

Zukunftsfestigkeit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen

Alexander Eck, Johannes Steinbrecher und Christian Thater*

Einleitung

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz II (GMG II) im Kommunalen Finanzausgleich (KFA) des Freistaates Sachsen zielt auf eine gleichmäßige Entwicklung der Finanzkraft je Einwohner im kreisangehörigen und im kreisfreien Raum des Landes ab. Spätestens durch die Einkreisung von vier Kreisfreien Städten im Jahr 2008 sind die Unterschiede in der Einwohnerentwicklung zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum im Freistaat Sachsen deutlich hervorgetreten. Da die Einwohnerentwicklung eine entscheidende Bestimmungsgröße für die Verteilung der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich darstellt, kann eine solche Divergenz zu Spannungen zwischen beiden Räumen führen. Vor dem Hintergrund des weiter anhaltenden demographischen Wandels und damit einhergehender unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Regionen Sachsens hat das SÄCHSISCHE STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN die Dresdner Niederlassung des IFO INSTITUTS mit der Überprüfung der Sachgerechtigkeit der Finanzmittelverteilung des GMG II im kommunalen Finanzausgleich beauftragt. Der vorliegende Beitrag fasst die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung zusammen.¹

Zunächst werden die demographischen Rahmenbedingungen in Sachsens Räumen aufgezeigt. Anschließend werden die Einnahmen und Ausgaben des kommunalen Sektors fortgeschrieben. Auf Grundlage dieser Ergebnisse ist abschließend eine Beurteilung der langfristigen Sachgerechtigkeit der Finanzmittelverteilung im GMG II anhand dieser Kennziffern möglich.

Demographische Rahmenbedingungen

Die demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen ist in den letzten 20 Jahren sehr heterogen verlaufen. Insbesondere der kreisangehörige Raum hat einen überdurchschnittlich starken Rückgang der Bevölkerungszahl erlebt. Gleichzeitig hat sich auch die Altersstruktur in Sachsens Regionen sehr unterschiedlich entwickelt. Diese Entwicklung wurde maßgeblich durch drei Faktoren bestimmt: Das hohe Durchschnittsalter der Bevölkerung führte erstens zu relativ wenigen Geburten, was die Alterung

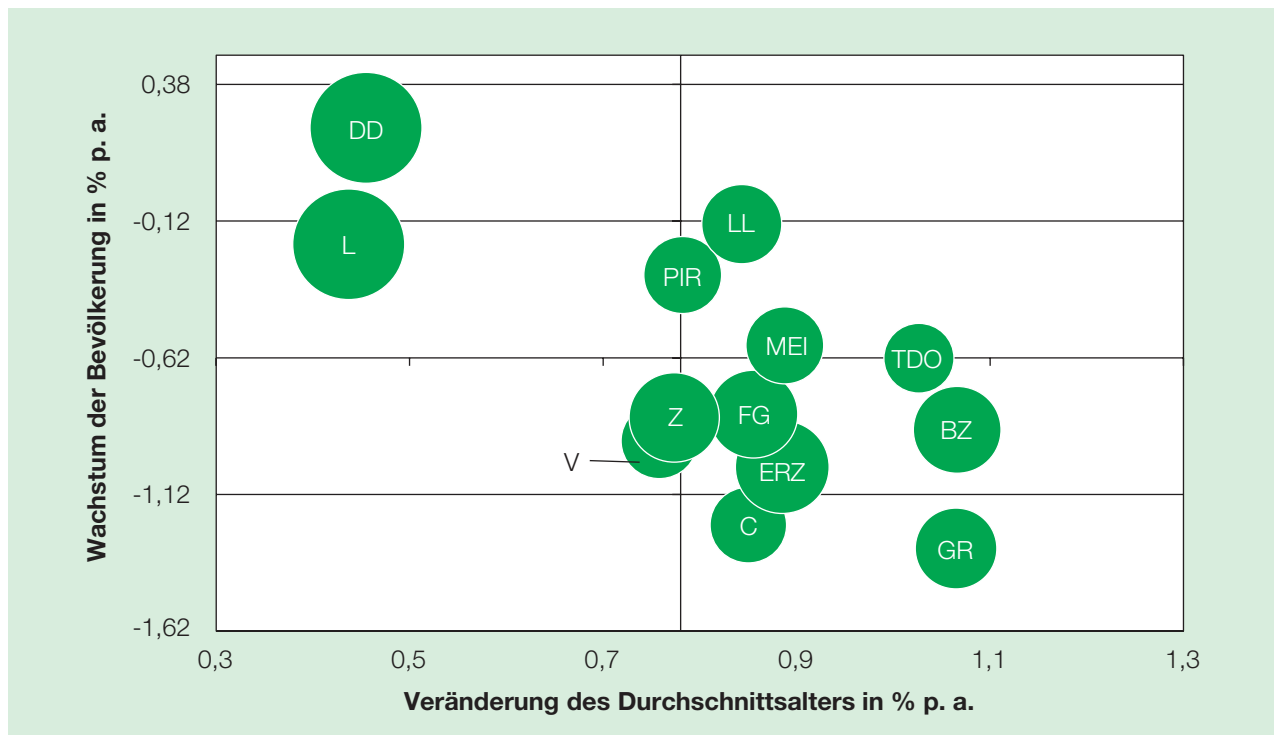
weiter beschleunigte. Zweitens wurde die Alterung zusätzlich durch die steigende Lebenserwartung verstärkt. Und drittens weisen jüngere Kohorten typischerweise eine höhere Migrationsneigung auf als ältere. Dementsprechend haben Abwanderungen aus Sachsen in den vergangenen 20 Jahren zu einer zusätzlichen Alterung der Bevölkerung geführt. Ähnlich wie für die Entwicklung der Einwohnerzahl zeigt sich auch für die Altersstruktur, bedingt durch unterschiedliche Migrationsraten und unterschiedliche natürliche Bevölkerungsbewegungen, dass sich der kreisangehörige Raum einer deutlich stärkeren Alterung der Bevölkerung ausgesetzt sieht als der kreisfreie Raum. Die beschriebenen Effekte werden in Abbildung 1 für die sächsischen Kreise und Kreisfreien Städte dargestellt.

