

Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver

**Working Paper**

## Die Wirkungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum im sächsischen kommunalen Finanzausgleich

Arbeitspapier, No. 38

**Provided in Cooperation with:**

University of Leipzig, Institute of Public Finance and Public Management

*Suggested Citation:* Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver (2006) : Die Wirkungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum im sächsischen kommunalen Finanzausgleich, Arbeitspapier, No. 38, Universität Leipzig, Institut für Finanzen, Finanzwissenschaft, Leipzig

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/52369>

**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.*

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

Juni 2006

**Arbeitspapier Nr. 38**

**Die Wirkungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II  
zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum  
im sächsischen kommunalen Finanzausgleich**

Thomas Lenk / Oliver Rottmann

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

ISSN 1437-5761

Alle Rechte vorbehalten

® Institut für Finanzen

1	Einführung.....	0
2	Zuschussbedarfe und Zuschussbedarfsrelationen zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum .....	4
2.1	Definition der Zuschussbedarfe.....	4
2.2	Entwicklung der Zuschussbedarfe im Freistaat Sachsen.....	5
2.3	Sachgerechtigkeit des Zuschussbedarfes als Verteilungsmaßstab.....	11
3	Die finanziellen Auswirkungen von Suburbanisierung und Wanderung .....	14
3.1	Vorbemerkung.....	14
3.2	Wanderung innerhalb Sachsens .....	15
3.3	Wanderung ins übrige Bundesgebiet .....	16
3.4	Folgen der Wanderung für den GMG II.....	17
3.4.1	Bedarfsveränderungen.....	17
3.4.2	Finanzkraftverschiebungen .....	20
4	Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Zuschussbedarfsrelationen zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum .....	25
4.1	Demografische Veränderungen mit Blick auf öffentliche Haushalte.....	25
4.2	Bevölkerungsrückgang: Gegenwärtiger Stand und Prognose.....	27
4.3	Alterung der Bevölkerung: Gegenwärtiger Stand und Prognose.....	31
4.3.1	Vorbemerkung.....	31
4.3.2	Gegenwärtiger Stand .....	33
4.3.3	Prognose.....	35
4.3.4	Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Zuschussbedarfe in kommunalen Aufgabenbereichen mit klarem Altersbezug .....	39
4.4	Schlussfolgerungen bezüglich des GMG II .....	45

## 1 Einführung

Die angespannte finanzielle Lage der Städte und Gemeinden in Deutschland insgesamt sowie in Sachsen im Besonderen veranlasst immer wieder zu der Frage, ob die im kommunalen Finanzausgleich ausgereichten zusätzlichen allgemeinen Deckungsmittel im Ganzen angemessen sind und im Einzelnen bedarfsgerecht verteilt werden. Nach dem Kompromiss zum Sächsischen Finanzausgleichsgesetz 2005/2006 verfassten die Landtagsfraktionen von CDU und SPD einen Entschließungsantrag<sup>1</sup>, der die Staatsregierung ersucht, wesentliche Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichssystems einer genauen Prüfung zu unterziehen, um eventuellen Fehlentwicklungen vorzubeugen und den anstehenden Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden.

In diesem Beitrag soll der Fokus auf der Diskussion der Vor- und Nachteile des horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (GMG II) im Rahmen der Verteilung der Finanzausgleichsmittel zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum liegen. Die intendierte Zielsetzung umgrenzt die Frage, ob bzw. inwiefern der horizontale GMG bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum sachgerecht erscheint.

Die im sächsischen kommunalen Finanzausgleich (KFA) vom Land zur Verfügung gestellte Schlüsselmasse wird zunächst auf die drei kommunalen Säulen – kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise – aufgeteilt, bevor die Finanzzuweisungen für die einzelne Gebietskörperschaft berechnet werden. Bis 1997 folgte diese Aufteilung keinem endogenen Verteilungsraster, sondern oblag allein der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Mit dem Finanzausgleichsgesetz von 1998 wurde dieser Aufteilung erstmals eine „Formel“ zugrunde gelegt, die die relative Finanzkraftentwicklung in den einzelnen Säulen berücksichtigt.

---

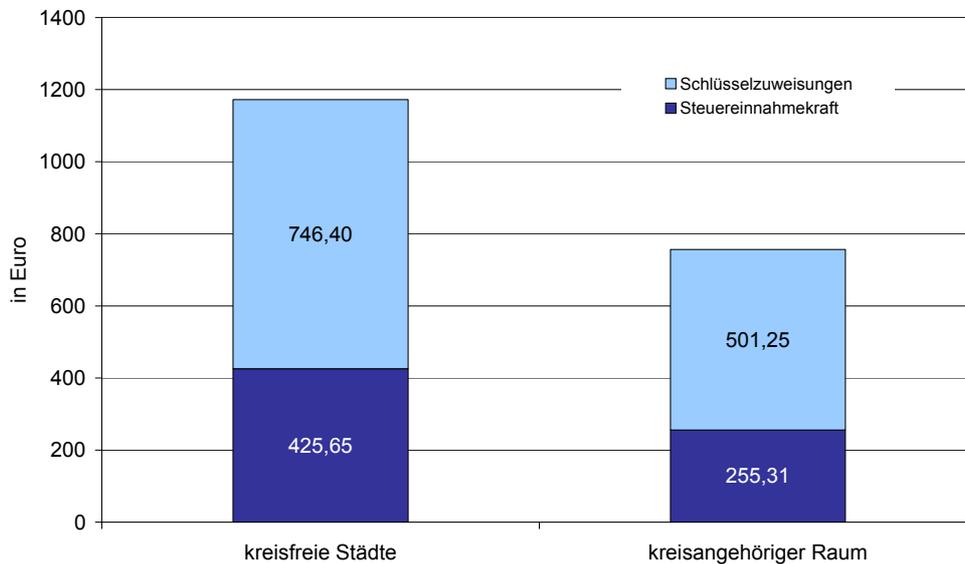
<sup>1</sup> Sächsischer Landtag (Hrsg.) (2005).

Wenngleich erst 1999 explizit im Gesetzestext enthalten (§ 4, Abs. 1 und 5 SächsFAG 1999ff.), wurde ein *Gleichmäßigkeitsgrundsatz zweiter Stufe* (GMG II) eingeführt, nach dem die Gesamtschlüsselmasse „so zwischen dem kreisangehörigen Raum (...) und dem kreisfreien Raum (...) aufgeteilt [wird], dass sich die Finanzkraft je Einwohner in beiden Räumen gleichmäßig entwickelt“ (§ 4, Abs. 1 SächsFAG). Die Finanzkraft bestimmt sich dabei gemäß § 4 Abs. 2 SächsFAG aus den Steuerkraftmesszahlen des vergangenen Ausgleichsjahres sowie den Schlüsselzuweisungen des laufenden Ausgleichsjahres.

Entgegen dem früheren Verfahren, das die drei Schlüsselmassen mittels diskretionärer Entscheidung bestimmte, und damit politische Verteilungskonflikte heraufbeschwor, soll mit Hilfe dieses neuen Grundsatzes die Basis für eine sachgerechte Verteilung der Finanzausgleichsmittel generiert werden, die darüber hinaus einer relativen Schiefelage der Finanzkraft in beiden Räumen entgegen wirkt.

Der GMG II enthält zwei Elemente. Das ist zum einen die Steuerkraft in Form der Steuereinnahmen (unter Anwendung landesdurchschnittlicher Hebesätze, § 8, Abs. 2 SächsFAG), und zum anderen eine Bedarfskennzahl in Form der Einwohnerzahl. Bei Anwendung des GMG II wird die Steuerkraft in Relation zu dieser Bedarfskennzahl gesetzt. Die sich ergebende Steuerkraft pro Einwohner wird danach um Zuweisungen aus der Schlüsselmasse des Finanzausgleichs in der Form erhöht, dass die sich ergebende Finanzkraft je Einwohner gleichmäßig in beiden Räumen wächst. Damit bleibt erstens die seit 1998 geltende Basisrelation zwischen der Finanzkraft des kreisangehörigen Raumes und der kreisfreien Städte erhalten, und zweitens erfolgt ein Steuerkraftausgleich zwischen den Räumen.

*Abbildung 1: Die Finanzkraftrelation (pro Kopf) zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum 1998*



*Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.*

Ein solch regelgebundener Verteilungsmechanismus ist mit Vor- und Nachteilen verbunden, die hier zunächst nur kurz angerissen und später konkretisiert werden. Positiv kann zunächst einmal festgehalten werden, dass eine gleichmäßige Finanzkraftentwicklung auch die Möglichkeit beinhaltet, dass die öffentlichen Leistungen in einer weitgehend einheitlichen Qualität im kreisangehörigen und kreisfreien Raum bereitgestellt werden können. D.h., keine der beiden Säulen muss wegen sinkender Steuereinnahmen überproportionale Leistungseinbußen hinnehmen. Dies führt schließlich – trotz getrennter Schlüsselmassen – auch zu einem regionalen Ausgleich zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum. Die vorhandene Regelbindung erhöht zudem die Transparenz und Rationalität der Finanzmittelverteilung und reduziert damit gleichzeitig jährlich anstehende Verteilungskämpfe.

Gegen eine solche Verteilung spricht allerdings, dass diese nur einen Teil der Bedarfsverschiebungen zwischen den Räumen endogenisiert, nämlich jenen Teil, der sich in der Einwohnerzahl niederschlägt. So werden zum Beispiel Wanderungsbewegungen zwischen den Räumen durch die Einwohnerbezogenheit des Vergleichsmaßstabs erfasst und die damit einhergehenden Finanzkraftverschiebungen berücksich-

tigt. Alle Aufgabenverschiebungen, die jedoch von einer (nicht modifizierten) Einwohnerzahl nicht erfasst werden, wie zum Beispiel *Skalenerträge*, *Kostenremanenzen* oder *veränderte Aufgabenschwerpunkte*, werden durch diesen Verteilungsmechanismus nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber diesen Gleichmäßigkeitsgrundsatz auch um eine Revisionsklausel (§ 4, Abs. 1, Satz 2 SächsFAG) ergänzt. Diese sieht eine Überprüfung des Aufgabenbestandes in einem zweijährigen Rhythmus vor.

Ein zweiter Kritikpunkt liegt in der Umverteilung von Steuerkraftgewinnen und -verlusten zwischen den Räumen. Denn gewinnt einer der beiden Räume relativ gesehen an Steuerkraft, wird er mit Abzug von Schlüsselmasseanteilen „bestraft“. Steuerkraftverluste werden hingegen zum Teil ausgeglichen. Problematisch ist dies vor allem dann, wenn die Steuerkraftveränderungen durch den Raum jeweils selbst zu verantworten sind. Dann führt dieses System zu Fehlanreizen bei der Pflege eigener Steuerquellen in den Säulen.

Dieser Beitrag beschäftigt sich in erster Linie mit der Bedarfsseite, so dass diese hier auch im Vordergrund stehen soll. Zunächst wird im zweiten Kapitel die Entwicklung der Zuschussbedarfe und Zuschussbedarfsrelationen zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum insgesamt untersucht. Im dritten Kapitel wird die finanziellen Auswirkungen von Suburbanisierung und Wanderung sowie ihre Folgen für die Anwendung des GMG II betrachtet. Bezug wird dabei auf die Wanderung innerhalb Sachsens sowie auf die Wanderung ins übrige Bundesgebiet genommen. In Kapitel 4 werden die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Zuschussbedarfsrelationen zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum diskutiert, wobei auf die beiden demographischen Herausforderungen „Bevölkerungsrückgang“ sowie „Alterung“ und deren kommunalpolitische Implikationen eingegangen wird.

## 2 *Zuschussbedarfe und Zuschussbedarfsrelationen zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum*

### 2.1 *Definition der Zuschussbedarfe*

Der GMG II schreibt die vor seiner Einführung bestehende Finanzkraftrelation zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum fort. Dies ist jedoch nur dann sachgerecht, wenn die Zuschussbedarfe der beiden Räume in gleicher Weise bestehen bleiben. Andernfalls muss die Revisionsklausel wirksam werden.

Als Zuschussbedarf wird jener Teil der laufenden Ausgaben einer Gemeinde bezeichnet, der nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt wird – der folglich durch allgemeine Deckungsmittel, wie Steuern, Zuweisungen, aufgelöste Rücklagen etc., zu finanzieren ist. Abbildung 2 verdeutlicht die Berechnung der Zuschussbedarfe: Basierend auf der Jahresrechnung erfolgt die Berechnung durch Subtraktion der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes von den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes. Dabei werden all jene Transaktionen herausgerechnet, die die Zu- und Abführung allgemeiner sowie periodenübergreifender Deckungsmittel beinhalten. Von den Ausgaben sind daher die Zuführungen an den Vermögenshaushalt, die Deckung von Sollfehlbeträgen sowie die Gewerbesteuerumlage abzuziehen. Auf der Einnahmenseite sind vom Verwaltungshaushalt die Steuern (Einkommen-, Gewerbe-, Grund- und Umsatzsteuer), die allgemeinen Zuweisungen und Umlagen sowie die Zuführung vom Vermögenshaushalt abzuziehen. Die Zuschussbedarfe pro Kopf ergeben sich schließlich aus dem Verhältnis des Zuschussbedarfes und der Einwohnerzahl der jeweiligen Bezugsjahre.

Unterschieden wird darüber hinaus zwischen einem so genannten Zuschussbedarf II und einem Zuschussbedarf IIa. Während bei ersterem die sächlichen Schulkosten in den Ausgaben der Gebietskörperschaften enthalten sind, werden sie bei letzterem abgezogen. Diese Unterscheidung wird dann getroffen, wenn – wie im Fall der Finanzbedarfsberechnung innerhalb der jeweiligen Säulen – die Schulkosten durch einen expliziten Nebenansatz berücksichtigt werden und damit aus der allgemeinen Bedarfsbetrachtung im Hauptansatz herausfallen. Im Rahmen der diesem Beitrag zugrunde liegenden Analyse der Anwendung des GMG II wird keine Unterscheidung

zwischen den Schulsachkosten und anderen laufenden Ausgaben vorgenommen, da der GMG II unabhängig von einer solchen Differenzierung Anwendung findet.

Abbildung 2: Berechnung der Zuschussbedarfe II und IIa

<b>Ausgaben</b> im Verwaltungshaushalt	<b>Einnahmen</b> im Verwaltungshaushalt
abzgl. Zuführungen an den Vermögenshaushalt	abzgl. Steuereinnahmen
abzgl. Deckung von Sollfehlbeträgen	abzgl. Zuweisungen
abzgl. GewSt-Umlage	abzgl. Zuführung vom Vermögenshaushalt
<b>Ausgaben im Verwaltungshaushalt</b> – <b>Einnahmen im Verwaltungshaushalt</b> <b>= Zuschussbedarf II</b>	
abzgl. sächliche Schulkosten	
<b>= Zuschussbedarf IIa</b>	

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.2 Entwicklung der Zuschussbedarfe im Freistaat Sachsen

Die Zuschussbedarfe entwickelten sich in Sachsen im kreisfreien sowie im kreisangehörigen Raum unterschiedlich. Die Entwicklung der Zuschussbedarfe verdeutlichen nachfolgende Tabellen und Abbildungen. Die Berechnungen zeigen für den Zeitraum zwischen 1999, dem ersten Jahr der gesetzlichen Fixierung des GMG II, und dem Jahr 2003 einen Anstieg der Zuschussbedarfe pro Kopf in beiden Räumen. Allerdings ist der Anstieg mit 14,89 % (93,49 €) im kreisangehörigen Raum deutlich größer als im kreisfreien Raum, wo die Pro-Kopf-Zuschussbedarfe nur um 5,15 % (58,86 €) wuchsen.

*Tabelle 1: Entwicklung der Zuschussbedarfsrelation*

	1999	2000	2001	2002	2003
(1) Zuschussbedarf pro Kopf des kreisangehörigen Raumes in Euro	628,1	650,7	663,0	705,0	721,6
(2) Zuschussbedarf pro Kopf des kreisfreien Raumes in Euro	1.143,1	1.172,9	1.180,3	1.198,9	1.201,9
Zuschussbedarfsrelation [(1) in % von (2)]	54,94%	55,47%	56,17%	58,80%	60,03%

*Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes  
des Freistaates Sachsen.*

Aufgrund dieser unterschiedlichen Entwicklung in beiden Räumen ergibt sich zwischen ihnen eine Verschiebung der Zuschussbedarfsrelation (Tabelle 1) um rund fünf Prozentpunkte. D.h., wenn der Bedarf des kreisangehörigen Raumes 1999 rund halb so groß wie der des kreisfreien Raumes war, und das Finanzkraftverhältnis durch den GMG II aufrecht erhalten wurde, dann entspricht dieses Finanzkraftverhältnis im Jahr 2003 nicht mehr dem Bedarfsverhältnis. Der GMG II müsste zugunsten des kreisangehörigen Raumes angepasst werden.

Allerdings wäre es verfrüht, aufgrund dieser Entwicklung die obige Schlussfolgerung zu ziehen, denn die Einflüsse auf den Zuschussbedarf können sehr unterschiedlich sein. Deshalb muss die Zusammensetzung der Zuschussbedarfe im Einzelnen untersucht werden, um zu erklären, wie es zu dieser Entwicklung kommt.

