Steinbeis Forschungszentrum
Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen

KOMMUNALER FINANZAUSGLEICH IM FREISTAAT SACHSEN AB 2021

Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

Greifswald, August 2020

Steinbeis Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen
Friedrich-Ludwig-Jahn-Str. 17a | 17487 Greifswald
Tel +49 3834 86-4524 | Fax +49 3834 86-4481
Mail SU1992@stw.de

Bearbeiter:
Prof. Dr. Daniel Schiller (Projektleitung)
Dr. Alexander Cordes
Frauke Richter, M. A.

Inhaltsverzeichnis

	Abbildungsverzeichnis	IV
	Tabellenverzeichnis	VI
	Verzeichnis der Tabellen im Anhang	VIII
	Abkürzungsverzeichnis	IX
1	Einleitung	1
1.1	Gutachtenauftrag	1
1.2	Datenaufbereitung und methodisches Vorgehen	4
2	Bestandsaufnahme der kommunalen Haushaltssituation im Freistaat Sachsen	15
2.1	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit	15
2.2	Allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten	21
2.3	Zwischenfazit	28
3	Basisfinanzierung für kreisangehörige Gemeinden	29
3.1	Bewertung der pauschalen Zuweisungen in den Jahren 2018 bis 2020	29
3.2	Umsetzungsvorschlag für einen Ausgleich besonderer Finanzschwäche	32
4	Haupt- und Nebenansatz	36
4.1	Vorbemerkung	36
4.2	Prüfung eines Ansatzes für frühkindliche Bildung	36
4.2.1	Überprüfung der Sachgerechtigkeit	36
4.2.2	Ausgestaltung	41
4.3	Überprüfung des Hauptansatzes	44
4.3.1	Theoretische Voraussetzungen	44
4.3.2	Empirische Betrachtung	48
	4.3.2.1 Technische Ermittlung von Hauptansatzfaktoren	48
	4.3.2.2 Qualifizierung der Hauptansatzstaffel durch zentralörtliche Aufgaben	52
	4.3.2.3 Hauptansatz für kreisfreie Städte	53
4.4	Überprüfung des Schülernebenansatzes	55
4.5	Berechnung der Vervielfältiger im Bildungsansatz	56
4.5.1	Zur Funktion der Vervielfältiger	56
4.5.2	Vervielfältiger im Nebenansatz für frühkindliche Bildung	56
4.5.3	Vervielfältiger im Schülernebenansatz	58
4.6	Modellrechnungen	59
4.6.1	Kreisangehörige Gemeinden	59
4.6.2	Kreisfreie Städte	61
5	Spezifische Ansätze für kreisangehörige Gemeinden	62
5.1	Zentralörtlichkeit	62
5.1.1	Konzeptionelle Überlegungen	63

5.1.1.1	Einwohnergewichtung und Zentralitätsansatz im Vergleich	63
5.1.1.2	Indikatoren für die Bedarfsmessung zentraler Orte	65
5.1.1.3	Zentralitätsansätze in anderen Bundesländern	65
5.1.1.4	Anforderungen an das System der zentralen Orte	66
5.1.2	Das zentralörtliche System im Freistaat Sachsen	67
5.1.2.1	Die Ober- und Mittelzentren	69
5.1.2.2	Die Grundzentren	71
5.1.3	Einfluss des zentralörtlichen Systems auf die Zuschussbedarfe	73
5.1.3.1	Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben	73
5.1.3.2	Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben	76
5.1.3.3	Versorgungsfunktion der Zentren für die Mittel- und Nahbereiche	80
5.1.4	Zwischenfazit	88
5.2	Fläche	90
5.2.1	Relevanz von Flächenansätzen und Indikatoren	90
5.2.2	Flächenansätze in anderen Ländern	94
5.2.3	Deskriptive Betrachtung eines möglichen Einflusses der Fläche auf die kommunalen Haushalte	96
5.2.3.1	Variation der Mittelwerte	96
5.2.3.2	Weitere flächenrelevante Indikatoren	99
5.2.4	Empirische Ergebnisse der Regressionsanalysen	102
5.2.4.1	Landkreise und Kreisgebiete	102
5.2.4.2	Kreisangehörige Gemeinden	104
5.2.4.3	Flächenreagible Aufgaben	106
5.2.5	Wechselwirkungen mit bestehenden flächenbezogenen Ausgleichen	109
5.2.5.1	Straßen	109
5.2.5.2	Gewässer 2. Ordnung	111
5.2.6	Diskussion und Fazit zum Flächenansatz	114
5.3	Demographie	116
5.3.1	Forschungsstand zu demographischer Entwicklung und kommunalen Finanzbedarfen	116
5.3.2	Demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen	120
5.3.3	Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Zuschussbedarfe	125
5.3.4	Schlussfolgerungen zu einem Bedarfsansatz für Bevölkerungsrückgang	132
6	Hartz-IV-Sonderlastenausgleich	134
6.1	Vorbemerkung	134
6.2	Überprüfung der Sachgerechtigkeit der aktuellen Ausgestaltung	136
6.2.1	Status quo und Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit	136
6.2.2	Zuschussbedarfe und Bedarfsträger	138
6.3	Prognose der Bedarfsgemeinschaften	145
6.3.1	Prognose	145
6.3.2	Fiskalische Implikationen	150
6.3.3	Konsequenzen aus der Prognose	151
6.4	Neujustierung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs	152
6.5	Modellrechnungen	155

7	Nebenansätze für die Landkreise	157
7.1	Prüfung der bisherigen Nebenansätze für drei Landkreise	157
7.2	Soziallastenansatz auf Ebene der Landkreise	165
7.3	Demographieansatz auf Ebene der Landkreise	168
7.4	Implikationen der Reformvorschläge für die Landkreise	170
8	Anpassungen im Gleichmäßigkeitsgrundsatz II	174
8.1	Wanderungsbewegungen zwischen den Räumen	174
8.2	Demographiefaktor im Gleichmäßigkeitsgrundsatz II	177
8.3	Implikationen der Reformvorschläge für den Gleichmäßigkeitsgrundsatz II	187
9	Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	189
9.1	Basisfinanzierung für kreisangehörige Gemeinden	190
9.2	Hauptansatz und Bildungsansatz für kreisangehörige Gemeinden	191
9.3	Hartz-IV-Sonderlastenausgleich	195
9.4	Nebenansätze für die Landkreise	196
9.5	Gleichmäßigkeitsgrundsatz II	198
	Literatur	201
	Anhang	207

Abbildungsverzeichnis

Abb. 3.1	Auswirkungen der pauschalen Zuweisung auf Finanzkraft-Reihenfolge im FAG 2020	31
Abb. 3.2	Wirkung eines Ausgleichs für besondere Finanzschwäche für einen Schwellenwert von 87,5 Prozent	34
Abb. 3.3	Wirkung eines Ausgleichs für besondere Finanzschwäche für einen Schwellenwert von 89,0 Prozent	35
Abb. 4.1	Verteilung der Bevölkerungsanteile unter 6-Jähriger (Histogramm)	38
Abb. 4.2	Regionale Verteilung der Kinder unter 6 Jahren	38
Abb. 4.3	Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen im Kita-Bereich	39
Abb. 4.4	Verlauf der Hauptansatzstaffeln im FAG 2020 und Vorschlag für FAG 2021	50
Abb. 4.5	Vorschlag zur Hauptansatzstaffel und Streuung der effektiven Zuschussbedarfe	51
Abb. 4.6	Anteil zentralörtlicher Aufgaben nach Größenklassen	53
Abb. 5.1	Zentrale Orte nach Raumkategorien	68
Abb. 5.2	Ober- und Mittelzentren mit Mittelbereichen	70
Abb. 5.3	Grundzentren und Nahbereiche	72
Abb. 5.4	Einwohnerzahl und Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben nach zentralörtlicher Einstufung	77
Abb. 5.5	Einwohnerzahl und Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben nach zentralörtlicher Einstufung	79
Abb. 5.6	Zusammenhang zwischen eigenen Einwohnern und Zuschussbedarfen der Mittelzentren für zentralörtliche Aufgaben	81
Abb. 5.7	Zusammenhang zwischen eigenen Einwohnern inkl. Einwohnern des Mittelbereichs und Zuschussbedarfen der Mittelzentren für zentralörtliche Aufgaben	82
Abb. 5.8	Anteile der Mittelbereiche an den zu versorgenden Einwohnern der Mittelzentren nach Raumtyp	83
Abb. 5.9	Zusammenhang zwischen eigenen Einwohnern inkl. Einwohnern der Nahbereiche und Zuschussbedarfen der Grundzentren für zentralörtliche Aufgaben	84
Abb. 5.10	Anteile der Nahbereiche an den zu versorgenden Einwohnern der Grundzentren nach Raumtyp	85
Abb. 5.11	Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Mittelzentren und ihren Mittelbereichen	88
Abb. 5.12	Flächengröße und Anzahl der Ortsteile	93
Abb. 5.13	Bevölkerungsdichte auf Kreisebene (Durchschnitt 2015-17)	98
Abb. 5.14	Bevölkerungsdichte auf Gemeindeebene (Durchschnitt 2015-17)	99
Abb. 5.15	Einwohner je Siedlungsfläche auf Gemeindeebene (Durchschnitt 2015-17)	101
Abb. 5.16	Einwohner je Ortsteil	102
Abb. 5.17	Straßenlastenausgleich der Landkreise (Mittelwert 2015-18)	110
Abb. 5.18	Straßenlastenausgleich 2015-18 für die kreisangehörigen Gemeinden	111
Abb. 5.19	Pauschale Finanzhilfe für Gewässer 2. Ordnung	113
Abb. 5.20	Bevölkerungsentwicklung im kreisangehörigen Raum von 2005 bis 2018	121
Abb. 5.21	Bevölkerungsentwicklung in verschiedenen Gemeindetypen von 2011 bis 2018	122

Abb. 5.22	Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen von 2011 bis 2018	123
Abb. 5.23	Streuung der Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen von 2006 bis 2018	124
Abb. 6.1	Finanzierungsbeteiligungen an den kommunalen Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Freistaat Sachsen	135
Abb. 6.2	Bedarfsgemeinschaften und Zuschussbedarfe im SGB II insgesamt (abzüglich Leistungen) sowie im Bereich Leistungen für Unterkunft und Heizung	142
Abb. 6.3	Bedarfsgemeinschaften und Zuschussbedarfe im SGB II (vor Leistungen)	143
Abb. 6.4	Bedarfsgemeinschaften und Leistungen des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs	144
Abb. 6.5	Entwicklung der Arbeitslosenquote im Freistaat Sachsen, den Landkreisen und kreisfreien Städten 2010 bis 2017	146
Abb. 6.6	Anteil der erwerbslosen Leistungsberechtigten innerhalb der registrierten Arbeitslosen in den Landkreisen und kreisfreien Städten, 2010 bis 2018 (in Prozent)	147
Abb. 6.7	Zuschussbedarfe im Produkt 312, Bedarfsgemeinschaften und Zahl der Personen in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten	154
Abb. 7.1	Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe für Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	167
Abb. 7.2	Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen 2011 bis 2018, Kreisebene	168
Abb. 7.3	Zusammenhang zwischen Höhergewichtung der Einwohner im FAG 2020 und Veränderung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen im Reformmodell in Prozent	172
Abb. 8.1	Wanderungssaldo der kreisfreien Städte im Freistaat Sachsen insgesamt	176
Abb. 8.2	Wanderungssaldo der einzelnen kreisfreien Städte mit dem kreisangehörigen Raum	176
Abb. 8.3	Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten und im kreisangehörigen Raum	178
Abb. 8.4	Altersstruktur in den kreisfreien Städten und im kreisangehörigen Raum	178
Abb. 8.5	Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner – obere Variante	183
Abb. 8.6	Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner – untere Variante	183
Abb. 8.7	Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner der Tageseinrichtungen für Kinder	185
Abb. 8.8	Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner der Verkehrsflächen und -anlagen	185
Abb. 8.9	Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner der Gymnasien und Kollegs	185
Abb. 8.10	Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner durch Veränderung der Altersstruktur	186
Abb. 8.11	Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner durch Veränderung der Einwohnerzahl	186

Tabellenverzeichnis

Tab. 1.1	Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel in diesem Gutachten	6
Tab. 1.2	Zusammenfassung der Produkte zu Produktgruppen	7
Tab. 1.3	Abgrenzung zentralörtlicher Aufgaben in der doppischen Systematik der Produkte	9
Tab. 2.1	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach kommunalen Gruppen	17
Tab. 2.2	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach Größenklassen	19
Tab. 2.3	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach zentralörtlichen Einstufungen	20
Tab. 2.4	Allgemeine Deckungsmittel nach kommunalen Gruppen	22
Tab. 2.5	Allgemeine Deckungsmittel nach Größenklassen	26
Tab. 2.6	Allgemeine Deckungsmittel nach zentralörtlichen Einstufungen	27
Tab. 3.1	Allgemeine Deckungsmittel inklusive fiktiver pauschaler Zuweisung	29
Tab. 4.1	Kinder unter 6 Jahren sowie Ausgaben und Zuschussbedarfe in der frühkindlichen Bildung (2015 bis 2017) nach Größenklassen	37
Tab. 4.2	Korrelationsanalyse der Ausgaben und Zuschussbedarfe in der frühkindlichen Bildung (2015 bis 2017)	40
Tab. 4.3	Ermittlung der Multiplikatoren im Ansatz für frühkindliche Bildung	42
Tab. 4.4	Landesdurchschnittliche Besuchs- und Betreuungsquoten (01.03.2018)	43
Tab. 4.5	Multiplikation von Gewichtungsfaktoren und Besuchsquoten im Ansatz für frühkindliche Bildung	43
Tab. 4.6	Ableitung der Hauptansatzfaktoren für kreisangehörige Gemeinden	49
Tab. 4.7	Fiskalische Indikatoren nach Größenklassen im Zeitvergleich	52
Tab. 4.8	Ableitung der Hauptansatzfaktoren für kreisfreie Städte	54
Tab. 4.9	Ableitung der Multiplikatoren für einzelne Schularten	55
Tab. 4.10	Ermittlung des Vervielfältigers für frühkindliche Bildung	57
Tab. 4.11	Ableitung der Vervielfältiger und Veränderung gegenüber bestehendem FAG	58
Tab. 4.12	Modellrechnung für kreisangehörige Gemeinden (FAG 2020)	60
Tab. 4.13	Modellrechnung für die kreisfreien Städte (FAG 2020)	61
Tab. 5.1	Zentrale Orte nach Größenklassen	67
Tab. 5.2	Einfluss zentralörtlicher Einstufungen auf die Zuschussbedarfe insgesamt	74
Tab. 5.3	Einwohnergewichteter Einfluss zentralörtlicher Einstufungen auf die Zuschussbedarfe insgesamt in Gemeinden ab 3.000 Einwohnern	75
Tab. 5.4	Einfluss zentralörtlicher Einstufungen auf die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben	78
Tab. 5.5	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach zentralörtlicher Einstufung	80
Tab. 5.6	Einfluss der Einwohner im Verflechtungsbereich auf die Zuschussbedarfe	86
Tab. 5.7	Zuschussbedarfe nach Größe des Verflechtungsbereichs und Raumtyp	87
Tab. 5.8	Deskriptive Werte für Fläche und Bevölkerungsdichte	97
Tab. 5.9	Deskriptive Werte für die Einwohner je Siedlungsfläche und Ortsteile	100
Tab. 5.10	Zuschussbedarfe für die Flächenindikatoren der Kreisgebiete	103
Tab. 5.11	Zuschussbedarfe für die Flächenindikatoren der Landkreise	103

Tab. 5.12	Zuschussbedarfe für die Flächenindikatoren der kreisangehörigen Gemeinden, Teil 1	105
Tab. 5.13	Zuschussbedarfe für die Flächenindikatoren der kreisangehörigen Gemeinden, Teil 2	105
Tab. 5.14	Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Zuschussbedarfe je Einwohner in ausgewählten kommunalen Aufgaben	107
Tab. 5.15	Einfluss der Einwohner je Siedlungsfläche auf die Zuschussbedarfe je Einwohner in den kommunalen Aufgaben	108
Tab. 5.16	Gemeinden mit der höchsten pauschalen Finanzhilfe für Gewässer 2. Ordnung	112
Tab. 5.17	Gemeinden mit den höchsten Finanzhilfen für Gewässer je Einwohner	113
Tab. 5.18	Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner	126
Tab. 5.19	Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf bereinigte Zuschussbedarfe je Einwohner	127
Tab. 5.20	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach demographischer Entwicklung	130
Tab. 5.21	Allgemeine Deckungsmittel nach demographischer Entwicklung	131
Tab. 6.1	Zuschussbedarfe, Landesmittel sowie Empfängerzahlen im Bereich SGB II in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten 2015 bis 2017	139
Tab. 6.2	Korrelationskoeffizienten zwischen Bedarfsindikatoren und Zuschussbedarfen im SGB II	141
Tab. 6.3	Prognose der Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten für das Jahr 2030	149
Tab. 6.4	Prognose der Zahl der Bedarfsgemeinschaften in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten für das Jahr 2030	150
Tab. 6.5	Prognose der fiktiven Festsetzung Hartz IV in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten für das Jahr 2030	151
Tab. 6.6	Zuschussbedarfe im Produkt 312, Bedarfsgemeinschaften und Zahl der Personen in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten	153
Tab. 6.7	Fiktive Verteilungsergebnisse einer Umstellung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs auf Basis der Ausgleichsmasse 2020	156
Tab. 7.1	Zuschussbedarfe für Soziale Hilfen (ohne SGB II)	160
Tab. 7.2	Zuschussbedarfe für Soziale Hilfen (ohne SGB II und Hilfen für Asylbewerber)	161
Tab. 7.3	Hauptansatz der kreisangehörigen Gemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl	163
Tab. 7.4	Gesamtansatz der kreisangehörigen Gemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl	164
Tab. 7.5	Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner für die Kreisgebiete	169
Tab. 7.6	Veränderung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen nach Landkreisen	171
Tab. 7.7	Modellrechnung für die Landkreise mit Beibehaltung der Nebenansätze (FAG 2020)	173
Tab. 7.8	Modellrechnung für die Landkreise mit Abschaffung der Nebenansätze (FAG 2020)	173
Tab. 8.1	Aufgabenbezogene Altersstrukturkostenprofile	181
Tab. 8.2	Prognose der Bevölkerungszahl und des Altersaufbaus der sächsischen Bevölkerung	182

Verzeichnis der Tabellen im Anhang

Tab. A 1	Pflichtigkeit der doppischen Produkte	207
Tab. A 2	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden	210
Tab. A 3	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe der Landkreise	211
Tab. A 4	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden	212
Tab. A 5	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach differenzierter zentralörtlicher Einstufung	213
Tab. A 6	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach Raumtyp	214
Tab. A 7	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach Raumtyp und zentralörtlicher Einstufung	215
Tab. A 8	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe der größten kreisangehörigen Gemeinden	216
Tab. A 9	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte	217
Tab. A 10	Allgemeine Deckungsmittel der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden	218
Tab. A 11	Allgemeine Deckungsmittel der Landkreise	219
Tab. A 12	Allgemeine Deckungsmittel der kreisangehörigen Gemeinden	220
Tab. A 13	Allgemeine Deckungsmittel nach differenzierter zentralörtlicher Einstufung	221
Tab. A 14	Allgemeine Deckungsmittel nach Raumtyp	222
Tab. A 15	Allgemeine Deckungsmittel nach Raumtyp und zentralörtlicher Einstufung	223
Tab. A 16	Allgemeine Deckungsmittel der größten kreisangehörigen Gemeinden	224
Tab. A 17	Allgemeine Deckungsmittel der kreisfreien Städte	225
Tab. A 18	Einwohnergewichteter Einfluss zentralörtlicher Einstufungen auf die Zuschussbedarfe unter Berücksichtigung der allgemeinen Deckungsmittel	226
Tab. A 19	Ausgangswerte fortgeschriebener Prognoseparameter	227

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
abs.	absolut
ADM	Allgemeine Deckungsmittel
ArcGIS	Geoinformationssoftware des Softwareherstellers ESRI Inc.
BauGB	Baugesetzbuch
BB	Brandenburg
BbgFAG	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BG	Bedarfsgemeinschaften
BQ	Betreuungsquote
C	Chemnitz
DD	Dresden
einschl.	einschließlich
Einw.	Einwohner
ERZ	Erzgebirge
FAB e. v.	Familienarbeit und Beratung e. V.
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG BW	Finanzausgleichsgesetz Baden-Württemberg
FAG ST	Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt
FS	Förderschule
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
GMG	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
GuV	Gewinn und Verlust
HA	Hauptansatzstaffel
inkl.	inklusive
insg.	insgesamt
KdU	Kosten der Unterkunft
Kiga	Kindergarten

Kita	Tageseinrichtungen für Kinder
Koeff.	Koeffizient
krsfr.	kreisfrei
KTP	Kindertagespflege
L	Leipzig
LEP	Landesentwicklungsplan
LFAG RP	Landesfinanzausgleichsgesetz Rheinland-Pfalz
LfULG	Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie
LK	Landkreis
LVG	Landesverfassungsgericht
MaßstG	Maßstäbegesetz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
NIW	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
PG	Produktgruppe
ROG	Raumordnungsgesetz
SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
SaechsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsGewUUGS	Sächsisches Gewässerunterhaltungsunterstützungsgesetz
SächsGVBl	Haushaltsbegleitgesetz 2019/2020
SächsKitaG	Gesetz über Kindertageseinrichtungen
SächsKomSozVG	Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen
SächsKRG	Sächsisches Kulturraumgesetz
SächsWG	Sächsischen Wassergesetz
SFZ-RIK	Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen, Greifswald
SGB (II, VII, VIII, XII)	Sozialgesetzbuch (Zweites, Siebtes, Achtes, Zwölftes Buch)
sign.	Signifikanzniveau
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

ST	Sachsen-Anhalt
Std.abw.	Standardabweichung
Tab.	Tabelle
TDO	Landkreis Nordsachen (Torgau, Delitzsch, Oschatz)
TE	Tageseinrichtungen
TH	Thüringen
Tsd.	Tausend
USt.	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
VGH	Verwaltungsgericht
WGEW	Wohngeldentlastungsweitergabe
ZSB	Zuschussbedarfe

1 Einleitung

1.1 Gutachtenauftrag

Das Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen in Greifswald (SFZ-RIK) wurde im April 2019 vom Sächsischen Staatsministerium der Finanzen (SMF) beauftragt, ein Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen ab dem Jahr 2021 zu erstellen. Ziel des Gutachtens ist es zu prüfen, in welchem Umfang das derzeitige System den ökonomischen und demografischen Veränderungen gerecht wird und welche Anpassungen angezeigt sind, damit das System des Sächsischen Finanzausgleichs auch im kommenden Jahrzehnt zu einer sachgerechten Finanzausstattung aller Kommunen beiträgt. In der Leistungsbeschreibung wird formuliert, dass der kommunale Finanzausgleich im Freistaat Sachsen sich auch zukünftig durch eine hohe Regelbindung auszeichnen, eine ausgewogene Entwicklung der Räume fördern und eine hohe Transparenz aufweisen soll. Im Rahmen der Begutachtung geht es ausschließlich um horizontale Aspekte der Verteilung der Finanzausgleichsmasse und des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs. Die Beibehaltung einer einnahmeorientierten Bemessung der Finanzausgleichsmasse im Rahmen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes I (GMG I) steht dabei außer Frage. Aus gutachterlicher Sicht ist hierzu anzumerken, dass sich der GMG I als regelgebundenes System im Freistaat Sachsen bewährt hat. Er stellt ein transparentes und befriedendes Element des Gesamtsystems dar. Ebenso war eine Voraussetzung der Begutachtung, dass sich die Vorschläge für Anpassungen innerhalb des bestehenden Modells der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen anhand von drei Säulen (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) umsetzen lassen.

Ein finanzwissenschaftliches Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen wurde durch das SMF letztmalig im Jahr 2016 beauftragt (Schiller und Cordes 2016). Damals wurde eine thematisch begrenzte Fragestellung bearbeitet, die sich vor allem auf Anpassungsbedarfe im Gleichmäßigkeitsgrundsatz II (GMG II) aufgrund demographischer Entwicklungen bezog und Teilaspekte einer möglichen Berücksichtigung von Zentralörtlichkeit sowie Anpassungsbedarfe im Hartz-IV-Sonderlastenausgleich behandelte. Auf Basis des damaligen Gutachtens wurde im GMG II eine Anpassung des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselmasse zugunsten des kreisangehörigen Raumes vorgenommen. Darüber hinaus wurde in der Zwischenzeit unabhängig vom letzten Gutachten auf die sich verschlechternde Haushaltslage in kleinen Gemeinden reagiert. Dazu wurde im Jahr 2018 das „Gesetz über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018 bis 2020“ erlassen. Auf Basis dieses Gesetzes werden 30 Millionen Euro zusätzlich zu den Leistungen im Rahmen des Finanzausgleichs an die kreisangehörigen Gemeinden ausgereicht. Dabei erhält jede kreisangehörige Gemeinde pauschale Zuweisungen in Höhe von 70 Euro je Einwohner für die ersten 1.000 Einwohner der Gemeinde.

Der aktuelle Gutachtenauftrag ist umfangreicher als vor vier Jahren. Damals diskutierte Aspekte wurden aufgegriffen und um weitere Fragestellungen ergänzt. Folgende Themen waren zu bearbeiten:

- Prüfung des bestehenden Instruments zur Basisfinanzierung für kreisangehörige Gemeinden und Weiterentwicklung zu einem dauerhaften Bestandteil des Finanzausgleichssystems
- Überprüfung des Schülernebenansatzes und mögliche Weiterentwicklung zu einem Bildungsansatz durch Ergänzung um einen Ansatz für frühkindliche Bildung
- Überprüfung der Sachgerechtigkeit und Aktualisierung der Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte
- Prüfung weiterer Nebenansätze für kreisangehörige Gemeinden (Zentralörtlichkeit, Fläche, Demographie)
- Umstellung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs auf gegenwartsbezogene Werte und Einschätzung der zukünftigen Entwicklung hinsichtlich Empfängerzahlen und Zuweisungsvolumen
- Prüfung von Nebenansätzen für die Landkreise (bestehende Nebenansätze, Soziallasten, Demographie) und Auswirkungen der Reformvorschläge auf die Landkreise
- Diskussion von Anpassungsnotwendigkeiten im GMG II aufgrund demographischer Entwicklungen und Ableitung von Implikationen der Reformvorschläge für den GMG II

Die Untersuchungen beziehen die sozioökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen im Freistaat Sachsen ein und erfolgen unter Berücksichtigung der spezifischen Ausgestaltung des im Grundsatz bewährten Finanzausgleichssystems. Dabei werden auch Impulse aus anderen Bundesländern einbezogen und auf ihre Passfähigkeit mit den Strukturen in Sachsen geprüft.

Im Anschluss an diese Einleitung wird in Kapitel 1.2 das methodische Vorgehen insbesondere bei der Aufbereitung der Daten zu den kommunalen Haushalten erläutert. Dabei ist zu erwähnen, dass sich dieses Gutachten mit den Daten der Rechnungsstatistik für die Jahre 2015 bis 2017 erstmals auf doppische Produkte und Konten bezieht. Dadurch werden Ungenauigkeiten bei der Umsetzung doppisch buchender Kommunen in die kamerale Logik vermieden. Gleichzeitig geht bei einer nach Aufgaben differenzierenden Analyse jedoch die Vergleichbarkeit mit Ergebnissen früherer Gutachten verloren.

In Kapitel 2 wird im Rahmen der Bestandsaufnahme die kommunale Haushaltssituation im Freistaat Sachsen dargestellt. Dabei werden die Zuschussbedarfe nach Aufgaben differenziert und die allgemeinen Deckungsmittel anhand ihrer verschiedenen Bestandteile aufgeschlüsselt. Aus dem Vergleich von Zuschussbedarfen und allgemeinen Deckungsmitteln werden Deckungsquoten berechnet. Die Bestandsaufnahme erfolgt für die einzelnen kommunalen Gruppen sowie bei den kreisangehörigen Gemeinden differenziert nach Größenklassen und zentralörtlichen Einstufungen. Spezifische sozioökonomische und demographische Analysen, die für die Prüfung einzelner Bedarfsfaktoren notwendig sind, erfolgen in den jeweiligen inhaltlichen Kapiteln.

Im dritten Kapitel wird zunächst die 2018 eingeführte Basisfinanzierung von 70 Euro für die ersten 1.000 Einwohner einer kreisangehörigen Gemeinde auf ihre Wirkungen überprüft und hinsichtlich ihrer Eignung als dauerhafter Bestandteil des Finanzausgleichssystems bewertet. Davon ausgehend

werden verschiedene Modelle für die Basisfinanzierung finanzschwacher Gemeinden diskutiert und ein Vorschlag zur Basisfinanzierung für kreisangehörige Gemeinden im Freistaat Sachsen erarbeitet.

Das vierte Kapitel widmet sich der bestehenden Systematik von Haupt- und Nebenansatz für kreisangehörige Gemeinden. Zunächst wird eine Erweiterung des bestehenden Systems um einen Ansatz für frühkindliche Bildung diskutiert und ein entsprechender Vorschlag für die Ausgestaltung entwickelt. Daraufhin werden die theoretische Basis und die empirische Belastbarkeit des bestehenden Hauptansatzes überprüft sowie ein Vorschlag für die Anpassung des Staffelverlaufs gemacht. Für die Entwicklung eines Gesamtvorschlags zum Haupt- und Nebenansatz werden der bestehende Schülernebenansatz überprüft und aktualisiert sowie die Vervielfältiger für einen neuen Bildungsansatz berechnet. Abschließend werden die Ergebnisse von Modellrechnungen für den Reformvorschlag vorgestellt.

Weitere Nebenansätze für kreisangehörige Gemeinden werden in Kapitel 5 überprüft. Zunächst erfolgt eine Diskussion der Vor- und Nachteile einer Nutzung von Merkmalen der Zentralörtlichkeit von Gemeinden in Ergänzung des Hauptansatzes oder als vollständiger Ersatz. Ausgewählte Indikatoren der Zentralörtlichkeit werden einer empirischen Überprüfung unterzogen. Daraufhin wird geprüft, ob flächenbezogene Faktoren einen nachweisbaren Einfluss auf die kommunalen Finanzbedarfe besitzen. Schließlich erfolgt eine Diskussion von Zusammenhängen zwischen demographischer Entwicklung und kommunalen Finanzbedarfen einschließlich einer Prüfung der Effekte für die kreisangehörigen Gemeinden.

Im sechsten Kapitel steht der Hartz-IV-Sonderlastenausgleich im Mittelpunkt. Dazu wird das bisherige System überprüft. Dieses orientiert sich nach wie vor an einem Ausgleich der Be- und Entlastungen, die sich durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2005 ergeben haben. Daraufhin werden gegenwartsbezogene Indikatoren auf ihre Erklärungskraft hin überprüft. Für die Bewertung zukünftiger Entwicklungen wird außerdem eine Prognose der Zahl der Bedarfsgemeinschaften erstellt. Ausgehend von diesen Untersuchungen wird ein Umsetzungsvorschlag für die Neujustierung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs erarbeitet und mit einer Modellrechnung unterlegt.

Das siebte Kapitel widmet sich den Kriterien für die Verteilung der Schlüsselmasse für die Landkreise. Dazu werden zunächst die bestehenden Nebenansätze für drei Landkreise auf den Prüfstand gestellt. Ausgehend davon wird die Notwendigkeit eines Soziallastenansatzes innerhalb der Säule der Landkreise diskutiert. Der Einfluss demographischer Entwicklungen wird entsprechend des Vorgehens bei den kreisangehörigen Gemeinden auch für die Landkreise überprüft. Schließlich wird diskutiert, welche Implikationen sich aus den Reformvorschläge für die kreisangehörigen Gemeinden für die Landkreise ergeben und ob sich daraus die Notwendigkeit für Anpassungen ergibt.

Die abschließenden Analysen widmen sich möglichen Anpassungen im GMG II. Dabei liegt das Augenmerk zunächst auf den demographischen Veränderungen zwischen den Räumen. Einerseits werden die Wanderungsbewegungen zwischen kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten dargestellt und bewertet. Andererseits erfolgt auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnung eine Modellierung der Auswirkungen von Veränderungen in der Altersstruktur und der Einwohnerzahl zwischen den

Räumen auf die Finanzbedarfe. Schließlich werden Implikationen der Reformvorschläge für den GMG II diskutiert und Anpassungen vorgeschlagen.

Im abschließenden neunten Kapitel werden die Handlungsempfehlungen der einzelnen Kapitel zusammenfassend dargestellt.

1.2 Datenaufbereitung und methodisches Vorgehen

Die im Rahmen des Gutachtens durchgeführten empirischen Untersuchungen erfolgen unter Anwendung einer wissenschaftlich abgesicherten Methodik und auf Basis wissenschaftlicher Bewertungsmaßstäbe bei der Interpretation der Ergebnisse. Durch die empirische Fundierung wird entsprechenden Anforderungen von Verfassungsgerichten an die Verteilungsmaßstäbe im kommunalen Finanzausgleich Rechnung getragen. Dies wird insbesondere durch die Fundierung aller Aussagen mit Hilfe empirischer Analysen auf Basis von Daten für alle sächsischen Kommunen und unter Nutzung finanzstatistischer Verfahren gewährleistet.

Die Grundlage der empirischen Untersuchung ist die Jahresrechnungsstatistik für die Jahre 2015 bis 2017. Die Jahresrechnungsstatistik ist die einzige Datenbasis, die eine aufgabenbezogene Analyse der Einnahmen, Ausgaben und Zuschussbedarfe aller sächsischen Kommunen ermöglicht. Die Daten beruhen auf den Meldungen der Kommunen und werden durch das Statistische Landesamt kontrolliert und in einheitlicher Weise aufbereitet. Im Frühjahr werden jeweils die Daten für das vorvergangene Jahr bereitgestellt. Durch die Bildung eines Durchschnitts aus drei Jahren wird gewährleistet, dass die Ergebnisse nicht durch punktuell hohe Ausgaben oder Einnahmen verzerrt werden. Der gewählte Durchschnitt bezieht sich auf die aktuell verfügbaren Daten der Jahresrechnungsstatistik. Diese Daten liegen für die Jahre 2015 bis 2017 erstmals in doppischer Abgrenzung der Produkte und Konten vor, da seit 2015 alle Kommunen des Freistaates verpflichtend doppisch buchen müssen. Für die Auswertung stehen nur die Daten aus der Finanzrechnung zur Verfügung (Kontenklassen 6 und 7), mit denen die jährlichen Zahlungsvorgänge, nicht aber Wertveränderungen dargestellt werden können. Die Vermögens- und Ergebnisrechnungen stehen nicht für Auswertungen zu Verfügung.

Die Rohdaten aus der Rechnungsstatistik wurden bei der Aufbereitung in einigen Punkten angepasst. Die Haushaltsdaten der sechs Verwaltungsverbände wurden entsprechend des Anteils an der Einwohnerzahl auf die jeweiligen Mitgliedsgemeinden umgelegt. Innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften erfolgen keine Umrechnungen zwischen erfüllenden Gemeinden und den übrigen Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft. Der kommunale Sozialverband Sachsen und die Produkte für außergewöhnliche Schadensereignisse (711 bis 761, insbes. Hochwasser) bleiben bei den Betrachtungen unberücksichtigt.

Für die aufgabenbezogene Betrachtung werden einerseits die Produkte 111 bis 575 und andererseits die Produkte 611 und 612 getrennt betrachtet. Für die Produkte 111 bis 575 werden aufgabenbezogene Zuschussbedarfe berechnet, indem in der jeweiligen Aufgabe die Einnahmen von den Ausgaben abgezogen werden.

Allgemeine Deckungsmittel

In den Produkten 611 und 612 werden die allgemeinen Deckungsmittel verbucht, deren Verwendung nicht für spezifische Aufgaben festgelegt ist, sondern die gesamthaft zur Deckung der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe genutzt werden. Hier werden die in Tab. 1.1 genannten Positionen differenziert ausgewiesen. Dabei werden Steuereinnahmen, Zuweisungen vom Land, Umlagen auf der kommunalen Ebene und die übrigen Einnahmen und Ausgaben in den Produkten 611 und 612 betrachtet. Je nachdem, ob die Zinsausgaben unberücksichtigt bleiben oder einbezogen werden, wird die Summe aus diesen Bestandteilen als allgemeine Deckungsmittel brutto (ohne Zinseinnahmen und -ausgaben) bzw. allgemeine Deckungsmittel netto (mit Zinseinnahmen und -ausgaben) bezeichnet. Darüber hinaus wird ein Aggregat der allgemeinen Deckungsmittel netto in weiter Abgrenzung gebildet. Hier werden zusätzlich alle sonstigen Einnahmen und Ausgaben in den Produkten 611 und 612 berücksichtigt.

Bei der Trennung zwischen aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen und allgemeinen Deckungsmitteln wurden vier Konten, die in der Rechnungsstatistik den Produkten 611 und 612 zugeordnet sind, zu den aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen umgesetzt. Dies betrifft aber vor allem die kreisfreien Städte und Landkreise. Es handelt sich um folgende Konten:

- Konto 6052 (Leistungen des Landes aus der Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) zum Produkt 312 (Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II)
- Konto 6053 (Leistungen des Landes aus dem Ausgleich von Sonderlasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nach § 11 Abs. 3a FAG) zum Produkt 312 (Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II)
- Konto 73723 (Sozialumlage nach § 22 Abs. 2 SächsKomSozVG) zum Produkt 311 (Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII)
- Konto 73731 (Kulturraumumlage nach § 6 Abs. 3 SächsKRG) zu einem neuen Produkt 250 (Kulturraumumlage)

Tab. 1.1 Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel in diesem Gutachten[1]

	Konten	Bezeichnung
	6011	Grundsteuer A
+	6012	Grundsteuer B
+	6013 abzgl. 7341	Gewerbesteuer abzgl. Gewerbesteuerumlage
+	6021	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
+	6022	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer
+	6031-6049	andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen
=		**Steuereinnahmen gesamt**
	6111, 6112, 68111	Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt
davon:	6111	allgemeine Schlüsselzuweisungen
davon:	6112, 68111	investive Schlüsselzuweisungen
+	6121	Bedarfszuweisungen vom Land
+	61319	sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land
=		**Zuweisungen und Umlagen vom Land**
+	61821	Kreisumlage (Einnahme)
-	73721	Kreisumlage (Ausgabe)
+	61822	Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil) (Einnahme)
-	73722	Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)
+	61829	Sonstige Umlagen (Einnahme)
-	73729, 73739	Sonstige Umlagen (Ausgabe)
=		**Umlagen innerhalb des kommunalen Raums**
=		**Allgemeine Deckungsmittel (brutto)**
+/-	7511-7518 abzgl. 6610-6618	Zinsausgaben (netto)
=		**Allgemeine Deckungsmittel (netto)**
+	68119	sonstige Investitionszuwendungen vom Land
+/-		weitere Ein- und Auszahlungen in den Produkten 611/612
=		**Allgemeine Deckungsmittel (netto) in weiter Abgrenzung**

Quelle: eigene Darstellung

Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe

In der aufgabenbezogenen Betrachtung der Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575 werden die Konten differenziert in laufende Verwaltungstätigkeit (Konten 60 bis 67 und 70 bis 77), Investitionstätigkeit (Konten 68 und 78) und Finanzierungstätigkeit (Konten 69 und 79). Der Schwerpunkt der Analysen liegt auf der laufenden Verwaltungstätigkeit, da sie dem bisher genutzten Verwaltungshaushalt entspricht. Dieser war im Freistaat Sachsen traditionell die Grundlage für die Bedarfsbestimmung in horizontaler Dimension. Die Investitionstätigkeit der Kommunen wird nur punktuell hinzugezogen, um einen gesamthaften Überblick zur Haushaltssituation zu erhalten. Die Finanzierungstätigkeit wird nicht weiter betrachtet.

[1] In Sachsen umfassen die allgemeinen Deckungsmittel häufig nur die Summe der Steuereinnahmen, die allgemeinen Schlüsselzuweisungen und den Mehrbelastungsausgleich. In diesem Gutachten wird die Abgrenzung jedoch erweitert, um Vergleichbarkeit mit anderen Arbeiten des Gutachters zu erreichen (vgl. Schiller und Cordes 2016).

Tab. 1.2 Zusammenfassung der Produkte zu Produktgruppen

Bezeichnung	Produkte
Innere Verwaltung	111
Sicherheit und Ordnung	
Ordungsangelegenheiten	122
Brandschutz	126
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	121, 127, 128
Schulträgeraufgaben	
Grundschulen	2111, 2112
Oberschulen	2151 bis 2153
Gymnasien und Kollegs	2171 bis 2174
Förderschulen	2211 bis 2219
Berufliche Schulen	2311 bis 2315
Schülerbeförderung	241
übrige schulische Aufgaben	242, 243
Kultur und Wissenschaft	
Kulturumlage	
Museen, Zoologische Gärten	251-254
Theater, Musikpflege	261-262
Volksbildung, Musikschulen, Volkshochschulen, Bibliotheken	263, 271-273
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	281, 291
Soziale Hilfen	
Sozialumlage	
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	3111 bis 3118
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	3121 bis 3127
abzgl. Leistungen des Landes	abzgl. Leistungen des Landes
Hilfen für Asylbewerber	313
übrige soziale Hilfen und Leistungen	315 bis 351
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	
Tageseinrichtungen für Kinder	365
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	361 bis 367 (oh. 365)
Gesundheitsdienste, Sportförderung	
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	411 bis 418
Sportförderung	421, 424
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	
Räumliche Planung und Entwicklung, Bau- und Grundstücksordnung	511 bis 523
Ver- und Entsorgung	531 bis 538
Verkehrsflächen und -anlagen	541 bis 546, 549
Öffentlicher Personennahverkehr	547, 548
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	551 bis 561
Wirtschaft und Tourismus	571 bis 575

Quelle: eigene Darstellung

In den Analysen zur Bedarfsbestimmung wird von den Zuschussbedarfen für laufende Verwaltungstätigkeit noch der Mehrbelastungsausgleich abgezogen, da die Kosten für übertragene Aufgaben bereits vorab vom Freistaat gedeckt werden. Die Zuweisungen werden jedoch nicht aufgabenbezogen verbucht, sondern summarisch im Produkt 611 (Konto 61319). Außerdem werden Aufgaben, die bereits durch Nebenansätze adressiert worden sind, bei der Bestimmung des Hauptansatzes abgezogen. Dabei

handelt es sich konkret um die Schulkosten aufgrund des existierenden Schülernebenansatzes und die Zuschussbedarfe für Tageseinrichtungen für Kinder aufgrund des zu prüfenden Ansatzes für frühkindliche Bildung. Dadurch wird eine Doppelanrechnung der Bedarfe ausgeschlossen.

Aus dem Verhältnis der allgemeinen Deckungsmittel zu den aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen wird die Kennzahl der Deckungsquote berechnet. Diese gibt an, wie viel Prozent die allgemeinen Deckungsmittel gemessen an den aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen ausmachen. Wenn dieser Wert über 100 Prozent liegt, können zumindest die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden. Je höher sie über 100 Prozent liegen, desto mehr ist es für die Kommune möglich, Kredite zu tilgen oder Rücklagen für größere Investitionen in der Zukunft zu bilden. Deckungsquoten unter 100 Prozent zeigen eine starke Anspannung der kommunalen Haushaltssituation an.

Bei der Analyse der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und Interpretierbarkeit nicht alle 116 Produkte, die in der Rechnungsstatistik ausgewiesen sind, einzeln aufgeführt. In Tab. 1.2 ist dargestellt, in welcher Form die einzelnen Produkte zu 31 Produktgruppen zusammengefasst worden sind, die nochmals acht Hauptgruppen zugeordnet werden. Diese sind teilweise an die ehemaligen Einzelpläne der kameralen Systematik angelehnt. In den Überblicksdarstellungen der Bestandsaufnahme wird nur auf diese Produktgruppen eingegangen. Bei tiefergehenden aufgabenbezogenen Analysen wird auch auf die größtmögliche Differenzierung zurückgegriffen.

Zentralörtliche Aufgaben

Ein besonderer Fokus der Analyse liegt in diesem Gutachten auf den zentralörtlichen Aufgaben. Ihre Analyse ist zum einen bei der Bewertung der Zuschussbedarfe nach Größenklassen für die Anpassung der Hauptansatzstaffel von Bedeutung. Zum anderen wird eine explizite Berücksichtigung zentralörtlicher Indikatoren bei der Bedarfsbestimmung geprüft. In diesem Gutachten werden die in Tab. 1.3 dargestellten Produkte als zentralörtliche Aufgaben definiert. Kriterium für die Abgrenzung dieser Aufgaben ist zum einen, dass die Aufgabe aufgrund von landesplanerischen Festlegungen insbesondere Gemeinden mit einer zentralörtlichen Einstufung vorbehalten ist bzw. dass diese Aufgabe je nach zentralörtlicher Einstufung der Gemeinde in qualitativ höherem Umfang wahrgenommen wird. Zum anderen wurde berücksichtigt, dass die Zuschussbedarfe in der jeweiligen Aufgabe in einem signifikanten Ausmaß von Nutzern verursacht werden, die nicht Einwohner der ausführenden Gemeinde sind. Aus diesem Grund wurden auch die Zuschussbedarfe, die mit dem Verkehr auf Gemeindestraßen in Verbindung stehen, in die Betrachtung einbezogen. Diese Straßen müssen in zentralen Orten auch die Verkehrsströme aufnehmen können, die durch externe Nutzer verursacht werden und dadurch höheren Verkehrsbelastungen genügen.

Für die Interpretation der Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben ist anzumerken, dass auch Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung sich in diesen Aufgaben engagieren. Die dadurch entstehenden Zuschussbedarfe werden ebenfalls berücksichtigt und verringern den gemessenen zusätzlichen finanziellen Aufwand, der Gemeinden mit einer zentralörtlichen Einstufung entsteht. Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung erbringen in diesen Aufgaben beispielsweise Leistungen der

Grundversorgung für die eigene Bevölkerung in qualitativ geringerem Umfang oder setzen in diesen Aufgaben eigene Schwerpunkte im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.

Tab. 1.3 Abgrenzung zentralörtlicher Aufgaben in der doppischen Systematik der Produkte

Produkt	Bezeichnung
211	Grundschulen
215	Oberschulen
217	Gymnasien, Kollegs
221	Förderschulen
231	Berufliche Schulen
251	Wissenschaft und Forschung
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen
253	Zoologische und Botanische Gärten
254	Sonstige Sparten- und regionsübergreifende Förderung
261	Theater
262	Musikpflege
263	Musikschulen
271	Volkshochschulen
272	Bibliotheken
273	Sonstige Volksbildung
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften
411	Krankenhäuser
412	Gesundheitseinrichtungen
414	Gesundheitspflege
421	Förderung des Sports
424	Sportstätten und Bäder
523	Denkmalschutz und -pflege
541	Gemeindestraßen
545	Straßenreinigung und Winterdienst
546	Parkeinrichtungen
551	Öffentliches Grün, Landschaftsbau

Quelle: angepasst an die Systematik der doppischen Produkte auf Basis von Hardt und Schiller (2006), Schiller und Cordes (2016)

Pflichtigkeit

Die Aufgaben der sächsischen Kommunen wurden darüber hinaus nach ihrer Pflichtigkeit differenziert. Dabei wird in diesem Gutachten ausgehend von einer Unterteilung des kommunalen Produktplans durch das Sächsische Staatsministerium der Finanzen zwischen weisungsgebundenen Pflichtaufgaben mit geringerem Handlungsspielraum, weisungsfreien Pflichtaufgaben mit größerem Handlungsspielraum und freiwilligen Aufgaben unterschieden. Diese Unterteilung erfolgt in Anlehnung an Parsche et al. (2002). Die drei Aufgabenkategorien unterscheiden sich hinsichtlich des „Ob“ und „Wie“ der

Aufgabenerfüllung. Bei den freiwilligen Aufgaben ist es den Kommunen selbst überlassen, ob sie die Aufgabe wahrnehmen und in welchem Umfang sie diese ausführen. Gleichwohl wird in der Praxis ein gewisses Maß an Engagement im Bereich der freiwilligen Aufgaben erwartet. Für die weisungsfreien Pflichtaufgaben ist gesetzlich festgelegt, dass sie durch die Kommunen erfüllt werden müssen. Bezüglich des „Wie“ bleiben allerdings je nach Regelungsdichte unterschiedlich hohe Handlungsspielräume bestehen. Bei den weisungsgebundenen Pflichtaufgaben mit geringem Handlungsspielraum obliegt den Kommunen nur die formelle Wahrnehmungszuständigkeit, während „Ob“ und „Wie“ von Seiten des Staates festgelegt werden. Die differenzierte Auflistung der Aufgaben wurde entsprechend der tiefst möglichen Gliederung der Aufgaben in der Rechnungsstatistik zusammengefasst. Die Zuordnung der Aufgaben zu den drei Pflichtigkeitsstufen kann in Tab. A 1 im Anhang nachvollzogen werden.

Für die Analyse der Haushalte ist eine Unterscheidung nach der Pflichtigkeit von besonderem Interesse, da argumentiert werden kann, dass im Falle von Haushaltsengpässen zunächst das Engagement in freiwilligen Aufgaben zurückgefahren wird, während insbesondere Pflichtaufgaben mit geringem Handlungsspielraum in unverändertem Maße durchgeführt werden müssen. Ein besonders geringer Anteil freiwilliger Aufgaben könnte in diesem Zusammenhang ein Indikator für eine besonders angespannte Haushaltslage sein. Allerdings ist bei der Interpretation der nach Pflichtigkeit differenzierten Aufgaben einerseits zu beachten, dass auch bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben durch einzelne Kommunen freiwillig höhere Standards als gesetzlich unbedingt nötig gesetzt werden können. Andererseits umfassen die Pflichtaufgaben im Freistaat Sachsen gemäß der Verfassung auch den Bereich der Kultur. Bei diesen Aufgaben ist es besonders schwer, Standards festzulegen. Außerdem konzentrieren sich kulturelle Angebote stark in zentralen Orten und erhöhen dort möglicherweise den Anteil der Pflichtaufgaben gegenüber den freiwilligen Aufgaben.

Nutzung von Zuschussbedarfen für die Bedarfsbestimmung

Ein wichtiges Kriterium für die Ableitung von Handlungsempfehlungen ist bei allen Prüfschritten eine empirisch belegbare Verbesserung der Sachgerechtigkeit bei der Bedarfsbestimmung. Beobachtbar sind dabei vor allem die Ist-Zuschussbedarfe, die sich anhand der Rechnungsergebnisse ablesen lassen.

Inhaltlich werden häufig Argumente gegen die Verwendung von Ist-Zuschussbedarfen zur Bedarfsermittlung angebracht. Die Ergebnisse der Rechnungsstatistik können dabei sowohl über als auch unter den tatsächlichen Bedarfen liegen. Junkernheinrich (1991) nennt zwei potenzielle Fehlschlüsse. Zum einen unterbliebe die Abschätzung des Umfangs unterlassener Leistungen aufgrund fehlender Finanzkraft. Zum anderen führe eine überdurchschnittliche Finanzkraft auch zu höheren Ausgaben. Zusammengenommen würde der Finanzbedarf von einnahmeschwachen Kommunen unter- und von einnahmestarken Kommunen überschätzt. Dadurch ergibt sich potenziell die Gefahr eines Zirkelschlusses. Sofern die Zuschussbedarfe als Grundlage für die Bestimmung der Unterschiede in den kommunalen Finanzbedarfen herangezogen werden, so der Gedanke, würden insbesondere finanzkräftige Gebietskörperschaften alimentiert und das Gefälle zwischen den Kommunen letztlich festgeschrieben.

Als wesentliche Argumente, warum anhand von Ist-Zuschussbedarfen dennoch valide Ergebnisse abgeleitet werden können, nennen Hardt und Schiller (2006) folgende Argumente:

- Bei der Ermittlung der Bedarfe werden Durchschnitte über mehrere Städte und Gemeinden z. B. innerhalb einer bestimmten Einwohnergrößenklasse gebildet. Individuelle Zuschussbedarfe werden daher nicht abgebildet; im Gegenteil: die höchsten Zuschussbedarfe werden untererfasst. Gering besetzte Gruppen, wie es vor allem für die einwohnerstärksten Städte eines Bundeslandes gilt, werden intensiv mit angrenzenden, stärker besetzten Gruppen verglichen und auf Plausibilität geprüft. Zudem werden bei der Ermittlung des Hauptansatzes ggf. Ausreißer ausgeschlossen oder – häufig in der obersten Größenklasse – Normierungen vorgenommen.

- Während der Finanzbedarf sich aus durchschnittlichen Zuschussbedarfen ergibt und damit überschießende Ausgaben den einzelnen Gebietskörperschaften nicht angerechnet werden, geht die individuelle Finanzkraft in vollem Umfang in die Berechnung der Ausgleichshöhe und damit der Schlüsselzuweisungen ein. Dies wird häufig von Verfechtern des Zirkelschluss-Arguments vernachlässigt.

Insgesamt wird daher durch die Nivellierung des Finanzbedarfs (Durchschnittsbildung) ein Anreiz gesetzt, unterdurchschnittliche Zuschussbedarfe zu erzielen. Dadurch wird Effizienz honoriert. Umgekehrt wird mittels nivellierter Hebesätze bei der Bestimmung der Finanzkraft ein Sanktionsmechanismus eingesetzt, der die Ausschöpfung der Einnahmepotenziale anregt. Dies ist insofern erforderlich als finanzstarke Kommunen mit hohen Zuschussbedarfen einerseits durch die Durchschnittsbildung sanktioniert werden. Um andererseits zu vermeiden, dass sie auf Einnahmen verzichten, wird ihnen bei der Finanzkraftbestimmung ein exogen gegebener Hebesatz unterstellt. Ein weiterer Aspekt, der häufig vernachlässigt wird, ist zudem die Abschöpfung vermeintlicher Mehreinnahmen größerer Städte durch die Kreisumlage, die anteilig ebenfalls auf die über den Hauptansatz generierten Schlüsselzuweisungen zurückgreift.

Insgesamt ist an dieser Stelle jedoch festzuhalten, dass anhand der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben eine Weiterentwicklung des Finanzausgleichs nicht einfach errechnet werden kann. Dies würde lediglich zu einer Reproduktion der bestehenden Verhältnisse führen. Die rechnerischen Ergebnisse werden daher eingehend diskutiert und vor dem Hintergrund einer nach Aufgaben differenzierenden Analyse qualitativ bewertet. Als statistisches Verfahren kommt im Wesentlichen die Regressionsanalyse zum Einsatz. Die jeweils genutzten Modellstrukturen und Spezifikationen werden im jeweiligen Teilkapitel erläutert.

Die Regressionsanalysen erfolgen soweit möglich aufgabenspezifisch. An keiner Stelle werden Ausgaben bzw. Zuschussbedarfe ungeprüft und ohne Anpassung als Bedarfe einzelner Gebietskörperschaften anerkannt. Bei den Nebenansätzen wird bei der Bestimmung des Bedarfs für jede einzelne Gebietskörperschaft auf nicht-beeinflussbare, exogene Indikatoren bzw. die unmittelbaren Bedarfsträger abgestellt. Beispielhaft sind hier die Schüler- und Kinderzahlen im Rahmen des Bildungsansatzes zu nennen. Lediglich das Gewicht der jeweiligen Nebenansätze und die Kostenstrukturen für verschiedene Schularten und Betreuungsformen ergeben sich aus den Ist-Zuschussbedarfen. Hier liegt jedoch das Ausgabeverhalten der sächsischen Kommunen in Summe zugrunde, sodass eine strategische Beeinflussung ausgeschlossen werden kann.

In den Regressionsanalysen werden an vielen Stellen ergänzend zu den exogenen Variablen die allgemeinen Deckungsmittel als Kontrollvariable einbezogen. Dies erfolgt in Anerkennung der Tatsache, dass die Höhe der Einnahmen einen wichtigen Einfluss auf die Höhe der Ausgaben hat. Durch die Einführung der Kontrollvariable wird der Anteil der Streuung in den Daten, der auf unterschiedliche Einnahmen zurückzuführen ist, kontrolliert. Die Aussagen für die interessierende Variable können daher als der verbleibende Einfluss interpretiert werden, der nach Abzug einnahmeseitiger Einflüsse verbleibt. Dadurch wird ein Zirkelschluss praktisch ausgeschlossen.

Eine besondere Herausforderung verbleibt bei der Bewertung der Zuschussbedarfe im Rahmen des Hauptansatzes. Trotz Verwendung regressionsanalytischer Ansätze und Bildung von Durchschnittswerten stellt sich hier die Herausforderung der geringen Klassenbesetzung in den oberen Größenklassen. Daher ist es hier in besonderem Maße notwendig, die Aufgabenstruktur zu bewerten und zu diskutieren, welche Art von Zuschussbedarfen in welchem Ausmaß tatsächlich bei der Bildung der Einwohnerstaffel anerkannt werden. Diese Diskussion wird im entsprechenden Kapitel geführt und transparent dokumentiert.

Datengrundlagen für zentrale Orte und Umgang mit Gebietsstandsänderungen

Für die zentralörtlichen Festlegungen waren teilweise aufwändigere Aufbereitungen und Anpassungen der Daten notwendig. Dies lag zum einen an unterschiedlichen Datenquellen auf Ebene der regionalen Planungsverbände und zum anderen an Gebietsstandsänderungen, die insbesondere für die Grundzentren und ihre Nahbereiche von Bedeutung waren. Die Mittelzentren und Mittelbereiche wurden auf Basis der Festlegungen des Landesentwicklungsplans 2013 übernommen. Vom Sächsischen Staatsministerium des Innern wurde eine fortgeschriebene Tabelle auf dem Gebietsstand vom 01.01.2019 zur Verfügung gestellt.

Die Datengrundlagen für die Festlegungen der Grundzentren und Nahbereiche der Regionalverbände Leipzig-Westsachsen, Oberes Elbtal/Osterzgebirge und teilweise der Region Chemnitz sind auf einem älteren Gebietsstand (2008, 2009 bzw. 2015) und wurden händisch auf den Gebietsstand vom 01.01.2019 gebracht. Die Region Oberlausitz-Niederschlesien stellt die Daten auf dem aktuelleren Gebietsstand vom 01.01.2018 zur Verfügung. In Absprache mit allen regionalen Planungsverbänden wurde die jeweilige Festlegung der Grundzentren aus dem letzten rechtskräftigen Regionalplan genutzt.

Um die unterschiedlichen Gebietsstände zu vereinheitlichen, wurden die einzelnen Tabellen mit den Gebietsstandsänderungen seit dem Jahr 2008 abgeglichen. Die Daten der Gebietsstandsänderungen von 2008 bis 2019 wurden vom Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen bezogen. Durch Gemeindefusionen gehören einige Kommunen, die vorher dem Verflechtungsbereich eines zentralen Ortes zugeordnet waren, mittlerweile zum eigenen Gemeindegebiet des zentralen Ortes. Ebenso gibt es durch Fusionen, Eingliederungen und Neubildungen größere administrative Einheiten, die dann gemeinsam einem zentralen Ort zugeordnet werden. Die regionalen Planungsverbände nehmen zwar teilweise eine Zuordnung auf Basis der Ortsteile zu, aufgrund der mangelnden Datenverfügbarkeit

unterhalb der Gemeindeebene können diese präzisen Zuordnungen jedoch nicht nachvollzogen werden. In diesen Fällen wurde eine teilweise Zuordnung zu den jeweiligen zentralen Orten vorgenommen.

Die kartographischen Darstellungen wurden mit der Software ArcGIS erstellt. Die einzelnen Datenquellen der weiteren dargestellten Kriterien sind jeweils auf den Karten vermerkt.

Berechnung der Einwohner in Verflechtungsbereichen

Zentralörtliche Leistungen sind all jene öffentlichen Leistungen und Infrastrukturen, die primär in zentralen Orten vorgehalten werden und deren Nutzung neben der eigenen Bevölkerung auch durch die Einwohner des Umlandes als externe Nutzer erfolgt (vgl. Tab. 1.3). Somit ergibt sich ein möglicher zusätzlicher Finanzbedarf der zentralen Orte aus der Versorgung der Nutzer öffentlicher Leistungen, die außerhalb der eigenen administrativen Grenzen der Kommune wohnen. Dazu wurden von der sächsischen Staatsregierung und den regionalen Planungsverbänden Verflechtungsbereiche der zentralen Orte festgelegt. Im Falle der Mittelzentren heißen sie Mittelbereiche, im Falle der Grundzentren Nahbereiche. Auf Basis dieser Verflechtungsbereiche wurden die zusätzlich zur eigenen Bevölkerung zu versorgenden Einwohner berechnet. Die Einwohner der Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung wurden aufsummiert und dem jeweils zuständigen Zentrum zugeordnet. Bei Überschneidungen der Verflechtungsbereiche wurden die Einwohner gleichmäßig auf die Zentren, die das Gebiet versorgen, aufgeteilt. In der Regel handelt es sich dabei um die Überschneidungen von zwei Bereichen wie zum Beispiel in der Stadt Weißenberg, die zum Teil Löbau und zum Teil Bautzen zugeordnet ist.

Eine Aufteilung unterhalb der Gemeindeebene (z. B. nach Ortsteilen) ist aufgrund fehlender Daten nicht möglich. Deshalb wurde z. B. jeweils die Hälfte der Einwohner Weißenbergs den zentralen Orten Löbau und Bautzen zugerechnet. In einigen wenigen Fällen überschneiden sich drei zentralörtliche Verflechtungsbereiche in einer Gemeinde. Dementsprechend wurden die Einwohner zu je einem Drittel auf die drei Zentren aufgeteilt. Dies trifft vor allem auf Kommunen zu, die im weiteren Verdichtungsraum großer Städte liegen (z. B. Moritzburg, Callenberg, Jesewitz).

Methodisch besonders anspruchsvoll gestaltet sich der Umgang mit Städten, die ihre zentralörtlichen Aufgaben im Verbund erfüllen. Die Städte im Verbund unterscheiden sich in ihrer eigenen Einwohneranzahl mitunter stark voneinander. Zudem ist unklar wie die Funktionsteilung untereinander erfolgt. Da das eine exakte Aufteilung der Einwohner der Verflechtungsbereiche auf die im Verbund wirkenden Zentren methodisch schwierig macht, wurden die mittel- und grundzentralen Verbünde zusammengefasst und in den Analysen wie ein einzelnes Zentrum behandelt. Da die Städte des oberzentralen Verbundes Bautzen, Hoyerswerda und Görlitz eigene Mittelbereiche zugewiesen haben, wurden diese auf Ebene der Mittelzentren jedoch als einzelne Zentren betrachtet und nicht aggregiert. Die Aggregation der mittel- und grundzentralen Verbünde erfolgte durch das Zusammenfassen der Indikatoren und Finanzbedarfe zu einem Gesamtwert für den Verbund.

2 Bestandsaufnahme der kommunalen Haushaltssituation im Freistaat Sachsen

In diesem Kapitel wird die Haushaltssituation der sächsischen Kommunen beschrieben. Die Darstellung umfasst die Zuschussbedarfe in einzelnen Aufgabenbereichen sowie die allgemeinen Deckungsmittel, die den Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Darüber hinaus wird anhand der Deckungsquote herausgearbeitet, zu wie viel Prozent die zu erfüllenden Aufgaben durch die allgemeinen Deckungsmittel finanziert werden können. Dieser erste Überblick über die Haushaltssituation dient als Grundlage für die nachfolgenden Analysen einzelner Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs.

Durch Unterschiede in Höhe und Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel kann abgeleitet werden, in welchem Maße einzelne kommunale Gruppen auf Mittel des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen sind. Die unterschiedlichen Schwerpunkte in der Aufgabenerfüllung lassen Rückschlüsse auf besondere Finanzbedarfe in einzelnen Gruppen zu. Durch die überblicksartige Darstellung können wesentliche Unterschiede in Höhe und Zusammensetzung der Zuschussbedarfe identifiziert werden und in die vertiefenden Betrachtungen der folgenden Kapitel einbezogen werden. Unterschiede in den Deckungsquoten können ein erster Hinweis darauf sein, ob und in welchen Bereichen Anpassungsbedarfe im horizontalen Finanzausgleich bestehen könnten.

Sowohl bei der Darstellung der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe (Kapitel 2.1) als auch bei der Darstellung der allgemeinen Deckungsmittel und der Deckungsquoten (Kapitel 2.2) werden zunächst die Werte für alle sächsischen Kommunen, gefolgt von einem Vergleich einzelner kommunaler Gruppen (kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Gemeinden), dargestellt. Anschließend wird auf der Gemeindeebene nach Größenklassen und zentralörtlichen Einstufungen differenziert. Weitere Tabellen mit differenzierten Darstellungen für einzelne Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte sowie eine Unterscheidung nach Raumtypen befinden sich im Anhang.

2.1 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit

Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach kommunalen Gruppen

Insgesamt lagen die Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit in den sächsischen Kommunen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 bei gut 1.265 Euro je Einwohner (Tab. 2.1). Die Zuschussbedarfe lagen in den kreisfreien Städten mit gut 1.550 Euro je Einwohner deutlich höher als im kreisangehörigen Raum mit knapp über 1.120 Euro je Einwohner. Die höchsten Zuschussbedarfe entfielen auf Ausgaben für Kinder, Jugend und Familie sowie auf soziale Hilfen, gefolgt von der inneren Verwaltung. Auf diese drei Produktgruppen entfallen für die sächsischen Gemeinden insgesamt mehr als zwei Drittel der Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit. Der Unterschied in den Zuschussbedarfen zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum in Höhe von gut 400 Euro je Einwohner lässt

sich insbesondere auf die sozialen Hilfen nach SGB II, XII und VII sowie zentralörtliche Aufgaben, Tageseinrichtungen für Kinder und Brandschutz zurückführen. Im kreisangehörigen Raum sind die Zuschussbedarfe vor allem in der inneren Verwaltung höher als in den kreisfreien Städten.

Eine Betrachtung der Haushaltsstrukturen zeigt, dass bei den kreisfreien Städten die sozialen Hilfen und die Kosten für Tageseinrichtungen für Kinder 53 Prozent der Zuschussbedarfe ausmachen. Zieht man die zentralörtlichen Aufgaben hinzu, entfallen auf diese drei Aufgabenbündel bereits 79 Prozent der Zuschussbedarfe. Die sozialen Hilfen sind für die Landkreise ebenfalls von überragender Bedeutung (57 Prozent der Zuschussbedarfe). Keine andere Aufgabe erreicht hier ein vergleichbares Gewicht.

Insgesamt wird deutlich, dass die wesentlichen Unterschiede in den Zuschussbedarfen zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum insgesamt plausibel erscheinen und entweder durch die Sozialstruktur der Bevölkerung (soziale Hilfen) oder durch landesplanerisch gewünschte Überschussbedeutung der kreisfreien Städte für ihr Umland (zentralörtliche Aufgaben) erklärt werden können. Beide Teilbereiche werden in diesem Gutachten noch einer intensiven Prüfung unterzogen.

In der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden haben in den vergangenen Jahren die Tageseinrichtungen für Kinder bei den Zuschussbedarfen stark an Bedeutung gewonnen. Nach den Zuschussbedarfen für innere Verwaltung sind sie mit einem Anteil von 28 Prozent an den Zuschussbedarfen mittlerweile die mit Abstand wichtigste Einzelaufgabe. Zusammen mit der inneren Verwaltung sind bereits zwei Drittel der Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden in zwei Aufgaben gebunden. Aufgrund der hohen Bedeutung dieser Einzelaufgabe geht das Gutachten in vertiefter Form der Frage nach, ob für den Bereich der frühkindlichen Bildung ein Nebenansatz sachgerecht erscheint. Für die Schulkosten existiert ein solcher Nebenansatz im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen bereits.

Ein Vergleich der Zuschussbedarfe anhand der Pflichtigkeit der Aufgabenerfüllung zeigt, dass insgesamt etwa 7,5 Prozent der Zuschussbedarfe auf freiwillige Aufgaben entfallen. In den kreisfreien Städten liegt dieser Wert mit 5,5 Prozent deutlich unter dem des kreisangehörigen Raumes mit 8,8 Prozent. In den kreisangehörigen Gemeinden liegt er bei 11,6 Prozent, in den Landkreisen bei 6,0 Prozent. Der Unterschied zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum ist einerseits das Ergebnis der höheren Bedeutung des Sozialbereichs, der fast vollständig zu den Pflichtaufgaben gehört und der höheren Bedeutung zentralörtlicher Aufgaben im Bereich Kultur, die ebenfalls im Freistaat Sachsen zu den Pflichtaufgaben zählen. Im Vergleich zum letzten Gutachten für das SMF (Schiller und Cordes 2016) ist der Anteil der freiwilligen Aufgaben insbesondere in den kreisfreien Städten deutlich gesunken (von 8,4 Prozent auf 5,5 Prozent), während er im kreisangehörigen Raum sogar um 0,2 Prozentpunkte leicht angestiegen ist. Die Werte sind allerdings aufgrund der Verwendung doppischer Daten und einer damit einhergehenden veränderten Abgrenzung der Aufgaben nicht vergleichbar. Eine detaillierte aufgabenbezogene Betrachtung ist im Zeitverlauf daher schwierig. Ein Großteil dieser Verschiebungen scheint jedoch darauf zurückzuführen sein, dass die Versorgungsunternehmen in den kreisfreien Städten im Zeitraum 2015 bis 2017 deutlich höhere Überschüsse erzielt haben als im Zeitraum 2010 bis 2013. Diese Überschüsse verringern die Zuschussbedarfe für freiwillige Aufgaben. Da alle anderen

Indikatoren im Vergleich zwischen den Räumen jedoch auf eine harmonische Entwicklung hindeuten, wird aus diesem Ergebnis kein Handlungsbedarf abgeleitet.

Tab. 2.1 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach kommunalen Gruppen

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Freistaat Sachsen insgesamt	kreisfreie Städte	kreisangehöriger Raum	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**1.265,75**	**1.556,96**	**1.121,03**	**566,77**	**554,26**
Innere Verwaltung	**255,48**	**184,20**	**290,89**	**69,95**	**220,94**
Sicherheit und Ordnung	**69,57**	**97,64**	**55,62**	**9,67**	**45,95**
Ordungsangelegenheiten	28,25	28,27	28,24	6,04	22,20
Brandschutz	37,35	61,40	25,40	2,52	22,88
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	3,97	7,97	1,98	1,11	0,87
Schulträgeraufgaben	**105,13**	**108,76**	**103,32**	**52,09**	**51,23**
Grundschulen	26,37	29,77	24,68	0,03	24,65
Oberschulen	17,51	19,03	16,76	1,14	15,62
Gymnasien und Kollegs	15,43	18,41	13,95	7,55	6,40
Förderschulen	9,52	9,96	9,30	7,59	1,71
Berufliche Schulen	11,56	14,10	10,30	10,30	-0,01
Schülerbeförderung	18,53	10,46	22,54	22,41	0,13
übrige schulische Aufgaben	6,21	7,02	5,80	3,08	2,72
Kultur und Wissenschaft	**87,78**	**165,73**	**49,04**	**17,75**	**31,28**
Kulturumlage	6,34	0,00	9,49	8,86	0,63
Museen, Zoologische Gärten	17,80	24,54	14,45	5,43	9,02
Theater, Musikpflege	44,73	122,79	5,94	0,43	5,51
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	14,05	23,41	9,40	2,46	6,94
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	4,85	-5,01	9,75	0,57	9,18
Soziale Hilfen	**261,09**	**368,03**	**207,95**	**204,07**	**3,88**
Sozialumlage	105,27	127,93	94,02	94,02	0,00
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	68,57	87,79	59,02	59,02	0,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	40,99	84,88	19,18	19,07	0,11
Hilfen für Asylbewerber	18,85	29,19	13,71	13,76	-0,05
übrige soziale Hilfen und Leistungen	27,41	38,23	22,03	18,21	3,82
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**337,32**	**452,28**	**280,20**	**122,14**	**158,06**
Tageseinrichtungen für Kinder	182,89	242,17	153,42	0,34	153,08
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	154,44	210,11	126,77	121,79	4,98
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**41,48**	**60,08**	**32,24**	**13,87**	**18,36**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	15,43	21,21	12,56	12,40	0,16
Sportförderung	26,05	38,86	19,68	1,48	18,20
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**107,90**	**120,24**	**101,77**	**77,22**	**24,54**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	39,19	37,97	39,80	20,49	19,31
Ver- und Entsorgung	-51,90	-57,20	-49,26	-0,62	-48,64
Verkehrsflächen und -anlagen	61,38	83,37	50,46	17,37	33,08
Öffentlicher Personennahverkehr	10,70	0,16	15,94	16,63	-0,69
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	39,30	48,00	34,97	22,80	12,18
Wirtschaft und Tourismus	9,22	7,93	9,86	0,55	9,31
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben					
zentralörtiche Aufgaben	264,18	407,64	192,89	53,95	138,94
nicht-zentralörtliche Aufgaben	1.001,57	1.149,32	928,14	512,82	415,32
Pflichtigkeit der Aufgaben					
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	308,43	376,85	274,43	197,73	76,70
weisungsfreie Pflichtaufgaben	863,25	1.094,29	748,44	334,91	413,53
freiwillige Aufgaben	94,07	85,82	98,16	34,13	64,04

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach Größenklassen

Die Zuschussbedarfe je Einwohner steigen monoton mit der Größenklasse an (Tab. 2.2). Ein besonderer Sprung ist bei der obersten Größenklasse festzustellen. Die deutlich höheren Zuschussbedarfe dieser Gemeinden sind insbesondere auf einige sehr steuerstarke Städte zurückzuführen und daher kaum repräsentativ für die größeren Städte insgesamt. Mit Ausnahme der obersten Größenklasse sind die Anstiege zu einem weit überwiegenden Teil auf zentralörtliche Aufgaben zurückzuführen. Der Anteil der zentralörtlichen Aufgaben an den Zuschussbedarfen steigt von 10 Prozent in der kleinsten Größenklasse auf 34 Prozent in der größten Klasse. Die mit Abstand gewichtigste Einzelaufgabe sind in allen Größenklassen die Tageseinrichtungen für Kinder, wenn man von der inneren Verwaltung absieht. Die Zuschussbedarfe für Tageseinrichtungen für Kinder steigen mit der Größenklasse nur in sehr geringem Maße an. Mit Ausnahme der beiden obersten Größenklassen entfallen 30 Prozent und mehr der Zuschussbedarfe auf diese Aufgabe.

Hinsichtlich der Pflichtigkeit der Aufgaben sind zwischen den Größenklassen keine systematischen Unterschiede erkennbar. Alle Gemeinden liegen nahe dem Durchschnitt aller kreisangehörigen Gemeinden von 11,6 Prozent. Für die weitere Untersuchung ist einerseits die Betrachtung der Aufgaben von Interesse, die mit zunehmender Gemeindegröße höhere Zuschussbedarfe verursachen. Hier wird im Rahmen des Gutachtens diskutiert, inwiefern die Einwohnergewichtung nach wie vor geeignet ist, diese Unterschiede abzubilden oder ob sich in Form zentralörtlicher Indikatoren alternative bzw. ergänzende Bedarfsansätze finden lassen. Die Tageseinrichtungen für Kinder werden gesondert betrachtet, da diese Aufgabe absolut von hohem Gewicht ist und gleichzeitig nur in sehr geringem Maße von der Gemeindegröße abhängt.

Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach zentralörtlichen Einstufungen

Die Zuschussbedarfe steigen ebenfalls mit der zentralörtlichen Einstufung monoton an (Tab. 2.3). Die Zuschussbedarfe in Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung liegen um ca. 125 Euro je Einwohner über denen in Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Von dieser Differenz entfallen ca. 93 Euro je Einwohner bzw. 73 Prozent auf zentralörtliche Aufgaben. Besonders bemerkenswert ist der Unterschied zwischen den Grund- und Mittelzentren. Hier entfallen mehr als 90 Prozent der Differenz zwischen den beiden Gruppen auf zentralörtliche Aufgaben, während zentralörtliche Aufgaben lediglich für 47 Prozent der Differenz zwischen Mittel- und Oberzentren verantwortlich sind. Dementsprechend steigt auch der Anteil der zentralörtlichen Aufgaben mit der Höhe der Einstufung von 16 Prozent in Gemeinden ohne Einstufung bis auf 34 Prozent in den Oberzentren. Die Anteile freiwilliger Aufgaben unterscheiden sich wie auch bei den Größenklassen nicht stark zwischen den Einstufungen. Sie schwanken lediglich zwischen 10,4 Prozent in den Grundzentren und 12,9 Prozent in den Mittelzentren.

Tab. 2.2 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach Größenklassen

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Gemeindegrößenklassen im kreisangehörigen Raum					
	mehr als 35.001 Einwohner	15.001 bis 35.000 Einwohner	7.501 bis 15.000 Einwohner	4.001 bis 7.500 Einwohner	1.501 bis 4.000 Einwohner	bis 1.500 Einwohner
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**734,96**	**599,66**	**532,80**	**489,94**	**456,46**	**417,58**
Innere Verwaltung	**190,79**	**208,53**	**227,89**	**233,06**	**236,79**	**255,54**
Sicherheit und Ordnung	**78,90**	**45,84**	**44,03**	**38,30**	**33,61**	**22,22**
Ordungsangelegenheiten	22,62	24,48	26,26	21,39	15,94	3,69
Brandschutz	53,97	20,83	17,17	16,00	17,03	18,11
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	2,31	0,52	0,60	0,91	0,63	0,42
Schulträgeraufgaben	**74,27**	**61,74**	**45,61**	**41,45**	**39,22**	**20,38**
Grundschulen	25,68	26,20	21,38	23,70	28,41	16,44
Oberschulen	18,22	17,10	16,84	16,06	10,41	3,68
Gymnasien und Kollegs	14,85	12,06	4,48	1,32	0,00	0,00
Förderschulen	6,57	2,06	1,26	0,00	0,00	0,00
Berufliche Schulen	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,03	0,00
Schülerbeförderung	0,00	0,01	0,30	0,20	0,11	0,07
übrige schulische Aufgaben	8,95	4,32	1,36	0,17	0,32	0,19
Kultur und Wissenschaft	**87,02**	**39,35**	**24,07**	**12,93**	**7,45**	**4,90**
Kulturumlage	4,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Museen, Zoologische Gärten	20,61	13,14	8,65	3,03	1,57	0,79
Theater, Musikpflege	36,35	1,76	0,51	0,01	0,00	0,05
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	12,87	8,45	7,81	4,58	2,05	0,26
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	12,56	16,00	7,11	5,30	3,82	3,81
Soziale Hilfen	**13,20**	**6,05**	**1,18**	**0,94**	**0,45**	**0,33**
Sozialumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,07	0,23	0,16	0,08	-0,06	-0,04
Hilfen für Asylbewerber	0,47	-0,03	-0,51	0,08	-0,01	0,00
übrige soziale Hilfen und Leistungen	12,67	5,85	1,53	0,78	0,52	0,38
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**181,00**	**159,59**	**157,06**	**151,28**	**148,49**	**139,33**
Tageseinrichtungen für Kinder	166,95	155,97	152,85	147,88	145,48	138,03
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	14,06	3,62	4,21	3,40	3,01	1,29
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**30,43**	**21,75**	**17,18**	**14,96**	**10,31**	**5,65**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	0,97	0,00	0,12	0,03	-0,02	0,00
Sportförderung	29,47	21,75	17,06	14,93	10,33	5,65
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**79,35**	**56,80**	**15,77**	**-2,98**	**-19,86**	**-30,78**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	28,13	25,99	22,76	12,35	7,50	-1,09
Ver- und Entsorgung	-40,47	-50,90	-49,52	-49,63	-49,93	-45,52
Verkehrsflächen und -anlagen	57,58	49,63	28,23	19,88	12,26	8,28
Öffentlicher Personennahverkehr	-7,41	0,83	0,32	0,17	0,01	-0,38
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	28,76	17,35	7,13	6,36	5,36	3,55
Wirtschaft und Tourismus	12,76	13,90	6,84	7,88	4,95	4,38
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben						
zentralörtiche Aufgaben	253,03	181,29	119,97	92,65	71,52	41,68
nicht-zentralörtliche Aufgaben	481,94	418,37	412,82	397,29	384,94	375,90
Pflichtigkeit der Aufgaben						
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	92,92	77,90	76,78	71,52	68,91	64,42
weisungsfreie Pflichtaufgaben	559,75	440,16	398,32	366,07	341,38	306,72
freiwillige Aufgaben	82,29	81,60	57,69	52,34	46,17	46,44

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. 2.3 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach zentralörtlichen Einstufungen

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung				Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung
	insgesamt	Oberzentren (inkl. Verbünde)	Mittelzentren (inkl. Verbünde)	Grundzentren (inkl. Verbünde)	
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**593,10**	**770,52**	**596,10**	**518,12**	**466,47**
Innere Verwaltung	**214,61**	**197,61**	**206,93**	**231,13**	**235,25**
Sicherheit und Ordnung	**51,12**	**88,89**	**45,66**	**42,86**	**34,25**
Ordungsangelegenheiten	24,27	24,02	23,75	25,03	17,51
Brandschutz	25,90	64,02	20,73	17,12	16,05
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	0,95	0,85	1,18	0,71	0,69
Schulträgeraufgaben	**58,10**	**76,17**	**62,99**	**44,69**	**35,70**
Grundschulen	24,06	24,68	26,51	20,72	26,00
Oberschulen	18,34	15,93	18,50	19,12	9,46
Gymnasien und Kollegs	9,27	16,39	12,35	2,52	-0,08
Förderschulen	2,47	7,50	1,90	1,17	0,00
Berufliche Schulen	-0,01	0,00	0,00	-0,02	0,00
Schülerbeförderung	0,15	0,00	0,14	0,23	0,07
übrige schulische Aufgaben	3,82	11,68	3,60	0,95	0,25
Kultur und Wissenschaft	**41,49**	**99,08**	**40,39**	**19,76**	**8,22**
Kulturumlage	0,91	6,02	0,00	0,00	0,00
Museen, Zoologische Gärten	12,25	26,97	12,96	5,45	1,73
Theater, Musikpflege	7,94	41,02	3,41	0,38	0,01
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	8,84	14,11	8,41	7,27	2,66
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	11,55	10,96	15,62	6,66	3,82
Soziale Hilfen	**5,35**	**12,05**	**6,28**	**1,48**	**0,57**
Sozialumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,17	0,09	0,19	0,17	-0,02
Hilfen für Asylbewerber	-0,06	0,00	-0,02	-0,13	-0,03
übrige soziale Hilfen und Leistungen	5,24	11,96	6,11	1,44	0,62
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**160,17**	**180,58**	**159,64**	**152,66**	**153,29**
Tageseinrichtungen für Kinder	153,90	165,43	153,50	149,77	151,23
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	6,28	15,15	6,15	2,88	2,06
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**21,31**	**33,42**	**21,41**	**16,32**	**11,71**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	0,23	1,26	0,00	0,11	0,01
Sportförderung	21,08	32,16	21,41	16,22	11,70
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**40,94**	**82,73**	**52,79**	**9,23**	**-12,52**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	24,30	31,66	23,64	22,19	8,02
Ver- und Entsorgung	-48,47	-39,01	-49,08	-51,50	-49,01
Verkehrsflächen und -anlagen	40,55	54,32	48,76	24,67	16,20
Öffentlicher Personennahverkehr	-1,02	-9,95	0,80	0,25	0,06
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	14,94	32,46	15,00	7,83	5,93
Wirtschaft und Tourismus	10,64	13,24	13,67	5,79	6,28
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben					
zentralörtiche Aufgaben	167,46	264,10	181,75	110,65	74,48
nicht-zentralörtliche Aufgaben	425,64	506,42	414,35	407,47	391,99
Pflichtigkeit der Aufgaben					
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	80,24	99,84	76,24	77,43	68,68
weisungsfreie Pflichtaufgaben	442,70	581,66	442,69	386,96	347,59
freiwillige Aufgaben	70,16	89,02	77,17	53,74	50,20

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

2.2 Allgemeine Deckungsmittel und Deckungsquoten

Die allgemeinen Deckungsmittel stehen den Kommunen zur Finanzierung der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe zweckungebunden zur Verfügung. Sie werden in den Produkten 611 und 612 verbucht. Entsprechend der Darstellung in Tab. 1.1 umfassen die allgemeinen Deckungsmittel (brutto) die Steuereinnahmen, die Zuweisungen und Umlagen vom Land sowie die Umlagen innerhalb des kommunalen Raums. Durch Subtraktion der Zinsausgaben und Addition der Zinseinnahmen entstehen aus den allgemeinen Deckungsmitteln (brutto) die allgemeinen Deckungsmittel (netto). Die Zinsausgaben geben einen Hinweis auf Schuldenproblematiken. Nachrichtlich wird noch die Nettokreditaufnahme erwähnt.

Allgemeine Deckungsmittel nach kommunalen Gruppen

Die sächsischen Kommunen haben im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 insgesamt über allgemeine Deckungsmittel in Höhe von etwa 1.480 Euro je Einwohner verfügt (Tab. 2.4). Damit lagen die allgemeinen Deckungsmittel mit einer Deckungsquote von insgesamt ca. 105 Prozent über den Zuschussbedarfen. Die wichtigsten Einzelposten unter den allgemeinen Deckungsmitteln sind die Schlüsselzuweisungen vom Land, die unter Hinzunahme der investiven Schlüsselzuweisungen ca. 42 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel brutto ausmachen. Damit sind sie auch knapp 30 Jahre nach der deutschen Einheit noch fast genauso wichtig wie die Steuereinnahmen. In westdeutschen Bundesländern liegt der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den allgemeinen Deckungsmitteln im Bereich von 25 bis 35 Prozent. Anhand dieser Werte wird deutlich, dass die Steuerkraft der sächsischen Kommunen nach wie vor vergleichsweise gering ist. Insgesamt beträgt der Anteil der Zuweisungen des Landes an den allgemeinen Deckungsmitteln ca. 47,5 Prozent. Im Vergleich zum letzten Finanzausgleichsgutachten für das SMF (Schiller und Cordes 2016) ist festzustellen, dass der Anteil der Steuereinnahmen an den allgemeinen Deckungsmitteln stark zugenommen hat. Die damaligen Auswertungen hatten sich auf die Jahre 2010 bis 2013 bezogen. Als Grund für diese Veränderung sind die günstige konjunkturelle Lage und die auch allgemein gute wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat Sachsen im Betrachtungszeitraum zu nennen.

Bei den Steuereinnahmen ist die Gewerbesteuer auch nach Abzug der Gewerbesteuerumlage die ergiebigste Steuerquelle. Mit jeweils deutlichem Abstand folgen der Anteil an der Einkommensteuer und die Grundsteuer B. Vergleichsweise gering sind die Ausgaben für den Schuldendienst. Die Zinsausgaben (netto) verringern die allgemeinen Deckungsmittel brutto um weniger als 1 Prozent.

Tab. 2.4 Allgemeine Deckungsmittel nach kommunalen Gruppen

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Freistaat Sachsen insgesamt	kreisfreie Städte	Kreis-angehöriger Raum	Landkreise	Kreis-angehörige Gemeinden
Grundsteuer A	3,58	0,41	5,16	0,00	5,16
Grundsteuer B	119,41	153,96	102,24	0,00	102,24
Gewerbesteuer netto	335,03	445,22	280,26	0,00	280,26
Anteil Einkommensteuer	260,83	284,20	249,22	0,00	249,22
Anteil Umsatzsteuer	56,32	71,06	48,99	0,00	48,99
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	9,08	15,54	5,88	0,00	5,88
Steuereinnahmen gesamt	**784,25**	**970,39**	**691,75**	**0,00**	**691,75**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	626,58	811,35	534,75	223,79	310,96
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	552,24	672,27	492,59	215,58	277,01
davon: investive Schlüsselzuweisungen	74,34	139,08	42,16	8,21	33,95
Bedarfszuweisungen vom Land	6,62	4,97	7,44	6,61	0,83
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	73,74	56,51	82,31	77,88	4,43
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**706,94**	**872,83**	**624,50**	**308,28**	**316,22**
Kreisumlage (Einnahme)	195,68	0,00	292,93	292,93	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	195,97	0,00	293,35	0,00	293,35
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	1,71	0,00	2,56	2,56	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	5,35	0,00	8,01	0,00	8,01
Sonstige Umlagen (Einnahme)	1,47	0,00	2,20	0,00	2,20
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	3,73	0,02	5,57	0,59	4,99
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**-6,19**	**-0,02**	**-9,25**	**294,89**	**-304,15**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**1.485,01**	**1.843,20**	**1.307,01**	**603,18**	**703,83**
Zinsausgaben (netto)	11,10	7,92	12,68	2,77	9,91
Zinsausgaben	15,00	12,30	16,34	3,40	12,93
(-) Zinseinnahmen	3,90	4,38	3,66	0,63	3,03
Allgemeine Deckungsmittel netto	**1.473,91**	**1.835,28**	**1.294,33**	**600,41**	**693,92**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	4,53	6,01	3,80	3,00	0,79
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	14,02	19,78	11,16	0,86	10,31
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	5,58	5,36	5,68	1,38	4,30
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**1.486,89**	**1.855,70**	**1.303,61**	**602,88**	**700,72**
nachrichtlich:					
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-32,59	-36,63	-30,58	0,24	-30,82
Kreditaufnahmen für Investitionen	86,74	91,94	84,15	26,05	58,11
Tilgung von Krediten für Investitionen	119,33	128,57	114,74	25,81	88,92
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	0,94	0,00	1,41	1,81	-0,40
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	101,78	0,00	152,37	123,94	28,42
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	100,84	0,00	150,96	122,14	28,82
Veräußerung von Finanzanlagen	16,32	17,75	15,61	4,45	11,16
Erwerb von Finanzanlagen	33,12	39,65	29,88	8,46	21,42
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**1.421,06**	**1.789,14**	**1.238,14**	**596,22**	**641,92**
laufende Verwaltungstätigkeit	1.265,75	1.556,96	1.121,03	566,77	554,26
Investitionstätigkeit	155,31	232,18	117,10	29,45	87,65
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**104,5%**	**103,0%**	**105,6%**	**101,2%**	**109,6%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**103,7%**	**102,6%**	**104,5%**	**100,7%**	**108,1%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**104,6%**	**103,7%**	**105,3%**	**101,1%**	**109,2%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Insgesamt verfügen die kreisfreien Städte über deutlich höhere allgemeine Deckungsmittel als der kreisangehörige Raum. Dies steht im Einklang mit den ebenfalls deutlich höheren Zuschussbedarfen. Für beide Indikatoren liegt die Differenz bei ca. 550 Euro je Einwohner. Bezüglich der Deckungsquoten sind zwischen den kreisfreien Städten im Durchschnitt der betrachteten drei Jahre keine wesentlichen Unterschiede im Vergleich zum kreisangehörigen Raum erkennbar. Die Deckungsquote netto liegt sowohl in den kreisfreien Städten als auch im kreisangehörigen Raum konstant über 100 Prozent. Im Vergleich zum letzten Gutachten für das SMF (Schiller und Cordes 2016) ist eine leicht dynamischere Entwicklung der Steuereinnahmen im kreisangehörigen Raum im Vergleich zu den kreisfreien Städten festzustellen. Gleichzeitig stiegen in den kreisfreien Städten die Zuschussbedarfe stärker als im kreisangehörigen Raum. Zurückzuführen ist dieser Unterschied vor allem auf Investitionstätigkeiten der drei kreisfreien Städte. Dieses Ergebnis ist ein Hinweis darauf, dass keine grundsätzlichen Notwendigkeiten für eine Umverteilung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum zu bestehen scheinen.

Die Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel unterscheidet sich zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum nur in geringem Maße. Der Anteil der Zuweisungen des Landes ist in den kreisfreien Städten (47,4 Prozent) in etwa so hoch wie im kreisangehörigen Raum (47,8 Prozent). Bei den Steuereinnahmen erzielen die kreisfreien Städte im Vergleich zum kreisangehörigen Raum vor allem deutlich höhere Einnahmen aus der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B. Insgesamt sind allerdings auch die kreisfreien Städte im Freistaat Sachsen nach wie vor in hohem Maße von Zuweisungen des Landes abhängig.

Innerhalb des kreisangehörigen Raumes sind Unterschiede zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden bezüglich der Deckungsquoten feststellbar, die auch in der Vergangenheit bereits in ähnlicher Form bestanden haben (vgl. Schiller und Cordes 2016). In beiden Teilgruppen des kreisangehörigen Raumes liegen die Deckungsquoten jedoch aktuell über 100 Prozent. Während die Landkreise eine Deckungsquote von knapp über 100 Prozent erreichen, liegt der Wert der kreisangehörigen Gemeinden bei ca. 110 Prozent. Die Finanzausstattung der Landkreise ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Kreisumlagesätze möglichst so eingestellt werden, dass die Landkreise ihre Aufgaben ohne Erzielung größerer Überschüsse decken können. Nach einer Zusammenstellung des Deutschen Landkreistages (2015, S. 495) lag der durchschnittliche Kreisumlagesatz in Sachsen im Jahr 2014 bei 32 Prozent. Trotz eines deutlichen Anstiegs in den vergangenen Jahren sind die Kreisumlagesätze in Sachsen deutschlandweit nach wie vor am niedrigsten. Auch wenn die Aufgabenverteilung zwischen Kreis- und Gemeindeebene sich zwischen den Bundesländern unterscheidet, machen die Unterschiede in der Deckungsquote zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen deutlich, dass bei der Kreisumlage nach wie vor Anpassungsbedarf besteht.

Allgemeine Deckungsmittel nach Größenklassen

Die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden steigen mit zunehmender Größe tendenziell an (Tab. 2.5). Während die kleinsten Gemeinden mit bis zu 1.500 Einwohnern Steuereinnahmen in Höhe von ca. 550 Euro je Einwohner erzielen, erreichen die Gemeinden mit mehr als 35.000 Einwohnern ca. 790 Euro je Einwohner. Am deutlichsten sind die größenbezogenen Zuwächse bei der

Gewerbesteuer und beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, während es bei der Einkommensteuer fast keinen Anstieg mit der Größenklasse gibt. Die Zuweisungen vom Land steigen ebenfalls mit der Größenklasse an. Dies ist – trotz Anrechnung der Finanzkraft bei der Zuweisungsbestimmung – insbesondere auf die Einwohnergewichtung in der Hauptansatzstaffel zurückzuführen.

Die Deckungsquoten liegen auch in allen Größenklassen über 100 Prozent. Allerdings fallen die größte und die kleinste Größenklasse im Vergleich zu den übrigen kreisangehörigen Gemeinden deutlich ab. Hier werden nur Werte von knapp über 100 Prozent erreicht, während in den übrigen Größenklassen die Deckungsquoten bei 110 Prozent oder mehr liegen. Im Vergleich zum letzten Gutachten für das SMF (Schiller und Cordes 2016) ist besonders bemerkenswert, dass die beiden Größenklassen die damals die günstigsten Deckungsquoten aufgewiesen haben, nun die geringsten Werte erzielen.

Die geringere Deckungsquote in der oberen Größenklasse ist zu einem gewissen Teil auch auf die Kulturraumumlagezahlungen von Zwickau und Plauen zurückzuführen. Auch nach der Kreisreform und dem Verlust der Kreisfreiheit zahlen die Städte Zwickau und Plauen weiterhin die Kulturraumumlage aus eigenen Mitteln. Dies führt zu einer niedrigeren Deckungsquote im Vergleich zu den anderen kreisangehörigen Gemeinden. Um einen Vergleich zu ermöglichen, können daher die Zuschussbedarfe um die Kulturraumumlage bereinigt werden.[2] Dadurch erhöhen sich die Deckungsquoten in Zwickau um 1,1 Prozentpunkte und in Plauen um 1,3 Prozentpunkte. Allerdings weisen die beiden Städte auch nach dieser Korrektur weiterhin gemeinsam mit Freiberg unter den Städten mit mehr als 35.000 Einwohnern besonders niedrige Werte auf. Darüber hinaus haben sich in der oberen Größenklasse die Steuereinnahmen im Vergleich zu den anderen Größenklassen etwas schwächer entwickelt und waren auch weniger dynamisch als der Anstieg der Zuschussbedarfe.

In der untersten Größenklasse zeichnet sich auf Basis der Daten der größte Handlungsbedarf ab. Trotz der guten konjunkturellen Lage reichen die allgemeinen Deckungsmittel hier nur knapp aus, um die Zuschussbedarfe zu decken. Auf die Problematik der kleinsten Gemeinden wird in einem separaten Kapitel eingegangen (vgl. Kapitel 3).

Allgemeine Deckungsmittel nach zentralörtlichen Einstufungen

Bei der Betrachtung der kreisangehörigen Gemeinden nach zentralörtlichen Einstufungen zeigt sich, dass auch hier die Steuereinnahmen und die Zuweisungen vom Land mit der Einstufung steigen (Tab. 2.6). Bei den Steuereinnahmen fällt jedoch auf, dass es nur einen sehr geringen Unterschied zwischen den Mittel- und Grundzentren gibt, der insbesondere auf die vergleichsweise geringeren Gewerbesteuereinnahmen der Mittelzentren zurückzuführen ist. Bei den allgemeinen Deckungsmitteln wird dies aber durch höhere Schlüsselzuweisungen durch das Land ausgeglichen. Im Vergleich mit den Grundzentren sind die Zuweisungen vom Land für die Mittelzentren von deutlich größerer Bedeutung (50 Prozent im Vergleich zu 41 Prozent). Die Deckungsquoten für Gemeinden dieser beiden Einstufungen sind jedoch im Betrachtungszeitraum annähernd vergleichbar und liegen deutlich über

[2] Eine solche Bereinigung wird auch bei der Überprüfung der Hauptansatzstaffel vorgenommen.

100 Prozent. Insgesamt stellt sich die Situation der Mittelzentren damit auf Basis der aktuellen Daten günstiger dar als im letzten Gutachten für das SMF (Schiller und Cordes 2016). Damals erreichten die Mittelzentren die niedrigste Deckungsquote und lagen nur knapp über 100 Prozent. Aktuell liegen sie vor den Oberzentren und den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufungen auf dem zweiten Platz. Im Vergleich zum letzten Gutachten ist diese Entwicklung in den Mittelzentren auf eine unterdurchschnittliche Dynamik bei den Zuschussbedarfen bei gleichzeitig durchschnittlicher Dynamik bei den allgemeinen Deckungsmitteln zurückzuführen. Der geringere Anstieg der Zuschussbedarfe in den Mittelzentren ging allerdings nicht zu Lasten der zentralörtlichen Aufgaben. Diese entwickelten sich in den Mittelzentren sogar überdurchschnittlich stark. Die vergleichsweise niedrigere Deckungsquote bei den Oberzentren ist auf die Entwicklung in einzelnen Oberzentren zurückzuführen. Hier sind insbesondere die Steuereinnahmen im Vergleich zum letzten Gutachten in einzelnen Städten in geringem Maße angestiegen. Sie befinden sich aber insgesamt bereits auf einem hohen Niveau, so dass daraus kein besonderer Handlungsbedarf abzuleiten ist.

Tab. 2.5 Allgemeine Deckungsmittel nach Größenklassen

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Gemeindegrößenklassen im kreisangehörigen Raum					
	mehr als 35.001 Einwohner	15.001 bis 35.000 Einwohner	7.501 bis 15.000 Einwohner	4.001 bis 7.500 Einwohner	1.501 bis 4.000 Einwohner	bis 1.500 Einwohner
Grundsteuer A	0,87	2,56	4,53	7,27	10,34	11,98
Grundsteuer B	113,67	105,12	100,89	98,73	96,15	88,14
Gewerbesteuer netto	342,66	281,77	291,51	282,34	220,59	176,11
Anteil Einkommensteuer	251,85	251,76	248,03	250,20	244,56	241,08
Anteil Umsatzsteuer	69,16	56,10	44,79	42,78	36,73	29,88
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	11,44	7,45	4,35	3,30	4,25	3,83
Steuereinnahmen gesamt	**789,66**	**704,76**	**694,11**	**684,63**	**612,62**	**551,01**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	424,80	380,10	290,20	254,20	219,32	189,99
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	387,84	337,16	257,32	224,33	194,15	168,29
davon: investive Schlüsselzuweisungen	36,96	42,94	32,88	29,87	25,17	21,71
Bedarfszuweisungen vom Land	1,79	1,08	0,38	0,84	0,39	0,00
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	9,22	8,67	2,87	0,85	0,68	0,54
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**435,82**	**389,85**	**293,46**	**255,88**	**220,38**	**190,53**
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	363,07	319,21	283,12	272,05	243,45	220,79
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	0,00	0,87	0,93	25,96	11,68	27,22
Sonstige Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	9,90	27,48
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	1,10	3,64	2,87	1,54	13,24	36,44
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**-364,16**	**-323,73**	**-286,91**	**-299,56**	**-258,47**	**-256,97**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**861,31**	**770,88**	**700,66**	**640,95**	**574,53**	**484,57**
Zinsausgaben (netto)	-1,45	12,83	13,25	11,50	8,52	6,89
Zinsausgaben	8,66	15,51	15,17	13,15	9,65	7,70
(-) Zinseinnahmen	10,11	2,68	1,93	1,65	1,13	0,82
Allgemeine Deckungsmittel netto	**862,76**	**758,05**	**687,41**	**629,45**	**566,01**	**477,69**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	0,45	1,63	0,76	0,24	0,43	0,98
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	17,60	15,18	7,07	3,74	7,05	23,47
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	4,36	9,26	2,15	1,86	1,83	7,78
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**876,45**	**765,60**	**693,08**	**631,58**	**571,66**	**494,36**
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-21,17	-43,49	-30,87	-33,86	-18,77	-2,88
Kreditaufnahmen für Investitionen	58,62	56,54	60,31	65,84	48,63	49,67
Tilgung von Krediten für Investitionen	79,79	100,03	91,18	99,70	67,39	52,55
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	0,44	0,24	-3,34	-2,60	3,95	5,87
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	0,44	22,14	46,62	26,62	34,29	56,76
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	21,90	49,97	29,22	30,34	50,89
Veräußerung von Finanzanlagen	49,10	3,98	5,52	8,72	2,04	7,16
Erwerb von Finanzanlagen	96,14	12,36	3,91	19,15	2,69	4,59
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**842,02**	**694,15**	**626,80**	**566,84**	**523,47**	**484,79**
laufende Verwaltungstätigkeit	734,96	599,66	532,80	489,94	456,46	417,58
Investitionstätigkeit	107,05	94,49	94,01	76,89	67,02	67,21
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**102,3%**	**111,1%**	**111,8%**	**113,1%**	**109,8%**	**100,0%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**102,5%**	**109,2%**	**109,7%**	**111,0%**	**108,1%**	**98,5%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**104,1%**	**110,3%**	**110,6%**	**111,4%**	**109,2%**	**102,0%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. 2.6 Allgemeine Deckungsmittel nach zentralörtlichen Einstufungen

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung				Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung
	insgesamt	Oberzentren (inkl. Verbünde)	Mittelzentren (inkl. Verbünde)	Grundzentren (inkl. Verbünde)	
Grundsteuer A	3,51	0,89	2,33	6,05	8,89
Grundsteuer B	105,34	120,23	103,62	101,54	95,24
Gewerbesteuer netto	299,42	332,60	288,64	299,71	236,96
Anteil Einkommensteuer	243,86	247,31	248,09	237,13	261,35
Anteil Umsatzsteuer	53,95	72,84	55,59	44,29	37,78
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	6,91	12,70	6,73	4,80	3,55
Steuereinnahmen gesamt	**712,98**	**786,58**	**705,00**	**693,52**	**643,77**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	350,01	449,29	374,01	279,90	222,68
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	312,31	404,21	333,05	249,27	197,22
davon: investive Schlüsselzuweisungen	37,70	45,08	40,96	30,63	25,46
Bedarfszuweisungen vom Land	0,95	2,86	0,76	0,41	0,58
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	6,10	9,21	8,67	1,60	0,64
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**357,06**	**461,37**	**383,44**	**281,92**	**223,91**
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	310,02	367,48	317,11	278,02	255,67
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	2,71	0,00	0,76	6,26	19,99
Sonstige Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	7,18
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	2,70	1,36	2,89	2,98	10,16
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**-315,43**	**-368,84**	**-320,77**	**-287,26**	**-278,64**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**754,61**	**879,10**	**767,68**	**688,18**	**589,03**
Zinsausgaben (netto)	9,98	0,65	11,52	11,79	9,73
Zinsausgaben	13,64	10,91	14,70	13,40	11,33
(-) Zinseinnahmen	3,66	10,25	3,18	1,61	1,60
Allgemeine Deckungsmittel netto	**744,63**	**878,45**	**756,16**	**676,39**	**579,30**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	0,95	0,63	1,57	0,29	0,45
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	11,86	22,28	11,55	8,08	6,78
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	5,26	3,75	8,02	2,38	2,13
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**752,18**	**897,60**	**761,26**	**682,38**	**584,40**
nachrichtlich:					
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-34,25	-27,86	-38,23	-31,80	-23,05
Kreditaufnahmen für Investitionen	59,77	71,29	54,69	61,55	54,35
Tilgung von Krediten für Investitionen	94,02	99,15	92,92	93,35	77,40
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	-1,01	0,57	-1,01	-1,63	0,98
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	25,63	0,57	19,87	42,95	34,74
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	26,63	0,00	20,88	44,58	33,76
Veräußerung von Finanzanlagen	14,46	27,72	15,31	8,06	3,71
Erwerb von Finanzanlagen	28,29	61,63	26,93	16,62	5,90
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**686,68**	**859,42**	**696,62**	**604,81**	**540,74**
laufende Verwaltungstätigkeit	593,10	770,52	596,10	518,12	466,47
Investitionstätigkeit	93,58	88,90	100,52	86,69	74,27
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**109,9%**	**102,3%**	**110,2%**	**113,8%**	**108,9%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**108,4%**	**102,2%**	**108,5%**	**111,8%**	**107,1%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**109,5%**	**104,4%**	**109,3%**	**112,8%**	**108,1%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

2.3 Zwischenfazit

Insgesamt hat die Bestandsaufnahme gezeigt, dass es bei Betrachtung der Deckungsquoten fast keine größeren Ungleichgewichte zwischen verschiedenen Abgrenzungen der Gebietskörperschaften in Sachsen gibt. Alle betrachteten Gruppen liegen mit ihren Deckungsquoten teilweise deutlich über 100 Prozent. Im Vergleich zum letzten Gutachten für das SMF (Schiller und Cordes 2016) ist insbesondere hervorzuheben, dass die Ungleichgewichte zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum nicht mehr vorhanden sind. Die damals empfohlene Anpassung der Basisrelation zugunsten des kreisangehörigen Raums scheint die Verhältnisse an dieser Stelle in eine gleichgewichtige Situation überführt zu haben, so dass sich zumindest aus der Bestandsaufnahme keine dringenden Anpassungsnotwendigkeiten für den GMG II ergeben.

Bei einer differenzierten Betrachtung der kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen fällt auf, dass die kleinsten Gemeinden mit bis zu 1.500 Einwohnern in der Summe eine deutlich angespanntere Haushaltslage aufweisen als die anderen Größenklassen. Auf diese Entwicklung hat der Freistaat Sachsen bereits mit dem „Gesetz über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018 bis 2020“ vom 29. Juni 2018 in Form einer Übergangslösung reagiert. Auf Basis dieses Gesetzes stellt der Freistaat zusätzlich zu den Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich allen Gemeinden für die ersten 1.000 Einwohner pauschale Zuweisungen in Höhe von 70 Euro je Einwohner zur Verfügung. Der Frage einer dauerhaften Stärkung der besonderen Bedarfe der kleinsten Gemeinden widmet sich das Gutachten in Kapitel 3.

Die größten Gemeinden und die Oberzentren erreichen auf Basis der Daten für die Jahre 2015 bis 2017 ebenfalls nur unterdurchschnittliche Deckungsquoten. Allerdings bewegt sich diese Gruppe seit vielen Jahren bereits auf einem vergleichsweise hohen Einnahmeniveau, das vor allem durch die Steuereinnahmen in einigen wenigen Gemeinden getragen wird. Durch die stärkeren Schwankungen der Steuereinnahmen in einigen größeren Städten ergeben sich bei gleichzeitig hohen Zuschussbedarfen je Einwohner daher in diesem Betrachtungszeitraum geringere Deckungsquoten. Diese weisen aber nicht auf besondere Handlungsbedarfe hin.

Verändert hat sich im Vergleich zum letzten Gutachten ebenfalls die Situation der Mittelzentren. Sie sind gemessen an der Deckungsquote jetzt deutlich besser positioniert. Ein besonderer Handlungsbedarf ist hier nicht mehr zu erkennen. Dennoch wird im Rahmen des Gutachtens eingehend geprüft, ob eine zusätzliche oder ersatzweise Nutzung zentralörtlicher Indikatoren gegenüber dem bisher genutzten Verfahren der Einwohnergewichtung sachgerechter wäre.

3 Basisfinanzierung für kreisangehörige Gemeinden

3.1 Bewertung der pauschalen Zuweisungen in den Jahren 2018 bis 2020

Die Bestandsaufnahme in Kapitel 2 hat gezeigt, dass die finanzielle Situation der kleinsten Gemeinden mit bis zu 1.500 Einwohnern im landesweiten Vergleich am stärksten angespannt ist. Auf diesen Umstand hat der Gesetzgeber bereits im Jahr 2018 mit einer Übergangslösung in Form des „Gesetzes über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018 bis 2020“ vom 29. Juni 2018 reagiert. Auf Basis dieses Gesetzes werden 30 Mio. Euro zusätzlich zu den Leistungen im Rahmen des Finanzausgleichs an die kreisangehörigen Gemeinden ausgereicht. Dabei erhält jede kreisangehörige Gemeinde pauschale Zuweisungen in Höhe von 70 Euro je Einwohner für die ersten 1.000 Einwohner der Gemeinde.

Die pauschale Zuweisung führt dazu, dass kleine Gemeinden bezogen auf ihre gesamte Einwohnerzahl in stärkerer Weise von dieser Zuweisung profitieren als größere Gemeinden. In Tab. 3.1 wurde die pauschale Zuweisung fiktiv zu den allgemeinen Deckungsmitteln im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 hinzugerechnet. Dabei wurde die Verteilung nach den Regeln vorgenommen, wie sie ab dem Jahr 2018 genutzt werden. Anhand der Tabelle sind bereits erste Aussagen zur Wirkung der pauschalen Zuweisung möglich.

Tab. 3.1 Allgemeine Deckungsmittel inklusive fiktiver pauschaler Zuweisung

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Gemeindegrößenklassen im kreisangehörigen Raum					
	mehr als 35.001 Einwohner	15.001 bis 35.000 Einwohner	7.501 bis 15.000 Einwohner	4.001 bis 7.500 Einwohner	1.501 bis 4.000 Einwohner	bis 1.500 Einwohner
Steuereinnahmen gesamt	789,66	704,76	694,11	684,63	612,62	551,01
Zuweisung in Höhe von 70 Euro je Einwohner für die ersten 1.000 Einwohner der Gemeinde	***1,33***	***3,31***	***6,94***	***12,98***	***26,04***	***59,21***
Zuweisungen und Umlagen vom Land	435,82	389,85	293,46	255,88	220,38	190,53
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	-364,16	-323,73	-286,91	-299,56	-258,47	-256,97
Allgemeine Deckungsmittel brutto	862,64	774,19	707,60	653,94	600,57	543,78
Zuweisung in % der allg. Deckungsmittel brutto	*0,2%*	*0,4%*	*1,0%*	*2,0%*	*4,3%*	*10,9%*
Allgemeine Deckungsmittel netto	864,09	761,36	694,36	642,43	592,05	536,90
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	877,78	768,91	700,03	644,56	597,71	553,57
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	842,02	694,15	626,80	566,84	523,47	484,79
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	102,4%	111,5%	112,9%	115,4%	114,7%	112,2%
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	102,6%	109,7%	110,8%	113,3%	113,1%	110,7%
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	104,2%	110,8%	111,7%	113,7%	114,2%	114,2%

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

In der gruppenweisen Betrachtung ist zu erkennen, dass die pauschale Zuweisung insofern treffsicher ist, als dass die kleinsten Gemeinden in besonderer Weise davon profitieren. Hier hat die Zuweisung mit fast 60 Euro je Einwohner bzw. knapp 11 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel brutto ein substanzielles Gewicht. Auch in der nächsten Größenklasse mit bis zu 4.000 Einwohnern hat die Zuweisung noch ein spürbares Gewicht. Danach nimmt ihre Wirkung ab, bis sie in der oberen Größenklasse nur

noch einen marginalen Aufwuchs der allgemeinen Deckungsmittel in Höhe von 1,33 Euro je Einwohner bzw. 0,2 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel verursacht.

Bezüglich der Deckungsquoten hat die pauschale Zuweisung ebenfalls deutliche Auswirkungen. Die kleinsten Gemeinden erreichen jetzt je nach Abgrenzung teilweise sogar die höchsten Deckungsquoten. Tendenziell nimmt die Deckungsquote nach fiktiver Zurechnung der pauschalen Zuweisung mit zunehmender Gemeindegröße sogar ab. Im Ergebnis scheint die pauschale Zuweisung bei gruppenweiser Betrachtung insgesamt zu hoch.

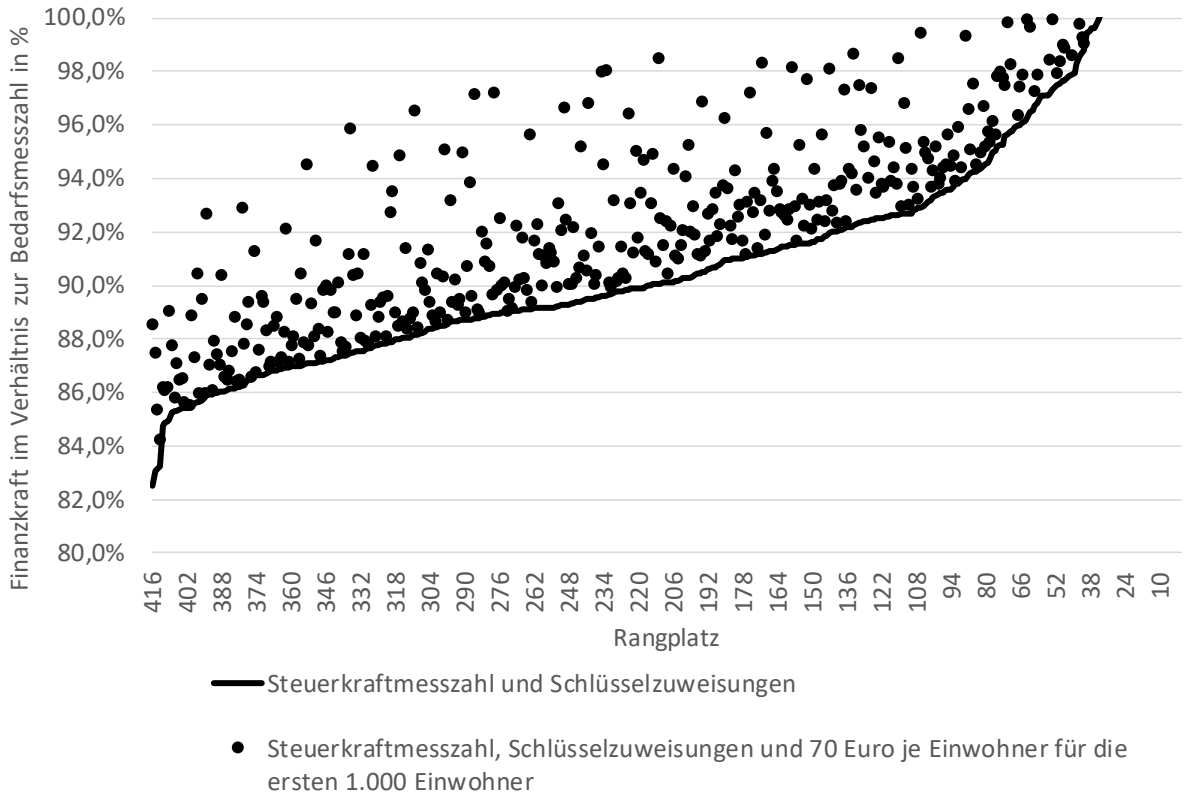
Die Probleme der pauschalen Zuweisung werden jedoch besonders deutlich, wenn die kreisangehörigen Gemeinden im Einzelnen betrachtet werden. Eine Problematik hinsichtlich der Treffsicherheit ergibt sich durch die große Heterogenität unter den kleinsten Gemeinden und hierbei insbesondere mit Blick auf die abundanten Gemeinden. Im Durchschnitt aller Gemeinden werden in der untersten Größenklasse je Einwohner sogar die höchsten Zahlungen an Finanzausgleichsumlage geleistet. Es sind aber gerade diese abundanten Gemeinden, die sehr geringe Deckungsquoten aufweisen. Dies liegt unter anderem daran, dass die Steuereinnahmen in diesen Gemeinden in der Regel von nur einem Steuerzahler abhängen und im Zeitverlauf teilweise starken Schwankungen unterliegen. Durch die Zeitverzögerungen bei der Anrechnung der Steuereinnahmen im Finanzausgleich kann dadurch die Situation entstehen, dass eine Gemeinde sehr geringere Deckungsquoten erzielt und dennoch im Finanzausgleich abundant ist. Besonders hohe Zahlungen an Finanzausgleichsumlage bei sehr geringer Deckungsquote entfallen auf Zettlitz (Deckungsquote: 46,1 Prozent), Trebendorf (30,2 Prozent) und Niederdorf (67,7 Prozent). In der Gruppe der kleinsten Gemeinden ergibt sich dadurch die paradoxe Situation, dass die Deckungsquote der abundanten Gemeinden insgesamt geringer ist als in den Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten. Würde man die Berechnung ohne die abundanten Gemeinden in der kleinsten Größenklasse durchführen, stiege die Deckungsquote gemessen an den allgemeinen Deckungsmitteln netto von 102,0 Prozent auf 106,4 Prozent. Damit wäre sie zwar nach wie vor geringer als in den darüber liegenden Größenklassen. Der Abstand würde sich aber immerhin von 7 bis 9 Prozentpunkten auf 4 bis 6 Prozentpunkte verringern. Aus dieser Qualifizierung durch eine differenzierte Betrachtung ist bereits abzuleiten, dass die pauschale Zuweisung zur Unterstützung der kleinsten Gemeinden mit finanziellen Schwierigkeiten nur dann sachgerecht erscheint, wenn sie treffsicher finanzschwache Gemeinden unterstützt und in der Höhe angemessen ist.

Das wahrscheinlich gewichtigste Argument gegen eine Weiterführung und Verstetigung der pauschalen Zuweisung ist ihre Auswirkung auf die Rangfolge der Gemeinden gemessen am Verhältnis aus Finanzkraft und Finanzbedarf. Solange die Zuweisung ähnlich einer Bedarfszuweisung nur vorübergehend gezahlt wurde, musste sie sich nicht am Verbot der Übernivellierung im kommunalen Finanzausgleich messen lassen. Als dauerhaftes Finanzierungsinstrument würde sich dies jedoch ändern. Die Zuweisungen müssten als Teil der gemeindlichen Finanzkraft angerechnet werden.

In Abb. 3.1 wird am Beispiel des FAG 2020 dargestellt, wie durch die pauschale Zuweisung die Reihenfolge der Finanzkraft verändert würde. Dabei ist mit der durchgezogenen Linie die Rangfolge angezeigt, die sich ergibt, wenn die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen ins Verhältnis zur Bedarfsmesszahl gesetzt wird. Dabei sind die abundanten Gemeinden mit einer Finanzkraft von über

100 Prozent aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht dargestellt. Die einzelnen Punkte zeigen an, wie sich die Finanzkraft durch die pauschale Zuweisung verändert. Dabei wird deutlich, dass es zu teilweise substanziellen Veränderungen kommt. Einige Gemeinden verbessern sich durch die pauschale Zuweisung um mehr als 200 Rangplätze, während andere um bis zu 80 Rangplätze zurückfallen. Gleichzeitig wird die Relation aus Finanzkraft und Finanzbedarf in einigen Gemeinden auf über 100 Prozent angehoben. Die Veränderungen wirken jedoch nicht zugunsten finanzschwacher Gemeinden. Ein Zusammenhang zwischen Finanzschwäche und Verbesserung der Position in der Finanzkraftreihenfolge ist nicht vorhanden.

Abb. 3.1 Auswirkungen der pauschalen Zuweisung auf Finanzkraft-Reihenfolge im FAG 2020



Quelle: eigene Darstellung

Im Ergebnis der Überprüfung kann festgestellt werden, dass die Zuweisung von 70 Euro für die ersten 1.000 Einwohner die Rangfolge der Gemeinden anhand des Verhältnisses von Finanzkraft und Finanzbedarf nach Finanzausgleich substanziell verändert. Aus gutachterlicher Sicht ist die pauschale Zuweisung in der jetzigen Form daher wie folgt zu bewerten: Als Übergangslösung war die pauschale Zuweisung sehr gut geeignet, um den besonderen Herausforderungen in den kleinsten Gemeinden kurzfristig zu begegnen. Vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten Heterogenität der Gemeinden mit weniger als 1.500 Einwohnern ist die pauschale Zuweisung aber undifferenziert. In ihrer Wirkung stellt sie außerdem einen starken Eingriff in die relative Position der Gemeinden untereinander dar. Damit würde sie als dauerhafter Bestandteil des Finanzausgleichs den Tatbestand der Übernivellierung erfüllen und wäre nicht verfassungskonform.

Aus gutachterlicher Sicht erscheint daher ein finanzkraftabhängiges Instrument zur Stärkung der kleinsten Gemeinden die treffsicherere und verfassungskonforme Lösung. Dafür wäre kein neuer Ansatz notwendig, sondern eine Implementierung über den Hauptansatz möglich. Die Überprüfung des Hauptansatzes im folgenden Kapitel 4 wird ergeben, dass auf Basis der aktuellen Rechnungsergebnisse tatsächlich eine Stauchung des Hauptansatzes sachgerecht erscheint. Durch einen flacheren Verlauf des Hauptansatzes würden die kleinen Gemeinden systematisch gestärkt. Gleichzeitig würde dabei die Finanzkraft berücksichtigt und die Zuweisungen würden damit treffsicher an die Gemeinden gezahlt, deren Finanzkraft unter ihrem Finanzbedarf liegt.

Gleichzeitig gibt es aber durchaus gute Argumente, besonders finanzschwache Gemeinden im Freistaat Sachsen in stärkerem Maße zu unterstützen als bisher. Im Folgenden wird daher ein Instrument diskutiert, dass dies aus gutachterlicher Sicht in verfassungskonformer Weise leisten könnte.

3.2 Umsetzungsvorschlag für einen Ausgleich besonderer Finanzschwäche

Momentan wird im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen die Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl zu 75 Prozent ausgeglichen. Diese Ausgleichsmesszahl liegt bundesweit im Mittelfeld, auch wenn länderübergreifende Vergleiche aufgrund der spezifischen Regelungen und Wechselwirkungen zwischen einzelnen Komponenten des Finanzausgleichssystems nicht unproblematisch sind. Eine Möglichkeit zur pauschalen Stärkung finanzschwacher Gemeinden würde in einer Erhöhung der Ausgleichsquote liegen. Dies würde aber dazu führen, dass die Differenzen zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf in allen Gemeinden in höherem Maße ausgeglichen würden. Insgesamt würde durch eine pauschal erhöhte Ausgleichsquote der Anreiz sinken, die eigenen Einnahmequellen möglichst optimal zu entwickeln und auszuschöpfen.

Alternativ nutzen gerade die Länder mit einer geringeren Ausgleichsquote das Instrument einer Sockelgarantie. Eine solche Sockelgarantie wirkt in der Form, dass Gemeinden, deren Finanzkraft auch nach Schlüsselzuweisungen noch unter einem bestimmten Prozentsatz des Finanzbedarfs liegt, bis zu einer bestimmten Quote gestärkt werden. So ist in Niedersachsen beispielsweise in § 4 Abs. 4 Satz 2 NFAG folgendes geregelt: „Erreicht die Summe aus den Schlüsselzuweisungen und der Steuer- oder Umlagekraftmesszahl nicht 80 vom Hundert der Bedarfsmesszahl, so werden die Schlüsselzuweisungen um den Differenzbetrag erhöht“. Die Grenze, ab der die Sockelgarantie greift, entspricht der im NFAG festgelegten Ausgleichsquote. Wichtig für die Verfassungskonformität ist dabei, dass ein Bezug zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf hergestellt wird und daher keine Übernivellierung möglich ist.

Für den Freistaat Sachsen wird ein Instrument vorgeschlagen, das in Anlehnung an die Regelungen zur Sockelgarantie in anderen Bundesländern besonders finanzschwache Gemeinden zusätzlich stärkt. In Abb. 3.1 war bereits am Verlauf der Kurve zu erkennen, dass die finanzschwächsten Gemeinden im Freistaat Sachsen auch nach Finanzausgleich weiterhin eine deutliche Lücke zum Finanzbedarf aufweisen. Dies spricht für ein Instrument, das nicht undifferenziert alle Gemeinden durch eine höhere Ausgleichsintensität stärkt, sondern zielgerichtet in diesem unteren Bereich eine Stärkung herbeiführt.

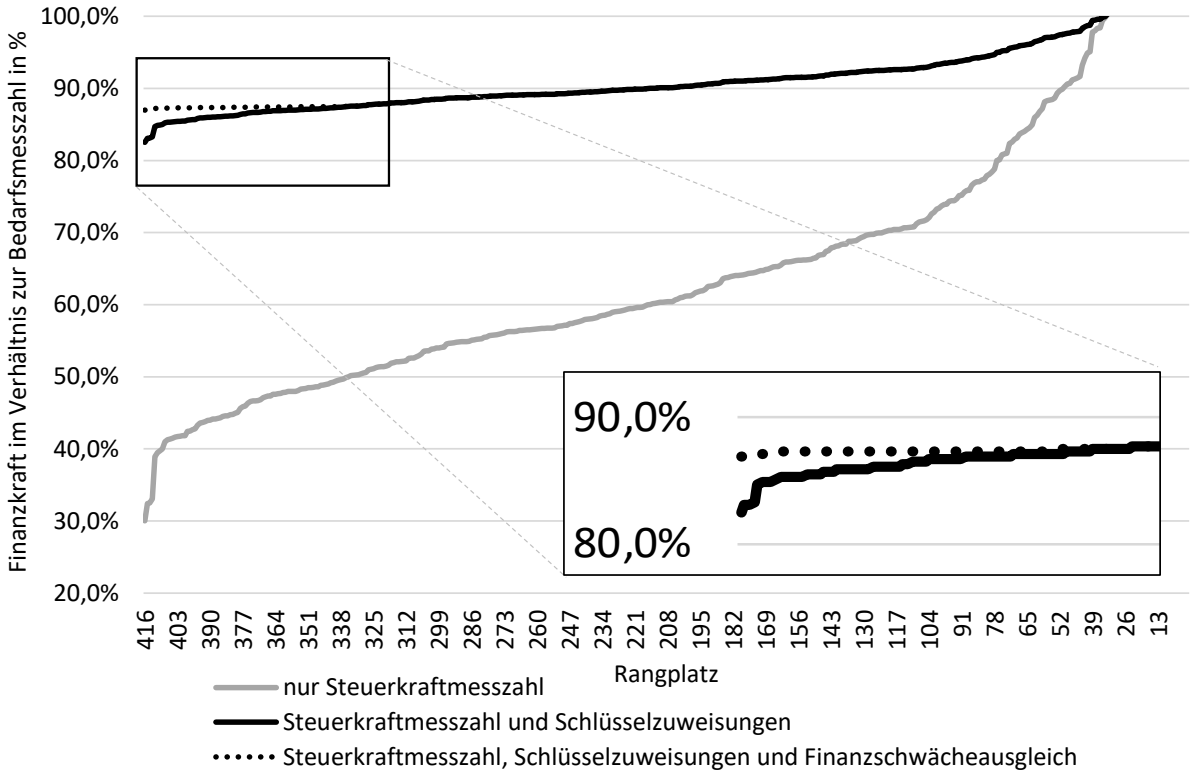
Für ein Instrument zum Ausgleich besonderer Finanzschwäche ist zunächst festzulegen, ab welchem Verhältnis aus der Summe von Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen zur Bedarfsmesszahl ein zusätzlicher Ausgleich erfolgen soll. Außerdem ist zu definieren, in welchem Maße die Differenz zu dieser Zielquote ausgeglichen werden soll. Grundsätzlich gibt es aus finanzwissenschaftlicher Sicht keine eindeutigen Regeln zur Beantwortung dieser Fragen. Die „richtigen" Quoten lassen sich nur argumentativ eingrenzen. Als gesichert kann gelten, dass eine vollständige Nivellierung schon alleine aus Anreizgesichtspunkten abzulehnen ist und auch am Nivellierungsverbot zu scheitern droht. Daher erscheint eine degressive Anhebung der Ausgleichsquote für die finanzschwächsten Gemeinden die bestmögliche Lösung.

Momentan würde eine Gemeinde ohne Steuereinnahmen nach Finanzausgleich aufgrund der Ausgleichsquote durch die Schlüsselzuweisungen auf 75 Prozent ihrer Bedarfsmesszahl angehoben werden. Für das Instrument zum Ausgleich besonderer Finanzschwäche sind verschiedene Zielgrößen für einen zusätzlichen Ausgleich denkbar.

Eine Variante wäre, die Mitte zwischen der minimalen Ausgleichswirkung von 75 Prozent und 100 Prozent zu wählen. Dann würde ein zusätzlicher Ausgleich erfolgen, wenn die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen unter 87,5 Prozent der Bedarfsmesszahl liegt. Für den Ausgleich der Differenz der Gemeinde zu 87,5 Prozent wird eine Ausgleichsquote von 90 Prozent erwogen. Diese Quote berücksichtigt, dass für die finanzschwächsten Gemeinden ein möglichst weitgehender Ausgleich erfolgen soll. Sie bleibt aber gleichzeitig unter 100 Prozent und genügt damit dem Nivellierungsverbot. Eine fiktive Gemeinde ohne eigene Steuereinnahmen würde durch dieses Instrument mindestens auf 86,25 Prozent ihrer Bedarfsmesszahl statt vorher 75 Prozent angehoben werden.

In Abb. 3.2 wird die Wirkung eines in der obengenannten Form konstruierten Instruments zum Ausgleich besonderer Finanzschwäche am Beispiel des FAG 2020 gezeigt. Es wird deutlich, dass insbesondere die finanzschwächsten Gemeinden dadurch effektiv an die davor liegenden Gemeinden herangeführt werden. Ein Absacken der Finanzkraft im Verhältnis zum Finanzbedarf wird dabei für die finanzschwächsten Gemeinden zielsicher verhindert. Auf Basis der Berechnungen für das FAG 2020 erreichten insgesamt 81 Gemeinden in der Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen weniger als 87,5 Prozent ihrer Bedarfsmesszahl. Die finanzschwächste Gemeinde im FAG 2020 lag bei 82,5 Prozent und wird durch das vorgeschlagene Instrument auf 87,0 Prozent angehoben. Auch größere Gemeinden profitieren von diesem Instrument, wenn sie besonders finanzschwach sind. In absoluten Zahlen hätten im FAG 2020 die Städte Plauen und Görlitz mit 2,0 Mio. bzw. 1,7 Mio. Euro die größten zusätzlichen Ausgleichsbeträge erhalten. Dadurch verbessert sich ihre Finanzkraft von 85,5 Prozent auf 87,3 Prozent. Für einen Ausgleich in dieser Form wären im bestehenden FAG 2020 Finanzmittel im Umfang von ca. 12,0 Mio. Euro nötig gewesen. Im vorgeschlagenen Reformmodell dieses Gutachtens für die Bedarfsbestimmung der kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Kapitel 4) würden 99 Gemeinden von dieser Variante der Basisfinanzierung profitieren. Der finanzielle Aufwand würde in diesem Fall bei 10,4 Mio. Euro liegen.

Abb. 3.2 Wirkung eines Ausgleichs für besondere Finanzschwäche für einen Schwellenwert von 87,5 Prozent

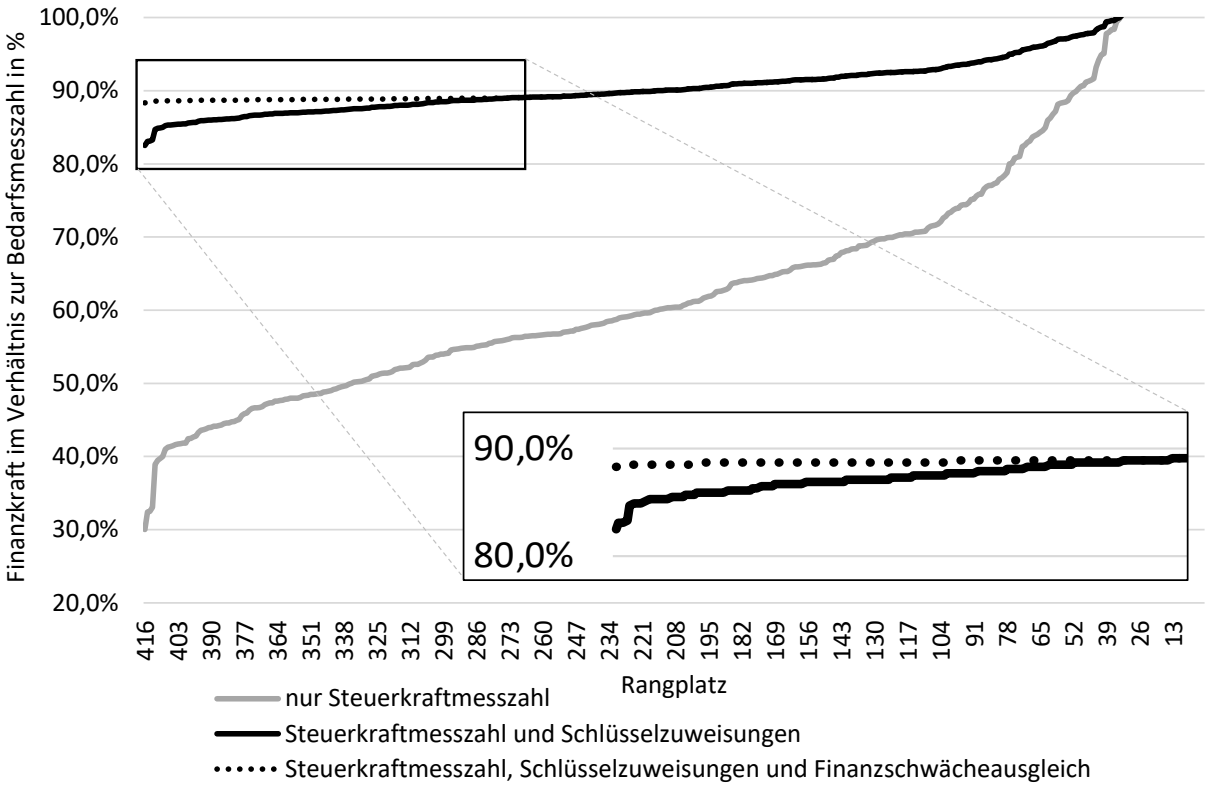


Quelle: eigene Darstellung

Eine umfassendere Variante der Basisfinanzierung könnte mit dem Ziel erfolgen, im Umfang der bisherigen pauschalen Zuweisung in Höhe von 30 Mio. Euro die finanzschwächsten Gemeinden im Freistaat Sachsen zu stärken. In diesem Falle würde im FAG 2020 die Basisfinanzierung greifen, sobald die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen unter 89,0 Prozent der Bedarfsmesszahl liegt. Eine fiktive Gemeinde ohne eigene Steuereinnahmen würde durch dieses Instrument mindestens auf 87,6 Prozent ihrer Bedarfsmesszahl statt vorher 75 Prozent angehoben werden.

In Abb. 3.3 wird die Wirkung dieser Variante am Beispiel des FAG 2020 gezeigt. Auf Basis der Berechnungen für das FAG 2020 erreichten insgesamt 143 Gemeinden in der Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen weniger als 89,0 Prozent ihrer Bedarfsmesszahl. Die finanzschwächste Gemeinde im FAG 2020 wird in dieser Variante von 82,5 Prozent auf 88,4 Prozent angehoben. In absoluten Zahlen hätten im FAG 2020 die Städte Plauen und Görlitz mit 3,4 Mio. bzw. 3,0 Mio. Euro die größten zusätzlichen Ausgleichsbeträge erhalten. Dadurch verbessert sich ihre Finanzkraft von 85,5 Prozent auf 88,6 Prozent. Für einen Ausgleich in dieser Form wären im bestehenden FAG 2020 Finanzmittel im Umfang von ca. 29,9 Mio. Euro nötig gewesen. Im vorgeschlagenen Reformmodell dieses Gutachtens für die Bedarfsbestimmung der kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Kapitel 4) würden 181 Gemeinden von dieser Variante der Basisfinanzierung profitieren. Der finanzielle Aufwand würde in diesem Fall bei 28,5 Mio. Euro liegen.

Abb. 3.3 Wirkung eines Ausgleichs für besondere Finanzschwäche für einen Schwellenwert von 89,0 Prozent



Quelle: eigene Darstellung

Aus Sicht der Gutachter werden durch eine Kombination aus Absenkung des Hauptansatzes und Einführung eines Instruments zum Ausgleich besonderer Finanzschwäche einige Härten des Finanzausgleichssystems in Sachsen ausgeglichen. Zum einen werden die kleinsten Gemeinden gestärkt, für die auch in diesem Gutachten besondere Herausforderungen beim Haushaltsausgleich festgestellt worden sind. Diese Stärkung erfolgt über den Hauptansatz zielsicher, finanzkraftabhängig und damit verfassungskonform. Zum anderen wird besondere Finanzschwäche adressiert und damit ein Beitrag zu größerer Verteilungsgerechtigkeit in den Gemeinden geleistet, deren Finanzkraft auch nach Verteilung der Schlüsselzuweisungen noch deutlich geringer ist als in den meisten anderen Gemeinden. Auch hier wird eine vollständige Nivellierung vermieden, auch wenn die bestehenden Unterschiede in diesem Bereich weitgehend ausgeglichen werden. Ein möglicher Korridor für die Wahl des Verhältnisses von Steuerkraftmesszahl zzgl. Schlüsselzuweisungen zu Bedarfsmesszahl, ab dem die Basisfinanzierung greifen sollte, liegt zwischen 87,5 Prozent und 89,0 Prozent.

4 Haupt- und Nebenansatz

4.1 Vorbemerkung

Die letztmalige Überprüfung von Haupt- und Nebenansatz erfolgte im Jahr 2012 auf Basis von Daten der Jahre 2008 bis 2010 (Cordes und Hardt 2012). Hinweise auf Anpassungsbedarfe wurden in der Zwischenzeit bereits diskutiert (Schiller und Cordes 2016). Allerdings kann jetzt erstmals auf Basis rein doppischer Daten eine vollständige Überprüfung der Hauptansatzstaffel sowie des Schülernebenansatzes erfolgen.

Der Gutachtenauftrag umfasst zudem die Prüfung der Sachgerechtigkeit eines Ansatzes für frühkindliche Bildung. Ein weiterer Ansatz hätte Implikationen für die Ermittlung der Hauptansatzstaffel, da die von dem neuen Ansatz umfassten Aufgaben aus den Gesamtzuschussbedarfen herausgerechnet werden müssen, die zur Ableitung der Hauptansatzfaktoren dienen. Auch auf den Schülernebenansatz gäbe es rechnerische Rückwirkungen, da Gesamtzuschussbedarfe sowie die gewichteten Einwohner ein Bestandteil des Vervielfältigers sind.

Daraus ergibt sich zwangsläufig die nachfolgende Prüfungskaskade. Zunächst wird die Sachgerechtigkeit eines Ansatzes für frühkindliche Bildung geprüft (4.2). Aufbauend auf dem Umfang der (verbleibenden) Gesamtzuschussbedarfe wird der Hauptansatz ermittelt (4.3). Anschließend wird eine Neuberechnung des Schülernebenansatzes vorgenommen (4.4). Für beide Nebenansätze können erst dann anhand des vorgeschlagenen Hauptansatzes die Vervielfältiger berechnet werden, die die relativen Gewichte der Ansätze bestimmen (4.5). Mit der Kenntnis über die Ausgestaltung des resultierenden Gesamtansatzes werden schließlich Modellrechnungen durchgeführt (4.6).

4.2 Prüfung eines Ansatzes für frühkindliche Bildung

4.2.1 Überprüfung der Sachgerechtigkeit

Für die Überprüfung von neuen Nebenansätzen legen die Gutachter einen mehrfach bewährten Kriterienkatalog zugrunde (Schiller und Cordes 2015). Erstens muss eine Aufgabe ein hinreichend großes Gewicht in den kommunalen Haushalten besitzen, da ansonsten zusätzliche Regelungen mit geringfügiger Bedeutung die Transparenz, Nachvollziehbarkeit und letztlich subjektive Akzeptanz eines Ansatzes, wenn nicht des umfassenden Finanzausgleichssystems in Frage stellen lassen. Zweitens muss eine Streuung der kommunalen Belastung bestehen, die nicht bereits durch andere Ansätze abgedeckt werden, und überhaupt erst eine Verteilungswirkung zeitigen. Ohne eine relevante Streuung der Betroffenheit zielt der Ansatz ins Leere und wäre damit überflüssig. Drittens muss ein Indikator gefunden werden, der zum einen dazu geeignet ist, die Belastung hochgradig abzubilden, zum anderen durch die Gebietskörperschaften aber auch nicht manipulierbar wäre.

Erster Anknüpfungspunkt für die Prüfung der Sachgerechtigkeit ist das Gewicht einer Aufgabe. Zur Abgrenzung der Aufgabe „frühkindliche Bildung“ dient das Produkt 365 „Tageseinrichtungen für Kinder“. Hier sind nach Angaben des kommunalen Produktrahmens folgende Bereiche enthalten:

- Eigene Einrichtungen, einschl. Erhebung von Elternbeiträgen und Finanzierung des Gemeindeanteils für außerhalb der eigenen Kommune betreute Kinder
- Zuschüsse an freie Träger für Kindertageseinrichtungen

Die Zuschussbedarfe in dem Produkt 365 machen – je nach Größenklasse – mit Beträgen zwischen 138 und 242 Euro je Einwohner einen beträchtlichen Anteil an den kommunalen Haushalten aus (Tab. 4.1). In den kreisfreien Städten sind es insgesamt rund 327 Mio. Euro, in den kreisangehörigen Gemeinden rund 416 Mio. Euro. Die Zuschussbedarfe steigen mit der Größenklasse leicht an. Innerhalb des kreisangehörigen Raums beträgt die Spannweite knapp unter 30 Euro. Ein ähnliches Muster ist umgekehrt bei den Ausgaben nicht zu erkennen. Im Gegenteil, hier nehmen die Ausgaben zunächst mit der Größe ab, um lediglich im Durchschnitt der größten kreisangehörigen Städte wieder anzusteigen. Eine Erklärung für dieses Muster wäre, dass kleinere Gemeinden höhere Einnahmen durch Elternbeiträge oder in Form von Gastgebühren größerer Gemeinden erhalten.

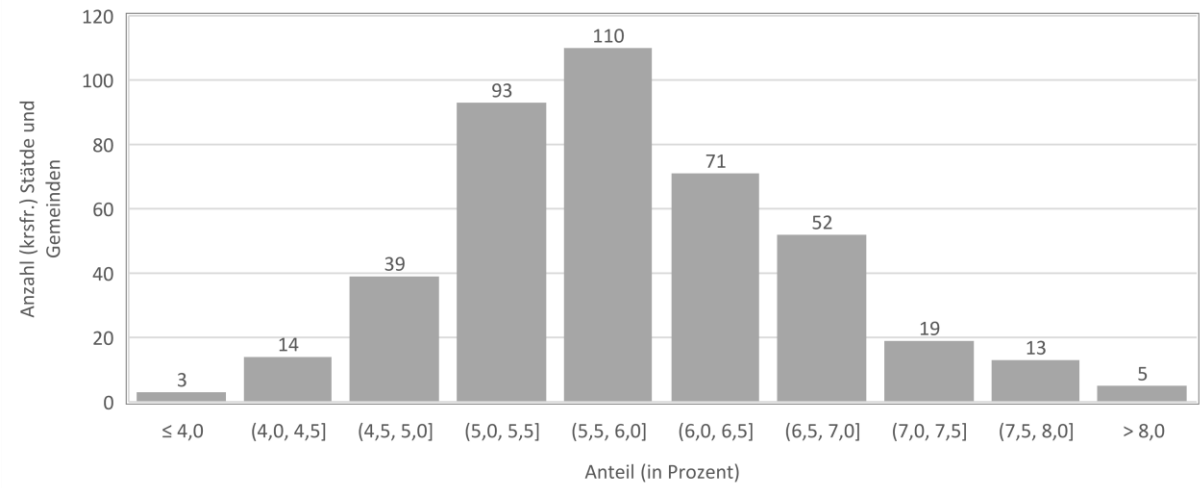
Tab. 4.1 Kinder unter 6 Jahren sowie Ausgaben und Zuschussbedarfe in der frühkindlichen Bildung (2015 bis 2017) nach Größenklassen

Größenklasse	Einwohner insg.	Einwohner insg. … unter 6 Jahre	Anteil unter 6 Jahre (in Prozent)	Produkt 365 Ausgaben je Einwohner	Produkt 365 Zuschussbedarfe je Einwohner
< 1.500	63.061	3.747	5,9	354,85	138,03
1.500 b. u. 4.000	430.026	25.421	5,9	344,21	145,48
4.000 b. u. 7.500	533.760	30.820	5,8	328,03	147,88
7.500 b. u. 15.000	625.026	35.782	5,7	323,34	152,85
15.000 b. u. 35.000	698.026	40.792	5,8	313,04	155,97
35.000 b. u. 100.000	369.354	22.673	6,1	333,06	166,95
> 100.000	1.351.328	97.902	7,2	361,35	242,17

Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

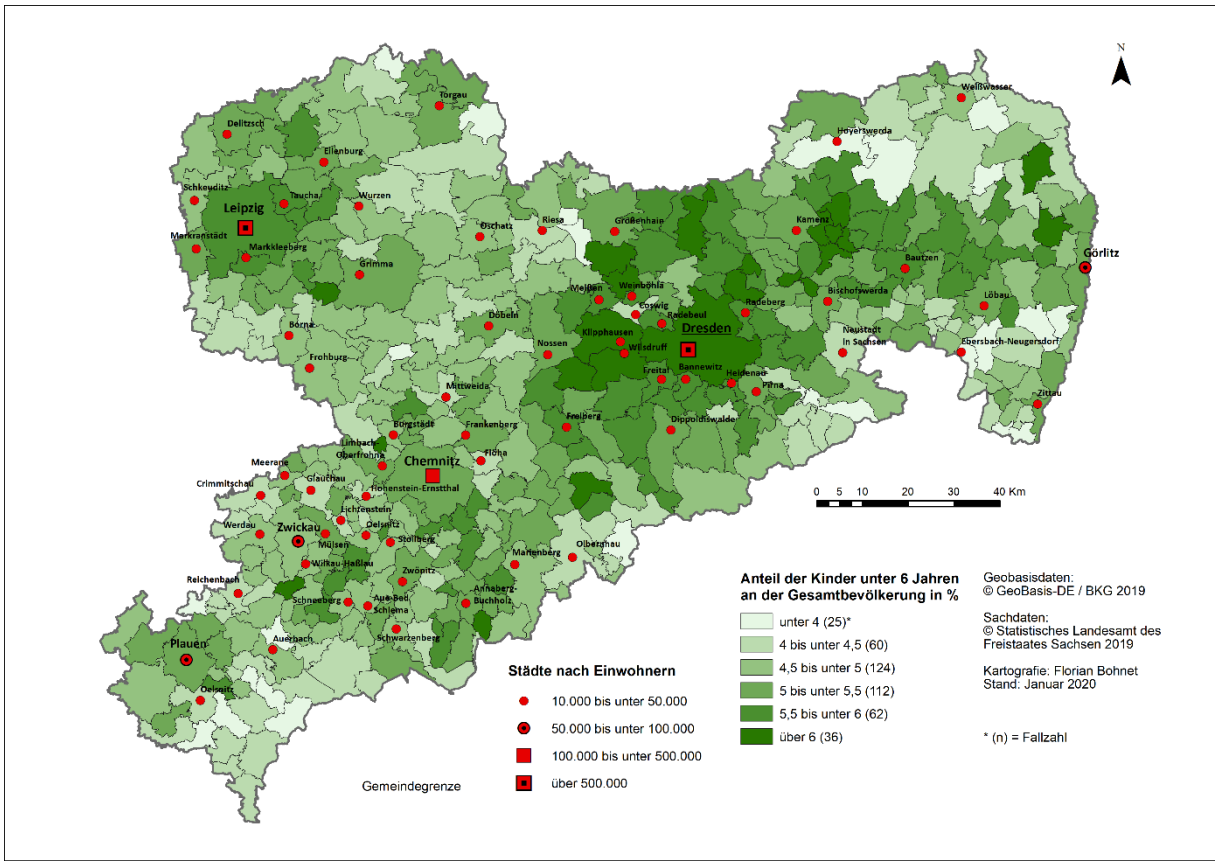
Die durchschnittlichen Kinderanteile (hier: unter 6 Jahren) sprechen eindeutig gegen einen Zusammenhang zwischen der Aufgabenbelastung und der Gemeindegröße. Die Unterschiede sind mit 5,7 bis 5,9 Prozent, oder auch maximal 6,1 Prozent in den größten kreisangehörigen Gemeinden nur marginal. Gleichzeitig besteht ungeachtet der Größenklassen eine nennenswerte Streuung der Kinderanteile (Abb. 4.1): 56 Kommunen weisen einen Anteil von unter 5 Prozent auf, 37 Kommunen von über 7 Prozent. Zwischen 5 und 7 Prozent liegt der Großteil der kreisangehörigen Gemeinden. Eine Normalverteilung liegt nicht eindeutig vor. Das Bild ist eher linkssteil/rechtsschief, d. h. vor allem die höheren Bevölkerungsanteile Jüngerer verteilen sich breiter über die Kommunen, während die geringeren Anteile etwas stärker konzentriert sind.

