesstraßen	üpW (a.)	üpW (a.)	efW (a.)
665 Landesstraßen	üpW (a.)	üpW (a.)	efW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

63	Gemeindestraßen
65	Kreisstraßen
67	Straßenbeleuchtung und -reinigung
670	Straßenbeleuchtung
675	Straßenreinigung
68	Parkeinrichtungen

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

541	Gemeindestraßen
542	Kreisstraßen
545	Straßenreinigung, Winterdienst, Straßenbeleuchtung
546	Parkeinrichtungen

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
63	Gemeindestraßen	epW (a.)	epW (a.)
65	Kreisstraßen	efW (a.)	epW (a.)
67	Straßenbel. u. -reinig.	epW (m.)	epW (m.)
670	Straßenbeleuchtung	epW (m.)	epW (m.)
675	Straßenreinigung	epW (a.)	epW (a.)
68	Parkeinrichtungen	efW (a.)	efW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld als Ganzes sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant. Allerdings erhalten die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Straßenbaulast von Kreisstraßen besondere Ergänzungszuweisungen nach den Regelungen des §11 FAG in Höhe eines Festbetrags pro km Kreisstraße in ihrer Baulast. Durch die vollständige Unabhängigkeit dieser Bemessungsgrundlage von der Einwohnerzahl entspricht die bestehende Regelung des §11 FAG einer „vollständigen Remanenz“ (Steigung $s = 0$) im Sinne der Definition in Abbildung 14).

Gesundheit inkl. Krankenhäuser

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

50	Gesundheitsverwaltung
51	Krankenhäuser
54	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege
86	Kur- und Badebetriebe

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

411	Krankenhäuser
412	Gesundheitseinrichtungen
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege
418	Kur- und Badeeinrichtungen

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>	
50	Gesundheitsverwaltung	efW (a.)	üpW (m.)	üpW (m.)
51	Krankenhäuser	efW (a.)	üpW (m.)	üpW (m.)
54	Sonst. Einrichtungen ...	efW (a.)	üpW (m.)	üpW (m.)
86	Kur- und Badebetriebe	efW (a.)	efW (a.)	efW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Grundsicherung für Arbeitsuchende

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 405 Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende
 482 Grundsicherung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 312 Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
405	Verw. d. Grundsich.	efW (a.)	epW (a.)
482	Grundsich. n. d. Zw. Buch	efW (a.)	epW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ sind die besonderen Ergänzungszuweisungen nach § 7 FAG (Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende) relevant. Durch den gewählten Zuschnitt der Aufgabenfelder betreffen die besonderen Ergänzungszuweisungen nach §7 FAG kein anderes Aufgabenfeld.

Jugendarbeit

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 451 Jugendarbeit
- 460 Einrichtungen der Jugendarbeit

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 362 Jugendarbeit
- 366 Einrichtungen der Jugendarbeit

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
451 Jugendarbeit	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
460 Einr. d. Jugendarbeit	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Kindertagesstätten und Kindertagespflege

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 454 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege
- 46 Einrichtungen der Jugendhilfe
- 464 Tageseinrichtungen für Kinder

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 361 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege
- 365 Tageseinrichtungen für Kinder

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
454 Förd. v. Kindern in ...	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
46 Einr. d. Jugendhilfe	epW (m.)	epW (a.)	epW (a.)
464 Tageseinr. f. Kinder	epW (a.)	epW (a.)	epW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Kultur

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 30 Verwaltung kultureller Angelegenheiten
- 331 Theater
- 332 Musikpflege (ohne Musikschulen)
- 333 Musikschulen
- 34 Sonstige Kulturpflege
- 366 Heimatpflege
- 37 Kirchliche Angelegenheiten

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 261 Theater
- 262 Musikpflege
- 263 Musikschulen
- 281 Heimat- und sonstige Kulturpflege
- 291 Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
30	Verw. kult. Angelegenh.	efW (a.)	efW (a.)
331	Theater	efW (m.)	efW (m.)
332	Musikpflege ...	efW (a.)	efW (a.)
333	Musikschulen	efW (m.)	efW (m.)
34	Sonstige Kulturpflege	efW (a.)	efW (a.)
366	Heimatpflege	efW (a.)	efW (a.)
37	Kirchl. Angelegenheiten	efW (a.)	efW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 11 Öffentliche Ordnung
- 13 Brandschutz
- 14 Katastrophenschutz
- 16 Rettungsdienst

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 122 Ordnungsangelegenheiten
- 126 Brandschutz
- 127 Rettungsdienst
- 128 Katastrophenschutz

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
11 Öffentliche Ordnung	üpW (a.)	üpW (a.)	üpW (a.)
13 Brandschutz	epW (a.)	epW (m.)	epW (m.)
14 Katastrophenschutz	efW (a.)	üpW (a.)	üpW (a.)
15 Verteidigungslast.-Verw.	k. B.	k. B.	k. B.
16 Rettungsdienst	efW (a.)	epW (a.)	epW (m.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

ÖPNV (ohne Kosten der Schülerbeförderung)

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

792 Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)
82 Verkehrsunternehmen

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

547 ÖPNV

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
792 Förderung d. öffentl. ...	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
82 Verkehrsunternehmen	efW (a.)	epW (m.)	epW (m.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Park- und Gartenanlagen und Bestattungswesen

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 58 Park- und Gartenanlagen
- 59 Sonstige Erholungseinrichtungen
- 75 Bestattungswesen

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 551 Öffentliches Grün/ Landschaftsbau
- 553 Friedhofs- und Bestattungswesen

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
58 Park- u. Gartenanlagen	efW (a.)	efW (a.)	efW (a.)
59 Sonst. Erholungseinr.	efW (a.)	efW (a.)	efW (a.)
75 Bestattungswesen	üpW (a.)	üpW (m.)	epW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Schülerbeförderung

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

290 Schülerbeförderung

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

241 Schülerbeförderung

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
290	Schülerbeförderung	efW (a.)	epW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld „Schülerbeförderung“ sind die besonderen Ergänzungszuweisungen nach §10 FAG (Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Schülerbeförderung) relevant. Durch den gewählten Zuschnitt der Aufgabenfelder betreffen die besonderen Ergänzungszuweisungen nach §10 FAG kein anderes Aufgabenfeld.

Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 461 Einrichtungen der Jugendsozialarbeit, Schülerheime, Wohnheime für Auszubildende
- 462 Einrichtungen der Familienförderung
- 463 Einrichtungen für werdende Mütter
- 465 Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen
- 466 Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige sowie für die Inobhutnahme
- 468 Sonstige Einrichtungen

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 367 Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
461 Einr. d. Jugendsoz.arb.	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
462 Einr. d. Familienförder.	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
463 Einr. f. werdende Mütter	efW (a.)	efW (a.)	efW (a.)
465 Erziehungs-, Jugend- ...	epW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
466 Einr. f. Hilfe z. Erzieh. ...	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
468 Sonstige Einrichtungen	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (inkl. Hilfe zur Erziehung)

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

407	Verwaltung der Jugendhilfe
45	Jugendhilfe nach dem KJHG
452	Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz
453	Förderung der Erziehung in der Familie
455	Hilfe zur Erziehung
456	Hilfe für junge Volljährige/ Inobhutnahme
457	Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Pflegschaft u.ä.
458	Übrige Hilfen

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
-----	--

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
407	Verw. d. Jugendhilfe	efW (a.)	epW (a.)
45	Jugendhilfe n. KJHG	efW (a.)	epW (a.)
452	Jugendsoz. arb., erzie. ...	efW (a.)	epW (a.)
453	Förd. d. Erzieh. i. d. Fam.	efW (a.)	epW (a.)
455	Hilfe zur Erziehung	efW (a.)	epW (a.)
456	Hilfe f. junge Volljähr./ ...	efW (a.)	epW (a.)
457	Adoptionsverm., ...	efW (a.)	epW (a.)
458	Übrige Hilfen	efW (a.)	epW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für einzelne Leistungen des Aufgabenfeldes „Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (inkl. Hilfe zur Erziehung)“ sind die besonderen Ergänzungszuweisungen nach §9 FAG (Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Hilfe zur Erziehung) relevant. Durch den gewählten Zuschnitt der Aufgabenfelder betreffen die besonderen Ergänzungszuweisungen nach §9 FAG kein anderes Aufgabenfeld.

Sozialhilfe SGB XII

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 400 Allgemeine Sozialverwaltung
- 41 Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)
- 410 Hilfe zum Lebensunterhalt
- 411 Hilfe zur Pflege
- 412 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
- 413 Hilfen zur Gesundheit
- 414 Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfen in anderen Lebenslagen
- 485 Grundsicherungsgesetz

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 311 Grundversorgung und Hilfen

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
400 Allgemeine Sozialverw.	efW (m.)	üpW (m.)	üpW (m.)
41 Sozialhilfe nach d. ...	efW (m.)	epW (a.)	epW (a.)
410 Hilfe zum Lebensunterh.	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
411 Hilfe zur Pflege	efW (a.)	üpW (a.)	üpW (a.)
412 Eingliederungshilfe für ...	efW (a.)	üpW (a.)	üpW (a.)
413 Hilfen zur Gesundheit	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
414 Hilfe z. Überwindung ...	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)
485 Grundsicherungsgesetz	efW (a.)	epW (a.)	epW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für viele der Leistungen des Aufgabenfeldes „Sozialhilfe SGB XII“ sind die besonderen Ergänzungszuweisungen nach §8 FAG (Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Sozialhilfe) relevant. Durch den gewählten Zuschnitt der Aufgabenfelder betreffen die besonderen Ergänzungszuweisungen nach §8 FAG kein anderes Aufgabenfeld.

Sport und Freizeit

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 55 Förderung des Sports
- 56 Eigene Sportstätten
- 57 Badeanstalten

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 421 Förderung des Sports
- 424 Sportstätten und Bäder

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
55 Förderung des Sports	efW (a.)	efW (a.)	efW (a.)
56 Eigene Sportstätten	efW (a.)	efW (a.)	efW (a.)
57 Badeanstalten	efW (a.)	efW (a.)	efW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 12 Umweltschutz
- 360 Naturschutz und Landschaftspflege
- 69 Wasserläufe, Wasserbau

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 552 Öffentliche Gewässer/ Wasserbauliche Anlagen
- 554 Naturschutz und Landschaftspflege
- 561 Umweltschutzmaßnahmen

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
12	Umweltschutz	üpW (a.)	üpW (a.)
360	Naturschutz u. ...	üpW (a.)	üpW (a.)
69	Wasserläufe, Wasserbau	epW (a.)	üpW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Versorgungsunternehmen

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

810	Elektrizitätsversorgung
813	Gasversorgung
816	Fernwärmeversorgung
817	Kombinierte Versorgungsunternehmen
83	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

531	Elektrizitätsversorgung
532	Gasversorgung
534	Fernwärmeversorgung
535	Kombinierte Versorgungsunternehmen

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
810	Elektrizitätsversorgung	efW (a.)	efW (a.)
813	Gasversorgung	efW (a.)	efW (a.)
816	Fernwärmeversorgung	efW (a.)	efW (a.)
817	Kombi. Versorgungsunt.	efW (a.)	efW (a.)
83	Kombi. Versorgungs- u.	efW (a.)	efW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Volksbildung

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 350 Volkshochschulen
- 352 Öffentliche Büchereien
- 355 Sonstige Volksbildung

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 271 Volkshochschulen
- 272 Bibliotheken, Büchereien
- 273 Sonstige Volksbildung

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

eW: eigener Wirkungskreis, üpW = übertragener Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
350 Volkshochschulen	efW (m.)	efW (m.)	efW (m.)
352 Öffentliche Büchereien	efW (a.)	efW (a.)	efW (a.)
355 Sonstige Volksbildung	efW (a.)	efW (a.)	efW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Weitere soziale Angelegenheiten

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

406	Aufgaben nach dem Betreuungsgesetz
42	Durchführung d. Asylbewerberleistungsgesetz
43	Soziale Einrichtungen
431	Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)
432	Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen (ohne Sozialstationen)
433	Soziale Einrichtungen für Behinderte
435	Soziale Einrichtungen für Wohnungslose
436	Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer
437	Frauenhäuser
438	Sozialstationen
439	Andere soziale Einrichtungen
47	Förderung anderer Träger der Wohlfahrtspflege
481	Unterhaltsvorschuss
484	Bundesprogramm Kommunal-Kombi
486	Betreuungsgesetz
487	Leistungen für politische Häftlinge nach dem Häftlingshilfegesetz
488	Wohngeld
49	Sonstige soziale Angelegenheiten

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

313	Hilfen für Asylbewerber
315	Soziale Einrichtungen
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege
341	Unterhaltsvorschussleistungen
343	Betreuungsleistungen
344	Hilfen politische Häftlinge
345	Bundeskindergeld
346	Wohngeld
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen

noch: Weitere soziale Angelegenheiten

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (katedral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
406	Aufg. n. d. Betreuungsges.	efW (a.)	epW (a.)
42	Durchf. d. Asylbewerbe. ...	efW (a.)	üpW (a.)
43	Soz. Einrichtungen	efW (m.)	epW (m.)
431	Soz. Einr. f. Ältere	efW (a.)	epW (a.)
432	Soz. Einr. f. Pflegebe.	efW (a.)	efW (a.)
433	Soz. Einr. f. Behind.	efW (a.)	efW (a.)
435	Soz. Einr. f. Wohnungsl.	üpW (m.)	üpW (m.)
436	Soz. Einr. f. Aussiedler u.	efW (a.)	üpW (a.)
437	Frauenhäuser	efW (a.)	epW (a.)
438	Sozialstationen	efW (a.)	efW (a.)
439	Andere soz. Einr.	efW (a.)	efW (a.)
44	Kriegsopferfürs. u. ...	k. B.	k. B.
47	Förderung and. Träger d.	efW (a.)	epW (m.)
480	Bundeskindergeld	nicht definiert	nicht definiert
481	Unterhaltsvorschuss	efW (a.)	üpW (a.)
484	Bundespr. Kom.-Kombi	epW (a.)	epW (a.)
486	Betreuungsgesetz	efW (a.)	epW (a.)
487	Leist. f. pol. Häftlinge ...	efW (a.)	üpW (a.)
488	Wohngeld	üpW (a.)	üpW (a.)
49	Sonst. soz. Angelegenh.	efW (a.)	üpW (m.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Wirtschaft und Tourismus

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

73	Märkte
74	Schlacht- und Viehhöfe
76	Sonstige öffentliche Einrichtungen
78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft
790	Fremdenverkehr
791	Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr
793	Förderung der Schifffahrt und des Luftverkehrs
799	Sonstiges
80	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen
84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung
85	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen
87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr
555	Land- und Forstwirtschaft
571	Wirtschaftsförderung
573	Allgemeine Einrichtungen und Wirtschaftliche Unternehmen
575	Tourismus

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
73	Märkte	efW (a.)	efW (a.)
74	Schlacht- und Viehhöfe	efW (a.)	üpW (a.)
76	Sonst. Öff. Einrichtungen	efW (a.)	efW (a.)
78	Förd. d. Land- u. Forstwirt.	efW (a.)	efW (a.)
790	Fremdenverkehr	efW (a.)	efW (a.)
791	Sonst. Förd. v. Wirtschaft	efW (a.)	efW (a.)
793	Förd. d. Schifffahrt u. d. ...	efW (a.)	efW (a.)
799	Sonstiges	efW (a.)	efW (a.)
80	Verw. d. wirtschaftl. U. ...	efW (a.)	efW (a.)
84	Untern. d. Wirtschaftsförd.	efW (a.)	efW (a.)
85	Land- u. forstwirtschaft. ...	efW (a.)	efW (a.)
87	Sonst. Wirtschaftl. Untern.	efW (a.)	efW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

Wissenschaft, Forschung und Ausstellungen

Definition des Aufgabenfeldes nach kameraler Gliederung

- 31 Wissenschaft und Forschung
- 321 Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen und Ausstellungen
- 323 Zoologische und Botanische Gärten

Definition des Aufgabenfeldes nach Produktgruppen der doppischen Haushaltsführung

- 251 Wissenschaft und Forschung
- 252 Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen
- 253 Zoologische und Botanische Gärten

Wirkungskreise und Pflichtigkeit

Aus Gründen der methodischen Vollständigkeit erfolgt eine Zuordnung für alle Kombinationen aus Gliederungsnummern und Gemeindetyp, d.h. auch für Kombinationen, in denen die betreffende Gemeindegruppe im Normalfall gar nicht tätig ist. Verwendete Abkürzungen:

efW: eigener freiwilliger Wirkungskreis, epW: eigener pflichtiger Wirkungskreis, üpW = übertragener (und damit pflichtiger) Wirkungskreis, a. = ausschließlich, m. = mehrheitlich, k.B. = kaum Buchungen

<u>Gliederungsnummer (kameral)</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>kreisfr. Städte</u>	<u>Kreise</u>
31	Wissensch. u. Forschung	efW (a.)	efW (a.)
321	Nichtwissensch. Museen	efW (a.)	efW (a.)
323	Zool. u. Bot. Gärten	efW (a.)	efW (a.)

Besondere Ergänzungszuweisungen nach §§ 7-11 FAG i.d.F. vom 18.12.2012

Für das Aufgabenfeld sind die besonderen Ergänzungszuweisungen der §§ 7-11 FAG Sachsen-Anhalt nicht relevant.

C. Empirische Bestimmung aufgabenbezogener Kostenremanenzen für die Kommunen in Sachsen-Anhalt

C.1. Vorliegende Arbeiten

Im Verlauf der letzten Jahre rückt das Thema auftretender Kostenremanenzen bei einer Bevölkerungsschrumpfung zunehmend in den Vordergrund kommunalfinanzpolitischer Überlegungen. Im Rahmen des Forschungsprogramms „Aufbau Ost“ erfolgte durch Pohlen et al. (2007) eine Bestandsaufnahme demografischer Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen mit Bezug auf den gesamten Raum Ostdeutschlands, wobei insbesondere die Region Brandenburg hervorgehoben wird. Darüber hinaus bildeten im Auftrag der Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e. V. Zusammenhänge zwischen Demografie und öffentlichen Haushalten im Zeitraum bis 2030 den Untersuchungsgegenstand einer Studie des IW Consult GmbH Köln (2011). Hierbei standen ebenfalls spezielle Fragen der Remanenzkostenbestimmung im Vordergrund.

Darüber hinaus wurde eine recht detaillierte Bestandsaufnahme zum kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt durch Deubel (2012) vorgenommen. Es wurde darin der aufgabenorientierte Finanzausgleich mit Blick auf eine Projektion bis zum Jahr 2020 einer Analyse unterzogen. Parallel dazu beschäftigen sich einige Autoren im Speziellen mit der Herausforderung zur empirischen Messung von Remanenzeffekte. Neben Gutsche (2006) werden u. a. durch Eck/Steinbrecher/Thater (2012) z. T. sehr unterschiedliche Ansätze einer Remanenzkostenerfassung verfolgt.

Im April 2013 schließlich hat der Wissenschaftliche Beirat bei Bundesministerium der Finanzen ein Übersichtsgutachten zu „Finanzpolitische(n) Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System“ vorgelegt. Hier wird explizit auf kommunale Finanzausgleiche und Kostenremanenzen eingegangen. Dennoch kann die Zusammenschau zu den im vorliegenden Gutachten interessierenden Fragen wenig beitragen. Zum einen wird die dort vertretene These, Kostenremanenzen seien – kurz gefasst - fast nie zu beobachten, aus ei-

ner Literatur abgeleitet, die sich überwiegend allgemein mit Skaleneffekte beschäftigt, nicht speziell mit Kostenremanenzen. Kostenremanenzen jedoch definieren sich (s.u.) explizit als Ausnahme von der allgemeinen Skalenökonomik, sie bedürfen mithin einer spezifisch zugeschnittenen Empirie. Zudem werden in der Betrachtung des Beirats nur ausgewählte physische (Netz-)Infrastrukturen als Feld zugelassen, wo Kostenremanenzen insofern als *objektiv* anerkannt werden, als sie sich jeglicher politischer Anpassungsstrategie entzögen. Aus dieser Sicht erscheinen Remanenzen, die bei Organisations-, Personal-, Sozial- und den meisten Investitionskosten auftreten, durchweg als Phänomene, die durch forcierte politische Reformen vermeidbar wären und werden daher als kommunale Finanzbedarfe nicht anerkannt. In der Tat können auftretende Remanenzen darauf verweisen, dass organisatorische und/oder Gebietsreformen (partiell) Abhilfe schaffen *könnten*. Daraus zu aber schlussfolgern, dass Kostenremanenzeffekte grundsätzlich nicht – auch nicht vorübergehend – anzuerkennen sind, ist eine ordnungspolitische Empfehlung, die mit Blick auf die verfassungspolitischen und – um nur ein Beispiel zu nennen – beamtenrechtlichen Rahmensetzungen in den meisten Ländern objektiv kaum realisierbare Anforderungen stellt. Das gilt besonders in Ländern wie Sachsen-Anhalt, die durch umfangreiche Gebietsreformen in den letzten Jahren viele potenzielle Reformfelder schon stark „ausgereizt“ haben.

Insgesamt ist damit zu konstatieren, dass breiter aufgestellte und empirisch saubere Ermittlungen speziell von Kostenremanenzen im öffentlichen Sektor Deutschlands die Ausnahme darstellen und meistens eng auf spezielle Fragestellungen zugeschnitten sind. Das heißt, dass streckenweise wissenschaftliches Neuland betreten wird, wenn mit dem vorliegenden Gutachten für das Land Sachsen-Anhalt einen transparenten Berechnungsvorschlag entwickelt wird, der auch auf zukünftige Ausgleichsjahre anwendbar ist und darüber hinaus den Ansprüchen des Landesverfassungsgerichts genügt.

C.2. Definition des Begriffs „Kostenremanenz“

Das Phänomen der Kostenremanenz beschäftigt die betriebswirtschaftliche Kostentheorie seit Mitte der 1920er Jahre. Er kennzeichnet die Trägheit betrieblicher Gemeinkosten in Schrumpfungsphasen.

Aus den vorliegenden Arbeiten (Abschnitt C.1) sowie eigenen Überlegungen des Gutachterteams wurde die folgende Definition (Abbildung 1) des Begriffs „Kostenremanenz“ entwickelt, der im Folgenden Grundlage der empirischen Bestimmung dessen Relevanz (in diesem Kapitel) sowie einer möglichen Berücksichtigung im FAG Sachsen-Anhalt (in den nachfolgenden Kapiteln) bildet.

<p>Definition: <i>Kommunale Kostenremanenz ist der Kostenanteil einer kommunalen Aufgabenerfüllung, der entsteht, wenn sich innerhalb eines Betrachtungszeitraums ein Rückgang der Einwohnerzahl in den für die Nutzung bzw. Finanzierung relevanten Altersgruppen schneller vollzieht als eine für die Kommune und die Nutzer realisierbare sowie rechtlich zulässige Anpassung der infrastrukturellen und organisatorischen Strukturen der Aufgabenerfüllung vollzogen werden kann, so dass das aufgabenspezifische Defizit (= aufgabenbezogene Ausgaben minus aufgabenbezogene Einnahmen) innerhalb des betreffenden kommunalen Haushalts langsamer (oder gar nicht) zurückgeht als die Einwohnerzahl in den relevanten Altersgruppen.</i></p>
--

Abbildung 1 Definition des Begriffs „Kostenremanenz“ im Rahmen der Studie

Zu einigen wichtigen Aspekten dieser Definition ist dazu Folgendes anzumerken:

- Zur Formulierung „...ein Rückgang der Einwohnerzahl [...] schneller vollzieht als...“: Zentrale Fragestellung bei der Betrachtung von Kostenremanenzen ist der Einfluss der Geschwindigkeit des Einwohnerrückgangs auf das aufgabenspezifische Defizit pro Kopf. Fragen des Einflusses der Gemeindegröße auf das Defizit pro Kopf („(Dis-)Economies of Scale“), die u.a. mit der Hauptansatzstaffel des FAG abgebildet werden, sind nicht Gegenstand der Fragestellung dieser Studie.
- Zur Formulierung „...für die Nutzung bzw. Finanzierung relevanten Altersgruppen...“: Begriffsdefinition und daraus abgeleitete empirische Vorgehensweise gehen davon aus, dass für die 24 in Abschnitt B.3 definierten Aufgabenfelder zum Teil unterschiedliche Altersgruppen der Gesamtbevöl-

kerung relevant sind. In Abschnitt C.5 wird daher jedem Aufgabenfeld ein spezifisches Altersprofil zugeordnet, aus dessen Verknüpfung mit der altersdifferenzierten Einwohnerstatistik sich für jede der untersuchten Kommunen aufgabenspezifische Einwohnerentwicklungen ergeben. Wie Abbildung 2 am Beispiel der Landeshauptstadt Magdeburg zeigt, können sich die aufgabenspezifischen Einwohnerzahlen im gleichen Zeitraum sehr unterschiedlich entwickeln.

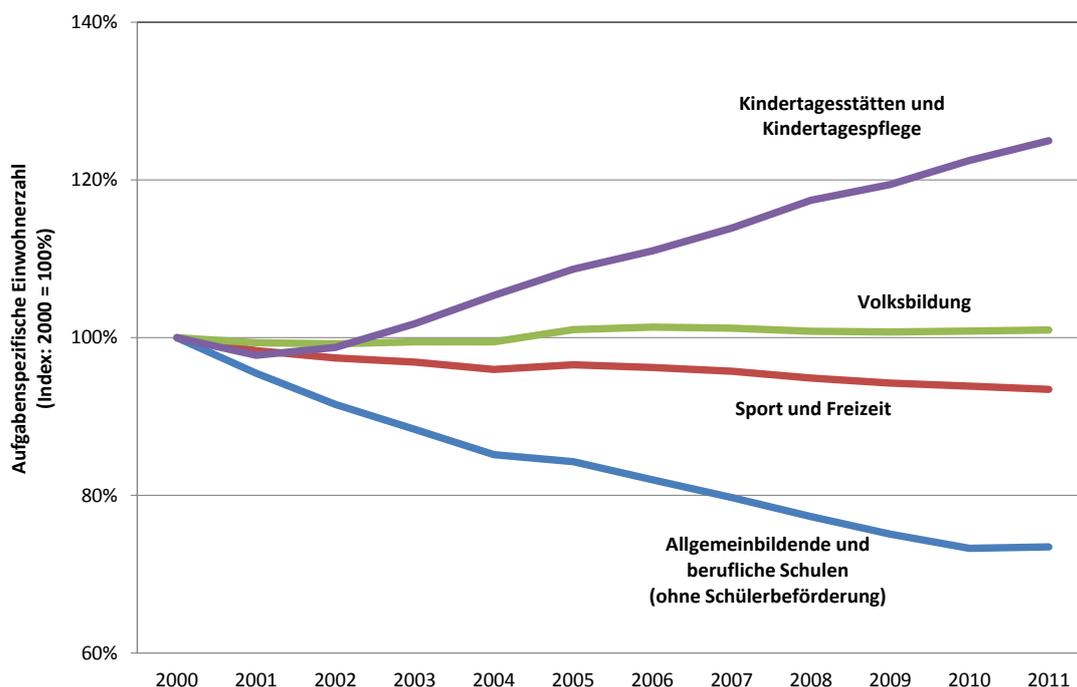


Abbildung 2 Unterschiedliche Entwicklung der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl in Magdeburg 2000-2011

- Zur Formulierung „eine für die Kommune und die Nutzer realisierbare sowie rechtlich zulässige Anpassung“: Im Verständnis des Gutachterteams sind Kostenremanenzen nicht die Zusatzkosten pro Nutzer bzw. Steuerzahler, die sich allein aus dem Rückgang der Zahl der Nutzer bzw. Steuerzahler ohne jegliche Anpassung von Umfang und Struktur der Aufgabenerfüllung ergeben. Vielmehr sind Kostenremanenzen nur der Teil dieser Pro-Kopf-Zusatzkosten, der auch dann noch verbleibt, wenn – in einem realisierbaren und rechtlich zulässigen Rahmen – deutliche Anstrengungen unternommen werden, den Anstieg der demografisch bedingten Pro-Kopf-Kosten der Leis-

tungserbringung so gering wie möglich zu halten. Zu diesen Anstrengungen gehören auch Maßnahmen wie Standortschließungen, Umorganisationen, Angebotsreduzierungen, Personalabbau und der Wechsel technischer Systeme.