Werden die Kategorien betrachtet, welche für die Entwicklung der Zuschussbedarfe im Einzelnen verantwortlich sind, werden die Gründe hierfür offenkundig. Im kreisangehörigen Raum stiegen die relevanten Ausgaben (in der Tabelle kursiv) um 13,44 % (171,80 €), während die aufgabenbezogenen Einnahmen (in der Tabelle kursiv) nur um 12,04 % (78,30 €) wuchsen. Hingegen nahmen die Ausgaben im kreisfreien Raum nur um 1,43 % (24,20 €) zu, während die aufgabenbezogenen Einnahmen sogar um 6,25 % (-34,65 €) zurückgingen. Es sind folglich zwei sehr gegensätzliche Entwicklungen in beiden Räumen zu verzeichnen.

So haben die Städte bei den allgemeinen Deckungsmitteln pro Kopf (ohne Zuführung vom Vermögenshaushalt) einen Zuwachs um 3,68 % (44,95 €) erfahren, während dieser im kreisangehörigen Raum 14,50 % (126,41 €) betrug. Dies hat zum einen zur Folge, dass mit diesen zusätzlichen Deckungsmitteln in unterschiedlichem Ausmaß zusätzliche Aufgaben finanziert werden können und dass zum anderen die zuschussbedarfsrelevanten Einnahmen ceteris paribus in unterschiedlichem Ausmaß

sinken. In der Folge wächst somit der Zuschussbedarf im kreisangehörigen Raum stärker als im kreisfreien Raum. Dabei dämpft der Anstieg der aufgabenbezogenen Einnahmen im kreisangehörigen Raum diesen Zuwachs; der Rückgang der aufgabenbezogenen Einnahmen im kreisfreien Raum verstärkt den dortigen Zuwachs. Somit wird deutlich, wie problematisch es ist, von der Entwicklung der Zuschussbedarfsrelation auf die Notwendigkeit einer Anpassung des GMG II sowohl in die eine als auch in die andere Richtung zu schließen.

*Tabelle 2: Zuschussbedarfe pro Kopf des kreisangehörigen Raumes*

	Gr.-Nr.	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Ausgaben VWH</b>	899	1.409,77	1.451,96	1.479,17	1.569,89	1.603,09
Zuführungen an den VMH	860	120,43	133,47	133,90	108,46	129,85
Deckung von Sollfehlbeträgen	892	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gewerbsteuerumlage	810	10,72	11,20	13,95	16,26	22,82
<i>Ausgaben</i>		<i>1.278,62</i>	<i>1.307,30</i>	<i>1.331,32</i>	<i>1.445,16</i>	<i>1.450,42</i>
<b>Einnahmen VWH</b>	299	1.412,44	1.455,40	1.480,22	1.578,08	1.602,78
Grundsteuer A	000	4,15	4,22	4,44	4,54	4,55
Grundsteuer B	001	65,29	67,63	69,72	72,22	74,50
Gewerbsteuer brutto	003	90,76	95,15	96,07	92,99	115,76
Gemeindeanteil Einkommenssteuer	010	82,46	74,62	70,30	65,65	67,97
Gemeindeanteil Umsatzsteuer	012	22,64	24,92	25,16	25,18	25,24
Schlüsselzuweisungen vom Land	041	481,45	521,32	534,99	543,88	525,77
Bedarfszuweisungen vom Land	051	2,75	3,13	3,31	15,88	20,10
Sonstige allg. Zuweisungen v. Land	061	0,03	0,03	0,02	0,18	26,38
Sonstige allgemeine Zuweisungen von Gemeinden/GV.	062	0,30	0,29	0,41	0,79	0,53
Allg. Umlagen von Gemeinden/GV.	072	122,19	133,53	136,92	135,63	137,63
Zuführungen vom VMH		12,37	7,72	7,87	17,40	13,66
<i>Einnahmen</i>		<i>650,55</i>	<i>656,65</i>	<i>668,33</i>	<i>740,14</i>	<i>728,85</i>
<b>Zuschussbedarf</b>		<b>628,07</b>	<b>650,65</b>	<b>662,99</b>	<b>705,02</b>	<b>721,56</b>

*Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.*

*Tabelle 3: Zuschussbedarfe pro Kopf der kreisfreien Städte*

	Gr.-Nr.	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Ausgaben VWH</b>	899	1.775,55	1.822,47	1.737,88	1.825,13	1.794,88
Zuführungen an den VMH	860	57,50	64,07	46,89	53,14	31,70
Deckung von Sollfehlbeträgen	892	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gewerbesteuerumlage	810	20,33	22,83	23,93	32,12	41,26
<i>Ausgaben</i>		<i>1.697,72</i>	<i>1.735,57</i>	<i>1.667,06</i>	<i>1.739,87</i>	<i>1.721,92</i>
<b>Einnahmen VWH</b>	299	1.785,25	1.809,37	1.722,12	1.808,01	1.822,38
Grundsteuer A	000	0,45	0,47	0,50	0,42	0,50
Grundsteuer B	001	97,39	99,54	100,33	104,46	120,85
Gewerbesteuer brutto	003	210,39	211,79	196,68	211,71	230,29
Gemeindeanteil Einkommensteuer	010	126,94	110,48	102,72	95,16	95,28
Gemeindeanteil Umsatzsteuer	012	51,26	48,88	47,56	47,20	46,88
Schlüsselzuweisungen vom Land	041	713,36	737,78	731,08	727,21	716,91
Bedarfszuweisungen vom Land	051	0,77	1,53	0,44	0,19	0,00
Sonstige allg. Zuweisungen v. Land	061	20,45	22,27	16,31	26,59	55,33
Sonstige allgemeine Zuweisungen von Gemeinden/GV.	062	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Allg. Umlagen von Gemeinden/GV.	072	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuführungen vom VMH	280	9,57	13,95	39,78	54,10	36,39
<i>Einnahmen</i>		<i>554,60</i>	<i>562,67</i>	<i>486,72</i>	<i>540,95</i>	<i>519,95</i>
<b>Zuschussbedarf</b>		<b>1.143,12</b>	<b>1.172,90</b>	<b>1.180,34</b>	<b>1.198,92</b>	<b>1.201,98</b>

*Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.*

Im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in den beiden Räumen sind auch Anmerkungen bezüglich

- (a) der Schlüsselzuweisungen vom Land,
- (b) der Bedarfszuweisungen sowie
- (c) der Zuführungen zum Verwaltungshaushalt

zu treffen:

(a) Tabelle 4 zeigt, dass in den Jahren 1999 bis einschließlich 2001 eine Umverteilung der Schlüsselmasse zugunsten des kreisangehörigen Raumes stattfand. Begründet wird diese Umverteilung mit dem überdurchschnittlichen Steuerkraftzuwachs der kreisfreien Städte<sup>2</sup> in diesen Jahren. Der GMG II baut gemäß § 4 Abs. 2 SächsFAG 2005 auf den für das vergangene Jahr festgelegten Steuerkraftmesszahlen (§ 8 SächsFAG 2005) auf. Diese wiederum sind gegenüber der in Tabelle 4 angeführten

<sup>2</sup> Aehlig und Diedrichs (2001), S. 122.

Steuereinnahmekraft um zwei Quartale älter sowie auf abgerundeten landesdurchschnittlichen Hebesätzen basierend. Dies könnte erklären, warum der genannte „überdurchschnittliche Steuerkraftzuwachs“ in den Jahren 2000 und 2001 nicht von der jahresbezogenen Steuereinnahmekraft widergespiegelt wird.<sup>3</sup> Im Gegenteil, die Steuereinnahmekraft hat sich in dem genannten Zeitraum im kreisfreien Raum deutlich negativer als im kreisangehörigen Raum entwickelt. Insofern stellt sich die Frage, ob man sich bei der Anwendung des GMG II – ähnlich wie beim GMG I – nicht an aktuelleren Steuerdaten orientieren und eine entsprechende spitze Abrechnung auch der Schlüsselmassen der Räume vornehmen sollte.<sup>4</sup> Die Verschiebungen können offenbar dazu führen, dass sinkende (steigende) Steuereinnahmen und sinkende (steigende) Schlüsselzuweisungen zusammenfallen.

*Tabelle 4: Entwicklung der Finanzkraftkennzahlen*

	1999	2000	2001	2002	2003
	Steuereinnahmekraft des Vorjahres in 1000 Euro				
Kreisfreier Raum	652.795	662.141	646.456	609.600	607.835
Kreisang. Raum	754.630	762.701	776.452	754.636	727.422
	Schlüsselzuweisungen in 1000 Euro				
Kreisfreier Raum	1.175.650	1.216.997	1.235.849	1.257.667	1.157.412
Kreisang. Raum	1.520.860	1.625.404	1.702.503	1.748.149	1.574.499
	Finanzkraft in 1000 Euro				
Kreisfreier Raum	1.828.445	1.879.138	1.882.305	1.867.267	1.765.247
Kreisang. Raum	2.275.490	2.388.105	2.478.955	2.502.785	2.301.921
	Einwohner am 31.12. des vorvergangenen Jahres, Gebietsstand 1.1. des Vorjahres				
Kreisfreier Raum	1.451.330	1.533.649	1.524.983	1.516.614	1.508.543
Kreisang. Raum	3.071.082	2.955.766	2.934.703	2.908.967	2.875.649
	Finanzkraft je Einwohner				
Kreisfreier Raum	1.259,84 €	1.225,27 €	1.234,31 €	1.231,21 €	1.170,17 €
Kreisang. Raum	740,94 €	807,95 €	844,70 €	860,37 €	800,49 €
	Kreisangehöriger Raum in Prozent des kreisfreien Raumes				
	58,8%	65,9%	68,4%	69,9%	68,4%

*Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes  
des Freistaates Sachsen.*

<sup>3</sup> Aufgrund fehlender Steuerkraftmesszahlen ist dies jedoch nicht nachzuprüfen.

<sup>4</sup> Die damit verbundene Problematik kleinräumiger Steuerschätzung ist den Autoren bewusst, dennoch bleibt die Tatsache, dass die tatsächlichen Zahlen zur Steuereinnahmekraft die Notwendigkeit einer Umverteilung der Schlüsselmasse in den Jahren 2000 und 2001 nicht belegen.

(b) Auffällig sind die großen Unterschiede zwischen den Räumen in den vom Land gezahlten Bedarfszuweisungen. Als allgemeine Deckungsmittel werden diese von den zuschussbedarfsrelevanten Einnahmen abgezogen. Somit erhöht sich der Zuschussbedarf *ceteris paribus* mit steigenden Bedarfszuweisungen. Hierin zeigt sich der Zirkelschluss von Zuschussbedarfen. Bedarfszuweisungen werden im Falle besonderen Bedarfs für vorherbestimmte Zwecke gewährt. Zumeist sind die Zuweisungen zu beantragen, und es besteht kein Rechtsanspruch. Die unterschiedliche Entwicklung zwischen den Räumen bedeutet in erster Linie, dass die Anzahl der Bedarfsfälle im kreisangehörigen Raum größer ist als im kreisfreien Raum. Eine A-priori-Gleichverteilung dieser Finanzmittel zwischen den Räumen widerspräche insofern dem Sinn dieser Zuweisungsart. An diesem Umstand ist solange nichts auszusetzen, solange die Vergabepaxis nicht zugunsten des kreisangehörigen Raumes verzerrt ist, d.h. kreisfreie Städte eher seltener Bedarfszuweisungen zugesprochen bekommen. Eine solche Verzerrung ist jedoch allein aus dem hier vorliegenden Datenmaterial nicht zu erkennen.<sup>5</sup>

(c) Die Zuführungen zum Verwaltungshaushalt werden als periodenfremde Einnahmen von den zuschussbedarfsrelevanten Einnahmen abgezogen. D.h., je höher diese Zuführungen ausfallen, umso größer werden *ceteris paribus* die Zuschussbedarfe. Dies ist auch aus dem sachlichen Zusammenhang nachvollziehbar, da diese Deckungsmittel nur in Ausnahmefällen zu Verfügung gestellt werden sollten. Sie stellen i.d.R. Vermögen dar, das für konsumtive Zwecke verzehrt wird. Werden die unterschiedlichen Pro-Kopf-Größen in den beiden Räumen betrachtet, könnte davon ausgegangen werden, dass der Finanzierungsdruck in den kreisfreien Städten deutlich höher als im kreisangehörigen Raum ist. Dennoch unterliegt die Entscheidung

<sup>5</sup> Sollte allerdings die Zuschussbedarfsrelation tatsächlich zur Revidierung des Aufteilungsverhältnisses im GMG II führen, wäre es angemessen, die Bedarfszuweisungen von den berücksichtigungsfähigen Einnahmen *nicht* oder die Bedarfszuweisungen *sowohl* bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes abzuziehen. Ähnlich den sächlichen Schulkosten beim Zuschussbedarf IIa wird der mit dieser Zuweisungsart berücksichtigte Bedarf ja bereits durch die Zuweisung abgegolten, so dass dieser nicht mehr im Zuschussbedarf enthalten sein dürfte. Wie bereits geschildert, kommt es durch die bisherige Berechnungsweise zu einer doppelten Berücksichtigung dieser Bedarfe und damit – gemessen an der Verteilung der Bedarfszuweisung zwischen den Räumen – zu einer relativen Besserstellung des kreisangehörigen Raumes in der Zuschussbedarfsrelation. Während sich die bisherige Zuschussbedarfsrelation von 1999 bis 2003 um 5,1 Prozentpunkte zugunsten des kreisangehörigen Raumes verschob (Tabelle 1), ist nach dem neuen Berechnungsschema nur eine Verschiebung um 3,6 Prozentpunkte zu beobachten.

	1999	2000	2001	2002	2003
(3) Zuschussbedarf pro Kopf des kreisangehörigen Raumes in Euro	625,35	647,57	659,69	689,12	701,5
(4) Zuschussbedarf pro Kopf des kreisfreien Raumes in Euro	1.142,33	1.171,37	1.179,86	1.198,71	1.201,90
Zuschussbedarfsrelation [(3) in % von (4)]	54,74%	55,28%	55,91%	57,49%	58,37%

zur Umwandlung von Vermögen in Verwaltungsausgaben recht unterschiedlichen politischen Überlegungen und sachlichen Voraussetzungen. Beispielsweise wäre es möglich, dass veräußerbares Vermögen in den Städten absolut in größerem Umfang als im kreisangehörigen Raum verfügbar ist, so dass letzterer gar nicht in der Lage ist, umfangreiche Zuweisungen an den Verwaltungshaushalt zu leisten. Darüber hinaus könnten die Zuweisungen auch aus „Rücklagen für schlechte Zeiten“ stammen, die möglicherweise in den Städten in der Vergangenheit leichter zu erwirtschaften waren als im ländlichen Gebiet (z.B. über hochgradig kostendeckende Gebührenhaushalte oder höhere Steuereinnahmen). Somit ist es auch mit Bezug auf die Zuführungen zum Verwaltungshaushalt schwer, eine Aussage über die tatsächlichen Belastungsverhältnisse zu treffen. Hierzu wäre eine detaillierte Untersuchung der Gründe für die Bildung und Auflösung von Rücklagen/Vermögen notwendig.