Abb. 4.1 Verteilung der Bevölkerungsanteile unter 6-Jähriger (Histogramm)



Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Abb. 4.2 Regionale Verteilung der Kinder unter 6 Jahren



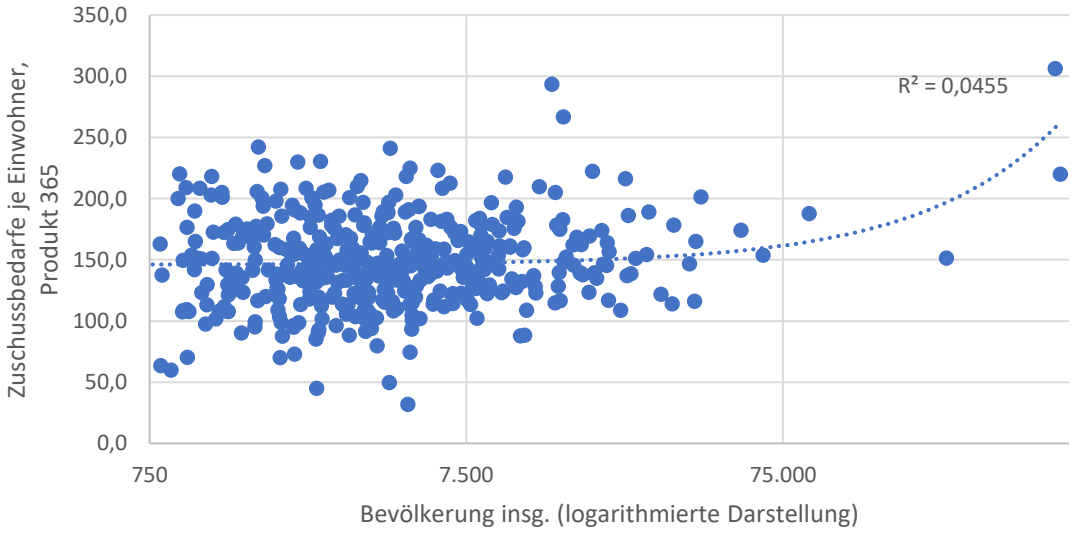
Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der regionalen Verteilung fällt auf, dass in den Ballungsräumen Dresden und Leipzig der Kinderanteil tendenziell höher ausfällt (Abb. 4.2). Im Umland der Stadt Chemnitz, die selbst auch nur eine relativ durchschnittliche Zahl von Kleinkindern aufweist, zeigt sich kein derartiges Bild. Großflächig

geringere Anteile von unter 6-Jährigen finden sich im Norden der Landkreise Bautzen und Görlitz sowie auch im Südkreis Görlitz. Im Westen Sachsens sind die Anteile insbesondere an der tschechischen Grenze im Vogtlandkreis und im Erzgebirgskreis niedriger.

Angesichts dieser Verteilungsergebnisse ist der Haupansatz daher nicht geeignet, die damit einhergehende Aufgabenbelastung abzubilden. Dies zeigt sich auch im geringen Erklärungsgehalt der Einwohnerzahl gegenüber dem aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen von lediglich 4,6 Prozent (Abb. 4.3). Unverkennbar ist auch die breite Verteilung um die (logarithmierte) Regressionsgerade; ein Trend ist hier nur sehr begrenzt festzustellen.

Abb. 4.3 Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen im Kita-Bereich



Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Gleichzeitig ist auch hier eine erhebliche Streuung zu beobachten (Abb. 4.3). Bis 5.000 Einwohner liegt die Spannweite bei etwa 50 bis 250 Euro je Einwohner. Ab einer Bevölkerungszahl von 5.000 Einwohnern liegt die Untergrenze bei etwa 100 Euro, während die Obergrenze – bis auf zwei Ausreißer – etwas sinkt. Erst mit Blick auf die größten Städte zeigt sich ein aufwärtsgerichteter Trend, wobei die Stadt Chemnitz den Zusammenhang abschwächt. Abgesehen davon, dass die Streuung mit der Bevölkerungsgröße etwas abzunehmen scheint, bleibt die Erkenntnis mangelnder Erklärungskraft der Einwohnerzahl bestehen. Die Streuung gilt es daher mit einem geeigneteren Indikator einzufangen.

Als solche Indikatoren stellt die amtliche Statistik neben der Einwohnerzahl und dem Bevölkerungsanteil von Kindern im Betreuungsalter auch die Zahl der in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung verzeichneten Kinder bereit. Für einen systematischen Vergleich werden alle drei Indikatoren einer Korrelationsanalyse unterzogen (vgl. Tab. 4.2). Die beiden Bevölkerungsindikatoren werden nachrichtlich auch für eine Auswahl bestimmter Größenklassen getestet: Da die Streuung in den kleinsten Gemeinden besonders hoch ist, wird untersucht, ob ohne diese Kommunen der Erklärungsgehalt variiert.

Die Zahl der Kinder in Einrichtungen ist methodisch ein ambivalenter Indikator. Da es sich um eine effektive Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen handelt, ist einerseits eine höhere Präzision

bei der Bedarfsabdeckung zu erwarten. Andererseits ist zu bedenken, dass die Kinder in Einrichtungen auch aus anderen Gemeinden stammen können als der Sitzgemeinde der Einrichtung. Beispielsweise können Eltern eine arbeitsortnahe Betreuung bevorzugen oder aus anderen Gründen ausweichen. Dazu sieht § 17 Abs. 3 SächsKitaG eine Ausgleichszahlung des Gemeindeanteils an den Kosten zwischen Wohnort- und betreuender Gemeinde vor. In der Wohnortgemeinde entstehen damit Ausgaben und höhere Zuschussbedarfe ohne einen Betreuungsfall in den eigenen Einrichtungen. In der aufnehmenden Gemeinde wird zwar das Kind gewertet, die Ausgaben werden jedoch durch Einnahmen kompensiert. Die Zuschussbedarfe in der aufnehmenden Gemeinde bleiben daher unberührt.

Die Analysen möglicher Zusammenhänge zwischen ausgewählten Indikatoren und Bedarf bzw. Aufwand (Ausgaben bzw. Zuschussbedarfe je Einwohner) führen zu unterschiedlich hohen Korrelationskoeffizienten (Tab. 6.2). Die höchsten Korrelationen um etwa 0,4 bestehen hinsichtlich des Kinderanteils. Ohne die kleinsten Gemeinden mit bis zu 4.000 Einwohnern erhöht sich der Korrelationskoeffizient sogar auf etwa 0,5. Es sind also vor allem die kleinen Gemeinden, in denen die Streuung des Altersaufbaus in geringerem Zusammenhang mit der Verteilung der Aufgabenbelastung steht. Vermutlich herrscht in größeren Gemeinden eine größere Kongruenz der Eigenschaften als Wohnort- wie auch als Betreuungsort. Dies ist insofern plausibel als sie eine größere Arbeitsplatzzentralität aufweisen und die Entscheidung der Eltern, ob sie wohnort- oder arbeitsplatznah ihre Kinder betreuen lassen, weniger relevant für die empirische Identifizierung ist.

Diese Diskrepanz zeigt sich beim Anteil der Kinder in Einrichtungen an der Bevölkerung. Aufgrund der oben beschrieben Diskrepanz zwischen Betreuungsfällen und Zuschussbedarfen bei abgebenden bzw. aufnehmenden Gemeinden kommt es zu einer deutlichen Reduzierung des Zusammenhangs beim Übergang von Ausgaben auf Zuschussbedarfe. Wie bereits im Streudiagramm angedeutet, ist der Zusammenhang mit der Einwohnerzahl als Indikator mit Bezug zum Hauptansatz nur schwach bis kaum vorhanden.

Tab. 4.2 Korrelationsanalyse der Ausgaben und Zuschussbedarfe in der frühkindlichen Bildung (2015 bis 2017)

Korrelationskoeffizient	Produkt 365	
	Ausgaben je Einwohner	Zuschussbedarfe je Einwohner
Anteil bis 6 Jahre	0,40	0,37
> 1.500 EW	0,40	0,41
> 4.000 EW	0,51	0,48
Anteil in Einrichtungen	0,60	0,26
Einwohnerzahl	0,01	0,21
> 1.500 EW	0,01	0,24
> 4.000 EW	0,06	0,31

Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Die frühkindliche Bildung stellt damit nicht nur eine gewichtige, sondern auch hinreichend stark variierende Aufgabe in den Städten und Gemeinden dar. Bei der Wahl der Indikatorik ist jedoch eine ausreichend hohe Präzision erforderlich. Die Korrelation zwischen Zuschussbedarfen und der Zahl der

Kinder bewegt sich im mittleren Bereich. Damit sind die Grenzen der Analyse innerhalb der Jahresrechnungsstatistik erreicht. Wünschenswert wäre im Produkt 365 eine Untergliederung nach Betreuungsarten, da von unterschiedlichen Kosten je Kind auszugehen ist. Analog zum Schülernebenansatz ist daher eine tiefere fachliche Differenzierung anzustreben. Die im Bereich der frühkindlichen Bildung üblicherweise unterschiedenen Betreuungsarten sind Kindertagespflege und Krippen, Kindertageseinrichtungen und Horte. Es sollte daher geprüft werden, inwieweit der bestehende Produktrahmen dahingehend untergliedert werden sollte. Im Schülernebenansatz werden bereits die sächlichen Kosten (Zuschussbedarfe) für die einzelnen Schularten zueinander in Beziehung gesetzt. Anhand der daraus resultierenden Multiplikatoren werden die Schülerzahlen kostengewichtet.

Anhand der Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik konnten die ersten Kriterien für die Konstruktion eines Nebenansatzes, Gewicht und Streuung, zwar erfüllt werden. Für die Frage nach dem Indikator wird aufbauend auf der Erkenntnis, dass der Altersanteil angesichts der bestehenden Datenlage am besten geeignet scheint, auf eine weitere Datenquelle zurückgegriffen, die eine fachliche Differenzierung von Betreuungsarten erlaubt: Die Betriebskostenerhebung des Sächsischen Kultusministeriums nach dem SächsKitaG.[3] In einem weiteren Schritt, der später beschrieben wird, erfolgt dann die Zusammenführung mit den Altersanteilen.

4.2.2 Ausgestaltung

Die Ausgestaltung erfolgt in Anlehnung an das Vorgehen beim bestehenden Schülernebenansatz, indem ein ähnlich aufgebauter Nebenansatz für „frühkindliche Bildung“ konstruiert wird. Die Summe aus Schülernebenansatz und dem „Ansatz für frühkindliche Bildung“ ergibt den Bildungsansatz. Addiert zum Hauptansatz resultiert daraus der Gesamtansatz.

Anhand der Informationen aus der Betriebskostenerhebung werden die Multiplikatoren für die drei Betreuungsarten berechnet – ähnlich wie sie im Schülernebenansatz für die unterschiedlichen Schularten angesetzt werden (Tab. 4.3). Konkret können der Erhebung die Gemeindeanteile zur Deckung der Personal- und Sachkosten in Krippe, Kindertagespflege (KTP), Kindergarten (Kiga) und Hort entnommen werden.[4] Es wurden die durchschnittlichen Betriebskosten (je Platz/Monat) und die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen, berechnet auf eine täglich neunstündige Betreuungszeit bzw. sechsstündige Betreuungszeit (Hort), zusammengeführt.[5]

Als Referenzwert (100) werden die Kosten je Kind in den Kindergärten gewählt. Die Berechnung ergibt, dass die Kosten in Krippe und Kindertagespflege etwas mehr als dreimal so hoch sind (310) und im

---

[3] Bekanntmachung der Personal- und Sachkosten der Kindertageseinrichtungen bzw. der laufenden Geldleistung für Kindertagespflege, der Zusammensetzung und Deckung durch die Gemeinden nach § 14 Abs. 2 SächsKitaG für die Jahre 2015-2017

[4] Zum Stichtag 1.4. der Jahre 2015-2017.

[5] Für die Gemeinden Mylau und Reuth wurden im Zuge der Gemeindefusionen ähnliche Kostenstrukturen wie für die jeweils aufnehmende Gemeinde angenommen. Die vom gemeindeübergreifend tätigen FAB e. v. verbuchten Kosten werden ohne Gemeindezuordnung der Höhe nach für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigt.

Hort durchschnittlich 44 Prozent davon betragen. Im Vergleich der kommunalen Gruppen zeigt sich dabei, dass die Kosten je Kind in den jeweiligen Betreuungsarten ähnlich hoch ausfallen.

Tab. 4.3 Ermittlung der Multiplikatoren im Ansatz für frühkindliche Bildung

Durchschnitt 2015-2017		Krippe/KTP	Kiga	Hort	Insgesamt
Kommunen insg.	Betrag	331.652.737,94	258.285.757,77	95.160.686,74	685.099.182,45
	Kinder	50.821	122.647	103.458	276.926
	Kosten je Kind	6.525,95	2.105,93	919,80	2.473,94
	Gewichtungsfaktoren	310	100	44	
kreis-	Betrag	126.494.935,01	96.585.802,35	35.259.628,72	258.340.366,08
freie	Kinder	18.925,61	43.603,50	34.505,50	96.615,86
Städte	Kosten je Kind	6.683,80	2.215,09	1.021,86	2.673,89
kreis-	Betrag	205.157.802,93	161.699.955,42	59.901.058,02	426.758.816,37
angeh.	Kinder	29.849,29	76.843,94	64.827,88	180.309,95
Gem.	Kosten je Kind	6.873,12	2.104,26	924,00	2.366,81

Quelle: SMK, eigene Berechnungen.

Bedarfsträger in diesen drei Einrichtungsarten sind die Kinder im jeweiligen Alter. § 1 SächsKitaG sieht folgende Zuordnung der Altersgruppen vor:

- Abs. 2: **Kinderkrippen** sind Einrichtungen für Kinder in der Regel bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres.
- Abs. 3: **Kindergärten** sind Einrichtungen für Kinder von der Vollendung des 3. Lebensjahres bis zum Schuleintritt. Die Aufnahme von Kindern ab dem 34. Lebensmonat ist möglich.
- Abs. 4: **Horte** sind Einrichtungen für schulpflichtige Kinder in der Regel bis zur Vollendung der 4. Klasse.

§ 3 Abs. 3 SächsKitaG ergänzt: Bei Kindern im Alter bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres kann die Gemeinde den Eltern die Bildung, Erziehung und Betreuung […] auch in **Kindertagespflege** anbieten.

Im Gegensatz zum Schülernebenansatz, bei dem nicht auf die Zahl der Einwohner in der relevanten Altersgruppe, sondern die tatsächlichen Schülerzahlen abgestellt wird, sind die Kinderzahlen aus der Bevölkerungsfortschreibung nicht unmittelbar mit einer Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen verbunden. Anders als im Schulbereich gibt es hier auch keine Besuchspflicht. Die Zahl der Kinder in der einzelnen Stadt oder Gemeinde wird daher mit den landesweiten einrichtungsspezifischen Besuchsquoten multipliziert, um die Zahl der anzurechnenden Kinder zu bestimmen. Dazu wird auf die Besuchs- und Betreuungsquoten für Kinder in Tageseinrichtungen in öffentlich geförderter Kindertagespflege zurückgegriffen, die vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht werden (Tab. 4.4).

Da bei den Quoten für die unter 3-Jährgen nicht zwischen Krippe und Kindertagespflege unterschieden wird, gilt auch für den Multiplikator nur das Aggregat der beiden Betreuungsarten. Zudem ist in der Tabelle ersichtlich, dass Kinder ab 11 Jahren nicht mehr als Bedarfsträger einbezogen werden, da hier der Betreuungsumfang vernachlässigbar ist.

Tab. 4.4 Landesdurchschnittliche Besuchs- und Betreuungsquoten (01.03.2018)

Indikator bzw. Einrichtung	0 bis unter 3 J.		3 bis unter 6 J.		6 bis unter 11 J.		11 bis unter 14 J.	
	Anzahl	BQ	Anzahl	BQ	Anzahl	BQ	Anzahl	BQ
Besuchsquoten für Kinder in TE	50.203	44,6	105.351	94,8	151.982	84,9	3.001	3,0
Besuchsquote für Kinder in KTP, die nicht zusätzlich eine Kindertageseinrichtung oder eine Ganztagsschule besuchen	7.179	6,4	368	0,3	18	0	0	0,0
Betreuungsquote für Kinder in TE und in KTP, die nicht zusätzlich eine Kindertageseinrichtung oder eine Ganztagsschule besuchen	57.382	50,9	105.719	95,2	152.000	84,9	3.001	3,0

Anm.: Die bei der Quotenberechnung verwendeten Einwohnerzahlen beruhen noch auf den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung zum 31. Dezember 2017 auf Basis des Zensus 2011.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Rein rechnerisch können die o. g. Gewichtungsfaktoren mit den Besuchsquoten zusammengeführt werden, um Multiplikatoren zu erhalten, die direkt auf die Zahl der Kinder in den jeweiligen Altersgruppen angewendet werden können. Dieser simple Rechenschritt soll zur Nachvollziehbarkeit für die Gemeinheit ebenfalls verdeutlicht werden (Tab. 4.5).

Tab. 4.5 Multiplikation von Gewichtungsfaktoren und Besuchsquoten im Ansatz für frühkindliche Bildung

Betreuungsart/ Altersgruppe	Gewichtungsfaktor	Besuchsquote (in Prozent)	Multiplikator
Krippe/KTP 0 bis unter 3 J.	310	51	158
Kiga 3 bis unter 6 J.	100	95	95
Hort 6 bis unter 11 J.	44	85	37

Quelle: SMK, statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Auf dieser Basis kann erneut untersucht werden, inwieweit der neu entwickelte Indikator „angerechnete Kinder“ seinen Zweck erfüllt. Der Korrelationskoeffizient beträgt demnach 0,333 (vgl. methodische Erläuterung im Anhang). Aufgrund dieses Wertes wird später vorgeschlagen, den Ansatz nur zu einem Teil wirksam werden zu lassen und den Ansatz für frühkindliche Bildung im Vergleich zum Hauptansatz und zum Schülernebenansatz nur mit einem Drittel zu gewichten. Dadurch wird die Wirkung einer ungleichen Verteilung der Kinderanteile in den Kommunen bei der Bedarfsermittlung reduziert.

Gesichert ist, dass der Indikator aufgrund der Pauschalierung der Kosten sowie der Besuchsquoten nicht strategieanfällig ist. Im Sinne einer höheren Treffsicherheit sollten zukünftige Überprüfungen dahingehend von statistischer Seite her vorbereitet werden, indem zum einen das Produkt 365 u. a. in die Betreuungsarten untergliedert wird, und zum anderen kommunenspezifische Besuchsquoten bereitgestellt werden, um gruppenspezifische Durschnitte ermitteln zu können, die treffsicherer sind als der Landesdurchschnitt.

4.3 Überprüfung des Hauptansatzes

Im FAG 2020 werden die Daten, die der Ermittlung der Hauptansatzfaktoren zugrunde lagen, zehn Jahre zurückliegen. Gleichzeitig ist in vielen Bundesländern eine grundsätzliche Diskussion angestoßen worden, ob ein Hauptansatz in seiner Pauschalität des Einwohnerbezugs überhaupt noch zu rechtfertigen sei. Immer häufiger werden zentralörtliche Einstufungen als Alternative vorgeschlagen und geprüft. Die Gutachter haben sich, abhängig von der Siedlungsstruktur, der Eignung des jeweiligen Landesentwicklungsplans und vor allem von der Struktur und Position der kommunalen Haushalte bereits in verschiedenen Bundesländern für beide Varianten aussprechen können. Die Überprüfung erfolgt daher ergebnisoffen und ähnlich wie bereits in anderen Bundesländern.

Da in diesem Kapitel ausschließlich eine Überprüfung von Haupt- und Nebenansatz – als Kernpunkt einer regulären Begutachtung – erfolgt und auch dem politischen Entscheidungsprozess über die zukünftige Ausgestaltung nicht vorgegriffen werden soll, wird eine Abwägung zu einem möglicherweise zentralörtlichen Ansatz erst in diesem Zusammenhang vorgenommen (vgl. Kapitel 5.1). Da dabei auf regressionsanalytische Methoden zurückgegriffen wird, die auch eine Kontrolle für die generelle finanzielle Ausstattung erlauben, wird auch erst in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung des „Zirkelschlusses“ zwischen vorangehender Einwohnergewichtung, finanzieller Befähigung und erneuter Ableitung von Hauptansatzfaktoren eingegangen.

4.3.1 Theoretische Voraussetzungen

Funktionale Aspekte

Die Bevölkerungsgröße lässt sich in verschiedener Hinsicht in Zusammenhang mit dem kommunalen Ausgabeverhalten setzen. Die ersten und bis heute prominentesten Arbeiten dazu sind auf Popitz (1932) und Brecht (1932) zurückzuführen. Aufgrund technischer und gesellschaftlicher Veränderungen haben die damals angeführten Argumente allerdings an Relevanz verloren. Als Gründe für höhere und anerkennungswürdige Kosten führte Popitz damals beispielsweise Kanalisationssysteme an, die fast ausschließlich in städtischen Räumen bzw. Gebietskörperschaften mit einer hohen Einwohnerzahl angelegt waren, oder auch die Verbreitung befestigter Wege und intensivere Straßenreinigung im Vergleich zu ländlich geprägten Regionen (mit meist geringeren gemeindlichen Einwohnerzahlen), wo der stärkere Bezug zu Natur und Landwirtschaft mit einem geringeren Anspruchsniveau an die Wegequalität verbunden sei.

Auch wenn die beiden beispielhaft genannten Begründungen heute nicht mehr zutreffend bzw. akzeptabel sind (vgl. dazu das Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt, LVG 23/10), ist die wesentliche und heutzutage höher gewichtete Begründung die Wahrnehmung sogenannter zentralörtlicher Funktionen als ein Sonderfall positiver externer Effekte der kommunalen Leistungserbringung. Damit ist gemeint, dass die Vorhaltung bestimmter öffentlicher Angebote auch anderen Einwohnern als der Wohnbevölkerung in den eigenen administrativen Grenzen zugutekommt bzw. von ihnen genutzt wird. Diese Effekte müssen nicht zwangsläufig intendiert sein, d. h. die Nutzung durch Einwohner aus umliegenden, im Falle größerer Standorte auch weiter entfernt liegenden Gebietskörperschaften, ist nicht notwendigerweise in diesem Umfang beabsichtigt, wenn sich daraus nicht Einnahmen in

entsprechender Höhe generieren lassen. Umgekehrt werden zentralörtliche Funktionen nicht dadurch definiert, dass sie ausschließlich in zentralen Orten angeboten werden, denn auch die kleinsten Gemeinden nehmen bereits Aufgaben dieser Art wahr – lediglich in geringerem Umfang bzw. mehr oder weniger eindeutig für die eigenen Einwohner. Insofern geht es bei der Betrachtung der Wahrnehmung von zentralörtlichen Aufgaben – wie auch immer diese operationalisiert wird – nicht um das „ob", sondern immer um das „wie viel mehr".

Technische Merkmale und Anreizstrukturen

Der Hauptansatz zur horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf der Gemeindeebene bzw. bestimmter Gruppen von Städten und Gemeinden zeichnet sich im Wesentlichen durch vier Charakteristika aus:

- einen Bezug zur Zahl der Einwohner in den jeweiligen Gebietskörperschaften,
- eine Priorisierung gegenüber Nebenansätzen und sonstigen Zuweisungen, die an anderen Merkmalen bzw. Sachverhalten anknüpfen und erst ansetzen, wenn die Hauptansatzstaffel deutlich weniger zielgenau in dieser Hinsicht wirkt,
- eine überwiegend aufgabenbezogene Begründung sowie
- ergänzende qualitative Bewertungen der rechnerischen Ergebnisse bei begrenzter empirischer Belastbarkeit aufgrund größerer Streuung bzw. gering besetzten Größenklassen.

Der Bezug zur Einwohnerzahl ist vor allem technischer Natur. Sie dient als Rechengröße eines an sich dimensionslosen Bedarfsträgers. Als solche ist die Einwohnerzahl gegenüber anderen möglichen Indikatoren alternativlos oder zumindest von deutlich höherer Bedeutung. Der Vorteil liegt insbesondere auf der Gemeindeebene darin, dass die Einwohnerzahl mit verschiedenen bedarfsverursachenden Faktoren mehr oder weniger stark korreliert: Siedlungsdichte, Raumtyp (städtisch oder ländlich), aber auch mit sozioökonomischen Strukturmerkmalen der Bevölkerung. Das Ziel eines Hauptansatzes ist letztlich, durch eine möglichst simple mathematische Transformation der Einwohnerzahl, einen möglichst hohen Anteil der Streuung anerkannter Finanzbedarfe einzufangen und bei der Bedarfsbestimmung zu berücksichtigen.

Gleichzeitig erschwert der Einwohnerbezug häufig die sachliche Auseinandersetzung mit dem Instrument des Hauptansatzes. So impliziert insbesondere der Begriff „Einwohnerveredelung", dass die gleiche Person je nach Größe ihrer Heimatgemeinde einen unterschiedlichen Bedarf hat bzw. Kosten verursacht. Diese Beschreibung ist jedoch hinsichtlich der Begründung des Instruments, das lediglich an einem hoch korrelierenden Faktor ansetzt, unzutreffend. Vielmehr ist mit dem Hauptansatz nicht nur eine mit der Einwohnergrößenklasse monoton steigende Staffelung gemeint, sondern auch der vermeintliche Verzicht auf eine solche durch eine „Gleichgewichtung". Allerdings entzieht sich die Annahme eines größenunabhängigen Finanzbedarfs genauso wenig der Notwendigkeit einer empirischen Überprüfung wie die Ein- oder Fortführung einer Staffelung. Die ungenügende empirische Basis führte

auch im vielbeachteten Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt (s. o.) zu einer Ablehnung der gewählten Hauptansatzstaffel.

Mithilfe des Hauptansatzes wird angestrebt, einen möglichst hohen Anteil der Streuung von verschiedenen kommunalen Belastungen zu berücksichtigen und damit die Zahl erforderlicher Nebenansätze für die Gruppe der Städte und Gemeinden zu reduzieren. Insoweit sind Verteilungslösungen über den Hauptansatz gegenüber weiteren Nebenansätzen zu priorisieren. Sofern die Kosten bestimmter Aufgaben nicht von hohem Gewicht, gleichzeitig zwischen den Kommunen ungleich verteilt und diese Streuung anhand eines validen Indikators im Finanzausgleich operationalisierbar ist, kommt es maßgeblich der Transparenz und Verständlichkeit des Systems zugute, wenn eine hinreichend große Korrelation mit der Einwohnerzahl besteht und damit der Hauptansatz weitere Nebenansätze erübrigt. Die Überprüfung der Sachgerechtigkeit muss daher zwangsläufig eine aufgabendifferenzierende Analyse umfassen, um die Frage zu klären, ob ein Zielkonflikt zwischen Transparenz und Zielgenauigkeit vorliegt und der Hauptansatz durch Nebenansätze ergänzt werden muss. In Sachsen wird mit dem Schülernebenansatz bzw. einem Bildungsansatz genau dieses Ziel verfolgt.

Bei der Analyse der Streuung der kommunalen Zuschussbedarfe ist die jeweilige Siedlungs- und Verwaltungsstruktur eines Bundeslandes zu berücksichtigen. Wie der Fall Sachsen-Anhalts zeigt, wo die Bildung von lediglich zwei Größenklassen für die drei größten Städte einerseits sowie die übrigen Städte und Gemeinden andererseits, vom Landesverfassungsgericht für nicht tragfähig erklärt wurde, sind die Überprüfungen auf eine möglichst breite empirische Grundlage zu stellen. Dies ist nicht immer in befriedigendem Maße möglich, wie sich auch anhand des Beispiels Saarbrücken als einzigem Oberzentrum des Saarlands mit landesweitem Verflechtungsbereich veranschaulichen lässt. Der Hauptansatz für die nur drei kreisfreien Städte in Sachsen bedarf daher einer besonderen Begründung.

Damit verbunden ist auch der Umgang mit sogenannten „Ausreißern“, die das relative Niveau der durchschnittlichen Zuschussbedarfe einer Größenklasse möglicherweise erhöhen, ohne dass diese Anhebung über die verursachenden Faktoren zu rechtfertigen ist. Hierbei sind in der Regel zwei Arten zu unterscheiden. Einige Standorte profitieren von Gewerbesteuereinnahmen durch steuerstarke Unternehmen, die historisch bedingt eng mit der Gemeinde oder Stadt verbunden sind. Meist handelt es sich um Energieproduzenten oder multinationale Industrieunternehmen. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass höhere Zuschussbedarfe nicht durch zentralörtliche Funktionen, eine besondere Bevölkerungszusammensetzung oder andere ausgleichsrelevante und vor allem belastende Faktoren begründbar sind. Diese Finanzkraft wird zwar bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt. Allerdings kommen die übrigen Gebietskörperschaften der jeweiligen Größenklasse in den Genuss eines weitaus höheren durchschnittlichen Finanzbedarfs als es der Gruppe ohne Ausreißer gegenüber angemessen wäre.

Ein häufig vorgetragenes Argument gegen die Anwendung eines Hauptansatzes ist in diesem Zusammenhang der Ausgabenbezug und die damit verbundene Gefahr eines Zirkelschlusses. Sofern die Zuschussbedarfe als Grundlage für die Bestimmung der Unterschiede in den kommunalen Finanzbedarfen herangezogen werden, so der Gedanke, würden insbesondere finanzkräftige Gebietskörperschaften alimentiert und das Gefälle zwischen den Kommunen letztlich festgeschrieben. Hardt und Schiller

(2006) nennen hingegen Argumente, die eine Nutzung der Zuschussbedarfe zur empirischen Ermittlung der Finanzbedarfe dennoch rechtfertigen können. In den methodischen Vorbemerkungen dieses Gutachtens wird darauf bereits eingegangen. Konkret wird in der anschließenden Ableitung der Hauptansatzfaktoren dem durch folgende Maßnahmen vorgebeugt:

1) Die untergeordnete Bedeutung von einnahmestarken Einzelfällen. Durch die Durchschnittsbildung der Zuschussbedarfe in den einzelnen Größenklassen geht der Einfluss von singulären Einheiten unter. Je geringer die Klassen besetzt sind, desto genauer ist auf Ausreißer zu achten, die ggf. aus der Analyse herausgenommen werden müssen. Insofern wird gerade in den oberen Größenklassen auch eine Betrachtung der Verteilung um die rechnerischen Hauptansatzfaktoren vorgenommen.

2) Die qualitative Würdigung anhand der tatsächlich wahrgenommenen, zentralörtlichen Zuschussbedarfe. Ungeachtet der Gesamtzuschussbedarfe soll die Analyse der Zuschussbedarfe in speziell zentralörtlichen Aufgabenbereichen gewährleisten, dass die vorhandenen Mittel auch so genutzt werden, wie es die Einwohnerzahl als Instrument des Hauptansatzes vorsieht.

3) Die explizite Betrachtung der Einnahmeseite. Im letzten Schritt der rechnerischen Ermittlung wird betrachtet, inwieweit gestiegene bzw. hohe Deckungsquoten mit einer umfangreicheren Aufgabenwahrnehmung einhergehen. Bei der Regressionsanalyse, die den Hauptansatz gegenüber einem Ansatz für zentrale Orte abwägt, wird die Finanzkraft als Faktor, der die Zuschussbedarfe evtl. treiben könnte, explizit isoliert.

Implikationen für die Überprüfung

Aus den vorangehenden Ausführungen leiten sich folgende Fragen für die empirische Überprüfung ab:

- Steigen die Zuschussbedarfe je Einwohner mit der Gemeindegröße?
- In welchem Ausmaß prägen „Ausreißer“ und gering besetzte Klassen die Verhältnisse zwischen den Klassendurchschnitten bzw. die Zielgenauigkeit des Hauptansatzes?
- Rechtfertigt das Gewicht der Einzelfälle Abweichungen vom rechnerischen Ergebnis?
- Kann der größenabhängige Verlauf auf höhere Ausgaben durch die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben zurückgeführt werden?
- Sind zentralörtliche Einstufungen besser geeignet als ein größenklassenbasierter Ansatz, um die (damit verbundenen) Unterschiede zwischen der durchschnittlichen Höhe der Zuschussbedarfe abzubilden?

Diese Fragen werden im Folgenden anhand verschiedener Auswertungen und Analysen auf Basis der Rechnungsstatistik untersucht. Dabei kommt es zwangsläufig zu Überschneidungen einzelner Fragen, so dass die Liste nicht linear abgearbeitet werden kann. Lediglich die letzte Frage wird separat im Zusammenhang mit der Untersuchung der zentralen Orte in Kapitel 5.1 untersucht. Zunächst soll aber im

Folgenden ein Gesamtbild über die Verteilung der Zuschussbedarfe auf der Gemeindeebene gezeichnet werden, das sich auf die wesentliche Frage konzentriert, inwieweit der Hauptansatz in seiner aktuellen Beschaffenheit in Sachsen weiterhin ein sachgerechtes Instrument ist.

4.3.2 Empirische Betrachtung

4.3.2.1 Technische Ermittlung von Hauptansatzfaktoren

Ausgehend von der Finanzausgleichspraxis in Sachsen ist die vorrangige Frage, inwieweit der Hauptansatz grundsätzlich und in einem späteren Schritt hinsichtlich seines Verlaufs ein geeignetes Instrument zur sachgerechten Berücksichtigung unterschiedlicher Finanzbedarfe ist. Dazu werden zunächst für einzelne Größenklassen die durchschnittlichen Zuschussbedarfe je Einwohner berechnet und indiziert, d. h. relativ zur untersten Klasse als Indexwert von 100 ausgedrückt (Tab. 4.6). Dieses rechnerische Ergebnis wird dann mit Blick auf die Verteilung der einzelnen Kommunen, verschiedener fiskalischer Indikatoren in den Größenklassen und der Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben einer kritischen Würdigung unterzogen.[6]

Die Spannweite der Zuschussbedarfe je Einwohner reicht von 265 Euro bis 532 Euro zwischen der untersten und der obersten Größenklasse. Dies entspricht etwa dem zweifachen Wert, daher erreicht der Index auch einen Wert von 201. Bereits anhand der Zuschussbedarfe ist festzustellen, dass die Aufgabenwahrnehmung kontinuierlich mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl ansteigt. Der Hauptansatz würde daher keine Unregelmäßigkeiten im Verlauf aufzeigen, die sonst einer speziellen Rechtfertigung bedürften (bspw. über Betrachtung von Ausreißern oder anhand zentralörtlicher Aufgaben).

Die für jede Klasse berechneten Zuschussbedarfe je Einwohner stellen ein bevölkerungsgewichtetes Mittel dar. Der sächsische Finanzausgleich sieht vor, dass die Hauptansatzfaktoren auf die arithmetische Klassenmitte bezogen werden. Daher ergibt sich beispielsweise aus dem indizierten Wert von 114 für die Klasse von 5.001 bis 10.000 Einwohnern eine Erhöhung auf 116, da die arithmetische Klassenmitte (7.500) höher liegt als die bevölkerungsgewichtete Mitte (6.916). Die Umrechnung erfolgt mittels linearer Interpolation.

[6] Da die Qualifizierung des Hauptansatzes anhand der Einzelfälle und Aufgaben im weiteren Verlauf keinen Hinweis darauf liefert, dass das rechnerische Ergebnis – mit Ausnahme der obersten Größenklasse – zu korrigieren ist, wird es im Vorgriff darauf bereits in der Tabelle als „Vorschlag“ bezeichnet.

Tab. 4.6 Ableitung der Hauptansatzfaktoren für kreisangehörige Gemeinden

Größenklasse	Einwohner		Zuschussbedarfe			Größenklassen-mitte	Hauptansatzfaktoren	
	insgesamt	Mittelwert	insg. (HA)[1]	je Einw.	indiziert[2]		Vorschlag[3] (extrapoliert)	SächsFAG 2020
bis 3.000	299.945	1.875	79.512.655	265	100	1.500	100	100
3.001 bis 5.000	362.683	3.900	105.856.070	292	110	4.000	110	116
5.001 bis 10.000	670.898	6.916	203.077.551	303	114	7.500	116	122
10.001 bis 20.000	591.838	14.091	205.711.751	348	131	15.000	132	142
20.001 bis 50.000	583.103	27.767	215.218.377	369	139	35.000	150	161
50.001 bis 100.000	210.788	70.263	113.889.211	532	201	100.000	*170*	190

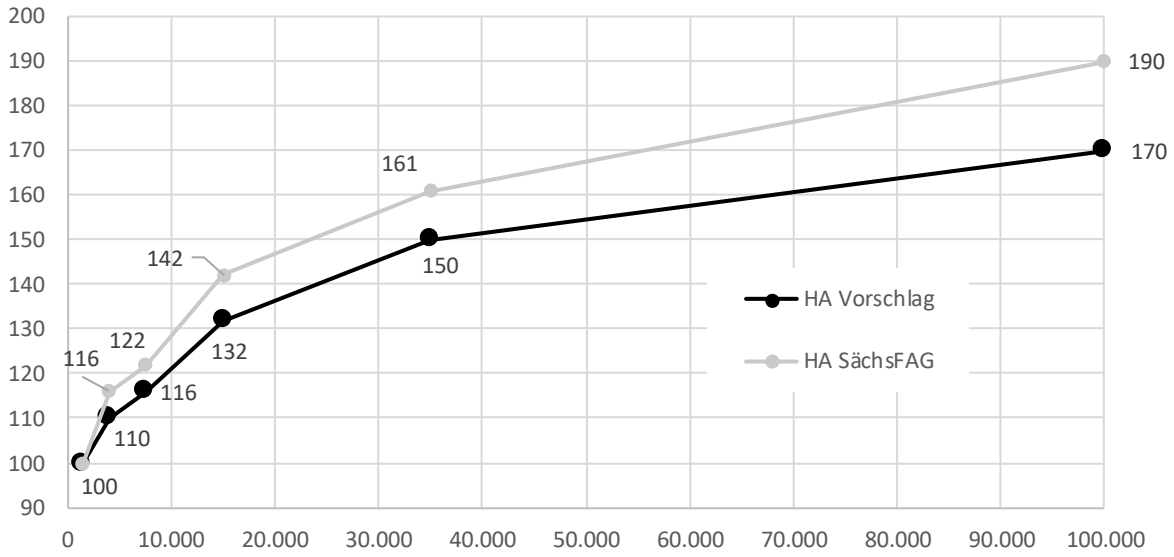
1) Zuschussbedarfe insgesamt zur Ermittlung der Hauptansatzfaktoren bereinigt um Belastungen, die durch den Bildungsansatz adressiert werden, sowie um Einnahmen aus dem Mehrbelastungsausgleich. 2) Ergebnisse für die unterste Größenklasse auf 100 normiert. 3) Ergebnis für oberste Größenklasse (kursiv) diskretionär von rechnerisch 185 auf 170 gesetzt. Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Die in der vorletzten Spalte dargestellten Hauptansatzfaktoren sind – üblicherweise bis auf die oberste Größenklasse – das rechnerische Ergebnis auf Basis der durchschnittlichen Zuschussbedarfe. Bereits in der Klasse ab 3.001 Einwohner fallen die Hauptansatzfaktoren niedriger aus als im FAG 2020. Die gesamte Staffel verläuft flacher. Während in den beiden Klassen bis 10.000 Einwohner die Faktoren um 6 Punkte niedriger liegen, vermindert sich die Einwohnergewichtung in den beiden Klassen bis 50.000 um etwa 10 Punkte.

Die Normierung in der obersten Größenklasse folgt drei Überlegungen. Erstens wird die üblicherweise äußerst gering besetzte oberste Größenklasse besonders konservativ angesetzt, da hier durch das Ausgabenverhalten die größten Einflussmöglichkeiten auf den „eigenen" Hauptansatzfaktor bestehen. Damit bestünde ein Anreiz durch hohe Zuschussbedarfe nach einer Regelüberprüfung des Hauptansatzes auch höhere Schlüsselzuweisungen zu erzielen. Daher ist insbesondere zu vermeiden, dass allein aufgrund einer sich ansonsten absenkenden Staffel höhere Zuweisungen generiert werden. Durch das Absenken erhalten die Punkte im Hauptansatz einen höheren Wert. Würde der Hauptansatz für die größten Städte nicht ebenfalls reduziert werden, erhielten sie unmittelbar deutlich höhere Schlüsselzuweisungen. Aus diesem Grund wird dieser Hauptansatzfaktor eher zurückhaltend gesetzt. Die zweite Überlegung, die dies rechtfertigt, folgt der – erst im folgenden Abschnitt beschriebenen – Analyse zur Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben. Für die Gruppe der größten kreisangehörigen Städte lässt sich demnach nur ein sehr geringer Anstieg in diesem für den Hauptansatz zentralen Aufgabenbündel feststellen. Auch daher wird empfohlen, deren Hauptansatzfaktor eher niedriger anzusetzen. Drittens ist leicht gegenüber der vorangehenden Überprüfung (Hardt und Cordes 2012) festzustellen, dass einerseits die Pro-Kopf-Zuschussbedarfe in der untersten Größenklasse von rd. 250 Euro (Durchschnitt 2009/2010) auf jetzt 265 Euro gestiegen sind, während sie in der obersten Größenklasse von rd. 585 Euro auf 532 Euro sanken. [7]

[7] In beiden Größenklassen wurden für die aktuelleren Werte die Zuschussbedarfe im Produkt 365 zum Abzug gebracht.

Abb. 4.4 Verlauf der Hauptansatzstaffeln im FAG 2020 und Vorschlag für FAG 2021



Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

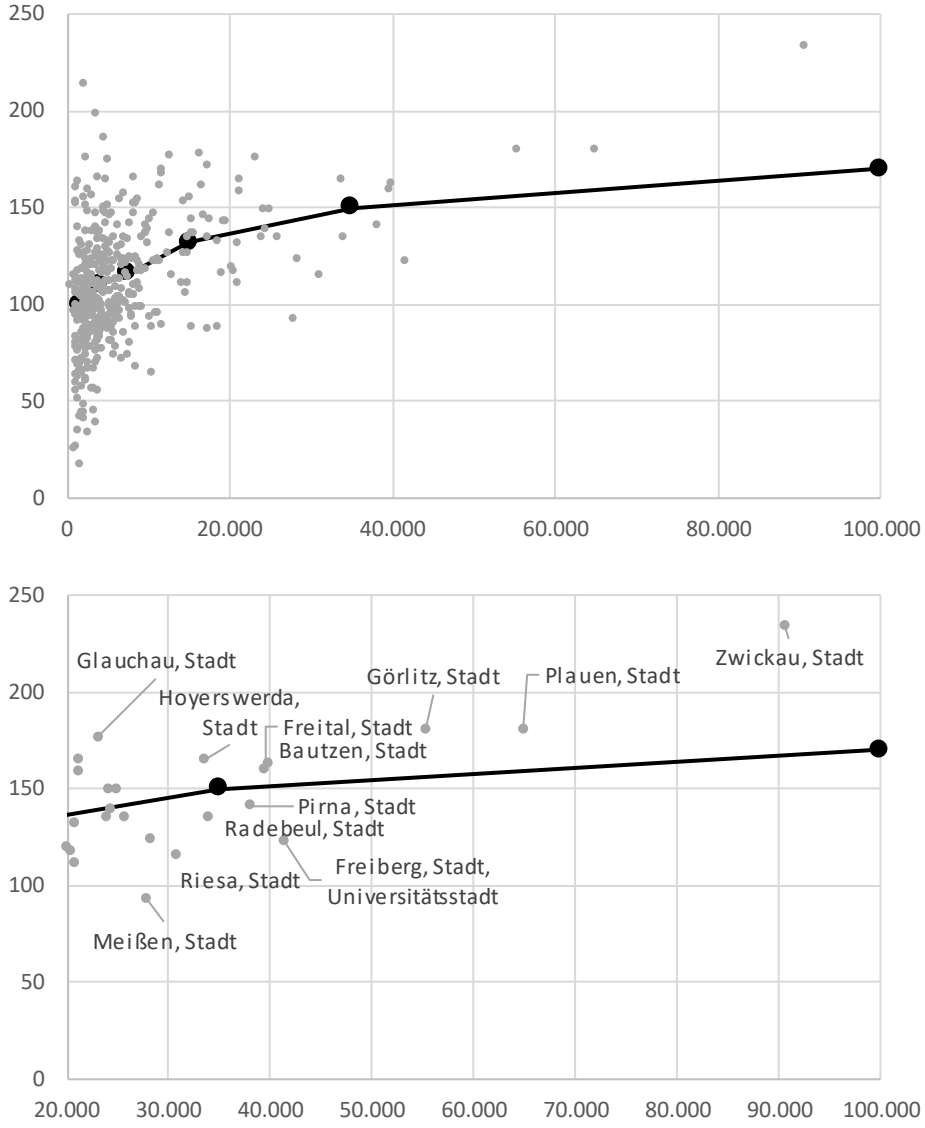
Der Verlauf des vorgeschlagenen Hauptansatzes folgt einer ähnlichen Form wie die aktuell geltende Staffelung (Abb. 4.4). Dies zeigt sich insbesondere an der Abflachung zwischen den Punkten 4.000 und 7.500, die der Kurve ihre Konvexität nahm und auch weiterhin nimmt. Auch die Normierung auf 170 fügt sich in dieser Darstellung in die stilistische Form eines Hauptansatzes.

Auch hinsichtlich der Streuung um den interpolierten Hauptansatz zeigt sich keine Notwendigkeit für weitere Interventionen gegenüber der rechnerischen Lösung (Abb. 4.3). Bis auf die Stadt Zwickau, die als größte Gebietskörperschaft üblicherweise konservativ angesetzt wird,[8] finden sich keine nennenswerten Ausreißer (Abb. 4.5). Zudem sind die Abweichungen oberhalb und unterhalb der Verbindungsgerade ähnlich stark ausgeprägt,[9] so dass die berechneten Klassenmitten auch nicht durch einzelne Kommunen verzerrt werden.

[8] Beispielsweise wurde auf diese Weise in Niedersachsen in Bezug auf die Stadt Hannover (Schiller und Cordes 2015) und in Thüringen in Bezug auf die Stadt Erfurt (Schiller et al. 2017) verfahren.

[9] Dies zeigt sich auch anhand des hohen R^2-Wertes der Regression, da die zugrunde liegende Kleinste-Quadrate-Methode eben auf das Ausmaß der Abweichungen abstellt.

Abb. 4.5 Vorschlag zur Hauptansatzstaffel und Streuung der effektiven Zuschussbedarfe



Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Wenn der Verlauf der rechnerischen Hauptansatzstaffel durch die Verteilung gerechtfertigt erscheint, stellt sich die Frage, worauf die Veränderungen beruhen. Dazu werden verschiedene fiskalische Indikatoren für die einzelnen Größenklassen im Vergleich zur letzten Überprüfung betrachtet (Tab. 4.7). Wichtigstes Ergebnis ist sicherlich, dass die (laufenden) Zuschussbedarfe in den kleinsten Gemeinden über 40 Prozent angestiegen sind. Den geringsten Zuwachs weisen mit 18,3 Prozent die größten Städte auf. Insgesamt zeigt sich ein Gefälle im Zuwachs der Aufgabenwahrnehmung, dass die Absenkung der Hauptansatzstaffel rechtfertigt. Dieser Anstieg ist allerdings nicht einnahmengetrieben, was damit auch gegen die häufig angebrachte Zirkelschluss-These spricht. Insbesondere die beiden untersten Größenklassen weisen eine deutlich schlechtere Entwicklung der Deckungsquoten auf als die mittleren beiden Größenklassen.

Tab. 4.7 Fiskalische Indikatoren nach Größenklassen im Zeitvergleich

Zeitraum Indikator	Gemeindegrößenklassen im kreisangehörigen Raum mehr als 35.001 Einwohner	15.001 bis 35.000 Einwohner	7.501 bis 15.000 Einwohner	4.001 bis 7.500 Einwohner	1.501 bis 4.000 Einwohner	bis 1.500 Einwohner
2015-17						
Zuschussbedarfe (laufend)	734,96	599,66	532,80	489,94	456,46	417,58
allgemeine Deckungsmittel (netto, ohne investive Zuweisungen)	825,80	715,11	654,53	599,58	540,84	455,98
Steuereinnahmen	789,66	704,76	694,11	684,63	612,62	551,01
Deckungsquote	112,4%	119,3%	122,8%	122,4%	118,5%	109,2%
2010-13						
Zuschussbedarfe (laufend)	621,11	484,29	406,97	381,70	345,00	294,55
allgemeine Deckungsmittel (netto, ohne investive Zuweisungen)	752,45	604,52	532,04	492,93	446,83	393,81
Steuereinnahmen	696,59	552,76	527,51	511,91	455,26	428,85
Deckungsquote	121,1%	124,8%	130,7%	129,1%	129,5%	133,7%
Veränderung, 2010-13 = 100						
Zuschussbedarfe (laufend)	118,33	123,82	130,92	128,36	132,30	141,77
allgemeine Deckungsmittel (netto, ohne investive Zuweisungen)	109,75	118,30	123,02	121,64	121,04	115,79
Steuereinnahmen	113,36	127,50	131,58	133,74	134,57	128,49
Deckungsquote	92,7%	95,5%	94,0%	94,8%	91,5%	81,7%

Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Nach diesen rein quantitativen Ergebnissen erscheint eine Hauptansatzstaffel weiterhin als ein Verteilungskriterium, das der Streuung der kommunalen Zuschussbedarfe gerecht wird. Dabei ist eine Veränderung des Verlaufs der Staffel notwendig, indem die Mitte abgesenkt und eine Deckelung bei 170 vorgeschlagen wird. Eine abschließende Qualifizierung der Hauptansatzstaffel erfolgt anhand der wahrgenommen zentralörtlichen Aufgaben, die letztlich die theoretische Prämisse für den Hauptansatz bilden.

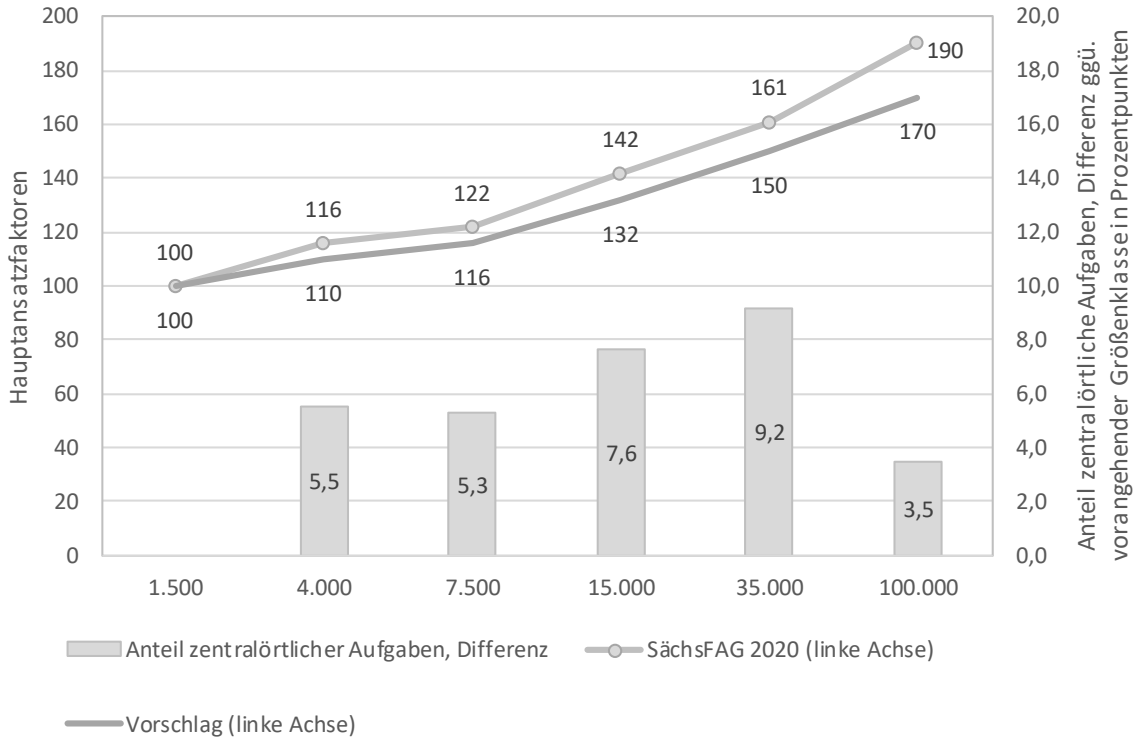
4.3.2.2 Qualifizierung der Hauptansatzstaffel durch zentralörtliche Aufgaben

Die zentralörtlichen Aufgaben werden anhand der Produkte in der Jahresrechnungsstatistik abgegrenzt. Für die Gegenüberstellung mit den Zuschussbedarfen, die in die Berechnung der Hauptansatzstaffel eingingen, bleiben Schulen und Kindertageseinrichtungen unberücksichtigt. Konkret wird betrachtet, inwieweit die Steigerung des Hauptansatzes auf einen höheren Anteil zentralörtlicher Zuschussbedarfe zurückzuführen ist (Abb. 4.6).

In den ersten beiden Größenklassen beträgt die Steigerung des Anteils etwas über 5 Prozentpunkte. Gleichzeitig steigt der Hauptansatz um 10 bzw. 6 Punkte. In der Klasse mit der Mitte 15.000 steht eine noch größere Steigerung von über 7 Punkten bei den zentralörtlichen Aufgaben einem Sprung im

Hauptansatz von 16 auf 132 gegenüber. Auch die nächstgrößere Klasse weist einen um 9 Prozentpunkte signifikant höheren Anteil auf, bei gleichzeitigem Anstieg des Hauptansatzes um 18 Punkte auf 150. Lediglich in der letzten Größenklasse kommt es zu keiner weiteren nennenswerten Steigerung. Der geringfügige Anstieg um 3,5 Prozentpunkte legitimiert daher zusätzlich die Normierung auf 170 Punkte.

Abb. 4.6 Anteil zentralörtlicher Aufgaben nach Größenklassen



Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

4.3.2.3 Hauptansatz für kreisfreie Städte

Der geltende Hauptansatz für die Säule der kreisfreien Städte differenziert einerseits zwischen der Stadt Chemnitz (Hauptansatzfaktor 100) und andererseits den Städten Dresden und Leipzig, die beide einen identischen Hauptansatzfaktor von 102,5 angerechnet bekommen. Die letztmalige Überprüfung kam zu dem Ergebnis, dass es „keine weiteren Hinweise darauf [gibt], inwieweit empirisch begründet von der bisherigen Staffelung abzuweichen wäre“ (Cordes und Hardt, 2012).[10] Das Problem besteht schlicht darin, dass für nur drei Gebietskörperschaften eine rechnerische Ermittlung in den seltensten Fällen überhaupt möglich ist. Eine Pauschalierung ist lediglich zwischen den beiden großen Städten möglich, die sich allerdings in sehr viel anderer Hinsicht unterscheiden. Für die Stadt Chemnitz

[10] Ein Unterschied zum damaligen Gutachten besteht in der Abgrenzung der Zuschussbedarfe, da in dem vorliegenden Fall aufgrund der Ausweitung auf einen Bildungsansatz nun analog zum Hauptansatz für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden das Produkt 365 zum Abzug gebracht wird.

resultiert zwangsläufig eine Einzelfalllösung, für die es angesichts der Tatsache, dass es im Gegensatz zum kreisangehörigen Raum eben nicht die größte, sondern die kleinste Gebietskörperschaft ist, auch kaum Anknüpfungspunkte für eine etwaige Normierung gibt.[11] Aus diesem Grund wurde damals entschieden, das System mangels eindeutigerer Lösungen beizubehalten.

Die Betrachtung der drei Städte fällt erneut zu Ungunsten der Treffsicherheit des bisherigen Systems aus (Tab. 4.8). Insbesondere entspricht die Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner in der Stadt Chemnitz nahezu exakt dem Durchschnitt der beiden Städte Dresden (94 Prozent des Chemnitzer Wertes) und Leipzig (105).

Tab. 4.8 Ableitung der Hauptansatzfaktoren für kreisfreie Städte

	Einwohner		Zuschussbedarfe			Hauptansatzfaktoren	
Größenklasse	insgesamt	Mittelwert	insg. (HA)[1]	je Einw.	indiziert[2]	Vorschlag	SächsFAG 2020
Chemnitz	246.056	246.056	288.519.425	1.173	100	100	100,0
Dresden	542.567	542.567	595.019.900	1.097	94	100	102,5
Leipzig	562.705	562.705	693.467.823	1.232	105	100	102,5
nachrichtlich:							
Dresden + Leipzig	1.105.272	552.636	1.288.487.723	1.166	99		

1) Zuschussbedarfe insgesamt zur Ermittlung der Hauptansatzfaktoren bereinigt um Belastungen, die durch den Bildungsansatz adressiert werden, sowie um Einnahmen aus dem Mehrbelastungsausgleich. 2) Ergebnisse für die Stadt Chemnitz auf 100 normiert.
Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Die später in diesem Gutachten vorgenommene Überprüfung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs führt darüber hinaus zu einer Annäherung der Zuschussbedarfe je Einwohner der beiden großen Städte. Konkret hätten sich die Zuschussbedarfe in der Stadt Dresden im Mittel der Jahre 2015 bis 2017 um rund 4,7 Mio. Euro bzw. fast 1 Prozent erhöht und in der Stadt Leipzig um 33,2 Mio. Euro bzw. 4,7 Prozent verringert. Damit würden die Differenzen zwischen den drei Städten nahezu verschwinden.

Angesichts dieser historischen und neuen empirischen Umstände sollte der Hauptansatz der kreisfreien Städte einheitlich auf 100 gesetzt werden. Es liegen keine Gründe für eine Beibehaltung jeglicher Differenzierung vor. Vielmehr weisen die Ergebnisse eindeutig auf eine Nivellierung der Einwohneranrechnung hin.

[11] Fallen beispielsweise die zentralörtlichen Aufgaben wesentlich geringer aus, fehlen Maßstäbe aus anderen Größenklassen, welchen Aufschlag die beiden großen Städte im Hauptansatz erhalten sollten. Fallen sie höher aus, ist der Zusammenhang zwischen Zentralörtlichkeit und Einwohnerzahl nicht mehr gegeben, der einem Hauptansatz zugrunde liegt.

4.4 Überprüfung des Schülernebenansatzes

Auch der Schülernebenansatz wurde letztmals 2012 überprüft. Mit der vollständigen Umstellung auf die Doppik gehen kaum methodische Veränderungen einher. Für Kollegs wird kein separates Produkt ausgewiesen, daher werden sie im Schülernebenansatz im Folgenden mit den Gymnasien zusammengelegt. Da freie Träger nicht berücksichtigt werden, bleibt das Produkt 2219 (Förderschulen in freier Trägerschaft) außen vor. Anderen Produkten stehen keine Schüler gegenüber bzw. werden nur vereinzelt gebucht und bleiben daher unberücksichtigt. Es handelt sich dabei um die Produkte 2174 („Sonstige“, 1x in Frankenberg) und 2315 („1-jährige Förderschulen im Bereich Agrarwirtschaft“, 3x im Vogtlandkreis, Landkreis Görlitz und Landkreis Meißen). Letztere werden zudem über den Mehrbelastungsausgleich abgedeckt. Eine bei der Überprüfung des Schülernebenansatzes übliche Bereinigung der Daten erfolgt dort, wo in den einzelnen Gebietskörperschaften den Zuschussbedarfen keine Schülerzahlen gegenüberstehen bzw. umgekehrt.

Aus den resultierenden Zuschussbedarfen je Schüler werden die Multiplikatoren berechnet (Tab. 4.9). Es zeigt sich, dass sich die relativen Kosten in den übrigen Schularten im Vergleich zu Oberschulen als Referenzwert durchweg erhöht haben. Dies resultiert entsprechend in höheren Multiplikatoren. Darüber hinaus erübrigt sich mittlerweile die historische Normierung der Grundschulen, die wie die Oberschulen üblicherweise auf 100 gesetzt wurden. Auch liegen ihre Zuschussbedarfe 16 Prozent über den Oberschulen, so dass eine Gleichsetzung auch daher nicht mehr gerechtfertigt erscheint.

Tab. 4.9 Ableitung der Multiplikatoren für einzelne Schularten

Schultyp	Zuschussbedarfe je Schüler	Multiplikator	SächsFAG 2020
Grundschulen	911,56	116	100
Oberschulen, Abendoberschulen	787,38	100	100
Gymnasien, Abendgymnasien und Kollegs	757,62	96	83
Berufsschulen, Berufsfachschulen, Fachschulen, Fachoberschulen, Berufliche Gymnasien (jew. ohne FS)			
Vollzeit	1.074,79	137	97
Teilzeit	429,91	55	39
FS zur Lernförderung	1.633,42	207	165
FS für geistig Behinderte	3.550,10	451	381
FS für Erziehungshilfe	1.330,53	169	118
FS für Körperbehinderte	4.981,54	633	253
FS für Blinde und Sehbehinderte	2.700,98	343	143
FS für Hörgeschädigte	3.431,94	436	129
Sprachheilschulen	783,14	99	75
Klinik- und Krankenhausschulen	453,01	58	48

Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

4.5 Berechnung der Vervielfältiger im Bildungsansatz

4.5.1 Zur Funktion der Vervielfältiger

Die Vervielfältiger haben die Funktion, die Nebenansätze so zu gewichten, dass sie mit dem Hauptansatz verrechnet und zum Gesamtansatz zusammengeführt werden können. Das Gewicht bestimmt sich aus dem Verhältnis der sächlichen Zuschussbedarfe, also für die Schularten oder der Kinderbetreuung, zu den übrigen Gesamtzuschussbedarfen. Letztlich können damit die Bedarfsträger der jeweiligen Ansätze addiert werden, also zum einen die mit den Multiplikatoren kostengewichteten Schüler bzw. Kinder und zum anderen die „veredelten" Einwohner. Mithilfe der Vervielfältiger wird die Frage gelöst, wie viele Einwohner zusätzlich anzurechnen sind, um den spezifischen Zuschussbedarf eines Schülers oder Kita-Kindes abzubilden. Da die mit den Nebenansätzen abgedeckten Aufgaben je nach kommunaler Gruppe einen anderen Anteil an den Gesamtzuschussbedarfen haben können, wird der Vervielfältiger für jede betreffende Säule separat berechnet.[12] Parsche et al. (2004) sprechen von einer „doppelten Gewichtung". Die Schüler der unterschiedlichen Schularten werden zunächst anhand der Multiplikatoren mit ihren relativen Kosten so gewichtet, dass sie auf fiktive Mittelschüler hochgerechnet und vereinheitlicht werden. Die gewichteten Schüler werden dann über den Vervielfältiger erneut gewichtet, um schließlich – je nach Säule – in ihrer Dimension zu den ebenfalls gewichteten Einwohnern des Hauptansatzes äquivalent zu werden. Das gleiche gilt für die Kinder in den drei Altersgruppen, die zudem über die Betreuungsquoten angerechnet werden, bevor ihre Zahl zu fiktiven Kita-Kindern ausmultipliziert wird.

Der Gesamtansatz ergibt sich daher wie folgt aus Hauptansatz und Nebenansätzen:

$$GA_k^s = (HAF_k^s * EW_k) + (VVSCH^s * GSCH_k) + (VVKI^s * GKI_k),$$

mit GA als Gesamtansatz, HAF dem jeweiligen Hauptansatzfaktor, EW der Einwohnerzahl, $VVSCH$ und $VVKI$ den Vervielfältigern für Schülernebenansatz und dem Ansatz für frühkindliche Bildung sowie $GSCH$ und GKI den gewichteten Schülern und Kindern in der Kommune (Landkreis, Gemeinde oder kreisfreie Stadt) k und der Säule s.

Die Form der Vervielfältiger und ihre Komponenten werden in beiden folgenden Abschnitten beschrieben und mit den aktuellen Werten schließlich berechnet.

4.5.2 Vervielfältiger im Nebenansatz für frühkindliche Bildung

Der Vervielfältiger im Nebenansatz für frühkindliche Bildung setzt die Bedarfe der (gewichteten) Kinder mit den Bedarfen der (gewichteten) Einwohner in Beziehung. Konkret nimmt der Vervielfältiger folgende Form an:

[12] Da die Kinderbetreuung ausschließlich auf gemeindlicher Ebene verortet ist, entfällt die Berechnung eines Vervielfältigers für die Gruppe der Landkreise beim Ansatz für frühkindliche Bildung.

$$VVKI^S = \frac{ZSB^S_{365}/_{GKI^S}}{(ZSB^S_{ges} - MBA^S - ZSB^S_{365} - ZSB^S_{SCH})/_{GEW^S}},$$

mit ZSB^S_{365} als Summe der Zuschussbedarfe im Produkt 365 über alle Kommunen der Säule s, ZSB^S_{ges} als Summe der Gesamtzuschussbedarfe über alle Kommunen der Säule, MBA^S als erhaltener Mehrbelastungsausgleich, ZSB^S_{SCH} den Zuschussbedarfen der Schulen (Produkte 2111-2315) und GEW^S der Summe der gewichteten Einwohner in der Säule.

Dabei bildet die Summe der angerechneten und kostengewichteten Kinder die Zahl der gewichteten Kinder. Die Kosten für frühkindliche Bildung werden durch die Zuschussbedarfe im Produkt 365 abgebildet. Beide Werte gehen in den Vervielfältiger ein, der analog zum Schülernebenansatz berechnet wird (Tab. 4.10). Der Vervielfältiger dient dazu, die Bedarfsträger aus dem Bildungsansatz mit den gewichteten Einwohnern aus dem Hauptansatz vergleichbar zu machen, um alle Ansätze schließlich zum Gesamtansatz addieren zu können.

Im Schülernebenansatz werden die Zuschussbedarfe je Einwohner im Vervielfältiger bislang lediglich um die sächlichen Schulkosten und die Einnahmen aus dem Mehrbelastungsausgleich vermindert. Da nun ein weiterer Nebenansatz den Aufgabenumfang reduziert, der über den Hauptansatz erfasst wird, kommen sämtliche Bildungsausgaben in beiden Nebenansätzen zum Abzug. Diese umfassen die sächlichen Schulkosten plus Zuschussbedarfe im Produkt 365.

Tab. 4.10 Ermittlung des Vervielfältigers für frühkindliche Bildung

	gewichtete Kinder	sächliche Kosten für frühkindliche Bildung	gewichtete Einwohner	ZSB insg. abzgl. Bildungskosten[1]	rechnerischer Vervielfältiger (in Prozent)	angepasster Vervielfältiger (in Prozent)
kreisfreie Städte	127.191	327.251.650	1.389.743	1.577.007.147	227	76
Gemeinden	205.498	415.758.990	3.391.009	923.265.615	743	248

1) Bildungskosten = sächliche Kosten für frühkindliche Bildung + sächliche Schulkosten
Quelle: Statistisches Landesamt, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Die Kosten für die frühkindliche Bildung nehmen ein überaus großes Gewicht ein. In der Säule der Gemeinden sind sie mehr als dreimal so hoch wie die sächlichen Schulkosten. Entsprechend wird ein sehr hoher Anteil der Schlüsselzuweisungen darüber verteilt. Daher ist im Sinne der Zielgenauigkeit zu berücksichtigen, inwieweit die (anzurechnenden) Kinder mit den korrespondierenden Zuschussbedarfen korrelieren. Wie bereits oben erwähnt, beträgt die Korrelation zwischen dem Indikator „angerechnete Kinder“ und den Zuschussbedarfen in dem Bereich genau 33,3 Prozent. Daher wird der Vervielfältiger des Ansatzes für frühkindliche Bildung auf ein Drittel seines rechnerischen Wertes angepasst. Frühkindliche Bildung ist ausschließlich eine Aufgabe der kreisfreien Städte sowie der kreisangehörigen Gemeinden. Vervielfältiger werden somit nur für diese beiden Säulen berechnet und damit nicht für die Gruppe der Landkreise. Die Vervielfältiger betragen somit 76 Prozent für die kreisfreien Städte und 248 Prozent für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Die angerechneten Kinder in jeder Gebietskörperschaft werden mit den jeweiligen Vervielfältigern multipliziert und bilden den Ansatz für frühkindliche Bildung. Die Addition mit dem Schülernebensatz ergibt den Bildungsansatz. Zusammen mit dem Hauptansatz ergibt sich der Gesamtansatz. Die

Verteilung der Schlüsselzuweisungen erfolgt wie bislang auch durch die technische Ermittlung des dimensionslosen Grundbetrags, der die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse ausschöpft.

4.5.3 Vervielfältiger im Schülernebenansatz

Im weiteren Schritt ist der Vervielfältiger neu zu berechnen, der für jede Säule das Gewicht des Schülernebenansatzes beschreibt. Hierzu werden die sächlichen Schulkosten je gewichtetem Schüler zu den Gesamtzuschussbedarfen[13] je gewichtetem Einwohner ins Verhältnis gesetzt.

$$VVSCH^s = \frac{ZSB^s_{SCH} / GSCH^s}{(ZSB^s_{ges} - MBA^s - ZSB^s_{365} - ZSB^s_{SCH}) / GEW^s},$$

wovon alle Komponenten bereits definiert sind. Die wesentliche Neuerung liegt darin, von den Gesamtzuschussbedarfen nicht nur die sächlichen Schulkosten, sondern auch die Zuschussbedarfe für Kinderbetreuung (Produkt 365) abzuziehen, da diese auch im Hauptansatz nicht mehr enthalten sind, mit dem die Vergleichbarkeit herzustellen ist.

Tab. 4.11 Ableitung der Vervielfältiger und Veränderung gegenüber bestehendem FAG

	gewichtete Einwohner	gewichtete Schüler	sächliche Schulkosten	ZSB insg. abzgl. Bildungskosten[1]	Vervielfältiger
Aktualisierung[2]					
Landkreise	2.688.194	83.614	72.349.252	1.256.122.997	185
kreisfr. Städte	1.389.743	152.891	123.345.108	1.577.007.147	71
Gemeinden	3.391.009	211.219	131.799.963	923.265.615	229
Datengrundlagen zur Berechnung der bis SächsFAG 2020 gültigen Vervielfältiger[3]					
Landkreise	2.875.009	73.555	72.464.135	1.033.570.295	274
kreisfr. Städte	1.310.119	101.458	91.315.587	1.489.490.596	79
Gemeinden	3.865.112	166.704	134.274.302	1.007.580.839	309
Veränderung (in Prozent)					
Landkreise	-6,5	13,7	-0,2	**21,5**	-32,5
kreisfr. Städte	6,1	**50,7**	**35,1**	5,9	-10,3
Gemeinden	-12,3	**26,7**	-1,8	-8,4	-25,9

1) Bildungskosten = sächliche Schulkosten + Zuschussbedarfe Produkt 365; 2) Zuschussbedarfe und Schulkosten im Durchschnitt 2015-2017, Einwohner 2018, Hauptansatz gem. o. g. Vorschlag, Schüler des Schuljahres 2019/2020; 3) Zuschussbedarfe und Schulkosten im Durchschnitt 2009/2010, Einwohnerdurchschnitt 2009/2010, Hauptansatz FAG 2013, Schüler FAG 2011
Anm.: farblich markierte Veränderung führt zu einer Minderung/Erhöhung des Vervielfältigers.
Quelle: Statistisches Landesamt, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Im Ergebnis nimmt das Gewicht des Schülernebenansatzes tendenziell ab, da die Schülerzahlen und Gesamtzuschussbedarfe (jeweils stärker als Schulkosten) gestiegen sind (Tab. 4.11). Der Vervielfältiger

[13] Erneut abzüglich der Produkte für Schulen und Kindertageseinrichtungen sowie des Mehrbelastungsausgleichs.

sinkt v. a. in den Landkreisen aufgrund der höheren Schülergewichte und den gestiegenen Gesamtzuschussbedarfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ohne Abzug der sächlichen Kosten frühkindlicher Bildung (Produkt 365) eine noch stärkere Absenkung erfolgt wäre. Eine geringfügige Absenkung steht für die kreisfreien Städte an. In den kreisangehörigen Gemeinden wiederum ist die Absenkung von 309 Prozent auf 229 vergleichsweise hoch. Hier schlagen vor allem die höheren Schülergewichte zu Buche, in geringerem Maße auch der niedrigere Hauptansatz.

4.6 Modellrechnungen

4.6.1 Kreisangehörige Gemeinden

Für eine Abschätzung der Verteilungswirkungen werden die in diesem Kapitel vorgeschlagenen Änderungen in dem FAG-Modell für das Jahr 2020 umgesetzt. Es handelt sich dabei konkret um die Einführung eines Bildungsansatzes, indem parallel zum (aktualisierten Schülernebenansatz) ein Ansatz für frühkindliche Bildung konstruiert wird, sowie die Aktualisierung des Hauptansatzes, der aufgrund des neuen Nebenansatzes nun geringer gewichtetet wird. Dem Modell liegen die Schülerzahlen des Schuljahres 2019/2020, sowie die Einwohner insgesamt und in den für die frühkindliche Bildung relevanten Altersklassen per 31.12.2018 zu Grunde.

Die Darstellung erfolgt differenziert nach Größenklassen, zentralörtlichen Einstufungen sowie nach Demographietypen. In den meisten Kategorien wird es aufgrund der vielfältigen Änderungen gleichzeitig Fälle geben, in denen Gebietskörperschaften weniger Zuweisungen als im bestehenden Modell erhalten wie auch solche, deren Zuweisungen höher dotiert werden. Die Bezeichnungen Gewinne und Verluste sind verkürzte Beschreibungen dafür, dass Kommunen im bisherigen System angesichts ihrer Bedarfe bislang schlechter bzw. bessergestellt wurden. Ein Gewinn ist somit das Nachholen von bislang unterschätzten Bedarfen; ein Verlust bedeutet, dass Kommunen zuletzt überdurchschnittlich vom FAG profitiert haben.

In der Summe gewinnen vor allem die kleineren Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern sowie Grundzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung (Tab. 4.12). Mit Blick auf die Demographietypen verzeichnen mäßig schrumpfende Kommunen zusätzliche Zuweisungen, leicht bzw. stark schrumpfende Kommunen nur unwesentlich weniger. Weniger Mittel als bislang sind vor allem in größeren Städten zu erwarten, darunter vor allem Oberzentren.

Bei dieser summarischen Betrachtung wird jedoch vernachlässigt, dass es in den insgesamt hinzugewinnenden Kategorien auch Kommunen geben wird, die weniger Zuweisungen verzeichnen werden. So verlieren auch in den kleinsten Größenklassen einige Kommunen im Durchschnitt zwischen 10 und 20 Euro je Einwohner. Die Mehrheit wird jedoch bis zu fast 60 Euro je Einwohner höhere Zuweisungen erhalten. In ähnlicher Größenordnung bewegen sich auf der anderen Seite die Mindereinnahmen der größten Städte.

