

Büttner, Thies et al.

Research Report

Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil I: Der vertikale Finanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern

ifo Forschungsberichte, No. 45

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Büttner, Thies et al. (2010) : Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil I: Der vertikale Finanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, ifo Forschungsberichte, No. 45, ISBN 978-3-88512-493-1, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/167407>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



45

ifo Forschungsberichte

**Der kommunale Finanzausgleich in
Mecklenburg-Vorpommern:
Langfristige Entwicklung und
Reformperspektiven
Teil I: Der vertikale Finanzausgleich**

Thiess Büttner
Petra Enß
Fédéric Holm-Hadulla
Robert Schwager
Christiane Starbatty
Wiebke Webering



Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich: Öffentlicher Sektor

**Der kommunale Finanzausgleich in
Mecklenburg-Vorpommern:**

**Langfristige Entwicklung und
Reformperspektiven**

Teil I: Der vertikale Finanzausgleich

**Gutachten im Auftrag des Innenministeriums
des Landes Mecklenburg-Vorpommern**

von

Thiess Büttner
Petra Enß
Fédéric Holm-Hadulla
Robert Schwager
Christiane Starbatty
Wiebke Webering

Georg-August-Universität Göttingen
und
ifo Institut für Wirtschaftsforschung

München, Januar 2008

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de>
abrufbar

ISBN-13: 978-3-88512-493-1

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses
Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie)
oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© by ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2010

Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

ifo Institut für Wirtschaftsforschung im Internet:
<http://www.ifo.de>

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
1 Einleitung	21
1.1 Fragestellung	21
1.2 Rahmenbedingungen	24
1.3 Aufbau	27
2 Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern	29
2.1 Kommunalisierungsgrad	31
2.2 Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern im statistischen Vergleich	32
2.2.1 Einnahmen	33
2.2.2 Ausgaben	41
2.2.3 Finanzierungssaldo	59
2.2.4 Verschuldung	60
2.2.5 Zusammenfassung	64
2.3 Weitere Vergleichsstudien	64
2.3.1 Andere Studien zu Mecklenburg-Vorpommern	65
2.3.2 Benchmarkergebnisse zu anderen Bundesländern	68
2.4 Zur Bewertung des Leistungsangebotes	72
3 Finanzkraftorientierter kommunaler Finanzausgleich: Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz	77

3.1	Vertikale Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen	78
3.1.1	Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern . . .	78
3.1.2	Zuweisungen an die kommunale Ebene	82
3.1.3	Konnexität	84
3.2	Projektion der vertikalen Einnahme-Verteilung	86
3.2.1	Vorgehensweise und Datengrundlage	87
3.2.2	Ergebnisse	96
3.3	Finanzpolitische Schlussfolgerungen	106
4	Aufgabenorientierter kommunaler Finanzausgleich:	
	Das 2-Quellen-Modell	113
4.1	Tatsächliche und notwendige Ausgaben	115
4.1.1	Kosten und Ausgaben	115
4.1.2	Informationen über das kommunale Leistungsniveau	119
4.1.3	Zur Festlegung notwendiger Ausgaben bei den amtsfreien Gemeinden	121
4.1.4	Das Thüringer Modell	133
4.1.5	Sozialhilfe und Grundsicherung	136
4.1.6	Dynamische Betrachtung und Zwischenfazit	137
4.2	Fallstudie: Schülerbeförderung	138
4.2.1	Gesetzliche Rahmenbedingungen der Schülerbeförderung	139
4.2.2	Regelungen in den Landkreisen	143
4.2.3	Ausgaben für die Schülerbeförderung	150
4.2.4	Anforderungen an eine synthetische Ermittlung notwendiger Ausgaben	152
4.3	Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen im vertikal strukturierten Staat . .	155
4.3.1	Kommunale Selbstverwaltung und vertikale Zuweisungen	155
4.3.2	Vertikale Verteilung der Einnahmen und Ausgaben	158
4.3.3	Zusammenfassende Einschätzung	164
5	Reform der kommunalen Struktur	167

5.1	Vorteile kleiner Gebietskörperschaften	168
5.2	Vorteile großer Gebietskörperschaften	173
5.3	Bürgernähe und finanzielle Verantwortung des Landes	178
6	Zusammenfassung der Ergebnisse	181
	Anhang	185
	Literaturverzeichnis	195

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in MV	4
Abb. 2: Fortschreibung der Einnahmen	8
Abb. 3: Fortschreibung der Einnahmen relativ zum BIP	10
Abb. 1.1: Auslaufen des Solidarpakts II	25
Abb. 1.2: Prognose der Bevölkerungsentwicklung (2006=100)	26
Abb. 2.1: Bereinigte Einnahmen	34
Abb. 2.2: Steuereinnahmen	36
Abb. 2.3: Zuweisungen (insgesamt)	38
Abb. 2.4: Zuweisungen (Verwaltungshaushalt)	39
Abb. 2.5: Schlüsselzuweisungen	40
Abb. 2.6: Bereinigte Ausgaben	42
Abb. 2.7: Ausgaben und Bevölkerung (1995=100)	43
Abb. 2.8: Bereinigte Ausgaben (2004)	45
Abb. 2.9: Personalausgaben	50
Abb. 2.10: Personalbestand	51
Abb. 2.11: Laufender Sachaufwand	53
Abb. 2.12: Ausgaben in der Hauptgruppe 7	54
Abb. 2.13: Sachinvestitionen	56
Abb. 2.14: Anteil der Zuweisungen an den Investitionen	58
Abb. 2.15: Finanzierungssaldo	59
Abb. 2.16: Kreditmarktschulden	61

Abb. 2.17:Kassenverstärkungskredite	63
Abb. 3.1: BIP-Entwicklung	97
Abb. 3.2: BIP-Wachstumsrate	97
Abb. 3.3: Entwicklung der Erwerbstätigenquote	98
Abb. 3.4: Fortschreibung der Gemeindesteuereinnahmen	100
Abb. 3.5: Fortschreibung der Landessteuereinnahmen	100
Abb. 3.6: Entwicklung der anzurechnenden Gesamteinnahmen	101
Abb. 3.7: Entwicklung der vertikalen Zuweisungen an das Land	103
Abb. 3.8: Die einzelnen vertikalen Zuweisungen an das Land	103
Abb. 3.9: Fortschreibung der Verbundquote	104
Abb. 3.10:Fortschreibung der Finanzausgleichsleistungen	104
Abb. 3.11:Fortschreibung des Familienleistungsausgleichs	105
Abb. 3.12:Gesamteinnahmen der Gemeindeebene in Einheiten des BIP	107
Abb. 3.13:Gesamteinnahmen der Landesebene in Einheiten des BIP	107
Abb. 3.14:Finanzausgleichsleistungen als Anteil der Gemeindeeinnahmen	108
Abb. 3.15:Fortschreibung bei Anpassung über Landeseinnahmen	111
Abb. 3.16:Fortschreibung bei Anpassung über Gemeindeeinnahmen	111
Abb. 4.1: Kosten und Ausgaben	116
Abb. 4.2: Unterschiedliche Kostenfunktionen	118

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Pro-Kopf-Ausgaben in EUR der amtsfreien Gemeinden in den Einzelplänen (2005)	14
Tab. 2.1: Durchschnittliche Hebesätze (2004)	37
Tab. 2.2: Indikatoren öffentlicher Leistungen in den Kreisen und kreisfreien Städten	75
Tab. 3.1: Leistungen des Landes an die Kommunen	83
Tab. 3.2: Varianten der Projektion	93
Tab. 3.3: Entwicklung der SoBEZ und der Freibeträge (in TEUR)	95
Tab. 4.1: Pro-Kopf-Ausgaben der amtsfreien Gemeinden in den Einzelplänen . .	123
Tab. 4.2: Pro-Kopf-Ausgaben der amtsfreien Gemeinden in den Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten	126
Tab. 4.3: Schülerbeförderungskosten der Landkreise in EUR	151
Tab. 4.4: Steuerkraftmesszahlen der amtsfreien Gemeinden	159

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BfA	Bundesagentur für Arbeit, ehemals Bundesanstalt für Arbeit
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BvBB	Bevölkerungsvorausberechnung
BVerG.	Bundesverfassungsgericht
D	Deutschland
DBR	Landkreis Bad Doberan
DM	Landkreis Demmin
EFRE	Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EP	Einzelplan
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FbBEZ	Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen

FFW	finanzschwache Flächenländer West
FO-4	Flächenländer Ost
FS	Fachserie (des Statistischen Bundesamtes)
GLI	Gliederungsnummer
GG	Grundgesetz
GÜ	Landkreis Güstrow
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
IfG	Investitionsfördergesetz
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
IZBB	Investitionsprogramm “Zukunft, Bildung und Betreuung”
K	Kommune
Kfz	Kraftfahrzeug
L	Land
LFA	Länderfinanzausgleich
LK	Landkreis
LVerG	Landesverfassungsgericht
LWL	Landkreis Ludwigslust
Mio.	Millionen
Mittelw.	Mittelwert
Mrd.	Milliarden
MST	Landkreis Mecklenburg-Strelitz
MÜR	Landkreis Müritz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
N	Zahl der Beobachtungen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen
NVP	Landkreis Nordvorpommern
NWM	Landkreis Nordwestmecklenburg

o.J.	ohne Jahr
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
o.V.	ohne Verfasser
OVP	Landkreis Ostvorpommern
PCH	Landkreis Parchim
PD	Perspektive Deutschland
PerBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pol.F.	politische Führung
PPP	Private Public Partnership
R	Reihe (des Statistischen Bundesamtes)
RÜG	Landkreis Rügen
SchulG	Schulgesetz
SEPVO MV	Schulentwicklungsplanungsverordnung Mecklenburg-Vorpommern
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SKMZ	Steuerkraftmesszahl
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
Soli	Solidarpakt
Stabw.	Standardabweichung
Stat.	Statistisches
Str.Alo.	strukturelle Arbeitslosigkeit
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
UER	Landkreis Uecker-Randow
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verf MV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VerwModG	Verwaltungsmodernisierungsgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Kurzfassung

Einleitung

Das Land Mecklenburg-Vorpommern muss in Zukunft mit deutlich geringeren Zahlungen aus den im Rahmen des “Solidarpakt II” gewährten Bundesergänzungszuweisungen rechnen. Darüber hinaus wirft auch die demografische Entwicklung, die in Mecklenburg-Vorpommern durch einen starken Rückgang der Bevölkerung geprägt ist, fiskalische Probleme auf. Diesen kritischen Entwicklungen auf der Einnahmenseite stehen erhebliche Ausgabenanforderungen gegenüber. Die Landespolitik steht vor der Aufgabe, eine fiskalische Struktur zu entwerfen, die diesem Spannungsfeld gerecht wird. Da die kommunale und die staatliche Ebene von den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen möglicherweise unterschiedlich getroffen werden, stellt sich insbesondere die Frage, ob die derzeitigen Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen den zukünftigen Herausforderungen gewachsen sind.

Das vorliegende Gutachten ist diesem Gegenstand gewidmet. Sein Ziel ist es, im Hinblick auf eine umfassende Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern die bestehenden Regelungen und mögliche Alternativen aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu bewerten. Dies geschieht im Rahmen der Auseinandersetzung mit drei zentralen Themengebieten.

(1) In einer Bestandsaufnahme wird ein detailliertes Bild der Aufgaben und der Ausgaben der kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern gezeichnet. Dabei sollen insbesondere Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den mecklenburg-vorpommerischen Kommunen und denen anderer, vergleichbarer Länder aufgezeigt werden.

(2) Die zukünftige Entwicklung der Einnahmen des Landes und der Kommunen sowie deren Verteilung wird bis zum Jahr 2020 projiziert. Diese Berechnungen basieren auf dem geltenden Recht, gemäß dem Land und Kommunen gleichmäßig an Einnahmenentwicklungen zu beteiligen sind (Gleichmäßigkeitsgrundsatz, § 5 Abs. 1 S. 3 FAG MV¹).

(3) Alternativ zu diesem Konzept des kommunalen Finanzausgleichs, das sich an der Finanzkraft orientiert, könnte der kommunale Finanzausgleich auch von den von den Kommunen zu leistenden Aufgaben und den dazu notwendigen Ausgaben ausgehen. Im Gutachten erfolgt eine finanzwissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem, unter der Bezeichnung “2-Quellen-Modell” in die finanzpolitische Diskussion eingebrachten, Ansatz.

Aufbauend auf den Ergebnissen, die diese drei Ansätze hervorbringen, wird eine Empfehlung ausgesprochen, nach welchem Konzept ein kommunaler Finanzausgleich gestaltet werden kann, der den Kommunen langfristig eine angemessene Finanzausstattung ermöglicht, ohne die Leistungsfähigkeit des Landes zu überfordern.

Die Analyse der Hauptthemen wird durch einige grundsätzliche Abwägungen zur optimalen Größe von Gebietskörperschaften ergänzt, die potenziell für eine Reform der kommunalen Gebietsstruktur von Bedeutung sein können.

Die drei angesprochenen zentralen Themen betreffen jeweils sowohl die *horizontale* Verteilung der Ausgaben und Einnahmen zwischen den Kommunen als auch die *vertikale* Verteilung zwischen dem Land und der kommunalen Ebene als Ganzes. Das vorliegende

¹Finanzausgleichsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (FAG MV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.01.2006, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17.12.2007.

Gutachten stellt allerdings nur die Ergebnisse des ersten Teils eines zweiteiligen Projektes vor. Dementsprechend beschränkt es sich auf die vertikale Dimension, während die horizontale Analyse dem Folgegutachten vorbehalten bleibt.

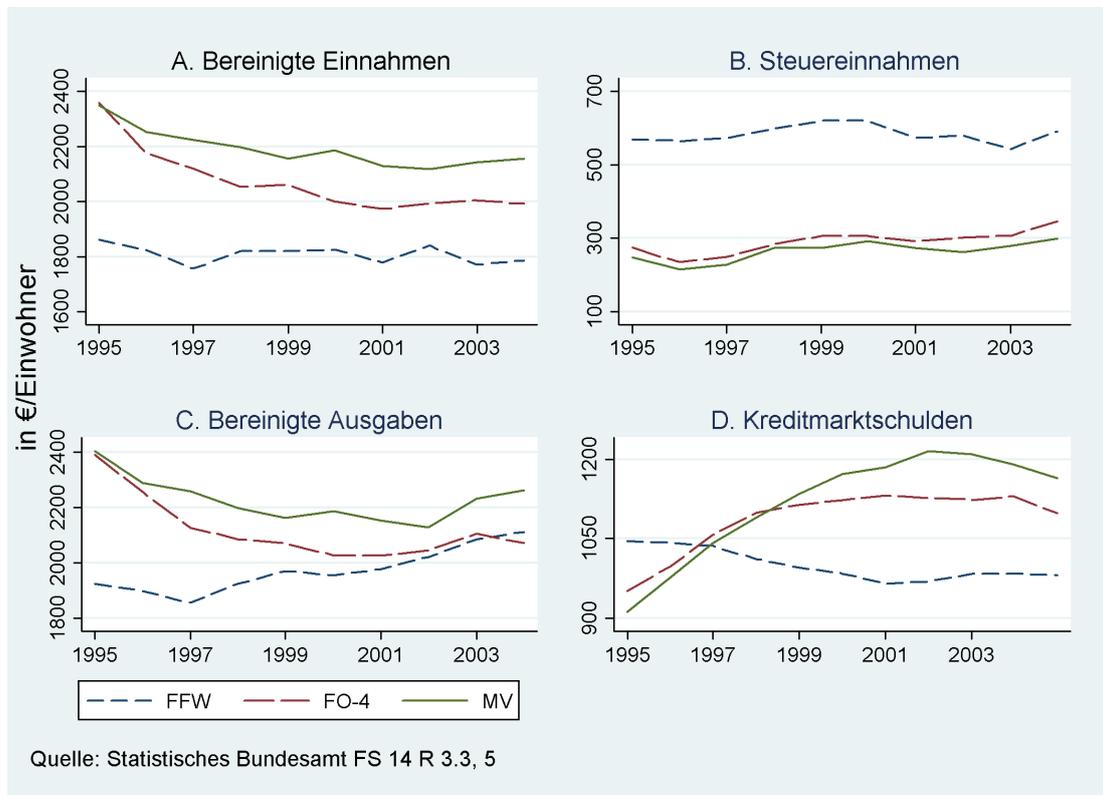
Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern

Eine Bestandsaufnahme der kommunalen Finanzen stellt die Einnahmesituation, das Ausgabeverhalten und die Verschuldung gegenüber. Als Vergleichsmaßstab für die kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern dienen dabei die übrigen ostdeutschen Flächenländer und die finanzschwachen Flächenländer Westdeutschlands (Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein).

Einnahmen. Trotz eines abnehmenden Trends sind die Einnahmen pro Einwohner der kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern noch höher als in den ostdeutschen, und erheblich höher als in den westdeutschen Vergleichsländern (siehe Abbildung 1 A). Dies wird - bei im Vergleich geringeren Steuereinnahmen der mecklenburg-vorpommerschen Kommunen - ausschließlich durch höhere Zuweisungen erreicht (siehe Abbildung 1 B). Dabei ist der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den gesamten Zuweisungen in Mecklenburg-Vorpommern deutlich geringer als in den Vergleichsländern.

Ausgaben. Durch den Budgetzusammenhang führen höhere Einnahmen auch zu höheren Ausgaben. Die Pro-Kopf-Ausgaben der kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern sind seit Mitte der 90er Jahre bis 2003 stark zurückgegangen. Sie liegen jedoch weiterhin deutlich über den Vergleichswerten der ostdeutschen Kommunen, die im Durchschnitt ihre Ausgaben noch stärker eingeschränkt haben, und denen der westdeutschen

Abbildung 1: Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in MV



Kommunen (siehe Abbildung 1 C).

Im Jahr 2004 weisen die mecklenburg-vorpommerischen Kommunen Ausgaben auf, die um EUR 152 pro Einwohner über denen der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer liegen; sie sind um EUR 192 pro Einwohner höher als diejenigen der anderen ostdeutschen Länder. Diese höheren Ausgaben spiegeln sich in fast allen Aufgabenbereichen und Ausgabenarten wider. Besonders auffällig sind die höheren Ausgaben für den laufenden Sachaufwand, auf die bereits EUR 38 bzw. EUR 46 der Mehrausgaben im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen bzw. westdeutschen Kommunen entfallen. Hingegen können durch die Anstrengungen im Bereich des Personalabbaus bereits deutliche Erfolge verzeichnet werden: Hier konnten die kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern ihre Ausgaben deutlich reduzieren; sie liegen nur noch EUR 29 pro Einwohner über denen der westdeut-

schen Kommunen und sogar EUR 16 pro Einwohner unter denen der übrigen ostdeutschen Kommunen.

Eine Bewertung der öffentlichen Leistungen, die über die Analyse des Ausgabenverhaltens hinausgeht, bezieht die Zufriedenheit der Bevölkerung mit in die Betrachtung ein. Beispielfhaft wurden Ergebnisse der Studie *Perspektive Deutschland* verwendet, die nahelegen, dass in Mecklenburg-Vorpommern nicht ein durchweg besseres Leistungsangebot als in den westdeutschen Vergleichsländern angeboten wird. Die höheren Ausgaben lassen sich daher vermutlich nicht durch eine grundsätzlich bessere Qualität begründen.

Verschuldung. Die Untersuchung der Schuldenstände ergibt schließlich kein eindeutiges Bild. Während die Kreditmarktschulden der mecklenburg-vorpommerischen und der übrigen ostdeutschen Gemeinden diejenigen der FFW-Länder übersteigen (siehe Abbildung 1 D), nehmen letztere in deutlich höherem Umfang Kassenkredite in Anspruch.

Finanzkraftorientierter kommunaler Finanzausgleich: Der Gleichmäßigkeitssatz

Gegenstand der Untersuchung ist die Fortschreibung der Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern und der Kommunen auf der Basis des geltenden kommunalen Finanzausgleichs.

Vorgehensweise und Datengrundlage. Die Modellrechnungen basieren auf einer Status-Quo-Prognose, d.h. der institutionelle und rechtliche Rahmen sowie das Verhalten der Akteure werden als vorgegeben betrachtet. Politische und privatwirtschaftliche Anpassungsreaktionen im Zeitablauf werden demnach per Annahme, soweit nicht völlig un-

plausibel, ausgeschlossen.

Die Fortschreibung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes erfolgt in zwei Schritten: Zunächst wird nicht nur für Mecklenburg-Vorpommern sondern für jedes Bundesland eine Projektion der jeweiligen Gemeinde- und Landessteuereinnahmen vorgenommen. Diese Werte fließen gemeinsam mit der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung in ein Simulationsmodell für den Länderfinanzausgleich ein. Mit Hilfe dieses Modells werden sämtliche Zuweisungen und Beiträge berechnet, die im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Betrachtungszeitraum bis 2020 unter den nach heutigem Kenntnisstand gültigen Regelungen anfallen. In einem zweiten Schritt erfolgt dann eine separate Fortschreibung der Gemeinde- und Landeseinnahmen für Mecklenburg-Vorpommern unter Berücksichtigung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes.

Im Zeitraum von 2007 bis 2011 erfolgt die Projektion auf Grundlage der Informationen zur Entwicklung der Steuereinnahmen, die den Ergebnissen der 129. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung zu entnehmen sind.² Ab dem Jahre 2012 hingegen wird entsprechend der langfristigen Tragfähigkeitsanalyse³ davon ausgegangen, dass sich die relevanten Größen parallel zum Bruttoinlandsprodukt entwickeln.

Die Berechnungen unterstellen dabei ab 2011 ein bundesweit einheitliches konstantes *Produktivitätswachstum* von 1,5%, was den laufenden Projektionen zum Tragfähigkeitsbericht des BMF⁴ entspricht. Die zu erwartende *Inflationsrate* wird gemäß der Strategie der Europäischen Zentralbank mit einem Wert von 1,9% beziffert. Unter Zugrundelegung der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird auch die demografische Entwicklung in den Ländern berücksichtigt.⁵ Die *Erwerbstätigenentwicklung* wird dann auf Basis der alters-

²Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Arbeitskreis Steuerschätzung (2007) Ergebnisse der 129. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung.

³Vgl. Werding, M. und A. Kaltschütz (2005).

⁴Vgl. Werding, M. (2007).

⁵Datengrundlage: Variante 1-W1 der 11. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes.

und geschlechtsspezifischen Erwerbstätigenquoten⁶ prognostiziert.

Die *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen* (SoBEZ) zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten werden in der gemäß § 11 Abs. 3 FAG⁷ festgelegten Entwicklung für die Fortschreibung übernommen. Bezüglich der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung (§11 Abs. 4 FAG) wird angenommen, dass diese auch nach 2009 nur mit geringfügigen Änderungen weitergeführt werden. Im Hinblick auf die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit (§11 Abs. 3a FAG) erscheint es aufgrund des gesetzlichen Prüfauftrags nicht zwingend, dass Zuweisungen über 2010 hinaus erfolgen werden. Hier werden verschiedene Varianten gerechnet. Eine Variante geht von einer Beibehaltung aus, eine andere Variante von einem Wegfall ab 2011.

Ergebnisse. Die Ergebnisse weisen auf eine ungünstige Einnahmeentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern hin. Insbesondere lassen sich zwei Faktoren isolieren, die eine merkliche Verschlechterung der Einnahmesituation erwarten lassen: Zum einen macht sich der schrittweise Rückgang der Solidarpaktmittel in der Einnahmeentwicklung des Landes deutlich bemerkbar. Zum anderen ist infolge des demografischen Wandels von einem beträchtlichen Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung innerhalb von Mecklenburg-Vorpommern auszugehen. Letzteres wiederum dämpft das Wirtschaftswachstum und damit die Entwicklung der Steuereinnahmen auch in Pro-Kopf-Größen. Diese Entwicklung wird indessen durch die automatischen Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs etwas aufgefangen, was in der Simulation berücksichtigt wird.

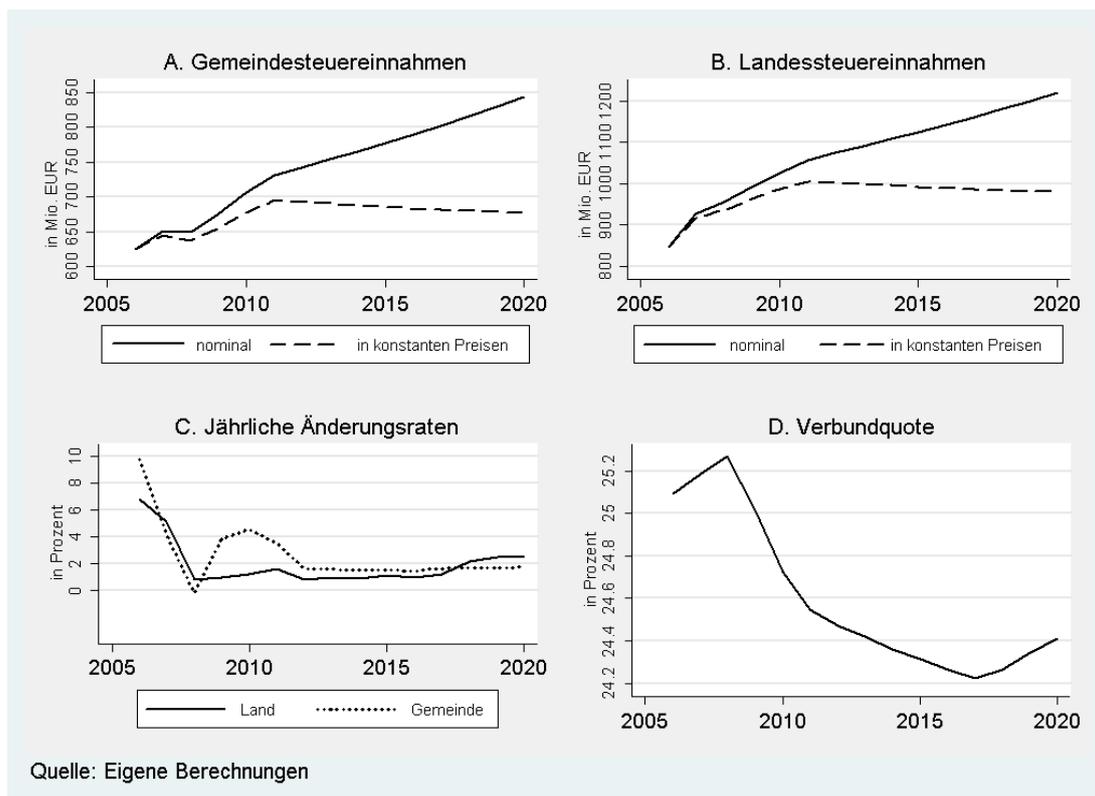
Das *nominale Bruttoinlandsprodukt* wächst nach den Ergebnissen der Analyse zwar kontinuierlich von ca. EUR 33,17 Mrd. im Jahr 2007 auf ca. EUR 40,75 Mrd. in 2020 an.

⁶Vgl. Werding und Kaltschütz (2005).

⁷Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2001 zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des Finanzausgleichsgesetzes vom 22.12.2006.

Der positive Trend ist jedoch vornehmlich nominal; das reale Wachstum ist aufgrund der demografischen Entwicklung deutlich schwächer.

Abbildung 2: Fortschreibung der Einnahmen



Wie Abbildungen 2 A und 2 B zu entnehmen ist, verzeichnen die nominalen Steuereinnahmen der Gemeinde- und Landesebene ebenfalls einen kontinuierlichen Anstieg, während die Einnahmen in konstanten Preisen stagnieren. Der “Knick” in den Kurven, der jeweils im Jahre 2011 zu beobachten ist, folgt aus der Umstellung der Fortschreibung zu diesem Zeitpunkt. Es fällt demnach auf, dass der Anstieg, der auf Basis der Steuerschätzung projiziert wird, oberhalb einer Entwicklungslinie liegt, die sich auf Basis der BIP-Fortschreibung ergeben würde.

Im Verhältnis zwischen Landes- und Gemeindefinnahmen ist über den gesamten Beobachtungszeitraum eine bessere Entwicklung bei den Gemeinden zu erwarten. Abbildung 2 C

vergleicht die Entwicklung der Einnahmen beider Ebenen vor Umverteilung der Finanzmittel im Zeitverlauf. Es wird ersichtlich, dass der relative Anstieg der Landeseinnahmen, abgebildet durch die durchgezogene Kurve, die meiste Zeit unterhalb des Anstiegs der Einnahmen der Gemeindeebene liegt. Zwar entwickeln sich die Steuereinnahmen der beiden Ebenen ähnlich; die Gesamteinnahmen der Landesebene verlaufen jedoch durch den Rückgang der *vertikalen Zuweisungen an das Land*, insbesondere durch den Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, deutlich flacher.

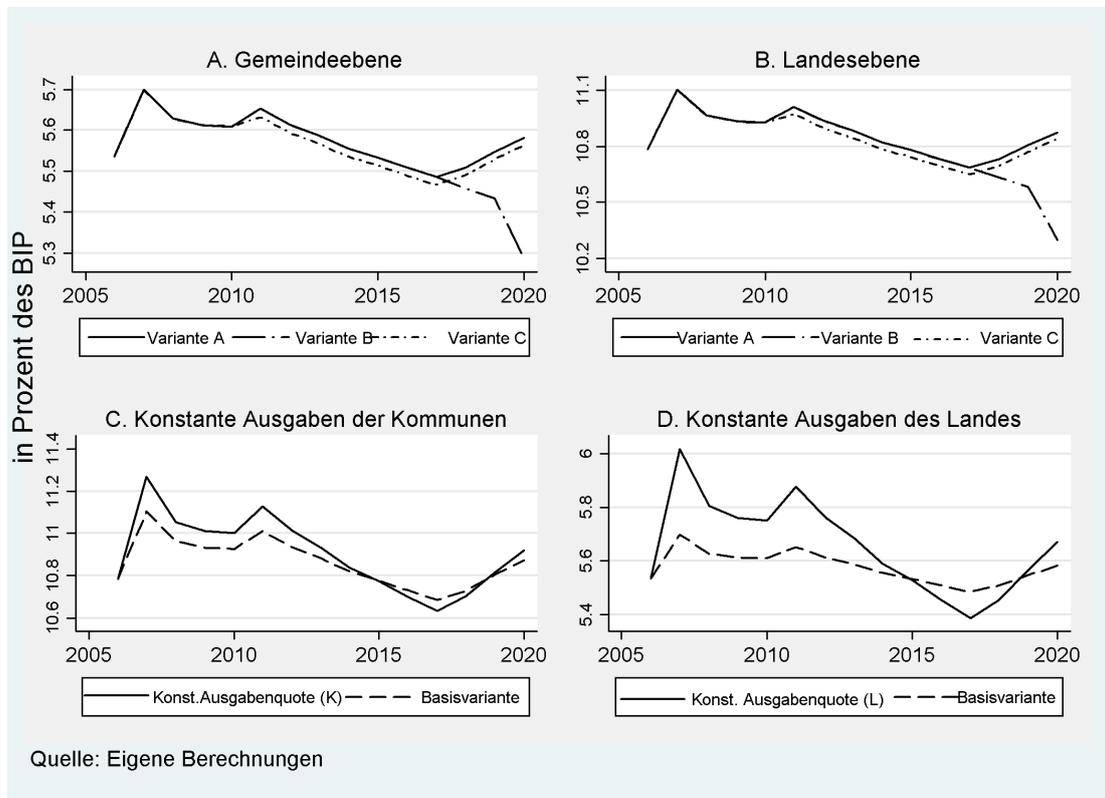
Wie zu erwarten fällt im Ergebnis die *Verbundquote*. Ihr Ausgangswert für 2007 beträgt ca. 25,18%; im Jahre 2020 wird sie bei ca. 24,41% liegen (vgl. Abbildung 2 D). Es fällt auf, dass 2011 und 2019 jeweils ein Strukturbruch zu beobachten ist. Der Knick bei 2011 geht auf die Umstellung der Fortschreibungsmethode und die damit verbundene Änderung in den jährlichen Wachstumsraten zurück. Der zweite Knick ist auf das Auslaufen der Mittel aus dem Solidarpakt II im Jahr 2019 zurückzuführen.

Die *Finanzausgleichsleistungen* im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz betragen 2007 EUR 1,239 Mrd. In 2020 liegen sie bei EUR 1,431 Mrd.

Finanzpolitische Schlussfolgerungen. Aufgrund der unterstellten positiven Inflationsrate liefert die Prognose durchweg steigende Einnahmeentwicklungen. Dass sich hinter diesen positiven Zahlen eine erhebliche Sprengkraft verbirgt, verdeutlicht die Darstellung bezogen auf das prognostizierte Bruttoinlandsprodukt. Wie Abbildungen 3 A und 3 B zeigen, geht bei beiden Ebenen die Quote der Gesamteinnahmen bezogen auf das BIP deutlich zurück.

Nun ist die Entwicklung der Gesamteinnahmen der beiden Ebenen Ergebnis einer durch die Verbundquote auf beide Ebenen verteilten Anpassungslast. Um einen Eindruck dieser Lastenteilung zu erhalten, zeigen die Abbildungen 3 C und 3 D alternative Szenarien, bei

Abbildung 3: Fortschreibung der Einnahmen relativ zum BIP



denen die Anpassungsnotwendigkeit vollständig einer Ebene angelastet wird, sodass die jeweils andere Ebene ihre Ausgabenpolitik beibehalten kann.

In Abbildung 3 C zeigt die gestrichelte Kurve die eigentlich gemäß der Verbundquote prognostizierten Einnahmen des Landes in der Basisvariante. Wenn aber die vertikale Lastenverteilung so vorgenommen würde, dass die kommunale Ebene ihre Ausgabenpolitik unverändert fortsetzen kann, ergibt sich stattdessen die durchgezogene Kurve. Konkret wird dabei unterstellt, dass die Ausgaben der kommunalen Ebene des Jahres 2006 entsprechend der Entwicklung des (nominalen) BIP wachsen.⁸ Offenbar könnte das Land unter dieser Prämisse seine Einnahmen zunächst steigern, weil das Land zu Beginn des Fort-

⁸Für die Zwecke der Analyse wird von einem kurzfristigen Konsolidierungsbedarf abstrahiert. Mit anderen Worten wird angenommen, dass in der Basisperiode 2006 der Haushalt genau ausgeglichen ist.

schreibungszeitraums von einer positiven Entwicklung bei den Gemeindesteuern profitiert. Die stark negative Entwicklung bei den Landeseinnahmen schlägt dann aber verstärkt zu Buche, sodass gegen Ende der Periode die Landeseinnahmen niedriger liegen würden als die unter Berücksichtigung der Verbundquote prognostizierten Einnahmen.

Abbildung 3 D zeigt demgegenüber die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen bei alternativer Aufteilung der Anpassungslasten. Die gestrichelte Linie entspricht wiederum der obigen Prognose. Wenn aber die vertikale Lastenverteilung hypothetisch so vorgenommen würde, dass die Landesebene ihre Ausgabenpolitik unverändert fortsetzen kann, ergibt sich stattdessen die durchgezogene Kurve. Auch hier ergibt sich zunächst eine für die Gemeinden günstigere Entwicklung. Zum Ende der Periode kommt es aber ebenfalls zu einem Absinken gegenüber der Basisprognose.

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz die insgesamt ungünstige Einnahmeentwicklung auf die beiden Ebenen verteilt. Werden die Einnahmen statt dessen so verteilt, dass eine Ebene ihre Ausgaben im wesentlichen fortführen kann, so verbleiben der anderen Ebene langfristig geringere Mittel.

Aufgabenorientierter kommunaler Finanzausgleich:

Das 2-Quellen-Modell

Im Zentrum der finanzwissenschaftlichen Analyse des 2-Quellen-Modells steht die Zuweisung der ersten Quelle. Diese soll so bemessen werden, dass sie zusammen mit einem Minimum an Steuerkraft die zur Erfüllung der Pflichtaufgaben und der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises notwendigen Ausgaben abdeckt. Gegenstand der Untersuchung sind mögliche Ansätze zur Ermittlung notwendiger Ausgaben und die Auswirkungen eines derartigen, aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs auf die vertikale Verteilung

der Aufgaben und der Ausgaben.

Ermittlung der notwendigen Ausgaben aus Daten über tatsächliche Ausgaben.

Im Sinne des 2-Quellen-Modells ist der adäquate Ansatz der für eine Aufgabe notwendigen Ausgaben durch den Betrag bestimmt, der unbedingt erforderlich ist, um das vom Land und vom Bund vorgegebene Leistungsniveau bereitzustellen. Die tatsächlich getätigten Ausgaben können davon aber aus mehreren Gründen abweichen. So ist es möglich, dass einige Gemeinden ein Leistungsniveau wählen, das den vorgegebenen Mindeststandard überschreitet. Beispielsweise könnte eine Gemeinde in ihrem Kindergarten kleinere Gruppengrößen anbieten als mindestens erforderlich. Zudem sind Ineffizienzen in der Leistungserstellung, etwa in Form von unausgelastetem Personal, nicht auszuschließen. Während Mehrausgaben, die aus diesen Gründen entstehen, nicht als notwendig angesehen werden können, gibt es auch Kostenfaktoren, die für die betreffende Gemeinde unabweisbar sind. So könnten beispielsweise adäquate Räume für einen Kindergarten in Ballungszentren teurer sein als in ländlichen Regionen. Die Bemessung notwendiger Ausgaben sollte derartige kostenrelevante örtliche Gegebenheiten berücksichtigen. Um die notwendigen Ausgaben angemessen zu bestimmen, müssen die beobachteten Ausgaben deshalb auf die einzelnen Einflussgrößen zurückgeführt werden, über die entsprechende Informationen vorliegen müssen.

Die quantitative Bedeutung dieses Informationsproblems wird durch Tabelle 1 verdeutlicht. In dieser Übersicht ist die Unterschiedlichkeit der Ausgaben gegliedert nach den Einzelplänen dargestellt, wobei wir uns exemplarisch auf die amtsfreien aber kreisangehörigen Gemeinden konzentrieren. Selbst wenn man um der Einfachheit willen akzeptiert, dass im Zweifel jeder Aufgabenbereich dem Grunde nach notwendig ist, bleibt die Frage zu klären, wie hoch der Ausgabenansatz sein muss. So sehen wir beispielsweise für den Einzelplan 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung), dass die Gemeinden im Schnitt Ausgaben in Höhe von EUR 54 pro Einwohner tätigen. Die Bandbreite liegt aber zwischen EUR 15 und EUR

101. Welcher Ansatz ist hier adäquat? Offenbar kommt eine Gemeinde mit EUR 15 pro Einwohner aus, so dass nur dieser Betrag notwendig erscheint. Eine andere Gemeinde gibt aber das sechsfache aus. Muß sich die Finanzausstattung nicht nach diesem Wert richten, da es sich ja schließlich um notwendige Ausgaben handelt?

Dieses Problem bleibt auch dann bestehen, wenn man die Daten stärker disaggregiert und sich auf einzelne Abschnitte oder Unterabschnitte eines Einzelplans konzentriert. So streuen zum Beispiel im Unterabschnitt 13 (Brandschutz) die Ausgaben sehr stark, obwohl es sich hierbei um eine Pflichtaufgabe handelt. Im Mittel werden hier Ausgaben von EUR 20 pro Einwohner getätigt, die Bandbreite geht aber von knapp EUR 6 pro Einwohner bis hin zu einem Wert von EUR 78.

Um die notwendigen Ausgaben zu bestimmen, müsste festgestellt werden, ob diese Ausgabenunterschiede auf örtliche Kostenfaktoren, beispielsweise unterschiedliche Gefahrenlagen aufgrund bestimmter Produktionsanlagen, zurückzuführen sind, ob unterschiedliche Leistungsniveaus, etwa in Form unterschiedlicher Hilfsfristen, vorliegen, oder ob es Unterschiede in der Effizienz der Aufgabenerfüllung gibt. Die Analyse der Ausgabenunterschiede müsste diese Kostenfaktoren sowie Indikatoren über den tatsächlich erreichten Brandschutz berücksichtigen. Aufgrund der Komplexität der Fragestellung und der Heterogenität der Gemeinden ist dies schon im Bereich des Brandschutzes kaum möglich - von einer Anwendung auf alle kommunalen Aufgaben ganz zu schweigen. Es zeigt sich, dass eine Quantifizierung der notwendigen Ausgaben, die auf tatsächlichen Ausgaben basiert, aufgrund der dem öffentlichen Sektor inhärenten Informationsprobleme nicht zum Ziel führt.

Fallstudie Schülerbeförderung. Alternativ zu einer Bestimmung der notwendigen Ausgaben, die auf tatsächlichen Ausgaben beruht, ist ein *synthetisches* Vorgehen zur Ermittlung der notwendigen Ausgaben denkbar. Dieser Ansatz geht von den vom Land und vom Bund vorgegebenen Standards aus. Mit Hilfe der zur Aufgabenerfüllung angewandten Technologie soll ermittelt werden, welche Inputs an Personal, Sachmitteln u.s.w. notwen-

Tabelle 1: Pro-Kopf-Ausgaben in EUR der amtsfreien Gemeinden in den Einzelplänen (2005)

GLI	Gliederungsbezeichnung	N (von 34)	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
0	Allgemeine Verwaltung	34	111,0119	154,7263	124,1564	143,5228	167,8945	296,8242
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	34	14,9569	54,6287	33,8813	51,4081	76,2576	100,9875
2	Schulen	34	36,1989	87,2085	58,5428	74,3554	114,4949	189,2658
3	Wissenschaft, Forschung, Kultur- pflege	34	0,0793	34,6580	8,6331	29,1796	63,6018	96,5191
4	Soziale Sicherheit	34	53,6495	136,0121	74,6049	131,2611	176,119	309,6209
5	Gesundheit, Sport, Erholung	34	2,4280	43,2521	12,6493	38,3986	71,2500	118,5459
6	Bau- u. Wohnungswesen, Verkehr	34	40,8711	247,2335	157,8683	214,1577	379,7422	452,3138
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirt- schaftsförderung	33	1,4810	116,0088	33,2235	78,2384	138,9755	746,6819
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grund- u. Sondervermögen	34	3,6488	129,3752	20,2032	52,2512	137,6082	1417,157
Σ			264,282	999,691	522,786	810,472	1321,856	3705,955

“GLI” gibt den Einzelplan an. “N” beinhaltet die Zahl der Beobachtungen. Maximal entspricht “N” daher den 34 amtsfreien Gemeinden. “Min” enthält die minimalen Pro-Kopf-Ausgaben, die in dem jeweiligen Aufgabenbereich auftreten. “Mittelw.” enthält die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben, die in dem jeweiligen Aufgabenbereich auftreten. Das 20 (50, 80, 100) %-Perzentil gibt an, unter welchem Wert für die Pro-Kopf-Ausgaben 20 (50, 80, 100) % der Beobachtungen liegen. Die Zeile “ Σ ” enthält die spaltenweise Aufsummierung der berechneten Werte.

dig sind, um diese Standards einzuhalten, und welche Ausgaben dafür aufzuwenden sind. Anhand eines Fallbeispiels, der Schülerbeförderung, wird erörtert, wie weit dieser Ansatz tragen kann.

Es zeigt sich, dass die Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns, trotz der Vorgaben des Landes, diese Aufgabe auf recht unterschiedliche Art wahrnehmen. So finden sich Unterschiede in Bezug auf den Kreis der Anspruchsberechtigten, die Mindestentfernung zwischen Wohnung und Schule, die maximal zulässigen Wartezeiten und die Art der Beförderung. Man erkennt auch hier, dass die tatsächlichen Ausgaben nicht nur durch Standards, sondern auch durch Entscheidungen der kommunalen Körperschaften determiniert werden.

Darüber hinaus zeigt das Beispiel, dass sich notwendige Ausgaben häufig auch bei genauem Studium des Einzelfalles nicht ohne weiteres aus Standards ablesen lassen. Dies liegt daran, dass Standards oft als unbestimmte Rechtsbegriffe oder als Sollvorschriften formuliert sind. So wird in § 113 Abs. 3 Satz 2 SchulG MV⁹ gefordert, dass die Schülerbeförderung “möglichst zeitnah an den Unterricht anschließen” soll; diese Vorschrift wird durch Verwaltungsvorschrift für Grundschüler, aber nicht für andere Schüler konkretisiert. Möchte man, basierend auf diesen Standards, definieren, welches Niveau der Aufgabenerfüllung notwendig ist, muss man für Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs eine Präzisierung dieser Vorgaben vornehmen.

Die Standards zur Schülerbeförderung schreiben zudem Merkmale der zu erbringenden Leistung vor, aber typischerweise nicht die Art, in der die Aufgabe erfüllt werden muss. So ist es den Landkreisen überlassen, ob sie den ÖPNV, eigene Schulbusse oder private Kfz wählen. Als notwendig können aber nur Ausgaben in Höhe der preisgünstigsten Art der Aufgabenerfüllung gelten. Eine Umsetzung des synthetischen Ansatzes verlangt also, die eigentlich der kommunalen Körperschaft obliegende Entscheidung über die beste Durchführung der Aufgabe schon vorab im Finanzausgleich zu treffen.

⁹Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Schulgesetz - SchulG MV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.02.2006, zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes vom 10.07.2006.

Das Fallbeispiel zeigt, dass eine synthetische Ermittlung notwendiger Ausgaben sehr aufwändig ist. Für jeden einzelnen Aufgabenbereich müssten eine Fülle rechtlicher, technischer und ökonomischer Detailinformationen zusammen gestellt und verarbeitet werden. Die Umsetzung des kommunalen Finanzausgleichs würde deshalb, folgt man diesem Ansatz, sehr hohe Kosten verursachen. Zudem birgt ein solches System die Gefahr in sich, dass im Rahmen der Bemessung der notwendigen Ausgaben die Standards soweit konkretisiert werden, dass die bisher noch vorhandene Entscheidungsfreiheit von Gemeinden und Kreisen faktisch wegfällt. Ein kommunaler Finanzausgleich, der von einer genauen Vorstellung dessen ausgeht, was jede einzelne Kommune zu leisten hat, steht deshalb in einem grundlegenden Widerspruch zur kommunalen Autonomie.

Vertikale Verteilung der Aufgaben und der Ausgaben. Die vorherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Quantifizierung notwendiger Ausgaben, wenn überhaupt, nur möglich ist, wenn operationalisierbare Maße der Intensität der Aufgabenerfüllung festgelegt werden oder die Art der Aufgabenerfüllung praktisch vorgegeben wird.

Ein aufgabenorientierter kommunaler Finanzausgleich beeinflusst darüber hinaus auch die Verteilung der Finanzmittel zwischen den Gebietskörperschaften. Dies ergibt sich zum einen aus der Konstruktion des 2-Quellen-Modells, gemäß der nur das Steuerkraftminimum und nicht die tatsächliche kommunale Steuerkraft für die Finanzierung der notwendigen Ausgaben herangezogen werden soll. Die über dem Minimum liegende Steuerkraft steht den kommunalen Körperschaften deshalb, anders als im derzeit geltenden System, für zusätzliche freiwillige Aufgaben zur Verfügung. Zum anderen ergibt sich eine vertikale Verschiebung aus der Tatsache, dass die notwendigen Ausgaben unabhängig von den Einnahmen bestimmt werden. Geht man davon aus, dass die notwendigen Ausgaben als Anteil des BIP konstant bleiben, so muss der relativ zum BIP erwartete Rückgang der Einnahmen vollständig von den freiwilligen Ausgaben und vom Land aufgefangen werden. Das Volumen der freiwilligen Ausgaben wird dabei kaum ausreichen, um einen großen Teil der

Anpassungslast zu übernehmen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass das 2-Quellen-Modell die Anpassungslast einer rückläufigen Einnahmenentwicklung praktisch vollständig dem Land auferlegt.

Eine solche vertikale Verschiebung der Finanzmittel ist aus ökonomischer Sicht bedenklich. Während das Land seine Aufgaben einschränken oder gar die Neuverschuldung erhöhen muss, können die Kommunen die selben oder sogar höhere Ausgaben tätigen und somit ihre Aufgaben weiterführen. Eine effiziente vertikale Mittelverteilung sollte Anpassungslasten dagegen, ähnlich einer Versicherung, in etwa gleichmäßig auf beide Ebenen verteilen.

Zusammenfassende Einschätzung. Ein aufgabenorientierter kommunaler Finanzausgleich, wie er im 2-Quellen-Modell vorgeschlagen wird, ist sowohl im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung als auch im Hinblick auf die vertikale Verteilung der Einnahmen problematisch. Die im Gleichmäßigkeitsgrundsatz verankerte vertikale Ausgleichsfunktion hat eine wichtige ökonomische Funktion und sollte deshalb nicht aufgegeben werden; die ohnehin eingeschränkte kommunale Autonomie sollte nicht durch eine detaillierte Quantifizierung notwendiger Ausgaben noch weiter verengt werden.

Trotz dieser grundsätzlich kritischen Bewertung des aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs kann die Ausgabenrelevanz landes- und bundesrechtlicher Vorgaben, insbesondere im Bereich der Sozialen Sicherung, nicht übersehen werden. In dem Maße, wie Ausgabensteigerungen unstreitig als unabweisbar gelten, sollten beide Ebenen für die damit einhergehenden fiskalischen Belastungen herangezogen werden. Eine solche Austarierung der Mittelverteilung kann vom Ansatz durchaus im Rahmen des bestehenden Gleichmäßigkeitsgrundsatzes erfolgen. Dabei kann die jetzige Verteilung der Mittel, die als Ausdruck des demokratischen Willens eine Effizienzvermutung genießt, als Ausgangspunkt dienen. Wenn sich nun für eine der Ebenen aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen erhebliche zusätzliche Lasten ergeben, kann eine Anpassung der Verteilung erforderlich sein. Das Verfahren nach § 5 Abs. 2 S. 3 FAG MV kann dafür einen geeigneten Rahmen bieten.

Reform der kommunalen Struktur

Es werden einige ökonomische Argumente zur optimalen Größe von Gebietskörperschaften präsentiert, die für die Auseinandersetzung um den richtigen Zuschnitt der Kreise, und allgemeiner, der kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern von Bedeutung sein können.

Vorteile kleiner Gebietskörperschaften. Ein klassisches Argument für kleine Gebietskörperschaften basiert auf der Beobachtung interregional unterschiedlicher Präferenzen. Wenn die Bürger in verschiedenen Körperschaften der gleichen Ebene, also etwa zweier Kreise oder Gemeinden, unterschiedliche Vorstellungen über den Umfang oder die Art der öffentlichen Leistung haben, dann können die Bürgerinteressen in kleinen Gebietskörperschaften besser berücksichtigt werden als in einer großen Körperschaft, die eine für alle geltende einheitliche Entscheidung zu treffen hat.

Ein weiterer Vorteil kleiner Gebietskörperschaften besteht in ihrer größeren Bürgernähe. Je kleiner eine staatliche Einheit wird, desto wahrscheinlicher ist ein persönlicher Bezug zu den Entscheidungsträgern. Gleichzeitig können politische Akteure, die lediglich für kleine Gebietskörperschaften zuständig sind, die Umstände und Bedürfnisse der Bürger in ihrem Wahlkreis viel besser kennenlernen. Da jede einzelne Stimme in einer kleinen Körperschaft größeres Gewicht hat, haben die Politiker auch stärkere Anreize, die Wünsche der Bürger zu beachten. Schließlich besteht in kleinen Verwaltungseinheiten für Bürger viel eher die Möglichkeit Politik selbst zu gestalten und sich selbst in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen.

Als letzter Vorteil dezentraler politischer Entscheidungen wird die Möglichkeit genannt, aus Politikexperimenten zu lernen. Durch autonome politische Entscheidungen vor Ort können gleiche Aufgaben auf unterschiedliche Weise ausgestaltet und Probleme auf ande-

ren Wegen gelöst werden. Durch den Vergleich mit anderen Gebietskörperschaften kann festgestellt werden, ob das vor Ort gewählte Konzept der Aufgabenerfüllung geeignet ist. Durch den Vergleich von Qualität und Preis öffentlicher Leistung entsteht ein Wettbewerb um gute Ideen in der Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben, der bei einer einheitlichen Entscheidung durch eine große Einheit nicht möglich ist.

Vorteile großer Gebietskörperschaften. Oftmals werden große Gebietskörperschaften mit Kostendegression begründet. In großen Gebietskörperschaften werden öffentliche Leistungen für eine große Anzahl an Bürgern bereitgestellt, so dass sich die dafür anfallenden Kosten auf viele Nutzer verteilen; folglich sinken die Pro-Kopf-Kosten. Da die gleichen oder nur geringfügig niedrigere Kosten anfallen, wenn nur wenige Bürger die gleiche öffentliche Leistung nutzen, sind die Pro-Kopf-Kosten in kleinen Gebietskörperschaften entsprechend höher.

Darüber hinaus können in großen Gebietskörperschaften mehr “Spillovers” internalisiert werden. Bei Spillovers handelt es sich um Nutzenvorteile, die die Bürger einer Gebietskörperschaft aus dem Angebot einer anderen, in der Regel benachbarten, Gebietskörperschaft ziehen. Die anbietende Körperschaft wird aber den Vorteil gebietsfremder Nutzer in ihrer Entscheidung nicht berücksichtigen, sodass es tendenziell zu einem zu geringen Angebot solcher Leistungen durch kleine Gebietskörperschaften kommt. Größere kommunale Einheiten reduzieren dieses Problem, da sie die Lebensräume der Bürger mit den administrativen Einheiten in Deckung bringen.

Bürgernähe und finanzielle Verantwortung des Landes. Die einzelnen Vor- und Nachteile sind jedoch ohne aufwändige empirische Untersuchungen nicht zu quantifizieren. Basierend auf diesen abstrakten Überlegungen kann deshalb eine für die konkrete Situation in Mecklenburg-Vorpommern geltende Aussage über die richtige Größe von Gemeinden und Kreisen nicht getroffen werden. Von daher sind die grundsätzlichen ökonomischen

Überlegungen auch nicht geeignet, einen Widerspruch gegen die Entscheidung des Verfassungsgerichts¹⁰ zu formulieren, die demokratischen Vorteile einer kleinräumigen Struktur den Kostenersparnissen einer zentraleren Verwaltungsstruktur vorzuziehen.

Die theoretische Analyse des für diese Abwägung zentralen Postulats der Bürgernähe geht jedoch implizit davon aus, dass mit der autonomen, von der lokalen Gemeinschaft getroffenen Entscheidung über die Ausgaben auch eine volle Finanzierungsverantwortung verbunden ist. Dies ist jedoch nicht der Fall. Auf Grund des Finanzverbundes und der finanziellen Verantwortung des Landes für die Kommunen hat eine kostenrelevante Entscheidung einzelner Gemeinden, etwa der Verzicht auf die durch eine Fusion mögliche Kostendegression, immer auch Auswirkungen auf die Gesamtheit aller kommunaler Körperschaften und das Land. Eine der ökonomischen Theorie entsprechende Anwendung des Gedankens der Bürgernähe kann sich, wenn sie den durch Verfassung und Finanzausgleichsgesetz gegebenen institutionellen Rahmen ernst nimmt, deshalb nicht auf die Bürger der unmittelbar beteiligten Körperschaften beschränken. Sie muss vielmehr alle Bürger des Landes, etwa in Form des Landesparlaments, einbeziehen. Eine Festlegung der kommunalen Struktur kann von daher nicht ausschliesslich dezentral durch die beteiligten Kommunen erfolgen; insbesondere dem Land erwächst ein Mitspracherecht in deren Ausgestaltung.

¹⁰LVerfG 09/06-17/06.

Kapitel 1

Einleitung

1.1 Fragestellung

Die finanzielle Situation des Landes Mecklenburg-Vorpommern und seiner Kommunen ist angespannt. Dass diese Feststellung trotz einer derzeit erfreulichen Entwicklung der Steuereinnahmen zutrifft, liegt an zwei langfristigen Entwicklungen, die sich negativ auf die Einnahmen des Landes und der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern auswirken. Zum einen muss das Land in Zukunft mit deutlich geringeren Zahlungen aus den im Rahmen des "Solidarpakt II" gewährten Bundesergänzungszuweisungen rechnen. Zum anderen wirkt auch die demografische Entwicklung, die in Mecklenburg-Vorpommern durch einen starken Rückgang der Bevölkerung geprägt ist, fiskalische Probleme auf. So schmälert diese Entwicklung die Ausgleichszuweisungen, die das Land im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (§ 10 Abs. 1 FAG¹) erhält. Zudem werden Wirtschaftsleistung und Steuerkraft durch einen Rückgang der Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter negativ betroffen.

¹Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2001 zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des Finanzausgleichsgesetzes vom 22.12.2006.

Diesen kritischen Entwicklungen auf der Einnahmenseite stehen erhebliche Ausgabenerfordernisse gegenüber. Angesichts der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit fallen insbesondere für Soziale Sicherung hohe Ausgaben an, aber auch andere öffentliche Aufgaben verlangen eine adäquate Finanzierung. Die Landespolitik steht vor der Aufgabe, eine fiskalische Struktur zu entwerfen, die diesem Spannungsfeld gerecht wird. Da die kommunale und die staatliche Ebene von den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen möglicherweise unterschiedlich getroffen werden, stellt sich insbesondere die Frage, ob die derzeitigen Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen den zukünftigen Herausforderungen gewachsen sind. Diese Überlegungen haben den Landtag Mecklenburg-Vorpommern dazu bewogen, den Innenminister zu beauftragen, Untersuchungen und Berechnungen zur Neustrukturierung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vorzunehmen.² Ähnlich fordert der Koalitionsvertrag zwischen den beiden derzeitigen Regierungsfractionen, ein wissenschaftliches Gutachten zur Vorbereitung einer Gesetzesnovelle zum kommunalen Finanzausgleich in Auftrag zu geben.³

Das vorliegende Gutachten ist diesem Gegenstand gewidmet. Sein Ziel ist es, im Hinblick auf eine umfassende Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern die bestehenden Regelungen und mögliche Alternativen aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu bewerten. Dies geschieht im Rahmen der Auseinandersetzung mit drei zentralen Themengebieten.

(1) In einer Bestandaufnahme wird ein detailliertes Bild der Aufgaben und der Ausgaben der kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern gezeichnet. Dabei sollen insbesondere Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den mecklenburg-vorpommerischen Kommunen und denen anderer, vergleichbarer Länder aufgezeigt werden.

(2) Die zukünftige Entwicklung der Einnahmen des Landes und der Kommunen sowie deren

²Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2005).

³o.V. (2006).

Verteilung wird bis zum Jahr 2020 projiziert. Diese Berechnungen basieren auf dem geltenden Recht, gemäß dem Land und Kommunen gleichmäßig an Einnahmenentwicklungen zu beteiligen sind (Gleichmäßigkeitsgrundsatz, § 5 Abs. 1 S. 2 FAG MV⁴).

(3) Alternativ zu diesem Konzept des kommunalen Finanzausgleichs, das sich an der Finanzkraft orientiert, könnte der kommunale Finanzausgleich auch von den von den Kommunen zu leistenden Aufgaben und den dazu notwendigen Ausgaben ausgehen. Umsetzbarkeit und Tragfähigkeit dieses Ansatzes, der unter der Bezeichnung “2-Quellen-Modell” in die finanzpolitische Diskussion eingebracht worden ist, werden aus finanzwissenschaftlicher Sicht erörtert.

Aufbauend auf den Ergebnissen, die diese drei Ansätze hervorbringen, wird eine Empfehlung ausgesprochen, nach welchem Konzept ein kommunaler Finanzausgleich gestaltet werden kann, der den Kommunen langfristig eine angemessene Finanzausstattung ermöglicht, ohne die Leistungsfähigkeit des Landes zu überfordern.

Die Analyse der Hauptthemen wird durch einige grundsätzliche Abwägungen zur optimalen Größe von Gebietskörperschaften ergänzt, die potenziell für eine Reform der kommunalen Gebietsstruktur von Bedeutung sein können.

Die angesprochenen Themen betreffen jeweils sowohl die *horizontale* Verteilung der Ausgaben und Einnahmen zwischen den Kommunen als auch die *vertikale* Verteilung zwischen dem Land und der kommunalen Ebene als Ganzes. Das vorliegende Gutachten stellt die Ergebnisse des ersten Teils eines zweiteiligen Projektes vor. Dementsprechend beschränkt es sich auf die vertikale Dimension, während die horizontale Analyse dem Folgegutachten vorbehalten bleibt.

⁴Finanzausgleichsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (FAG MV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.01.2006, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17.12.2007.