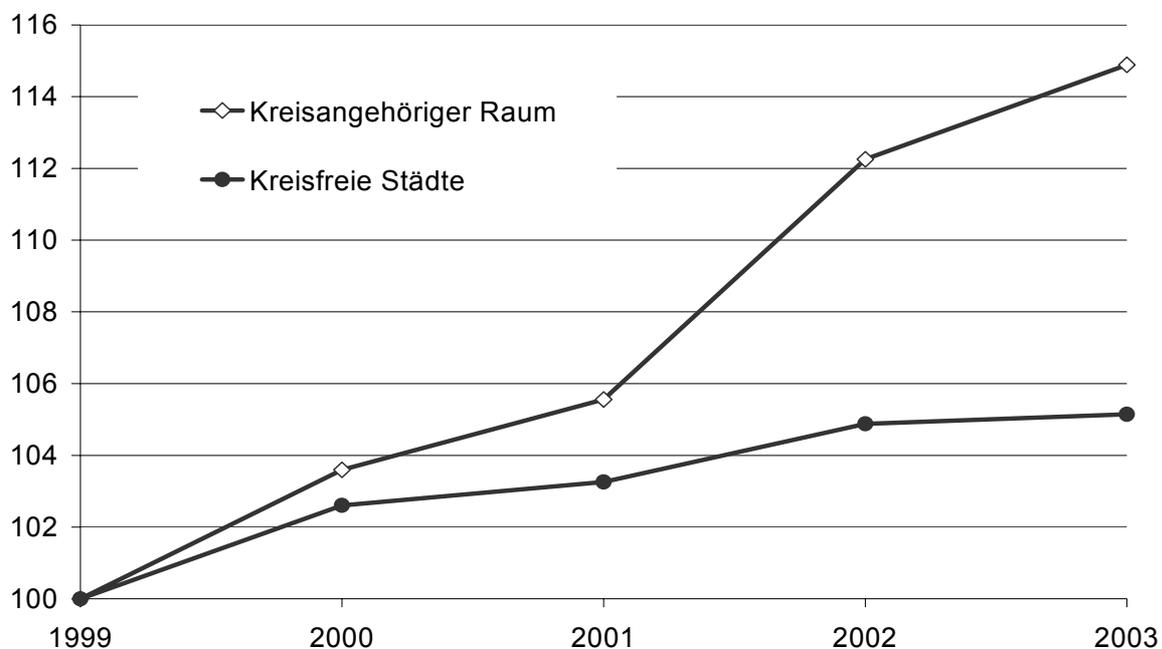
### *2.3 Sachgerechtigkeit des Zuschussbedarfes als Verteilungsmaßstab*

Die Unbestimmtheit der abzuleitenden Handlungsalternativen hinsichtlich der Gestaltung des GMG II beruht auf einem eher prinzipiellen Problem. Wenn die Ausgaben als einen Bedarfsmaßstab angesehen werden, ist implizit von der Objektivität dieser Ausgabenlast auszugehen. D.h., es wird angenommen, die Kommunen hätten keinerlei Einfluss auf diese Ausgabenlast. Dass dem nicht so ist, ergibt sich schon allein aus den grundgesetzlichen Regelungen zur kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Es müsste folglich für eine genaue Analyse die Ausgaben bzw. Aufgaben nach dem Grad ihrer Pflicht differenziert werden, um objektive Aussagen zur Ausgabenlast zu treffen. Zudem ist eine starke Determinierung der Ausgaben von der Einnahmenseite her festzustellen. Im Allgemeinen tätigen die finanzstarken (steuerstarken) Gemeinden die höchsten Ausgaben und weisen damit gleichsam den größten Zuschussbedarf auf. Dringende Aufgaben, die infolge einer unzureichenden Finanzausstattung nicht durchgeführt werden können, bleiben somit bei einer solchen Bedarfserfassung unberücksichtigt. Insbesondere die unterschiedlichen Landeszuweisungen sind in diesem Zusammenhang als kritisch zu betrachten. Bei konstanten originären Einnahmen nehmen die Kommunen umso mehr Aufgaben wahr, je höher diese Zuweisungen ausfallen. Gleichzeitig werden die erhöhten Einnahmen aus der Zuschussbedarfsrechnung herausgerechnet. Das Schema zur Berechnung

der Zuschussbedarfe weist dann in einem sich selbst stabilisierenden Prozess wachsende Zuschussbedarfe aus, d.h. es kommt zu einem *Zirkelschluss*.

Bezogen auf die oben dargestellte Entwicklung kann ohne nähere Prüfung nicht gesagt werden, ob der Ausgabenanstieg im kreisangehörigen Raum objektiv veranlasst war oder im Ermessen der Gemeinden und Landkreise lag und aufgrund steigender Steuer- und Zuweisungseinnahmen weniger gespart wurde. Auf der anderen Seite können die rückläufigen Einnahmen in kreisfreien Städten die Ursache für den moderaten Anstieg der Ausgaben sein und nicht ein objektiv geringerer Bedarfsanstieg.

Abbildung 3: Entwicklung der Zuschussbedarfe (1999=100%)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

Der unterschiedliche Anstieg der Zuschussbedarfe in den Räumen könnte somit einerseits darauf zurückgeführt werden, dass die kreisfreien Städte größere Sparanstrengungen unternommen haben als der kreisangehörige Raum. Ist dies der Fall, rechtfertigt der relative Anstieg der Belastung im kreisangehörigen Raum keineswegs eine Anpassung der Ausgangsrelation für den Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Andererseits könnten aber auch objektive Gründe für die höheren Ausgaben im kreisangehörigen Raum vorliegen. Hierbei wäre vor allem auf die, gemessen am kreisfreien

~~Raum, deutlich größere Abwanderung von Einwohnern aus dem kreisangehörigen Raum zu nennen, die tendenziell zu einer Erhöhung des Zuschussbedarfs je Einwohner führt. Aus diesem Blickwinkel wäre eine Neujustierung des GMG II zweckmäßig. Diese Fragen sind Gegenstand des folgenden Abschnitts. Insgesamt bleibt jedoch bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass weder die Bedarfsseite (gemessen in Zuschussbedarfen) noch die Finanzierungsseite (gemessen in Steuerkraft und Zuweisungen) allein für die Bestimmung bzw. Neujustierung des GMG II relevant sein dürfen. Beide Seiten sind gleichzeitig in die Betrachtung einzubeziehen.~~

### 3 Die finanziellen Auswirkungen von Suburbanisierung und Wanderung

#### 3.1 Vorbemerkung

Eine erste Annäherung an die wanderungsbedingten Effekte auf die Zuschussbedarfe liefert die Betrachtung der Entwicklung der *absoluten* Zuschussbedarfe. Hier zeigt sich bereits, dass die Entwicklung der Pro-Kopf-Zahlen von der Entwicklung der absoluten Zahlen deutlich abweicht. Im kreisangehörigen Raum deutet der geringere Anstieg der Absolutgrößen darauf hin, dass die Einwohnerentwicklung tatsächlich ihre Spuren in der Ausgabenbelastung je Einwohner hinterlässt. Gleiches gilt auch für die kreisfreien Städte, wobei hier jedoch der Unterschied nur etwa zwei Prozentpunkte beträgt.

*Tabelle 5: Veränderung der Zuschussbedarfe 1999-2003*

	<b>Kreisangehöriger Raum</b>	<b>Kreisfreier Raum</b>
<b>Einnahmen</b>	112,04%	93,75%
Grundsteuer A	109,64%	111,11%
Grundsteuer B	114,11%	124,09%
Gewerbesteuer brutto	127,55%	109,46%
GA Einkommensteuer	82,43%	75,06%
GA Umsatzsteuer	111,48%	91,46%
Zuweisungen u. Umlagen	117,09%	105,12%

*Quelle: Eigene Berechnungen.*

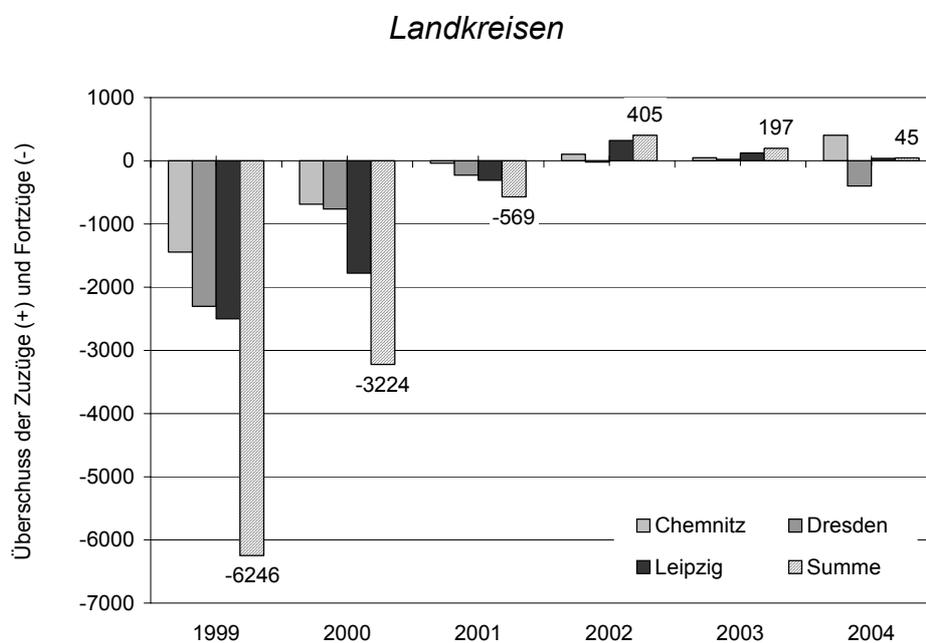
Die Entwicklung der Einwohnerzahl wurde in den vergangenen Jahren neben einer veränderten Geburtenrate entscheidend von der Wanderungsbewegung der Bevölkerung beeinflusst. Die Auswirkungen dieser Bewegungen sollen im Folgenden näher analysiert werden. Unterschieden wird dabei Wanderung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum in Sachsen und den Wanderungstausch mit dem übrigen Bundesgebiet.

### 3.2 Wanderung innerhalb Sachsens

Die einwohnerbezogene Gestaltung des GMG II bringt es mit sich, dass die Wanderung zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum sowohl hinsichtlich des Finanzbedarfes als auch hinsichtlich der Steuerkraft eine Rolle bei der Verteilung der Schlüsselmasse spielt.

In der Untersuchung sind die Wanderungsbewegungen der letzten Jahre zwischen den kreisfreien Städten Chemnitz, Dresden und Leipzig und ihren angrenzenden Landkreisen betrachtet (Abbildung 4). Hierbei zeigt sich, dass die Wanderungssalden erst seit 2002 positiv für Leipzig und Chemnitz sind. Zuvor haben die drei großen kreisfreien Städte deutliche Abwanderungsverluste in das Umland zu verzeichnen gehabt. Die Stadt Leipzig hat insbesondere Defizite gegenüber dem Kreis Leipziger Land aufzuweisen, die erst seit den zurückliegenden drei Jahren durch Zuwanderung aus Delitzsch und dem Muldentalkreis etwas mehr als aufgewogen werden.

Abbildung 4: Wanderungsüberschuss gegenüber den angrenzenden <sup>a)</sup>



a) für Chemnitz: Chemnitzer Land, Freiberg, Mittlerer Erzgebirgskreis, Mittweida, Stollberg; für Dresden: Meißen, Sächsische Schweiz, Weißeritzkreis, Kamenz; für Leipzig: Delitzsch, Leipziger Land, Muldentalkreis.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Räumliche Bevölkerungsbewegung im Freistaat Sachsen.

Für den zu analysierenden GMG II sind die Suburbanisierungstendenzen zwar von Bedeutung, relevant ist allerdings nur der Wanderungstausch zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum *insgesamt*. Ob die Menschen ins Umland der kreisfreien Städte oder darüber hinaus ziehen, spielt im Gleichmäßigkeitsgrundsatz keine Rolle. Tabelle 6 zeigt, dass die kreisfreien Städte in der Summe seit 2001 einen Wanderungsüberschuss gegenüber dem kreisangehörigen Raum erzielt haben, der deutlich über die Suburbanisierung hinausgeht.

*Tabelle 6: Wanderungsüberschuss der kreisfreien Städte gegenüber dem kreisangehörigen Raum*

	Chemnitz	Dresden	Leipzig	Plauen	Zwickau	Görlitz	Hoyerswerda	Summe
2004	747	1.335	1.112	186	-108	211	-163	3.320
2003	-342	1.626	1.249	147	113	36	-226	2.603
2002	248	1.814	1.762	265	335	-63	-259	4.102
2001	150	772	781	319	116	23	-520	1.641
2000	-623	225	-36	1136	-105	-556	-660	-619
1999	-1337	310	-172	-1005	-218	-674	-1764	-4.860

*Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Räumliche Bevölkerungsbewegung im Freistaat Sachsen.*

### 3.3 Wanderung ins übrige Bundesgebiet

Von der Abwanderung ins übrige Bundesgebiet – vor allem in die alten Bundesländer – sind alle ostdeutschen Kommunen betroffen. Bezüglich der Bedarfsseite ist festzustellen, dass der GMG II im sächsischen Finanzausgleich jene Belastungsverschiebungen berücksichtigt, die direkt an die Einwohnerzahl gekoppelt sind. Für den GMG II ist es somit von Relevanz, ob die Abwanderung ins übrige Bundesgebiet den kreisfreien und den kreisangehörigen Raum in gleichem Maße trifft.

*Tabelle 7: Wanderungstausch mit dem übrigen Bundesgebiet*

	Chemnitz	Dresden	Leipzig	Kreisfreie Städte insgesamt		Kreisangehöriger Raum insgesamt	
				absolut	je 1.000 EW	absolut	je 1.000 EW
2004	-1.052	497	1.893	-217	-0,14	-9.652	-3,46
2003	-1.356	18	1.797	-1.335	-0,89	-12.291	-4,36
2002	-1.951	-1.460	-63	-6.047	-4,02	-17.357	-6,10
2001	-2.455	-2.072	-1.125	-9.107	-6,04	-20.878	-7,26
2000	-1.970	-205	-154	-4.970	-3,28	-15.919	-5,47
1999	-1.969	-681	267	-4.616	-3,03	-11.616	-3,96

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Räumliche Bevölkerungsbewegung im Freistaat Sachsen.

Wie Tabelle 7 zeigt, sind die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden in unterschiedlichem Maße (absolut und relativ) von der Abwanderung ins übrige Bundesgebiet betroffen. Während die Wanderungsverluste in beiden Räumen in den Jahren 1999 bis 2001 bezogen auf ihre Einwohnerzahl vergleichbar waren, ging die Entwicklung ab 2002 deutlich auseinander. Während im kreisangehörigen Raum nach wie vor netto durchschnittlich 346 von 100.000 Einwohnern in andere Bundesländer abwandern, sind es nur etwa 14 von 100.000 Einwohnern, die die kreisfreien Städte in Richtung des übrigen Bundesgebietes verlassen.

### 3.4 Folgen der Wanderung für den GMG II

#### 3.4.1 Bedarfsveränderungen

Wanderungsbewegungen haben bezogen auf den GMG II drei Konsequenzen: Zum einen reduzieren (erhöhen) sie bei Konstanz der Schlüsselmasse in den Räumen die Schlüsselmasse pro Kopf im kreisfreien (kreisangehörigen) Raum. Zum zweiten werden Anteile am kommunalen Steueraufkommen verlagert. Drittens verändert sich mit der Einwohnerzahl auch der Bedarf der Gemeinden in diesen Räumen.

Die letzte dieser Konsequenzen soll zuerst dargelegt werden. Eine gängige Kritik am GMG II liegt darin, dass er die Bedarfsseite im Allgemeinen außer Acht lässt. Allein die Bezugnahme auf die Einwohnerzahl bei der Berechnung des Finanzkraftwachstums in den Räumen stellt einen Bedarfsfaktor dar. Da jedoch eine Vielzahl kommu-

nalere Aufgaben mit Skaleneffekten verbunden ist, wird ein Teil der durch Wanderung bewirkten Veränderungen der Durchschnittskosten nicht vom Gleichmäßigkeitsgrundsatz erfasst. Dann nämlich geht der Rückgang der Einwohnerzahl nicht unbedingt mit einem gleichlaufenden Rückgang der notwendigen Ausgaben pro Kopf einher. Es entstehen so genannte Kostenremanenzen. Fixe Kosten des Unterhalts öffentlicher Einrichtungen müssen in diesem Fall auf die verbleibenden Einwohner aufgeteilt werden und führen zu einem Anstieg der Zuschussbedarfe pro Kopf. Dieser Anstieg allein rechtfertigt jedoch noch nicht die Gewährung höherer Zuweisungen, da damit jeglicher Anreiz zur Anpassung der Strukturen an die neuen Gegebenheiten verloren ginge. In Abhängigkeit von den raumordnerischen Vorstellungen des Gesetzgebers bezüglich einer Mindestausstattung mit öffentlichen Einrichtungen in den Räumen, sind hier neue finanzielle Spielräume zu gewähren oder auch nicht.

Obwohl die genauen Kostenverläufe in den Gemeinden nicht bekannt sind, können dennoch zumindest Ansatzpunkte dafür geliefert werden, wie sich die Zuschussbedarfe pro Kopf entwickelt hätten, wenn die Wanderungsbewegungen in dem Zeitraum von 1999 bis 2003 nicht stattgefunden hätten.

Zu diesem Zweck ist die Einwohnerzahl der beiden Räume um die in das übrige Bundesgebiet sowie um die in den jeweils anderen Raum innerhalb Sachsens abgewanderten Einwohner bereinigt worden. Dazu wurden von der Einwohnerzahl im Jahr 2003 alle seit 1999 zugewanderten Personen abgezogen und alle abgewanderten Personen wieder hinzugerechnet. Ist das Wachstum der Zuschussbedarfe pro Kopf nach der Bereinigung um die Wanderungsbewegung gleich Null, dann ist der Anstieg der Zuschussbedarfe allein auf die Wanderungsbewegungen zurückzuführen. Bleibt eine Differenz bestehen, liegen weitere Gründe für die gestiegenen Zuschussbedarfe vor.

Wie Tabelle 8 zeigt, ist auch nach Addition der abgewanderten bzw. Subtraktion der zugewanderten Einwohner ein Anstieg der Pro-Kopf-Zuschussbedarfe im kreisangehörigen Raum um 11,94 % und im kreisfreien Raum um 4,68 % zu verzeichnen. Damit bestätigt sich zwar der aufgrund besonders hoher Abwanderung im kreisangehörigen Raum zu erwartende Anstieg der Durchschnittskosten öffentlicher Güterbereitstellung. Auf Grundlage der Berechnungen lässt sich allerdings auch sagen, dass die Wanderung nicht die alleinige Ursache für das stärkere Wachstum der Zuschussbedarfe im kreisangehörigen Raum ist.