Die Abbildung stellt die durchschnittliche jährliche Entwicklung der Bevölkerungszahl dem Anstieg des Durchschnittsalters auf Ebene der Kreise und Kreisfreien Städte gegenüber. Die Größe der eingezeichneten Punkte stellt die Einwohnerzahl des jeweiligen Kreises bzw. der Kreisfreien Stadt dar. Das Koordinatensystem ist so ausgerichtet, dass sich die x- und die y-Achse genau im sächsischen Durchschnitt schneiden. Demnach sind Kreise und Kreisfreie Städte im linken oberen Quadranten in den vergangenen Jahren weniger stark geschrumpft als im sächsischen Durchschnitt. Gleichzeitig ist der Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung hier geringer ausgefallen als im sächsischen Schnitt.

In diesem Quadranten befinden sich lediglich die beiden Kreisfreien Städte Dresden und Leipzig. Von diesen beiden Städten wiederum konnte nur Dresden Einwohnerzugewinne im betrachteten Zeitraum verzeichnen. Das Durchschnittsalter ist hingegen in allen sächsischen Kreisen und Kreisfreien Städten gestiegen. Der Großteil der Kreise befindet sich dabei im rechten unteren Quadranten, welcher einen stärkeren Rückgang der Bevölkerungszahl sowie einen schnelleren Anstieg des Durchschnittsalters als im sächsischen Durchschnitt beschreibt.

* Alexander Eck, Johannes Steinbrecher und Christian Thater sind Doktoranden der Dresdner Niederlassung des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abbildung 1: Veränderung der Bevölkerungszahl und des Durchschnittsalters in Sachsen (Kreise und Kreisfreie Städte von 1992 bis 2010)



Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Die aktuelle Bevölkerungsprognose des STATISTISCHEN LANDESAMTES DES FREISTAATES SACHSEN geht im Wesentlichen davon aus, dass sich die bestehenden Trends in nahezu unveränderter Intensität fortsetzen werden [STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (2011)]. In den Kreisfreien Städten bleibt die Bevölkerungszahl stabiler als im kreisangehörigen Raum, der bis zum Jahr 2025 massive Bevölkerungsverluste hinnehmen muss. Gleichzeitig wird auch eine weitere Veränderung der Bevölkerungsstruktur nach Altersgruppen zu beobachten sein. Der kreisfreie Raum wird mehr junge Menschen beheimaten, wohingegen im kreisangehörigen Raum ein deutlicher Anstieg des Durchschnittsalters zu beobachten sein wird. Inwieweit diese gegensätzlichen demographischen Entwicklungen im kreisangehörigen und kreisfreien Raum zu Spannungen im Verteilungsverhältnis des GMGII im kommunalen Finanzausgleich führen, soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

Die Einnahmen der Kommunen

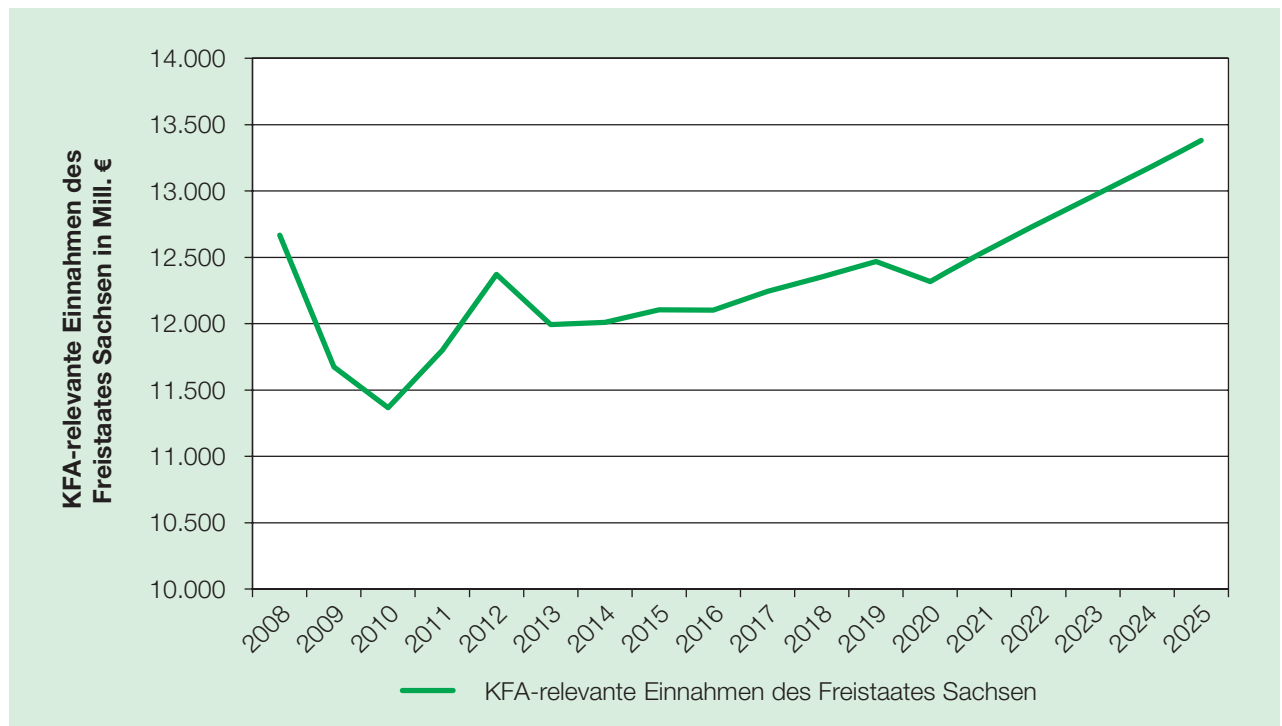
Die Einnahmen der Kommunen setzen sich aus verschiedenen Komponenten zusammen. Neben einem Anteil an den Gemeinschaftsteuern stehen den Kommunen vor allem die Einnahmen aus den Realsteuern,

für die sie Hebesatzautonomie besitzen, sowie Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu.

Die Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs ist in Sachsen im Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (SächsFAG) geregelt. Eine wichtige Regelung ist dabei, dass kreisangehörige Gemeinden, Kreisfreie Städte und Landkreise zur Erfüllung ihrer Aufgaben allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen erhalten [SächsFAG § 1].