1.2 Rahmenbedingungen

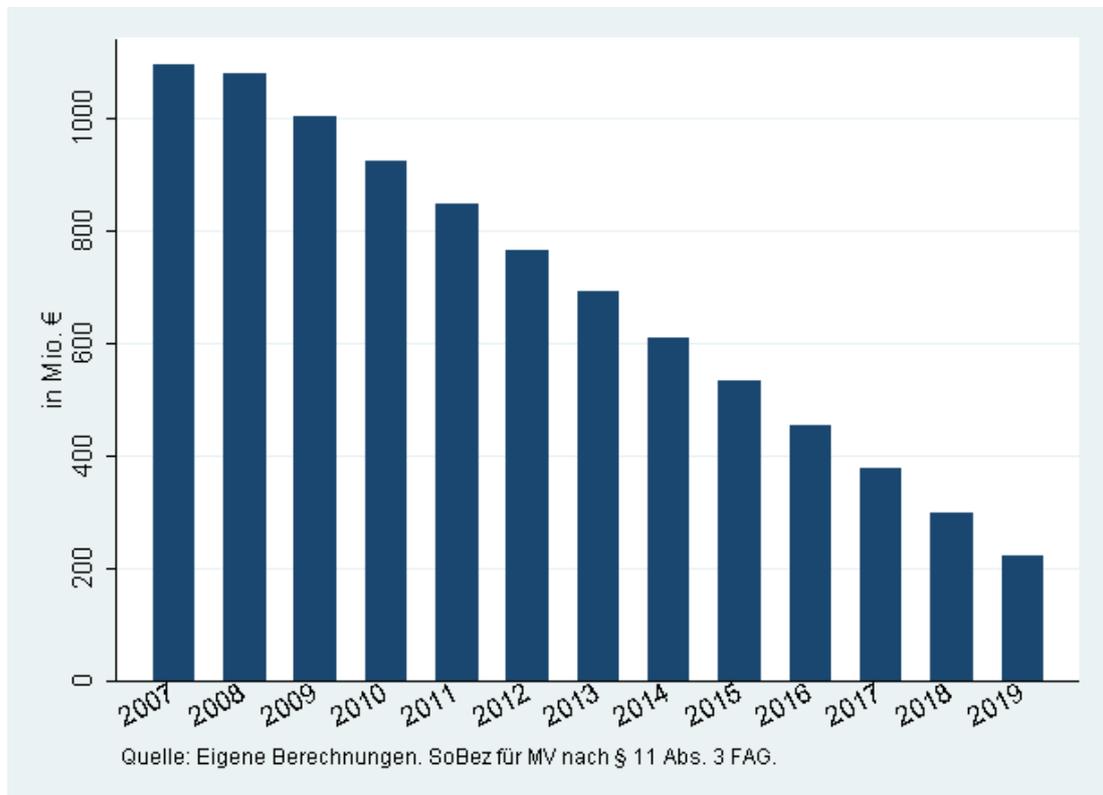
Bevor in den folgenden Kapiteln die Analyse zu den drei zentralen Themen des Gutachtens präsentiert wird, empfiehlt es sich, die eingangs erwähnten Rahmenbedingungen noch etwas detaillierter in Erinnerung zu rufen.

Finanzielle Rahmenbedingungen. Die finanzielle Situation des Landes Mecklenburg-Vorpommern wird zukünftig von den auslaufenden Zahlungen des Solidarpaktes II stark beeinflusst (§ S 11 Abs. 3 FAG). Die Korb-I-Mittel (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten), die im Jahr 2007 noch EUR 1,09 Mrd. betragen, laufen laut Gesetz im Jahr 2019 aus (vgl. Abbildung 1.1). Es ist daher ein deutlicher Rückgang der Landeseinnahmen zu erwarten. Eine spätere Analyse wird zeigen, dass das Auslaufen des Solidarpaktes das Land Mecklenburg-Vorpommern insbesondere vor dem Hintergrund einer anhaltenden Steuerschwäche zukünftig vor Probleme stellen wird.

Darüber hinaus sind auch andere Transferzahlungen, die Mecklenburg-Vorpommern momentan erhält, zukünftig nicht sicher. Das Land erhält jährliche Zuweisungen in Höhe von EUR 128 Mio. als Ausgleich für die strukturellen Sonderlasten der Arbeitslosigkeit (§ 11 Abs. 3a FAG). Diese werden bis 2010 gezahlt. Ob und in welcher Höhe die Zahlungen auch darüber hinaus gewährt werden, steht derzeit noch nicht fest. Als weitere Zuwendung erhält Mecklenburg-Vorpommern Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung (§ 11 Abs. 4 FAG). Diese betragen EUR 61,355 Mio. jährlich. Die Voraussetzungen für diese Zahlungen werden erstmals im Jahr 2008 für das Jahr 2010 überprüft.

Auch wenn die genaue Entwicklung der Zuweisungen an das Land Mecklenburg-Vorpommern nicht prognostiziert werden kann, so ist durch das Auslaufen des Solidarpaktes II

Abbildung 1.1: Auslaufen des Solidarpakts II

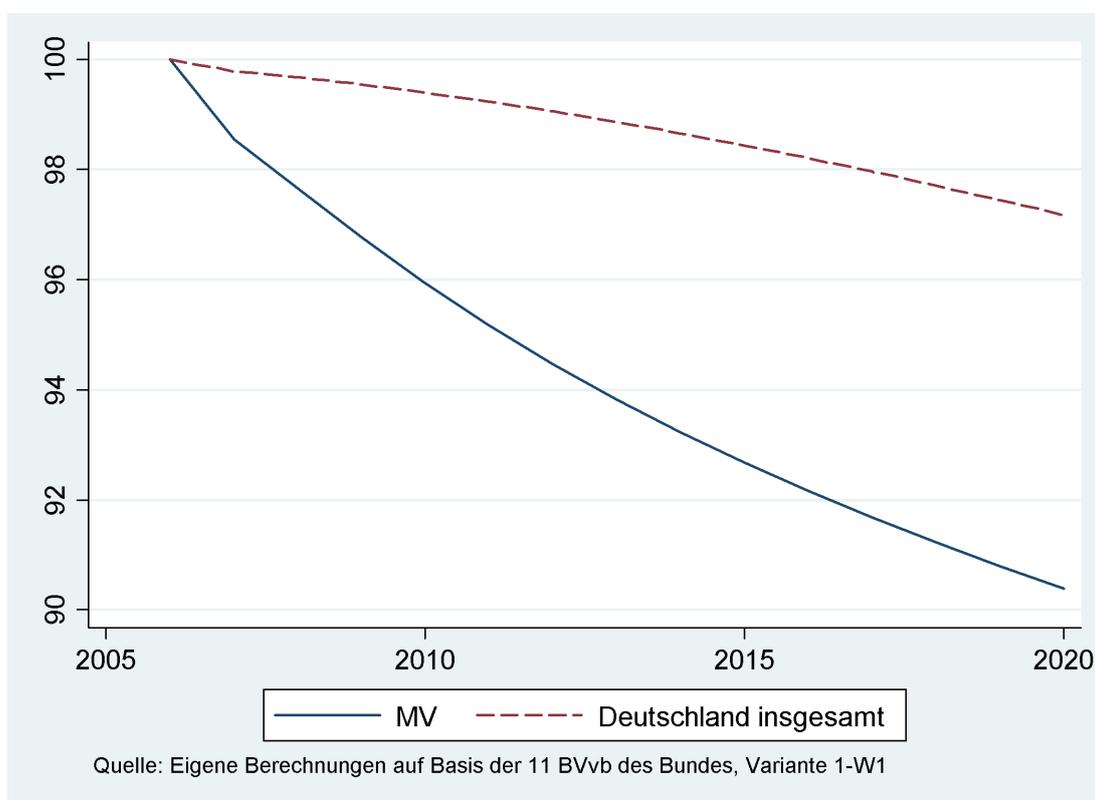


zumindest eindeutig, dass für die nächsten Jahre rückläufige Einnahmen zu erwarten sind. Wie in Abschnitt 3.1.1 detailliert erläutert wird, sind davon auch die Kommunen betroffen: Über den Gleichmäßigungsgrundsatz, der im kommunalen Finanzausgleich verankert ist, entwickeln sich die verfügbaren Einnahmen des Landes und der kommunalen Ebene in ähnlicher Richtung.

Demografische Entwicklung. Neben den finanziellen Rahmenbedingungen hat auch die demografische Entwicklung Einfluss auf die langfristige Entwicklung eines Landes. Sie betrifft nicht nur die Einwohnerzahl; eine veränderte Altersstruktur spiegelt sich auch in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen und in den Steuereinnahmen wider. In Mecklenburg-Vorpommern lebten Ende 2006 weniger als 1,7 Mio. Einwohner. Seit 1991 hat sich

die Einwohnerzahl bereits um ca. 200.000 reduziert. Es ist mit ungefähr 74 Einwohnern je Quadratkilometer das am dünnsten besiedelte Bundesland. Die Bevölkerungsprognose⁵ aus dem Jahr 2007 geht für die nächsten Jahre von einem weiteren jährlichen Bevölkerungsrückgang von 0,5 bis 0,9% aus. Dies impliziert, dass bis zum Jahr 2020 die Bevölkerung um etwa 10% auf 1,54 Mio. Einwohner abnehmen wird.

Abbildung 1.2: Prognose der Bevölkerungsentwicklung (2006=100)



Dieser Rückgang wird von zwei verschiedenen Ursachen getrieben. Zum einen weist die Statistik für Mecklenburg-Vorpommern einen negativen Wanderungssaldo aus: Insgesamt verlassen mehr Menschen das Land, als sich dort neu oder wieder ansiedeln. Zum anderen ist die Anzahl der Geburten geringer als die Anzahl der Verstorbenen. Aus beiden Gründen geht nicht nur die Einwohnerzahl zurück, sondern es verschiebt sich auch die Altersstruktur.

⁵Vgl. Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W1 ("mittlere" Bevölkerung, Untergrenze).

Diese Entwicklung betrifft aber nicht nur Mecklenburg-Vorpommern, sondern auch die übrigen Bundesländer sowie viele weitere Industriestaaten. Sie führt dazu, dass der Anteil der unter 20-jährigen an der Gesamtbevölkerung von 17,7% im Jahr 2005 auf 15,3% im Jahr 2020 sinken wird. Demgegenüber wird der Anteil der Altersgruppe 65 Jahre und älter in dem selben Zeitraum auf 26,7% ansteigen.

1.3 Aufbau

Das vorliegende Gutachten ist folgendermaßen gegliedert. Das zweite Kapitel ist mit einer vergleichenden Analyse der Kommunalfinanzen befasst. Die Untersuchung stellt Einnahmen, Ausgaben und Schuldenstände der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern den entsprechenden Zahlen in den anderen ostdeutschen Ländern sowie in den finanzschwachen Ländern Westdeutschlands gegenüber.

Kapitel drei liefert eine Projektion der zukünftigen Einnahmenentwicklung für das Land und die Kommunen. Dabei werden nicht nur die Steuereinnahmen prognostiziert, sondern über ein separates Modell wird auch der gesamte Länderfinanzausgleich fortgeschrieben. Diese Ergebnisse sind besonders wichtig um einen Eindruck von den finanzpolitischen Spielräumen zu geben, die das Land und die Kommunen in Zukunft erwarten dürfen.

Das vierte Kapitel setzt sich mit einem aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleich auseinander. Es wird zunächst geprüft, wie eine konkrete Ausgestaltung des Zwei-Quellen-Modells erfolgen kann. Im Anschluss daran werden grundsätzliche Überlegungen zur Stellung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs im Verhältnis zwischen Land und Kommunen angestellt.

Kapitel fünf ergänzt die Hauptthemen des Gutachtens um einige grundsätzliche Abwägungen zur optimalen Größe von Gebietskörperschaften, die potenziell für eine Reform der

kommunalen Gebietsstruktur von Bedeutung sein können. Dabei werden Vorteile der dezentralen Bereitstellung öffentlicher Leistungen gegen die Vorteile großer administrativer Einheiten abgewogen.

Das abschließende Kapitel sechs bietet eine kurze Zusammenfassung der relevanten Ergebnisse.

Kapitel 2

Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die Situation der kommunalen Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern (MV) im Vergleich zu denen der finanzschwachen Flächenländer West (FFW) und der übrigen ostdeutschen Bundesländer ohne Berlin (FO-4) gegeben. Zu den finanzschwachen Flächenländern West zählen Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland. Diese werden bei der Analyse auch als “westdeutsche Vergleichsländer” oder “westdeutsche Bundesländer” bezeichnet. Falls abweichend davon alle westdeutschen Flächen- oder Bundesländer betrachtet werden, wird explizit darauf verwiesen. Gleiches gilt für die Betrachtung der übrigen ostdeutschen Bundesländer ohne Berlin, die in der Untersuchung zum Teil lediglich als “ostdeutsche Bundesländer” bezeichnet werden. Berlin und die übrigen Stadtstaaten werden nicht in die Betrachtung mit ein-

bezogen, da in diesen die Aufteilung der kommunalen und der Landesaufgaben nicht ohne weiteres vergleichbar ist mit der der Flächenländer. Der Vergleich mit den FFW-Ländern wird bei vielen Untersuchungen als Bewertungsmaßstab für die ostdeutschen Bundesländer herangezogen, da erwartet wird, dass die Finanzausstattung der ostdeutschen Länder mittelfristig das Niveau dieser Länder erreichen wird (Hardt und Schiller, 2006, S.187). Es scheint daher sinnvoll die Analyse auf die FFW-Länder zu begrenzen und nicht einen Vergleich zu allen westdeutschen Bundesländern zu wählen.

Der folgende Abschnitt 2.1 geht zunächst auf die Probleme einer Vergleichsanalyse ein, die aus den institutionellen Gegebenheiten entstehen.

Abschnitt 2.2 stellt die Ergebnisse einer vergleichenden Benchmark-Studie vor, die im Rahmen dieses Gutachtens angefertigt wurde. Die Vergleichsanalyse bezieht sich auf verschiedene Pro-Kopf-Größen für die kommunale Ebene insgesamt. Sie erlaubt daher keinen Rückschluss auf die Situation oder das Ausgabeverhalten einzelner Gemeinden oder Landkreise; besondere Gegebenheiten von Gebietskörperschaften werden nicht berücksichtigt.

Abschnitt 2.3 fasst die Ergebnisse anderer Vergleichsstudien zusammen. Wie bereits in Abschnitt 2.1 wird dabei erneut deutlich, mit welchen Problemen ein Vergleich der öffentlichen Leistungen behaftet ist, da eine vollständige Analyse auch die unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten und auch die qualitativen Unterschiede im Angebot öffentlicher Leistungen berücksichtigen sollte.

Dieser Aspekt wird im Abschnitt 2.4 aufgegriffen. Dort werden Ergebnisse einer Studie berichtet, in der die Einschätzungen der Bürger über die Qualität kommunaler Leistungen ermittelt wurden.

2.1 Kommunalisierungsgrad

Bei der Interpretation und insbesondere bei der Vergleichsanalyse von Haushaltsdaten sind zunächst die institutionellen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Die Aussagekraft der Ergebnisse verringert sich, wenn Unterschiede in der Verwaltungsstruktur nicht beachtet werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Ausgaben der Gemeinden und Kreise maßgeblich von der Aufgabenteilung zwischen dem Land und den Kommunen geprägt werden. Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen können die Ursache dafür sein, dass kommunale Gebietskörperschaften eines Bundeslandes mehr Aufgaben wahrnehmen als die eines anderen Landes. Höhere durchschnittliche Ausgaben implizieren dann nicht zwangsläufig eine ineffiziente Aufgabenwahrnehmung, sondern resultieren vielmehr aus einem größeren Aufgabenspektrum.

Verschiedene Studien versuchen diese unterschiedlichen Aufgabenteilungen zwischen den Bundesländern und ihren Kommunen in einem Kommunalisierungsgrad zusammenzufassen (u.a. Hardt und Schiller, 2006). Dieser soll abbilden, wie groß der Anteil der kommunalen Aufgabenwahrnehmung in einem Bundesland ist. Gemessen wird der Kommunalisierungsgrad an dem Verhältnis der unmittelbaren Ausgaben der Kommunen zu denen des Landes.¹ Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, dass eine Messung der Aufgabenteilung mittels der aggregierten Ausgaben als kritisch einzustufen ist. Ebenso wenig, wie bei einem Ländervergleich hohe kommunale Pro-Kopf-Ausgaben Ineffizienzen implizieren, da das Aufgabenspektrum unberücksichtigt bleibt, kann aus hohen Ausgaben geschlossen werden, dass viele Aufgaben wahrgenommen werden. Es besteht ebenso die Möglichkeit, dass die gleichen Aufgaben in einem anderen Umfang realisiert werden oder Kommunen die gleichen Leistungen zu höheren Kosten bereitstellen. Trotz dieser Einschränkung kann bei großen Unterschieden im Kommunalisierungsgrad angenommen werden, dass in dem Land

¹Andere Studien, wie Seitz (2007a) verwenden Personalstände als Basisdaten für den Kommunalisierungsgrad. Dieser Ansatz wird an dieser Stelle jedoch nicht weiter verfolgt.

mit einem deutlich höheren Kommunalisierungsgrad mehr Aufgaben durch die kommunale Ebene wahrgenommen werden. In einem Land, in dem die Kommunen einen deutlich geringeren Anteil der Ausgaben tragen, sind vermutlich auch weniger Aufgaben an diese übertragen.

Für die Jahre 2000 bis 2004 ermittelte das Stat. Landesamt Rheinland-Pfalz (2007) für Mecklenburg-Vorpommern einen Kommunalisierungsgrad von 40,4%. Dieser liegt leicht unter dem der ostdeutschen Flächenländer in Höhe von 40,8% und spürbar unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (einschließlich der finanzstarken Flächenländer) in Höhe von 45,5%. Die Zahlen lassen unter den genannten Einschränkungen vermuten, dass das kommunale Aufgabenspektrum in Mecklenburg-Vorpommern nicht größer als in den anderen FO-4-Ländern und geringer als das in Westdeutschland ist.

Diese Ausführungen deuten bereits an, wie problematisch eine Bestimmung des effizienten kommunalen Ausgabenniveaus ist. Das Benchmark soll Hinweise liefern, inwiefern sich die Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern von der in den Kommunen der ostdeutschen und westdeutschen Vergleichsländern unterscheidet. Es handelt sich dabei um eine quantitative Darstellung der Ausgaben und Einnahmen, des Finanzierungssaldos und der Schuldenstände, die für sich genommen keine grundsätzlichen Aussagen über ineffiziente Wahrnehmung kommunaler Aufgaben zulässt.

2.2 Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern im statistischen Vergleich

Ziel der folgenden Untersuchung ist es, ein möglichst umfassendes Bild von der finanziellen Situation der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern zu erhalten. Als Vergleichsmaßstab werden die FO-4- und die FFW-Länder herangezogen. Die Berechnungen basieren

auf Daten der Finanzstatistik des statistischen Bundesamts.² Falls nicht anders angegeben werden Pro-Kopf-Größen verglichen, die als Länderdurchschnitt ermittelt werden. Die entsprechenden Einwohnerzahlen wurden jeweils für das zugrundeliegende Haushaltsjahr zum Stand vom 31.12. ermittelt. Betrachtet werden die Jahre 1995 bis 2004, für die bereits vollständige Abrechnungen der Finanzstatistik vorliegen.³ Die Daten sind in laufenden Preisen angegeben.

Die Darstellung der Ausgaben orientiert sich an der kommunalen Haushaltssystematik. Werden einzelne Aufgabenbereiche einer Kommune betrachtet, gilt die Abgrenzung entsprechend dem Gliederungsplan nach Einzelplänen. Ausgaben- und Einnahmearten werden entsprechend dem Gruppierungsplan erfasst.

2.2.1 Einnahmen

Entwicklung der gesamten Einnahmen. Haupteinnahmequelle der Gemeindehaushalte sind Steuern und die vom Land geleisteten Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Darüber hinaus zählen beispielsweise auch andere Zuweisungen, Mieteinnahmen und Pachten, Zinseinnahmen, steuerähnliche Einnahmen und Erstattungen von Verwaltungsausgaben zu den Einnahmen. Wie die folgende Untersuchung zeigt, variiert die Bedeutung der verschiedenen Einnahmearten für den Haushalt stark zwischen ost- und westdeutschen Kommunen.

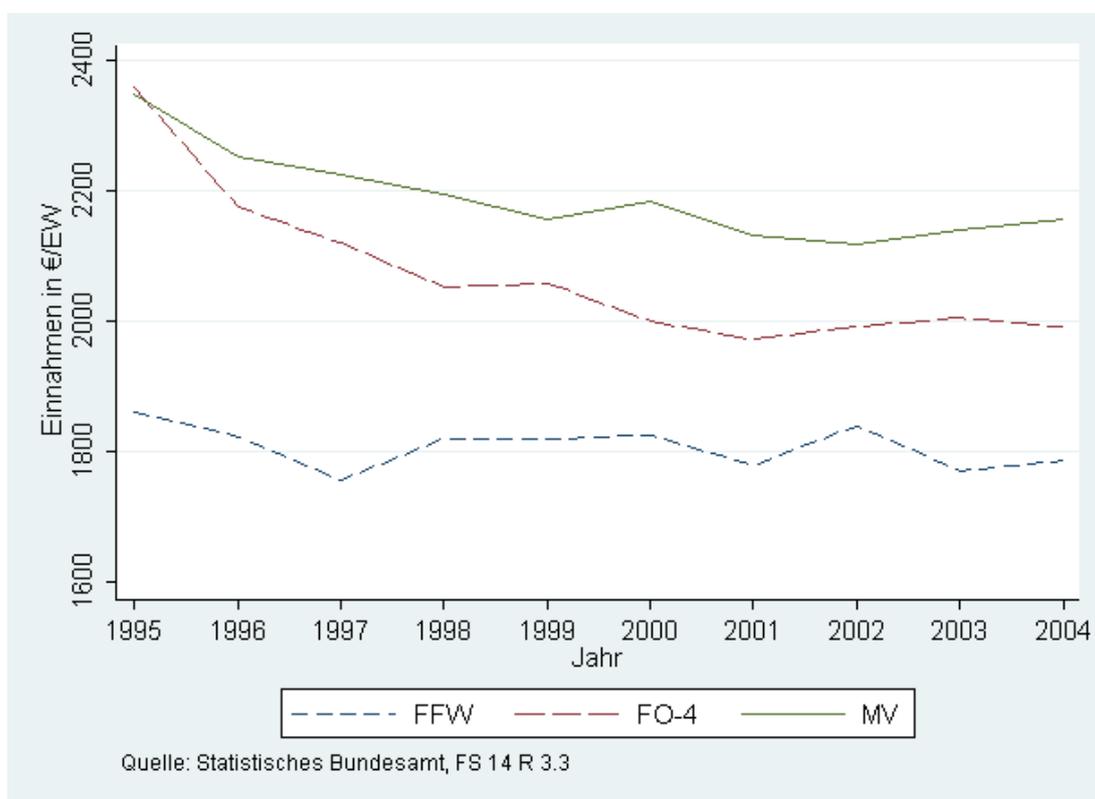
Zunächst werden die bereinigten Einnahmen betrachtet. Diese geben die Mittel an, die einer Körperschaft zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen. Dabei bleibt unberücksichtigt, zu welchem Anteil die Mittel von dieser Körperschaft selbst beigetragen werden. Zahlungen anderer kommunaler Gebietskörperschaften werden nicht in die bereinigten Einnahmen

²Hierfür wurden die Reihen 3.1, 3.3, 5, 6 und 10.1 der Fachserie 14 verwendet.

³Verwendet wurden die zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens aktuellsten verfügbaren Daten.

mit einbezogen. Ein Vergleich zeigt zunächst, dass das Einnahmenniveau der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt über dem in den FFW-Ländern und den FO-4-Ländern liegt. Während im Jahr 2004 einer durchschnittlichen Kommune in Mecklenburg-Vorpommern EUR 2.155 pro Einwohner im Haushalt zur Verfügung standen, lag dieser Wert in den übrigen ostdeutschen Ländern mit EUR 1.991 darunter. Westdeutsche Gemeinden nahmen sogar nur EUR 1.786 pro Einwohner ein.

Abbildung 2.1: Bereinigte Einnahmen



Die Einnahmen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und den übrigen ostdeutschen Ländern haben sich über den Betrachtungszeitraum nur in geringem Maße an die der westdeutschen Kommunen angenähert. Während die Mehreinnahmen der mecklenburg-vorpommerschen Gemeinden 1995 noch EUR 487 im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen betragen, verringerte sich bis 2004 der Abstand auf EUR 369. Wesentlich stärker sanken die Einnahmen der übrigen ostdeutschen Kommunen. Während diese 1995 durch-

schnittlich pro Einwohner noch EUR 10 mehr als die Kommunen im Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung hatten, lagen die Einnahmen dort im Jahr 2004 EUR 164 niedriger.

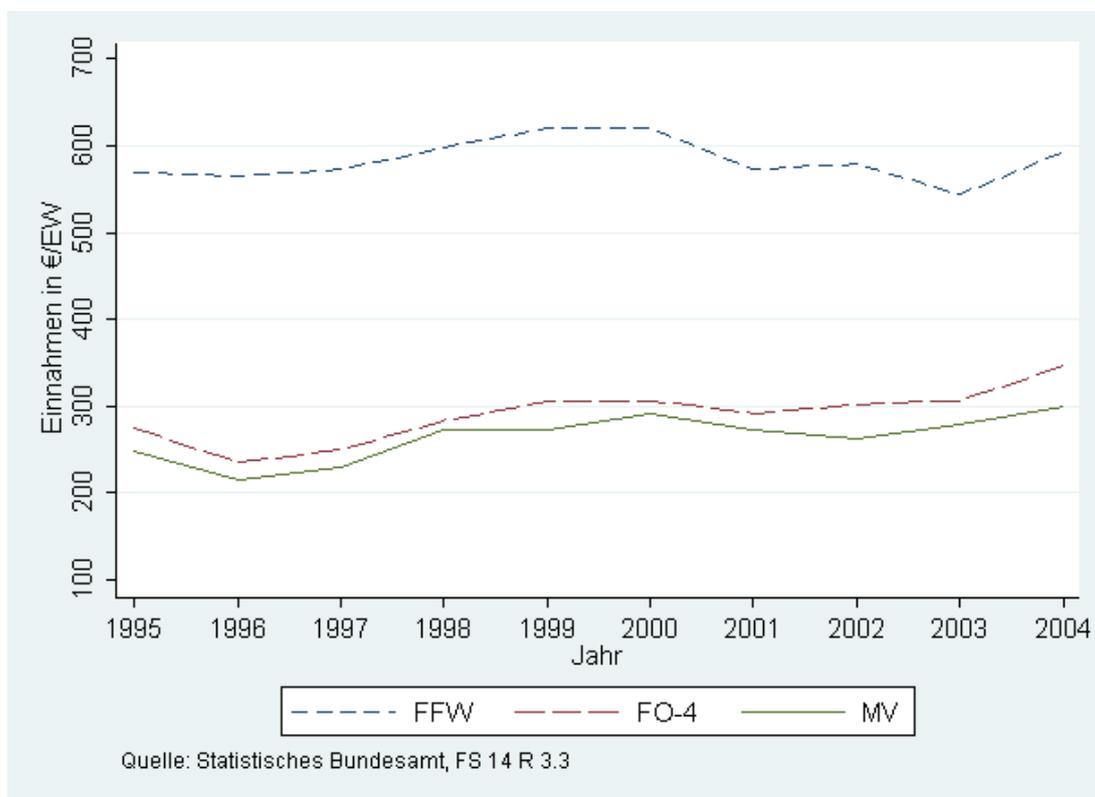
Steuern. Die Betrachtung der Einnahmearten zeigt, dass diese höheren Einnahmen in Mecklenburg-Vorpommern und den übrigen ostdeutschen Bundesländern auf höhere Zuweisungen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zurückzuführen sind, da die Steuereinnahmen deutlich unter dem Niveau der westdeutschen Länder liegen. Insgesamt konnte eine durchschnittliche Gemeinde in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2004 pro Einwohner EUR 299 Steuereinnahmen erzielen. Damit lagen die Einnahmen noch unter dem Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Kommunen, in denen sich die Steuereinnahmen auf immerhin EUR 346 pro Einwohner beliefen. In den westdeutschen Kommunen waren die Steuereinnahmen mit EUR 592 pro Einwohner beinahe doppelt so hoch wie in Mecklenburg-Vorpommern.

Besonders auffällig ist, dass die Steuerkraftunterschiede zwischen den Vergleichsländern über den Betrachtungszeitraum hinweg kaum abgenommen haben. Es ist nur in geringem Maße eine Angleichung der Steuereinnahmen zwischen Ost- und Westdeutschland zu beobachten. Darüber hinaus gelang es den Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern nicht, sich den durchschnittlichen Steuereinnahmen der ostdeutschen Vergleichsländer anzunähern.

Eine detaillierte Analyse der einzelnen Steuerarten zeigt, dass die unterschiedliche Steuerkraft beinahe über alle Steuerarten hinweg zu beobachten ist.⁴ Lediglich der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer bildet hier eine Ausnahme, was jedoch insbesondere auf den Verteilungsschlüssel zwischen den Kommunen zurückzuführen ist. Bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und den Realsteuern hingegen, deren Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen erfolgt, ist ein Rückstand Mecklenburg-Vorpommerns in der Steuerkraft feststellbar.

⁴Eine grafische Darstellung der verschiedenen Steuereinnahmen befindet sich im Anhang.

Abbildung 2.2: Steuereinnahmen



Wird das Aufkommen der Realsteuern verglichen, bietet sich ein Blick auf die entsprechenden Hebesätze an. Diese sind in Tabelle 2.1 dargestellt. Es ist festzustellen, dass das Hebesatzniveau in Ostdeutschland insgesamt niedrig ist. Die einzige Ausnahme bildet Sachsen. Es lässt sich jedoch nicht ohne weiteres folgern, dass ein Anpassen der Hebesätze der Gewerbe- und Grundsteuer zu einer Annäherung des Steueraufkommens an das Westniveau führen würde. Bei einer Anhebung der Hebesätze in Mecklenburg-Vorpommern würden vermutlich einige Unternehmen abwandern. Der Gewerbeertrag ginge damit zurück. Es ist folglich nicht eindeutig, ob höhere Hebesätze bezogen auf einen geringeren Gewerbeertrag zu einem höheren oder einem niedrigeren Steueraufkommen führen (vgl. Büttner, 2003).

Tabelle 2.1: Gewogene durchschnittliche Hebesätze der Flächenländer (2004)

Land	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Baden-Württemberg	328	343	361
Bayern	332	345	370
Hessen	272	320	400
Niedersachsen	335	373	371
Nordrhein-Westfalen	216	430	432
Rheinland-Pfalz	282	335	370
Saarland	246	333	400
Schleswig-Holstein	268	313	333
Brandenburg	240	360	315
Mecklenburg-Vorpommern	236	345	307
Sachsen	293	425	410
Sachsen-Anhalt	283	370	338
Thüringen	232	330	338

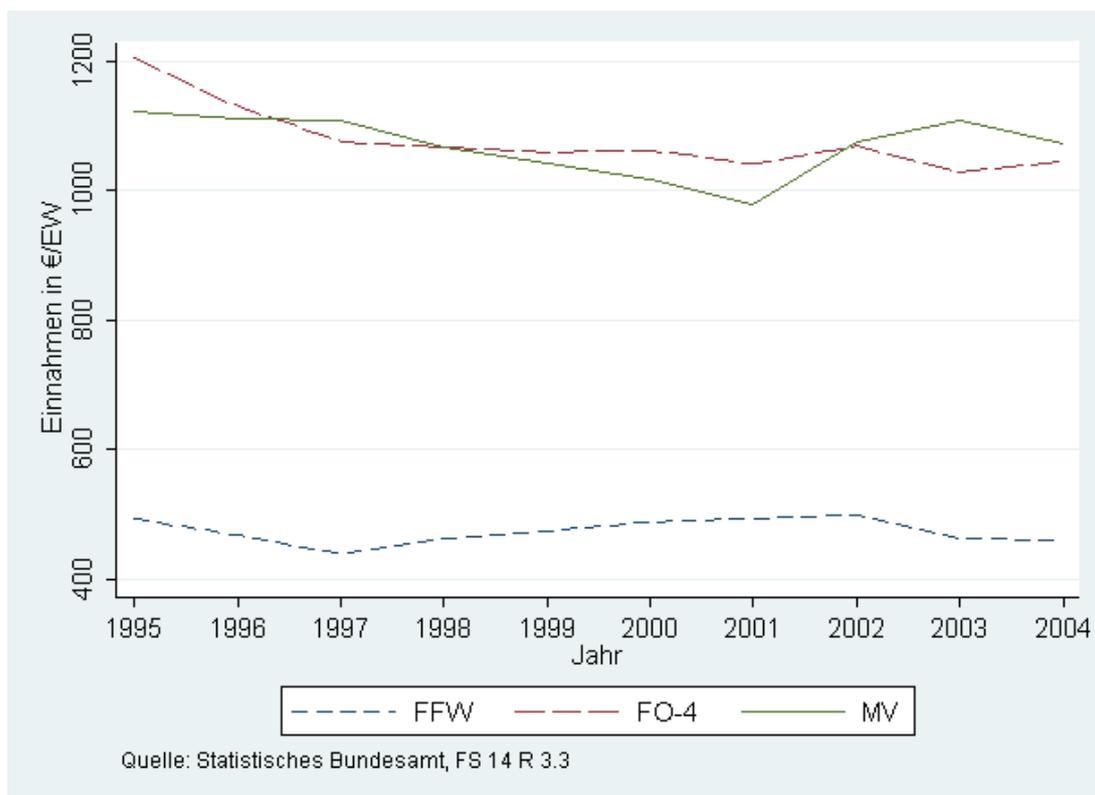
Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 10.1

Zuweisungen. Die Kommunen erhalten verschiedene Arten von Zuweisungen. Zum einen handelt es sich um Mittel, die über den kommunalen Finanzausgleich an die Gemeinden und Kreise verteilt werden. Zum anderen gibt es Zuweisungen vom Land, vom Bund und von der EU für die Erfüllung spezieller Aufgaben oder für Investitionen. So leistet das Land Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2007 beispielsweise einen jährlichen Zuschuss von rund EUR 84,5 Mio. an die Kommunen zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen.⁵ Der Bund stellt unter anderem EUR 16,4 Mio. für das Investitionsprogramm “Zukunft, Bildung und Betreuung (IZBB)” zur Verfügung. Die Europäische Union leistet Zuschüsse für Investitionen, wie die Maßnahmen des naturnahen Gewässerausbaus im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und

⁵Gesetz zur Förderung in Kindertageseinrichtungen und in der Tagespflege vom 01.04.2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2005. Für eine genauere Darstellung der Zuweisungen vergleiche auch Abschnitt 3.1.

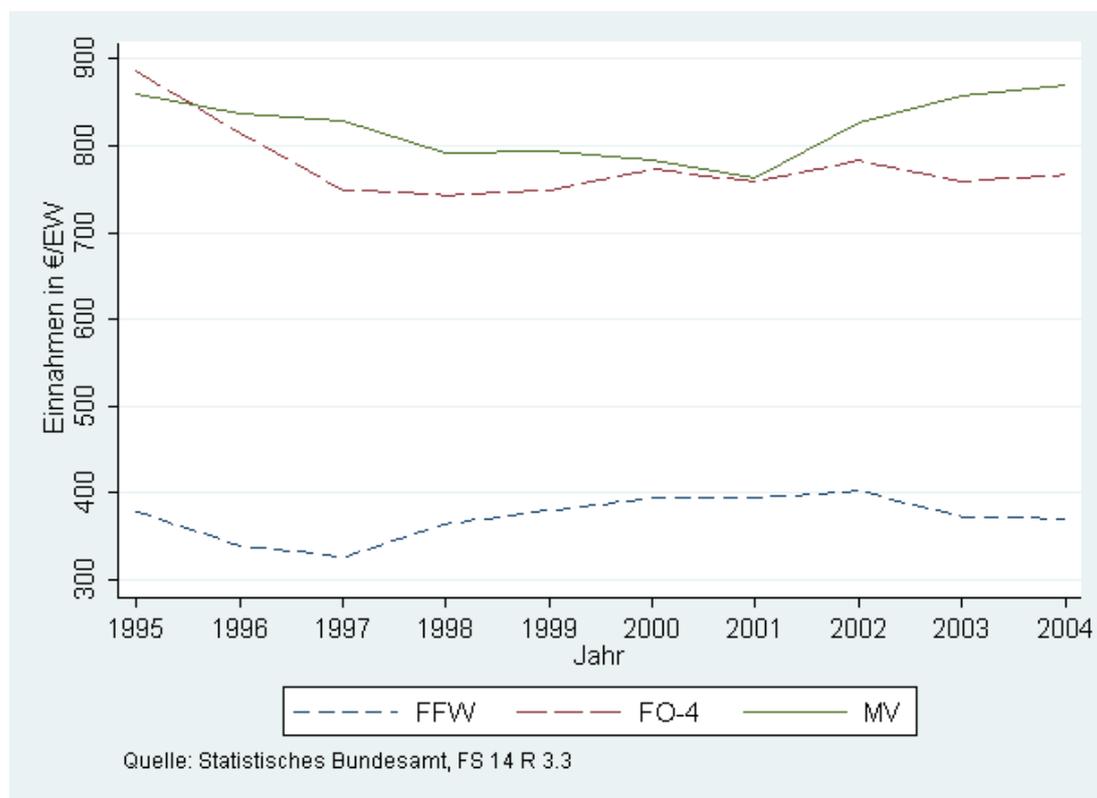
stellt Mittel für städtebauliche Maßnahmen aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) bereit.

Abbildung 2.3: Zuweisungen (insgesamt)



Wird die Summe dieser Zuschüsse an die kommunale Ebene betrachtet, zeigt sich, dass die ostdeutschen Kommunen deutlich mehr Zuweisungen erhalten als die westdeutschen Kommunen. Während die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2004 durchschnittlich EUR 1.073 pro Einwohner zugewiesen bekamen, lag der Wert im übrigen Ostdeutschland mit EUR 1.045 leicht darunter. Eine westdeutsche Kommune erhielt mit EUR 456 weniger als die Hälfte an Zuweisungen. Dieser enorme Unterschied lässt sich zum Teil mit den Investitions- und Förderprogrammen des Bundes und der EU begründen. Insbesondere in dem hier gewählten Betrachtungszeitraum wurden vermehrt Zuweisungen gewährt, um den Nachholbedarf in der Infrastruktur zu decken. Diese Zuweisungen erfolgen dann in den Vermögenshaushalt.

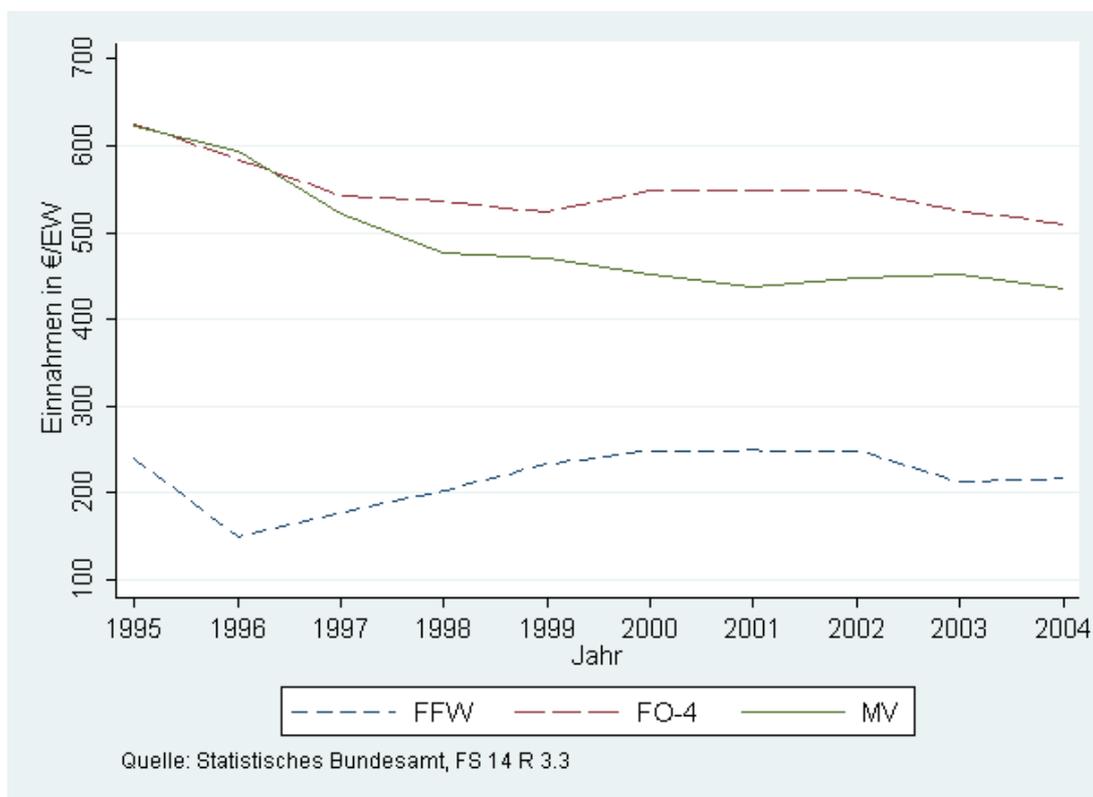
Abbildung 2.4: Zuweisungen (Verwaltungshaushalt)



Werden jedoch nur die Zuweisungen in den Verwaltungshaushalt betrachtet, also Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen und sonstige Zuweisungen für laufende Zwecke, zeigt sich auch hier ein deutlicher Unterschied zwischen den ost- und westdeutschen Ländern. Während eine westdeutsche Kommune durchschnittlich EUR 370 pro Einwohner in den Verwaltungshaushalt zugewiesen bekam, waren es in Mecklenburg-Vorpommern mit EUR 870 mehr als doppelt so viel. Die übrigen ostdeutschen Kommunen erhielten im Durchschnitt EUR 766.

Eine detailliertere Analyse der Zuweisungen zeigt, dass in Mecklenburg-Vorpommern ein größerer Anteil der Zuweisungen als in anderen Ländern zweckgebunden erfolgt. Eine durchschnittliche Gemeinde erhielt hier im Jahr 2004 EUR 435 Schlüsselzuweisungen pro Einwohner, was einem Anteil von 50% an den gesamten Zuweisungen in den Verwaltungs-

Abbildung 2.5: Schlüsselzuweisungen



haushalt entspricht. In den ostdeutschen Vergleichsländern lag der Anteil mit EUR 510 bzw. 67% deutlich höher. Die Schlüsselzuweisungen, die an die Kommunen der westdeutschen Länder erfolgten, machten ca. 60% der Zuweisungen in den Verwaltungshaushalt aus (EUR 216 pro Einwohner).

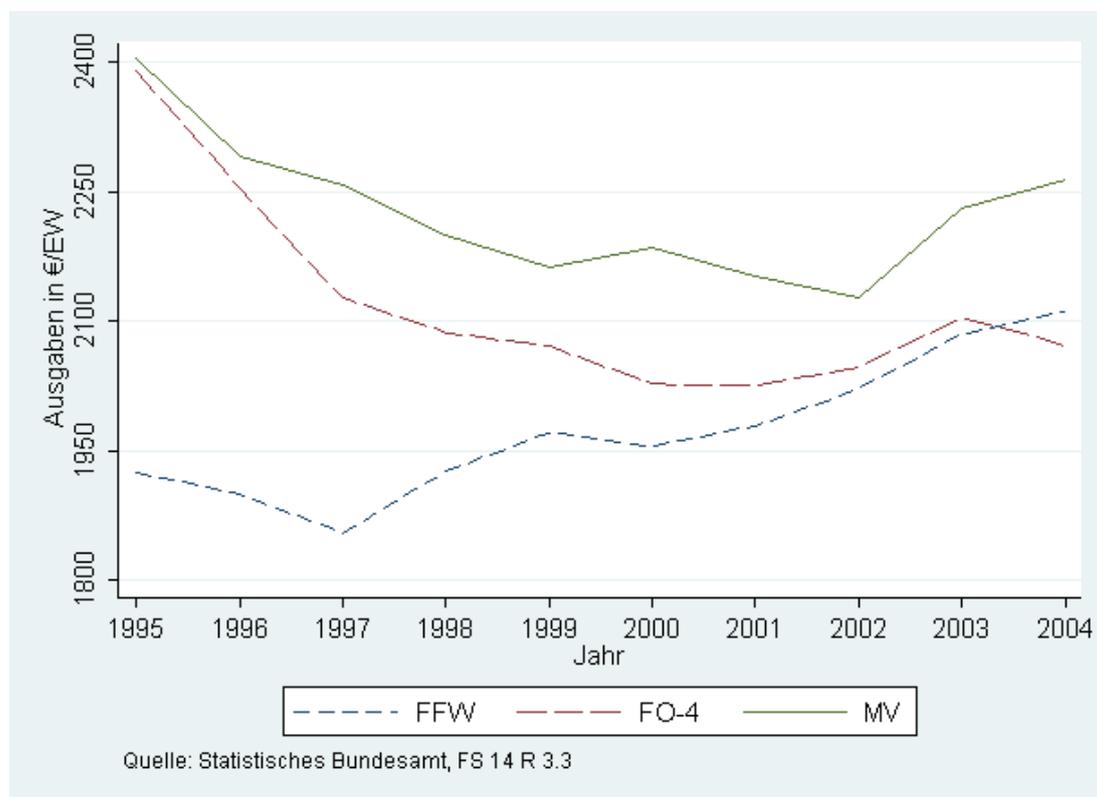
Dieser kurze Überblick über die Einnahmenseite der kommunalen Haushalte zeigt, dass das Einnahmenniveau der mecklenburg-vorpommerischen Gemeinden über dem der Vergleichsländer liegt. Dies ist jedoch nicht auf Steuereinnahmen, sondern ausschließlich auf Zuweisungen des Landes, des Bundes und der EU zurückzuführen. Dabei machen Schlüsselzuweisungen einen geringeren Anteil aus als in den Vergleichsländern.

2.2.2 Ausgaben

Entwicklung der gesamten Ausgaben. Betrachtet werden die bereinigten Ausgaben. Es handelt sich dabei um jene Ausgaben, die im Zuge der Aufgabenerfüllung insgesamt getätigt werden abzüglich der Zahlungen innerhalb der gleichen Darstellungsebene - hier der kommunalen Ebene. Aufgrund des Budgetzusammenhangs sind höhere Einnahmen eng mit einem höheren Ausgabenniveau verbunden. Daher ist es wenig überraschend, dass die bereinigten Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern über denen der Kommunen in den FO-4- und FFW-Ländern liegen. Im Jahr 2004 lagen die durchschnittlichen bereinigten Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern bei EUR 2.263 und damit EUR 192 über den Ausgaben der übrigen ostdeutschen Kommunen (EUR 2.071). Westdeutsche Kommunen gaben im Durchschnitt EUR 2.111 pro Einwohner aus. Die Kommunen der übrigen ostdeutschen Länder verringerten ihre Ausgaben in den letzten Jahren stetig, sodass diese mittlerweile unter dem Niveau der westdeutschen Länder liegen. Bis zum Jahr 2002 konnten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ihre Ausgaben ebenfalls reduzieren. Seit dem Jahr 2003 ist jedoch wieder eine Steigerung der Ausgaben festzustellen. In den Kommunen der westdeutschen Länder ist in den Jahren 1997 bis 2004 eine stetige Ausgabensteigerung um insgesamt EUR 257 pro Einwohner zu beobachten.

Ausgaben als Indexzahlen. Bei einer Betrachtung von Pro-Kopf-Größen, wie sie im vorhergehenden Vergleich angestellt wurde, beeinflussen Änderungen der Einwohnerzahl die Ergebnisse in zweierlei Hinsicht. Zum einen sind bei zurückgehenden Einwohnerzahlen sinkende Kosten in der Bereitstellung zu erwarten. Zum anderen reduziert sich bei einer Pro-Kopf-Betrachtung auch die Anzahl der Einwohner, durch die die Gesamtausgaben geteilt werden, sodass die Pro-Kopf-Beträge steigen. Daher müssen die Ausgaben sehr viel stärker eingeschränkt werden, wenn trotz sinkender Einwohnerzahl die Pro-Kopf-Ausgaben reduziert werden sollen. Nur wenn der prozentuale Rückgang in den Ausgaben größer ist als der Einwohnerrückgang, sinken die Pro-Kopf-Ausgaben.

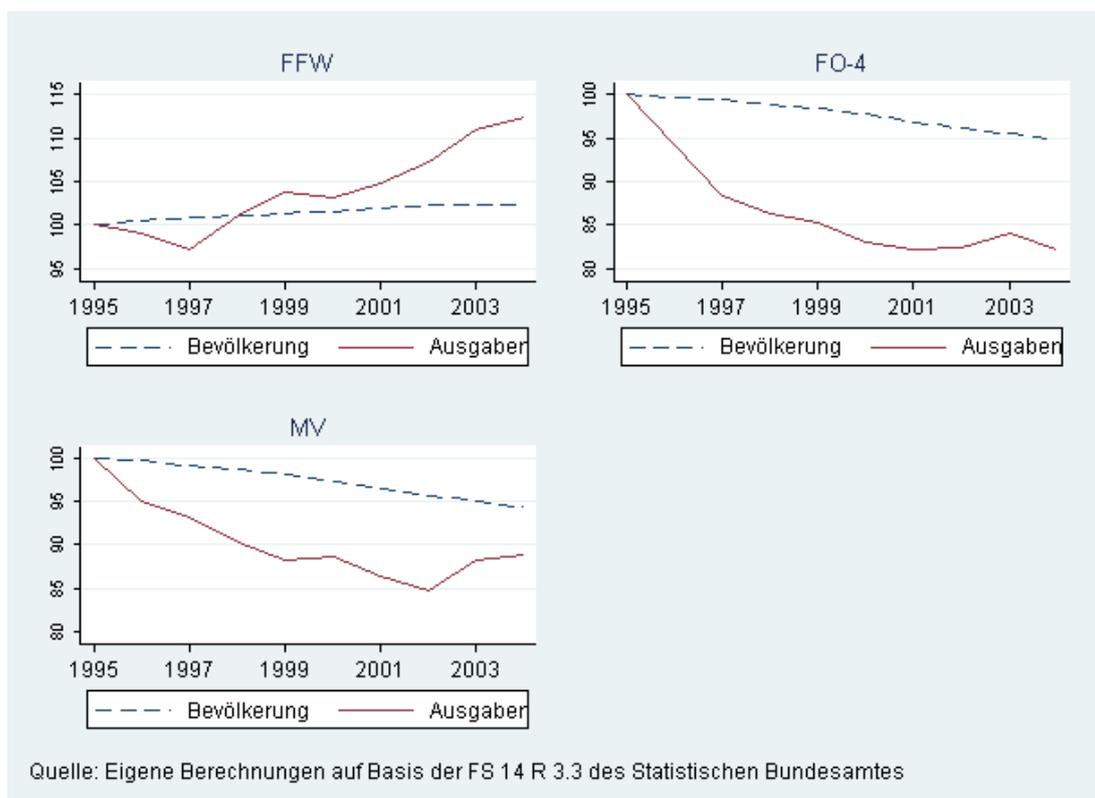
Abbildung 2.6: Bereinigte Ausgaben



Eine Analyse der indexierten Einwohnerzahlen und Ausgaben illustriert dieses Problem. Für diese Betrachtung wird das Jahr 1995 als Basisjahr gewählt und die entsprechende Einwohnerzahl sowie die Ausgaben gleich 100 gesetzt. Die Indexzahl gibt das Verhältnis der Einwohnerzahlen des betrachteten Jahres zu der im Jahr 1995 verzeichneten an; nimmt sie beispielsweise einen Wert von 65 an, ist in dem indexierten Jahr die Einwohnerzahl im Vergleich zu 1995 auf 65% zurück gegangen. Gleiches gilt für die Ausgaben. Eine Indexzahl von 120 gibt an, dass die Ausgaben in dem betreffenden Jahr auf 120% des Standes von 1995 gestiegen sind.

In Mecklenburg-Vorpommern hat die Zahl der Einwohner in dem betrachteten Zeitraum abgenommen. Bis zum Jahr 2004 ging die Einwohnerzahl auf 94,3% des Standes von 1995 zurück. Im gleichen Zeitraum gingen die Ausgaben um ungefähr 11% zurück. Zwischen-

Abbildung 2.7: Ausgaben und Bevölkerung (1995=100)



zeitlich wurden die Ausgaben sogar noch stärker eingeschränkt. Im Jahr 2002 beliefen sich die bereinigten Ausgaben auf 84,7% der Ausgaben von 1995. Bis 2004 stiegen sie jedoch wieder an und erreichten 88,8% des Niveaus der Ausgaben von 1995.

In den übrigen ostdeutschen Ländern ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten: Die Bevölkerung sank im betrachteten Zeitraum um knapp 6%. Gleichzeitig gingen die Ausgaben deutlich stärker zurück, sodass das Ausgabeniveau 2004 noch 82,2% des Standes von 1995 entsprach. Die Einschränkung der Ausgaben war damit stärker als in Mecklenburg-Vorpommern. Aufgrund des deutlich höheren Ausgaben- als Einwohnerrückgangs sanken aber sowohl in Mecklenburg-Vorpommern als auch in den FO-4-Ländern die Pro-Kopf-Ausgaben.

Im gleichen Zeitraum konnten die westdeutschen Länder ihre Einwohnerzahl um 2,4% erhöhen. Gleichzeitig stiegen die Ausgaben mit 12,4% deutlich an. Folglich stiegen auch die Pro-Kopf-Ausgaben, jedoch in einem geringeren Maße, als es ohne die positive Einwohnerentwicklung der Fall gewesen wäre.

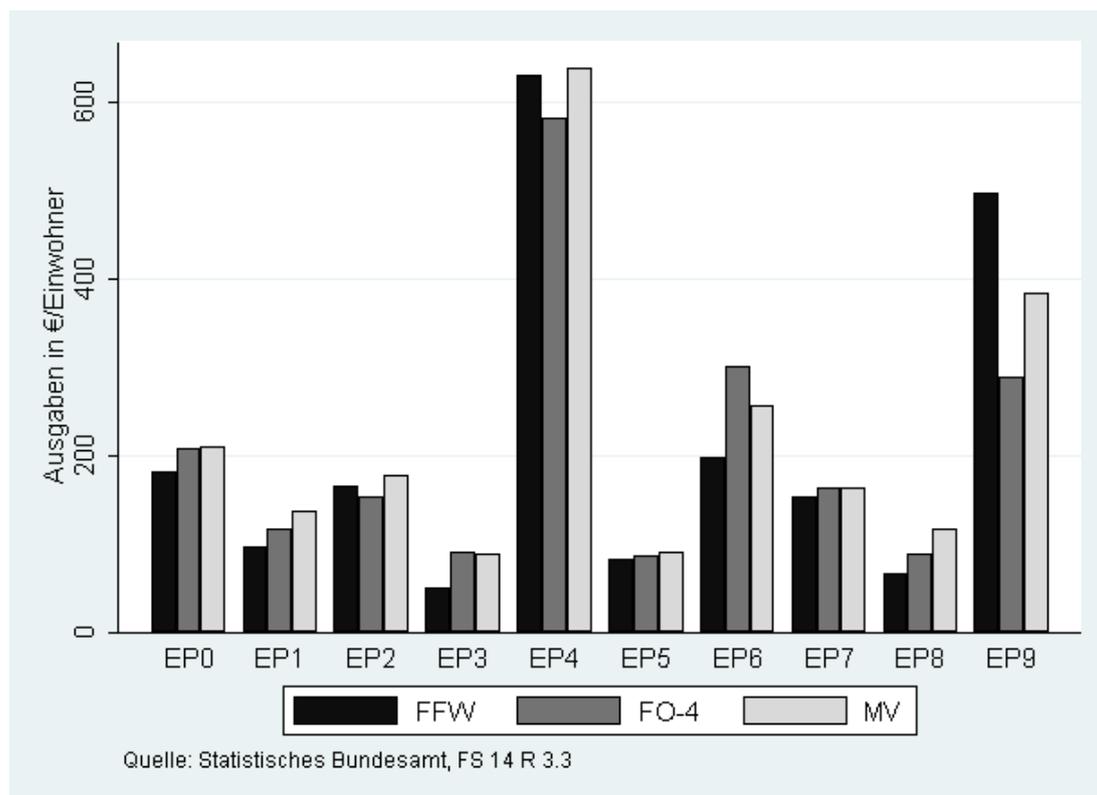
Auch wenn diese Darstellung die besonderen Probleme ostdeutscher Kommunen bei der Reduzierung der Pro-Kopf-Ausgaben illustriert, bleibt festzustellen, dass das Ausgabenniveau deutlich über dem in den westdeutschen Kommunen liegt. Entscheidend für die Bewertung ist, wofür die vermehrten Ausgaben in den mecklenburg-vorpommerischen Kommunen getätigt wurden. Daher wird das Ausgabenverhalten nun zunächst nach den Aufgabenbereichen analysiert. Es wird geprüft, ob bestimmte Aufgabenbereiche dominieren und ob dadurch die Ausgabenunterschiede erklärt werden können. Im Anschluss daran werden die verschiedenen Ausgabenarten untersucht.

Ausgaben nach Aufgabenbereichen. Um einen Überblick über die kommunalen Ausgaben zu erhalten, wird zunächst die Bedeutung der Einzelpläne (EP) knapp dargestellt; beispielhaft wird hierfür das Jahr 2004 ausgewählt. Dabei werden die Zahlungen der “Allgemeinen Finanzwirtschaft” (EP 9) nicht weiter betrachtet, da die in diesem Einzelplan enthaltenen Zahlungen, wie beispielsweise Zinszahlungen und innere Darlehen, keinen konkreten kommunalen Aufgaben gegenüber stehen. Sie sind vielmehr auf Finanzierungsvorgänge zurückzuführen.

Ein erster Überblick zeigt, wie sehr die Ausgaben im Bereich “Soziale Sicherheit” (EP 4) den Gesamthaushalt dominieren. Im Jahr 2004 gaben die mecklenburg-vorpommerischen Kommunen durchschnittlich EUR 639 pro Einwohner in diesem Aufgabenbereich aus. Die Ausgaben im Einzelplan 4 entsprechen damit ca. 28% des Gesamtetats. Die Ausgaben der westdeutschen Kommunen lagen mit EUR 670 darüber. Spürbar geringer fielen die Ausgaben in den ostdeutschen Vergleichsgemeinden mit EUR 577 aus. Typische Ausgaben des Einzelplans 4 sind die Leistungen nach dem Bundessozialhilfe- und dem Asylbewerberge-

setz sowie die Jugendhilfe. Zu berücksichtigen ist, dass der betrachtete Zeitraum vor dem Inkrafttreten des “Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt” liegt und damit noch die alte Sozialgesetzgebung galt. Mögliche Verschiebungen der kommunalen Ausgabenlast aufgrund dieser Reform werden in den Daten daher nicht abgebildet.

Abbildung 2.8: Bereinigte Ausgaben nach Einzelplänen (2004)



Gemessen an dem Anteil am Gesamtetat ist auch der Einzelplan 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) von hervorgehobener Bedeutung. Eine durchschnittliche Kommune in Mecklenburg-Vorpommern gab hier im Jahr 2004 EUR 256 pro Einwohner aus, für die übrigen ostdeutschen Kommunen lag der Wert bei EUR 303 und für die westdeutschen Kommunen bei EUR 201. Bei den Ausgaben in diesem Einzelplan handelt es sich zum großen Teil um Investitionen. Diese sind wegen des bereits angesprochenen Nachholbedarfs in der Infrastruktur in Ostdeutschland höher als in den westdeutschen Kommunen. Zu berücksichtigen ist auch, dass kommunale Investitionsvorhaben in besonderem Maße

von der aktuellen Haushaltslage und den Zuweisungen abhängen. Diese Aussage bestätigt sich, wenn die Veränderung der Ausgaben in Einzelplan 6 vom Jahr 2003 zum Jahr 2004 betrachtet wird. Noch im Jahr 2003 wendeten die mecklenburg-vorpommerischen Kommunen hier durchschnittlich EUR 307 auf. Innerhalb eines Jahres verringerten sich die Ausgaben damit um EUR 51 pro Einwohner. Im gleichen Jahr gingen die Zuweisungen des Landes für Investitionen um ca. EUR 37,8 Mio. zurück. Bei ausbleibenden Investitionen, insbesondere im Bereich des Straßenbaus, ist zu vermuten, dass diese bei einer Entspannung der Haushaltslage nachgeholt werden. Eine Interpretation aufgrund eines Jahres scheint daher wenig sinnvoll.