**Tabelle 8: Entwicklung der Zuschussbedarfe mit kumulierten Wanderungseffekten**

	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 99-03
<b>Kreisangehöriger Raum</b>						
(1) Zuschussbedarf in 1.000 €	1.843.203	1.892.715	1.906.538	2.005.317	2.032.578	110,27%
(2) Einwohnerzahl	2.934.703	2.908.967	2.875.649	2.844.327	2.816.907	95,99%
(3) Wanderungstausch innerhalb Sachsens		619	-1.641	-4.102	-2.603	
(4) Wanderungstausch mit dem übrigen Bundesgebiet		-15.919	-20.878	-17.357	-12.291	
(5) Zuschussbedarf pro Kopf	628,07	650,65	662,99	705,02	721,56	114,89%
(6) Zuschussbedarf pro Kopf bereinigt um (3)		650,79	662,76	703,76	719,59	114,57%
(7) Zuschussbedarf pro Kopf bereinigt um (4)		647,11	654,62	691,85	704,94	112,24%
(8) Zuschussbedarf pro Kopf bereinigt um (3+4)		647,24	654,39	690,63	703,05	111,94%
<b>Kreisfreier Raum</b>						
(1) Zuschussbedarf in 1.000 €	1.743.111	1.778.844	1.780.592	1.804.059	1.808.408	103,75%
(2) Einwohnerzahl	1.524.983	1.516.614	1.508.543	1.504.732	1.504.530	98,66%
(3) Wanderungstausch innerhalb Sachsens		-619	1.641	4.102	2.603	
(4) Wanderungstausch mit dem übrigen Bundesgebiet		-4.970	-9.107	-6.047	-1.335	
(5) Zuschussbedarf pro Kopf	1.137,87	1.169,88	1.177,17	1.198,02	1.202,21	105,65%
(6) Zuschussbedarf pro Kopf bereinigt um (3)		1.172,43	1.181,14	1.203,02	1.208,18	106,18%
(7) Zuschussbedarf pro Kopf bereinigt um (4)		1.169,07	1.169,43	1.183,10	1.185,07	104,15%

Quelle: Eigene Berechnungen.

Aus diesem Grund sind weitere Einflussfaktoren der Zuschussbedarfe zu analysieren, wie insbesondere Effekte der Alterstruktur der Bevölkerung in beiden Räumen. Ferner werden auch die Haushaltszahlen der Vergangenheit stärker untersucht, um festzustellen, welche Konsolidierungsanstrengungen in beiden Räumen unternommen wurden. Erst dann lassen sich Schlussfolgerungen darüber ableiten, ob das unterschiedliche Wachstum der Zuschussbedarfe objektiven Ursachen folgt oder aufgrund mangelnder Sparsamkeit bzw. nicht erfolgter Anpassungsmaßnahmen (z.B. Rückbau kommunaler Einrichtungen in Gemeinden mit schrumpfender Bevölkerung) in den kommunalen Haushalten entsteht.

### 3.4.2 Finanzkraftverschiebungen

Wanderungsbewegungen verändern nicht nur die Ausgaben der Gemeinden, auch Finanzkraftverschiebungen zwischen den Räumen sind zu erwarten. Hier trifft ein zweites gängiges Argument gegen den Gleichmäßigkeitsgrundsatz II. Dieses bemängelt den fehlenden Selbstbehalt bei Steuerkraftgewinnen und -verlusten. Ein Rückgang bzw. ein Zuwachs der kommunalen Steuereinnahmen verändert die insgesamt in den Säulen bereitstehende Finanzmasse. Die geforderte Gleichmäßigkeit der Finanzkraftentwicklung impliziert nun, dass ein Teil der Steuerkraftgewinne in den jeweils anderen Raum fließt bzw. auch derselbe Anteil an Steuerkraftverlusten vom jeweils anderen Raum getragen werden muss. Dies hat zwar einen stabilisierenden Effekt, senkt jedoch den Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerquellen.

Die Gründe für eine Absenkung oder Steigerung des Steueraufkommens können jedoch nicht nur wirtschaftlich, sondern auch beispielsweise demographisch bedingt sein. In diesen Fällen ist zu klären, ob der Gleichmäßigkeitsgrundsatz dann zu sinnvollen Verteilungsergebnissen führt, wenn er allein auf die Entwicklung der Steuereinnahmen je Einwohner abstellt.

Es lässt sich zeigen, dass die mit der Wanderung zwischen den beiden Räumen einhergehenden Steuerkraftgewinne und -verluste nur dann vollständig ausgeglichen werden, wenn in beiden Räumen eine gleiche Steuer- und Finanzkraft je Einwohner im Basisjahr vorliegen würde. Dann käme es zu einer vollständigen Kompensation von Finanzkraftgewinnen und -verlusten durch Zuweisungen. Abbildung 1 zeigte jedoch, dass dies für den Freistaat Sachsen nicht zutrifft. Im Ausgangsjahr 1998 wiesen beide Räume eine unterschiedliche Steuer- und Finanzkraft pro Kopf auf.

Für die Auswirkungen der Wanderung zwischen den Räumen sind folgende Grundüberlegungen wichtig:

- Die Verlagerung des Wohnsitzes führt insbesondere zur Verlagerung von Einkommensteueranteilen, sofern die Wandernden steuerpflichtig sind. Allerdings werden die für die Verteilung der Einkommensteuer auf die Gemeinden angewendeten Schlüsselzahlen nicht jährlich angepasst (zuletzt zum 1.1.2003). Die Wanderungseffekte auf die Grund- und die Gewerbesteuer sowie auf den Umsatzsteueranteil sind relativ gering, so dass insgesamt das Steueraufkommen in den Räu-

men nur wenig sensitiv auf Wanderungsbewegungen reagiert. Deshalb ist das Steueraufkommen in den Räumen *ceteris paribus* als *kurzfristig konstant* anzusehen.

- Die Finanzkraft pro Kopf lag im Basisjahr 1998 im kreisfreien Raum mit 1.172 Euro um 35 % bzw. 416 Euro höher als im kreisangehörigen Raum (Abbildung 1). Diese Relation wird durch eine entsprechende jährliche Neuverteilung der Schlüsselmasse fortgeschrieben, so dass die Finanzkraft pro Kopf in beiden Räumen gleichmäßig wächst. Wenn wir darüber hinaus annehmen, dass auch alle anderen Parameter (Gesamtsteueraufkommen, Gesamtschlüsselmasse und Gesamt Einwohnerzahl) konstant bleiben, ergäben sich unter Anwendung des GMG II folgende Veränderungen der Finanzkraft durch die Wanderungsbewegung:

a) Wanderung vom kreisangehörigen in den kreisfreien Raum

Dieser Fall entspricht der tatsächlich beobachteten Wanderungsbewegung in den Jahren 2001 bis 2004. Die Wanderungsbewegung vollzieht sich folglich vom Raum mit der geringeren Finanzkraft in den Raum mit der höheren Finanzkraft.

Infolge der Zuwanderung (Anstieg der Einwohnerzahl) kommt es zu einer Absenkung der durchschnittlichen Steuerkraft im kreisfreien Raum (da Steueraufkommen kurzfristig konstant), während die durchschnittliche Steuerkraft im kreisangehörigen Raum ansteigt. Dieser zuwanderungsbedingte Nachteil der kreisfreien Städte wird durch eine Umverteilung der Schlüsselmasse zugunsten des kreisfreien Raumes reduziert. Er wird jedoch nicht vollständig ausgeglichen, da die zur Umverteilung zur Verfügung stehende Finanzkraft pro Kopf (also Steuerkraft zzgl. Zuweisungen) des kreisangehörigen Raumes nur rund zwei Drittel der Finanzkraft des kreisfreien Raumes beträgt. Erfolgt eine weitergehende Umverteilung von Finanzkraft (d.h. ein Betrag, der über die durchschnittliche Finanzkraft im kreisangehörigen Raum hinaus geht), führt dies zu einem Negativwachstum der Finanzkraft im kreisangehörigen Raum. Gemäß GMG II heißt das aber wiederum, dass auch das Finanzkraftwachstum im kreisfreien Raum negativ bleiben muss. Im Ergebnis reduziert sich folglich die Finanzkraft pro Kopf in beiden Räumen.

Ausgleichstechnisch passiert damit folgendes: Der kreisfreie Raum wird für die zuwanderungsbedingte Absenkung der durchschnittlichen Steuerkraft teilweise entschädigt. Die Last für die Entschädigung trägt der kreisangehörige Raum. Somit wird der durch die Zuwandernden im kreisfreien Raum ausgelöste Bedarf durch die Um-

verteilung der Schlüsselmasse z. T. berücksichtigt. Da aber die Finanzkraft pro Kopf des kreisangehörigen Raumes nicht ausreicht, den Status quo der Finanzkraft pro Kopf im kreisfreien Raum wiederherzustellen, stehen beide Räume schlechter da als vor dem Wanderungsprozess. Der Ausgleichsmechanismus GMG II kann diesen Finanzkraftverlust pro Kopf nicht verhindern, nur gleichmäßig verteilen.

#### b) Wanderung vom kreisfreien in den kreisangehörigen Raum

Diese Wanderungsrichtung wird durch die empirischen Daten der Jahre 1999 und 2000 belegt. Die Wanderungseffekte deuten in die entgegengesetzte Richtung. Die Wanderung in den kreisangehörigen Raum führt dort zu einer Absenkung der durchschnittlichen Steuerkraft, während die durchschnittliche Steuerkraft im kreisfreien Raum ansteigt. Dies resultiert im kreisangehörigen Raum in einer negativen Wachstumsrate der durchschnittlichen Steuerkraft, während das Steuerkraftwachstum in den kreisfreien Städten positiv wird. Dieses Wachstum wird schließlich durch eine Umverteilung der Schlüsselmasse zugunsten des kreisangehörigen Raumes reduziert. Aufgrund der deutlich höheren Finanzkraft pro Kopf ist der kreisfreie Raum jedoch in der Lage, den Status quo im kreisangehörigen Raum wiederherzustellen, ohne eine Absenkung der durchschnittlichen Finanzkraft gegenüber dem eigenen Status quo in Kauf nehmen zu müssen. Der nun noch verbleibende Wachstumsüberschuss wird durch den GMG II auf die beiden Räume gleichmäßig aufgeteilt. Im Ergebnis erhöht sich demnach die Finanzkraft pro Kopf in beiden Räumen. Es liegt folglich ein Finanzkraft steigernder Effekt vor.

Dieses Ergebnis besitzt besondere Relevanz im Rahmen der geplanten Verwaltungsreform im Freistaat Sachsen und der beabsichtigten Einkreisung der kleineren, bisher kreisfreien Städte (Plauen, Zwickau, Görlitz und Hoyerswerda). Eine solche Einkreisung wäre mit einer „Wanderung vom kreisfreien in den kreisangehörigen Raum“ gleichzusetzen. Die Anwendung des GMG II im Rahmen eines Simulationsmodells für den SächsFAG 2002 bestätigt die oben theoretisch abgeleitete Voraussage.

**Tabelle 9: Auswirkungen der Einkreisung kreisfreier Städte auf den kommunalen Finanzausgleich**

	Finanzkraft je Einwohner		
	Kreisfreier Raum	Kreisangehöriger Raum	Leipzig
1. Variante: ohne Veränderung	847,94 €	592,13 €	878,84 €
2. Variante: Hoyerswerda und Görlitz	851,01 €	600,17 €	879,60 €
3. Variante: Zwickau und Plauen	862,93 €	600,09 €	887,31 €
4. Variante: alle vier Städte	864,69 €	608,61 €	885,78 €
<b>Gewinn/Verlust je Einwohner</b>	<b>16,75 €</b>	<b>16,47 €</b>	<b>6,94 €</b>
<b>Variante 4 gegenüber 1</b>	<b>1,98%</b>	<b>2,78%</b>	<b>0,79%</b>

Berechnungen basieren auf dem SächsFAG 2002.

Einkreisung der kreisfreien Städte ohne Anpassung der Hebesätze.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Würden alle vier Städte in kreisangehörige Gemeinden umgewandelt, würden beide Räume eine um etwa 16 Euro je Einwohner größere Finanzkraft aufweisen. Aufgrund der vergleichsweise großen Einwohnerzahl würde die größere Finanzkraft im kreisangehörigen Raum ausreichen, die aufgrund der Statusänderung erlittenen Zuweisungsverluste der vier Städte mehr als zu kompensieren, so dass diese auch einen Anreiz zu einem solchen Schritt hätten.<sup>6</sup>

Festzuhalten bleibt folglich, dass sowohl wanderungsbedingte Steuerkraftgewinne als auch wanderungsbedingte Steuerkraftverluste nicht vollständig kompensiert bzw. getragen werden. Dies wäre – wie oben dargelegt – nur dann der Fall, wenn die

<sup>6</sup> Die durch den GMG II und die Einkreisung ausgelöste Mehrzuweisung im kreisang. Raum beträgt 52,6 Mio. €. Davon müssten 29,1 Mio. € aufgewendet werden, um den Status quo der Pro-Kopf-Finanzkraft in den vier Städten wieder herzustellen. Die verbleibenden 23,5 Mio. € können genutzt werden, um Finanzkraftverluste weiterer Landkreise/Gemeinden zu kompensieren, die durch die Einkreisung und die damit verbundene Verschiebung der relativen Bedarfe entstehen können.

	Status quo		nach Einkreisung				Zuweisung zur Herstellung des Status quo insgesamt	
	Einwohner	Zuweisung	Einwohner	Zuweisung Gemeinden	Zuweisung Landkreis	Zuweisung Gesamt		Gewinn Verlust
Plauen	71.543	770,57 €		454,82 €	194,17 €	648,99 €	-121,58 €	8.698.345,09 €
Zwickau	103.008	811,92 €		412,74 €	275,58 €	688,32 €	-123,60 €	12.731.965,17 €
Görlitz	61.599	838,44 €		513,20 €	244,40 €	757,60 €	-80,83 €	4.979.327,93 €
Hoyersw.	50.203	794,80 €		493,33 €	247,31 €	740,64 €	-54,16 €	2.719.068,28 €
<b>kag Raum</b>	<b>2.908.967</b>	<b>592,13 €</b>	<b>3.195.320</b>			<b>608,61 €</b>	<b>16,47 €</b>	<b>-52.642.646,46 €</b>
							<b>Rest</b>	<b>-23.513.939,99 €</b>

Berechnungen basieren auf dem FAG 2002, Einkreisung der vier Städte jeweils ohne Anpassung der Hebesätze, Schülerzahlen bleiben den Städten zugeordnet. Einkreisung erfordert Anpassung der Hauptansatzstaffel im kreisangehörigen Raum: Da alle Gemeinden mit mehr als 50T EW gleich gewichtet werden, verliert Zwickau, gefolgt von Plauen und Görlitz am stärksten.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Ausgangsrelation eine gleiche Finanzkraft pro Kopf im kreisangehörigen und kreisfreien Raum beinhalten würde. Da dem nicht so ist, ist die Wanderungsrichtung für die Entwicklung der Finanzkraft pro Kopf in beiden Räumen entscheidend. Solange hier die Finanzkraftgewinne ausreichen, die Finanzkraftverluste des jeweils anderen Raumes zu kompensieren, führt der GMG II ceteris paribus zu einer Wohlfahrtssteigerung. Bei Wanderung vom kreisangehörigen in den kreisfreien Raum ist diese Bedingung tendenziell jedoch nicht erfüllt. Somit ist diese Wanderungsrichtung bei alleiniger Betrachtung der Einnahmenseite als problematisch anzusehen, da beide Räume Finanzkraft pro Kopf verlieren.<sup>7</sup>

Dies gilt auch dann, wenn die Schlüsselzahlen für die Einkommensteuerverteilung jährlich angepasst würden. In diesem Fall führt jedoch das Nichtwissen um die Einkommenssituation der wandernden Personen dazu, dass die genauen Reaktionen des GMG II im Zuge von Wanderungsbewegungen zwischen den Räumen nicht transparent sind.

---

<sup>7</sup> Bezüglich der Eingemeindung von Randgemeinden in die kreisfreien Städte ist somit unter den oben genannten Bedingungen mit einem Finanzkraftverlust innerhalb der Säule der kreisfreien Städte zu rechnen. Die Eingemeindung kann aber dennoch für die einzelne Stadt zu einem Finanzkraftgewinn führen, wenn der Anstieg der Einwohnerzahl im Vergleich zur Einwohnerzahl der anderen Städte zu einem Anstieg des relativen Bedarfs führt, der den Verlust an Schlüsselmasse in der Säule überkompensiert.

#### 4 Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Zuschussbedarfsrelationen zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum

##### 4.1 Demografische Veränderungen mit Blick auf öffentliche Haushalte

Im Rahmen der demografischen Veränderungen, welche besonders stark in den ostdeutschen Ländern und speziell im Freistaat Sachsen wirksam werden, sind vor allem Effekte auf die fiskalisch erschöpften Kommunalhaushalte zu ermitteln.

Der demografische Wandel setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: dem Bevölkerungsrückgang einerseits sowie der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung andererseits. Beide Prozesse implizieren unterschiedliche Auswirkungen auf die örtlichen Haushalte.