Tab. 4.12 Modellrechnung für kreisangehörige Gemeinden (FAG 2020)

	Veränderung Gesamt			Gewinne				Verluste			
Einwohnergrößenklasse	absolut	in %	Anzahl	Anzahl	Einwohner	absolut	abs. je EW	Anzahl	Einwohner	absolut	abs. je EW
bis 3.000	16.906.249	23,0	160	150	272.792	17.419.739	63,86	10	21.802	-513.490	-23,55
3.001 bis 5.000	10.443.945	9,7	93	79	301.854	11.135.288	36,89	14	55.830	-691.343	-12,38
5.001 bis 10.000	6.803.955	3,4	97	74	497.749	8.795.164	17,67	23	163.483	-1.991.209	-12,18
10.001 bis 20.000	-6.649.821	-2,8	42	9	110.654	1.683.385	15,21	33	474.623	-8.333.206	-17,56
20.001 bis 50.000	-14.064.985	-4,7	21	0	0	0	-	21	578.612	-14.064.985	-24,31
50.001 bis 100.000	-12.693.040	-9,2	3	0	0	0	-	3	210.795	-12.693.040	-60,22
zentralörtliche Einstufung	absolut	in %	Anzahl	Anzahl	Einwohner	absolut	abs. je EW	Anzahl	Einwohner	absolut	abs. je EW
Keine zentralörtliche Funktion	29.896.817	14,0	259	240	722.178	31.017.657	42,95	19	68.858	-1.120.840	-16,28
Grundzentraler Verbund	2.537.089	3,5	37	28	153.693	3.174.382	20,65	9	62.475	-637.293	-10,20
Grundzentrum	1.068.056	0,6	68	38	256.879	4.363.868	16,99	30	256.645	-3.295.812	-12,84
Mittelzentraler Verbund	-1.799.087	-3,0	12	5	33.446	327.789	9,80	7	101.744	-2.126.876	-20,90
Mittelzentrum	-15.733.871	-4,4	35	1	16.853	149.880	8,89	34	732.883	-15.883.751	-21,67
Oberzentraler Verbund	-5.077.247	-6,2	3	0	0	0	-	3	128.069	-5.077.247	-39,64
Oberzentrum	-10.145.454	-10,4	2	0	0	0	-	2	154.471	-10.145.454	-65,68
Demographie	absolut	in %	Anzahl	Anzahl	Einwohner	absolut	abs. je EW	Anzahl	Einwohner	absolut	abs. je EW
wachsend	-5.007.498	-1,8	48	34	198.628	6.717.064	33,82	14	425.980	-11.724.562	-27,52
leicht schrumpfend	-2.283.996	-0,8	98	75	295.210	10.362.124	35,10	23	412.871	-12.646.120	-30,63
mäßig schrumpfend	8.510.383	2,2	209	160	557.482	18.638.453	33,43	49	524.030	-10.128.070	-19,33
stark schrumpfend	-472.586	-0,4	61	43	131.729	3.315.935	25,17	18	142.264	-3.788.521	-26,63

Quelle: eigene Berechnungen.

Wie bereits bei der Diskussion der Neubestimmung des Hauptansatzes erwähnt, verbuchen die kleineren Gemeinden aufgrund ihrer deutlich geringeren Deckungsquoten bei einem gleichzeitig gestiegenen Aufgabenumfang konsequenterweise höhere Schlüsselzuweisungen.

4.6.2 Kreisfreie Städte

Bei den kreisfreien Städten dominieren in der Gesamtwirkung die Veränderungen aufgrund der Abschaffung einer Höhergewichtung der Einwohner der Städte Dresden und Leipzig im Hauptansatz (Tab. 4.13). Die Stadt Chemnitz gewinnt, nachdem ihre Einwohner nun mit dem gleichen Gewicht in die Bedarfsbestimmung eingehen wie in den größeren Städten Dresden und Leipzig. Entsprechend fällt nicht nur die relative Veränderung der Schlüsselzuweisungen von 2,2 Prozent, sondern auch die absolute Veränderung je Einwohner in Höhe von 21,71 Euro in der Stadt Chemnitz deutlich positiv aus. Für die beiden Städte Dresden und Leipzig sind die Verluste dagegen mit deutlich unter 1 Prozent bzw. rund 3 oder 6 Euro gering.

Tab. 4.13 Modellrechnung für die kreisfreien Städte (FAG 2020)

	Veränderung Gesamt		Gewinne		Verluste	
kreisfreie Stadt	absolut	in %	Einwohner	abs. je EW	Einwohner	abs. je EW
Chemnitz	5.367.576	2,2	247.237	21,71	0	-
Dresden	-1.765.117	-0,3	0	-	554.649	-3,18
Leipzig	-3.602.458	-0,6	0	-	587.857	-6,13

Quelle: eigene Berechnungen.

5 Spezifische Ansätze für kreisangehörige Gemeinden

In diesem Kapitel wird geprüft, ob weitere spezifische Bedarfsansätze für die kreisangehörigen Gemeinden eingeführt werden sollten. Dabei handelt es sich um die Nutzung von zentralörtlichen Indikatoren in Ergänzung oder als Ersatz der existierenden Einwohnergewichtung im Hauptansatz (Kap. 5.1), zusätzliche Bedarfe durch flächenbezogene Variablen (Kap. 5.2) und Einflüsse des demographischen Wandels (insbes. Bevölkerungsrückgang) auf die Zuschussbedarfe (Kap. 5.3).

5.1 Zentralörtlichkeit

Die Bedeutung des zentralörtlichen Systems ist in den letzten Jahren in Deutschland wieder gewachsen. Zahlreiche Behörden empfehlen das Zentrale-Orte-Konzept für die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland. Im Juli 2019 veröffentlichten das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend den Bericht mit den Ergebnissen der Kommission für gleichwertige Lebensverhältnisse. Dabei werden zentrale Orte als Entwicklungs- und Versorgungsräume herausgestellt (BMI et al. 2019). Im Jahresbericht zur deutschen Einheit hebt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi 2018) hervor, dass das Zentrale-Orte-Konzept ein wichtiger Baustein für die Daseinsvorsorge ist. Insbesondere Mittelzentren werden wichtige Funktionen der überörtlichen Versorgung mit öffentlichen Leistungen zugesprochen. „Mittelzentren sollen in dünn besiedelten Gebieten als ‚stabilisierende Anker' fungieren" (ebd., S. 212).

Die Festlegung zentraler Orte obliegt den Ländern. Im Freistaat Sachsen regelt der Landesentwicklungsplan 2013 das zentralörtliche System für die obersten Hierarchiestufen (Ober- und Mittelzentren). Die Festlegung der Grundzentren und der dazugehörigen Nahbereiche wird auf Ebene der vier regionalen Planungsverbände getroffen.

Vielfach wird diskutiert, ob der kommunale Finanzausgleich neben einer fiskalischen und redistributiven beziehungsweise allokativen Funktion auch eine raumplanerische Lenkungsfunktion erfüllen sollte (vgl. z.B. Scherf 2011). Dafür würde sich beispielsweise eine Umlenkung von der einwohnerbasierten Verteilung der Schlüsselmasse auf eine Verteilung nach zentralörtlicher Einstufung anbieten. Eine Eignung der jeweiligen zentralörtlichen Systeme für die Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich wurde in den vergangenen Jahren in einigen Bundesländern diskutiert. Schiller und Cordes (2016) thematisierten eine mögliche Nutzung von zentralörtlichen Indikatoren im vorangegangenen Gutachten für das Sächsische Staatsministerium für Finanzen.

In den folgenden Kapiteln werden zunächst Vor- und Nachteile eines Ansatzes für Zentralörtlichkeit im Vergleich zur Einwohnergewichtung in der Hauptansatzstaffel diskutiert. Es folgt eine Vorstellung des zentralörtlichen Systems im Freistaat Sachsen und der Möglichkeiten einer Implementierung von Zentralörtlichkeit in den kommunalen Finanzausgleich. Anschließend wird der Zusammenhang zwischen Indikatoren für Zentralörtlichkeit und den Zuschussbedarfen analysiert.

5.1.1 Konzeptionelle Überlegungen

5.1.1.1 Einwohnergewichtung und Zentralitätsansatz im Vergleich

Die Hauptansatzstaffel basiert auf der Popitz'schen These vom „kanalisierten" (städtischen) Einwohner (Popitz 1932). In Kapitel 4 wurde bereits geschildert, warum die Annahmen von Popitz heute nur noch in sehr begrenzter Form gelten. In abgewandelter Form könnte die Popitz'sche These heute auf den Einfluss spezieller soziodemographischer Merkmale der städtischen Bevölkerung übertragen werden (z. B. Erwerbsbeteiligung und Haushaltsstrukturen). Ansonsten stehen die vormals nur in den Städten zur Verfügung bereitgestellten Infrastrukturen, wie eine Kanalisation und weitere Annehmlichkeiten wie asphaltierte Straßen heute flächendeckend zur Verfügung. Darüber hinaus gilt das Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse für alle Teilräume. Somit können für gewisse öffentliche Leistungen in ländlichen Räumen sogar höhere Kosten entstehen. Inwiefern in großflächigen, dünnbesiedelten Kommunen ein besonderer Finanzbedarf nachweisbar ist, wird in Kapitel 5.2 geprüft.

Eine Höhergewichtung städtischer Einwohner erfolgt also heute insbesondere aufgrund zentralörtlicher Aufgaben. Die beschriebenen zentralörtlichen Aufgaben (vgl. Kapitel 1.2) ergeben sich dadurch, dass diese nicht nur für die eigenen Einwohner, sondern auch für die Einwohner im Verflechtungsbereich bereitgestellt werden. Der statistische Zusammenhang zwischen eigener Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen für zentralörtliche Aufgaben ergibt sich in dieser Situation dadurch, dass größere Gemeinden häufig auch eine höhere zentralörtliche Einstufung haben und ihnen aufgrund ihrer guten Erreichbarkeit größere Verflechtungsbereiche zugeordnet werden. Die Nutzung dieses indirekten Zusammenhangs bei der Bedarfsbestimmung bringt dabei Vorteile für große Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung oder mit im Vergleich zur eigenen Einwohnerzahl überproportional kleinen Verflechtungsbereichen mit sich. Kleine Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung oder mit im Vergleich zur eigenen Einwohnerzahl überproportional großen Verflechtungsbereichen werden benachteiligt.

Der Rückgriff auf zentralörtliche Einstufungen und die Einwohner im Verflechtungsbereich hat gegenüber der Nutzung der eigenen Einwohnerzahl zwei wesentliche Vorteile. Zum einen spiegelt die Summe der eigenen Einwohner und der Einwohner im Verflechtungsbereich die „echten" Bedarfsträger für zentralörtliche Aufgaben umfassender wider als die „Hilfsgröße" eigene Einwohner. Zum anderen steigt der Aufgabenbezug des kommunalen Finanzausgleichs, da qualitative Unterschiede bezüglich des Aufgabenspektrums zwischen Orten unterschiedlicher zentralörtlicher Einstufung bei der Bedarfsbestimmung abgebildet werden können.

Einerseits gilt die Annahme, dass mit der Anzahl der eigenen Einwohner und der Einwohner im Verflechtungsbereich die Zahl der Bedarfsträger steigt und damit die Zuschussbedarfe für die Bereitstellung zentralörtlicher Aufgaben. Darüber hinaus werden die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben durch die zentralörtliche Einstufung beeinflusst. Die Höhe der Einstufung hat einen Einfluss auf die qualitative Ausgestaltung der Leistungen in der entsprechenden Aufgabe. Der enge Zusammenhang mit der Hauptansatzstaffel wird in diesem Zusammenhang dadurch deutlich, dass höher eingestufte Zentren in der Regel mehr eigene Einwohner haben. Zusätzlich liegen insbesondere Oberzentren, aber auch eine Mehrzahl der Mittelzentren in Ballungsgebieten, wodurch die Größe des

Verflechtungsbereiches steigt. Somit würden auch durch einen Zentralitätsansatz große Städte in Verdichtungsräumen höhere Finanzbedarfe angerechnet.

Wie einleitend beschrieben sind vor allem Mittelzentren in ländlichen Räumen wichtig für eine flächendeckende Daseinsvorsorge. Da diese oft kleiner sind als Zentren in Ballungsräumen, werden Nachteile durch die Bedarfsbestimmung in Form der Einwohnerveredelung des Hauptansatzes erwartet. Durch einen größeren Verflechtungsbereich könnten Mittelzentren in ländlichen Räumen im Rahmen eines Zentralitätsansatzes höhere Bedarfe angerechnet werden. Es bleibt jedoch fraglich, ob flächenmäßig große Verflechtungsbereiche auch hinreichend Einwohner beinhalten. In Kapitel 5.1.2 erfolgt dazu eine Betrachtung der Mittel- und Grundzentren nach ihrer Lage im Raum.

Ein Ansatz für Zentralörtlichkeit hat im Vergleich mit der Einwohnergewichtung im Hauptansatz folgende Vorteile:

- Herstellung eines unmittelbaren Bezugs zu den Bedarfsträgern (eigene Einwohner und Einwohner des Verflechtungsbereichs)
- Verbesserung des Aufgabenbezugs durch Berücksichtigung qualitativer Unterschiede in der Ausstattung zentraler Orte unterschiedlicher Stufen
- Internalisierung von Stadt-Umland-Wanderungen und anderen demographischen Verschiebungen zwischen zentralen Orten und ihrem Verflechtungsbereich, da die Einwohner des Umlandes weiterhin zum Verflechtungsbereich des zentralen Ortes gezählt werden

Allerdings gibt es drei gewichtige Nachteile bei der Nutzung des zentralörtlichen Systems bei der Bedarfsbestimmung, die dazu führen können, trotz der genannten Einschränkungen die Einwohnergewichtung im Rahmen des Hauptansatzes beizubehalten.

- Unterschiede in den Zielen des kommunalen Finanzausgleichs und der Raumordnung, insbesondere hinsichtlich der Bedeutung zentralörtlicher Einstufungen für planerische Vorgaben für die Funktionen Wohnen, Einzelhandel und Gewerbe.
- Fehlende Eignung der vorhandenen zentralörtlichen Festlegungen für die Anforderungen der Bedarfsbestimmung aufgrund der spezifischen raumplanerischen Ziele und unterschiedlicher Kriterien für die Festlegung der Grundzentren in den vier regionalen Planungsverbänden
- Erhöhung der Komplexität von Veränderungen der landes- und regionalplanerischen Festlegungen im Falle einer Verknüpfung von zentralörtlichen Einstufungen und Verflechtungsbereichen mit der Bedarfsbestimmung

Letztlich ist die Entscheidung bezüglich der zu wählenden Form der Bedarfsbestimmung immer im Kontext des jeweils betrachteten Bundeslandes zu treffen. Sie hängt davon ab, wie gut das zentralörtliche System für die Ziele der Bedarfsbestimmung geeignet ist und ob die Nutzung zentralörtlicher Indikatoren im Rahmen einer empirischen Überprüfung tatsächlich zu einer besseren Erklärung der Bedarfsunterschiede als die eigene Einwohnerzahl führt. Nur wenn diese beiden Bedingungen erfüllt sind, wäre zu empfehlen, die Veränderung eines etablierten Systems der Bedarfsbestimmung in Erwägung

zu ziehen. Im Falle unklarer empirischer Ergebnisse ist die eigene Einwohnerzahl aber zweifelsohne der eindeutigere und weniger strategie- und streitanfälligere Indikator.

5.1.1.2 Indikatoren für die Bedarfsmessung zentraler Orte

Ein möglicher Mehrbedarf durch zentralörtliche Aufgaben ergibt sich wie beschrieben neben den eigenen Einwohnern vor allem durch die Einwohner im Verflechtungsbereich. Somit stellen die Einwohner des zentralen Ortes und des jeweiligen Verflechtungsbereichs eine wichtige Grundlage für die Bedarfsmessung dar.

Den Verflechtungsbereichen wird aufgrund planerischer Festlegung eine enge Vernetzung mit dem zentralen Ort unterstellt. Inwiefern die Bewohner des Verflechtungsbereichs tatsächlich die zentralörtlichen Leistungen im zugeordneten zentralen Ort nutzen, bleibt jedoch fraglich. Empirisch können Verflechtungen mit Hilfe von Pendler- und Erreichbarkeitsdaten nachgewiesen werden. Diese Daten werden von der Landesplanung entsprechend bei der Festlegung der Verflechtungsbereiche genutzt. Aus- und Einpendler werden beispielsweise auf Ebene der Gemeindeverbünde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung über das INKAR-Datenportal zur Verfügung gestellt. Es werden allerdings nur Berufspendler erfasst.

Für Niedersachen wurde der Rückgriff auf Pendlerdaten als alternativer Indikator zur Abbildung der zentralörtlichen Bedeutung einer Kommune diskutiert. Im Ergebnis entschied man sich gegen den Rückgriff auf Pendlerdaten, da die dort erfassten Berufspendler nicht die Einwohner repräsentieren, die zentralörtliche Leistungen nutzen. Zur Erfassung der tatsächlichen Nutzer der Leistungen in zentralen Orten stehen Kosten und Nutzen nicht im Verhältnis. Zudem würden durch den Rückgriff auf Berufspendler eher wirtschaftlich prosperierende Zentren bevorteilt. Zentren, in denen viele Arbeitsplätze vorhanden sind, haben in der Regel höhere Steuereinnahmen zu verbuchen als Zentren ohne Gewerbe- und Industriegebiete (Schiller und Cordes 2015).

Da die planerische Festlegung bereits auf Grundlage von Pendlern und Erreichbarkeiten erfolgt, kann das Vorhandensein einer engen Verflechtung angenommen werden. Eine genaue Darstellung des zentralörtlichen Systems erfolgt in Abschnitt 5.1.2.

5.1.1.3 Zentralitätsansätze in anderen Bundesländern

Der Rückgriff auf zentralörtliche Indikatoren für die Bedarfsbestimmung wurde bereits in vielen Bundesländern im Rahmen finanzwissenschaftlicher Gutachten untersucht. Schiller et al. (2017) untersuchten den Zusammenhang zwischen zentralörtlichen Belastungen und Zuschussbedarfen für den Freistaat Thüringen. In Mecklenburg-Vorpommern führten Lenk et al. (2017) eine umfangreiche Evaluation des zentralörtlichen Systems durch. Für Niedersachsen (Schiller und Cordes 2015) und Schleswig-Holstein (Schiller und Cordes 2013) fanden zentralörtliche Belange Eingang in die Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich.

Beispiele für Bundesländer, die Nebenansätze zur besonderen Berücksichtigung zentraler Orte nutzen, sind Rheinland-Pfalz und das Saarland. In Rheinland-Pfalz erhalten die zentralen Orte im Rahmen eines

Leistungsansatzes zur Ergänzung des Hauptansatzes einen Hundertsatz nach den Einwohnern im Verflechtungsbereich. Die Nahbereiche erhalten dabei den höheren Prozentsatz (3,85) als die Mittel- und Regionalbereiche (1,10) (§ 11 Abs. 4 Satz 2 LFAG RP). Ebenfalls im Rahmen eines Ergänzungsansatzes zum Hauptansatz erhalten zentrale Orte im Saarland eine Zuweisung für die Einwohner des jeweiligen Verflechtungsbereichs (§ 12 Abs. 4 Satz 6 LFAG RP).

In Nordrhein-Westfalen gibt es einen Zentralitätsansatz, dazu heißt es im nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzierungsgesetz: „Der Zentralitätsansatz wird den Gemeinden für die erfassten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach § 27 Absatz 7 gewährt. Für die Berücksichtigung im Zentralitätsansatz wird die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 0,61 multipliziert“ (§ 8 Abs. 6 GFG 2019).

In Schleswig-Holstein und in Mecklenburg-Vorpommern existieren separate Teilmassen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen. Im Gegenzug entfällt in diesen beiden Bundesländern eine Einwohnergewichtung im Rahmen des Hauptansatzes.

5.1.1.4 Anforderungen an das System der zentralen Orte

Zentrale Orte sind Zentren des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens. Die Kriterien für die Festlegung zentraler Orte sind auf planerische Ziele ausgerichtet und begründen allein keine höheren Finanzzuweisungen. Werden finanzielle Mittel an raumplanerische Festlegungen geknüpft, wächst der politische Druck auf Planungen. Der Gewinn beziehungsweise der Verlust des Status als zentraler Ort oder die Hoch- oder Herabstufung wären direkt an finanzielle Aspekte geknüpft. Die planerischen Festlegungen müssen robust gegenüber politischen Machtkämpfen sein und dürfen die Zielsetzungen des kommunalen Finanzausgleichs nicht beeinträchtigen.

Neben der fiskalischen und redistributiven Funktion, bekäme der kommunale Finanzausgleich durch den Rückgriff auf zentralörtliche Indikatoren zusätzlich eine raumordnerische Lenkungsfunktion (Scherf 2011, S. 508f.; Blöchliger und Charbit 2008, S. 2f.). Die Festlegungen des Landesentwicklungsplans müssen dafür auch belastbar sein und geeignete Indikatoren für die Bedarfsbestimmung von zentralen Orten liefern. Ein Zentralitätsansatz muss zudem mit der Landesverfassung vereinbar sein und eine belastbare Bemessungsgrundlage liefern. Es ergeben sich folgende Anforderungen an das zentralörtliche System:

- **Fiskalische Funktion**: Stellen die als zentrale Orte eingestuften Städte und Gemeinden zentralörtliche Funktionen für einen Verflechtungsbereich zur Verfügung, muss ihre Finanzausstattung soweit aufgestockt werden, dass sie die Versorgung externer Nutzer leisten können. Eine robuste Festlegung von Verflechtungsbereichen für das zentralörtliche System ist obligatorisch.

- **Allokationsfunktion**: Das System der zentralen Orte soll eine gleichwertige Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen gewährleisten. Die zentralen Orte sollen entsprechend ihrer Hierarchie öffentliche Leistungen für den jeweiligen Verflechtungsbereich zur Verfügung stellen. Ist diese Funktion erfüllt, lässt sich die Allokationsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs

daran knüpfen. Da das Zentrum höhere Kosten in der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen hat, sind hier auch die Finanzzuweisungen anzusiedeln.

- Festlegung von **transparenten und einheitlichen Kriterien zur Auswahl zentraler Orte** und dazugehöriger Verflechtungsbereiche. Die Gleichbehandlung aller Städte und Gemeinden ist ein zentraler Bestandteil für eine belastbare Bedarfsbestimmung der unterschiedlichen Einstufungen des Systems der zentralen Orte.

5.1.2 Das zentralörtliche System im Freistaat Sachsen

Das zentralörtliche System wird nach planerischen Maßstäben festgelegt. Grundlage ist der Landesentwicklungsplan, der letztmalig im Jahr 2013 aktualisiert wurde und auf einen Zeitraum von zehn Jahren ausgerichtet ist. Demnach gibt es im Freistaat Sachsen ein dreistufiges System zentraler Orte, bestehend aus Ober-, Mittel- und Grundzentren. Einige Städte kooperieren in Verbünden, um ihre zentralörtlichen Funktionen zu erfüllen. Insgesamt gibt es unter den 416 kreisangehörigen Gemeinden 146 zentrale Orte. In Tab. 5.1 ist zu erkennen, dass ein deutlich sichtbarer Zusammenhang zwischen eigener Einwohnerzahl und zentralörtlicher Einstufung existiert. Allerdings verteilen sich die einzelnen zentralörtlichen Einstufungen teilweise über ein breites Spektrum von Größenklassen.

Tab. 5.1 Zentrale Orte nach Größenklassen

Größenklasse	**Zentralörtliche Einstufung**							**Insgesamt**
	Oberzentrum	Oberzentraler Verbund	Mittelzentrum	Mittelzentraler Verbund	Grundzentrum	Grundzentraler Verbund	Keine zentralörtliche Einstufung	
35.001 bis 100.000 Einwohner	2	2	3					**7**
15.001 bis 35.000 Einwohner		1	26	3	3			**33**
7.501 bis 15.000 Einwohner			6	6	31	9	10	**62**
4.001 bis 7.500 Einwohner				2	24	15	58	**99**
1.501 bis 4.000 Einwohner				1	8	9	142	**160**
bis 1.500 Einwohner							55	**55**
Insgesamt	**2**	**3**	**35**	**12**	**66**	**33**	**265**	**416**

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

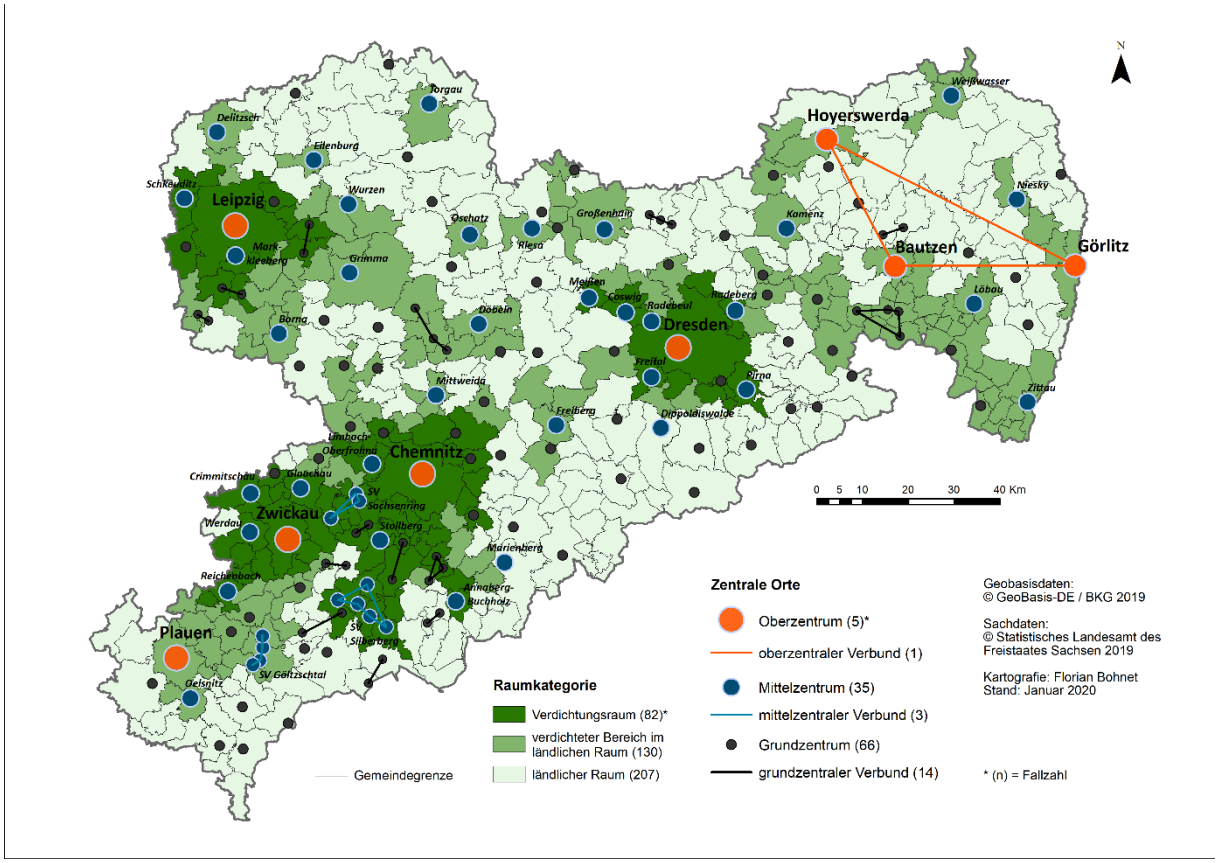
Auf die Einführung von Zwischenstufen (z.B. Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen), wie sie zum Beispiel in Thüringen zu finden sind, wurde im Freistaat verzichtet. Diese klare Beschränkung auf drei Stufen entspricht den Empfehlungen aktueller wissenschaftlicher Studien (z. B. Flex et al. 2016). Es wird argumentiert, dass eine unklare Hierarchieabgrenzung die Aufgabenzuweisung erschwere und auf Grund von Konkurrenzbeziehungen zu Doppelungen von Angeboten über das notwendige Maß hinausführen könne. Vor dem Hintergrund einer möglichen Einführung eines Zentralitätsansatzes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist das dreistufige System zu begrüßen. Die Aufgaben der

verschiedenen Hierarchiestufen lassen sich so klarer abgrenzen und damit auch die Bestimmung der Zuschussbedarfe in den zentralörtlichen Aufgaben.

Die zentralen Orte erfüllen durch die Konzentration öffentlicher Leistungen wichtige raumpolitische Funktionen. Der potentielle finanzielle Mehraufwand für Zentren entsteht, wie beschrieben, durch die zusätzlich zur eigenen Bevölkerung zu versorgenden Einwohner im Verflechtungsbereich (= externe Nutzer). Der Verflechtungsbereich wird für jedes Zentrum von der zuständigen Planungsbehörde festgelegt. Das jeweilige höherrangige Zentrum übernimmt immer auch die Aufgaben der untergeordneten Zentren (vgl. LEP 2013, Z.1.3.2).

Die raumstrukturelle Gliederung hat einen großen Einfluss auf die Struktur des zentralörtlichen Systems. In verdichteten Bereichen steht den Einwohnern in der Regel ausreichend Infrastruktur zur Versorgung zur Verfügung und die Erreichbarkeit höherrangiger zentraler Orte ist gewährleistet. In ländlichen Regionen sind zentrale Orte besonders wichtig, um eine flächendeckende Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Dort werden zentralörtliche Infrastrukturen für zum Teil sehr große Verflechtungsbereiche vorgehalten.

Abb. 5.1 Zentrale Orte nach Raumkategorien



Quelle: Sächsisches Landesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

Die zentralen Orte sind im Freistaat Sachsen relativ gleichmäßig über das gesamte Landesgebiet verteilt (vgl. Abb. 5.1). Zwar liegen vier der fünf Oberzentren im westlichen Teil des Landes, durch die zentrale Lage Dresdens und den oberzentralen Verbund im östlichen Landesteil ist die oberzentrale Versorgung auch im östlichen Teil des Freistaates sichergestellt. Das Oberzentrum Plauen und der oberzentrale Verbund Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda liegen im verdichteten Bereich des ländlichen Raums und sind somit besonders bedeutsam für eine gute Erreichbarkeit des ländlichen Raums. In den ländlichen Räumen tragen vor allem Grundzentren zur Daseinsvorsorge bei.

5.1.2.1 Die Ober- und Mittelzentren

Als Oberzentren sind seit 1994 die Städte Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau, Plauen und der Städteverbund Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda festgelegt. Die Festlegungen haben sich laut Landesentwicklungsplan 2013 bewährt. Die Oberzentren besitzen mindestens eine landesweite Bedeutung. Es werden Waren und Dienstleistungen des höheren Bedarfs angeboten. Dazu gehören beispielsweise höhere Bildungseinrichtungen, internationale Verkehrsanbindung und Kultur- und Freizeitangebote.

Oberzentrale Verflechtungsbereiche wurden für Sachsen nicht festgelegt. Im Landesentwicklungsplan heißt es dazu:

> „Sie lassen sich auf Grund der großräumigen Überschneidungen der funktionsbezogenen Einzugsbereiche nicht eindeutig abgrenzen. Außerdem gehen diese Funktionsbereiche zum Teil weit über die Landesgrenzen des Freistaates Sachsen hinaus“ (LEP 2003, S. 32).

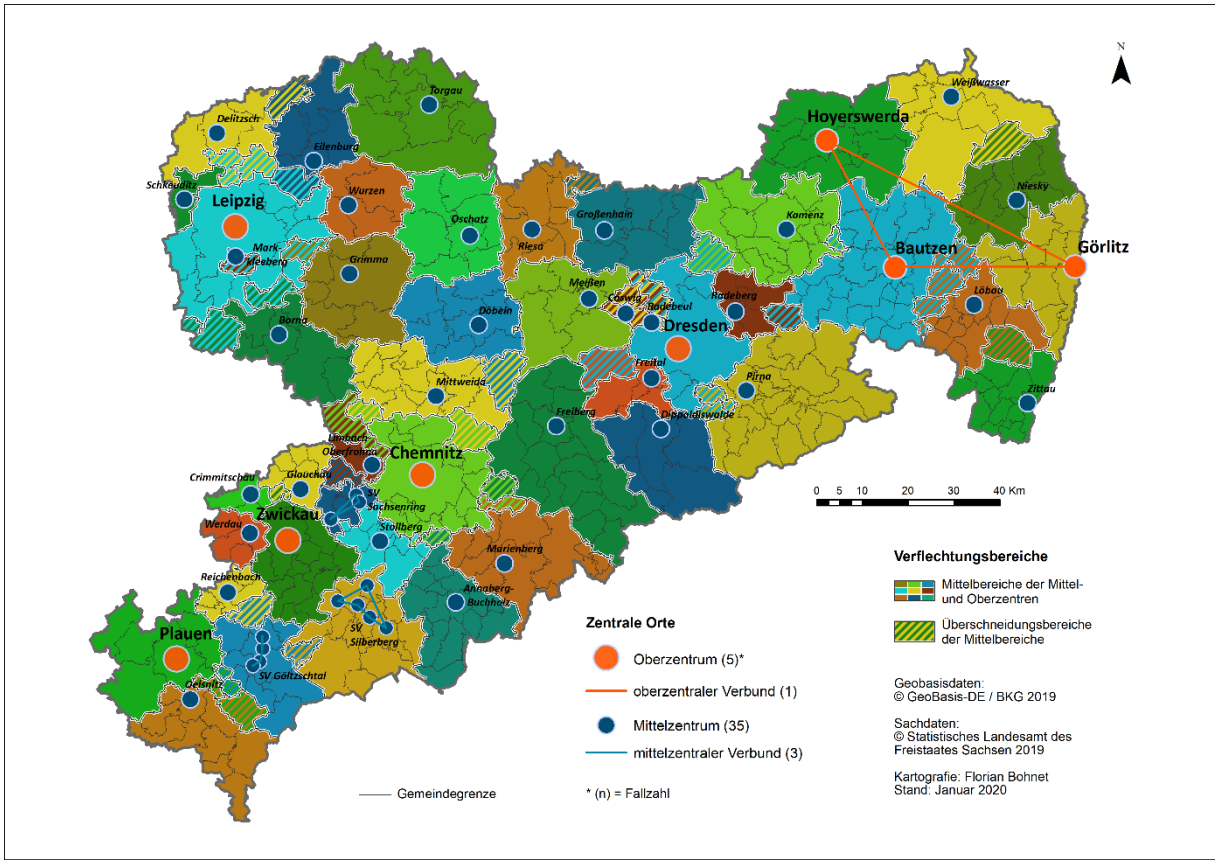
Die Oberzentren dienen als Wachstumsmotor für den gesamten Freistaat und sollen sowohl untereinander, als auch mit Metropolen in Deutschland und angrenzenden Staaten gut vernetzt sein (vgl. LEP 2013, S. 43ff.). Folglich können die sächsischen Kommunen nicht einzelnen Oberzentren zugeordnet werden. Als höherrangiges Zentrum erfüllen sie auch die Funktionen von Mittel- und Grundzentren, somit sind den Oberzentren auch Mittel- und Nahbereiche zugeordnet.

Die Oberzentren liegen, wie im vorherigen Kapitel beschrieben, recht homogen über das ganze Gebiet des Freistaats Sachsen verteilt (vgl. Abb. 5.2). Nur von einigen Gemeinden an der tschechischen Grenze und am Dreieck mit den Ländern Sachsen-Anhalt und Brandenburg ist kein sächsisches Oberzentrum in unter 60 Minuten PKW-Fahrzeit erreichbar (eigene Berechnungen nach BBSR 2015). Sofern die Mittelzentren eine gute Versorgung höherwertiger zentralörtlicher Güter und Infrastrukturen leisten, ist eine weitere Entfernung zu Oberzentren nicht als kritisch zu bewerten. Für eine Bedarfsbestimmung ist das homogene System der Oberzentren prinzipiell als geeignet anzusehen. Allerdings wirkt die Abgrenzung der Teilschlüsselmassen hier in besonderem Maße erschwerend, da drei Oberzentren als kreisfreie Städte eine eigene Teilmasse bilden (Chemnitz, Dresden und Leipzig), während die übrigen Oberzentren und der oberzentrale Verbund ihre Schlüsselzuweisungen aus der Teilmasse für kreisangehörige Gemeinden erhalten.

Die Mittelzentren haben seit der Erstellung des Landesentwicklungsplans 2013 alle den gleichen Status. Im vorherigen Landesentwicklungsplan wurden die Mittelzentren noch nach ihrer Lage im Raum (ländlicher Raum oder Verdichtungsraum) differenziert. Nach dem Landesentwicklungsplan 2013

sollen nun alle Mittelzentren die gleichen Entwicklungschancen und Handlungsspielräume bekommen. Die Anzahl der Zentren hat sich jedoch laut Landesentwicklungsplan 2013 seit der Festlegung im Jahr 2003 bewährt und wurde beibehalten.

Abb. 5.2 Ober- und Mittelzentren mit Mittelbereichen



Quelle: Sächsisches Landesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

Zur Sicherstellung der flächendeckenden Daseinsvorsorge wird den Mittelzentren eine besonders hohe Bedeutung beigemessen. Die Mittelzentren ergänzen das Netz der Oberzentren, so dass eine Versorgung mit höherwertigen Gütern und Dienstleistungen für jeden Einwohner im Freistaat Sachsen in zumutbarer Entfernung möglich ist. Dazu ist das Vorhandensein von Bildungseinrichtungen wie Gymnasien und berufsbildenden Schulen, ein gutes Angebot an Gesundheitsleistungen und Betreuungsangeboten obligatorisch. Zudem muss eine gute Verkehrsanbindung an Oberzentren in der Nähe bestehen.

Durch die vielschichtigen Versorgungsfunktionen sind Mittelzentren in ländlich-peripheren Räumen besonders wichtig. Die Auswahl der Mittelzentren in diesen Räumen nach abgemilderten Kriterien (sogenannte Ergänzungsorte) ist positiv zu beurteilen. Eine weitere Ausdifferenzierung der Einstufungen der zentralen Orte nach der Festlegung ist nicht notwendig und sinnvoll. Hier ist ebenfalls der Entscheidung des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren zuzustimmen. Sollten Finanzzuweisungen an die Einstufung als zentraler Ort geknüpft werden, wären alle Mittelzentren gleich zu behandeln.

Für die Ober- und Mittelzentren sind mittelzentrale Verflechtungsbereiche, sogenannte Mittelbereiche, ausgewiesen. Insgesamt gibt es 45 Mittelbereiche, die sich teilweise überschneiden. Grundlage für die mittelzentralen Verflechtungsbereiche sind sowohl gewachsene Strukturen, die die funktionsräumlichen Verflechtungen abbilden, als auch Pendlerbeziehungen zwischen den Kommunen. Die Abgrenzung erfolgt anhand von Gemeindegrenzen; durch historisch gewachsene Verflechtungen und Gebietsstandsänderungen entstehen Überschneidungsbereiche (vgl. LEP 2013, S. 31ff sowie Abb. 5.2).

Durch Gemeindefusionen, Eingliederungen und Neubildungen hat sich die Zuordnung der Mittelbereiche seit ihrer Festlegung teilweise verändert. Die Zuordnung der Gemeinden zu den jeweiligen Mittelzentren wurde vom Sächsischen Staatsministerium des Inneren fortgeschrieben und liegt auf dem aktuellen Gebietsstand (01.01.2019) vor.

5.1.2.2 Die Grundzentren

Eine flächendeckende Festlegung der Grundzentren wird von den Regionalplanungen mit den Kriterien des Landesentwicklungsplans 2003 vorgenommen. Es gibt 66 Grundzentren und 14 grundzentrale Verbünde mit zwei bis fünf Gemeinden. Die Grundzentren dienen der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, sowie grundlegender Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuungsangeboten, ÖPNV-Anschluss, Sport- und Freizeitanlagen, Finanz- und Postdienstleistungen und einer Feuerwehr.

Den Grundzentren sind jeweils grundzentrale Verflechtungsbereiche, sogenannte Nahbereiche, zugeordnet. Die Nahbereiche wurden auf Basis von sozioökonomischen Indikatoren festgelegt und entsprechen den administrativen Einheiten. Die Karte in Abb. 5.3 zeigt die kleinteilige Struktur der Nahbereiche. Im Landesentwicklungsplan 2013 ist vermerkt, dass durch Gemeindezusammenschlüsse die Nahbereiche eventuell nicht mehr an administrativen Grenzen enden (S. 36). Daraus kann sich ein Problem für die Zuweisung von Finanzmitteln an Grundzentren ergeben, da die genaue Größe des Verflechtungsbereichs nur annäherungsweise bestimmt werden kann.

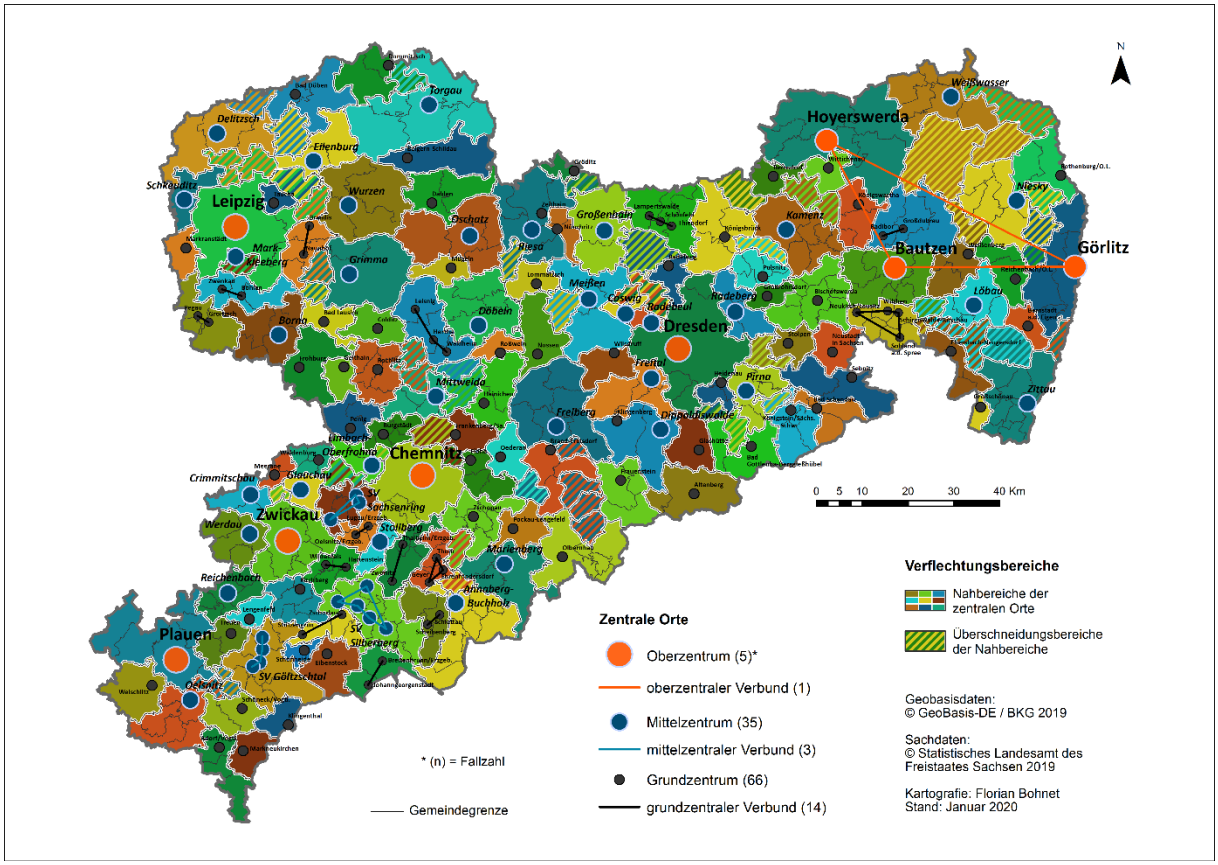
Die Aufstellung der Nahbereiche obliegt wie die Festlegung der Grundzentren den regionalen Planungsverbänden. Dazu gehören die regionalen Planungsverbände Leipzig-Westsachsen, Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Oberlausitz-Niederschlesien und der regionaler Planungsverband Region Chemnitz, der im Jahr 2008 mit der Funktional- und Gebietsreform durch die Fusion von zwei Planungsverbänden (Südwestsachsen und Chemnitz-Erzgebirge) gegründet wurde.

Laut Übergangsbestimmung haben die regionalen Planungsverbände bis zu vier Jahre nach Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans 2013 Zeit, ihre Regionalpläne anzupassen. Bisher sind diese jedoch noch in verschiedenen Stadien des Beteiligungsverfahrens, so dass die aktualisierten Nahbereiche noch nicht rechtskräftig sind. Deshalb musste für diese Analyse auf die letzten rechtskräftigen Regionalpläne zurückgegriffen werden. Die Festlegungen wurden an den aktuellen Gebietsstand angepasst (vgl. Abb. 5.3).

Die Festlegungen und damit die letzte Überprüfung der Grundzentren und der Nahbereiche aus den Jahren 2008 (Regionalplan Westsachsen) und 2009 (1. Gesamtfortschreibung Oberes Elbtal / Osterzgebirge und Oberlausitz-Niederschlesien) entspricht weder dem geltenden Landesentwicklungsplan,

noch dem aktuellen Gebietsstand. Die Regionalplanungen konnten die Vorgabe aus dem Landesentwicklungsplan 2013, ihre Regionalpläne innerhalb von vier Jahren anzupassen, nicht erfüllen. Die Gründe dafür werden im Rahmen dieses Gutachtens nicht weiter untersucht.

Abb. 5.3 Grundzentren und Nahbereiche



Quelle: Sächsisches Landesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

Durch Gemeindefusionen, Neugliederungen und Eingliederungen sind zum Teil großräumige administrative Einheiten entstanden. Für die Festlegung von Verflechtungsbereichen, insbesondere von Nahbereichen bedeutet dies größere Ungenauigkeiten. So gehörte zum Beispiel die Gemeinde Eulatal zum Teil zum Nahbereich Bad Lausick, durch die Eingliederung in die Stadt Frohburg (2009) fällt diese teilweise Zuordnung weg und Eulatal wird komplett Frohburg zugerechnet. Es lässt sich jedoch annehmen, dass die Einwohner des ehemaligen Gebiets Eulatal zum Teil weiterhin die zentralörtlichen Funktionen von Bad Lausick in Anspruch nehmen. Ebenso wurde Kohren-Sahlis von Frohburg eingegliedert (2018), wodurch hier die teilweise Zuordnung des Gebiets zu dem Grundzentrum Geithain entfällt. Die Zuordnung ist somit unpräziser.

Für das Gebiet der Region Chemnitz liegt noch kein Regionalplan vor, deshalb wurde nach Rücksprache mit dem zuständigen regionalen Planungsverband auf den Entwurf zurückgegriffen. Dieser ist mit Beschluss vom 15.12.2015 vorläufig rechtskräftig. Die Grundzentren wurden aus den vorherigen

Planfestlegungen (Regionalpläne Südwestsachsen und Chemnitz-Erzgebirge von 2008) übernommen, sodass keine Unstimmigkeiten im Vergleich mit den regionalen Planungsregionen Westsachsen, Oberes Elbtal/Osterzgebirge und Oberlausitz-Niederschlesien entstehen. Lediglich die grundzentralen Verflechtungsbereiche wurden auf den neuen Gebietsstand nach der Gebietsreform fortgeschrieben.

Zu dem Planungsverband Region Chemnitz gehört auch der Altkreis Döbeln (jetzt: Mittelsachsen), der vorher dem Planungsverband Leipzig-Westsachsen zugehörig war. Dadurch ergibt sich eine Doppelung der Planung in dem Gebiet des ehemaligen Landkreises Döbeln; für dieses Gutachten dient ebenfalls der aktuellere Entwurf für die Region Chemnitz als Datengrundlage.

Aus Sicht der Gutachter ist insbesondere das System der Grundzentren in seiner jetzigen Form nicht als Grundlage für die Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich geeignet. Zum einen spricht die Tatsache dagegen, dass die Grundzentren von den vier regionalen Planungsverbänden nicht landesweit einheitlich festgelegt werden. Zum anderen fehlen aktuelle, rechtskräftige Festlegungen. Da die gefestigte Struktur der Grundzentren in der Fortschreibung der Regionalpläne nicht vollständig verändert sein wird, werden trotzdem im Folgenden die bestehenden Grundzentren und Nahbereiche vertiefend untersucht.

5.1.3 Einfluss des zentralörtlichen Systems auf die Zuschussbedarfe

Die Ergebnisse in Kapitel 2.1 zeigten bereits, dass die Zuschussbedarfe mit der zentralörtlichen Einstufung gleichmäßig ansteigen. Die zentralörtlichen Aufgaben machen einen erheblichen Teil des Anstiegs von den Gemeinden ohne Einstufung bis zu den Oberzentren aus. Insbesondere zwischen den Grund- und Mittelzentren gibt es eine große Differenz bei den Zuschussbedarfen für zentralörtliche Aufgaben (vgl. Tab. 2.3). Für die allgemeinen Deckungsmittel zeigt sich ebenfalls ein Anstieg mit zentralörtlicher Einstufung (vgl. Tab. 2.3 in Kapitel 2.2).

5.1.3.1 Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben

In der folgenden Analyse wird untersucht, wie gut die zentralörtlichen Einstufungen im Vergleich zu den Einwohnergrößenklassen des Hauptansatzes geeignet sind, in den kreisangehörigen Gemeinden die Zuschussbedarfe je Einwohner zu erklären (vgl. Tab. 5.2). Die Regressionsergebnisse zeigen sowohl für die einzelnen Größenklassen als auch für die zentralörtlichen Aufgaben signifikante Zusammenhänge mit den Zuschussbedarfen für die laufende Verwaltungstätigkeit. Es ist kein Vorteil durch einen Rückgriff auf zentrale Orte im Vergleich zu den Größenklassen erkennbar. Das Bestimmtheitsmaß (R^2) ist für die verschiedenen Modelle jeweils ähnlich hoch. Auch die gemeinsame Nutzung zentralörtlicher Einstufungen und Größenklassen bringt nur sehr geringe Zuwächse beim Bestimmtheitsmaß mit sich. Diese Ergebnisse sprechen also nicht dafür, dass es zwingend ist, das bewährte System der Einwohnergewichtung im Hauptansatz durch ein statistisch deutlich überlegenes System zu ersetzen. Die geringen Vorteile einer Kombination der beiden Indikatoren sprechen aufgrund eingangs benannter Nachteile eines Rückgriffs auf die zentralörtlichen Einstufungen auch gegen ein kombiniertes Modell (z. B. in Form von Aufschlägen für zentrale Orte auf die Einwohnergewichtung).

Die Darstellung in Tab. 5.2 hat den Vorteil, dass die Werte für alle Gemeinden in die Analyse einbezogen werden. Ein Nachteil besteht allerdings darin, dass die Berechnung nicht unmittelbar mit den Analysen zur Hauptansatzstaffel aus Kapitel 4 vergleichbar ist. Bei der Bildung der Hauptansatzstaffel werden einerseits die Zuschussbedarfe für die Gemeinden bis 3.000 Einwohner auf 100 normiert und bilden die Basis zur Berechnung der Staffel. Andererseits erfolgt die Berechnung der Hauptansatzstaffel einwohnergewichtet. In einer weiteren Analyse wurde dieses Vorgehen nachvollzogen, um einen weiteren Vergleich von Einwohnergrößenklassen und zentralörtlichen Einstufungen zu ermöglichen.

Tab. 5.2 Einfluss zentralörtlicher Einstufungen auf die Zuschussbedarfe insgesamt

unabhängige Variablen	Modell I		Modell II		Modell III		Modell IV		Modell V	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Einwohnergrößenklasse (Referenz: bis 1.500 Einw.)										
35.001 bis 100.000 Einw.	188,44	***					88,60	°	76,63	n.s.
15.001 bis 35.000 Einw.	100,91	***					62,17	*	61,40	°
7.501 bis 15.000 Einw.	64,62	***					44,21	*	43,91	*
4.001 bis 7.500 Einw.	39,64	**					30,79	*	30,78	*
1.501 bis 4.000 Einw.	7,48	n.s.					5,05	n.s.	5,07	n.s.
zentralörtliche Einstufung (Referenz: keine Einstufung)										
Oberzentrum			219,28	***	280,09	***	141,01	**	214,55	**
oberzentraler Verbund					178,74	***			118,28	°
Mittelzentrum			82,51	***	87,62	***	34,08	n.s.	39,01	n.s.
mittelzentraler Verbund					67,60	**			35,84	n.s.
Grundzentrum			42,23	***	45,36	***	15,93	°	21,23	n.s.
grundzentraler Verbund					35,96	*			19,70	n.s.
Konstante	259,37	***	270,47	***	270,47	***	259,37	***	259,37	***
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,158		0,153		0,158		0,175		0,178	
korrigiertes R^2	0,148		0,147		0,146		0,159		0,156	
F-Test Signifikanz	***		***		***		***		***	
Fallzahl	416		416		416		416		416	
abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit ohne Mehrbelastungsausgleich und ohne Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder in Euro je Einwohner										
Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant										

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Die einwohnergewichteten Ergebnisse für Gemeinden mit mehr als 3.000 Einwohner in Tab. 5.3 zeigen, dass auf diese Weise ein deutlich höherer Anteil der Streuung auf diese Weise erklärt werden kann. Dies liegt insbesondere daran, dass die kleineren Gemeinden von einer großen Heterogenität geprägt sind. Bei der Interpretation der Koeffizienten ist zu beachten, dass nun die obere Größenklasse als Referenzwert gewählt wurde. Daher sind die Koeffizienten für die anderen Größenklassen negativ.

Als zentrales Ergebnis ist festzuhalten, dass auch in dieser Analyse die Größenklassen in leicht besserer Weise die Streuung in den Zuschussbedarfen erklären als die zentralörtlichen Einstufungen ohne

besondere Differenzierung der zentralörtlichen Verbünde. Das Bestimmtheitsmaß liegt bei 51,2 Prozent für die Größenklassen im Vergleich zu 50,8 Prozent für die zentralörtlichen Einstufungen. Bei einer differenzierten Berücksichtigung der zentralörtlichen Verbünde steigt das Bestimmtheitsmaß zwar leicht auf 54,9 Prozent; der Unterschied gegenüber den Größenklassen erscheint aber zu gering, um einen Systemwechsel zu rechtfertigen. Eine gemeinsame Berücksichtigung von Größenklassen und zentralörtlichen Einstufungen bringt wiederum keinen wesentlichen Mehrwert gegenüber der alleinigen Berücksichtigung der Größenklassen, so dass auch dieses Ergebnis dafürspricht, keinen Systemwechsel vorzunehmen.

Tab. 5.3 Einwohnergewichteter Einfluss zentralörtlicher Einstufungen auf die Zuschussbedarfe insgesamt in Gemeinden ab 3.000 Einwohnern

unabhängige Variablen	Modell I		Modell II		Modell III		Modell IV		Modell V	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Einwohnergrößenklasse (Referenz: mehr als 50.000 Einw.)										
20.001 bis 50.000 Einw.	-64,59	***					-39,96	***	-16,64	***
10.001 bis 20.000 Einw.	-72,70	***					-40,53	***	-18,28	***
5.001 bis 10.000 Einw.	-89,63	***					-51,43	***	-29,71	***
3.001 bis 5.000 Einw.	-93,72	***					-49,33	***	-27,51	***
zentralörtliche Einstufung (Referenz: keine Einstufung)										
Oberzentrum			85,83	***	104,43	***	46,84	***	76,95	***
oberzentraler Verbund					63,33	***			45,34	***
Mittelzentrum			27,19	***	27,11	***	18,68	***	16,99	***
mittelzentraler Verbund					27,63	***			21,38	***
Grundzentrum			13,28	***	13,81	***	11,94	***	11,75	***
grundzentraler Verbund					11,84	***			12,21	***
Konstante	203,82	***	107,68	***	107,68	***	156,98	***	135,16	***
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,512		0,508		0,549		0,547		0,562	
korrigiertes R^2	0,512		0,508		0,549		0,547		0,562	
F-Test Signifikanz	***		***		***		***		***	
Fallzahl	256		256		256		256		256	
abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit ohne Mehrbelastungsausgleich und ohne Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder in Euro je Einwohner beschränkt auf kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 3.000 Einwohnern, einwohnergewichtete Beobachtungen										

Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Die Regressionskoeffizienten in Modell I der Tab. 5.3 bestätigen nochmal die Ausgangswerte, die im vorangehenden Kapitel in Tab. 4.6 für die Bestimmung des Hauptansatzes genutzt worden sind. Die Werte für die einzelnen Größenklassen ergeben sich durch Subtraktion des Regressionskoeffizienten für die jeweilige Größenklasse von der Konstanten des Modells. Diese Analyse leistet daher den direkten statistischen Vergleich mit dem in Kapitel 4 erarbeiteten Reformvorschlag für den Verlauf der Hauptansatzstaffel. In Ergänzung zu dieser Analyse wurde in einer weiteren Regression noch die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel berücksichtigt (vgl. Tab. A 18 im Anhang). Diese Analyse diente dazu, die Ergebnisse noch einmal vor dem Hintergrund der finanziellen Ausstattung der kreisangehörigen

Gemeinden abzusichern (Stichwort: Zirkelschluss). Das für diesen Zweck relevante Ergebnis ist die Tatsache, dass die Einflüsse der Größenklassen weiterhin statistisch signifikant bleiben und das Bestimmtheitsmaß nicht deutlich ansteigt. Die allgemeinen Deckungsmittel selbst haben zwar einen signifikanten, positiven Einfluss auf die Zuschussbedarfe. Dieser führt aber nicht dazu, dass der Einfluss der Größenklassen überlagert wird. Auch dieses Modell führt nicht dazu, dass die zentralörtlichen Einstufungen ihre Erklärungskraft im Vergleich zu den Größenklassen verbessern.

5.1.3.2 Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben

Ergänzend wird der Einfluss der zentralörtlichen Einstufungen auf den engeren Bereich der Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben untersucht. Hier könnte erwartet werden, dass dieses Aufgabenbündel in besonderer Weise mit der Einstufung variiert. Je höher die zentralörtliche Einstufung, desto höher die jeweiligen Zuschussbedarfe. Abb. 5.4 zeigt die Verteilung der Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben für alle Mittelzentren, Grundzentren sowie Städte und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Es ist ein leichter Trend steigender Zuschussbedarfe mit höherer zentralörtlicher Einstufung für zentralörtliche Aufgaben zu erkennen. Die Masse der Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung konzentriert sich im Bereich unter 100 Euro je Einwohner. Bemerkenswerter als dieser Trend ist jedoch die hohe Streuung innerhalb einzelner Einstufungen und die deutlichen Überschneidungen zwischen den Einstufungen.

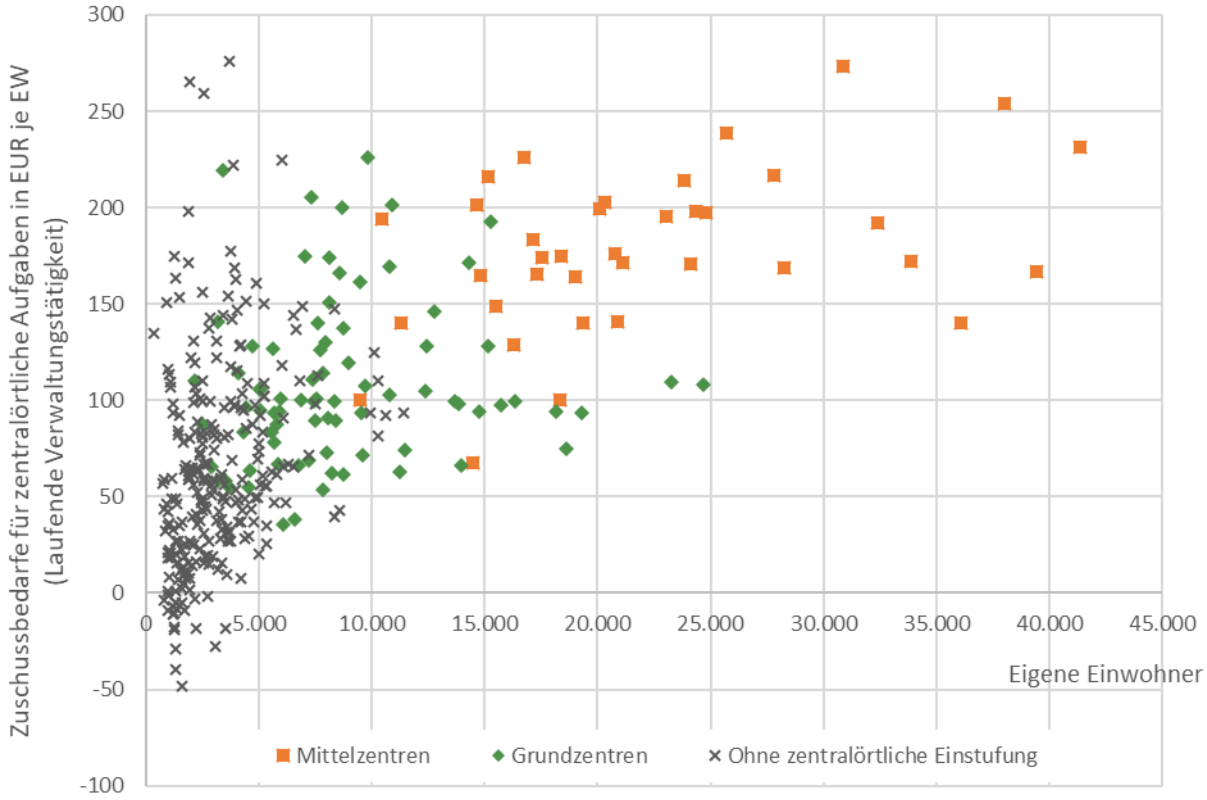
Es zeigt sich hauptsächlich eine Verteilung nach hierarchischer Einstufung für die Einwohner. Die Zuschussbedarfe variieren zwischen den Städten und Gemeinden stark. Die höchsten Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben haben erwartungsgemäß die fünf Oberzentren, welche aus Darstellungsgründen nicht mit in das Streudiagramm integriert wurden. Auf die Oberzentren folgt die Stadt Bad Elster (275 Euro je Einwohner) ohne zentralörtliche Einstufung, das Mittelzentrum Riesa (273 Euro je Einwohner) und die Gemeinde Rechenberg-Bienenmühle (265 Euro je Einwohner), ebenfalls ohne zentralörtliche Einstufung. Das Mittelzentrum Dippoldiswalde im ländlichen Raum hat nur sehr geringe Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben (67 Euro je Einwohner). Die Grundzentren weisen eine große Heterogenität auf. Die Stadt Sebnitz in der Sächsischen Schweiz ist das Grundzentrum mit den höchsten Zuschussbedarfen. Negative Zuschussbedarfe haben aufgrund von Sondereffekten einige Städte und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung.

Die Regressionsergebnisse für zentralörtliche Aufgaben in Tab. 5.4 zeigen den Einfluss der Einwohnergrößenklassen und der zentralörtlichen Einstufungen auf die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben. Wie bereits für die gesamten Zuschussbedarfe sind signifikante Ergebnisse für alle Zentralitätsstufen und für die Größenklassen erkennbar. Die zentralörtlichen Einstufungen erklären die Zuschussbedarfe im Kernbereich der zentralörtlichen Aufgaben sogar etwas schlechter als die Größenklassen. Die kombinierten Modelle besitzen wiederum nur einen sehr geringen Mehrwert bezüglich des Bestimmtheitsmaßes gegenüber den getrennten Modellen. Die Ergebnisse liefern demzufolge keinen Grund die Hauptansatzstaffel um einen Zentralitätsansatz zu ergänzen.

Zum Vergleich zeigt Abb. 5.5 die Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben. Es ist keine Verteilung nach zentralörtlicher Einstufung bezüglich der Zuschussbedarfe erkennbar. Die Gemeinden

ohne zentralörtliche Einstufung zeigen eine große Spannweite zwischen 90 und 700 Euro je Einwohner für die nicht-zentralörtlichen Aufgaben.

Abb. 5.4 Einwohnerzahl und Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben nach zentralörtlicher Einstufung



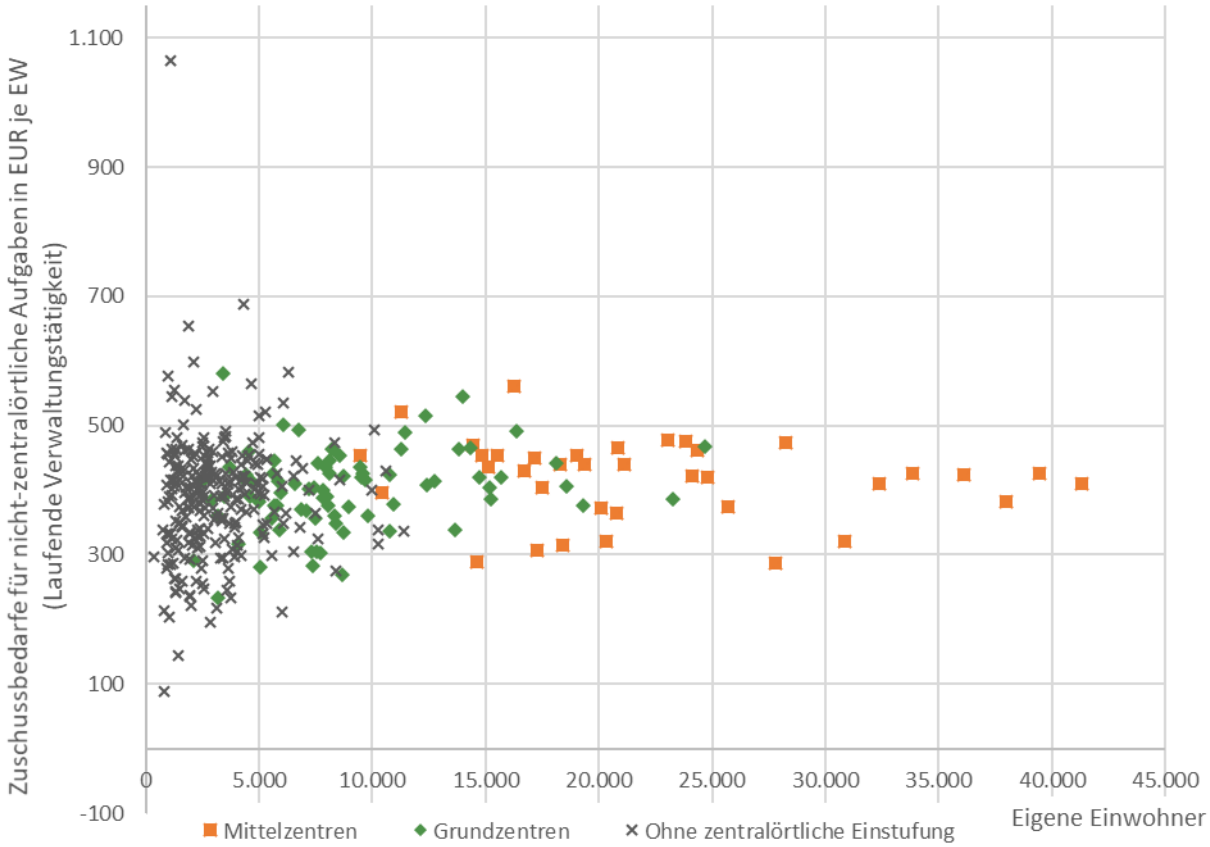
Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates

Tab. 5.4 Einfluss zentralörtlicher Einstufungen auf die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben

unabhängige Variablen	Modell I		Modell II		Modell III		Modell IV		Modell V	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Einwohnergrößenklasse (Referenz: bis 1.500 Einw.)										
35.001 bis 100.000 Einw.	150,75	***					91,71	***	75,07	**
15.001 bis 35.000 Einw.	98,34	***					62,39	***	55,88	***
7.501 bis 15.000 Einw.	50,30	***					34,53	***	33,07	***
4.001 bis 7.500 Einw.	26,60	***					20,59	**	20,55	**
1.501 bis 4.000 Einw.	5,98	n.s.					4,31	n.s.	4,43	n.s.
zentralörtliche Einstufung (Referenz: keine Einstufung)										
Oberzentrum			153,37	***	203,49	***	75,62	**	136,53	***
oberzentraler Verbund					119,95	***			59,38	*
Mittelzentrum			82,95	***	91,50	***	36,92	***	45,99	***
mittelzentraler Verbund					58,01	***			31,82	**
Grundzentrum			29,96	***	34,85	***	13,37	*	16,87	**
grundzentraler Verbund					20,17	**			8,71	n.s.
Konstante	23,87	***	31,97	***	31,97	***	23,87	***	23,87	***
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,426		0,396		0,419		0,450		0,460	
korrigiertes R^2	0,419		0,391		0,411		0,439		0,445	
F-Test Signifikanz	***		***		***		***		***	
Fallzahl	416		416		416		416		416	
abhängige Variable: Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben ohne Mehrbelastungsausgleich und ohne Schulen in Euro je Einwohner										
Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant										

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Abb. 5.5 Einwohnerzahl und Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben nach zentralörtlicher Einstufung



Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe der zentralen Orte

Eine nach einzelnen zentralörtlichen Aufgaben differenzierte Darstellung erfolgt für die verschiedenen zentralörtlichen Einstufungen in Tab. 5.5. Die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben steigen mit der zentralörtlichen Einstufung monoton an. Ein großer Sprung ist insbesondere von den Ober- zu den Mittelzentren zu verzeichnen. Dieser Anstieg ist jedoch nicht in allen zentralörtlichen Aufgaben gleichermaßen begründet. Für Grundschulen haben die Mittelzentren die höchsten Zuschussbedarfe je Einwohner, bei den Mittelschulen sogar die Grundzentren. Im wissenschaftlichen Bereich liegen die Oberzentren deutlich über den Mittel- und Grundzentren. Mit den hohen Bedarfen für Theater und Museen lässt sich der Sprung der Bedarfe zwischen den Mittel- und Oberzentren begründen. Die Mittelzentren weisen wiederum in vielen kulturellen Aufgaben die höchsten Zuschussbedarfe auf. Für Aufgaben im Erholungs- und Freizeitbereich gibt es wiederrum einen recht monotonen Anstieg nach zentralörtlicher Einstufung.

Tab. 5.5 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach zentralörtlicher Einstufung

Zuschussbedarfe für zentralörtliche Produkte für laufende Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner, 2015-2017		kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung				Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung
		insgesamt	Oberzentren (inkl. Verbünde)	Mittelzentren (inkl. Verbünde)	Grundzentren (inkl. Verbünde)	
Zentralörtliche Produkte insgesamt		**167,46**	**264,10**	**181,75**	**110,65**	**74,48**
211	Grundschulen	24,06	24,68	26,51	20,72	26,00
215	Mittelschulen	18,34	15,93	18,50	19,12	9,46
217	Gymnasien, Kollegs	9,27	16,39	12,35	2,52	-0,08
221	Förderschulen	2,47	7,50	1,90	1,17	0,00
231	Berufliche Schulen	-0,01	0,00	0,00	-0,02	0,00
251	Wissenschaft und Forschung	0,96	3,51	0,82	0,12	0,04
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	8,81	18,48	9,00	4,70	1,26
253	Zoologische und Botanische Gärten	1,80	4,66	2,06	0,32	0,32
254	Sonst. sparten- und regionsübergreifende Förderung	0,68	0,32	1,09	0,31	0,12
261	Theater	7,37	39,85	2,88	0,00	0,00
262	Musikpflege	0,57	1,17	0,53	0,38	0,01
263	Musikschulen	1,24	6,54	0,44	0,13	0,12
271	Volkshochschulen	0,04	0,24	0,00	0,00	0,00
272	Bibliotheken	7,43	7,34	7,97	6,77	2,54
273	Sonstige Volksbildung	0,14	0,00	0,00	0,36	0,00
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	11,49	10,96	15,52	6,61	3,74
291	Förd. von Kirchengem. und sonst. Religionsgem.	0,06	0,00	0,09	0,05	0,08
411	Krankenhäuser	0,11	0,72	0,00	0,00	0,00
412	Gesundheitseinrichtungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02
414	Gesundheitspflege	0,08	0,54	0,00	0,00	0,00
421	Förderung des Sports	4,21	7,45	5,27	1,57	0,99
424	Sportstätten und Bäder	16,87	24,71	16,14	14,64	10,71
523	Denkmalschutz und -pflege	0,76	2,85	0,53	0,21	0,10
541	Gemeindestraßen	30,48	39,13	38,92	16,36	9,76
545	Straßenreinigung und Winterdienst	9,36	11,84	9,88	7,71	6,19
546	Parkeinrichtungen	-2,36	-5,42	-2,63	-0,79	-1,15
551	Öffentliches Grün, Landschaftsbau	13,23	24,72	13,99	7,67	4,27
Nicht-zentralörtliche Produkte insgesamt		**425,64**	**506,42**	**414,35**	**407,47**	**391,99**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

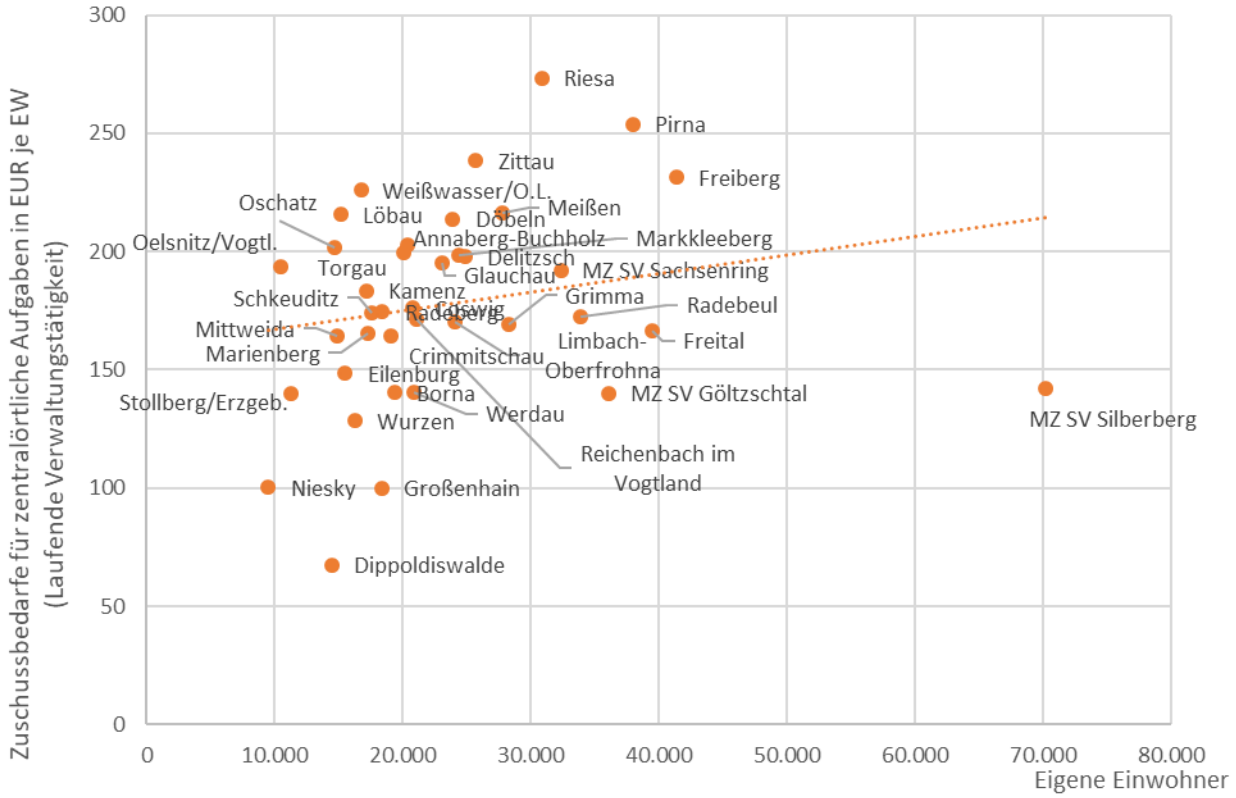
5.1.3.3 Versorgungsfunktion der Zentren für die Mittel- und Nahbereiche

Die explizite Berücksichtigung der Versorgung von Einwohnern in den Mittel- und Nahbereichen könnte wie beschrieben einen ausschlagegebenden Mehrwert eines Zentralitätsansatzes im Vergleich zur Hauptansatzstaffel darstellen. Da die Oberzentren keinen zugewiesenen Oberbereich haben, fließen sie nicht in die folgenden Analysen ein. Die Oberzentren übernehmen in ihrem Umland zwar die mittel- und grundzentralen Funktionen, wodurch ein möglicher Zentralitätsansatz diese auch berücksichtigen würde. In den Zuschussbedarfen lassen sich die oberzentralen Aufgaben allerdings nicht von den mittelzentralen trennen. Dazu kommt bei den Oberzentren das Problem, dass sich unter den Oberzentren auch kreisfreie Städte mit einem umfassenderen Aufgabenspektrum befinden und so eine Vergleichbarkeit innerhalb dieser Gruppe nicht gegeben ist. Die Oberzentren werden in der folgenden Analyse daher nicht betrachtet. Wichtig ist zudem in welcher strukturräumlichen Lage sich der Zentrale Ort befindet. In Verdichtungsräumen sind die Verflechtungsbereiche meist kleiner, aber einwohnerstärker als in ländlichen Räumen (vgl. Kapitel 5.1.1.1).