Eine perfekte Umsetzung der Definition aus Abbildung 1 im Rahmen der empirischen Quantifizierung der Kostenremanenzeffekte in der kommunalen Aufgabenerfüllung in Sachsen-Anhalt ab dem nachfolgenden Abschnitt C.3 setzt eine belastbare Datenbasis darüber hinaus, welche Anpassungsmaßnahmen zur Reduzierung von Kostenremanenzen von Seiten der Kommunen innerhalb welcher Frist und unter welchen siedlungs-, wirtschafts- und sozialstrukturellen Bedingungen realisierbar sind. Eine solche Datenbasis existiert nicht. In Anlehnung an die Urteilsbegründung des Landesverfassungsgerichts zur Entscheidung vom 9.10.2012 (LVG 57/10) wird zudem darauf verzichtet, eine „Normgemeinde“ für die Quantifizierung der Kostenremanenzen zu definieren.⁵

Ebenfalls in Anlehnung an die Begründung des Landesverfassungsgerichts⁶ wird in den nachfolgend beschriebenen empirischen Auswertungspfaden das *reale* Anpassungsverhalten der Kommunen in den letzten Jahren zur Grundlage der empirischen Herleitung von Kostenremanenzfaktoren herangezogen. Insofern besteht hier Parallelität zu zahlreichen Studien zu kommunalen Finanzausgleichen, bei denen die echten, kaum messbaren Finanzbedarfe durch faktisches Ausgabeverhalten angenähert wird. Den Autoren der Studie ist bewusst, dass dies Verfahren nur eine Annäherung an die in Abbildung 1 wiedergegebene Definition von Kostenremanenz ist, deren exakte empirische Umsetzung aber angesichts der Datenlagen nicht möglich erscheint. Tendenziell werden die auf diese Weise empirisch bestimmten Kostenremanenzfaktoren (Abschnitt C.10) die reale Remanenzeffekte im Sinne der Definition aus Abbildung 1 eher überschätzen.⁷

⁵ Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt: Urteil LVG 57/10 vom 9.10.2012 mit Urteilsbegründung, S. 14f.

⁶ Ebenda, S. 22.

⁷ In gut zu begründenden Ausnahmefällen kann es daher im weiteren Zeitablauf mitunter gerechtfertigt sein, von den empirisch ermittelten Kostenremanenzfaktoren abzuweichen. Im weiteren Verlauf der Untersuchung werden Beispiele für derartige Situationen deutlich werden (Effekte der Gebietsneuordnung, Änderungen in der Aufgabenstruktur u.ä.). Auch müssen in der vorliegenden, auf

C.3. Methodische Herangehensweise über mehrere Pfade der Herleitung und deren Zusammenführung

Im Rahmen des Expertenworkshops des Finanzministeriums ist deutlich geworden, dass im wissenschaftlichen Bereich bisher erst sehr wenige Erfahrungen mit der empirischen Bestimmung von Kostenremanenzeffekten vorliegen. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit der Auswertung der Fachliteratur im Rahmen der Erstellung dieser Studie (Abschnitt C.1).

Eine der wenigen Studien, mit denen in den letzten Jahren demografisch bedingte Kostenremanenzen aufgabenbezogen geschätzt wurden, ist die Untersuchung „Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen“ (Pohlan et al., 2007). An den empirischen Analysen dieser Studie für die Gemeinden im Land Brandenburg sind Teile des Autorenteam des hiermit vorgelegte Gutachtens für Sachsen-Anhalt intensiv beteiligt gewesen. In der damaligen Studie zeigte sich zum einen, dass Kostenremanenzeffekte in relevanter Größenordnung existieren und im Grundsatz auch empirisch bestimmt werden können. Zum anderen wurde aber auch deutlich, dass im Einzelfall die empirische Ermittlung der Kostenremanenz einer bestimmte kommunalen Aufgaben für eine bestimmte Gemeindegruppe in einem bestimmten Bundesland auch zu unklaren Ergebnissen führen kann, weil zeitgleich eine Vielzahl anderer Einflüsse (wirtschaftliche Gesamtlage, Veränderung der Rechtsgrundlagen, Einführung neuer Technologien, Umorganisationen, Veränderung der Buchungspraxis, Gebietsneuordnungen, ...) Spuren die den empirischen Daten (insbesondere den Jahresrechnungsstatistiken) hinterlassen, die nicht (oder nur indirekt) mit der Frage der Kostenremanenzen verknüpft sind. Zudem stehen in manchen Fällen nur relativ wenige Messdaten zur Verfügung (z.B. weil ein bestimmter Gemeindetyp nur selten vorkommt).

Eine grobe Vorabeeschätzung der Ausgangssituation für die beauftragte Untersuchung in Sachsen-Anhalt ergab, dass vergleichbare „Störeinflüsse“ bei der

Sachsen-Anhalt beschränkten Untersuchung Fragen unberücksichtigt bleiben, die erst im Vergleich über die Landesgrenzen hinweg relevant werden könnten. So ist es durchaus denkbar, dass festgestellte Kostenremanenzen bei bestimmten kommunalen Aufgaben unterschiedlich bewertet werden, wenn bekannt ist, ob die Erfüllung dieser Aufgaben in anderen Ländern (aber unter vergleichbaren Bedingungen) mit spürbar höheren oder niedrigeren Durchschnittskosten einhergeht.

empirischen Bestimmung der aufgabenspezifischen Kostenremanenz kommunaler Leistungserbringung auch hier zu erwarten sind. Wesentliche Gründe hierfür sind:

- die kontinuierlichen und in der Summe erheblichen Gebietsneuordnungen in den letzten 10 Jahren auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden;
- die Neuordnung der kreisfreien Städte und Landkreise zum 1. Juli 2007;
- die geringe Zahl (3) der kreisfreien Städte;
- aufgabenspezifische Veränderungen der Rechtsgrundlage im Betrachtungszeitraum (2000-2011). Beispiele sind die Umstrukturierung vieler Sozialleistungen des SGB durch die „Hartz-Gesetze“ oder die Einführung von Rechtsansprüchen auf Kinderbetreuung;
- die sukzessive Umstellung von der kameralen auf die doppische Buchführung in den kommunalen Haushalten.

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen in Sachsen-Anhalt und den Erfahrungen aus zurückliegenden Projekten wurde entschieden, eine Methodik zur Schätzung der aufgabenspezifischen Kostenremanenz zu wählen, die nicht allein auf einem einzigen empirischen Schätzverfahren beruht, sondern eine Vielzahl von Betrachtungspfaden parallel beschreitet und deren Ergebnis anschließend zu einer Gesamtschätzung zusammenführt.

Wie Abbildung 3 in einem Schaubild deutlich macht wurden insgesamt acht Pfade beschritten, um für jedes der 24 in Kapitel B definierten kommunalen Aufgabenfelder sowie für jede der drei Gemeindegruppen (kreisangehörige Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte) einen Kostenremanenzfaktor zu schätzen. Wie im Zusammenhang mit der Zusammenführung dieser acht Pfade in Abschnitt C.10 noch detaillierter ausgeführt wird, liefert erwartungsgemäß nicht jeder Einzelpfad in allen dieser $24 \times 3 = 72$ Fällen ein vollständig belastbares Ergebnis. Die Vielzahl der beschrittenen Pfade ermöglichte es aber, in allen Fällen einen begründeten Schätzwert für die Relevanz von Kostenremanenzeffekten für die betreffende Gemeindegruppe abzuleiten.

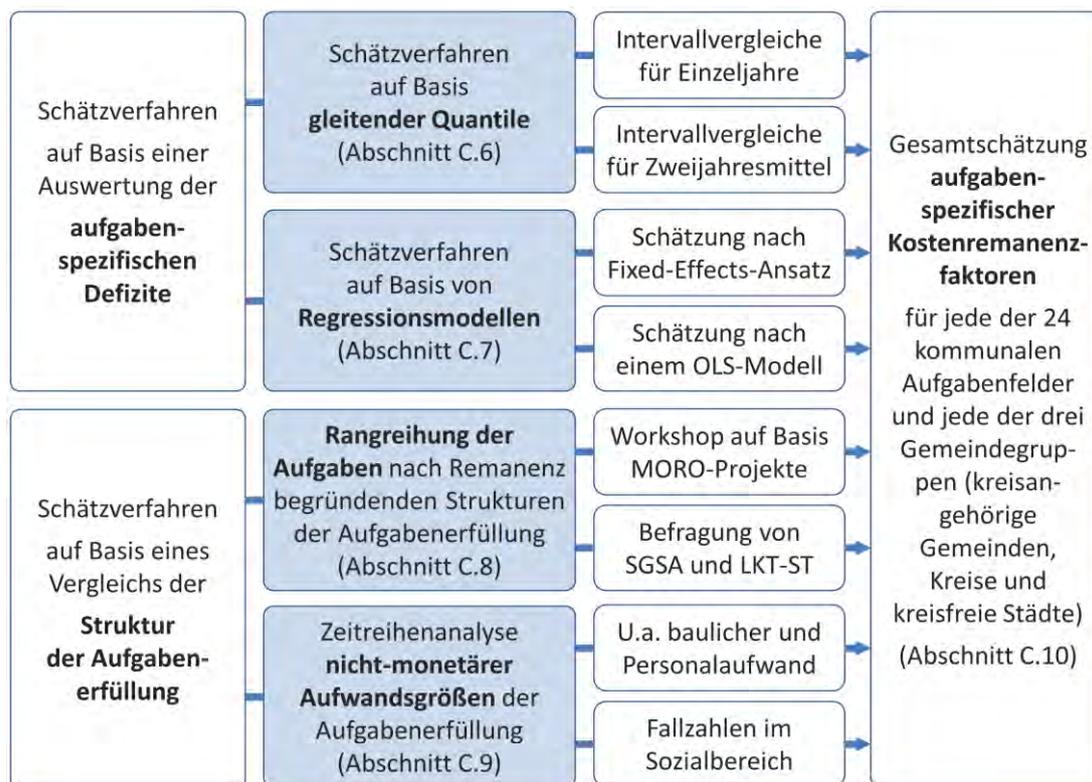


Abbildung 3 Schätzung der aufgabenspezifischen Kostenremanenzfaktoren in dieser Studie auf Basis einer Vielzahl unterschiedlicher Analysemethoden

Das methodische Vorgehen in den acht beschrittenen Pfaden wird in den nachfolgenden Abschnitten C.6 bis C.9 detailliert erläutert. Die Darstellung erfolgt auf der Ebene der vier in Abbildung 3 farblich unterlegten Hauptpfade:

- Schätzverfahren auf Basis gleitender Quantile (Abschnitt C.6)
- Schätzverfahren auf Basis von Regressionsmodellen (Abschnitt C.7)
- Rangreihung der Aufgabefelder nach Remanenz begründenden Strukturen ihrer Aufgabenerfüllung (Abschnitt C.8)
- Zeitreihenanalysen nicht-monetärer Aufwandsgrößen der Aufgabenerfüllung (Abschnitt C.9)

Die ersten beiden dieser vier Hauptpfade basieren auf einer Auswertung der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken für den Zeitraum 2000 bis 2011 und deren Gegenüberstellung mit der demografischen Entwicklung. Grundlage des dritten Hauptpfades („Rangreihung“) bildet ein eher qualitativer Ansatz. Im letzten Hauptpfad („Zeitreihen“) wurden eine Vielzahl weiterer Daten zu den Auf-

gabenfeldern zusammengetragen, die den Aufwand der kommunalen Leistungserbringung in nicht-monetären Größen beschreiben (z.B. die Zahl der Schulstandorte, die Zahl der Einrichtungen, die Zahl der zu bearbeitenden Bauanträge oder die Betriebskilometer im kommunalen ÖPNV). Auch diesen Kennwerten wurden Daten der demografischen Entwicklung gegenübergestellt.

Für die Abarbeitung der verschiedenen Analysepfade war eine Vielzahl von Daten notwendig. Die beiden wichtigsten Datenbereiche sind die kommunalen Jahresrechnungsstatistiken sowie die kommunalen Einwohnerdaten. Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die Studie wird in den beiden unmittelbar nachfolgenden Abschnitten C.4 und C.5 zunächst auf deren Herkunft und Aufbereitung eingegangen, bevor ab Abschnitt C.6 deren Nutzung in den acht Analysepfaden im Mittelpunkt der Darstellung steht.

C.4. Aufgabenspezifisches kommunales Defizit der laufenden Rechnung

Zentrale Datengrundlage der Studie sind die Jahresrechnungsstatistiken der Kommunen in Sachsen-Anhalt für den Zeitraum 2000 bis 2011. Diese wurden für das Gutachten durch das Statistische Landesamt Sachsen-Anhalt bereitgestellt. Die bereitgestellten Daten beinhalteten bereits

- eine Umrechnung aller Daten auf einen einheitlichen Gebietsstand zum 31.12.2012.
- eine Überführung von doppischen Kommunalhaushalten in die kamerale Gliederungsstruktur der Jahresrechnungsstatistiken auf Basis der Überleitungsregelungen („Gliederung ↔ Produkte“) des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt.⁸
- eine Berücksichtigung der kommunalen Zweckverbände.

Räumlich differenzierten die bereitgestellten Daten zwischen 248 Kommunen zum 31.12.2012 (davon 234 kreisangehörige Gemeinden, 3 kreisfreie Städte und

⁸ Bei der in Kapitel B dargestellten Herleitung der 24 Aufgabenfelder für die empirische Untersuchung dieser Studie wurde darauf geachtet, dass sich auch diese Überleitungen eindeutig einem der 24 Aufgabenfelder zuordnen lassen.

11 Landkreise). Wie Abbildung 4 noch einmal grafisch darstellt wurden diese 248 Kommunen für die empirischen Auswertungen zu 133 Auswertungskommunen zusammengefasst. Diese Reduzierung der räumlichen Detaillierung erfolgt ausschließlich im Bereich der Verbandsgemeinden. Diese wurden jeweils mit allen ihren Mitgliedsgemeinden zu einer Auswertungskommune zusammengefasst. Dazu wurden die Haushaltspläne der Mitgliedskommunen sowie der Verbandsgemeinde selbst für jedes Betrachtungsjahr zu einem fiktiven Gesamthaushalt aufaddiert. Die Differenzierung nach Gliederungs- und Gruppierungsnummern wurde dabei natürlich beibehalten.

Die Zusammenfassung der Verbandsgemeinden mit ihren Mitgliedsgemeinden begründet sich vor allem aus den beiden folgenden Überlegungen:

- Auf der Ebene der einzelnen Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden sind die aufgabenspezifischen Defizite der laufenden Rechnung sehr stark von dem mehr- oder weniger zufälligen Vorhandensein von Einrichtungen geprägt. Diese Zufälligkeit ist auf der Ebene der Gesamtheit aus Verbandsgemeinde plus aller Mitgliedsgemeinden deutlich geringer.
- Bei der empirischen Schätzung von Kostenremanenzen geht es immer wieder um die Frage, um wie viel Prozent das aufgabenspezifische Defizit zurückgeht, wenn die für die Aufgabe relevante Bevölkerungsgruppe um einen bestimmten Anteil (z.B. 1%) zurückgeht. Im Mittelpunkt stehen somit Vergleiche der anteiligen Veränderungen von aufgabenspezifischen Defiziten (Ausgaben minus Einnahmen) und Einwohnerzahlen. Rein rechnerisch schwankt beides auf der Ebene der Mitgliedsgemeinden deutlich stärker als bei größeren Gebietseinheiten, weil aufgrund der Kleinheit der Absolutzahl wenige 1.000 EUR bzw. wenige Einwohner in einer bestimmten Altersgruppe erhebliche prozentuale Veränderungen bedeuten können. Dies führt in aller Regel zu schlecht interpretierbaren empirischen Ergebnissen.

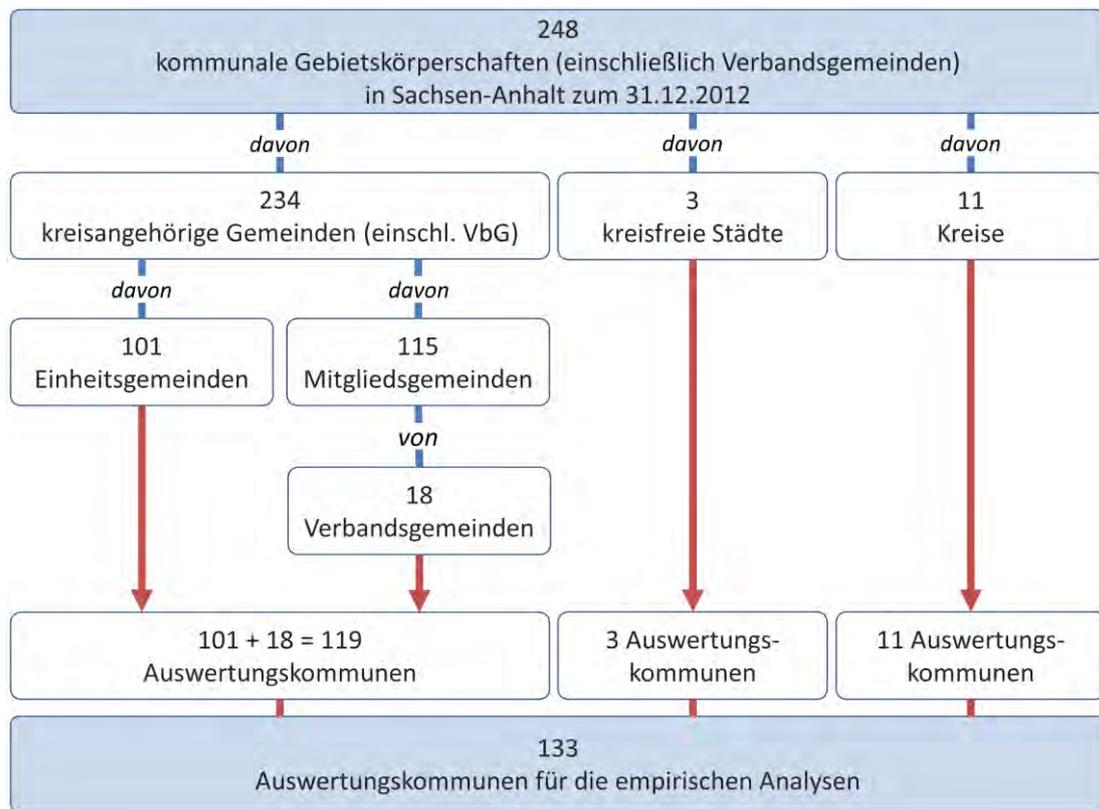


Abbildung 4 Zusammenfassung der 248 kommunalen Gebietskörperschaften in Sachsen-Anhalt zum 31.12.2012 zu 133 Auswertungskommunen für die empirischen Analysen durch Zusammenfassung der Daten der 18 Verbandsgemeinden mit den Daten ihrer jeweiligen (insgesamt 133) Mitgliedsgemeinden

Neben der räumlichen Zusammenfassung wurden die Daten der Jahresrechnungsstatistik auch auf inhaltlicher Ebene zusammengefasst. Zielgröße dieser Zusammenfassung ist das aufgabenspezifische kommunale „Defizit der laufenden Rechnung“ (im Sinne der Tabelle 1 auf Seite 12) jeder Auswertungskommune (Abbildung 4) für jedes der 24 in Abschnitt B.3 definierten Aufgabenfelder.

Dazu wurden die Detaildaten der Jahresrechnungsstatistik wie folgt zusammengefasst:

- Auf der Ebene der Gliederungsnummern wurden die Buchungen, die nach den in den Tabellen am Ende des Abschnitts B.3 dargestellten Definitionen zu einem Aufgabenfeld gehören, für jede Auswertungskommune und jedes Beobachtungsjahr aufaddiert.

- Auf der Ebene der Gruppierungsnummern wurde das aufgabenspezifische „Defizit der laufenden Rechnung“ in Analogie zum entsprechenden Vorgehen (Schritt A) für die Bestimmung der Zuschussbedarfe IV und V des Finanzausgleichs (vgl. Tabelle 1 auf Seite 12) wie folgt berechnet: (899-68-86-89)-(299-27-28-29-051). Einzige Ausnahme bildet das Aufgabenfeld „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Bei diesem werden zusätzlich noch die unter der Gliederungsnummer 90 bzw. den Gruppierungsnummern 092 und 093 (Doppik: Produktklasse 6, Konten 6052 und 6053) gebuchten „Ausgleichsleistungen SGB II“ abgezogen.
- Abschließend werden alle auf diese Weise ermittelten aufgabenspezifischen „Defizite der laufenden Rechnung“ der Auswertungskommunen für alle Betrachtungsjahre (2000 bis 2011) auf einen einheitlichen Preisstand (2011) umgerechnet. Die dabei verwendeten Deflatoren wurden aus dem Verbraucherpreisindex für Sachsen-Anhalt des Statistischen Landesamtes⁹ abgeleitet.

⁹ http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/6/61/611/61111/Verbraucherpreisindex_und_Hauptgruppen_Jahresteuerrate__2005__100_1.html.
Zugriff: 11.2.2013

Ergebnis dieser Zusammenfassung sind insgesamt 3.192 Zeitreihen (2000 bis 2011) des aufgabenspezifischen Defizits für die

- 133 Auswertungskommunen (zugeordnet zu den drei Gemeindegruppen kreisangehörige Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte) sowie die
- 24 Aufgabenfelder aus Kapitel B.

Summiert man diese Zeitreihen nach Gemeindegruppe auf und ermittelte einen mittleren kommunalen aufgabenbezogenen Defizitbetrag pro Jahr, so ergibt sich das in Abbildung 5 dargestellte Bild. Danach findet sich das größte aufgabenbezogene Defizit bei allen drei Gemeindegruppen im Aufgabenfeld „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“. Im Aufgabenfeld „Versorgungsunternehmen“ weisen die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte im Mittel negative Defizite (also Überschüsse) auf. Für die Landkreise finden sich im Betrachtungszeitraum keine Buchungen für dieses Aufgabenfeld.

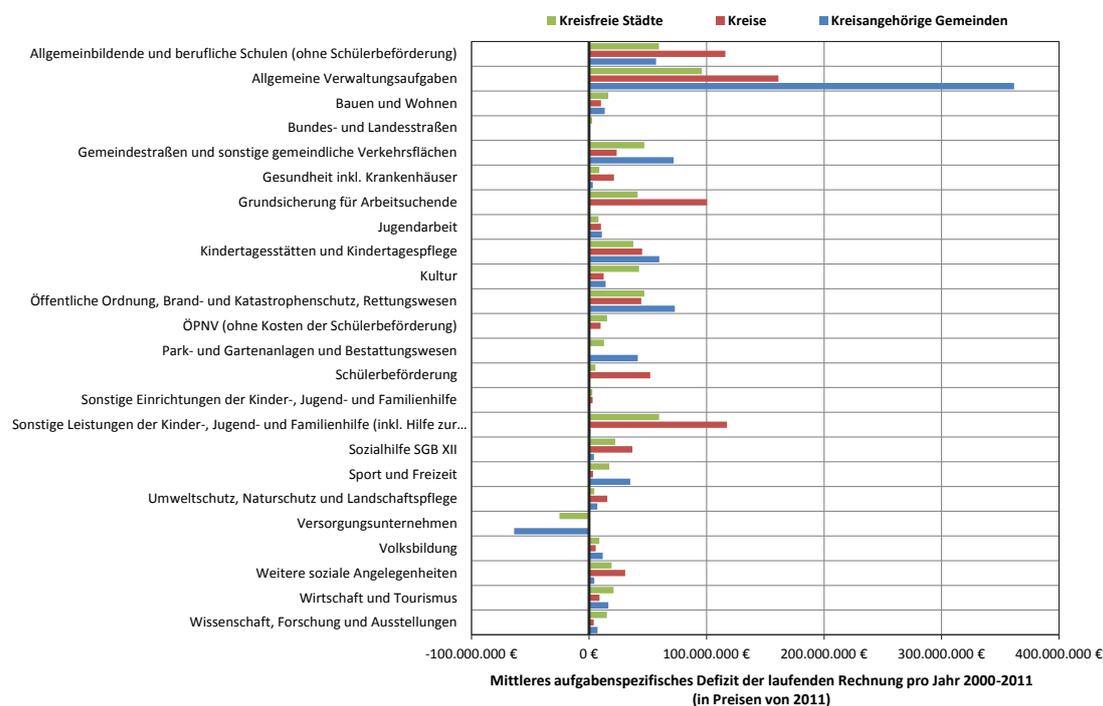


Abbildung 5 Nach Gemeindegruppe aufsummiertes aufgabenspezifisches Defizit der Kommunen pro Jahr (Mittelwert 2000 bis 2011, in Preisen von 2011)

In einem weiteren Schritt wurden die 3.192 Zeitreihen dahingehend untersucht, ob sie Ausreißerwerte enthalten oder ob sie aus anderen Gründen für die empirische Auswertung als „nicht auswertbar“ einzustufen sind. Ziel dieser Bereinigung war es, Einflüsse, die nach Einschätzung des Gutachterteams wenig mit den gesuchten Remanenzkosteneffekten zu tun haben, aber in der Lage sind, diese in den empirischen Messverfahren zu kaschieren, möglichst weitgehend aus dem Auswertungsdatensatz zu eliminieren.

Die Bereinigung erfolgte in zwei Schritten. Zunächst wurden über ein eigens zu diesem Zweck entwickeltes Bewertungsverfahren auffällige Wertsprünge zwischen Folgejahren identifiziert. Anschließend wurden die entsprechenden Zeitreihen einzeln „händisch“ bewertet und abschnittsweise oder vollständig von der weiteren Betrachtung ausgeschlossen. Dabei traten vor allem die folgenden Ausschlussgründe auf.

Ausschlussgrund 1: Einjährige Ausreißerwerte

Ein Ausreißerwert liegt vor, wenn das aufgabenspezifische Defizit in einem Jahr deutlich über oder unter den Defiziten der anderen Jahren liegt und sich das Niveau des aufgabenspezifischen Defizits im Folgejahr wieder dem Niveau vor dem Ausreißerwert annähert.

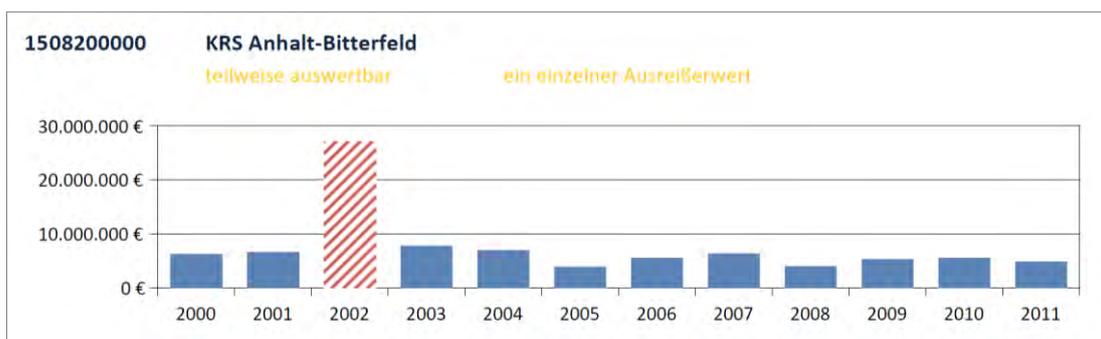


Abbildung 6 Beispiel für einen Ausreißerwert in den Daten zu den aufgabenspezifischen Defiziten der Auswertungskommunen (hier: Elbehochwasser 2002 im (heutigen) Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Aufgabenfeld „Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen“)

Wie Abbildung 7 zeigt, kann ein Ausreißerwert u.U. auch zwei Folgejahre betreffen, wenn die Werte nahelegen, dass in den beiden betreffenden Jahren eine Sondersituation gegeben war.



Abbildung 7 Beispiel für einen zweijährigen Ausreißerwert in den Daten zu den aufgabenspezifischen Defiziten der Auswertungskommunen (hier: Einheitsgemeinde Stadt Weißenfels, Aufgabenfeld „Kultur“)

Ausschlussgrund 2: Zu geringe Buchungsvolumina

Im Zusammenhang mit der Begründung der empirischen Zusammenfassung von Verbandsgemeinden und ihren Mitgliedsgemeinden (Abbildung 4) wurde bereits darauf hingewiesen, dass zu kleine Werte (hier: Buchungsbeträge) beim Vergleich der Veränderung zwischen den Betrachtungsjahren schon bei geringen Absolutbeträge zu sehr großen relativen Veränderungswerten führen können. Ein Beispiel zeigt die Abbildung 8.



Abbildung 8 Beispiel für eine Zeitreihe mit zu häufigen Nullbeträgen bzw. zu geringen Buchungsvolumina (hier: Einheitsgemeinde Stadt Südliches Anhalt, Aufgabenfeld „Gesundheit inkl. Krankenhäuser“)

Hier ergeben sich für die Stadt Südliches Anhalt im Aufgabenfeld „Gesundheit inkl. Krankenhäuser“ zwischen 2000 und 2005 nur sehr geringe aufgabenspezifische Defizite. Ab 2006 wird überhaupt nicht mehr auf den Gliederungsnummern des Aufgabenfeldes¹⁰ gebucht.