Vom Land wird dazu eine Finanzausgleichsmasse bereitgestellt, die anschließend auf die Räume, und dann weiter bis auf die einzelnen Gemeinden und Kreise verteilt wird. Sachsen verwendet dazu ein Modell mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG I) und Aufgabenanpassungsklausel, die eine Berücksichtigung von Aufgabenverschiebungen erlaubt. Die Finanzausgleichsmasse wird im Modell mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz I so bestimmt, dass ein Gleichlauf von Landeseinnahmen abzüglich Finanzausgleichsmasse einerseits und kommunalen Steuereinnahmen zuzüglich Finanzausgleichsmasse andererseits erreicht wird. Die für den kommunalen Finanzausgleich relevanten Einnahmen des Landes² ergeben sich dabei aus der Einnahmefortschreibung für den Freistaat Sachsen³ und sind in Abbildung 2 dargestellt.

Abbildung 2: KFA-relevante Einnahmen des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2025



Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Es zeigt sich, dass die KFA-relevanten Landeseinnahmen bis zum Jahr 2025 nominal leicht wachsen. Dies liegt darin begründet, dass nur ein Teil der Bundesergänzungszuweisungen nach dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern berücksichtigt wird, langfristig jedoch schon inflationsbedingt durch die Nivellierungswirkung des Länderfinanzausgleichs die Einnahmen aus Steuern steigen werden. Die Einnahmen der Kommunen aus Gemeinschaftsteuern werden ebenfalls der Projektion der Landeseinnahmen entnommen. Die Realsteuereinnahmen wurden bis auf die Gewerbesteuererinnahmen real fixiert. Für die Gewerbesteuer wurden Wachstumsraten angenommen, die sich an der vergangenen Entwicklung dieser Größe orientieren. Die Modellrechnung für den Projektionszeitraum bis zum Jahr 2025 ergibt, dass die Finanzausgleichsmasse nominal etwa wieder das Niveau des Jahres 2010 erreichen wird.

Die Finanzausgleichsmasse wird für Vorwegentnahmen, z. B. für den Ausgleich von Sonderlasten, die Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs oder seit 2003 den Ausgleich für übertragene Aufgaben, sowie für Schlüsselzuweisungen verwendet. Die Finanzausgleichsmasse hatte im Jahr 2011 einen Umfang von 2,48 Mrd. €, wovon mit 2,09 Mrd. € der Großteil auf die Schlüsselzuweisungen (dies entspricht der Gesamtschlüsselmasse)⁴ und gut 380 Mill. € auf Vorwegentnahmen entfielen. Zur Verteilung der Gesamtschlüsselmasse hat sich der Freistaat Sachsen für ein 3-Säulen-System

mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG II) entschieden. Der GMG II erster Stufe⁵ verteilt zunächst die Gesamtschlüsselmasse auf den kreisfreien und den kreisangehörigen Raum, sodass sich die Finanzkraft je Einwohner gleichmäßig entwickelt. Die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse erfolgt dabei anhand der für das Jahr 2008 festgelegten Basisrelation von Finanzkraft je Einwohner im kreisfreien und kreisangehörigen Raum. Die Finanzkraft je Einwohner wird im SächsFAG § 4 (2) auf 1.296,60 € für den kreisfreien Raum und 849,86 € für den kreisangehörigen Raum festgelegt. Daraus ergibt sich das Verhältnis von Finanzkraft pro Kopf von kreisfreiem zu kreisangehörigem Raum von 1,526:1 oder kurz 152,6 %. Dieser Wert wird im Folgenden als Basisrelation bezeichnet und später der (Zuschuss-)Bedarfsrelation der Räume gegenübergestellt. Die Basisrelation kann nur diskretionär durch Gesetzesänderungen verändert werden und wird zur Ableitung von Anpassungsbedarfen bis zum Jahr 2025 als konstant angenommen.

Zusammenhang zwischen Ausgaben und demographischer Entwicklung

Eine Projektion der Ausgaben ist ungleich schwieriger vorzunehmen als eine Projektion der Einnahmen. Für die Einnahmen können die relevanten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen langfristig gut abgeschätzt werden.

Bei den Ausgaben spielen daneben jedoch andere Faktoren, wie etwa der Anpassungswille vor Ort, eine entscheidende Rolle. Für die Projektion der Ausgaben wird deshalb zunächst angenommen, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in den Kommunen real konstant gehalten werden. Dabei wird eine Inflationsrate von 1,5% unterstellt. Darauf aufbauend werden drei verschiedene Transmissionskanäle untersucht, über die die demographische Entwicklung auf die Ausgaben wirken kann: Die altersgruppenspezifische Nutzungsintensität einzelner kommunaler Aufgaben, Skaleneffekte in der öffentlichen Leistungserstellung sowie die Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen in den Kreisfreien Städten. Im folgenden Abschnitt sollen diese drei Kanäle hinsichtlich ihrer Auswirkungen kurz diskutiert werden.

Kanal I: Nachfrageänderungen infolge einer veränderten Altersstruktur

Verändert sich die Bevölkerungsstruktur einer Region, sind Verschiebungen in der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen zu erwarten. So dürfte die Alterung der Ge-

sellschaft dazu führen, dass Angebote der Jugendhilfe zukünftig weniger stark in Anspruch genommen werden. Gleichzeitig kann anderen Ausgaben eine bedeutsamere Rolle zukommen, beispielsweise dem altengerechten Umbau der Verkehrsinfrastruktur. Angebote hingegen, die von allen Teilen der Bevölkerung in gleichem Maße in Anspruch genommen werden (etwa die allgemeine Verwaltung), bleiben von solchen Altersstrukturveränderungen weitgehend unbeeinflusst.

Die Nutzungsintensität verschiedener Altersgruppen für einzelne kommunale Aufgaben wird anhand von Altersstrukturkostenprofilen untersucht. Diese geben an, in welchem Maße einzelne Altersgruppen bestimmte, öffentliche Leistungen nachfragen [für eine ausführliche Darstellung vgl. beispielsweise SEITZ (2006)]. Tabelle 1 zeigt die verwendeten Altersstrukturprofile.