Mittelzentren und Mittelbereiche

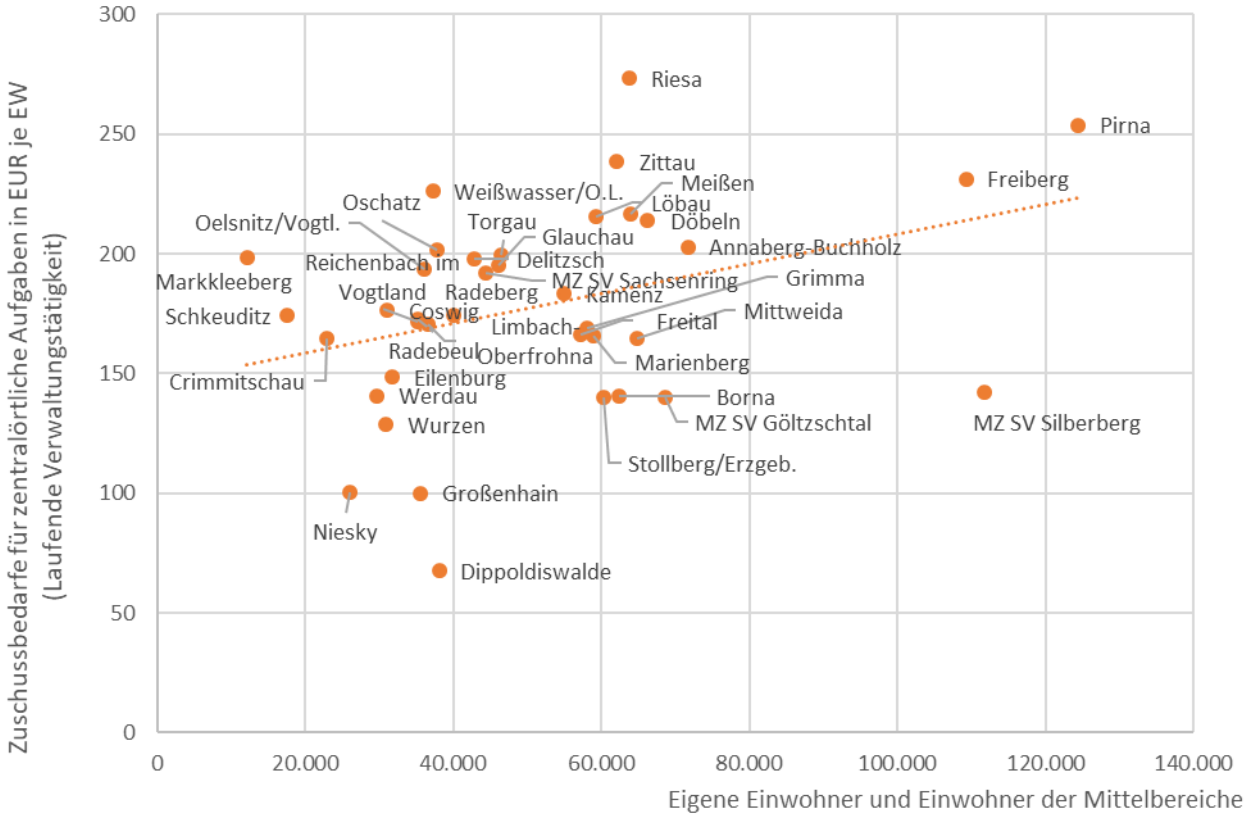
Die zentralörtliche Bedeutung der Mittelzentren ergibt sich, wie beschrieben, durch die Versorgungsfunktion für ihre Verflechtungsbereiche, d. h. die Mittelbereiche. Es zeigt sich ein leicht positiver Zusammenhang der Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben innerhalb der Gruppe der Mittelzentren für die Einwohner (Abb. 5.6). Allerdings ist die Streuung ausgesprochen groß. Bei Addition der Einwohner im Mittelbereich zeigt sich ein etwas steilerer Anstieg der Trendlinie (Abb. 5.7). Allerdings ist auch hier die Streuung sehr groß. Durch die Einwohner alleine werden lediglich 25,1 Prozent der Streuung erklärt. Bei Hinzunahme der Einwohner des Verflechtungsbereichs sind es sogar nur noch 14,4 Prozent, obwohl zu erwarten gewesen wäre, dass unter Berücksichtigung der potenziellen externen Nutzer ein größerer Teil der Unterschiede zwischen den Mittelzentren erklärt werden kann.

Abb. 5.6 Zusammenhang zwischen eigenen Einwohnern und Zuschussbedarfen der Mittelzentren für zentralörtliche Aufgaben



Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

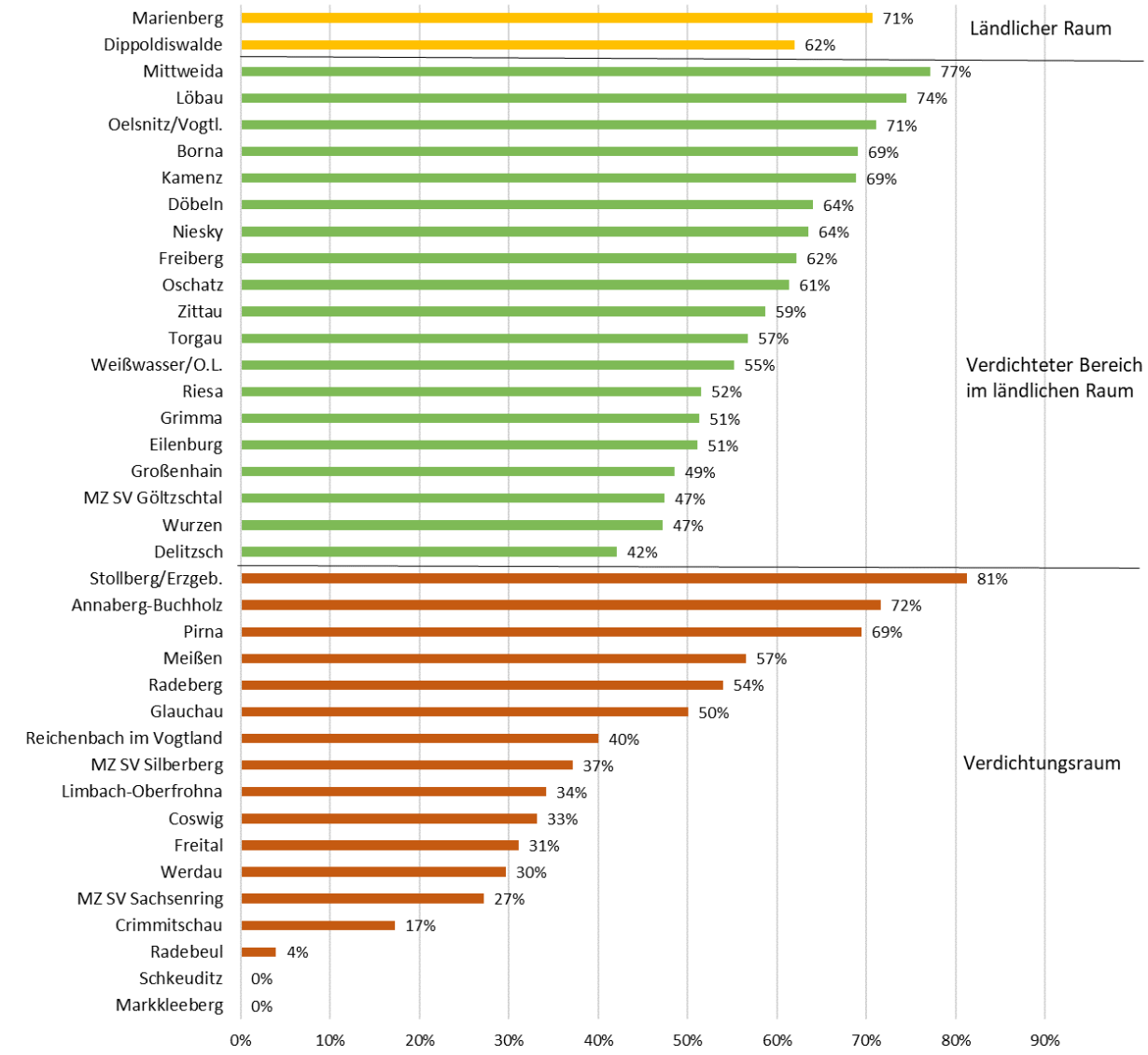
Abb. 5.7 Zusammenhang zwischen eigenen Einwohnern inkl. Einwohnern des Mittelbereichs und Zuschussbedarfen der Mittelzentren für zentralörtliche Aufgaben



Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Insgesamt weisen alle Mittelzentren im Freistaat Sachsen mit Ausnahme von Schkeuditz und Markleeberg einen Mittelbereich auf, der größer ist als die eigene Einwohnerzahl. Schkeuditz besitzt keinen Verflechtungsbereich, der über die Stadt hinausgeht, während von den eigenen Einwohnern der Stadt Markkleeberg sogar noch ein Teil dem Mittelbereich der Stadt Leipzig zugeordnet ist. In Abb. 5.8 wird der Anteil der Einwohner des Mittelbereichs an den insgesamt zu versorgenden Einwohnern (eigene Einwohner zzgl. Einwohner des Mittelbereichs) dargestellt. Dabei ist zu erkennen, dass den Mittelzentren durch die Mittelbereiche teilweise in erheblicher Weise zusätzliche Einwohner außerhalb der eigenen Gebietskörperschaft zugeordnet werden. Der Durchschnitt der zusätzlichen Einwohner liegt gemessen an den eigenen Einwohnern für alle Mittelzentren bei 54,4 Prozent. Im verdichteten Bereich des ländlichen Raums beträgt der Wert 59,9 Prozent, während im Verdichtungsraum nur 46,4 Prozent erreicht werden. Anhand dieses Vergleichs wird deutlich, dass die Mittelzentren außerhalb des Verdichtungsraums insgesamt eine höhere Einwohnerzahl außerhalb ihrer eigenen Gebietskörperschaft versorgen müssen. Allerdings zeigt Abb. 5.8 auch, dass die Unterschiede innerhalb der Raumtypen sehr groß sind. Das Mittelzentrum mit dem höchsten Anteil der Einwohner des Mittelbereichs an den insgesamt zu versorgenden Einwohnern ist dementsprechend mit Stollberg/Erzgebirge auch ein Mittelzentrum im Verdichtungsraum. Die Raumtypen sind daher nicht hinreichend, um Unterschiede zu erklären.

Abb. 5.8 Anteile der Mittelbereiche an den zu versorgenden Einwohnern der Mittelzentren nach Raumtyp



Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

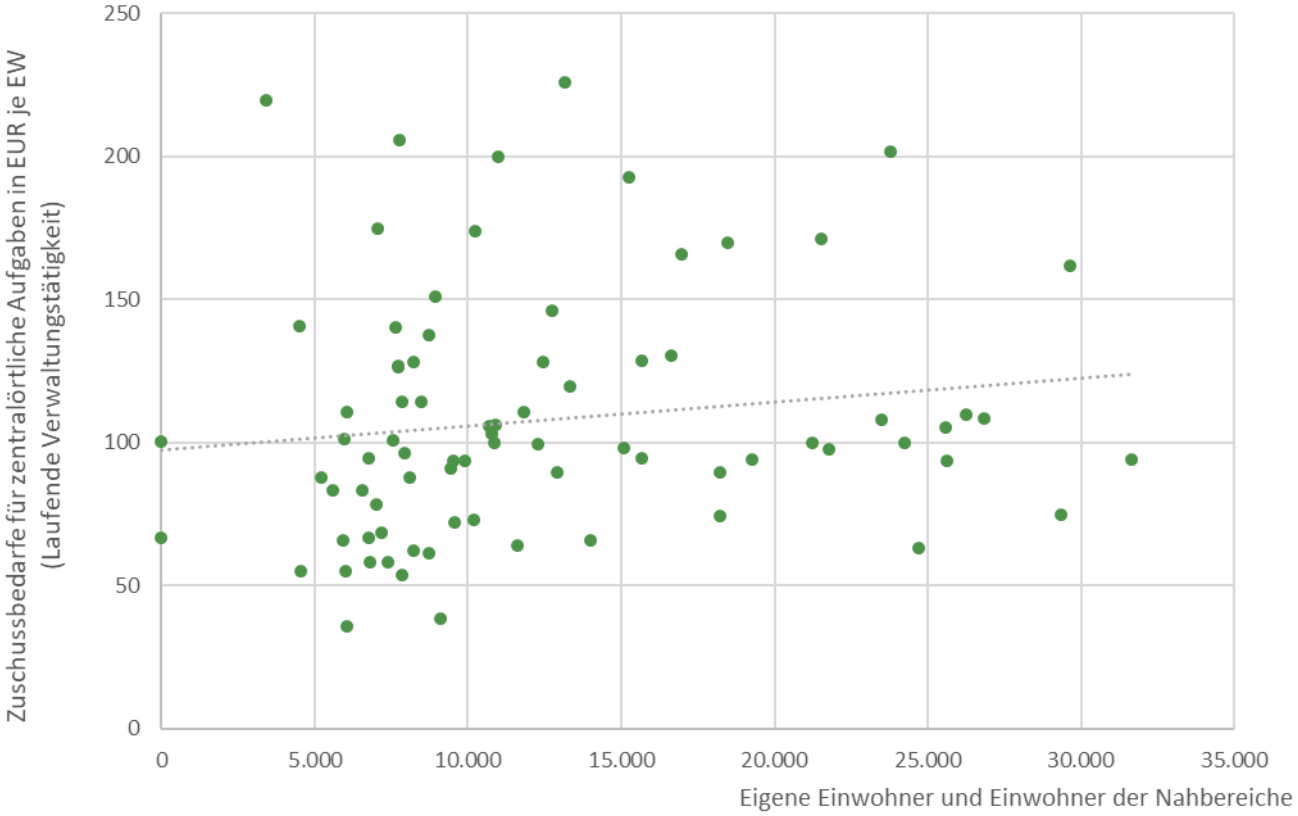
Grundzentren und Nahbereiche

Den Grundzentren ist ein Nahbereich zugeordnet (vgl. Kapitel 5.1.2.2). Es lässt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen und Einwohner und Einwohnern im Nahbereich erkennen. Das Streudiagramm (Abb. 5.9) zeigt die Heterogenität zwischen den Grundzentren.

Für die Grundzentren ist nicht eindeutig ein Bedeutungsüberschuss der Nahbereiche festzustellen wie bei den Mittelzentren und Mittelbereichen. Insbesondere im ländlichen Raum versorgen einige Grundzentren nur ihr eigenes Gemeindegebiet (Abb. 5.10). Aus den Gebietsreformen und freiwilligen Zusammenschlüsse resultieren größere Gebietseinheiten. Zudem sind die Festlegungen, wie beschrieben,

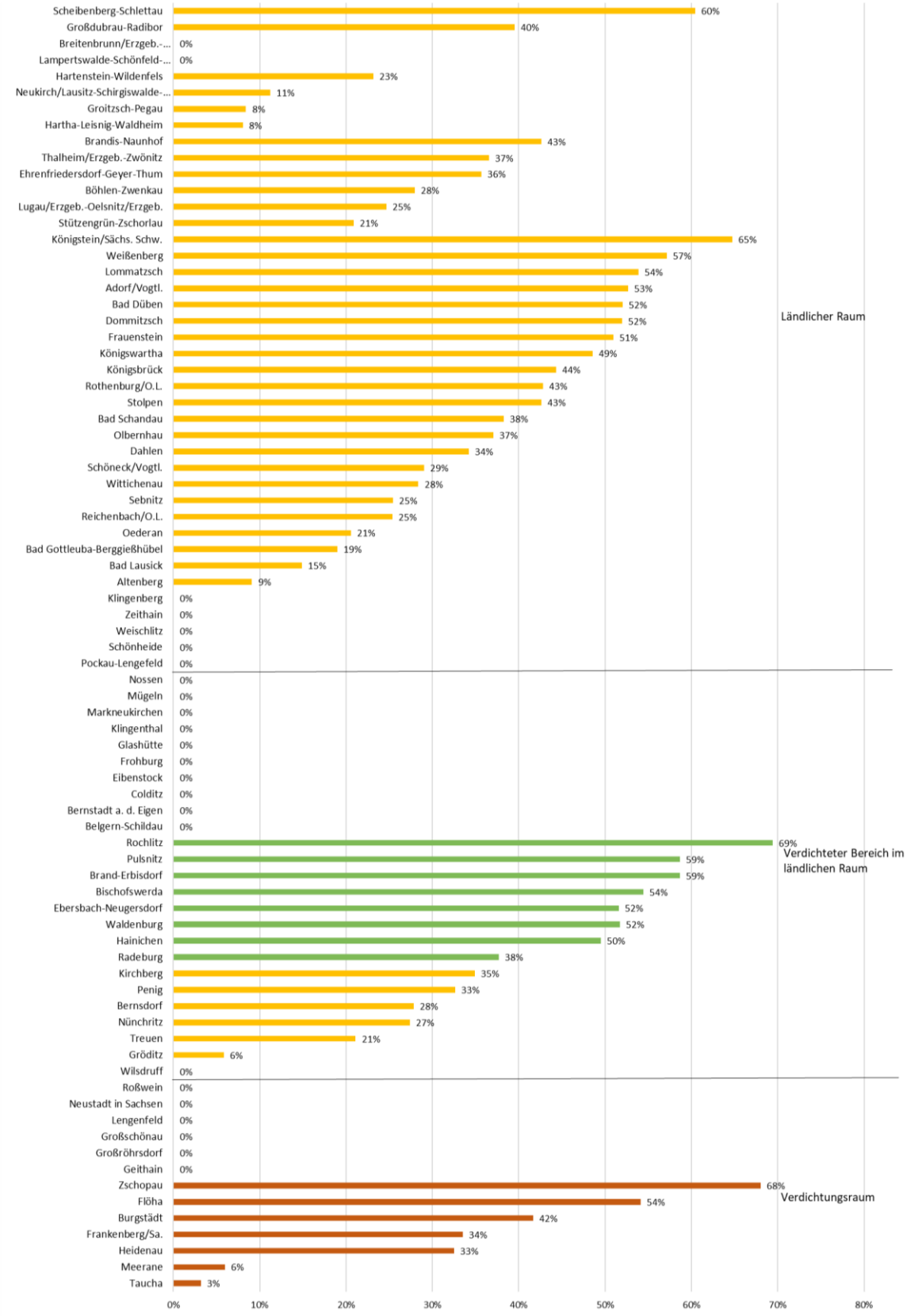
schon sehr alt. Vor diesem Hintergrund sind die fehlenden Nahbereiche vieler Kommunen mit Vorsicht zu interpretieren. Korrelationen mit Zuschussbedarfen und Deckungsquoten zeigen keine systematischen Ergebnisse.

Abb. 5.9 Zusammenhang zwischen eigenen Einwohnern inkl. Einwohnern der Nahbereiche und Zuschussbedarfen der Grundzentren für zentralörtliche Aufgaben



Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Abb. 5.10 Anteile der Nahbereiche an den zu versorgenden Einwohnern der Grundzentren nach Raumtyp



Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Einfluss der Verflechtungsbereiche

Im Rahmen einer Regressionsanalyse wurde für die Mittel- und Grundzentren überprüft, ob die Zahl der Einwohner im Mittel- bzw. Nahbereich oder das Verhältnis der Einwohner im Mittel- bzw. Nahbereich zu den eigenen Einwohnern einen Einfluss auf die Höhe der Zuschussbedarfe besitzt. Für den Anteil der Einwohner im Verflechtungsbereich lässt sich kein Einfluss auf die Zuschussbedarfe feststellen (vgl. Tab. 5.6). Insgesamt sind weder die einzelnen Koeffizienten, noch die Modelle insgesamt signifikant.

Tab. 5.6 Einfluss der Einwohner im Verflechtungsbereich auf die Zuschussbedarfe

unabhängige Variablen	Mittelzentren			Grundzentren		
	Modell I	Modell II	Modell III	Modell IV	Modell V	Modell VI
	Koeff. sign.	Koeff. sign.	Koeff. sign.	Koeff. sign.	Koeff. sign.	Koeff. sign.
Eigene Einwohner	0,00 n.s.	0,00 n.s.	0,00 n.s.	0,00 n.s.	0,00 n.s.	0,00 n.s.
Einwohner im Mittel-/Nahbereich		0,00 n.s.			0,00 n.s.	
Verhältnis Einwohner im Mittel-/ Nahbereich zu eigenen Einwohnern			-0,53 n.s.			-0,03 n.s.
Konstante	360,1 ***	369,9 ***	392,8 ***	292,2 ***	289,9 ***	295,4 ***
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,000	0,028	0,032	0,032	0,040	0,030
korrigiertes R^2	-0,027	-0,028	-0,024	0,020	0,015	0,004
F-Test Signifikanz	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Fallzahl	38	38	38	80	80	80
abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit ohne Mehrbelastungsausgleich und ohne Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder in Euro je Einwohner						
Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant						

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

In einer ergänzenden deskriptiven Analyse wurden die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben differenziert nach dem Anteil der Einwohner des Verflechtungsbereichs an den insgesamt zu versorgenden Einwohnern und nach dem Raumtyp ausgewiesen (vgl. Tab. 5.7). Es ist zu erkennen, dass die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben je Einwohner in den Mittelzentren mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Einwohnern im Verflechtungsbereich höher ausfallen. Auch der Anteil der zentralörtlichen Aufgaben an den gesamten Zuschussbedarfen steigt. Aber dieser Effekt ist außerhalb des Verdichtungsraumes deutlich geringer als im Verdichtungsraum. In Verbindung mit dem nicht vorhandenen statistischen Effekt aus der Regressionsanalyse ist daher abzuleiten, dass der Effekt der Größe der Verflechtungsbereiche auf das Ausmaß der zu finanzierenden zentralörtlichen Aufgaben äußerst gering ausfällt und nicht belastbar genug ist.

Tab. 5.7 Zuschussbedarfe nach Größe des Verflechtungsbereichs und Raumtyp

	unterdurchschnittliche Größe des Verflechtungsbereichs			überdurchschnittliche Größe des Verflechtungsbereichs		
	Anzahl	Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben		Anzahl	Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben	
		in Euro je Einwohner	in % der gesamten Zuschussbedarfe		in Euro je Einwohner	in % der gesamten Zuschussbedarfe
Verdichtungsraum	12	168,54	28,1%	5	212,21	37,6%
außerhalb des Verdichtungsraums	7	172,83	28,6%	14	191,61	31,8%

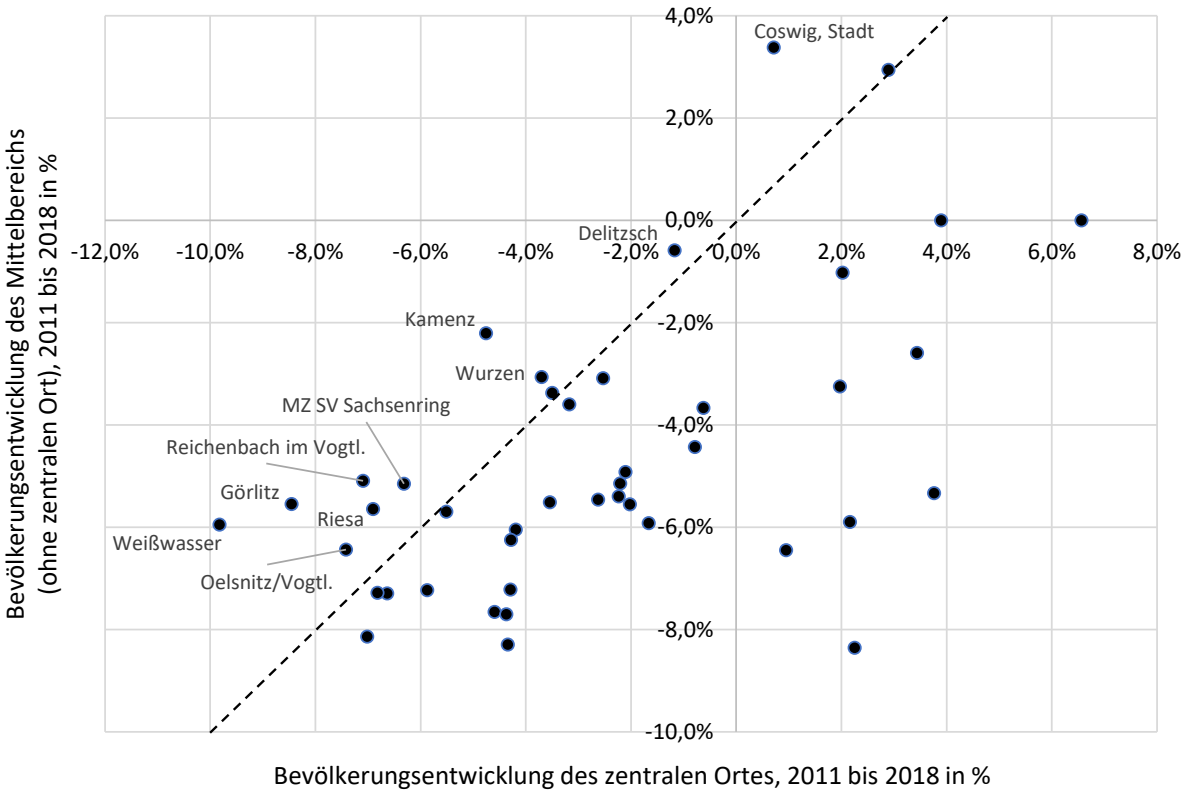
Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Eine vergleichbare Berechnung wurde ebenfalls für die Grundzentren durchgeführt. Hier zeigten sich jedoch weder für die Anteile des Nahbereichs noch für die Raumtypen systematisch unterschiedliche Ergebnisse.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich ein Einfluss der Größe der Verflechtungsbereiche auf die Zuschussbedarfe statistisch nicht nachweisen lässt. Trotz der theoretischen Argumente, die einen solchen Einfluss erwartbar machen würden, lassen sich daher keine Anhaltspunkte für tatsächliche Auswirkungen auf die Zuschussbedarfe finden.

In einer abschließenden Analyse wurde der Frage nachgegangen, ob sich demographische Verschiebungen zwischen den Mittelzentren und ihren Mittelbereichen feststellen lassen. Im letzten finanzwissenschaftlichen Gutachten für das SMF von Schiller und Cordes (2016) wurde festgestellt, dass die Einwohnerzahlen sowohl in den Mittelzentren selbst, als auch in den Mittelbereichen in annähernd gleichem Maße stark zurückgegangen sind (-13,4 Prozent in den Mittelzentren selbst und -14,6 Prozent in den Mittelbereichen). Der Betrachtungszeitraum war damals 2000 bis 2014. Aus diesem Ergebnis wurde abgeleitet, dass die Mittelzentren unter Druck geraten könnten, wenn ihre Schlüsselzuweisungen durch einen Rückgang der eigenen Einwohnerzahl schneller abnehmen, als die Zahl der potenziellen externen Bedarfsträger im Verflechtungsbereich. Auf Basis der aktuellen Bevölkerungsentwicklung seit dem letzten Zensus zwischen 2011 und 2018 wird deutlich, dass Einwohnerzahl der Mittelzentren nun deutlich langsamer sinkt, als in den zu versorgenden Mittelbereichen. Einem moderaten Rückgang der Einwohnerzahl in den Mittelzentren um -2,4 Prozent in den letzten sieben Jahren steht ein mehr als doppelt so starker Rückgang in den Mittelbereichen von -5,2 Prozent gegenüber. Lediglich in 11 von 44 Mittelbereichen des kreisangehörigen Raums ist die Bevölkerungsentwicklung im Mittelzentrum momentan noch schlechter als im zugeordneten Mittelbereich (vgl. Abb. 5.11). Die im Reformmodell vorgeschlagene Abflachung der Hauptansatzstaffel verringert darüber hinaus zusätzlich das überproportionale Sinken des Bedarfsansatzes im Falle zurückgehender Einwohnerzahlen.

Abb. 5.11 Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Mittelzentren und ihren Mittelbereichen



Quelle: eigene Berechnung nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

5.1.4 Zwischenfazit

In diesem Kapitel wurden zunächst die Vor- und Nachteile einer Berücksichtigung zentralörtlicher Indikatoren (Einstufungen der zentralen Orte und Einwohner in den Verflechtungsbereichen) im Vergleich zur Hauptansatzstaffel aus konzeptioneller Sicht diskutiert. Vorteile eines Zentralitätsansatzes gegenüber einer Einwohnergewichtung ergeben sich insbesondere durch eine Internalisierung der externen Nutzer (Einwohner in den Verflechtungsbereichen) bei der Bedarfsbestimmung. Allerdings konnten auch Nachteile identifiziert werden, so dass eine empirische Analyse der Zusammenhänge für die Entscheidungsfindung durchgeführt wurde. Der Einfluss der zentralörtlichen Einstufungen auf die Zuschussbedarfe ist für die kreisangehörigen Gemeinden nicht größer als der Einfluss der Einwohnerzahlen. Die Einwohnerzahl in den Verflechtungsbereichen hat keinen signifikanten Einfluss auf die Zuschussbedarfe.

Im Vergleich zu den Ergebnissen im letzten finanzwissenschaftlichen Gutachten für das SMF hat sich die Situation der Mittelzentren auch in zwei wesentlichen Punkten verändert (Schiller und Cordes 2016). Zum einen fallen die Deckungsquoten der Mittelzentren im Vergleich zu anderen kommunalen Gruppen nun günstiger aus (vgl. Kapitel 2). Zum anderen ist der Rückgang der Einwohnerzahl in den Mittelzentren im Vergleich zu ihren Verflechtungsbereichen nun deutlich geringer.

Die Nutzbarkeit der zentralörtlichen Indikatoren hat sich zusätzlich als nicht unproblematisch herausgestellt. Insbesondere die Einstufung der Grundzentren erscheint aufgrund der Festlegung durch die Planungsverbände landesweit nicht vollkommen einheitlich und teilweise sogar strategieanfällig. Außerdem fehlen nach wie vor rechtsverbindliche Neufestlegungen von Grundzentren auf Basis des aktuellen Landesentwicklungsplans. Jedoch sind auch bei der Festlegung der Mittelzentren insbesondere in unmittelbarer Nähe der Städte Dresden und Leipzig Probleme deutlich geworden. Ein weiteres Problem ergäbe sich durch die Einbeziehung der Oberzentren, da diese sowohl kreisangehörige Gemeinden als auch die kreisfreien Städte umfassen. Hier müssten säulenübergreifende Instrumente entwickelt werden, die zu einem deutlichen Rückgang der Transparenz des Gesamtsystems führen würden.

Bei Nutzung der landesplanerischen Festlegungen würden letztlich raumplanerische Festlegungen die Basis für einen Zentralitätsansatz bilden, die andere Zielstellungen verfolgen als der kommunale Finanzausgleich. Zudem hat der Landesentwicklungsplan nach eigener Aussage „keine präjudizierende Wirkung für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln“ (LEP 2013: S. 7). Alternative Indikatoren (z. B. Pendler) haben sich auch als wenig geeignet erwiesen, da sie nicht die tatsächlichen Nutzer zentralörtlicher Leistungen abbilden.

Da die empirische Überprüfung eines Zentralitätsansatzes keinen Vorteil gegenüber der jetzigen Bedarfsbestimmung unter Nutzung einer Höhergewichtung der Einwohner im Hauptansatz bietet, kann die Einführung eines Zentralitätsansatzes zum jetzigen Zeitpunkt aus gutachterlicher Perspektive nicht empfohlen werden. Beim Rückgriff auf zentralörtliche Einstufungen bestehen außerdem methodische Probleme, die den zusätzlichen Nutzen überwiegen.

Der Koalitionsvertrag der Sächsischen Staatsregierung von 2019 sieht ebenfalls keine explizite Förderung der zentralen Orte vor. Insbesondere im ländlichen Raum sollen alle Kommunen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen: „Kommunen, insbesondere solche im ländlichen Raum ohne zentralörtliche Funktion, sollen die Versorgung der örtlichen Bevölkerung mit grundlegenden Dienstleistungen des täglichen Bedarfs im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit absichern können.“ (S. 76).

5.2 Fläche

Der Gutachtenauftrag sieht eine Prüfung möglicher erhöhter Finanzbedarfe durch die Fläche der Gemeinden und Landkreise vor. Größere Flächen können zu höheren kommunalen Belastungen aufgrund überdurchschnittlich hoher Durchschnittskosten in der Leistungserbringung führen. Dies ist theoretisch mit Blick auf die spezifische Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur großflächiger Gebietskörperschaften vorstellbar. Dünn besiedelte Kommunen beziehungsweise Kommunen mit einer dispersen Siedlungsstruktur würden durch einen Flächenansatz zusätzliche Zuweisungen erhalten, um eventuell höhere Kosten durch die spezielle Flächenstruktur auszugleichen.

Entgegen der im vorherigen Kapitel beschriebenen Kosten durch die räumliche Konzentration der Aufgabenerfüllung in zentralen Orten gleicht ein Flächenansatz Nachteile aus, die eine Kommune durch eine geringere Konzentration haben könnte. Ein Flächenansatz kann somit das Gegenstück zu einem Zentralitätsansatz und zu einer Einwohnerveredelung im Hauptansatz darstellen. Man könnte argumentieren, dass ein Flächenansatz Anreize für eine effizienzsteigernde Konzentration unterminiert. Gleichzeitig ist die Siedlungsstruktur jedoch meist historisch gewachsen. Zudem hat eine flächendeckende Daseinsvorsorge nach Artikel 72 Absatz 2 GG in Deutschland Verfassungsrang.

Daseinsvorsorge meint die Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen. Gleichwertig ist nicht gleichzusetzten mit identisch. Die Entfernung zu Infrastruktur der Daseinsvorsorge variiert nach strukturräumlichen Unterschieden. Das Raumordnungsgesetz legt im § 1 die Schaffung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen“ als Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung fest (§ 1 Abs. 2 ROG vom 22.12.2008). Laut der Akademie für Raumforschung und Landesplanung gehen gleichwertige Lebensverhältnisse mit einer Mindestausstattung an Infrastruktur zur Daseinsvorsorge einher (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2016, S.15ff). Der kommunale Finanzausgleich sollte demzufolge die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Freistaat Sachsen berücksichtigen.

Zu prüfen ist im folgenden Abschnitt, ob tatsächlich messbare Nachteile aus einer großen Gemeindefläche beziehungsweise der Siedlungsfläche entstehen. Zu berücksichtigen sind dabei Effekte, die sich gegenseitig aufheben wie hohe Zuschussbedarfe durch die oben genannten zentralörtlichen Aufgaben in Ballungsräumen und flächenreagible Aufgaben in ballungsfernen Räumen.

5.2.1 Relevanz von Flächenansätzen und Indikatoren

Die Heterogenität der Flächengrößen der Kommunen kann zu unterschiedlichen Kostenstrukturen führen. Ein möglicher Einfluss der Fläche auf die Zuschussbedarfe der kommunalen Haushalte wurde schon in vorangegangen Gutachten betrachtet. Im Freistaat Sachsen sprach die Homogenität der Bevölkerungsdichte zwischen den Landkreisen bei vorherigen Prüfungen gegen einen Flächenansatz (Hardt und Cordes 2010).

Flächenansätze gibt es zum Beispiel auf Kreisebene in Niedersachsen und Brandenburg und auf Gemeindeebene in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Ein Flächenansatz soll die besonderen Bedarfe von flächenmäßig großen Kreisen, Städten und Gemeinden abfedern. Höhere Kosten durch eine

große Gebietsfläche können durch flächenreagible Aufgaben entstehen. Dazu gehört zum Beispiel die Unterhaltung von Straßen.

Höhere Zuschussbedarfe entstehen im Normalfall aber nicht durch eine größere Fläche per se, sondern durch eine disperse Siedlungsstruktur. Wenn öffentliche Leistungen in mehreren Ortsteilen einer Kommune bereitgestellt und unterhalten werden müssen, entstehen höhere Kosten als in einer Kommune mit nur einem Siedlungskern. Insbesondere die „letzte Meile“ zum Endverbraucher in peripheren Lagen ist bei netzgebundenen Infrastrukturen mit überdurchschnittlichen hohen Kosten verbunden (z. B. Wasserversorgung). Gleiches könnte auch für die Aufrechterhaltung von öffentlichen Einrichtungen in mehreren Ortsteilen gelten (z. B. Brandschutz, Sportanlagen, Tageseinrichtungen für Kinder).

Die Siedlungsstruktur lässt sich ohne eine aufwendige Auswertung von Luftbildern oder Mobilfunkverbindungen nur näherungsweise bestimmen. In anderen Finanzausgleichssystemen hat sich deshalb eine Annäherung mit der **Bevölkerungsdichte** als Hilfsindikator als praktikabel erwiesen. Die Bevölkerungsdichte stellt die Einwohner je Quadratkilometer Gebietsfläche dar. Es liegt die Annahme zugrunde, dass eine dünnere Besiedlung die Kosten für öffentliche Leistungen, also auch die Zuschussbedarfe je Einwohner ansteigen lässt. Weiterhin werden im Rahmen dieser Überprüfung folgende zusätzliche Indikatoren in die Analyse einbezogen:

- Der **Anteil der Siedlungsfläche an der Gesamtfläche**. Insbesondere besiedelte Flächen verursachen hohe kommunale Kosten. Durch unbebaute und unbewohnte Flächen, wie zum Beispiel Agrarflächen entstehen kaum Kosten für die Landkreise, Städte und Gemeinden. Der Indikator bildet ab, wie viel erschlossene Siedlungsfläche im Verhältnis zur Gesamtfläche eine Kommune besitzt. Mit einem höheren prozentualen Anteil von Siedlungsfläche müssten die Zuschussbedarfe je Einwohner steigen.

- Die **Einwohner je Siedlungsfläche** ist ein Indikator für die Kompaktheit der Bebauung auf der Siedlungsfläche. Es besteht die Annahme, dass eine lockere Bebauung mit vielen Einfamilienhäusern höhere Kosten verursacht als kompakte Mehrfamilienhäuser. Da eine geringere Bevölkerungsdichte auf der Siedlungsfläche zu mehr Flächenverbrauch insgesamt führt und somit je Einwohner mehr öffentliche Leistungen beansprucht (z. B. leitungsgebundene Infrastruktur). Zu beachten ist jedoch, dass viele der bereitgestellten Infrastrukturen über Gebühren kostendeckend finanziert sind.

- Der **Anteil der bebauten Fläche**: Hierbei handelt es sich um den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche. Also die durch Wohn- und Verkehrsbebauung versiegelte Fläche. Der Indikator stellt eine Alternative zum Anteil der Siedlungsfläche dar. Da die Verkehrsfläche bereits gesondert durch den Straßenlastenausgleich berücksichtigt wird, ist der Indikator nicht in die weitere Analyse eingeflossen. Die Wechselwirkungen zwischen einem möglichen Flächenansatz und der Straßeninfrastruktur werden in Kapitel 5.2.5.1 betrachtet.

- Analog zum Anteil der bebauten Fläche wurde auch die Bevölkerungsdichte auf bebauter Fläche in die Überlegungen einbezogen. Neben der Siedlungs- wird hierbei auch die

Verkehrsfläche einbezogen. Wie beschrieben wird der Einfluss der Verkehrsfläche jedoch schon zu einem erheblichen Teil durch den Straßenlastenausgleich abgedeckt.

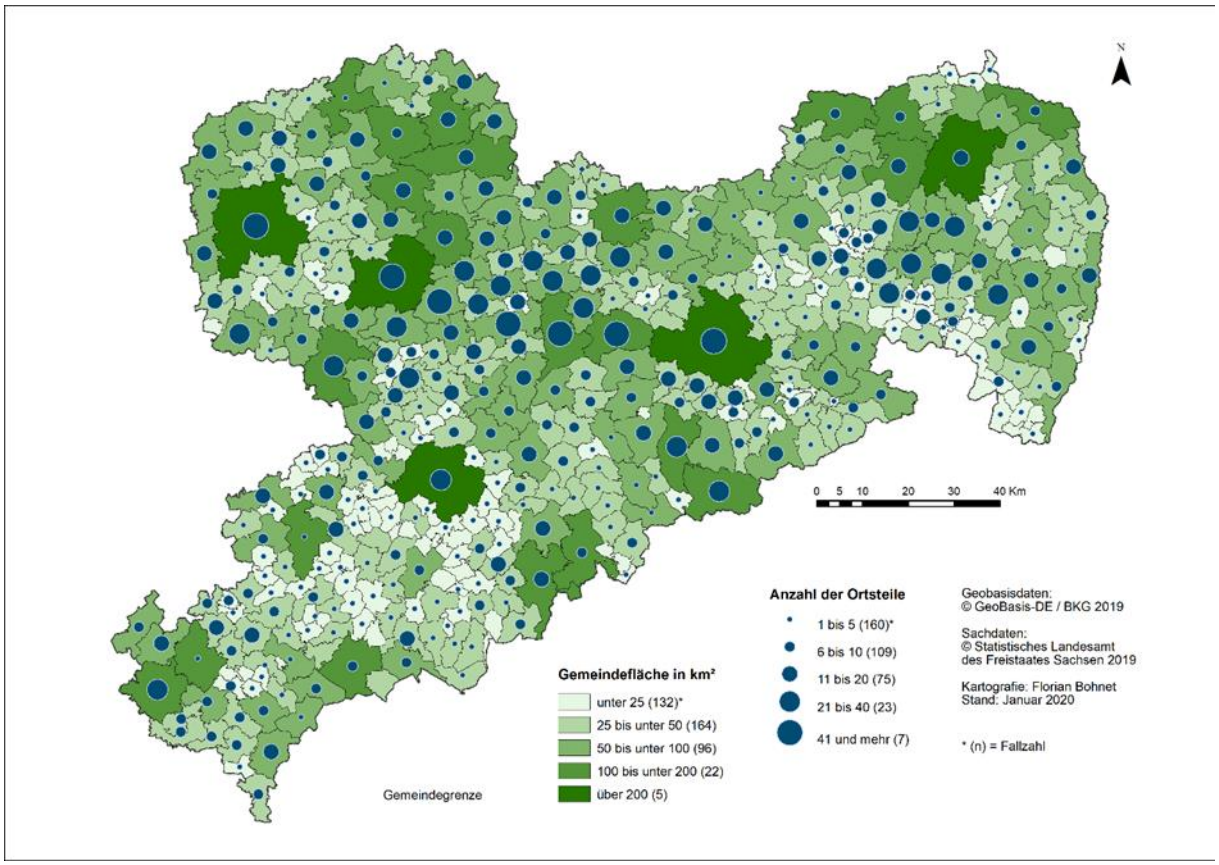
Auf Gemeindeebene wurden zudem die **Ortsteile** betrachtet. Bei Ortsteilen handelt es sich um eine weitere Untergliederung von Gemeinden (SächsGemO). Die zu Grunde liegende Hypothese ist, dass viele Ortsteile eine disperse Siedlungsstruktur widerspiegeln und sich mit Hilfe der Ortsteile einer Gemeinde annährend die Siedlungsstruktur abbilden lässt. Nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) sind Ortsteile im Zusammenhang bebaute Gebiete. Die Gemeinden können die Grenzen für „im Zusammenhang bebaute Ortsteile“ selbst festlegen, auch im Außenbereich, wenn „die Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind“ (§ 34 Abs. 1 und 2 BauGB). Nach einem Urteil der Verwaltungsgerichts München ist „ein Ortsteil im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB […] Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur“ (VGH München v. 15.9.2006 Az. 23 BV 05.1129).

Im Freistaat Sachsen regelt die Gemeindeordnung (SächsGemO) den Status der Ortsteile. Auf Anfrage der Gutachter erläutert die Landesdirektion[14] zum rechtlichen Status der Ortsteile, dass es sich um einen unbestimmten Rechtsgriff ohne klare gesetzliche Definition handelt. Es sind keine Ausstattungsmerkmale vorgegeben. In der Auslegung muss ein Ortsteil bewohnt und ein „erkennbares örtliches Eigenleben“ aufweisen. (vgl. Musall 2019). § 65 Absatz 1 SächsGemO ermöglicht die Einführung einer Ortschaftsratsverfassung für nach dem 1. Mai 1993 im Rahmen der Gebietsänderung entstandene Ortsteile einer Gemeinde durch die Hauptsatzung. Gemäß § 65 Absatz 3 der Sächsischen Gemeindeordnung werden Ortschaftsräte gebildet und Ortsvorsteher bestellt. Diese sind Teilorgane der Gemeinde und haben gesetzlich geregelte Innenrechtspositionen, deren Verletzung in einem Kommunalverfassungsstreitverfahren überprüft werden kann. Insofern sind sie ausnahmsweise auch im Sinne des § 61 Nummer 2 Verwaltungsgerichtsordnung rechts- und beteiligtenfähig“ (Musall 2019).

Aus empirischer Sicht scheinen die Ortsteile also ein geeigneter Hilfsindikator für eine annäherungsweise Abbildung der Siedlungsstruktur. Aufgrund des Charakters eines unbestimmten Rechtsbegriffs ohne klare gesetzliche Definition ist aber davon auszugehen, dass die Ortsteile nicht den durch die Landesverfassung gestellten hohen Ansprüchen an einen nicht strategieanfälligen Indikator, der eine Gleichbehandlung der Kommunen gewährleistet, genügt. Für eine erste empirische Untersuchung wird er dennoch genutzt.

[14] Schriftliche Stellungnahme der Landesdirektion Sachsen vom 06.09.2019.

Abb. 5.12 Flächengröße und Anzahl der Ortsteile



Quelle: Sächsisches Landesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

Betrachtet wurden analog zu den oben genannten Indikatoren die **Anzahl der Ortsteile** und die **Einwohner je Ortsteil.** Mehr Ortsteile werden, wie beschrieben, als Indikator für eine disperse Siedlungsstruktur betrachtet. Somit würde ein negativer Zusammenhang mit den Zuschussbedarfen einen Flächenansatz begründen. Zu beachten ist jedoch, dass die Ortsteile in städtischen Gebieten Stadtteile sind und somit nicht wie für ländliche Gemeinden angenommen die Siedlungsstruktur abbilden.[15] In größeren Städten befinden sich somit viele Orts- beziehungsweise Stadtteile (Abb. 5.12). Insbesondere für dünnbesiedelte, ländliche Gemeinden sind jedoch Effekte einer großen Gebietsfläche zu erwarten.

Um den Effekt der großen Anzahl von Orts- beziehungsweise Stadtteilen in größeren Städten herauszufiltern, wurden in der Regressionsanalyse Binärvariablen (sogenannte „Dummy“-Variablen) für die Siedlungsstruktur miteinbezogen. Das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen unterteilt die Gemeinden in drei Raumkategorien: Ländlicher Raum, verdichteter Bereich im ländlichen Raum und verdichteter Raum. Die Dummy-Variablen „Verdichter Bereich im ländlichen Raum“ und „Ländlich“

[15] Dies ist eine weitere Einschränkung hinsichtlich der Verwendbarkeit des Indikators bei der Bedarfsbestimmung.

repräsentieren den ländlichen Raum. Da die größeren Städte zum großen Teil in verdichteten Bereichen liegen sind diese somit nicht inbegriffen.

Eine genauere Abbildung der Siedlungsstruktur lässt sich nur durch eine aufwendige Auswertung von Luftbildern erreichen. Der Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen (GeoSN) stellt diese Daten zwar zur Verfügung, die Auswertung würde jedoch eine aufwändige kartographische Auseinandersetzung mit diesen Vektordaten beinhalten, die aus Gründen von Kosten und Praktikabilität abzulehnen ist.

5.2.2 Flächenansätze in anderen Ländern

Ansätze zum Ausgleich von sehr heterogenen Gebietsstrukturen werden sowohl auf Ebene der Kreise als auch auf Gemeindeebene immer wieder diskutiert. Dabei kann zum einen die Flächengröße selbst und zum anderen die Dichte der Besiedlung die Bemessungsgrundlage darstellen.

- Das Bundesland **Rheinland-Pfalz** hat einen Flächenansatz für die Kreis- und die Gemeindeebene. Alle Kommunen, deren Gebietsfläche im Verhältnis zur Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt überschreiten profitieren vom Flächenansatz. Berechnungsgrundlage ist der Kehrwert der Bevölkerungsdichte: Quadratkilometern je tausend Einwohner (§ 11 Abs. 4 Nr. 4 LFAG RP).

- Einen Flächenansatz auf Kreisebene gibt es im Land **Brandenburg**. Der sogenannte Bedarfsansatz für Landkreise nach § 11 des brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (BbgFAG) sieht eine Berücksichtigung der Fläche vor. „Der Flächenansatz wird gebildet, indem je angefangenem Quadratkilometer Gebietsfläche des Landkreises zehn Einwohner der Einwohnerzahl hinzugerechnet werden“ (§ 11 Abs. 3 BbgFAG).

- Ebenfalls einen Flächenansatz für die Kreisebene gibt es im Land **Niedersachsen**. Dieser bezieht sich laut niedersächsischem Finanzausgleichsgesetz jedoch speziell auf „Belastungen durch die Schülerbeförderung und die Kreisstraßen“ (§ 7 Abs. 1 & 4 NFAG). Zu der einwohnerbasierten Bedarfsmessung wird der sogenannte „Einwohnererhöhungswert“ hinzugerechnet. Der Erhöhungswert ergibt sich aus einer Verhältniszahl der jeweiligen Gebietsfläche des Kreises oder der kreisfreien Stadt im Verhältnis zur gesamten Gebietsfläche.

  Die Notwendigkeit eines Flächenansatzes für die Schülerbeförderung und Kreisstraßen ergab sich in Niedersachsen insbesondere dadurch, dass die flächenmäßige Belastung kreisfreier Städte und Landkreise direkt auf der gleichen Ebene verglichen wird. Zusammenhänge zwischen der Einwohnerdichte und den Kosten für Schülerbeförderung und Kreisstraßen konnten empirisch schon in den 1990er Jahren ermittelt werden. Eingeführt wurde der Flächenansatz jedoch erst im Rahmen der Nivellierung des niedersächsischen Finanzausgleichs im Jahr 2007. Vorher hoben insbesondere die deutlich höheren Belastungen für die Jugendhilfe in dicht besiedelten Kreisen die Bedarfe durch die Fläche auf (Hardt und Schmidt 1998). Bei der späteren,

erneuten Überprüfung zeigte sich eine Verschiebung der Belastungen durch Jugendhilfe von den kreisfreien Städten in den kreisangehörigen Raum (Schiller und Cordes 2015). Ein negativer Zusammenhang zwischen Fläche und den Gesamtzuschussbedarfen konnte nun mit Hilfe einer Regressionsanalyse nachgewiesen werden. Der Flächenausgleich erfolgt seitdem wie beschrieben über einen Bedarfsansatz für Schülerbeförderung und Kreisstraßen.

- Im Bundesland **Nordrhein-Westfalen** profitieren dünnbesiedelte Gemeinden von einem Nebenansatz für Fläche. Ähnlich wie in Rheinland-Pfalz wird der Landesdurchschnitt als Bemessungsgrundlage herangezogen. Die Fläche je Einwohner wird mit dem Faktor 0,19 multipliziert. Anschließend erhalten alle Gemeinden, die über dem Mittelwert des Bundeslandes liegen, Zuschüsse im Rahmen des Flächenansatzes (§ 8 Abs. 7 GFG 2019Teil B). Der Flächenansatz wurde bereits im nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzierungsgesetz von 2012 eingeführt, um besonderen Belastungen von Flächengemeinden mit geringer Einwohnerzahl Rechnung zu tragen. Ausganspunkt für die Einführung des Flächenansatzes war die Diskussion, dass ländliche Räume im kommunalen Finanzausgleich benachteiligt würden. Im Gegensatz zu den Ballungsräumen, deren spezifische Bedarfe bereits durch die Hauptansatzstaffel und den Zentralitätsansatz abgedeckt wurden, gab es keinen Ausgleich für eine geringe Besiedlungsdichte (Büttner et al. 2008). Durch die starke Polarisierung zwischen städtischem und ländlichem Raum in Nordrhein-Westfalen erscheint ein Ausgleich auf Gemeindeebene plausibel.

  Büttner et al. (2008) prüften neben der Gesamtfläche je Einwohner (= Kehrwert der Bevölkerungsdichte) ebenfalls die Variablen „Verkehrsfläche je Einwohner“ und „Anteil der Verkehrsfläche“. Diese Variablen wurden jedoch als zu strategieanfällig verworfen, da Gemeinden einen eigenen Einfluss auf die Ausweisung von Verkehrsflächen haben.

  Des Weiteren gibt es in Nordrhein-Westfalen nach § 16 (Abs. 3 & 6 GFG 2019) pauschale Zahlungen für investive Zwecke: Drei Zehntel der allgemeinen Investitionspauschale werden nach der Gebietsfläche aufgeteilt. Zudem wird die Hälfte der Unterstützungszahlung von Aufwendungen zum Abbau eines Investitions- und Sanierungsstaus sowie für weitere Unterhaltungsaufwendungen nach der Gebietsfläche ausgezahlt.

- In **Baden-Württemberg** gibt es nach Abschnitt E des Finanzausgleichsgesetzes einen Verkehrslastenausgleich. Nach § 27 werden pauschale Mittel zur Finanzierung von kommunalen Straßenlasten gezahlt. Die Aufteilung erfolgt nach der Gebietsfläche. Außerdem werden Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr ebenfalls pauschal im Verhältnis zu Einwohnern und Fläche verteilt (§ 28 Abs. 2 FAG BW).

- Der Freistaat **Bayern** zahlt nach Artikel 13h des Bayerisches Finanzausgleichsgesetzes Straßenausbaupauschalen. Die Pauschalen werden nach dem Verhältnis der Siedlungsflächen ausgezahlt.

- In **Sachsen-Anhalt** wird ebenfalls eine Investitionspauschale zu einem Viertel nach der Gebietsfläche verteilt. Nach § 16 des Finanzausgleichgesetzes handelt es sich dabei nicht explizit um

Investitionsmittel für Verkehrslasten, sondern um eine Pauschale zur „Verbesserung der kommunalen Infrastruktur“ (§ 16 Abs. 1 und 3 FAG ST). Nach § 10 bekommen Landkreise und kreisfreie Städte „besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgabe der Schülerbeförderung“ zur Hälfte anteilig zur Gesamtfläche ausgezahlt. Zusätzlich werden aktuell Mittel zum Ausgleich der Funktionalreform zu zehn Prozent nach der Fläche verteilt (§ 5 FAG ST)

- Im **Länderfinanzausgleich** findet ebenfalls ein Ausgleich für besonders dünn besiedelte Bundesländer statt (§ 6 Abs. 3 MaßstG). Die Einwohner der Länder mit der geringsten Bevölkerungsdichte werden nach § 9, Absatz 3 des Finanzausgleichsgesetzes mit mehr als 100 Prozent bewertet. Dies betrifft Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.

In den meisten Bundesländern existiert also kein Flächenansatz innerhalb der Finanzausgleichsmasse. Verbreitet sind hingegen Ausgleiche für Straßenlasten, wie bereits im sächsischen Finanzausgleichsgesetz implementiert. Dieser wirkt im Freistaat Sachsen indirekt wie ein Flächenansatz (Hardt und Cordes 2010). Zudem setzen einige Bundesländer wie Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen auf die Verteilung investiver, pauschaler Mittel nach Gebietsfläche oder Bevölkerungsdichte. Das hat den Vorteil, dass somit kurz- bis mittelfristige Defizite durch Bevölkerungsverluste in flächenmäßig großen Kommunen ausgeglichen beziehungsweise abgemildert werden können.

5.2.3 Deskriptive Betrachtung eines möglichen Einflusses der Fläche auf die kommunalen Haushalte

5.2.3.1 Variation der Mittelwerte

Eine große Variation zwischen den Gebietsflächen kann zu unterschiedlichen Zuschussbedarfen für öffentliche Leistungen führen. Tab. 5.8 zeigt die Mittelwerte und Streuungen für die Flächengröße und die Bevölkerungsdichte der Landkreise und Gemeinden. Die Streuung um den Mittelwert wird zusätzlich mit dem Variationskoeffizienten angegeben. Dieser Koeffizient beschreibt die relative Streuung um den Mittelwert und erlaubt Vergleiche zwischen Gruppen mit unterschiedlichen Niveaus (Kohn und Öztürk 2011). Zwischen den Gemeinden variiert die Flächengröße zwischen den Gebietsflächen stärker als zwischen den Landkreisen.

Die Bevölkerungsdichte ist, wie in 5.2.1 beschrieben, der am häufigsten genutzte Indikator für einen Flächenansatz. Auf Kreisebene zeigt sich auch für die Bevölkerungsdichte keine große Heterogenität zwischen den Landkreisen. Die Homogenität der Bevölkerungsdichte zwischen den Landkreisen war bei vorherigen Prüfungen ein Argument gegen einen Flächenansatz auf Kreisebene (Hardt und Cordes 2010).

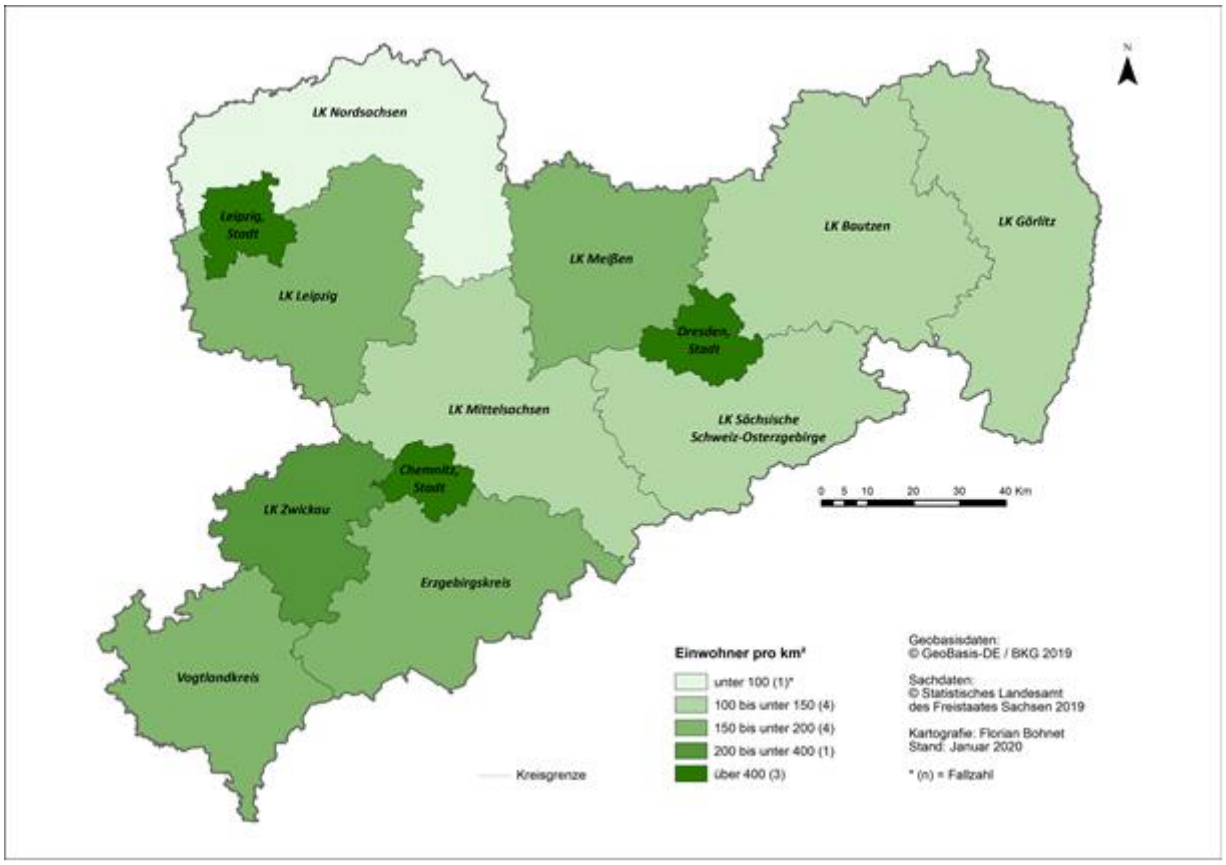
Tab. 5.8 Deskriptive Werte für Fläche und Bevölkerungsdichte

		Fläche in Quadratkilometern					Einwohnerdichte (Einw. je Quadratkilometer)				
	n	Maximum	Minimum	Mittelwert	Std. abw.	Variationskoeff.	Maximum	Minimum	Mittelwert	Std. abw.	Variationskoeff.
Landkreise	10	2.396 LK Bautzen	950 LK Zwickau	1.760	425	0,24	340 LK Zwickau	97 LK Nordsachsen	166	66	0,40
Gemeinden	416	218 Grimma	4 Rathen	42	30	0,72	1.478 Heidenau	16 Trossin	181	192	1,07
Größenklassen											
mehr als 35.001 Einwohner	7	103 Zwickau	40 Freital	69	25	0,36	975 Freital	596 Bautzen	783	138	0,18
15.001 bis 35.000 Einwohner	33	218 Grimma	11 Heidenau	65	41	0,63	1.478 Heidenau	129 Marienberg	464	330	0,71
7.501 bis 15.000 Einwohner	62	159 Belgern-Schildau	13 Wilkau-Haßlau	55	35	0,64	799 Hohenstein-Ems	49 Belgern-Schildau	268	189	0,70
4.001 bis 7.500 Einwohner	99	218 Boxberg/O.L.	10 Gersdorf	49	32	0,65	591 Thalheim/Erzgeb	21 Boxberg/O.L.	156	99	0,63
1.501 bis 4.000 Einwohner	160	128 Elsterheide	4 Gornsdorf	35	21	0,59	702 Hohndorf	18 Spreetal	113	96	0,85
bis 1.500 Einwohner	55	80 Trossin	4 Rathen	21	14	0,68	217 Rathmannsdorf	16 Trossin	77	44	0,57
Lage im Raum											
Verdichtungsraum	79	103 Zwickau	4 Gornsdorf	28	18	0,65	1.478 Heidenau	97 Niederdorf	425	272	0,64
verdicht. Ber. im ländlichen Raum	130	218 Grimma	5 Ellefeld	39	28	0,73	856 Freiberg	59 Kodersdorf	195	133	0,68
ländlicher Raum	207	218 Boxberg/O.L.	4 Rathen	50	33	0,66	438 Bärenstein	16 Trossin	78	45	0,57
Kleinste Gemeinden (unter 1.500 EW) im ländl. Raum	41	80 Trossin	4 Rathen	24	15	0,63	217 Rathmannsdorf	16 Trossin	65	42	0,64
Kleine Gemeinden (1.501 und 4.000 EW) im ländl. Raum	105	128 Elsterheide	5 Bärenstein	42	21	0,49	438 Bärenstein	18 Spreetal	77	50	0,65

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Der Landkreis Nordsachsen ist am dünnsten und der Landkreis Zwickau am dichtesten besiedelt. Im Osten des Freistaates sind die Kreise relativ homogen dünn besiedelt mit einer Bevölkerungsdichte von 100 bis 150 Einwohnern je Quadratkilometer (Abb. 5.13 und Tab. 5.8). Durch die Kreisreform 2008 entstanden aus den vormals 22 Landkreisen zehn flächenmäßig sehr große Kreise. Kreisfreie Städte wurden zudem eingekreist. Damit ist eine Erfassung der Bevölkerungsdichte auf Landkreisebene methodisch erschwert. Es ergeben sich Durchschnittswerte, die die räumlichen Varietäten innerhalb der Kreise nur sehr begrenzt widerspiegeln können.

Abb. 5.13 Bevölkerungsdichte auf Kreisebene (Durchschnitt 2015-17)



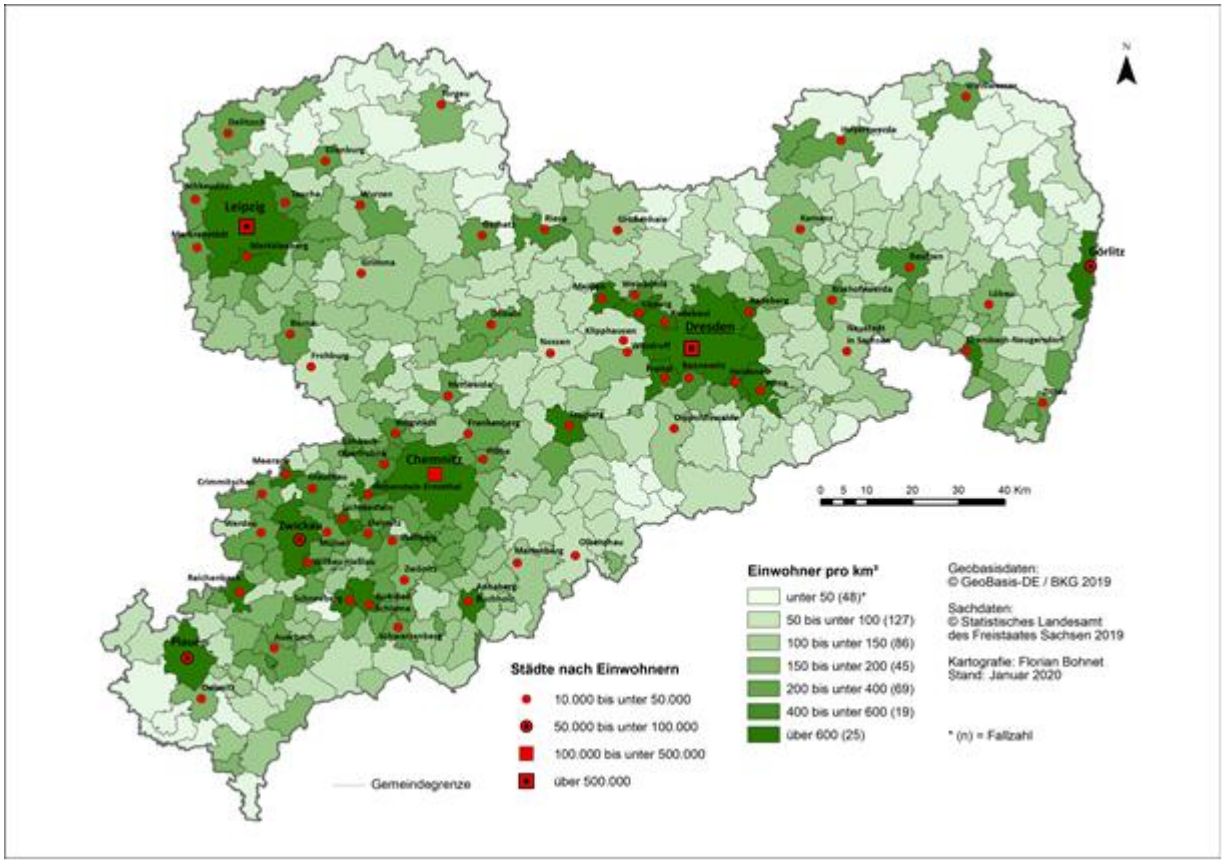
Quelle: Sächsisches Landesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

Genauer lässt sich die räumliche Verteilung der Besiedlung auf Gemeindeebene darstellen (Abb. 5.14). Betrachtet man hier beispielsweise das Gebiet des dicht besiedelten Landkreises Zwickau zeigt sich, dass Zwickau als die viergrößte Stadt des Freistaats maßgeblich den Durchschnittswert der Bevölkerungsdichte des Kreises beeinflusst. Im westlichen Teil des Landkreises gibt es auch sehr dünn besiedelte Gemeinden.

Die Gemeinden sind im Vergleich zu den Landkreisen sehr heterogen in der Bevölkerungsdichte. Somit erscheint eine weitere, differenzierte Betrachtung dieses Indikators notwendig. Die Streuungen um den Mittelwert sind insbesondere bei den kleinen Gemeinden zwischen 1.501 und 4.000 Einwohnern sehr hoch (Tab. 5.8). Auf Gemeindeebene zeigt sich auch räumlich eine große Ausdifferenziertheit in

den Teilräumen. Dicht besiedelte Gemeinden befinden sich vor allem im Umland der großen Städte, insbesondere der kreisfreien und ehemals kreisfreien Städte. Die Lausitz und der Norden des Freistaates an der Grenze zu Sachsen-Anhalt weisen hingegen eine besonders dünne Besiedlung auf (Abb. 5.14).

Abb. 5.14 Bevölkerungsdichte auf Gemeindeebene (Durchschnitt 2015-17)



Quelle: Sächsisches Landesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

5.2.3.2 Weitere flächenrelevante Indikatoren

Betrachtet man die Einwohnerzahl bezogen auf die Siedlungsfläche, ist die Streuung auf Gemeindeebene geringer als bei der Bevölkerungsdichte gemessen an der Gesamtfläche. In der Karte in Abb. 5.15 ist zu erkennen, dass die räumliche Verteilung der Gemeinden mit weniger Einwohnern je Siedlungsfläche der Verteilung der Bevölkerungsdichte auf der Gesamtfläche ähnlich ist. Im westlichen und südlichen Landesteil ist die Bevölkerungsdichte in vielen Gemeinden noch unterdurchschnittlich, für die Einwohner je Siedlungsfläche weisen die meisten dieser Gemeinden jedoch höhere Werte auf. Das heißt die Gemeinden sind zwar dünn besiedelt, aber die Bebauung ist relativ kompakt[16].

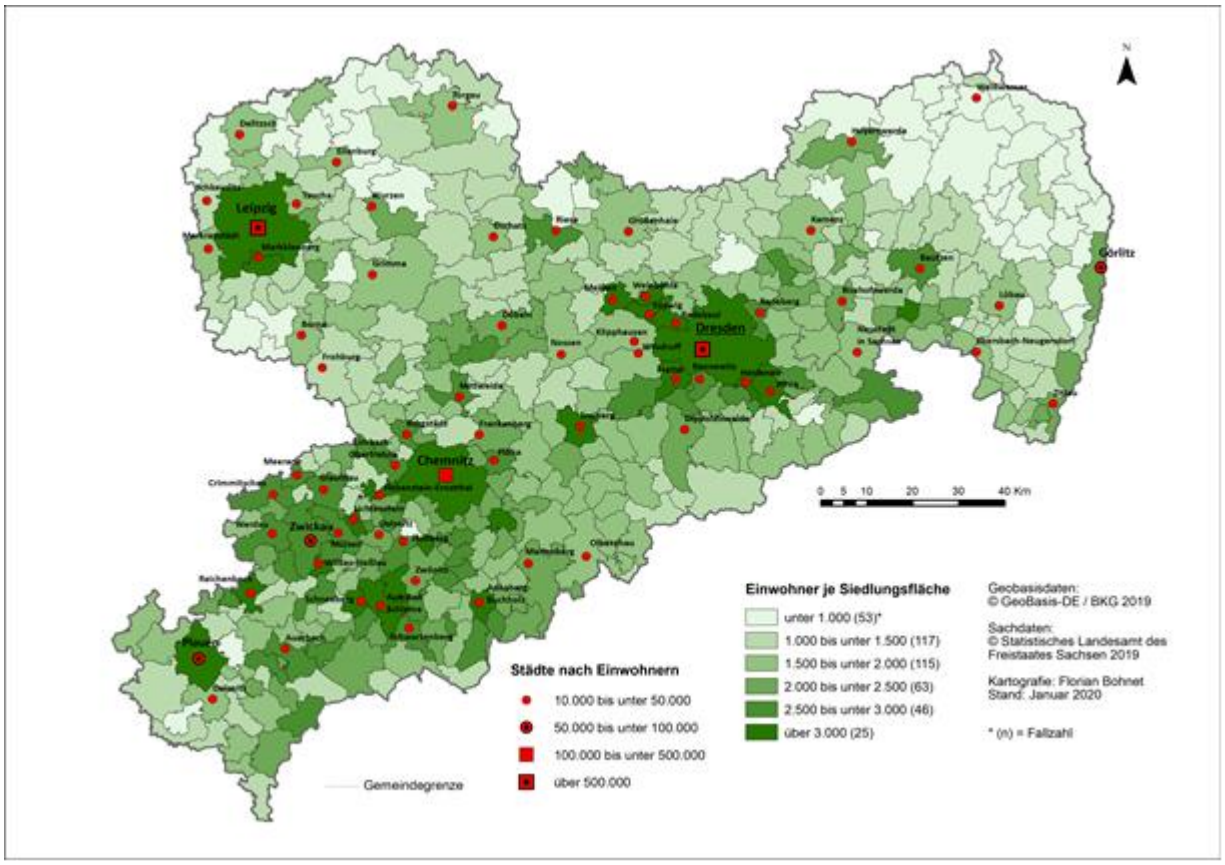
[16] Eine Erklärung dafür könnte die Gebirgslage vieler Kommunen im westlichen und südlichen Landesteil sein.