In den Einzelplänen 7 (Öffentliche Einrichtungen) und 8 (Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen) muss berücksichtigt werden, dass Kommunen die hierin erfassten Aufgaben in unterschiedlicher Weise wahrnehmen. Die Kommunen wählen für ihre Versorgungsbetriebe unterschiedliche Rechtsformen, die sich jeweils in anderer Form in der kommunalen Rechnungslegung niederschlagen. Daher ist ein Vergleich der Ausgaben an dieser Stelle nicht sinnvoll. Grundsätzlich wäre eine umfassende Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von kommunalen PPP-Modellen im Vergleich zur Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Verwaltung wünschenswert. Die aggregierten Ausgaben der Einzelpläne bieten jedoch keine geeignete Datengrundlage, sodass an dieser Stelle keine Aussage dazu gemacht werden kann.

Unter den verbleibenden Aufgabenbereichen tätigen die Kommunen im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) die höchsten Ausgaben. Zu diesen zählen beispielsweise die Ausgaben der Gemeinde-, Haupt- und Finanzverwaltung. In Mecklenburg-Vorpommern betragen die Ausgaben im Jahr 2004 in Einzelplan 0 EUR 211 pro Einwohner. Die übrigen ostdeutschen Kommunen lagen mit EUR 206 leicht darunter. Wesentlich geringer waren die Ausgaben in den westdeutschen Kommunen mit nur EUR 180 pro Einwohner.

In den übrigen Einzelplänen 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung), 2 (Schulen) und 5

(Gesundheit, Sport, Erholung) liegen die Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern über denen der Vergleichsländer. Eine Ausnahme bildet hier nur Einzelplan 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege), in dem die übrigen ostdeutschen Kommunen etwas höhere Ausgaben tätigen als die in Mecklenburg-Vorpommern. Im Einzelplan 1 beispielsweise sind die Ausgaben für den Katastrophenschutz erfasst. In diesem Aufgabenbereich gaben die mecklenburg-vorpommerischen Kommunen im Jahr 2004 EUR 136 aus, während in den übrigen ostdeutschen Kommunen die Kosten lediglich EUR 116 und die westdeutschen Kommunen sogar nur EUR 101 betragen. Bei den Ausgaben im Einzelplan 2 handelt es sich um Kosten, die mit der Trägerschaft der Schulen verbunden sind. Für Schulen lagen die Ausgaben in den westdeutschen Kommunen mit EUR 174 leicht unter denen der mecklenburg-vorpommerischen Kommunen (EUR 177). Die übrigen ostdeutschen Kommunen leisteten dagegen nur EUR 154. Einzelplan 3 beinhaltet Ausgaben für die Verwaltung und Förderung kultureller Angelegenheiten, Volksbildung und Naturschutz. Hier gaben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit EUR 89 fast soviel aus wie der Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Länder (EUR 92). Die westdeutschen Länder lagen mit EUR 52 deutlich darunter. Der Einzelplan 5 wird durch die Trägerschaft der Krankenhäuser, kommunale Sportstätten und Badeanstalten dominiert. Während in Mecklenburg-Vorpommern EUR 90 pro Einwohner in diesem Einzelplan ausgegeben wurden, waren es in den FO-4-Ländern EUR 88 und in den FFW-Ländern EUR 82.

Die Darstellung der Ausgaben nach den Aufgabenbereichen bietet zunächst nur eine Momentaufnahme des Jahres 2004. Gleichzeitig ist es aufgrund der zum Teil sehr weit gefassten Aufgabenbereiche nur schwer möglich detaillierte Aussagen über die Ursache der Ausgabenunterschiede zu treffen. Für den Bereich der "Sozialen Sicherheit" können begleitende Statistiken jedoch Hinweise darauf liefern.

Der Unterschied in den Ausgaben in Einzelplan 4 (Soziale Sicherheit) kann mit verschiedenen Fallzahlen in den Bereichen Sozialhilfe und Wohngeld erklärt werden. Der Anteil

der Sozialhilfeempfänger betrug in Mecklenburg-Vorpommern 3,8% (Stand 31.12.2003)⁶ und wies damit zusammen mit Sachsen-Anhalt den höchsten Wert in den ostdeutschen Vergleichsländern auf. Die Sozialhilfequote der westdeutschen Bundesländer lag zur gleichen Zeit teilweise leicht über diesem Wert, beispielsweise in Niedersachsen (3,9%) und in Schleswig-Holstein sowie dem Saarland (jeweils 4,1%). Gleichzeitig war laut Stat. Bundesamt (2006b) der Anteil an privaten Haushalten, die Wohngeld erhalten, in Mecklenburg-Vorpommern mit 17,1% deutlich höher als in allen anderen Bundesländern. In Schleswig-Holstein lag er beispielsweise bei 12,3%, in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bei 9,7 bzw. 9,9 %. In Rheinland-Pfalz und dem Saarland empfangen sogar nur 5,8 bzw. 7,4 % der privaten Haushalte Wohngeld. In den ostdeutschen Bundesländern lag der Anteil der Wohngeldempfänger zwar über 10%, jedoch mit 11,8% in Brandenburg, 12,8% in Sachsen, 12,4% in Sachsen-Anhalt und 10,1% in Thüringen immer noch deutlich unter dem Wert für Mecklenburg-Vorpommern.

Neben der Anzahl der Transferempfänger sind auch die Kosten pro Fall entscheidend für die Gesamtausgaben. Je nach lokalen Gegebenheiten kann der Umfang der sozialen Transferzahlungen unterschiedlich ausfallen. Folglich kann ein Bundesland, in dem viele Menschen Wohngeld empfangen, dieses aber aufgrund eines niedrigen Mietenniveaus gering ausfällt, weniger Ausgaben tätigen als ein Land, in dem der Anteil an Transferempfängern zwar gering ist, die Wohngeldzuweisung pro Haushalt jedoch hoch ist.

Der Vergleich begleitender Statistiken über Transferempfänger zeigt, dass im Bereich der Sozialhilfe die Fallzahlen in Mecklenburg-Vorpommern nur geringfügig unter dem Niveau der westdeutschen Länder liegen, aber deutlich über dem der anderen ostdeutschen Länder.⁷ Hieraus ergibt sich zunächst eine ungünstige Position im Vergleich zu den FO-4-Ländern. Bei den Empfängern von Wohngeld hat Mecklenburg-Vorpommern sogar die

⁶Dieser und die folgenden Werte sind der Veröffentlichung des Stat. Bundesamtes (2006a) entnommen.

⁷Betrachtet werden hier nur die Transferempfänger, die ihre Leistungen von der kommunalen Ebene beziehen. Die hohe Arbeitslosenquote wird nicht berücksichtigt, da die Leistungen bis 2004 großteils über die BfA abgewickelt wurden.

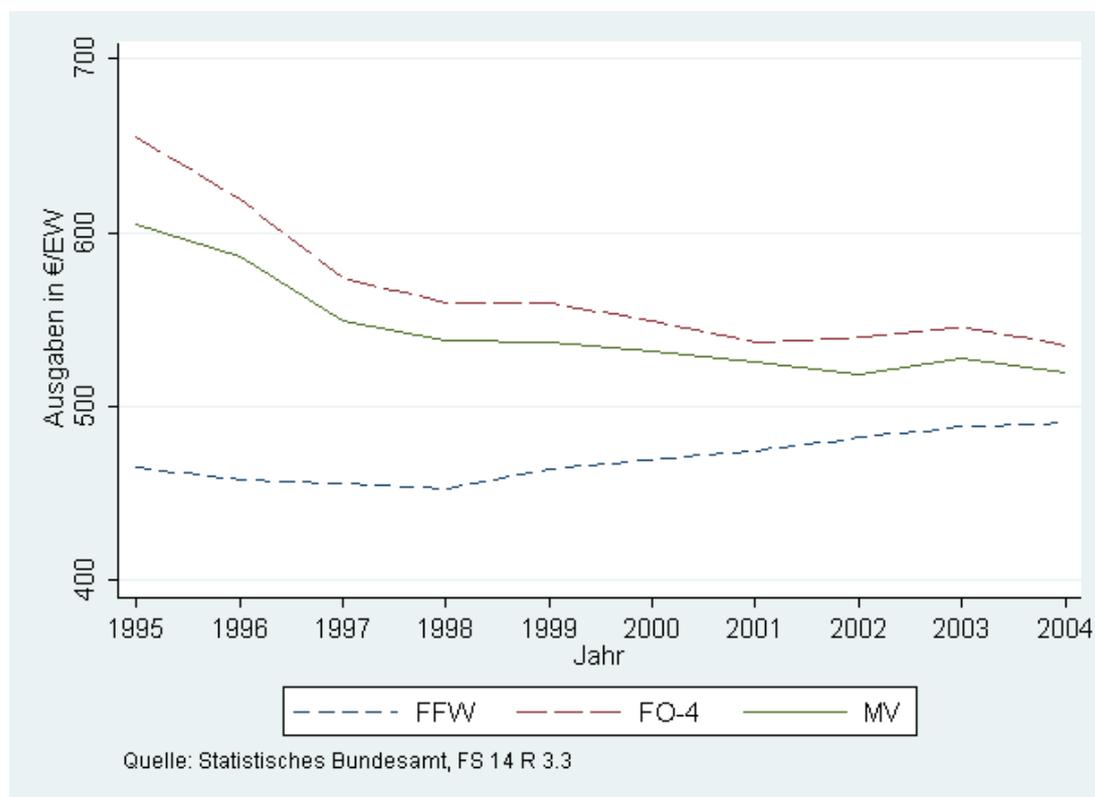
höchsten Fallzahlen in ganz Deutschland zu verzeichnen. Gleichzeitig weist es hier keinen Kostenvorteil gegenüber den übrigen ostdeutschen Gemeinden auf. Es werden durchschnittlich EUR 103 Wohngeld gezahlt, was genau den Ausgaben der FO-4-Länder entspricht. Die höheren Ausgaben im Einzelplan 4 im Vergleich zu den FO-4-Ländern sind aufgrund höherer Fallzahlen zu erklären. Im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen scheinen sich die Vorteile aus den niedrigeren Ausgaben pro Fall durch hohe Fallzahlen wieder auszugleichen, sodass fast identische Ausgaben pro Einwohner getätigt werden.

Ausgaben nach Arten. Die Abgrenzung der Ausgabenarten orientiert sich an den Hauptgruppen des Gruppierungsplans. Sofern in Einzelfällen eine andere Abgrenzung erfolgt, wird darauf verwiesen. Die Hauptgruppen 0 bis 3 des Gruppierungsplans erfassen Einnahmearten und werden an dieser Stelle nicht berücksichtigt, da die verschiedenen Einnahmearten bereits weiter oben dargestellt wurden.

In der Hauptgruppe 4 sind die Personalausgaben erfasst. Hierunter fallen nicht nur die Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten, Angestellten und Arbeiter, sondern auch die von den Kommunen zu entrichtenden Beiträge zu Versorgungskassen und der Sozialversicherung. Die Analyse zeigt, dass die Personalausgaben in Mecklenburg-Vorpommern deutlich über denen der westdeutschen, jedoch leicht unter denen der übrigen ostdeutschen Kommunen liegen. Während im Jahr 2004 eine durchschnittliche mecklenburg-vorpommersche Gemeinde EUR 519 pro Einwohner für Personalkosten ausgab, lag der Wert in den ostdeutschen Kommunen mit EUR 535 darüber. In den westdeutschen Kommunen betrug der Personalaufwand im selben Jahr hingegen nur EUR 490 pro Einwohner.

Ein Blick auf den gesamten Betrachtungszeitraum zeigt, dass bereits ein Konvergenzprozess zwischen ost- und westdeutschen Kommunen stattgefunden hat, der aber noch nicht abgeschlossen ist: Im Jahr 1995 lagen die Personalkosten mit EUR 604 in Mecklenburg-Vorpommern bzw. EUR 655 in den übrigen ostdeutschen Kommunen noch EUR 139 bzw. EUR 190 über denen der westdeutschen Kommunen. Dieser Abstand hat sich über den

Abbildung 2.9: Personalausgaben



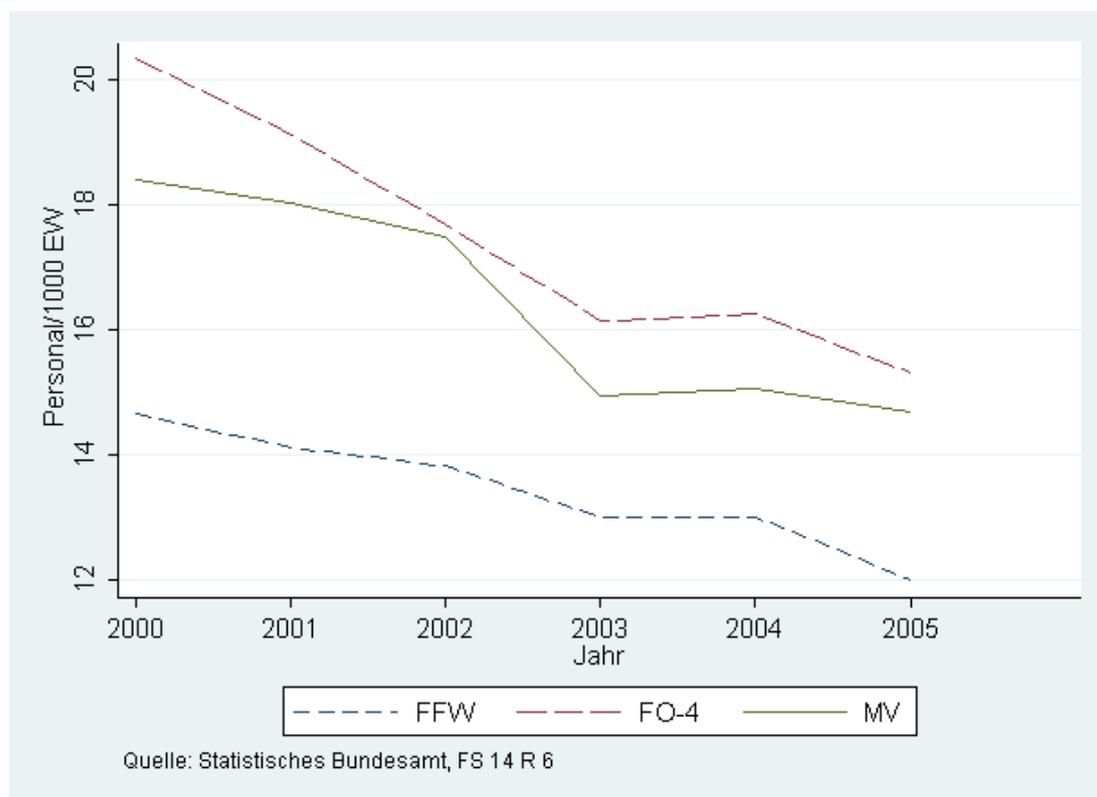
Betrachtungszeitraum deutlich auf EUR 29 bzw. EUR 45 verringert.

Höhere Personalkosten weisen auf höhere Personalbestände hin. Es ist bekannt, dass der Personalbestand im öffentlichen Dienst nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland deutlich höher war als in Westdeutschland. Die Entwicklung des Personalbestandes der letzten Jahre lässt bereits erhebliche Anstrengungen erkennen, diesen abzubauen. Es muss jedoch festgestellt werden, dass der Personalbestand der ostdeutschen Kommunen immer noch deutlich über dem der westdeutschen Vergleichsländer liegt.

Im Jahr 2005⁸ waren durchschnittlich 14,7 Vollzeitäquivalente pro 1.000 Einwohnern in

⁸Für die Darstellung der Personalbestände wurde ein veränderter Betrachtungszeitraum gewählt, da erst ab dem Jahr 2000 Vollzeitäquivalente (VZÄ) in der Fachserie 14.6 des Stat. Bundesamtes erfasst werden. Vollzeitäquivalente sichern die Vergleichbarkeit des Personalbestandes bei unterschiedlicher Per-

Abbildung 2.10: Personalbestand



den mecklenburg-vorpommerischen Gemeinden und Kreisen beschäftigt. In den übrigen ostdeutschen Kommunen lag der Wert mit 15,3 Vollzeitäquivalenten sogar noch deutlich höher. Zum gleichen Zeitpunkt arbeiteten in einer westdeutschen Kommune 12,0 Mitarbeiter (VZÄ). Dieser deutliche Unterschied im Personalbestand zwischen west- und ostdeutschen Kommunen bewirkt trotz der geringeren Vergütungen in Ostdeutschland höhere Ausgaben, sodass die Personalausgaben in den westdeutschen Kommunen geringer sind als in den ostdeutschen Gemeinden und Kreisen.

Unter "laufendem Sachaufwand" werden grundsätzlich die Hauptgruppen 5/6 zusammen gefasst, jedoch ohne Berücksichtigung der Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushaltes an den öffentlichen Bereich (Gruppierungsnummern 670 bis 674) und der kalku-

sonalstruktur in Bezug auf Voll- und Teilzeitarbeit.

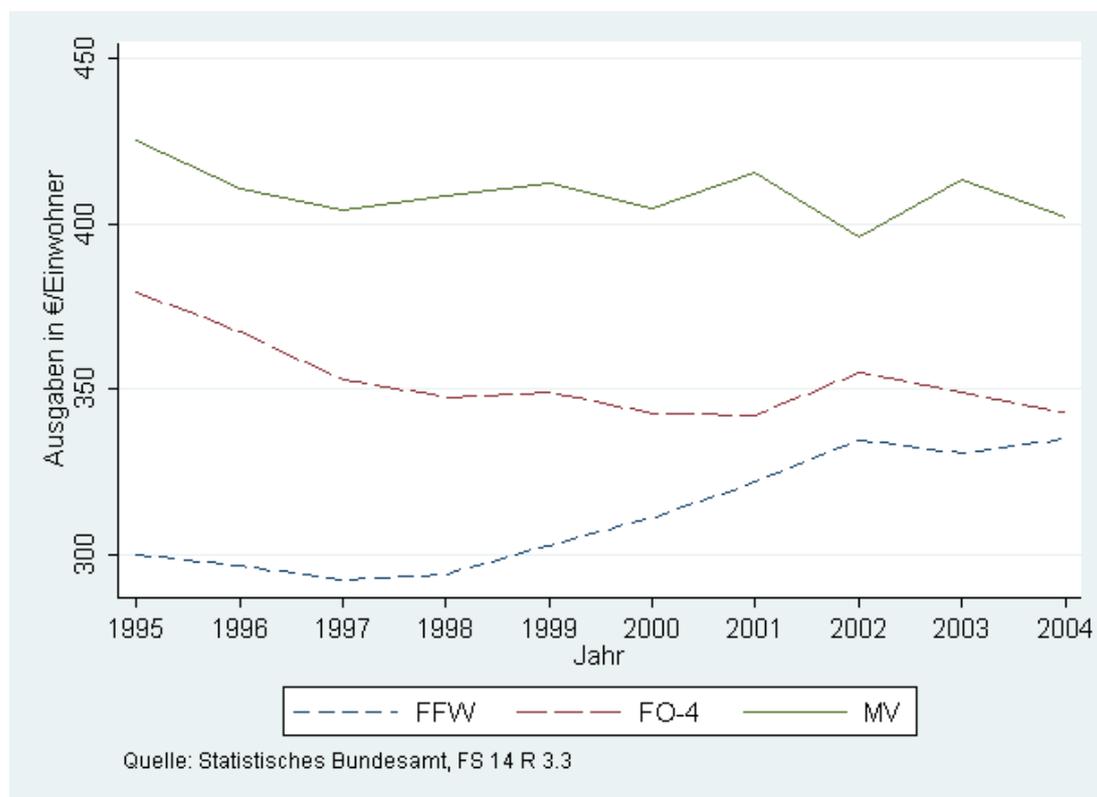
latorischen Kosten (Gruppierungsnummer 56). Um die Ausgabenunterschiede der Kommunen bezogen auf ihre tatsächlichen Aufgaben zu begründen, scheint der laufende Sachaufwand daher als eine sinnvolle Vergleichsgröße. Es handelt sich dabei beispielsweise um Ausgaben für die Unterhaltung von Grundstücken, Mieten und Pachten, Haltung von Kraftfahrzeugen und allgemeine sächliche Ausgaben. Es ist festzustellen, dass die durchschnittlichen Ausgaben der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern in diesem Bereich deutlich über denen der anderen ostdeutschen und westdeutschen Kommunen liegen. Während im Jahr 2004 pro Einwohner in den übrigen ostdeutschen Ländern EUR 342 und in den westdeutschen Ländern EUR 334 für laufenden Sachaufwand ausgegeben wurden, lagen die Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern mit EUR 380 um EUR 38 bzw. EUR 46 über diesen Werten. Bezogen auf knapp 1,7 Mio. Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern bedeutet das Mehrausgaben für den laufenden Sachaufwand von rund EUR 77,9 Mio. im Vergleich zu den FO-4-Ländern bzw. sogar EUR 89,8 Mio. im Vergleich zu den FFW-Ländern.

Der Grund für einen höheren laufenden Sachaufwand kann zum Teil in dem höheren Personalbestand aller ostdeutschen Kommunen gesehen werden. Mitarbeiter benötigen zur Ausübung ihrer Tätigkeit einen Arbeitsplatz und andere Arbeitsmittel, wie Computer oder Fahrzeuge. Damit ist die Tendenz höherer Kosten in den ostdeutschen Ländern zu erklären. Weniger klar hingegen ist, warum der laufende Sachaufwand der mecklenburg-vorpommerischen Gemeinden höher ist als der der übrigen ostdeutschen Kommunen, zumal letztere durchschnittlich sogar einen höheren Personalbestand aufweisen.

Eine genauere Aufgliederung des laufenden Sachaufwands gibt Aufschluss darüber, in welchen Bereichen die Mehrausgaben getätigt werden. Betrachtet wird dabei nur das Jahr 2004.⁹ Die höheren Ausgaben der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern spiegeln sich in fast allen Bereichen wider, die unter dem laufenden Sachaufwand zusammengefasst werden. Während die Kommunen der FFW-Länder beispielsweise EUR 17 pro Einwohner für Mieten und Pachten (Gruppierungsnummer 53) ausgaben, waren es in den FO-4-Ländern

⁹Die grafische Darstellung über den Betrachtungszeitraum 1995 bis 2004 findet sich im Anhang.

Abbildung 2.11: Laufender Sachaufwand

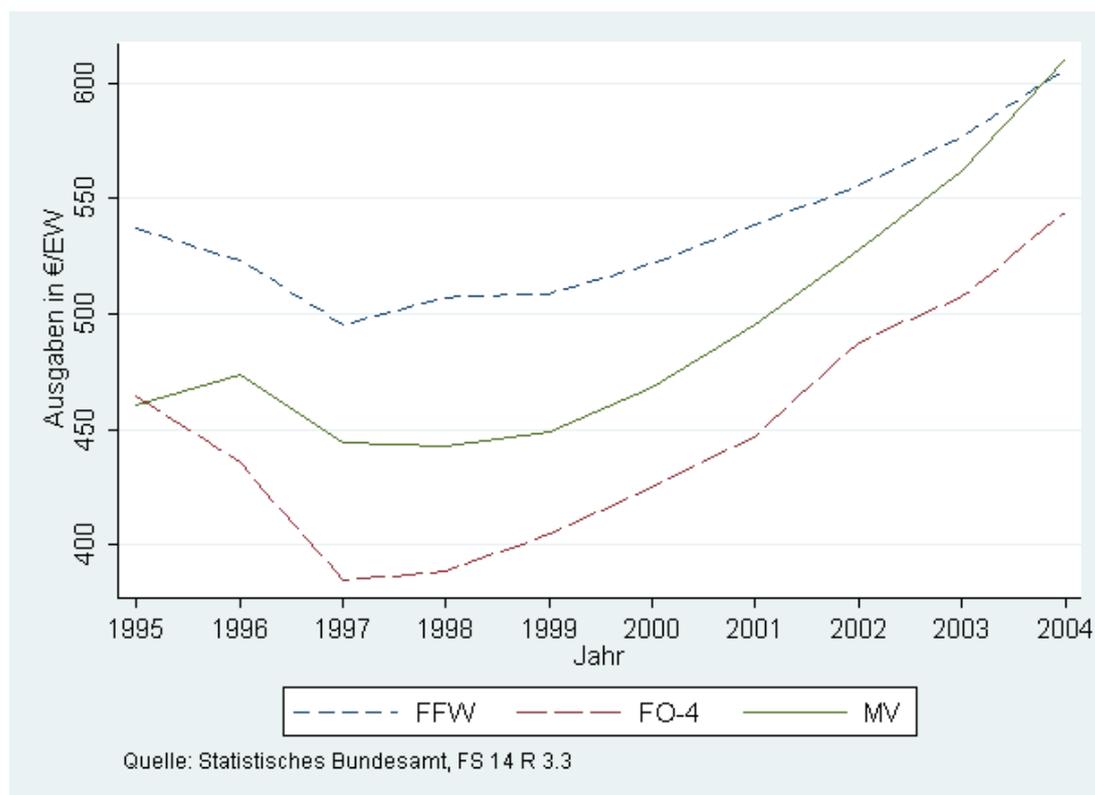


EUR 24 und in Mecklenburg-Vorpommern sogar EUR 28. Mit EUR 102 liegen auch die Ausgaben für die Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Gruppierungsnummer 54) in Mecklenburg-Vorpommern deutlich über denen der westdeutschen (EUR 61) und der übrigen ostdeutschen Kommunen (EUR 78). Auch die übrigen Ausgaben des laufenden Sachaufwands liegen in Mecklenburg-Vorpommern etwas über denen der übrigen ostdeutschen Kommunen und deutlich über den Ausgaben in den FFW-Ländern. Lediglich die Ausgaben für den Unterhaltungsaufwand (Gruppierungsnummer 50 und 51) liegen unter dem Niveau der westdeutschen Gemeinden und Kreise: Während dort pro Einwohner EUR 53 (FFW) ausgegeben wurden, waren es in den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern EUR 45 und in den übrigen ostdeutschen Kommunen EUR 44.

Die Hauptgruppe 7 umfasst alle Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ausgenom-

men solche für Investitionen). Darin enthalten sind nicht nur kommunale Zuweisungen für laufende Zwecke an andere Gebietskörperschaften, sondern auch Zuschüsse an natürliche Personen. Besonders hervorzuheben sind hier die Sozial- und die Jugendhilfeleistungen sowie Leistungen nach dem Asylbewerbergesetz. Die Hauptgruppe 7 und insbesondere die Untergruppen 73 bis 79 stehen damit in engem inhaltlichen Zusammenhang zu Einzelplan 4. Im Jahr 2004 gab eine Gemeinde in Mecklenburg-Vorpommern durchschnittlich EUR 610 pro Einwohner in der Hauptgruppe 7 aus, in den übrigen ostdeutschen Ländern waren es nur EUR 544 und in den westdeutschen Ländern EUR 606. Damit deckt sich dieses Bild mit dem Ergebnis, das bei der Analyse des Einzelplans 4 entstanden ist. Offensichtlich spiegeln die Ausgabendifferenzen in diesem Einzelplan die unterschiedlichen Transferzahlungen im Sozialbereich wider.

Abbildung 2.12: Ausgaben in der Hauptgruppe 7



Es ist festzustellen, dass die Ausgaben der Hauptgruppe 7 in allen ostdeutschen Län-

dern ab 2001 deutlich zugenommen haben. Jedoch liegen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern auf einem deutlich höheren Niveau. In Westdeutschland hingegen sind die Kosten deutlich langsamer angestiegen. Seit 1995 haben sich die Ausgaben in den FFW-Ländern pro Einwohner nur um EUR 69 erhöht, während im gleichen Zeitraum die Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern um EUR 150 und in den FO-4-Ländern um EUR 80 anstiegen.

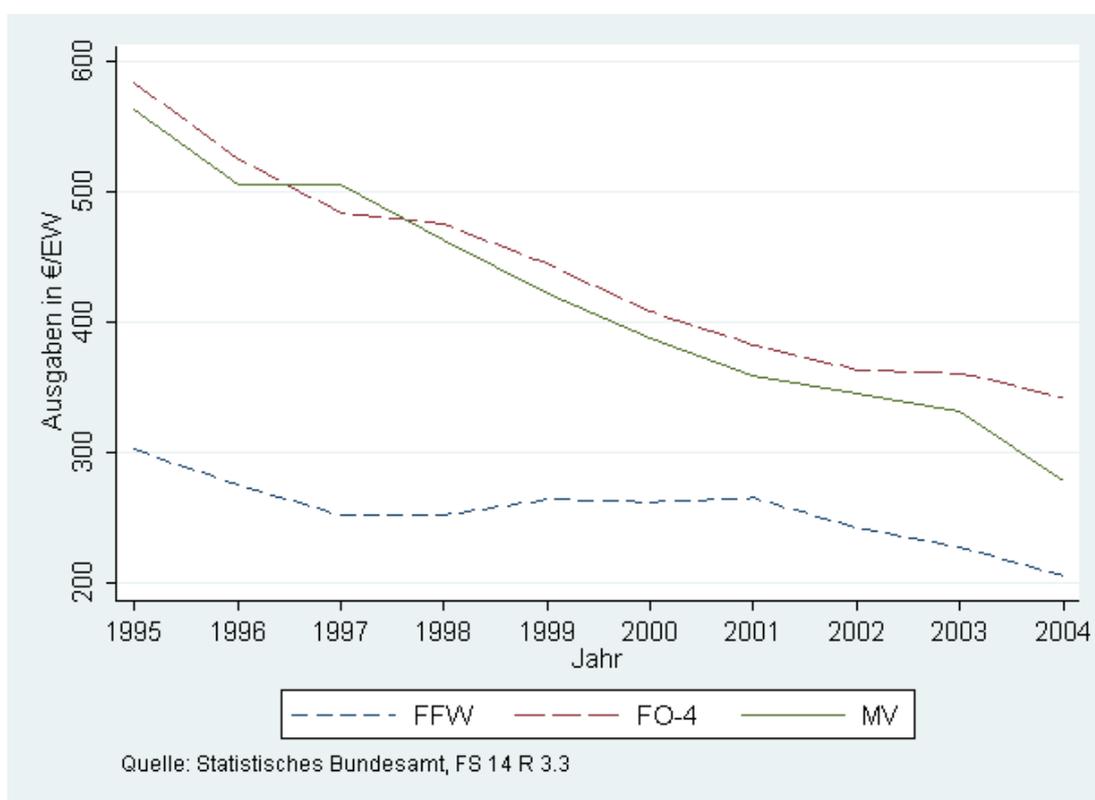
In der Hauptgruppe 8 (sonstige Finanzausgaben) werden neben den Zinsausgaben auch die Gewerbesteuerumlage und die Abrechnung der allgemeinen Zuweisungen und Umlagen aufgeführt. Diese heterogene Zusammenfassung erlaubt kein klares Bild bezüglich des kommunalen Haushaltsgebarens. Der Vergleich der Umlagen und Zuweisung kann indirekt Informationen über die Einnahmesituation liefern. Diese wurde jedoch bereits dargestellt, sodass an dieser Stelle darauf verwiesen werden kann. Die Zinszahlungen geben Hinweis auf die kommunale Verschuldung, deren genaue Schuldenstände jedoch weiter unten verglichen werden. Daher wird an dieser Stelle auch auf einen Vergleich der Zinszahlungen verzichtet.

In der Hauptgruppe 9 sind die Ausgaben des Vermögenshaushaltes zusammengefasst. Die Darstellung dieser Summe hat einen geringen Informationsgehalt, weil die verschiedenen Gruppen und Untergruppen sehr heterogene Ausgabenarten zusammenfassen. Die Tilgung von Krediten wird ebenso in der Hauptgruppe 9 verbucht wie die Gewährung von Darlehen, Investitionen und Vermögenserwerb. Als Vergleichsgröße von besonderem Interesse sind die "Sachinvestitionen", die die Baumaßnahmen und den Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens umfassen (Gruppierungsnummern 94, 932 und 935). Die übrigen Ausgaben lassen sich entweder aus anderen Vergleichsgrößen erschließen oder sind im Rahmen eines Ländervergleichs von nachgeordnetem Interesse, wie beispielsweise die inneren Verrechnungen. In den Sachinvestitionen ist der Erwerb von Beteiligungen nicht enthalten.

Insgesamt kann in allen ostdeutschen Ländern ein deutlich höheres Investitionsniveau be-

obachtet werden als in Westdeutschland. Während im Jahr 2004 eine durchschnittliche Kommune in Mecklenburg-Vorpommern EUR 278 pro Einwohner für Sachinvestitionen ausgab, waren es in den übrigen ostdeutschen Ländern sogar EUR 342 pro Einwohner. In den FFW-Ländern wurden hingegen von den Kommunen nur EUR 205 pro Einwohner in Baumaßnahmen sowie den Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens investiert.

Abbildung 2.13: Sachinvestitionen



Zu Beginn des Betrachtungszeitraums waren die Unterschiede zwischen den ost- und den westdeutschen Kommunen noch wesentlich größer. Im Jahr 1995 lagen die kommunalen Investitionen in Mecklenburg-Vorpommern mit EUR 564 noch beinahe auf dem Niveau der übrigen ostdeutschen Länder (EUR 584). Das Investitionsniveau der westdeutschen Kommunen lag mit EUR 302 pro Einwohner deutlich darunter. Wie bereits in Abschnitt 2.2.1 angesprochen, ist in dem Betrachtungszeitraum von einem Nachholbedarf der ostdeutschen

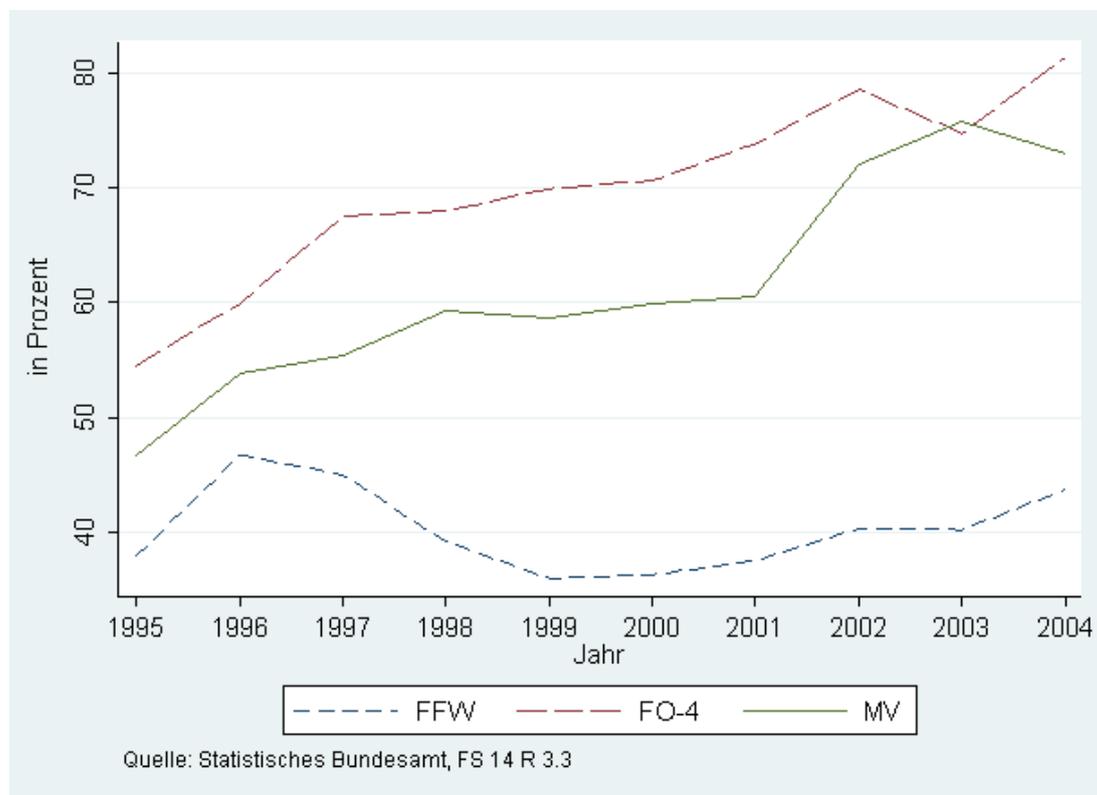
Länder in der Infrastruktur auszugehen. Damit kann das zunächst deutlich höhere Investitionsniveau erklärt werden, das in allen ostdeutschen Kommunen zu verzeichnen ist. Über den Betrachtungszeitraum nehmen die Investitionen in den ostdeutschen Ländern stark ab und nähern sich dem westdeutschen Investitionsniveau an, das seinerseits leicht zurück gegangen ist.

Die deutlich höheren Investitionen in Mecklenburg-Vorpommern und den übrigen ostdeutschen Ländern werden zum Teil durch entsprechende Programme des Landes und Bundes sowie der EU gefördert. Daher scheint es sinnvoll, den Anteil der Sachinvestitionen zu betrachten, der durch Zuweisungen gedeckt wird. Dafür werden die Zuweisungen in den Vermögenshaushalt (Gruppierungsnummer 36) in das Verhältnis zu den Sachinvestitionen gesetzt. Ein Anteil von beispielsweise 55% bedeutet, dass 55% der Sachinvestitionen durch Zuschüsse und Zuweisungen in den Vermögenshaushalt abgedeckt werden. Den übrigen 45% stehen keine solchen Zuweisungen gegenüber und müssen von der Kommune aus anderen Einnahmen finanziert werden.

Die Darstellung zeigt die Relevanz der Zuweisungen für die Investitionen in den ostdeutschen Kommunen. Im Jahr 2004 wurden in Mecklenburg-Vorpommern 73% der Sachinvestitionen durch Zuweisungen in den Vermögenshaushalt gedeckt, in den übrigen ostdeutschen Ländern waren es sogar 81%. In den westdeutschen Kommunen spielten die Zuweisungen mit einem Anteil von 44% an den Ausgaben für Sachinvestitionen eine deutlich geringere Rolle. Die westdeutschen Kommunen finanzierten somit die Baumaßnahmen und den Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens stärker aus eigenen Mitteln.

Über den Betrachtungszeitraum hat sich die Bedeutung der Zuweisungen für die Investitionen stark verändert. Der Anteil der Investitionen, denen Zuweisungen gegenüber stehen, hat sich in allen ostdeutschen Kommunen erhöht. Er stieg von 47% (MV) bzw. 55% (FO-4) im Jahr 1995 um jeweils ca. 26 Prozentpunkte auf 73% bzw. 81% im Jahr 2004. In den

Abbildung 2.14: Anteil der Zuweisungen (Verm.-haushalt) an den Investitionen



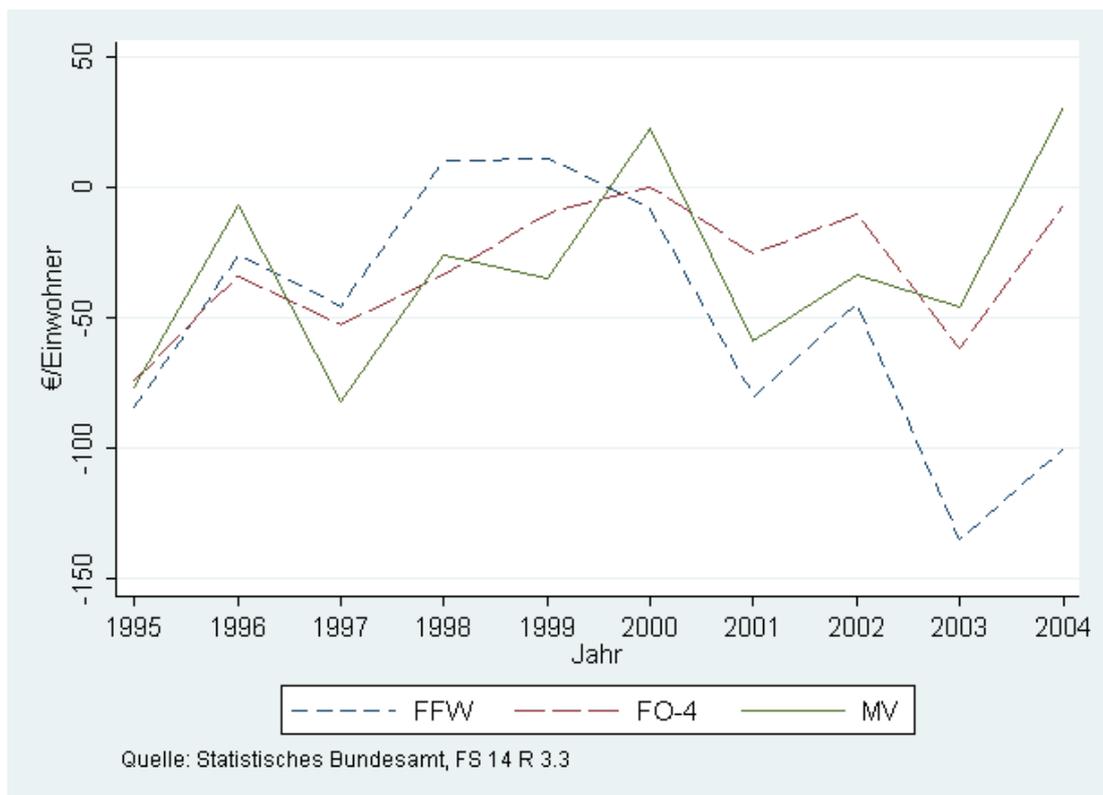
westdeutschen Kommunen schwankte der Anteil der zuweisungsgedeckten Sachinvestitionen über den Betrachtungszeitraum hinweg zwischen 35 und 47%.

Die steigende Bedeutung der Zuweisungen in Ostdeutschland lässt sich aus dem Zusammenwirken zweier Tendenzen erklären. Zum einen haben die Investitionen zwischen 1995 und 2004 wie oben beschrieben deutlich abgenommen. Gleichzeitig sanken tendenziell auch die Zuweisungen in den Vermögenshaushalt, jedoch in einem geringeren Umfang. Da die Investitionen stärker als die Zuweisungen zurückgegangen sind, steigt deren Anteil an der Finanzierung der Investitionen.

2.2.3 Finanzierungssaldo

Die Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und der bereinigten Ausgaben ergibt den Finanzierungssaldo. Besondere Finanzierungsvorgänge werden hierbei nicht erfasst, sodass Einnahmen aus und Ausgaben für Kreditmarktschulden unberücksichtigt bleiben. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, handelt es sich um einen Finanzierungsüberschuss. Im umgekehrten Fall liegt ein Finanzierungsdefizit vor. Der Finanzierungssaldo ist somit ein Indikator für die kommunale Schuldenaufnahme.

Abbildung 2.15: Finanzierungssaldo



Über den Betrachtungszeitraum hinweg liegen bei allen Kommunen vorwiegend Finanzierungsdefizite vor. Nur in wenigen Jahren gab es hiervon Ausnahmen. Während die Kommunen der FFW-Länder in den Jahren 1998 und 1999 leichte Finanzierungsüberschüsse

erzielen konnten (EUR 10 und EUR 11 pro Einwohner) gelang es den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2000 einen Überschuss in Höhe von EUR 23 und sogar EUR 31 im Jahr 2004 zu erwirtschaften. Die übrigen ostdeutschen Kommunen konnten lediglich im Jahr 2000 einen Überschuss von ca. EUR 0,31 pro Einwohner erzielen. In den restlichen Jahren lagen in allen Kommunen der betrachteten Länder im Durchschnitt Finanzierungsdefizite vor. Deren Höhe schwankte von Jahr zu Jahr.

2.2.4 Verschuldung

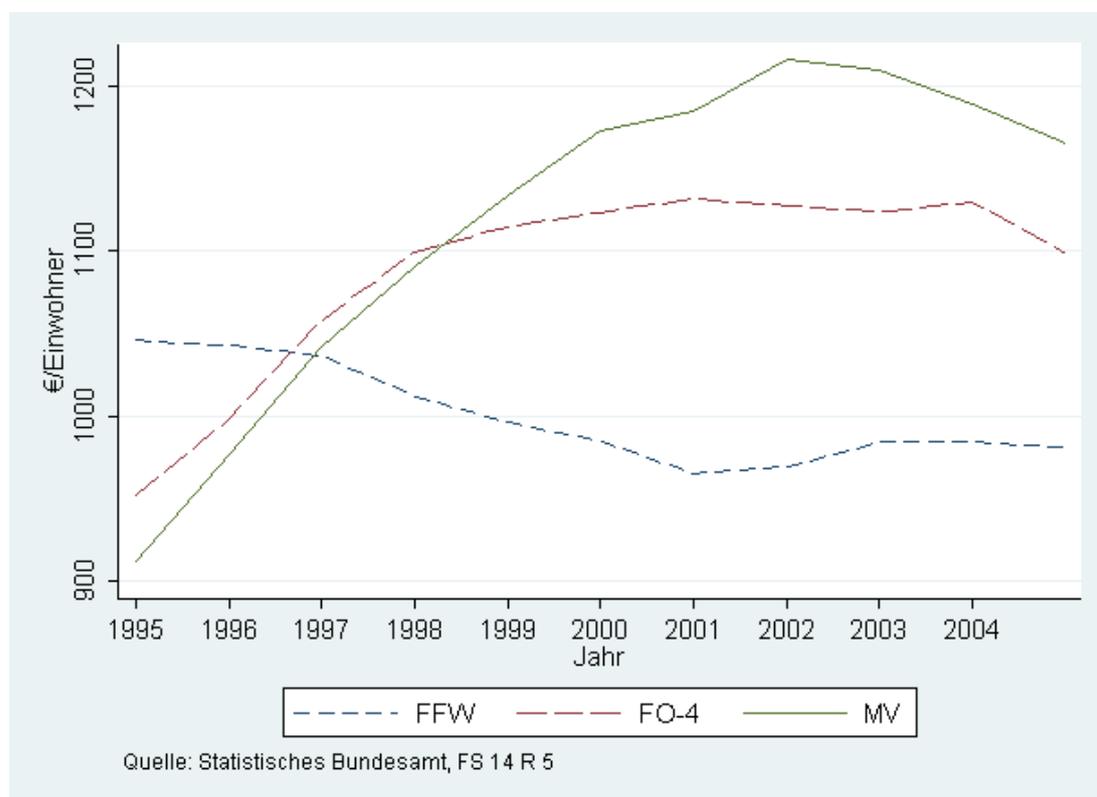
Um die finanzielle Situation der kommunalen Gebietskörperschaften vollständig zu erfassen, bedarf es neben einer Analyse der Einnahmen und Ausgaben auch einer Betrachtung der Verschuldung. Hierfür werden die Schuldenstände pro Einwohner jeweils zum Stand des 31.12. des Berichtsjahres verglichen. Betrachtet werden zunächst die Kreditmarktschulden, die sowohl Kreditmarktschulden im engeren Sinn als auch Ausgleichsforderungen beinhalten. Im Anschluss daran werden die Kassenverstärkungskredite betrachtet, bei denen über die letzten Jahre ein besonders starker Anstieg beobachtet werden konnte.

Da bekanntermaßen die Verschuldung des Freistaates Sachsen deutlich unter der der anderen Bundesländer liegt, wurde geprüft, ob gleiches auch für die Kommunen gilt und damit die durchschnittliche Verschuldung der FO-4-Länder stark von Sachsen beeinflusst wird. Jedoch liegt die Verschuldung sächsischer Kommunen auf dem Kreditmarkt nicht spürbar unter dem Niveau der übrigen ostdeutschen Kommunen. Daher wird eine getrennte Darstellung der Verschuldung sächsischer Kommunen nicht als sinnvoll angesehen.

Die kommunale Verschuldung auf den Kreditmärkten hat sich im Vergleich zwischen den ost- und westdeutschen Kommunen in den letzten Jahren unterschiedlich entwickelt. Der Schuldenstand der mecklenburg-vorpommerischen Gemeinden stieg von EUR 911 pro Einwohner im Jahr 1995 auf EUR 1.215 im Jahr 2002; danach ist ein leichter Abbau auf

EUR 1.189 im Jahr 2004 zu beobachten. Dagegen nahmen die Kreditmarktschulden in den übrigen ostdeutschen Kommunen von EUR 952 im Jahr 1995 auf EUR 1.130 im Jahr 2004 weniger stark zu. Im gleichen Zeitraum sank die Verschuldung in den westdeutschen Kommunen von EUR 1.046 auf EUR 984. Insgesamt liegt die kommunale Verschuldung in Ostdeutschland deutlich über dem Verschuldungsniveau in Westdeutschland.

Abbildung 2.16: Kreditmarktschulden



Die Analyse der Kreditmarktschulden bietet jedoch kein abschließendes Bild über das tatsächliche Ausmaß der Verschuldung, da die Kommunen auch andere Kreditformen in Anspruch nehmen. In den letzten Jahren haben insbesondere die Kassenverstärkungskredite an Bedeutung gewonnen. Es handelt sich dabei um kurzfristige Verbindlichkeiten, die zur Überbrückung von Kassenanspannungen eingegangen werden. Sie dürfen laut Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahrs,

in dem sie aufgenommen wurden, fällig werden.¹⁰

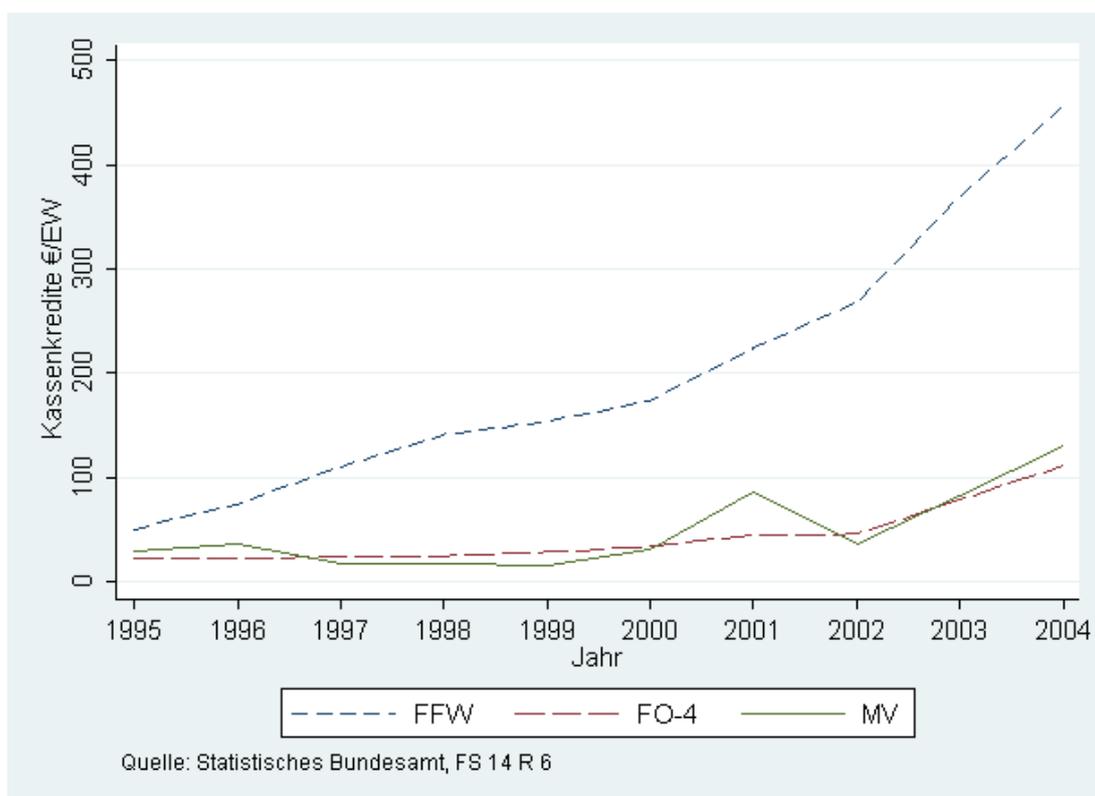
Bei Betrachtung der Kassenverstärkungskredite sollte immer deren kurze Laufzeit berücksichtigt werden. Dadurch bieten die Schuldenstände bei einer Stichtagsbetrachtung zum 31.12. des jeweiligen Jahres keine ausreichenden Informationen über die Bedeutung der Kassenverstärkungskredite für die Finanzierung kommunaler Aufgaben innerhalb eines Jahres. Zwar zeigt der deutliche Anstieg über die letzten zehn Jahre, dass deren Relevanz erheblich zugenommen hat, die tatsächliche Ursache hierfür ist jedoch noch nicht umfassend untersucht worden. Neben einer schwierigen Haushaltslage wären auch andere Erklärungen vorstellbar, wie beispielsweise eine Umstellung der stichtagsbezogenen Ausgaben und Einnahmen oder neue Entwicklungen in den Finanzierungsmodellen für Gemeinden. Darüber hinaus kann die Zinslast bei kurzfristigen Krediten oftmals geringer sein als bei einer langfristigen Schuldenaufnahme, sodass eine Verlagerung auf die Kassenverstärkungskredite aus Sicht der Kommunen sinnvoll erscheinen kann. Daher kann aus einem Anstieg der Kassenverstärkungskredite nicht zwangsläufig eine sich verschlechternde Haushaltslage oder eine verstärkte Ausgabenpolitik abgeleitet werden. Da sie für die Kommunen dennoch Verbindlichkeiten darstellen, werden sie trotz dieser Einschränkungen in die Betrachtung mit aufgenommen.

In Mecklenburg-Vorpommern belief sich 1995 der Stand der Kassenverstärkungskredite einer durchschnittlichen Gemeinde auf EUR 29 pro Einwohner. Dieser Wert lag zwar leicht über dem Stand einer durchschnittlichen Kommune der FO-4-Länder (EUR 22), jedoch deutlich unter dem Niveau einer westdeutschen Gemeinde in Höhe von EUR 50. In Mecklenburg-Vorpommern hat sich deren Bestand bis 2004 auf EUR 130 erhöht, was über dem durchschnittlichen Wert der ostdeutschen Kommunen in Höhe von EUR 110 liegt. Der Anstieg der Kassenverstärkungskredite fiel in den westdeutschen Kommunen jedoch wesentlich drastischer aus: 2004 lag der durchschnittliche Wert kommunaler Kassenverstärkungskredite bei EUR 456 pro Einwohner. Seit 1995 hat er sich damit mehr als

¹⁰§ 13 HGrG vom 19.08.1969, zuletzt geändert durch Artikel 123 der Verordnung vom 31.10.2006.

verneunfacht.

Abbildung 2.17: Kassenverstärkungskredite



Eine Aggregation der Kreditmarktschulden und der Kassenverstärkungskredite ist aufgrund der unterschiedlichen Beschaffenheit nicht sinnvoll. Jedoch realtiviert die Betrachtung der Kassenverstärkungskredite das Bild der hohen Kreditmarktschulden der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und in den übrigen ostdeutschen Bundesländern gegenüber den westdeutschen Kommunen. Es scheint, als würden insbesondere westdeutsche Kommunen die Kassenkredite nicht ausschließlich zur Überbrückung kurzfristiger Kassenanspannungen nutzen, sondern auch laufende Ausgaben darüber finanzieren. Dieses Vorgehen ist auch in Mecklenburg-Vorpommern und den übrigen ostdeutschen Ländern zu beobachten, wird aber offensichtlich in einem wesentlich geringeren Umfang praktiziert.

2.2.5 Zusammenfassung

Die Analyse stellte die Einnahmesituation, das Ausgabeverhalten und die Verschuldung der Kommunen gegenüber. Schwerpunkt der Betrachtung war dabei ein Vergleich des Ausgabenverhaltens. Insgesamt ergibt sich, dass in Mecklenburg-Vorpommern die Ausgaben über denen der Vergleichsländer liegen. Gleichzeitig werden weniger Steuereinnahmen als in den anderen Bundesländern generiert. Die Kommunen erhalten vergleichsweise hohe Zuweisungen, sodass ein hohes Ausgabenniveau trotz geringerer Steuereinnahmen realisiert werden kann.

Die Untersuchung der Schuldenstände ergibt kein eindeutiges Bild. Während die Kreditmarktschulden der mecklenburg-vorpommerischen und übrigen der ostdeutschen Gemeinden die der FFW-Länder übersteigen, nehmen letztere insbesondere Kassenkredite in hohem Umfang in Anspruch.

2.3 Weitere Vergleichsstudien

Ausgaben- und Einnahmenvergleiche sind Gegenstand vieler weiterer Gutachten und Veröffentlichungen.¹¹ Ziel dieser Untersuchungen ist es in der Regel, die finanzielle Situation eines Landes zu bewerten, indem verschiedene Größen mit den entsprechenden Größen in anderen Ländern verglichen werden. Im Folgenden werden einige dieser Studien in Ergänzung zu den eigenen Berechnungen dieses Gutachtens in knapper Form vorgestellt. Vergleichsgrößen sind dabei Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben sowie Schuldenstände. Darüber hinaus enthalten diese Arbeiten verschiedene Deckungsquoten sowie Ausgabendif-

¹¹So liegen z.B. Arbeiten vor zu Brandenburg (Seitz, 2003), Mecklenburg-Vorpommern (Seitz und IWH, 2005; Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, 2006, 2007), Sachsen (Hardt und Schiller, 2006), Sachsen-Anhalt (Seitz, 2002), Thüringen (Seitz, 2006) und Schleswig-Holstein (Seitz, Wintermann und Petersen, 2006).

ferentiale. Deckungsquoten setzen unterschiedliche Größen ins Verhältnis zueinander (z.B. Zins-Steuer-Quote, Investitionsquote). Ausgabendifferentiale werden berechnet, indem die Ausgaben des Vergleichslandes von den Ausgaben des zu betrachtenden Landes abgezogen werden. Diese Größen sollen Aufschluss über Einsparpotentiale geben. Die meisten Studien untersuchen diese Größen auf kommunaler Ebene, auf Landesebene sowie auf der aggregierten Landes- und Gemeindeebene. Wenn ostdeutsche Länder im Zentrum der Analyse stehen, wird der Vergleich zu den anderen ostdeutschen Ländern (FO-4) und den finanzschwachen Flächenländern in Westdeutschland (FFW) gezogen. Die Analyse Schleswig-Holsteins, eines finanzschwachen westdeutschen Bundeslandes, zieht die gesamten Flächenländer in Westdeutschland als Vergleichsmaßstab heran.

Diese Gutachten haben gemeinsam, dass neben den Haushaltsdaten und der Einwohnerzahl keine weiteren Informationen über die Gemeinden mit in die Betrachtung einbezogen werden. Unterschiedliche Ausgangssituationen können nicht berücksichtigt werden und spiegeln sich daher nicht in der Darstellung wider. Ebenso fehlt eine Bewertung der öffentlichen Leistungen in Bezug auf Quantität und Qualität, sodass lediglich die Ausgaben in den Untersuchungen betrachtet werden.

2.3.1 Andere Studien zu Mecklenburg-Vorpommern

Zur finanziellen Lage Mecklenburg-Vorpommerns liegen eine Untersuchung von Seitz und IWH (2005) sowie die jährlichen Kommunalberichte des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern vor. Diese Arbeiten analysieren die Einnahmen und Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns im Vergleich zu den west- bzw. ostdeutschen Bundesländern. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Arbeit von Seitz und IWH (2005) sowie des Kommunalberichts 2007 vorgestellt. Beide Untersuchungen basieren auf Daten der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes; erstere betrachtet das Jahr 2003, letztere das Jahr 2006.

Diese Vergleichsstudien kommen zu dem Ergebnis, dass das kommunale *Einnahmenniveau* mecklenburg-vorpommerscher Gemeinden derzeit über dem FFW-Durchschnitt liegt.¹² Dies ist allerdings nicht auf die Erzielung von Steuereinnahmen zurückzuführen, sondern auf das hohe Niveau an Zuweisungen. Es wird betont, dass diese Situation besonders vor dem Hintergrund auslaufender Transferzahlungen prekär ist (Seitz und IWH, 2005, S. 63 ff.; Landesrechnungshof, 2007, S. 8 ff.).

Auf der *Ausgabenseite* stellen beide Studien ein hohes Niveau bei den Pro-Kopf-Ausgaben der laufenden Rechnung fest: Die Personalausgaben nehmen zwar über den Zeitverlauf ab, liegen aber weiter über dem FFW-Durchschnitt; gleiches gilt für den laufenden Sachaufwand. Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern ermittelt Ausgabensteigerungen im Zeitablauf für den Bereich "Soziales". Er unterstreicht dabei die Problematik dieser Entwicklung, da es sich um den größten Aufgabenbereich handelt.

Die Ergebnisse des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern zeigen darüber hinaus, dass die Sachinvestitionen im Zeitablauf erheblich gesunken sind. Seitz und IWH (2005) berechnen Investitionsquoten, die das Verhältnis der Investitionen zu den Gesamtausgaben angeben. Damit soll ein Überblick über die Ausgabenstruktur der Kommunen gegeben werden. Es zeigt sich, dass diese Quote seit 1997 gesunken ist und im Jahr 2003 bei ungefähr 20% liegt. Darüber hinaus wird die Eigeninvestitionskraft betrachtet. Die Eigeninvestitionskraft gibt die Höhe der Investitionen an, die aus eigenen Mitteln finanziert und nicht über Zuweisungen von anderer Ebene gedeckt werden. Seitz und IWH (2005) ermitteln diese für die aggregierte Landes- und Gemeindeebene und der Landesrechnungshof (2007) für kreisfreie Städte. Es zeigt sich, dass der Umfang der eigenen Mittel am Investitionsvolumen im Zeitablauf gesunken ist.