Würde man diese Zeitreihe in die empirische Auswertung übernehmen, so ergäbe sich z.B. zwischen 2001 und 2003 eine Steigerung des aufgabenspezifischen Defizits von über 100% und zwischen 2005 und 2006 ein Rückgang um volle 100%. Angesichts der wenigen 100 EUR, die die Stadt Südliches Anhalt im gesamten Betrachtungszeitraum auf den Gliederungsnummern des Aufgabenfeldes „Gesundheit inkl. Krankenhäuser“ verbucht, sind dies aus Sicht der empirischen Suche nach Kostenremanenzen weitgehend sinnfreie Werte, deren Koppelung mit der Einwohnerentwicklung keinerlei Hinweise auf Kostenremanenzeffekte liefern. Vielmehr würde ihre Berücksichtigung ggf. real vorhandene Kostenremanenzen in der Gesamtheit der Kommunen Sachsen-Anhalts sogar empirisch überdecken. Für die empirischen Auswertungen wurden daher alle Zeitreihen ausgeschlossen, bei denen sich in mehr als zwei Betrachtungsjahren ein aufgabenspezifisches Defizit von Null ergibt. Zudem werden alle Zeitreihen von den weiteren Auswertungen ausgeschlossen, bei denen in mehr als einem Drittel der Betrachtungsjahre das aufgabenspezifische Defizit nicht über 20.000 EUR liegt.¹¹

Ausschlussgrund 3: Strukturbrüche

Für einige Aufgabenfelder ist bekannt, dass sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen während des Betrachtungszeitraums so deutlich verändert haben, dass von einem Strukturbruch gesprochen werden muss, dessen Auswirkungen klar von der Frage der (gesuchten) Kostenremanenzen zu trennen sind. Aus diesem Grunde wurde der Auswertungszeitraum für einige der Aufgabenfelder grundsätzlich – d.h. unabhängig von den individuellen Werten der einzelnen Auswertungskommunen – eingeschränkt.

¹⁰ Gliederungsnummern 50 (Gesundheitsverwaltung), 51 (Krankenhäuser), 54 (Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege) und 86 (Kur- und Badebetriebe).

¹¹ Im Falle von aufgabenbezogenen Überschüssen (negativen aufgabenbezogenen Defiziten) liegt der methodisch gesetzte Mindestwert bei 20.000 EUR Überschuss.

Konkret zählen dazu die folgenden Aufgabenfelder:

- *Grundsicherung für Arbeitsuchende:* Die Mehrzahl der heute gültigen Regelungen wurde erst mit der Grundsicherung nach SGB II im Zuge der Hartz-Gesetze zum 1.1.2005 eingeführt. Für das Aufgabenfeld „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ wird daher nur der Zeitraum 2005 bis 2011 betrachtet.
- *Sozialhilfe SGB XII:* Parallel zur eben genannten Einführung der Grundsicherung nach SGB II wurde zum 1.1.2005 auch die Umstellung vom BSHG auf das SGB XII vollzogen. Entsprechend wird auch für das Aufgabenfeld „Sozialhilfe SGB XII“ nur der Zeitraum 2005 bis 2011 betrachtet.
- *Kindertagesstätten und Kindertagespflege:* Zum 1.1.2006 wurde durch den Bundesgesetzgeber der Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz für über 3jährige festgeschrieben. Dies hat zwar deutschlandweit zu Anpassungen der kommunalen Leistungserbringung geführt. Aufgrund weitergehender Landesgesetze sind die Auswirkungen in Sachsen-Anhalt hingegen sehr überschaubar geblieben. Merkliche Anpassungen in der kommunalen Aufgabenerfüllung ergaben sich vielmehr aus der Einführung genau dieser landesgesetzlichen Regelungen im Jahr 2003. Um mögliche Anpassungsmaßnahmen im Nachgang des Inkrafttretens des Kinderförderungsgesetzes nicht in den Abschätzung der Remanenzkosteneffekte einzubeziehen, wurde das aufgabenspezifische Defizit im Aufgabenfeld „Kindertagesstätten und Kindertagespflege“ nur für den Zeitraum 2005 bis 2011 analysiert.
- *Versorgungsunternehmen:* Die Analyse der Zeitreihen für das Aufgabenfeld „Versorgungsunternehmen“ ergab, dass hier auffallend häufig deutliche Wertsprünge zwischen den Betrachtungsjahren 2002 und 2003 zu beobachten sind. Sicherheitshalber wurde daher für dieses Aufgabenfeld der Betrachtungszeitraum auf die Jahre 2003 bis 2011 eingegrenzt.

C.5. Aufgabenspezifische Einwohnerzahl

Die 24 in Kapitel B gebildeten Aufgabenfelder betreffen unterschiedliche Altersgruppen der Gesamtbevölkerung in den untersuchten Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt. Während sich z.B. Aufgabenfelder wie „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“, „Kindertagesstätten und Kindertagespflege“ oder „Jugendarbeit“ eher auf die jüngeren Jahrgänge beziehen, sind die Leistungen anderer Aufgabenfelder eher auf ältere Jahrgänge ausgerichtet. Wieder andere Aufga-

benfelder betreffen das gesamte Altersspektrum der Bevölkerung (wie z.B. die allgemeinen Verwaltungsaufgaben) oder sind von der Bevölkerungsstruktur weitestgehend unabhängig (wie z.B. das Aufgabenfeld „Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege“).

Wie bereits mit Abbildung 2 (Seite 45) am Beispiel der Landeshauptstadt Magdeburg deutlich gemacht wurde, kann die Entwicklungstendenz der jeweils relevanten Altersgruppen in der gleichen Kommune im gleichen Zeitabschnitt sehr unterschiedlich sein. Würde man alle 24 Aufgabenfelder aus Kapitel B einheitlich auf die Entwicklung der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde insgesamt beziehen, würde man diese aufgabenspezifischen Wachstums- und Schrumpfungsprozesse deutlich verwischen und im Endergebnis zu nur wenig belastbaren Kostenremanenzfaktoren kommen.

Vor diesem Hintergrund wurde jedem Aufgabenfeld im Rahmen der Erarbeitung dieser Studie ein spezifisches Altersprofil zugeordnet. Dieses beschreibt, wie relevant die Entwicklung der Bevölkerungszahl in einer Altersgruppe für den Umfang und die Finanzierung der kommunalen Leistungserbringung im gerade betrachteten Aufgabenfeld ist. In Anlehnung an die verfügbaren Einwohnerdaten des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt bildet eine Altersklasseneinteilung in 5-Jahres-Schritten die Grundlage der Profilbildung.

Die nachfolgende Matrix beschreibt die jeweils für die einzelnen Aufgabenfelder bestimmten Altersprofile. Dabei erfolgt eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Aufgabenfeldern, die alle Altersgruppen gleichermaßen betreffen sowie Aufgabenfelder, die nur für einzelne Altersgruppen relevant sind. Insgesamt 10 Aufgabenfelder betreffen alle Altersgruppen gleichermaßen, da es hierbei entweder um allgemeine Overheadkosten, (bspw. „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“) bestimmte Formen öffentlicher Güter (etwa „Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen“), bestimmte öffentliche Leistungen, die weitgehend unabhängig von der Bevölkerungsgröße bereitzustellen sind (Straßenbau) oder um Leistungen ohne direkt zurechenbare Altersgruppen (bspw. „Gesundheit inkl. Krankenhäuser“, „Bauen und Wohnen“) geht (blaue Einfärbung in Tabelle 2).

Aufgabenfeld	Altersgruppe															
	unter 5	5 bis unter 10	10 bis unter 15	15 bis unter 20	20 bis unter 25	25 bis unter 30	30 bis unter 35	35 bis unter 40	40 bis unter 45	45 bis unter 50	50 bis unter 55	55 bis unter 60	60 bis unter 65	65 bis unter 70	70 bis unter 75	75 und älter
Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)	-	0,800	1,000	1,000	0,800	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Allgemeine Verwaltungsaufgaben	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Bauen und Wohnen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Bundes- und Landesstraßen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gesundheit inkl. Krankenhäuser	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Grundsicherung für Arbeitsuchende	-	-	-	0,471	1,000	0,588	0,588	0,588	0,588	0,588	0,529	0,471	0,471	-	-	-
Jugendarbeit	-	1,000	1,000	1,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kindertagesstätten und Kindertagespflege	0,868	1,000	0,019	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kultur	0,050	0,100	0,200	0,400	0,600	0,800	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,950	0,600	0,200	0,100
Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ÖPNV (ohne Kosten der Schülerbeförderung)	-	-	-	-	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Park- und Gartenanlagen und Bestattungswesen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Schülerbeförderung	-	0,800	1,000	1,000	0,800	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,556	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (inkl. Hilfe zur Erziehung)	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,556	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sozialhilfe SGB XII	0,108	0,108	0,108	0,108	0,721	0,721	0,721	0,721	0,721	0,721	0,721	0,721	0,721	1,000	1,000	1,000
Sport und Freizeit	0,429	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,429	0,429
Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Versorgungsunternehmen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Volksbildung	0,286	0,571	0,571	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,857
Weitere soziale Angelegenheiten	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Wirtschaft und Tourismus	-	0,222	0,222	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,222	0,222	0,222
Wissenschaft, Forschung und Ausstellungen	0,050	0,100	0,200	0,400	0,600	0,800	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,950	0,600	0,200	0,100

Tabelle 2: Altersstrukturkostenmatrix zur Bestimmung aufgabenspezifischer Einwohnerzahlen

Im Vergleich dazu erfolgt eine Zuweisung relevanter Altersgruppen zu den übrigen Aufgabenfeldern gemäß einer Annäherung der jeweiligen Zielgruppen. Dabei wird der Altersgruppe mit der höchsten Beteiligung für das jeweilige Aufgabenfeld eine „1“ zugewiesen. Altersgruppen mit schwächerer Relevanz erhalten jeweils eine gewichtete Zuweisung. Insgesamt stellt ein solches Verfahren sicher, dass alle Aufgabenfelder im Rahmen der nachfolgend erläuterten Schätzverfahren entsprechend ihrer relevanten Bevölkerungsgruppen gewichtet werden können.

Am Beispiel „Sozialhilfe SGB XII“ lässt sich dieses Vorgehen folgendermaßen erklären. Auf Grundlage der Sozialhilfestatistik des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt 2011¹² lassen sich Erkenntnisse über die Altersstruktur der Empfängerinnen und Empfänger gewinnen. In Verbindung mit verbuchten auf-

¹² Sozialleistungen. Ausgaben und Einnahmen, Empfängerinnen und Empfänger der Sozialhilfe. Statistische Berichte, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt. Jahr 2011

gabenspezifischen Defiziten in der Jahresrechnungsstatistik 2011¹³ kann nun eine gewichtete Verteilung der Defizite berechnet werden, wie in Tabelle 3 dargestellt wird, wobei die Altersklassen gemäß der Sozialhilfestatistik – also unter 18-Jährige, 18 – 64-Jährige sowie ab 65-Jährige – zur Verfügung stehen. Eine Gleichverteilung dieser Altersklassen auf die feine Altersgruppierung in Fünfjahresschritten führt jeweils zu einem Anteil von 0,0109 Prozent aller vier Altersgruppen der unter 20-Jährigen, 0,0727 Prozent aller neun Altersgruppen der 20 bis unter 65-Jährigen sowie jeweils 0,1008 Prozent aller Altersgruppen der drei Altersgruppen der über 65-Jährigen (in der Tabelle wird dies aus Überblicksgründen nicht eingetragen). Es erfolgt nun eine Gewichtung der größten Anteile auf „1“, die übrigen Gewichtungen ergeben sich aus einem Verhältnis des jeweiligen Anteils mit dem prozentualen Anteil der wichtigsten Altersgruppe.

		unter 18	18-64	65 und älter	Summe	Zuschussbedarf (Defizit der laufenden Rechnung)
Statistik über die Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII (S. 8)	Personen	1.175	9.153	2.713	13.041	7.253.896 €
	Anteil Personen in %	9,01%	70,19%	20,80%	100%	
	Anteiliger ZB	653.579 €	5.091.244 €	1.509.073 €	7.253.896 €	
Statistik über die Empfänger/-innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII (S. 22)	Personen	0	13.831	7.197	21.028	30.360.260 €
	Anteil Personen in %	0,00%	65,77%	34,23%	100%	
	Anteiliger ZB	0 €	19.969.220 €	10.391.040 €	30.360.260 €	
Statistik über die Empfänger/-innen von Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII (S. 26)	Personen	6.529	22.306	8.738	37.573	7.510.543 €
	Anteil Personen in %	17,38%	59,37%	23,26%	100%	
	Anteiliger ZB	1.305.095 €	4.458.791 €	1.746.657 €	7.510.543 €	
	Summe: Personen	7.704	45.290	18.648	71.642	45.124.699 €
	Prozentuale Verteilung Personen	10,75%	63,22%	26,03%	100%	
	Summe: Gewichteter ZB	1.958.674 €	29.519.255 €	13.646.770 €	45.124.699 €	
	Gewichtete Verteilung ZB	4,34%	65,42%	30,24%	100%	

Tabelle 3 Gewichtete Verteilung der Nettoausgaben SGB XII im Jahr 2011

Im Ergebnis führt dies am Beispiel der Stadt Dessau-Roßlau zu einer leichten Abnahme der relevanten Bevölkerungsgruppe im Zeitverlauf zwischen 2000 und 2011, während die relevante Bevölkerung im Falle der Stadt Magdeburg zunächst konstant bleibt und ab 2005 ein geringer Anstieg zu beobachten ist.

¹³ Zu dieser approximativen Bestimmung werden die unter der Gl. 41 verbuchten Werte aufgrund uneindeutiger Zuordbarkeit zu den Einzelkapiteln des SGB XII nicht verwendet.

Analog zu diesem Vorgehen erfolgten möglichst genaue Zuordnungen, je nach Verfügbarkeit und Ausdifferenzierung der altersspezifischen Nutzungsprofile. Im Falle von „Kindertagesstätten und Kindertagespflege“ wurden Statistiken des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt zur Nutzung von

- Kinderkrippen für Kinder bis zum Alter von drei Jahren,
- Kindergärten für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt,
- Horte für schulpflichtige Kinder und
- Kindertagesstätten als kombinierte Tageseinrichtungen nach den Nummern 1 bis 3

ausgewertet.¹⁴ Im Ergebnis führt eine Verknüpfung dieser Nutzerprofile mit Einwohnerdaten der Stadt Dessau-Roßlau zu einem weitgehend konstanten Verlauf der relevanten Bevölkerungsgruppe im Zeitverlauf zwischen 2000 und 2011, wohingegen im Falle der Stadt Halle eine deutliche Zunahme der relevanten Bevölkerungsgruppe zu verzeichnen ist.

In einigen Fällen war eine solch trennscharfe Zuweisung der Nutzergruppen nicht möglich. In diesen Fällen wurden möglichst objektive Maßstäbe zur Approximation zugrunde gelegt. Im Falle der Aufgabenbereiche „Kultur“ sowie „Wissenschaft, Forschung und Ausstellungen“ wurde eine gestauchte Normalverteilung verwendet. Abgesehen von einer ungefähren Gleichverteilung der 30 bis unter 65 Jährigen hat dies den weiteren Vorteil, dass die Gruppen der Randverteilungen – sehr junge und sehr alte Menschen – unterproportional gewichtet werden.

C.6. Schätzverfahren auf Basis gleitender Quantile

Das gewählte methodische Vorgehen zur Schätzung von Kostenremanenzfaktoren für die 24 Aufgabenfelder und drei Gemeindegruppe umfasst insgesamt acht quantitative und qualitative Herleitungspfade (Abbildung 3 auf Seite 49). Die ersten beiden Pfade zählen dabei zum Hauptpfad „Schätzverfahren auf Basis gleitender Quantile“. Wie auch bei den beiden im nachfolgenden Abschnitt

¹⁴ Vgl. <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/apps/StrukturKompass/> sowie ein Telefonat mit dem Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt (Frau Tewes) am 28.3.2013.

0 beschriebenen Herleitungspfaden auf Basis von Regressionsmodellen werden dabei die zeitlichen Veränderungen der in Abschnitt C.4 bestimmten, aufgabenspezifischen Defizite in den Auswertungskommunen in Beziehung zur zeitgleich zu beobachtenden Veränderung der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl (Abschnitt C.5) gesetzt.

Für die Schätzverfahren auf Basis gleitender Durchschnitte werden in einem ersten Schritt Wertepaare für jedes Zeitintervall im Betrachtungszeitraum gebildet. Ein Zeitintervall besteht auf einem Startjahr T und einen Endjahr T+dt.

Erster Wert des Wertepaares zur Beschreibung eines Zeitintervalls ist die Veränderung des aufgabenspezifischen Defizits für die betrachtete Aufgabe aus Abschnitt C.4. Diese Veränderung wird beschrieben, in dem das aufgabenspezifische Defizit im Endjahr $spD(T+dt)$ durch das aufgabenspezifische Defizit im Startjahr $spD(T)$ geteilt wird. Wird z.B. das Zeitintervall 2003-2007 betrachtet und lag das (preisbereinigte) Defizit in einer der Auswertungskommunen für den gerade betrachteten Aufgabenbereich 2003 bei 100.000 EUR und 2007 bei 97.000 EUR, so wird dem Zeitintervall 2003-2007 eine Veränderungsmesszahl für das aufgabenspezifische Defizit von $spD(T+dt)/spD(T) = 97.000 \text{ EUR} / 100.000 \text{ EUR} = 97\%$ zugeordnet.

In ganz ähnlicher Art und Weise wird der zweite Wert des Wertepaares zur Beschreibung eines Zeitintervalls gebildet. Dieser soll Auskunft über die Veränderung der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl ($spEW$) geben. Ist diese z.B. in dem eben genannten Zeitintervall zwischen 2003 und 2007 in der betrachteten Auswertungskommune um 5% gesunken, so liegt die Messgröße zur Beschreibung der Einwohnerveränderung ($spEW(T+dt) / spEW(T)$) bei 95%.

Das hier fiktiv konstruierte Beispiel würde somit einen Hinweis auf Kostenremanenzen geben, da einem Rückgang der relevanten Einwohnerzahl um 5% nur ein Rückgang des aufgabenspezifischen Defizits um 3% gegenüber steht.

Trägt man die Wertepaare aller Zeitintervalle, für die auswertbare Werte zum aufgabenspezifischen Defizit sowohl für das Start- wie für das Endjahr vorlie-

gen¹⁵ in einem Koordinatensystem auf, so ergibt sich ein Bild wie das in Abbildung 9. Jeder grau dargestellte Punkt steht dabei für eines der beschriebenen Wertepaare.

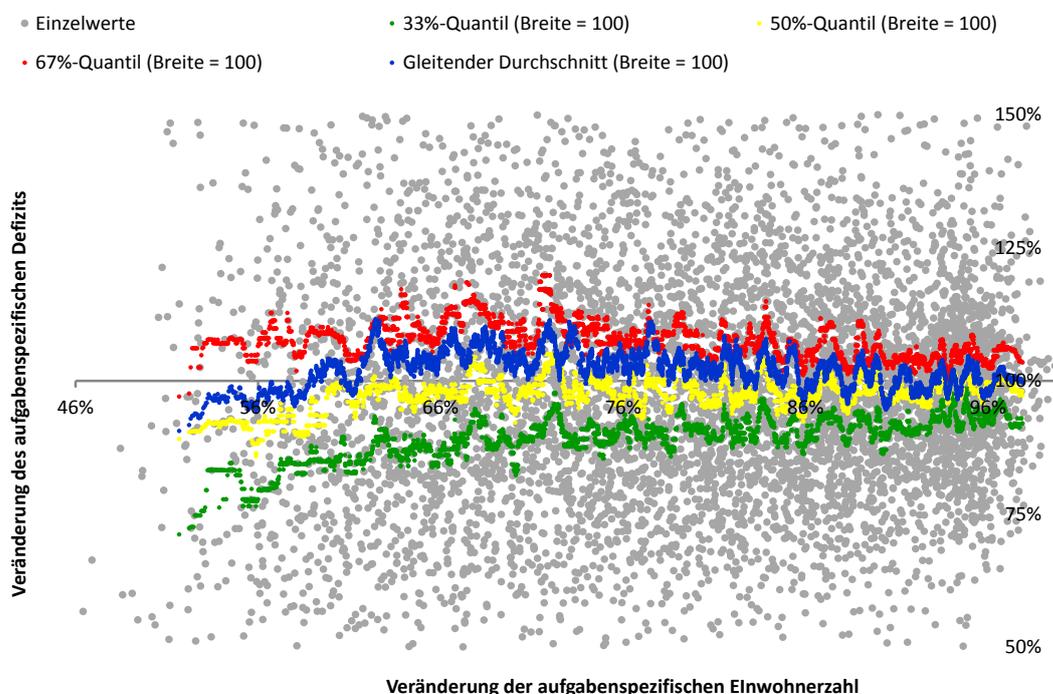


Abbildung 9 Bildung gleitender Quantile für das Aufgabenfeld „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“ in der Gemeindegruppe „Kreisangehörige Gemeinden“ auf Basis des Schätzmodells „Intervallvergleich für Einzeljahre“

Die nachfolgend beschriebenen Auswertungsschritte werden getrennt sowohl nach Aufgabenfeld wie auch nach Gemeindegruppe durchlaufen. Entsprechend zeigt das Beispiel in Abbildung 9 nur die Wertepaare für ein Aufgabenfeld (hier: „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“) und eine Gemeindegruppe (hier: kreisangehörige Gemeinden).

Über die so erzeugten „Punktwolken“ lassen sich in einem nächsten Schritt gleitende Durchschnitte und Quantile bilden. Dazu werden die Wertepaare entsprechend ihrem Wert für die Veränderung der Einwohnermesszahl (X-Wert in Abbildung 9) sortiert. Mit den niedrigsten Werten beginnend wird dann eine vor-

¹⁵ Vgl. die Darstellung zum Ausschluss einzelner Werte und Zeitreihen im Zuge der Datensatzbereinigung (Abschnitt C.4).

her festzulegende Zahl bezüglich der Veränderung der Einwohnermesszahl „nebeneinander“ liegender Werte zu einem neuen Wertepaar zusammengefasst. Dessen X-Wert (Veränderung der Einwohnermesszahl) entspricht dem Durchschnitt der X-Werte des gerade betrachteten Wertepaares. Sein Y-Wert (Veränderung der Defizitmesszahl) ergibt sich – je nach Art der gewählten Zusammenfassung – aus dem Durchschnitt oder einen Quantilwert der Y-Werte der gerade zusammengefassten Wertepaare.

Danach wird der niedrigste Wert aus der Betrachtung ausgeschlossen und durch den nächst höheren ersetzt, der bisher nicht Teil der Zusammenfassungen war. Danach werden erneut die genannten Zusammenfassungen vorgenommen. Auf diese Weise wird die Skala von einem bis zum anderen Ende durchlaufen („gleiten“).

Die Ergebnisse der jeweiligen Zusammenfassung werden als farbige Punkte in der Darstellung festgehalten. So zeigt Abbildung 9

- in blauer Farbe den gleitenden Durchschnitt der jeweils zusammengefassten Y-Werte
- in gelber Farbe das 50%-Quantil (entspricht dem Median), also den Wert, bezogen auf den 50% der gerade zusammengefassten Y-Werte kleiner und 50% der gerade zusammengefassten Y-Werte größer sind
- in roter Farbe das 67%-Quantil, also den Wert, bezogen auf den zwei Drittel der gerade zusammengefassten Y-Werte kleiner und ein Drittel der gerade zusammengefassten Y-Werte größer sind
- in grüner Farbe das 33%-Quantil, also den Wert, bezogen auf den ein Drittel der gerade zusammengefassten Y-Werte kleiner und zwei Drittel der gerade zusammengefassten Y-Werte größer sind

Wie viele Werte jeweils zusammengefasst werden wird als „Breite“ der gleitenden Durchschnitte bzw. Quantile bezeichnet. In dem Beispiel aus Abbildung 9 wurden immer 100 benachbarte Wertepaare zusammengefasst. Für die Gemeindegruppen „Kreise“ und „kreisfreie Städte“ sowie für einige Aufgabenfelder, die nur von wenigen kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommen werden (z.B. „ÖPNV“) muss die Breite reduziert werden, weil sonst nicht genug Messwerte (auswertbare Zeitintervalle) zur Verfügung stehen.

Der Vorteil der beschriebenen Nutzung von gleitenden Zusammenfassungsgrößen (Durchschnitten und Quantilen) liegt in der deutlich höheren Sensitivität des Verfahrens gegenüber Regressionsansätzen, wie sie in Abschnitt C.7 angewendet werden. Vor dem Hintergrund der sehr geringen wissenschaftlichen Erfahrung mit der empirischen Bestimmung von Remanenzfaktoren (Abschnitt C.1) kann nicht vorausgesetzt werden, dass es sich dabei um lineare (oder andere, mit mathematischen Standardansätzen beschreibbare) Zusammenhänge handelt. Gleitende Durchschnitte und Quantile benötigen entsprechende Vorfestsetzungen nicht und veranschaulichen entsprechend besser die realen Zusammenhänge.

Gleichwohl zeigen die Ergebnisse der gleitenden Zusammenfassungsgrößen, dass sich überraschend häufig Zusammenhänge zwischen der Veränderung der Einwohnermesszahl (X-Achse) und der Veränderung des aufgabenspezifischen Defizits (Y-Achse) zeigen, die im Rahmen der erreichbaren Genauigkeit plausibel mit linearen Regressionsmodellen angenähert werden können. Insofern bestätigen die Auswertungen dieses Herleitungspfades auch die Zulässigkeit der im Abschnitt C.7 verwendeten Modellansätze auf Basis linearer Regressionen.

Für die weitergehenden Schritte zur Schätzung der Kostenremanenzfaktoren innerhalb des in diesem Abschnitt C.6 dargestellten Hauptpfades „Schätzverfahren auf Basis gleitender Quantile“ werden nur die Werte des 33%-Quantils (grüne „Zitterlinie“ in Abbildung 9) weiterverwendet. Die in Abbildung 9 ebenfalls dargestellten 50%- und 67%-Quantile sowie der gleitende Durchschnitt dienen nur als weitere Beschreibungsgrößen der erzeugten Datensätze sowie zu deren Plausibilisierung. Unter den genannten Zusammenfassungsgrößen wird das 33%-Quantil aus zwei Gründen für die weitergehenden Schritte der Kostenremanenzschätzung ausgewählt. Zum einen sind Quantile bei gleitenden Betrachtungen tendenziell etwas besser geeignet als Durchschnitte, da sie weniger sensibel auf Ausreißer am Rand des Wertespektrums der Y-Achse reagieren. Zum anderen definiert Abschnitt C.2 Kostenremanenz als die Zusatzkosten, die verbleiben, nachdem „zumutbare sowie rechtlich zulässige Anpassungen der infrastrukturellen und organisatorischen Strukturen der Aufgabenerfüllung“ bereits vollzogen wurden. Die Verwendung des 33%-Quantils trägt dem insofern

Rechnung, als sie den Veränderungsfaktor des jährlichen aufgabenspezifischen Defizits bei einem vorgegebenen Niveau des Bevölkerungsrückgangs als Maßzahl nimmt, der von Kommunen erreicht wird, die im Mittel bereits gewisse Anstrengungen zur strukturellen Anpassung an diesen Rückgang unternommen haben. Die noch größeren Anpassungsanstrengungen (geringeren Remanenzen) des Drittels der Kommunen oberhalb des Quantilwertes werden hingegen nicht berücksichtigt, da diesen ggf. günstigere siedlungsstrukturelle oder organisatorische Grundvoraussetzungen zugrunde liegen.

In einem abschließenden Schritt wird die Steigung der Wertereihe des gleitenden 33%-Quantils (grüne „Zitterlinie“ in Abbildung 9) bestimmt. Bei der Steigungsbestimmung werden alle Werte mit einem X-Wert (Entwicklungsfaktor der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl) unter 100% (Rückgang) berücksichtigt. Da die Quantilwerte in unmittelbarer Nähe der 100%-Marke zum Teil auch auf Werten beruhen, denen eine (leichte) Zunahme der aufgabenspezifischen Bevölkerung zugrunde liegt, wird zusätzlich immer auch eine alternative Steigungsbestimmung durchgeführt, in die 33%-Quantilwerte mit einem X-Wert unterhalb von 99% (= 1% Rückgang oder mehr) einbezogen werden.

Wie die methodische Gesamtübersicht in Abbildung 3 (Seite 49) zeigt, spaltet sich der in diesem Abschnitt dargestellte Hauptpfad „Schätzverfahren auf Basis gleitender Quantile“ noch einmal in die beiden Detailpfade „Intervallvergleiche für Einzeljahre“ und „Intervallvergleiche für Zweijahresmittel“ auf. Das bisher beschriebene und mit Abbildung 9 grafisch unterlegte Vorgehen entspricht dem Detailpfad „Intervallvergleiche für Einzeljahre“. Jedes in Abbildung 9 als grauer Punkte dargestellte Wertepaar beschreibt die Veränderung der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl (X-Wert) und die Veränderung des aufgabenspezifischen Defizits für dieses Aufgabenfeld (Y-Wert) zwischen zwei Einzeljahren. (In der weiter oben stehenden textlichen Erläuterung wurde das Vorgehen daher beispielhaft an zwei Einzeljahren, nämlich 2003 (Startjahr) und 2007 (Endjahr) beschrieben.)