Tab. 5.9 Deskriptive Werte für die Einwohner je Siedlungsfläche und Ortsteile

		Einwohner je Siedlungsfläche (Einw. je Quadratkilometer Siedlungsfläche)					Ortsteile				
	n	Maximum	Minimum	Mittelwert	Std. abw.	Variations-	Maximum	Minimum	Mittelwert	Std. abw.	Variations-
Landkreise	10	2.597 LK Zwickau	1.053 LK Görlitz	1.861	543	0,29	-	-	-	-	-
Gemeinden	416	4.388 Lichtenstein/Sa.	107 Elsterheide	1.749	729	0,42	64 Grimma	-	8	8	1,02
Größenklassen											
mehr als 35.001 Einwohner	7	4.252 Freital	2.145 Görlitz	3.200	673	0,21	25 Bautzen	5 Plauen	14	8	0,57
15.001 bis 35.000 Einwohner	33	4.216 Heidenau	876 Weißwasser/O.L.	2.445	751	0,31	64 Grimma		12	13	1,08
7.501 bis 15.000 Einwohner	62	4.388 Lichtenstein/Sa.	422 Groitzsch	2.210	725	0,33	56 Nossen	-	11	11	1,02
4.001 bis 7.500 Einwohner	99	3.542 Thalheim/Erzgeb.	135 Boxberg/O.L.	1.759	618	0,35	39 Lommatzsch	-	8	7	0,80
1.501 bis 4.000 Einwohner	160	2.878 Hohndorf	107 Elsterheide	1.520	549	0,36	35 Käbschütztal	-	7	6	0,95
bis 1.500 Einwohner	55	2.981 Rathmannsdorf	201 Bernau-Berzdorf a.d.E.	1.276	573	0,45	13 Königsfeld	-	4	3	0,88
Lage im Raum											
Verdichtungsraum	79	4.388 Lichtenstein/Sa.	901 Niederdorf	2.536	727	0,29	20 Pirna	-	4	4	0,99
verdicht. Ber. im ländlichen Raum	130	3.665 Freiberg	279 Elstertrebnitz	1.725	603	0,35	64 Grimma		8	8	1,08
ländlicher Raum	207	2.981 Rathmannsdorf	107 Elsterheide	1.464	568	0,39	56 Nossen	-	9	8	0,92
Kleinste Gemeinden (unter 1.500 EW) im ländl. Raum	41	2.981 Rathmannsdorf	201 Bernau-Berzdorf a.d.E.	1.315	612	0,47	13 Königsfeld	-	4	3	0,77
Kleine Gemeinden (1.501 und 4.000 EW) im ländl. Raum	105	2.836 Königswalde	107 Elsterheide	1.449	535	0,37	35 Käbschütztal	-	8	7	0,85

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Abb. 5.15 Einwohner je Siedlungsfläche auf Gemeindeebene (Durchschnitt 2015-17)

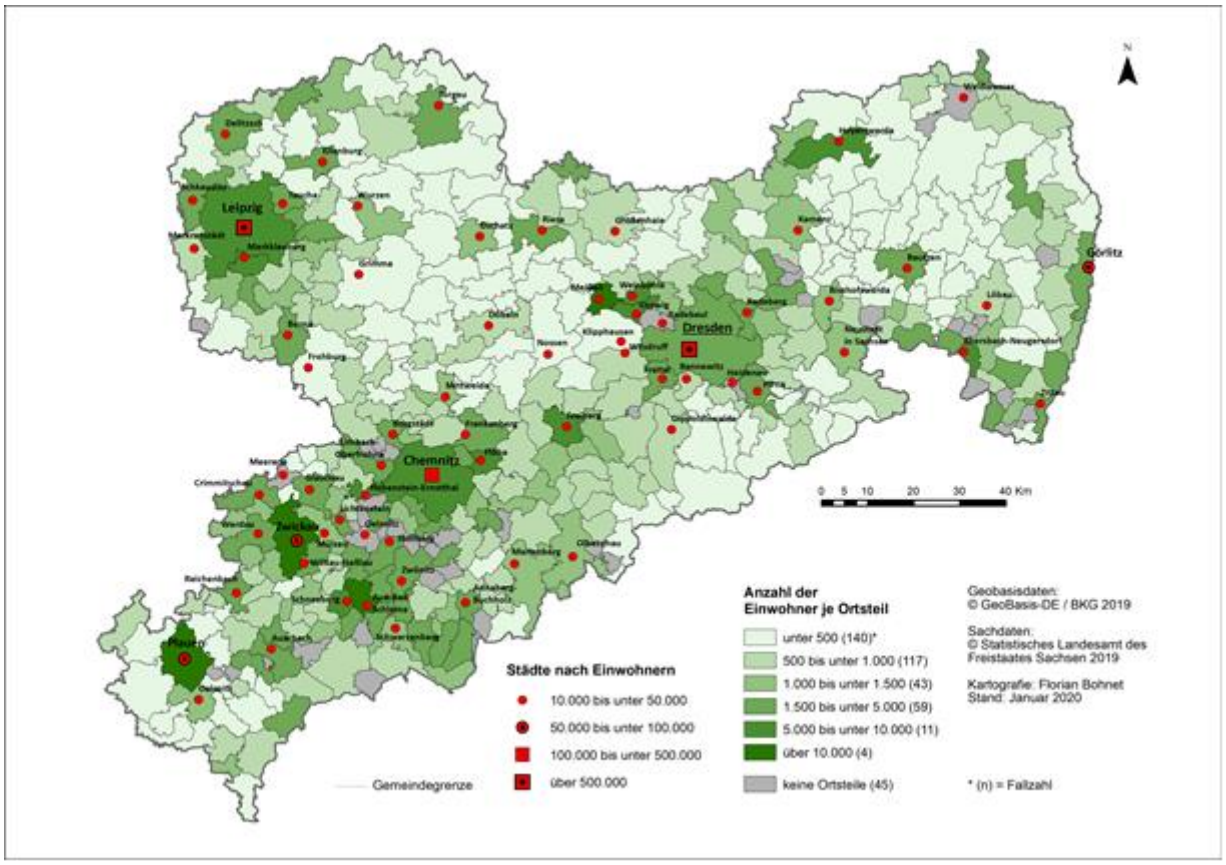


Quelle: Sächsisches Landesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

Dagegen gibt es eine sehr hohe Streuung bei den Ortsteilen. Sowohl in den einzelnen Größenklassen (Abb. 5.16) als auch in den verschiedenen Strukturräumen variiert die Anzahl der Ortsteil je Gemeinde sehr stark. Die Gemeinde Käbschütztal hat beispielsweise als kleine Gemeinde im ländlichen Raum 35 Ortsteile. Die meisten Ortsteile außerhalb einer Stadt befinden sich in Klipphausen (44). Die räumliche Verteilung der Gemeinden mit vielen und wenig Ortsteilen variiert stark. Es ist kein Zusammenhang zwischen der Flächengröße und der Anzahl der Ortsteile erkennbar (vgl. Abb. 5.12).

Für die folgenden Regressionsanalysen wurde der Indikator „Einwohner je Ortsteil“ verwendet. Damit wird die Größe der Ortsteile berücksichtigt. Dementsprechend weisen die bevölkerungsarmen Gemeinden einen geringen Wert auf (Abb. 5.16).

Abb. 5.16 Einwohner je Ortsteil



Quelle: Sächsisches Landesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

5.2.4 Empirische Ergebnisse der Regressionsanalysen

Zur Ermittlung eines möglichen Zusammenhangs zwischen den beschriebenen Flächenindikatoren und den Zuschussbedarfen der Landkreise und Gemeinden werden Regressionsanalysen durchgeführt. Dabei soll ermittelt werden, inwiefern die Fläche einen Einfluss auf die Bedarfe der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden hat. Zunächst wird geprüft, ob es einen Zusammenhang zwischen den gesamten Zuschussbedarfen der kommunalen Haushalte und den Flächenindikatoren gibt. Geben die Ergebnisse Hinweise auf einen Einfluss der Fläche, wird geprüft welche Aufgaben dies im Detail betrifft.

5.2.4.1 Landkreise und Kreisgebiete

Da es insbesondere bei Flächenansätzen signifikante Unterschiede zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten geben kann und sich die Schlüsselzuweisungen für die Landkreise im Freistaat Sachsen nicht aus einer gemeinsamen Teilmasse mit den kreisfreien Städten speisen, werden die Landkreise bzw. Kreisgebiete (Landkreise inkl. ihrer Gemeinden) einzeln betrachtet.

Die Regressionsanalysen für die Kreisgebiete und die Landkreise zeigen in der Gesamtschau keine signifikanten Ergebnisse (Tab. 5.10 und Tab. 5.11). Untersucht wurden die Bevölkerungsdichte, der Anteil der Siedlungsfläche an der Gesamtfläche und die Einwohner je Siedlungsfläche Eine Ursache dafür könnten die geringen Fallzahlen sein. Diese technische Ursache hat aber auch einen finanzausgleichsrelevanten Aspekt: Ergebnisse für gering besetzte Gruppen müssen eine hohe Validität aufweisen, um nicht einzelfallbedinge Unterschiede wirken zu lassen.

Tab. 5.10 Zuschussbedarfe für die Flächenindikatoren der Kreisgebiete

unabhängige Variablen	Modell I		Modell II		Modell III		Modell IV	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Konstante	978,85	***	-327,89	n.s.	-254,09	n.s.	-429,01	n.s.
ADM netto je Einwohner			1,038	n.s.	0,927	n.s.	1,157	°
Bevölkerungsdichte	0,374	n.s.	0,091	n.s.				
Anteil Siedlungsfläche					936,88	n.s.		
Einwohner je Siedlungsfläche							-0,021	n.s.
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,122		0,378		0,467		0,227	
korrigiertes R^2	0,013		0,201		0,314		0,398	
F-Test Signifikanz	n.s.		n.s.		n.s.		n.s.	
	10		10		10		10	

abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit (ohne Mehrbelastungsausgleich) in Euro je Einwohner

Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. 5.11 Zuschussbedarfe für die Flächenindikatoren der Landkreise

unabhängige Variablen	Modell I		Modell II		Modell III		Modell IV	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Konstante	493,44	***	-434,21	°	-359,37	n.s.	-414,67	n.s.
ADM netto je Einwohner			1,477	**	1,35	**	1,449	**
Bevölkerungsdichte	-0,01	n.s.	0,193	n.s.				
Anteil Siedlungsfläche					371,89	n.s.		
Einwohner je Siedlungsfläche							0,016	n.s.
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	-0,125		0,631		0,589		0,575	
korrigiertes R^2	0		0,713		0,68		0,669	
F-Test Signifikanz	0,968		0,013		0,018		0,021	
	10		10		10		10	

abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit (ohne Mehrbelastungsausgleich) in Euro je Einwohner

Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Zudem variiert die Bevölkerungsdichte zwischen den Landkreisen, wie im vorangegangenen Kapitel erläutert, nicht sehr stark. Die Koeffizienten für die Bevölkerungsdichte weisen sogar positive Werte auf. Das heißt, selbst wenn diese signifikant wären, würde es eher für einen positiven Zusammenhang sprechen. Eine höhere Bevölkerungsdichte würde zu höheren Zuschussbedarfen führen. Dies widerspricht der Idee eines Flächenansatzes.

Da keine signifikanten Zusammenhänge zwischen den Indikatoren und den Zuschussbedarfen auf Landkreisebene festgestellt werden können, wird die Ebene nicht tiefergehend untersucht. Ein Flächenansatz auf Ebene der Kreise ist also abzulehnen.

5.2.4.2 Kreisangehörige Gemeinden

Für die 416 kreisangehörigen Gemeinden ergeben sich zum Teil einzelne signifikante Ergebnisse. Tab. 5.12 zeigt die Koeffizienten für die in Kapitel 5.2.1 beschriebenen Indikatoren. Da 45 Gemeinden keine Ortsteile ausgewiesen haben, konnte für den Indikator „Einwohner je Ortsteil“ für diese Gemeinden kein Wert bestimmt werden. Die Bevölkerungsdichte wird auch auf Gemeindeebene nicht signifikant. Sobald für Einwohner und die allgemeinen Deckungsmittel kontrolliert wird, gibt es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und den Zuschussbedarfen. Das heißt die Einwohner und die allgemeinen Deckungsmittel erklären die Zuschussbedarfe ausreichend. Damit werden im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichs durch die finanzkraftabhängige Ausreichung von Zuweisungen und den einwohnerbezogenen Hauptansatz die hier untersuchten Belastungen bereits adressiert.

Die Variable „Einwohner je Siedlungsfläche“ besitzt als einzige für die kreisangehörigen Gemeinden einen signifikanten und negativen Einfluss auf die Zuschussbedarfe. Die Zuschussbedarfe je Einwohner steigen bei lockerer Bebauung, also dünner Besiedlung, an. Dies gilt auch, wenn für die Siedlungsstruktur kontrolliert wird. Es handelt sich also nicht um ein Phänomen des ländlichen Raums. In den folgenden Kapiteln wird der Indikator weiter überprüft und die Zweckmäßigkeit diskutiert.

Die Koeffizienten für die Ortsteil-Variable sind wie auch mit Blick auf die Bevölkerungsdichte nicht mehr signifikant, wenn für Einwohner und Deckungsmittel kontrolliert wird. Wie in Kapitel 5.2.1 beschrieben, ist der Indikator „Ortsteile“ durch die Stadtteile in den größeren Städten beeinflusst. In Tab. 5.13 sind die Ergebnisse unter Kontrolle des Einflusses für den ländlichen Raum und den verdichteten Bereich im ländlichen Raum dargestellt. Die Ergebnisse zeigen keine signifikanten Zusammenhänge für die unterschiedlichen Strukturräume. Somit ergibt sich aus der Unterscheidung von Stadt- und Ortsteilen kein Einfluss auf die Zuschussbedarfe und der Indikator erscheint nicht zielführend zur Erfassung von siedlungsstrukturell bedingten Bedarfen. Dies schlägt sich entsprechend in den Ergebnissen nieder. Die Indikatoren „Anzahl der Ortsteile“ und „Einwohner je Ortsteil“ werden im Folgenden als mögliche Einflussfaktoren verworfen.

Tab. 5.12 Zuschussbedarfe für die Flächenindikatoren der kreisangehörigen Gemeinden, Teil 1

unabhängige Variablen	Modell I		Modell II		Modell III		Modell IV	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Konstante	207,74	***	226,55	***	206,68	***	201,84	***
Einwohner	0,003	***	0,003	***	0,002	***	0,002	**
ADM netto je Einwohner	0,428	***	0,439	***	0,422	***	0,438	***
Bevölkerungsdichte	-0,035	n.s						
Einwohner je Siedlungsfläche			-0,018	***				
Anzahl der Ortsteile					0,259	n.s.		
Einwohner je Ortsteil							0	n.s.
Dummy "Verdichter Bereich im ländl. Raum"								
Dummy "Ländlich"								
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,482		0,493		0,480		0,476	
korrigiertes R^2	0,479		0,490		0,477		0,472	
F-Test Signifikanz	***		***		***		***	
Fallzahl	416		416		416		371	

abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit (ohne Mehrbelastungsausgleich) in Euro je Einwohner

Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. 5.13 Zuschussbedarfe für die Flächenindikatoren der kreisangehörigen Gemeinden, Teil 2

unabhängige Variablen	Modell V		Modell VI		Modell VII		Modell VIII	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Konstante	204,01	***	234,62	***	196	***	199,68	***
Einwohner	0,003	***	0,003	***	0,002	***	0,002	**
ADM netto je Einwohner	0,43	***	0,438	***	0,429	***	0,441	***
Bevölkerungsdichte	-0,03	n.s.						
Einwohner je Siedlungsfläche			-0,02	**				
Anzahl der Ortsteile					0,1	n.s.		
Einwohner je Ortsteil							0	n.s.
Dummy "Verdichter Bereich im ländl. Raum"	0,724	n.s.	-7,597	n.s.	5,855	n.s.	-3,192	n.s.
Dummy "Ländlich"	3,731	n.s.	-5,063	n.s.	10,429	n.s.	2,472	n.s.
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,482		0,494		0,481		0,477	
korrigiertes R^2	0,476		0,488		0,475		0,469	
F-Test Signifikanz	***		***		***		***	
Fallzahl	416		416		416		371	

abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit (ohne Mehrbelastungsausgleich) in Euro je Einwohner

Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

5.2.4.3 Flächenreagible Aufgaben

Da die Regressionsanalysen für die gesamten Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden keine eindeutigen Ergebnisse zeigen wird im Folgenden geprüft, welche Aufgabenbelastungen Zusammenhänge mit den Flächenindikatoren aufweisen. Die zusammengefassten Produkte sind in Tab. 1.2 (Kapitel 1.2) dargestellt.

In vorangegangen Untersuchungen konnten für einige Bundesländer empirische Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsdichte den Zuschussbedarfen für die Schülerbeförderung und Kreisstraßen nachgewiesen werden (z. B. Schiller und Cordes 2015). So wurde, wie in Kapitel 5.2.2 beschrieben, in Niedersachsen ein Flächenansatz für flächenreagiblen Aufgaben eingeführt.

Die Bevölkerungsdichte zeigt allgemein keinen Wirkungszusammenhang auf die Zuschussbedarfe der laufenden Verwaltungstätigkeit (Tab. 5.12) und des Gesamthaushalts. Für einzelne Aufgaben ergibt sich jedoch ein signifikanter Zusammenhang (vgl. Tab. 5.14). Für Brandschutz, die Kulturumlage, Theater- und Musikpflege und im sozialen Bereich (bei den Tageseinrichtungen für Kinder) sowie (schwach signifikant) für die Ver- und Entsorgung besteht ein negativer Einfluss der Bevölkerungsdichte. Die Zuschussbedarfe je Einwohner sinken dementsprechend in den genannten Aufgaben mit der Bevölkerungsdichte. Das heißt beispielsweise je dünner die Besiedlung ist, desto aufwändiger ist der Brandschutz.

Ein positiver Zusammenhang besteht hingegen bei weiteren Kulturaufgaben (Volksbildung, Musikschulen, Volkshochschulen, Bibliotheken, Heimatpflege und übrige Kulturpflege), bei den übrigen sozialen Hilfen und Leistungen und sogar bei Verkehrsflächen und -anlagen und dem öffentlichen Personennahverkehr. Bei diesen Aufgaben führt eine dichtere Besiedlung zu höheren Kosten. Für die sozialen und kulturellen Aufgaben lässt sich eine größere Anzahl an Einrichtungen beziehungsweise Bedarfsträgern vermuten. Für den Verkehrsbereich liegt die Ursache für die höheren Zuschussbedarfe bei höherer Bevölkerungsdichte wahrscheinlich im qualitativ hochwertigeren Ausbaustand in urbanen Räumen. Zudem gibt es bereits einen Straßenlastenausgleich für den Freistaat Sachsen (vgl. Kapitel 5.2.5.1).

Die Regressionen im vorangegangenen Kapitel zeigen einen Einfluss des Flächenindikators „Einwohner je Siedlungsfläche“ auf die Zuschussbedarfe je Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden (Tab. 5.12).

Alle Aufgaben, die einen signifikanten Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte aufweisen, sind auch für die Einwohner je Siedlungsfläche signifikant. Zusätzlich zeigt sich noch ein Einfluss bei weiteren Aufgaben. Die innere Verwaltung sowie Naturschutz und Landschaftspflege und Umweltschutz zeigen signifikant negative Koeffizienten auf. Hier steigen die Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit je Einwohner mit abnehmender Kompaktheit der Bebauung. Hierbei handelt es sich wie in Abschnitt 5.2.4.2 vorwiegend ländliche Räume. Für den Bereich Natur-, Landschafts- und Umweltschutz scheint dies plausibel. In ländlichen Gebieten befinden sich grundsätzlich mehr naturschutzrelevante Flächen.

Tab. 5.14 Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Zuschussbedarfe je Einwohner in ausgewählten kommunalen Aufgaben

Nr.	Bezeichnung	Konstante		Einwohner		ADM netto je Einwohner		Bevölkerungsdichte		R^2 (Bestimmtheitsmaß)	korrigiertes R^2	F-Test Sig.	Fallzahl
		Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.				
1	**Sicherheit und Ordnung**												
11	Brandschutz	18,929	***	0,001	***	-0,004	n.s.	-0,019	***	0,221	0,215	***	416
3	**Kultur und Wissenschaft**												
30	Kulturumlage	0,308	*	0,000	***	-0,001	***	-0,001	***	0,419	0,415	***	416
32	Theater, Musikpflege	1,356	°	0,001	***	-0,005	***	-0,006	***	0,559	0,556	***	416
33	Volksbildung, Musik- u. Volkshochschulen, Bibli.	-1,936	*	0,000	***	0,006	***	0,005	***	0,295	0,29	***	416
34	Heimatpflege u. übrige Kulturpflege	-1,215	n.s.	0,000	*	0,008	*	0,007	**	0,14	0,134	***	416
4	**Soziale Hilfen**												
44	übrige soziale Hilfen u. Leistungen	0,053	n.s.	0,000	***	-0,001	n.s.	0,004	***	0,393	0,389	***	416
5	**Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)**												
50	Tageseinrichtungen für Kinder	151,268	***	0,001	**	-0,008	n.s.	-0,028	*	0,024	0,017	*	416
7	**Weitere öffentl. Einrichtungen u. Infrastrukturen**												
71	Ver- u. Entsorgung	-49,730	***	0,000	n.s.	0,004	n.s.	-0,019	°	0,009	0,002	n.s.	416
72	Verkehrsflächen u. -anlagen	-17,644	***	0,000	*	0,046	***	0,032	***	0,24	0,234	***	416
73	Öffentlicher Personennahverkehr	-0,236	n.s.	0,000	**	0,000	n.s.	0,003	*	0,022	0,015	*	416

abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit (ohne Mehrbelastungsausgleich) in Euro je Einwohner

Signifikanzniveaus: *** $p < 0{,}1$ %, ** $p < 1$ %, * $p < 5$ %, ° $p < 10$ %, n.s. - nicht signifikant

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. 5.15 Einfluss der Einwohner je Siedlungsfläche auf die Zuschussbedarfe je Einwohner in den kommunalen Aufgaben

Nr.	Bezeichnung	Konstante		Einwohner		ADM netto je Einwohner		Einwohner je Siedlungsfläche		R^2 (Bestimmtheitsmaß)	korrigiertes R^2	F-Test Sig.	Fallzahl
		Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.				
0	**Innere Verwaltung**	149,873	***	-0,002	***	0,198	***	-0,011	°	0,118	0,112	***	416
1	**Sicherheit und Ordnung**												
11	Brandschutz	22,133	***	0,001	***	-0,004	n.s.	-0,003	***	0,191	0,185	***	416
2	**Schulträgeraufgaben**												
22	Gymnasien u. Kollegs	-5,109	**	0,000	***	0,004	n.s.	0,001	*	0,189	0,183	***	416
3	**Kultur und Wissenschaft**												
30	Kulturumlage	0,481	**	0,000	***	-0,001	***	0,000	***	0,392	0,388	***	416
32	Theater, Musikpflege	2,364	**	0,001	***	-0,005	***	-0,001	***	0,549	0,545	***	416
33	Volksbildung, Musik- u. Volkshochschulen, Bibli.	-2,788	**	0,000	***	0,006	***	0,001	**	0,283	0,278	***	416
34	Heimatpflege u. übrige Kulturpflege	-2,775	n.s.	0,000	***	0,007	*	0,002	**	0,133	7,6459	***	416
4	**Soziale Hilfen**												
44	übrige soziale Hilfen u. Leistungen	-0,569	n.s.	0,000	***	-0,001	n.s.	0,001	**	0,381	0,376	***	416
5	**Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)**												
50	Tageseinrichtungen für Kinder	160,809	***	0,001	***	-0,004	n.s.	-0,009	***	0,038	0,031	***	416
6	**Gesundheitsdienste, Sportförderung**												
61	Sportförderung	-2,535	n.s.	0,000	**	0,016	**	0,002	*	0,122	0,116	***	416
7	**Weitere öffentl. Einrichtungen u. Infrastrukturen**												
71	Ver- u. Entsorgung	-41,004	***	0,000	n.s.	0,008	n.s.	-0,009	***	0,038	0,031	***	416
72	Verkehrsflächen u. -anlagen	-23,903	***	0,001	***	0,045	***	0,006	***	0,233	0,227	***	416
73	Öffentlicher Personennahverkehr	-0,995	n.s.	0,000	**	0,000	n.s.	0,001	*	0,025	0,018	*	416
74	Naturschutz u. Landschaftspflege, Umweltschutz	0,246	n.s.	0,000	***	0,014	*	-0,003	*	0,071	0,064	***	416

abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit (ohne Mehrbelastungsausgleich) in Euro je Einwohner

Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Für Gymnasien und Kollegs und die Sportförderung gibt es einen umgekehrten Zusammenhang. Mit einer kompakten Bebauung, als Indikator für verdichtete Räume, ist die Bereitstellung von höherrangigen Schulen und Sporteinrichtungen teurer.

Insgesamt zeigen sich für die Regressionsanalysen der einzelnen Aufgaben keine klaren Trends. Es gibt Einflüsse der Bevölkerungsdichte in beide Richtungen. Für einzelne Aufgaben zeigen sich negative Zusammenhänge, die einen Flächenansatz rechtfertigen würden. Es bestehen jedoch für andere Aufgaben auch höhere Zuschussbedarfe bei dichterer Besiedlung, die trotz bestehender Hauptansatzstaffel nicht vollständig abgefedert werden. Diese ambivalenten Ergebnisse für einzelne Aufgaben machen deutlich, warum bei Betrachtung der Gesamtzuschussbedarfe in der Regel keine signifikanten Einflüsse feststellbar sind. Lediglich die „Einwohner je Siedlungsdichte“ sind aufgrund des signifikanten Einflusses noch näher zu diskutieren. Hier sind insbesondere Fragen bezüglich Anreizkompatibilität und Vereinbarkeit mit raumplanerischen Zielen zu klären (vgl. Kapitel 5.2.6).

5.2.5 Wechselwirkungen mit bestehenden flächenbezogenen Ausgleichen

Ein wichtiger Grund für die geringe Wirkung der Flächenvariablen auf die Zuschussbedarfe könnten schon bestehende Ausgleichszahlungen für bestimmte flächenrelevante Aufgaben sein. Prüfaufträge in diesem Gutachten bestehen für Zuschüsse im Rahmen des Sonderlastenausgleichs für Straßen nach §§ 18 bis 20 SächsFAG und für die Gewässer 2. Ordnung. Für die Gewässer 2. Ordnung gibt es keine Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, allerdings werden in den Jahren 2019 und 2020 pauschale Finanzhilfen gezahlt. Diese sind allerdings in den hier genutzten Zuschussbedarfen noch nicht enthalten, so dass ihre Wirkung nur hypothetisch geprüft werden kann.

Im Folgenden werden die Wirkungen der Zuschüsse für Straßen und Gewässer 2. Ordnung analysiert. Ziel ist die Prüfung auf eine Flächenrelevanz der genannten Finanzzuschüsse. Eine Evaluation der bestehenden Zuweisung für Straßenlasten und der pauschalen Finanzhilfe für Gewässer 2. Ordnung ist nicht Bestandteil dieses Gutachtens.

5.2.5.1 Straßen

Im sechsten Abschnitt des sächsischen Finanzausgleichsgesetzes (FAG) sind die Sonderlastenausgleiche geregelt. Dazu zählt der Straßenlastenausgleich im Unterabschnitt eins (§§ 18 bis 20).

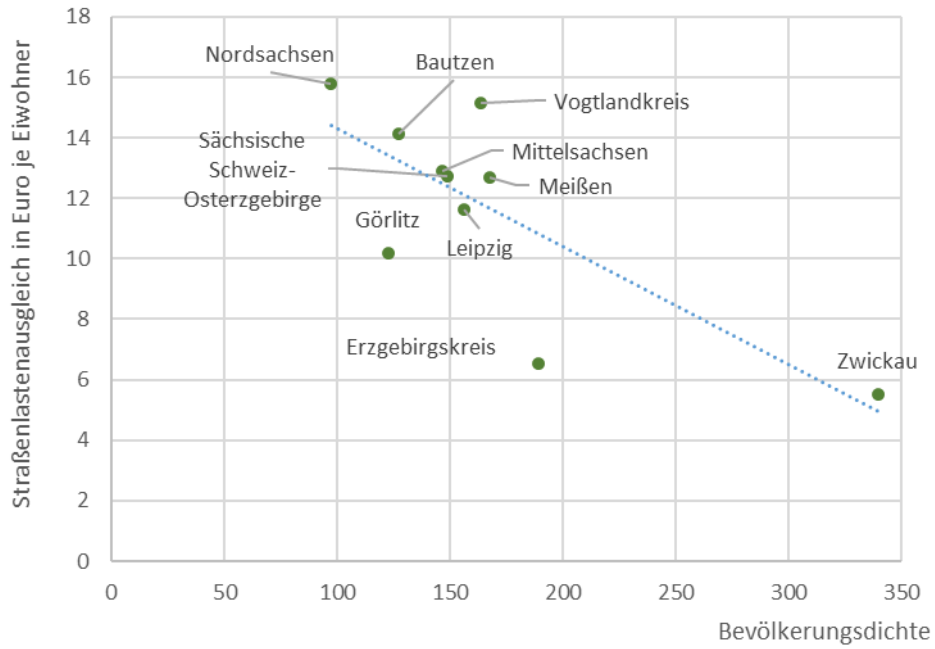
Landkreise und kreisfreie Städte erhalten für Kreisstraßen in ihrer Trägerschaft einen Sonderlastenausgleich in Höhe von 5.400 Euro je Kilometer. Ab einer Höhe von 291 Meter über Normalnull gibt es zusätzlich 4 Euro je Straßenkilometer (§ 18 SächsFAG). § 19 regelt die Zuschüsse für Ortsdurchfahrten von Bundes-, Staats- und Kreisstraßen. Nach § 20 stehen den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten für Gemeindestraßen 2.355 Euro je Kilometer zu. Auch für Gemeindestraßen gilt die entsprechende Höhergewichtung ab einer Höhe von 291 Metern. In § 20a ist die pauschale Zuweisung für Instandsetzung, Erneuerung und Erstellung von in kommunaler Baulast befindlichen Straßen und Radwegen geregelt.

Auf Ebene der Landkreise werden insgesamt 117 Euro je Einwohner (Mittelwert 2015-18) gezahlt. Im Durchschnitt sind das 11,72 Euro je Landkreis. Zwischen den einzelnen Landkreisen variieren die gezahlten Mittel zwischen 5,53 Euro und 15,78 Euro je Einwohner. Abb. 5.17 zeigt einen negativen Zusammenhang zwischen dem 2015 bis 2018 gezahlten Straßenlastenausgleich in Euro je Einwohner und der Einwohner je Quadratkilometer auf. Trotz der geringeren Fallzahl (n=10) ist für die Landkreise ein signifikant-negativer Zusammenhang zwischen den gezahlten Straßenlasten und der Einwohnerdichte festzustellen (Korrelationskoeffizient: -0,758). Eine dünnere Besiedlung bedeutet also höhere Ausgleichzahlungen.

Auf die kreisangehörigen Gemeinden entfallen insgesamt Zuschüsse in Höhe von 9.223 Euro. Je Gemeinde sind es im Schnitt 28 Euro je Einwohner, die Spannweite beträgt 89 Euro. Abb. 5.18 veranschaulicht die Heterogenität der Zuschüsse je Gemeinde.

Zwischen der Bevölkerungsdichte und dem Straßenlastenausgleich je Einwohner besteht ein signifikant negativer Zusammenhang[17] sowohl bei den kreisangehörigen Gemeinden als auch bei den Landkreisen. Dünner besiedelte Gemeinden bekommen also höhere Ausgleichszahlungen als dichter besiedelte Gebietseinheiten. Damit bestätigt sich die Wirkung des Sonderlastenausgleichs für Straßen als Flächenausgleich auf Landkreise und kreisangehörige Gemeinden.

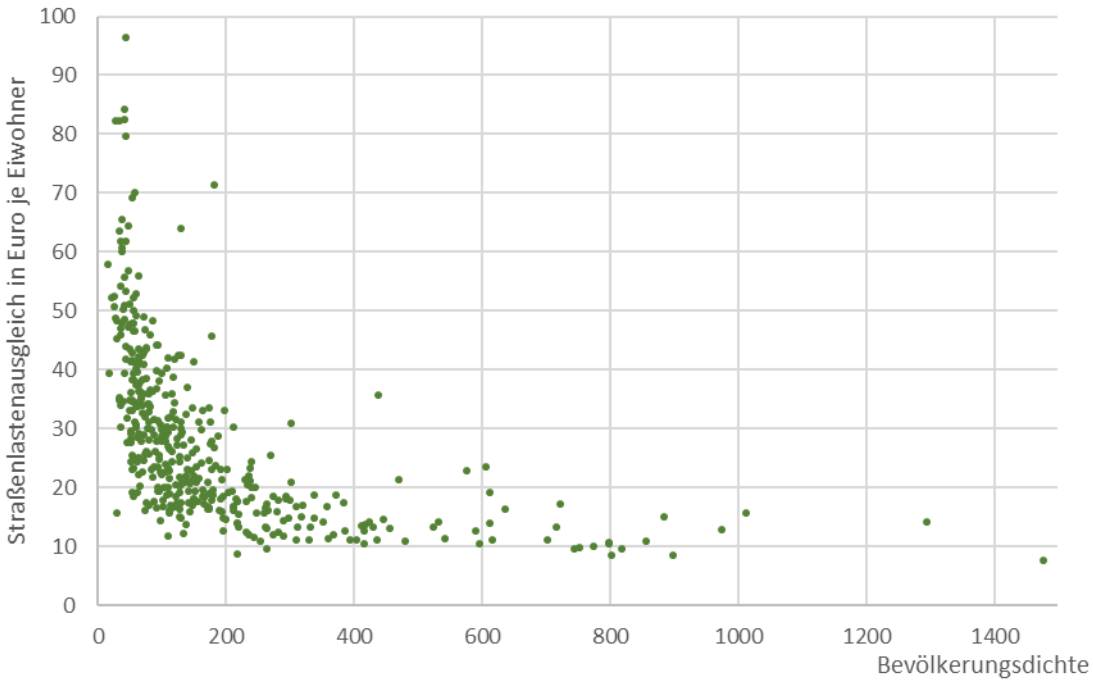
Abb. 5.17 Straßenlastenausgleich der Landkreise (Mittelwert 2015-18)



Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

[17] Korrelationskoeffizienten: Landkreise -0,758* (Pearson), kreisfreie Gemeinden -0,781** (nach Spearman, da ein exponentieller Zusammenhang vorliegt).

Abb. 5.18 Straßenlastenausgleich 2015-18 für die kreisangehörigen Gemeinden



Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

5.2.5.2 Gewässer 2. Ordnung

Eine wichtige flächenrelevante Aufgabe der Kommunen sind die Gewässer. Im Durchschnitt sind 2 Prozent der Fläche der sächsischen kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit Gewässern bedeckt. Da die Gewässeranteile unterschiedlich auf die einzelnen Kommunen verteilt sind, ergeben sich unterschiedliche Kosten für die Unterhaltung der Gewässer. Je nach Einteilung der Gewässer erfolgt die Unterhaltung durch den Freistaat oder die Kommunen. Größere, oberirdische Gewässer sind von der Landesregierung zu pflegen und zu unterhalten (Gewässer 1. Ordnung nach § 30 Abs. 1 SächsWG, Fassung vom 08.08.2013). Die Gemeinden sind laut § 32 Abs. 1 SächsWG zuständig für die Gewässer 2. Ordnung. Sie sind damit verantwortlich für Pflege und Unterhaltung der Gewässer. Gewässer 2. Ordnung sind alle Gewässer, die nicht im Sächsischen Wassergesetz als Gewässer 1. Ordnung festgelegt sind (ebd.).

Nach § 22a Nr. 8 SächsFAG steht den Gemeinden zur Unterhaltung ihrer Gewässer 2. Ordnung in den Jahren 2019 und 2020 eine Pauschale in Höhe von 10 Mio. Euro zur Verfügung. Die Verteilung der Mittel wird durch das sächsische Gewässerunterhaltungsunterstützungsgesetz (SächsGewUUG) geregelt. Je laufende volle 100 Meter Gewässer 2. Ordnung erhalten die Gemeinden anteilig einen Betrag an der oben genannten Summe. Der Vollzug des Gesetzes obliegt dem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG). Auf Basis von Geodaten der Fließgewässer (Stand 30. Juni 2018) ermittelt das LfULG die jeweilige Gewässerlänge der Gemeinden. Insgesamt sind 19.871 Kilometer

Gewässer 2. Ordnung zuschussfähig. Somit ergibt sich eine Summe von rund 503 Euro je Kilometer Gewässerlänge.

Da die Finanzhilfe einer Zweckbindung unterliegt, sind die Gemeinden verpflichtet, die Verwendung bis zum 30. Juni des Folgejahres mit einer Finanzübersicht und einem Sachbericht nachzuweisen (§ 3, Abs. 3, SächsGewUUG). Insofern sind eine Evaluation und eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit der gezahlten Finanzhilfe ab dem Haushaltsjahr 2022 möglich. Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich nur die Verteilung der Gelder auf die Gemeinden betrachten.

Die Spannweite der Gewässerlängen zwischen den Gemeinden ist mit 385 Kilometern sehr groß. Damit liegt auch die Spannweite der gezahlten Finanzhilfe bei 193.498 Euro je Einwohner. Tab. 5.16 zeigt, dass die zehn Gemeinden mit den höchsten Finanzhilfen zur Gewässerfinanzierung sehr homogen sind. Während Dresden den höchsten Anteil der Pauschale bekommt, profitieren auch kleine Gemeinden wie Eibenstock und Boxberg/O.L. Erwartungsgemäß korreliert die Gewässerlänge signifikant positiv mit der Flächengröße. Das heißt Gemeinden mit mehr Flächengröße haben auch mehr laufende Meter Gewässer 2. Ordnung. Die Einwohnerzahl der Gemeinden korreliert ebenfalls signifikant positiv mit der Gewässerlänge. Die Höhe der Finanzhilfen steigt mit der Einwohnerzahl. Dieser Zusammenhang ist allerdings dadurch begründet, dass sich die einwohnerreichsten Städte Sachsens (Leipzig, Dresden und Chemnitz) unter den Gemeinden mit den höchsten pauschalen Finanzhilfen befinden (vgl. Tab. 5.16).

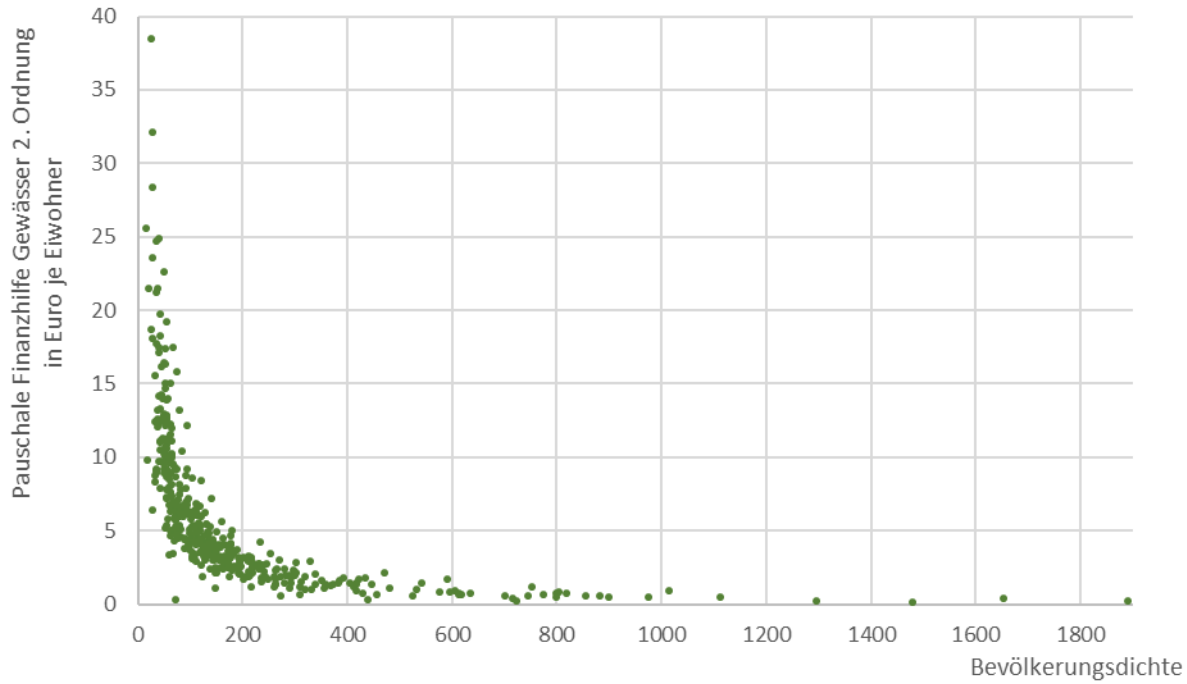
Tab. 5.16 Gemeinden mit der höchsten pauschalen Finanzhilfe für Gewässer 2. Ordnung

Rang	Gemeinde-schlüssel	Gemeinde	Einwohner	Fläche in km^2	Bevölke-rungs-dichte	Gewässer-länge in km	Pauschale Finanzhilfe
1	14612000	Dresden	542.567	328	1.652	386	194.252,90 €
2	14521170	Eibenstock	7.572	112	67	262,4	132.051,70 €
3	14511000	Chemnitz	246.056	221	1.113	224,2	112.827,70 €
4	14521390	Marienberg	17.285	134	129	215,2	108.298,50 €
5	14713000	Leipzig	562.705	298	1.890	215	108.197,90 €
6	14729160	Grimma	28.278	218	130	203,2	102.259,60 €
7	14628010	Altenberg	8.112	146	56	203,1	102.209,20 €
8	14730045	Belgern-Schildau	7.835	159	49	201,2	101.253,10 €
9	14626060	Boxberg/O.L.	4.640	218	21	198,3	99.793,70 €
10	14521460	Olbernhau	11.465	125	91	179,4	90.282,30 €

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Eine genauere Einschätzung lässt sich mit der pauschalen Finanzhilfe je Einwohner treffen. Abb. 5.19 zeigt einen negativen, exponentiellen Zusammenhang zwischen den gezahlten Gewässer-Zuschüssen je Einwohner und der Bevölkerungsdichte. Einige sehr dünn besiedelte Gemeinden bekommen also sehr hohe pauschale Finanzhilfen je Einwohner. Dass kleine Gemeinden von der Finanzhilfe profitieren, zeigt auch Tab. 5.17. Unter den zehn Gemeinden mit den höchsten pauschalen Finanzhilfen je Einwohner haben alle Gemeinden deutlich weniger als 5.000 Einwohner.

Abb. 5.19 Pauschale Finanzhilfe für Gewässer 2. Ordnung



Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. 5.17 Gemeinden mit den höchsten Finanzhilfen für Gewässer je Einwohner

Rang	Gemeinde-schlüssel	Gemeinde	Einwohner	Fläche in km²	Bevölke-rungs-dichte	Gewässer-länge in km	Pauschale Finanzhilfe	Pauschale Finanzhilfe je Einw.
1	14626160	Hähnichen	1.271	50	26	97,3	48.965,80 €	38,52
2	14626260	Kreba-Neudorf	877	32	28	55,9	28.131,40 €	32,08
3	14625300	Laußnitz	1.878	64	29	105,9	53.293,70 €	28,37
4	14730320	Trossin	1.291	80	16	65,6	33.012,90 €	25,56
5	14626320	Mücka	985	24	40	48,6	24.457,80 €	24,84
6	14626440	Quitzdorf am See	1.290	36	35	63,3	31.855,50 €	24,69
7	14626560	Trebendorf	922	32	29	43,2	21.740,20 €	23,58
8	14524100	Hartmannsdorf b. Kirchberg	1.345	27	50	60,5	30.446,40 €	22,64
9	14626060	Boxberg/O.L.	4.640	218	21	198,3	99.793,70 €	21,51
10	14522470	Rechenberg-Bienenmühle	1.961	53	37	83,7	42.121,70 €	21,48

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Die pauschale Finanzhilfe je Einwohner korreliert signifikant mit einem Koeffizienten von -0,492 mit der Bevölkerungsdichte. Je weniger Einwohner je Quadratkilometer, desto höher ist dementsprechend die Finanzhilfe. Schließt man die kreisfreien Städte aus der Analyse aus, da sie mit einer deutlich höheren Einwohnerzahl Ausreißer darstellen, steigt der Koeffizient auf -0,566[18]. Die Ergebnisse zeigen, dass die Finanzhilfen für Gewässer eine wichtige Stellschraube für einen flächenbezogenen Ausgleich sind. Die Wirkung lässt sich erst in einigen Jahren beurteilen. Doch es ist ein großer Einfluss der Gewässer auf die flächenbezogenen Indikatoren (Flächengröße, Bevölkerungsdichte) festzustellen.

5.2.6 Diskussion und Fazit zum Flächenansatz

Flächenansätze können potenziell Effekte des demographischen Wandels ausgleichen, da sie besonders dünn besiedelte Regionen begünstigen. Gibt es großräumige Unterschiede zwischen dünn besiedelten, ländlichen Räumen und verdichteten Räumen können Nachteile für ländliche Räume ausgeglichen werden. Dies ist beispielsweise in Nordrhein-Westfalen der Fall, wo die dichtbesiedelten Metropolen an Rhein und Ruhr ländlichen Gebieten des Sauerlandes, des Münsterlandes oder in Westfalen gegenüberstehen. Im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen gibt es im Freistaat Sachsen keine dermaßen substanzielle Heterogenität zwischen einem großen urbanen Raum und den ländlichen Räumen. Daher ist eine geringere Auswirkung der Bevölkerungsdichte auf die Zuschussbedarfe zu erwarten.

Zudem ist die Wahl eines Indikators für einen Flächenansatz umstritten. Für den Indikator „Einwohner je Siedlungsfläche“ gibt es als einzigen aller diskutierten Flächenindikatoren signifikante Einflüsse anhand der Regressionsanalyse. Der Indikator betrachtet jedoch die Kompaktheit der Bebauung. Im Allgemeinen haben ländlichere Kommunen mehr Einfamilienhäuser und damit eine lockere Bebauung. Ein Argument für einen möglichen Flächenansatz ist, dass bei lockerer Bebauung mehr Kosten für Infrastrukturen entstehen. Allerdings können Indikatoren, die die versiegelte Fläche abbilden zu Fehlanreizen führen. Sie stehen den Flächensparzielen entgegen, die auf Bundes- und Landesebene bestehen. Im Koalitionsvertrag der sächsischen Regierungsparteien aus dem Jahr 2019 wird den Kommunen zwar eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zugesprochen, die Grundsätze zum Flächensparen werden jedoch ebenfalls betont:

- „Kommunen sollen den Grundsatz **Innenentwicklung vor Außenentwicklung**[19] eigenverantwortlich besser umsetzen können. Dabei berücksichtigen wir die Grundsätze der klima- und sozialgerechten Stadtentwicklung. Die bestehenden Förderprogramme des Bundes und des Landes wollen wir dazu stärker verzahnen und für eine nachhaltige Entwicklung in Stadt und Land nutzen. Dabei achten wir verstärkt auf eine Kohärenz der Mittelvergabe für Maßnahmen der Innenentwicklung, […]“ (S.77)

[18] Die Korrelation ist auf einem Niveau von 0,01 zweiseitig signifikant.

[19] Hervorhebungen durch Gutachter.

- „Zugleich ist es aber unser strategisches Ziel, die **künftige Flächenversiegelung in Sachsen rechtlich verbindlich und mittels geeigneter Instrumentarien bis 2030 stufenweise auf zwei Hektar pro Tag zu senken**. Dieses Ziel wollen wir erreichen, indem wir die Flächennutzungseffizienz mittels der Strategien Vermeiden, Mobilisieren und Revitalisieren steigern. Konkrete Handlungsansätze sehen wir insbesondere im flächensparenden Bauen, in der Revitalisierung von Brachflächen, der Nachverdichtung (Nutzung von Baulücken) und der Entsiegelung nicht mehr benötigter Flächen. Mit einem innovativen und **integrierten Flächenmanagement** sollen Freistaat und Kommunen Instrumente zur Flächenaktivierung schaffen, die den Zielen dienen, die öffentliche Daseinsvorsorge, die wirtschaftliche Entwicklung, die Entwicklung von Brachen sowie ökologische Ausgleichsmaßnahmen zu unterstützen. Wir führen bis 2021 auf Landesebene eine Kompensationsverordnung ein. Dabei sollen möglichst keine landwirtschaftlichen Flächen für Ausgleichsmaßnahmen herangezogen werden.“ (S. 76 / 77)

Deshalb empfehlen die Gutachter keinen Rückgriff auf den Indikator „Einwohner je Siedlungsfläche“. Dieser Indikator würde im Falle einer stärkeren Zersiedlung zu einer Anrechnung höherer Bedarfe führen und damit den Zielen des Koalitionsvertrags sowie bundesweiten Zielen zur Reduktion versiegelter Flächen entgegenstehen.

Für den Fall, dass die Nutzung einfacher Indikatoren erste Hinweise auf die Notwendigkeit eines Flächenansatzes gegeben hätte, wäre die Entwicklung komplexerer Indikatoren bedenkenswert gewesen. Im hessischen Kommunalbericht (Wallmann 2018) wurden zur Erfassung von flächenbezogenen Einflüssen beispielsweise folgende drei Indikatoren zusammengefasst:

- **Grad der Streuung der Siedlungen**: Dieser Indikator misst die Verteilung der Gemeindeteile im Gemeindegebiet. Gemessen wird die Dispersion durch den Nächster-Nachbar-Index.

- **Grad der urbanen Durchdringung**: Dieser Indikator misst den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Gemeinde.

- **Ausnutzungsdichte**: Dieser Indikator misst mittels der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte wie intensiv die Siedlungsfläche einer Gemeinde genutzt wird.

Da die Untersuchungsergebnisse für die einfach verfügbaren Indikatoren im Freistaat Sachsen jedoch keine Hinweise auf entsprechende Zusammenhänge geben, erscheint die Erstellung genannter Indikatoren im Vergleich zum potenziellen Mehrwert zu gering.

Zusammenfassend ist aus den Ergebnissen abzuleiten, dass die Einführung eines Flächenansatzes im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen weder für die Landkreise noch für die kreisangehörigen Gemeinden aus gutachterlicher Sicht angezeigt ist. Gegen eine Einführung spricht vor allem die fehlende statistische Nachweisbarkeit eines signifikanten Einflusses der Flächenvariablen auf die Zuschussbedarfe. Darüber hinaus existiert mit dem Straßenlastenausgleich bereits ein etabliertes Instrument, das Flächenlasten adressiert. Die Zuweisungen für Gewässer 2. Ordnung ergänzen das Instrumentarium zusätzlich. Der einzige Indikator, für den sich signifikante negative Zusammenhänge

feststellen lassen sind die Einwohner je Siedlungsfläche. Dieser Indikator ist allerdings unvereinbar mit anderen raumplanerischen Zielen und setzt Fehlanreize hinsichtlich der Flächensparziele.

5.3 Demographie

In diesem Kapitel werden mögliche Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die kommunalen Finanzbedarfe diskutiert. Dazu werden zunächst einige theoretische Argumente aus der Literatur gegenübergestellt, die deutlich machen, welche Zusammenhänge möglich sind. Diese Überlegungen gelten ebenso für die Ausführungen zur Demographie auf Kreisebene (Kapitel 7.3) und für die Prüfung von Anpassungsnotwendigkeiten im Gleichmäßigkeitsgrundsatz II aufgrund der demographischen Entwicklung (Kapitel 8.2). Im Anschluss daran wird die demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden dargestellt. Das Kernstück der Analyse besteht aus globalen und aufgabenbezogenen Regressionsanalysen zum Einfluss der Entwicklung der Einwohnerzahl auf die Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden. Aus diesen Ergebnissen werden Schlussfolgerungen abgeleitet.

5.3.1 Forschungsstand zu demographischer Entwicklung und kommunalen Finanzbedarfen

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die kommunalen Finanzbedarfe werden in der Literatur vor allem vor dem Hintergrund von Remanenzkosten im Falle eines Rückgangs der Bevölkerungszahl und Veränderungen der kommunalen Kostenstrukturen in Abhängigkeit von der Alterszusammensetzung der Bevölkerung (sogenannte Altersstrukturkosten) diskutiert. Aufgrund des ausschließlichen Fokus auf horizontale Aspekte in diesem Gutachten werden in dieser Untersuchung nur Begründungen für eine Ausgleichswirkung in der kommunalen Solidargemeinschaft diskutiert.

Hofmann und Seitz (2007) sowie Seitz (2008) haben die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte in mehreren Forschungsarbeiten nachgewiesen und quantifiziert. Die Alterung der Bevölkerung hat zusätzlich zur Veränderung der Einwohnerzahl insgesamt einen starken Einfluss auf die Zahl der Nutzer von öffentlichen Aufgaben. Auf die kommunalen Haushalte hat dies unterschiedliche Auswirkungen: Durch den Rückgang der Zahl junger Menschen werden die Kommunen potenziell in kostenträchtigen Aufgabenbereichen wie Kindertagesstätten, Schulen und Jugendarbeit entlastet. In der Summe erwartet Seitz aufgrund des demographischen Wandels daher eine Entlastung der kommunalen Haushalte. Allerdings betont er einschränkend, dass sich Einsparungen in fast keinem Bereich automatisch ergeben, sondern durch die Anpassung des Angebots an öffentlichen Leistungen durch die Kommunen aktiv herbeigeführt werden müssen.

Dieser Argumentation steht die Debatte um Remanenzkosten entgegen. Unter Remanenzkosten werden diejenigen Kosten verstanden, die dadurch entstehen, dass der Umfang der kommunalen Aufgabenerfüllung nicht proportional zum Rückgang der Einwohnerzahl verringert werden kann. Die Entstehung von Remanenzkosten ist vor allem auf technologische oder organisatorische Gegebenheiten

zurückzuführen, die einer elastischen Anpassung des Umfangs der kommunalen Aufgabenerfüllung entgegenstehen. Technologische Unteilbarkeiten treten vor allem im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen auf. Sie können es erforderlich machen, ein komplettes Netz weiter zu betreiben, auch wenn die Zahl der Nutzer eine ökonomische Nutzung schon nicht mehr erlaubt. In anderen Bereichen sind sprungfixe Effekte möglich. So kann die Größe eines Schulgebäudes nicht flexibel an kleinere Veränderungen der Schülerzahlen angepasst werden. Erst bei Unterschreiten eines Schwellenwertes ist durch Zusammenlegung oder Umzug eine Anpassung an die neuen Gegebenheiten möglich. Organisatorische Anpassungsprobleme entstehen häufig im Zusammenhang mit der Personalausstattung. Im Bereich der zentralörtlichen Aufgaben können sich besondere Herausforderung ergeben, wenn durch den Rückgang der Bevölkerung in einer Kommune mit umfangreichem zentralörtlichem Aufgabenbestand zwar die Einnahmen sinken, die Zahl der Nutzer, die aus einer anderen Gemeinde stammen, aber konstant bleibt.

In der Literatur werden allerdings auch polit-ökonomische Ursachen für die Entstehung von Remanenzkosten diskutiert (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013, S. 24ff. und S. 31ff.). Zum einen kann mangelnder politischer Anpassungswille dazu führen, dass notwendige Anpassungsmaßnahmen ausbleiben bzw. zu spät oder nicht im notwendigen Umfang erfolgen. Der Grund liegt vor allem darin, dass der Rückbau von Angeboten häufig unpopulär ist und mit dem Scheitern der Kommunalpolitik gleichgesetzt wird. Das Ausbleiben notwendiger Anpassungen an den demographischen Wandel ist außerdem durch strategisches Verhalten zu erklären. Im Wettbewerb mit anderen Kommunen könnte dabei versucht werden, eigene Angebote länger aufrecht zu erhalten als der Nachbar, um sich dadurch einen Attraktivitätsvorteil zu sichern.

In der Praxis stellt sich die Herausforderung, dass die unterschiedlichen Ursachen für das Auftreten von Remanenzkosten im Einzelfall nicht eindeutig trennbar sind. Gerade bei einer landesweit vergleichenden Analyse auf Basis der kommunalen Rechnungsergebnisse sind die jeweils individuellen Ursachen für die Entwicklung der Zuschussbedarfe in einzelnen Aufgaben nicht zu isolieren. Die bisherigen Überlegungen zu den Ursachen haben aber gezeigt, dass Remanenzkosten nicht in jedem Fall als zusätzlich anzuerkennender Finanzbedarf eingestuft werden sollten. In den folgenden Untersuchungen ist eine teilweise Annäherung an diese Problematik durch eine nach Aufgabenarten differenzierende Analyse möglich.

Die verschiedenen Ursachen für das Auftreten von Remanenzkosten sind mit unterschiedlichen Zeithorizonten verbunden, in denen die Kostenremanenzen abgebaut werden können. Bei organisatorischen Anpassungen und der Rückführung des Personalbestandes sind je nach Qualität der vorausschauenden Planung und Altersstruktur der Belegschaft kurz- bis mittelfristige Anpassungen u. a. im Rahmen der natürlichen Fluktuation möglich. Bei technologischen Ursachen sind die Anpassungsmöglichkeiten eher langfristiger Natur (z. B. Unteilbarkeiten im Bereich der leitungsgebundenen Infrastrukturen). Sprungfixe Effekte können zumindest bei vorausschauender Planung mittelfristig ausgeglichen werden (z. B. im Schulbereich). Sofern durch die geringere Zahl der Nutzer nur noch geringere Skalenerträge realisiert werden können, könnten die Kostenremanenzen sogar dauerhaft sein. Empirische Untersuchungen haben allerdings gezeigt, dass die Ausgaben von Gemeinden weitgehend proportional mit ihren Bevölkerungszahlen variieren und die Kosten der Leistungserstellung durch konstante

Skaleneffekte gekennzeichnet sind (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013, S. 16). Konstante Skaleneffekte liegen dann vor, wenn eine Verdoppelung der Zahl der Bedarfsträger einer kommunalen Aufgabe zu einer Verdoppelung der Aufwendungen in diesem Bereich führt. Umgekehrt würde eine Halbierung der Einwohnerzahl auch mit einer Halbierung der Kosten einhergehen sofern nur vorübergehend wirksame Remanenzkosten vernachlässigt werden.

Aufbauend auf einer Analyse von mehr als zwanzig wissenschaftlichen Studien, die sich mit dem Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgröße und Aufwendungen für kommunale Leistungen in verschiedenen Staaten befassen, kommt der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013, S. 21) zu folgendem Ergebnis: „Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die vorliegenden Untersuchungen festhalten, dass die Ausgaben je Einwohner für öffentliche Leistungen im Wesentlichen nicht von der Gemeindegröße abhängen. Daher ist der pauschale Ruf nach zusätzlichen finanziellen Mitteln für Gemeinden, die im demografischen Wandel an Bevölkerung verlieren, weitgehend verfehlt. Grundsätzlich ist von der Kommunalpolitik eine rechtzeitige Anpassung an die demografischen Gegebenheiten auf der Ausgabenseite zu fordern“.

In seiner Dissertationsschrift hat Freigang (2012, S. 79ff.) mithilfe der Altersstrukturkostenprofile von Seitz die demographiebedingte Haushaltsentwicklung in Ost- und Westdeutschland projiziert. Ein erstes Szenario erfolgt unter der Annahme, dass die kommunalen Angebote vollkommen elastisch an Schrumpfung und Alterung angepasst werden. Diese Prognose bestätigt, dass insbesondere durch die Alterung der Bevölkerung die Zahl kostenträchtiger Bedarfsträger für die kommunale Ebene zurückgeht. Daraus ergibt sich für Kommunen in westdeutschen Flächenländern eine nicht unerhebliche demographische Dividende. In Ostdeutschland ist der Effekt allerdings geringer. In einem weiteren Szenario werden Remanenzkosten aufgabenspezifisch berücksichtigt. Dadurch schwächt sich der positive Nettoeffekt für westdeutsche Flächenländer ab, bleibt aber bestehen. In Ostdeutschland ist durch die Berücksichtigung von Remanenzkosten allerdings auch eine Umkehrung des Effekts ins Negative möglich. Die Ergebnisse sind also uneinheitlich und zeigen, dass durchaus in der Summe eine Mehrbelastung in vom demographischen Wandel stark betroffenen Regionen (hier: Ostdeutschland) möglich ist.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Untersuchung aufgabenbezogener Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt (Dobroschke, Gutsche und Thöne 2014, S. 104). Durch die Verschiebung der Altersstruktur ist eine deutliche demographische Dividende möglich, die bis 2017 zu einer Verringerung der Defizite im kreisangehörigen Raum auf ca. 90 Prozent des Wertes von 2011 führen kann. Durch Remanenzkosten würde sich der Rückgang auf Werte im Bereich von 95 Prozent verringern. Besonders starke Effekte durch Remanenzkosten werden für die Ebene der Landkreise erwartet. Zu den zitierten Ergebnissen ist anzumerken, dass sich die Angaben der Autoren auf absolute Werte beziehen. Sofern der Bevölkerungsrückgang im gleichen Zeitraum höher ausfallen sollte, würden die Zuschussbedarfe je Einwohner im Ergebnis steigen. Weitere Aussagen über Konsequenzen für die horizontale Dimension macht dieses Gutachten aufgrund seiner Fokussierung auf vertikale Aspekte allerdings nicht.

Aus diesen Aussagen lässt sich für die weitere Untersuchung ableiten, dass die pauschale Anerkennung demographisch bedingt höherer Zuschussbedarfe im Finanzausgleich zu weitgehend wäre. Diese stark

generalisierende Aussage muss aus Sicht der Gutachter für den konkreten Kontext des Freistaates allerdings deutlich differenzierter untersucht werden. Zum einen hängt es in starkem Maße von den regionalen Gegebenheiten ab, wie stark die regionalen Disparitäten in der Betroffenheit vom demographischen Wandel ausfallen und in welchem Maße die Raumstruktur Anpassungen an demographische Veränderungen möglich macht. Zum anderen ist hier genauso wie bei der Betrachtung des größenbedingten Anstiegs der Zuschussbedarfe je Einwohner eine aufgabenbezogene Analyse notwendig, durch die herausgearbeitet werden kann, ob demographiebedingte Mehrbedarfe tatsächlich in Aufgabenbereichen auftreten, in denen aus theoretischen Überlegungen von hohen und langfristigeren Remanenzkosten ausgegangen werden kann.

In der Vergangenheit wurde die Frage der Demographieabhängigkeit der kommunalen Finanzbedarfe in finanzwissenschaftlichen Gutachten für verschiedene Bundesländer untersucht. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in diesen Gutachten überwiegend keine signifikanten Einflüsse oder nur sehr geringe Effekte festgestellt werden. Diese Ergebnisse unterstützen die genannten theoretischen Überlegungen, die sowohl Argumente für einen Anstieg, als auch einen Rückgang der Zuschussbedarfe je Einwohner im Falle schrumpfender und alternder Bevölkerung liefern.

Für Hessen wird zusammenfassend festgestellt, dass Bevölkerungsveränderungen keinen (unmittelbaren) Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung haben und die erwarteten Remanenzeffekte nicht nachweisbar sind (Lenk et al. 2012). Die Autoren weisen jedoch auch auf die methodischen Schwierigkeiten der Erfassung und Interpretation auf Basis einfacher statistischer Auswertung hin, die u. a. in der Struktur der Datenbasis begründet sind. Ebenso wie durch das NIW für Sachsen wird für Hessen deutlich, dass Veränderungen in der Bevölkerungszahl und Altersstruktur zwar einen Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung haben. Dieser ist jedoch uneinheitlich und zeigt sich nur in einzelnen Aufgabenbereichen. In der Summe gleichen sich Be- und Entlastungseffekte häufig aus. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass es für einen Demographieansatz, der auf die Altersstruktur der Einwohner zurückgreift, zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine hinreichende empirische Fundierung gibt.

Für Brandenburg wird zwar keine empirische Analyse zum Zusammenhang von demographischem Wandel und kommunalen Zuschussbedarfen durchgeführt. Die Autoren kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass die Nutzung des höheren Einwohnerwertes aus dem Vergleich der tatsächlichen Einwohnerzahl mit einem fünfjährigen Durchschnitt am besten geeignet ist, einen Kompromiss aus angemessener Übergangsfrist und hinreichend hohem Anpassungsdruck zu gewährleisten (Lenk et al. 2012). Bei einem dreijährigen Durchschnitt wäre die Frist für notwendige Anpassungen zu kurz. Bei einem zehnjährigen Durchschnitt würde der Druck zur Anpassung zu gering werden. Des Weiteren argumentieren die Autoren, dass bei der Einführung eines Demographiefaktors zu berücksichtigen ist, inwiefern andere Bestandteile des Finanzausgleichs, die nicht an der Einwohnerzahl ansetzen, bereits zu einer Abschwächung der Effekte durch den Bevölkerungsrückgang führen.

Niedersachsen weist eine regional sehr heterogen verlaufende Bevölkerungsentwicklung auf (Schiller und Cordes 2015). Während ländliche Regionen im Westen des Landes und im Umland größerer Städte seit Längerem eine positive Bevölkerungsentwicklung aufweisen, sind weite Teile des Landes von einem Bevölkerungsrückgang betroffen (insbes. in Südniedersachsen und Nordostniedersachsen).

Aufgrund dieser Heterogenität wäre für Niedersachsen in besonderem Maße ein differenzierender Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner zu erwarten gewesen. Schiller und Cordes (2015) kommen jedoch auf Basis differenzierter Untersuchungen und verschiedener empirischer Ansätze zu dem Ergebnis, dass trotz der großen regionalen Unterschiede bezüglich der demographischen Entwicklungen in Niedersachsen nur für die Kreisebene in überzeugender Weise Zusammenhänge empirisch nachgewiesen werden. Die Ergebnisse boten daher keine Hinweise darauf, dass eine deutliche Ausweitung der Berücksichtigung des demographischen Wandels im kommunalen Finanzausgleich Niedersachsens zwingend notwendig ist.

Für den Freistaat Thüringen konnten weder für die Kreis- noch für die Gemeindeebene statistisch signifikante, negative Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Einwohnerzahl und der Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner ermittelt werden (Schiller, Cordes und Richter 2017). Insgesamt wurde daher sowohl für die Kreis- als auch für die Gemeindeebene im Freistaat Thüringen von der Einführung eines Demographieansatzes im kommunalen Finanzausgleich abgeraten. Potenzielle Remanenzkosten konnten darüber hinaus nur sehr vereinzelt in den differenzierten Aufgabenbereichen gefunden werden.

In den Finanzausgleichssystemen anderer Bundesländer finden sich entsprechend dieser Sachlage auch nebeneinander Ansätze für wachsende, junge und/oder schrumpfende Bevölkerung. In Hessen und im Saarland existieren Ansätze, die auf überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum abstellen. In anderen Bundesländern wird mit Nebenansätzen auf die besonderen Ansprüche einzelner Altersgruppen in der Bevölkerung eingehen. In Nordrhein-Westfalen existieren beispielsweise pauschale Investitionszuweisungen für Altenpflege, in Bayern ein Ansatz für besondere Ausbildungsansprüche junger Bevölkerung. Auch der Schülernebenansatz und der in diesem Gutachten vorgeschlagene Ansatz für frühkindliche Bildung fallen in diese Kategorie. Ein überproportionaler Bevölkerungsrückgang wird in Niedersachsen, Bayern, Hessen und Brandenburg als besonderer Kostenfaktor anerkannt. Dabei wird im Falle eines Bevölkerungsrückgangs in der Regel der Durchschnitt der höheren Einwohnerzahl im Durchschnitt eines definierten Zeitraums der Vergangenheit bei der Bedarfsermittlung genutzt (in der Regel fünf Jahre). Dadurch wird die Wirkung eines Bevölkerungsrückgangs auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen verzögert.

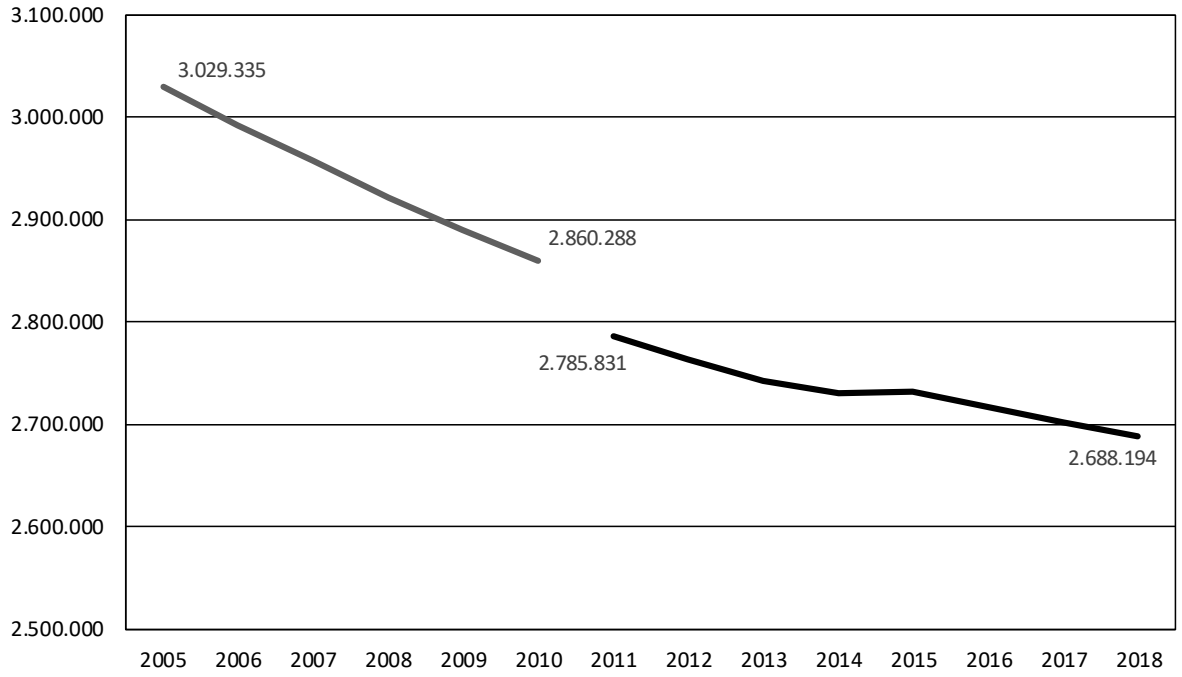
5.3.2 Demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen

Die Bevölkerungszahl des kreisangehörigen Raums im Freistaat Sachsen zeigt seit vielen Jahren eine rückläufige Tendenz. Im Zeitraum von 2005 bis 2018 ist sie von knapp über 3 Mio. Einwohner um ca. 350.000 Einwohner auf unter 2,7 Mio. gesunken. In Abb. 5.20 wird neben dieser rückläufigen Tendenz aber auch deutlich, dass die Geschwindigkeit des Rückgangs sich in den letzten Jahren etwas verlangsamt hat. Dies wird im Jahr 2015, das durch starke Zuwanderung aus dem Ausland geprägt war, besonders deutlich. Aber auch davor und danach ist die Dynamik des Rückgangs geringer als in den Jahren vor dem Zensus von 2011. Zwischen 2005 und 2010 betrug die durchschnittliche jährliche Veränderung der Bevölkerungszahl im Freistaat Sachsen -1,1 Prozent. In der Periode zwischen 2011 und 2018

verringerte sich dieser Wert auf -0,5 Prozent und verändert sich auch nicht, wenn man die Perioden vor und nach 2015 getrennt betrachtet.

Hinsichtlich der Notwendigkeit eines Demographieansatzes ist dieser Befund insofern von Bedeutung, als dass die kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat Sachsen zum einen bereits seit Längerem mit schrumpfenden Bevölkerungszahlen umgehen müssen und zum anderen durch die verringerte Geschwindigkeit des Rückgangs die Möglichkeit besteht, dass bereits getroffene Anpassungsmaßnahmen an den Bevölkerungsrückgang nun Zeit haben, ihre Wirkung zu entfalten.

Abb. 5.20 Bevölkerungsentwicklung im kreisangehörigen Raum von 2005 bis 2018



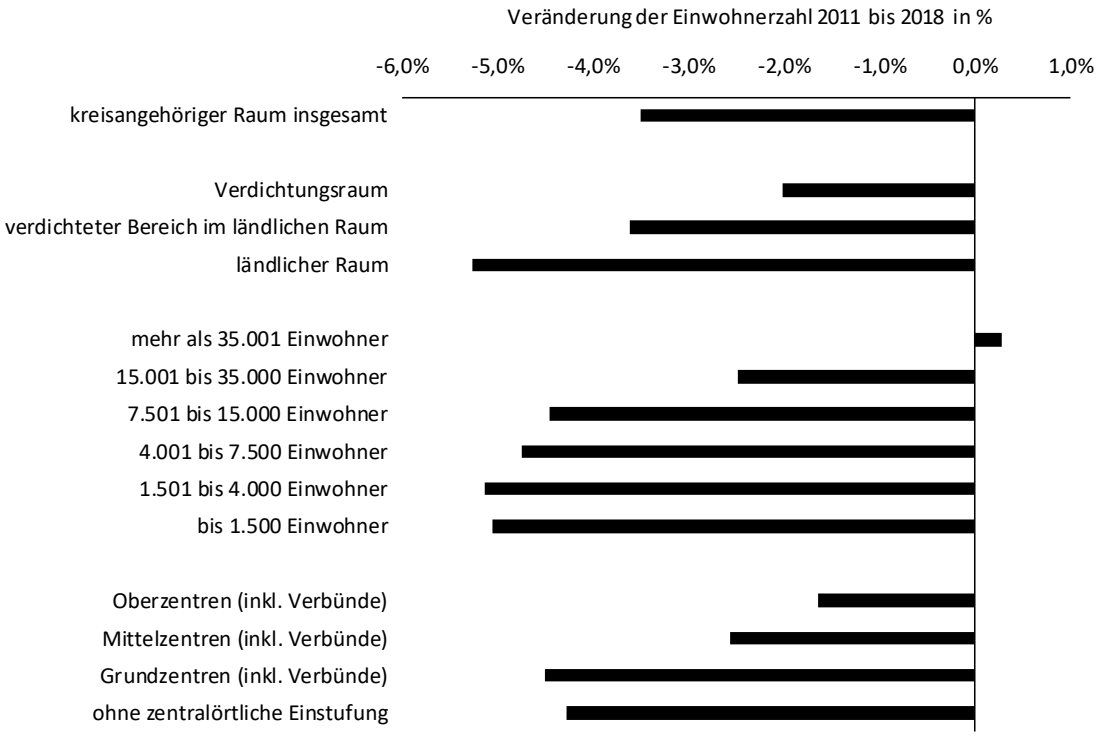
Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

Eine nach unterschiedlichen Kriterien differenzierende Analyse der Bevölkerungsentwicklung in den kreisangehörigen Gemeinden zeigt, dass fast alle Gemeindetypen in den Jahren von 2011 bis 2018 im Durchschnitt eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung aufweisen (Abb. 5.21). Unterschiede bestanden vor allem in der Geschwindigkeit des Bevölkerungsrückgangs. In der Summe schrumpften auch die Gemeinden im Verdichtungsraum, d. h. im Umland der größeren Städte. Innerhalb der Größenklassen finden sich bis zu einer Zahl von 15.000 Einwohnern fast keine Unterschiede hinsichtlich der durchschnittlichen Bevölkerungsentwicklung. Lediglich in den Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern zeigt sich eine etwas günstigere Entwicklung. Die Gemeinden mit über 35.000 Einwohnern haben im Betrachtungszeitraum sogar ganz leicht an Bevölkerung gewonnen.