Neben der Untersuchung von Einnahmen, Ausgaben und Investitionen berechnen beide Studien sogenannte "Ausgabendifferentiale". Hierfür werden zuerst die Pro-Kopf-Ausgaben

¹²Seitz und IWH (2005) ermitteln für das Jahr 2003 ein um ca. 20% höheres kommunales Einnahmenniveau; der Landesrechnungshof (2007) errechnet einen Wert von ca. 15% für das Jahr 2006.

des Vergleichslandes von den Pro-Kopf-Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern subtrahiert. Die Ausgabendifferenz wird anschließend mit der Einwohnerzahl in Mecklenburg-Vorpommern multipliziert. Ist diese Differenz positiv, so wird von Mehrausgaben des Landes Mecklenburg-Vorpommern gesprochen. Ist die Differenz dagegen negativ, wird diese als Minderausgaben in dem untersuchten Aufgabenbereich interpretiert. Die so ermittelten Mehr- (bzw. Minder-) ausgaben geben an, welchen Betrag die Kommunen im Land Mecklenburg-Vorpommern einsparen könnten (bzw. zusätzlich ausgeben könnten), wenn sie ihre Ausgaben in dem betreffenden Aufgabenbereich auf das Niveau der Vergleichsländer absenken (bzw. anheben) würden. Der Landesrechnungshof (2007) identifiziert Mehrausgaben der mecklenburg-vorpommerischen Gemeinden im Vergleich zur kommunalen Ebene der FFW-Länder in Höhe von EUR 354 Mio. bei den Ausgaben der laufenden Rechnung, hier insbesondere bei den Personalausgaben (EUR 14 Mio.), den Ausgaben der Kapitalrechnung (EUR 129 Mio.) und den Sozialausgaben (EUR 214 Mio.).¹³ Auch im Vergleich zu den FO-4-Ländern ergeben sich für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern Mehrausgaben in allen Bereichen. Darüber hinaus wird in einer Zeitbetrachtung aufgezeigt, dass die Summe der kommunalen Mehrausgaben in Mecklenburg-Vorpommern gesunken ist. Diese Entwicklung sei jedoch vor allem auf die investiven Ausgaben zurückzuführen, die wesentlich stärker reduziert wurden als die Aufwendungen der laufenden Rechnung (Seitz und IWH, 2005).

Für die Untersuchung der kommunalen *Verschuldungssituation* verwenden beide Studien unterschiedliche Konzepte. Seitz und IWH (2005) untersuchen die Kreditmarktschulden im weiteren Sinne einschließlich der Kassenverstärkungskredite für die kommunale Ebene. Diese lagen für die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns je Einwohner über den Werten der ostdeutschen Vergleichsländer, aber unter denen der FFW-Länder. Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern betrachtet dagegen die Kassenverstärkungskredite einschließlich der inneren Darlehen sowie die Kreditmarktschulden im engeren Sinne.

¹³Vgl. Landesrechnungshof (2007, S. 26 ff.). Seitz und IWH (2005) ermitteln ähnlich hohe Mehrausgaben für das Jahr 2003.

Hier ergeben sich je Einwohner für die mecklenburg-vorpommerischen Kommunen höhere Schulden im Vergleich zu den west- und ostdeutschen Vergleichsländern. Die Kassenkredite weisen über den Betrachtungszeitraum für alle Länder - und insbesondere für die FFW-Länder - einen steigenden Verlauf auf (Seitz und IWH, 2005, S. 79 ff., Landesrechnungshof, 2007, S. 53 ff.).

Die von Seitz und IWH (2005) sowie dem Landesrechnungshof (2007) ermittelten Zahlenwerte für Einnahmen und Ausgaben unterscheiden sich geringfügig von den im vorliegenden Gutachten für Mecklenburg-Vorpommern ermittelten Werten. Dies ist auf die unterschiedlichen Datengrundlagen der Gutachten zurückzuführen. Die Studien, die in diesem Abschnitt zusammenfassend dargestellt wurden, basieren auf der Kassenstatistik des jeweils zugrunde liegenden Jahres, in der die Daten bei Kassenwirksamkeit erhoben werden. Im Gegensatz dazu verwendet das Benchmark dieses Gutachtens die Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes, die erst nach Abschluss des Berichtsjahres ermittelt wird. Trotz dieser Unterschiede decken sich die oben dargelegten Ergebnisse von Seitz und IWH (2005) und dem Landesrechnungshof (2007) in den zentralen Aussagen mit den im vorliegenden Gutachten ermittelten Ergebnissen.

2.3.2 Benchmarkergebnisse zu anderen Bundesländern

Neben den Untersuchungen über Mecklenburg-Vorpommern gibt es zahlreiche Studien, die die finanzielle Lage der anderen Bundesländer untersuchen. Hierzu zählen die Studien von Seitz (2002, 2003, 2006) zu den verschiedenen ostdeutschen Flächenländern, mehrere Untersuchungen der Bertelsmann-Stiftung¹⁴ sowie das Gutachten von Hardt und Schiller (2006) zur kommunalen Ebene in Sachsen. Die folgende Darstellung fasst wichtige Ergebnisse dieser Studien zusammen.

¹⁴Seitz, Wintermann und Petersen (2006), Seitz (2007b), Junkernheinrich und Micosatt (2007).

Wie bereits in den Gutachten für Mecklenburg-Vorpommern erkennbar, ergeben sich für die ostdeutschen Bundesländer generell Mehreinnahmen verglichen mit den FFW-Ländern. Jedoch sind diese - wie in Mecklenburg-Vorpommern - nicht auf die eigene Steuerkraft zurückzuführen, sondern vielmehr auf die hohen Zuweisungen von den Ländern. Es ist eine deutliche Steuerschwäche der ostdeutschen im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen festzustellen. Allerdings hat auch die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein eine unterdurchschnittliche Steuerkraft im Vergleich zu den übrigen Westländern. Die Steuereinnahmen sind hier zudem im Zeitverlauf rückläufig.

Die Studie "Kommunal Finanzen in Ost- und Westdeutschland" (Seitz, 2007b) ermittelt Eigenfinanzierungsquoten, die die eigenen Einnahmen ins Verhältnis zu den Ausgaben setzen: Diese liegen für ostdeutsche Kommunen bei ungefähr nur 40% während sie für Kommunen der FFW-Länder immerhin ungefähr 65% betragen. Es wird herausgestellt, dass diese Situation die Kommunen besonders im Hinblick auf die rückläufigen Transferzahlungen im Rahmen des Solidarpaktes II in Zukunft vor große Probleme stellen wird, da sie stark von den Einnahmen der Länder abhängen.

Auf der *Ausgabenseite*¹⁵ zeigt sich für die kommunale Ebene der ostdeutschen Länder, dass die Ausgaben der laufenden Rechnung sowie die investiven Ausgaben grundsätzlich über dem FFW-Durchschnitt liegen. Einzelne Länder tätigen zwar im FFW-Vergleich geringere Ausgaben, durchschnittlich sind die Ausgaben in den ostdeutschen Bundesländern jedoch höher als in den westdeutschen Vergleichsländern.¹⁶ Höhere Ausgaben werden bei den Personalausgaben, dem laufenden Sachaufwand sowie den Sachinvestitionen identifiziert. Auch diese Aussagen decken sich mit Ergebnissen des für dieses Gutachten erstellten Benchmarks. Im Bereich der Sozialausgaben tätigen die ostdeutschen Bundesländer derzeit

¹⁵Die Betrachtung basiert auf Seitz (2002, 2003, 2006, 2007b), Seitz, Wintermann und Petersen (2006) und Hardt und Schiller (2006).

¹⁶Beispielsweise belaufen sich die bereinigten Ausgaben der kommunalen Ebene im Jahr 2004 in Thüringen auf EUR 1.708 je Einwohner, die der anderen ostdeutschen Länder auf EUR 1.858 und die der westdeutschen Bundesländer auf EUR 1.748.

noch geringere Ausgaben, allerdings verweisen die Studien auf den Anstieg der Ausgaben in diesem Aufgabenbereich. Darüber hinaus vermuten die Autoren, dass sich diese Tendenz weiter fortsetzen dürfte und ein weiterer Anstieg der Ausgaben zu erwarten ist. Für die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein vergleichen Seitz, Wintermann und Petersen (2006) die Summe der bereinigten Ausgaben mit der der übrigen westdeutschen Bundesländer. Ähnlich wie in den Studien zu Mecklenburg-Vorpommern ergeben sich auch für Schleswig-Holstein Mehrausgaben.

Viele Studien verweisen darauf, dass die kommunalen Ausgaben aufgrund der von den Kommunen getätigten Auslagerungen unterzeichnet werden. Die Ausgaben, die in den ausgelagerten Bereichen getätigt werden, sind - wie auch bereits in Abschnitt 2.2.2 dargestellt - nicht in der Finanzstatistik erfasst. Werden wie beim Schuldenreport Nordrhein-Westfalen¹⁷ Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Beteiligungsgesellschaften in die Betrachtung einbezogen, ist in den ausgelagerten Bereichen ein Anstieg der Personalausgaben zu erkennen. In Nordrhein-Westfalen werden demzufolge lediglich 57,8% der Personalausgaben und 41,8% der Investitionen im kommunalen Kernhaushalt getätigt. Die übrigen Personalkosten und Investitionen fallen in ausgelagerten Betrieben an und werden daher nicht erfasst. Eine ähnliche Entwicklung ist auch für die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern zu vermuten. Seitz (2005, S. 42 ff.) ermittelt, dass die Auslagerung von Ausgaben auf der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern sogar schneller verläuft als in den FFW-Ländern.

Neben den Einnahmen und Ausgaben vergleichen die Studien auch die kommunale *Verschuldung*. Dabei werden unterschiedliche Konzepte zugrunde gelegt. Seitz (2007b) untersucht die Pro-Kopf-Verschuldung der kommunalen Ebene als Summe aus den Kreditmarktschulden und den Kassenverstärkungskrediten. Das Ergebnis dieser Studie besagt, dass die Pro-Kopf-Verschuldung in den ostdeutschen Bundesländern über dem Durchschnitt der westdeutschen Länder liegt.

¹⁷Junkernheinrich und Micosatt (2007).

Die Auslagerungen spielen auch bei der Verschuldung eine bedeutsame Rolle. Da die Schulden der ausgelagerten Bereiche nicht in der Finanzstatistik ausgewiesen sind, betrachtet der Schuldenreport Nordrhein-Westfalen¹⁸ neben den Kreditmarktschulden und den Kassenverstärkungskrediten auch die Schulden öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Darüber hinaus werden auch Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sowie sonstige Schulden in die Analyse einbezogen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass lediglich 57% der Schulden der Kommunen und kommunalen Zweckverbände in Deutschland auf die Kernverwaltung entfallen, dagegen 43% auf öffentliche Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen. Mecklenburg-Vorpommern weist dem Schuldenreport zufolge einen Schuldenstand von insgesamt über EUR 5.000 pro Einwohner auf und führt so die gesamtdeutsche Schuldenstandstatistik an. Der Anteil der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sowie der Bürgschaften und Gewährleistungen ist dabei vergleichsweise hoch.

Als Maßstab für die kommunale Verschuldung können auch verschiedene Deckungsquoten ermittelt werden. Für Sachsen-Anhalt und Brandenburg berechnet Seitz (2002, 2003) beispielsweise eine Zinsquote, die das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Gesamtausgaben darstellt. Diese Quote liegt für die ostdeutschen Bundesländer niedriger als für die westdeutschen Vergleichsländer. Seitz betont aber, dass das Einnahmen- und Ausgabenniveau aufgrund der hohen Transferzahlungen noch über den Vergleichswerten der FFW-Länder liegt und folglich auch die Quote geringer ausfällt. Dementsprechend werde diese Quote in Zukunft steigen, da die Zuweisungen sinken. Für Schleswig-Holstein setzen Seitz, Wintermann und Petersen (2006) die Höhe der Zinsausgaben ins Verhältnis zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote). Diese Quote gibt den Umfang der Steuereinnahmen an, die lediglich für die Zinszahlungen verwendet werden. Sowohl für Schleswig-Holstein als auch für die übrigen westdeutschen Flächenländer hat die Zins-Steuer-Quote von 1995 bis 2004 abgenommen, wobei die Quote für Schleswig-Holstein geringer ist als für die anderen Westländer.

¹⁸Junkernheinrich und Micosatt (2007).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass verschiedenen Studien zufolge die finanzielle Lage der anderen ostdeutschen Bundesländer und auch Schleswig-Holsteins ähnlich problematisch ist wie die Mecklenburg-Vorpommerns. Handlungsbedarf ist daher nicht nur für die kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns sondern auch für die der Vergleichsländer festzustellen. Bei der Bewertung der Benchmarkergebnisse ist dies zu berücksichtigen. Für Mecklenburg-Vorpommern wird eine Angleichung der Ausgaben an das Niveau der übrigen ostdeutschen Länder nicht ausreichen, um die zunehmende Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben zu überbrücken. Es ist nicht einmal sichergestellt, dass eine Anpassung an das Ausgabenverhalten der FFW-Länder dazu ausreicht. Schließlich zeigen Studien auch für diese einen erheblichen Anpassungsbedarf an das Ausgabenniveau der übrigen westdeutschen Bundesländer auf.

2.4 Zur Bewertung des Leistungsangebotes

Ein Vergleich der Einnahmen und Ausgaben hat aus den oben bereits genannten Gründen nur eingeschränkte Aussagekraft über die tatsächlich erbrachten kommunalen Leistungen. Die Frage nach einer effizienten Bereitstellung kann dadurch nicht beantwortet werden. Selbst wenn die durchschnittlichen Ausgaben in einem Aufgabenbereich in Mecklenburg-Vorpommern dem Wert in den Vergleichsländern entsprechen, ist nicht gesagt, dass sich auch die Versorgung mit öffentlichen Leistungen in Umfang und Qualität auf dem gleichen Niveau bewegt. Wenn das Leistungsniveau niedriger liegt, wäre zu prüfen, ob dies auf strukturelle Merkmale der Gemeinden und Gemeindeverbände zurückzuführen ist, die außerhalb ihrer Einflussnahme liegen, oder ein Zeichen für eine mangelnde Kosteneffizienz ist. Im letzteren Fall würde sich im Rahmen des Finanzausgleichs die Frage stellen, ob und inwieweit die Finanzausstattung der kommunalen Ebene solche Kostenunterschiede ausgleichen soll. Umgekehrt wäre ein Ausgabenvergleich aber auch dann nicht unmittelbar aussagekräftig, wenn ein größeres oder besseres Leistungsangebot bereitgestellt wird.

Nun sind Vergleiche bei öffentlichen Leistungen mit außerordentlichen Schwierigkeiten verbunden.¹⁹ Anders als für Leistungen, die im Rahmen der privaten Wirtschaft erstellt werden, kann die Menge öffentlicher Leistungen naturgemäß kaum gemessen werden. Auch können keine Marktpreise für die Leistungen beobachtet werden. So ist man in der Messung der Leistungen auf Einzelindikatoren von Qualität und Quantität angewiesen, die je nach Aufgabenbereich sehr unterschiedlicher Art sind und die sich kaum zu einem umfassenden Maß der Leistungen des öffentlichen Sektors, hier der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern, verbinden lassen. Allenfalls die Analyse der Zahlungsbereitschaft anhand von Kapitalisierungsstudien²⁰ bietet prinzipiell die Möglichkeit, die verschiedenen Indikatoren mit Wertansätzen zu versehen und so zu einer Wertgröße der öffentlichen Leistungen zu kommen. Für die kleinräumliche Ebene sind diese Ansätze insofern weniger geeignet, als gerade bei Gemeinden der Nutzerkreis öffentlicher Leistungen sich von der Wohnsitzbevölkerung unterscheidet. Messungen der Lebensqualität beziehen sich von daher typischerweise auf Regionen.

So bleibt letztlich nur die Möglichkeit, jeden Aufgabenbereich gesondert zu betrachten und anhand von Einzelindikatoren zu überprüfen, ob das Leistungsniveau der Vergleichskommunen sich unterscheidet. Dies setzt allerdings eine breite Datenbasis und damit einen erheblichen Untersuchungsaufwand voraus. Vor diesem Hintergrund beschränken wir uns hier darauf, exemplarisch Umfrageergebnisse einer verfügbaren Studie für die Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland auszuwerten.

Konkret werden die Umfrageergebnisse der *Perspektive Deutschland 2004* mit dem Zweck ausgewertet, Vergleiche des öffentlichen Leistungsniveaus vorzunehmen. Diese größte Online-Umfrage für Deutschland wurde von McKinsey mit Unterstützung von Stern, AOL Deutschland und dem ZDF durchgeführt und liefert zahlreiche Umfragewerte auf Kreisebene.²¹ Ta-

¹⁹Vgl. dazu ausführlich Abschnitt 4.1.2.

²⁰Vgl. z.B. Grossman und Wassmer (1999), Büttner und Ebertz (2007), Kellermann und Schlag (2007).

²¹Bei dieser reichhaltigen Umfrage wurde durch ein spezielles Verfahren mit Parallelinterviews sichergestellt, dass die Datenbasis nicht durch Antwort- oder Internetbias verzerrt ist. Eine breite Darstellung von

belle 2.2 zeigt eine Auswahl von Auswertungen der Fragen nach dem Verbesserungsbedarf und nach drängenden Problemen.

Der obere Teil der Tabelle liefert Mittelwerte der Einschätzung des Verbesserungsbedarfs in der durch die Zugehörigkeit zum Kreis oder zur kreisfreien Stadt abgegrenzten Region. Die Tabelle weist Mittelwerte für Mecklenburg-Vorpommern (MV), für die anderen ostdeutschen Flächenländer (FO-4) und für die finanzschwachen Flächenländer im Westen (FFW) aus. Zugleich sind statistische Testgrößen ausgewiesen, die angeben, ob die Differenzen zwischen MV und FO-4 bzw. zwischen MV und FFW stärker ausfallen als das schon allein aufgrund der statistischen Streuung zu erwarten ist.

Gegenüber den anderen ostdeutschen Flächenländern zeigt sich ein signifikanter Unterschied nur bezogen auf das Straßennetz, der für Mecklenburg-Vorpommern einen etwas geringeren Verbesserungsbedarf anzeigt. Im Vergleich zu den FFW-Ländern zeigt sich eine schlechtere Einschätzung in Bezug auf die Verwaltung sowie im Hinblick auf die Belästigung durch Sachbeschädigungen. Zugleich zeigt sich aber im Vergleich mit Westdeutschland eine bessere Versorgung im Bereich Krippen und Ganztageskindergärten. Keine signifikanten Unterschiede ergeben sich indessen im Bereich des ÖPNV und der Theater.

Der untere Teil der Tabelle zeigt, welche Bereiche von den Respondenten als besonders problematisch angesehen werden. Im Vergleich zu den FFW werden die Bereiche Arbeitsmarkt und Bildung als besonders problematisch eingestuft, Vorteile zeigen sich demgegenüber im Stadtbild, bei der Umweltqualität und bei der Verkehrsanbindung.

Die Ergebnisse dieses illustrativen Vergleichs anhand von Umfragedaten deuten an, dass die Versorgung mit öffentlichen Leistungen in Mecklenburg-Vorpommern nicht pauschal als besser oder schlechter angesehen wird. Verbesserungsbedarf sehen die Respondenten bei der Qualität der Verwaltung und bei der Problematik von Sachbeschädigungen und Vandalismus im Vergleich zu den FFW-Ländern.

Methodik und Ergebnissen findet sich in Faßbender und Kluge (2006).

Tabelle 2.2: Indikatoren öffentlicher Leistungen in den Kreisen und kreisfreien Städten

	Verbesserungsbedarf (1 sehr hoch, 6 gering)				
	MV	FO-4		FFW	
Angebot Krippen	2.96	2.87	(1.17)	2.71*	(3.48)
Angebot Ganztageskindergärten	2.97	2.82	(0.68)	2.68*	(2.34)
Stadt-/Gemeindeverwaltung	2.85	2.94	(-1.07)	3.15*	(-3.47)
Vandalismus/Sachbeschädigung	2.54	2.62	(-0.90)	2.92*	(-4.13)
Straßennetz vor Ort	3.49	3.26*	(2.38)	3.54	(-0.50)
ÖPNV	3.20	3.28	(-0.69)	3.03	(1.49)
Angebot Theater/Oper/klass.Musik	3.27	3.25	(0.11)	3.21	(0.35)

	Drängende Probleme (rel. Häufigkeit der Nennung)				
	MV	FO-4		FFW	
Stadtbild	.131	.182	(-2.68) *	.175	(-2.32)*
Bildung	.409	.359	(3.26) *	.309	(6,53)*
Umwelt	.041	.063	(-2.75) *	.077	(-4.60)*
Arbeitsmarkt	.918	.889	(1.33)	.738	(8.25)*
Verkehr	.220	.211	(0.30)	.320	(-3.43)*

Mittelwerte für die Kreise und kreisfreien Städte. t-Statistik für den Vergleich mit Mecklenburg-Vorpommern in Klammern. Ein Stern kennzeichnet Signifikanz auf dem 5 Prozent Niveau. FO-4: Werte für die anderen ostdeutschen Flächenländer. FFW: Werte für die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer.

Angebot Krippen/Ganztageskindergärten, Frage in PD4: *Für wie dringend halten Sie eine Erweiterung der Kinderbetreuungsangebote in Ihrer Region?* Ausgewertet wurden die Antworten bei *Krippen (für Kinder von 0-3 Jahren)* und *Ganztageskindergärten (für Kinder von 0-6 Jahren)*.

Stadt-/Gemeindeverwaltung, Frage in PD4: *Für wie dringend halten Sie die Verbesserung der folgenden Einrichtungen und Organisationen?* Ausgewertet wurden die Antworten bei *Stadt-/Gemeindeverwaltung*.

Vandalismus/Sachbeschädigung, Frage in PD4: *Halten Sie die folgenden Dinge in Ihrer Region für ein Problem?* Ausgewertet wurden die Antworten bei *Sachbeschädigungen (z.B. Schmierereien, Vandalismus)*.

Straßennetz vor Ort/ÖPNV, Frage in PD4: *Für wie dringend halten Sie den Verbesserungsbedarf in Ihrer Region bei den folgenden Punkten?* Ausgewertet wurden die Antworten bei *Straßennetz vor Ort* und *öffentlicher Personennahverkehr*.

Angebot Theater/Oper/klass.Musik, Frage in PD4: *Trifft folgendes auf Ihre Region zu?* Ausgewertet wurden die Antworten bei *Gutes Angebot an Theater/ Oper / klassischer Musik*.

Die Bewertungen der Rubrik Drängende Probleme im Vergleich basieren auf der Frage in PD4: *Wo sehen Sie den dringendsten Verbesserungsbedarf in Ihrer Region?* Ausgewertet wurden die Antworten bei *Stadtbild (Gebäude, Straßen, Plätze, Parks usw.), Schul- und Bildungsangebot, Zustand der Umwelt, Arbeitsmarkt und Verkehrssystem/Anbindung an andere Regionen*.

Kapitel 3

Finanzkraftorientierter kommunaler Finanzausgleich: Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Gegenstand dieses Kapitels ist die Fortschreibung der Einnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern und seiner Kommunen auf der Basis des geltenden kommunalen Finanzausgleichs. Dieser wird zunächst in Abschnitt 3.1 kurz vorgestellt. In Abschnitt 3.2 werden detailliert die Vorgehensweise und die Ergebnisse der Projektion präsentiert. Abschnitt 3.3 interpretiert die gewonnenen Resultate im Hinblick auf ihre finanzpolitischen Konsequenzen.

3.1 Vertikale Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Die folgende Darstellung beschreibt die vertikalen Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern. Dabei ist der kommunale Finanzausgleich von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus wird ein kurzer Überblick über die in der Landesverfassung verankerte Konnexität gegeben. Schließlich werden Zuweisungen an die kommunale Ebene dargestellt, die außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs geleistet werden.

Da sich das vorliegende Gutachten auftragsgemäß auf die vertikalen Finanzbeziehungen zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und seinen Kommunen konzentrieren soll, wird im Hinblick auf die horizontale Verteilung der Finanzausgleichsleistungen zwischen den Kommunen auf das Folgegutachten verwiesen.

3.1.1 Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern spielt der kommunale Finanzausgleich für die Finanzierung der kommunalen Ebene eine zentrale Rolle. Dieser umfasst neben den steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen auch Zweckzuweisungen und Zuweisungen für gesetzlich übertragene Aufgaben. Die folgende Darstellung gewährt einen kurzen Überblick über die Konzeption des kommunalen Finanzausgleichs.

Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Die Finanzausgleichsleistungen werden anders als in vielen anderen Bundesländern¹ nicht allein als ein Anteil der Landeseinnahmen ermittelt. In Mecklenburg-Vorpommern werden auch die Gemeindeeinnahmen zur Ermittlung der Zuweisungsmasse herangezogen. Die Höhe der Zuweisungen orientiert sich an dem sogenannten "Gleichmäßigkeitsgrundsatz" (§ 5 Abs. 1 S. 3 FAG MV). Dieser bestimmt, dass sich die Gemeindeeinnahmen zuzüglich der Finanzausgleichsleistungen gleichmäßig zu den Landeseinnahmen abzüglich der Finanzausgleichsleistungen entwickeln sollen. Der jeweilige Anteil, der beiden Ebenen an den Gesamteinnahmen der Gemeinden und des Landes zur Verfügung steht, bleibt konstant. Nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz erhält das Land 66,08% der Gesamteinnahmen, die Gemeinden erhalten 33,92%.

Da die Gemeindeeinnahmen in der Regel deutlich weniger als 33,92% der Gesamteinnahmen ausmachen, werden Finanzausgleichsleistungen im Landeshaushalt festgesetzt. Diese bestimmen sich aus den mit der jährlich neu zu ermittelnden Verbundquote gewichteten Landeseinnahmen. Die Verbundquote ist dabei der Anteil der Landeseinnahmen, der als Finanzausgleichsleistungen zur Verfügung gestellt wird. Dieser Anteil sinkt von einem Jahr zum nächsten, wenn die Gemeindeeinnahmen im Verhältnis zu den Landeseinnahmen stärker ansteigen; die Quote steigt, wenn die Landeseinnahmen stärker als die Gemeindeeinnahmen zunehmen.

Zu den für den Gleichmäßigkeitsgrundsatz relevanten Landeseinnahmen zählen die Steuereinnahmen aus Gemeinschafts- und Landessteuern, sowie die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen. Von letzteren bleiben jährlich EUR 355,5 Mio. unberücksichtigt, da es sich um die ehemaligen IfG-Mittel handelt.² Darüber hinaus werden EUR 107 Mio., die dem Land als Ausgleich für strukturelle Sonderlasten aus der Arbeitslosigkeit zugewiesen werden, nicht als Landeseinnahmen berücksichtigt und sind somit vom Gleichmäßigkeitsgrundsatz ausgenommen.

¹z.B. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg.

²Die ehemaligen Investitionsfördergesetz-Mittel sind 2002 in den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgegangen.

Die Einnahmen der kommunalen Ebene setzen sich aus den Steuer- und steuerähnlichen Einnahmen zusammen. Hierzu zählen die Realsteuern (Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage, Grundsteuer A und B), die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftsteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) sowie örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern.

Zusätzlich zu den Finanzausgleichsleistungen, die sich aus der Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ergeben, stockt das Land die Zuweisungen jährlich um EUR 20 Mio. für Infrastrukturinvestitionen auf. Darüber hinaus erhöhen sich die Finanzausgleichsleistungen, wenn die Verbundquote unter 26,09% fällt. Da die Kommunen unabhängig vom Gleichmäßigkeitsgrundsatz 26,09% der Landeseinnahmen aus dem Familienlastenausgleich erhalten, kommt es zu einer Aufstockung der Zuweisungsmasse, wenn die Verbundquote unter diesen Wert (26,09%) fällt.

Aufteilung der Finanzausgleichsleistungen. Die Finanzausgleichleistungen werden zum Teil als Schlüsselzuweisungen und zum Teil im Rahmen der Vorwegabzüge an die Kommunen verteilt (§ 6 FAG MV). Die Schlüsselzuweisungen dienen dabei der Angleichung der Finanzkraft; den Vorwegabzügen stehen hingegen Ausgaben für konkrete Aufgaben gegenüber.

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen ist abhängig vom Umfang der gesamten Finanzausgleichsleistungen. Die Summe der Vorwegabzüge hingegen ist konstant, sodass sich eine Änderung der Zuweisungsmasse nur in der Höhe der Schlüsselzuweisungen niederschlägt.

Schlüsselzuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen werden in Abhängigkeit der Steuerkraft an die Kommunen verteilt (§ 7 FAG MV). Die Aufteilung zwischen Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten orientiert sich dabei an dem 3-Schlüsselmassen-System mit festen Anteilen für jede Gebietskörperschaftsgruppe. Die kreisangehörigen Gemeinden erhalten insgesamt 46,23% der Schlüsselzuweisungen; der Anteil der Landkreise beträgt

27,67% und der der kreisfreien Städte 26,10%.

Die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen innerhalb einer Gruppe von Gebietskörperschaften erfolgt nach der Finanzkraft. Dafür wird ein abstrakt ermittelter Bedarf den normierten Einnahmen einer Kommune gegenübergestellt. Falls der Bedarf diese übersteigt, werden 65% des Unterschiedbetrages ausgeglichen. Der Bedarf der Kommunen orientiert sich bei den Gemeinden und kreisfreien Städten an der Einwohnerzahl; für die Landkreise wird als zusätzlicher Indikator die Fläche herangezogen. Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern sieht keine Umlage für abundante Gemeinden vor.

Vorwegabzüge. Die Vorwegabzüge fassen vier verschiedene Arten an Zuweisungen zusammen: Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen, Sonderbedarfszuweisungen, Zuweisungen für gesetzlich übertragene Aufgaben und Zweckzuweisungen.

Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen (je EUR 7,5 Mio.) erhalten Kommunen, die sich in Haushaltsengpässen befinden. Fehlbetragszuweisungen werden “zum Ausgleich unvermeidbarer Fehlbeträge” (§ 9 Abs. 1 FAG MV) gewährt. Die Zuweisungen beziehen sich auf die vorangegangenen Haushaltsjahre der Kommunen und sind an ein vorzulegendes Haushaltssicherungskonzept geknüpft. Konsolidierungshilfen werden Kommunen gewährt, die sich in besonders problematischen Haushaltslagen befinden und bei denen selbst auf lange Sicht kein ausgeglichener Haushalt zu erwarten ist.

Die Summe der Sonderbedarfszuweisungen beläuft sich auf EUR 24 Mio. Sie werden an Kommunen vergeben, die sich “in einer außergewöhnlichen Lage befinden oder besondere Aufgaben zu erfüllen haben” (§ 10 Abs. 1 S. 1 FAG MV). Es kann sich dabei beispielsweise um zentralörtliche Aufgaben handeln. Durch Sonderbedarfszuweisungen können auch Verwaltungskooperationen gefördert werden.

Die Zuweisungen für gesetzlich übertragene Aufgaben (§ 10d FAG MV) umfassen jährlich

EUR 189 Mio. Sie werden an Ämter, amtsfreie Gemeinden und Kreise sowie die Träger der Katasterämter gezahlt, um Ausgaben zu decken, die durch vom Land übertragene Aufgaben entstehen. Die Verteilung erfolgt grundsätzlich nach der Einwohnerzahl, wobei allen Gebietskörperschaften ein Sockelbetrag zugestanden wird.

Den Zweckzuweisungen (§ 10 a-c, e-h FAG MV) stehen konkrete kommunale Aufgaben gegenüber. Allerdings sind die Zahlungen nicht an tatsächliche Ausgaben der kommunalen Ebene geknüpft, sondern orientieren sich an verschiedenen Indikatoren, die in Zusammenhang mit der jeweiligen Leistungserstellung stehen. Beispielsweise werden die Zuweisungen für Träger der Schülerbeförderung u.a. nach der Anzahl Jugendlicher, die in einem Landkreis wohnen, und die Zuweisungen für Straßenbulasträger nach der Länge des Straßennetzes verteilt.

3.1.2 Zuweisungen an die kommunale Ebene

Neben dem kommunalen Finanzausgleich erhalten die Kommunen weitere Zuweisungen. Teilweise basieren die Zahlungen auf Landesgesetzen, teilweise auf Bundes- oder Europarecht. Da Kommunen Verwaltungseinheiten der Länder sind, erfolgen alle diese Zuweisungen über den Landeshaushalt. Insgesamt wurden für das Jahr 2007 im Nachtragshaushalt Zuweisungen in Höhe von EUR 2,3 Mrd. veranschlagt. Die Tabelle 3.1 gibt einen Überblick, aus welchen Aufgabenbereichen des Landeshaushaltes (nach Einzelplänen) die Zuweisungen stammen.

Um die Relevanz dieser Zuweisungen für die Kommunen zu verdeutlichen, werden im Folgenden einige dieser Zuweisungen knapp erläutert. Hierbei wird deutlich, dass einige dieser Zuweisungen ähnliche Ziele wie die Vorwegabzüge im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verfolgen. Ihnen stehen konkrete kommunale Aufgaben gegenüber. Andere dienen der Verbesserung der Infrastruktur und werden über verschiedene Förderprogramme und

Tabelle 3.1: Leistungen des Landes an die kommunale Ebene (2007)

EP	Bezeichnung	Ausgaben - Beträge in TEUR -	
		laufende Ausg.	investive Ausg.
01	Landtag	0,0	0,0
02	Landesrechnungshof	0,0	0,0
03	Ministerpräsident - Staatskanzlei	59,4	0,0
04	Innenministerium	43.193,8	6.200,9
05	Finanzministerium	4.483,4	0,0
06	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus	33.907,8	83.970,6
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	12.594,6	16.957,0
08	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz	3.514,4	45.129,8
09	Justizministerium	0,0	0,0
10	Ministerium für Soziales und Gesundheit	662.316,8	35.562,6
11	Allgemeine Finanzverwaltung	1.098.531,5	157.587,4
12	Hochbaumaßnahmen des Landes	0,0	0,0
14	Landesverfassungsgericht	0,0	0,0
15	Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung	223,0	117.017,8
	Summe über alle Einzelpläne	1.858.824,7	462.426,1
	Leistungen insgesamt	2.321.250,8	

Gemeinschaftsaufgaben abgewickelt.

Das Land leistet beispielsweise im Rahmen des Sozialhilfefinanzierungsgesetzes³ jährliche Zuweisungen in Höhe von ca. EUR 225,6 Mio. an die Landkreise und kreisfreien Städte. Damit soll ein Ausgleich für die Erfüllung der Aufgaben nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuches erfolgen.

Im Kindertagesförderungsgesetz verpflichtet sich das Land Kinder in Kindertageseinrichtungen und in der Tagespflege mit ca. EUR 82,5 Mio. zu fördern. Des Weiteren werden jährlich EUR 7,0 Mio. für die verbesserte vorschulische Bildung gewährt. Diese Zuschüsse

³Gesetz zur Finanzierung der Aufgaben nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und anderen Sozialhilfeschriften vom 17.12.2001, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2005.

erhalten die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Neben Zuweisungen zur Erfüllung ursächlich kommunaler Aufgaben leisten Bund, Land und auch die EU Zuschüsse für Investitionen. So fördert das Land die städtebauliche Entwicklung und Sanierung nach einem Landesförderprogramm mit jährlich EUR 5,1 Mio. Ebenfalls stellten Bund und Land im Jahr 2007 je EUR 11,6 Mio. für die städtebauliche Entwicklung und Sanierungsmaßnahmen zur Verfügung. Aus Finanzmitteln des städtebaulichen Denkmalschutzes flossen den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern vom Bund und vom Land jeweils EUR 10,8 Mio. zu.

Dieser kurze Überblick verdeutlicht, dass die Kommunen neben den Finanzausgleichsleistungen noch zahlreiche andere Zuschüsse erhalten. Dies darf bei der Auseinandersetzung mit den vertikalen Finanzbeziehungen im Rahmen des Finanzausgleichs nicht übersehen werden, auch wenn die Zuweisungen teilweise vom Bund oder der EU erfolgen.

3.1.3 Konnexität

Die strikte Konnexität zwischen einem Land und seinen Kommunen schützt die kommunale Ebene vor einer Übertragung von Aufgaben durch das Land ohne einen entsprechenden Kostenausgleich. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um eine Aufgabe des eigenen oder des übertragenen Wirkungskreises handelt; in beiden Fällen muss ein Kostenausgleich erfolgen. Der Gedanke der Konnexität basiert auf dem Verantwortungsprinzip: Die Gebietskörperschaft, die über die Wahrnehmung einer Aufgabe entscheidet, hat die dadurch entstehenden Kosten zu tragen. Entsprechende Regelungen wurden in den letzten Jahren in fast allen Landesverfassungen verankert.

Da die Kommunen durch die Regelungen nur vor den Kosten neu übertragener Aufgaben geschützt werden, wird implizit davon ausgegangen, dass die finanzielle Ausstattung bei der Einführung des Konnexitätsprinzips für den zu diesem Zeitpunkt bestehenden Aufga-

benbestand als ausreichend angesehen wurde. Die durch den kommunalen Finanzausgleich vorgesehenen Ausgleichsleistungen und die kommunalen Einnahmen decken nach dieser Vorstellung den Finanzbedarf für den Aufgabenbestand bei der Einführung des Konnexitätsprinzips ab. Nach diesem Zeitpunkt neu übertragene Aufgaben werden durch zusätzliche Zuweisungen gedeckt.

In Mecklenburg-Vorpommern trat das strikte Konnexitätsprinzip am 20.04.2000 in Kraft. Es hat verschiedene Rechtsquellen. Die Landesverfassung⁴ verankert in Artikel 72 die kommunale Selbstverwaltung. Absatz 3 dieser Vorschrift besagt, dass den Gemeinden und Kreisen Aufgaben übertragen werden können, “wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden”. Für Mehrbelastungen der kommunalen Ebene ist dabei “ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen”.

In §§ 4 und 91 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommerns⁵ wird diese verfassungsmäßige Vorgabe aufgenommen und konkretisiert. So ist die Kostenfolgeabschätzung unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vorzunehmen. Des Weiteren bestimmt die Kommunalverfassung, dass der finanzielle Ausgleich zeitgleich mit der Aufgabenübertragung einhergehen muss. Die §§ 4 und 91 besagen darüber hinaus, dass bei Änderungen der Aufgaben von Gemeinden und Kreisen durch das Land, die zu einer finanziellen Entlastung der kommunalen Ebene führen, ein finanzieller Ausgleich zugunsten des Landes vorgenommen werden soll.

Ergänzende Konkretisierungen in Bezug auf die Ausführung des Konnexitätsprinzips sind in § 2a Abs. 1 und 2 FAG MV enthalten. Hier wird festgelegt, dass die finanziellen Ausgleichsleistungen sowie deren Verteilung im Rahmen eines Rechtssetzungsverfahrens bestimmt werden. Die Ausgleichsleistungen erfolgen unabhängig von den Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs. Neben diesen Ergänzungen regelt der kommunale Finanzausgleich (§

⁴Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.05.1993, zuletzt geändert am 14.07.2006.

⁵Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.07.2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.05.2006.

2a Abs. 3 bis 6 FAG MV) Zahlungen, die einen Ausgleich für Aufgaben bieten sollen, die zwischen dem 20.04.2000 und dem 20.03.2002 an die Kommunen übertragen wurden. Diese gesonderte Regelung wurde notwendig, weil die Einführung des Konnexitätsprinzips zwar zum 20.04.2000 wirksam wurde, bis zur “Gemeinsamen Erklärung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und der kommunalen Landesverbände zum Konnexitätsprinzip”⁶ am 20.03.2002 jedoch weitere Aufgaben vom Land auf die Kommunen übertragen wurden, ohne dass eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung erfolgt wäre.

3.2 Projektion der vertikalen Einnahme-Verteilung

Dieser Abschnitt ist mit der Projektion der jährlichen vertikalen Einnahmeverteilung zwischen Landes- und Gemeindeebene in Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 5 FAG MV für die Jahre 2007 bis 2020 befasst. Die Modellrechnungen dienen einer vergleichenden Beurteilung der Einnahmesituation beider Ebenen über den Beobachtungszeitraum und sollen Anpassungsbedarfe an einnahmeseitige Veränderungen der fiskalischen Situation offenlegen.

Bezüglich der Interpretation der Ergebnisse ist zu betonen, dass die prognostizierten Werte die zu erwartende Finanzausstattung darstellen und so die Spielräume für Gestaltungen bzw. Anpassungserfordernisse im gegebenen System aufzeigen sollen. Dabei beschränken wir uns auf ein unter den üblichen Annahmen realistisches Szenarium ohne detailliert auf die Risiken einzugehen, wie es im Rahmen einer haushalterischen Betrachtung angezeigt wäre. Obschon die einzelnen Gebietskörperschaften möglicherweise detaillierte Informationen über die zu erwartende Entwicklung haben, werden für die Projektion bewusst nur allgemein verfügbare statistische Informationen verwendet. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Wahl der Annahmen für die Projektion transparent ist, und dass ein

⁶Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und kommunale Landesverbände (2002).

ausgewogenes Bild der Entwicklung gezeichnet wird.

3.2.1 Vorgehensweise und Datengrundlage

Ansatz. Die Modellrechnungen basieren auf einer Status-Quo-Prognose, d.h. der institutionelle und rechtliche Rahmen sowie das Verhalten der Akteure werden als vorgegeben betrachtet. Politische und privatwirtschaftliche Anpassungsreaktionen im Zeitablauf werden demnach per Annahme weitgehend ausgeschlossen. Diese Begrenzung des Fortschreibungsgegenstandes ist geboten, da die Prognosewerte nur den Hintergrund für die sich anschließende Auseinandersetzung bilden. Zudem enthalten die Berechnungen auch keine Fortschreibung der Anteile von Landes- und Gemeindeebene an den Gesamteinnahmen (0,6608 respektive 0,3392), da eine solche Fortschreibung nur unter Berücksichtigung des politischen Entscheidungsverfahrens erfolgen kann, die nicht Gegenstand der Status-Quo-Prognose ist.

Wie im vorangegangenen Abschnitt bereits erläutert, lassen sich die Finanzausgleichsleistungen (Z) und die Verbundquote (vq) gemäß Gleichmäßigkeitsgrundsatz direkt aus dem Verhältnis zwischen den Gesamteinnahmen des Landes (T_l) und der Gemeindeebene (T_g) ableiten. Formal lässt sich dies wie folgt darstellen:

$$Z = 0,3392 * T_l - 0,6608 * T_g \quad \text{bzw.} \quad vq = 0,3392 - 0,6608 * \frac{T_g}{T_l}.$$

Die Gemeindeeinnahmen setzen sich dabei aus den Gemeindesteuern abzüglich der Gewerbesteuerumlage und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern zusammen.⁷

Die Landeseinnahmen dagegen beinhalten die Ländersteuern und die Länderanteile an der

⁷Datengrundlage: IST-Steuererinnahmen der Gemeindeebene differenziert nach Steuerarten, Quelle: Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern.

Gewerbsteuerumlage sowie der Einkommen- und Körperschaftsteuer.⁸ Hinzu treten der Länderanteil an der Umsatzsteuer und die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich, welche sich jedoch nicht allein aus der Prognose der Einnahmenentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bestimmen lassen. Vielmehr ist für eine präzise Fortschreibung dieser Einnahmekomponenten ein gesondertes Simulationsmodell für den *Länderfinanzausgleich* unabdingbar, das die Entwicklung in allen Bundesländern prognostiziert (siehe unten).⁹ Dies erscheint besonders bedeutsam angesichts des hohen quantitativen Gewichts, das diese Zahlungen für die Gesamteinnahmen des Landes tragen. Ein weiterer bedeutsamer Bestandteil der Landeseinnahmen sind die Bundesergänzungszuweisungen. Hierzu zählen zum einen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) gemäß § 11 Abs. 3 und 3a FAG, sowie die Bundesergänzungszuweisungen als Ausgleich für die überdurchschnittlich hohen Kosten der politischen Führung nach § 11 Abs. 4 FAG, aber auch die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (FbBEZ) gemäß § 11 Abs. 2 FAG. Auch letztere können nur im Rahmen eines Simulationsmodells gemeinsam mit der Entwicklung in allen anderen Bundesländern bestimmt werden.

Die Fortschreibung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes erfolgt in zwei Schritten: Zunächst wird eine Projektion der Gemeinde- und Landessteuereinnahmen vorgenommen. Um der Interdependenz der föderalen Finanzbeziehungen Rechnung zu tragen, geschieht dies nicht nur für Mecklenburg-Vorpommern, sondern für jedes Bundesland. Diese Werte fließen gemeinsam mit der bundeslandspezifischen Bevölkerungsprognose in ein Simulationsmodell für die Umsatzsteuerverteilung, den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen ein. Hieraus lassen sich die jährlichen vertikalen und horizontalen Zuweisungen an jedes Bundesland ermitteln. In einem zweiten Schritt erfolgt eine separate Fortschreibung der Gemeinde- und Landessteuereinnahmen für Mecklenburg-Vorpommern. Die Gesamteinnahmen der Landesebene ergeben sich schließlich, indem die vertikalen Zuweisun-

⁸Datengrundlage: IST-Steuereinnahmen der Landesebene differenziert nach Steuerarten, Quelle: Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern.

⁹Datengrundlage: Endgültige Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs für die Ausgleichsjahre 2003-2005; Vorläufige Abrechnung für das Ausgleichsjahr 2006, Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

gen, die im ersten Schritt hergeleitet wurden, und die fortgeschriebenen Steuereinnahmen aufsummiert werden. Die Verbundquote sowie die Finanzausgleichsleistungen erhält man nun durch Einsetzen der fortgeschriebenen Werte in obige Formeln.

Fortschreibung der Steuereinnahmen. Die Fortschreibung folgt vom Ansatz her der langfristigen Tragfähigkeitsanalyse (Werding und Kaltschütz, 2005), bei der angenommen wird, dass sich die relevanten Steuern proportional zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) entwickeln. Die Steuereinnahmen werden demnach für den Betrachtungszeitraum mit der prognostizierten (nominalen) Wachstumsrate des BIP fortgeschrieben, welche sich aus der Summe von Produktivitätswachstum, Inflation und der Wachstumsrate der Zahl der Erwerbstätigen ergibt. Diese letzte Komponente erlaubt die Berücksichtigung der auf Länderebene bedeutsamen demografischen Entwicklung, da die Erwerbstätigenzahl aus der Kombination von alters- und geschlechtsabhängigen Erwerbsquoten und der altersgruppen- und geschlechtsspezifischen 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes ermittelt wird.

Für den Zeitraum von 2007 bis 2011 wird zusätzlich berücksichtigt, dass für diese Jahre Aufkommensschätzungen des Arbeitskreises Steuerschätzungen vorliegen (BMF, 2007). Dabei werden auch unterschiedliche Entwicklungen in Westdeutschland (Gebiet A) und Ostdeutschland (Gebiet B) berücksichtigt. Zwar bietet die Schätzung vom Mai 2007 zum Stand dieses Berichtes die am weitesten in die Zukunft reichende Prognose, jedoch blieb die inzwischen beschlossene und teilweise bereits wirksame Unternehmensteuerreform unberücksichtigt. Vor diesem Hintergrund werden die dem Arbeitskreis Steuerschätzung im Herbst 2007 übermittelten Prognosewerte des Bundesfinanzministeriums für die Ausfälle durch die Unternehmensteuerreform im Zeitraum 2007 bis 2011 zusätzlich in die Berechnungen einbezogen.

Für den Zeitraum 2007 bis 2011 hätte alternativ auch die regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2007 verwendet werden können. Allerdings abstrahiert die Regionalisierung von

der gerade für Mecklenburg-Vorpommern wichtigen demografischen Entwicklung. Zudem ist die regionalisierte Steuerschätzung nicht allgemein verfügbar und genügt von daher nicht der Anforderung der Transparenz. Aus diesen Gründen wird von einer Verwendung der regionalisierten Steuerschätzung abgesehen.

Die Berücksichtigung der Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzung und der erwarteten Ausfälle durch die Unternehmensteuerreform bei der Fortschreibung erfolgt technisch durch eine Anpassung der Steuerquoten, also des unterstellten Verhältnisses von Aufkommen zum Bruttoinlandsprodukt. Den Ausgangspunkt bilden die tatsächlichen Steuereinnahmen unterschieden nach den Landessteuereinnahmen ohne Umsatzsteuer, der Umsatzsteuer selbst und den Gemeindesteuern jeweils im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in 2006. Diese Steuerquoten werden entsprechend der Prognose des Arbeitskreises über die Entwicklung der Steuereinnahmen im Verhältnis zur unterstellten Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes für die Jahre 2007 bis 2011 angepasst. Dabei werden die Steuerquoten für Landes- und Gemeindesteuereinnahmen für jedes Land mit einheitlichen Faktoren für die Länder im Gebiet A bzw. im Gebiet B angepasst, wobei die Abschläge für die Unternehmensteuerreform gemäß den Regelungen über die Steueraufteilung berücksichtigt werden.¹⁰ Die Steuerquote für die Umsatzsteuer wird auf Basis der Entwicklung des Gesamtaufkommens angepasst.

Die Fortschreibung erfolgt dann zunächst für den Zeitraum 2007 bis 2011. Für jedes Bundesland wird anhand der prognostizierten Steuerquote eines Bundeslandes und der prognostizierten Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes im betreffenden Bundesland das erwartete Aufkommen errechnet. Für den Zeitraum 2012 bis 2020 wird dann einheitlich die für 2011 prognostizierte Steuerquote verwendet.

¹⁰Für die Gewerbesteuer beispielsweise wird berücksichtigt, dass Ausfälle bei der Gewerbesteuer über die Gewerbesteuerumlage nicht nur Gemeinde- sondern auch Landeshaushalte betreffen, wobei für Gebiet A und B nicht nur gemäß der Vorlage des BMF spezifische Ausfälle ermittelt werden, sondern auch die für die beiden Gebiete spezifischen Gewerbesteuerumlageanteile berücksichtigt werden. Bei Einkommensteuer und Zinsabschlagsteuer werden die Ausfälle gemäß des Gemeindeanteils und des Länderanteils bei den beiden Ebenen berücksichtigt. Ebenso wird bei der Körperschaftsteuer der Länderanteil eingestellt.

Die Berechnungen unterstellen dabei ab 2011 ein bundesweit einheitliches konstantes *Produktivitätswachstum* von 1,5%. Dies entspricht den laufenden Projektionen zum Tragfähigkeitsbericht des BMF¹¹ und wird auch durch empirische Studien bestätigt (Röhn und Eicher, 2007). Was die Inflationsprognose angeht, richten wir uns wie in der Literatur üblich nach der Strategie der Europäischen Zentralbank und beziffern die zu erwartende *Inflationsrate* mit einem Wert von 1,9%.

Unter Zugrundelegung der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird auch die demografische Entwicklung in den Ländern berücksichtigt.¹² Auf der Basis der demografischen Entwicklung wird für die Zwecke der Simulation die zu erwartende regionenspezifische Entwicklung bei der Erwerbstätigkeit ermittelt, was im Betrachtungszeitraum zu einer regional differenzierten wirtschaftlichen Entwicklung führt. Die *Erwerbstätigenentwicklung* wird auf Basis der alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbstätigenquoten¹³ ermittelt. Diese werden auf die regionalisierte altersgruppen- und geschlechtsspezifische Bevölkerungsprognose angewendet.

Das verwendete Verfahren ist somit als eine Modifikation der für Tragfähigkeitsanalysen üblichen Vorgehensweise aufzufassen, die von der konjunkturellen Entwicklung weitgehend abstrahiert. Die bei dieser Vorgehensweise problematische Abhängigkeit vom Basisjahr (hier 2006) wird indessen durch die Berücksichtigung der Ergebnisse der Steuerschätzung abgemildert. Im Unterschied zur Steuerschätzung wird weniger Gewicht darauf gelegt, die konjunkturellen Effekte am aktuellen Rand abzubilden. Um die Konsistenz zur Steuerschätzung zu wahren, werden allerdings im Hinblick auf die Inflations- und Produktivitätsentwicklung der Jahre 2007 bis 2011 die Projektionsansätze entsprechend der Tragfähigkeitsanalyse durch die bei der Steuerschätzung unterstellten Vorgaben ersetzt. So schlagen sich nicht allein Unterschiede in der demografische Entwicklung sondern zumindest am Be-

¹¹Vgl. Modellrechnung zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (Werdning, 2007).

¹²Datengrundlage: Variante 1-W1 der 11. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes.

¹³Vgl. Werdning und Kaltschütz (2005).

ginn des Untersuchungszeitraums auch konjunkturelle Schwankungen in der Entwicklung nieder.

Simulation des Länderfinanzausgleichs. Auf Grundlage dieser Datenbasis wird zunächst der *Länderfinanzausgleich* in einem dreistufigen Verfahren simuliert:¹⁴

1. In einem ersten Schritt wird die Umsatzsteuerverteilung unter Berücksichtigung der Ergänzungsanteile berechnet (§ 1 FAG). Die Summe aus den Umsatzsteueranteilen und den prognostizierten Länder- und Gemeindesteuern ergibt dann für jedes Jahr im Betrachtungszeitraum die Finanzkraft eines Landes (Finanzkraftmesszahl, § 6 Abs. 1 FAG).
2. In einem weiteren Schritt wird die Ausgleichsmesszahl (§ 6 Abs. 2 FAG) mit Hilfe der länderspezifischen Bevölkerungsprognose ermittelt. Der Quotient aus Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl ergibt die Finanzkraftrelation eines Landes. Auf dieser Basis werden dann nach den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes bzw. des Solidarpaktfortführungsgesetzes¹⁵ die Beiträge und Zuweisungen des Länderfinanzausgleichs im engen Sinne für jedes Jahr im Betrachtungszeitraum berechnet (§ 10 FAG).
3. Die Berechnung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2 FAG) stellt die letzte Stufe der Simulation dar. Dabei wird für finanzschwache Länder die Höhe der jährlichen finanzkraftabhängigen Zuweisungen durch den Bund berechnet.

Mit Hilfe der oben beschriebenen Simulationen werden sämtliche Zuweisungen und Beiträge berechnet, die im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Betrachtungszeitraum bis 2020 unter den nach heutigem Kenntnisstand gültigen Regelungen anfallen.

¹⁴Vgl. Büttner, Hauptmeier und Schwager (2006).

¹⁵Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG) vom 20.12.2001.

Tabelle 3.2: Varianten der Projektion

	Variante A	Variante B	Variante C
SoBEZ gemäß § 11 Abs. 3 S. 4 FAG	ab 2018 keine Anrechnung	nach 2018 volle Anrechnung	wie A
Freibetrag gemäß § 5 Abs. 1 FAG MV	ab 2018 kein Freibetrag	nach 2018 keine Änderung	wie A
SoBez gemäß § 11 Abs. 3a FAG	ab 2011 Anpassung	wie A	entfällt ab 2011
Freibetrag gemäß § 5 Abs. 1 S. 5 FAG MV	ab 2011 Anpassung	wie A	entfällt ab 2011

Bei der Prognose der *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen* (SoBEZ) ergeben sich indessen weitere Fragen. Die Zuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten werden in der gemäß § 11 Abs. 3 FAG festgelegten Entwicklung für die Fortschreibung übernommen und laufen zum Jahre 2019 aus. Nun berücksichtigt der Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern zwar diese Mittel, zugleich ist aber ein Freibetrag von EUR 355,553 Mio. vorgesehen obschon die Mittel schon im Jahre 2017 nur unwesentlich höher sind und im Jahre 2018 schließlich darunter liegen. Eine mögliche Annahme für die Prognose ist von daher, dass eine Anrechnung dieser Zuweisungen ab 2018 unterbleibt. Nun sind aber auch alternative Szenarien denkbar. Um das Spektrum der Möglichkeiten darzustellen und vor allem den Einfluss der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auf die Einnahmenverteilung aufzuzeigen wird in der Analyse zugleich ein alternatives Szenarium errechnet, bei welchem der Freibetrag lediglich als konstanter Abzugsbetrag von den Landeseinnahmen geführt wird.

Eine ähnliche Problematik ergibt sich bei der Behandlung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit, über die im Jahre 2010 im Hinblick auf die Vergabe ab 2011 neu entschieden werden soll (§ 11 Abs. 3a S. 3 FAG). Auch bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung soll in den Jahren 2008, 2013 und 2018 im Hinblick auf die Vergabe im jeweils übernächsten Jahr eine Anpassung erfolgen (§ 11 Abs. 4 S. 2 FAG). Dem Gutachter stellt sich hier die im Rahmen einer Status-Quo-Prognose eigentlich wesensfremde Aufgabe, eine Prognose bezüglich des politischen Entscheidungsprozesses auf Bundesebene zu treffen. Geht man davon aus, dass Unterschiede in der Arbeitslosigkeit ebenso fortbestehen wie die heutige Ländergliederung, erscheint es unwahrscheinlich, dass diese Mittel vollständig wegfallen. Dennoch bleibt die Frage zu beantworten, in welcher Höhe die Mittel ab 2011 bzw. ab 2010, 2015 und 2020 anzusetzen sind. Die politische Ökonomie legt nahe, dass die Stimmengewichte in der bestimmenden Kammer, also dem Bundesrat, entscheidend sind. Demnach wäre von einer Beibehaltung der Verteilungsschlüssel auszugehen, kombiniert mit einer leichten Anpassung nach oben in Folge der wirtschaftlichen Entwicklung. Um die Konsistenz zu den übrigen Modellkomponenten zu wahren, wird für die Prognose unterstellt, dass eine Anpassung so erfolgt, dass die im Zeitpunkt der Verhandlung bestehenden Relationen zum Bruttoinlandsprodukt beibehalten werden.

Bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit bezieht sich der Prüfauftrag im Gesetz nicht nur auf die Frage nach der Höhe der Mittel sondern auch auf die Frage, ob überhaupt noch Zuweisungen über 2010 hinaus erfolgen. Von daher ist die Verhandlungsposition hier sicherlich etwas schwächer. Um das Spektrum der Möglichkeiten aufzuzeigen, wird in der Analyse deswegen ein weiteres alternatives Szenarium errechnet, bei dem diese Zuweisungen entfallen. Allerdings ergibt sich in jedem Fall die Frage, ob dann auch der Freibetrag für die Ermittlung der Landeseinnahmen gemäß § 5 Abs. 1 S. 4 und 5 FAG MV geändert wird. Im Basisszenarium wird der Einfachheit halber eine prozentuale Anpassung entsprechend

Tabelle 3.3: Entwicklung der SoBEZ und der Freibeträge (in TEUR)

Jahr	§ 11 FAG		§ 11 FAG		§ 5 FAG MV			
	Abs. 3 (Soli.II)	Abs. 4 (Pol.F.)	Abs. 3a (Str.Alo.)		Abs. 1 S. 4 (Soli.II)		Abs. 1 S. 5 (Str.Alo.)	
Variante	jede		A + B	C	A + C	B	A + B	C
2006	1.104.368	61.355	128.000	128.000	355.553	355.553	107.000	107.000
2007	1.093.594	61.355	128.000	128.000	355.553	355.553	107.000	107.000
2008	1.077.433	61.355	128.000	128.000	355.553	355.553	107.000	107.000
2009	1.002.012	61.355	128.000	128.000	355.553	355.553	107.000	107.000
2010	921.205	62.363	128.000	128.000	355.553	355.553	107.000	107.000
2011	845.785	62.363	129.338	0	355.553	355.553	108.118	0
2012	764.977	62.363	129.338	0	355.553	355.553	108.118	0
2013	689.557	62.363	129.338	0	355.553	355.553	108.118	0
2014	608.749	62.363	129.338	0	355.553	355.553	108.118	0
2015	533.329	63.326	129.338	0	355.553	355.553	108.118	0
2016	452.522	63.326	129.338	0	355.553	355.553	108.118	0
2017	377.101	63.326	129.338	0	355.553	355.553	108.118	0
2018	296.294	63.326	129.338	0	* 296.294	355.553	108.118	0
2019	220.874	63.326	129.338	0	* 220.874	355.553	108.118	0
2020	0	64.416	129.338	0	0	355.553	108.118	0

Variante B unterscheidet sich von Variante A nur in der Anrechnung der SoBEZ gemäß § 5 Abs. 1 S. 5 FAG MV. Variante C unterscheidet sich von Variante A in der Annahme über den Wegfall der SoBEZ gemäß § 11 Abs. 3a FAG mit einer entsprechenden Änderung von § 5 Abs. 1 S. 5 FAG MV. Die mit * gekennzeichneten Werte sind nur rechnerisch eingestellt, um die Anrechnung der Mittel gemäß §11 FAG Abs. 3 aufzuheben.

der Anpassung der Zuweisungen vorgenommen. Im alternativen Szenarium (Variante C) wird dem Wegfall der Mittel entsprechend auch ein Wegfall des Freibetrags unterstellt.