Im Sinne eines Alternativmodells nimmt der zweite Detailpfad Intervallvergleiche für Zweijahresmittel vor. Das Vorgehen ist dabei weitestgehend mit dem vorstehenden identisch. Lediglich zu Beginn werden die Wertepaare

zur Beschreibung der zeitlichen Veränderungen von aufgabenspezifischer Bevölkerung und Defizit etwas anders hergeleitet. So wurde im Zusammenhang mit der händischen Bereinigung des Datensatzes zu den aufgabenspezifischen Defiziten der Kommunen (Abschnitt C.4) festgestellt, dass nicht selten auf ein Jahr mit auffallend hohen aufgabenspezifischen Defiziten ein Jahr mit deutlich niedrigeren Defiziten folgt. Hintergrund sind vermutlich vorgezogene oder verzögerte Ausgaben oder Einnahmen. Vor diesem Hintergrund werden in dem zweiten Detailpfad zunächst Zweijahresmittel gebildet und diese anschließend miteinander verglichen.

In Anlehnung an das weiter oben skizzierte Beispiel werden z.B. die Zweijahresmittel 2002/2003 (Startdoppeljahr) und 2006/2007 (Enddoppeljahr) miteinander verglichen – vorausgesetzt, für die vier Einzeljahre 2002, 2003, 2006 und 2007 liegen auswertbare Einzelwerte vor. Die Mittelwertbildung für die Doppeljahre erfolgt sowohl für die aufgabenspezifische Einwohnerzahl wie auch für das aufgabenspezifische Defizit. In die weitere Betrachtung (Abbildung 10) geht das genannte Beispiel somit als Wertepaar ein, dessen X-Wert der gemittelten aufgabenspezifischen Einwohnerzahl 2006 und 2007 geteilt durch die gemittelte aufgabenspezifische Einwohnerzahl 2002 und 2003 entspricht. Der Y-Wert ergibt sich aus dem gemittelten aufgabenspezifischen Defizit 2006 und 2007 geteilt durch das gemittelte aufgabenspezifische Defizit 2002 und 2003.

Wie Abbildung 10 grafisch verdeutlicht, ist das weitere Vorgehen (Bildung des 33%-Quantils und Bestimmung der Steigung dessen Verlaufs im Bereich der X-Werte unter 100%) identisch mit dem zuvor beschriebenen. Vergleicht man die graue Punktwolke in Abbildung 10 mit der in Abbildung 9, so wird deutlich, dass durch die Mittelwertbildung über zwei Folgejahre im Modellansatz „Intervallvergleiche für Zweijahresmittel“ etwa nur halb so viele Einzelwerte für die weitere Auswertung zur Verfügung stehen.

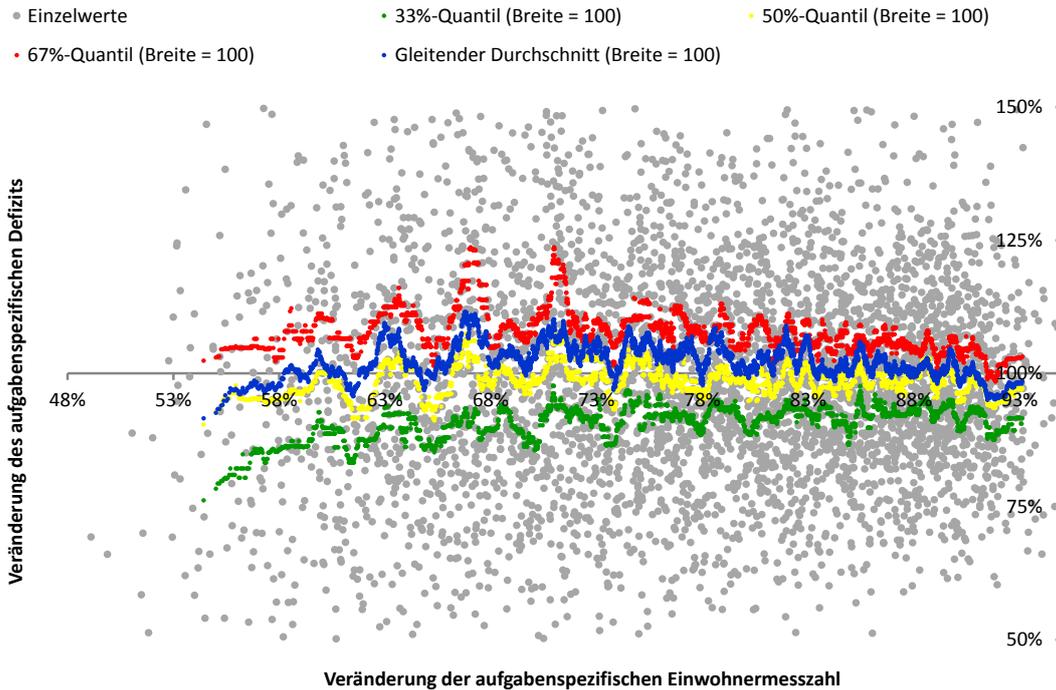


Abbildung 10 Bildung gleitender Quantile für das Aufgabenfeld „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“ in der Gemeindegruppe „Kreisangehörige Gemeinden“ auf Basis des Schätzmodells „Intervallvergleich für Zweijahresmittel“

Das in den beiden vorstehenden Abbildungen gezeigte Beispiel entspricht dem Aufgabenfeld „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“ für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden. Stellt man die Ergebnisse der beiden Detailpfade „Intervallvergleich für Einzeljahre“ und „Intervallvergleich für Zweijahresmittel“ jeweils mit den unterschiedlichen Varianten für die Bestimmung der Steigung des 33%-Quantil-Graphen zusammen, so ergibt sich das in Tabelle 4 dargestellte Bild.

Modellansatz	Bestimmung der Steigung (s) des 33%-Quantils	
	für Y-Werte $\leq 100\%$	für Y-Werte $\leq 99\%$
Intervallvergleich für Einzeljahre	s = 0,20	s = 0,20
Intervallvergleich für Zweijahresmittel	s = 0,14	s = 0,14

Tabelle 4 Bestimmung der Steigung s des 33%-Quantils über unterschiedliche Modelle für das Aufgabenfeld „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“ in der Gemeindegruppe „Kreisangehörige Gemeinden“

Die in Tabelle 4 bestimmte Steigung s entspricht dem gesuchten Verhältnis aus Veränderung der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl und Veränderung des aufgabenspezifischen Defizits der Kommunen bei Rückgang der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl („Kostenremanenz“).

Eine Steigung von 1,0 entspricht „keiner Remanenz“, weil einem Rückgang der aufgabenspezifischen Bevölkerung um einen bestimmten Prozentsatz ein entsprechender Rückgang des aufgabenspezifischen Defizits gegenübersteht. Umgekehrt steht eine Steigung von 0,0 für eine vollständige Remanenz, da eine Veränderung der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl zu keiner Veränderung des aufgabenspezifischen Defizits für die betreffende Aufgabe führt.

In dem in Tabelle 4 dargestellten Beispiel des Aufgabenfeldes „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“ in der Gemeindegruppe „Kreisangehörige Gemeinden“ liegen die bestimmten Steigungswerte eher bei 0 als bei 1. Entsprechend ist in diesem Fall eine merkliche, gleichwohl aber auch keine vollständige Kostenremanenz feststellbar.

Wie in Abschnitt 0 dargestellt, wird die Steigung nach Auswertung aller acht Auswertungspfade (Abbildung 3) vom Gutachterteam letztendlich auf 0,2 geschätzt. Dies entspricht dem Ergebnis des Modellansatzes „Intervallvergleich für Einzeljahre“. Gegen die etwas niedrigeren Steigungswerte des Modellansatz-

zes „Intervallvergleich für Zweijahresmittel“ (die für eine noch stärkere Remanenz stehen), sprachen u.a. die Ergebnisse des Auswertungspfad des „Schätzverfahren auf Basis von Regressionsmodellen“ (Abschnitt C.7), die zu etwas höheren Steigungswerten (= geringerer Remanenz) tendierten. Ebenfalls für den höheren Steigungswert sprachen die qualitativen Einschätzungen im Vergleich zu anderen Aufgabenfeldern (Abschnitt 0) sowie das stärkere „Zittern“ der Quantil-Linien im Modell „Intervallvergleich für Zweijahresmittel“ (Abbildung 10) gegenüber dem Modell „Intervallvergleich für Einzeljahre“ (Abbildung 9).

C.7. Schätzverfahren auf Basis von Regressionsmodellen

Zusätzlich zum Schätzverfahren gleitender Quantile erfolgt eine Berechnung von Remanenzeffekten auf Grundlage von zwei konzeptionell unterschiedlichen ökonometrischen Schätzmodellen. Für die insgesamt 24 Aufgabenbereiche erfolgen auf Basis der dazu bereinigten Aufzeichnungen aus der Jahresrechnungsstatistik (vgl. Kapitel B) eine Querschnittsanalyse auf Basis eines Ordinary-Least-Squares-Schätzverfahrens („OLS-Schätzung“) sowie durch Anwendung einer Fixed-Effects-Schätzung („FE-Schätzung“).

Im Falle von OLS-Schätzmodellen werden Informationen aus einem gegebenen Datenbestand generiert, indem alle Aufzeichnungen im Querschnitt ausgewertet werden. Das Vorgehen folgt hierbei dem grundlegenden Prinzip einer Regressionsschätzung, d. h. der mathematischen Berechnung einer Schätzgleichung, durch die ein möglichst großer Anteil der Abweichungen von einer hergeleiteten Schätzfunktion erklärt werden können.¹⁶ Im Vergleich zu FE-Modellen liegt der Nachteil dieser Methode darin, dass Informationen, die sich aus einer Veränderung der Beobachtungen im Zeitverlauf ergeben, nicht explizit berücksichtigt werden. Vorteile können sich – mit Bezug auf den hier vorliegenden Forschungsschwerpunkt – insbesondere dann ergeben, wenn nur eine geringe Anzahl an auswertbaren Verwaltungseinheiten verfügbar sind. Sofern eine

¹⁶ Von einer ausführlichen Darstellung der statistischen Grundlagen wird abgesehen, vgl. dazu die einschlägige Lehrbuchliteratur, z. B. Wooldridge (2009): *Introductory Econometrics – A Modern Approach*, Fourth Edition.

weitgehende Homogenität der Beobachtungen angenommen werden kann, kann insgesamt – also im Querschnitt aller 12 Jahre – dennoch eine hinreichend große Anzahl an Beobachtungen zur Verfügung stehen.

In Falle von FE-Modellen lassen sich durch Auswertung der Variationen der aufgabenspezifischen Defizite einer bestimmten Gemeinde, einer kreisfreien Stadt oder eines Landkreises *im Zeitverlauf* in Abhängigkeit der relevanten Bevölkerung zusätzliche Informationen aus der Jahresrechnungsstatistik herausziehen („*within Variation*“). Hierdurch können sich im Vergleich zum OLS-Verfahren größere Schätzgenauigkeiten ergeben. Auf der anderen Seite ist es für die Anwendung eines solchen Schätzverfahrens notwendig, dass für bestimmte Cluster hinreichend große Variationen im Zeitverlauf vorliegen.

Ein grundlegender Analyserahmen ökonometrischer OLS Regressionsmodelle löst sich durch den Zusammenhang

$$y = x' \beta + u$$

darstellen. Die abhängige Variable y wird erklärt durch einen Vektor unabhängiger Variablen x' sowie einen Fehlerterm u . Im Falle von FE-Modellen werden zudem Informationen aus dem Panel-Charakter eines Datensatzes gewonnen, so dass die Schätzgleichung die Form

$$y_{i,t} = x'_{i,t} \beta + u_i + \varepsilon_{i,t}$$

annimmt. In diesem Fall gliedert sich der Fehlerterm in einen zeitinvarianten Teil u (unbeobachtete Heterogenität) sowie einen zeitvarianten Fehlerterm ε auf.

Im vorliegenden Fall geht es darum, welche Veränderung sich für eine unabhängige Variable ergibt, wenn sich deren Bestimmungsgrößen um einen bestimmten Wert verändern. Im konkreten Fall der Remanenzeffekte ist darzustellen, in welcher Größenordnung mit einer Veränderung der aufgabenspezifischen Defizite zu rechnen ist, sofern die relevante Bevölkerungsgruppe für ein bestimmtes Aufgabenfeld sinkt. Daher erfolgt eine Verwendung logarithmierter

Bestimmungsgrößen in obigen Schätzgleichungen. Dieses Schema entspricht allgemein anerkannten statistischen Vorgehensweisen.¹⁷ Darüber hinaus bietet dieses Vorgehen einen weiteren, bedeutenden Vorteil: Die hiernach bestimmten Anpassungselastizitäten ergänzen die entsprechend der vorangehend beschriebenen Auswertungspfade berechneten Veränderungsgrößen, nähern sich dem Thema jedoch von einer anderen Seite und erhöhen daher die Robustheit der Remanenzschätzung insgesamt. Im Falle der FE-Schätzungen ergibt sich daher die folgende Schätzgleichung:

$$\log(y_{i,t}) = \log(x'_{i,t})\beta + u_i + \varepsilon_{i,t}$$

Der Schätzkoeffizient β gibt nun Auskunft über die Elastizität der aufgabenspezifischen Defizite in Abhängigkeit abnehmender Bevölkerungsgrößen. Eine Elastizität von 0,2 würde am Beispiel des Aufgabenfeldes „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ auf der Ebene der Landkreise bedeuten, dass bei einer Verringerung der relevanten Bevölkerungsgruppen (unter Verweis auf die Begründungen in Abschnitt C.5 betrifft dies insbesondere 15- bis unter 65-Jährige) um 1 Prozent das aufgabenspezifische Defizit um 0,2 Prozent abnimmt.

Die nachfolgende Abbildung zeigt Berechnungsergebnisse am Beispiel des Aufgabenfeldes „Kindertagesstätten und Kindertagespflege“ im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden.

¹⁷ Vgl. Wooldridge (2009): *Introductory Econometrics – A Modern Approach*, Fourth Edition, 2. Kapitel sowie Greene (2012): *Econometric Analysis*, Seventh Edition, 6. Kapitel. Als weiteres Beispiel verweisen wir auf unserer vorgelegtes Gutachten zum nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzierungsgesetz. Vgl. Goerl, Rauch, Thöne (2013): *Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen*. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.

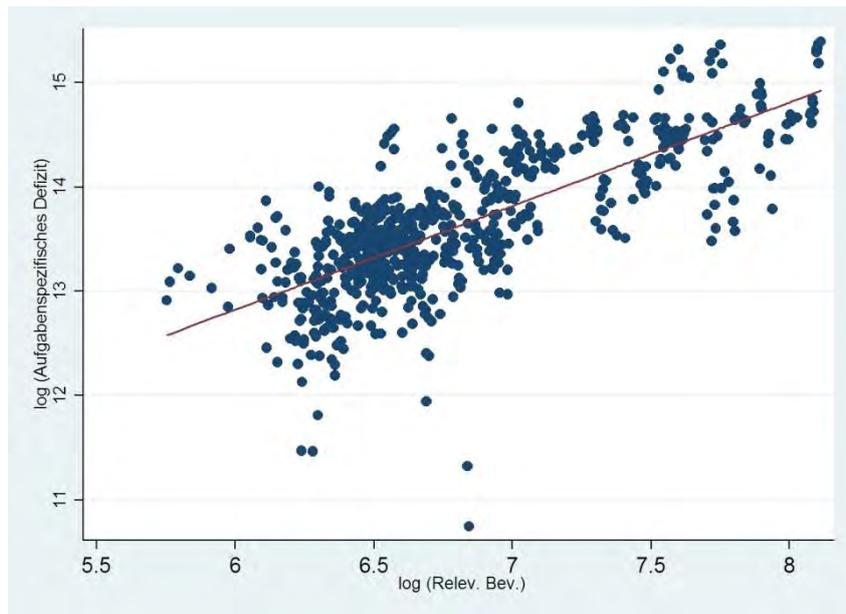


Abbildung 11 **Logarithmierte aufgabenspezifische Defizite im Aufgabenfeld „Kindertagesstätten und Kindertagespflege“ auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden.**

Es zeigt sich eine vergleichsweise homogene Struktur, wonach das Defizit in diesem Aufgabenfeld relativ stabil und gleichmäßig abnimmt, sofern eine Abnahme in den relevanten Bevölkerungsgruppen (vgl. hierzu Abschnitt C.5) zu verzeichnen ist.

Für jedes Aufgabenfeld werden jeweils Auswertungen auf Basis von OLS-Modellen sowie von FE-Modellen berechnet. Ein Vergleich der Schätzstatistiken in Verbindung mit aufgabenfeld- und zielgruppenspezifischen Charakteristika ergibt im Anschluss daran nähere Erkenntnisse, inwiefern die unterschiedlichen Schätzmethoden zu ähnlichen Ergebnissen führen, oder ob sich signifikante Unterschiede abzeichnen. Insbesondere auf Ebene der kreisfreien Städte führt dieses Vorgehen dazu, dass vor allem Berechnungen auf Grundlage von FE-Modellen valide Ergebnisse erzeugen. In diesem Bereich besteht eine weitere Herausforderung darin, dass die Beobachtungen der kreisfreien Städte im Vergleich zu den Landkreisen sowie insbesondere den kreisangehörigen Gemeinden einen geringeren Umfang aufweisen. Da dies mit einer potentiellen Schätzungenauigkeit aufgrund größerer Varianzen einhergehen kann erfolgt

insbesondere für diesen Bereich ein genauer Abgleich mit den Ergebnissen der übrigen Auswertungspfade.

Insgesamt führen die Schätzungen auf Basis von Regressionsmodellen z. T. zu sehr ähnlichen Ergebnissen im Vergleich zum vorangehend dargelegten Auswertungspfad, zum Teil ergeben sich hingegen abweichende Schätzungen. In letzterem Fall erfolgte durch das Gutachterteam nach Auswertung aller Schätzstatistiken sowie auch auf Grundlage der qualitativen Auswertungen eine Abwägung und Entscheidung für einen kohärenten Remanenzfaktor. Im Rahmen einer Anwendung von FE-Modellen gehört hierzu beispielsweise eine nähere Analyse der *within variation* der beobachteten Cluster, einer Maßzahl über die Varianz etwa eines Kreises im Verlauf des Betrachtungszeitraums. Eine vergleichsweise große Variation unterstützt die Annahme einer guten Eignung von FE-Modellen. Bei geringen Werten konzentrierten sich die Auswertungen verstärkt auf die übrigen Auswertungspfade da in diesem Fall von einer tendenziell abgeschwächten Aussagekraft der FE-Schätzkoeffizienten auszugehen ist.

Allen empirischen Schätzungen wurden jeweils statistische Tests vorangestellt, unter anderem zur Ermittlung der zu verzeichnenden Bevölkerungszuwächse oder –abnahmen auf den Ebenen der kreisfreien Städte, der Landkreise sowie der kreisangehörigen Gemeinden in den jeweiligen Aufgabenfeldern. Sofern dem so ist, wird im Rahmen der ökonometrischen Schätzmodellierung eine statistisch saubere Trennung von wachsenden und schrumpfenden Verwaltungseinheiten sichergestellt.¹⁸ Tatsächlich waren in den überwiegenden Fällen keine Bevölkerungsanstiege zu verzeichnen. Darüber hinaus ergaben die statistischen Auswertungen, dass eine Gruppierung der Verwaltungseinheiten anhand unterschiedlich starker Schrumpfraten entweder statistisch nicht signifikant ist oder keine statistisch signifikanten Unterschiede hinsichtlich des Anpassungsverhaltens nachzuweisen sind.

¹⁸ Technisch erfolgt dies durch Einfügung zusätzlicher Dummy-Variablen sowie Interaktionstermen mit den Bevölkerungsvariablen.

C.8. Rangreihung nach Remanenz begründenden Strukturen der Aufgabenerfüllung

Hinter den gesuchten Remanenzkosteneffekten stecken letztendlich konkrete Eigenschaften der jeweiligen Aufgabenerfüllung. Dazu zählen u.a. das benötigte Personal, die baulichen Infrastrukturen (z.B. Straßen), die organisatorischen Abläufe, die rechtlichen Vorgaben (z.B. umweltrechtliche Auflagen), die Entfernungsempfindlichkeit der Nutzer (z.B. zumutbare Schulwegzeiten) und der benötigte kommunalpolitische Mut (z.B. bei Schulschließungen oder kreativen Kooperationsmodellen).

Der dritte Analysehauptpfad (Abbildung 3) nähert sich der Frage der Kostenremanenz daher von Seiten der sachlogischen Zusammenhänge der Aufgabenerfüllung. Dazu werden in einem ersten Schritt Gründe für mögliche Kostenremanenzeffekte in den 24 untersuchten Aufgabenfeldern zusammengetragen. Anschließend wird versucht, die Aufgabenfelder auf dieser Basis in eine grobe Rangreihung zu bringen, wie stark ihre jeweilige Aufgabenerfüllung mit Strukturen verknüpft ist, die sich eher gut oder eher schlecht an eine rückläufige Nachfrage (oder Finanzierungsgrundlage) anpassen lassen. Entsprechend gute oder schlechte Anpassungsmöglichkeiten müssten sich tendenziell in entsprechenden Koeffizienten der Kostenremanenz wiederfinden.

Beide Schritte bedienen sich zweier unterschiedlicher Quellen. Zum einen wurde am 20.3.2013 im Rahmen der Gutachtenerstellung ein interner Workshop beim Planungsbüro Gertz Gutsche Rümenapp veranstaltet, an dem alle Mitarbeiter der vom Büro in den letzten Jahren betreuten Projekte zu regionalen Anpassungsstrategien an den demografischen Wandel teilnahmen. Die betreffenden Personen¹⁹ repräsentieren Modellvorhaben des Bundes²⁰ sowie verschiedene Direktbeauftragungen von Landkreisen aus den alten und neuen Bundesländern. Im Rahmen dieser Projekte haben die Teilnehmer/innen eine Vielzahl

¹⁹ Martin Albrecht, Max Böhnet, Dr. Jens-Martin Gutsche, Anne Kis, Achim Tack.

²⁰ Bundesprogramme „Aufbau Ost“, „Region schafft Zukunft“, „Masterplan Daseinsvorsorge“ und „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“, z.T. auch in Sachsen-Anhalt.

von Analysen und Modellrechnungen für Anpassungsstrategien in einer Vielzahl von Infrastrukturbereichen durchgeführt.²¹

Als zweite Quelle zur Einschätzung der 24 Aufgabenbereiche aus Kapitel B wurde Anfang April 2013 eine schriftliche Befragung des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt und des Landkreistages Sachsen-Anhalt durchgeführt. Beide Verbände wurden dabei gebeten, zum einen die im Rahmen des o.g. Workshops entstandene Liste möglicher Gründe für Kostenremanenzeffekte in den 24 Aufgabenfeldern aus ihrer Sicht zu korrigieren bzw. zu ergänzen. Zum anderen wurden sie gebeten, jeweils fünf der 24 Aufgabenfelder zu benennen, in denen sie vor dem Hintergrund ihrer Praxiserfahrung die stärksten bzw. die geringsten Kostenremanenzen erwarten. Für die ausführliche schriftliche Beantwortung beider Fragestellungen möchte sich das Gutachterteam an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich sowohl beim Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt wie auch beim Landkreistag Sachsen-Anhalt bedanken.

Sowohl zum Zeitpunkt des bürointernen Workshops wie auch der Befragung der beiden kommunalen Spitzenverbände lagen die empirischen Ergebnisse aus den Abschnitten C.6 und C.7 noch nicht vor.

Eine Zusammenfassung der im Rahmen des Workshops sowie der schriftlichen Befragung der Kommunalverbände zusammengetragenen Gründe für mögliche Kostenremanenzeffekte im Falle des Rückgangs der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl zeigt die nachfolgende Tabelle 5.²²

²¹ U.a. in den Bereichen Schule, ÖPNV, Kinderbetreuung, Pflege, Menschen mit Behinderung, Gesundheit / Ärzte, Jugendarbeit, Kultur, Brandschutz, Wasser / Abwasser, Nahversorgung, Wohnen / Siedlung, Breitband, Armut / SGB II. Die betreffenden Modellrechnungen haben auch Eingang in diverse Handreichungen des Bundes gefunden, u.a.: BMVBS/BBRS (2010): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. Bonn; sowie: BMVBS (2011): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis. Berlin.

²² Im Zuge der Ergänzungen und Kommentierungen der in Tabelle 5 zusammengefassten Liste möglicher Gründe für Kostenremanenzen haben sowohl der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt wie auch der Landkreistag Sachsen-Anhalt auch auf die Bedeutung von Remanenzeffekten im Bereich der Wasserversorgung sowie der Abwasser- und Müllentsorgung hingewiesen, die sich u.a. auch den Fixkosten der Netze sowie den steigenden Betriebskosten bei sinkender Nachfrage (u.a. durch notwendige Spülungen) ergeben. Wie in Abschnitt B.2 ausgeführt, sind diese Infrastrukturbereiche aufgrund der Struktur der Herleitung des Defizits der laufenden Rechnung für den Finanzumfang des FAG nicht Gegenstand des Gutachtens.

Aufgabenfeld	Gründe für mögliche Kostenremanenzeffekte im Falle des Rückgangs der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl
Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterauslastung von Schulstandorten ▪ Möglichkeit zur Schließung wegen maximal zumutbarer Schulwege eingeschränkt ▪ Gegliedertes Schulsystem steht Zusammenlegungen zum Teil im Weg ▪ Schule ist wichtiger sozialer Mittelpunkt des gesellschaftlichen Lebens am Ort ▪ Auflagen zurückliegender Investitionsförderungen stehen einer Schließung von Standorten inzwischen teilweise im Wege
Allgemeine Verwaltungsaufgaben	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Basisfunktionen der Verwaltung sind unabhängig von der Einwohnerzahl sicherzustellen ▪ Personalbestand ggf. nur über einen längeren Zeitraum anpassbar ▪ Aufwand der politischen Gremienarbeit und der Gemeindeorgane (u.a. aufgrund gesetzlicher Vorgaben) nur bedingt von der Einwohnerzahl abhängig ▪ Ausbleibender Standardabbau, eher Tendenz zu höheren Standards
Bauen und Wohnen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Denkmalschutzaufgaben nicht von der Einwohnerzahl abhängig ▪ Aus einer Schrumpfung ergeben sich zusätzliche Aufgaben der Stadtentwicklung (u.a. Umgang mit Leerstand, Aufwertung von Ortsteilen und Stadtquartieren, Stadtumbau...) ▪ Neue Aufgaben im Bereich „Energetische Stadtsanierung“ und „Barrierefreiheit“ ▪ Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen orientieren sich eher an Flächen und Gebieten als an Einwohnerzahlen
Bundes- und Landesstraßen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überwachungs-, Betriebs- und Instandhaltungsaufwand kaum von der Einwohnerzahl abhängig
Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überwachungs-, Betriebs- und Instandhaltungsaufwand kaum von der Einwohnerzahl abhängig ▪ Altersstrukturverschiebung bedingt einen Bedeutungszuwachs der Barrierefreiheit des öffentlichen Raums ▪ Sinkende Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge zwingt zu verstärkter Autonutzung ▪ Nebenanlagen von Bundes- und Landesstraße (Gehwege, Radwege, Beleuchtung u.a.) belasten auch Gemeinden, die nicht Bausträger der eigentlichen Straße sind (OD-Vereinbarungen), u.a. durch die Kosten der Oberflächenentwässerung ▪ Instandhaltungsaufwand wird wesentlich auch durch den Durchgangsverkehr (insbesondere Schwerlastverkehr) bestimmt

Aufgabenfeld	Gründe für mögliche Kostenremanenzeffekte im Falle des Rückgangs der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl
Gesundheit inkl. Krankenhäuser	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Viele Leistungen des Gesundheitsamtes müssen unabhängig von der Einwohnerzahl gewährleistet werden. ▪ Unterauslastung verschlechtert die Kostendeckung (insbesondere kleinerer) Krankenhäuser ▪ Zunehmender Landärztemangel lässt die Krankenhäuser im ländlichen Raum immer mehr zum Teil der haus- und fachärztlichen Grundversorgung werden.
Grundsicherung für Arbeitsuchende	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In Gemeinden mit überdurchschnittlicher Schrumpfung steigt u.U. der Anteil der SGB-II-Bezieher aufgrund selektiver Abwanderung der arbeitsmarktnäheren Bevölkerungsgruppen ▪ Allgemeine Verwaltungsaufgaben im Bereich der Sozialverwaltung (Overhead) nur bedingt an rückgehende Fallzahlen anpassbar
Jugendarbeit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterauslastungen von eigenen Einrichtungen der Jugendarbeit sowie von (nicht nach Nutzerzahl bezuschussten) Einrichtungen anderer Träger ▪ Verwaltungsaufgaben des Jugendamtes nur schrittweise anpassbar ▪ Gerade für Jugendliche müssen die Einrichtungen „räumlich erreichbar“ bleiben.
Kindertagesstätten und Kindertagespflege	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterauslastung von Einrichtungen ▪ Wirkungen der Rechtsansprüche auf Kinderbetreuung in der Vergangenheit deutlich erkennbar, neueste Regelungen in der Auswirkung noch weitgehend unklar
Kultur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixkosten und Quasi-Fixkosten der Einrichtungen ▪ Ausdifferenzierter Fächerkanon der Musikschulen ▪ Häufig überregionale Bedeutung der Kultureinrichtungen (z.T. auch bundesweit oder gar Weltkulturerbe) ▪ Kultureinrichtungen sind außerschulische Lernorte und damit auch Teil der Grundversorgung der Bevölkerung mit Bildung ▪ Auch „Onleihe“-Verfahren reduziert Personalbedarf und Kosten der Bibliotheken nicht. ▪ Kultureinrichtungen müssen bei alternder Bevölkerung und steigenden Energiepreise erreichbar bleiben ▪ Besonderer Schutzstatus der Kultur nach Art. 36 der Landesverfassung Sachsen-Anhalt

Aufgabenfeld	Gründe für mögliche Kostenremanenzeffekte im Falle des Rückgangs der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl
Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufgabenstellungen des Brand- und Katastrophenschutzes sind vielfach weitgehend entkoppelt von der Zahl der Einwohner ▪ Einsatzzahlen beim Brandschutz und Rettungswesen sinken weniger stark als die Einwohnerzahl (u.a. aufgrund anderer Gefährdungsquellen und altersstruktureller Verschiebungen) ▪ Freiwillige Feuerwehren sind ein wichtiges soziales Bindeglied in den Gemeinden ▪ Wenn die Einsatzbereitschaft der Feuerwehren nicht mehr durch Freiwillige gewährleistet werden kann, ist eine teure Zwangsverpflichtung von Einwohnern bzw. eine Berufsfeuerwehr notwendig ▪ Natürliche Barrieren (z.B. Elbe und Saale) machen interkommunale Kooperationen / Hilfeleistungen schwierig ▪ Im Bereich des Rettungswesens sind die Leitstellen nach gesetzlicher Vorgabe „rund um die Uhr“ zu besetzen. ▪ Zentrale Einrichtungen (z.B. Feuerwehrtechnische Zentren) sind unabhängig von der Einwohnerzahl vorzuhalten.
ÖPNV (ohne Kosten der Schülerbeförderung)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flächenversorgung, daher Remanenzkosteneffekte in der Fläche tendenziell höher als im verstädterten Bereich ▪ Mindeststandards der Erreichbarkeit ▪ Steigender Mobilitätsbedarf durch Konzentrationsprozesse bei den unterschiedlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge ▪ Veränderte Mobilitätsanforderungen durch eine alternde Gesellschaft
Park- und Gartenanlagen und Bestattungswesen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pflegeaufwand der bestehenden Park-, Garten- und Friedhofsanlagen ist nicht von der Einwohnerzahl abhängig ▪ In Sachsen-Anhalt finden sich auch viele kulturhistorisch bedeutende Parkanlagen mit denkmalpflegerischem Mehraufwand
Schülerbeförderung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flächenversorgung ▪ Kostenfreie Bereitstellung nach §71 SchulG LSA ▪ Standortschließungen im Schulbereich führen zu weiteren Schulwegen und steigender Anzahl fahrgeldberechtigter Schüler/innen
Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einrichtungen und Beratungsstellen haben gewisse Grundkosten (Gebäude und Personal), die unabhängig von der Zahl der Nachfrager sind ▪ Bestehende Rechtsansprüche nach dem SGB VIII ▪ Beratung soll auch im ländlichen Raum zugänglich und ortsnah sein.