Ausgegeben werden die jeweiligen Gewichtungsfaktoren für die 16 betrachteten Ausgabenaggregate.⁶ Die Inhalte der einzelnen Zellen seien kurz an den zwei Ausgabenkategorien „Allgemeine Verwaltung“ sowie „Sport“ für die kreisangehörigen Gemeinden beispielhaft erklärt. In der Ausgabenkategorie Allgemeine Verwaltung wird jeder

Tabelle 1: Altersstrukturkostenprofile für ausgewählte Aufgabenbereiche und Altersgruppen nach kreisangehörigen Gemeinden und Kreisfreien Städten

Untersuchte Ausgabenkategorie	Altersgruppen normiert			Altersgruppen normiert		
	0–19	20–59	60+	0–19	20–59	60+
	Kreisangehöriger Raum			Kreisfreier Raum		
Allgemeine Verwaltung	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Öffentliche Ordnung	0,97	1,00	0,69	0,97	1,00	0,69
Schulen (sonstige)	1,00	0,01	0,00	1,00	0,01	0,00
Grundschulen	1,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
Weiterführende Schulen	1,00	0,12	0,00	1,00	0,13	0,00
Wissenschaft und Kultur (zentral)	0,07	1,00	0,66	0,09	1,00	0,76
Wissenschaft und Kultur (sonstige)	0,72	1,00	0,81	0,49	1,00	0,65
Alter und Soziales	1,00	0,93	0,92	1,00	0,94	0,92
Arbeitsmarkt	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Jugendhilfe	1,00	0,40	0,31	1,00	0,47	0,37
Gesundheit	1,00	1,00	0,97	1,00	1,00	0,98
Sport	1,00	0,82	0,30	1,00	0,82	0,30
Bau	0,85	1,00	0,55	0,85	1,00	0,55
Öffentliche Einrichtungen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Öffentliche Wirtschaft	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Allgemeine Finanzwirtschaft	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Quellen: Statistisches Bundesamt, Seitz (2006), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

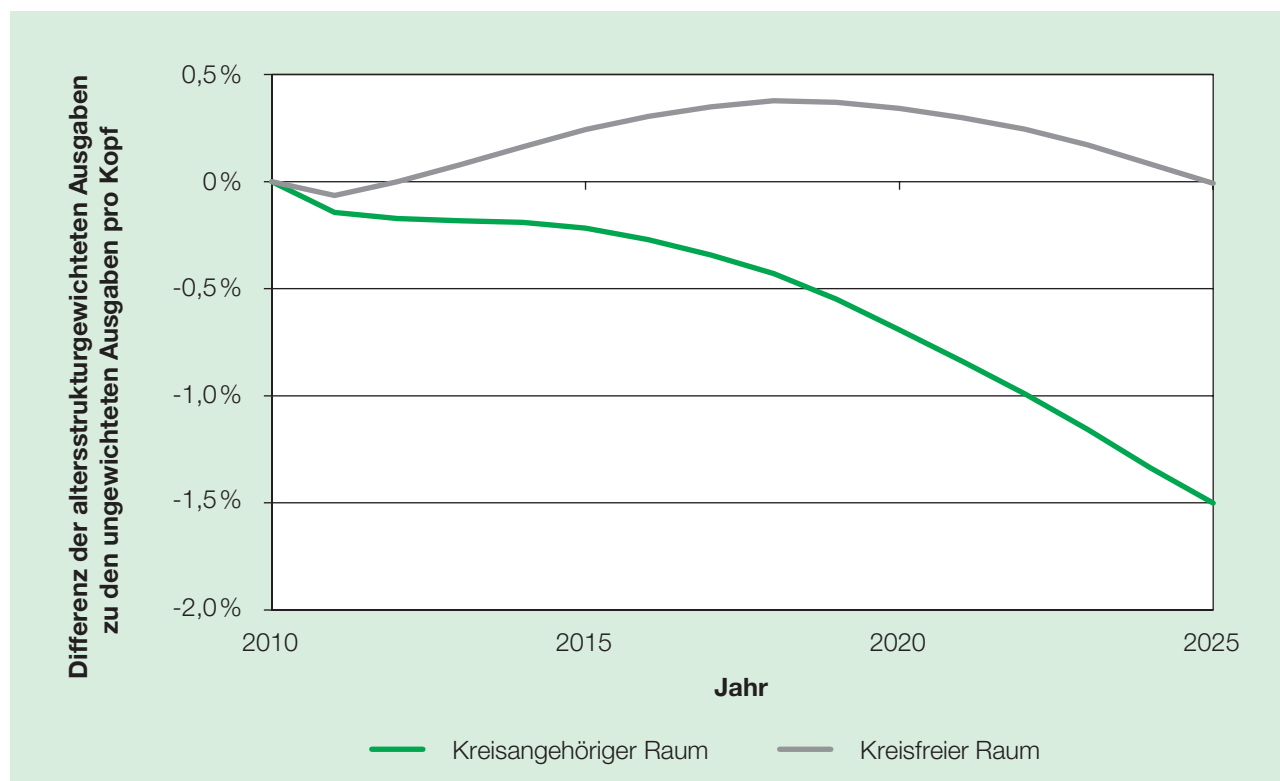
Altersgruppe eine „1“ zugewiesen. Dies bedeutet, dass jeder Einwohner (unabhängig vom Alter) die Angebote der allgemeinen Verwaltung in gleichem Maße in Anspruch nimmt. Dadurch tragen alle Einwohner gleichmäßig zu den Ausgaben in dieser Kategorie bei. Eine veränderte Bevölkerungsstruktur hätte in dieser Kategorie demnach keinen Einfluss auf die Bereitstellungskosten je Einwohner.

Ein anderes Bild erhält man in der Ausgabenkategorie Sport. Die Gruppe der Unter-20-Jährigen nutzt dieses Angebot am intensivsten. Demnach bekommt diese Gruppe eine „1“ zugewiesen. Relativ dazu beansprucht jede Person im Alter von 20 bis 60 Jahren nur etwa vier Fünftel (0,82) der Leistungen eines Unter-20-Jährigen. Analog lässt sich die Nutzungsintensität der Über-60-Jährigen interpretieren (0,30). Die Zahl der effektiven Nutzer nach einem betrachteten kommunalen Angebot wird durch Multiplikation der Matrixwerte für die einzelnen Altersgruppen mit der jeweiligen Bevölkerungszahl in dieser Altersgruppe berechnet. Eine Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung hätte demnach unmittelbare Auswirkungen auf die Nachfrage nach Leistungen im Aufgabenbereich „Sport“ und würde zu veränderten Pro-Kopf-Ausgaben in diesem Bereich führen. Ein Rückgang der Unter-20-Jährigen würde damit zu einem Rückgang der Bereitstellungskosten je Einwohner führen.