Zur Abbildung der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen und deren Berücksichtigung im Finanzausgleich werden demnach drei Varianten gerechnet. Eine Übersicht der Annahmen liefert Tabelle 3.2. Tabelle 3.3 liefert die zugehörigen Zahlenwerte.

3.2.2 Ergebnisse

Die Fortschreibung deutet auf eine ungünstige Einnahmeentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern hin. Insbesondere lassen sich zwei Faktoren isolieren, die eine merkliche Verschlechterung der Einnahmesituation erwarten lassen: Zum einen macht sich der schrittweise Rückgang der Solidarpaktmittel in der Einnahmeentwicklung des Landes bemerkbar. Zum anderen ist infolge des demografischen Wandels von einem beträchtlichen Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung innerhalb Mecklenburg-Vorpommern auszugehen. Letzteres wiederum dämpft das Wirtschaftswachstum und damit die Entwicklung der Steuereinnahmen auch in Pro-Kopf Größen. Diese Entwicklung wird indessen durch die automatischen Ausgleichsmechanismen des Finanzausgleichs aufgefangen, was in der Simulation berücksichtigt wird.

Ein zentraler Basiswert für die Fortschreibung ist die nominale Entwicklung des *Bruttoinlandsprodukts*. Das nominale Bruttoinlandsprodukt wächst demnach zwar kontinuierlich von ca. EUR 33,17 Mrd. im Jahr 2007 auf ca. EUR 40,75 Mrd. in 2020 (vgl. Abbildung 3.1). Der positive Trend ist jedoch vornehmlich nominal. Die entsprechende nominale Wachstumsrate verzeichnet aufgrund der demografischen Entwicklung einen Rückgang über den Beobachtungszeitraum (vgl. Abbildung 3.2). Während sie 2007 noch bei einem Wert von ca. 2% liegt, ist sie im zweiten Jahrzehnt deutlich geringer und beläuft sich im Jahr 2020 auf ca. 1,7%. Wie oben ausgeführt entsprechen für den Zeitraum bis 2011 die Annahmen

Abbildung 3.1: BIP-Entwicklung

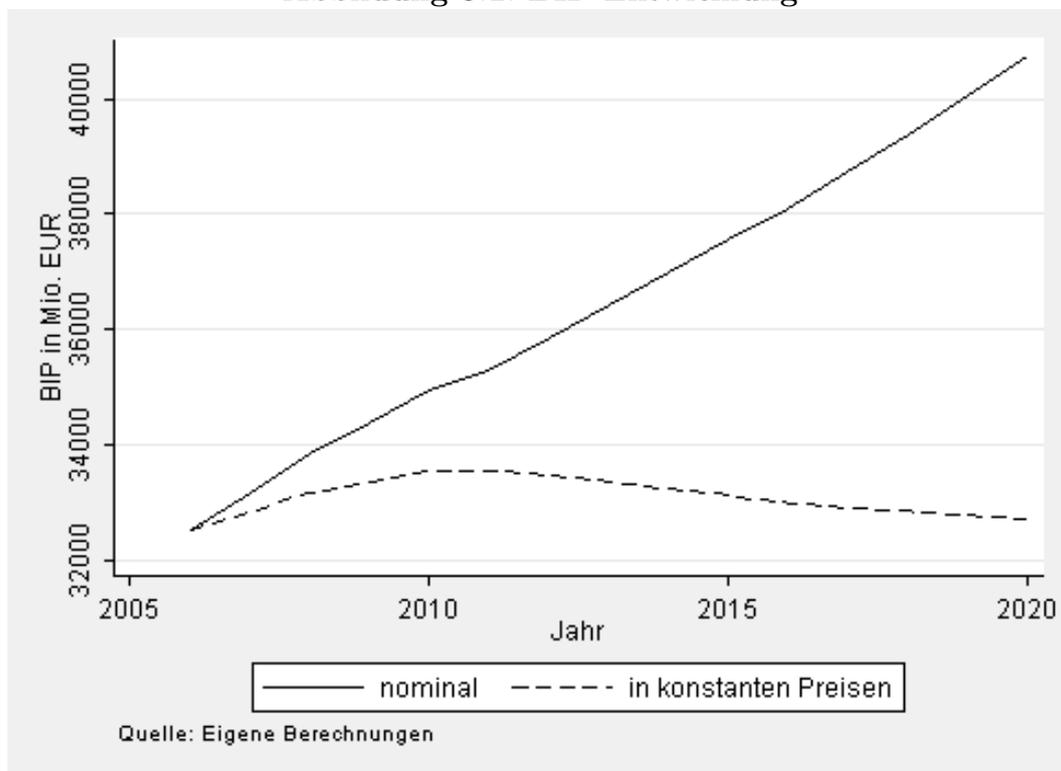


Abbildung 3.2: BIP-Wachstumsrate

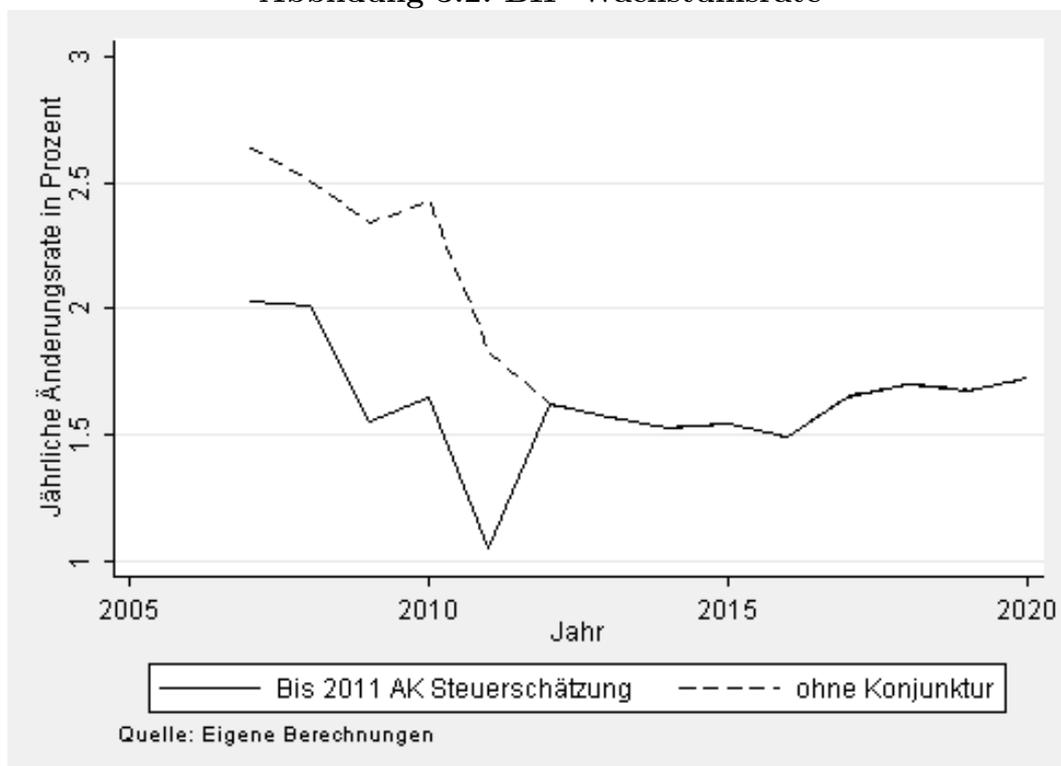
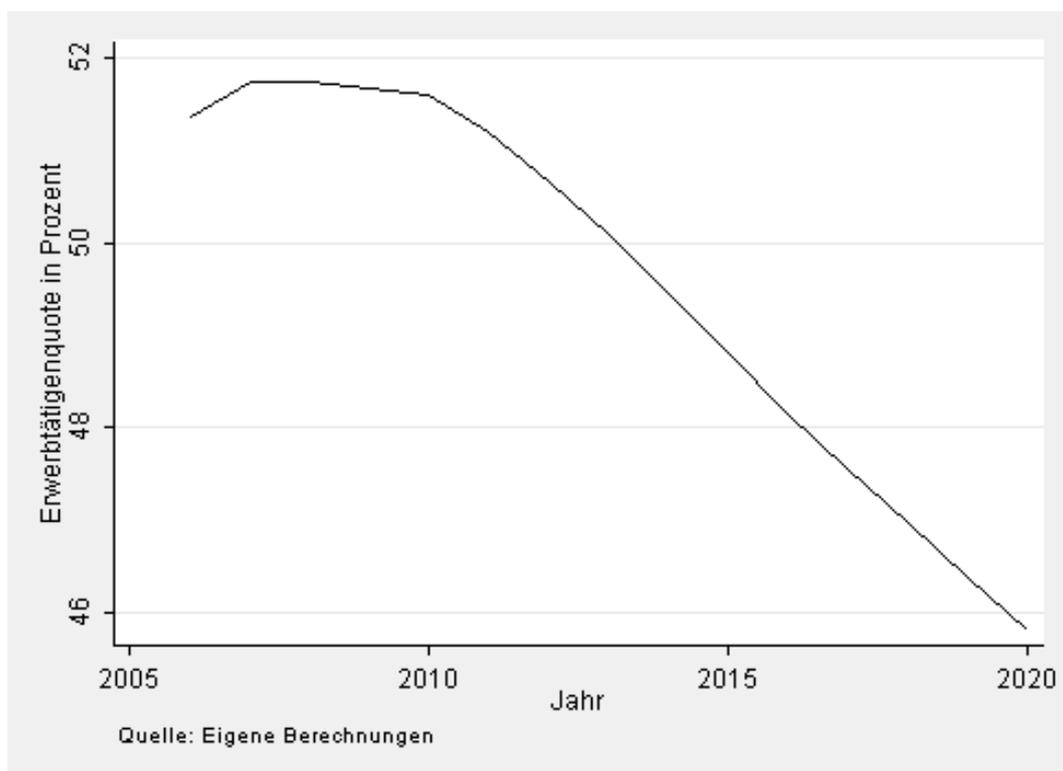


Abbildung 3.3: Entwicklung der Erwerbstätigenquote



bezüglich Inflation und Produktivitätswachstum den Vorgaben, mit denen der Arbeitskreis Steuerschätzung gearbeitet hat. Ab 2012 wird demgegenüber mit konstanten Raten gearbeitet. Einen Eindruck von dem Einfluss der von der mittelfristigen Projektion abweichenden Annahmen bezüglich der Entwicklung bis 2011, die der Arbeitskreis Steuerschätzung verwendet hat, liefert der Vergleich mit der Entwicklung bei konstantem Wachstum von Inflation und Produktivität. Wie die gestrichelte Linie in Abbildung 3.2 zeigt, würde die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts bis zum Jahr 2010 ohne konjunkturelle Einflüsse etwa einen halben Prozentpunkt höher liegen.

Ab 2011 ist die Projektion dann ausschließlich durch die Entwicklung der Erwerbstätigkeit bestimmt. Diese ist durchgehend rückläufig; die jährlichen Veränderungsraten liegen zwischen -0,76% und -1,91%. Diese Tendenz reflektiert einen demografisch bedingten Rückgang der Erwerbstätigenquote ab 2010 (vgl. Abbildung 3.3).

Wie Abbildungen 3.4 und 3.5 zu entnehmen ist, verzeichnen die *Steuereinnahmen* der Gemeinde- und Landesebene ebenfalls einen kontinuierlichen Anstieg. Für 2008 zeigt sich bei den Gemeindesteuern ein Einbruch, der durch die Unternehmensteuerreform verursacht wird. Bei den Landessteuereinnahmen wirkt sich die Reform demgegenüber eher in Form eines Abflachens der Entwicklung aus. Ein leichter “Knick” in den Kurven ist jeweils im Jahre 2012 zu beobachten: Dies folgt aus der Umstellung der Fortschreibung von den Vorgaben der Steuerschätzung auf die Annahmen der mittelfristigen Prognose. Es fällt demnach auf, dass die Entwicklung auf Basis der Steuerschätzung oberhalb der Entwicklung liegt, die sich allein auf Basis der nominalen BIP-Fortschreibung ergeben würde.

Das *Verhältnis zwischen Landes- und Gemeindeeinnahmen* ist durch eine vergleichsweise günstigere Entwicklung bei den Gemeinden gekennzeichnet. Abbildung 3.6 vergleicht die Entwicklung der Einnahmen beider Ebenen vor Umverteilung der Finanzmittel im Zeitverlauf. Ab 2008 zeigt sich, dass die prozentualen jährlichen Änderungsraten der Landeseinnahmen durchweg unter denen der Gemeindeebene liegen. Je nach Variante ergibt

Abbildung 3.4: Fortschreibung der Gemeindesteuereinnahmen

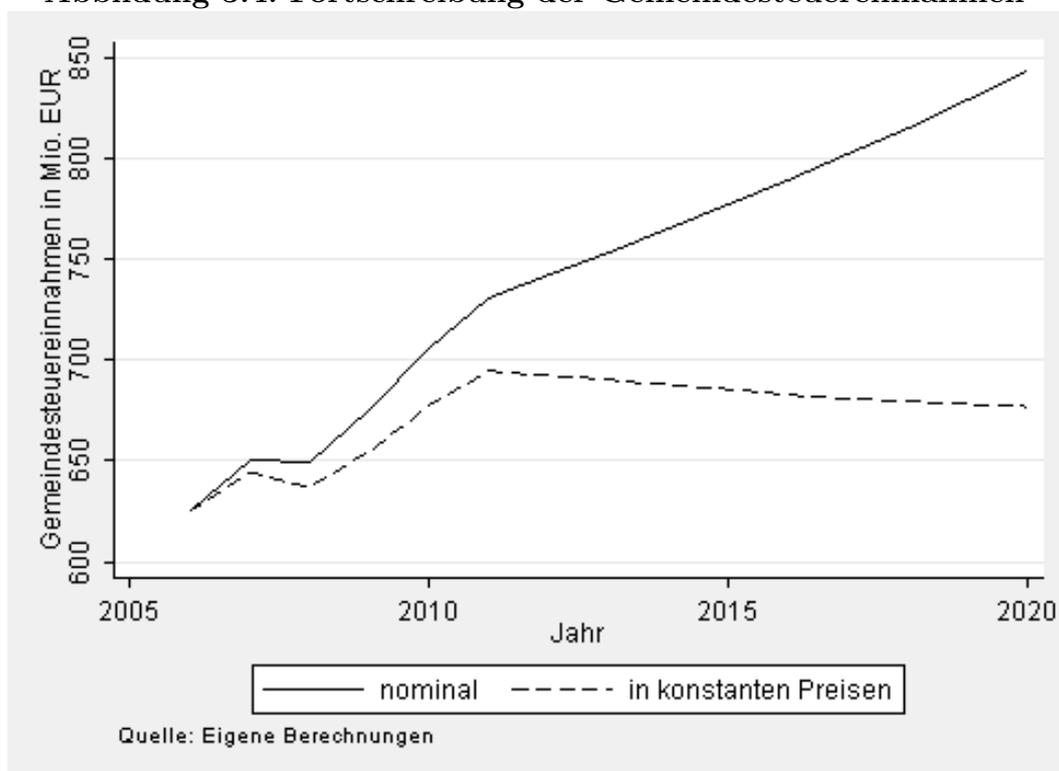


Abbildung 3.5: Fortschreibung der Landessteuereinnahmen

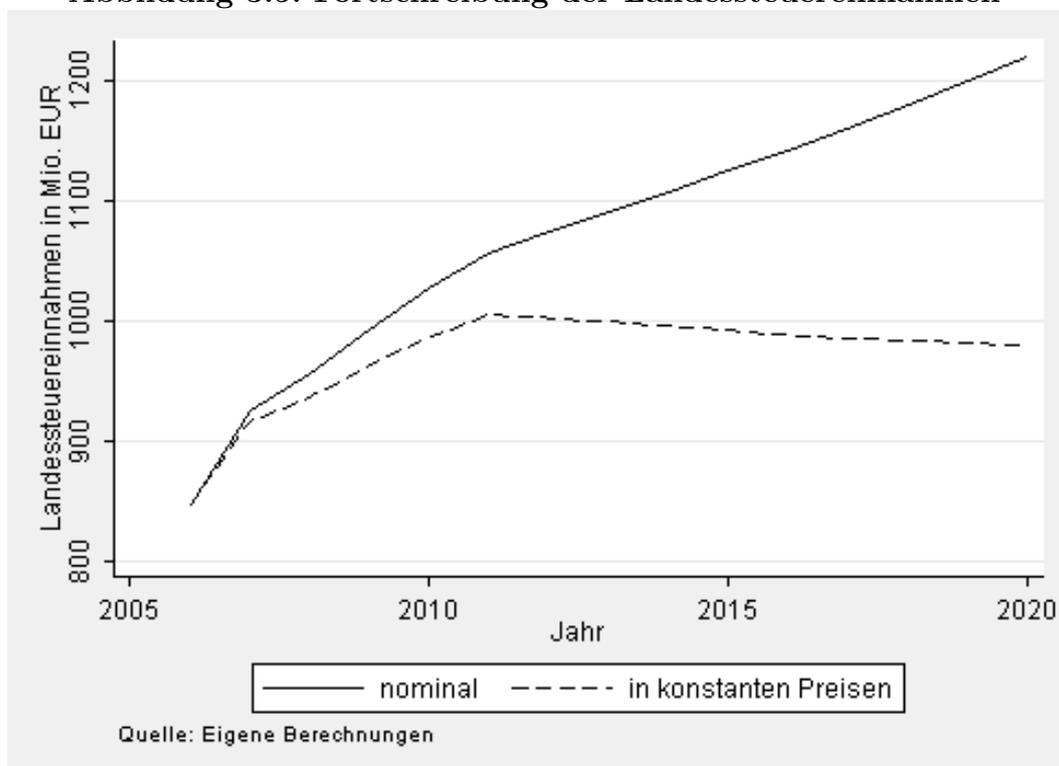
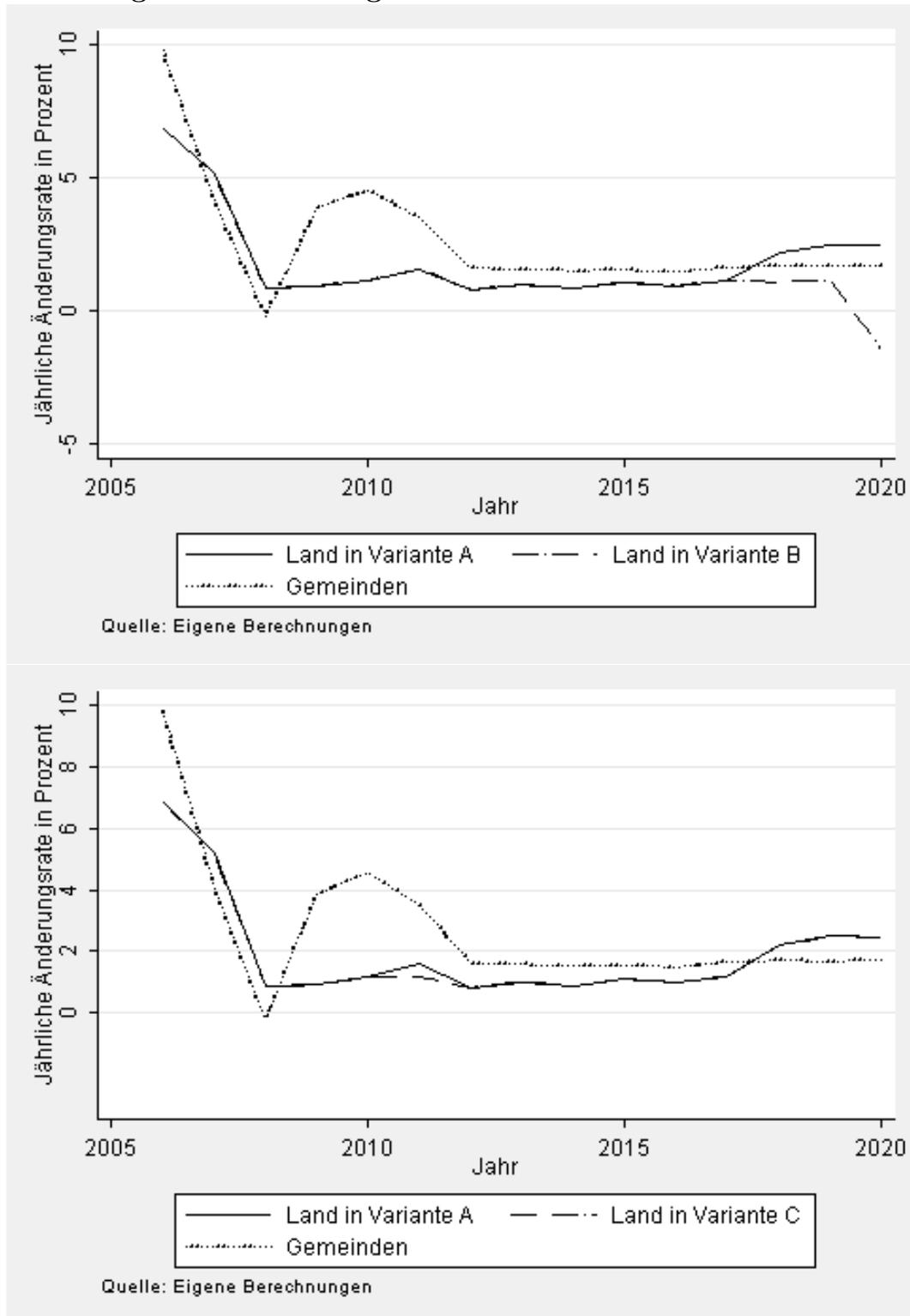


Abbildung 3.6: Entwicklung der anzurechnenden Gesamteinnahmen



sich erst ab 2018 ein anderes Bild. Die Variante B¹⁶ ist getrieben von der Entwicklung bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen insbesondere für die teilungsbedingten Sonderlasten (nach § 11 Abs. 3 FAG), die bis 2020 auslaufen. Wird allerdings schon ab 2018 auf eine Anrechnung dieser Mittel im Hinblick auf den höheren Freibetrag verzichtet, ergibt sich ab 2018 eine leicht positivere Entwicklung bei den Landeseinnahmen. Aufgrund des Freibetrags gemäß § 5 Abs. 4 FAG MV sind indessen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen der strukturellen Arbeitslosigkeit (§ 11 Abs. 3a FAG) unerheblich. Sollten sie ab 2011 wegfallen, ergibt sich für die Landesebene, wie Variante C¹⁷ zeigt, lediglich eine einmalig schlechtere Entwicklung in diesem Jahr.

Es wird aber deutlich, dass der Grund für die unterschiedlichen Entwicklungen zumindest ab 2011 nicht in den Steuereinnahmen der beiden Ebenen liegt, die sich in diesem Zeitraum recht ähnlich entwickeln; die Gesamteinnahmen der Landesebene fallen jedoch durch den Rückgang der *vertikalen Zuweisungen an das Land* bestehend aus Länderfinanzausgleich, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (vgl. Abbildung 3.7). Im Übrigen lässt sich Abbildung 3.8 entnehmen, dass der Rückgang der vertikalen Zuweisungen primär dem Auslaufen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zuzuschreiben ist: Während nämlich die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und das Aufkommen aus dem Länderfinanzausgleich leicht ansteigen, fallen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen stark.

Wie zu erwarten fällt im Ergebnis die *Verbundquote* bis zum Jahre 2018. In der Variante A steigt sie ab 2018 wieder an, was aber lediglich der Abschirmwirkung des Freibetrags gemäß § 5 Abs. 4 FAG MV zuzuschreiben ist und keine Einnahmenverbesserung der Landesebene widerspiegelt. Der Ausgangswert für 2007 beträgt ca. 25,18%. Das Minimum ist im Jahre 2017 zu verzeichnen mit ca. 24,22%. In Variante B stellt sich danach noch ein weiterer Rückgang bis auf einen Wert von 23,79% im Jahre 2020 ein (vgl. Abbildung 3.9).

¹⁶Vgl. die obere Grafik in Abbildung 3.6.

¹⁷Vgl. die untere Grafik in Abbildung 3.6.

Abbildung 3.7: Entwicklung der vertikalen Zuweisungen an das Land

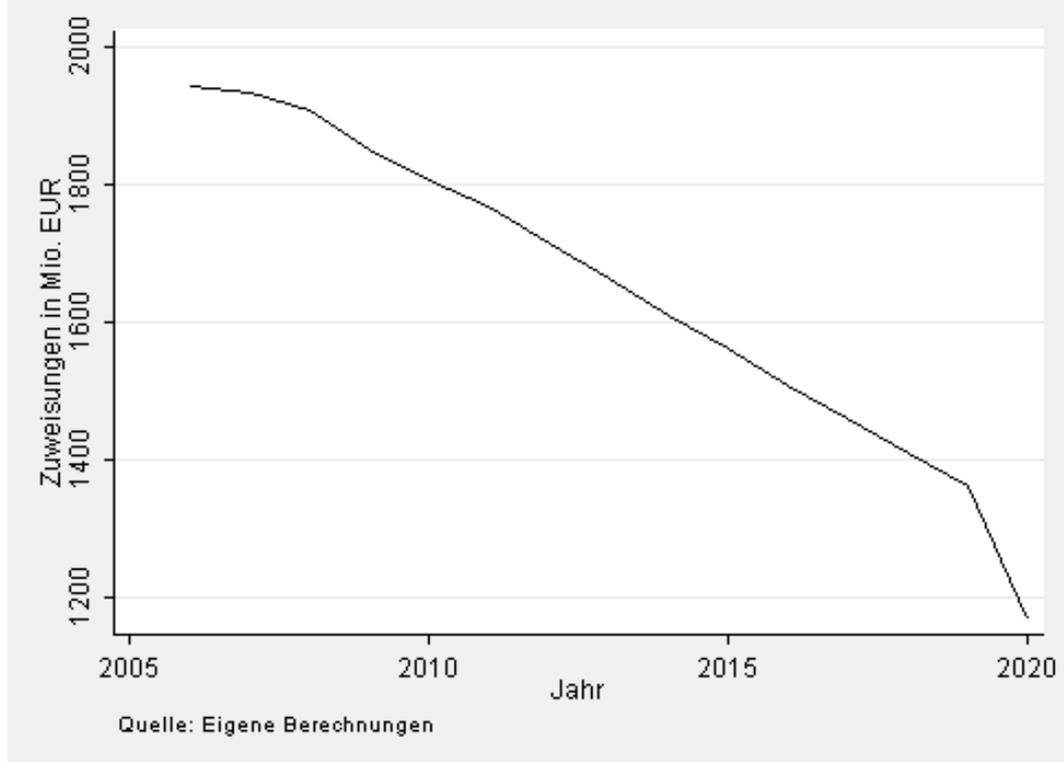


Abbildung 3.8: Die einzelnen vertikalen Zuweisungen an das Land

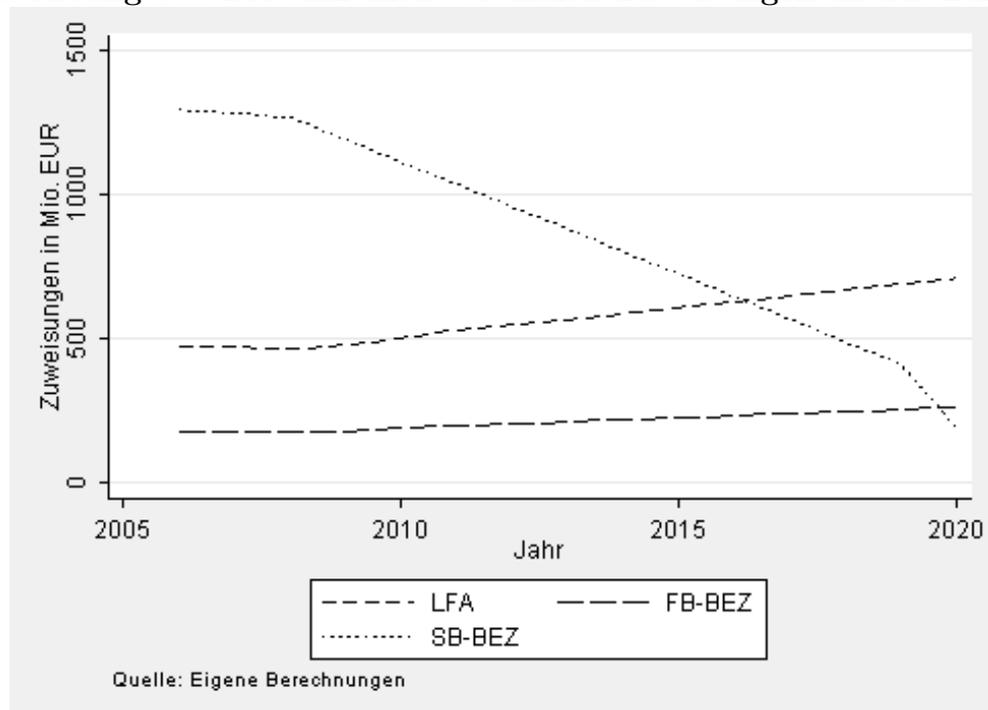


Abbildung 3.9: Fortschreibung der Verbundquote

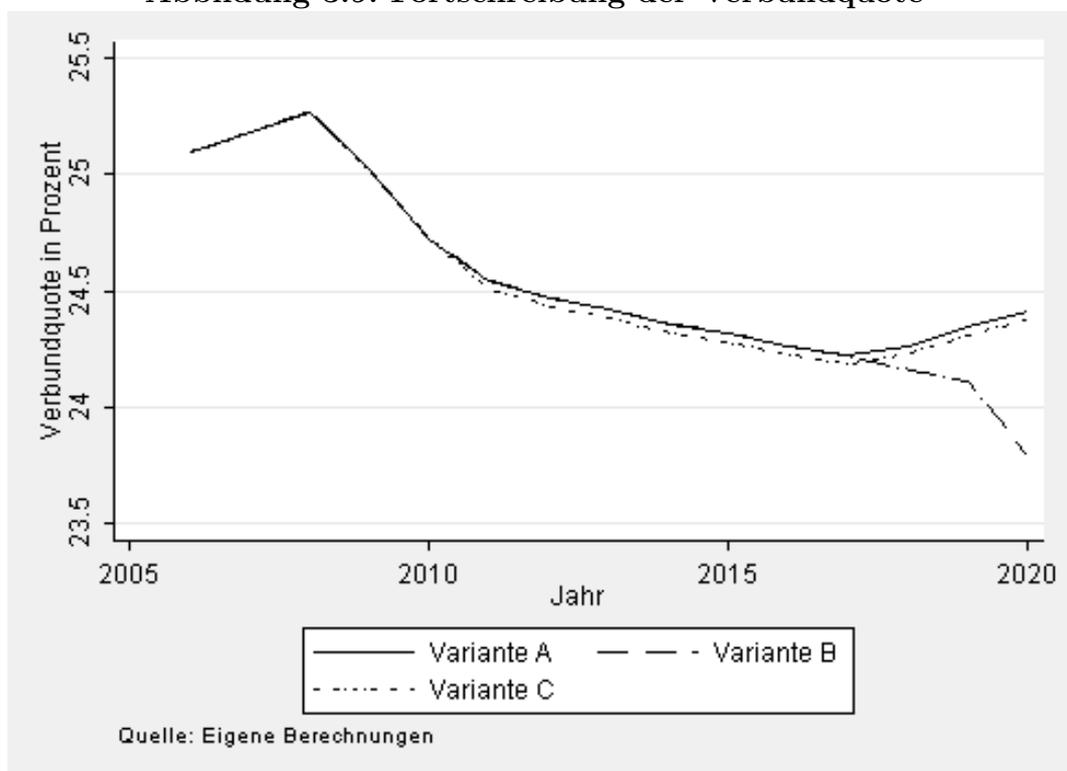


Abbildung 3.10: Fortschreibung der Finanzausgleichsleistungen

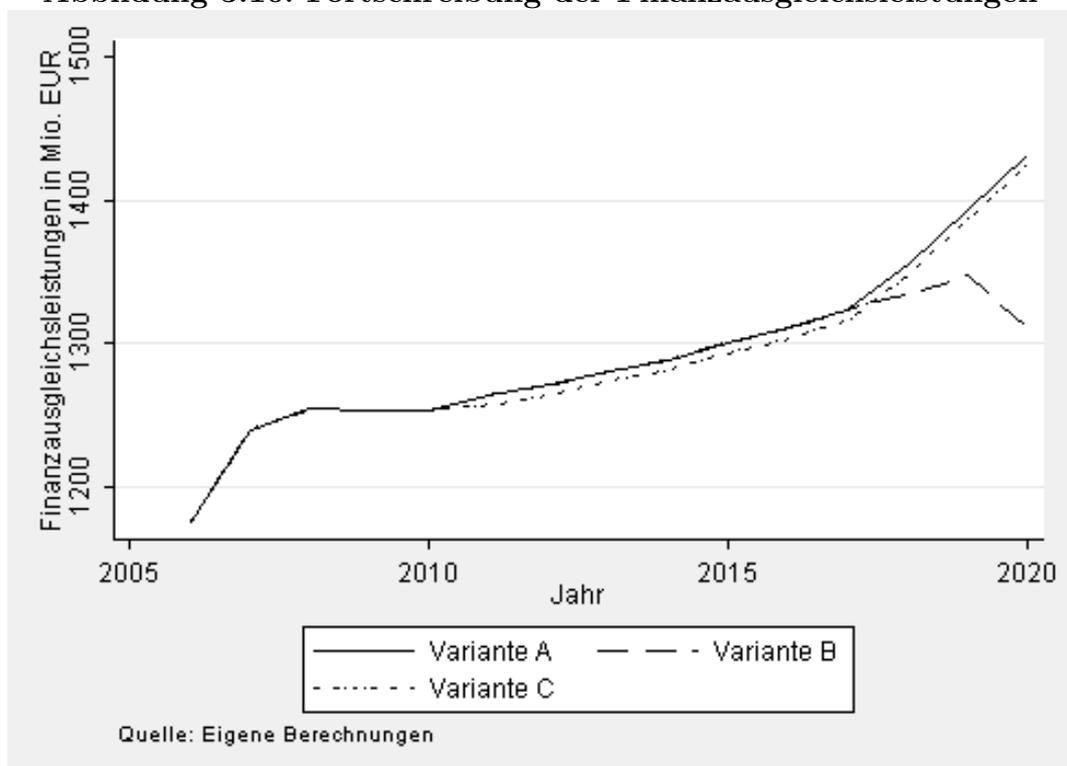
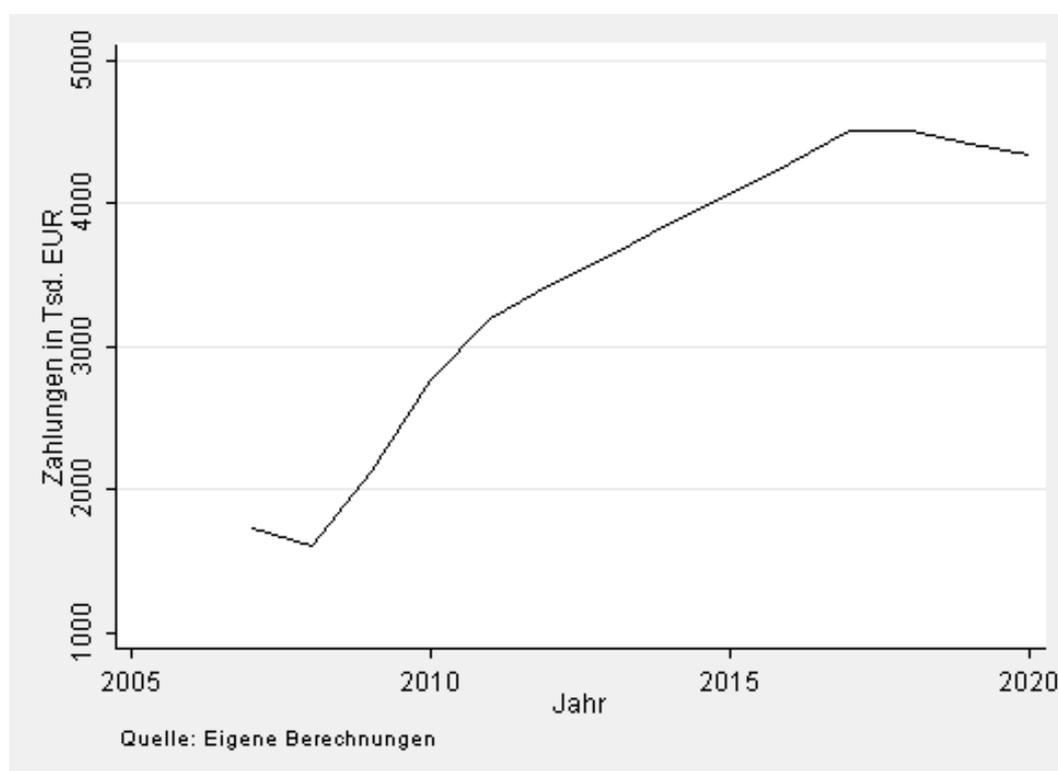


Abbildung 3.11: Fortschreibung des Familienleistungsausgleichs



Die *Finanzausgleichleistungen* im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gemäß dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz betragen im Jahr 2007 EUR 1,239 Mrd. (vgl. Variante A in Abbildung 3.10) und erreichen im Jahr 2020 mit EUR 1,431 Mrd. ihr Maximum. Wenn die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktreform (§ 11 Abs. 3a FAG) im Jahre 2010 auslaufen, ergibt sich eine etwas schwächere Entwicklung auf einen Wert von EUR 1,424 Mrd. im Jahre 2020. Ohne die Abschirmwirkung des Freibetrags ergäbe sich indessen am Ende des Projektionszeitraums ein Rückgang, der das Auslaufen der Solidarpaktmittel reflektiert; rechnerisch ergibt sich dann für 2020 ein Wert von EUR 1,311 Mrd.

Diese Zahlungen werden gemäß § 5 Abs. 4 S. 2 FAG MV um einen verrechnungsfreien Aufstockungsbetrag von EUR 20 Mio. durch das Land erhöht. Zudem erfolgt eine Erhöhung

des Gesamtbetrags um den Aufstockungsbetrag, den das Land im Zusammenhang mit der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs abführt, falls die Verbundquote unterhalb von 26,09% liegt (vgl. Abschnitt 3.1.1.). Dieser wurde im Rahmen der Analyse ebenfalls fortgeschrieben. Dabei ist ein kontinuierlicher Anstieg über den Beobachtungszeitraum zu verzeichnen (vgl. Abbildung 3.11). Der Gesamteffekt dieser Zahlungen ist jedoch quantitativ relativ unbedeutend: So liegen sie im Jahre 2007 bei ca. EUR 1,7 Mio. und steigen bis zum Jahr 2020 auf EUR 4,3 Mio. an.

3.3 Finanzpolitische Schlussfolgerungen

Die bislang gewählte Darstellung der Entwicklung hat zumeist steigende Kurven präsentiert, die wachsende Einnahmen anzeigen. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass eine positive Inflationsrate unterstellt wurde. Dass sich hinter diesen positiven Zahlen doch eine gewisse Problematik verbirgt, verdeutlicht die Darstellung bezogen auf das prognostizierte Bruttoinlandsprodukt.

Wie Abbildung 3.12 zeigt, implizieren die schwachen nominalen Steigerungen bei den Gesamteinnahmen der Gemeindeebene einen deutlichen Rückgang der Quote bezogen auf das BIP. Ein ähnlich starker wenn auch im Volumen deutlich größerer Rückgang findet sich für die Landesebene (vgl. Abbildung 3.13), obschon die Transfers im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (vgl. Abbildung 3.8) die, ohnehin schon durch die Umsatzsteuerverteilung geglättete, Entwicklung abfedern.

Im Ergebnis bedeutet die schwache Einnahmenentwicklung auf beiden Ebenen auch, dass der Finanzausgleich zurückgedrängt wird. Dies wird deutlich, wenn wir die Finanzausgleichsleistungen als Anteil der Gemeindeeinnahmen betrachten (vgl. Abbildung 3.14). Der Finanzierungsanteil des Finanzausgleichs an den Gemeindeeinnahmen fällt demnach von knapp 66 % im Jahre 2008 auf unter 63 % am Ende des Prognosezeitraums zurück.

Abbildung 3.12: Gesamteinnahmen der Gemeindeebene in Einheiten des BIP

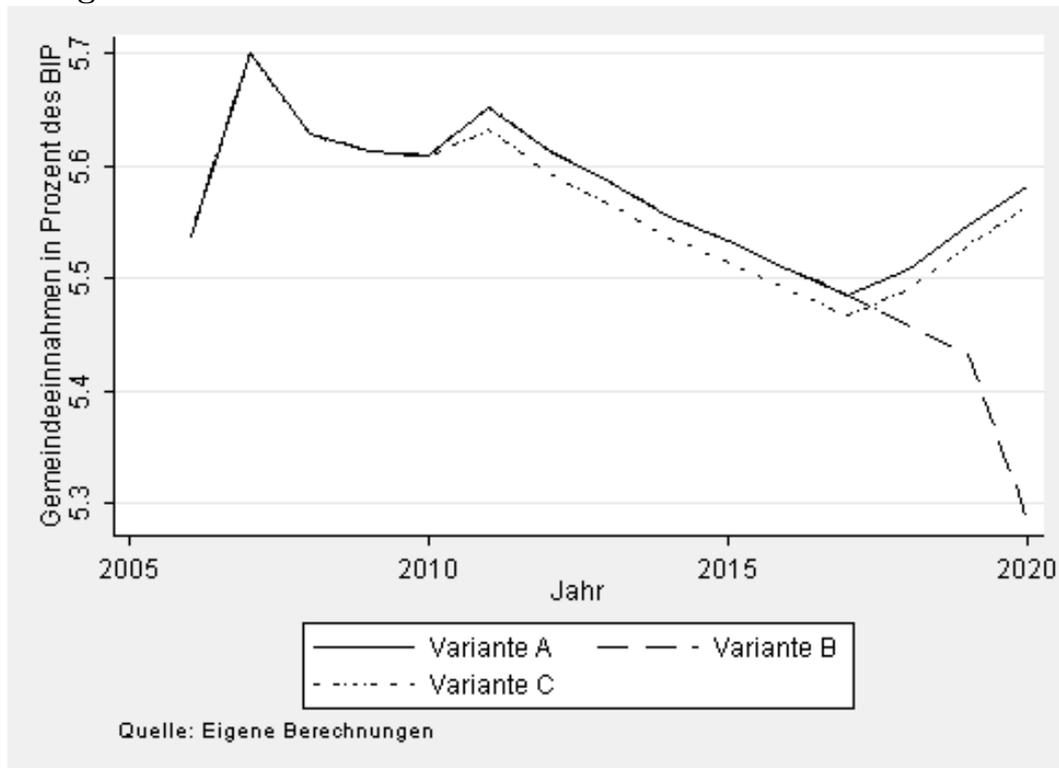


Abbildung 3.13: Gesamteinnahmen der Landesebene in Einheiten des BIP

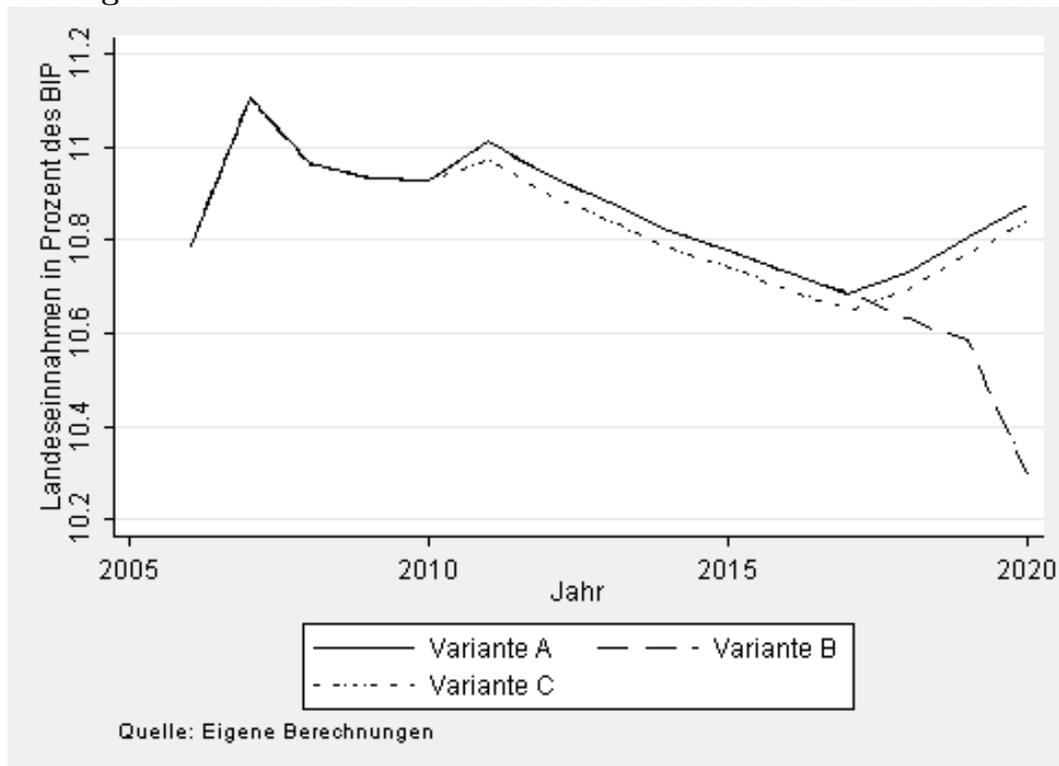
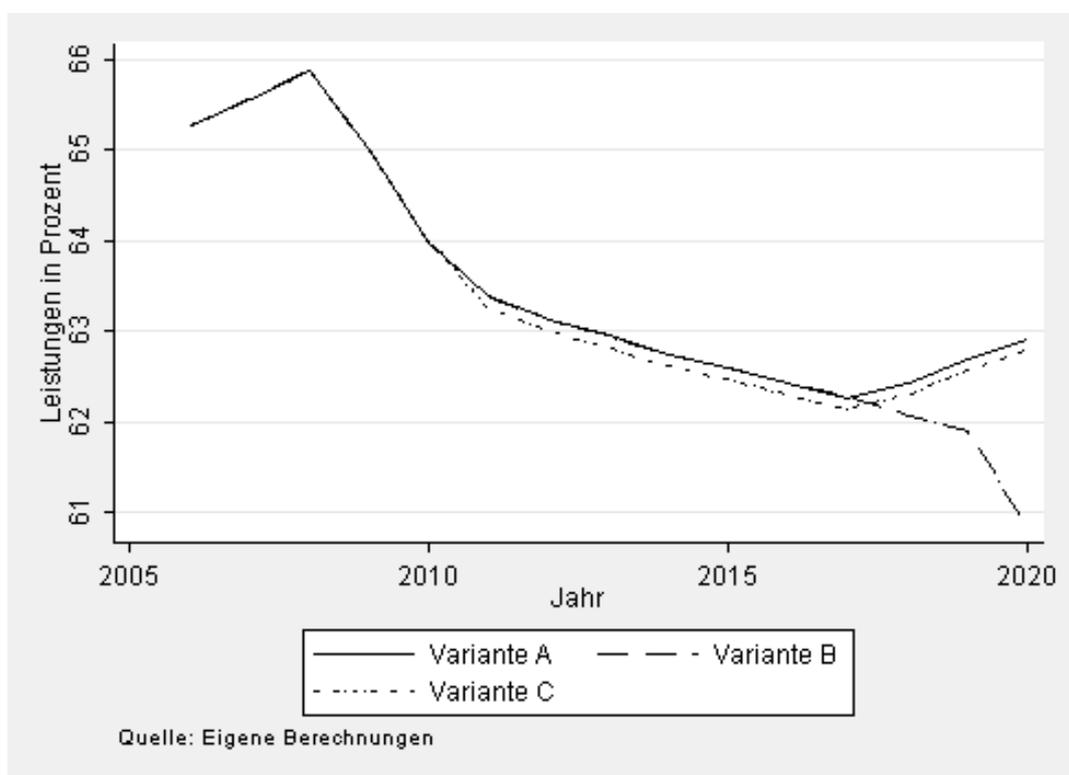


Abbildung 3.14: Finanzausgleichsleistungen als Anteil der Gemeindeeinnahmen



Nun ist die Entwicklung der Gesamteinnahmen der beiden Ebenen Ergebnis einer durch die Verbundquote auf beide Ebenen verteilten Anpassungslast. Um einen Eindruck dieser Lastenteilung zu erhalten, zeigen die Abbildungen 3.15 und 3.16 hypothetische alternative Szenarien (auf Basis der Variante A), bei denen die Anpassungsnotwendigkeiten vollständig einer Ebene angelastet werden, sodass die jeweils andere Ebene ihre Ausgabenpolitik beibehalten kann.

In Abbildung 3.15 zeigt die gestrichelte Kurve die gemäß der Verbundquote prognostizierten Einnahmen des Landes. Wenn aber die vertikale Lastenverteilung so vorgenommen würde, dass die kommunale Ebene ihre Ausgabenpolitik unverändert fortsetzen kann, ergibt sich stattdessen die durchgezogene Kurve. Konkret wird dabei unterstellt, dass die Ausgaben der kommunale Ebene des Jahres 2006 entsprechend der Entwicklung des (nominalen) BIP wachsen.¹⁸ Offenbar könnte das Land unter dieser Prämisse seine Einnahmen zunächst steigern, weil das Land dann von einer positiven Entwicklung bei den Gemeindesteuern profitiert. Die stark negative Entwicklung bei den Landeseinnahmen schlägt später jedoch verstärkt zu Buche, sodass gegen Ende der Periode die Landeseinnahmen niedriger liegen würden als die unter Berücksichtigung der Verbundquote prognostizierten Einnahmen.

Abbildung 3.16 zeigt demgegenüber die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen bei alternativer Aufteilung der Anpassungslasten. Die gestrichelte Linie entspricht wiederum der obigen Prognose, d.h. sie gibt die Einnahmen an, die gemäß der Verbundquote prognostiziert werden. Wenn aber die vertikale Lastenverteilung hypothetisch so vorgenommen würde, dass die Landesebene ihre Ausgabenpolitik unverändert fortsetzen kann, ergibt sich stattdessen die durchgezogene Kurve. Auch hier ergibt sich zunächst eine günstigere Entwicklung, weil die Gemeindeeinnahmen auch von der positiven Einnahmeentwicklung auf der Landesebene profitieren. Zum Ende der Periode kommt es aber auch hier zu einem

¹⁸Für die Zwecke der Analyse wird von einem kurzfristigen Konsolidierungsbedarf abstrahiert. Mit anderen Worten wird angenommen, dass in der Basisperiode 2006 der Haushalt genau ausgeglichen ist.

Absinken gegenüber der Basisprognose.

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz die insgesamt ungünstige Einnahmeentwicklung auf die beiden Ebenen verteilt und zu einer Glättung der Einnahmeentwicklung beiträgt.

Abbildung 3.15: Fortschreibung bei Anpassung über Landeseinnahmen

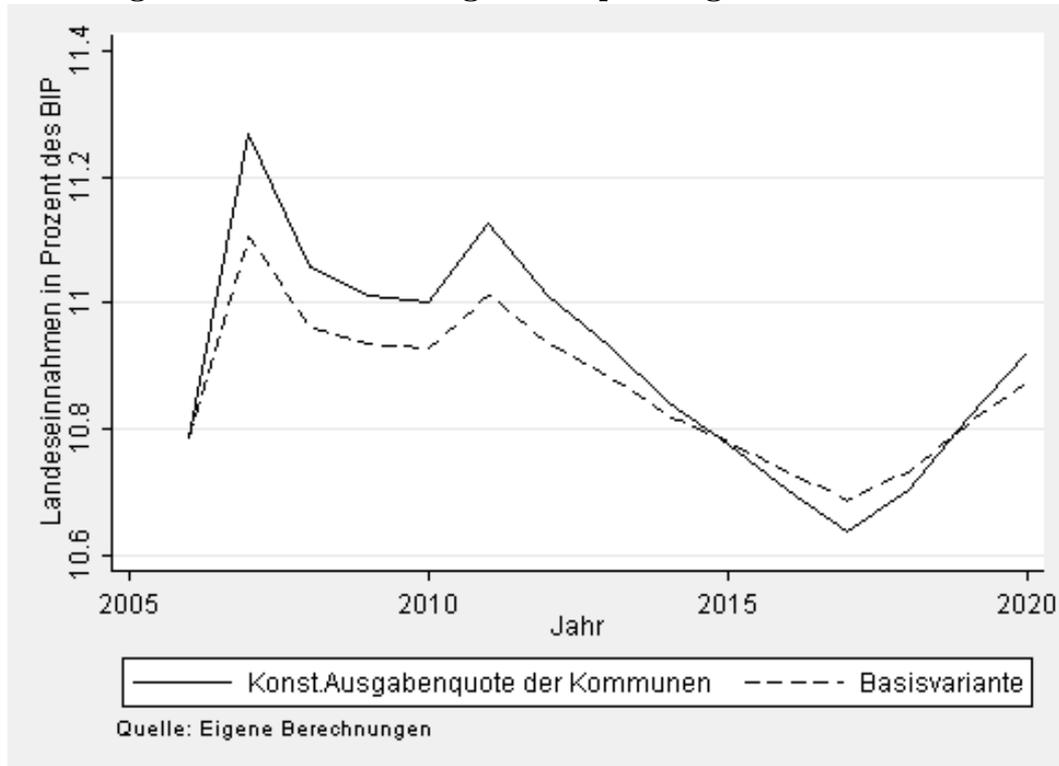
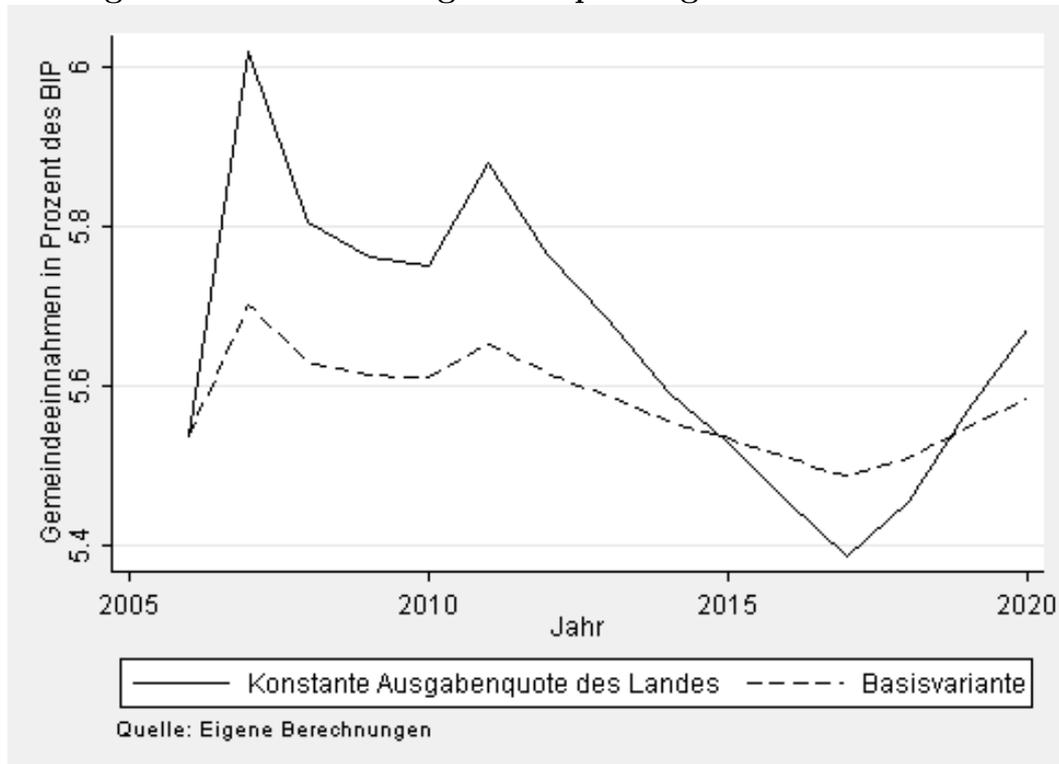


Abbildung 3.16: Fortschreibung bei Anpassung über Gemeindeeinnahmen



Kapitel 4

Aufgabenorientierter kommunaler Finanzausgleich: Das 2-Quellen-Modell

Der bestehende kommunale Finanzausgleich im Land Mecklenburg-Vorpommern regelt die vertikale und die horizontale Verteilung der Mittel mit Bezug auf die von den beteiligten Gebietskörperschaften erzielbaren Einnahmen. Alternativ zu einem derartigen *finanzkraftorientierten* kommunalen Finanzausgleich könnte die Finanzverteilung auch an den von den einzelnen Körperschaften zu leistenden Aufgaben und den dazu notwendigen Ausgaben ausgerichtet werden. Die Idee eines solchen *aufgabenorientierten* kommunalen Finanzausgleichs wird in der finanzpolitischen Diskussion unter der Bezeichnung “2-Quellen-Modell” vorgeschlagen.¹ Dieses sieht vor, separate Zuweisungssysteme für die Pflichtaufgaben und die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der kommunalen Ebene einerseits (“Quelle 1”) und für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben andererseits (“Quelle 2”) zu etablie-

¹Siehe Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern und Deiters (o.J.), Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern (2006).

ren. Die Zuweisung der ersten Quelle soll dabei so bemessen werden, dass sie zusammen mit einem Minimum an Steuerkraft, über das alle Städte und Gemeinden verfügen, die zur Erfüllung der Pflichtaufgaben und der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises notwendigen Ausgaben abdeckt. Nur im Bereich der freiwilligen Ausgaben, in Quelle 2, soll ein finanzkraftabhängiger Ausgleich erfolgen.

In diesem Kapitel werden Chancen und Grenzen eines solchen aufgabenorientierten Finanzausgleichs analysiert. Dazu werden zunächst mögliche Operationalisierungen des Begriffs der "notwendigen Ausgaben" vorgestellt. Für deren Quantifizierung kommen zwei grundsätzliche Vorgehensweisen in Frage. Zum einen können die notwendigen Ausgaben aus *historischen* Ausgaben abgeleitet werden, die von den kommunalen Gebietskörperschaften bisher tatsächlich getätigt wurden. Wesentliche Frage ist hierbei, inwieweit tatsächliche Ausgaben als notwendig gelten können. Dieser Ansatz wird im Abschnitt 4.1 behandelt.

Zum anderen ist ein *synthetisches* Vorgehen zur Ermittlung der notwendigen Ausgaben denkbar. Dieser Ansatz geht von den vom Land und vom Bund vorgegebenen Standards aus. Mit Hilfe der zur Aufgabenerfüllung angewandten Technologie soll ermittelt werden, welche Inputs an Personal, Sachmitteln u.s.w. notwendig sind, um diese Standards einzuhalten. Die so als notwendig befundenen Inputmengen werden sodann mit Preisen bewertet und zu den notwendigen Ausgaben im betreffenden Aufgabenbereich aggregiert. Im Abschnitt 4.2 wird anhand eines Fallbeispiels, der Schülerbeförderung, erörtert, wie weit dieser Ansatz tragen kann.

Zum Abschluss des Kapitels wird in Abschnitt 4.3 diskutiert, wie sich ein solcher Finanzausgleich in ein vertikal strukturiertes Staatswesen einfügt. Hierbei wird besonderes Augenmerk darauf gelegt, dass die Finanzverfassung der Autonomie der Gemeinden einen zentralen Stellenwert beimisst.²

²Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23.05.1949, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28.08.2006.

4.1 Tatsächliche und notwendige Ausgaben

Für die Umsetzung eines aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs ist zu entscheiden, welche Aufgaben *dem Grunde nach* einzubeziehen sind, und *in welcher Höhe* die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Ausgaben anzusetzen sind. Für die erste Frage bietet der Vorschlag des 2-Quellen-Modells eine Leitlinie. Nicht anzusetzen sind demgemäß die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, während die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und die Pflichtaufgaben dem Grunde nach in den aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleich, also die Quelle 1, einzubeziehen sind.³ Zur Erörterung der zweiten Frage sind tiefer gehende finanzwissenschaftliche Überlegungen nötig, die im Folgenden ausgeführt werden.