Aufgabenfeld	Gründe für mögliche Kostenremanenzeffekte im Falle des Rückgangs der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl
Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (inkl. Hilfe zur Erziehung)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In Gemeinden mit überdurchschnittlicher Schrumpfung steigt u.U. der Anteil der Haushalte mit Erziehungsdefiziten aufgrund selektiver Abwanderung der arbeitsmarktnäheren Bevölkerungsgruppen ▪ Allgemeine Verwaltungsaufgaben im Bereich des Jugendamtes (Overhead) nur bedingt an rückgehende Fallzahlen anpassbar
Sozialhilfe SGB XII	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In Gemeinden mit starker Schrumpfung ggf. Anstieg des Anteils der Leistungsberechtigten an der Gesamtbevölkerung durch <ul style="list-style-type: none"> - selektive Abwanderung arbeitsmarktnäherer Bevölkerungsgruppen - zunehmende Altersarmut - geringere Wandermobilität von Menschen mit Behinderung im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ▪ Allgemeine Verwaltungsaufgaben im Bereich der Sozialverwaltung (Overhead) nur bedingt an rückgehende Fallzahlen anpassbar ▪ Andere Kohortenstruktur im Bereich der Eingliederungshilfe
Sport und Freizeit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fix- und Quasi-Fixkosten von Sport- und Freizeitanlagen sind unabhängig von der Nutzungsintensität ▪ Nutzung von Bädern zu Zwecken des schulischen Schwimmunterrichts ▪ Kunst, Kultur und Sport sind nach Landesverfassung zu schützen
Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufgabenumfang ist nicht von der Einwohnerzahl abhängig ▪ Inhalt und Umfang sind vor allem durch Vorschriften der EU und der Bundesebene definiert
Versorgungsunternehmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Netzinfrastrukturen müssen vorgehalten werden, um Flächenversorgung sicherzustellen, auch wenn die Zahl der angeschlossenen Einwohner zurückgeht
Volksbildung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterauslastung von Angeboten und Standorten ▪ Angebote zwar vergleichsweise anpassungsfähig, aufgrund der z.T. negativen Entwicklungstendenzen in der Gesellschaft sind die Standorte und Angebote aber von großer Bedeutung (vgl. auch Art. 30 Landesverfassung und Erwachsenenbildungsgesetz)

Aufgabenfeld	Gründe für mögliche Kostenremanenzeffekte im Falle des Rückgangs der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl
Weitere soziale Angelegenheiten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unterauslastung von Einrichtungen ▪ Allgemeine Verwaltungsaufgaben im Bereich der Sozialverwaltung (Overhead) nur bedingt an rückgehende Fallzahlen anpassbar ▪ Zahl der bundesweit zugewiesenen Asylbewerber insgesamt von der weltpolitischen Gesamtlage abhängig. Anteil der einzelnen Gemeinden aufgrund des bundesweit angewendeten „Königsteiner Schlüssel“ nur zu einem Drittel von der Einwohnerzahl abhängig.
Wirtschaft und Tourismus	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufgabenerfüllung – vor allem im Bereich der Land- und Forstwirtschaft – weitestgehend flächenbezogen und unabhängig von der Einwohnerzahl
Wissenschaft, Forschung und Ausstellungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fix- und Quasifixkosten der Einrichtungen (Gebäude, Exponate, Lagerung, Personal) ▪ Aufgabenfeld ist Teil einer Strategie zur Entwicklung der weichen Standortfaktoren zum Halten und Anziehen und Bevölkerung und Unternehmen

Tabelle 5 Gründe für mögliche Kostenremanenzeffekte im Falle des Rückgangs der jeweils aufgabenspezifischen Einwohnerzahl (zusammengestellt im Rahmen eines projektinternen Workshops sowie auf Basis von schriftlichen Ergänzungen und Anmerkungen des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt sowie des Landkreistages Sachsen-Anhalt)

In einem weiteren Schritt des Auswertungspfades ging es nun darum, die zusammengetragenen vielfachen Gründe für mögliche Kostenremanenzen so untereinander zu gewichten, dass eine Rangreihung der Aufgabenfelder hinsichtlich der Größenordnung der wahrgenommenen Remanenzeffekte entsteht. Dazu wurden aus Sicht der Teilnehmer/innen des projektinternen Workshops sowie der Vertreter/innen der beiden Kommunalverbände jeweils die fünf der insgesamt 24 Aufgabenfelder ausgewählt, bei denen die stärksten bzw. die schwächsten Kostenremanenzeffekte beobachtet – bzw. mit Blick auf die zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannten empirischen Auswertungen – erwartet werden. Tabelle 6 stellt die verschiedenen Einschätzungen in einer Übersicht zusammen.

Aufgabenfeld

Nach der Einschätzung des projekt-internen Workshops | Städte- und Gemeindebundes | Landkreistages zählt das Aufgabenfeld zu den fünf Feldern mit der stärksten (↑) bzw. den schwächsten (↓) Remanenzen

Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)			↑
Allgemeine Verwaltungsaufgaben		↑	↑
Bauen und Wohnen			↓
Bundes- und Landesstraßen			
Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen	↑	↑	↑
Gesundheit inkl. Krankenhäuser			
Grundsicherung für Arbeitsuchende	1)		↑
Jugendarbeit	↓	↓	↓
Kindertagesstätten u. Kindertagespflege			
Kultur	↓		
Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen	↑	↑	↑
ÖPNV (ohne Schülerbeförderung)		↑ 2)	↑ 2)
Park- u. Gartenanlagen, Bestattungsw.	↑		
Schülerbeförderung	↑	↑ 2)	↑ 2)
Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	↓		
Sonst. Leistungen der Kinder-, Jugend- u. Familienhilfe (inkl. Hilfe z. Erziehung)	1)	↓	
Sozialhilfe SGB XII	1)		
Sport und Freizeit		↓	↓
Umwelt-, Naturschutz u. Landschaftspf.	↑		↑
Versorgungsunternehmen		↑ 3)	↓ 3)
Volksbildung	↓		
Weitere soziale Angelegenheiten			
Wirtschaft und Tourismus	↓	↓	
Wiss., Forschung und Ausstellungen		↓	↓

Detailanmerkungen

- ¹⁾ Die Aufgabenfelder „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, „Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (inkl. Hilfe zur Erziehung)“ und „Sozialhilfe SGB XII“ wurden im Rahmen des internen Workshops nicht bewertet.
- ²⁾ Die Einstufungen des Städte- und Gemeindebundes sowie des Landkreistages beziehen sich auf eine Zusammenfassung der beiden Aufgabenfelder „ÖPNV (ohne Schülerbeförderung)“ und „Schülerbeförderung“. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die aus dieser Bewertung abgeleitete Diskussion über die Vor- und Nachteile einer Zusammenfassung dieser beiden Aufgabenfelder im Rahmen der Gesamtstudie in Abschnitt B.3.
- ³⁾ Die Einstufungen des Städte- und Gemeindebundes bezieht sich – abweichend von der Definition des Aufgabenfeldes in dieser Studie (vgl. Abschnitte B.2 und B.3) – auf eine erweiterte Definition des Aufgabenfeldes inkl. der Bereiche Wasserversorgung und Abwasser- bzw. Müllentsorgung. Die Einstufung des Landkreistages orientiert sich hingegen explizit an der durch die Gutachter abgefragten Definition des Aufgabenfeldes ohne Wasser, Abwasser und Müll.

Tabelle 6 **Grobe Rangreihung der Aufgabenfelder (ohne Kenntnis der empirischen Ergebnisse aus den Abschnitten C.6 und C.7)**

Eine Querauswertung der Einschätzungen macht deutlich, dass bei einigen Bereichen übereinstimmend von einer überdurchschnittlich hohen Kostenremanenzneigung ausgegangen wird. Dazu zählen die folgenden Aufgabenfelder:

- Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen
- Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen
- Schülerbeförderung

Ebenfalls eher überdurchschnittliche Remanenzen werden u.a. vermutet bei den folgenden Aufgabenfeldern:

- Allgemeine Verwaltungsaufgaben
- Umwelt-, Naturschutz und Landschaftspflege

Nach der Querauswertung eher geringere Kostenremanenzeffekte wären hingegen zu erwarten bei den nachstehenden Aufgabenfeldern:

- Jugendarbeit
- Sport und Freizeit
- Wirtschaft und Tourismus
- Wissenschaft, Forschung und Ausstellungen

Alle nicht genannten Aufgabenfelder wären einem Mittelfeld zuzuordnen.

C.9. Zeitreihenanalyse nicht-monetärer Aufwandsgrößen der Aufgabenerfüllung

Ähnlich wie der im vorstehenden Abschnitt C.8 beschriebene Auswertungspfad beschäftigen sich die in diesem Abschnitt beschriebenen Auswertungen mit den Strukturen der kommunalen Aufgabenerfüllung, die letztendlich hinter den Kostenremanenzeffekten stehen. Abweichend von dem Vorgehen in Abschnitt C.8 wurde dabei aber versucht, quantifizierbare Messgrößen für den strukturellen Aufwand der Kommunen bei der Aufgabenerfüllung zu finden.

Ziel war es dabei, vor allem nicht-monetäre Messgrößen für den Aufwand der Leistungserbringung in den einzelnen Aufgabenfeldern zu finden, da die monetären Aspekte ja bereits sehr detailliert über die Bestimmung der aufgabenspezifischen Defizite der Kommunen und die Messung deren Abhängigkeit von der Veränderung der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl in den Abschnitten C.6 und C.7 untersucht werden.

Tabelle 7 zeigt eine Übersicht über die letztendlich betrachteten Aufwandsgrößen und deren Zuordnung zu den einzelnen Aufgabenfeldern. Die Liste der Aufwandsgrößen in Tabelle 7 ist das Ergebnis der Verschneidung einer (deutlich längeren) Liste denkbarer bzw. wünschenswerter Beschreibungsgrößen und dem, was innerhalb des begrenzten Zeit- und Ressourcenbudgets recherchiert, zusammengetragen und aufbereitet werden konnte. Die Liste enthält auch kostenpflichtige Sonderauswertungen und Veröffentlichungen.

Ziel aller Auswertungen war die Bildung von Zeitreihen. Aufgrund der verfügbaren Daten war dies in aller Regel nicht für den gesamten Untersuchungszeitraum (2000-2011) möglich. Trotzdem waren Grundtendenzen in aller Regel auch für kürzere Zeiträume erkennbar. Von besonderem Interesse war die zeitliche Entwicklung des Verhältnisses der in Tabelle 7 genannten Aufwandsgrößen und der in Abschnitt C.5 gebildeten, aufgabenspezifischen Einwohnerzahl. Für das Aufgabenfeld „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“ war dies z.B. die Entwicklung der Zahl der allgemeinbildenden Schulen zur aufgabenspezifischen Einwohnerzahl, die in etwa der Zahl der Einwohner im schulpflichtigen Alter entspricht. Diese Entwicklung ist in Abbildung 12 dargestellt.

Aufgabenfeld	Nicht-monetäre Aufwandsgrößen der Aufgabenerfüllung
Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl der allgemeinbildenden Schulen
Allgemeine Verwaltungsaufgaben	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personalbestand ▪ Anzahl der Gebietskörperschaften
Bauen und Wohnen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Siedlungs- und Verkehrsfläche ▪ Anzahl der Baugenehmigungen für Wohn- und Nichtwohngebäude ▪ Anzahl der fertig gestellten Wohn- und Nichtwohngebäude
Bundes- und Landesstraßen	
Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verkehrsfläche (Straßen, Wege, Plätze)
Gesundheit inkl. Krankenhäuser	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zahl der Betten in kommunalen Krankenhäusern
Grundsicherung für Arbeitsuchende	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ▪ Anzahl der nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten
Jugendarbeit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl der Einrichtungen der Jugendarbeit in kommunaler Trägerschaft
Kindertagesstätten u. Kindertagespflege	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl der Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft ▪ Anzahl genehmigter Plätze in Kindertagesstätten ▪ Anzahl der in Tageseinrichtungen für Kinder tätigen Personen
Kultur	
Öffentliche Ordnung, Brand- u. Katastrophenschutz, Rettungswesen	
ÖPNV (ohne Schülerbeförderung)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ÖPNV-Fahrleistung (Fahrzeugkilometer)
Park- und Gartenanlagen, Bestattungswesen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Friedhofsfläche
Schülerbeförderung	
Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl der Jugendhilfeeinrichtungen in kommunaler Trägerschaft ▪ Anzahl der Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige sowie für die Inobhutnahme in kommunaler Trägerschaft

Aufgabenfeld	Nicht-monetäre Aufwandsgrößen der Aufgabenerfüllung
Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (inkl. Hilfe zur Erziehung)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl der Beratungen und Hilfen nach Art und Träger
Sozialhilfe SGB XII	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII) außerhalb von und in Einrichtungen ▪ Anzahl der Empfänger von Hilfen in besonderen Lebenslagen (5. bis 9. Kapitel SGB XII) außerhalb von und in Einrichtungen ▪ Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII) außerhalb von und in Einrichtungen
Sport und Freizeit	
Umwelt-, Naturschutz u. Landschaftspflege	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Waldfläche
Versorgungsunternehmen	
Volksbildung	
Weitere soziale Angelegenheiten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl der Schwerbehinderten ▪ Haushalte mit Wohngeld
Wirtschaft und Tourismus	
Wiss., Forschung und Ausstellungen	

Tabelle 7 Ausgewertete, nicht-monetäre Aufwandsgrößen der Aufgabenerfüllung für die einzelnen Aufgabenfelder

Soweit auf Basis der jeweiligen Datenquellen möglich, wurde zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum unterschieden, um mögliche Unterschiede zwischen den Gemeindegruppen zu erkennen. Je nach Zuständigkeit wurden die Werte für den kreisangehörigen Raum – sofern nicht weiter aufgesplittet – eher den kreisangehörigen Gemeinden oder den Landkreisen zugeordnet. Im Falle der Messgröße „Zahl der allgemeinbildenden Schulen“ (Abbildung 12) sind die Werte des kreisangehörigen Raums z.B. teilweise den kreisangehörigen Gemeinden und teilweise den Landkreisen als den - je nach Schulform - Trägern der allgemeinbildenden Schulen zuzuordnen. Deutlich erkennbar sind die unterschiedlichen Entwicklungen zwischen den kreisfreien

Städten und dem kreisangehörigen Raum, die bei den zusammengeführten Schätzwerten (Abschnitt C.10) ihre Entsprechung in einer stärkeren Kostenremanenz (d.h. einem geringeren Steigungswert s) der kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu den kreisfreien Städten finden.

**Zeitliche Veränderung des Verhältnisses
der Zahl der allgemeinbildenden Schulen
zur aufgabenspezifischen Einwohnerzahl für das Aufgabenfeld
"Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)"**

Index: 2002 = 100%

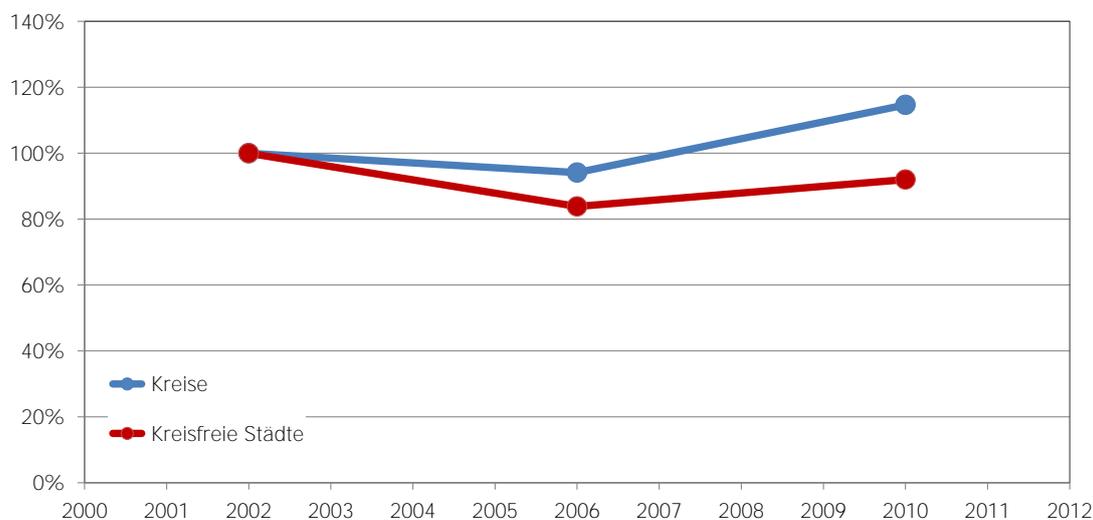


Abbildung 12 Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Aufwandsgröße „Anzahl der allgemeinbildenden Schulen“ und der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl des Aufgabenfeldes „Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)“

Mit Blick auf die Zusammenführung der Ergebnisse aus den unterschiedlichen Auswertungspfaden im nachfolgenden Abschnitt C.10 von besonderem Interesse ist die Darstellung in Abbildung 13. Diese zeigt die Entwicklung des Verhältnisses aus der Zahl der Gebietskörperschaften (nicht-monetäre Aufwandsgröße) und der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl für das Aufgabenfeld „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“.²³ Diese Darstellung plausibilisiert die empirischen Schätzwerte aus den unterschiedlichen Verfahren der Abschnitte C.6 und

²³ Die aufgabenspezifische Einwohnerzahl für das Aufgabenfeld „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“ entspricht der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune, da der aufgabenspezifische Wichtungsfaktor für alle Altersgruppe 1,0 beträgt (Abschnitt C.5).

C.7, wonach bei den kreisangehörigen Gemeinden eine geringere Kostenremanenz festzustellen ist als bei den Kreisen und kreisangehörigen Städten und die Kostenremanenzen der Kreise in diesem Aufgabenfeld unter denen der kreisfreien Städte liegen.²⁴ Der sehr deutliche Rückgang der Zahl der Gebietskörperschaften pro Einwohner bei den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen passt zudem dazu, dass die insgesamt geschätzten Kostenremanenzfaktoren (Abschnitt C.10) für das Aufgabenfeld „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“ bei diesen beiden Gemeindegruppen etwas niedriger liegen als sie nach der Rangreihung aus Tabelle 6 in Abschnitt C.8 zum Teil erwartet wurden. Die umfangreichen Reformen der Kommunalstruktur in Sachsen-Anhalt sind somit als Anpassungsmaßnahme im Sinne der Definition der Kostenremanenz (Abschnitt C.2) zu verstehen.

**Zeitliche Veränderung des Verhältnisses
 der Zahl der Gebietskörperschaften
 zur aufgabenspezifischen Einwohnerzahl für das Aufgabenfeld
 "Allgemeine Verwaltungsaufgaben"**

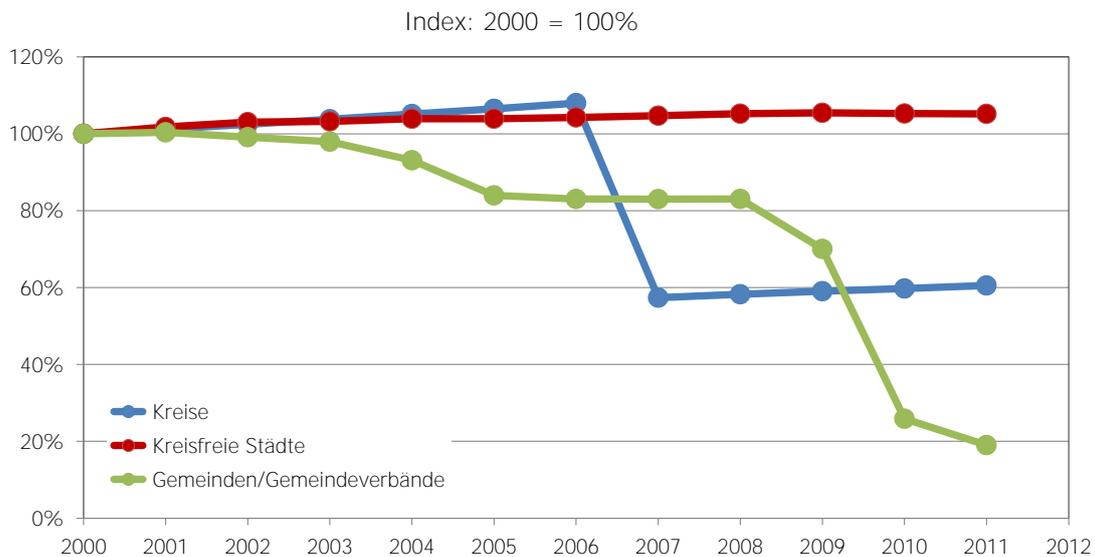


Abbildung 13 Entwicklung des Verhältnisses zwischen der Aufwandsgröße „Anzahl der Gebietskörperschaften“ und der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“

²⁴ Vgl. hierzu die zusammengefassten Ergebnisse in Abschnitt C.10 (Tabelle 8).

An diesem Beispiel lässt sich aber auch zeigen, welche Rolle die in diesem Abschnitt analysierten „nicht-monetären Aufwandsgrößen der Aufgabenerfüllung“ im Gesamtprozess der Schätzung der Kostenremanenzfaktoren (Abbildung 3 bzw. Abschnitt C.10) spielen. So werden die Zeitreihenanalysen der nicht-monetären Aufwandsgrößen nicht dazu verwendet, aus den indizierten Zeitverläufen direkt auf die Remanenzkostenfaktoren der untersuchten Aufgabenfelder zu schließen. Dies wäre eine deutlich zu starke Vereinfachung der Zusammenhänge und würde spätestens dann zu Widersprüchen führen, wenn für ein Aufgabenfeld Daten für mehrere Aufwandsgrößen vorliegen (Tabelle 7).²⁵ Die Betrachtung der Zeitreihen der nicht-monetären Aufwandsgrößen gibt im Rahmen der Gesamtschätzung der Kostenremanenzfaktoren (Abschnitt C.10) gleichwohl aber wertvolle Hinweise, ob die Ergebnisse der Schätzverfahren der Abschnitte C.6 und C.7 inhaltlich plausibel sind und in welcher Relation die Remanenzfaktoren bei einem Vergleich der drei Gemeindegruppen (kreisangehörige Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte) in etwa stehen sollten.

Das auf Basis der Abbildung 13 diskutierte Beispiel „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“ macht aber auch deutlich, dass die Bestimmung der Kostenremanenzfaktoren nach einigen Jahren wiederholt werden sollte. Geht man davon aus, dass in den kommenden Jahren anstehende Gebietsreformen im kreisangehörigen Raum deutlich weniger gravierend hinsichtlich der Reduzierung der Zahl der Gebietskörperschaften ausfallen werden, so ist zu erwarten, dass der Remanenzkostenfaktor für dieses Aufgabenfeld bei zukünftigen Auswertung für den Bereich der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise höher ausfällt als auf Basis des in dieser Studie gewählten Referenzzeitraums 2000-2011.²⁶

²⁵ In dem Beispiel der Abbildung 13 müsste ansonsten z.B. gefolgert werden, dass im Aufgabenfeld „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“ bei den Gemeindegruppen „kreisangehörige Gemeinden“ und „Kreise“ gar keine Kostenremanenzeffekte auftreten, da deren Indexwerte im Zeitverlauf deutlich unter 100% bleiben.

²⁶ Vgl. hierzu auch Fußnote 7 oben.

C.10. Schätzung von Kostenremanenzfaktoren für alle Aufgabenfelder und Gemeindegruppen auf Basis der Gesamtheit aller Auswertungen

Aufgabe des in diesem Abschnitt dokumentierten Arbeitsschritts der Studie war es, die Ergebnisse der acht Auswertungspfade aus Abbildung 3 (Abschnitt C.3) zu einem Schätzwert der Kostenremanenz für jedes der 24 in Abschnitt B.3 definierten Aufgabenfelder und jede der drei Gemeindegruppen des FAG (kreisangehörige Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte) zusammenzuführen.

Bei dieser Zusammenführung wurde für jeden der $24 \times 3 = 72$ Einzelwerte schrittweise und nach bestimmten Regeln verfahren, die im folgenden kurz erläutert werden sollen:

- In einem ersten Schritt wurde bilanziert, aus welchen der acht Auswertungspfade Ergebnisse bzw. Hinweise für das betreffende Aufgabenfeld und die betreffende Gemeindegruppe vorliegen. So waren z.B. in einigen Fällen bestimmte Schätzverfahren aufgrund zu geringer Stichprobengrößen nicht durchführbar (Abschnitt C.7) und es lagen nicht für alle Aufgabenfelder nicht-monetäre Aufwandsgrößen vor (Abschnitt C.9)
- In einem zweiten Schritt wurden diese Ergebnisse und Hinweise aus den unterschiedlichen Auswertungspfaden hinsichtlich ihrer relativen Belastbarkeit hin bewertet. Kriterien hierfür waren u.a.
 - die Zahl der Messpunkte (Abschnitte C.6 und C.7),
 - die optische Plausibilität grafischer Veranschaulichungen der empirisch gemessenen Zusammenhänge (Abschnitte C.6 und C.7),
 - die Varianz der Ergebnisse zwischen unterschiedlichen Modellvarianten des gleichen Modellgrundtyps (Abschnitte C.6 und C.7),
 - die Varianz der Messpunkte sowie das Konfidenzintervall der Regressions-schätzung (Abschnitt C.7)
 - die Eindeutigkeit der Einschätzung bei der Rangreihung (Abschnitt C.8)
 - die Qualität der nicht-monetären Aufwandsgrößen (Abschnitt C.9)
- In einem dritten Schritt wurde geprüft, ob die Ergebnisse der unterschiedlichen Auswertungspfade grundsätzlich in eine vergleichbare Richtung zei-

gen („keine Remanenz“; „gewisse Remanenz“, „sehr deutliche Remanenz“). Sofern dies in einigen Fällen nicht der Fall war, wurde die Gesamtschätzung an denen in Schritt 2 als am belastbarsten eingestuftem Teilergebnissen orientiert.