Bei einer differenzierten Betrachtung der zentralörtlichen Einstufungen zeigt sich, dass der Bevölkerungsrückgang in den Mittelzentren und insbesondere in den Oberzentren geringer ist als in den übrigen Gemeinden. Zwischen Grundzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung gibt es keine wesentlichen Unterschiede. Das Ergebnis für die Mittelzentren fällt dabei günstiger aus als noch im letzten Gutachten für das SMF (Schiller und Cordes 2016). Damals wurde darauf verwiesen, dass sich

besondere Handlungsbedarfe für die Mittelzentren insbesondere durch ihre schnelle Schrumpfung ergeben könnten. Ein Verlust an eigenen Einwohnern im zentralen Ort, der fast genauso schnell verläuft wie in den Verflechtungsbereichen, könnte dazu führen, dass die angerechneten Finanzbedarfe schneller sinken, als die tatsächlich zur Versorgung der Einwohner des Verflechtungsbereichs mit zentralörtlichen Leistungen notwendigen Bedarfe. Auf Basis der aktuellen Daten zeigt sich jedoch, dass diese Gefahr sich durch die etwas günstigere Entwicklung in den Mittelzentren abgeschwächt hat. Die außerhalb von Mittelzentren durch diese zu versorgende Bevölkerung sank zwischen 2011 bis 2018 mit etwa 4,5 Prozent um zwei Prozentpunkte schneller als in den Mittelzentren, die einen Bevölkerungsrückgang um 2,6 Prozent zu verzeichnen hatten.

Abb. 5.21 Bevölkerungsentwicklung in verschiedenen Gemeindetypen von 2011 bis 2018

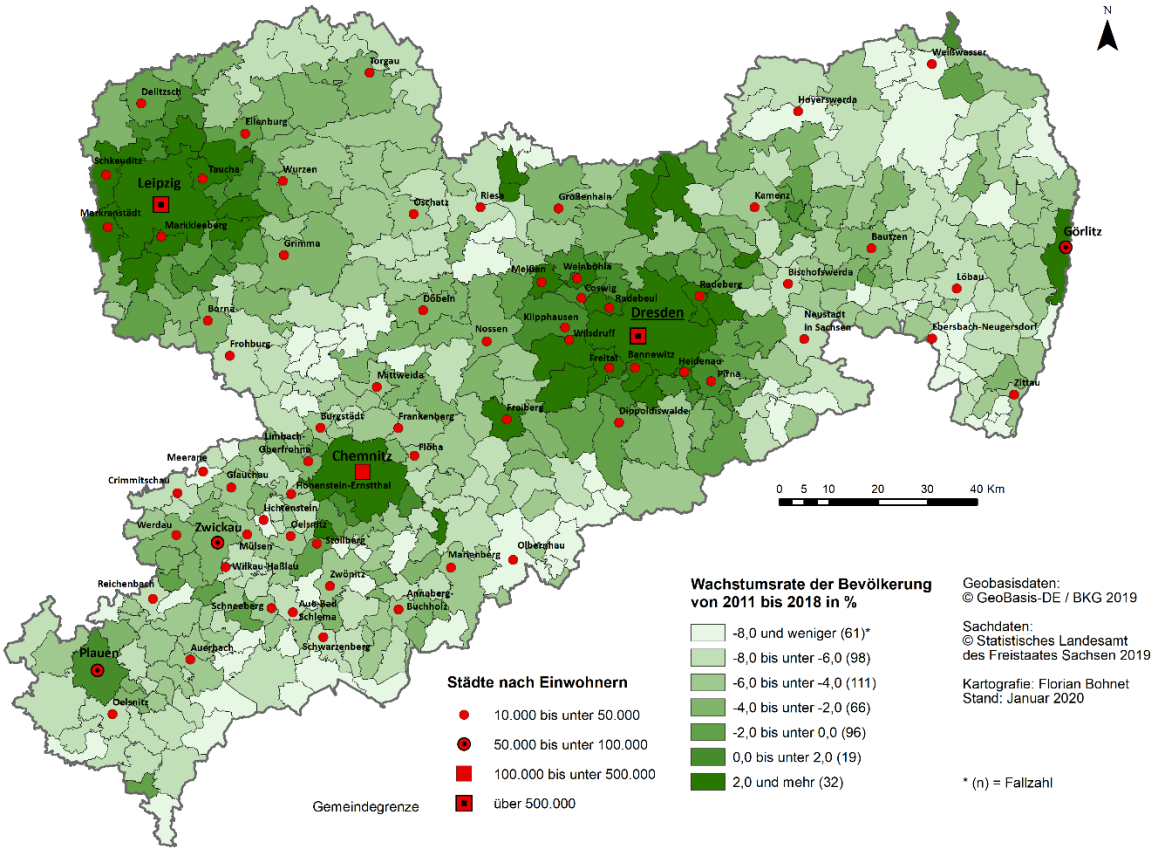


Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

Insgesamt verzeichneten zwischen 2011 und 2018 lediglich 48 von 416 sächsischen Gemeinden eine Bevölkerungszunahme. Dieses Ergebnis unterscheidet sich von den Ergebnissen für andere Bundesländer. In Niedersachsen stehen sich wie eingangs bereits erwähnt wachsende und schrumpfende Gemeinden gegenüber. Dabei gibt es in Niedersachsen auch eine Vielzahl wachsender Gemeinden im ländlichen Raum (Schiller und Cordes 2015). In einer Situation, in der wie in Sachsen fast alle Gemeinden von Schrumpfung betroffen sind, ist zum einen zu erwarten, dass der Umgang mit Schrumpfung bereits Alltag für viele Gemeinden ist, so dass sich daraus nur eine geringe Differenzierung der Problemlagen und damit auch der Zuschussbedarfe je Einwohner ergibt. Zum anderen wäre die Ausgleichswirkung eines Demographieansatzes auch deutlich geringer als in Ländern, in denen etwa gleich viele wachsende und schrumpfende Gemeinden einander gegenüberstehen.

Anhand der kartographischen Darstellung der Veränderung der Bevölkerungszahlen in den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten des Freistaates Sachsen lassen sich deutliche räumliche Muster feststellen (Abb. 5.22). Die beiden größten Städte des Landes, Dresden und Leipzig, prägen die demographische Entwicklung über ihre eigenen Grenzen hinaus. Es sind in ganz überwiegendem Maße die Umlandgemeinden der beiden Städte, in denen zwischen 2011 und 2018 Bevölkerungsgewinne zu verzeichnen waren. Außerhalb der unmittelbaren Stadt-Umland-Räume ist die Entwicklung vergleichsweise homogen. Die Ausstrahlung von Chemnitz in das Umland ist bezüglich der Bevölkerungsentwicklung deutlich geringer. In den am weitesten von diesen beiden Zentren entfernten östlichen und südwestlichen Landesteilen verzeichnen hingegen fast alle Gemeinden teilweise deutliche Bevölkerungsrückgänge. Nennenswerte Ausnahmen waren hier vor allem die Städte Plauen und Görlitz.

Abb. 5.22 Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen von 2011 bis 2018

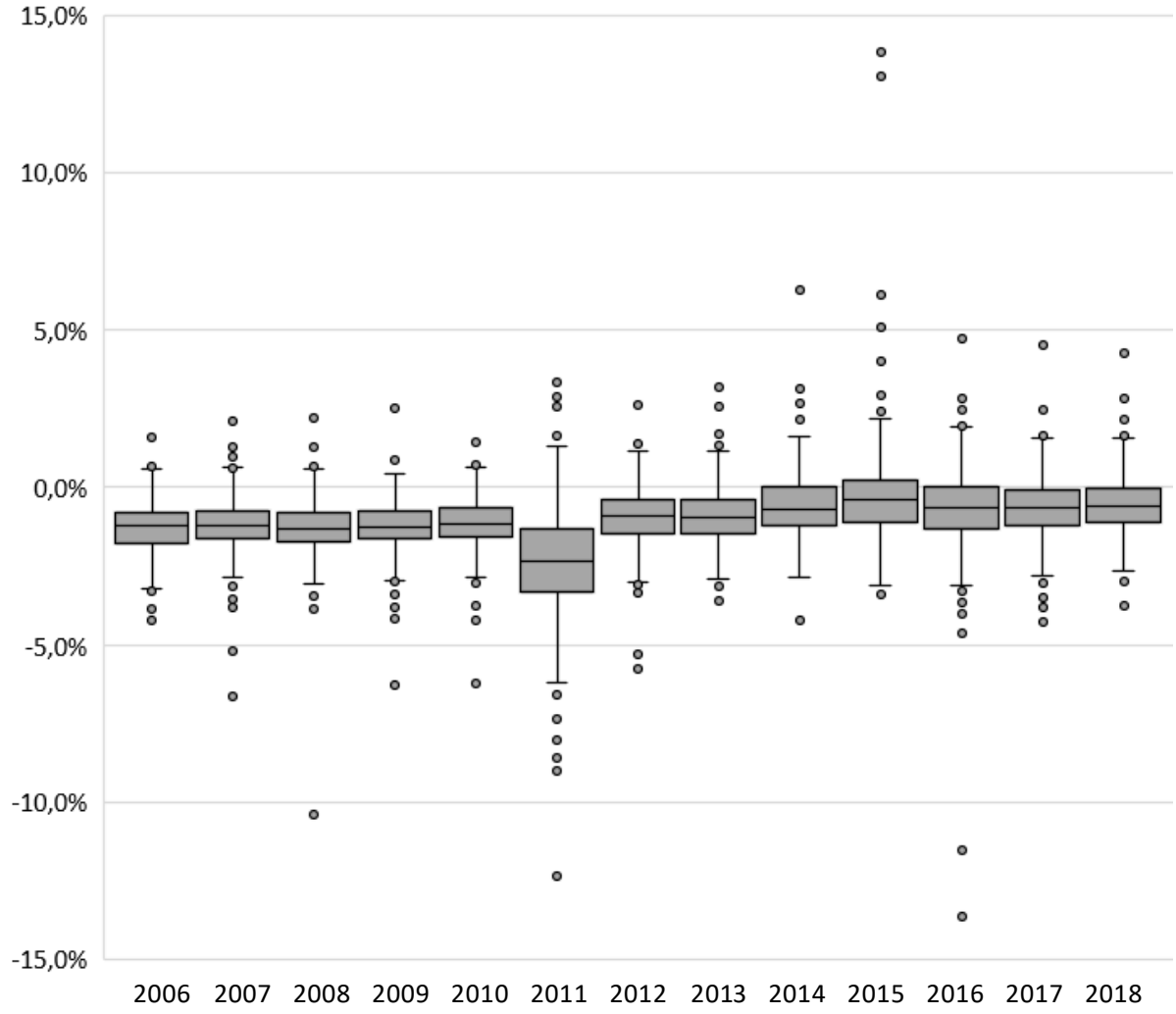


Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

Insgesamt sind die wesentlichen Muster der Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen seit vielen Jahren vergleichsweise stabil. In einer zusätzlichen Berechnung wurde die Streuung zwischen den Gemeinden bei der jährlichen Entwicklung der Bevölkerungszahl im Zeitverlauf ermittelt. In Abb. 5.23 ist jeweils die jährliche Veränderung der Bevölkerungszahl für alle kreisangehörigen Gemeinden dargestellt. Der Kasten gibt an, welche Spannweite zwischen den Wachstumsraten des ersten und dritten Quartils besteht. Die Linie im Kasten zeigt die Lage des Medians bzw. der Grenze des zweiten Quartils an. Anhand der Linien oberhalb und unterhalb der Kästen ist die Spannweite der Wachstumsraten innerhalb des 10. und des 90. Perzentils zu erkennen. Ausreißer werden als Punkte dargestellt.

Ergänzend zu dieser Abbildung wurde die einwohnergewichtete Standardabweichung berechnet. Ziel dieser Berechnung ist es zu überprüfen, ob sich für die sächsischen Gemeinden eine zunehmende Polarisierung hinsichtlich ihrer Bevölkerungsdynamik feststellen lässt. Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass die Streuung der Bevölkerungsentwicklung sich zwischen 2006 und 2018 nicht verändert hat. Ein stärkeres Auseinanderdriften konnte nur in den Jahren 2015 und 2016 festgestellt werden, als die Bevölkerungsentwicklung durch die Zuwanderung aus dem Ausland und den Folgebewegungen überprägt war. Im Ergebnis ist daraus zu folgern, dass die Unterschiede in der Bevölkerungsdynamik zwar im Zeitverlauf nicht verschwinden, das Auseinanderdriften aber auch nicht an Dynamik dazugewinnt.

Abb. 5.23 Streuung der Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen von 2006 bis 2018



Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

Die 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen gibt Hinweise darauf, wie sich die demographische Entwicklung bis 2030 verändern kann. Bezüglich der Wachstumsdynamik gehen sowohl die untere, als auch die obere Variante davon aus, dass sich die Geschwindigkeit des Bevölkerungsrückgangs im Vergleich zum Zeitraum von 2011 bis 2018 kaum verändern wird. In der oberen Variante bleibt die durchschnittliche jährliche Veränderung genau wie bisher bei -0,5 Prozent, während es in der unteren Variante zu einem jährlichen Rückgang von -0,7 Prozent kommen könnte.

Die 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung weist zusätzlich für die 165 größten kreisangehörigen Gemeinden differenzierte Ergebnisse aus. Auch für diese Daten wurde die Entwicklung der Streuung analysiert. Hier zeigt sich, dass sogar ein spürbarer Rückgang der Unterschiede in den Veränderungsraten der Bevölkerungszahl erwartet wird. Die aktuelle Vorausberechnung gibt liefert insgesamt keine Hinweise darauf, dass sich etwas Grundlegendes an der demographischen Entwicklung im Freistaat Sachsen hinsichtlich der Dynamik und der räumlichen Strukturen verändern wird.

Die Altersstrukturen einer Gemeinde werden in der Bevölkerungswissenschaft anhand des Billeter-Maßes zusammenfassend beschrieben. Das Billeter-Maß setzt die Differenz der unter 15-Jährigen und der Bevölkerung ab 50 Jahre ins Verhältnis zur Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 50 Jahren. Das Ergebnis ist ein Anhaltspunkt für die Veränderung der Altersstruktur in der Zukunft. Gemeinden mit einem positiven Billeter-Maß weisen noch einen Überschuss an jüngerer Bevölkerung auf und werden sich zukünftig tendenziell noch verjüngen. Gemeinden mit einem negativen Billeter-Maß weisen dementsprechend einen Überschuss an älterer Bevölkerung auf und werden zukünftig tendenziell weiter altern.

Insgesamt hat sich das Billeter-Maß in allen 416 kreisangehörigen Gemeinden zwischen 2011 und 2018 verringert. Das Billeter-Maß ist in dieser Gruppe im Durchschnitt von -0,962 auf -1,137 zurückgegangen. Die Bevölkerung ist dementsprechend gealtert. In den drei kreisfreien Städten hat sich das Billeter-Maß jedoch erhöht. Die Bevölkerung hat sich also verjüngt (vgl. dazu die weiteren Ausführungen in Kapitel Demographiefaktor im Gleichmäßigkeitsgrundsatz II8.2 zum Demographiefaktor im GMG II). Zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem Billeter-Maß besteht statistisch ein deutlicher Zusammenhang (gemessen an einem Korrelationskoeffizienten von 0,6). Dies zeigt, dass auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden Schrumpfung und Alterung gleichzeitig auftreten. Daher werden im Folgenden auch nur Untersuchungen für die Entwicklung der Bevölkerungszahl gezeigt. Modelle unter Nutzung des Billeter-Maßes haben zu den gleichen Ergebnissen geführt.

5.3.3 Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Zuschussbedarfe

Im Folgenden wird mit Hilfe von Regressionsanalysen untersucht, ob die Veränderung der Bevölkerungszahl einen Einfluss auf die Höhe der Zuschussbedarfe je Einwohner in den kreisangehörigen Gemeinden hat. Dabei werden wie in den bisherigen Analysen die Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit bereinigt um den Mehrbelastungsausgleich zugrunde gelegt. Bei der Berechnung ist der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung zwischen 2011 bis 2016 auf die Zuschussbedarfe von Interesse. Gleichzeitig wird für den Einfluss von zwei weiteren Variablen kontrolliert. Die Einwohnerzahl wird in das Modell aufgenommen, da bei der Untersuchung zum Hauptansatz bereits gezeigt wurde, dass sich die Zuschussbedarfe in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl verändern. Die allgemeinen Deckungsmittel sind wie bereits in anderen Modellen aufgenommen worden, um für die Finanzkraft der Gemeinden zu kontrollieren und einen Zirkelschluss zu vermeiden. Der Regressionskoeffizient für die Bevölkerungsentwicklung drückt bei dieser Modellstruktur daher den Einfluss aus, der sich ergeben würde, wenn alle Gemeinden über die gleiche Einwohnerzahl und die gleiche Finanzkraft verfügen würden.

In Tab. 5.18 und Tab. 5.19 werden Regressionsanalysen für verschiedene aufgabenbezogene Abgrenzungen berechnet. Neben der Berücksichtigung aller Aufgaben erfolgt auch eine Untersuchung alleine für die zentralörtlichen Aufgaben. Dadurch soll überprüft werden, ob insbesondere die Aufgaben, die nicht nur für die eigenen Einwohner, sondern auch für die Einwohner des Verflechtungsbereiches erbracht werden, aufgrund eines Rückgangs der Bevölkerung an Gewicht im kommunalen Haushalt gewinnen. Zusätzlich wird zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben differenziert, um zu prüfen, ob im Falle eines Bevölkerungsrückgangs eine der beiden Aufgabenarten in stärkerem Maße betroffen ist. Insbesondere bei einem Anstieg der Kosten für Pflichtaufgaben wäre Handlungsbedarf gegeben. Darüber hinaus werden die Zuschussbedarfe in den letzten beiden Modellen zunächst nur um die Zuschussbedarfe für Schulen und dann auch um die Zuschussbedarfe der Tageseinrichtungen für Kinder bereinigt. Dieser Schritt erfolgt, da die Zuschussbedarfe für die beiden Aufgaben bereits heute gesamthaft (Schulen) bzw. zukünftig möglicherweise teilweise (Tageseinrichtungen für Kinder) in Form von Nebenansätzen adressiert werden. Beide Aufgaben bzw. Nebenansätze weisen einen Bezug zur demographischen Entwicklung auf.

Tab. 5.18 Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner

unabhängige Variablen	alle Aufgaben		zentral-örtliche Aufgaben		Pflicht-aufgaben		freiwilige Aufgaben	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Allgemeine Deckungsmittel netto in Euro je Einwohner	0,43	***	0,20	***	0,35	***	0,08	***
Einwohnerzahl	0,00	***	0,00	***	0,00	***	0,00	°
Bevölkerungsentwicklung 2011 bis 2016 in %	-1,46	n.s.	-1,94	*	-1,33	n.s.	-0,13	n.s.
Konstante	199,20	***	-56,07	n.s.	195,31	***	3,89	n.s.
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,481		0,496		0,472		0,116	
korrigiertes R^2	0,478		0,492		0,468		0,110	
F-Test Signifikanz	***		***		***		***	
Fallzahl	416		416		416		416	
abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit ohne Mehrbelastungsausgleich in Euro je Einwohner								

Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Die Regressionsanalysen in Tab. 5.18 zeigen, dass für die meisten Modelle kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Zuschussbedarfen je Einwohner feststellbar ist. Das Vorzeichen des Koeffizienten ist zwar negativ, was darauf hindeutet, dass eine geringere Bevölkerungsentwicklung mit höheren Zuschussbedarfen je Einwohner einhergeht. Dieser Einfluss ist aber in den meisten Modellen so gering bzw. mit einer so starken Streuung verbunden, dass er statistisch nicht signifikant ist. Die alleinige Betrachtung der Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben fördert einen schwach signifikanten, negativen Zusammenhang zu Tage, der allerdings nicht stark genug ist, um auf die Gesamtzuschussbedarfe durchzuschlagen.

In Tab. 5.19 werden die Zuschussbedarfe um die Aufgaben bereinigt, die bereits durch den Bildungsansatz adressiert werden. Dieser Berechnung liegt die Überlegung zugrunde, dass die dabei genutzten Bedarfsindikatoren (Schüler und Kinder) ebenfalls eine demographische Komponente besitzen, deren Einfluss bei der Bedarfsbestimmung berücksichtig wird. Es ist also zu prüfen, ob sich die Zusammenhänge ohne diese Aufgaben verändern und damit eine zusätzliche Berücksichtigung einer alternden oder schrumpfenden Bevölkerung sachgerecht wäre.

Tab. 5.19 Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf bereinigte Zuschussbedarfe je Einwohner

unabhängige Variablen	alle Aufgaben		ohne Schulen		ohne Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder			
					Abzug Kita zu 100%		Abzug Kita zu einem Drittel	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Allgemeine Deckungsmittel netto in Euro je Einwohner	0,43	***	0,33	***	0,35	***	0,33	***
Einwohnerzahl	0,00	***	0,00	***	0,00	**	0,00	**
Bevölkerungsentwicklung 2011 bis 2016 in %	-1,46	n.s.	0,06	n.s.	-2,78	*	-0,89	n.s.
Konstante	199,20	***	228,49	***	60,89	**	172,62	***
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,481		0,377		0,366		0,386	
korrigiertes R^2	0,478		0,372		0,362		0,382	
F-Test Signifikanz	***		***		***		***	
Fallzahl	416		416		416		416	
abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit ohne Mehrbelastungsausgleich in Euro je Einwohner								

Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant

Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Die Ergebnisse in Tab. 5.19 zeigen, dass der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung nach Abzug der Zuschussbedarfe für Schulen nicht mehr negativ ist, sondern nahe null liegt. Für die Regressionsanalyse ohne Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder ergibt sich ein schwach signifikanter, negativer Effekt der Bevölkerungsentwicklung. Dieser ist von besonderem Interesse, da sich hieraus Wechselwirkungen mit dem Bildungsansatz ableiten lassen könnten. Während der Bildungsansatz tendenziell Aufgaben adressiert, die in höherem Maße in Gemeinden mit einer jüngeren Bevölkerung stärker ins Gewicht fallen, sind die verbleibenden Aufgaben ggf. stärker durch Remanenz-Effekte im Zuge des Bevölkerungsrückgangs geprägt. Allerdings ist diese Vermutung aus zwei Gründen deutlich zu relativieren. Zum einen wird der Ansatz für frühkindliche Bildung im Reformvorschlag lediglich mit einem Drittel gewichtet. Zum anderen bleibt der gemessene Effekt trotz der statistischen Signifikanz ökonomisch von begrenzter Relevanz. Der Regressionskoeffizient ist in der Form zu interpretieren, dass ein zusätzlicher Bevölkerungsrückgang von 1 Prozent zu einer Zunahme der Zuschussbedarfe in Höhe von 2,78 Euro je Einwohner führt. Wenn entsprechend des Reformvorschlags die der Ansatz für frühkindliche Bildung nur zu einem Drittel gewichtet wird, ist der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die verbleibenden Zuschussbedarfe nicht mehr signifikant und der Koeffizient beträgt nur noch -0,89.

In separaten Regressionsanalysen wurde zusätzlich der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung für einzelne Produktgruppen der doppischen Haushaltssystematik bestimmt. Für die meisten Produkte ergab

sich kein signifikanter Zusammenhang. Lediglich für sechs Produkte konnte ein signifikant negativer Zusammenhang ermittelt werden. Für zwei Produkte war der Zusammenhang signifikant positiv. Die Tatsache, dass sich sowohl positive, als auch negative Zusammenhänge ergeben, bestätigt zum einen die beiden entgegengesetzten Thesen zum Einfluss der Demographie auf die kommunalen Haushalte (Altersstrukturkosten und Remanenzkosten). Zum anderen wird dadurch plausibel, warum sich über alle Aufgaben kein signifikanter Einfluss ergibt.

Die sechs Produkte mit signifikant höheren Zuschussbedarfen bei einem Rückgang der Bevölkerungszahl sind: Innere Verwaltung, Ordnungsangelegenheiten, Brandschutz, Oberschulen, Museen und Zoologische Gärten sowie Sportförderung. Dabei handelt es sich nur teilweise um Infrastrukturen, bei denen davon auszugehen ist, dass sie sich schwer oder nur langfristig an veränderte Bevölkerungszahlen anpassen lassen (insbes. Brandschutz). Gleichzeitig entfällt der stärkste Effekt auf die Innere Verwaltung. Hier ist davon auszugehen, dass sich Kostenremanenzen vor allem auf den Personaleinsatz beziehen, der sich durch natürliche Fluktuation in mittelfristigen Zeiträumen einfacher an veränderte Einwohnerzahlen anpassen lassen müsste als im Falle von Infrastrukturen.

Die beiden Produkte mit signifikant geringeren Zuschussbedarfen bei einem Rückgang der Bevölkerungszahl sind die Tageseinrichtungen für Kinder sowie die Verkehrsflächen und -anlagen. Bei den Tageseinrichtungen für Kinder wird der Altersstrukturkosten-Effekt offenbar. Der positive Effekt der Tageseinrichtungen für Kinder entspricht in der Größenordnung in etwa dem negativen Effekt der Inneren Verwaltung. Der Bereich der Straßeninfrastruktur zeigt, dass eine günstige Bevölkerungsentwicklung ebenfalls Investitionsbedarfe mit sich bringt, die in der Summe auch die Remanenzkosten in anderen Infrastrukturen ausgleichen können.

Vergleichende Analyse wachsender und stark schrumpfender Gemeinden

In einer ergänzenden Analyse des Einflusses der demographischen Entwicklung auf die Zuschussbedarfe werden die Haushaltsstrukturen in wachsenden und stark schrumpfenden Gemeinden differenziert nach zentralörtlichen Einstufungen verglichen. Dabei wird die Einteilung der Gemeinden herangezogen, die bereits bei den Modellrechnungen zum Abschluss von Kapitel 4 genutzt worden sind. Der Vergleich erfolgt innerhalb der Gruppe der Mittelzentren zwischen neun Mittelzentren, die ein positives Bevölkerungswachstum zwischen 2011 und 2018 aufweisen, mit 26 Mittelzentren, deren Einwohnerzahl in diesem Zeitraum um 4 Prozent oder mehr gesunken ist. Innerhalb der Grundzentren werden neun wachsende Grundzentren mit 17 Grundzentren verglichen, deren Einwohnerzahl um 8 Prozent und mehr zurückgegangen ist. Innerhalb der Gruppe der Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung stehen 28 wachsende Gemeinden 40 Gemeinden mit einem Bevölkerungsverlust von mehr als 8 Prozent gegenüber.

In Tab. 5.20 sind die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe je Einwohner für laufende Verwaltungstätigkeit in der gleichen Systematik wie in Kapitel 2.1 zusammengestellt. Ein Vergleich innerhalb gleicher zentralörtlicher Einstufungen zeigt, dass die Zuschussbedarfe je Einwohner in den wachsenden Gemeinden der jeweiligen Einstufung höher sind als in den stark schrumpfenden. Diese Unterschiede sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die wachsenden Gemeinden höhere Zuschussbedarfe

bei den Tageseinrichtungen für Kinder, den Verkehrsflächen und -anlagen sowie räumlicher Planung und Entwicklung inkl. Bau- und Grundstücksordnung aufweisen. Bevölkerungswachstum geht demnach mit höheren Kosten für eine jüngere Bevölkerung und zusätzlichen Ausgaben für Verkehrsinfrastrukturen einher.

Remanenzkosten sind nach diesem deskriptiven Ansatz vor allem im Bereich der allgemeinen Verwaltung erkennbar. Hier sind die Zuschussbedarfe der stark schrumpfenden Gemeinden teilweise deutlich höher. In allen anderen Aufgaben lassen sich keine wesentlichen Unterschiede ausmachen. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass Remanenzkosten in vielen Bereichen, in denen sie aus theoretischen Überlegungen zu erwarten wären, nicht auftreten (z. B. Brandschutz, Schulen, Sportanlagen andere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen).

Die Anteile der freiwilligen Aufgaben sind unabhängig von der demographischen Entwicklung. Innerhalb der Mittelzentren weisen die wachsenden Gemeinden sogar einen deutlich geringeren Anteil auf als die schrumpfenden (10,7 Prozent im Vergleich zu 14,0 Prozent). Bei den Grundzentren ist es umgekehrt (14,3 Prozent zu 10,5 Prozent). Bei den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung gibt es keine Unterschiede zwischen den beiden Gruppen (beide bei ca. 12 Prozent). Auch die zentralörtlichen Aufgaben scheinen nicht von der demographischen Entwicklung beeinflusst zu werden. Ihre Anteile an den gesamten Zuschussbedarfen sind bei den wachsenden Mittelzentren etwas höher als bei den schrumpfenden (33,9 Prozent zu 31,2 Prozent). Bei den Grundzentren ist es abermals umgekehrt (19,2 Prozent zu 21,6 Prozent).

Aus dieser nach der demographischen Entwicklung differenzierenden Analyse der Zuschussbedarfe innerhalb verschiedener zentralörtlicher Einstufungen lassen sich keine Hinweise darauf ableiten, dass eine schrumpfende Bevölkerung systematisch mit Remanenzkosten einhergeht und es dadurch zu einer Verzerrung der Haushaltsstrukturen kommt, d. h. durch hohe Remanenzkosten in einzelnen Aufgaben unterbleiben dringend notwendige Ausgaben in anderen Bereichen.

In einem abschießenden Untersuchungsschritt wird diese Analyse um die allgemeinen Deckungsmittel und die Deckungsquoten erweitert (vgl. Tab. 5.21). Hier wird zunächst deutlich, dass Bevölkerungswachstum eng mit anderen strukturellen Merkmalen zusammenhängt. Die wachsenden Gemeinden verfügen für alle zentralörtlichen Einstufungen über deutlich höhere Einnahmen aus der Gewerbe- und der Einkommensteuer. Strukturstärke geht offenbar damit einher, dass die Einwohnerzahl wächst. Die Unterschiede in den Steuereinnahmen betragen in allen drei betrachteten Gruppen mehr als 100 Euro je Einwohner. Durch die finanzkraftabhängige Vergabe der Schlüsselzuweisungen des Landes und geringere Kreisumlagezahlungen wird dieser Unterschied systemimmanent minimiert, so dass bei den allgemeinen Deckungsmitteln ein deutlich geringerer Unterschied zwischen wachsenden und stark schrumpfenden Gemeinden verbleibt. Aufgrund des Zusammenfallens von Strukturschwäche bzw. geringen Steuereinnahmen und Bevölkerungsrückgang werden schrumpfende Gemeinden also bereits durch die finanzkraftabhängige Vergabe der Schlüsselzuweisungen gestärkt.

Tab. 5.20 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach demographischer Entwicklung

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Mittelzentren		Grundzentren		keine zentralörtliche Einstufung	
	wachsend	schrumpfend (-4 % und mehr)	wachsend	schrumpfend (-8 % und mehr)	wachsend	schrumpfend (-8 % und mehr)
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**591,84**	**589,25**	**556,51**	**516,66**	**494,80**	**455,26**
Innere Verwaltung	**179,73**	**209,86**	**217,17**	**252,63**	**222,04**	**232,65**
Sicherheit und Ordnung	**43,36**	**49,60**	**37,19**	**41,14**	**38,34**	**36,69**
Ordungsangelegenheiten	19,41	26,04	24,06	26,63	22,43	16,58
Brandschutz	22,47	22,17	12,64	13,80	15,19	19,49
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	1,48	1,39	0,48	0,70	0,72	0,62
Schulträgeraufgaben	**64,19**	**63,52**	**31,81**	**41,84**	**37,32**	**42,93**
Grundschulen	24,78	27,99	15,95	20,22	27,64	31,09
Oberschulen	18,44	19,41	11,44	16,95	9,72	11,93
Gymnasien und Kollegs	16,23	10,68	0,28	3,19	-0,07	0,00
Förderschulen	1,98	2,11	0,45	0,00	0,02	0,00
Berufliche Schulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schülerbeförderung	0,00	0,31	0,00	0,00	0,00	0,00
übrige schulische Aufgaben	2,75	3,02	3,69	1,49	0,01	-0,08
Kultur und Wissenschaft	**44,21**	**39,75**	**17,20**	**21,77**	**8,17**	**10,98**
Kulturumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Museen, Zoologische Gärten	9,36	17,53	1,66	7,17	1,18	4,31
Theater, Musikpflege	7,38	1,26	0,00	0,60	0,03	0,02
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	9,27	8,43	8,23	7,03	3,84	3,10
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	18,20	12,53	7,31	6,97	3,13	3,55
Soziale Hilfen	**10,39**	**5,12**	**2,51**	**0,77**	**0,20**	**0,90**
Sozialumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	-0,03	0,26	-0,10	0,43	-0,26	-0,04
Hilfen für Asylbewerber	0,66	-0,06	0,04	-0,13	-0,11	0,01
übrige soziale Hilfen und Leistungen	9,76	4,93	2,56	0,47	0,56	0,94
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**169,57**	**147,91**	**183,25**	**130,97**	**171,85**	**139,69**
Tageseinrichtungen für Kinder	160,24	144,00	190,52	126,24	168,71	138,60
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	9,32	3,90	-7,27	4,73	3,14	1,10
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**20,31**	**25,03**	**11,26**	**10,22**	**12,80**	**15,89**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	1,42
Sportförderung	20,31	25,03	11,26	10,21	12,80	14,47
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**60,08**	**48,46**	**56,12**	**17,31**	**4,08**	**-24,46**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	20,03	24,93	35,54	23,89	16,36	1,89
Ver- und Entsorgung	-54,37	-50,66	-34,08	-55,27	-50,36	-50,14
Verkehrsflächen und -anlagen	60,43	47,16	40,62	31,85	25,69	6,89
Öffentlicher Personennahverkehr	1,99	0,35	0,36	0,16	-0,04	0,01
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	19,24	12,78	6,63	7,47	6,23	5,74
Wirtschaft und Tourismus	12,76	13,90	7,05	9,21	6,21	11,15
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben						
zentralörtiche Aufgaben	200,35	184,07	106,81	111,38	86,81	80,32
nicht-zentralörtliche Aufgaben	391,49	405,19	449,69	405,27	407,98	374,94
Pflichtigkeit der Aufgaben						
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	71,54	76,17	71,91	84,56	72,22	63,80
weisungsfreie Pflichtaufgaben	456,72	430,68	405,09	377,92	363,75	336,75
freiwillige Aufgaben	63,58	82,40	79,51	54,17	58,83	54,72

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Eine Betrachtung der Deckungsquote zeigt, dass diese in allen untersuchten Teilgruppen deutlich über 100 Prozent liegen. In den wachsenden Gemeinden sind die Deckungsquoten in zwei Fällen höher als in den schrumpfenden. Innerhalb der Gruppe der Grundzentren gibt es jedoch keine Unterschiede in den Deckungsquoten zwischen wachsenden und stark schrumpfenden Gemeinden, so dass auch hier kein systematischer Einfluss festgestellt werden kann. Ebenso unauffällig sind die Ergebnisse für Zinszahlungen und Kreditaufnahme.

Tab. 5.21 Allgemeine Deckungsmittel nach demographischer Entwicklung

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Mittelzentren		Grundzentren		keine zentralörtliche Einstufung	
	wachsend	schrumpfend (-4 % und mehr)	wachsend	schrumpfend (-8 % und mehr)	wachsend	schrumpfend (-8 % und mehr)
Grundsteuer A	1,01	2,03	4,38	4,13	6,41	8,05
Grundsteuer B	103,43	103,50	106,51	103,60	99,76	99,17
Gewerbesteuer netto	322,81	281,85	382,37	314,46	291,85	149,48
Anteil Einkommensteuer	294,51	220,84	299,55	210,22	331,44	213,25
Anteil Umsatzsteuer	61,16	53,86	48,85	45,98	43,47	38,33
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	6,27	6,40	7,73	6,21	3,33	4,20
Steuereinnahmen gesamt	**789,19**	**668,48**	**849,38**	**684,60**	**776,25**	**512,48**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	348,16	371,36	205,68	280,06	172,52	292,37
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	320,69	328,36	187,83	251,88	151,30	256,92
davon: investive Schlüsselzuweisungen	27,47	43,00	17,85	28,19	21,23	35,44
Bedarfszuweisungen vom Land	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	9,21	7,87	0,65	1,42	0,61	0,64
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**357,37**	**379,73**	**206,34**	**281,48**	**173,14**	**293,00**
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	341,80	301,71	308,95	270,06	281,83	246,23
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	2,09	0,18	1,45	0,00	17,12	28,00
Sonstige Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	5,80	5,40
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	0,25	5,70	4,26	4,34	9,86	7,01
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**-344,14**	**-307,59**	**-314,67**	**-274,40**	**-303,00**	**-275,85**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**802,42**	**740,62**	**741,05**	**691,69**	**646,39**	**529,64**
Zinsausgaben (netto)	2,41	16,64	18,00	13,31	14,97	7,50
Zinsausgaben	8,16	18,92	19,35	14,51	15,81	10,24
(-) Zinseinnahmen	5,75	2,28	1,35	1,20	0,85	2,73
Allgemeine Deckungsmittel netto	**800,01**	**723,98**	**723,05**	**678,38**	**631,42**	**522,14**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	2,75	1,14	0,39	0,34	0,70	0,25
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	20,05	9,93	10,29	7,66	8,86	6,76
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	22,72	2,45	0,76	4,07	0,55	3,69
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**800,09**	**732,61**	**732,98**	**682,32**	**640,44**	**525,46**
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-36,47	-36,20	-22,77	-43,62	-25,15	-31,19
Kreditaufnahmen für Investitionen	61,84	58,44	63,43	66,13	66,12	24,70
Tilgung von Krediten für Investitionen	98,31	94,63	86,20	109,75	91,27	55,90
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	0,00	-1,28	-2,05	-3,52	-7,33	0,77
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	11,42	35,89	11,01	20,29	54,46	33,52
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	11,42	37,17	13,06	23,81	61,78	32,75
Veräußerung von Finanzanlagen	39,04	8,78	7,04	9,22	3,06	0,18
Erwerb von Finanzanlagen	76,63	10,18	41,35	2,79	1,66	3,78
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**708,41**	**690,26**	**631,87**	**587,58**	**605,44**	**514,48**
laufende Verwaltungstätigkeit	591,84	589,25	556,51	516,66	494,80	455,26
Investitionstätigkeit	116,57	101,00	75,37	70,93	110,64	59,21
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**113,3%**	**107,3%**	**117,3%**	**117,7%**	**106,8%**	**102,9%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**112,9%**	**104,9%**	**114,4%**	**115,5%**	**104,3%**	**101,5%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**112,9%**	**106,1%**	**116,0%**	**116,1%**	**105,8%**	**102,1%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

5.3.4 Schlussfolgerungen zu einem Bedarfsansatz für Bevölkerungsrückgang

Aus den empirischen Ergebnissen lässt sich aus gutachterlicher Sicht keine Notwendigkeit für die Einführung eines Bedarfsansatzes für Bevölkerungsrückgang im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen ableiten. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse zeigen keinen systematischen und signifikanten Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Zuschussbedarfen je Einwohner. Für einzelne Aufgaben und Aufgabenbündel (insbes. zentralörtliche Aufgaben) lässt sich zwar eine Zunahme der Zuschussbedarfe je Einwohner im Falle eines Rückgangs der Bevölkerungszahl feststellen. Für andere Aufgaben ist der Zusammenhang jedoch umgekehrt, so dass sich für die Gesamtzuschussbedarfe kein klares Bild ergibt. Im Rahmen des Gutachtens wird eine Erweiterung des Schülernebenansatzes zu einem Bildungsansatz unter Hinzunahme eines Teils der Zuschussbedarfe für frühkindliche Bildung vorgeschlagen. Da sich dieser Ansatz auch auf demographische Tatbestände (Anteil der Kinder) bezieht, könnte es hier eine Wechselwirkung geben. Allerdings zeigen die Regressionsergebnisse auch nach Abzug der im Bildungsansatz berücksichtigten Zuschussbedarfe für frühkindliche Bildung bei einer Gewichtung von einem Drittel keinen signifikanten Zusammenhang mit einem Rückgang der Bevölkerung. Lediglich bei einer vollen Anrechnung des Ansatzes für frühkindliche Bildung wäre zu diskutieren, ob der dann festgestellte signifikante Zusammenhang in der Größenordnung relevant genug ist, um einen zusätzlichen Nebenansatz zu rechtfertigen.

Die Ergebnisse erscheinen trotz der Herausforderungen, vor denen die Kommunen des Freistaates Sachsen aufgrund des demographischen Wandels stehen, plausibel. Zum einen deckt sich das uneinheitliche empirische Bild mit den Erklärungsansätzen zum Einfluss des demographischen Wandels auf die kommunalen Haushalte. Altersstrukturkosten und Remanenzkosten liefern eine Begründung sowohl für höhere Zuschussbedarfe aufgrund einer jungen, wachsenden Bevölkerung, als auch aufgrund einer alternden, schrumpfenden Bevölkerung. Zum anderen betrifft der Bevölkerungsrückgang mit wenigen Ausnahmen nahezu alle kreisangehörigen Gemeinden außerhalb des unmittelbaren Stadt-Umland-Raums von Dresden und Leipzig. Aufgrund dieser weitreichenden Betroffenheit ist zu vermuten, dass die Herausforderungen in einem Großteil der Gemeinden vergleichbar sind. Die leichten Unterschiede in der Intensität des Bevölkerungsrückgangs scheinen letztlich nicht auszureichen, um einen deutlich differenzierenden Einfluss auszuüben.

In anderen Bundesländern existieren Demographieansätze, die im Falle eines Rückgangs der Einwohnerzahl die höhere Einwohnerzahl eines Durchschnitts vergangener Jahre zum Ansatz bringen (Schiller et al. 2017). Dadurch wirken sich niedrigere Einwohnerzahlen zeitverzögert bei der Bemessung des Finanzbedarfs aus. Gegen ein solches Vorgehen bestehen unabhängig von den empirischen Ergebnissen aus Sicht der Gutachter grundsätzliche Bedenken. Ein solcher Demographieansatz verzögert scheinbar die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs, bewegt in der Praxis aber oft nur sehr geringe Summen. Es wird jedoch das Signal vermittelt, dass eine geringere Notwendigkeit besteht, sich an niedrigere Einwohnerzahlen anzupassen. Ein solches Vorgehen erscheint vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demographischen Wandels unangemessen. Wenn eine zielgerichtete Unterstützung der Kommunen bei der Anpassung an den demographischen Wandel politisch erwünscht ist, sind spezifische Instrumente in Form investiver Zuweisungen für kommunale Anpassungskonzepte und konkrete Anpassungsmaßnahmen zielführender. Ein Demographieansatz kann nur Unterschiede

zwischen Kommunen ausgleichen. Wenn der Großteil der Kommunen in ähnlichem Maße betroffen ist, kann in horizontaler Perspektive mangels Streuung auch kein Nachweis von Remanenzkosten gelingen, mithin auch keine Ausgleichswirkung eines eigenen Ansatzes erzielt werden.

6 Hartz-IV-Sonderlastenausgleich

6.1 Vorbemerkung

Neben der Aufteilung der Schlüsselmasse auf die beiden Säulen der kreisfreien Städte und des kreisangehörigen Raumes nimmt der Hartz-IV-Sonderlastenausgleich außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs zwar ein geringeres, jedoch keinesfalls zu vernachlässigendes Gewicht ein.[20] Die Notwendigkeit einer zwischenzeitlichen Bewertung der nachhaltigen Ausgestaltung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs leitet sich aus mehreren Gründen ab. Zum einen speist sich der Sonderlastenausgleich zum großen Teil aus Sonderbedarfsergänzungszuweisungen (SoBEZ) des Bundes, die zum Jahr 2020 erneut eine deutliche Absenkung von 160,8 Mio. Euro in 2019 auf 85,5 Mio. Euro erfahren. Es ist daher erforderlich, zur Sachgerechtigkeit dieses Ausgleichs Stellung zu nehmen. Zum anderen wirkt sich der demographische Wandel auch auf die relative Häufigkeit der Transferempfänger und die kommunale Haushaltsbelastung aus, so dass auch aus dieser Perspektive die zukünftige Relevanz zu erörtern ist.

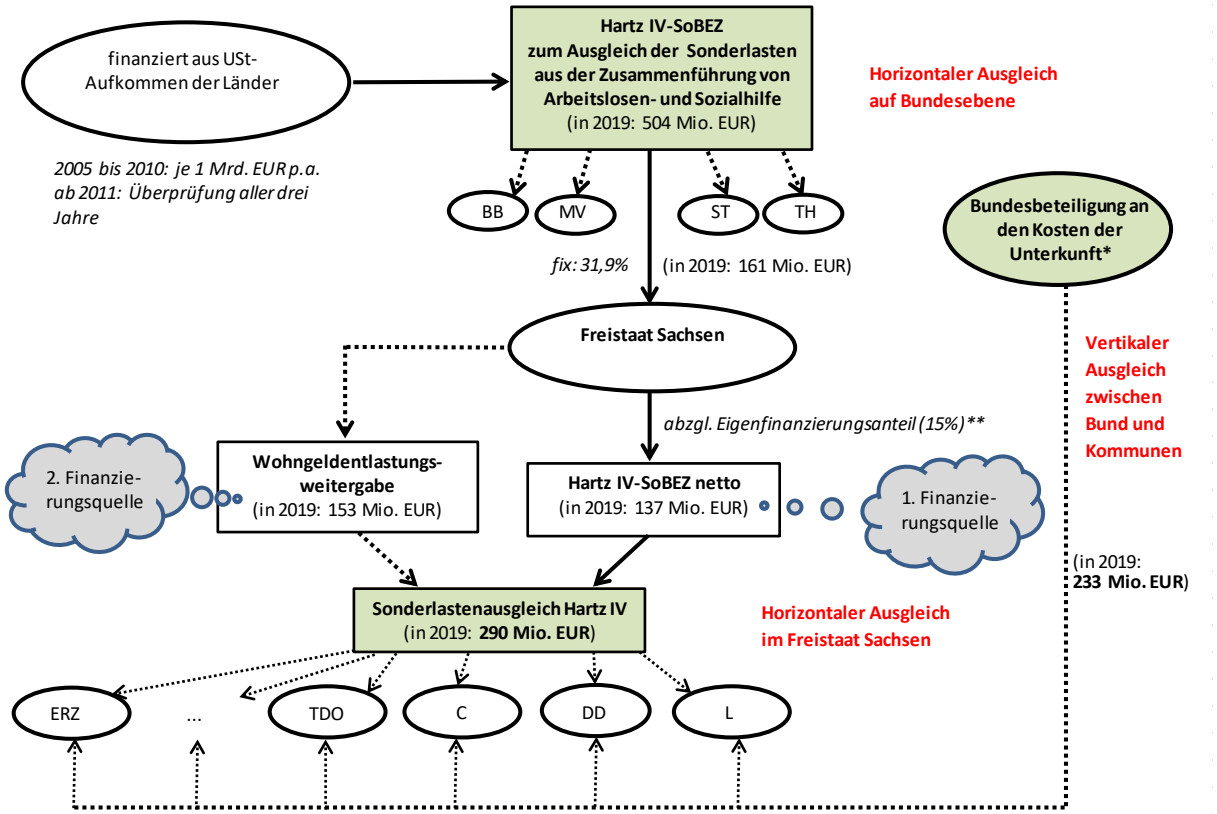
In zahlreichen Bundesländern sieht der kommunale Finanzausgleich Nebenansätze zur Adressierung nennenswerter regionaler Unterschiede in den Soziallasten vor. Dazu zählen auch – und angesichts des quantitativen Gewichts insbesondere – die mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) verbundenen Ausgaben. Da Soziallasten zum einen von gewissem Gewicht in den kommunalen Aufgaben sind und zum anderen soziale Probleme als städtisches Phänomen aber auch aufgrund der Folgen wirtschaftlichen Strukturwandels stark streuen, ist die Berechtigung derartiger Nebenansätze meist unzweifelhaft. Im Fall der ostdeutschen Bundesländer speisen sich die Soziallastenansätze insbesondere aus den sogenannten „Hartz IV-SoBEZ“ des Bundes (§ 11 FAG). Hintergrund ist die reformbedingte Mehrbelastung der ostdeutschen Bundesländer aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Jahr 2005, die im Gegensatz zu den westdeutschen Bundesländern relativ niedrige Empfängerzahlen bei Sozialhilfeleistungen bzw. höhere bei Arbeitslosenhilfeleistungen aufwiesen.

Im Freistaat Sachsen setzt sich der Sonderlastenausgleich Hartz IV aus der Wohngeldentlastungsweitergabe sowie den Hartz IV-SoBEZ[21] zusammen (Abb. 6.1). Die Summe wird im Wesentlichen verteilt anhand des Vergleichs von Kosten der Unterkunft für ALG-II-Empfänger und Nicht-Erwerbsfähige (KdU) und damit verbundene Verwaltungskosten mit den – im Zuge der Reform – entfallenden Kosten der Sozialhilfe bzw. -verwaltung.

[20] Vgl. im Folgenden Schiller und Cordes (2016)

[21] Abzüglich des Eigenfinanzierungsanteils des Landes von 15,0 Prozent.

Abb. 6.1 Finanzierungsbeteiligungen an den kommunalen Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Freistaat Sachsen



Hinweis: Angaben gerundet. Daher kann es bei Summenbildung zu Rundungsdifferenzen kommen.
* Gesamte Bundesbeteiligung nach § 46 Abs. 6 bis 9 SGB II. Enthält auch KdU-fremde Erstattungen/Kompensationen (z.B. Teil der 5 Mrd. EUR-Entlastung)
** Die Hartz IV-SoBEZ werden durch Vorwegabzug aus dem Ust-Aufkommen der Länder finanziert, d.h. der Freistaat zahlt einen Teil selbst.

Quelle: Darstellung des SMF.

Die jeweiligen Zuweisungen aus dem Sonderlastenausgleich werden – unter Vernachlässigung der Verrechnung von Abschlagszahlungen – wie folgt bestimmt:

(1) Berechnung der Nettobelastung aus Hartz IV

- Zunächst werden die *berücksichtigten* KdU-Kosten ermittelt, die sich hälftig aus den *Ist-Kosten* für KdU eines Jahres sowie aus *pauschalierten (landesdurchschnittlichen) Kosten* ergeben.

- Die um die Erstattung durch den Bund geminderten berücksichtigten Kosten bilden die *pauschalierte KdU-Belastung (netto)*. Sie stellen auch gleichzeitig die *Belastung durch Unterbringungskosten für erwerbsfähige ALG II-Empfänger* dar.

- Als zusätzliche Belastungen werden darüber hinaus die *Belastung durch Personal und Sachaufwand* (über einen Festbetrag je Bedarfsgemeinschaft) und einen Betrag der *KdU-Kosten für Nicht-Erwerbsfähige* hinzugerechnet.

- Entlastend, d. h. mindernd, werden dagegen die festgesetzten Beträge der *Entlastung aus dem Wegfall der Sozialhilfe* sowie der *Entlastung bei Personal- und Sachausgaben in Sozialverwaltung*, berücksichtigt.

- Belastungen minus Entlastungen ergeben schließlich die *Nettobelastung aus Hartz IV nach KdU-Erstattung des Bundes*.

(2) Berechnung von Ausgleich und Zuschlag

- Der *Ausgleich* ergibt sich aus dem über die Ausgleichsquote (82,5 Prozent) geminderten Abstand zwischen der (negativen) *Nettobelastung aus Hartz IV* und der *Ausgleichsmesszahl*. Die *Ausgleichsmesszahl* ist das Produkt aus Einwohnerzahl und Grundbetrag.

- Die *Nettobe- bzw. entlastung nach Ausgleich* (*Ausgleich* abzüglich *Abstand Ausgleichsmesszahl zur Nettobelastung*) wird auf die Einwohnerzahl bezogen. Eine gegenüber dem Landesdurchschnitt unterdurchschnittliche *Nettobe- bzw. entlastung nach Ausgleich* wird durch einen *Zuschlag* kompensiert. Die Summe der Zuschläge über alle Kommunen ist allerdings auf einen Gesamtbetrag (10 Mio. Euro) gedeckelt. Wird der Gesamtbetrag nicht ausgeschöpft, wird der nach Austeilung der Zuschläge verbleibende Betrag über den jeweiligen Anteil der Ausgleichsmesszahl am Landeswert verteilt.

Dieses Verfahren korrespondiert mit der ursprünglichen Begründung der Hartz IV-SoBEZ insofern, als die einmalig bezifferte reformbedingte Entlastung gegenüber den effektiven Belastungen zum Abzug gebracht wird. Allerdings leidet darunter auch der Aktualitätsbezug der Verteilung, insbesondere wenn die damalige Entlastungswirkung sich über die Kommunen anders verteilt als die aktuelle Belastung.

Ein derartiger Vergangenheitsbezug findet sich nur noch im Freistaat Sachsen: Alle übrigen Bundesländer nutzen die relative Häufigkeit der aktuellen Zahl der (Personen in) Bedarfsgemeinschaften bzw. die Ist-Ausgaben bei den KdU als Verteilungskriterium (Lenk und Hesse 2013). Als letztes Bundesland hat der Freistaat Thüringen im Zuge seiner Systemreform den Gegenwartsbezug hergestellt (Cordes et al. 2012).

6.2 Überprüfung der Sachgerechtigkeit der aktuellen Ausgestaltung

6.2.1 Status quo und Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit

Der Hartz-IV-Sonderlastenausgleich betrug im letzten hier betrachten Jahr 2017 insgesamt rund 290 Mio. Euro, davon Wohngeldentlastung rund 155 Mio. Euro und SoBEZ rund 136 Mio. Euro. Er wird außerhalb der allgemeinen Finanzausgleichsmasse ausgereicht und nimmt ein relativ geringes Gewicht ein. Im Vergleich zu den Gesamtschlüsselzuweisungen in der Höhe von 2,6 Mrd. Euro sind das etwas mehr als 10 Prozent. Wie die vorangehende Abbildung zeigt, gibt es hinsichtlich der Größenordnungen keine nennenswerten Veränderungen am aktuellen Rand.

Im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern wurde der auf das Land Sachsen entfallende Betrag der Hartz IV-SoBEZ stetig gemäß den regelgebundenen Überprüfungen reduziert – von 319,0 Mio. Euro in den Jahren 2005 bis 2011 auf 160,8 Mio. Euro 2017 bis 2019 und schließlich auf 85,5 Mio. EUR in den Jahren 2020 bis 2022. Gleichzeitig hat sich der Anteil des Bundes an den Aufwendungen der sächsischen Kommunen für die Kosten der Unterkunft (KdU) von 29,1 Prozent auf 44,9 Prozent erhöht, wobei diese Entwicklung weitaus unregelmäßiger ist. Zwar ist die Inanspruchnahme der Grundsicherung für Arbeitsuchende im SGB II aufgrund der günstigen Arbeitsmarktentwicklung tendenziell gesunken, allerdings unterlag die Bundesbeteiligung verschiedenen institutionellen Veränderungen, die den Gesamtanteil stark variieren ließ.[22,23]

Die abschmelzenden SoBEZ bzw. der steigende Bundesanteil deuten darauf hin, dass der Sonderlastenausgleich weiter an Bedeutung für den Landes- und schließlich auch den kommunalen Haushalt verliert.

Der Hartz-IV-Sonderlastenausgleich ist von seiner Konstruktion her nicht darauf ausgerichtet, aktuelle Finanzbedarfe direkt abzubilden bzw. über die Verteilung von Schlüsselzuweisungen zu adressieren. Dies wurde zuletzt durch Schiller und Cordes (2016) veranschaulicht. Bis auf den Freistaat Sachsen haben alle übrigen ostdeutschen Bundesländer – zum Teil schon seit Längerem – auf aktualitätsbezogene Soziallastenansätze umgestellt. Da der Sonderlastenausgleich auch 2020 noch Bezug auf Strukturen nimmt, die – in Form der Sozialhilfeentlastung – 2004 galten, ist angesichts der in der Zwischenzeit stark veränderten Rahmenbedingungen eine Überprüfung der Sachgerechtigkeit angebracht.

Dabei wird einerseits anerkannt, dass die Zielstellung des derzeit geltenden Systems nicht die Berücksichtigung aktueller Bedarfe war. Andererseits erfordern aber das Gewicht und die Streuung im Bereich SGB II grundsätzlich die Prüfung eines gesonderten Ansatzes. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Abschnitt untersucht, inwieweit der Hartz-IV-Sonderlastenausgleich dies zu leisten imstande ist bzw. wie eine Umgestaltung aussehen könnte.

Zunächst sollen anhand von Zeitreihen der Zuschussbedarfe für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und der Personen in bzw. Zahl der Bedarfsgemeinschaften die Belastungsunterschiede zwischen den Aufgabenträgern ermittelt und eine empirische Grundlage für die anschließende Diskussion geschaffen werden. Ziel ist die Bestimmung von Trends und Korrelationen. Daran anschließend soll die zukünftige Entwicklung der Zahl an Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften in den Landkreisen und kreisfreien Städten auf Basis von eigenen Berechnungen und Zahlen der Bundesagentur für Arbeit modelliert werden. Auf dieser Basis erfolgt eine trendmäßige Vorausschau der fiskalischen

---

22 Die Erhöhung ist auf die Eingliederung zusätzlicher Komponenten zurückzuführen (Bildung und Teilhabe, Entlastung Eingliederungshilfe, Asyl-KdU), während der Basis-Anteil nach einer kurzzeitigen Anhebung wieder unterhalb des Ausgangswertes in 2005 liegt. Vgl. auch Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2017): Die Gemeinden und ihre Finanzen 2017, S. 53.

23 Für eine ausführliche Diskussion vgl. Wixforth, Jürgen (2016): Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastung? In: Wirtschaftsdienst, 96. Jahrgang, 2016, Heft 7 · S. 501-509.

Konsequenzen bis 2030. Mangels Annahmen über den Umfang der vermutlich weiteren Absenkung der Hartz-IV-SoBEZ werden die fiskalischen Implikationen nur ceteris paribus in Abhängigkeit der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften beschrieben.

6.2.2 Zuschussbedarfe und Bedarfsträger

Im vorangehenden Gutachten von Schiller und Cordes (2016) wurden die Zuschussbedarfe im Unterabschnitt 482 des Gliederungsplans, die Grundsicherung nach SGB II, veranschlagt und die externen Leistungen zum Abzug gebracht (092 und 093 des Gruppierungsplans). In der nun geltenden doppischen Systematik sind dies analog die Zuschussbedarfe der Produkte 3121 bis 3127 abzüglich der Leistungen des Bundes und des Landes für SGB II. Darin enthalten sind die Produkte

- Leistungen für Unterkunft und Heizung
- Eingliederungsleistungen
- Einmalige Leistungen
- Arbeitslosengeld II ohne Kosten der Unterkunft/Optionskommunen
- Eingliederungsleistungen/Optionskommunen
- Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II
- SGB II-Verwaltungskosten in Jobcentern

Da die Hartz-IV-SoBEZ unterschiedliche Aufgabenbelastungen adressieren und damit nicht zuschussbedarfsmindernd spezifisch angerechnet werden können, kann lediglich eine summarische Betrachtung der Produkte und Einnahmen aus Landesmitteln erfolgen. In den Zuschussbedarfen der Leistungen für Unterkunft und Heizung sind die Einnahmen aus der Bundesbeteiligung KdU enthalten und werden daher punktuell separat betrachtet.

Die Zuschussbedarfe in den Haushalten der Landkreise und kreisfreien Städte im Bereich des SGB II sind im betrachteten Zeitraum von 2015 bis 2017 im Zuge der sich verbessernden Arbeitsmarktlage um ein Fünftel (19,8 Prozent) gesunken (Tab. 6.1). Die beiden zugrundeliegenden Fundamentalindikatoren, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften bzw. der Personen sind gleichzeitig um etwa ein Achtel zurückgegangen (12,8 bzw. 11,8 Prozent).

Tab. 6.1 Zuschussbedarfe, Landesmittel sowie Empfängerzahlen im Bereich SGB II in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten 2015 bis 2017

Jahre / Zeitraum	2015	2016	2017	2015-2017 Veränd. in %	2015	2016	2017	2015-2017 Veränd. in %
Landkreis / krsfr. Stadt	Zuschussbedarfe 3121-3127 abzgl. Leistungen des Bundes und des Landes für SGB II							
	Tsd. EUR absolut				EUR je Einwohner			
Chemnitz, Stadt	12.984	12.588	9.968	-23,2	52,83	51,20	40,43	-23,5
Erzgebirgskreis	2.358	2.684	2.237	-5,2	6,78	7,76	6,53	-3,6
Mittelsachsen	9.845	4.386	5.133	-47,9	31,57	14,07	16,61	-47,4
Vogtlandkreis	7.378	4.938	3.932	-46,7	31,83	21,30	17,08	-46,4
Zwickau	12.331	6.887	8.059	-34,6	38,04	21,29	25,12	-34,0
Dresden, Stadt	31.898	30.351	25.882	-18,9	59,41	55,84	47,29	-20,4
Bautzen	-1.669	-2.998	-1.611	-3,5	-5,46	-9,81	-5,31	-2,7
Görlitz	7.778	8.006	7.326	-5,8	29,97	30,93	28,45	-5,1
Meißen	6.642	5.064	6.643	0,0	27,25	20,72	27,28	0,1
Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	10.743	6.227	6.454	-39,9	43,70	25,25	26,29	-39,8
Leipzig, Stadt	76.032	76.314	68.058	-10,5	138,63	135,24	118,29	-14,7
Leipzig	2.381	2.287	1.999	-16,0	9,25	8,85	7,75	-16,3
Nordsachsen	9.323	4.710	6.627	-28,9	47,37	23,80	33,51	-29,3
Sachsen insgesamt	188.024	161.443	150.706	-19,8	46,36	39,59	36,96	-20,3
	Bedarfsgemeinschaften				Personen in BG			
Chemnitz, Stadt	14.707	13.873	13.573	-7,7	25.479	24.269	24.272	-4,7
Erzgebirgskreis	14.535	12.792	11.325	-22,1	25.032	21.939	19.349	-22,7
Mittelsachsen	13.360	12.090	11.031	-17,4	23.412	21.164	19.318	-17,5
Vogtlandkreis	10.372	9.590	8.883	-14,4	17.888	16.551	15.573	-12,9
Zwickau	14.538	13.376	12.417	-14,6	25.261	23.353	21.947	-13,1
Dresden, Stadt	28.603	27.598	27.072	-5,4	48.706	46.710	46.238	-5,1
Bautzen	14.406	12.940	11.645	-19,2	25.402	22.739	20.403	-19,7
Görlitz	16.809	15.464	14.309	-14,9	29.245	26.807	25.141	-14,0
Meißen	11.681	10.643	9.771	-16,3	20.345	18.422	16.985	-16,5
Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	10.883	9.980	9.068	-16,7	19.264	17.665	16.133	-16,3
Leipzig, Stadt	41.755	40.227	38.582	-7,6	71.817	69.899	68.594	-4,5
Leipzig	12.752	11.709	10.713	-16,0	21.819	20.135	18.490	-15,3
Nordsachsen	11.221	10.409	9.559	-14,8	19.889	18.587	17.089	-14,1
Sachsen insgesamt	215.621	200.690	187.948	-12,8	373.558	348.239	329.532	-11,8
	Leistungen des Landes aus der Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Wohngeldentlastungsweitergabe) in Tsd. EUR				Leistungen des Landes aus dem Ausgleich von Sonderlasten nach § 11 Abs. 3a FAG (Hartz IV-SoBEZ) in Tsd. EUR			
Chemnitz, Stadt	10.249	8.769	12.443	21,4	15.300	15.065	11.032	-27,9
Erzgebirgskreis	10.951	8.942	10.456	-4,5	16.309	15.402	9.070	-44,4
Mittelsachsen	10.388	9.011	10.882	4,8	15.481	15.471	9.480	-38,8
Vogtlandkreis	7.636	6.688	8.440	10,5	11.376	11.478	7.419	-34,8
Zwickau	11.057	9.494	12.064	9,1	16.467	16.315	10.580	-35,8
Dresden, Stadt	19.546	18.184	25.687	31,4	29.175	31.137	22.764	-22,0
Bautzen	11.736	10.116	12.125	3,3	17.495	17.368	10.515	-39,9
Görlitz	11.003	9.375	11.482	4,4	16.312	16.026	9.991	-38,8
Meißen	8.019	6.894	8.405	4,8	11.964	11.836	7.313	-38,9
Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	7.841	6.756	8.279	5,6	11.688	11.604	7.240	-38,1
Leipzig, Stadt	13.705	11.770	15.159	10,6	20.632	20.181	13.395	-35,1
Leipzig	9.454	8.204	10.351	9,5	14.067	14.095	9.061	-35,6
Nordsachsen	8.222	7.147	8.974	9,1	12.252	12.272	7.822	-36,2
Sachsen insgesamt	139.806	121.351	154.747	10,7	208.520	208.249	135.683	-34,9

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, eigene Berechnungen.

Losgelöst davon haben sich die Leistungen des Landes entwickelt: Die Wohngeldentlastungsweitergabe (WGEW) stieg um 10 Prozent, während die Hartz-IV-SoBEZ um etwas mehr als ein Drittel abgenommen haben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ab dem Jahr 2017 eine weitere Reduzierung der Hartz-IV-SoBEZ im Rahmen des dreijährigen Prüfturnus stattfand. In der Folge reduzierte sich die Weitergabe der Hartz-IV-SoBEZ durch das Land um 73 Mio. Euro. Dieser starke Rückgang ist deutlich größer als der Anstieg der WGEW von landesweit rund 15 Mio. Euro. In der Summe hat der Umfang des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs damit zwischen 2015 und 2017 um 58 Mio. Euro abgenommen. Angesichts eines Rückgangs der Zuschussbedarfe im Bereich SGB II um rund 37 Mio. Euro auf 151 Mio. Euro haben sich im selben Zeitraum ausgabenseitig Einsparungen ergeben. Die Zuschussbedarfe ohne Abzug der Landesmittel sind entsprechend von 536 Mio. Euro um 95 Mio. Euro auf schließlich 441 Mio. Euro gesunken. Der relative Umfang, in dem die Landesmittel die Zuschussbedarfe decken, blieb in diesen drei Jahren trotz dieser doch substanziellen Veränderungen hingegen vergleichsweise konstant bei etwa zwei Dritteln (2015: 64,9, 2016: 67,1, 2017: 65,8).

Im Aggregat des Bereichs SGB II zeigen sich auch mit Blick auf die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte auffällige fiskalische Relationen.

- Die Stadt Leipzig vereint auf sich allein fast die Hälfte der landesweiten Zuschussbedarfe (45,2 Prozent), ein Fünftel der Zahl der (Personen in) Bedarfsgemeinschaften (20,6 bzw. 20,8 Prozent), aber nur ein Zehntel der Bundes- bzw. Landesmittel (9,8 bzw. 9,9 Prozent). In der zeitlichen Betrachtung der Stadt Leipzig liegt zwar die Entwicklung der Bundes- und Landesmittel im Landesdurchschnitt, allerdings gehen Zuschussbedarfe und Empfängerzahlen fast nur halb so stark zurück wie in den übrigen Kommunen.
- Umgekehrt haben sich die Zuschussbedarfe im Landkreis Mittelsachsen und im Vogtlandkreis fast halbiert, obwohl die Empfängerzahlen nur etwas stärker als im Landesdurchschnitt gesunken sind. Die Bundesmittel sind dagegen trotz dieser Ähnlichkeiten unterschiedlich stark gestiegen – im Landkreis Mittelsachsen nur halb so stark wie im Vogtlandkreis, der seinerseits aber durchschnittlich vom Aufwuchs profitierte.
- Im Landkreis Bautzen werden die Ausgaben durch die empfangenen Leistungen sogar überkompensiert, was im Laufe der Zeit sogar zu negativen Zuschussbedarfen in diesem Aufgabenbereich geführt hat.

Derartige Inkonsistenzen hinsichtlich der Strukturen wie auch der Entwicklungen finden sich ebenfalls in anderen Kommunen, auch wenn diese Beispiele besonders bemerkenswert sind.

Der Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen und den Empfängerzahlen als Bedarfsindikatoren ist dennoch stark, wie sich anhand von Korrelationskoeffizienten zeigt (Tab. 6.2). Hinsichtlich der Streuung der Zuschussbedarfe (ohne Berücksichtigung der Bundes- und Landesleistungen) und der Streuung der Bedarfsindikatoren resultiert mit rund 0,91 ein sehr hoher Korrelationskoeffizient. Die Bundes- und Landesmittel schwächen die Korrelation etwas ab: Die Korrelationskoeffizienten sinken auf etwas mehr als 0,81. Deutlicher wird dies in den anschließenden Streudiagrammen; hier geht es zunächst nur um die Richtung (eindeutig positiv). Eindeutig ist jedoch die Tatsache, dass die Höhe der ausgereichten Leistungen aus dem aktuell gültigen Hartz-IV-Sonderlastenausgleich (Tab. 6.2, letzte Spalte) mit Korrelationskoeffizienten <0,1 nicht mit den Bedarfsindikatoren korreliert.

Tab. 6.2 Korrelationskoeffizienten zwischen Bedarfsindikatoren und Zuschussbedarfen im SGB II

Indikator	ZSB Produkt-gruppe 312	ZSB 312 abzgl. 6052 (WGEW)	ZSB 312 abzgl. 6053 (SoBEZ)	ZSB 312 abzgl. Leistungen	ZSB 3121	nur Leistungen
BG / 100 EW	0,9093	0,8811	0,8673	0,8155	0,9072	0,0877
Pers. in BG / 100 EW	0,9064	0,8768	0,8625	0,8103	0,9023	0,0965

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, eigene Berechnungen.

Erläuterungen: PG 312 „Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II“, Produkt 3121 „Leistungen für Unterkunft und Heizung“, Konto 6052 „Leistungen des Landes aus der Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Konto 6053 „Leistungen des Landes aus dem Ausgleich von Sonderlasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nach § 11 Abs. 3a FAG“.

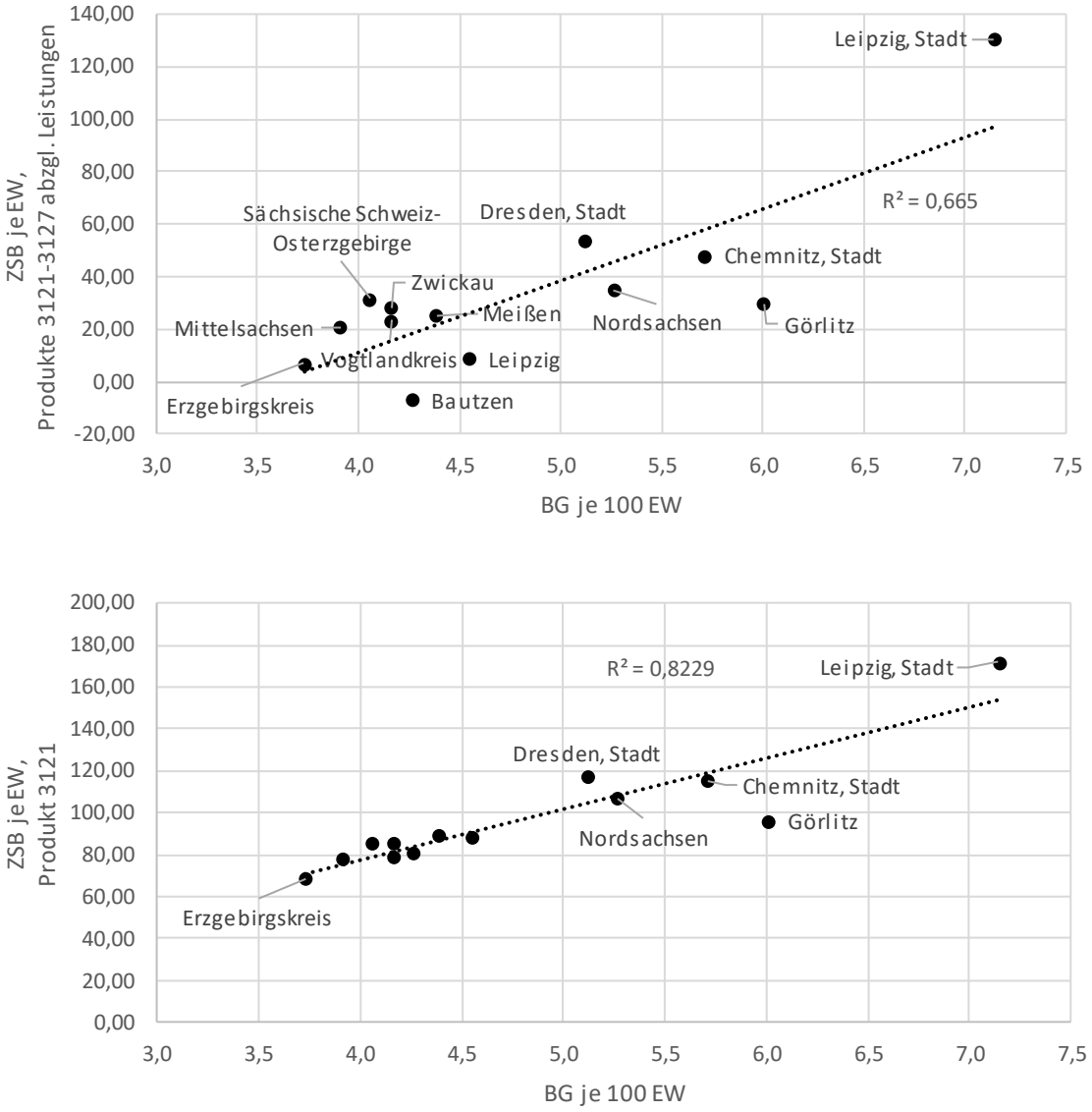
Gleichzeitig erweist sich keiner der beiden Indikatoren als definitiv überlegen. Die Bedarfsgemeinschaften weisen bei allen Gegenüberstellungen nur eine marginal höhere Korrelation auf. Dies ist insofern plausibel als die KdU – der dominierende Kostenfaktor – an Haushalte anknüpft und nicht an Personen.

Mithilfe von Streudiagrammen kann die Streuung der Zuschussbedarfe genauer dahingehend untersucht werden, welche Kommunen evtl. besonders von dem unterstellten Zusammenhang abweichen. Von Interesse ist hierbei auch, wie sich das Bild vor und nach Ausreichung der Mittel von Bund und Land darstellt. Daran lässt sich ebenfalls erkennen, wie stark der Ausgleich bereits die aus dem Indikator abgeleiteten Bedarfe adressiert.