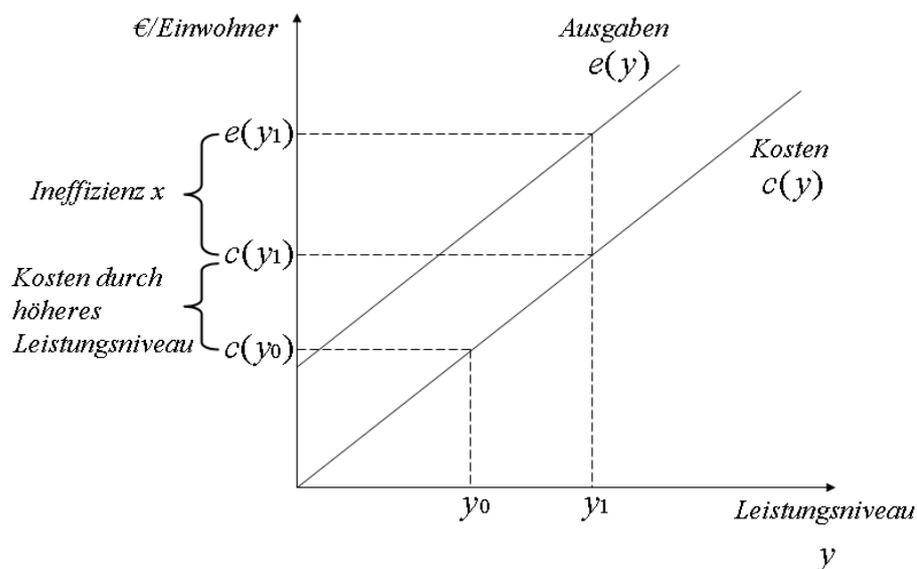
4.1.1 Kosten und Ausgaben

Für ein Verständnis des Begriffes der notwendigen Ausgaben ist es sinnvoll, zwischen *Ausgaben* und *Kosten* zu unterscheiden. Ausgaben sind die tatsächlich in einer kommunalen Körperschaft getätigten Zahlungen. Mit Kosten ist demgegenüber der Betrag angesprochen, der für die Erfüllung eines bestimmten Leistungsniveaus bei effizienter Bereitstellung mindestens ausgegeben werden muss.

Abbildung 4.1 illustriert diese Unterscheidung. Hier ist auf der horizontalen Achse, mit y bezeichnet, das Leistungsniveau abgetragen, das eine Kommune im Rahmen einer bestimmten Aufgabe anbietet. Wichtig ist hierbei, dass dieses Leistungsniveau nach Menge und Qualität definiert ist. So ist, beispielsweise im Falle der Kinderbetreuung, nicht nur die Zahl der Kindergartenplätze mit der Variable y erfasst, sondern auch Gruppengröße, Öffnungszeiten, Ausbildungsstand der Erzieherinnen u.s.w. Auf der vertikalen Achse sind

³Diese Einteilung wird im Abschnitt 4.1.3 beispielhaft für die Aufgaben der amtsfreien Gemeinden vorgenommen.

Abbildung 4.1: Kosten und Ausgaben



monetäre Größen in Euro pro Einwohner abgetragen. Die durch die untere der beiden Geraden illustrierte Kostenfunktion $c(y)$ gibt an, wieviel Euro pro Einwohner eine Gemeinde mindestens ausgeben muss, wenn sie ein Leistungsniveau in Höhe von y anbietet. Diese Funktion steigt im Leistungsniveau an, weil es teurer ist, ein größeres oder besseres Leistungsniveau anzubieten; so werden zusätzliche Kindergartenplätze ebenso die Kosten erhöhen wie eine Verlängerung der Öffnungszeiten oder die Anstellung höher qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die zweite, oberhalb der Kostenfunktion gelegene Gerade, die mit $e(y)$ bezeichnet ist, gibt die Ausgaben an, die die Gemeinde tatsächlich tätigt. Sie unterscheidet sich von der Kostenfunktion dadurch, dass zusätzlich zu den minimalen Kosten, mit denen das jeweilige Leistungsniveau bereit gestellt werden kann, auch diejenigen Ausgaben berücksichtigt werden, die durch Ineffizienz in der Aufgabenerfüllung zustande kommen. Beispiele für solche Ausgaben sind unausgelastetes Personal, zu teuer bezogene Sachmittel, unnötige Dienstreisen u.s.w. In der Grafik sind - alleine zu Zwecken der Illustration - diese durch Ineffizienz

verursachten zusätzlichen Ausgaben als konstant angenommen. Bezeichnet man die durch ineffiziente Bereitstellung verursachten Ausgaben mit x , so gilt dementsprechend

$$e(y) = c(y) + x.$$

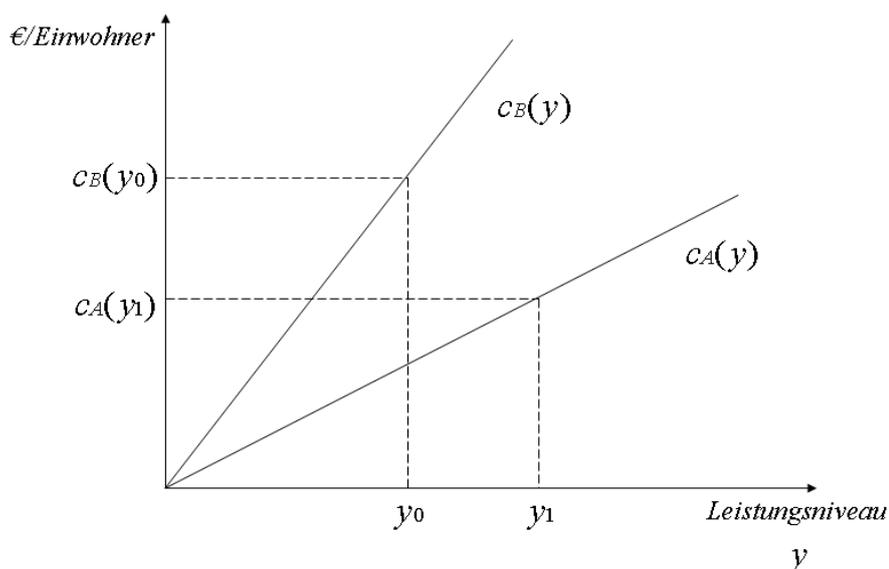
Die tatsächlichen, für das Leistungsniveau y getätigten Ausgaben setzen sich also aus den für dieses Leistungsniveau aufzuwendenden Kosten und den durch Ineffizienz verursachten zusätzlichen Ausgaben zusammen.

Im 2-Quellen-Modell werden als Bezugsgrößen für die Zuweisungen der Quelle 1 ein notwendiges Leistungsniveau und die zu seiner Erbringung notwendigen Ausgaben angesetzt. Bezeichnet man das notwendige Leistungsniveau mit y_o , so ergeben sich als notwendige Ausgaben die Kosten $c(y_o)$ (vgl. Abbildung 4.1). Die in einer Gemeinde tatsächlich getätigten Ausgaben ergeben sich dagegen aus dem Leistungsniveau y_1 , das diese Gemeinde anbietet, zuzüglich den dabei anfallenden ineffizienzbedingten Ausgaben x . In Abbildung 4.1 wird dieser Betrag mit $e(y_1)$ bezeichnet. Man erkennt, dass die Abweichung der tatsächlichen von den notwendigen Ausgaben durch zwei Größen erklärt wird. Zum einen erhöht Ineffizienz x die Ausgaben unabhängig vom Leistungsniveau. Zum anderen entstehen höhere Kosten im Umfang $c(y_1) - c(y_o)$, wenn ein höheres Leistungsniveau als das als notwendig erachtete bereit gestellt wird. Um die notwendigen Ausgaben $c(y_o)$ aus den tatsächlichen Ausgaben $e(y_1)$ ableiten zu können, müssen also die Höhe des tatsächlich gewählten Leistungsniveaus und das Ausmaß der Ineffizienz in der Bereitstellung bekannt sein.

Die Darstellung in Abbildung 4.1 geht davon aus, dass die notwendigen Kosten der Leistungserstellung in allen Gemeinden gleich hoch sind. Es sind jedoch Umstände denkbar, die dazu führen, dass Kosten sich unterscheiden, selbst wenn das Niveau der Leistungserstellung identisch ist und keine Ineffizienz vorliegt. So wird eine Verkehrsanbindung in bestimmter Qualität in dünn besiedelten Regionen pro Einwohner teurer sein, Krimina-

litätsbekämpfung ist in der Regel in Ballungsräumen schwieriger und aufwändiger als in ländlichen Regionen, die Kosten adäquater Räume für eine Kindertagesstätte hängen vom lokalen Mietniveau ab, u.s.w. In Erweiterung der Darstellung in Abbildung 4.1 liegt es somit nahe, unterschiedliche Kostenfunktionen für Gemeinden mit unterschiedlichen Charakteristiken zu unterstellen. Wenn die Kostenfunktionen zweier Gemeinden sich unterscheiden, so kann es durchaus sein, dass die Gemeinde, die höhere Ausgaben tätigt, das geringere Leistungsniveau anbietet oder weniger Ineffizienz aufweist, als die Gemeinde mit den niedrigeren Ausgaben.

Abbildung 4.2: Unterschiedliche Kostenfunktionen



Diese Möglichkeit wird in Abbildung 4.2 illustriert. Hier liegt die Kostenfunktion $c_B(y)$ der Gemeinde B aus Gründen, die nicht von der Gemeindepolitik zu verantworten sind, systematisch über der Kostenfunktion $c_A(y)$ der Gemeinde A .⁴ Gleichzeitig bietet Gemeinde A ein besseres Leistungsniveau y_1 an, während Gemeinde B nur das notwendige Niveau y_0 bereit stellt. Wie Abbildung 4.2 illustriert, kann der Unterschied in den kostenrelevanten

⁴In Abbildung 4.2 wird im Interesse der Einfachheit der Darstellung von Ineffizienz abgesehen.

örtlichen Gegebenheiten so groß sein, dass Gemeinde *B* dennoch höhere Ausgaben ausweist.

4.1.2 Informationen über das kommunale Leistungsniveau

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass eine angemessene Bestimmung der notwendigen Ausgaben Informationen über das Leistungsniveau, über das Vorhandensein und das Ausmaß von Ineffizienz und die Auswirkungen unterschiedlicher örtlicher Gegebenheiten auf das Kostenniveau einer Gemeinde unabdingbar macht. Von diesen Kategorien sind die Informationen über unterschiedliche örtliche Gegebenheiten vergleichsweise einfach zu ermitteln. Aufwändiger ist die Bestimmung der Kostenwirksamkeit, da nur im Rahmen der Ermittlung einer umfassenden Kostenfunktion unter Berücksichtigung der Leistungsniveaus (s.u.) festgestellt werden kann, inwieweit etwa die Gemeindegröße, die Siedlungsstruktur oder demografische Variablen Unterschiede in den Kosten verursachen. Verlässliche Informationen über ineffizientes Verhalten sind ebenfalls nur in sehr begrenztem Umfang direkt zu beschaffen. Zwar können Berichte der Rechnungshöfe hier wertvolle Informationen und manches interessante Fallbeispiel bieten. Ansonsten ist man auf interkommunale Vergleiche angewiesen.

Das zentrale Problem einer Feststellung der notwendigen Ausgaben mit Hilfe von statistischen Daten über tatsächliche Ausgaben liegt aber in der Beobachtung des von einer Körperschaft in den einzelnen Aufgabenbereichen angebotenen Leistungsniveaus. Versuche, dieses zu messen, nutzen in der Regel Indikatoren für die Intensität der Aufgabenerfüllung. So kann man etwa die Leistung in der Aufgabe "Gemeindestraßen" mit deren Länge, die Intensität der Kriminalitätsprävention mit der Zahl der Straftaten oder das Angebot an Kinderbetreuung mit der Anzahl der zur Verfügung gestellten Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze quantifizieren. Solche Indikatoren sind - zumindest für manche Aufgaben - vergleichsweise einfach zu beschaffen, bilden aber die Leistung einer Kommune nur sehr unvollkommen ab. Dies liegt daran, dass sie in der Regel die Qualität der Leistungser-

stellung nicht einbeziehen. So sind die Öffnungszeiten und die pädagogische Kompetenz des eingesetzten Personals wesentliche Qualitätsmerkmale von Kinderbetreuungseinrichtungen. Während erstere möglicherweise mit entsprechendem Aufwand noch ermittelt werden könnten, ist eine flächendeckende Erhebung der letzteren zum Scheitern verurteilt.

Ein Ansatz, die Qualität öffentlicher Leistungen zu ermitteln, besteht in Umfragen. Man kann die Bürger einer Gemeinde befragen, wie zufrieden sie mit den Angeboten ihrer Gemeinde sind. Im Falle der Kinderbetreuung etwa könnten beispielsweise Ergebnisse von Tests der Fähigkeiten von Schulanfängern als Indikatoren des Leistungsniveaus von Kindergärten angesehen werden. Es ist offensichtlich, dass derartige Indikatoren nur mit erheblichem Aufwand für alle Aufgaben und flächendeckend für alle Gebietskörperschaften erhoben werden können. Auch wenn dies gelingen sollte, ist das fundamentale Informationsproblem noch nicht gelöst, da noch untersucht werden muss, ob und inwieweit die beobachtete Größe auf die Aktivität der Kommune zurückzuführen ist. So ein Nachweis ist aber mitunter schwierig. Wenn die Schulanfänger in einer Gemeinde gut auf den Schulbesuch vorbereitet sind, kann dies an einem guten Kindergarten oder an einer günstigen Sozialstruktur liegen; wenn die Bürger mit der örtlichen Verwaltung zufrieden sind, kann das deren Engagement anzeigen, aber auch ein geringes Anspruchsniveau der Bevölkerung.

Die Schwierigkeit, das Niveau öffentlicher Leistungen verlässlich zu bestimmen, ist durch einen fundamentalen Unterschied zwischen der Leistungserstellung im öffentlichen und im privaten Sektor begründet. Die Leistung eines privaten Unternehmens kann ganz einfach durch seinen Umsatz gemessen werden. Mit seiner Kaufentscheidung zeigt nämlich jeder Kunde, dass ihm das erworbene Produkt mindestens so viel wert ist wie der Preis, den er entrichten muss. Der Umsatz gibt deshalb an, welchen Wert die Kunden insgesamt dem Output des Unternehmens beimessen. Gebietskörperschaften und andere öffentliche Einrichtungen stellen ihre Leistungen dagegen meistens kostenlos oder zu stark reduzierten Preisen zur Verfügung. So wird für die Nutzung von Gemeindestraßen keine Maut erhoben, Kindergartenbeiträge sind nicht kostendeckend, und der Sicherheitsgewinn durch einen

kommunalen Ordnungsdienst wird den Bürgern nicht in Rechnung gestellt. Deshalb fehlt im öffentlichen Sektor der Preis als Maßstab des Wertes einer Leistung: Da die Bürger für kommunale Leistungen oft gar nichts direkt bezahlen müssen, und wenn doch, dann in der Regel nicht kostendeckend, kann nicht festgestellt werden, welchen Wert die betreffende Leistung aus Sicht der Bürger hat.

4.1.3 Zur Festlegung notwendiger Ausgaben bei den amtsfreien Gemeinden

Aus den bisher ausgeführten theoretischen Überlegungen ergibt sich, dass Informationsprobleme einer Ermittlung notwendiger Ausgaben aus tatsächlichen Ausgaben enge Grenzen setzen. Im Folgenden wird die quantitative Bedeutung dieser Informationsprobleme für die Finanzausgleichspraxis verdeutlicht. Wir konzentrieren uns dabei auf die amtsfreien aber kreisangehörigen Gemeinden, weil die vertikale Struktur hier noch vergleichsweise einfach ist: Bei den amtsangehörigen Gemeinden wäre zusätzlich die Arbeitsteilung mit den Ämtern zu berücksichtigen.

Für eine quantitative Bemessung der notwendigen Ausgaben ist zunächst festzulegen, welche Aufgabenbereiche als freiwillig und welche als dem Grunde nach notwendig anzusehen sind. Eine erste Möglichkeit hierfür wäre die pauschale Zuordnung von Einzelplänen oder Gliederungspunkten zu der Gruppe notwendiger Ausgaben. Denkbar ist aber auch eine kontinuierliche Festlegung, nach der beispielsweise die Hälfte oder zwei Drittel der Ausgaben eines Bereichs als notwendig erachtet werden. Schon die pauschale Zuordnung ist indessen schwierig, und eine genauere Festlegung wirft wieder die Frage nach geeigneten Indikatoren auf, die die Anteile freiwilliger und pflichtiger Ausgaben innerhalb eines Aufgabenbereichs abbilden. Aus diesem Grund wird im Folgenden eine pauschale Einteilung der Aufgaben in freiwillige und dem Grunde nach notwendige vorgenommen. Auf Ebene der Einzelpläne (Tabelle 4.1) wird dabei im Zweifel davon ausgegangen, dass der Aufgabenbe-

reich notwendig ist. Auf den tieferen Ebenen des Gliederungsplans wird eine Klassifizierung vorgenommen, die auf Angaben des Innenministeriums beruht (Tabelle 4.2).⁵

Die Einteilung der Aufgaben in freiwillige und als notwendig erachtete ist indes nicht das zentrale Problem einer Quantifizierung notwendiger Ausgaben. Selbst wenn diese Festlegung getroffen werden kann, bleibt nämlich die Frage zu klären, wie hoch der Ausgabenansatz sein muss. Einen ersten Eindruck der hier auftretenden praktischen Schwierigkeiten bietet die Übersicht in Tabelle 4.1. Hier ist die Unterschiedlichkeit der Ausgaben gegliedert nach den Einzelplänen dargestellt. So sehen wir beispielsweise für den Einzelplan 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung), dass die Gemeinden im Schnitt Ausgaben in Höhe von EUR 54 pro Einwohner tätigen. Die Bandbreite liegt aber zwischen EUR 15 und EUR 101. Angenommen Einzelplan 1 enthält ausschließlich Ausgaben für Aufgaben, die als notwendig erachtet werden. Welcher Ansatz ist hier adäquat? Offenbar kommt eine Gemeinde mit EUR 15 pro Einwohner aus. Ist das der richtige Ansatz? Eine andere Gemeinde gibt das sechsfache aus. Muß nicht die Finanzausstattung sich nach diesem Wert richten, da es sich ja schließlich um notwendige Ausgaben handelt?

Nun man wohl argumentieren, dass die Betrachtung für die Einzelpläne auf einer zu stark aggregierten Ebene erfolgt. So werden nicht alle Leistungen im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung von den Gemeinden bereitgestellt. Möglicherweise sind hier auch der Landkreis oder das Land in der Pflicht.

Vielleicht kann man genauere und verlässlichere Zahlen erhalten, wenn man sich auf einzelnen Abschnitte oder Unterabschnitte eines Einzelplans konzentriert, in denen die Ausgaben wirklich notwendige Gemeindeausgaben sind. Tabelle 4.2 zeigt deswegen auch die Ausgaben nach den einzelnen Abschnitten. Betrachten wir zum Beispiel den Unterabschnitt 13 (Brandschutz). Hier handelt es sich um eine Pflichtaufgabe. Dies legt nahe, dass die in

⁵Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2007). Diese Angaben erlauben keine vollständige und zweifelsfreie Klassifizierung, da die Darstellung ausdrücklich als "nicht abschließende Auflistung" bezeichnet wird. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch innerhalb der einzelnen Gliederungsnummern sowohl pflichtige als auch freiwillige Aufgaben enthalten sind.

Tabelle 4.1: Pro-Kopf-Ausgaben in EUR der amtsfreien Gemeinden in den Einzelplänen (2005)

GLI	Gliederungsbezeichnung	N (von 34)	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
0	Allgemeine Verwaltung	34	111,0119	154,7263	124,1564	143,5228	167,8945	296,8242
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	34	14,9569	54,6287	33,8813	51,4081	76,2576	100,9875
2	Schulen	34	36,1989	87,2085	58,5428	74,3554	114,4949	189,2658
3	Wissenschaft, Forschung, Kultur- pflege	34	0,0793	34,6580	8,6331	29,1796	63,6018	96,5191
4	Soziale Sicherheit	34	53,6495	136,0121	74,6049	131,2611	176,119	309,6209
5	Gesundheit, Sport, Erholung	34	2,4280	43,2521	12,6493	38,3986	71,2500	118,5459
6	Bau- u. Wohnungswesen, Verkehr	34	40,8711	247,2335	157,8683	214,1577	379,7422	452,3138
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirt- schaftsförderung	33	1,4810	116,0088	33,2235	78,2384	138,9755	746,6819
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grund- u. Sondervermögen	34	3,6488	129,3752	20,2032	52,2512	137,6082	1417,157
Σ			264,282	999,691	522,786	810,472	1.321,856	3.705,955

“GLI” gibt den Einzelplan an. “N” beinhaltet die Zahl der Beobachtungen. Maximal entspricht “N” daher den 34 amtsfreien Gemeinden. “Min” enthält die minimalen Pro-Kopf-Ausgaben, die in dem jeweiligen Aufgabenbereich auftreten. “Mittelw.” enthält die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben, die in dem jeweiligen Aufgabenbereich auftreten. Das 20 (50, 80, 100) %-Perzentil gibt an, unter welchem Wert für die Pro-Kopf-Ausgaben 20 (50, 80, 100) % der Beobachtungen liegen. Die Zeile “ Σ ” enthält die spaltenweise Aufsummierung der berechneten Werte.

diesem Bereich getätigten Ausgaben notwendig sind. Dies bestätigt sich auch insoweit als alle 34 amtsfreien Gemeinden tatsächlich Ausgaben in diesem Bereich tätigen. Dennoch ist die Bandbreite der Ausgaben pro Einwohner keineswegs enger, wie man vielleicht vermutet hätte, sondern die Ausgaben streuen im Gegenteil noch stärker. Im Mittel werden hier Ausgaben von EUR 20 pro Einwohner getätigt, die Bandbreite geht aber von knapp 6 EUR pro Einwohner bis hin zu einem Wert von EUR 78.

Wie sind diese Unterschiede zu bewerten? Auch hier kann keine eindeutige Antwort gegeben werden. Geht man beispielsweise davon aus, dass eine Gemeinde im Brandschutz gewisse Hilfsfristen einhalten muss, so dass die Qualitätsdimension nur geringe Unterschiede aufweist, könnten die Unterschiede auf heterogene Gemeindegrößen zurückzuführen sein. So verteilen sich in einer größeren Gemeinde die Kosten für den Brandschutz auf mehr Einwohner. Sollen also die notwendigen Ausgaben nach der Gemeindegröße gestaffelt angesetzt werden? Man würde damit die Gemeindegröße als unabänderlichen Kostenfaktor ansehen, der die notwendigen Ausgaben erhöht.⁶ Dies kann nicht ohne weiteres überzeugen, denn es ist aus übergeordneten Gesichtspunkten zu fragen, ob der Finanzausgleich ungehindert auch Kleinststrukturen subventionieren soll obschon damit höhere Kosten verbunden sind. Je nach Abwägung wird man deswegen vielleicht eine Obergrenze für die Kosten einziehen wollen.

Nun ist allerdings zu berücksichtigen, dass es neben der Gemeindegröße durchaus weitere Erklärungen für Ausgabenunterschiede gibt. Eine zweite Erklärung könnte beispielsweise an den Siedlungsstrukturen ansetzen, weil vielleicht der Brandschutz bei räumlich ausgedehnten Strukturen dezentralisiert werden muss. Auch hier stellen sich Fragen nach der Effizienz der Siedlungsstruktur. Des Weiteren könnte man über unterschiedliche Gefahrenlagen aufgrund bestimmter Produktionsanlagen oder auch aufgrund natürlicher Gegebenheiten spekulieren, u.s.w. Die Liste möglicher Erklärungen lässt sich beliebig fortsetzen.

⁶Bezogen auf dieses Beispiel entspricht in der schematischen Darstellung der Abbildung 4.2 die einwohnerstarke Gemeinde der Gemeinde *A*, die einwohnerschwache Gemeinde der Gemeinde *B*.

Jede zusätzliche Erklärung bedarf des Nachweises und bedingt so einen wachsenden Informationsbedarf.

Schließlich sind Ausgabenunterschiede nicht nur durch unterschiedliche Kostenfaktoren getrieben sondern reflektieren auch, wie in Abbildung 4.1 dargestellt, ein unterschiedliches Leistungsniveau oder auch eine mangelnde Kosteneffizienz. So dürfte sich die Hilfsfrist beispielsweise zwischen den Gemeinden unterscheiden. Die Analyse der Ausgabenunterschiede müsste deswegen Indikatoren über den tatsächlich erreichten Brandschutz berücksichtigen.⁷ Bei lediglich 34 amtsfreien Gemeinden ist eine solide Analyse der Ausgabenunterschiede aufgrund der Komplexität der Fragestellung und der Heterogenität der Gemeinden schon im Bereich des Brandschutzes kaum möglich. Von daher könnte eine Bemessung der notwendigen Ausgaben nur durch eine Pauschalisierung erfolgen, die impliziert, dass der Ansatz der notwendigen Ausgaben für die einzelne Gemeinde zu hoch oder zu niedrig ist.

Für eine Quantifizierung der notwendigen Ausgaben wäre dieses Verfahren indessen für alle Aufgabenbereiche auf Ebene der Abschnitte und Unterabschnitte durchzuführen. Tabelle 4.2 macht deutlich, dass die Umsetzung sich dabei noch einem weiteren gravierenden Problem stellen muss. Bei zahlreichen Aufgabenbereichen sind auf Ebene der Abschnitte in vielen Fällen Ausgaben in Höhe von Null in der Statistik verbucht. So finden sich für den Abschnitt 12 (Umweltschutz) tatsächliche Ausgaben nur für acht amtsfreie Gemeinden, obschon auch hier eine pflichtige Aufgabe gesehen wird. Dieses Problem zeigt sich in den meisten Fällen. Nun wäre es vermutlich falsch in diesen Fällen zu sagen, notwendig sind immer nur Ausgaben in den Bereichen, in denen tatsächlich alle Gemeinden auch positive Ausgaben aufweisen. Vielmehr gibt es weitere Determinanten, die bestimmen, ob Handlungsbedarf für die Gemeinde besteht. Auch dies ist durch komplexe ökonometrische Modelle (z.B. Tobit-Modell) vom Prinzip her darstellbar, eine Implementierung erscheint aber bei Beobachtungszahlen im einstelligen Bereich schlicht aussichtslos.

⁷Siehe hierzu die exemplarische Studie von Brueckner (1981).

Tabelle 4.2: Pro-Kopf-Ausgaben in EUR der amtsfreien Gemeinden in den Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten (2005)

GLI	N	Gliederungsbezeichnung	Not	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
0	34	Allgemeine Verwaltung		111,01	154,73	124,16	143,52	167,89	296,82
00	34	Gemeindeorgane	✓	3,02	15,98	6,38	14,35	24,55	41,52
01	5	Rechnungsprüfung	✓	1,69	3,03	1,76	3,05	4,23	4,27
02	34	Hauptverwaltung	✓	26,97	75,32	47,61	67,66	95,56	218,70
03	32	Finanzverwaltung	✓	3,12	41,07	29,46	39,07	50,08	78,48
05	34	Besondere Dienststellen der allg. Verwaltung	✓	0,56	6,22	4,63	6,22	7,86	13,56
06	25	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	✓	2,71	24,27	5,98	10,91	37,38	110,57
08	19	Einrichtungen für Verwaltungsangehörige	✓	0,01	0,46	0,05	0,21	0,82	2,54
1	34	Öffentliche Sicherheit und Ordnung		14,96	54,63	33,88	51,41	76,26	100,99
11	34	Öffentliche Ordnung	✓	2,73	32,73	14,00	31,42	44,55	81,97
12	8	Umweltschutz	✓	0,02	4,04	0,10	1,52	8,08	17,22
13	34	Brandschutz	✓	5,66	20,24	9,25	13,49	27,82	78,14
14	10	Katastrophenschutz	LK	0,00	0,43	0,09	0,20	0,86	1,69
16	1	Rettungsdienst	LK	2,63	-	-	-	-	-
17	1	Seemannsamt	✓	17,09	-	-	-	-	-
2	34	Schulen		36,20	87,21	58,54	74,36	114,49	189,27
20	22	Schulverwaltung	✓	2,07	12,09	5,04	8,66	14,17	67,06
21	30	Grund- und Hauptschulen	✓	4,96	40,19	17,90	29,82	60,96	146,87
22	30	Realschulen	✓	18,56	48,24	34,81	37,66	60,33	171,81
23	1	Gymnasien	LK	5,38	-	-	-	-	-

Fortsetzung auf folgender Seite

Fortsetzung von voriger Seite									
GLI	N	Gliederungsbezeichnung	Not	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
24	0	Berufsschulen, Berufsaufbauschulen	LK	-	-	-	-	-	-
25	0	Fachschulen, Berufsfachschulen	LK	-	-	-	-	-	-
26	0	Fachoberschulen, Fachgymnasien	LK	-	-	-	-	-	-
27	0	Sonderschulen	LK	-	-	-	-	-	-
28	2	Gesamtschulen	LK	0,10	6,98	0,10	6,98	13,85	-
290	1	Schülerbeförderung	LK	0,65	-	-	-	-	-
292	7	Übrige schulische Aufgaben	✓	0,07	3,73	0,09	2,18	9,11	14,00
3	34	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege		0,08	34,66	8,63	29,18	63,60	96,52
30	18	Verwaltung kultureller Angelegenheiten	x	-	-	-	-	-	-
310	0	Wissenschaftliche Museen und Sammlungen	x	-	-	-	-	-	-
311	0	Wissenschaftliche Bibliotheken	x	-	-	-	-	-	-
312	1	Sonstige Wissenschaft und Forschung	x	0,33	-	-	-	-	-
32	26	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	x	0,07	13,81	3,37	10,11	23,51	76,00
33	13	Theater, Konzerte, Musikpflege	x	0,13	10,57	0,22	2,56	23,15	31,67
34	9	Sonstige Kunstpflege	x	0,36	7,26	0,39	0,72	19,72	33,00
350	0	Volkshochschulen	x	-	-	-	-	-	-
352	27	Öffentliche Büchereien	x	0,20	11,42	7,51	10,36	15,43	30,58
355	2	Sonstige Volksbildung	x	3,31	3,43	3,31	3,43	3,56	-
360	18	Naturschutz und Landschaftspflege	x	0,04	4,54	0,18	2,35	6,54	32,58
Fortsetzung auf folgender Seite									

Fortsetzung von voriger Seite									
GLI	N	Gliederungsbezeichnung	Not	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
366	17	Heimatspflege	x	0,08	4,07	0,34	1,77	6,64	24,98
37	0	Kirchen	x	0,02	1,19	0,10	0,18	3,18	4,78
4	34	Soziale Sicherheit		53,65	136,01	74,60	131,26	176,12	309,62
400	30	Allgemeine Sozialverwaltung	✓	0,25	15,46	6,94	14,87	23,12	40,18
407	1	Verwaltung der Jugendhilfe	LK	11,72	-	-	-	-	-
410	1	Hilfe zum Lebensunterhalt	LK	5,97	-	-	-	-	-
411	0	Hilfe zur Pflege	LK	-	-	-	-	-	-
412	0	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	LK	-	-	-	-	-	-
413	0	Hilfe zur Gesundheit	LK	-	-	-	-	-	-
414	0	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	LK	-	-	-	-	-	-
42	0	Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	LK	-	-	-	-	-	-
431	8	Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)	LK	0,03	1,09	0,29	0,76	2,41	2,94
432	2	Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	LK	1,17	1,58	1,17	1,58	2,00	-
433	1	Soziale Einrichtungen für Behinderte	LK	0,97	-	-	-	-	-
435	13	Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	LK	0,01	2,82	0,56	1,93	4,89	9,47
436	1	Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	LK	0,33	-	-	-	-	-
Fortsetzung auf folgender Seite									

Fortsetzung von voriger Seite									
GLI	N	Gliederungsbezeichnung	Not	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
439	2	Andere soziale Einrichtungen	LK	1,87	1,90	1,87	1,90	1,92	1,92
44	0	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	LK	-	-	-	-	-	-
451	12	Jugendarbeit	LK	0,11	3,38	0,44	1,69	7,07	12,77
452	4	Jugendsozialarbeit, Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	x	0,45	4,01	0,45	1,26	13,09	13,09
453	1	Förderung der Erziehung in der Familie	LK	0,06	-	-	-	-	-
454	10	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege	LK	1,51	17,64	1,96	4,27	43,21	45,53
455	0	Hilfe zur Erziehung	LK	-	-	-	-	-	-
456	0	Hilfen für junge Volljährige/Inobhutnahme	LK	-	-	-	-	-	-
457	0	Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegeschaft und -vormundschaft, Gerichtshilfen	LK	-	-	-	-	-	-
458	0	übrige Hilfen	LK	-	-	-	-	-	-
460	26	Einrichtungen der Jugendarbeit	✓	0,19	11,47	2,66	7,37	15,11	65,11
461	0	Jugendwohnheime, Schülerheime, Wohnheime für Auszubildende	LK	-	-	-	-	-	-
462	3	Einrichtungen der Familienförderung	LK	0,56	1,94	0,56	1,16	4,08	-
464	32	Tageseinrichtungen für Kinder	✓	18,21	102,17	43,55	93,10	153,85	246,87
Fortsetzung auf folgender Seite									

Fortsetzung von voriger Seite									
GLI	N	Gliederungsbezeichnung	Not	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
465	0	Erziehungs-, Jugend- u.Familienberatungsstellen	LK	-	-	-	-	-	-
466	0	Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung u. Hilfe für junge Volljährige sowie für die Inobhutnahme	LK	-	-	-	-	-	-
468	5	Sonstige Einrichtungen	LK	0,82	26,40	3,35	13,73	65,41	74,37
470	21	Förderung der Wohlfahrtspflege	x	0,14	6,61	1,09	1,85	7,34	45,52
481	0	Allgemeine Kriegsfolge- lasten (Leistungen nach dem UVG)	LK	-	-	-	-	-	-
482	0	Grundsicherung nach dem Zweiten Sozialgesetz- buch (SGB II)	LK	-	-	-	-	-	-
485	0	Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz	LK	-	-	-	-	-	-
486	0	Vollzug des Betreuungsge- setzes	LK	-	-	-	-	-	-
495	12	Sonstige soziale Leistun- gen	✓	0,02	1,11	0,09	0,48	2,64	3,48
5	34	Gesundheit, Sport, Erho- lung		2,43	43,25	12,65	38,40	71,25	118,55
50	0	Gesundheitsverwaltung	LK	-	-	-	-	-	-
51	0	Krankenhäuser	LK	-	-	-	-	-	-
54	1	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Ge- sundheitspflege	LK	1,97	-	-	-	-	-
55	28	Förderung des Sports	x	0,21	3,37	0,44	1,42	3,70	29,99
56	33	Eigene Sportstätten	x	0,25	22,03	7,30	18,14	29,30	94,21
Fortsetzung auf folgender Seite									

Fortsetzung von voriger Seite									
GLI	N	Gliederungsbezeichnung	Not	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
57	14	Badeanstalten	x	0,10	8,94	0,80	5,65	17,64	27,17
58	29	Park- u. Gartenanlagen	x	0,37	15,25	2,60	12,04	25,41	40,06
59	14	Sonstige Erholungseinrichtungen	x	0,13	5,71	0,19	0,94	15,81	24,13
6	34	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr		40,87	247,23	157,87	214,16	379,74	452,31
60	31	Bauverwaltung	✓	0,45	30,18	19,56	28,39	40,57	70,98
61	33	Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	✓	0,04	71,86	26,80	56,05	122,85	212,47
62	13	Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge	x	0,05	10,05	0,43	4,16	8,78	83,53
63	34	Gemeindestraßen	✓	5,10	105,90	45,61	73,44	181,38	312,16
65	0	Kreisstraßen	LK	-	-	-	-	-	-
660	3	Bundesstraßen	MV	0,99	14,77	0,99	10,81	32,52	32,52
665	0	Landesstraßen	MV	-	-	-	-	-	-
670	33	Straßenbeleuchtung	✓	8,18	15,46	10,10	14,30	20,93	25,20
675	27	Straßenreinigung	✓	3,23	13,65	5,03	13,15	21,49	35,46
68	19	Parkeinrichtungen	x	0,00	7,68	0,10	2,20	8,42	61,56
69	30	Wasserläufe, Wasserbau	✓	0,01	10,47	2,72	6,50	20,73	40,22
7	33	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung		1,48	116,01	33,22	78,24	138,98	746,68
70	28	Abwasserbeseitigung	✓	0,02	51,13	1,25	4,15	49,70	601,39
72	15	Abfallbeseitigung	✓	0,02	1,47	0,17	1,81	2,25	3,78
73	23	Märkte	✓	0,01	2,48	0,24	1,05	4,31	11,20
74	0	Schlacht- und Viehhöfe	LK	-	-	-	-	-	-
75	30	Bestattungswesen	LK	0,01	5,10	0,37	1,80	11,02	24,30
76	12	Sonstige öffentliche Einrichtungen	✓	0,02	5,35	0,38	1,88	12,87	19,56
Fortsetzung auf folgender Seite									

Fortsetzung von voriger Seite									
GLI	N	Gliederungsbezeichnung	Not	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
77	25	Hilfsbetriebe der Verwaltung	✓	0,10	55,10	28,15	49,57	78,80	144,77
78	1	Förderung der Land- u. Forstwirtschaft	x	23,13	-	-	-	-	-
79	24	Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft u. Verkehr	x	0,07	29,16	2,60	14,89	35,96	281,70
8	34	Wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grund- und Sondervermögen		3,65	129,38	20,20	52,25	137,61	1417,16
80	3	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	LK	0,04	4,54	0,04	0,36	13,22	13,22
810	0	Elektrizitätsversorgung	LK	-	-	-	-	-	-
813	0	Gasversorgung	LK	-	-	-	-	-	-
815	4	Wasserversorgung	LK	10,53	97,76	10,53	15,50	349,50	-
816	0	Fernwärmeversorgung	LK	-	-	-	-	-	-
817	3	Kombinierte Versorgungsunternehmen	LK	3,88	31,81	3,88	20,34	71,20	-
82	6	Verkehrsunternehmen	LK	0,03	22,61	1,31	10,39	60,38	78,73
83	0	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	LK	-	-	-	-	-	-
84	3	Unternehmen der Wirtschaftsförderung	x	2,17	6,30	2,17	6,53	10,22	-
85	15	Land- u. forstwirtschaftliche Unternehmen	✓	0,26	8,09	0,57	6,60	15,45	29,48
86	6	Kur- und Badebetriebe	x	7,10	39,07	9,45	35,99	3,04	80,42
87	3	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	✓	11,05	328,49	11,05	61,51	912,91	-
88	33	Allgemeines Grundvermögen	✓	2,88	73,20	8,73	30,53	111,74	521,83
Fortsetzung auf folgender Seite									

Fortsetzung von voriger Seite										
GLI	N	Gliederungsbezeichnung		Not	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
89	0	Allgemeines vermögen	Sonder-	✓	-	-	-	-	-	-
Σ					104,30	842,92	350,72	614,80	1.270,11	3.049,98

“GLI” gibt den Einzelplan an. “N” beinhaltet die Zahl der Beobachtungen. Maximal entspricht “N” daher den 34 amtsfreien Gemeinden. Die Spalte “Not” gibt an, um welchen Aufgabentyp es sich bei dem Gliederungs- punkt handelt. Hierbei wurden freiwillige Aufgaben (“x”), Pflichtaufgaben (“✓”) sowie Aufgaben unterschieden, die hauptsächlich von den Landkreisen wahrgenommen werden (mit “LK” gekennzeichnet). Die Zuteilung der Gliederungspunkte zu den Aufgabentypen wurde auf Basis der geltenden gesetzlichen Regelungen und mit Hilfe von Angaben des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern getroffen. “Min” enthält die minimalen Pro-Kopf-Ausgaben, die in dem jeweiligen Aufgabenbereich auftreten. “Mittelw.” enthält die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben, die in dem jeweiligen Aufgabenbereich auftreten. Das 20 (50, 80, 100) %-Percentil gibt an, unter welchem Wert für die Pro-Kopf-Ausgaben 20 (50, 80, 100) % der Beobachtungen liegen. Die Zeile “ Σ ” enthält die spaltenweise Aufsummierung der berechneten Werte gewichtet mit dem Faktor N/34, dabei wurden lediglich diejenigen Positionen aufsummiert, bei denen die Spalte “Not” mit einem Häkchen versehen war, d.h. die demnach in einem pflichtigen Aufgabenbereich getätigt wurden (ebenfalls gewichtet mit N/34).

4.1.4 Das Thüringer Modell

Während das 2-Quellen-Modell im Land Mecklenburg-Vorpommern bisher nur als Vor- schlag diskutiert wird, gilt im Freistaat Thüringen seit dem 01.01.2008 ein Gesetz zum kommunalen Finanzausgleich, das auf der Idee eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs beruht.⁸ Mit der Gesetzesnovelle wurde einem Urteil des Thüringer Verfassungsgerichts- hofs vom 21.06.2005 (VerfGH 28/03) Rechnung getragen, wonach das bis dahin geltende Finanzausgleichsgesetz in wesentlichen Teilen nicht mit der Verfassung des Freistaates Thü- ringen vereinbar war. Insbesondere entschied der Verfassungsgerichtshof, dass der Finanz- bedarf der Kommunen vor Festlegung der Finanzausstattung zu ermitteln sei, und dass

⁸Vgl. Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 20.12.2007. Die Angaben zur Funktionsweise des Thüringer Modells stammen aus Thüringer Innenministerium (2007).

den Kommunen eine aufgabenadäquate finanzielle Mindestausstattung ohne Rücksicht auf die Leistungskraft des Landes zu gewähren sei.⁹ Dementsprechend wird die Zuweisungsmasse im Thüringer Finanzausgleich nicht mehr in erster Linie durch die Einnahmen des Landes und der Gemeinden bestimmt. Statt dessen wird im Finanzausgleichsgesetz ein fester Euro-Betrag normiert (§ 3 Abs. 1 S. 1 und 2 ThürFAG), der um einen vergleichsweise kleinen Anteil an den Landeseinnahmen ergänzt wird (§ 3 Abs. 1 S. 3 ThürFAG).

Dieser Euro-Betrag wird ermittelt, indem eine Maßzahl der Ausgaben der Gemeinden, zuzüglich einer prognostizierten Ausgabenerhöhung, um die tatsächlichen Einnahmen und die Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden gekürzt wird. Dies ergibt den im Finanzausgleich zu deckenden Bedarf der Gemeinden.¹⁰ Bei der Bestimmung der Ausgaben wird dabei, ähnlich wie im 2-Quellen-Modell, zwischen Ausgaben für die Pflichtaufgaben und Ausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden. Letztere werden mit ca. 6% der Ausgaben der kommunalen Ebene quantifiziert. Auch zur Bestimmung der Ausgaben für Pflichtaufgaben greift das Thüringer Modell auf tatsächliche Ausgaben der Gemeinden zurück.¹¹ Dabei wird für jede Aufgabe ein "Korridor" von Werten gebildet, der sich von 50% bis 100 % des Mittelwertes der Ausgaben der Kommunen einer Größenklasse erstreckt. Bei der Bestimmung der Ausgaben, die als Bedarf im betreffenden Aufgabenbereich Berücksichtigung finden, werden nun Gemeinden, die mehr als den Mittelwert aller Gemeinden ausgegeben haben, rechnerisch so behandelt, als hätten sie nur diesen Mittelwert ausgegeben. Gemeinden, deren tatsächliche Ausgaben unter dem unteren Rand des Korridors lagen, werden so behandelt, als hätten sie 50% des Mittelwertes ausgegeben. Mit diesen Ersetzungen wird dann ein neuer Durchschnittswert berechnet, der als Bedarf anerkannt wird.

Es liegt nahe, in diesem Vorgehen ein Verfahren zur Quantifizierung notwendiger Ausgaben

⁹Vgl. Thüringer Innenministerium (2007, S. 10).

¹⁰Vgl. Thüringer Innenministerium (2007, S. 13).

¹¹Vgl. Thüringer Innenministerium (2007, S. 14).

zu sehen. Die Konsequenzen einer Übertragung dieses Ansatzes auf Mecklenburg-Vorpommern können mit Hilfe der in Tabelle 4.2 dargestellten Verteilung der Pro-Kopf-Ausgaben der 34 kreisangehörigen, amtsfreien Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern illustriert werden. Betrachtet man wiederum exemplarisch den Aufgabenbereich Brandschutz (Gliederungsnummer 13), so ergeben sich als unterer bzw. oberer Rand des Korridors EUR 10,12 (= 50% des Mittelwertes) bzw. EUR 20,24 (= Mittelwert). Eine Auswertung der Daten für die einzelnen Gemeinden zeigt, dass 11 der 34 Gemeinden Ausgaben aufweisen, die niedriger als EUR 10,12 pro Kopf sind, mithin also *unterhalb* des Korridors liegen, während bei 10 der 34 Gemeinden die Pro-Kopf-Ausgaben über EUR 20,24, also *oberhalb* des Korridors liegen. Nur 13 Gemeinden weisen Pro-Kopf-Ausgaben im Korridor auf. Als Bedarf würden in diesem Aufgabenbereich gemäß der Thüringer Berechnungsformel 14,75 EUR pro Kopf angesetzt, ein Betrag, der ganz erheblich unter dem Durchschnitt von EUR 20,24 liegt.

Akzeptiert man den so ermittelten Korridor als mögliche Bandbreite notwendiger Ausgaben, so folgt einerseits, dass fast ein Drittel der Gemeinden Ausgaben tätigen, die als unnötig hoch angesehen werden. Im Lichte der im Abschnitt 4.1.1 dargelegten möglichen Ursachen für Ausgabenunterschiede kann dies darauf zurück zu führen sein, dass diese Gemeinden ein höheres Leistungsniveau anbieten als notwendig oder verschwenderisch wirtschaften. Es ist aber ebenso möglich, dass in diesen Gemeinden örtliche Bedingungen vorherrschen, die den Brandschutz auch bei effizientem Wirtschaften und angemessenem Schutzniveau verteuern. Auf der anderen Seite muss man zu dem Schluss kommen, dass etwa ein Drittel der Gemeinden mit niedrigeren Ausgaben auskommt als notwendig.¹² Bedeutet dies, dass diese Gemeinden die ihnen obliegende Pflichtaufgabe "Brandschutz" nicht in angemessener Weise erfüllen? Oder liegen hier besonders günstige Gegebenheiten vor, die es erlauben, einen adäquaten Brandschutz preiswerter bereit zu stellen als im Rest der

¹²Das Thüringer Innenministerium begründet die Begrenzung des Korridors nach unten mit dem Ziel, fehlerhafte Meldedaten zu korrigieren (siehe Thüringer Innenministerium, 2007, S. 14). Es erscheint allerdings kaum plausibel, dass 11 von 34 Beobachtungen fehlerhaft sind.

Gemeinden? Das Thüringer Modell kann und will zwischen diesen Fällen nicht unterscheiden, so dass es selbst verursachte und unabweisbare Ausgabenunterschiede gleichbehandelt. Von daher werden im Thüringer Modell die im Abschnitt 4.1.2 diskutierten Informationsprobleme nicht gelöst. Statt dessen wird mit mehr oder weniger willkürlichen Vorgaben gearbeitet, die der Unterschiedlichkeit der Bedingungen in den einzelnen Kommunen nicht Rechnung tragen.

4.1.5 Sozialhilfe und Grundsicherung

Eine gesonderte Betrachtung verdienen die Ausgaben im Rahmen der Sozialhilfe nach SGB XII und der Grundsicherung nach SGB II. Zwar gilt auch hier prinzipiell, dass das Leistungsniveau nicht zweifelsfrei ermittelt werden kann; so mag ein Landkreis die Angemessenheit von Kosten der Unterkunft besonders großzügig bewerten, und in einer ARGE mag die Arbeitswilligkeit Hilfesuchender besonders nachlässig geprüft werden, ohne dass sich dies dem Leser der Finanzstatistik offenbart. Da die Entscheidungsspielräume der zuständigen kommunalen Behörden in dieser Hinsicht aber - auch aufgrund der Rechtsprechung der Sozialgerichte - zweifellos sehr gering sind, wiegen diese Überlegungen im Hinblick auf die Grundsicherung deutlich weniger schwer als in anderen Aufgabenbereichen. So lassen sich denn auch Unterschiede in den Ausgaben pro Einwohner in diesen Bereichen weitgehend durch unterschiedliche Anteile des betroffenen Personenkreises an der gesamten Bevölkerung erklären.

Aufgrund dieser Überlegungen kann die Fallzahl, etwa die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, als durchaus tauglicher, pragmatischer Indikator des Leistungsniveaus im Bereich Grundsicherung angesehen werden. Dieses Leistungsniveau wird man wohl auch als notwendig ansehen müssen, da ein Anstieg der Zahl der Bedarfsgemeinschaften in einem Kreis kaum auf eigene Entscheidungen des Kreises oder der ihm angehörenden Gemein-

den zurückgeführt¹³ und deshalb nicht als “Verbesserung” aus Sicht der Bürger gewertet werden kann. Insgesamt erscheint eine mengenmäßige Quantifizierung des notwendigen Leistungsniveaus im Rahmen der Grundsicherung anhand der Zahl der in einer Körperschaft ansässigen Bedarfsgemeinschaften nachvollziehbar. Ein Richtwert für den wertmäßigen Ansatz wäre dann, unter ausnahmsweiser Vernachlässigung der prinzipiellen Probleme der Bewertung öffentlicher Leistungen, mit Hilfe statistischer Methoden aus den tatsächlichen Ausgaben aller Kommunen zu ermitteln. Die Grenzen eines solchen Vorgehens zeigen sich allerdings auch hier, da die praktischen Probleme einer einheitlichen Festlegung der Wertansätze trotz sehr unterschiedlicher Bedingungen in den einzelnen Kommunen hier ebenso auftreten wie bei anderen Aufgabenbereichen.

4.1.6 Dynamische Betrachtung und Zwischenfazit

Die bisherige Diskussion zeigte die Schwierigkeiten auf, aus den tatsächlichen Ausgaben eines Jahres die notwendigen Ausgaben zu ermitteln. Geht man über diese statische Betrachtung hinaus, so erkennt man, dass in einer dynamischen, zukunftsgerichteten Sichtweise, im wesentlichen die selben Informationsprobleme noch einmal auftreten.

Es ist zu erwarten, dass ein Ansatz der notwendigen Ausgaben, selbst wenn er für die Bemessung der Finanzausgleichsleistungen für die nahe Zukunft als angemessen angesehen wird, im Laufe der Zeit überdacht werden muss. Gründe dafür sind vor allem Preis- und Lohnsteigerungen, aber auch Veränderungen der Rahmenbedingungen, etwa in der Sozialgesetzgebung, die die Erfüllung einzelner Aufgaben verteuern können. Soweit diese Kostensteigerungen durch Entwicklungen verursacht werden, die außerhalb der Kontrolle der betreffenden Gemeinden liegen, müsste entsprechend dem Konzept des aufgabenori-

¹³In hinreichend langfristiger Betrachtung wirkt sich die Ansiedlungspolitik, nicht zuletzt die Wahl des Hebesatzes der Gewerbesteuer, auf die Beschäftigung und damit auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften aus. Es erscheint aber unangemessen, aus diesem mittelbaren Zusammenhang eine direkte Einflussmöglichkeit der kommunalen Entscheidungsträger auf die Anzahl der bedürftigen Personen abzuleiten.

entierten Finanzausgleichs der Ansatz der notwendigen Ausgaben angepasst werden. Die Ursache von Ausgabensteigerungen lässt sich aber ohne weiteres kaum feststellen. Ebenso wie Unterschiede im Querschnitt können auch zeitliche Veränderungen der Ausgaben auf Unterschiede im Leistungsniveau, auf Änderungen in der Effizienz der Leistungserstellung oder auf sich ändernde örtliche Gegebenheiten zurückzuführen sein. Von daher würde ein Finanzausgleich, der einen einmal gefundenen Ansatz der notwendigen Ausgaben mit der beobachteten Wachstumsrate der tatsächlichen Ausgaben fortschreibt, neben den Veränderungen der notwendigen Ausgaben auch nicht notwendige Ausgabensteigerungen einbeziehen.

Als Ergebnis dieses Abschnittes ist festzuhalten, dass eine Quantifizierung der notwendigen Ausgaben, die auf tatsächlichen Ausgaben basiert, aufgrund der dem öffentlichen Sektor inhärenten Informationsprobleme im allgemeinen nicht zum Ziel führen kann. Eine simple Gleichsetzung von tatsächlichen Ausgaben in bestimmten Bereichen und notwendigen Ausgaben scheidet aus. Darüberhinaus ist es in vielen Fällen nicht möglich, notwendige Ausgaben, oder Ausgabensteigerungen, von solchen zu trennen, die durch ein hohes Leistungsniveau oder ineffiziente Leistungserstellung verursacht werden.

4.2 Fallstudie: Schülerbeförderung

Gegenstand dieses Abschnitts ist der zweite denkbare Weg einer Operationalisierung des Begriffs der “notwendigen Ausgaben”, nämlich eine synthetische Ermittlung der Kosten. Gemäß diesem Ansatz sollen die notwendigen Kosten bestimmt werden, indem die zur Erfüllung der vom Land und vom Bund vorgegebenen Standards notwendige Art der Aufgabenwahrnehmung detailliert beschrieben und die dafür anfallenden Kosten festgestellt werden. Da Standards je nach dem Inhalt der betreffenden Aufgabe variieren, verlangt ein synthetischer Ansatz, anders als eine Auswertung finanzstatistischer Daten, eine separate Analyse für jede einzelne, dem Grunde nach als notwendig angesehene Aufgabe.

Dies ist im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht zu leisten. Statt dessen verfolgt der vorliegende Abschnitt das Ziel, anhand eines Beispiels aufzuzeigen, welche Informationen gebraucht werden, um mit diesem Ansatz notwendige Kosten zu quantifizieren, und welche Konsequenzen sich daraus ergeben.

Dies wird exemplarisch an der Aufgabe "Schülerbeförderung" gezeigt. Dazu werden zunächst die in diesem Bereich relevanten gesetzlichen und auf dem Verordnungswege erlassenen Standards zusammengestellt. Danach wird beschrieben, wie die einzelnen mecklenburg-vorpommerischen Landkreise diese Aufgabe ausführen und welche Ausgaben sie dafür tätigen. Der Abschnitt endet mit einer zusammenfassenden Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen des synthetischen Ansatzes zur Ermittlung notwendiger Kosten.

4.2.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen der Schülerbeförderung

Die Schülerbeförderung ist gemäß § 113 SchulG MV¹⁴ Aufgabe der Landkreise. Verschiedene Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes setzen jedoch Standards fest, die bei der Ausgestaltung der Schülerbeförderung berücksichtigt werden müssen. Die Vorstudie "Entwicklung von Instrumenten zur Optimierung von Schulentwicklungs- und Nahverkehrsplanungen (integrierte Planung) in den zukünftigen Großkreisen des Landes Mecklenburg-Vorpommern" vom 21.07.2007, im Auftrag des mecklenburg-vorpommerischen Ministeriums für Verkehr, Bau und Landschaftsplanung, listet alle Gesetze, Verordnungen und Richtlinien auf, die die Ausgestaltung der Schülerbeförderung direkt und indirekt beeinflussen. An dieser Stelle sollen nur die gesetzlichen Vorgaben betrachtet werden, die unmittelbare Auswirkung auf die Ausführung der kommunalen Aufgabe Schülerbeförderung haben. Hierzu zählen das Schulgesetz für Mecklenburg-Vorpommern, die Verwaltungsvorschrift "Hinweise zur Schulorganisation für allgemein bildende Schulen"¹⁵ des Ministeriums für

¹⁴Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Schulgesetz - SchulG MV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.02.2006, zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes vom 10.07.2006.

¹⁵Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur vom 21.07.2000.

Bildung, Wissenschaft und Kultur und die Verordnung über die Schulentwicklungsplanung in Mecklenburg-Vorpommern (Schulentwicklungsverordnung - SEPVO MV)¹⁶ sowie das Personenbeförderungsgesetz des Bundes (PBefG)¹⁷. Innerhalb des aus diesen gesetzlichen Vorgaben hervorgehenden Rahmens gestalten die Landkreise diese kommunale Aufgabe, indem sie detaillierte Regelungen in den Satzungen zur Schülerbeförderung erlassen.

In der folgenden Analyse werden die acht Satzungen über die Schülerbeförderung berücksichtigt, die dem Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern am 27.07.2007 vorlagen. Es handelt sich dabei um die Satzungen der Landkreise Rügen,¹⁸ Güstrow,¹⁹ Uecker-Randow,²⁰ Bad Doberan,²¹ Demmin,²² Nordvorpommern,²³ Ludwigslust²⁴ und Parchim.²⁵ Für die mit der Durchführung der Schülerbeförderung einhergehenden finanziellen Belastungen erhalten die Landkreise nach § 10a FAG MV im Jahr 2007 EUR 11 Mio.

Vorgaben durch das Land. Die kommunale Aufgabe Schülerbeförderung wird, wie dargestellt, durch folgende Landesstandards beeinflusst: Das Schulgesetz Mecklenburg-Vor-

¹⁶Verordnung über die Schulentwicklungsplanung in Mecklenburg-Vorpommern (Schulentwicklungsplanungsverordnung - SEPVO MV) vom 04.10.2005 (GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 223 - 3 - 70).

¹⁷Personenbeförderungsgesetz (PerBefG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.08.1990, zuletzt geändert durch Art. 27 des Gesetzes vom 07.09.2007.

¹⁸Satzung über die Schülerbeförderung im Landkreis Rügen vom 20.03.1997, zuletzt geändert am 07.03.2002 (KT 298 - 19/02).

¹⁹Schülerbeförderungssatzung des Landkreises Güstrow vom 16.10.1996, zuletzt geändert am 21.01.1998.

²⁰Satzung des Landkreises Uecker-Randow über die Anerkennung der notwendigen Kosten für die Schülerbeförderung vom 25.06.1997.

²¹Satzung zur Schülerbeförderung im Landkreis Bad Doberan, http://www.lk-dbr.de/php/amt40/a40_4_8.php, 27.07.2007.

²²Satzung über die Anerkennung der notwendigen Kosten für die Schülerbeförderung des Landkreises Demmin vom 30.01.2003 (Kreisanzeiger des Landkreis Demmin Nr. 4/2003), zuletzt geändert am 05.02.2007.

²³Satzung des Landkreises Nordvorpommern über die Anerkennung der notwendigen Kosten für die Schülerbeförderung vom 27.10.1997, zuletzt geändert am 07.04.2003.

²⁴Bekanntmachung der Neufassung der Satzung für die Schülerbeförderung im Landkreis Ludwigslust vom 01.08.2005 (Der Landkreisbote 2005, Nr. 6, S. 22).

²⁵Satzung über die Schülerbeförderung im Landkreis Parchim vom 28.09.2006.

pommern, die Schulentwicklungsverordnung sowie die Verwaltungsvorschrift "Hinweise zur Schulorganisation für allgemein bildende Schulen".

In § 113 SchulG MV werden die Landkreise als Träger der Schülerbeförderung bestimmt. Diese Aufgabe ist dem eigenen Wirkungskreis zugeordnet (§ 113 Abs. 1 S. 1 SchulG MV). Jeder Landkreis ist daher verpflichtet alle anspruchsberechtigten Schüler zu transportieren und die hierfür notwendigen Kosten zu übernehmen. Anspruchsberechtigt sind alle Schüler von "Beginn der Schulpflicht bis zum Ende der Jahrgangsstufe 10 der allgemeinbildenden Schulen, des Berufsgrundbildungs- und des Berufsvorbereitungsjahres, der ersten Klassenstufe der Berufsfachschule, die nicht die Mittlere Reife oder einen gleichwertigen Abschluss voraussetzt" sofern sie innerhalb des jeweiligen Landkreises wohnen (§ 113 Abs. 2 S. 1 SchulG MV).

Darüber hinaus bestimmt § 113 Abs. 3 S. 1 SchulG MV, dass die Landkreise eine Mindestentfernung zwischen Wohnung und Schule festzulegen haben. Erst bei Überschreiten dieser Mindestentfernung ist eine Schülerbeförderung durchzuführen. Zusätzlich sind die Belastbarkeit der Schüler (§ 113 Abs. 3 S. 1 SchulG MV) sowie die Sicherheit des Schulwegs bei der zeitnah (§ 113 Abs. 3 S. 2 SchulG MV) zu organisierenden Schülerbeförderung zu berücksichtigen. Welche Belastung dem Schüler zugemutet werden kann und wann ein Schulweg als sicher bzw. gefährlich einzustufen ist, liegt dabei im Ermessensspielraum des jeweiligen Landkreises.