- In einem vierten Schritt wurde ein erster vorläufiger Gesamtschätzwert für den Steigungskoeffizienten s bestimmt.²⁷
- Nach Durchlaufen der ersten vier Schritte für alle 72 Einzelschätzwerte wurde übergeprüft, ob die Relationen der Schätzwerte untereinander plausibel erscheinen. Für die Relationen zwischen den Aufgabenfeldern ergaben sich vor allem aus der Rangreihung des Abschnitts C.8 wichtige Hinweise. Für die Überprüfung der Relation der Schätzwerte zwischen den Gemeindegruppen wurden zum einen die nicht-monetären Aufwandsgrößen aus Abschnitt C.9 herangezogen. Zum anderen wurden die unterschiedlichen Trägerschaften von Infrastrukturen der drei Gemeindegruppen (z.B. im Bereich der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen) sowie die z.T. unterschiedliche Pflichtigkeit der Aufgaben innerhalb der Aufgabenfelder für die unterschiedlichen Gemeindegruppen (Abschnitt B.3) berücksichtigt. Darüber hinaus wurde mit einer Zusatzauswertung auf Basis des Modellansatzes der gleitenden Quantile (Abschnitt C.6) untersucht, ob sich innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden unterschiedliche starke Kostenremanenzen zwischen den eher städtisch²⁸ und den eher ländlich strukturierten Gemeinden²⁹ feststellen lassen. Sofern dies der Fall war und von einer vergleichbaren Pflichtigkeit und Trägerschaft der Aufgaben bei kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten ausgegangen werden konnte, wurden diese Unterschiede als ein weiteres Indiz für die vermutliche Relation der Kostenremanenz zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten herangezogen. Aufgrund der geringen Anzahl (3) der kreisfreien Städte war in dieser Gemeindegruppe naturgemäß die Zahl der Messpunkte stets sehr begrenzt, so dass hier weitere Indizien für die Plausibilität der empirischen Messergebnisse von Bedeutung waren.

²⁷ Zur Definition und Bedeutung des Steigungskoeffizienten s vgl. Abbildung 14.

²⁸ Angenähert über eine Teilstichprobe, bestehend aus den kreisangehörigen Einheitsgemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern.

²⁹ Angenähert über eine Teilstichprobe, bestehend aus den kreisangehörigen Einheitsgemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern sowie allen Verbandsgemeinden samt ihrer Mitgliedsgemeinden.

Auf Basis dieses Vorgehens konnten die folgenden Steigungskoeffizienten s für die 24 Aufgabenfelder und die drei Gemeindegruppen geschätzt werden.

	Kreisangehörige Gemeinden	Kreise	Kreisfreie Städte
Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)	0,20	0,95	0,40
Allgemeine Verwaltungsaufgaben	0,80	0,50	0,00
Bauen und Wohnen	0,75	0,90	0,90
Bundes- und Landesstraßen			0,60
Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen	0,00	1,00	1,00
Gesundheit inkl. Krankenhäuser	0,80	0,90	1,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende		0,20	0,10
Jugendarbeit	0,50	0,75	0,75
Kindertagesstätten und Kindertagespflege	0,60	0,30	1,00
Kultur	0,75	1,00	0,90
Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen	0,00	0,00	0,00
ÖPNV (ohne Kosten der Schülerbeförderung)	0,85	1,00	1,00
Park- und Gartenanlagen und Bestattungswesen	0,95		0,90
Schülerbeförderung		0,25	0,10
Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe		0,70	0,70
Sonst. Leist. d. Kinder-, Jugend- u. Familienhilfe (inkl. Hilfe z. Erziehung)	0,30	0,20	0,80
Sozialhilfe SGB XII	0,80	0,50	0,40
Sport und Freizeit	0,50	0,85	0,45
Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege	0,00	0,65	0,20
Versorgungsunternehmen	0,75		0,90
Volksbildung	1,00	0,70	1,00
Weitere soziale Angelegenheiten	1,00	0,30	0,30
Wirtschaft und Tourismus	0,40	1,00	0,70
Wissenschaft, Forschung und Ausstellungen	0,55	1,00	0,45

Tabelle 8 Auf Basis einer Zusammenführung der Ergebnisse der acht Auswertungspfade (Abschnitte C.6 bis C.9) geschätzte Steigungskoeffizienten s

Die finanzmathematische Bedeutung des Steigungskoeffizienten s erläutert Abbildung 14. So bildet der Steigungskoeffizient s den geschätzten Zusammenhang zwischen der Entwicklung der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl in einer Kommune (X-Achse, unabhängige Variable) und der Entwicklung des aufgabenspezifischen Defizits der laufenden Rechnung, Y-Achse, abhängige Variable) inkl. möglicher Remanenzeffekte beim Vergleich eines Basisjahres mit einem zeitlich später liegendem Jahr (z.B. dem Folgejahr) ab.

Bedeutung der empirisch ermittelten Steigung s

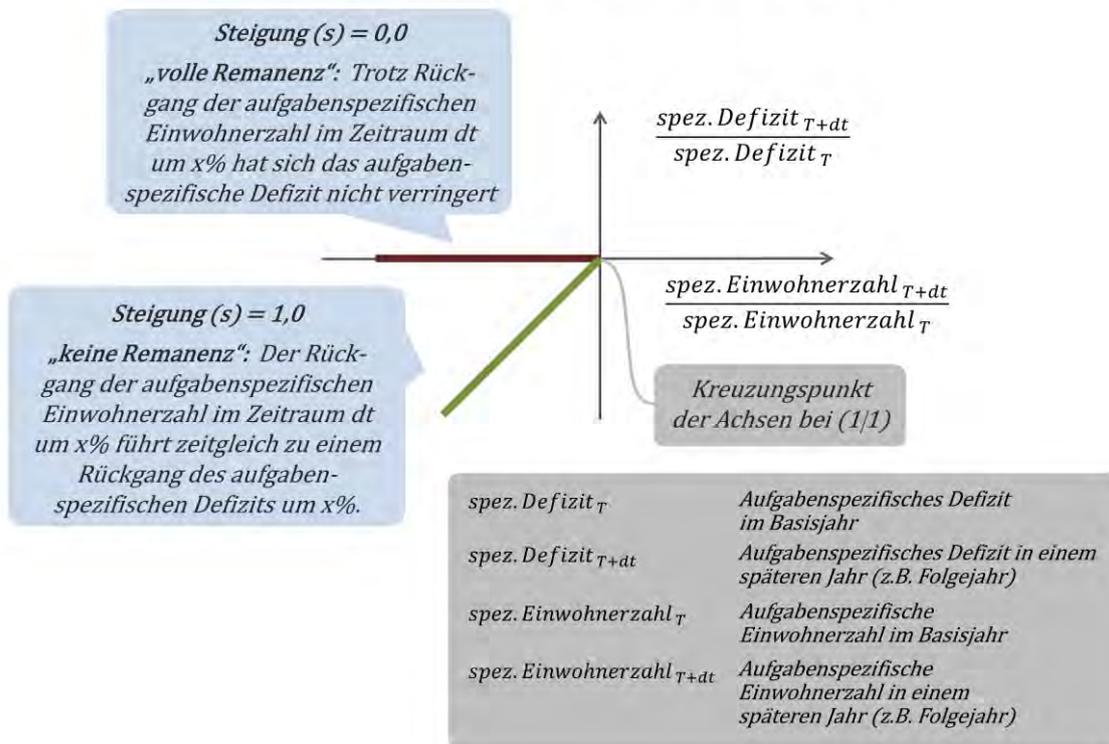


Abbildung 14 Erläuterung der empirisch bestimmten Steigung s

Liegt der Steigungskoeffizient s aus Tabelle 8 bei 1,0, so besteht keine Remanenz, da das aufgabenspezifische Defizit im Betrachtungszeitraum zwischen dem Basisjahr und dem späteren Jahr um den gleichen Prozentsatz zurückgeht wie die aufgabenspezifische Bevölkerung. Hat der Steigungskoeffizient s einen Wert von 0,0, so liegt eine vollständige Remanenz vor. In diesem Fall reagiert das aufgabenspezifische Defizit zwischen den beiden Betrachtungsjahren überhaupt nicht auf die rückläufige, aufgabenspezifische Einwohnerzahl.

Steigungskoeffizienten zwischen 0 und 1 stehen für eine teilweise Remanenz, wobei kleinere s -Werte einer stärkeren Remanenz entsprechen.

Aus den dargestellten Zusammenhängen ergibt sich unmittelbar eine Berechnungsformel für das geschätzte aufgabenspezifische Defizit (inkl. Remanenzeffekt) in einem Jahr (z.B. einem FAG-Jahr), basierend auf dem aufgabenspezifischen Defizit eines früheren Jahres („Basisjahr“), der Entwicklung der altersspe-

zifischen Einwohnerzahl und dem aufgaben- und gemeindeguppenspezifischen Steigungskoeffizienten s (aus Tabelle 8).

Ableitung eines Remanenzkostenfaktors aus der Steigung s

Aus der Definition des Steigungskoeffizienten ergibt sich nach mathematischer Umformung :

$$\text{spez. Defizit}_{\tau+dt} = \text{spez. Defizit}_{\tau} * \underbrace{\left(s * \frac{\text{spez. Einwohnerzahl}_{\tau+dt}}{\text{spez. Einwohnerzahl}_{\tau}} + (1 - s) \right)}_{\text{Remanenzkostenfaktor}}$$

$\text{spez. Defizit}_{\tau}$	Aufgabenspezifisches Defizit im Basisjahr
$\text{spez. Defizit}_{\tau+dt}$	Aufgabenspezifisches Defizit in einem späteren Jahr (z.B. Folgejahr)
$\text{spez. Einwohnerzahl}_{\tau}$	Aufgabenspezifische Einwohnerzahl im Basisjahr
$\text{spez. Einwohnerzahl}_{\tau+dt}$	Aufgabenspezifische Einwohnerzahl in einem späteren Jahr (z.B. Folgejahr)

Abbildung 15 Ableitung einer Formel zur Schätzung des aufgabenspezifischen Defizits (inkl. Remanenz) eines späteren Jahres (z.B. des Folgejahres) aus dem aufgabenspezifischen Defizit eines Basisjahres in Abhängigkeit des Steigungskoeffizienten s (aus Tabelle 8) und der Entwicklung der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl zwischen den beiden betrachteten Jahren

Der in Abbildung 15 markierte Remanenzkostenfaktor beschreibt das Verhältnis des aufgabenspezifischen Defizits (inkl. Remanenz) im späteren Jahr im Vergleich zum Basisjahr. Dieser lässt sich auch grafisch darstellen (Abbildung 16). Er entspricht – wenig überraschend – der Definition in Abbildung 14.

Bildet man einmal beispielhaft die Remanenzkostenfaktoren für alle Aufgabefelder und Gemeindeguppen bei einem Rückgang der jeweils aufgabenspezifischen Einwohnerzahl um 1% und trägt diese Remanenzkostenfaktoren über dem mittleren aufgabenspezifischen Defizit aller Kommunen der jeweiligen Gemeindeguppe (Mittelwert über die Jahre 2009 bis 2011 in Preisen von 2011) auf, so ergibt sich das in Abbildung 17 dargestellte Bild. Remanenzfaktoren von

99% entsprechen dabei „keiner Remanenz“, Remanenzfaktoren von 100% einer vollständigen Remanenz.

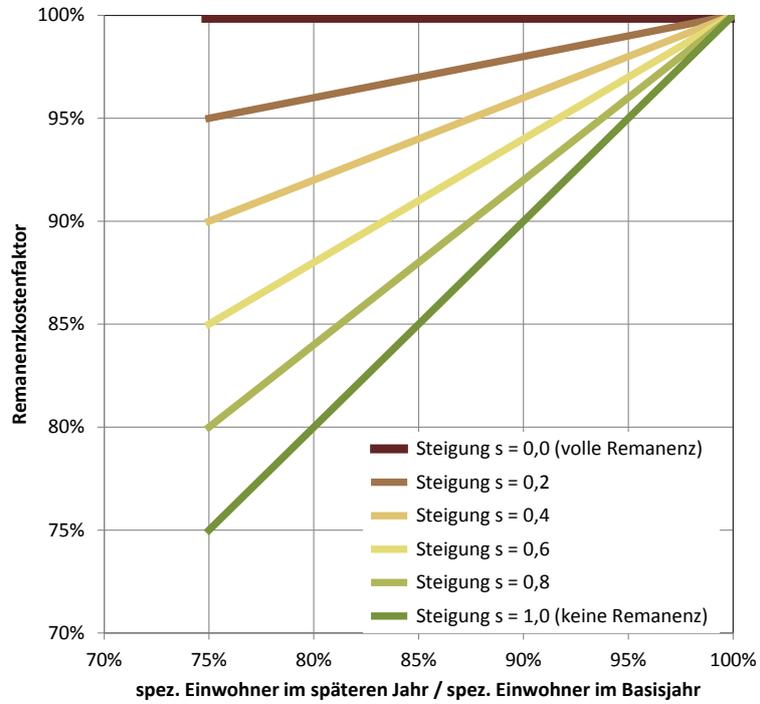


Abbildung 16 Veranschaulichung des Remanenzkostenfaktors aus Abbildung 15

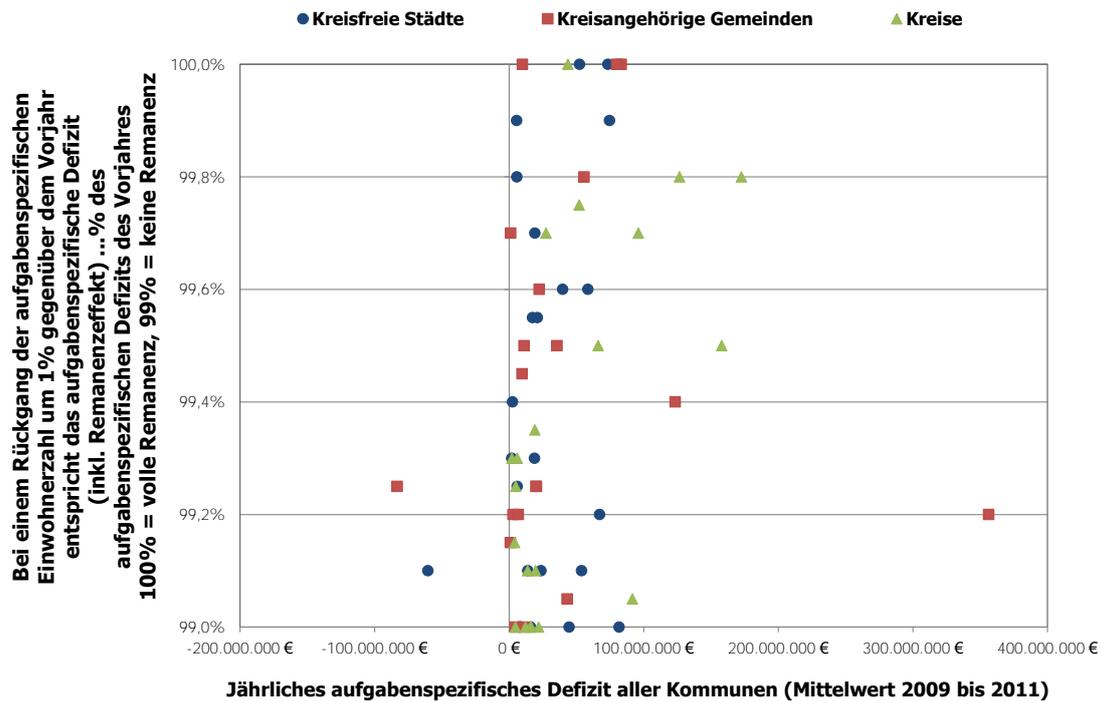


Abbildung 17 Gegenüberstellung der Remanenzkostenfaktoren (bei einem Rückgang der jeweils aufgabenspezifischen Einwohnerzahl um 1%) und dem mittleren jährlichen Defizit für die Aufgabenfelder 2009-2011 (Preisstand 2011). Jeder Punkt repräsentiert ein Aufgabenfeld in einer Gemeindegruppe.

Bei der Interpretation der Abbildung 17 ist zu beachten, dass in der Realität aufgrund der altersstrukturellen Verschiebungen der demografischen Entwicklung nie alle aufgabenspezifischen Einwohnerzahlen um den gleichen Prozentsatz sinken.³⁰

Bezüglich der in Tabelle 8 dargestellten Schätzwerte des Steigungskoeffizienten zur Quantifizierung der aktuellen aufgaben- und gemeindegruppenspezifischen Kostenremanenz in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt ist abschließend noch auf die folgenden Aspekte und Auffälligkeiten hinzuweisen:

- Weiße Felder in Tabelle 8 repräsentieren Kombinationen aus Aufgabenfeldern und Gemeindegruppen, in denen keine oder nur sehr geringe Defizite der laufenden Rechnung entstehen, so dass von der Bestimmung eines Stei-

³⁰ Vgl. zur Veranschaulichung die aufgabenspezifische Einwohnerentwicklung in der Landeshauptstadt Magdeburg 2000 bis 2011 (Abbildung 2 auf Seite 42).

gungskoeffizienten abgesehen wurde. Für die formale Umsetzung der Werte in Tabelle 8 in eine Berechnungsformel für das FAG sind diese Fälle mit einem Wert von $s = 1,0$ (keine Remanenz) gleichzusetzen.

- Der Gültigkeitsbereich der in Tabelle 8 genannten Steigungskoeffizienten und der daraus abgeleiteten Remanenzkostenfaktoren ist begrenzt auf Rückgänge der jeweils relevanten, aufgabenspezifischen Einwohnerzahl. Nimmt diese in einem Betrachtungszeitraum zu, ist grundsätzlich von einem Remanenzkostenfaktor von 1,0 (keine Remanenz) auszugehen.
- Bei den kreisfreien Städten erklären sich die 1,0-Werte (keine Remanenz) für die Aufgabenfelder „Kindertagesstätten und Kindertagespflege“ und „ÖPNV (ohne Schülerbeförderung)“ u.a. daraus, dass im Referenzzeitraum 2000-2011 fast keine Rückgänge der aufgabenspezifischen Einwohnerzahl beobachtet werden konnten.
- Auf die Zusammenhänge zwischen den kommunalen Gebietsreformen der zurückliegenden Jahre und den Steigungskoeffizienten im Aufgabenfeld „Allgemeine Verwaltungsaufgaben“ ist bereits am Ende des Abschnitts C.9 eingegangen worden.
- Auffällig sind die geringen Steigungsfaktoren in den Aufgabenfeldern „Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen“ bei den Landkreisen (Kreisstraßen) und kreisfreien Städten sowie „Park- und Gartenanlagen und Bestattungswesen“ bei den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten. Die genannten Werte aus Tabelle 8 sind empirisch jedoch vergleichsweise belastbar. Es wird vermutet, dass sich hier z.T. auch aufgeschobene Instandhaltungs- und Pflegemaßnahmen verbergen, die mittelfristig zu einem Substanzverlust und Werteverzehr führen, der in der aktuellen Datengrundlage der Betrachtung nicht abgebildet werden kann. Entsprechend könnten die genannten Steigungswerte ggf. normativ durch den Gesetzgeber bereinigt werden.

C.11. Projektion der modellhaften aufgabenspezifischen Defizite für die Ausgleichsjahre ab 2014

C.12. Bevölkerungsfortschreibung als Grundlage der Modellprojektion

Voranehend erfolgte eine Ermittlung von Remanenzfaktoren, mit denen sich darstellen lässt, wie sich die aufgabenspezifischen Defizite für eine bestimmte Verwaltungseinheit und für ein bestimmtes Aufgabenfeld bei schrumpfender Bevölkerung verhalten. Für eine Abschätzung, inwiefern diese empirisch gemessenen Remanenzen mit zukünftigen Veränderungen der aufgabenspezifischen Defizite verbunden sind, werden Angaben zur weiteren Entwicklung der jeweils für die unterschiedlichen Aufgabenfelder relevanten Bevölkerungsgruppen benötigt.

In einem ersten Schritt erfolgt daher eine Fortschreibung der aktuellen Bevölkerungssituation in Sachsen-Anhalt. Grundlage hierfür bildet die Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt auf der Ebene der drei kreisfreien Städte sowie der 11 Landkreise.³¹ Die voranehend durchgeführten Schätzungen zur Ermittlung von Remanenzeffekten basieren jedoch nicht nur auf den Ebenen der kreisfreien Städte sowie der Landkreise, sondern berücksichtigen darüber hinaus Verbandsgemeinden sowie die dazugehörigen Mitgliedsgemeinden. Aus diesem Grund werden für eine möglichst genaue Projektion zusätzlich auch zukünftige Entwicklungstendenzen auf Grundlage der untergeordneten kreisangehörigen Gemeinden berechnet.

Hierzu wurde ein iteratives Schätzverfahren entworfen, wonach die Bevölkerung der jeweils zu einem Landkreis zugehörigen Gemeinden in die Zukunft fortgeschrieben wird, so dass die Summe der Bevölkerungssumme aller Gemeinden für jedes Jahr mit der Bevölkerungszahl des übergeordneten Landkreises übereinstimmt.³² Dazu wird die vorliegende Bevölkerungsprojektion – die für jedes Jahr bis 2025 sowie für jedes Lebensjahr vorliegt – in Abschnitte

³¹ Prognose der Bevölkerung in Sachsen-Anhalt nach Kreisen und kreisfreien Städten der Jahre 2008 – 2025, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

³² Hierzu wird das statistische Analyseprogramm STATA verwendet.

von jeweils fünf Lebensjahren zusammengefasst, so dass zunächst eine Vergleichbarkeit mit den vorliegenden Daten für den vergangenen Zeitraum der Jahre 2000 – 2011 gegeben ist. Aufgrund von Kohorteneffekten ist in der langen Frist bis zum Jahr 2025 im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden mit leichten Projektionsungenauigkeiten zu rechnen. Demgegenüber jedoch sind die zeitlichen Wellenbewegungen dieser Kohorteneffekte hinreichend lang, so dass sich im Kontext des hier zugrunde liegenden mittelfristigen Zeithorizonts 2014 – 2017 geeignete Projektionen ergeben.

In einem zweiten Schritt wird die zuvor hergeleitete Altersstrukturkostenmatrix (vgl. C.5) herangezogen und mit der bis auf Gemeindeebene vorliegenden Bevölkerungsprojektion kombiniert, in dessen Folge sich für jedes zukünftige Projektionsjahr auswertungsrelevante Einwohnerzahlen für alle der 24 Aufgabenfelder ergeben. Tabelle 9 verdeutlicht die resultierende Datenbankstruktur am Beispiel der Stadt Dessau-Roßlau und des Aufgabenfeldes „Bauen und Wohnen“.

Jahr	Verwaltungseinheit	Relevante Bevölkerung	Bevölkerungsveränderung	Bevölkerungsveränderung im Vergl. zu 2011
2011	Stadt Dessau-Roßlau	85.311		
2012	Stadt Dessau-Roßlau	84.275	-1,21%	-1,21%
2013	Stadt Dessau-Roßlau	83.279	-1,18%	-2,38%
2014	Stadt Dessau-Roßlau	82.299	-1,18%	-3,53%
2015	Stadt Dessau-Roßlau	81.313	-1,20%	-4,69%
2016	Stadt Dessau-Roßlau	80.289	-1,26%	-5,89%
2017	Stadt Dessau-Roßlau	79.245	-1,30%	-7,11%
2018	Stadt Dessau-Roßlau	78.192	-1,33%	-8,34%
2019	Stadt Dessau-Roßlau	77.106	-1,39%	-9,62%
2020	Stadt Dessau-Roßlau	75.963	-1,48%	-10,96%
2021	Stadt Dessau-Roßlau	74.810	-1,52%	-12,31%
2022	Stadt Dessau-Roßlau	73.619	-1,59%	-13,71%
2023	Stadt Dessau-Roßlau	72.402	-1,65%	-15,13%
2024	Stadt Dessau-Roßlau	71.177	-1,69%	-16,57%
2025	Stadt Dessau-Roßlau	70.024	-1,62%	-17,92%

Tabelle 9 Auszug aus der generierten Bevölkerungsfortschreibungsdatenbank am Beispiel der Stadt Dessau-Roßlau für das Aufgabenfeld „Bauen und Wohnen“

Demzufolge ist im Projektionszeitraum mit einer Verringerung der Bevölkerung etwa zwischen 1,2 und 1,7 Prozent pro Jahr zu rechnen. Mit Bezugnahme auf das Jahr 2011 führt dies bis 2017 zu einer aggregierten Bevölkerungsabnahme um 7,11 Prozent. Nach demselben Muster lässt sich die Bevölkerungsentwicklung aller übrigen Städte, Landkreise, Gemeinden oder Verbandsgemeinden darstellen.

C.13. Anwendung der ermittelten Remanenzindikatoren und Durchführung der Modellprojektion

Als Resultat der vorangehend durchgeführten Bevölkerungsfortschreibung liegt ein auswertbarer Datensatz vor, welcher zum einen eine detaillierte Differenzierung in 24 Aufgabenfelder erlaubt sowie zum anderen aus den Verwaltungsebenen kreisfreie Städte, Landkreise, verbandsgemeindeangehörige Gemeinden sowie – jeweils als Summe ihrer Mitgliedsgemeinden – Verbandsgemeinden besteht. Aus den relativen Änderungsraten der aufgabenfeldspezifischen Bevölkerungsentwicklung sowie den jeweils zugehörigen Remanenzfaktoren lassen sich nun Multiplikatoren zur Fortschreibung der aufgabenspezifischen Defizite bestimmen. Im nachfolgenden Anwendungsbeispiel wird dieses Vorgehen näher dargestellt.

Gemäß Tabelle 9 sinkt die für das Aufgabenfeld „Bauen und Wohnen“ relevante Bevölkerung der Stadt Dessau-Roßlau im Jahr 2012 um 1,21 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Wie in Tabelle 8 beschrieben, wurde für dieses Aufgabenfeld sowie für die Ebene der kreisfreien Städte ein Remanenzfaktor in Höhe von „0,9“ bestimmt. Ein Rückgang der relevanten Bevölkerung um 1 Prozent ist mit einem Rückgang des Defizits für dieses Aufgabenfeld um 0,9 Prozent verbunden – demnach sinkt das aufgabenspezifische Defizit leicht unterproportional im Vergleich zu einer Bevölkerungsabnahme. Aus der Kombination des Remanenzfaktors mit der Bevölkerungsentwicklung resultiert ein Multiplikator in Höhe von -1,09 Prozent. Dies bedeutet, dass das Defizit *für dieses Aufgabenfeld* im Jahr 2012 um 1,09 Prozent unter dem Vorjahreswert liegt. Im Jahr 2011 betrug das aufsummierte Defizit im Aufgabenfeld „Bauen und Wohnen“ für die Stadt Dessau-Roßlau 3,048 Mio. Euro. Folglich liegt das nach diesem Modell berechnete aufgabenspezifische Defizit für das Jahr 2012 bei 3,015 Mio. Euro.

Die bisherigen Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich des Landes Sachsen-Anhalt verwenden die Jahre 2009 – 2011 als Referenzzeitraum, wobei das jeweils inflationsbereinigte Preisniveau des Jahres 2011 zugrunde gelegt wird. Auf Grundlage der vorangehend dargelegten Berechnungsstruktur wird vorgeschlagen, für den kommenden Zeitraum von 2014 – 2017 jeweils das Jahr 2011 als Basisjahr zu verwenden sowie für die Bestimmung der zukünftigen aufgabenspezifischen Defizite ebenfalls Preise des Jahres 2011 zugrunde zu le-

gen. Dieses Vorgehen ermöglicht eine möglichst große Konsistenz mit den bisherigen Regelungen.

Analog zum obigen Beispiel der Stadt Dessau-Roßlau für das Aufgabenfeld „Bauen und Wohnen“ ergibt sich nach diesem Muster für das Jahr 2014 ein voraussichtliches aufgabenspezifisches Defizit in Höhe von 2,951 Mio. Euro. Der diesem Wert zugrunde liegende Multiplikator beträgt -3,18 Prozent.

Im Anwendungsbeispiel der Stadt Dessau-Roßlau ist im gesamten Projektionszeitraum mit abnehmenden Bevölkerungszahlen zu rechnen. Hingegen wird es im Falle einiger Städte, Gemeinden oder Landkreise zu schwankenden Bevölkerungsentwicklungen kommen, so dass im Zeitverlauf auch zunehmende Bevölkerungszahlen zu verzeichnen sein werden. Darüber hinaus dürfte dies verstärkt in Städten sowie im Falle von Aufgabenfeldern mit Bezug zu älteren Bevölkerungsgruppen der Fall sein. Tabelle 10 fasst die relevante Bevölkerungsentwicklung des Aufgabenfeldes „Bauen und Wohnen“ der Landeshauptstadt Magdeburg zusammen. Demnach kann bis zum Jahr 2015 mit steigenden Bevölkerungszahlen gerechnet werden, im Anschluss daran wird voraussichtlich jedoch eine Phase mit abnehmenden Bevölkerungszahlen beginnen, so dass das Bevölkerungsniveau ab dem Jahr 2020 unterhalb des Ausgangsniveaus 2011 liegen wird.