Der Bevölkerungsrückgang wirkt sich vor allem auf die Kosten der Unterhaltung der kommunalen Infrastruktur sowie auf die allgemeinen Verwaltungsaufgaben aus. Hierbei entstehen die bereits angesprochenen Kostenremanenzen. Zu der betroffenen Infrastruktur zählen insbesondere *Versorgungssysteme* wie Abwasser oder Öffentliche Sicherheit (Katastrophenschutz, Feuerwehr, Rettungsdienste), die dezentral anzubietende Leistungen darstellen. Bei starkem Bevölkerungsrückgang tritt hier vor allem in agglomerationsfernen ländlichen Gebieten das Problem der hinreichenden Versorgung mit diesen Gütern auf. Bei den so genannten *Besorgungssystemen* wird die Leistung hingegen an einem zentralen Standort erbracht. Hierfür sind beispielhaft Schulen, Einrichtungen für Kinder und Jugendliche oder auch für ältere Menschen, Bibliotheken, Krankenhäuser oder Sportstätten zu nennen. In beiden Fällen verteuert eine abnehmende Bevölkerung den Produktionsprozess, ohne dass damit eine qualitativ bessere Versorgung der Bevölkerung einhergeht.

Mit Blick auf die Verwaltungsaufgaben sind ebenso Kostenremanenzen zu erwarten. Diese Effekte können sogar permanenter Natur sein, da auch kleinere Einheiten das gesetzlich fixierte Leistungsspektrum der Verwaltung abzudecken haben. In diesem Bereich können die Kommunen dem Kostenanstieg nicht durch Leistungsabbau, sondern nur durch interkommunale Zusammenarbeit einigermaßen entgegenwirken. Im Rahmen einer empirischen Studie untersuchte SEITZ die Ausgabenremanenzen beim laufenden Sachaufwand und dem Personal auf der kommunalen Ebene in

Sachsen. Basierend auf einer Schätzung für 72 sächsische Städte mit mehr als 10.000 Einwohnern gelangt SEITZ zu dem Schluss, dass auf kommunaler Ebene von erheblichen Ausgabenremanenzen auszugehen ist. Nach seiner Schätzung führt ein Bevölkerungsrückgang von einem Prozent zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Personalausgaben von 1,3 % bis 1,6 %. Die Pro-Kopf-Sachausgaben stiegen nach den Berechnungen sogar um ca. zwei Prozent.<sup>8</sup> Allerdings ist die statistische Sicherheit der Schätzungen äußerst gering, so dass weitere Einflüsse zu erwarten sind, die diese geschätzte Größenordnung nach oben oder unten verändern.

Die von einem Bevölkerungsrückgang ausgelösten Anpassungsbedarfe sind zumeist politisch schwer durchzusetzen (z.B. Schulschließungen), entfalten ihre Wirkung nur zeitverzögert (z.B. Entlassung von Personal) oder sind technisch aufwendig zu realisieren (z.B. Rückbau von Ver- und Entsorgungssystemen). Da der Bevölkerungsrückgang zumeist nur sehr langsam voranschreitet, ist der Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben schleichend und somit nicht auf den ersten Blick zu erkennen.

Der Alterungsprozess der Bevölkerung wirkt sich hingegen in erster Linie auf die Transfersysteme aus. Da Transferleistungen im Allgemeinen personengebunden sind, entstehen hier keine Kostenremanenzen. Dennoch kann die Alterung der Bevölkerung erhebliche Lasten generieren. Auf kommunaler Ebene sind davon zum Beispiel die Leistungen zur sozialen Sicherung betroffen, wenn sich im Zuge der demografischen Veränderungen die Sozialstrukturen in starkem Maße ändern (z.B. wachsender Anteil an älteren Menschen, die ergänzende Sozialhilfe erhalten). Andererseits besteht auch die Möglichkeit von Kostenersparnissen, wie beispielsweise im Bereich der Jugendhilfe durch einen geringeren Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Bevölkerung. Wie sich die Transferausgaben auf kommunaler Ebene unter Abwägung dieser gegenläufigen Effekte gestalten, ist a priori schwer zu quantifizieren, da die Nachfrage nach sozialen Leistungen nicht ausschließlich demografisch bedingt, sondern ebenfalls konjunktur- und damit arbeitsmarktabhängig ist.

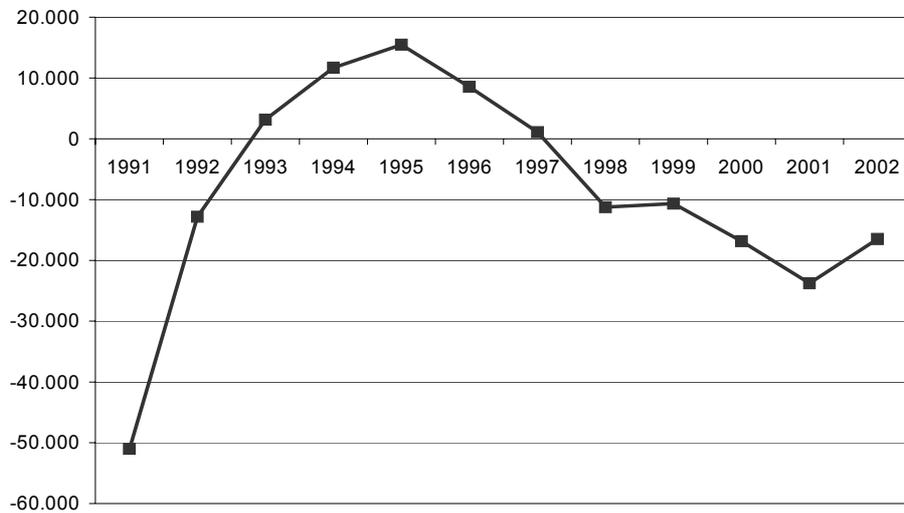
---

<sup>8</sup> Seitz (2004), S. 92-94.

#### 4.2 Bevölkerungsrückgang: Gegenwärtiger Stand und Prognose

Im Rahmen der Betrachtung der bisherigen Einwohnerentwicklung, wird deutlich, dass seit Anfang des Jahres 1990 bis Anfang des Jahres 2003 der Freistaat rund 600.000 Einwohner bzw. zwölf Prozent seiner Bevölkerung verlor (Abbildung 5). Mit dieser Entwicklung befindet sich Sachsen in einer vergleichbaren Position mit den anderen neuen Bundesländern (Abbildung 6)<sup>9</sup> und weicht damit erheblich von der bis dato positiven gesamtdeutschen Entwicklung ab.<sup>10</sup>

*Abbildung 5: Übersicht über die Höhe des Saldos der Zu- bzw. Fortzüge  
im Freistaat Sachsen*

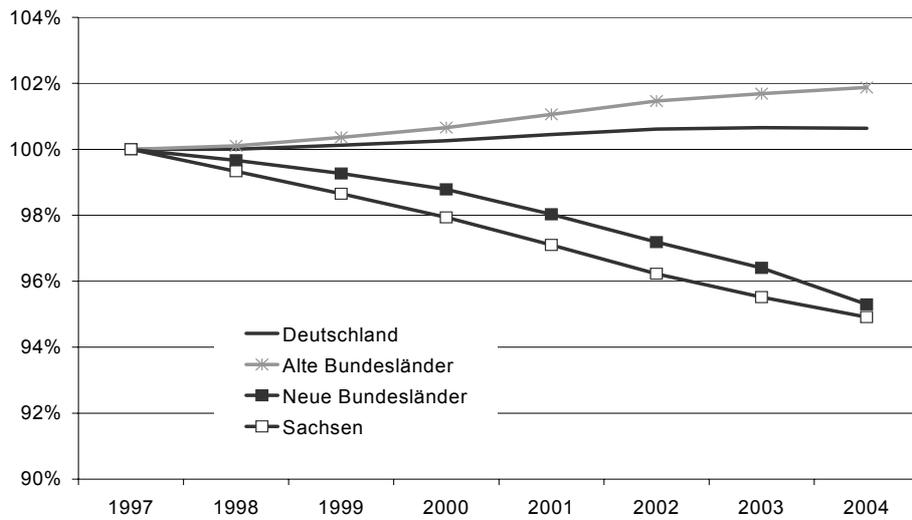


Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2004), S. 80.

<sup>9</sup> Die in der Grafik bestehende Differenz beruht auf dem positiven Wanderungssaldo für Brandenburg durch den „Speckgürtel“ von Berlin.

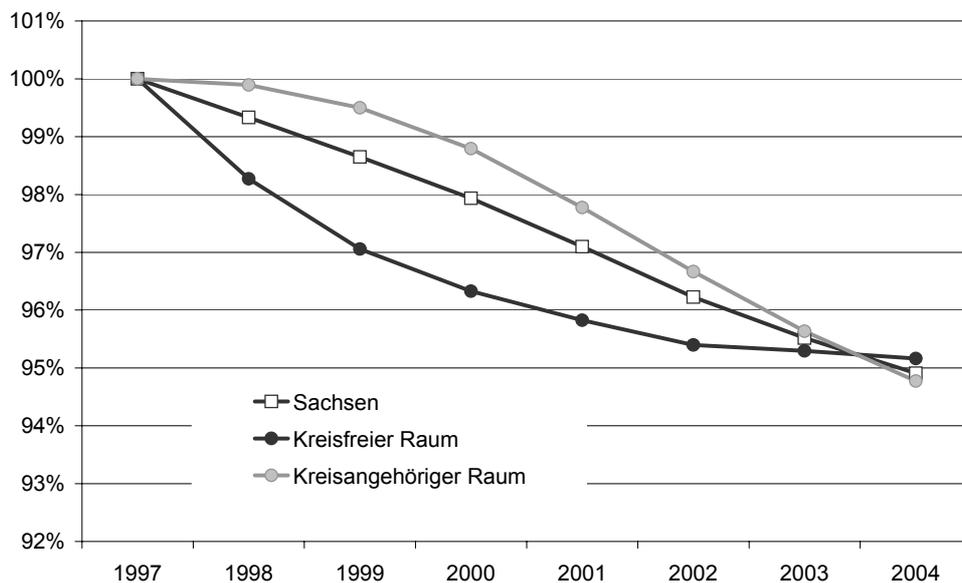
<sup>10</sup> Lenk (2005), S. 5.

Abbildung 6: Prozentuale Veränderung der Bevölkerungsgröße (1997=100%)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Abbildung 7: Prozentuale Veränderung der Bevölkerung im kreisfreien und kreisangehörigen Raum (1997=100%)



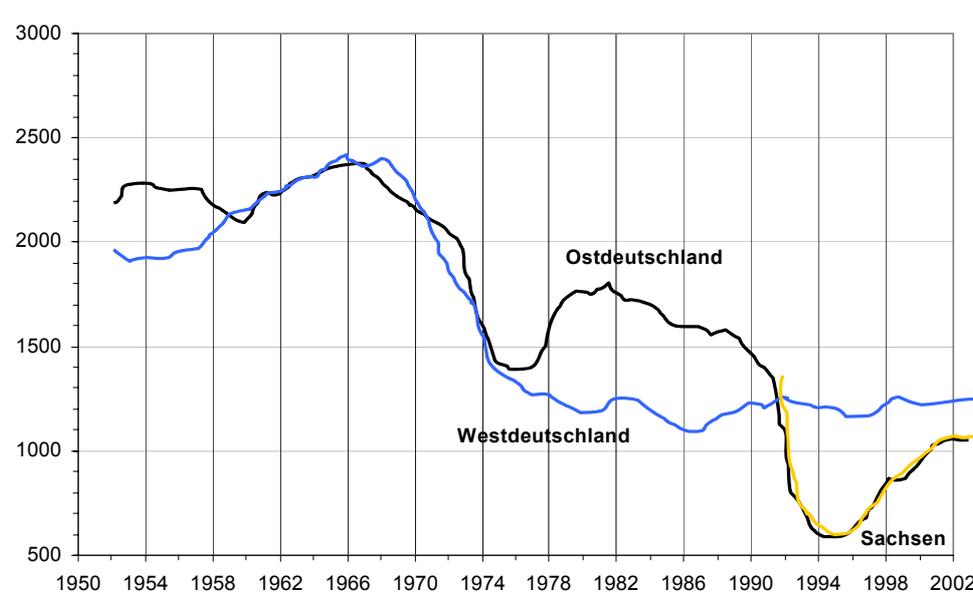
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Abbildung 7 verdeutlicht die Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung zwischen den beiden Räumen. In den kreisfreien Städten sank die Bevölkerung bis 2003 schneller als im kreisangehörigen Raum. Dieser Trend hat sich allerdings nicht fort-

gesetzt. Zuletzt waren es die kreisangehörigen Gemeinden, welche einen besonders starken Bevölkerungsverlust zu verbuchen hatten.<sup>11</sup> Dass dabei rund 40 % aller Wanderungsverluste aus der Altersgruppe der 18- bis 30-Jährigen resultieren, zeichnet für die künftige Entwicklung ein bedenkliches Bild. Als Hauptursache für die Abwanderung in dieser Altersgruppe dürfte die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt zu nennen sein.

Neben der hohen Abwanderung Anfang der 90er Jahre liegt ein zweiter wesentlicher Grund für den zügigen Bevölkerungsrückgang im Freistaat in den gesunkenen Geburtenraten. In den Vorwendejahren lagen die ostdeutschen Geburtenraten deutlich über dem westdeutschen Niveau. Abbildung 8 zeigt den deutlichen Abfall der Geburtenraten in den neuen Bundesländern nach der deutschen Wiedervereinigung. Seit der Wiedervereinigung übersteigt im Freistaat Sachsen die Zahl der Todesfälle die Zahl der Geburten. Aus diesem Grund wird prognostiziert, dass etwa ab dem Jahre 2010 die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter ebenfalls stark zurückgehen wird. Somit wird die Zahl der Geburten insgesamt weiterhin niedrig bleiben, selbst wenn sich die Zahl der Geburten je Frau erhöhen sollte.<sup>12</sup>

*Abbildung 8: Entwicklung der Geburtenraten im Ost-West-Vergleich (Kinder pro 1.000 Frauen) von 1950 bis 2002*



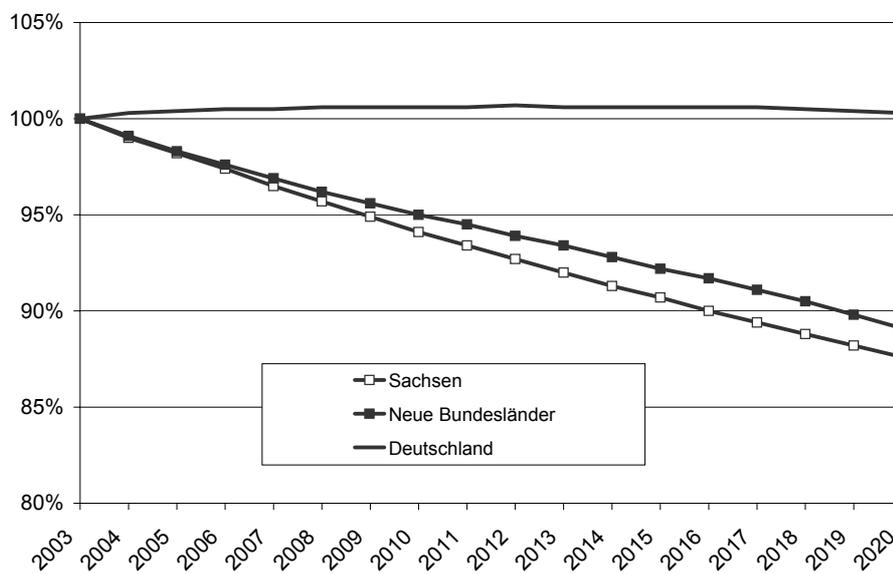
Quelle: Statistisches Bundesamt (2003), S. 26.

<sup>11</sup> Lenk (2005), S. 7.

<sup>12</sup> Lenk (2005), S. 7.

Der bisher beschriebene Bevölkerungsrückgang wird sich auch in den nächsten Jahren speziell in den ostdeutschen Kommunen fortsetzen. Bis zum Jahre 2020 wird die Bevölkerung in Sachsen von derzeit ca. 4,3 Millionen (2003) auf dann 3,8 Millionen zurückgehen (Abbildung 9).