Als ein weiterer Landesstandard wird in § 113 Abs. 4 SchulG MV bestimmt, dass für Schüler mit einer dauernden oder vorübergehenden Behinderung sowohl in den Landkreisen als auch in den kreisfreien Städten ein Anspruch auf Beförderung oder Erstattung der Kosten besteht. Damit enthält dieser Absatz eine landesweite Ausnahmeregelung zu den Absätzen 1 und 2 des § 113 SchulG MV. Kreisfreie Städte sind folglich nur in diesen Ausnahmefällen verpflichtet eine Schülerbeförderung zu organisieren. Ansonsten müssen kreisfreie Städte keine Schülerbeförderung durchführen. Daher wird in dieser Darstellung die Ausgestaltung

der Schülerbeförderung der kreisfreien Städte nicht näher betrachtet. Wird an einzelnen Stellen auf die Beförderung in den kreisfreien Städten verwiesen, so wird dieses explizit erwähnt.

Die Verwaltungsvorschrift “Hinweise zur Schulorganisation für allgemein bildende Schulen” bestimmt, dass die täglichen Unterrichtszeiten auf die Ankunfts- und Abfahrtszeiten der Schülerbeförderung abzustimmen sind. Für entsprechende Wartezeiten bis zur Beförderung sind Aufenthaltsräume zur Verfügung zu stellen, die der Aufsicht der Schule unterliegen. Es wird weiter hervorgehoben, dass insbesondere für Grundschüler eine Wartezeit von 15 Minuten nicht überschritten werden sollte.

Eine weitere Vorgabe zur Ausübung der Schülerbeförderung ist in § 4 Abs. 1 der SEPVO MV determiniert: Pro Schulweg ist für die Klassenstufen 1 bis 4 eine Dauer von 40 Minuten und für die Jahrgangsstufen 5 bis 12 eine Dauer von 60 Minuten nicht zu überschreiten. Wartezeiten vor Unterrichtsbeginn und nach Unterrichtschluss sind hier nicht inbegriffen. Als Schulweg gilt die Strecke, die ein Schüler von der Wohnung bis zur zuständigen Schule zurücklegt.

Vorgaben durch den Bund. Neben den dargestellten Landesstandards beeinflusst auch der Bundesgesetzgeber die Ausgestaltung der Schülerbeförderung. Hier wirkt das Personenbeförderungsgesetz begrenzend. Es legt in § 45a Abs. 1 S. 1 PBefG fest, dass “Unternehmer für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs” Ausgleichszahlungen für die gewährten Schülerjahresfahrkarten erhalten, falls eine solche Form für die Schülerbeförderung gewählt wird. Die Höhe des Ausgleichs ergibt sich aus der Hälfte des Ertrags, der für die Beförderung der Schüler mit Zeitfahrausweisen erzielt wird, abzüglich der mit den durchschnittlich anfallenden Kosten gewichteten geleisteten Personen-Kilometer (§ 45a Abs. 2 S. 1 PBefG).²⁶

²⁶Systemänderungen bei den Ausgleichszahlungen für die Schülerbeförderungen gemäß dem Schreiben vom Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Oktober

4.2.2 Regelungen in den Landkreisen

Im Rahmen dieser Landes- und Bundesvorgaben erlassen die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern Satzungen zur Schülerbeförderung. Diese landkreisspezifischen Ausgestaltungen unterscheiden sich im Kreis der Anspruchsberechtigten, in der Mindestentfernung zwischen Wohnort und Schule, den Warte- bzw. Schulwegzeiten, den notwendigen Beförderungskosten, der Beförderung behinderter Schüler sowie weiteren Sonderregelungen.

Anspruchsberechtigte. Der Kreis der Anspruchsberechtigten ist, wie oben bereits dargestellt, durch das mecklenburg-vorpommerische Schulgesetz determiniert (§ 113 Abs. 2 SchulG MV). Es handelt sich hierbei um alle Schüler, die die Jahrgangsstufe 10 noch nicht vollendet haben sowie um Schüler des Berufsgrundbildungs- und Berufsvorbereitungsjahres und der ersten Klassenstufe der Berufsfachschule.

Über diesen durch Landesgesetz bestimmten Kreis der Anspruchsberechtigten hinaus bieten die Landkreise Bad Doberan, Güstrow, Ludwigslust und Parchim eine Schülerbeförderung auch für Schüler der Sekundarstufe II an. Diese erfolgt im Landkreis Bad Doberan kostenfrei, während in den anderen Landkreisen ein Selbstkostenbeitrag zu entrichten ist, der sich wiederum zwischen den einzelnen Kreisen unterscheidet. Der Landkreis Ludwigslust erlässt die Kosten, sofern Leistungen nach SGB II oder SGB XII empfangen werden. Der Landkreis Demmin erstattet die Fahrtkosten, wenn der Schüler oder die Erziehungsberechtigten Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld II erhalten. Zusätzliche Ausnahmen von der Eigenbeteiligung sind hier bei Nachweis der Bedürftigkeit möglich. Diese Regelung gilt auch für Schüler der Sekundarstufe II. Im Landkreis Parchim kann der Eigenanteil in Abhängigkeit vom Familiennettoeinkommen erlassen werden. Darüber hinaus können hier die Schülerbeförderungskosten für Schüler, die eine Schule in Schwerin besuchen und einen Antrag auf Kostenübernahme stellen, auch über die Kreisgrenze hinweg übernommen wer-

2007 werden in der Betrachtung nicht berücksichtigt.

den. Für Schüler der gymnasialen Oberstufe ist im Landkreis Güstrow die maximale Höhe der Eigenbeteiligung bestimmt durch die jeweils billigste Schülerfahrkarte. Jeder weitere Schüler einer Familie zahlt hier die Hälfte dieses Preises, die maximale Eigenbeteiligung beträgt DM 76 pro Familie.

Wendet man den im 2-Quellen-Modell geprägten Begriff der notwendigen Ausgaben auf diese Sachverhalte an, so könnte die Beförderung der in § 113 Abs. 2 SchulG MV genannten Schüler als notwendig angesehen werden. Die Beförderung aller anderen Schüler wird dagegen vom Gesetz nicht verlangt und wäre daher als nicht notwendig zu klassifizieren. Als notwendig dürften dementsprechend auch nur die Ausgaben angesetzt werden, die durch die Beförderung der im Gesetz genannten Schüler verursacht werden.

Mindestentfernung. Alle Landkreise befördern die Schüler, deren Wohnort eine gewisse Mindestentfernung zur zuständigen Schule überschreitet, wodurch die Vorgaben des § 113 Abs. 3 SchulG MV erfüllt sind. Die Mindestentfernung wird dabei von den Landkreisen selbst festgelegt. Diese beträgt in allen Landkreisen für Schüler der Jahrgangsstufen 1 bis 4 2 km und für Schüler der Klassen 5 bis 10 4 km.

Darüber hinaus weisen einzelne Satzungen zur Schülerbeförderung zusätzliche Regelungen bezüglich der Mindestentfernung auf: Der Landkreis Rügen unterscheidet zwischen Schulwegen innerhalb und außerhalb von geschlossenen Ortschaften. Im ersten Fall beträgt die Mindestentfernung 2,5 km für Schüler der Klassen 1 bis 4 und 5 km für Schüler der Klassen 5 bis 10, im zweiten Fall 2 km für die Jahrgangsstufen 1 bis 4 und 4 km für die Jahrgangsstufen 5 bis 10.

In den Landkreisen Rügen und Uecker-Randow müssen die Schüler des schulischen Grundbildungsjahres, des Berufsvorbereitungsjahres sowie der ersten Klassenstufe der Schule, die nicht den Realschulabschluss voraussetzt, mindestens 6 km von der Schule entfernt wohnen, um einen Anspruch auf Schülerbeförderung zu erhalten.

Der Landkreis Güstrow definiert neben der Mindestentfernung zwischen der Wohnung und der Schule auch die maximale Strecke zur Bushaltestelle, die von den Schülern zurückzulegen ist: Für Schüler der Jahrgangsstufe 1 bis 4 ist eine maximale Strecke von 1 km zulässig, ab der 5. Jahrgangsstufe sind es maximal 2 km.

Der Landkreis Demmin differenziert nicht nur nach Jahrgangsstufen sondern bestimmt auch eine Altersbegrenzung: Für Schüler, die älter als 10 Jahre sind, gilt unabhängig von der Klassenstufe eine Mindestentfernung von 4 km. Darüber hinaus können auch Schüler, die nicht in vorgesehener Entfernung zur Schule wohnen, die Fahrzeuge der Schülerbeförderung nutzen, wenn sie hierfür eine Zeitkarte erwerben.

Die Landkreise Demmin, Rügen und Uecker-Randow behalten sich vor von den Regelungen zur Mindestentfernung abzuweichen, sofern die Sicherheit des Schülers auf dem Schulweg nicht gewährleistet ist. Die Satzung Demmins definiert einen Schulweg als nicht sicher, wenn dieser "entlang einer Bundes-, Landes- bzw. Kreisstraße ohne Rad- bzw. Gehweg außerhalb der Ortschaften" verläuft. Der Landkreis Uecker-Randow definiert das Kriterium "verkehrsreiche Straße ohne Gehweg oder begehbaren Randstreifen" als Kennzeichen eines gefährlichen Schulwegs. Die Satzung Rügens stellt demgegenüber lediglich fest, dass von der Regelung der Mindestentfernung abzuweichen ist, wenn die Sicherheit "nachweislich erheblich gefährdet" ist.

Hinsichtlich der Mindestentfernung ist eine Festlegung dessen, was notwendig ist, nicht direkt aus dem Gesetz ablesbar. So müsste geklärt werden, welche Mindestentfernung noch akzeptabel ist, ohne die Belastbarkeit oder die Sicherheit der Schüler (§ 113 Abs. 3 Satz 1 SchulG MV) zu sehr zu beeinträchtigen. Da alle Landkreise für die Schüler der Jahrgangsstufen 1 bis 4 bzw. 5 bis 10 die selbe Mindestentfernung festgesetzt haben, liegt es zwar nahe, diese als "notwendig" anzusehen. Dies wäre aber eine rein pragmatische Festlegung, die die tatsächliche Ausgestaltung als Norm fixiert, ohne dass diese, zumindest explizit, vom Land vorgegeben ist.

Warte- und Schulwegzeiten. Bei der maximalen Wartezeit wird zwischen der Dauer vor Unterrichtsbeginn und nach Unterrichtsschluss unterschieden. Entgegen der Verwaltungsvorschrift "Hinweise zur Schulorganisation für allgemein bildende Schulen", nach der für Grundschüler eine Wartezeit von 15 Minuten angemessen erscheint, beträgt die maximale Zeit, die ein Schüler vor Unterrichtsbeginn an der Schule ankommen darf, in den Landkreisen Uecker-Randow und Nordvorpommern für Grundschüler 30 Minuten. Hier ist für Schüler aller anderen Jahrgänge eine Wartezeit von 60 Minuten vor Unterrichtsbeginn zulässig. Werden die Schüler im Landkreis Uecker-Randow mit Fahrzeugen des öffentlichen Nahverkehrs befördert, sind auch längere Wartezeiten zulässig. Demgegenüber gilt in den Landkreisen Rügen und Güstrow für alle Schüler eine maximale Wartezeit von 30 Minuten. Nach Unterrichtsende beträgt die maximale Wartezeit an der Schule vor Beginn der Rückfahrt in allen Landkreisen 60 Minuten. Einzige Ausnahme bilden hierbei die Landkreise Demmin und Parchim: Alle Schüler, die nicht die Jahrgangsstufe 1 bis 4 besuchen, müssen maximal eine Wartezeit von 90 Minuten einplanen. In den Landkreisen Bad Doberan und Ludwigslust sind die Wartezeiten nicht weiter spezifiziert. Lediglich ein Hinweis auf eine für die Schüler "möglichst geringe Wartezeit" ist in der Satzung Bad Doberans formuliert.

Sofern die Schulwegzeiten in den Satzungen zur Schülerbeförderung aufgenommen sind, entsprechen diese den Vorgaben des § 4 SEPVO MV. Nur der Landkreis Nordvorpommern hat restriktivere Regelungen beschlossen: Der Schulweg für Schüler der Klassenstufen 1 bis 4 darf eine Dauer von 30 Minuten anstatt von 40 Minuten nicht überschreiten. Der Landkreis Parchim unterscheidet für Schüler des Primarbereichs und der Sekundarstufe I auf der Fahrt zur Schule nicht zwischen Schulweg- und Wartezeit. Dagegen ist, wie dargestellt, nach Unterrichtsende eine Wartezeit von 90 Minuten erlaubt.

Da es sich um einen vom Land vorgegebenen Standard handelt, sind die Ausgaben, die aufgewendet werden müssen, um die in § 4 SEPVO MV vorgegebenen Schulwegzeiten einzuhalten, als notwendig anzusehen. Um diese genau zu ermitteln, müsste festgestellt werden, auf welcher Strecke und mit welchem Beförderungsmittel diese Vorgabe am ko-

stengünstigsten erreicht wird, und diese Kosten sind anzusetzen.

Beförderungsarten. Die Schülerbeförderung kann auf verschiedene Arten durchgeführt werden. Hierzu zählen die öffentlichen Verkehrsmittel des Linienverkehrs (§ 42 PBefG), die Sonderform des Linienverkehrs (§ 43 Nr. 2 PBefG), angemietete oder eigene Fahrzeuge des Trägers der Schülerbeförderung sowie in begründeten Ausnahmefällen sonstige Kraftfahrzeuge. Die möglichen Arten der Beförderung sind somit in allen Landkreisen identisch. Vorrangig soll die Schülerbeförderung im Rahmen des öffentlichen Personennahverkehrs durchgeführt werden. Angaben, die den einzusetzenden Umfang der einzelnen Beförderungsarten weiter spezifizieren, sind den einzelnen Satzungen zur Schülerbeförderung jedoch nicht zu entnehmen.

Der Umfang der Kostenerstattung bzw. der als notwendig anerkannten Beförderungskosten unterscheidet sich zwischen den Landkreisen: In Mecklenburg-Vorpommern erhalten alle anspruchsberechtigten Schüler bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel eine Schülerzeitkarte. In der Satzung Ludwigslusts wird explizit bestimmt, dass diese nur für den günstigsten Tarif für die Strecke zwischen der Wohnung und der der Schule nächstgelegenen Haltestelle gültig ist; die anderen Satzungen enthalten hierüber keine weiteren Informationen.

Darüber hinaus variiert die Pauschale zwischen den Kreisen, die pro Entfernungskilometer bei Nutzung privater Fahrzeuge erstattet wird (diese liegt zwischen EUR 0,15 und 0,50). Allerdings sind private Fahrzeuge in allen Landkreisen nur auf Antrag zu benutzen, weshalb diese Art der Schülerbeförderung als Ausnahmefall zu interpretieren ist. Die Landkreise Parchim und Nordvorpommern gewähren je nach Fahrzeugart (Pkws, Krafträder und Leichtkrafträder) unterschiedliche Kostensätze. Für die Mitnahme weiterer Personen erhöht sich diese Pauschale in den Landkreisen Nordvorpommern, Rügen und Parchim pro Kilometer um einige Cents. Dagegen erstattet der Landkreis Bad Doberan die Kosten bei Nutzung privateigener Fahrzeuge in Höhe des gültigen Tarifs des Personennahverkehrs an

Schultagen.

Die Auswahl der geeigneten Beförderungsart ist den Landkreisen überlassen. Als notwendige Ausgaben können dabei allerdings nur die Kosten der günstigsten Variante angesehen werden. Dementsprechend müsste ermittelt werden, welche Form der Beförderung jeweils die geringsten Kosten verursacht, und dieser Betrag wäre als notwendige Ausgaben in Ansatz zu bringen.

Beförderung behinderter Schüler. Wie oben dargestellt, besteht bei Schülern mit einer dauernden oder vorübergehenden Behinderung sowohl in den Landkreisen als auch in den kreisfreien Städten eine Beförderungs- oder Kostenerstattungspflicht. Darüber hinaus bestimmen die Landkreise Rügen und Ludwigslust, dass diese Schüler unabhängig von der Mindestentfernung befördert werden müssen. Die Regelung zur Mindestentfernung entfällt auch in den Landkreisen Bad Doberan, Nordvorpommern, Parchim und Uecker-Randow. Hier werden die Beförderungskosten für behinderte Schüler auch über die Landkreisgrenze hinaus übernommen, wenn diese aufgrund ihrer Behinderung eine spezielle Schule besuchen müssen, die nicht im eigenen Landkreis angeboten wird. Entsprechend der Satzung zur Schülerbeförderung übernimmt auch der Landkreis Demmin die Kosten zur "nächstgelegenen zuständigen Förderschule".

Weitere Sonderregelungen. Einige Satzungen zur Schülerbeförderung beinhalten darüber hinaus weitere landkreisspezifische Sonderregelungen bezüglich der Ausgestaltung dieser kommunalen Aufgabe. Die folgende, nicht abschließende Darstellung führt exemplarisch weitere Sonderregelungen in der Ausgestaltung der Schülerbeförderung auf.

Der Landkreis Nordvorpommern beispielsweise hat eine Winterregelung beschlossen, die es in der Zeit vom 01.12. bis zum 31.03. eines Schuljahres auch den Schülern erlaubt die Schulbusse kostenfrei zu benutzen, die nicht in geforderter Mindestentfernung zur Schule

wohnen. Darüber hinaus erfolgt hier eine Schülerbeförderung für Nachmittagsunterricht nur an Dienstagen und Donnerstagen. Sofern die Schulen nicht in der Lage sind, den Nachmittagsunterricht auf diese beiden Tage zu beschränken, kann eine zusätzliche Förderung zugelassen werden. Des Weiteren wird hier die Schülerbeförderung innerhalb einiger Städte ausgeschlossen. Hierzu zählen die Städte Ribnitz-Damgarten, Barth, Franzburg, Richtenberg und Marlow.

Die Satzung des Landkreises Rügen spezifiziert darüber hinaus, dass der Anspruch auf Schülerbeförderung bei Schulwanderungen, Schullandheimaufenthalten, Besichtigungen usw. lediglich für den Weg zur Schule und von der Schule wieder nach Hause besteht. Ebenso sind hier die Fahrtkosten, die beispielsweise im Rahmen von Schwimmunterricht oder sonstigen Unterrichtsveranstaltungen entstehen, keine Schülerbeförderungskosten, sondern Sachkosten des jeweiligen Schulträgers.

In der Satzung Parchims wird als weitere Sonderregelung bestimmt, dass Schülern der Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft an maximal vier Wochentagen zwei Möglichkeiten zur Fahrt nach Unterrichtsende nach Hause angeboten werden sollen. Nehmen Schüler am Wahlunterricht teil, so kann an maximal zwei Tagen eine zweite Heimfahrt für die Schüler organisiert werden. Diese ist jedoch von der Schule mit Angabe der Gründe zu beantragen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern die Organisation und Durchführung der Schülerbeförderung sehr unterschiedlich ausgestalten: Obwohl verschiedene Gesetze und Verordnungen des Landes und des Bundes den Landkreisen Rahmenbedingungen bei der Ausgestaltung auferlegen, ist eine große Variation in der Aufgabenerfüllung dieser kommunalen Aufgabe zu erkennen.

4.2.3 Ausgaben für die Schülerbeförderung

Die verschiedenen Regelungen zur Ausgestaltung der Schülerbeförderung lassen Unterschiede in den aufgewendeten Kosten zwischen den zwölf Landkreisen erwarten. Datengrundlage für die Untersuchung der Ausgabenvariation ist die Finanzstatistik 2004 für Mecklenburg-Vorpommern, die die Ausgaben für jede einzelne Gebietskörperschaft aufgegliedert nach Gliederungs- und Gruppierungsplan enthält. Die Schülerbeförderungskosten sind im Einzelplan 2 (Schulen) aufgeführt (Gliederungsnummer 290). Typische Ausgaben in Bezug auf die Schülerbeförderung sind Aufwendungen für das Personal, den laufenden Sachaufwand sowie für Steuern, Versicherungen und Schadensfälle. Die Ausgaben für die Schülerbeförderung werden für jeden Landkreis sowohl in Größen pro Einwohner als auch pro Schüler betrachtet. Dabei wird die Anzahl der Jugendlichen im Alter von 6 bis 17 Jahren als Größe für die Schülerzahlen in den einzelnen Landkreisen verwendet. Die hierfür zugrunde liegenden Daten entstammen den Abrechnungen des kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2004, welche durch das Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern bereitgestellt wurden.

Die Analyse der Schülerbeförderung zeigt für das Jahr 2004, dass alle kreisfreien Städte mit Ausnahme von Greifswald sowie einzelne Ämter und Gemeinden Ausgaben innerhalb dieses Aufgabenbereichs tätigen. Da die Analyse das Ziel verfolgt die Variation in der Ausgestaltung pflichtiger Ausgaben zu illustrieren, werden die Regelungen der kreisfreien Städte, Ämter und Gemeinden zur Schülerbeförderung in der nachfolgenden Untersuchung nicht näher betrachtet. Stattdessen wird lediglich die Variation der Kosten zwischen den Landkreisen analysiert, die in Tabelle 4.3 zusammengestellt sind. Die Ausgaben der Gemeinden und Ämter werden zu diesem Zwecke den Landkreisen hinzugerechnet, um so die gesamten Ausgaben im Gebiet der jeweiligen Landkreise betrachten zu können.

In Mecklenburg-Vorpommern wurden 2004 insgesamt EUR 25 pro Einwohner für die Schülerbeförderung ausgegeben. Diese Größe beinhaltet die Ausgaben einzelner Gemeinden und Ämter, der kreisfreien Städte sowie der Landkreise. Wird lediglich die Landkreisebene be-

Tabelle 4.3: Schülerbeförderungskosten der Landkreise in EUR

LK	EW	Schüler	Ausgaben pro EW	Ausgaben pro Schüler
DBR	119.743	14.489	27,97	231,19
DM	89.249	10.819	28,61	236,08
GÜ	108.065	13.126	30,60	251,93
LWL	129.954	15.934	36,49	297,66
MST	85.093	10.051	38,19	323,36
MÜR	68.545	7.821	31,90	279,60
NVP	114.551	13.482	38,21	324,69
NWM	120.576	15.056	33,52	268,50
OVP	111.501	12.517	34,07	303,51
PCH	104.764	12.805	43,21	353,53
RÜG	72.685	8.120	22,99	205,81
UER	79.731	8.921	28,23	252,31
Mittelw.			32,80	277,35
Stabw.			5,61	44,28

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Finanzstatistik 2004

trachtet - hier stellt die Schülerbeförderung wie dargestellt eine Pflichtaufgabe dar - so zeigt sich, dass das Minimum der Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 2004 bei EUR 23 liegt. Maximal gibt ein Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern EUR 43 pro Einwohner für die Schülerbeförderung aus. Die Spannweite, die sich aus der Differenz der minimalen und der maximalen Schülerbeförderungskosten ergibt, beträgt somit über EUR 20. Der Mittelwert beträgt EUR 33 und die Standardabweichung EUR 6. Ebenso deutlich wird die Ausgabenvariation zwischen den Landkreisen, wenn die Beförderungskosten pro Schüler betrachtet werden. Das Minimum liegt im Jahr 2004 bei EUR 206 und das Maximum bei EUR 354 pro Schüler. Die Spannweite beträgt somit EUR 148. Es ergibt sich ein Mittelwert in Höhe von EUR 277 und eine Standardabweichung von EUR 44. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ausgaben, die die zwölf mecklenburg-vorpommerischen Landkreise im Jahr 2004 für die Schülerbeförderung aufgewandt haben, sowohl in der Betrachtung pro Einwohner als auch in der Betrachtung pro Schüler stark variieren.

Die in Tabelle 4.3 zu Tage tretenden Unterschiede in den Ausgaben spiegeln die Problematik wider, die bereits im Abschnitt 4.1.3 für die amtsfreien Gemeinden diskutiert wurde. Auch im Fall der Schülerbeförderung lassen sich Ausgabenunterschiede möglicherweise durch verschiedene äußere Faktoren erklären, beispielsweise durch die räumliche Struktur. So liegt es nahe, dass gerade in diesem Aufgabenbereich eine geringe Siedlungsdichte zu höheren, eine geringe Fläche zu niedrigeren Kosten pro Einwohner führt. Andererseits können auch die, trotz der landesweiten Standards anzutreffenden, unterschiedlichen Ausgestaltungen und damit die in den einzelnen Satzungen festgelegten landkreisspezifischen Qualitätsmerkmale²⁷ für die unterschiedlichen Ausgabenniveaus ursächlich sein. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass die Aufgabenerfüllung nicht in jedem Landkreis in gleichem Maße effizient vorgenommen wird. Man erkennt an diesem Beispiel, dass auch eine Detailanalyse eines Aufgabenbereichs, wie sie in diesem Abschnitt vorgenommen wurde, die im Abschnitt 4.1 thematisierte Trennung von beobachteten Ausgaben in notwendige, eindeutig den vorgegebenen Standards zuzuschreibende Kosten und nicht notwendige Ausgaben praktisch nicht leisten kann.

4.2.4 Anforderungen an eine synthetische Ermittlung notwendiger Ausgaben

Die Details der vorstehenden Ausführungen beziehen sich naturgemäß nur auf die spezielle Aufgabe Schülerbeförderung. Dennoch zeigt dieses Beispiel einige Aspekte auf, die vermutlich auch in anderen Bereichen zu bedenken sind, wenn notwendige Ausgaben aus landes- und bundesrechtlichen Standards abgeleitet werden sollen.

Zunächst fällt auf, dass Standards in unterschiedlichem Maße quantifiziert sind. So sind manche Standards als eindeutige, zahlenmäßige Vorgaben im Gesetz bzw. in Verordnungen festgehalten; ein Beispiel hierfür ist die genaue Festlegung der Jahrgangsstufen, in

²⁷Siehe die Zusammenstellung in Abschnitt 4.2.2.

denen Schüler Anspruch auf Beförderung haben (§ 113 Abs. 2 SchulG MV). In anderen Fällen sind die Standards jedoch als unbestimmte Rechtsbegriffe oder als Sollvorschriften formuliert. Als Beispiel hierfür kann die Bestimmung der Wartezeiten dienen. Im § 113 Abs. 3 S. 2 SchulG MV wird gefordert, dass die Schülerbeförderung “möglichst zeitnah an den Unterricht anschließen” soll; diese Vorschrift wird durch Verwaltungsvorschrift für Grundschüler, aber nicht für andere Schüler konkretisiert. Während also die Gesamtheit der beförderten Schüler eindeutig in “notwendig” und “freiwillig” beförderte unterteilt werden kann, besteht hinsichtlich des Qualitätsmerkmals Wartezeiten Auslegungsbedarf. Möchte man, basierend auf diesen Standards, definieren, welches Niveau der Aufgabenerfüllung notwendig ist, muss man für Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs eine Präzisierung dieser Vorgaben vornehmen, auch wenn der Gesetzes- und Verordnungsgeber einen Ermessensspielraum vorgesehen hat.

Diese Überlegung lässt sich noch einen Schritt weiter führen. Es ist denkbar, dass selbst in den Fällen, in denen die Rechtsvorschriften den kommunalen Körperschaften ausdrücklich Entscheidungsfreiheit einräumen, ein Mindeststandard politisch oder faktisch einzuhalten ist. So erlaubt das Land den Landkreisen, die Mindestentfernung zwischen Wohnung und Schule, von der ab ein Anspruch auf Beförderung besteht, in ihren Satzungen zu bestimmen (§ 113 Abs. 3 S. 1 SchulG MV). Dies kann jedoch offensichtlich nicht so ausgelegt werden, als dürfe ein Landkreis diese Entfernung beliebig groß wählen und so seine Pflicht zur Schülerbeförderung praktisch unterlaufen. Als erste Schlussfolgerung ergibt sich deshalb, dass eine Quantifizierung von Leistungsstandards alleine auf Grundlage von Normen unvollständig bleibt. Vielmehr ist dazu eine genaues Studium der Rechtslage und vermutlich einiger juristischer Sachverstand notwendig.

Als zweite Beobachtung kann festgestellt werden, dass die oben vorgestellten Standards zur Schülerbeförderung Merkmale der zu erbringenden Leistung vorschreiben, aber typischerweise nicht die Art, in der die Aufgabe erfüllt werden muss. So ist es den Landkreisen überlassen, ob sie den ÖPNV, eigene Schulbusse oder private Kfz wählen, und auch

die genaue Wegstrecke wird (selbstverständlich) nicht per Landesverordnung vorgeschrieben. Die Kosten verschiedener Beförderungsarten oder Wegstrecken werden sich nun aber unterscheiden. Deshalb muss in einem synthetischen Ansatz zur Ermittlung notwendiger Kosten entschieden werden, welche Beförderungsart und welche Strecke für die Bemessung der notwendigen Ausgaben zugrunde gelegt wird. Als notwendig kann dabei nur diejenige Entscheidung gelten, die im konkreten Fall, angesichts der örtlichen Gegebenheiten, am preiswertesten ist. Eine Umsetzung des synthetischen Ansatzes verlangt also, die eigentlich der kommunalen Körperschaft obliegende Entscheidung über die beste Durchführung der Aufgabe vorab im Finanzausgleich schon zu treffen. Dazu sind wiederum erheblicher Sachverstand und entsprechende Recherchen notwendig, die sich in diesem Fall jedoch nicht auf die rechtlichen, sondern auf die technischen Aspekte des betreffenden Aufgabenbereichs beziehen.

Diese Überlegungen zeigen, dass eine synthetische Ermittlung notwendiger Ausgaben sehr aufwändig ist. Für jeden einzelnen Aufgabenbereich müssten eine Fülle rechtlicher, technischer und ökonomischer Detailinformationen zusammen gestellt und verarbeitet werden. Die Umsetzung des kommunalen Finanzausgleichs würde deshalb, folgt man diesem Ansatz, sehr hohe Kosten verursachen. Es steht zu fürchten, dass die für die rechtliche und administrative Gestaltung eines aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs Verantwortlichen diesen Aufwand nicht leisten können oder wollen. Sie hätten vermutlich keine andere Wahl als die notwendigen Ausgaben, trotz aller Probleme, anhand der tatsächlichen Ausgaben zu bemessen.

4.3 Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen im vertikal strukturierten Staat

Dieser Abschnitt ergänzt die Auseinandersetzung mit den Anforderungen an die Umsetzung eines aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs um eine grundsätzliche Diskussion der Frage, wie ein solches Zuweisungssystem im Rahmen der geltenden Finanzverfassung zu bewerten ist. Dies geschieht zunächst im Hinblick auf die Autonomie der Kommunen, bevor dann Leitlinien für die vertikale Mittelverteilung vorgestellt werden.

4.3.1 Kommunale Selbstverwaltung und vertikale Zuweisungen

Das Grundgesetz sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG). Ähnlich bestimmt Art. 72 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern²⁸: „Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Diesen verfassungsmäßigen Vorgaben entsprechend wird die Autonomie der kommunalen Körperschaften in der finanzpolitischen Diskussion als hochrangiges Ziel angesehen. Anscheinend geht man davon aus, dass die Kommunen besser als Bund oder Länder imstande sind unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Diese juristische und politische Parteinahme zugunsten eigenständiger lokaler Körperschaften findet ihre Entsprechung in der finanzwissenschaftlichen Theorie. So nennt die Föderalismusforschung als Vorteile einer dezentralen Entscheidung die Möglichkeit, auf lokale Besonderheiten einzugehen, die Nutzung von Informationsvorteilen der Entscheidungsträger vor Ort und ein

²⁸Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Verf MV) vom 23. Mai 1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.07.2006.

größeres Maß an Bürgernähe.²⁹ Schließlich zeigen die zahlreichen, im Abschnitt 4.2.2 dargestellten landkreisspezifischen Ausgestaltungen der Aufgabe “Schülerbeförderung”, dass auch die kommunalpolitische Praxis Autonomie schätzt und, soweit vorhanden, nutzt.

Dieser Sichtweise der idealen kommunalen Gemeinschaft, die selbstbestimmt ihre Angelegenheiten regelt, steht all zu oft eine Realität gegenüber, die von sehr weitreichenden Eingriffen der Landes- (und auch Bundes-) politik in die kommunale Autonomie geprägt ist. Vertreter der kommunalen Körperschaften beklagen, dass Gesetze, Verordnungen oder andere Vorgaben ihre Handlungsspielräume einschränken.³⁰ Dass diese Ansicht durchaus begründet sein kann, zeigen die für das Fallbeispiel der Schülerbeförderung im Abschnitt 4.2.1 zusammen gestellten Standards. Zweifellos noch wichtiger, und wesentlich weiter reichend, sind gesetzliche und auch richterliche Vorgaben im Bereich der Sozialen Sicherung.

Nun gibt es für Standards in vielen Fällen gute Gründe. Insbesondere bei Aufgaben, deren Wahrnehmung Spillovers, also Auswirkungen außerhalb der Grenzen der eigenen Körperschaft, hervorrufen, können Standards Fehlentwicklungen vorbeugen. So können Vorgaben im Sozialbereich dazu beitragen, einer möglicherweise anzutreffenden Tendenz entgegen zu wirken, durch besonders schlechte Leistungen bedürftige Personen zu einem Wohnsitzwechsel zu bewegen. Die Kombination von abstrakten Vorgaben mit einer dezentralen Durchführung der Aufgabe kann deshalb unter Umständen ein guter Kompromiss zwischen der Bekämpfung derartiger Fehlanreize und der Nutzung der lokal vorhandenen Informationsvorteile sein.³¹ Dennoch ist es nachvollziehbar, wenn kommunale Entscheidungsträger ein Übermaß an Vorgaben und Standards beklagen. Es ist gut vorstellbar, dass Standards heute in vielen Bereichen zu eng gefasst sind und unnötig hohe Leistungsniveaus vorgeben. Die finanzielle Belastung, die mit der Ausführung anspruchsvoller Vorgaben einhergeht,

²⁹Diese Argumente stehen auch im Zentrum der Debatte um die optimale Größe von Gebietskörperschaften. Sie werden in Kapitel 5.1 näher erläutert, das sich diesem Thema widmet. Siehe Blankart (2006) und Oates (1972).

³⁰So beispielsweise der Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Roland Schäfer, in einer Rede vor dem 9. Deutschen Verwaltungskongress “Effizienter Staat”; siehe Schäfer (2006).

³¹Vgl. Schwager (1997).

liefert den Anlass für die Forderung nach einem aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleich. Sollte dieser, trotz aller technischen und konzeptionellen Schwierigkeiten, umgesetzt werden, so könnte hier eine gewisse Entlastung eintreten.³²

Es ist aber verfehlt, einen aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleich deshalb als Maßnahme zur Stärkung der kommunalen Autonomie zu sehen. Wie gezeigt, ist die Quantifizierung notwendiger Ausgaben, wenn überhaupt, nur möglich, wenn höchst detaillierte Informationen über das in den einzelnen kommunalen Körperschaften angebotene Leistungsniveau, kostenrelevante lokale Gegebenheiten oder die Art der Aufgabenerfüllung vorliegen: Wenn Kosten aus den tatsächlichen Ausgaben ermittelt werden sollen (Abschnitt 4.1), dann müssen operationalisierbare Maße der Intensität der Aufgabenerfüllung gefunden werden. Wenn die notwendigen Ausgaben aus einer detaillierten Untersuchung der technischen Bedingungen der Bereitstellung der einzelnen öffentlichen Leistung ermittelt werden sollen (Abschnitt 4.2), dann muss sogar die Art der Aufgabenerfüllung praktisch vorgegeben werden. Um Zuweisungen im Rahmen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs überhaupt festsetzen zu können, müssen deshalb die Standards noch präziser gefasst werden. Ein solches System birgt die Gefahr in sich, dass im Rahmen der Bemessung der notwendigen Ausgaben die Standards soweit konkretisiert werden, dass die bisher noch vorhandene Entscheidungsfreiheit von Gemeinden und Kreisen faktisch wegfällt. Ein kommunaler Finanzausgleich, der von einer genauen Vorstellung dessen ausgeht, was jede einzelne Kommune zu leisten hat, steht in einem grundlegenden Widerspruch zur kommunalen Autonomie. Diese verlangt, wie vom Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 Satz 2) gefordert, auch eine "finanzielle Eigenverantwortung".

³²Ob dies allerdings tatsächlich eintritt, hängt von der Höhe ab, mit der notwendige Ausgaben angesetzt werden. Wie in den Abschnitten 4.1 und 4.2 gezeigt, gibt es diesbezüglich weit reichende Interpretationsspielräume.

4.3.2 Vertikale Verteilung der Einnahmen und Ausgaben

Ein aufgabenorientierter kommunaler Finanzausgleich hat nicht nur Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung, sondern er beeinflusst auch direkt die Verteilung der Finanzmittel zwischen den Gebietskörperschaften. Dies gilt sowohl in einer kurzfristigen Sichtweise mit gegebenen Gesamteinnahmen des Landes und der Kommunen als auch in langer Frist, wenn die Einnahmen beider Ebenen sich ändern können.

Vertikale Mittelverteilung bei unveränderten Gesamteinnahmen. Im 2-Quellen-Modell werden die Zuweisungen, die eine Kommune aus der Quelle 1 erhält, als Differenz der notwendigen Ausgaben abzüglich eines "Steuerkraft-Minimums" bestimmt. Es wird also nicht das gesamte Volumen der notwendigen Ausgaben vom Land an die Kommune transferiert, sondern nur der Betrag, der das Steuerkraft-Minimum bis zu den notwendigen Ausgaben auffüllt.³³ Nun stellt sich hinsichtlich des Begriffs des Steuerkraft-Minimums ähnlich wie beim Begriff der notwendigen Ausgaben die Frage, wie diese Größe quantifiziert wird. Dies kann, entsprechend der Aufstellung der Ausgaben im Abschnitt 4.1.3, anhand der Verteilung der Steuerkraftmesszahlen kreisangehöriger, amtsfreier Gemeinden illustriert werden, die in Tabelle 4.4 dargestellt ist. Das Minimum der Steuerkraft dieser Gemeinden liegt mit EUR 199 pro Einwohner bei nur 64% des Durchschnitts in Höhe von EUR 311, und nur bei 38% des Maximums, das EUR 517 beträgt. Ein Ansatz der Steuerkraft in Höhe des Minimums bedeutet somit, dass ganz erhebliche Teile der kommunalen Steuerkraft *nicht* bei der Bemessung der Zuweisungen der Quelle 1 angerechnet werden.

Da die gesamte Steuerkraft oberhalb der Steuerkraft der steuerschwächsten dieser 34 Ge-

³³Hier unterscheidet sich das für Mecklenburg-Vorpommern vorgeschlagene 2-Quellen-Modell von dem in Thüringen beschlossenen Vorgehen. Dort werden die *gesamten* von den Kommunen erzielbaren Einnahmen und nicht nur das Steuerkraftminimum für die Deckung der notwendigen Ausgaben der Kommunen herangezogen. Dementsprechend wird als Zuweisungsmasse nur die Differenz zwischen notwendigen Ausgaben und den gesamten Einnahmen der Kommunen festgesetzt; siehe Thüringer Innenministerium (2007, S. 15).

Tabelle 4.4: Steuerkraftmesszahlen der amtsfreien Gemeinden

SKMZ	N (von 36)	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
Pro Kopf	34	198,1726	311,1043	242,0505	315,2748	366,0477	517,033
Absolut	34	596.530,6	3.120.956	1.100.544	2.680.935	5.210.739	9.773.728

meinden den 33 steuerstärkeren Kommunen verbleibt, induziert das 2-Quellen-Modell somit im Vergleich zu einem finanzkraftorientierten Finanzausgleich, der die individuelle Steuerkraft der einzelnen Kommune vom Bedarfsansatz absetzt, zunächst eine horizontale Umverteilung zugunsten der steuerstarken Kommunen. Diese könnte zwar durch den Ausgleich im Rahmen der Quelle 2 wieder rückgängig gemacht werden, sofern die dort vorgesehenen, finanzkraftabhängigen Zahlungen hinreichend stark zugunsten der steuerschwachen Kommunen differenziert werden. Andere Funktionen des finanzkraftorientierten Finanzausgleichs, wie z.B. die Stabilisierung der kommunalen Budgets, werden aber behindert.

Die Einführung des 2-Quellen-Modells kann aber auch die vertikale Verteilung der Einnahmen verändern. Um dies zu sehen, werden im Folgenden die Einnahmen und Ausgaben der gesamten kommunalen Ebene im Aggregat betrachtet. Insgesamt muss die Summe aus notwendigen und freiwilligen Ausgaben durch die tatsächliche Steuerkraft und die Zuweisungen aus beiden Quellen gedeckt sein. Trennt man nun beide Ausgabentypen und ordnet ihnen die jeweiligen, für die Deckung zur Verfügung stehenden Einnahmen zu, so erhält man die folgenden Gleichungen:

$$\begin{array}{rcccccc}
 & & \text{Steuerkraft-} & + & \text{Zuweisungen} & = & \text{Notwendige} \\
 & & \text{minimum} & & \text{aus Quelle 1} & & \text{Ausgaben} \\
 \\
 \text{Tatsächliche} & - & \text{Steuerkraft-} & + & \text{Zuweisungen} & = & \text{Freiwillige} \\
 \text{Steuerkraft} & & \text{minimum} & & \text{aus Quelle 2} & & \text{Ausgaben}
 \end{array}$$

Die erste Gleichung gibt die Logik der Bemessung der Zuweisungen aus Quelle 1 wieder.

Die zweite Gleichung folgt aus der Tatsache, dass die über dem Niveau der steuerschwächsten Gemeinde liegende Steuerkraft nicht für die Finanzierung der notwendigen Ausgaben angesetzt wird. Sie erhöht deshalb den Betrag, der, zusammen mit den Zuweisungen aus Quelle 2, für freiwillige Aufgaben verausgabt werden kann.

Geht man nun davon aus, dass die notwendigen Ausgaben sich im Zuge der Einführung des 2-Quellen-Modells nicht ändern, so bleiben die Gesamtausgaben der kommunalen Ebene, und damit die vertikale Mittelverteilung nur dann durch die Systemumstellung unverändert, wenn die freiwilligen Ausgaben sich ebenfalls nicht ändern. Gemäß der zweiten Gleichung kann dies der Landesgesetzgeber, rein formal, erreichen, indem er die Zuweisungen der Quelle 2 entsprechend anpasst. Allerdings ist angesichts der in Tabelle 4.4 illustrierten Steuerkraftunterschiede zu erwarten, dass die Differenz zwischen tatsächlicher und minimaler Steuerkraft größer ist als die freiwilligen Ausgaben im Status Quo. Wenn das zutrifft, dann kann eine vertikale Verschiebung der Einnahmen nur durch einen *negativen* Ansatz der aggregierten Zuweisungen aus Quelle 2 verhindert werden. Es müssten also gleichsam Schlüsselzuweisungen von den Kommunen an das Land, und nicht etwa umgekehrt, gezahlt werden. Eine solche vertikale Zahlung "nach oben" scheint kaum realistisch, und ist wohl mit dem 2-Quellen-Modell auch nicht intendiert. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus aber, dass selbst bei einer Dotierung der Quelle 2 mit einer Zuweisungsmasse von EUR 0, d.h. einem rein horizontalen Ausgleich zwischen den Kommunen, die Einführung des 2-Quellen-Modells eine vertikale Verschiebung der Mittel zu Lasten des Landes bewirkt.³⁴

Vertikale Mittelverteilung bei variablen Gesamteinnahmen. Im 2-Quellen-Modell steht der kommunalen Ebene mit der Summe aus Steuerkraftminimum und Zuweisungen der Quelle 1 ein Betrag zur Verfügung, der sich allein an der Höhe der notwendigen Ausgaben orientiert und damit von den insgesamt von beiden Ebenen erzielten Einnahmen

³⁴Diese vertikale Verschiebung der Einnahmen tritt in dem in Thüringen verfolgten Ansatz nicht auf, da dort bei der Bemessung der Zuweisungsmasse die gesamte kommunale Steuerkraft von den notwendigen Ausgaben abgesetzt wird.

unabhängig ist (siehe die erste Gleichung oben). In Abschnitt 3.2.2 wurde nun aber gezeigt, dass die Gesamteinnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern und seiner Kommunen relativ zum Bruttoinlandsprodukt langfristig zurückgehen werden.³⁵ Wenn man unterstellt, dass die notwendigen Ausgaben als Anteil des BIP konstant bleiben, so muss der relativ zum BIP erwartete Rückgang der Einnahmen vollständig von den freiwilligen Ausgaben und vom Land aufgefangen werden. Das Volumen der freiwilligen Ausgaben wird dabei kaum ausreichen, um einen großen Teil der Anpassungslast zu übernehmen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass das 2-Quellen-Modell die Anpassungslast einer rückläufigen Einnahmenquote praktisch vollständig dem Land auferlegt. Eine solche Entwicklung wird in Abbildung 3.15 illustriert. Dort zeigt sich, dass das Land unter dieser Annahme an die Verteilung der Anpassungslast gegen Ende des Projektionszeitraums geringere Einnahmen behält als bei Fortschreibung des geltenden Gleichmäßigkeitsgrundsatzes.

Grenznutzen und Grenzkosten öffentlicher Mittel. Wie ist die beschriebene vertikale Mittelverteilung zu bewerten? Zur Beantwortung dieser Frage bietet die ökonomische Theorie eine Leitlinie. Die Verteilung der Mittel auf beide Ebenen sollte so erfolgen, dass der insgesamt durch die Leistung des öffentlichen Sektors erzielte Nutzen möglichst groß ist. Eine effiziente Mittelverwendung liegt dann vor, wenn durch eine Umschichtung der Mittel zwischen den Ebenen der insgesamt aus der Leistung des öffentlichen Sektors erzielbare Nutzen nicht erhöht werden kann.

Dies bedeutet, dass der Grenznutzen der öffentlichen Mittel, also die Wertschätzung der mit dem letzten verausgabten Euro bereitgestellten öffentlichen Leistung, auf beiden Ebenen gleich groß sein muss, es sei denn, dass sich bestimmte Unterschiede auch auf der Einnahmenseite ergeben, s.u.

Wenn nun durch das Finanzausgleichssystem eine vertikale Verschiebung hin zu den Kom-

³⁵Vgl. Abbildungen 3.12 und 3.13.

munen erfolgt, dann stellen diese mehr und das Land weniger öffentliche Leistungen bereit. Damit erweitert sich das kommunale Leistungsangebot in Richtung von Aufgaben, die vorher nicht als wichtig genug angesehen wurden, um finanziert zu werden, während das Land vergleichsweise wichtige Aufgaben einschränken muss, die vor der Systemumstellung vorgenommen wurden: Der Grenznutzen der kommunalen Ausgaben sinkt, der Grenznutzen der Landesausgaben steigt. Ob dies sinnvoll ist, hängt grundsätzlich davon ab, wie die Ausgangslage zu bewerten ist. Da sich die vertikale Mittelverteilung im Status Quo aber als langfristiges Ergebnis der demokratischen Entscheidungsfindung etabliert hat, gibt es ohne weiteres keinen Grund anzunehmen, dass sie nicht sinnvoll bzw. ineffizient ist. Das bedeutet, dass in der Ausgangslage der Grenznutzen der öffentlichen Mittel auf beiden Ebenen gleich war. Unter dieser Prämisse führt die vertikale Verschiebung zu einem Effizienzverlust: Vergleichsweise wichtige Landesaufgaben werden zugunsten vergleichsweise unwichtiger kommunaler Aufgaben zurückgedrängt.

Diese Überlegung kommt auch in einer Situation schwankender Einnahmen zum Tragen. So ist es denkbar, dass eine Ebene von einem negativen Einnahmenschock getroffen wird, während die andere Ebene unveränderte Einnahmen erzielt. Ohne Steuerverbund müsste erstere ihre Leistungen einschränken, während die Ausgaben der letzteren unverändert blieben. Auch hier gilt, dass bei der vom Einnahmenschock betroffenen Ebene Ausgaben wegfallen, die vergleichsweise wichtig sind, deren Grenznutzen also höher ist als der Grenznutzen der Ausgaben der anderen Ebene. Effizient wäre es dagegen, die Ausgaben auf beiden Ebenen so zurückzuführen, dass der Grenznutzen wieder angeglichen wird. Genau dies leistet aber ein finanzkraftorientierter Finanzausgleich. Er verteilt Einnahmenschocks gleichmäßig auf beide Ebenen und wirkt somit gleichsam als Versicherung.³⁶

³⁶Das neue Thüringer Finanzausgleichsgesetz sieht vor, die durch den Bedarfsansatz bestimmte Zuweisungsmasse um einen Betrag aufzustocken, der von den Einnahmen des Landes abhängt (§ 3 Abs. 1 S. 3 ThürFAG). Die dort für die Jahre 2008 und 2009 vorgesehenen Verbundquoten in Höhe von 2,28% bzw. 2,25% sind aber so klein, dass nur eine minimale vertikale Ausgleichswirkung erreicht wird. Es steht deshalb zu befürchten, dass der neu gestaltete kommunale Finanzausgleich im Freistaat Thüringen in Zeiten starker Einnahmeveränderungen zu ineffizienten vertikalen Verschiebungen der Ausgaben führt.

Wenn die gesamten Einnahmen langfristig relativ zur Wirtschaftsleistung abnehmen, wie das für das Land Mecklenburg-Vorpommern und seine Kommunen zu erwarten ist, folgt aus dieser Überlegung ganz entsprechend, dass es nicht sinnvoll ist, die Anpassungslast alleine einer der beiden Ebenen aufzuerlegen. Da genau dies aber durch den aufgabenorientierten Finanzausgleich tendenziell bewirkt wird, müsste unter dem Einfluss eines solchen Systems das Land zunehmend wichtigere Aufgaben einschränken, während die Kommunen weiterhin im wesentlichen die ursprünglichen Ausgaben tätigen könnten. Auch hier wird die vertikale Verteilung der Ausgaben ineffizient sein.

Die bisher in diesem Abschnitt präsentierten Überlegungen gehen davon aus, dass die Entwicklung der Einnahmen von den beteiligten Gebietskörperschaften nicht beeinflusst werden kann, und dass jede notwendige Anpassung bei den Ausgaben geschieht. Dies muss nicht so sein; vielmehr ist ebenso an eine aktive Entscheidung, durch Steuererhöhungen oder Neuverschuldung zusätzliche Einnahmen zu erzielen, zu denken. Spiegelbildlich zur Frage, auf welcher Ebene ein Euro ausgegeben werden sollte, stellt sich in diesem Fall die Frage, welche Ebene für die zusätzlichen Einnahmen zuständig sein soll. Entscheidend für eine Antwort sind dabei die gesellschaftlichen Kosten der Einnahmeerzielung. Diese bestehen im Falle der Besteuerung nicht nur aus dem eingenommenen Steuerbetrag, sondern auch und vor allem aus Effizienzverlusten, die durch die Besteuerung entstehen, etwa durch Standortverlagerungen, erhöhte Arbeitslosigkeit u.s.w. Die gesellschaftlichen Kosten der Neuverschuldung enthalten entsprechend die Kosten der in der Zukunft zum Schuldendienst notwendigen Steuern, aber auch mögliche weitere Nachteile, etwa in Form höherer Zinsen oder politischer Sanktionen.

Analog zur Abwägung zwischen dem Grenznutzen, der durch die Verausgabung eines Euros auf beiden Ebenen entsteht, muss für eine effiziente Finanzierungsentscheidung abgewogen werden, welche Ebene einen zusätzlichen Euro mit geringeren gesellschaftlichen Grenzkosten einnehmen kann. Da die Länder in der Bundesrepublik Deutschland, mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer, für keine Steuer die Gesetzgebungskompetenz haben, bleibt dem

Land nur der Weg in die Neuverschuldung, wenn es höhere Einnahmen erzielen will. Es ist zu vermuten, dass dies eine sehr teure Alternative ist. Es erscheint deshalb besonders problematisch, wenn durch einen aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleich eine vertikale Verschiebung zu Lasten des Landes erfolgt, die nur durch höhere Landeseinnahmen aufgefangen werden kann.

4.3.3 Zusammenfassende Einschätzung

Die Ausführungen des vorliegenden Abschnitts haben gezeigt, dass ein aufgabenorientierter kommunaler Finanzausgleich, wie er im 2-Quellen-Modell vorgeschlagen wird, sowohl im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung als auch im Hinblick auf die vertikale Verteilung der Einnahmen problematisch ist. Die im Gleichmäßigkeitsgrundsatz verankerte vertikale Ausgleichsfunktion hat eine wichtige ökonomische Funktion und sollte deshalb nicht aufgegeben werden; die ohnehin eingeschränkte kommunale Autonomie sollte nicht durch eine detaillierte, und ohnedies problematische, Quantifizierung notwendiger Ausgaben noch weiter verengt werden.

Trotz dieser grundsätzlich kritischen Bewertung des aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs kann nicht übersehen werden, dass hinter dem Vorschlag des 2-Quellen-Modells eine berechtigte Sorge steht. So ist es nachvollziehbar, dass landes- und bundesrechtliche Vorgaben und die dadurch induzierten Ausgaben als problematisch angesehen werden. Wie im Abschnitt 4.1.5 diskutiert, ist gerade im Bereich der Sozialen Sicherung der Entscheidungsspielraum der einzelnen kommunalen Körperschaft gering; gleichzeitig absorbiert dieser Bereich große Anteile der Einnahmen. In ähnlicher Weise werden möglicherweise auch manche Landesausgaben weitgehend durch Bundesgesetze bestimmt. In dem Maße, wie solche Ausgaben unstreitig als unabweisbar gelten, können sie analog zu rückläufigen Einnahmen behandelt werden, und die Überlegungen zur optimalen vertikalen Mittelverteilung lassen sich entsprechend anwenden. Das bedeutet, dass von außen

aufgezwungene steigende fiskalische Belastungen einer der beiden Ebenen teilweise von der anderen Ebene mit getragen werden sollten, ohne jedoch die unmittelbar betroffene Ebene vollständig von diesen Belastungen abzuschirmen. Richtig wäre eine Mittelverteilung, die beide Ebenen für unabweisbare Ausgabensteigerungen heranzieht.

Eine solche Austarierung der Mittelverteilung kann vom Ansatz durchaus im Rahmen des bestehenden Gleichmäßigkeitsgrundsatzes erfolgen. Dabei kann die jetzige Verteilung der Mittel, die als Ausdruck des demokratischen Willens eine Effizienzvermutung genießt, als Ausgangspunkt dienen. Wenn sich nun für eine der Ebenen, beispielsweise im Sozialbereich, aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen erhebliche Lasten ergeben, kann eine Anpassung der Verteilung erforderlich sein. Dies könnte mittels einer formelhaften Koppelung der Zuweisungsmasse an Indikatoren der diesbezüglichen Lasten erfolgen. Eine Formel zu finden, die auch für alle derzeit nicht vorhergesehenen Situationen sinnvolle Ergebnisse liefert, ist allerdings sehr schwierig. Von daher erscheint eine turnusmäßige Überprüfung durch die demokratisch legitimierten Organe des Landes in Abstimmung mit den Vertretern der kommunalen Körperschaften, wie sie in § 5 Abs. 2 S. 3 FAG MV vorgesehen ist, als die bessere Lösung.

Kapitel 5

Reform der kommunalen Struktur

Im Verwaltungsmodernisierungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 26.05.2006 war eine Reform der Kreisstruktur in Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen (§ 72 ff. VerwModG MV¹). Auch wenn diese vom Verfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern verworfen wurde,² bleibt die Diskussion um den richtigen Zuschnitt der Kreise, und allgemeiner, der kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern doch weiter aktuell. So hat auch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern ein Leitbild entwickelt, das zukünftigen Kreisgebietsreformen zugrunde liegen soll.³ Darin werden unter anderem Vor- und Nachteile von kleinen und großen Kreisen gegeneinander abgewogen.

Die Frage nach der richtigen Größe von Gebietskörperschaften beschäftigt auch die finanzwissenschaftliche Forschung. Die Theorie des Fiskalföderalismus liefert einige Hinweise auf die optimale Größe von Gebietskörperschaften. Dafür werden positive Effekte der Dezentralisierung, die zu kleinen Gebietskörperschaften führt, gegen positive Effekte einer zentralen

¹Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.05.2006 (VerwModG); durch das Urteil des LVerG MV vom 26.07.2007 für gegenstandslos erklärt.

²LVerfG 09/06-17/06.

³Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss des Kabinetts vom 27.11.2007.

Bereitstellung öffentlicher Leistungen in großen Gebietskörperschaften abgewogen. Diese Analyse bietet sowohl Argumente für als auch gegen die Schaffung großer kommunaler Einheiten. Im vorliegenden Kapitel werden diese Argumente im Hinblick auf die Struktur der kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern vorgestellt. Es kann sich dabei aber lediglich um eine abstrakte Darstellung handeln, sodass an dieser Stelle die optimale Größe einer Gemeinde oder eines Kreises nicht quantifiziert werden kann. Die Untersuchung zeigt aber auf, unter welchen Bedingungen große Gebietskörperschaften sinnvoller sind als kleine und umgekehrt und liefert so Ansatzpunkte für die Bestimmung der optimalen Größe.

5.1 Vorteile kleiner Gebietskörperschaften

Verschiedene Argumente sprechen für eine möglichst dezentrale Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung. Daraus folgt die Forderung nach kleinen Gebietskörperschaften, die einen hohen Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger bei der Ausgestaltung kommunaler Leistungen vor Ort gewährleisten.

Präferenzunterschiede. Ein klassisches Argument für kleine Gebietskörperschaften, das auf Oates (1972) zurückgeht, basiert auf der Beobachtung interregional unterschiedlicher Präferenzen. Wenn die Bürger in verschiedenen Körperschaften der gleichen Ebene, also etwa zweier Kreise oder Gemeinden, unterschiedliche Vorstellungen über den Umfang oder die Art der öffentlichen Leistung haben, dann können die Bürgerinteressen in kleinen Gebietskörperschaften besser berücksichtigt werden als in großen. In kleinen kommunalen Einheiten besteht deshalb eher die Möglichkeit den Präferenzen einzelner Bürger zu entsprechen. Ein Beispiel soll verdeutlichen, wieso das der Fall ist.

In einer Region gibt es die zwei Gebietskörperschaften A und B , in denen jeweils 40.000

Einwohner leben. Aufgrund einer steigenden Anzahl an Verbrechen soll eine kommunale Kriminalprävention entwickelt werden. Dabei stehen zwei verschiedene Konzepte zur Auswahl, von denen eines konservativ und eines progressiv ausgerichtet ist. Die konservative Strategie setzt dabei auf die Kontrolle von öffentlichen Orten, beispielsweise durch das Ordnungsamt. Die progressive Kriminalitätsprävention sieht hingegen eine verstärkte Sozialarbeit vor. In der Gemeinde *A* bevorzugen 35.000 Einwohner das konservative und 5.000 Einwohner das progressive Konzept. In der anderen Gemeinde (*B*) sprechen sich 15.000 Einwohner für eine konservative und 25.000 für eine progressive Kriminalprävention aus. Bei einer zentralen Entscheidung über das Konzept wird die konservative Strategie gewählt, da sich insgesamt 50.000 (35.000 aus *A* und 15.000 aus *B*) der 80.000 Einwohner für diese aussprechen. Die Präferenzen von insgesamt 30.000 Einwohnern für ein progressives Konzept bleiben unberücksichtigt. Wenn hingegen jede Gemeinde unabhängig über ein Konzept entscheidet, wird sich die Gemeinde *A* auf eine konservative Kriminalprävention festlegen und die Gemeinde *B* sich für eine progressive Ausgestaltung entscheiden. In der Gemeinde *A* kann dann dem Wunsch von 5.000 Einwohnern nach einer progressiven Strategie nicht entsprochen werden, in der Gemeinde *B* bleiben die Präferenzen von 15.000 Einwohnern nach einer konservativen Kriminalprävention unberücksichtigt. Damit werden insgesamt die Präferenzen von 20.000 Einwohnern nicht berücksichtigt; es gibt also 10.000 weniger unzufriedene Einwohner als bei einer zentralen Entscheidung.

Kleine Gebietskörperschaften, in denen autonom entschieden wird, führen also dazu, dass den unterschiedlichen Präferenzen der Bürger besser entsprochen werden kann.⁴ Grundsätzlich kann ein Bürger jedoch sowohl in einer kleinen als auch in einer großen Gebietskörperschaft überstimmt werden, wodurch seine Präferenzen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen nicht berücksichtigt werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass seine Bedürfnisse berücksichtigt werden, ist in einem System mit kleinen kommunalen Einheiten jedoch höher,

⁴Diese Tatsache wurde durch eine empirische Untersuchung von Strumpf und Oberholzer-Gee (2002) bestätigt. Sie wiesen nach, dass in den Bundesstaaten der USA Entscheidungen eher auf die Ebene der Landkreise (*counties*) dezentralisiert wurden, wenn die Präferenzen innerhalb eines Staates heterogen sind.

da anstelle einer für alle geltenden einheitlichen Politik eine Vielzahl differenzierter, an die lokalen Mehrheiten angepasster Entscheidungen getroffen werden können. Für die Praxis scheint dieses Argument durchaus relevant zu sein. Es ist vorstellbar, dass die Wünsche der Bürger in benachbarten Gemeinden je nach der Zusammensetzung und den Gegebenheiten durchaus unterschiedlich sind. Eine genaue Vorgabe einer zentrale Ebene würde die individuelle Schwerpunktsetzung der Kommune verhindern.