Abbildung 3 stellt die relative Entwicklung der altersstrukturgewichteten Pro-Kopf-Ausgaben der ungewichteten Fortschreibung der Ausgaben pro Kopf für den Projektionszeitraum gegenüber.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass sich die ermittelten Pro-Kopf-Ausgaben in beiden Räumen mit und ohne Verwendung von Altersstrukturkostenprofilen nur leicht voneinander unterscheiden. Für den kreisfreien Raum zeigt sich, dass die altersstrukturgewichteten Ausgaben zunächst stärker ansteigen als die ungewichteten Ausgaben. Diese Differenz verschwindet allerdings wieder bis zum Ende des Projektionszeitraumes. Für den kreisangehörigen Raum gilt hingegen, dass die altersstrukturgewichteten Ausgaben über den Projektionszeitraum hinweg immer deutlicher von den ungewichteten Ausgaben abweichen. Hier kommt es demnach ausgabeseitig durch den sinkenden Anteil jüngerer Menschen zu einer leichten Entlastung aufgrund der Veränderung der Bevölkerungsstruktur. Allerdings sind die ermittelten Abweichungen zwischen ungewichteten und gewichteten Ausgaben für beide Räume sehr gering. Dies legt den Schluss nahe, dass die Berücksichtigung von Altersstrukturkostenprofilen die Gesamtausgaben der Kommunen nicht wesentlich beeinflusst.

Abbildung 3: Differenz der altersstrukturgewichteten Pro-Kopf-Ausgaben zu den ungewichteten Ausgaben pro Kopf für kreisangehörigen und kreisfreien Raum bis zum Jahr 2025



Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Kanal II: Skaleneffekte in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen

Ein weiterer Einflussfaktor bei der Entwicklung der kommunalen Ausgaben kann in der Anpassungsfähigkeit der Ausgaben an eine veränderte Bevölkerungsgröße (bzw. Nachfrage) liegen. Bei sinkenden Bevölkerungszahlen wird hierbei häufig argumentiert, dass bei der Reduktion regional bereitgestellter öffentlicher Leistungen sogenannte Kostenremanenzen auftreten können, die zur Folge haben, dass die Ausgaben nicht proportional zum Auslastungsgrad gesenkt werden können. Das Vorliegen etwaiger Kostenremanenzen kann durch (zunehmende) Skaleneffekte in der Bereitstellung der öffentlichen Leistungen erklärt werden.

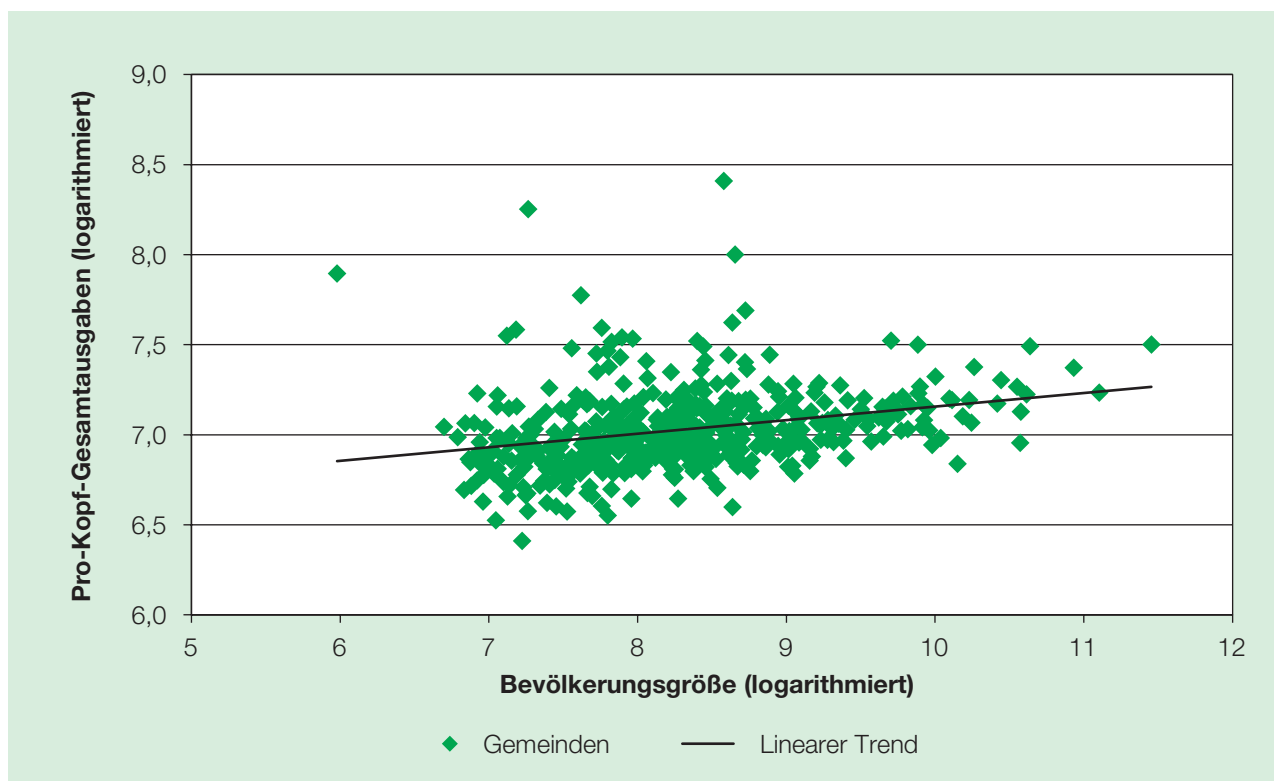
Das Vorliegen solcher Skaleneffekten wird mit Hilfe einer Regressionsanalyse auf Basis der sächsischen Gemeinden untersucht. Dabei wird der Zusammenhang von Pro-Kopf-Ausgaben und Bevölkerungsgröße für verschiedene Ausgabenaggregate der sächsischen Gemeinden ermittelt, wobei der Einfluss anderer Determinanten berücksichtigt wird. Abbildung 4 stellt diesen Zusammenhang am Beispiel der Gesamtausgaben dar.