*Abbildung 9: Prozentualer Rückgang der Bevölkerung in Deutschland, Sachsen und den neuen Bundesländern bis zum Jahr 2020 im Vergleich*



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

*Tabelle 10: Bevölkerungsprognose für Sachsen 2002 bis 2020 (in 1.000 Einw.)*

Kreis Regierungsbezirk Land	Bevölkerung am 1.1.2002	Lebend- geborene	Gestorbene	Überschuss Lebend- geborene (+) / Ge- storbene (-)	Überschuss der Zuzüge (+) / Fortzü- ge (-)	Bevölke- rungsver- änderung	Bevölkerung am 31.12.2020
Chemnitz	255,8	30,8	59,2	-28,5	-13,1	-41,5	214,3
Plauen	71,2	9,0	17,9	-8,9	1,3	-7,6	63,5
Zwickau	101,7	12,6	24,6	-12,0	-3,6	-15,7	86,1
Dresden	478,6	82,7	100,4	-17,7	26,4	8,8	487,4
Görlitz	60,3	6,4	14,4	-8,0	-5,8	-13,8	46,4
Hoyerswerda	47,9	4,0	10,4	-6,4	-11,1	-17,5	30,4
Leipzig	493,1	79,3	107,3	-28,0	32,9	4,8	497,9
Kreisfreie Städte	1508,6	224,8	334,2	-109,5	27,0	-82,5	1426,0
Kreisang. Raum	2875,6	337,2	638,6	-301,2	-214,8	-516	2359,7
Sachsen	4384,2	562,0	972,8	-410,7	-187,8	-598,5	3785,7

Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen,  
[http://www.statistik.sachsen.de/21/02\\_04/02\\_04\\_07\\_tabelle.asp](http://www.statistik.sachsen.de/21/02_04/02_04_07_tabelle.asp)

### 4.3 Alterung der Bevölkerung: Gegenwärtiger Stand und Prognose

#### 4.3.1 Vorbemerkung

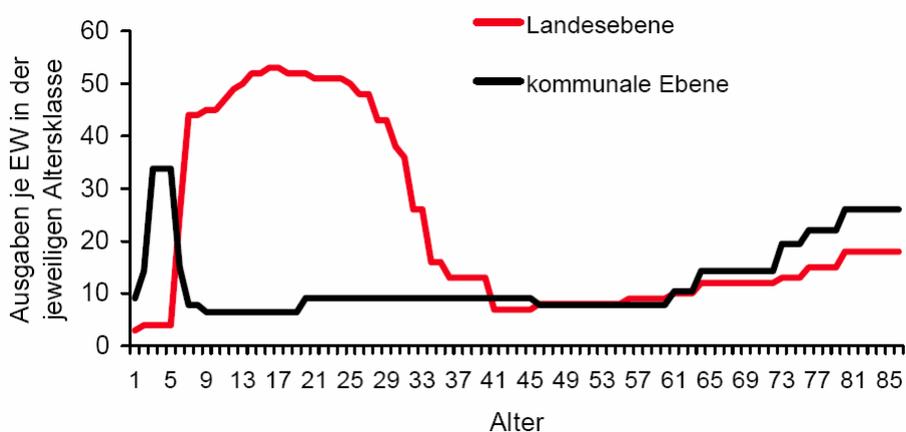
Neben der tendenziellen Schrumpfung sieht sich Sachsen auch der zunehmenden Alterung der Bevölkerung gegenüber. Die Zunahme der Lebenserwartung sowie die geringe Geburtenrate haben dazu geführt, dass sich der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung stark erhöht hat.

Um die Auswirkungen der demographischen Veränderungen zu verdeutlichen, sind vorab die öffentlichen Ausgaben mit demographischen Merkmalen zu verknüpfen. Dabei kann auf das Konzept der Altersstrukturkostenprofile zurückgegriffen werden. Mit einem Alterstrukturkostenprofil kann untersucht werden, in welchem Umfang Personen in den einzelnen Altersgruppen öffentliche Ausgaben verursachen. Bisherige Untersuchungen gehen davon aus, dass die gesamtstaatlichen Profile u-förmig verlaufen, was bedeutet, dass der Großteil der öffentlichen Leistungen einerseits besonders von jungen Menschen (Bildungssystem), andererseits von älteren Menschen (Gesundheit, Pflege etc.) in Anspruch genommen wird. Da allerdings in der ökonomischen Forschung noch relativ wenig Einvernehmen über den Einfluss demographi-

scher Variablen auf die einzelnen staatlichen Aufgabenbereiche existiert, muss in diesem Zusammenhang allerdings darauf hingewiesen werden, dass die Altersstrukturkostenprofile theoretisch nur unvollständig bestimmbar sind, außerdem bislang nur in geringem Maße für unterschiedliche staatliche Ebenen berechnet wurden. Von empirischer Seite besteht aufgrund des heterogenen und vielfach inkonsistenten Bildes folglich noch ein enormer Forschungsbedarf.

Auf der Länder- und Gemeindeebene kann allerdings davon ausgegangen werden, dass die Altersstrukturkosten einen anderen Verlauf als auf der gesamtstaatlichen Ebene nehmen, da große Teile der Ausgaben für z.B. ältere Bevölkerungsteile auf der Bundesebene anfallen. Im Gegensatz zu den Ländern, welche entsprechend der föderalen Aufgabenteilung im Bildungsbereich die meisten Kosten zu tragen haben (Schulen und Hochschulen), ist die Belastung der Kommunen zweigeteilt. So werden auf kommunaler Ebene vor allem im Bereich des Angebots von Kindertagesstätten, im Schulwesen und für die Versorgung älterer Menschen in Alten- oder Pflegeheimen hohe Ausgaben getätigt.<sup>13</sup> Abbildung 10 verdeutlicht den Verlauf der Altersstrukturkostenprofile für die Landes- und Kommunalebene, basierend auf geschätzten Werten.

*Abbildung 10: Stilisierte Darstellung der Altersstrukturkostenprofile nach staatlichen Ebenen (Ausgaben je Einwohner der jeweiligen Altersklasse)*



Quelle: Seitz (2004), S. 25.

<sup>13</sup> Seitz (2004), S. 10.

#### 4.3.2 Gegenwärtiger Stand

Mit Bezug auf die Darstellung der Altersstrukturkostenprofile lässt sich für die Kommunen des Freistaates insgesamt (Stand: 31.12.2003) folgendes Bild zeichnen: Der Anteil der Kinder im Alter von null bis unter drei Jahren, ohne einen Anspruch auf einen Kindergarten-Platz, beträgt 2,2 % der Gesamtbevölkerungszahl in Sachsen. Der Anteil der Kinder im Vorschulalter (drei bis unter sechs Jahre), welcher entsprechend dem Altersstrukturkostenprofil für Kommunen hohe Kosten impliziert, liegt im Freistaat bei 2,16 %. Verglichen mit dem Bundesdurchschnitt von 5,5 % der Unter-Sechsjährigen sind beide Altersgruppen in ihrer Summe damit nur unterdurchschnittlich vertreten.

Anders sieht es bei der älteren Bevölkerung aus. Der Anteil der Über-60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Sachsen liegt mit 28,4 % im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 24,7 % vergleichsweise hoch. Diese Altersgruppe ist ebenfalls mit hohen Kosten für die Kommunen verbunden, da ältere Menschen verstärkt höher als beispielsweise der Gesamtanteil der Vorschulkinder.

*Tabelle 11: Anteile der Unter-Drei-Jährigen sowie der Drei- bis Unter-Sechs-Jährigen in den kreisfreien Städten*

	0-unter 3 Jahren	3-unter 6 Jahren
Chemnitz	2,10%	1,97%
Dresden	2,61%	2,33%
Görlitz	2,14%	2,08%
Hoyerswerda	1,75%	1,82%
Leipzig	2,31%	2,10%
Plauen	2,18%	2,15%
Zwickau	2,02%	1,96%
Kreisfreier Raum	2,30%	2,10%
Kreisangehöriger Raum	2,10%	2,15%

*Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.*

In den kreisfreien Städten beläuft sich der Anteil der Unter-Drei-Jährigen auf 34.950 Personen bzw. 2,3 % der Bevölkerung der gesamten sächsischen kreisfreien Städte (1.504.237, Stand 2003). Der Anteil der Bevölkerung im Alter von drei bis unter sechs

Jahren liegt bei 32.130 Einwohnern bzw. 2,1 % der Gesamtbevölkerung in diesem Raum.

Im kreisangehörigen Raum liegt der Anteil der Unter-Drei-Jährigen mit 60.511 Personen bei ca. 2,1 % an der Gesamtbevölkerung des kreisangehörigen Raumes sowie bei den Drei bis Unter-Sechs-Jährigen mit 60.842 Einwohnern bei ca. 2,15 %, und damit ähnlich wie im kreisfreien Raum. Es lässt sich folglich verdeutlichen, dass der für Kommunen kostenintensive Bereich der Bevölkerung im Vorschulalter mit etwas über zwei Prozent im kreisfreien sowie im kreisangehörigen Raum relativ ähnlich gewichtet ist. In diesen Altersgruppen bestehen somit nahezu gleiche Ausgangsbedingungen für die kommenden demographischen Veränderungen.

In der Bevölkerungsgruppe der Über-60-Jährigen zeichnet sich das folgende Bild: Der Anteil der Über-60-Jährigen (Tabelle 12) beträgt in den kreisfreien Städten 28,6 % der Gesamtbevölkerung in den kreisfreien Städten bzw. 430.388 Personen. Der Anteil der Über-75-Jährigen liegt bei 8,65 % bzw. 130.098 Personen.

*Tabelle 12: Anteile der Über 60- sowie der Über-75-Jährigen in den kreisfreien Städten*

	Über-60-Jährige	Über-75-Jährige
Chemnitz	30,92%	9,66%
Dresden	27,17%	8,31%
Görlitz	31,89%	9,61%
Hoyerswerda	31,90%	7,02%
Leipzig	27,67%	8,32%
Plauen	30,01%	9,26%
Zwickau	30,01%	9,13%
Kreisfreie Städte insgesamt	28,60%	8,65%
Kreisangehöriger Raum	28,00%	8,80%

*Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.*

Im kreisangehörigen Raum machen die Über-60-Jährigen 28 % der Bevölkerung dieses Raumes bzw. 790.778 Einwohner aus. Bei den Über-75-Jährigen sind es 8,8 % bzw. 248.901 Einwohner.

In der Gruppe der Über-60-Jährigen liegt der Anteil sowohl im kreisfreien als auch im kreisangehörigen Raum mit rund 28 % sehr hoch und dürfte sich in beiden Räumen

auf der Ausgabenseite niederschlagen. Auch hier sind somit gleiche Ausgangsbedingungen zu verzeichnen.

### 4.3.3 Prognose

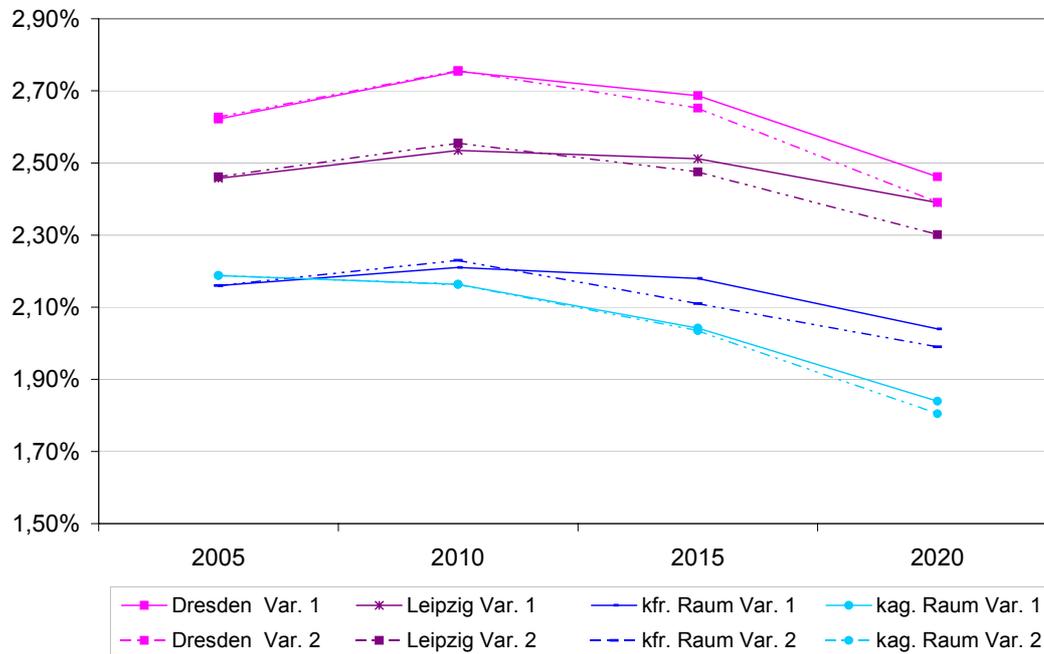
Nachdem der gegenwärtige Stand der Bevölkerung in den relevanten Altersklassen betrachtet wurde, ist auf Prognosebasis die zukünftige Entwicklung dieser Bevölkerungsgruppen zu untersuchen. Dabei wird auf Daten des Statistischen Landesamtes zurückgegriffen. Im Rahmen der Prognose werden zwei Szenarien für den Freistaat Sachsen betrachtet. Um einen Korridor der möglichen voraussichtlichen Entwicklung zu verdeutlichen, wurden die zwei am weitesten auseinander liegenden Kombinationen ausgewählt. In Variante 1 wird unterstellt, dass bis zum Jahre 2020 die Lebenserwartung bei Frauen um 3,7 Jahre und bei Männern um 4,0 Jahre ansteigt (ausgehend von der Sterbetafel 1999/01). In Variante 2 erhöht sich die Lebenserwartung dagegen nur auf 2,9 respektive 3,2 Jahre. Des Weiteren wird in Variante 1 ein Wanderungsverlust über die Landesgrenze zwischen 2002 und 2010 von 162.000 Personen zugrunde gelegt sowie zwischen 2011 und 2020 von 26.000 Personen. In Variante 2 liegt der angenommene Wanderungsverlust bei 171.000 zwischen 2002 und 2011 sowie bei 69.000 in den Jahren 2011 bis 2020.<sup>14</sup>

Im Prognosezeitraum bis 2020 entwickelt sich der gemäß Alterstrukturkostenprofil für Kommunen kostenintensive Bevölkerungsanteil der Unter-Drei-Jährigen im kreisfreien Raum relativ gleichmäßig nach Variante 1 (Anteil an der Gesamtbevölkerung: 2,04 % im Jahre 2020). Nach Variante 2 ist ein ähnlicher Verlauf zu erwarten, wenngleich der Anteil der Unter-Drei-Jährigen etwas stärker zurückgeht (auf 1,99 % an der Gesamtbevölkerung). Im kreisangehörigen Raum geht dieser Anteil in beiden Varianten deutlich stärker zurück (Anteil an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2020 nach Variante 1: 1,84 %, nach Variante 2: 1,80 %). Abbildung 11 verdeutlicht die Veränderung des Bevölkerungsanteils der Unter-Drei-Jährigen im kreisfreien und im kreisangehörigen Raum sowie beispielhaft für die beiden großen Städte Leipzig und Dresden.

---

<sup>14</sup> Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2003), S. 24.

Abbildung 11: Anteil der Unter-Drei-Jährigen and der Gesamtbevölkerung des jeweiligen Raumes 2005-2020



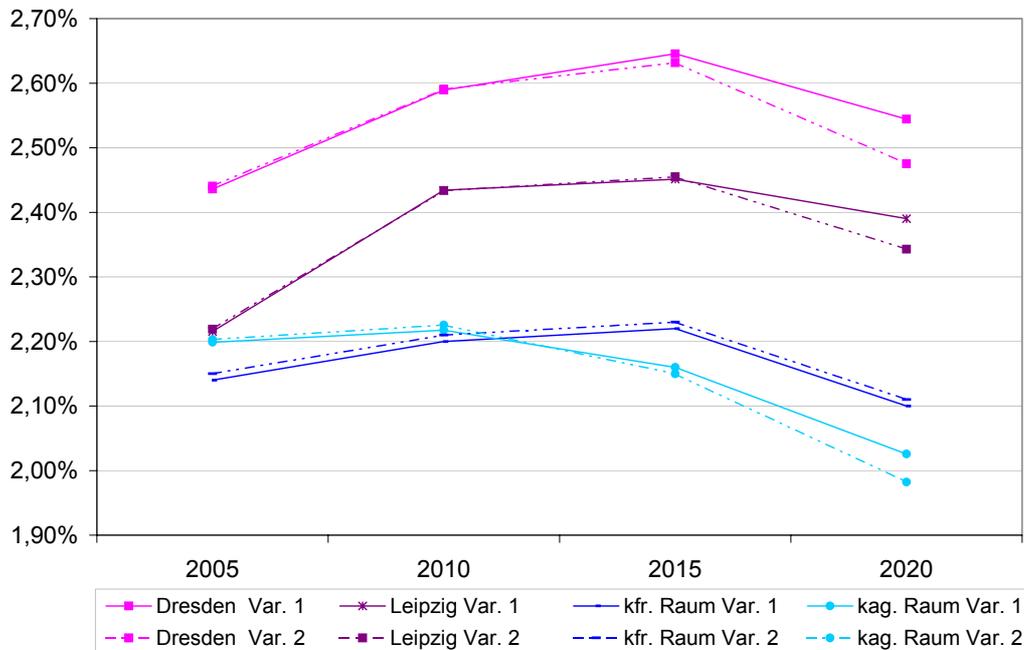
Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Regionalisierte Bevölkerungsprognose bis 2020.

Bei den Vorschulkindern zwischen drei und unter sechs Jahren (Abbildung 12) zeichnet sich für den kreisfreien Raum nach beiden Varianten ebenfalls ein relativ gleichmäßiger Verlauf ab (Anteil an der Gesamtbevölkerung nach Variante 1: 2,10 % in 2020, nach Variante 2: 2,11 % in 2020). Im kreisangehörigen Raum sinkt der Anteil etwas stärker als im kreisfreien Raum (Anteil an der Gesamtbevölkerung nach Variante 1: 2,03 %, nach Variante 2: 1,98 % in 2020).