Jahr	Verwaltungseinheit	Relevante Bevölkerung	Bevölkerungsveränderung	Bevölkerungsveränderung im Vergl. zu 2011	Prognose des aufgabenspezifischen Defizits	Multiplikator
2011	Landeshauptstadt Magdeburg	231.104			9.354.807 €	
2012	Landeshauptstadt Magdeburg	231.642	0,23%	0,23%	9.376.585 €	0,23%
2013	Landeshauptstadt Magdeburg	232.089	0,19%	0,43%	9.394.679 €	0,43%
2014	Landeshauptstadt Magdeburg	232.368	0,12%	0,55%	9.405.972 €	0,55%
2015	Landeshauptstadt Magdeburg	232.459	0,04%	0,59%	9.409.656 €	0,59%
2016	Landeshauptstadt Magdeburg	232.345	-0,05%	0,54%	9.405.041 €	0,54%
2017	Landeshauptstadt Magdeburg	232.155	-0,08%	0,45%	9.397.350 €	0,45%
2018	Landeshauptstadt Magdeburg	231.778	-0,16%	0,29%	9.382.090 €	0,29%
2019	Landeshauptstadt Magdeburg	231.333	-0,19%	0,10%	9.364.077 €	0,10%
2020	Landeshauptstadt Magdeburg	230.708	-0,27%	-0,17%	9.340.380 €	-0,15%
2021	Landeshauptstadt Magdeburg	229.942	-0,33%	-0,50%	9.312.474 €	-0,45%
2022	Landeshauptstadt Magdeburg	229.074	-0,38%	-0,88%	9.280.852 €	-0,79%
2023	Landeshauptstadt Magdeburg	228.127	-0,41%	-1,29%	9.246.352 €	-1,16%
2024	Landeshauptstadt Magdeburg	227.049	-0,47%	-1,75%	9.207.080 €	-1,58%
2025	Landeshauptstadt Magdeburg	225.693	-0,60%	-2,34%	9.157.679 €	-2,11%

Tabelle 10 Anwendung der ermittelten Remanenzindikatoren am Beispiel der Stadt Magdeburg im Aufgabenfeld „Bauen und Wohnen“

In diesem Fall ergibt das vorgeschlagene Berechnungsmodell für das Jahr 2020 ein modellhaftes aufgabenspezifisches Defizit in Höhe von 9.340.380 Euro. Dem liegt die Konzeption zugrunde, dass Remanenzeffekte naturgemäß nur in Perioden mit abnehmender Bevölkerung auftreten werden. Im Falle zunehmender Bevölkerung erfolgt ein proportionaler Anstieg des aufgabenspezifischen Defizits. Insgesamt führt dieses Vorgehen auf Basis des Bezugsjahres 2011 zu jährlichen Multiplikatoren, in denen diese Bevölkerungsschwankungen Berücksichtigung finden.

Darüber hinaus verfügt diese Berechnungsmethodik über einen weiteren grundlegenden Vorteil: Die Verwendung eines einheitlichen Bezugsjahres stellt sicher, dass sich zukünftig keine aufgabenspezifischen Defizite ergeben können, die – bei gleicher Bevölkerungsgröße – über gegenwärtigen aufgabenspezifischen Defiziten liegen. Sofern die aufgabenspezifischen Defizite beispielsweise jeweils rollierend von Jahr zu Jahr für das Folgejahr neu berechnet würden, könnte ein „Aufschaukeln“ zu einem solch widersprüchlichen Fall führen.

Im Endeffekt führt dieses Vorgehen zu einer detaillierten Datenbank modellhafter aufgabenspezifischer Defizite jeweils für 3 kreisfreie Städte, 11 Landkreise, 115 verbandsangehörige Gemeinden sowie zusätzlich für 18 Verbandsgemeinden. Eine solch strikte Trennung entsprechend der Verwaltungsgliederung ist wichtig, da Landkreise und Verbandsgemeinden unabhängig von ihren jeweiligen Mitgliedsgemeinden eigene oder übertragene Aufgaben wahrnehmen. Durch Summenbildung ergeben sich nun – je nach Bedarf des vorliegenden Kontexts – Gesamtdefizite für *einzelne* Aufgabenfelder oder Gesamtdefizite *über* alle Aufgabenfelder hinweg, jeweils gestaffelt nach Gliederung der Verwaltungsebenen.

Insgesamt weist die vorgeschlagene Berechnung zukünftiger Defizite daher eine grundlegende Eigenschaft auf: sie ist durch eine *einfache Anwendung* charakterisiert und führt aufgrund einer Unterscheidung zwischen 24 Aufgabenfeldern im Vergleich zum bisherigen Finanzausgleichsverfahren dennoch zu einem deutlich genaueren Bild der tatsächlichen Struktur der Defizite.

Abbildung 18 fasst die Berechnungsergebnisse der modellhaften Defizite im Zeitraum der Jahre 2011 – 2025 im Vergleich zur Projektion ohne Remanenzeffekte

fekte³³ zusammen, wobei das Ausgangsjahr 2011 zur besseren Interpretation relativer Veränderungen jeweils auf den Wert 100 normiert wird. Im Bereich der Verwaltungsebenen der kreisfreien Städte sowie der kreisangehörigen Gemeinden (inkl. Defizite der Verbandsgemeinden) ist ein leicht konkaver Kurvenverlauf zu beobachten. Die deutlichsten Remanenzeffekte sind auf der Ebene der Landkreise zu beobachten. Demgegenüber weisen die kreisfreien Städte vergleichsweise geringere Remanenzeffekte auf.

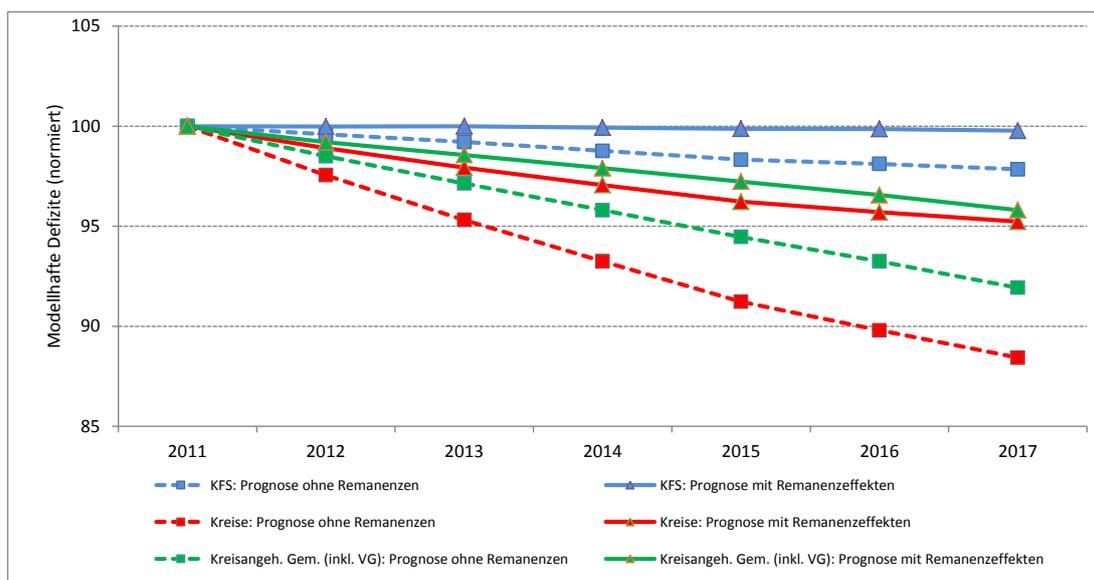


Abbildung 18 Projektion der modellhaften Defizite im Zeitraum 2011-17 im Vergleich zur Projektion ohne Remanenzeffekte (normierte Skala)

Tabelle 11 weist die zugehörigen Remanenzkostenberechnungen für die drei kommunalen Ebenen in absoluten Werten aus, d.h. die Differenzen zwischen den Projektionsrechnungen *mit* und den Rechnungen *ohne* Remanenzeffekte, wie sie in Abbildung 18 in den Abständen zwischen durchgezogenen und gestrichelten Linien gleicher Farbe zum Ausdruck kommen. Im Vorgriff auf die nachfolgende Umsetzung im kommunalen Finanzausgleich wird hier die Veränderung (Zunahme) der Remanenzkosten gegenüber dem jeweiligen Vorjahr für 2014 bis 2016 ausgewiesen.

³³ Im Falle der Prognose ohne Remanenzeffekte wird ebenfalls eine Differenzierung in 24 Aufgabenfelder zugrunde gelegt.

Tabelle 11: Remanenzkosten 2014 ff. in der Projektion (Zunahme ggü. Vorjahr)

Remanenzkosten: Zunahme gegenüber Vorjahr (Mio. €; in Preisen von 2011)	
Kreisfreie Städte (KfS)	
2014	2,4
2015	2,4 *
2016	1,4 *
Kreise	
2014	11,2
2015	11,1 *
2016	8,5 *
Kreisang. Gemeinden inkl. Verbandsgemeinden	
2014	5,1
2015	5,1 *
2016	4,2 *
Insgesamt	
2014	18,8
2015	18,6 *
2016	14,0 *

* Werte für 2015 ff. sind vorläufige Angaben. Anpassungen können durch den Zensus 2011, aktuellere aufgabenspezifischere Defizitberechnungen sowie durch fachlich gebotene Änderungen einzelner Remanenzfaktoren notwendig werden.

Es wird deutlich, dass die Kreise bei den absoluten Kostenremanenzen klar dominieren. Hier kommen zwei Tendenzen zusammen: Die ermittelten Remanenzeffekte sind bei den Kreisen im Durchschnitt höher als bei kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten.³⁴ Außerdem werden die aufgabenspezifische Defizite, deren Analyse den Kostenremanenzen zugrunde liegt, bei den kommunalen Ebenen betrachtet, die die Aufgaben letztlich umsetzen. Auch hier dominieren die Kreise, die modellhaften Defizite verteilen sich hier im Verhältnis 39 Prozent (Kreise) zu 33 Prozent (kreisangehörige Gemeinden) zu 28 Prozent (kreisfreie Städte). In der Umsetzung für das FAG (Abschnitt D) kommen wir hierauf zurück.

³⁴ Vgl. Tabelle 8 oben. Die gewichteten Remanenzfaktoren für die drei Ebenen sind: Kreise $s = 0,45$; kreisangehörige Gemeinden $s = 0,54$; kreisfreie Städte $s = 0,51$. Derartige gewichtete Durchschnitte dürfen nur rekursiv ermittelt werden und dienen lediglich zur Erklärung, *nicht* zur Projektion.

D. Berücksichtigung der empirisch bestimmten Kostenremanenzen im FAG

D.1. Die Befunde zu den Kostenremanenzen und der Auftrag des Landesverfassungsgerichts

In den vorangegangenen Abschnitten wurde ausführlich dargestellt, wie aufgaben- und gemeindetypenabhängige Kostenremanenzen ermittelt und wie auf dieser Basis modellhafte Vorausschätzungen für die aufgabenspezifischen Defizite bis auf die Ebenen der einzelnen Kommunen durchgeführt worden sind. Um das Ziel einer möglichst guten Ermittlung und Projektion von Kostenremanenzen zu erreichen, wurden die kommunalen Finanzen in Sachsen-Anhalt bis in die einzelgemeindlichen Details durchgerechnet.

Diese Orientierung bis hinunter auf die einzelgemeindliche Ebene und bis hinunter in jedes der 24 Aufgabenfelder ist ein notwendiger Schritt der empirischen Analysen. Auch in der Projektion der modellhaften aufgabenspezifischen Defizite war eine höhere Aggregation fachlich nicht zu rechtfertigen. Diese Feststellungen sind besonders wichtig, weil dieser Detaillierungsgrad *nicht* in den kommunalen Finanzausgleich überführt wird. Die ermittelten Daten und Kennziffern machen es zwar durchaus *vorstellbar*, die Gemeindefinanzierung in Sachsen-Anhalt bis in Details umzukrempeln und einen neuen vertikalen und horizontalen Finanzausgleich zu formulieren. Das jedoch ist nicht Zweck des vorliegenden Gutachtens; es widerspräche zudem dem Auftrag, so wie ihn das Landesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9.10.2012 (LVG 57/10) vorgeprägt hat.

Das Land Sachsen-Anhalt hat seit dem Jahr 2013 einen neuen kommunalen Finanzausgleich. Der bisherige Finanzausgleich wurde durch ein finanzwissenschaftliches Gutachten (Deubel, 2012) überprüft. Der neue KFA greift zahlreiche Anregungen aus dieser Überprüfung und aus den sich anschließenden Diskussion des Landes mit den Kommunen und deren Spitzenverbänden auf.

Parallel zu diesem politischen Prozess lag dem Landesverfassungsgericht das Verfassungsbeschwerdeverfahren LVG 57/10 vor, mit dem verschiedene kommunale Akteure beim Finanzausgleichsgesetz von 2009 eine Reihe von vermuteten Verfassungsverstößen monierten. Zum 9. Oktober 2012 hat das Landesverfassungsgericht das Urteil zu dieser Verfassungsbeschwerde verkündet.

Die Verfassungsbeschwerde wurde in allen Punkten abgewiesen, mit Ausnahme eines Punktes: „Die Regelung des § 2 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes vom 16. Dezember 2009 (...) ist mit Art. 88 Abs. 1 der Landesverfassung unvereinbar. Dem Gesetzgeber wird aufgegeben, spätestens für das Ausgleichsjahr 2014 § 2 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes vom 16. Dezember 2009 in dem nach den Urteilsgründen erforderlichen Umfang neu zu regeln.“ Weiter: „Verfassungsrechtlich zu beanstanden ist zum einen, dass der Gesetzgeber sich für berechtigt gehalten hat, bei der Ermittlung des Aufwands für die Aufgabenerfüllung, den Aufwand der Gemeinden proportional zur Bevölkerungsentwicklung verringern zu dürfen. Zum anderen ist zu auch zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Aufwandsverringerung auf Grund des Bevölkerungsrückgangs für alle kommunalen Aufgaben einheitlich angenommen hat.“ (...) Der Gesetzgeber wird daher bei einer Neuberechnung des gemeindlichen Aufwands für die Aufgabenerfüllung hinsichtlich des Einflusses des Bevölkerungsrückgangs zu untersuchen und zu berücksichtigen haben, inwieweit unvermeidbare Fixkostenremanenzen bestehen und inwieweit Unterschiede hinsichtlich der Aufwandsreduzierung bei den unterschiedlichen kommunalen Aufgaben bestehen.“ (Urteil LVG 57/10).

Die Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs zum Jahr 2014 muss also, in eigenen Worten zusammengefasst, folgende Leistungen erbringen:

- 1) Kostenremanenzen sind für die verschiedenen kommunalen Aufgaben in sachgerechter Weise getrennt zu ermitteln. Das ist mit den Abschnitten B und C des vorliegenden Gutachtens geschehen.
- 2) In der Neuberechnung des kommunalen Aufgabenerfüllungsaufwandes sind Kostenremanenzen dem Grundsatz und der Höhe nach zu berücksichtigen. Zudem ist darauf zu achten, dass diese Kostenremanenzen auch im Finanzaus-

gleich sachgerecht aufgabendifferenziert genutzt werden. Die Grundlage hierfür wird mit den aufgabenorientierten Projektionsrechnungen des Abschnitts D gelegt.

3) Allerdings bezieht sich die verfassungsrichterliche Beanstandung nur auf § 2 Abs. 1 FAG, also auf Kostenremanenzen in der summarischen Festlegung der „obersten“ Finanzausgleichsmasse. Mit dieser Beschränkung nur auf den Kern des vertikalen Finanzausgleichs ist eine *einzelgemeindliche* Berücksichtigung von aufgabenspezifischen Kostenremanenzen klar ausgeschlossen. Die aufgabenspezifische Berücksichtigung von Kostenremanenzen und des demografischen Wandels erfolgt mit Blick auf den *vertikalen* Finanzausgleich. Dabei wäre eine reine Beschränkung auf § 2 Abs. 1 FAG jedoch nicht sachgerecht. Wie deutlich werden wird, müssen die verschiedenen Teilmassen separat angesteuert werden.

Die im Folgenden empfohlene Methode zur Integration von Kostenremanenzen in den kommunalen Finanzausgleich des Landes Sachsen-Anhalt ist gewissermaßen als „minimal-invasiver Eingriff“ gestaltet. Die weitestgehend durch das Verfassungsgericht bestätigte und jüngst modernisierte Finanzausgleichsstruktur soll nicht mehr durcheinander gebracht werden als nötig, um sie rechtlich und sachlich auf sichere Füße zu stellen.

Dieses Credo der Einfachheit ist nach dem Detailreichtum der Ermittlung von Kostenremanenzen keineswegs eine intuitive Schlussfolgerung. Es dient aber auch weiteren Zwecken. Die zu entwickelnde Berechnungsvorschriften sollen nicht nur *gerichts*fest sein; sie sollen zudem *transparent* und *plausibel* sowie durch die Landesregierung für kommende Finanzausgleichsjahre *reproduzierbar* sein.

Dem folgend wird hier nicht der (wissenschaftlich gewiss fruchtbare) Weg eingeschlagen, den kommunalen Finanzausgleich nach Maßgabe der reichhaltigen Befunde umzukrempeln, die das Gutachten zu den altersabhängigen Ausgabenstrukturen und zu den Kostenremanenzen ermittelt. Das vorgeschlagene Verfahren kann vielmehr leicht in den bestehenden Finanzausgleich integriert werden.

D.2. Empfohlene Methode zur Integration von den Kostenremanenzen am Beispiel des FAG 2014

Die empfohlene Methode zur Berücksichtigung von Kostenremanenzen setzt am kommunalen Finanzausgleich für das Jahr 2013 an, so wie er mit dem *Gesetz zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weitere Gesetz von 18.12.2012* vorgegeben ist. Der Finanzausgleich 2013 umfasst schon die kurzfristige Reaktion des Gesetzgebers auf das Verfassungsgerichtsurteil von 9.10.2012, womit vorläufig sichergestellt wurde, dass sich die projizierten Bevölkerungsrückgänge für 2013 nicht 1 : 1, sondern nur zu 70 Prozent in den wesentlichen Finanzausgleichs(teil)massen niederschlagen.

Auf dieser Gesetzeslage setzt die Fortschreibung an. Die aktuell schon umgesetzten Werte für 2013 werden mithilfe unseres Verfahrens *nicht* nachträglich korrigiert. Die im neuen FAG schon für 2014 niedergelegten Werte werden - sofern dies notwendig ist – durch Fortschreibungen unter Berücksichtigung von Kostenremanenzen ersetzt. Damit wird die dort genutzte provisorische Berücksichtigung von Remanenzeffekten für 2014, der 70%-Daumenwert, ersetzt.

Die Methode greift die in den vorangegangenen Abschnitten entwickelten *modellhaften aufgabenspezifischen Defizite* auf. Damit werden zwei verschiedene Teilaufgaben in der Anpassung des Finanzausgleichs angegangen:

- a. Die zentrale, im FAG für 2013 und (vorläufig) 2014 angesetzte *Remanenzkostenpauschale* (70%-Regel) wird ab 2014 ersetzt durch einen empirisch ebenen- und aufgabenspezifisch ermittelten *Remanenzkostenansatz*. Diese Größe determiniert den Umfang der Berücksichtigung von Kostenremanenzen im ganzen Finanzausgleich.
- b. Verschiedenen Teilmassen innerhalb des Finanzausgleichsmechanismus⁴, die bis dato *ohne* Bezug auf Kostenremanenzen fortgeschrieben werden, werden nun *mit* diesem Bezug fortgeschrieben. In diesen Binnenkorrekturen wird das oben entwickelte Verfahren umgesetzt, Finanzbedarfe nicht mit allgemeinen, sondern mit aufgabenspezifischen Demografiekennziffern fortzuschreiben.

Wo es in der Fortschreibung notwendig ist, werden Inflationsanpassungen auf nominale Werte analog zum Verfahren im FAG durchgeführt werden. Für das Jahr 2014 wird entsprechend eine Geldentwertung von 1,9% der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung genutzt, gemäß. Illustrative Berechnungen für darauf folgende Jahre nutzen eine Inflationsrate von 2,0 Prozent per annum.

Tabelle 12: Ausgangsbasis kommunaler Finanzausgleich 2013 (in Mio. €)

Kennziffer	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	Gemeinden, VbG
Zuschussbedarf IV 09-11, preis-/ bev.bereinigt 2013	3.184,0	898,3	821,4	1.464,4
Sonst. Nettotransfers 09-11; , preis-/ bev.bereinigt 201	574,4	179,6	379,5	15,3
Nettosteuerereinnahmen	1.399,0	375,0	0,0	1.024,0
FAG Ausgangsbetrag	1.210,7	343,7	441,9	425,0
Remanenzkostenpauschale	15,7	1,2	3,4	11,0
Summe sonst. Abzüge / Hinzurechnungen	376,5	94,1	87,9	153,4
Finanzausgleichsmasse	1.602,9	439,1	533,1	589,5
§ 4 Auftragskostenpauschale	347,9	100,2	149,2	98,5
§ 5 Abs.1 Erstes Funktionalreformgesetz	4,9	1,0	3,8	
§ 5 Abs.2 Zweites Funktionalreformgesetz	4,9	1,1	3,9	
§ 5 Abs.3 Genehmigung Bebauungs-und Flächennutzu	0,2		0,2	
§ 7 SGB II	119,5	35,8	83,7	
§ 8 SGB XII	29,6	11,2	18,4	
§ 9 SGB VIII	68,9	23,4	45,4	
§ 10 Schülerbeförderung	23,8	2,5	21,4	
§ 11 Kreisstraßen	23,2	0,5	22,8	
§ 12 Schlüsselzuweisung	818,6	233,4	160,2	425,0
§ 16 Abs. 1 Investpauschale ohne Abs. 2	120,0	30,0	24,0	66,0
§ 16 Abs. 2 Entflechtungsgesetz	5,0			
§ 17 Bedarfszuweisung	36,2			

Tabelle 12 umreißt für den kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2013 die Werte, die für die Fortschreibung auf 2014 wichtig sind. Auch wenn der „Auftrag“ des Landesverfassungsgerichts sich vorderhand nur auf die Kostenremanenzen in der Finanzausgleichsmasse gemäß § 2 Abs. 1 FAG bezieht, sind einige Vertiefungen hinsichtlich der Mittelallokation auf die unterschiedlichen Teilmassen notwendig, um eine konsistente, weiterhin *vertikale* Integration von Kostenremanenzen zu gewährleisten.

Es ist nicht Aufgabe des vorliegenden Gutachtens, die bekannten Funktionsweisen des sachsen-anhaltinischen Finanzausgleichs zu erläutern. Deshalb wird hier nur der zentrale Rechenweg skizziert. Ausgangspunkt für die Bedarfsermittlung ist der durchschnittliche *Zuschussbedarf IV* der Jahre 2009 bis 2011, der mit der erwarteten Preisentwicklung und dem Bevölkerungsrückgang auf das Jahr 2013 fortgeschrieben worden ist.

Der Zuschussbedarf IV sinkt durch zwei große Abzüge – die sonstigen Nettotransfers und die Nettosteuerereinnahmen – auf den *FAG-Ausgangsbetrag*. Aus diesem wiederum werden durch einen ganzen Reihen von Abzügen und Hinzurechnungen die *Finanzausgleichsmassen* errechnet. Sie werden, wie die zuvor genannten Größen, für die drei Gruppen der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Gemeinden und der Kreise separat ausgewiesen.

Unter diese Hinzurechnungen fallen für die Finanzausgleichsjahre 2013 und (vorläufig) 2014 auch *Remanenzkostenpauschalen*. Diese Pauschalen werden als Absolutbeträge ausgewiesen, sie korrigieren den Umstand, dass der ausgewiesene Zuschussbedarf und die sonstigen Nettotransfers zunächst mit der *vollen* Bevölkerungsabnahme fortgeschrieben worden sind (obere beiden Zeilen in Tabelle 12). Die *Remanenzkostenpauschalen* addieren nun nachträglich für die drei Ebenen einen Betrag wieder hinzu, der 30 Prozent dieser Bevölkerungsabnahme rechnerisch wieder „herausnimmt“. Mathematisch identisch ist diese Methode mit Fortschreibungsregeln für den Zuschussbedarf IV und die sonstigen Nettotransfers, die von vornherein nur 70% der Bevölkerungsabnahme berücksichtigen. Die Kostenremanenzen als Absolutwerte auszuweisen, ist aber nur auf den ersten Blick umständlich. Tatsächlich wird so sehr viel transparenter, wo und in welche Höhe Kostenremanenzen im Finanzausgleich berücksichtigt worden sind. Vorteilhaft ist das Verfahren auch aus der Perspektive der Weiterentwicklung, wie unten noch deutlich werden wird.

Die Remanenzkostenpauschalen, die in Tabelle 12 ausgewiesen sind, berücksichtigen dabei nicht nur die Bevölkerungsabnahmen des Jahres 2013; sie beziehen sich auf 2012 und 2013. Die in Finanzausgleich integrierten Kostenremanenzen sind mithin kumulativ; die summarische Pauschale für 2013 in Höhe von 15,7 Mio. Euro setzt sich zusammen aus einem Anteil von 7,8 Mio. Euro für 2012 und einem Anteil von 7,7 Mio. Euro für 2013. (Diese Werte werden in der Fortschreibung für 2014 entsprechend aufgegriffen, da das Jahr 2013 komplett unverändert übernommen wird.)

Liegen so die Finanzausgleichsmassen für die drei Ebenen fest, werden jeweils spezifische Teilmassen zum Abzug gebracht (§§ 4-5, 7-11, 16-17 FAG in Tabelle

12). Die Schlüsselmassen für die drei Ebenen (§ 12 FAG) ermitteln sich rechnerisch als das Residuum dieser Operation.

Wir erläutern das weitere Vorgehen in der unmittelbaren Fortschreibung des FAG 2013 auf 2014. Diese Schritte können auf weitere, durch das Land Sachsen-Anhalt selbst durchzuführenden Fortschreibungen übertragen werden. Die folgende, ausführliche Erläuterung der Fortschreibung versteht sich damit zugleich als *Anleitung* für die Zeit nach 2014.

D.3. Remanenzkostenansatz und exogen fixierte Elemente

Die Neuberechnung des kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2014 erfolgt zunächst genauso wie nach der FAG-Methode vorgesehen. Die in der unten stehenden Tabelle 13 ausgewiesenen Werte für den Zuschussbedarf IV, die sonstigen Nettotransfer, die Nettosteuerzahlungen und den FAG-Ausgangsbetrag entsprechen darum genau den bisherigen Plandaten für den Finanzausgleich 2014. Das trifft auch auf die diversen, hier nur summarisch ausgewiesenen sonstigen Abzüge und Hinzurechnungen zu.

Die Remanenzkostenpauschalen werden ab 2014 ersetzt durch die *Remanenzkostenansätze*. Diese errechnen sich kumulativ aus den Pauschalen des Jahres 2013 (vgl. D.2) zuzüglich eines neuen Ansatzes für 2014. Dieser zusätzliche Ansatz entspricht den oben in Tabelle 11 (Abschnitt C.13) ausgewiesenen Kostenremanenzen für das Jahr 2014. In den Folgejahren werden die ausgewiesenen Jahreswerte jeweils noch hinzuaddiert, um den geltenden Remanenzkostenansatz zu erhalten.

Ein Aspekt bei diesem neuen Remanenzkostenansatz fällt - neben seiner absoluten Höhe (vgl. Tabelle 13 unten) – unmittelbar auf: Die Gewichte zwischen den Kommunengruppen verschieben sich deutlich. Dominieren in den 2013er Remanenzkostenpauschalen noch klar die kreisangehörigen Gemeinden, so haben ab 2014 die Kreise die „Oberhand“. Neben Fortschritten in der Messgenauigkeit des empirischen Verfahrens gegenüber dem lediglich schätzenden Pauschalverfahren, liegt dieser Unterschied vor allem im strukturellen Ansatzpunkt der Kostenremanenzen-Ermittlung. Die Pauschale konnte wegen ihres

einheitlichen Abzugs (30%) noch direkt an den Startgrößen des KFA ansetzen. De facto werden den kreisangehörigen Gemeinden so Kostenremanenzen anerkannt, die aus Sicht der Aufgabenerledigung den Kreisen „zustehen“. Was hier den kreisangehörigen Gemeinden zufließt, landet auf dem Umweg über die Kreisumlage anteilig auch bei den Kreisen.