Es wird deutlich, dass niedrigere Bevölkerungszahlen im Durchschnitt mit leicht geringeren Pro-Kopf-Ausgaben einhergehen (positiver Anstieg des linearen Trends). Dies würde sogar leicht abnehmende Skalenerträge bedeuten. Für den zu erwartenden Bevölkerungsrückgang hieße das, dass kleine Kommunen sogar besser in der Lage wären, ihre Gesamtausgaben an die Bevölkerungszahl anzupassen. Auch für die untersuchten Unterkategorien der Ausgaben zeigt sich, dass die Kosten öffentlicher Leistungserstellung weitgehend proportional an eine Veränderung der Bevölkerungszahl angepasst werden können, weshalb mögliche Kostenremanenzen bei der künftigen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs unberücksichtigt bleiben können [für eine ausführliche Diskussion der Analyse vgl. ECK, STEINBRECHER, THATER (2012a)].

Kanal III: Der Einfluss zentralörtlicher Funktionen

In der gegenwärtigen Situation unterscheidet sich die Pro-Kopf-Verteilung der Finanzmittel im kommunalen Finanzausgleich Sachsens erheblich zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum. Dieser Aufschlag zugunsten des kreisfreien Raumes spiegelt annahmegemäß den

Abbildung 4: Zusammenhang von Gesamtausgaben und Bevölkerungsgröße im kreisangehörigen Raum



Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Darstellung des ifo Instituts.

politischen Willen wider, zentralörtliche Funktionen vornehmlich in den bestehenden Zentren im Freistaat bereitstellen zu lassen.

Für die zukünftige Verteilung der Mittel im KFA ist somit auch entscheidend, wie sich die Nachfrage des kreisangehörigen Raumes nach diesen zentralörtlichen Funktionen entwickeln wird. Es wird davon ausgegangen, dass die Nachfrage der Einwohner einer Gemeinde nach den zentralörtlichen Leistungen im Wesentlichen von der Entfernung zum Agglomerationszentrum (also den Kreisfreien Städten) sowie der Bevölkerungsgröße der Gemeinde abhängt. Dabei wird unterstellt, dass die Gesamtnachfrage einer Gemeinde mit der Entfernung sinkt und mit der Bevölkerungszahl steigt.

Dieser Zusammenhang wird durch eine Distanzfunktion abgebildet, die den Beitrag einzelner Gemeinden an den Kosten der Bereitstellung zentralörtlicher Funktionen in Abhängigkeit von der Entfernung und Bevölkerungsgröße gewichtet. Die mit der Entfernung abnehmende Nutzungsintensität spiegelt sich in einem degressiven Verlauf der Distanzfunktion wider (und wird durch einen Parameter γ modelliert). Bezogen auf die Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen wird dem Einwohner einer Kreisfreien Stadt immer der Wert eins zugewiesen. Einem Einwohner einer entfernten Gemeinde wird abhängig von der Entfernung und dem gewählten γ ein niedrigerer Wert zugewiesen. Jeder Einwohner einer 20 km entfernten Gemeinde erhält bei einem gewählten γ i. H. v. eins ein Wert von rd. 0,05 zugewiesen. Das bedeutet, dass rund 20 Einwohner dieser Gemeinde durchschnittlich so viel von einer zentralörtlichen Leistung nachfragen wie ein Bewohner der Kreisfreien Stadt. Bei höheren oder niedrigeren Werten von γ fällt dieses Verhältnis (Nachfrage Gemeinde/Stadt) für jede gewählte Entfernung entsprechend höher bzw. niedriger aus.

Leider liegen keine detaillierten Daten zu den Herkunftsorten der Nutzer zentralörtlicher Leistungen vor. Folglich lässt sich der Einfluss der Entfernung nicht exakt quantifizieren. Am Beispiel der Einpendler (in die

drei Kreisfreien Städte) zeigt sich aber, dass sich der degressive Verlauf der gewählten Distanzfunktion sehr gut für eine Approximation des Einflusses der Entfernung eignet (für diesen Zusammenhang ermöglicht eine starke Degression mit einem Parameter $\gamma = 2$ eine gute Anpassung an die Pendlerdaten). Da sich die Wahrnehmung der zentralörtlichen Funktionen jedoch nicht uneingeschränkt mit den Pendelentscheidungen vergleichen lässt, wurden unterschiedliche Werte des Parameters γ berücksichtigt. Darüber hinaus wurde untersucht, welche Änderungen sich aus einem beschränkten Wirkungsradius ergeben, also die Nutzungsintensität nicht nur mit der Entfernung abnimmt, sondern auch nach einer bestimmten Distanz komplett auf null sinkt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 2 dargestellt.

Die Tabelle 2 stellt in den linken Ergebnisspalten die prognostizierten Aufschläge in € je Einwohner der Kreisfreien Städte für zentralörtliche Funktionen dar. In den rechten Ergebnisspalten ist die relative Höhe im Vergleich zum Status quo dargestellt. Es zeigt sich, dass die Ergebnisse äußerst robust gegenüber Variationen in diesen Parametern sind. Erwartungsgemäß sinkt der benötigte Aufschlag mit einem geringeren γ bzw. einem größeren Einzugsgebiet. Beides lässt sich durch den Bevölkerungsrückgang im kreisangehörigen Raum erklären, dem eine nahezu unveränderte Bevölkerung des kreisfreien Raumes gegenübersteht. Ein geringeres γ sorgt für eine schwächere Degression und indiziert eine stärkere Nutzung der zentralörtlichen Funktionen durch den kreisangehörigen Raum. Folglich fällt hier der Rückgang der Bevölkerung in diesen Regionen schwerer ins Gewicht. Die Gesamtanspruchnahme von zentralörtlichen Funktionen sinkt dadurch am stärksten. Analog lässt sich für das Einzugsgebiet argumentieren. In allen untersuchten Varianten bewegen sich die Ergebnisse jedoch noch deutlich um den gegenwärtigen Aufschlag (die höchsten Abweichungen vom Status quo liegen bei lediglich 5%). Die Ergebnisse deuten somit auf geringe mögliche, nicht jedoch auf

Tabelle 2: Benötigte Aufschläge für zentralörtliche Funktionen im Jahr 2025

	Aufschläge absolut (in €)			Aufschläge prozentual (Aufschlag 2010 = 100)		
	Wirkungsradius der ZÖ			Wirkungsradius der ZÖ		
	unbegrenzt	100 km	50 km	unbegrenzt	100 km	50 km
$\gamma = 2$	446,56	446,56	446,59	99,9	99,9	99,9
$\gamma = 1$	441,43	441,93	443,73	98,8	98,9	99,3
$\gamma = 0,5$	424,54	426,01	435,02	95,0	95,4	97,4

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

zwingende Anpassungsbedarfe bei den Aufschlägen des kreisfreien Raumes für die Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen hin.