Bürgernähe und Demokratie. Ein weiteres Argument für kleine Gebietskörperschaften bezieht sich auf das Ziel der bürgernahen Politik. In großen administrativen Einheiten kennen die Bürger die politischen Entscheidungsträger nicht oder nur selten persönlich. Es besteht in der Regel kaum Kontakt zwischen den Bürgern und den Politikern. Je kleiner eine staatliche Einheit wird, desto wahrscheinlicher ist ein persönlicher Bezug zu den Parlamentariern. Gleichzeitig können politische Entscheidungsträger, die lediglich für kleine Gebietskörperschaften zuständig sind, die Umstände und Bedürfnisse der Bürger in ihrem Wahlkreis viel besser kennenlernen. Zudem besteht in kleinen Verwaltungseinheiten für Bürger viel eher die Möglichkeit Politik selbst zu gestalten und sich selbst in den politischen Entscheidungsprozeß einzubringen.

Neben der Möglichkeit, in unmittelbarem persönlichen Kontakt mit den politischen Repräsentanten zu treten, sind kleine Körperschaften auch noch aus einem anderen Grund bürgernäher, der direkt am demokratischen System ansetzt. In kleinen Gebietskörperschaften hat die Stimme jedes einzelnen mehr Gewicht, in dem Sinne, dass eine Änderung der Wahlentscheidung eines Bürgers oder einer kleinen Gruppe leicht das Wahlergebnis ändern kann. In großen Gebietskörperschaften zählt die Stimme jedes einzelnen Bürgers entsprechend weniger stark (Seabright, 1996). Dadurch gelingt in kleinen politischen Einheiten die durch Wahlen ausgeübte Kontrolle der politischen Entscheidungsträger besser.

Dem Argument der Bürgernähe kommt in den Ausführungen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern in seinem Urteil vom 26.07.2007, das die Bildung von Großkrei-

sen verwirft, zentrale Bedeutung zu. Das Gericht stellte fest, dass “die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und die bürgerschaftliche kommunale Selbstverwaltung [...] in einem Spannungsfeld zueinander” stehen (LVerfG 09/06-17/06, Seite 34). Übertragen auf die ökonomische Theorie bedeutet dies, dass zwar von einer kostengünstigeren Verwaltung in großen Gebietskörperschaften ausgegangen wird, diese aber gegen den Verlust an demokratischer Beteiligung in den Kommunen abgewogen werden müsse. Das Bundesverfassungsgericht ergänzt in seiner Rechtsprechung, man müsse “ökonomischen Erwägungen, dass eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könne, den demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben” entgegensetzen; letzterer sei vorzuziehen (BVerfGE 79, 127, 153). Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat sich mit seinem Urteil über die Kreisreform dieser Auffassung angeschlossen.

Dieser Abwägungsprozess zwischen Kostenersparnissen und Bürgernähe spiegelt sich auch in dem Leitbild für eine Kreisgebietsreform der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern⁵ wider: Zum einen werden darin kommunale Strukturen angestrebt, die “über so viele Einwohner verfügen, dass die Verwaltung (unter Berücksichtigung der besonderen Lagen des Landes Mecklenburg-Vorpommerns) auf Dauer wirtschaftlich betrieben werden können”. Zum anderen sollen die Kreise aber “über einen räumlichen Zuschnitt verfügen, der die Ausübung eines ehrenamtlichen Mandats auch weiterhin ermöglicht”.

Wie erwähnt, sprechen auch aus der Sicht der ökonomischen Theorie eine größere Bürgernähe der Politik, bessere demokratische Kontrolle und eine verstärkte Partizipation der Bürger für kleine Gebietskörperschaften und gegen eine Zentralisierung. Im Gegensatz zu der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts handelt es sich aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus hierbei jedoch nicht um eine Norm, der alle anderen Erwägungen unterzuordnen sind. Vielmehr ist es nur ein Aspekt, der bei der Wahl der Größe der Gebietskörperschaften zu berücksichtigen ist.

⁵Beschluss des Kabinetts vom 27.11.2007.

Politikexperimente. Als letzter Vorteil dezentraler politischer Entscheidung wird ein Argument präsentiert, das in jüngerer Zeit in der finanzwissenschaftlichen Theorie verstärkt Aufmerksamkeit erfahren hat: Die Möglichkeit aus Politikexperimenten zu lernen.⁶ Durch autonome politische Entscheidungen vor Ort können gleiche Aufgaben auf unterschiedliche Weise ausgestaltet und Probleme auf anderen Wegen gelöst werden. Durch den Vergleich mit anderen Gebietskörperschaften kann festgestellt werden, ob das vor Ort gewählte Konzept der Aufgabenerfüllung geeignet ist. Dabei kann sich die “geeignete Aufgabenerfüllung” auf verschiedene Faktoren beziehen: Einerseits könnte eine Aufgabe in gleicher Qualität günstiger als andernorts wahrgenommen werden. Andererseits kann die Qualität einer öffentlichen Leistung bei gleichen Kosten in einer Gebietskörperschaft besser sein als in einer anderen. Durch den Vergleich von Qualität und Preis öffentlicher Leistungen entsteht ein Wettbewerb um gute Ideen in der Ausgestaltung der kommunalen Aufgabe.

Bezogen auf das oben eingeführte Beispiel bedeutet das, dass die Gemeinden *A* und *B*, die unterschiedliche Konzepte der Kriminalitätsprävention eingeführt haben, nach einiger Zeit überprüfen können, ob das von ihnen gewählte Verfahren erfolgreich war. In diesem Beispiel kann die Qualität der öffentlichen Leistung beispielsweise am Rückgang der Kriminalitätsrate beurteilt werden. Gemeinde *A* hatte sich für das konservative und Gemeinde *B* für das progressive Konzept entschieden. Geht beispielsweise die Anzahl an Verbrechen in der Gemeinde *B* stärker zurück als in der Gemeinde *A*, kann letztere ihr Vorgehen überdenken und ebenfalls die progressive Kriminalprävention implementieren. Gemeinde *A* profitiert also von den Erfahrungen der Gemeinde *B*.

Ein solches Lernen aus den Erfahrungen anderer Gebietskörperschaften wäre nicht möglich, wenn die Entscheidung über das Konzept der Kriminalitätsprävention zentral erfolgt wäre. Eine zentrale Entscheidung hätte zwar auch “zufällig” das erfolgreiche Konzept auswählen können. Wenn dies nicht gelingt, müssten aber beide Gemeinden, und nicht nur Gemeinde

⁶Vgl. u.a. Strumpf und Oberholzer-Gee (2002), Barankay und Lookwood (2006), Kotsogiannis und Schwager (2006).

A, die negativen Folgen des fehlgeschlagenen Experiments erleiden. Dezentrale Entscheidungen reduzieren also die Kosten der politischen Experimente. Diese können somit dazu führen, dass die Qualität öffentlicher Leistungen als Folge eines Lernprozesses zwischen den Gebietskörperschaften steigt oder die Kosten der Bereitstellung sinken.

5.2 Vorteile großer Gebietskörperschaften

Eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung hat jedoch auch Nachteile. Einige Aufgaben lassen sich zentral sehr viel besser organisieren, sodass es auch Argumente für große Gebietskörperschaften gibt. Die Ursachen hierfür sind eine günstigere Bereitstellung der öffentlichen Leistung und das Auftreten sogenannter “Spillovers”.

Kostendegression. Oftmals werden große Gebietskörperschaften mit den Kostenersparnissen in der Bereitstellung der öffentlichen Leistung begründet. Diese Vorstellung treibt unter anderem die Diskussion um Fusionen von Gemeinden und Kreisen, aber auch von Bundesländern.

Grundsätzlich kann bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen davon ausgegangen werden, dass bis zu einem gewissen Grad keine Rivalität im Konsum vorliegt. Das bedeutet, dass die Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung durch einen Bürger nicht die Nutzung eines anderen beeinflusst. Beide können gleichzeitig die öffentliche Leistung konsumieren, ohne dass der Nutzen für einen der beiden dadurch eingeschränkt wird. Wenn die Gebietskörperschaften groß sind und die öffentlichen Leistungen daher für eine große Anzahl an Bürgern bereitgestellt werden, verteilen sich die dafür anfallenden Kosten auf viele Nutzer; die Pro-Kopf-Kosten sinken. Da die gleichen Kosten anfallen, wenn nur wenige Bürger die gleiche öffentliche Leistung nutzen, sind die Pro-Kopf-Kosten in kleinen Gebietskörperschaften entsprechend höher. In großen Gebietskörperschaften können daher Kostenvorteile

realisiert werden; man spricht von “Fixkostendegression”.

Ein Beispiel für eine öffentliche Leistung, bei der von Fixkostendegression ausgegangen werden kann, ist der Katastrophenschutz. In einem kleinen Landkreis muss dieser ebenso gewährleistet werden, wie in einem großen. Dafür bedarf es zunächst überall einer Grundversorgung, die beispielsweise aus Zelten, einer Feldküche, Materialien für eine medizinische Notfallversorgung und einer Anzahl an Helfern, die im Katastrophenfall angefordert werden können, bestehen muss. Diese Grundversorgung ist zunächst nur in geringem Maß von der Einwohnerzahl abhängig. Nimmt die Anzahl der Einwohner in diesem Kreis zu oder fusionieren zwei Kreise, sinken die Pro-Kopf-Kosten für die Grundversorgung.

Neben der Fixkostendegression kann jedoch auch ein gegenläufiger Effekt bei einer steigenden Nutzerzahl öffentlicher Leistungen festgestellt werden: Es können sogenannte “Überfüllungskosten” auftreten. Der Nutzen öffentlicher Leistungen wird demnach eingeschränkt, wenn diese von zu vielen Bürgern gleichzeitig in Anspruch genommen werden. Bei Überfüllungskosten sinkt also die Qualität des öffentlichen Angebots, wenn die Zahl der Nutzer steigt, und für eine konstante Qualität müssen mehr Ausgaben getätigt werden.

Übertragen auf das Beispiel des Katastrophenschutzes bedeutet dies, dass in einem Landkreis, dessen Einwohnerzahl stark ansteigt, die Qualität der medizinischen Versorgung im Katastrophenfall abnimmt. Eine nicht angepasste Grundversorgung kann dazu führen, dass sich im Falle eines Unglücks beispielsweise die Wartezeiten bis zur Hilfeleistung verlängern oder nicht im gleichen Umfang Hilfe geleistet werden kann. Um eine gleichbleibende Qualität des Katastrophenschutzes zu gewährleisten, kann es möglicherweise notwendig werden, dass neben den ehrenamtlichen Helfern eine Anzahl von professionellen Rettungskräften vorgehalten werden muss. Die Kosten dafür sind deutlich höher; die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung steigen damit wieder an.

In der Literatur wird daher oftmals ein U-förmiger Verlauf der Pro-Kopf-Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen unterstellt (u.a. Blankart, 2006). Betrachtet werden

die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung in Abhängigkeit von der Anzahl an Nutzern. Bei einer geringen Einwohnerzahl werden die Fixkosten nur auf wenige Nutzer verteilt. Eine steigende Anzahl an Nutzern reduziert daher die Pro-Kopf-Kosten, die Kostenkurve sinkt zunächst. Mit steigender Anzahl an Nutzern steigen jedoch auch die Überfüllungskosten. Ab einer gewissen Anzahl an Nutzern sind die Vorteile aus der Fixkostendegression geringer als die Überfüllungskosten eines weiteren Nutzers. Daher steigen die Kosten mit steigender Anzahl an Nutzern wieder an. Eine Vergrößerung der administrativen Einheiten führt dann je nach der Stärke der Fixkostendegression sogar zu steigenden Pro-Kopf-Kosten.

Es zeigt sich, dass die Bereitstellung in großen Gebietskörperschaften nicht in jedem Fall günstiger sein muss. Ob eine Vergrößerung administrativer Einheiten zu Kostenersparnissen führt, hängt davon ab, wie groß die Gebietskörperschaft bereits ist. Wenn eine administrative Einheit sehr klein ist, können die Pro-Kopf-Kosten durch eine steigende Anzahl an Nutzern vermutlich sinken. Die Vorteile aus der Verteilung der Kosten auf eine größere Anzahl an Nutzern sind größer als die Überfüllungskosten. Wenn eine Gebietskörperschaft jedoch bereits sehr groß ist, können durch eine Vergrößerung keine weiteren Einsparungen erzielt werden: Die Ersparnisse aus der Fixkostendegression sind geringer als der Anstieg der Überfüllungskosten.

Es ist davon auszugehen, dass die verschiedenen öffentlichen Leistungen einen unterschiedlichen Kostenverlauf haben. Die Einwohnerzahl, bei der eine Leistung mit den geringsten Pro-Kopf-Kosten zur Verfügung gestellt werden kann, wird sich von Aufgabe zu Aufgabe unterscheiden. Daher ist abzuwägen, ob ein Großteil der kommunalen Aufgaben eher bei einer kleinen oder einer großen Nutzerzahl kostenminimal angeboten werden kann. Gegebenenfalls können einzelne Aufgaben, deren Überfüllungskosten gering sind und die deswegen von vielen Bürgern gleichzeitig genutzt werden können, auch auf eine übergeordnete Ebene verwiesen werden.

In verschiedenen Arbeiten wurde der Versuch unternommen die möglichen Kostenersparnisse

bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen in großen administrativen Einheiten zu quantifizieren. So gibt es einige Untersuchungen zu dem Einsparpotential durch die Fusion von Bundesländern.⁷ Die Ergebnisse lassen jedoch wegen unterschiedlicher Aufgabenstrukturen kaum auf ein Einsparpotential auf kommunaler Ebene schließen. Eine Untersuchung von Seitz (2007a) versucht die Kostenersparnisse großer Kreise zu ermitteln. Er geht davon aus, dass bei einer Erhöhung der Einwohnerzahl um 1% die Pro-Kopf-Kosten im Durchschnitt um 0,5396% sinken. Diese Untersuchung berücksichtigt jedoch nicht die Ausgestaltung der öffentlichen Leistungen. Es wird implizit davon ausgegangen, dass in allen Gebietskörperschaften die gleiche Qualität bereitgestellt wird. Diese Annahme sollte jedoch überprüft werden. Für eine solide Ermittlung der möglichen Kostenersparnisse wären Untersuchungen der Qualität der kommunalen Leistungen notwendig, wobei es sehr schwierig ist, diese Qualität wirklich adäquat zu messen.⁸ Eine solche Erhebung kann dieses Gutachten nicht leisten, sodass ein abschließendes Resultat zu möglichen Einsparpotentialen in Bezug auf Mecklenburg-Vorpommern daher nicht geliefert werden kann. Es sollte aber darauf hingewiesen werden, dass Entscheidungen über die kommunalen Strukturen grundsätzlicher Natur sind und nicht beliebig an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden können. Deswegen ist zu fordern, dass die kommunale Struktur so gewählt wird, dass sie auch für die Zukunft stimmt. Nun weisen aber alle Prognosen auf einen deutlichen Rückgang der Einwohnerzahl in den kommenden Dekaden hin. Dies ändert zwar nichts an dem Befund, dass Kostenersparnisse in vielen Bereich nur schwer zu quantifizieren sind. Zumindest aber lässt sich feststellen, dass die Problematik der Überfüllungskosten zu relativieren ist.

Spillovers. Neben möglichen Kostenersparnissen haben große Gebietskörperschaften einen weiteren Vorteil: Es können mehr “Spillovers” internalisiert werden. Bezogen auf öffentliche Leistungen handelt es sich bei Spillovers um Nutzenvorteile, die die Bürger einer Gebietskörperschaft aus dem Angebot einer anderen, in der Regel benachbarten, Gebiets-

⁷Vgl. Büttner, Schwager und Stegarescu (2004); Büttner und Hauptmeier (2006) errechnen ein Einsparpotential von ca. 4% des Haushaltsvolumens bei der Zusammenlegung Schleswig-Holsteins und Hamburgs.

⁸Vgl. die Ausführungen im Abschnitt 4.1.

körperschaft ziehen. Öffentliche Leistungen sind zum großen Teil steuerfinanziert und unterliegen der Budgetverantwortung der Gebietskörperschaft, die sie anbietet. Die anbietende Körperschaft wird aber den Vorteil gebietsfremder Nutzer in ihrer Entscheidung nicht berücksichtigen, sodass es tendenziell zu einem zu geringen Angebot solcher Leistungen kommt. Ein Beispiel illustriert die Problematik.

Die Einwohner der Gemeinde *A* besuchen das Theater der Gemeinde *B*, da in ihrer eigenen Gemeinde keine kulturellen Einrichtungen vorhanden sind. Das Theater der Gemeinde *B* erzielt einen Teil seiner Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten und wird darüber hinaus aus dem Gemeindeetat bezuschusst. Die Einwohner beider Gemeinden zahlen den gleichen Eintrittspreis, doch die Bürger der Gemeinde *B* sind zusätzlich durch den Gemeindezuschuss an der Finanzierung des Theaters beteiligt. Bei der Entscheidung über die Höhe dieses Zuschusses werden nun die Vertreter der Gemeinde *B* nur die kulturellen Interessen ihrer eigenen Bürger berücksichtigen, da sie von diesen gewählt werden. Solange die Gemeinde *A* sich nicht an der Finanzierung beteiligt, werden die Wünsche ihrer Bürger von Gemeinde *B* nicht berücksichtigt. Der Nutzen des Theaters wird also zu gering eingeschätzt, sodass es zu einem zu geringen Angebot kommt.

In großen Gebietskörperschaften kann ein Teil dieser Spillovers internalisiert werden. Wenn die beiden Gemeinden *A* und *B* zusammengefasst würden, könnte der Zuschuss für das Theater aus einem gemeinsamen Etat finanziert werden, so dass alle Einwohner in gleichem Maße an der Finanzierung des kulturellen Angebots beteiligt werden. Diese Überlegung lässt sich verallgemeinern: Je größer die Gebietskörperschaft ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass alle Nutzer einer öffentlichen Leistung zu ihrer Finanzierung beitragen und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Aus diesem Grund wird die Problematik der Spillovers insbesondere im Zusammenhang mit kreisfreien Städten diskutiert (u.a. Seitz, 2007a, S. 81 ff.). Diese erscheinen in diesem Sinne oft als "zu klein", da sie viele öffentliche Leistungen anbieten, die auch den Bürgern der benachbarten Gemeinden zugute kommen. Kreisangehörige Städte können dagegen einen Teil der entsprechenden

Aufgaben auf den Landkreis übertragen und damit alle Bürger an den Kosten beteiligen.

Eine interessante Lösung des Problems der Spillovers wird im neuen Finanzausgleichsgesetz der Schweiz versucht. Dort ist festgelegt, dass in Fällen, in denen die Einwohner eines Kantons von den Leistungen eines anderen Kantons profitieren, die lokalen Regierungen zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können.⁹ Der Kanton, dessen Bürger die öffentlichen Leistungen eines anderen Kantons in Anspruch nehmen, kann zu Zahlungen an den anderen Kanton verpflichtet werden. Gleichzeitig erhält er auch ein Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der Aufgabe. In Deutschland wird oftmals versucht das Problem der Spillovers über einen höheren Bedarfsansatz für Städte im kommunalen Finanzausgleich zu lösen (Scherf, 2003, S. 17). Den urbanen Gebieten wird dadurch implizit ein höherer Finanzbedarf zugestanden, der die Mehrausgaben für die Leistungen, die für Bürger aus den umliegenden Gemeinden erbracht werden, mit einbezieht. Denkbar wäre aber auch, die Spillovers über größere kommunale Einheiten zu internalisieren. Ziel ist dabei die Lebensräume der Bürger mit den administrativen Einheiten in Deckung zu bringen.

5.3 Bürgernähe und finanzielle Verantwortung des Landes

Die vorhergehenden Überlegungen zeigen, dass bei dem Zuschnitt administrativer Einheiten verschiedene Argumente gegeneinander abzuwägen sind. Die einzelnen Vor- und Nachteile sind jedoch ohne aufwändige empirische Untersuchungen nicht zu quantifizieren. Basierend auf diesen abstrakten Überlegungen kann deshalb eine für die konkrete Situation in Mecklenburg-Vorpommern geltende Aussage über die richtige Größe von Gemeinden und Kreisen nicht getroffen werden. Von daher sind die grundsätzlichen ökonomischen

⁹Vgl. z.B. Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 03.10.2003; Fischer, Beljean und Fivaz (2003).

Überlegungen auch nicht geeignet, einen Widerspruch gegen die Entscheidung des Verfassungsgerichts zu formulieren, die demokratischen Vorteile einer kleinräumigen Struktur den Kostenersparnissen einer zentraleren Verwaltungsstruktur vorzuziehen.

Die theoretische Analyse des für die vom Verfassungsgericht getroffene Abwägung zentralen Postulats der Bürgernähe geht jedoch implizit davon aus, dass mit der autonomen, von der lokalen Gemeinschaft getroffenen Entscheidung über die Ausgaben auch eine volle Finanzierungsverantwortung verbunden ist. In diesem Fall spricht man von "institutioneller Kongruenz": Die Nutznießer einer öffentlichen Leistung bestimmen - in der Regel über die von ihnen gewählten Repräsentanten - den Umfang selbiger und kommen auch vollständig für die Kosten auf.¹⁰

Nun sieht die Finanzverfassung zwar eigene Steuerquellen für die kommunale Ebene vor; diese können aber den Finanzbedarf in der Regel nicht vollständig decken. Zudem beschränken sich die Möglichkeiten der Gemeinden durch eigene Entscheidung weitere Einnahmen zu generieren im wesentlichen auf die Wahl der Realsteuerhebesätze. Deshalb ist die Realität der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern, so wie in ganz Deutschland, weit vom Idealbild der selbstbestimmten und - auch finanziell - eigenverantwortlichen örtlichen Gemeinschaft entfernt. Im Gegenteil, eine kostenrelevante Entscheidung einzelner Gemeinden und Kreise hat aufgrund des Finanzverbundes und der finanziellen Verantwortung des Landes für die Kommunen (Art. 73 Abs. 3 Verf MV) immer auch Auswirkungen auf die Gesamtheit aller kommunaler Körperschaften und das Land.

Wenn beispielsweise zwei Gemeinden oder Kreise sich gegen eine Fusion entscheiden, so verzichten sie auf das Ausnutzen von Einsparpotenzialen, die durch Kostendegression entstehen. Diese ungenutzten Einsparpotenziale belasten aber das Gesamtsystem der Finanzen des Landes und der Kommunen, so dass entweder auf kommunaler oder auf Landesebene andere, ansonsten mögliche Ausgaben zurückgedrängt werden. Nur dann, wenn dieser

¹⁰Vgl. Blankart (2006).

Rückgang der öffentlichen Leistungen ausschließlich bei den betroffenen Gemeinden bzw. Kreisen anfallen würde, wäre das theoretische Ideal der Bürgernähe erfüllt. Da der Finanzausgleich aber darauf abzielt, die Kommunen in die Lage zu versetzen, überall im Land vergleichbare öffentliche Leistungen bereitzustellen, werden zwangsläufig auch andere kommunale Körperschaften und das Land von den höheren Kosten einzelner kleinräumiger Strukturen getroffen. Eine der ökonomischen Theorie entsprechende Anwendung des Gedankens der Bürgernähe kann sich, wenn sie den durch Verfassung und Finanzausgleichsgesetz gegebenen institutionellen Rahmen ernst nimmt, deshalb nicht auf die Bürger der beiden unmittelbar beteiligten Körperschaften beschränken. Sie muss vielmehr alle Bürger des Landes, etwa in Form des Landesparlaments, einbeziehen. Dies bedeutet, dass aus der gemeinsamen finanziellen Verantwortung des Landes und der Kommunen als Ganzes für jede einzelne Kommune letztlich auch über die kommunale Struktur in gemeinsamer Verantwortung entschieden werden muss. Eine Festlegung der kommunalen Struktur kann von daher nicht ausschliesslich dezentral durch die beteiligten Kommunen erfolgen; insbesondere dem Land erwächst ein Mitspracherecht in deren Ausgestaltung.

Kapitel 6

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die zentralen Ergebnisse des Gutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Bestandsaufnahme der Einnahmen und Ausgaben

1. Trotz eines abnehmenden Trends sind die Einnahmen der kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern noch höher als in den ostdeutschen und erheblich höher als in den westdeutschen Vergleichsländern. Dies wird - bei im Vergleich geringeren Steuereinnahmen der mecklenburg-vorpommerischen Kommunen - ausschließlich durch vergleichsweise höhere Zuweisungen erreicht.
2. Der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Zuweisungen in den Verwaltungshaushalt ist im Jahre 2004 mit 50% deutlich geringer als in den ostdeutschen (67%) und den westdeutschen (60%) Vergleichsländern.
3. Die Pro-Kopf-Ausgaben der kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern sind seit Mitte der 90er Jahre bis 2003 stark zurückgegangen.
4. Im Jahr 2004 weisen die mecklenburg-vorpommerischen Kommunen aber dennoch

Ausgaben auf, die um EUR 152 pro Einwohner höher liegen als diejenigen der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer und um EUR 192 pro Einwohner höher als diejenigen der anderen ostdeutschen Länder.

5. Höhere Ausgaben als in den Vergleichsländern finden sich praktisch in allen Aufgabenbereichen und bei allen Ausgabenarten.
6. Die Kreditmarktschulden der mecklenburg-vorpommerischen und der übrigen ostdeutschen Gemeinden übersteigen diejenigen der westdeutschen Vergleichsländer. Diese nehmen aber Kassenkredite in höherem Umfang in Anspruch.
7. Es finden sich keine Hinweise für ein durchweg besseres Leistungsangebot als bei den westdeutschen Vergleichsländern.

Fortschreibung der Einnahmen auf Basis des geltenden Gleichmäßigkeitssatzes

8. Durch den zu erwartenden Rückgang der Erwerbstätigenquote sinkt die Wachstumsrate des nominalen BIP von derzeit noch 2% langfristig auf dauerhaft unter 2%. Dies wirkt sich negativ auf die Entwicklung der Steuereinnahmen von Land und Gemeinden aus.
9. Die Gesamteinnahmen der Kommunen entwickeln sich über den Projektionszeitraum bis 2020 in der Regel besser als die Gesamteinnahmen des Landes. Dies spiegelt den Rückgang der vertikalen Zuweisungen an das Land wider.
10. Als Folge dieser Entwicklung fällt die Verbundquote von 25,18% im Jahre 2007 auf ca. 24,22% im Jahre 2017 und steigt dann wieder leicht an auf 24,41% im Jahre 2020.
11. Die Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs steigen von EUR 1,239 Mrd. im Jahr 2007 bis auf EUR 1,431 Mrd. im Jahr 2020.

12. Die Finanzausgleichsleistungen als Anteil der Gemeindeeinnahmen erreichen im Jahr 2008 einen Höchstwert von 65,9%, fallen bis zum Jahr 2017 auf 62,3% und steigen zum Jahre 2020 wieder leicht an auf 62,9%.
13. Relativ zum BIP gehen die Gesamteinnahmen sowohl des Landes als auch der Kommunen im Fortschreibungszeitraum zurück.
14. Soll eine der beiden Ebenen durch eine entsprechende Finanzverteilung in die Lage versetzt werden, ihre Ausgaben proportional mit der Entwicklung des BIP zu erhöhen, so fallen die der anderen Ebene verbleibenden Einnahmen gegen Ende des Projektionszeitraums unter das Niveau, das bei Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes erreicht wird. Zudem ergeben sich für die andere Ebene stärkere Schwankungen in den Einnahmen.

Finanzwissenschaftliche Analyse des 2-Quellen-Modells

15. Die Quantifizierung notwendiger Ausgaben mit Hilfe tatsächlicher Ausgaben stößt auf große konzeptionelle und praktische Schwierigkeiten.
16. Die Pro-Kopf-Ausgaben für die Erfüllung notwendiger Aufgaben variieren zwischen den Kommunen sehr stark. Mit den verfügbaren Informationen ist es nicht möglich, diese Variation Unterschieden im Leistungsniveau, kostenwirksamen Besonderheiten der Kommunen oder ineffizienter Aufgabenerfüllung zuzuschreiben.
17. Auch eine Detailanalyse der Aufgabenerfüllung in jedem einzelnen Bereich kann die notwendigen Ausgaben nicht in praktikabler Weise bestimmen.
18. Ein Ansatz notwendiger Ausgaben verlangt, vom Land vorgegebene Standards zu konkretisieren. Dies schränkt die kommunale Autonomie weiter ein.
19. Die Konzeption des 2-Quellen-Modells lässt eine vertikale Verschiebung der Einnahmen zu Lasten des Landes und zu Gunsten der Kommunen erwarten. Das Land

müsste dies durch eine Rückführung von Landesaufgaben oder durch Neuerschulung ausgleichen.

20. Ein effizienter kommunaler Finanzausgleich beteiligt beide Ebenen in etwa gleichmäßig an Ausgaben- und Einnahmenentwicklungen. Steigende Lasten einer der beiden Ebenen, etwa im Bereich der Sozialen Sicherung, sollten, soweit sie nicht selbst zu verantworten sind, bei der Anpassung der vertikalen Aufteilung im Rahmen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes berücksichtigt werden. Das Verfahren nach § 5 Abs. 2 S. 3 FAG MV kann dafür einen geeigneten Rahmen bieten.

Optimale Gebietsstruktur

21. Demokratie und Bürgernähe sind wichtige Ziele der Ausgestaltung kommunaler Strukturen. Aufgrund der gemeinsamen finanziellen Verantwortung des Landes und der Kommunen erwächst dem Land hierbei aber ein Mitspracherecht.

Anhang

Begriffsabgrenzung

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben. Die bereinigten Einnahmen und Ausgaben ergeben sich aus der Summe der Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung sowie der Kapitalrechnung. Sie kennzeichnen das jeweilige Niveau nach Abzug haushaltstechnischer Verrechnungen sowie der von gleicher Ebene empfangenen Zahlungen (hier der kommunalen Ebene). Die bereinigten Ausgaben geben die Ausgaben an, die zur Ausgabenerfüllung notwendig wären. Die Einnahmen, die zu deren Deckung vorhanden sind, entsprechen den bereinigten Einnahmen. Die bereinigten Einnahmen und Ausgaben lassen sich nicht für einzelne Gebietskörperschaftsgruppen betrachten, sondern nur für die Gesamtheit der Kommunen. Die "Zahlungen von gleicher Ebene" - also Zahlungen, die zwischen den Kommunen erfolgen - können aus haushaltssystematischen Gründen nicht weiter nach Gebietskörperschaften aufgegliedert werden.

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung. Alle Ausgaben und Einnahmen, die im Rahmen des Verwaltungsvollzugs regelmäßig getätigt bzw. erwirtschaftet werden und nicht vermögenswirksam sind, geben die Ausgaben und Einnahmen der laufenden Rechnung wider. Haushaltstechnische Verrechnungen sind hier nicht erfasst. Ebenso werden besondere Finanzierungsvorgänge in dieser Größe nicht berücksichtigt. Lediglich die

Zahlungen von gleicher Ebene sind aus den Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung heraus gerechnet. Als Beispiele sind hier die Personalausgaben oder der laufende Sachaufwand zu nennen.

Einnahmen und Ausgaben der Kapitalrechnung. Hierunter sind alle Vorgänge erfasst, die zu einer Vermögensveränderung führen und keine besonderen Finanzierungsvorgänge darstellen. Diese Größen sind nicht bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen. Zahlungen von gleicher Ebene sind dagegen auch hier nicht enthalten. Als Beispiele sind hier Baumaßnahmen, Erwerb und Veräußerung von Sachvermögen, Zuweisungen für Investitionen und Darlehensgewährung zu nennen.

Besondere Finanzierungsvorgänge. Besondere Finanzierungsvorgänge geben die ausgleichenden Finanztransaktionen an, die periodenübergreifend für den Gesamthaushalt getätigt werden. Hierzu zählen als Ausgaben die Tilgung am Kreditmarkt und beim sonstigen öffentlichen Bereich, Rückzahlung innerer Darlehen, Deckung von Sollfehlbeträgen und die Zuführungen an Rücklagen. Als Einnahmen sind die Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt und beim sonstigen öffentlichen Bereich, innere Darlehen sowie die Entnahmen aus Rücklagen zu nennen.

Finanzierungssaldo. Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Differenz der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Während haushaltstechnische Verrechnungen hier berücksichtigt sind, sind besondere Finanzierungsvorgänge in dieser Größe nicht enthalten.

Gesamt- und finanzwirtschaftliche Darstellung. Die gesamtwirtschaftliche Ergebnisdarstellung der kommunalen Ebene unterscheidet zwischen Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung sowie denen der Kapitalrechnung und den besonderen Finanzierungsvorgängen. Demgegenüber betrachtet die finanzwirtschaftliche Darstellung die “di-

rekten Ausgaben” der kommunalen Ebene, also die Ausgaben, die sich unmittelbar aus der Aufgabenerfüllung ergeben (also die Personalausgaben, laufenden Sachaufwand usw.). Die Einnahmenseite betrachtet alle der kommunalen Ebene zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden unmittelbaren Einnahmen, unabhängig von der Quelle.

Finanz- und Kassenstatistik. Die Kassenstatistik wird vierteljährig für die öffentlichen Haushalte erstellt, d.h. die Daten werden bei Kassenwirksamkeit erhoben. Das Jahresrechnungsergebnis dagegen wird jährlich erhoben und erst nach Abschluss des Berichtsjahres ermittelt. Es wird damit mit einer zeitlichen Verzögerung von ungefähr zwei Jahren veröffentlicht. Allerdings stimmt das Jahresergebnis der Kassenstatistik (1.-4. Quartal) nicht mit den Ergebnissen der Finanzstatistik überein. Dies ist damit zu begründen, dass einerseits die Erhebungseinheiten voneinander abweichen und andererseits die Datengewinnung sowie die -verarbeitung unterschiedlich ist.

Kreditmarktschulden. In diesem Gutachten werden die Kreditmarktschulden im weiteren Sinne betrachtet. Diese setzen sich zusammen aus den Kreditmarktschulden im engeren Sinne und den Ausgleichsforderungen. Dabei umfassen die Kreditmarktschulden im engeren Sinne Wertpapierschulden und Schuldscheindarlehen. Ausgleichsforderungen umfassen “Schuldbuchforderungen gegen die öffentliche Hand in erster Linie als Ausgleich für den Wegfall der Forderungstitel gegen das Reich nach dem 2. Weltkrieg”. Auf der kommunalen Ebene sind allerdings keine Ausgleichsforderungen vermerkt, sodass die Kreditmarktschulden im weiteren Sinne den Kreditmarktschulden im engeren Sinne entsprechen. Die Schuldenstände werden zum 31.12. des jeweiligen Jahres angegeben.

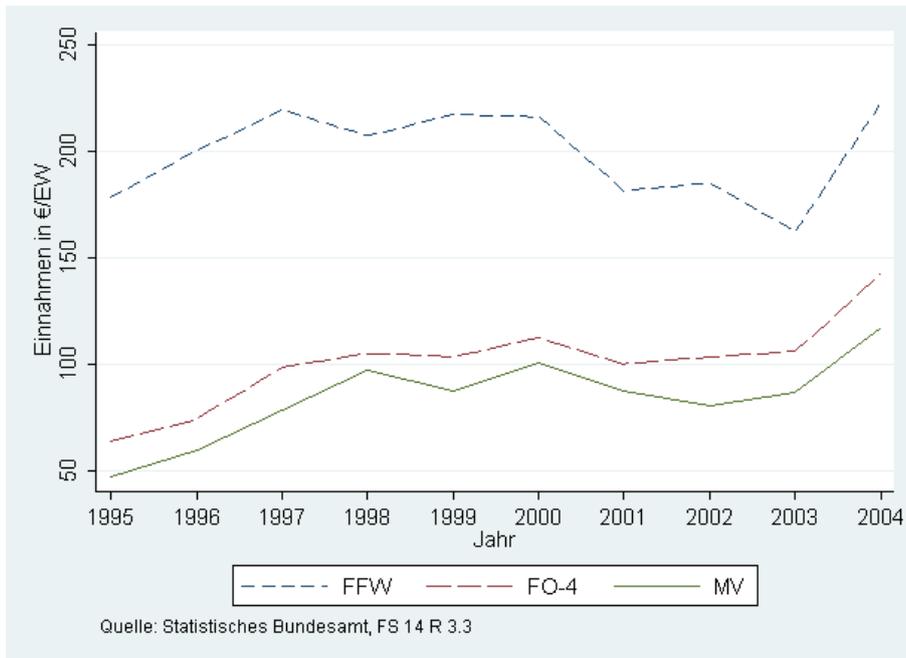
Kassenverstärkungskredite. Die Kassenverstärkungskredite umfassen Kassenkredite von Kreditinstituten und Geldmarkttitle mit kurzer Laufzeit. Sie dienen der kurzfristigen Kassenverstärkung, d.h. es handelt sich hierbei um kurzfristige Verbindlichkeiten, die der

ordnungsmäßigen Aufrechterhaltung der Kassenwirtschaft dienen.

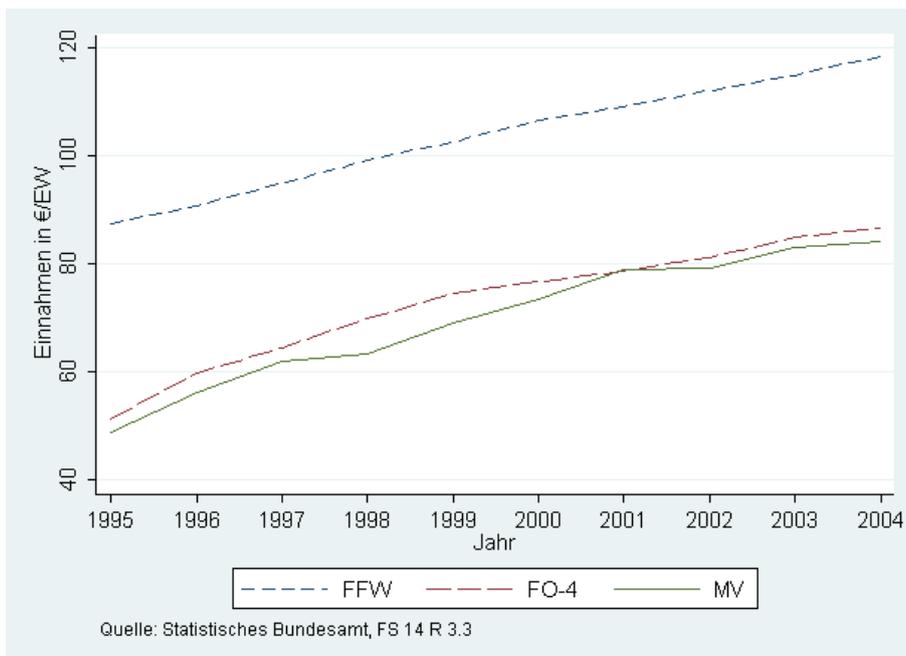
Personalbestände. Die Personalbestände der kommunalen Ebene, die zum 30. Juni des jeweiligen Jahres bestimmt werden, werden in Vollzeitäquivalenten angegeben. Die Größe "Vollzeitäquivalente" berücksichtigt Teilzeitbeschäftigte nur mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten.

Weitere Benchmarkergebnisse

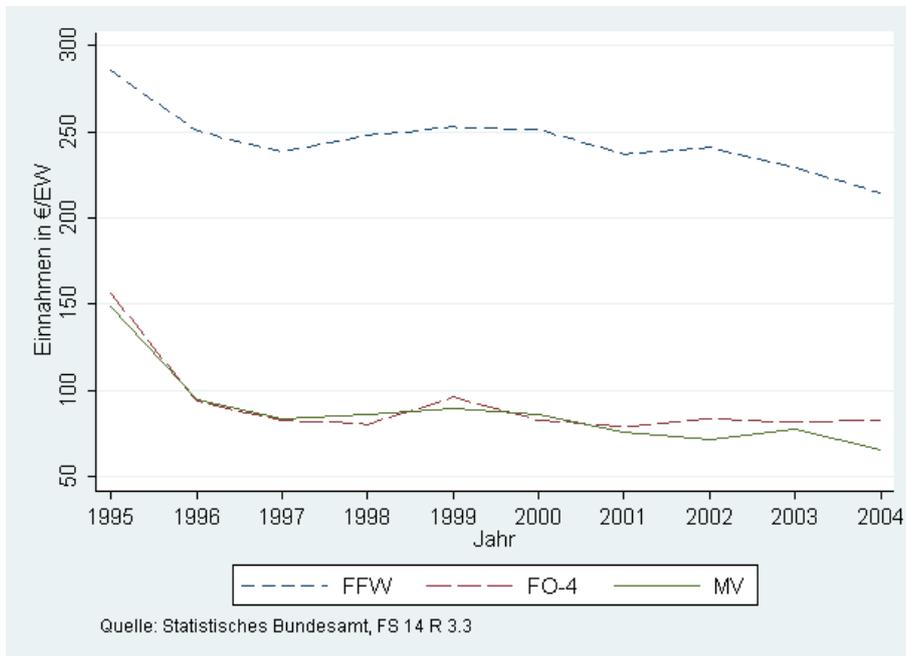
Gewerbsteuer



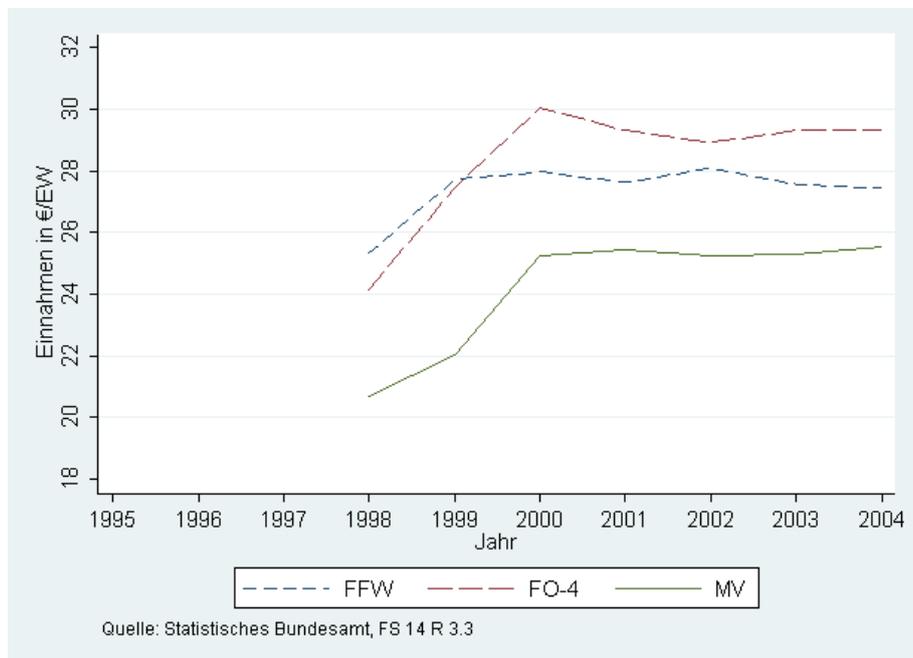
Grundsteuer (A und B)



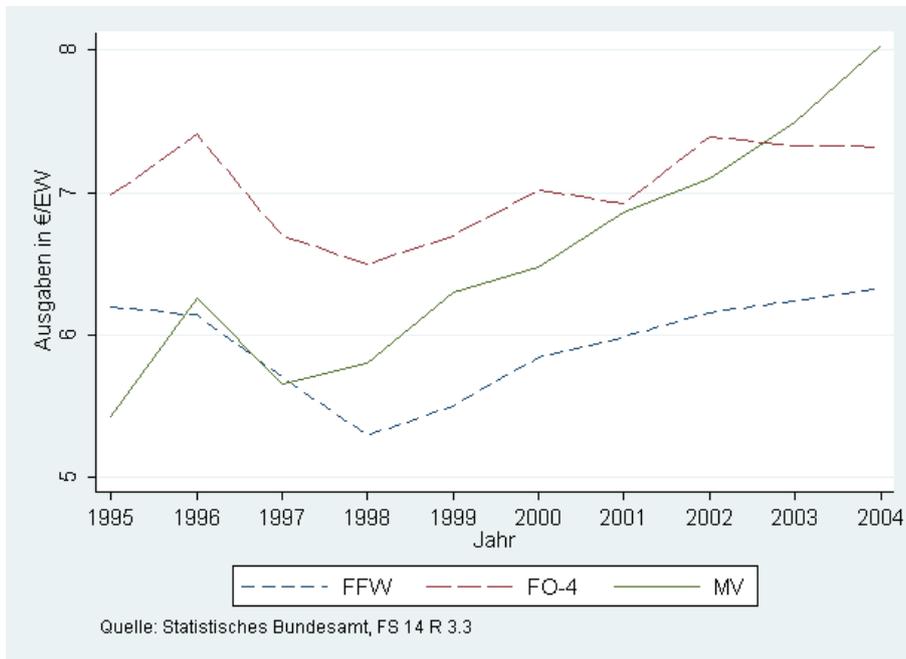
Anteil an der Einkommensteuer



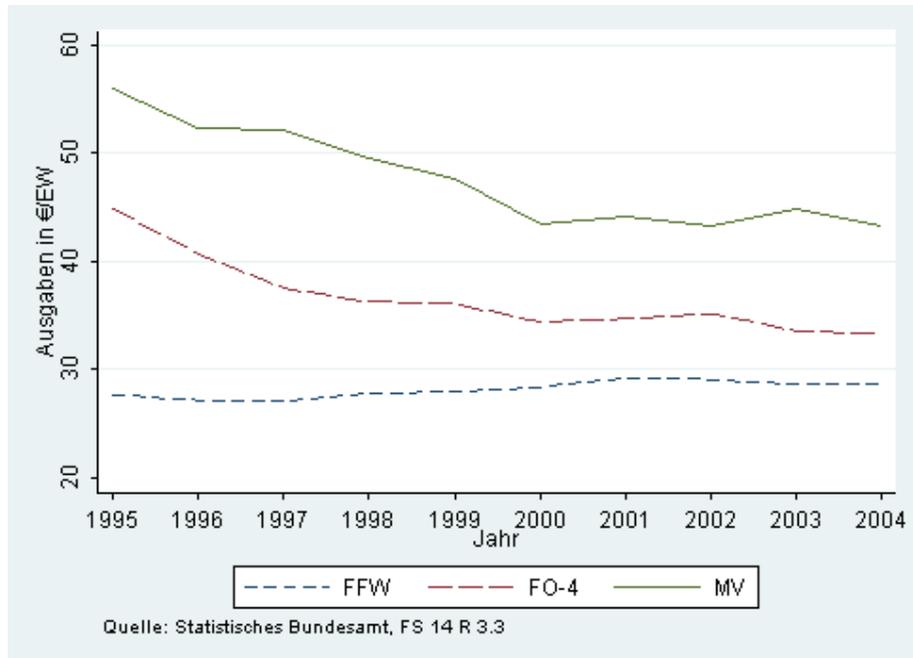
Anteil an der Umsatzsteuer



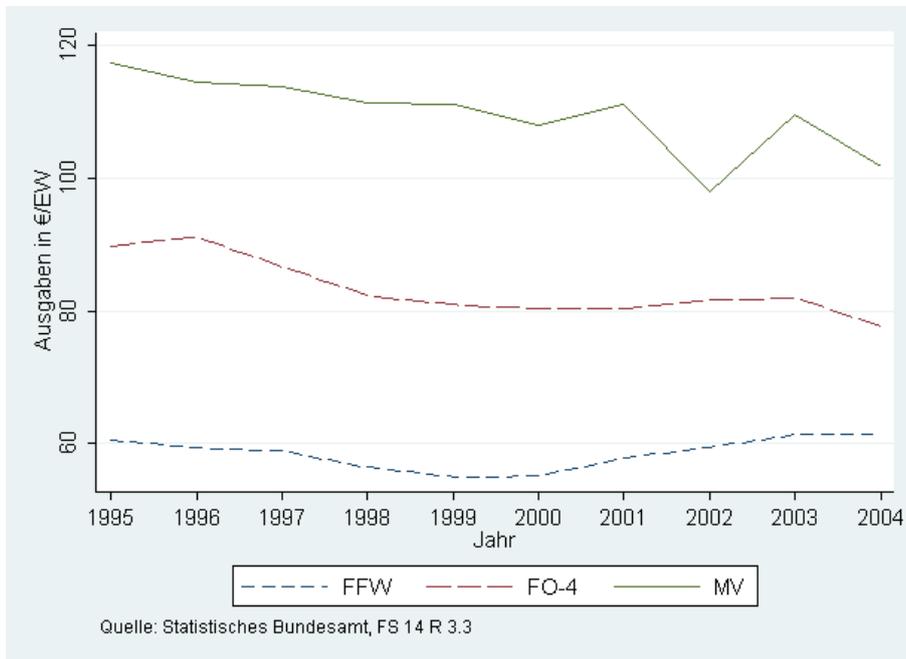
Haltung von Fahrzeugen



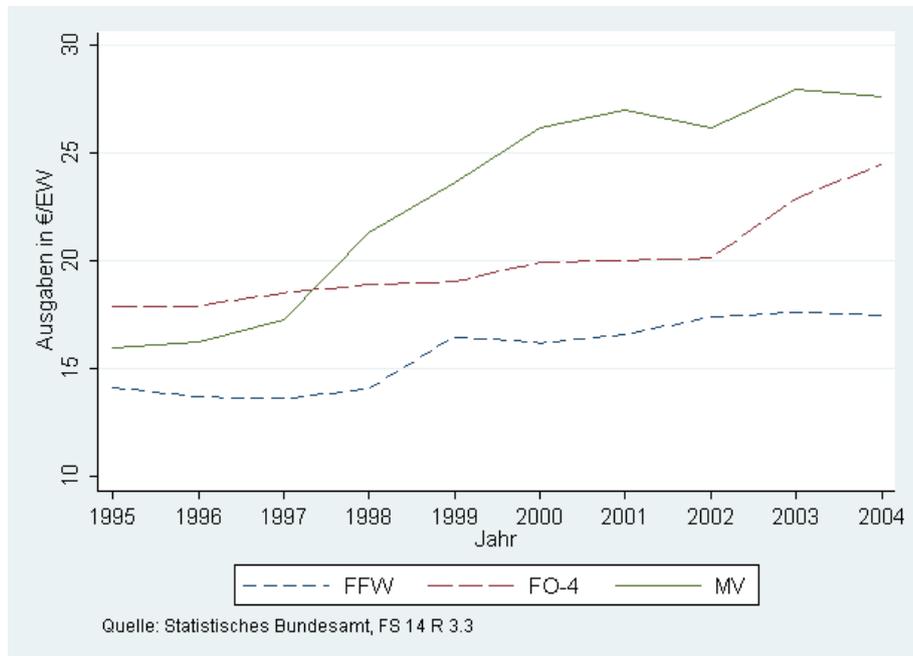
Geschäftsausgaben, weitere allg. sächliche Ausgaben



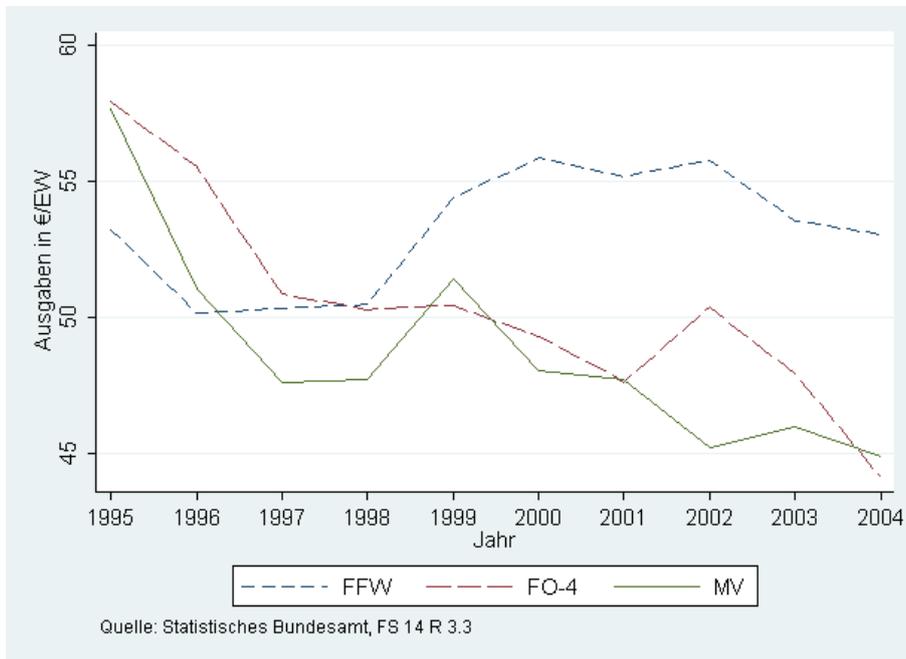
Bewirtschaftung der Grundstücke etc.



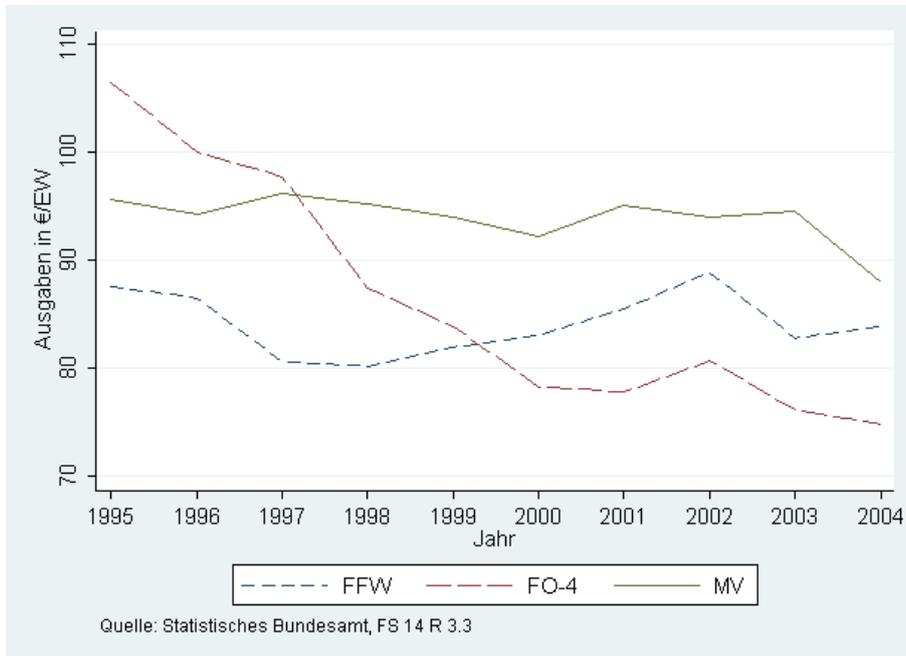
Mieten und Pachten



Unterhaltungsaufwand



Weitere Verwaltungs- u. Betriebsausgaben



Literaturverzeichnis

- Barankay, I. und B. Lookwood, 2007, Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 91, 1197-1218.
- Blankart, C. B., 2006, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 6. Auflage, München.
- Brueckner, J., 1981, Congested Public Goods: The Case of Fire Protection, *Journal of Public Economics* 15, 45–58.
- Bundesministerium der Finanzen: Arbeitskreis Steuerschätzung, 2007, Ergebnisse der 129. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung.
- Büttner, T., 2003, Zur Aufkommens- und Budgetwirkung der gemeindlichen Steuerpolitik: Empirische Ergebnisse für baden-württembergische Gemeinden, *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 25, 27-43.
- Büttner, T. und A. Ebertz, 2007, Quality of Life in the Regions - Results for German Counties, ifo Working Paper No. 49.
- Büttner, T., S. Hauptmeier und R. Schwager, 2006, Efficient Revenue Sharing and Upper Level Governments: Theory and an Application to Germany, CESifo Working Paper No. 1656.

- Büttner, T. und S. Hauptmeier, 2006, Auswirkung einer Länderfusion auf die öffentlichen Finanzen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg, ifo Schnelldienst 10/2006.
- Büttner, T., R. Schwager und D. Stegarescu, 2004, Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States, *Public Finance and Management* 4, 496-520.
- Faßbender, H. und J. Kluge, 2006, Perspektive Deutschland, Was die Deutschen wirklich wollen, Berlin.
- Fischer, R., Beljean, T. und J. Fivaz, 2003, Mehr Chancengleichheit und Eigenverantwortung: Der neue Schweizer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 407-422.
- Grossman, P., Mavros, P. und R. Wassmer, 1999, Public Sector Technical Inefficiency in Large U.S. Cities, *Journal of Urban Economics* 46, 278-299.
- Hardt, U. und D. Schiller, 2006, Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Gutachten im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Übersicht über die Aufgaben der kommunalen Körperschaften, mimeo.
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt, 2007, Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Bertelsmann Stiftung.
- Kellerman, K. und C.-H. Schlag, 2007, Ein Benchmarking des Ausgabenverhaltens der Schweizer Kantone und ihrer Gemeinden, mimeo.
- Kotsogiannis, C. und R. Schwager, 2006, On the Incentives to Experiment in Federations, *Journal of Urban Economics* 60, 484-497.

- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, 2006, Jahresbericht 2006, Teil 1, Kommunalbericht.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Jahresbericht 2007, Teil 1, Kommunalbericht.
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und Kommunale Landesverbände, 2002, Gemeinsame Erklärung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern und der kommunalen Landesverbände zum Konnexitätsprinzip, LT-Drucksache MV 3/2790.
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss des Kabinetts vom 27.11.2007.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2005, Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes: Beschlussempfehlung Ziffer 2, LT-Drucksache MV 4/1974.
- o.V., 2006, Vereinbarung zwischen SPD und CDU über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 5. Legislaturperiode des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern.
- Oates, W., 1972, Fiscal Federalism, New York.
- Pöyry Infra GmbH, 2007, Entwicklung von Instrumenten zur Optimierung von Schulentwicklungs- und Nahverkehrsplanungen (integrierte Planungen) in den zukünftigen Großkreisen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Vorstudie für das Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung.
- Röhn, O. und T. Eicher, 2007, Sources of the German Productivity Demise: Tracing the Effects of Industry-Level ICT Investment, *German Economic Review* 8, 211-236.
- Schäfer, R., 2006, Schränken bundes- und landesweite Standards die kommunale Selbstverwaltung ein?, Vortrag auf dem 9. Deutschen Verwaltungskongress "Effizienter Staat".

- Scherf, W., 2003, Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen, Finanzwissenschaftliches Arbeitspapier der Universität Gießen, No. 66.
- Schwager, R., 1997, Redistribution and Administrative Federalism, *Canadian Journal of Economics* 30, 1161-1183.
- Seabright, P., 1996, Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model, *European Economic Review* 40, 61-89.
- Seitz, H., 2002, Benchmarking-Report Sachsen-Anhalt - Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Sachsen-Anhalt.
- Seitz, H., 2003, Benchmarking-Report Brandenburg - Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich.
- Seitz, H. und IWH, 2005, Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern - Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern.
- Seitz, H., 2006, Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderung und der Rückführung der Osttransferleistungen, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Seitz, H., 2007a, Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein.
- Seitz, H., 2007b, Kommunalfinanzen in Ost- und Westdeutschland - Eine Bestandsaufnahme und Analyse unter Beachtung der demographischen Entwicklungstrends, Bertelsmann-Stiftung.
- Seitz, H., Wintermann, O. und T. Petersen, 2006, Haushaltspolitische Lage und Perspektive des Landes Schleswig-Holstein, Bertelsmann Stiftung.

- Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern, 2006, Einführung des 2-Quellen-Modells bei der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes; hier: Auszug aus der Stellungnahme des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern zum VwmodGE, Az. 0.35.101, 9.05.08, 9.05.15.
- Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern und T. Deiters, o.J., Das 2-Quellen-Modell, powerpoint-Präsentation, mimeo.
- Statistisches Bundesamt, 2006a, Sozialleistungen - Sozialhilfe im Ländervergleich.
- Statistisches Bundesamt, 2006b, Wohngeld in Deutschland 2004, Wirtschaft und Statistik 3/2006.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 2007, Index der kommunalen Finanzausstattung - Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen, Statistische Analysen No. 5, Bad Ems.
- Strumpf, K. und F. Oberholzer-Gee, 2002, Endogenous Policy Decentralization: Testing the Central Tenet of Economic Federalism, *Journal of Political Economy* 110, 1-34.
- Thüringer Innenministerium, 2007, Mit starken Kommunen in die Zukunft: Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich.
- Werding, M. und A. Kaltschütz, 2005, Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, München.
- Werding, M., 2007, Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, München, im Erscheinen.