Tabelle 13: FAG 2014 – Erster Teilschritt: Finanzausgleichsmasse, Remanenzkostenansatz und exogen determinierte Anteile

Kennziffer	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	Gemeinden, VbG
Zuschussbedarf IV 09-11, preis-/ bev.bereinigt 2013	3.214,4	912,7	827,1	1.474,6
Sonst. Nettotransfers 09-11; , preis-/ bev.bereinigt 201	580,0	182,4	382,1	15,4
Nettosteureinnahmen	1.455,0	390,0	0,0	1.065,0
FAG Ausgangsbetrag	1.179,4	340,2	445,0	394,2
Remanenzkostenansatz	34,5	3,7	14,6	16,2
Summe sonst. Abzüge / Hinzurechnungen	369,2	92,0	83,3	144,9
Finanzausgleichsmasse	1.583,1	436,0	542,9	555,3
§ 4 Auftragskostenpauschale				
§ 5 Abs.1 Erstes Funktionalreformgesetz	4,9	1,0	3,8	
§ 5 Abs.2 Zweites Funktionalreformgesetz	5,0	1,1	3,9	
§ 5 Abs.3 Genehmigung Bebauungs- und Flächennutzpl	0,2		0,2	
§ 7 SGB II				
§ 8 SGB XII				
§ 9 SGB VIII				
§ 10 Schülerbeförderung				
§ 11 Kreisstraßen	23,2	0,5	22,8	
§ 12 Schlüsselzuweisung				
§ 16 Abs. 1 Investpauschale ohne Abs. 2	120,0	30,0	24,0	66,0
§ 16 Abs. 2 Entflechtungsgesetz	5,0			
§ 17 Bedarfszuweisung	44,0			

Das einheitliche Verfahren geht nicht mehr, wenn man, wie wir, ebenen- und aufgabenspezifische Kostenremanenzen nutzt. In diesem Fall muss man die Kostenremanenzen dort veranschlagen, wo sie letztlich inzidieren. Alle denkbaren Alternativen, den kreisangehörigen Gemeinden analog zum geübten Verfahren zunächst einen Teil der Kreis-Kostenremanenzen zuzuschlagen und dann auf das Wirken der die Kreisumlage zu setzen, führen zu angreifbaren und intransparenten Ersatzrechnungen. Indem die Kostenremanenzen schon voll bei den Ebenen angesetzt werden, bei denen sie letztlich anfallen, ist damit auch zugleich konstatiert, dass Kostenremanenzen ab 2014 keine Argument in der Anpassung der Kreisumlagesätze sein dürfen. Sie werden anderweitig durch den Remanenzkostenansatz abgegolten.

Mit der Festlegung des Remanenzkostenansatzes werden zugleich auch die neuen Finanzausgleichsmassen für 2014 determiniert, wie sie in Tabelle 13 unten ausgewiesen sind. Gegenüber der bisherigen Planung für 2014 steigt die gesamte Finanzausgleichsmasse durch die neue Berücksichtigung von Kostenremanenzen in Sachsen-Anhalt um 11,4 Mio. Euro, davon entfallen 1,8 Mio. Euro auf die kreisfreien Städte und 9,6 Mio. Euro auf die Landkreise. Es versteht sich, dass diese Relationen sich in den kommenden Jahren immer mehr auf die oben in Tabelle 11 (Abschnitt C.13) ausgewiesenen Kostenremanenzen hinbewegen werden.

Tabelle 13 zeigt auch diejenigen Beträge, die aus der Finanzausgleichsmasse finanziert werden, aber exogen bestimmt werden, d.h. nach Verfahren, die eine Fortschreibung unter Berücksichtigung von Kostenremanenzen ausschließen. Dies sind die Beträge gemäß §§ 5, 11, 16, 17 FAG. Sie werden hier aufgenommen wie im Gesetz festgelegt. Sollten diese Beträge für das endgültige FAG 2014 angepasst werden, so schlagen sich die Änderungen als absolute Differenzen unmittelbar in den Schlüsselzuweisungen (§ 12 FAG) nieder.

D.4. Fortschreibung der Auftragskostenpauschale (§ 4 FAG)

Nach aktueller Regelung wird die Auftragskostenpauschale gemäß § 4 FAG auf Grundlage eines Dreijahresmittels der Jahre 2008 bis 2010 ermittelt. Die darauf basierende Auftragskostenpauschale wird für das Jahr 2013 erstmalig als Festbetrag gewährt. Für 2014 wird dieser Festbetrag mit der Einwohner- und Preisentwicklung fortgeschrieben: „Solange sich der Aufgabenumfang und der Finanzierungsbedarf im übertragenen Wirkungskreis nicht erkennbar anders entwickelt als in den anderen beiden Wirkungskreisen, erscheint es nicht notwendig, den Umfang der Auftragskostenpauschale jährlich neu zu berechnen. Es dürfte demnach ausreichen, einmal berechnete Beträge pro Einwohner real konstant zu halten, d.h. nur mit der Preissteigerungsrate fortzuschreiben.“ (Begründung FAG-Entwurf 2012, S. 41).

Das hier neu vorgeschlagene Verfahren ab 2014 greift die in den vorangegangenen Abschnitten entwickelten *modellhaften Defizite* auf und nutzt diese als *Ersatz* für die Fortschreibung mit Hilfe von Bevölkerungszahlen. In den Fort-

schreibungen werden also keine expliziten Bevölkerungszahlen mehr auftauchen. Sie sind gleichwohl in den Fortschreibungen enthalten, denn in den modellhaften Defizite sind neben den ebenen- und aufgabenspezifischen Kostenremanenzen auch Projektionen der jeweils aufgabenspezifischen Bevölkerungskennziffern erfasst. Die reale Wachstumsrate dieser modellhaften Ausgabengröße ersetzt damit die Wachstumsrate der Bevölkerungszahl.³⁵ Die Fortschreibungsfaktoren werden aus den Modellrechnungen des Abschnitts C.13 ermittelt.³⁶

Wird dieses Verfahren nun die Auftragsangelegenheiten angewendet, können freilich nicht die *in toto* aggregierten Größen genutzt werden, vielmehr müssen die aufgaben- und ebenenspezifischen Kostenremanenzen und die zugehörigen modellhaften Defizite ermittelt werden.

Die in Abschnitt B hergeleiteten 24 kommunalen Aufgabenfelder, für die Kostenremanenzen ermittelt wurden, sind nach funktionalen Gesichtspunkten zusammengefasst, nicht nach übertragenem oder eigenem Wirkungskreis. Um zu identifizieren, welche Aufgabenfelder von Auftragsangelegenheiten geprägt sind, wurden die in Abschnitt B.3 dargelegten Einordnungen in ein einfaches Gewichtungsschema überführt (Tabelle 14). Die jeweilige Rolle der Auftragsangelegenheiten bei den Aufgaben und den unterschiedlichen Ebenen wird mit einer Skala von 0 bis 4 angenähert.

³⁵ Allgemein erfasst der mathematische Begriff der Wachstumsrate auch Schrumpfungsprozesse. Der sprachlichen Einfachheit wegen verzichten wir hier auf stete Doppelungen wie „Wachstums- bzw. schrumpfungsrates“.

³⁶ Anlage 2 im Anhang skizziert dies für aggregierte Größen.

Tabelle 14: Dominanz von Auftragsangelegenheiten in den 24 betrachteten kommunalen Aufgabenfeldern

Nr.	Aufgabenfeld	Kreisangehörige Gemeinden	Kreise	Kreisfreie Städte
1	Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)	0	0	0
2	Allgemeine Verwaltungsaufgaben	0	1	1
3	Bauen und Wohnen	0	4	3
4	Bundes- und Landesstraßen	0	4	4
5	Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen	0	0	0
6	Gesundheit inkl. Krankenhäuser	0	4	4
7	Grundsicherung für Arbeitsuchende	0	0	0
8	Jugendarbeit	0	0	0
9	Kindertagesstätten und Kindertagespflege	0	0	0
10	Kultur	0	0	0
11	Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen	2	3	3
12	ÖPNV (ohne Kosten der Schülerbeförderung)	0	0	0
13	Park- und Gartenanlagen und Bestattungswesen	1	0	1
14	Schülerbeförderung	0	0	0
15	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0	0	0
16	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (inkl. Hilfe zur Erziehung)	0	0	0
17	Sozialhilfe SGB XII	0	aliud: § 8 FAG	aliud: § 8 FAG
18	Sport und Freizeit	0	0	0
19	Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege	3	4	4
20	Versorgungsunternehmen	0	0	0
21	Volksbildung	0	0	0
22	Weitere soziale Angelegenheiten	1	3	3
23	Wirtschaft und Tourismus	0	1	1
24	Wissenschaft, Forschung und Ausstellungen	0	0	0

Legende: Skala 0-4 skizziert keine (0) bis vollständige (4) Dominanz von Auftragsangelegenheiten.

Unter Verwendung dieses Gewichtungsschemas wird ein kombiniertes modellhaftes Defizit ermittelt, dessen nominale Wachstumsrate für die Fortschreibung der Auftragskostenpauschale auf das jeweils kommende Jahr (hier: 2014) genutzt wird. Die entsprechenden Fortschreibungsfaktoren sind in Tabelle 15 dargestellt.

Tabelle 15: Auftragskostenpauschale – Nominale Fortschreibungsfaktoren gegenüber dem Vorjahr

§ 4 FAG (üW): Fortschreibungsfaktoren nach kombinierten Aufgabenfeldern					
	2012	2013	2014	2015	2016
Ka Gemeinden	102,0%	101,7%	101,7%	101,8%	101,7%
Kreise	101,7%	101,3%	101,3%	101,4%	101,4%
Kf Städte	102,3%	101,9%	101,8%	101,9%	101,8%

Die Anwendung auf die Vorausberechnung für das Jahr 2014 ist in Tabelle 16 dargestellt.

Tabelle 16: FAG 2014 – Zweiter Teilschritt: Auftragskostenpauschalen

Kennziffer	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	Gemeinden, VbG
Zuschussbedarf IV 09-11, preis-/ bev.bereinigt 2013	3.214,4	912,7	827,1	1.474,6
Sonst. Nettotransfers 09-11; , preis-/ bev.bereinigt 201	580,0	182,4	382,1	15,4
Nettosteueereinnahmen	1.455,0	390,0	0,0	1.065,0
FAG Ausgangsbetrag	1.179,4	340,2	445,0	394,2
Remanenzkostenansatz	34,5	3,7	14,6	16,2
Summe sonst. Abzüge / Hinzurechnungen	369,2	92,0	83,3	144,9
Finanzausgleichsmasse	1.583,1	436,0	542,9	555,3
§ 4 Auftragskostenpauschale	349,7	102,0	149,2	98,5
§ 5 Abs.1 Erstes Funktionalreformgesetz	4,9	1,0	3,8	
§ 5 Abs.2 Zweites Funktionalreformgesetz	5,0	1,1	3,9	
§ 5 Abs.3 Genehmigung Bebauungs-und Flächennutz	0,2		0,2	
§ 7 SGB II				
§ 8 SGB XII				
§ 9 SGB VIII				
§ 10 Schülerbeförderung				
§ 11 Kreisstraßen	23,2	0,5	22,8	
§ 12 Schlüsselzuweisung				
§ 16 Abs. 1 Investpauschale ohne Abs. 2	120,0	30,0	24,0	66,0
§ 16 Abs. 2 Entflechtungsgesetz	5,0			
§ 17 Bedarfszuweisung	44,0			

D.5. Fortschreibung der Sozialausgaben (§§ 7, 8, 9 FAG)

Im Rahmen des Finanzausgleichs werden mehrere Ergänzungszuweisungen gewährt, die unabhängig von der individuellen Finanzkraft die finanziellen Lasten aus Pflichtausgaben des eigenen Wirkungskreises im sozialen Bereich mitfinanzieren. Dies sind:

- § 7 FAG: Besondere Ergänzungszuweisungen der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II);
- § 8 FAG: Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Sozialhilfe (SGB XII)
- § 9 FAG: Besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Hilfe zur Erziehung (SGB VIII).

Die Berechnungsmethode für jede dieser Ergänzungszuweisungen folgt jeweils einem gleichartigen Schema. Hierauf wird zurückgegriffen, wenn die Ergän-

zungszuweisungen mit Blick auf Kostenremanenzen auf das Jahr 2014 fortgeschrieben werden.

Die genaue Berechnung für jede einzelne Zuweisung muss in diese Stelle nicht erläutert werden. Das gemeinsame Schema umfasst drei Elemente

1. Auf Basis historischer Ausgabedaten werden aufgabenspezifische Finanzbedarfe für kreisfreie Städte und Kreise ermittelt. Diese werden durch die Bevölkerungsentwicklung und Preisentwicklung an den aktuellen Stand (hier: 2014) fortgeschrieben.
2. Es werden Korrekturbeträge addiert oder subtrahiert. Deren Volumen wird durch die Bevölkerungsentwicklung und Preisentwicklung fortgeschrieben.
3. Die beiden resultierenden Beträge für die kreisfreien Städte und die Kreise werden vom Land anteilig finanziert. „Der Anteil wird ermittelt indem vom Zuschussbedarf IV die sonstigen Nettotransfers (Leistungen des Landes außerhalb des FAG) und die Nettosteuererinnahmen (Allgemeine Deckungsmittel der Kommunen) abgezogen werden und der so ermittelte Betrag (Finanzbedarf gesamt) ins Verhältnis zum Zuschussbedarf IV gesetzt wird.“ (Begründung FAG-Entwurf 2012, S. 45).

Die neue Fortschreibung mit Einbeziehung von Kostenremanenzen setzt hier am lediglich am ersten Punkt an; die Korrekturbeträge und Anteilsfinanzierungen sind nicht betroffen. Zunächst erfolgt die Fortschreibung der Finanzbedarfe nicht mehr mittels der Bevölkerungsentwicklung und Preisentwicklung, sondern wiederum mit nominalen Wachstumsraten der modellhaften Defizite. Dabei werden jeweils die zu den Ausgaben passenden Aufgabenfelder aus den 24 modellhaft projizierten Defizite genutzt. Der Landesanteil beträgt unverändert 36,69 Prozent.

Die hierfür ermittelten Fortschreibungsfaktoren bis 2016 sind in Tabelle 17 dargestellt.

Tabelle 17: Ergänzungszuweisungen Sozialausgaben – Nominale Fortschreibungsfaktoren gegenüber dem Vorjahr

§ 7 FAG (SGB II): Fortschreibungsfaktoren nach Aufgabenfeld 7					
	2012	2013	2014	2015	2016
Ka Gemeinden	--	--	--	--	--
Kreise	101,7%	101,3%	101,3%	101,4%	101,5%
Kf Städte	102,2%	101,8%	101,7%	101,8%	101,9%
§ 8 FAG (SGB XII): Fortschreibungsfaktoren nach Aufgabenfeld 17					
	2012	2013	2014	2015	2016
Ka Gemeinden	--	--	--	--	--
Kreise	101,6%	101,2%	101,3%	101,4%	101,4%
Kf Städte	102,1%	101,7%	101,7%	101,8%	101,8%
§ 9 FAG (SGB VIII): Fortschreibungsfaktoren nach Aufgabenfeld 16					
	2012	2013	2014	2015	2016
Ka Gemeinden	--	--	--	--	--
Kreise	101,5%	101,1%	101,2%	101,3%	101,5%
Kf Städte	101,3%	100,9%	100,9%	101,2%	101,7%

Die Anwendung auf die KFA-Vorberechnung für das Jahr 2014 ist in Tabelle 18 wiedergegeben.

Tabelle 18: FAG 2014 – Dritter Teilschritt: Ergänzungszuweisungen kommunale Sozialausgaben

Kennziffer	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	Gemeinden, VbG
Zuschussbedarf IV 09-11, preis-/ bev.bereinigt 2013	3.214,4	912,7	827,1	1.474,6
Sonst. Nettotransfers 09-11; , preis-/ bev.bereinigt 2013	580,0	182,4	382,1	15,4
Nettosteuerereinnahmen	1.455,0	390,0	0,0	1.065,0
FAG Ausgangsbetrag	1.179,4	340,2	445,0	394,2
Remanenzkostenansatz	34,5	3,7	14,6	16,2
Summe sonst. Abzüge / Hinzurechnungen	369,2	92,0	83,3	144,9
Finanzausgleichsmasse	1.583,1	436,0	542,9	555,3
§ 4 Auftragskostenpauschale	349,7	102,0	149,2	98,5
§ 5 Abs.1 Erstes Funktionalreformgesetz	4,9	1,0	3,8	
§ 5 Abs.2 Zweites Funktionalreformgesetz	5,0	1,1	3,9	
§ 5 Abs.3 Genehmigung Bebauungs- und Flächennutzpläne	0,2		0,2	
§ 7 SGB II	117,0	35,4	81,6	
§ 8 SGB XII	26,3	10,2	16,0	
§ 9 SGB VIII	67,5	23,0	44,5	
§ 10 Schülerbeförderung				
§ 11 Kreisstraßen	23,2	0,5	22,8	
§ 12 Schlüsselzuweisung				
§ 16 Abs. 1 Investpauschale ohne Abs. 2	120,0	30,0	24,0	66,0
§ 16 Abs. 2 Entflechtungsgesetz	5,0			
§ 17 Bedarfszuweisung	44,0			

D.6. Fortschreibung der Schülerbeförderung (§ 10 FAG) und Schlüsselzuweisungen (§ 12 FAG)

Auch für die Schülerbeförderung sieht das FAG eine eigene Ergänzungszuweisung vor, die unabhängig von der Finanzkraft die finanziellen Lasten aus der Schülerbeförderung bei den Kreisen und in geringem Maße bei den kreisfreien Städten mitfinanziert.

Das Verfahren zur Berechnung der Zuweisungssummen für diese Ergänzungszuweisung verläuft analog zum dem für §§ 7-9 FAG geschilderten Vorgehen. Entsprechend können wir auch in der Berücksichtigung von Kostenremanenzen in der Fortschreibung auf die gleiche Weise vorgehen. Gerade an dieser Stelle kann deutlich gemacht werden, dass unsere Methode der Kombination altersspezifischer Nachfrageprofile mit Kostenremanenzen die erwarteten Kostenverläufe sehr gut anzunähern verspricht. Eine Anforderung für die Ergänzungszuweisung nach § 10 FAG ist, dass „die Leistungen für die Wahrnehmung der Schülerbeförderung sich zu jeweils zu 50 v. H. nach dem Verhältnis der Fläche der Gebietskörperschaft und nach der Schülerzahl (...) bemessen.“ (Begründung FAG-Entwurf 2012, S. 48). Eine solche Nachfrageorientierung ist in dem hier genutzten Ansatz unmittelbar enthalten. Da die Flächen der Gebietskörperschaften in Zukunft stabil bleiben sollten, kann Fortschreibung direkt mit der mit der nominalen Wachstumsraten der passenden modellhaften Defizite des Aufgabenfeldes 14 erfolgen (Tabelle 19).

Tabelle 19: Ergänzungszuweisungen Schülerbeförderung – Nominale Fortschreibungsfaktoren gegenüber dem Vorjahr

§ 10 FAG Schülerbeförderung): Fortschreibungsfaktoren nach Aufgabenfeld 14					
	2012	2013	2014	2015	2016
Ka Gemeinden	--	--	--	--	--
Kreise	101,1%	100,8%	101,1%	101,3%	102,0%
Kf Städte	102,1%	101,7%	101,8%	101,9%	102,1%

Tabelle 20 stellt die Anwendung auf die KFA-Vorausberechnung für das Jahr 2014 dar.

Tabelle 20: FAG 2014 – Letzter Teilschritt: Kommunale Schülerbeförderung, Schlüsselzuweisungen, vollständiger vertikaler Finanzausgleich

Kennziffer	Insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	Gemeinden, VbG
Zuschussbedarf IV 09-11, preis-/ bev.bereinigt 2013	3.214,4	912,7	827,1	1.474,6
Sonst. Nettotransfers 09-11; , preis-/ bev.bereinigt 201	580,0	182,4	382,1	15,4
Nettosteureinnahmen	1.455,0	390,0	0,0	1.065,0
FAG Ausgangsbetrag	1.179,4	340,2	445,0	394,2
Remanenzkostenansatz	34,5	3,7	14,6	16,2
Summe sonst. Abzüge / Hinzurechnungen	369,2	92,0	83,3	144,9
Finanzausgleichsmasse	1.583,1	436,0	542,9	555,3
§ 4 Auftragskostenpauschale	349,7	102,0	149,2	98,5
§ 5 Abs.1 Erstes Funktionalreformgesetz	4,9	1,0	3,8	
§ 5 Abs.2 Zweites Funktionalreformgesetz	5,0	1,1	3,9	
§ 5 Abs.3 Genehmigung Bebauungs-und Flächennutzu	0,2		0,2	
§ 7 SGB II	117,0	35,4	81,6	
§ 8 SGB XII	26,3	10,2	16,0	
§ 9 SGB VIII	67,5	23,0	44,5	
§ 10 Schülerbeförderung	23,7	2,4	21,2	
§ 11 Kreisstraßen	23,2	0,5	22,8	
§ 12 Schlüsselzuweisung	795,6	230,3	174,5	390,9
§ 16 Abs. 1 Investpauschale ohne Abs. 2	120,0	30,0	24,0	66,0
§ 16 Abs. 2 Entflechtungsgesetz	5,0			
§ 17 Bedarfszuweisung	44,0			

Mit der Ermittlung der Fortschreibung für die letzte Ergänzungszuweisung wird zugleich auch der kommunale Finanzausgleich für 2014 vollständig, die Schlüsselzuweisungen für kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden (einschließlich der Verbandsgemeinden) können nun beziffert werden.

Tabelle 20 bietet den nunmehr vollständigen Überblick zur vertikalen Verteilung der verschiedenen Teilmassen, wenn sie mittels aufgabenbezogener Kostenremanenzen auf das Jahr 2014 fortgeschrieben werden.

Es wird deutlich, dass eine Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs, die den Auftrag des Landesverfassungsgerichts erfüllt, für das Jahr 2014 nicht wesentlich von den Rahmendaten zum KFA 2014 im aktuellen FAG vom 18.12.2012 abweicht, wegen der um knapp 12 Millionen Euro höheren Finanzausgleichsmasse die kommunale Familie aber etwas besser stellt. Perspektivische kommt es für die Jahre 2015 ff. zu einer deutlichen Besserstellung gegenüber dem legalen Status quo.

E. Anwendung, Aktualisierung und abschließende Betrachtungen

Die Ermittlung der Kennziffern für den kommunalen Finanzausgleich im Jahre 2014 in Abschnitt D ist von vornherein so gestaltet, dass sie auch als Anleitung für die Folgejahre umgesetzt werden kann. Die modellhaften Projektionen von Fortschreibungsfaktoren mit demografischem Wandel, altersabhängigen Ausgaben und Kostenremanenzen sind in der Umsetzung auf das FAG so ausführlich dargelegt, dass die Beschreibung zugleich als Anleitung dienen kann (und soll).

Doch mit welcher zeitlichen Reichweite können die ermittelten Kennziffern für Kostenremanenzen guten Gewissens weitergenutzt werden? Die Remanenzkosteneffekte werden auf der Basis kurz- und mittelfristiger Elastizitäten ermittelt. Allein dieser Umstand spricht dagegen, die empirisch ermittelten Remanenzkosteneffekte für längere Zeiträume zu nutzen. Die Erfahrung spricht dafür, die ermittelten Kennziffern auf keinen Fall länger als fünf Jahre zu nutzen. Eine Beschränkung auf vier Jahre wäre noch sinnvoller; danach sollten die aufgabenbezogenen Kostenremanenzen neu ermittelt werden.

In diesem Kontext wird im Gutachten auch auf Einzelbefunde eingegangen, die eine regelmäßige Betrachtung der Kostenremanenzen empfehlenswert erscheinen lassen: In investiven Ausgabefeldern kann es vorkommen, dass weit verbreitete Vernachlässigung von Pflege und Reinvestitionen mit dem Fehlen von Remanenzeffekten verwechselt wird. Eine solche Vermutung wird beispielsweise für die unplausibel niedrigen Kostenremanenzen bei den Kreisstraßen geäußert. Auch der etwaige Nachhall der Gebietsreformen bei den niedrigen Remanenzen im Bereich der allgemeinen Verwaltungskosten spricht dafür, die Kennziffern nach einigen Jahren neu zu ermitteln. Angesichts der allgemeinen, in den Erläuterungen zum FAG-Entwurf ausgesprochenen Empfehlung, einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich wie den in Sachsen-Anhalt alle zwei Jahre zu überprüfen, ist die erwartete „Haltbarkeit“ der Remanenz-Indikatoren von vier bis fünf Jahren durchaus gut.

Zwei perspektivische Punkte sollen an dieser Stelle noch angesprochen werden:

1) Jenseits der reinen Kostenremanenzfrage wurde im vorliegenden Gutachten erfolgreich eine Betrachtung durchgeführt, die auf der grundsätzlichen Altersabhängigkeit zahlreicher kommunaler Aufgaben beruht. Dieser Aspekt – unseres Wissens ein Novum in der deutschen Finanzausgleichspraxis – ist im demografischen Wandel mitunter noch wichtiger als Kostenremanenzen, denn demografischer Wandel – sprich: strukturelle Alterung – findet auch bei stabilen Gesamtbevölkerungszahlen statt. Je nach der Struktur der kommunalen Aufgaben wird die Alterung dabei vom bisherigen Muster abweichenden Druck auf die kommunalen Ausgabenbedarfe generieren.

Im vorliegenden Gutachten wurde, trotz der technisch geschaffenen Voraussetzungen, weitgehend darauf verzichtet, den kommunalen Finanzausgleich im Sinne des alterstrukturellen demografischen Wandels anzupassen. Dieser Verzicht folgt dem auftragsgemäßen Credo eines „minimal-invasiven“ Eingriffs in das bestehende KFA. Dies hat allerdings seinen Preis. Wenn man als stilisiertes Faktum konstatiert, dass die kommunalen Aufgabenerfüllung für Bürger in Kindheit und Jugend stärker ist, während öffentliche Leistungen für alte Menschen eher beim Bund und den Sozialversicherungen liegen, so läuft einen Fortschreibung der kommunalen Finanzbedarfe ohne Altersstruktureffekte darauf hinaus, dass dieser Bedarf tendenziell zu hoch geschätzt werden. Diese Verzerrung kann vor allem zulasten des Landeshaushalts gehen. Dieser sich aufbauende Druck gibt Anlass, die Frage einer konsequenten Anpassung des Finanzausgleichs auch an Altersstruktureffekte vertiefter zu betrachten als dies hier möglich war.

2) Die breite Evidenz für Fixkosteneffekte und Kostenremanenzen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung lenkt den Blick auch auf das Land. Bei einer alternden und streckenweise schrumpfenden Bevölkerung ist nicht zu erwarten, dass sich Remanenzen nur auf die kommunale Ebene beschränken werden. Plausibler ist es, ihr Auftreten auch bei Landesaufgaben zu vermuten. Sofern das der Fall sein sollte, kann dies zum einen mittelfristig auf den kommunalen Finanzausgleich zurückwirken: Auch der aufgabenbezogenen kommunale Finanzausgleich steht, wie vom Landesverfassungsgericht im Urteil von 2012 explizit bestätigt, unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Zum anderen könnte vor diesem Hintergrund auch gefragt werden, in

welchem Ausmaß ungleicher demografischer Wandel und seine finanzpolitischen Folgen ein Thema für die (aller-)spätestens für 2019 fällige Länderfinanzausgleichsüberprüfung und –reform sind.

Literatur

- Deubel, I. (2012): Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt. Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020.
- Eck, A.; J. Steinbrecher; C. Thater (2012): Skaleneffekte in der Bereitstellung des kommunalen Angebots sächsischer Gemeinden. Aktuelle Forschungsergebnisse, ifo Dresden 3/2012.
- Gutsche, J.-M. (2006): Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen. Modellrechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 5.2006.
- Lichtblau, K.; H. Kempermann; L. Calahorrano (2011): Berlin und Brandenburg: Demografie und öffentliche Haushalte bis 2030.
- Pohlan, J. et al. (2007): Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Aufbau Ost“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Forschungen Heft 128, Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013): Finanzpolitische Herausforderung des demografischen Wandels im föderativen System, April 2013, Berlin.

Bisher erschienene FiFo-Berichte

Nr. 1	Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen von Clemens Fuest und Michael Thöne	März 2005
Nr. 2	Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA) von Michael Thöne	März 2005
Nr. 3	Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften von Angelika Perner und Michael Thöne	Mai 2005
Nr. 4	Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland von Michael Thöne	Juli 2005
Nr. 5	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke von Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer	Dezember 2005
Nr. 6	Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich von Sven Heilmann	April 2006
Nr. 7	Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland von Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther	Mai 2006
Nr. 8	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems nach dem Bürgergeld-Vorschlag von Joachim Mitschke von Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs	September 2006
Nr. 9	Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg von Mercedes de Miguel Cabeza	Dezember 2006
Nr. 10	Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern von Clemens Fuest und Michael Thöne	Juli 2008
Nr. 11	Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien von Stephan Dobroschke :	Februar 2010
Nr. 12	Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland von Michael Thöne und Stephan Dobroschke:	März 2010
Nr. 13	Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland von Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne	Mai 2011
Nr. 14	Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Eine Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse von Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne	April 2012
Nr. 15	Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt von Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne	Februar 2014
Nr. 16	Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich von Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne	März 2014