Die Zukunftsfestigkeit des GMG II

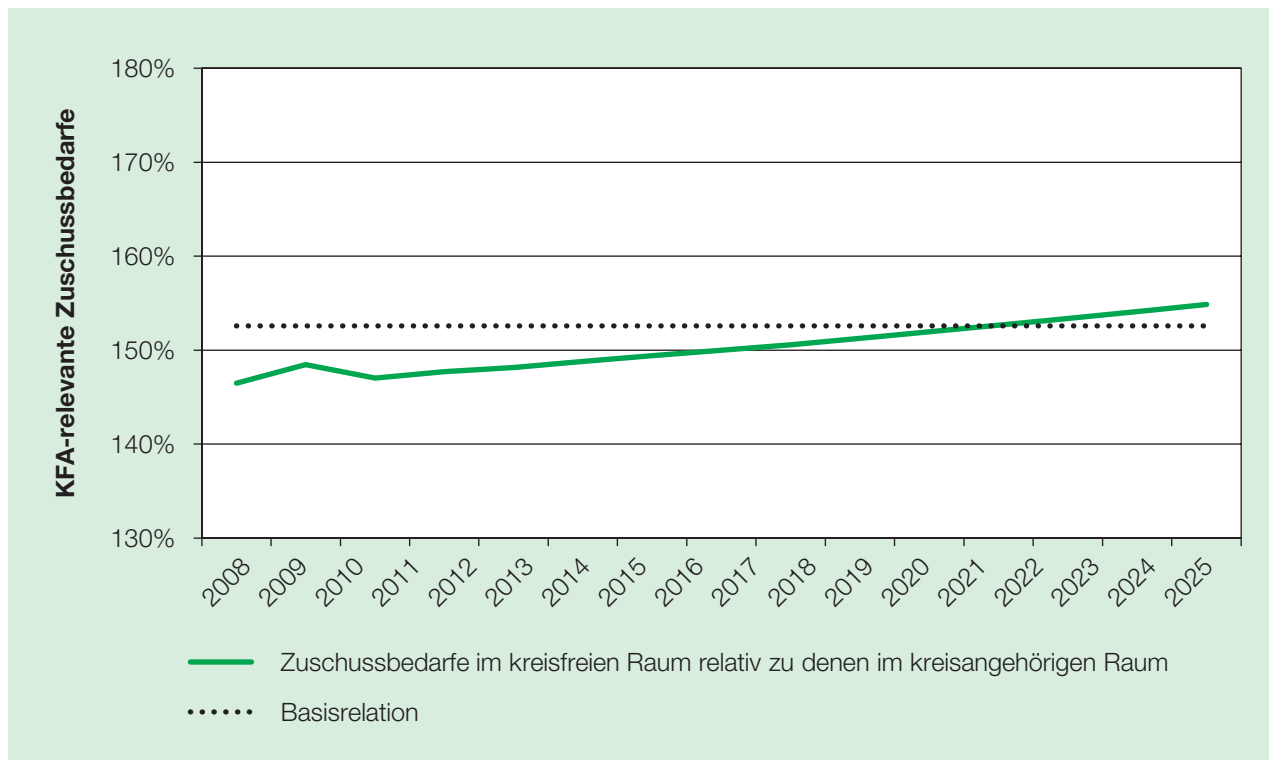
Um die zukünftige Sachgerechtigkeit der Finanzmittelverteilung nach GMG II zu bestimmen, müssen zukünftige Bedarfe mit der zukünftigen Finanzmittelverteilung verglichen werden. Die Bedarfe (Zuschussbedarfe)⁷ werden dabei aus den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben abgeleitet. Es wurde gezeigt, dass Skaleneffekte, die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung sowie die Kosten zur Bereitstellung zentralörtlicher Funktionen nur einen geringen unmittelbaren Einfluss auf die zukünftigen Ausgaben in kreisfreiem und kreisangehörigem Raum haben. Mögliche Anpassungsbedarfe müssten sich daher aus der divergierenden allgemeinen Entwicklung der Relationen von Einnahmen und Ausgaben ableiten.

Zur Ermittlung zukünftiger Zuschussbedarfe wurden, wie oben beschrieben, Einnahmen und Ausgaben im kommunalen Finanzausgleich aus der Einnahmeentwicklung des Freistaates abgeleitet oder mittels Annahmen fortgeschrieben. Aus den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes und den zweckgebundenen Einnahmen des

Verwaltungshaushaltes werden dann, nach den Vorgaben zur Ermittlung der Pro-Kopf-Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich, die Zuschussbedarfe berechnet. Dabei gilt vor allem zu beachten, dass nicht die Einnahmen des jeweiligen Jahres zur Ermittlung der Pro-Kopf-Finanzkraft herangezogen werden, sondern meist Werte aus vergangenen Perioden Anwendung finden.⁸ So werden zum Beispiel für die Berechnung der Pro-Kopf-Finanzkraft des Jahres 2011 die Einwohnerzahlen des Jahres 2008, die Realsteueraufkommen des dritten und vierten Quartals des Jahres 2008 sowie des ersten und zweiten Quartals des Jahres 2009 (nivelliert mit den Hebesätzen des Jahres 2010), die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftsteuern des dritten und vierten Quartals des Jahres 2008 sowie des ersten und zweiten Quartals des Jahres 2009 und die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2011 herangezogen. Divergierende Entwicklungen werden damit sowohl verzögert als auch unterschiedlich berücksichtigt, um den Gebietskörperschaften die Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen zu ermöglichen.