Für die kreisfreie Stadt Leipzig wird folgende Entwicklung prognostiziert: Der Anteil der Unter-Drei-Jährigen bleibt nach beiden Varianten relativ stabil. Im Bereich der Drei- bis Unter-Sechs-Jährigen steigt der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe sogar in beiden Szenarien. Dies impliziert, dass Leipzig im Gegensatz zum kreisangehörigen Raum, aber auch zum kreisfreien Raum insgesamt, einen etwas höheren Anteil dieser kostenintensiven Bevölkerungsgruppe zu schultern hat. Die kreisfreie Stadt Dresden weist in dieser Bevölkerungsgruppe einen ähnlich hohen Anteil auf. Damit ist festzuhalten, dass vor allem die beiden Städte Leipzig und Dresden die Entwick-

lung dieser Bevölkerungsanteile im kreisfreien Raum „positiv“ beeinflussen bzw. anders ausgedrückt, sich implizit höheren Kosten gegenüber sehen.

Abbildung 12: Anteil der Drei- bis Unter-Sechsjährigen an der Gesamtbevölkerung des jeweiligen Raumes (2005-2020)

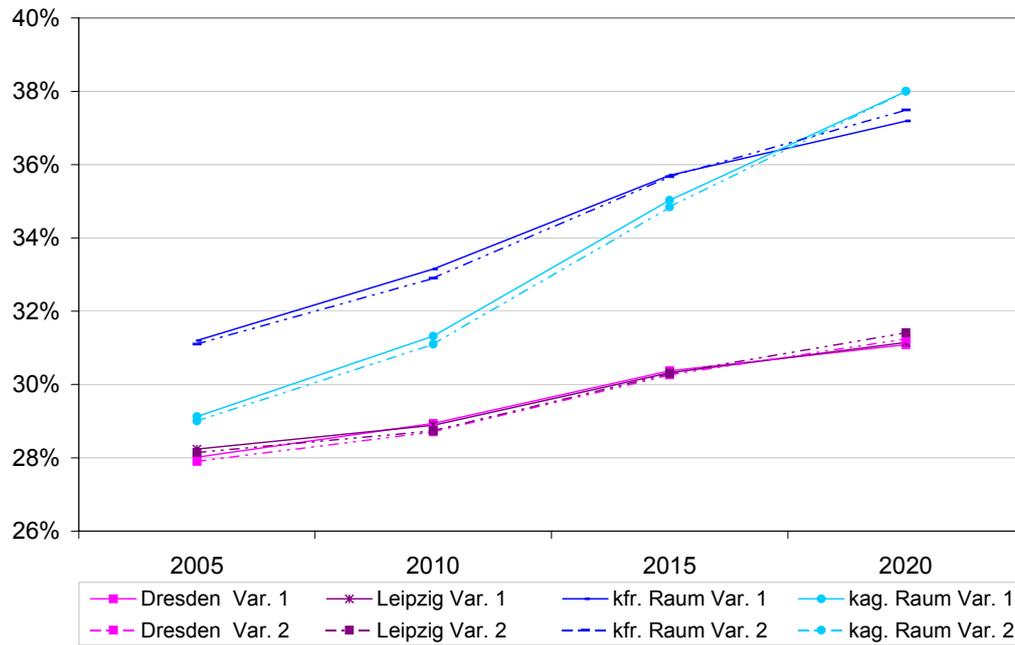


Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Regionalisierte Bevölkerungsprognose bis 2020.

Während sich die Veränderungen bei den jüngeren Bevölkerungsteilen im Zehntel-Prozent-Bereich bewegen, haben wir es bei den älteren Bevölkerungsschichten mit vergleichsweise großen Veränderungen um bis zu zehn Prozentpunkte zu tun.

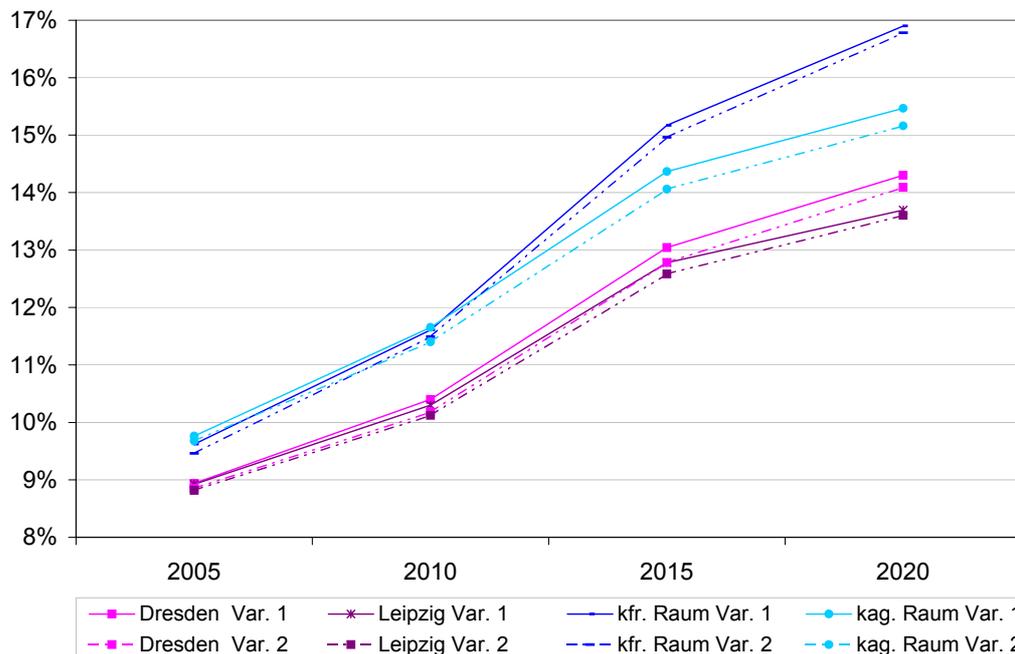
Beim Anteil der Über-60-Jährigen wird deutlich, dass dieser im kreisfreien Raum leicht ansteigen wird (Anteil an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2020 nach Variante 1: 37,19 %, nach Variante 2: 37,49 %). Im kreisangehörigen Raum wird sich der Anteil der Älteren deutlich stärker nach oben bewegen (nach beiden Varianten beträgt der Anteil 38 % an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2020). In Leipzig (Variante 1: 31,15 %, Variante 2: 31,41 % im Jahr 2020), aber auch in Dresden (31,08 bzw. 31,25 %), liegt der Anteil der Über-60-Jährigen deutlich unter dem des kreisangehörigen Raumes und ebenso unter dem des kreisfreien Raumes. (Abbildung 13).

Abbildung 13: Anteil der Über-60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung des  
jeweiligen Raumes (2005-2020)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen,  
Regionalisierte Bevölkerungsprognose bis 2020.

Abbildung 14: Anteil der Über-75-jährigen an der Gesamtbevölkerung des jeweiligen Raumes (2005-2020)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Regionalisierte Bevölkerungsprognose bis 2020.

Deutlicher noch wird sich in Zukunft der Anteil der Über-75-Jährigen erhöhen (Abbildung 14). Sowohl im kreisfreien (Variante 1: auf 16,90 %, Variante 2: auf 16,78 % in 2020) als auch im kreisangehörigen Raum (Variante 1: auf 15,47 %, Variante 2: auf 15,16 % in 2020) wird dieser Bevölkerungsteil stark steigen. Für die Stadt Leipzig (nach Variante 1: auf 13,70 %, nach Variante 2: auf 13,60 % der Gesamtbevölkerung in 2020) und vergleichsweise für Dresden (auf 14,30 respektive 14,09 %) erhöht sich der Anteil in beiden Szenarien ebenfalls deutlich, wenngleich nicht so stark wie in den übrigen kreisfreien Städten und im kreisangehörigen Raum.

#### 4.3.4 Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Zuschussbedarfe in kommunalen Aufgabenbereichen mit klarem Altersbezug

Prognosen für die zu erwartende Entwicklung der Ausgaben sind auf Basis des vorhandenen Datenmaterials schwer abzugeben. Dennoch ist unter Bezug auf die im vorangegangenen Abschnitt dargestellte Entwicklung von Interesse, welche der beiden Altersgruppen die höheren Kosten verursacht und wie sich die unterschiedlichen

Veränderungsraten der beiden Bevölkerungsanteile auf das Gesamtbudget auswirken. Aus diesem Grund wurden in Anlehnung an das im Abschnitt 4.3.1 genannte Altersstrukturkostenprofil zwei Aufgabenbereiche herausgegriffen, die zumindest einen Eindruck über die Kostenrelationen in den beiden Altersbereichen der sehr jungen und der (sehr) alten Einwohner vermitteln. Das sind zum einen der Jugendhilfebereich und zum anderen die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) bei den Einwohnern im Alter von 65 und mehr Jahren.

Bezogen auf die Alterslasten wurde argumentiert, dass hier wahrscheinlich hohe Kosten auf die Kommunen im Rahmen der Pflege von alten Menschen entstehen werden. Dies impliziert auch das Altersstrukturkostenprofil. Damit wird sich die Lastverteilung zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum in den kommenden Jahren verändern. Während nach der bisherigen Regelung die Zahl der im Alter pflegebedürftigen Einwohner für die Lasten nur in ihrer Summe relevant war und für die Belastung der einzelnen Gemeinde bezogen auf die in ihrem Gemeindegebiet ansässigen Hilfeempfänger jedoch keine Rolle spielte, wirkt sich die demographischen Entwicklung in dieser Altersklasse durch die zunehmend fallbezogene Finanzierung auf die Belastungsrelationen zwischen den Räumen aus. Allerdings werden die Gemeinden auch durch eine geringere Sozialumlage entlastet, so dass der Nettoeffekt nicht beschrieben werden kann. Wir können lediglich eine Prognose zu den durch die Veränderung zu erwartenden Belastungen treffen.

Dazu wurden die Ausgaben des Landeswohlfahrtsverbandes im Jahr 2004 für die Hilfe zur Pflege sowie zur Eingliederung behinderter Menschen herangezogen. Diese Ausgaben machten 5,6 % (16,96 Mio. Euro) bzw. 93,3 % (284,37 Mio. Euro) der Ausgaben des Landeswohlfahrtsverbandes im Bereich der Hilfen in besonderen Lebenslagen aus. Diese Ausgaben wurden schließlich ins Verhältnis zur Empfängerzahl in diesen Bereichen gesetzt, um die Ausgaben je Empfänger zu ermitteln. Ferner wurden die Anzahl der Empfänger in den relevanten Altersklassen (Unter-18-Jährige bzw. 65- und Über-65-Jährige) und deren Anteil an der sächsischen Bevölkerung in der jeweiligen Altersgruppe im Jahr 2004 ermittelt (Tabelle 15).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Das durchschnittliche Alter der Empfänger von Hilfen zur Pflege betrug 2004 58,5 bzw. 75,8 Jahre bei Männern bzw. Frauen. Der Anteil der Personen, die 65 Jahre und älter sind, betrug 67,4 % aller Empfänger. Das durchschnittliche Alter der Empfänger von Hilfen zur Eingliederung behinderter Menschen betrug 2004 26,8 bzw. 28,8 Jahre bei Männern bzw. Frauen. Der Anteil der Personen, die jünger als 18 sind, betrug 37,6 % aller Empfänger.

*Tabelle 13: Empfänger und Ausgaben im Bereich einzelnen Bereichen der Sozialhilfe  
in besonderen Lebenslagen 2004*

	Insgesamt	Unter 18 Jahre	65 Jahre und älter	Anteil an der Alters- gruppe in Sachsen
Empfänger von Hilfe zur Pflege	10.032		6.762	0,73%
Eingliederungshilfe be- hinderter Menschen	28.436	10.702		1,74%
Ausgaben des Landes- wohlfahrtsverbandes je Empfänger		10.000,25 €	1.690,49 €	

*Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.)  
2005a.*

Unter der Annahme, dass der Anteil der Empfänger an der Bevölkerung in den Altersklassen über den Zeitraum der Bevölkerungsprognose hinweg insgesamt sowie innerhalb der Räume konstant bleibt, wurden die im Zuge der demographischen Entwicklung zu erwartenden Mehr- oder Minderausgaben berechnet (Tabelle 14).

*Tabelle 14: Hochrechnung der Belastungsveränderungen im Bereich Hilfe in besonderen Lebenslagen*

	Hilfe zur Pflege		Eingliederungshilfe behinderter Menschen	
	kreisfrei	kreisangehörig	kreisfrei	kreisangehörig
Einwohner unter 18 Jahre 2020 (in 1000)			200,1	306,9
Einwohner 65 Jahre und älter 2020 (in 1000)	381,3	701,3		
Anteil Empfänger	0,73%	0,73%	1,74%	1,74%
Schätzung Empfänger 2004	2.351	4.411	3.509	7.193
Prognose Empfänger 2020	2.796	5.142	3.479	5.336
Ausgaben je Empfänger (in €)	1.690,49	1.690,49	10.000,25	10.000,25
Ausgaben insgesamt 2004 (in €)	3.974.644,61	7.456.451,68	35.092.885,48	71.929.749,00
Ausgaben insgesamt 2020 (in €)	4.726.569,56	8.693.268,37	34.789.154,09	53.357.278,31
Mehr-/Minderausgaben insgesamt 2020 (in €)	751.924,95	1.236.816,69	-303.731,40	-18.572.470,69
Ausgaben je Einwohner 2004 (in €)	2,64	2,67	23,33	25,76
Ausgaben je Einwohner 2020 (in €)	3,31	3,68	24,40	22,61
Mehr-/Minderausgaben je Einwohner 2020 (in €)	0,67	1,01	1,07	-3,15

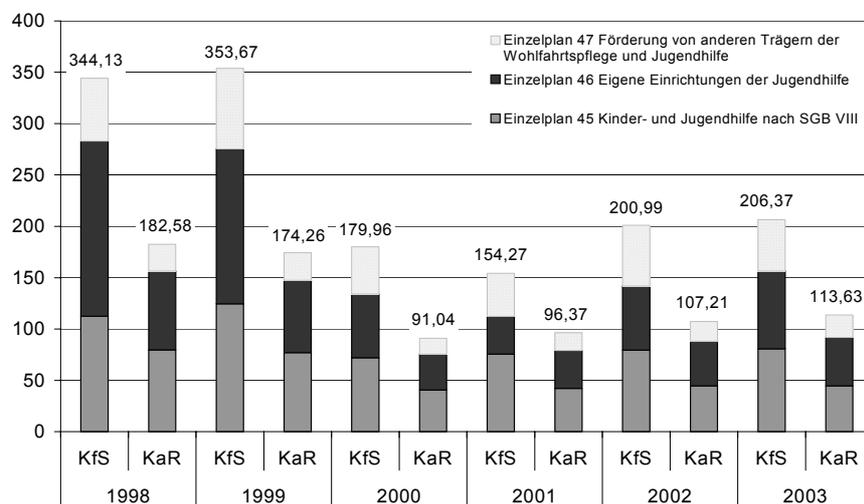
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) 2003, 2005a.

Hierbei wird deutlich, dass im Jahr 2020 die Entlastungen des kreisangehörigen Raumes im Bereich der Behindertenhilfe für junge Menschen deutlich stärker sind als die Belastungen infolge einer stärker alternden Bevölkerung. Auf Basis dieser Schätzung haben somit der kreisangehörige Raum im Jahr 2020 mit Minderausgaben in Höhe von 2,14 Euro je Einwohner und der kreisfreie Raum mit Mehrausgaben von 1,74 Euro gegenüber dem Jahr 2004 zu rechnen. Unter der Maßgabe, dass die Entlastungen aus der Sozialumlage in beiden Räumen gleich groß sind, wäre an dieser Stelle für eine Umverteilung der Schlüsselmasse auf die kreisfreien Städte zu plädieren. Diese Informationen liegen aber derzeit nicht vor, so dass eine solche Schlussfolgerung nicht getroffen werden kann.

Im Bereich der Sozialhilfe zum laufenden Lebensunterhalt ist für das Jahr 2004 zu konstatieren, dass 1,7 Personen je 1.000 Einwohner im Alter von 65 und mehr Jahren Leistungen erhalten. Bei einem heutigen Bevölkerungsanteil dieser Altersgruppe

von rund 21,5 % (21,3 kreisfreie Städte, 21,5 % kreisangehöriger Raum) sind das insgesamt 3,7 Personen je 10.000 Einwohner. Legen wir die prognostizierte demographische Entwicklung zugrunde, so wird sich dieser Anteil im Jahr 2020 im kreisfreien Raum auf 26,7 % und im kreisangehörigen Raum auf 29,7 % erhöhen. Damit wird sich die Zahl der Hilfeempfänger unter sonst gleichen Bedingungen im kreisfreien Raum auf 4,5 Personen und im kreisangehörigen Raum auf 5,0 Personen je 10.000 Einwohner erhöhen. In diesem Bereich der Sozialhilfe ist somit eher von einem Zuwachs der relativen Belastung im kreisangehörigen Raum auszugehen.

Abbildung 15: Die Zuschussbedarfe der Einzelpläne 45-47 je Einwohner in Euro



Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt, Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Kommunalhaushalte nach Aufgabenbereichen.

Dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe liegen die Einzelpläne 45, 46 und 47 zugrunde. Abbildung 5 zeigt die Ausgaben der beiden Räume je Einwohner für die Jahre 1998 bis 2003.