Die Sachgerechtigkeit der Finanzmittelverteilung im GMG II kann durch den Vergleich des Verhältnisses der Zuschussbedarfe in kreisfreiem und kreisangehörigem Raum mit der Finanzkraftrelation (vgl. Abb. 5) beurteilt werden. In der Abbildung ist die Basisrelation der Finanz-

Abbildung 5: Entwicklung der Relation von KFA-relevanten Zuschussbedarfen je Einwohner mit Altersstrukturkostenprofilen von kreisfreiem zu kreisangehörigem Raum



Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

mittelverteilung im GMG II erster Stufe als waagerechte Linie dargestellt. Sie spiegelt die Vorgaben des KFA wider, nach der die Finanzkraft je Einwohner im kreisfreien Raum 152,6 % der des kreisangehörigen Raumes betragen soll. Die durchgezogene Linie zeigt die Entwicklung der Zuschussbedarfsrelation von kreisfreiem zu kreisangehörigem Raum. Bis etwa zum Jahr 2022 liegt diese Linie unterhalb der Basisrelation, wenn auch nicht mehr als 6 Prozentpunkte. Dennoch finden sich die größten Differenzen zu Beginn des Betrachtungszeitraums. In diesem Zeitraum übertrifft die Basisrelation die Zuschussbedarfsrelation am deutlichsten, die Kreisfreien Städte erhalten also mehr Mittel, als durch einen Vergleich der Bedarfe mit dem kreisangehörigen Raum gerechtfertigt scheint. Mittelfristig wird die Finanzmittelverteilung im kommunalen Finanzausgleich der Zuschussbedarfsrelation der Modellrechnung aber gerecht.

Die Ergebnisse zeigen sich relativ robust gegenüber der Variation einzelner Annahmen. Allerdings haben die Annahmen zur Entwicklung der Gewerbesteuer einen größeren Einfluss auf das Ergebnis. Eine regelmäßige Überprüfung der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklungen sowie damit einhergehend der Sachgerechtigkeit der Finanzmittelverteilung im GMG II, wie es auch im SächsFAG vorgesehen ist, scheint zur dauerhaften Aufgabenerfüllung der sächsischen Kommunen auf solider finanzieller Basis deshalb notwendig.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die vorgestellten Ergebnisse nur geringe Anpassungsbedarfe in der Finanzmittelverteilung zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum aufzeigen. In den kommenden Jahren bleiben die Bedarfe der Kreisfreien Städte zunächst hinter ihrer Finanzkraft zurück (bis zum Jahr 2022). Will man die Anpassungsbedarfe nachvollziehen, müssten in diesem Zeitraum (geringfügige) Anpassungen zugunsten des kreisangehörigen Raumes vorgenommen werden. Eine solche Änderung wurde kürzlich auch vom Kabinett des Freistaates Sachsen beschlossen und im Entwurf zum 8. Änderungsgesetz zum Sächsischen Finanzausgleich fixiert [SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN (2012)]. In der Modellrechnung steigen langfristig allerdings die Bedarfe der Kreisfreien Städte, sodass das Verhältnis wieder zu deren Gunsten angepasst werden müsste.

Literatur

- ECK, A.; STEINBRECHER, J. und C. THATER (2012a): Skaleneffekte in der Bereitstellung des kommunalen Angebotes sächsischer Gemeinden, ifo Dresden berichtet 3/2012, S. 12–19.
- ECK, A.; STEINBRECHER, J. und C. THATER (2012b): Aktualisierte Einnahmeprojektion für den Freistaat Sachsen – gute Konjunktur bremst Einnahmerückgang, ifo Dresden berichtet 1/2012, S. 29–31.
- ECK, A.; RAGNITZ, J.; STEINBRECHER, J. und C. THATER (2012): Evaluation der Zukunftsfestigkeit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, erscheint als ifo Dresden Studie, voraussichtlich Q4/2012.
- SEITZ, H. (2006): Berechnung und Projektion von altersabhängigen Ausgaben auf der kommunalen Ebene, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, TU Dresden, 2012.
- SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN (SMF) (Hrsg.) (2012): Kabinett beschließt Gesetz zum kommunalen Finanzausgleich, Pressemitteilung vom 10.07.2012, Dresden.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2011): 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose, Kamenz.

- ¹ Eine Veröffentlichung der vollständigen Untersuchung in der Reihe „ifo Dresden Studien“ ist für das 4. Quartal 2012 geplant [vgl. Eck et al. (2012)].
- ² Die dem Land zustehenden Anteile an den Gemeinschaftsteuern, die Landessteuern sowie den Bundesergänzungszuweisungen nach dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern § 11 (2)–(3a) abzüglich folgender Posten: Ehemalige IfG-SoBEZ, Weiterleitungsbetrag aus SoBEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit sowie zusätzliche Umsatzsteuereinnahmen des Landes aufgrund Artikel 2 des Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen.
- ³ Die Methodik wird in diesem Heft im Artikel „Langfristige Entwicklung der Landeseinnahmen des Freistaates Sachsen“ beschrieben. Die Ergebnisse beruhen noch auf dem Stand des Jahres 2011 [vgl. Eck et al. (2012b)].
- ⁴ Zuzüglich einer Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse aus dem kommunalen Vorsorgefonds von 120,7 Mill. €.
- ⁵ Die Verteilung der Mittel innerhalb des kreisangehörigen Raums nach GMG II zweiter Stufe sowie die anschließende Verteilung der Zuweisungen auf die einzelnen Gebietskörperschaften sind an dieser Stelle irrelevant. Auf eine nähere Beschreibung dieser Mechanismen wird daher verzichtet.
- ⁶ Die Altersstrukturkostenprofile unterscheiden sich geringfügig nach kreisangehörigen Gemeinden und Kreisfreien Städten, da in die Berechnung die jeweiligen Ausgaben von kreisangehörigen Gemeinden und Kreisfreien Städten des Jahres 2009 eingeflossen sind.
- ⁷ Die Bedarfe werden durch die „Zuschussbedarfe II“ dargestellt. Diese bilden aus Einnahmen und Ausgaben eine Bedarfskennzahl, die angibt, wie hoch die allgemeinen Deckungsmittel (also Steuern und Zuweisungen) sein müssten, um alle Ausgaben zu decken, die nicht durch zweckgebundene Mittel bestritten werden. Da der kommunale Finanzausgleich gerade auf diese Deckung abzielt, ist der Zuschussbedarf II die relevante Vergleichsgröße für die Finanzkraftrelation im GMG II.
- ⁸ Es können später nur Zuweisungen und Bedarfe verglichen werden, die auf Basis vergleichbarer Werte aus denselben Perioden ermittelt wurden. Die Zuschussbedarfe müssen daher nach den Vorgaben zur Berechnung der Pro-Kopf-Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich berechnet werden. Andernfalls könnten Anpassungsbedarfe identifiziert werden, die eigentlich gar nicht bestehen.