Für die analysierte Altersgruppe der Kinder im Alter von drei bis unter sechs Jahren sind jedoch insbesondere die Kosten für die Tageseinrichtungen von Interesse. Im Jahr 2002 gaben der kreisangehörige Raum rund 1.937 Euro und der kreisfreie Raum 2.438 Euro je Einwohner dieser Altersklasse aus. Die Unterschiedlichkeit dieser Werte ergibt sich sowohl aus den strukturellen Gegebenheit in den Räumen sowie aus dem unterschiedlichen Grad öffentlicher Trägerschaft der Einrichtungen. Zu-

dem beschränken sich die Ausgaben in diesem Bereich nicht auf die genannte Altersgruppe, sondern umfassen auch z.B. Hortplätze für jüngere Schulkinder. Nichtsdestotrotz ergibt sich hieraus ein Anhaltspunkt für die zu erwartenden Kosten und die daran anknüpfenden Belastungsverschiebungen zwischen den Räumen im Zuge der demographischen Entwicklung.

*Tabelle 16: Hochrechnung der Belastungsveränderungen im Bereich Kindertagesstätten*

		Kreisfreie Städte	Kreisangehöriger Raum
2002	Einwohner insgesamt	1.504.732	2.844.327
	Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	30.198	58.712
2020	Einwohner insgesamt	1.426.000	2.359.700
	Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	33.200	47.800
Ausgaben in Euro	je Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren 2002	2.438	1.937
	insgesamt 2002	73.608.000	113.715.000
	insgesamt 2020	80.925.412	92.580.341
	je Einwohner 2002	48,92	39,98
	je Einwohner 2020	56,75	39,23

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 16 zeigt die prognostizierte Zahl der Kinder im Alter von drei bis unter sechs Jahren sowie die daraus abgeleiteten zusätzlichen Belastungen der Städte und Gemeinden im Bereich Kindertagesstätten. Die demographische Entwicklung führt demnach im kreisfreien Raum zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Belastung um fast acht Euro, während im kreisangehörigen Raum eine minimale Entlastung zu erwarten ist. Selbst wenn man für beide Räume die gleichen Ausgaben von 1.937 Euro im Ausgangsjahr annimmt, ergibt sich im Prognosejahr gegenüber dem kreisangehörigen immer noch eine um sechs Euro höhere Belastung im kreisfreien Raum. Die hier angeführten Zahlen beziehen sich auf die Prognosevariante 1. Legt man die pessimistischere Variante 2 zugrunde, verstärkt sich die Entlastung im kreisangehörigen Raum.

Aus diesem Grund scheint in diesem Altersbereich tatsächlich eine Anpassung des GMG II erforderlich zu werden. Obwohl es sich in dieser Altersklasse um weitaus geringere Anteilsänderungen als bei den älteren Personengruppen handelt, werden

die zu Belastungsverschiebungen zwischen den Räumen führenden Auswirkungen größer sein als bei den älteren Personengruppen.

#### *4.4 Schlussfolgerungen bezüglich des GMG II*

Die Prognose für das Jahr 2020 geht insgesamt von einem Rückgang der Bevölkerung im kreisangehörigen Raum auf etwa 82 % und im kreisfreien Raum auf etwa 95 % des jetzigen Niveaus aus. Im Falle einer Verwaltungsreform und der Einkreisung der vier kleineren kreisfreien Städte wird diese Entwicklung noch ausgeprägter zugunsten des kreisfreien Raumes verlaufen.

In Anlehnung an die Untersuchungen zu den Auswirkungen des GMG II ist diese Entwicklung mit einer relativen Bevölkerungsverschiebung zugunsten des kreisfreien Raumes gleichzusetzen. Unter den dort genannten Bedingungen resultiert aus dieser Entwicklung ein relativer Anstieg der Pro-Kopf-Steuerkraft im kreisangehörigen Raum, während die Pro-Kopf-Steuerkraft im kreisfreien Raum relativ konstant bleibt. Dies geht unter den genannten Bedingungen mit einer Umverteilung von Schlüsselzuweisungen zugunsten des kreisfreien Raumes einher, um das positive Finanzkraftwachstum im kreisangehörigen Raum auszugleichen.

Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Finanzkraft hier keineswegs so stringent wie oben dargestellt. Dies liegt vor allem darin begründet, dass über einen so langen Zeitraum von 15 Jahren und den unterschiedlichen „Wegfall“ von Einkommensteuerzahlern die Konstanz der Summe der Steuereinnahmen in den Räumen nicht angenommen werden kann, so dass die oben getroffenen Aussage nur als eine vorsichtige Beschreibung einer Tendenz zu verstehen ist.

Bezüglich der Altersstruktur der Bevölkerung macht die dargestellte Entwicklung sowohl in der Vergangenheit als auch in der Zukunft deutlich, dass trotz etwa gleicher Ausgangsbedingungen unterschiedliche Zukunftsszenarien in den beiden Räumen zu erwarten sind. So wird der Anteil der jüngeren Bevölkerung im kreisfreien Raum zwischen 2005 und 2010 beginnen, den Anteil im kreisangehörigen Raum zu übersteigen. Gleiches gilt für die Bevölkerungsgruppe der Über-75-Jährigen. Die Städte haben damit eine stärkere Belastung zu erwarten, zumal auch der Anteil der Über-

60-Jährigen erst im Jahr 2020 unter den des kreisangehörigen Raumes fällt. Tendenziell bedeutet dies unter den gegebenen Rahmenbedingungen, dass eine Verschiebung der relativen Belastung vom kreisangehörigen in den kreisfreien Raum erfolgt.

Diese Verschiebung müsste sich demnach auch in der Verteilung der Schlüsselmasse niederschlagen, zumal – mit Ausnahme der Einkommensteuer – keine deutlichen Auswirkungen<sup>16</sup> auf das Steueraufkommen der Gemeinden infolge der veränderten Altersstruktur zu erwarten sind. Während die steuerseitigen Veränderungen jedoch vom GMG II erfasst werden, werden die bedarfsseitigen Verschiebungen nicht registriert, da im GMG II jeder Einwohner gleichbehandelt wird. Die stärkere Belastung des kreisfreien Raumes durch einen größeren Anteil besonders junger und besonders alter Menschen spricht deshalb für eine diskretionäre Anpassung des GMG II im Zuge dieser demographischen Entwicklung.

Diese Voraussage könnte sich auch dann bestätigen, wenn die beabsichtigte Verwaltungsreform zu einer Reduzierung der kreisfreien Städte auf Chemnitz, Dresden und Leipzig führen sollte. Die in Leipzig und Dresden vom übrigen Raum abweichende Entwicklung der Alterstruktur deutet für das Jahr 2020 auf eine um etwa sieben Prozentpunkte geringere Alterslast (Über-60-Jährige) und eine um etwa einen halben Prozentpunkt höhere Jugendlast (Unter-6-Jährige) als im dann vergrößerten kreisangehörigen Raum hin. Im Zusammenhang mit den oben angeführten Überlegungen lässt sich jedoch vermuten, dass der geringere Änderungsgrad bei den jungen Bevölkerungsteilen zu einer stärkeren finanziellen Belastung der Städte insgesamt führt als diese durch den vergleichsweise geringeren Anstieg der Anteile an älteren Einwohnern entlastet werden. Somit ist in der Summe eher von einer Nettobelastung dieser beiden Städte auszugehen.<sup>17</sup> Je nach Umfang der dann tatsächlich vorhandenen Entlastung ist mit einer Umverteilung der Schlüsselmasse zugunsten des kreisfreien Raumes zu rechnen. Diese ist jedoch erst dann zu erwarten, wenn die Belastungsveränderungen sich auch tatsächlich in den Zuschussbedarfen widerspiegeln.

---

<sup>16</sup> Lenk (2005), S. 15.

<sup>17</sup> Sollte die Verwaltungsreform nicht in diesem Umfang stattfinden, stellt sich die Frage, wie diese Differenzen in der demographischen Entwicklung zwischen Leipzig und Dresden einerseits und den übrigen kreisfreien Städten andererseits innerhalb der Säule berücksichtigt werden wird. Hier ist mit einer Verschiebung der Zuschussbedarfsrelationen innerhalb der Säule und deshalb mit einer Anpassung der Hauptansatzstaffel oder einem zusätzlichen Nebenansatz für Alters- bzw. Jugendlasten zu rechnen.

~~Um ihre Position in dem anstehenden Verteilungskampf zu stärken, könnten sich die Städte Chemnitz, Leipzig und Dresden zudem auf ihre zentrale Bedeutung für den Wirtschaftsstandort und Lebensraum Sachsens berufen. Denn gerade eine Reduzierung des kreisfreien Raumes auf drei Städte wird ihre zentrale Bedeutung innerhalb des Freistaates weiter wachsen lassen.~~

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- Aehlig, T. und D. Diedrichs* (2001), Immer wieder auf dem Prüfstand: Sachsens kommunaler Finanzausgleich, *Finanzwirtschaft*, Heft 5/2001, S. 119-127.
- Beirat für kommunalen Finanzausgleich* (2004), Bericht des Beirats für kommunalen Finanzausgleich zur Überprüfung der Finanzverteilung nach dem horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG II) für das Finanzausgleichsgesetz (FAG) ab 2005, in: Sächsischer Landtag (Hrsg.), Drucksache 4/0404, Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Vierten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, 22.12.2004
- Birke, A.* (2000), *Der kommunale Finanzausgleich des Freistaates Sachsen – Vertikale und horizontale Verteilungswirkungen im Rahmen eines länderbezogenen Modellvergleichs mit Baden-Württemberg*, Frankfurt.
- Fisher, R.* (1982), Income and Grant Effects on Local Expenditure. The Flypaper Effect and Other Difficulties, *Journal of Urban Economics*, 12, 324-345.
- Gramlich, E.* (1977), Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature and Compensation, in: W. Oates (Ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Landeswohlfahrtsverband* (2004) (Hrsg.), Endgültiger Bescheid zur Erhebung der Landeswohlfahrtsumlage 2004, Brief an die Stadt Leipzig vom 20.4.2004.
- Lenk, T.* (2005), Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, *Sachsenlandkurier*, 16. Jg., September 2005.
- Lenk, T. und A. Birke* (1998), Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Teil II, in: *Finanzwirtschaft*, H. 10, 52. Jg. (1998), S. 221-226.
- Oates, W.* (1972), *Fiscal Federalism*, London: Harcourt Brace.
- Sächsischer Landtag (Hrsg.)* (2004), Drucksache 4/0404, Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Vierten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, 22.12.2004.

~~Sächsischer Landtag (Hrsg.) (2005), Drucksache 4/0973, Entschließungsantrag der CDU-Fraktion und SPD-Fraktion zu Drucksache 4/0902 und Drucksache 4/0404, 09.03.2005.~~

Seitz, H. (2004), Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt: Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen, Frankfurt/Oder.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2005), Die Gemeinden und ihre Finanzen 2005, Dresden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.), Regionalstatistik, Genesis-Online.

Statistisches Bundesamt (2003), Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Presseexemplar, Wiesbaden 2003.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2002), Räumliche Bevölkerungsbewegung im Freistaat Sachsen, Statistische Berichte, A III 2, Kamenz.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2003), Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020, Nr. 1, 2003, Kamenz.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2004), Pendlerverhalten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am 30.6.2004, Statistische Berichte, A VI 12- hj1/03, Kamenz.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2004), Demographischer Wandel in Sachsen, Demographiegipfel, Tagungsunterlagen für den Demographiegipfel am 21.04.2004, Kamenz 2004.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2005), Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen 2002 bis 2020 nach Kreisen,  
[http://www.statistik.sachsen.de/21/02\\_04/02\\_04\\_07\\_tabelle.asp](http://www.statistik.sachsen.de/21/02_04/02_04_07_tabelle.asp), 19.12.2005.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2005a), Sozialhilfe im Freistaat Sachsen 2004, Statistische Berichte K I 1 – j/04.

Arbeitspapiere des Instituts für Finanzen/ Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig,  
Prof. Dr. Thomas Lenk (Stand 31.07.2007)

Nr.	Autor	Titel	
1	Prof. Dr. Thomas Lenk	Alternative Modelle für den Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland - Anforderungen und mögliche Ausgleichsmechanismen -	
2	Prof. Dr. Thomas Lenk/ Dipl.-Vw. Anja Birke	Entwicklung der öffentlichen Finanzen und der Personalkosten - Auswirkungen auf den Personalbestand	
3	Prof. Dr. Thomas Lenk	Arbeit und Wohlstand. Einige Bemerkungen zu J.M. Keynes "Economic Possibilities for the Grandchildren"	Vergriffen
4	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dirk Bessau	Das Konzept des Sustainable Development	Vergriffen
5	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Vw. Dirk Bessau	Umweltökonomische Indikatoren und Instrumente des Sustainable Development	Vergriffen
6	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kfm. Volkmar Teichmann	Arrows Unmöglichkeitstheorem	
7	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Strategisches Innovationsmanagement. Allgemeine Ansätze und besondere Aspekte für Klein- und Mittelunternehmen (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.3)	
8	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Innovationsökonomik. Ansätze der Innovationstheorie und der Innovationsforschung (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.4)	
9	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Der Innovationsmanager in KMU: Ein Instrument zur Förderung der Innovationsfähigkeit? (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr.5)	
10	Dipl.-Kff. Katja Butzmann	Venture Capital zur Finanzierung innovativer KMU (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 6)	
11	cand. Dipl.-Kff. Carolin Anders (Diplôme de l'Institut Européen de Négociation-Groupe ESC)	Das Management des externen Wissens: Das Internet als Hilfsmittel bei der Informationsbeschaffung (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 7)	
12	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Wissen als Produktions- und Wettbewerbsfaktor aus volkswirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Sicht (ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 8; in Vorbereitung)	
13	Dipl.-Vw. Dirk Bessau / Prof. Dr. Thomas Lenk	Makroökonomische Paradigmen und deren wirtschaftspolitischen Implikationen. Eine Übersicht.	
14	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dr. Anja Birke	Solidarpakt-II-Verhandlungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999	
15	Dipl.-Kff. Carolin Anders	ECOVIN: Projektstand 31.12.99 (dt./engl.), ECOVIN- Arbeitsbericht Nr. 9	
16	Cornelia Schwarz	Telearbeit, ECOVIN- Arbeitsbericht Nr. 10	

17	Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Workshop-Paper: "Towards a learning society" a seminar on socio-economic research and european policy – Guincho, Lisboa, 28-30 May 2000. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 11.	
18	Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Elemente des Wissensmanagements in Innovationsprozessen in KMU. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 12.	
19	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kff. Carolin Anders / Dipl.-Kff. Katja Butzmann / Dipl.-Vw. Dirk Bessau/ Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Das Ausbildungskonzept „Innovationsmanager in KMU“. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 13.	
20	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Kff. Carolin Anders / Dipl.-Vw. Dirk Bessau/ Dipl.-Winf./Dipl.-Vw. Olaf Hirschfeld	Abschlussbericht zum ECOVIN-Projekt. ECOVIN-Arbeitsbericht Nr. 14.	Vergriffen (ECOVIN-Handbuch beigelegt)
21	Prof. Dr. Thomas Lenk / Dipl.-Vw. Dirk Bessau	Ökonomische Nachhaltigkeitsprinzipien	
22	Anja Birke, Vanessa Hensel, Olaf Hirschfeld, Thomas Lenk	Die ostdeutsche Elektrizitätswirtschaft zwischen Volkseigentum und Wettbewerb	
23	Olaf Hirschfeld unter Mitarbeit von Heide Köppling	Verteilung von Mitteln für Lehre und Forschung an der Universität Leipzig 1999	
24	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen	
25	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs Dezember 2003	
26	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ermittlung der Finanzkraft.	
27	Thomas Lenk/ Achim Rudolph	Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft.	
28	Matthias Klumpp/ Thomas Lenk	Description and Measurement of Competition in Higher Education Markets - the Example of Australia	
29	Olaf Hirschfeld	Bildwechsel: Ideen zu Bildung und Wissenschaft in Sachsen. Diskussionsbeitrag zu einem Workshop am 29.1.2004 an der Universität Leipzig.	
30	Matthias Klumpp/Thomas Lenk	New Public Management am Beispiel der Hochschulen in Österreich und der Schweiz März 2003	

31	Thomas Lenk/Heide Köpping	Cross Border Leasing: Eine finanzwissenschaftliche Analyse September 2004
32	Thomas Lenk/Karolina Kaiser	Der strukturell-institutionelle Handlungsbedarf zwischen Finanzausgleich und fehlender Einnahmeautonomie der Länder Oktober 2004
33	Thomas Lenk/Christine Falken	Public debt as an instrument of fiscal policy in Germany: Basic conditions and current development September 2004
34	Hermann Rüdts/Friedrich Vogelbusch/Christine Falken	Einführung der outputorientierten Haushalte bei kirchlichen Körperschaften September 2005
35	Thomas Lenk/ Martina Kuntze	Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben der Stadt Leipzig unter finanziellen und strukturellen Gesichtspunkten und unter besonderer Berücksichtigung der personellen Umstrukturierung und Effizienz des Verwaltungsapparates 2006
36	Thomas Lenk/ Oliver Rottmann	Öffentliche Unternehmen vor dem Hintergrund der Interdependenz von Wettbewerb und Daseinsvorsorge am Beispiel einer Teilveräußerung der Stadtwerke Leipzig Juli 2007
37	Matthias Klumpp	Allokationsoptimierung akademischer Ausbildung als öffentliches Gut Juli 2007