Beginnend mit dem Status quo, d. h. unter Berücksichtigung der bestehenden Zuweisungen aus dem Hartz IV-Sonderlastenausgleich fallen vor allem die Stadt Leipzig sowie die Landkreise Görlitz und Bautzen auf (Abb. 6.2, obere Abbildung).[24] Während für die Stadt Leipzig auch unter Anerkennung ihrer relativ hohen Zahl an Bedarfsgemeinschaften eine sehr große finanzielle Belastung festzustellen ist (weit oberhalb der Trendlinie), finden sich in den beiden genannten Landkreisen Görlitz und Bautzen weit unterdurchschnittliche Zuschussbedarfe je Einwohner (jeweils unterhalb der Linie). Bemerkenswert ist dabei die unterschiedliche Betroffenheit sozialer Lasten. Die Stadt Leipzig und der Landkreis Görlitz zählen beide die höchsten Bedarfsgemeinschaften je Einwohner, haben aber unterschiedliche relative Positionen gegenüber dem landesdurchschnittlichen empirischen Zusammenhang. Die beiden Landkreise Görlitz und Bautzen hingegen weisen trotz weit auseinanderliegender Bedarfsindikatoren das gleiche Phänomen relativ geringer Zuschussbedarfe auf. Ungeachtet der Zahl der Bedarfsgemeinschaften ist schließlich eine weitere Besonderheit zu beobachten: In einigen Landkreisen sind die verbleibenden Zuschussbedarfe je Einwohner äußerst niedrig. Dazu zählen der Landkreis Leipzig, der Vogtlandkreis und vor allem der Landkreis Bautzen, der unter Berücksichtigung der Bundes- und Landesmittel sogar negative Zuschussbedarfe erzielt.

[24] Das R^2 in Höhe von 0,665 korrespondiert mit dem Korrelationskoeffizienten r aus der vorangehenden Tabelle mit 0,816.

Abb. 6.2 Bedarfsgemeinschaften und Zuschussbedarfe im SGB II insgesamt (abzüglich Leistungen) sowie im Bereich Leistungen für Unterkunft und Heizung



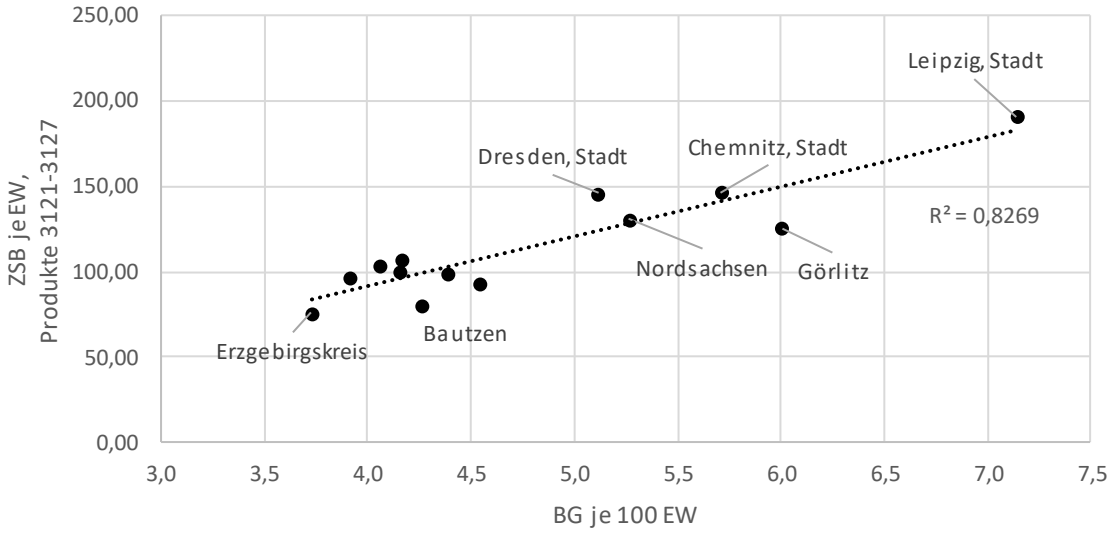
Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Die Sonderstellung der Stadt Leipzig verliert in der unteren der beiden Abbildungen, die ausschließlich die Zuschussbedarfe in den Leistungen für Unterkunft und Heizung (unter Berücksichtigung der Bundesbeteiligung) darstellt, an Bedeutung. Der Erklärungsgehalt der Bedarfsgemeinschaften beträgt über alle Kommunen 82,3 Prozent (r = 0,907). Ohne die Stadt Leipzig fällt der Anteil auf 66,9 Prozent, was einem Korrelationskoeffizienten (r) in Höhe von 0,818 entspricht. Das liegt daran, dass sie umgekehrt den Ausreißer Landkreis Görlitz kompensiert. Ohne beide, Stadt Leipzig und Landkreis Görlitz, steigt das R^2 auf 0,897 (r=0,947). Noch deutlicher wird der Zusammenhang mit Blick auf die absoluten

Zuschussbedarfe und Zahl der Bedarfsgemeinschaften: Das R^2 beträgt in dieser bivariaten Regression schließlich 0,987.

Vor Anrechnung der Landesmittel ist der Zusammenhang zwischen der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und der betreffenden Zuschussbedarfe weitaus enger (Abb. 6.3). Die Ausreißer sind unauffälliger. Die Stadt Leipzig liegt so gut wie auf der Trendlinie und obwohl die Landkreise Görlitz und Bautzen weiterhin den größten Abstand zum durchschnittlichen Zusammenhang aufweisen, so ist ihre relative Position doch weniger exponiert.

Abb. 6.3 Bedarfsgemeinschaften und Zuschussbedarfe im SGB II (vor Leistungen)

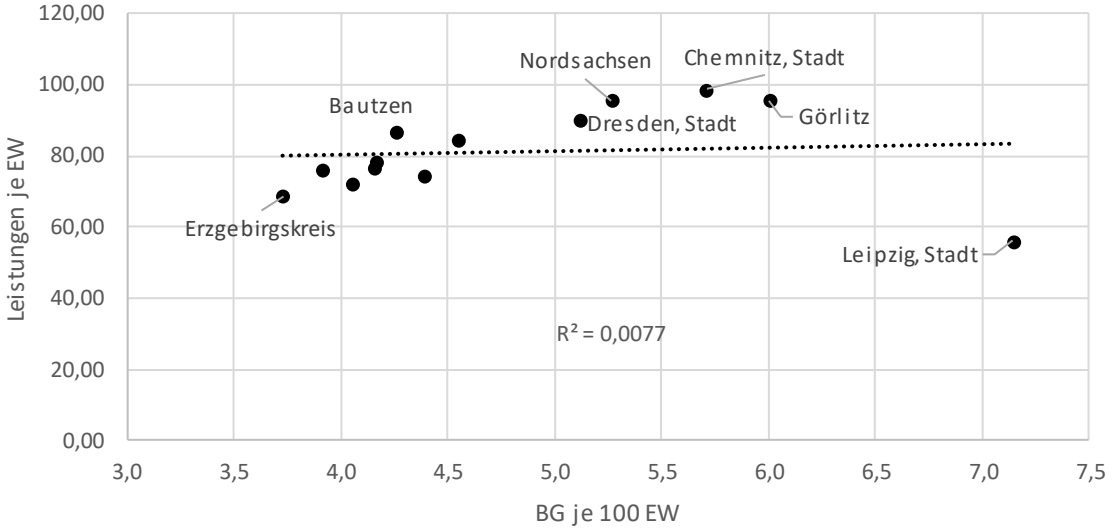


Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

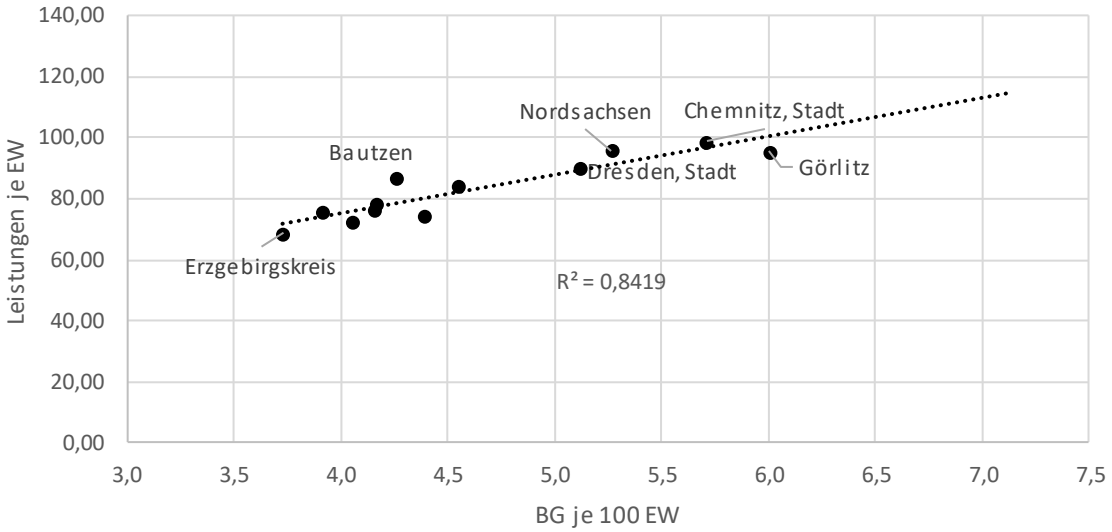
Ein Ausgleichsmechanismus zielt zwar darauf ab, die Belastungsunterschiede zwischen Kommunen zu reduzieren. Wenn es keinen perfekten Indikator gibt, der die Aufgabe vollständig abdeckt, sollte zur Vermeidung von Übernivellierung dadurch der Zusammenhang zwischen Bedarfsindikator und Zuschussbedarfen jedoch nicht verlorengehen. Rein plastisch wäre anzustreben, dass die Form des Zusammenhangs erhalten bleibt und lediglich eine Drehung der Trendlinie nach unten erfolgt. Dies würde keine Reduzierung des Anteils der erklärten Streuung implizieren (hier beschrieben durch das R^2). Eine Reduzierung dieses Maßes um 16 Prozentpunkte – wie im vorliegenden Fall (Abb. 6.4) – ist damit nicht Ausdruck einer präzisen Adressierung von Bedarfen. Im Gegenteil: Wie die vorangehenden Darstellungen zeigen, bewirkt die Zielstellung des derzeitigen Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs, dass aktuelle Bedarfe kaum adressiert werden, sondern vielmehr nach diesem Maßstab neue Disparitäten zwischen Leistungen und Bedarfen aufgeworfen werden. Inwieweit dies auch für die weitere Entwicklung gilt, wird im folgenden Abschnitt untersucht, der sich den zukünftigen Zahlen der Bedarfsgemeinschaften widmet.

Abb. 6.4 Bedarfsgemeinschaften und Leistungen des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs

alle Landkreise und kreisfreie Städte



ohne die Stadt Leipzig



Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

6.3 Prognose der Bedarfsgemeinschaften

Die Ausreichung der Hartz-IV-SoBEZ an die Landkreise mittels des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs basiert hinsichtlich der zu ermittelnden Nettobelastung auf einem Vergleich von (konstanten) Vergangenheits- und (jeweiligen) Gegenwartswerten. Das Gutachten des NIW (2016) hat bereits auf eine zunehmende Schere zwischen aktuellen Bedarfen und tatsächlichen Zuweisungen hingewiesen. Der vorangehende Abschnitt hat dies weiter erhärtet. In diesem Abschnitt erfolgt nun eine Prognose der zukünftigen Bedarfe, um die Implikationen des derzeitigen Systems in der absehbaren Zukunft zu untersuchen.

Im Gutachten des NIW (2016) lagen der damaligen Prognose zur Entwicklung der (Personen in) Bedarfsgemeinschaften vereinfachende Annahmen über die (lineare abnehmende) Entwicklung der altersspezifischen SGB-II-Quote in Kombination mit der Bevölkerungsvorausberechnung nach Altersklassen in den sächsischen Kommunen zugrunde. Den Schätzungen zufolge ist die Entwicklung in den Landkreisen eher bzw. stärker abwärtsgerichtet als in den kreisfreien Städten. Die Szenarien streuten außerdem für die Landkreise weiter als für die kreisfreien Städte.

Mit dem vorliegenden Gutachten können gehaltvollere Informationen für eine Prognose der Zahl der (Personen in) Bedarfsgemeinschaften genutzt werden. Zum einen liegt mit den länderspezifischen Prognosen der Arbeitsmarktentwicklung, insbesondere der Erwerbslosenquote, durch Vogler-Ludwig et al. (2016) ein Zielwert für 2030 vor, der bereits die strukturellen Verschiebungen auf der Angebots- (u. a. bezogen auf den Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung) und der Nachfrageseite (sektoraler Strukturwandel) berücksichtigt. Insofern erübrigt sich eine eigene altersspezifische Prognose, da die demographischen Verschiebungen bereits in die Prognose durch Vogler-Ludwig et al. (2016) eingehen.

Zum anderen stehen zwei Szenarien der Bevölkerungsvorausberechnung zur Verfügung, die bei – ceteris paribus – gegebener Erwerbslosenquote eine unterschiedliche Zahl der betroffenen Personen implizieren. Durch die Heranziehung dieser beiden Szenarien soll ein Korridor möglicher Entwicklungen aufgezeigt werden. Die jeder Prognose anhaftende Unsicherheit soll damit in einer gewissen Bandbreite Rechnung getragen werden.

Im Folgenden wird zunächst beschrieben, wie die Prognose der Erwerbslosenquote für den Freistaat Sachsen in eine Schätzung der Zahl der (Personen in) Bedarfsgemeinschaften in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten transformiert wird. Anschließend werden die fiskalischen Implikationen dargestellt.

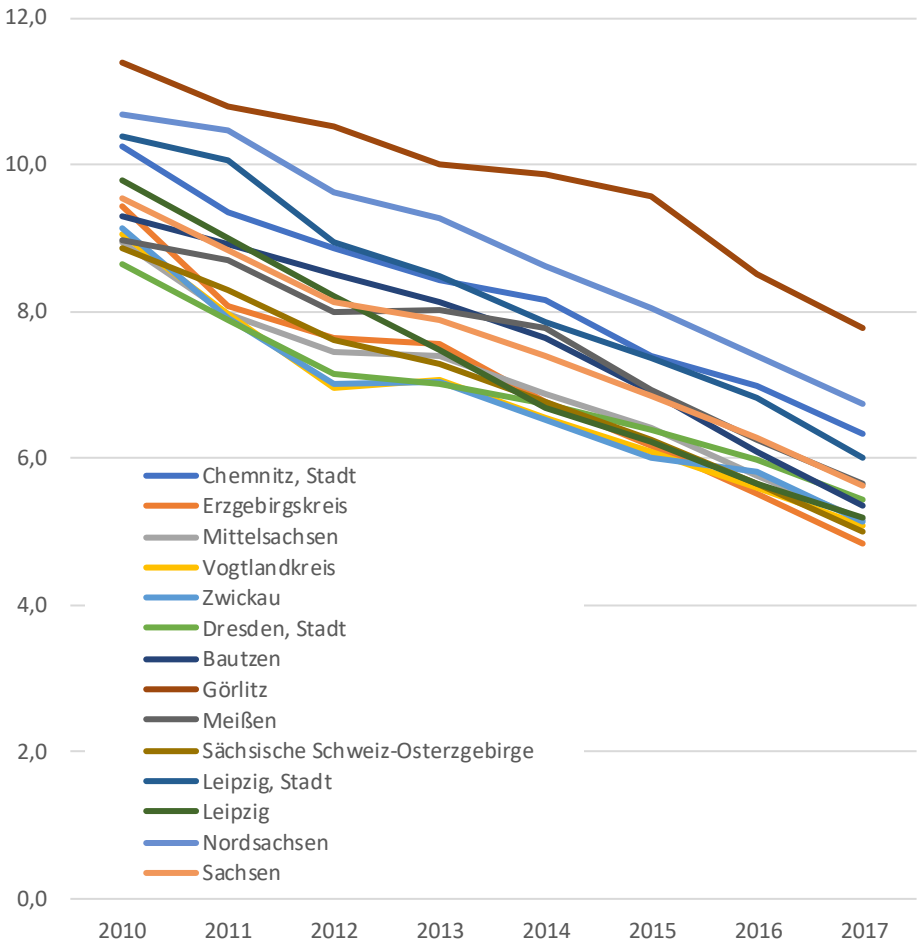
6.3.1 Prognose

Grundlage für die Vorausberechnung ist eine Prognose über die Entwicklung des sächsischen Arbeitsmarktes bis 2030, deren unmittelbare Implikationen für die Entwicklung der Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften in den Landkreisen und kreisfreien Städten genutzt werden können.

- Die von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesene Quote der registrierten Arbeitslosen betrug im Freistaat Sachsen im Jahresdurchschnitt 2017 insgesamt 6,0 Prozent. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einem Rückgang um 0,7 Prozentpunkte, gegenüber 2010 als die Arbeitslosenquote noch 11,8 Prozent betrug, sank sie sogar etwa um die Hälfte, d. h. um 5,8 Prozentpunkte.

- Mit Blick auf die Entwicklung in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten zeigt sich ein relativ gleichförmiger Rückgang, unabhängig vom ursprünglichen Niveau (Abb. 6.5). Die regionalen Unterschiede sind dabei bemerkenswert stabil geblieben, obwohl auch eine Zunahme der Disparitäten möglich gewesen wäre. Beispielsweise hat sich der Abstand des Landkreises Görlitz zum Landesdurchschnitt trotz des massiven Arbeitsplatzabbaus nur geringfügig verändert (2010 + 1,8 Prozentpunkte, 2017 +2,2 Prozentpunkte). Umgekehrt hat sich beispielsweise der Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge weiterhin auf dem zweiten Rang gehalten, von 8,9 Prozent in 2010 auf 5,0 Prozent in 2017. Bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit kam es daher kaum zu Verschiebungen in den Verhältnissen der Landkreise und kreisfreien Städte untereinander, obwohl die Niveauveränderungen historisch gesehen in diesem kurzen Zeitraum erheblich waren und sich bei einem heterogeneren Strukturwandel deutlich größere Unterschiede hätten erwarten lassen.

Abb. 6.5 Entwicklung der Arbeitslosenquote im Freistaat Sachsen, den Landkreisen und kreisfreien Städten 2010 bis 2017



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

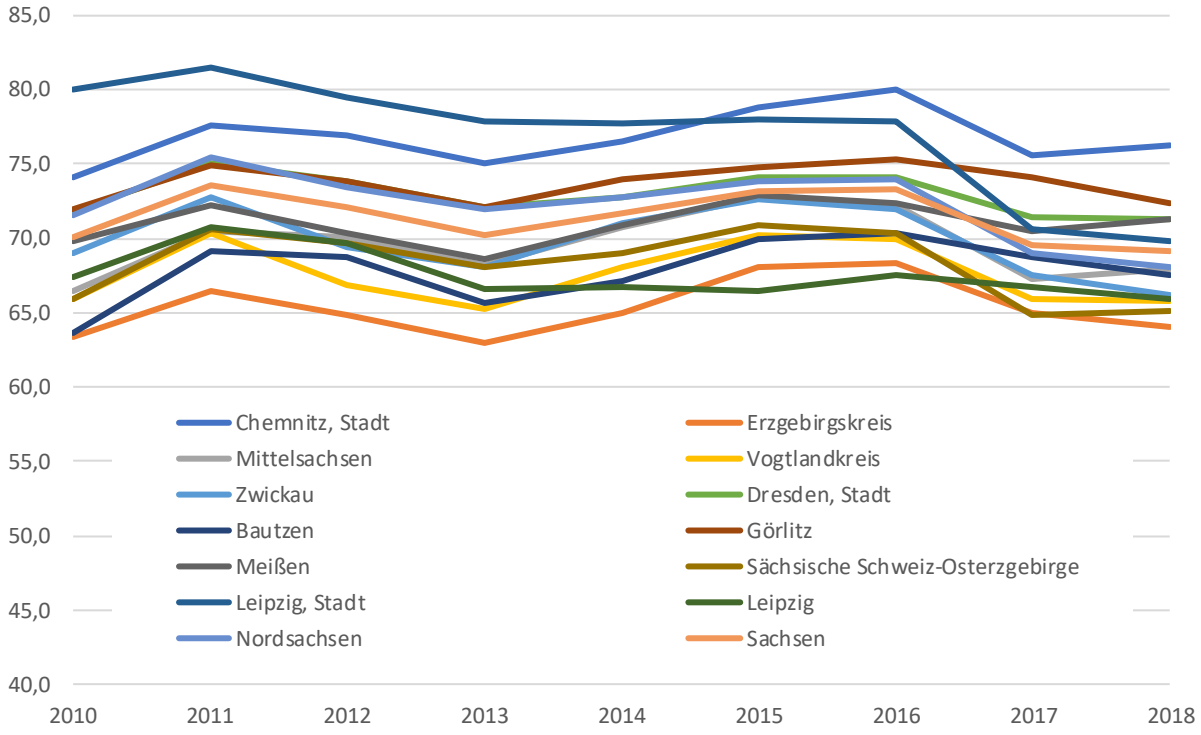
- Mit der beschriebenen Verbesserung der gesamthaften Arbeitsmarktsituation – ausgedrückt durch die Arbeitslosenquote – ist unmittelbar ein Rückgang der Zahl der Personen in

Bedarfsgemeinschaften einhergegangen. Allein zwischen 2015 und 2018 sank deren Zahl von 373.558 auf 287.358 bzw. um 23,1 Prozent.

- Trotz der erheblichen absoluten Veränderungen blieb gleichzeitig der landesweite Anteil der erwerbslosen Leistungsberechtigten unter den Arbeitslosen relativ stabil; zunächst leicht schwankend zwischen 70,1 und 73,6 Prozent von 2010 bis 2015, blieb er aber abgesehen von einem allgemeinen Rückgang zwischen 2016 und 2017 auch in den Folgejahren konstant in diesem Bereich (Abb. 6.6).

- Die Anteile weisen im Jahr 2018 auf regionaler Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte eine Spannweite von 64,1 Prozent im Erzgebirgskreis bis 76,3 Prozent in der Stadt Chemnitz auf. Über den Zeitverlauf zeigt sich diese Verteilung vergleichsweise stabil. Die vormals hohen Anteile in der Stadt Leipzig von z. T. über 80 Prozent haben sich normalisiert und in die Werte der übrigen Kommunen zuletzt unauffällig eingefügt. Lediglich der Anteil in der Stadt Chemnitz verblieb im Zeitverlauf auf dem relativ hohen Niveau.

Abb. 6.6 Anteil der erwerbslosen Leistungsberechtigten innerhalb der registrierten Arbeitslosen in den Landkreisen und kreisfreien Städten, 2010 bis 2018 (in Prozent)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

Nach Vogler-Ludwig et al. (2016) sinkt die Erwerbslosenquote von 10,8 Prozent im Jahr 2010 auf 6,3 Prozent in 2030.[25] Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Veränderung von -2,7 Prozent.[26] Diese Dynamik dient zusammen mit der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamts als wesentliche Annahme für die Prognose der Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften Entwicklung. Im Detail wurde wie folgt vorgegangen:[27]

1) Zunächst wurde eine vereinfachte Erwerbslosenquote berechnet, die sich aus der Zahl der registrierten Arbeitslosen und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zusammensetzt.
2) Ausgehend von der so für das Jahr 2015[28] ermittelten vereinfachten Erwerbslosenquote wurde die jahresdurchschnittliche Veränderung der Erwerbslosenquote nach Vogler-Ludwig et al. (2016) angelegt, und damit der Landeswert für 2030 ermittelt.
3) Zur Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Dynamiken und Disparitäten in der Arbeitslosigkeit wurden die regionalen Anteile an der Arbeitslosenzahl im Land entsprechend der Strukturverschiebungen in den Jahren 2010 bis 2015 – ab dem Jahr 2018 – auch für die Folgejahre angenommen.[29]
4) Unter Zugrundelegung der für das Jahr 2030 ausgewiesenen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in beiden Varianten[30] nach der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung resultieren Prognosewerte für die Zahl der Arbeitslosen.
5) Die kreisspezifischen Anteile der erwerbslosen Leistungsberechtigten an den registrierten Arbeitslosen (Mittelwerte 2015 bis 2018) werden für die Folgejahre fortgeschrieben.
6) Durch das Zusammenspiel von demographischen (Personen im erwerbsfähigen Alter) und arbeitsmarktlichen (Arbeitslosenquote) ergeben sich Projektionen der Zahl der erwerbslosen Leistungsberechtigten.

---

[25] Die hier verwendete Erwerbslosenquote nach dem ILO-Konzept weicht von der Quote der registrierten Arbeitslosen der Bundesagentur für Arbeit u. a. insofern ab, als sie eine breitere Definition der Zahl Erwerbspersonen umfasst und damit regelmäßig niedriger liegt.

[26] Obwohl die prozentuale Veränderung (nicht die Differenz in Prozentpunkten) an sich keine aussagefähige Kennzahl in deskriptiven Analysen darstellt, so eignet sie sich doch, um Parallelen zwischen verwandten Kennzahlen zu ziehen.

[27] Eine Übersicht der verwendeten Eckdaten findet sich im Anhang (Tab. A 19).

[28] Dieses Referenzjahr wurde gewählt um nicht mit einem zu günstigen Zeitpunkt zu beginnen. Hintergrund ist auch die Tatsache, dass in der BMAS-Prognose die in dieser Zeit positivere Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt ist. Es ist von einer nicht-linearen Entwicklung im BMAS-Prognosezeitraum auszugehen, die auch der demographischen Entwicklung folgt. Mit einem aktuelleren Referenzjahr demographisch noch günstigeren Referenzjahr 2018 wäre der Ausgangspunkt zu weit unten angesetzt worden.

[29] Für einen repräsentativen Mittelwert wurde dieser kürzere Zeitraum gewählt, der eher einen Konjunkturzyklus abdeckt als unter Einbeziehung der späteren Boomjahre, die ein zu hohes Gewicht auf eine besonders günstige Phase gelegt hätten. Da anzunehmen ist, dass manche Regionen aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen konjunktursensibler reagieren als andere, wären die Disparitäten in der Veränderung der Arbeitslosigkeit überzeichnet worden.

[30] Die beiden Varianten unterscheiden sich in den Annahmen zur Auslandswanderung und der Geburtenhäufigkeit. Im daraus entstehenden Korridor bildet die Variante 1 (V1) die obere der zwei Varianten. Die untere Variante wird mit Variante 2 bezeichnet. Variante 2 basiert weitestgehend auf den Annahmen der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Variante 2, G1-L1-W2) für Sachsen.

7) Analog fortgeschrieben wird deren Relation zur Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften (Mittelwerte 2015 bis 2018) und abschließend in diese umgerechnet.

Die Ergebnisse der Prognose in den beiden Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung stellen sich wie folgt dar:

Der Modellrechnung zufolge wird die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften im Freistaat Sachsen zwischen 78.000 und 88.000 Personen sinken (Tab. 6.3). Zwar verringert sich der jährliche Rückgang prozentual um mehr als die Hälfte gegenüber der zuletzt beobachteten Entwicklung (-6,8 Prozent p. a.). In absoluten Zahlen ist es dennoch weiterhin bemerkenswert. Der stärkste Abbau von bis zu -10.000 und mehr Personen in Bedarfsgemeinschaften ist jeweils in im Landkreis Zwickau, im Erzgebirgskreis sowie in der Stadt Leipzig zu erwarten. Mit Ausnahme der Stadt Leipzig (und dafür dem Landkreis Leipzig) handelt es sich auch um die Regionen mit der größten prozentualen Veränderung – mit mehr als 6-prozentigen Rückgängen pro Jahr. Vergleichsweise geringe Rückgänge sind in den beiden Städten Chemnitz und Dresden zu erwarten.

Tab. 6.3 Prognose der Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten für das Jahr 2030

	2015	2018	Veränderung 2015-2018		2030 (V1)	Veränd. 2018-2030 (V1)		2030 (V2)	Veränd. 2018-2030 (V2)	
Name	absolut	absolut	absolut	in %, p. a.	absolut	absolut	in %, p. a.		absolut	in %, p. a.
Chemnitz, Stadt	25.479	23.192	-2.287	-3,1	19.311	-3.881	-1,5	18.480	-4.712	-1,9
Erzgebirgskreis	25.032	16.726	-8.306	-12,6	6.868	-9.858	-7,1	6.572	-10.154	-7,5
Mittelsachsen	23.412	17.342	-6.070	-9,5	11.593	-5.749	-3,3	11.094	-6.248	-3,7
Vogtlandkreis	17.888	13.729	-4.159	-8,4	7.221	-6.508	-5,2	6.910	-6.819	-5,6
Zwickau	25.261	19.828	-5.433	-7,8	8.778	-11.050	-6,6	8.400	-11.428	-6,9
Dresden, Stadt	48.706	43.776	-4.930	-3,5	39.481	-4.295	-0,9	37.782	-5.994	-1,2
Bautzen	25.402	17.823	-7.579	-11,1	13.537	-4.286	-2,3	12.954	-4.869	-2,6
Görlitz	29.245	22.825	-6.420	-7,9	21.688	-1.137	-0,4	20.754	-2.071	-0,8
Meißen	20.345	15.220	-5.125	-9,2	13.248	-1.972	-1,1	12.678	-2.542	-1,5
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	19.264	14.571	-4.693	-8,9	10.040	-4.531	-3,1	9.608	-4.963	-3,4
Leipzig, Stadt	71.817	65.283	-6.534	-3,1	56.182	-9.101	-1,2	53.764	-11.519	-1,6
Leipzig	21.819	16.728	-5.091	-8,5	7.860	-8.868	-6,1	7.522	-9.206	-6,4
Nordsachsen	19.889	15.421	-4.468	-8,1	12.391	-3.030	-1,8	11.858	-3.563	-2,2

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, die für die fiktive Fortschreibung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs genutzt wird, leitet sich aus der empirischen Relation zwischen Personen und Zahl der Bedarfsgemeinschaften (Mittelwert 2015 bis 2018, Tab. A 19) ab. Die Ergebnisse sind entsprechend eng verwandt. Für den Freistaat Sachsen ergibt sich je nach Variante ein jährlicher Rückgang um 2,4 bis 2,7 Prozent auf 123.000 bis 129.000 Bedarfsgemeinschaften – ausgehend von rund 172.000 Bedarfsgemeinschaften im Jahr 2018 (Tab. 6.4). Es profitieren jeweils besonders von der Entwicklung diejenigen Regionen wie bei der Prognose der Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften.

Tab. 6.4 Prognose der Zahl der Bedarfsgemeinschaften in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten für das Jahr 2030

Name	2015 absolut	2018 absolut	Veränderung 2015-2018 absolut	in %, p. a.	2030 (V1) absolut	Veränd. 2018-2030 (V1) absolut	in %, p. a.	2030 (V2)	Veränd. 2018-2030 (V2) absolut	in %, p. a.
Chemnitz, Stadt	14.707	12.723	-1.985	-4,7	10.901	-1.822	-1,3	10.432	-2.291	-1,6
Erzgebirgskreis	14.535	9.922	-4.614	-12,0	4.017	-5.905	-7,3	3.844	-6.078	-7,6
Mittelsachsen	13.360	9.902	-3.457	-9,5	6.619	-3.283	-3,3	6.334	-3.568	-3,7
Vogtlandkreis	10.372	7.749	-2.623	-9,3	4.146	-3.604	-5,1	3.967	-3.782	-5,4
Zwickau	14.538	11.168	-3.370	-8,4	5.001	-6.167	-6,5	4.786	-6.382	-6,8
Dresden, Stadt	28.603	25.307	-3.296	-4,0	23.118	-2.189	-0,8	22.123	-3.184	-1,1
Bautzen	14.406	10.376	-4.030	-10,4	7.738	-2.638	-2,4	7.405	-2.971	-2,8
Görlitz	16.809	13.178	-3.631	-7,8	12.460	-718	-0,5	11.924	-1.254	-0,8
Meißen	11.681	8.811	-2.870	-9,0	7.636	-1.175	-1,2	7.307	-1.504	-1,5
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	10.883	8.218	-2.665	-8,9	5.663	-2.555	-3,1	5.419	-2.798	-3,4
Leipzig, Stadt	41.755	36.050	-5.705	-4,8	31.927	-4.124	-1,0	30.553	-5.498	-1,4
Leipzig	12.752	9.726	-3.025	-8,6	4.573	-5.153	-6,1	4.376	-5.350	-6,4
Nordsachsen	11.221	8.621	-2.600	-8,4	6.949	-1.672	-1,8	6.650	-1.971	-2,1

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen.

6.3.2 Fiskalische Implikationen

Die fiskalischen Implikationen der zukünftigen Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften zeigen sich an der Festsetzung der Nettobelastung im Rahmen des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs. Als zweiter Parameter – neben der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, die sich aus den beiden Varianten der Prognose speist, – werden die durchschnittlichen Kosten der Unterkunft (KdU) als unverändert gegenüber der Festsetzung 2017 angenommen.[31]

In einem zweiten Schritt wurden die berechneten Nettobelastungen in die Festsetzung eingespielt. Auch dies erfolgte wieder anhand der vom SMF zur Verfügung gestellten Excel-Modelle. Dazu wurde zwecks Ausschöpfung der – auch für 2030 – konstant gehaltenen Ausgleichsmasse der Grundbetrag angepasst sowie der Zuschlag zur Heranführung an den Landesdurchschnitt ermittelt.

Die Ergebnisse sind in absoluten Zahlen und relativ bezogen auf die Zahl der (Personen in) Bedarfsgemeinschaften dargestellt, um die Größenordnungen und deren Entwicklung direkter vergleichen zu können (Tab. 6.5). Es zeigen sich folgende Veränderungen:

- Die Stadt Chemnitz erzielt in beiden Varianten einen ähnlich hohen Gewinn von rund 10 Prozent.
- Die Veränderungen in der 2. Variante sind mit +/- 1 Prozent weitestgehend marginal. Nur die Stadt Leipzig würde noch einen Zugewinn von 2,1 Prozent verbuchen.
- In der ersten Variante stehen substanzielle Gewinne von bis um mehr als ein Drittel in den Städten Leipzig und Dresden sowie dem Landkreis Görlitz ebenso großen Verlusten im Erzgebirgskreis, in den Landkreisen Zwickau, Leipzig und dem Vogtlandkreis gegenüber.

[31] Auch für die KdU ließen sich theoretisch Annahmen über die Entwicklung im Zuge steigender Mietniveaus in den Ballungsräumen treffen, was vor allem den Aufwand in den Städten Dresden und Leipzig voraussichtlich stärker erhöhen dürfte als in den übrigen Regionen. Faktisch fehlt es hier jedoch an plausiblen Hilfsgrößen für die Vorausschätzung. Zudem würden die untenstehenden Ergebnisse dadurch vermutlich nicht substanziell abweichend ausfallen.

- Die absoluten Veränderungen sind in der ersten Variante in der Höhe von fast 10 Mio. Euro am größten in den beiden Städten Leipzig und Dresden. Der mit Abstand größte Rückgang entfiele mit rund 7 Mio. Euro auf den Erzgebirgskreis. Durch diese Verschiebung vereinen die kreisfreien Städte in beiden Varianten etwas mehr als 40 Prozent der Zuweisungen auf sich – gegenüber zuletzt 34,7 Prozent im Jahr 2017.
- Trotz der zum Teil erheblichen absoluten Rückgänge entstünden bezogen auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften gleichzeitig substanzielle Zuwächse. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die unterstellte Ausgleichsmasse konstant bleibt.[32]

Tab. 6.5 Prognose der fiktiven Festsetzung Hartz IV in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten für das Jahr 2030

	Festsetzung 2017	2030 V1		2030 V2		EURO/BG		
Landkreis / kreisfreie Stadt	EUR	EUR	Veränd. ggü. 2017 in %	EUR	Veränd. ggü. 2017 in %	Festsetzung 2017	2030 V1	2030 V2
Chemnitz, Stadt	23.398.202,95	25.721.041,72	9,9	25.801.986,14	10,3	1.723,92	2.359,50	2.473,37
Erzgebirgskreis	19.452.041,30	12.270.922,12	-36,9	12.069.676,92	-38,0	1.717,57	3.054,84	3.139,88
Mittelsachsen	20.460.104,38	18.062.352,18	-11,7	17.901.924,72	-12,5	1.854,84	2.728,92	2.826,33
Vogtlandkreis	15.643.092,16	11.852.826,51	-24,2	11.703.406,76	-25,2	1.761,11	2.859,18	2.950,11
Zwickau	22.541.809,50	16.013.311,47	-29,0	15.789.489,30	-30,0	1.815,35	3.201,79	3.299,03
Dresden, Stadt	48.702.619,77	58.214.768,94	19,5	58.683.498,93	20,5	1.798,99	2.518,13	2.652,57
Bautzen	22.659.545,27	21.394.595,30	-5,6	21.217.233,13	-6,4	1.945,86	2.764,96	2.865,36
Görlitz	21.480.781,09	25.341.574,79	18,0	25.311.866,53	17,8	1.501,17	2.033,85	2.122,83
Meißen	15.849.674,99	16.946.351,87	6,9	16.855.337,63	6,3	1.622,04	2.219,36	2.306,72
Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	15.472.241,99	14.337.832,15	-7,3	14.274.966,72	-7,7	1.706,28	2.531,83	2.634,10
Leipzig, Stadt	28.546.958,29	38.495.795,58	34,9	39.096.961,41	37,0	739,91	1.205,75	1.279,66
Leipzig	19.304.415,53	14.524.757,76	-24,8	14.504.823,77	-24,9	1.801,95	3.176,21	3.314,51
Nordsachsen	16.916.788,54	17.274.163,54	2,1	17.213.403,14	1,8	1.769,80	2.485,80	2.588,47

Quelle: SMF, eigene Berechnungen.

6.3.3 Konsequenzen aus der Prognose

In der Gesamtbetrachtung kann der Hartz-IV-Sonderlastenausgleich in seiner aktuellen Ausgestaltung als nicht sachgerecht mit Blick auf die Kompensation aktueller Belastungen bezeichnet werden. Gleichzeitig erfordern die erheblichen Unterschiede zwischen den Kommunen und das Gewicht dieser Aufgabe einen gesonderten Ansatz. Der Hartz-IV-Sonderlastenausgleich leistet dies allerdings nicht. Der Vergangenheitsbezug führt zu einer unpräzisen Ausgleichswirkung. Auch wenn die ursprüngliche Intention der Kompensation „von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ nachvollziehbar ist, nimmt die Legitimation ab, wenn aktuelle Belastungen in den Vordergrund der Diskussion rücken und der zeitliche Abstand zum Reformzeitpunkt zunimmt. Die Prognose der

[32] Zwar ist aufgrund der weiterhin sinkenden SoBEZ von einem Rückgang der Ausgleichsmasse auszugehen. Die Modellrechnung stellt jedoch nur eine Projektion zur besseren Abschätzung der Divergenzen dar und keine Vorhersage über die zukünftige Entwicklung der Bundesmittel.

Bedarfsgemeinschaften zeigt dies auch für die absehbare Zukunft. So würde der unveränderte Fortbestand des bisherigen Systems zu einem weiteren Auseinanderfallen zwischen den jeweiligen Belastungen der Aufgabenträger und den Entlastungen aus dem Sonderlastenausgleich führen.

Ein nennenswertes Beispiel in diesem Zusammenhang ist der Landkreis Bautzen. So musste In der Variante 2 die Nettobelastung für den Landkreis Bautzen auf Null gesetzt werden, um überhaupt eine numerische Lösung für den Grundbetrag zu erhalten. In beiden Varianten ergibt sich für den Landkreis Bautzen eine – ohnehin problematische – positive Nettobelastung. Gleichzeitig bedeutet dies, dass in Zukunft einzelne Träger bereits ohne Zuweisungen aus dem Sonderlastenausgleich eine Nettoentlastung aufweisen dürften.

Im Gutachten des NIW (2016) wurde bereits auf diese Schieflage hingewiesen und perspektivisch eine Weiterentwicklung angeregt, die sich allein an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften als Verteilungskriterium orientiert, die sich als am besten geeigneter Indikator erwiesen hat. Darauf aufbauend soll nun anhand erstmals doppischer Daten eine Neubewertung vorgenommen haben.

6.4 Neujustierung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs

Im vorangehenden Abschnitt wurde die für die Neujustierung zentrale Analyse bereits im Rahmen der Bestandsaufnahme vorgenommen: Die Frage nach dem Indikator mit dem höchsten Erklärungsgehalt. Dabei handelt es sich um mehr als eine statistische Analyse, denn eng damit verknüpft ist die Zielgenauigkeit eines Zuweisungssystems, das sich allein auf dieses Verteilungskriterium stützt. Die Auswertung hat ergeben, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften und (mit einer nur unwesentlich geringeren) Korrelation die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften die Zuschussbedarfe in dieser Aufgabe – im Produkt 312 – in hohem Maße determinieren (Tab. 6.2).

Im Folgenden soll eine Darstellung der Einzelfälle sicherstellen, dass dieser Ansatz auch für alle Landkreise und kreisfreien Städte in der Breite gilt. Mit Blick auf die Einzelwerte weist die Stadt Leipzig (vor den übrigen beiden kreisfreien Städten) mit 191,11 Euro je Einwohner die mit Abstand höchsten Zuschussbedarfe auf (Tab. 6.6). Gleichzeitig sind die relativen Zahlen der Bedarfsgemeinschaften bzw. der Personen dort mit 7,1 (Bedarfsgemeinschaften) und 12,5 (Personen in Bedarfsgemeinschaften) je 100 Einwohner am höchsten. An zweiter Stelle der Empfängerzahlen rangieren jedoch nicht Chemnitz und Dresden, wie es die mit jeweils rund 146 Euro zweithöchsten Zuschussbedarfe erwarten ließen, sondern der Landkreis Görlitz mit 6,0 (BG) bzw. 10,5. (Personen).

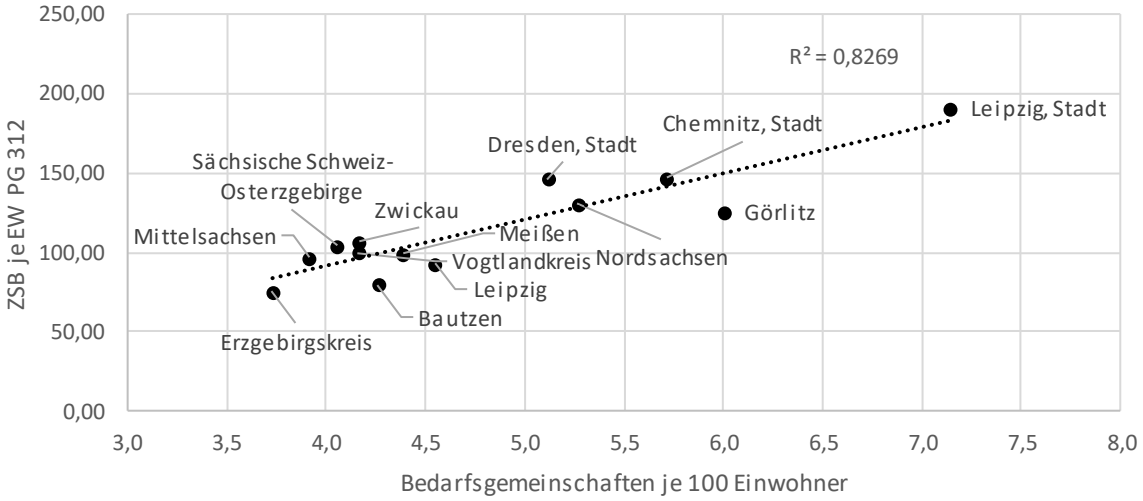
Tab. 6.6 Zuschussbedarfe im Produkt 312, Bedarfsgemeinschaften und Zahl der Personen in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten

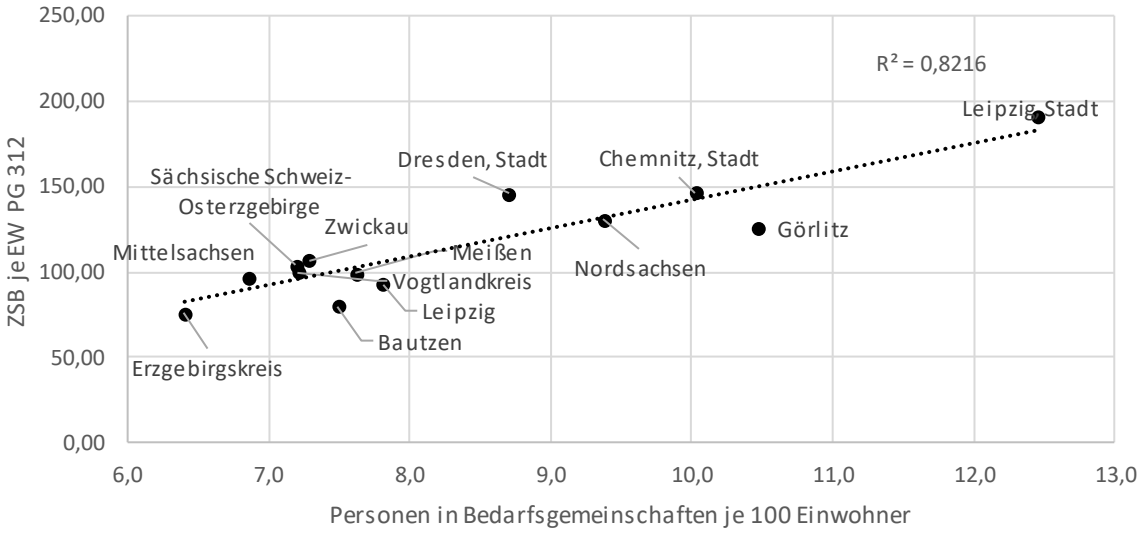
Landkreis / kreisfreie Stadt	ZSB je EW Produkt-gruppe 312	BG / 100 EW	Pers. in BG / 100 EW
Chemnitz, Stadt	146,85	5,7	10,0
Erzgebirgskreis	75,65	3,7	6,4
Mittelsachsen	96,60	3,9	6,9
Vogtlandkreis	99,86	4,2	7,2
Zwickau	106,61	4,2	7,3
Dresden, Stadt	146,19	5,1	8,7
Bautzen	79,87	4,3	7,5
Görlitz	125,42	6,0	10,5
Meißen	99,48	4,4	7,6
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	104,11	4,1	7,2
Leipzig, Stadt	191,11	7,1	12,5
Leipzig	92,93	4,5	7,8
Nordsachsen	130,56	5,3	9,4
Korrelationskoeffizient (ZSB PG 312)	-	0,9093	0,9064

Quelle: Statistisches Landesamt sowie Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Die beschriebene Asymmetrie in den Rangfolgen ist allerdings vernachlässigbar, wie die bivariate Verteilung in den Streudiagrammen verdeutlicht (Abb. 6.7). Unabhängig von dem zugrundeliegenden Indikator (BG oder Personen) liegen die einzelnen Datenpunkte insgesamt sehr nah an der Trendlinie. Der zuvor beschriebene Sonderfall des Landkreises Görlitz, in dem angesichts der hohen Zahl von Leistungsempfängern eine unterdurchschnittliche Belastung in den Zuschussbedarfen festzustellen ist, stellt nahezu einen Einzelfall dar. Ein ähnliches Phänomen ist – auf niedrigerem Niveau für den Landkreis Bautzen zu beobachten, der ebenfalls erkennbar unterhalb der Trendlinie liegt. Hier fallen mit rund 80 Euro je Einwohner die zweitniedrigsten Zuschussbedarfe je Einwohner ab, obwohl die Zahl der (Personen in) Bedarfsgemeinschaften an sechster Stelle von unten rangiert. Eine erkennbare Abweichung nach „oben“ besteht lediglich für die Stadt Dresden, die nachweislich zu den Begünstigten der bisherigen Regelung zählt. Dagegen liegt die Stadt Leipzig als Kommune mit auffälliger Differenz zwischen Leistungen aus dem Sonderlastenausgleich und aktuellen Bedarfen sehr nah an der maßgeblichen Trendlinie – ähnlich wie die beiden anderen kreisfreien Städte sogar noch etwas über dem Benchmark aller sächsischen Aufgabenträger. Gerade an diesem Beispiel lässt sich die Präzision des Indikators gut zeigen.

Abb. 6.7 Zuschussbedarfe im Produkt 312, Bedarfsgemeinschaften und Zahl der Personen in den sächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten





Quelle: Statistisches Landesamt sowie Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Insgesamt ist der Zusammenhang zwischen den beiden Bedarfsindikatoren und den Zuschussbedarfen äußerst eng. Dies bedeutet hinsichtlich der Zielgenauigkeit, dass der Indikator zu einer hohen Treffsicherheit der Zuweisungen führt. Die historisch bedingten Verzerrungen würden damit überwunden werden.

Die Entscheidung zwischen den beiden Indikatoren ist unter Zugrundelegung des empirischen Zusammenhangs einerseits nicht sonderlich eindeutig. Dafür unterscheiden sich die Korrelationskoeffizienten und auch die Lage der Kommunen relativ zur Trendlinie nur marginal. Andererseits ist der Nexus zwischen KdU und Bedarfsgemeinschaften deutlicher. Der Leistungsbezug adressiert den Haushalt und nicht den einzelnen Empfänger. Insofern fällt das Votum für einen bedarfstragenden Indikator

zugunsten der Zahl der Bedarfsgemeinschaften aus. Sollte sich in späteren Überprüfungen ein nennenswert höherer Erklärungsgehalt der Personen in Bedarfsgemeinschaften zeigen, wäre dieser Indikator dagegen vorzuziehen. Ungeachtet der Wahl des Indikators bestünde, was diese Aufgabe betrifft, der Vorteil einer solchen Neujustierung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs in einer deutlich „schlankeren“ und transparenteren Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs.

Es bleiben dennoch gewisse Unsicherheiten. So besteht ein großes Annahmedefizit insbesondere bzgl. des Umfangs der zu erwartenden weiteren Absenkung der Hartz-IV-SoBEZ. Der bisherige Hartz-IV-Sonderlastenausgleich führte dazu, dass trotz allgemein sinkender Bedarfe, einige Kommunen mehr Mittel erhalten. Eine vollständige Eingliederung in Schlüsselmasse würde dem fiskalischen Gewicht dieser Aufgabe besser Rechnung tragen, obwohl sinkende Empfängerzahlen eine häufige Anpassung erfordern würden. Es bestehen Anzeichen für eine sinkende Belastung der Kommunen angesichts der sich verbesserten Arbeitsmarktlage und insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung, die einen Großteil der SGB-II-Empfänger aus diesem Rechtskreis herauswachsen lässt. Hinzu käme mit der finanzkraftabhängigen Ausreichung eine solidarische Komponente. Die hier vorgeschlagene Neujustierung kann einen ersten Schritt in diese Richtung darstellen.

6.5 Modellrechnungen

Um zu veranschaulichen, welche Auswirkungen eine Mittelzuweisung anhand der Zahl der Bedarfsgemeinschaften hätte, wird für das Jahr 2020 verglichen, wie sich die Nettoposition der einzelnen Kommunen verändern würde (Tab. 6.7). Zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung liegen Daten für die Zahl der Bedarfsgemeinschaften vom September 2018 bis August 2019 sowie im Hinblick auf die Ausgleichsmasse des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs für das Jahr 2020 vor. Auf dieser Grundlage kann eine modellhafte Vorausschau zur Wirkung der Verteilung nach Bedarfsgemeinschaften gegeben werden. Ein Plus bedeutet, dass die Mittelzuweisung sich präziser an den aktuellen Bedarfen orientiert, ein Minus, dass die Kommunen vom historisch gewachsenen System vergleichsweise profitiert haben.

Angesichts der zuvor festgestellten Schieflage zwischen Zuweisungen und aktuellen Belastungen ist es eine plausible Konsequenz, dass vor allem die Stadt Leipzig bei der Mittelausstattung bessergestellt wird. Insgesamt erhalten die kreisfreien Städte 15,3 Mio. Euro mehr an Zuweisungen. Diese Implikationen wären auch bei der Überprüfung des GMG II zu berücksichtigen.

Die Landkreise zählen mehrheitlich zu den Profiteuren des bisherigen Systems, d. h. sie erhielten vergleichsweise überdurchschnittlich viel Mittel angesichts ihrer jeweiligen Bedarfsträgerzahlen. Im Ergebnis werden die Stadt Leipzig und Görlitz durch die präzise Bedarfsorientierung bessergestellt. Insbesondere die Landkreise Bautzen, Mittelsachsen, Zwickau aber auch die Stadt Dresden profitierten von dem bisherigen Vergangenheitsbezug der Belastungsermittlung und würden weniger Zuweisungen erhalten.

Eine letzte Implikation dieser Modellrechnungen ergibt sich für den Hauptansatz der kreisfreien Städte. Da die drei Städte uneinheitlich von einer Neujustierung betroffen wären, ist diese auch bei

der Ableitung der Hauptansatzfaktoren zu berücksichtigen (Abschnitt 4.3.2.3). Anderenfalls würden die unbereinigten Einnahmen der Vergangenheit auf die Zuschussbedarfsrelationen wirken. Konkret würden sich aufgrund der niedrigeren Einnahmen die Zuschussbedarfe der Städte Chemnitz und Dresden erhöhen.

Tab. 6.7 Fiktive Verteilungsergebnisse einer Umstellung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs auf Basis der Ausgleichsmasse 2020

Name	Anteile gemäß Festsetzung Sonderlastenausgleich 2018*	Anteil BG	Verteilung der Ausgleichsmasse nach geltendem Recht in EUR**	BG in EUR	GuV verteilung nach BG in EUR
Chemnitz, Stadt	8,36%	7,41%	15.964.171	14.158.361	-1.805.810
Erzgebirgskreis	6,44%	5,71%	12.309.294	10.907.808	-1.401.486
Mittelsachsen	7,10%	5,71%	13.571.950	10.903.088	-2.668.862
Vogtlandkreis	5,16%	4,45%	9.862.018	8.497.770	-1.364.248
Zwickau	7,69%	6,51%	14.693.209	12.432.199	-2.261.009
Dresden, Stadt	17,71%	14,78%	33.838.598	28.238.059	-5.600.539
Bautzen	7,77%	6,00%	14.845.570	11.458.744	-3.386.825
Görlitz	7,35%	7,75%	14.042.485	14.802.316	759.831
Meißen	5,39%	5,10%	10.298.349	9.744.874	-553.476
Sächs.Schweiz-Osterzgebirge	5,28%	4,77%	10.090.813	9.103.573	-987.240
Leipzig, Stadt	9,25%	21,18%	17.667.878	40.466.619	22.798.742
Leipzig	6,65%	5,64%	12.705.886	10.774.868	-1.931.018
Nordsachsen	5,84%	5,00%	11.148.832	9.550.773	-1.598.059
Sachsen	**100,00%**	**100,00%**	**191.039.053**	**191.039.053**	**0**
Kreisfreie Städte	35,32%	43,37%	67.470.647	82.863.039	15.392.393
Landkreise	64,68%	56,63%	123.568.407	108.176.014	-15.392.393

* Zu Vergleichszwecken steht die Festsetzung des Sonderlastenausgleiches für das Jahr 2018 zur Verfügung

** Prognose SMF auf Basis Anteile lt. Festsetzung 2018 und Prognose Umfang des Sonderlastenausgleiches 2020

7 Nebenansätze für die Landkreise

Das folgende Kapitel behandelt Themen des Gutachtenauftrags, die sich auf Faktoren für Bedarfsunterschiede zwischen den Landkreisen im Freistaat Sachsen beziehen und die durch Nebenansätze für die Landkreise adressiert werden könnten. Ausgangspunkt sind dabei die existierenden Nebenansätze für drei einzelne Landkreise (Zwickau, Görlitz und Nordsachsen). Sie werden daraufhin geprüft, ob sie vor dem Hintergrund der aktuellen Bedarfsentwicklung und unter den gegebenen Rahmenbedingungen noch sachgerecht erscheinen. Im Anschluss daran wird diskutiert, ob die Einführung eines Soziallastenansatzes für die Landkreise notwendig erscheint. Der dritte Punkt dieses Kapitels bezieht sich auf die Prüfung eines Demographieansatzes für die Landkreise analog zur Diskussion für die kreisangehörigen Gemeinden. Schließlich wird überprüft, ob es durch die Reformvorschläge für die kreisangehörigen Gemeinden zu größeren Verwerfungen zwischen den Landkreisen hinsichtlich der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen und der daraus abgeleiteten Umlagekraft kommt.

7.1 Prüfung der bisherigen Nebenansätze für drei Landkreise

Im Zuge der Anpassung des SächsFAG für die Jahre 2015/2016 wurden zwei Nebenansätze für Landkreise als Weiterführung besonderer Bedarfszuweisungen nach § 22 Abs. 2 Nr. 7 SächsFAG und zur Adressierung spezifischer Problemlagen im Landkreis Nordsachsen eingeführt. Ein Nebenansatz adressierte besondere Lasten im Zuge der Kreisreform des Jahres 2008 in den Landkreisen Zwickau und Görlitz. Dieser wurde damals damit begründet, dass in diesen beiden Landkreisen aufgrund der Einkreisung der ehemals kreisfreien Städte und des Stadt-Land-Gefälles bei den Empfängerzahlen nach wie vor höhere Kosten im Bereich SGB XII und SBG VIII (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) bestehen als in anderen Landkreisen. Der andere Nebenansatz bezog sich auf verschiedenartige Ausprägungen von Strukturschwäche im Landkreis Nordsachsen. Hier wurden vier Gründe angeführt, die es in der Summe für den Landkreis erschweren, einen Haushaltsausgleich zu erreichen: hohe Zinslasten aufgrund hoher Verschuldung, Einnahmeschwäche, hohe Soziallasten, Kleinteiligkeit der Gemeinden und daraus resultierende geringe Höhergewichtung der Einwohner bei den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen.

In diesem Gutachten wird auf die damals genannten Argumente vor dem Hintergrund der aktuellen Zahlen sowie des Reformvorschlags für die Schlüsselzuweisungen für kreisangehörige Gemeinden eingegangen. Bei der Bewertung der Ergebnisse ist auch zu berücksichtigen, dass die Kreisreform im Jahr 2021, wenn das angepasste FAG erstmals gelten wird, bereits 13 Jahre zurückliegen wird. Dieser lange Zeitraum ist ein Argument dafür, dass diskretionäre Eingriffe zugunsten einzelner Landkreise, deren Genese in Übergangsmaßnahmen in Folge der Kreisreform zu suchen ist, kritisch zu hinterfragen sind.

Landkreise Zwickau und Görlitz

Die Zuschussbedarfe je Einwohner für Leistungen nach dem SGB XII und VIII werden in Tab. 7.1 und Tab. 7.2 dargestellt. Die Betrachtung in Tab. 7.1 schließt die Hilfen für Asylbewerber mit ein und zeigt wie in anderen Darstellungen des Gutachtens den vollständigen Ist-Zustand der Zuschussbedarfe im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2017. Tab. 7.2 verzichtet auf eine Betrachtung der Hilfen für Asylbewerber, da im Anschluss an den Betrachtungszeitraum 2015 bis 2017 eine umfassende Übernahme der Kosten durch Bund und Land erfolgt ist.

Wenn Tab. 7.1 zugrunde gelegt wird, ist erkennbar, dass die Zuschussbedarfe für soziale Hilfen (ohne SGB II) im Landkreis Osterzgebirge-Sächsische Schweiz landesweit am höchsten sind und noch knapp vor den Werten des Landkreises Görlitz liegen. Der Landkreis Zwickau folgt auf Rang drei. Da der Landkreis Osterzgebirge-Sächsische Schweiz im Rahmen der Kreisreform nicht von der Einkreisung einer kreisfreien Stadt betroffen war, entkräftet diese Entwicklung ein Kernargument für den Nebenansatz der Landkreise Zwickau und Görlitz.

In Tab. 7.2 wird auch deutlich, dass die Zuschussbedarfe der Landkreise Zwickau und Görlitz nicht mehr die höchsten unter den Landkreisen sind. In der Summe über alle sozialen Hilfen (ohne SGB II und Hilfen für Asylbewerber) liegt der Landkreis Görlitz aber nach wie vor an der Spitze der Landkreise mit einem Vorsprung von 11 Euro je Einwohner gegenüber dem Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, welcher nicht von der Einkreisung kreisfreier Städte betroffen war. Mit knappem Abstand folgt der Landkreis Zwickau auch hier auf Rang drei.

Eine genauere Betrachtung einzelner sozialer Hilfen zeigt, dass nach wie vor hohe Zuschussbedarfe in den Landkreisen Zwickau und Görlitz erreicht werden. Bei den Leistungen nach SGB XII werden die überdurchschnittlichen Zuschussbedarfe des Landkreises Görlitz noch knapp vom Vogtlandkreis übertroffen. Die Abweichung des Landkreises Görlitz vom Landesdurchschnitt ist insbesondere auf die Hilfe zur Pflege zurückzuführen. Hier liegen die Zuschussbedarfe im Landkreis Görlitz um 9,50 Euro je Einwohner über dem Durchschnitt der Landkreise. Dies ist zum einen auf soziale Leistungen an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen (3,50 Euro je Einwohner mehr) und soziale Leistungen an natürliche Personen in Einrichtungen (6,00 Euro je Einwohner mehr) zurückzuführen. Bei den Leistungen nach SGB XII liegt der Landkreis Zwickau im Landesdurchschnitt.

Bei den quantitativ bedeutsameren Zuschussbedarfen für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) gibt es eine Gruppe von drei Landkreisen, die besonders weit über dem Durchschnitt der Landkreise von 122 Euro je Einwohner liegen und deren Zuschussbedarfe sich nicht stark voneinander unterscheiden. Der Landkreis Görlitz liegt hier mit 153,45 Euro je Einwohner knapp vor dem Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge mit 152,28 Euro je Einwohner. Die Werte für den Landkreis Zwickau liegen um knapp 5 Euro darunter. Die Differenzen zum Landesdurchschnitt können auf folgende Bereiche zurückgeführt werden:

- Im Landkreis Görlitz liegen die Dienstauszahlungen für Arbeitnehmer um 4 Euro je Einwohner über dem Durchschnitt der Landkreise.

- Die sozialen Leistungen an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen liegen im Landkreis Görlitz um 19 Euro je Einwohner über dem Durchschnitt der Landkreise (51 statt 32 Euro je Einwohner). Ähnlich hohe Ausgaben werden im Landkreis Osterzgebirge-Sächsische Schweiz erreicht. In Zwickau liegen die Ausgaben in diesem Bereich im Landesdurchschnitt.

- Die sozialen Leistungen an natürliche Personen in Einrichtungen liegen im Landkreis Görlitz um 10 Euro je Einwohner über dem Landesdurchschnitt (59 statt 49 Euro je Einwohner). Im Landkreis Zwickau (69 Euro je Einwohner) und im Landkreis Osterzgebirge-Sächsische Schweiz (73 Euro je Einwohner) sind sie jedoch deutlich höher. Die höheren Zuschussbedarfe im Landkreis Görlitz sind daher nicht in überwiegendem Maße auf eine Vielzahl an kostenträchtigen Einrichtungen zurückführen.

Die dargestellte Situation zeigt, dass sich die landesweit einmalige Belastung in den Landkreisen Zwickau und Görlitz durch soziale Hilfen (ohne SGB II und Hilfen für Asylbewerber) deutlich abgeschwächt hat. Hierbei ist insbesondere die Annäherung des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge an den Landkreis Görlitz und das Zurückfallen des Landkreises Zwickau auf Rang drei zu beachten.

Aus gutachterlicher Sicht überwiegen in der Gesamtbetrachtung die Argumente zugunsten einer Abschaffung der Nebenansätze für die Landkreise Zwickau und Görlitz, wobei jedoch der Landkreis Görlitz nach wie vor die höchsten Zuschussbedarfe für Soziallasten unter den Landkreisen zu tragen hat.

Tab. 7.1 Zuschussbedarfe für Soziale Hilfen (ohne SGB II)

Zuschussbedarfe für soziale Hilfen (ohne SGB II) für laufende Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner, 2015-2017	Landkreise									
	Erzgebirgs-kreis	Mittel-sachsen	Vogtland-kreis	Zwickau	Bautzen	Görlitz	Meißen	Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	Leipzig	Nord-sachsen
Soziale Hilfen (ohne SGB II)	**257,26**	**253,48**	**307,71**	**343,97**	**302,88**	**351,87**	**309,12**	**352,11**	**290,23**	**324,86**
Sozialumlage	**89,06**	**93,32**	**94,40**	**99,37**	**93,47**	**92,99**	**97,07**	**93,61**	**93,20**	**94,55**
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	**50,00**	**49,12**	**70,97**	**58,42**	**58,87**	**70,80**	**65,95**	**60,14**	**49,66**	**64,40**
3111 Hilfen zum Lebensunterhalt	3,80	4,98	7,37	5,45	7,43	8,52	11,90	7,03	11,46	6,23
3112 Hilfe zur Pflege	7,61	7,01	12,50	11,48	11,90	20,30	10,08	8,05	9,10	10,62
3113 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	34,35	32,76	43,64	33,56	35,93	35,36	41,13	42,39	25,49	41,95
3114 Hilfen zur Gesundheit	1,01	1,39	0,65	2,79	0,50	1,25	0,92	0,27	1,00	0,89
3115 Hilfe zur Überwindung bes. sozialer Schwierigkeiten	2,01	0,12	2,31	0,58	0,00	0,00	0,11	0,00	0,00	0,00
3116 Hilfe in anderen Lebenslagen	0,00	0,94	1,15	1,60	1,05	1,31	0,75	0,39	0,91	2,04
3117 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	1,13	1,76	3,23	2,57	1,97	4,00	0,82	1,84	1,59	2,45
3118 Leistungen für Bildung und Teilhabe nach SGB XII	0,07	0,16	0,10	0,39	0,10	0,07	0,24	0,16	0,10	0,22
Hilfen für Asylbewerber	**16,34**	**14,66**	**-2,73**	**21,04**	**-2,20**	**16,11**	**15,51**	**28,06**	**11,61**	**19,68**
Übrige soziale Hilfen und Leistungen	**20,29**	**17,60**	**24,60**	**16,50**	**14,98**	**18,52**	**15,90**	**18,02**	**19,62**	**16,65**
315 Soziale Einrichtungen oh. Einr. der Jugendhilfe	0,00	-0,14	6,59	-0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
321 Leistungen nach BVG	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
331 Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	0,90	1,50	1,21	3,21	1,48	0,90	1,04	1,70	1,61	0,57
341 Unterhaltsvorschussleistungen	6,19	6,36	5,95	4,91	5,54	8,45	6,04	6,47	6,30	6,71
343 Betreuungsleistungen	1,68	1,77	1,98	1,40	1,98	2,30	1,67	1,71	1,37	1,47
344 Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,00	0,00	0,04	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02
3451 Bildung und Teilhabe für Kinder von Kinderzuschlagsempfängern	0,35	0,33	0,28	0,52	0,11	0,10	0,24	0,37	0,13	0,27
3452 Bildung und Teilhabe für Kinder von Wohngeldempfängern	2,48	2,31	2,62	2,23	1,50	1,91	2,45	3,16	2,58	2,15
351 Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	8,68	5,45	5,92	4,23	4,36	4,87	4,47	4,60	7,63	5,46
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII), ohne Tageseinrichtungen für Kinder	**81,57**	**78,78**	**120,48**	**148,65**	**137,75**	**153,45**	**114,68**	**152,28**	**116,14**	**129,58**
361 Förderung von Kindern in Tageseinr. und Tagespflege, Übernahme des Elternanteils durch die Kommune	19,21	22,12	19,11	24,31	27,16	23,56	23,79	20,19	24,62	24,02
362 Jugendarbeit	2,72	0,00	4,69	2,42	7,94	4,83	3,50	0,00	5,31	3,12
363 Sonst. Leist. der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	53,13	50,72	93,89	116,22	98,71	121,14	83,31	126,08	84,63	97,57
364 Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer	6,00	5,93	2,72	5,70	3,93	3,93	4,08	6,01	1,58	4,88
366 Einrichtungen der Jugendarbeit	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
367 Sonst. Einr. der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,51	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. 7.2 Zuschussbedarfe für Soziale Hilfen (ohne SGB II und Hilfen für Asylbewerber)

Zuschussbedarfe für soziale Hilfen (ohne SGB II) für laufende Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner, 2015-2017	Landkreise									
	Erzgebirgs-kreis	Mittel-sachsen	Vogtland-kreis	Zwickau	Bautzen	Görlitz	Meißen	Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	Leipzig	Nord-sachsen
Soziale Hilfen (ohne SGB II)	**240,92**	**238,82**	**310,44**	**322,93**	**305,08**	**335,76**	**293,60**	**324,06**	**278,62**	**305,18**
Sozialumlage	**89,06**	**93,32**	**94,40**	**99,37**	**93,47**	**92,99**	**97,07**	**93,61**	**93,20**	**94,55**
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	**50,00**	**49,12**	**70,97**	**58,42**	**58,87**	**70,80**	**65,95**	**60,14**	**49,66**	**64,40**
3111 Hilfen zum Lebensunterhalt	3,80	4,98	7,37	5,45	7,43	8,52	11,90	7,03	11,46	6,23
3112 Hilfe zur Pflege	7,61	7,01	12,50	11,48	11,90	20,30	10,08	8,05	9,10	10,62
3113 Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	34,35	32,76	43,64	33,56	35,93	35,36	41,13	42,39	25,49	41,95
3114 Hilfen zur Gesundheit	1,01	1,39	0,65	2,79	0,50	1,25	0,92	0,27	1,00	0,89
3115 Hilfe zur Überwindung bes. sozialer Schwierigkeiten	2,01	0,12	2,31	0,58	0,00	0,00	0,11	0,00	0,00	0,00
3116 Hilfe in anderen Lebenslagen	0,00	0,94	1,15	1,60	1,05	1,31	0,75	0,39	0,91	2,04
3117 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	1,13	1,76	3,23	2,57	1,97	4,00	0,82	1,84	1,59	2,45
3118 Leistungen für Bildung und Teilhabe nach SGB XII	0,07	0,16	0,10	0,39	0,10	0,07	0,24	0,16	0,10	0,22
Übrige soziale Hilfen und Leistungen	**20,29**	**17,60**	**24,60**	**16,50**	**14,98**	**18,52**	**15,90**	**18,02**	**19,62**	**16,65**
315 Soziale Einrichtungen oh. Einr. der Jugendhilfe	0,00	-0,14	6,59	-0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
321 Leistungen nach BVG	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
331 Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	0,90	1,50	1,21	3,21	1,48	0,90	1,04	1,70	1,61	0,57
341 Unterhaltsvorschussleistungen	6,19	6,36	5,95	4,91	5,54	8,45	6,04	6,47	6,30	6,71
343 Betreuungsleistungen	1,68	1,77	1,98	1,40	1,98	2,30	1,67	1,71	1,37	1,47
344 Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	0,00	0,00	0,04	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02
3451 Bildung und Teilhabe für Kinder von Kinderzuschlagsempfängern	0,35	0,33	0,28	0,52	0,11	0,10	0,24	0,37	0,13	0,27
3452 Bildung und Teilhabe für Kinder von Wohngeldempfängern	2,48	2,31	2,62	2,23	1,50	1,91	2,45	3,16	2,58	2,15
351 Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	8,68	5,45	5,92	4,23	4,36	4,87	4,47	4,60	7,63	5,46
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII), ohne Tageseinrichtungen für Kinder	**81,57**	**78,78**	**120,48**	**148,65**	**137,75**	**153,45**	**114,68**	**152,28**	**116,14**	**129,58**
361 Förderung von Kindern in Tageseinr. und Tagespflege, Übernahme des Elternanteils durch die Kommune	19,21	22,12	19,11	24,31	27,16	23,56	23,79	20,19	24,62	24,02
362 Jugendarbeit	2,72	0,00	4,69	2,42	7,94	4,83	3,50	0,00	5,31	3,12
363 Sonst. Leist. der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	53,13	50,72	93,89	116,22	98,71	121,14	83,31	126,08	84,63	97,57
364 Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer	6,00	5,93	2,72	5,70	3,93	3,93	4,08	6,01	1,58	4,88
366 Einrichtungen der Jugendarbeit	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
367 Sonst. Einr. der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,51	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Landkreis Nordsachsen

Für den Landkreis Nordsachsen werden die vier Argumente, die bei der Einführung herangezogen worden sind, auf Basis der aktuellen Daten für die Jahre 2015 bis 2017 überprüft. Die damals konstatierte *Einnahmeschwäche* ist in diesen Daten nicht mehr erkennbar. Die Steuereinnahmen der Gemeinden im Landkreis Nordsachsen liegen mit 709,03 Euro je Einwohner sogar über dem Landesdurchschnitt von 691,75. Der Landkreis erreicht mit Rang 5 unter den Landkreisen einen Platz im Mittelfeld. Die Einnahmen aus der Kreisumlage liegen dementsprechend mit 299,14 Euro je Einwohner ebenfalls leicht über dem Landesdurchschnitt von 292,93.

Das Argument der hohen *Zinslasten* aufgrund hoher Verschuldung lässt sich anhand der Rechnungsergebnisse für die Jahre 2015 bis 2017 zwar noch zeigen. Das Ausmaß der Zinslasten erscheint aber nicht mehr ausreichend, um alleine einen Nebenansatz zu rechtfertigen. Hier schlagen sich Erfolge bei der Konsolidierung und Auswirkungen des günstigen Zinsregimes nieder. Im Zeitraum 2015 bis 2017 lag die Kreditaufnahme im Landkreis Nordsachsen um 5,30 Euro je Einwohner unter der Kredittilgung. Insgesamt liegen die Zinszahlungen der Landkreise im Freistaat Sachsen bei 2,77 Euro je Einwohner. Im Landkreis Nordsachsen werden dafür 9,10 Euro je Einwohner aufgewendet. Die Differenz von 6,33 Euro je Einwohner erscheint allerdings zu gering, um daraus ein Argument für einen Nebenansatz abzuleiten. Diese Differenz wird alleine durch die höheren Einnahmen aus der Kreisumlage ausgeglichen.

Die *Soziallasten* liegen im Landkreis Nordsachsen etwas über dem Landesdurchschnitt (vgl. Tab. 7.2). Bei den sozialen Hilfen nach SGB XII und der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) werden aktuell 324,86 Euro je Einwohner erreicht bzw. ca. 18 Euro je Einwohner mehr als im Landesdurchschnitt. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) liegt der Landkreis Nordsachsen mit 34,87 Euro je Einwohner um gut 15 Euro über dem Landesdurchschnitt von 19,07 Euro je Einwohner. Durch den Hartz-IV-Sonderlastenausgleich werden die Belastungsunterschiede in diesem Bereich aber bereits adressiert und angeglichen, so dass sich eine zusätzliche Berücksichtigung in einem Nebenansatz ausschließt. Bei den sozialen Hilfen nach SGB XII und VIII belegt der Landkreis Nordsachsen lediglich Rang 4 der Landkreise. Die Landkreise Zwickau, Görlitz und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge weisen hier mit jeweils ca. 350 Euro je Einwohner deutlich höhere Zuschussbedarfe aus.

Schließlich wurde bei der Einführung des Nebenansatzes für den Landkreis Nordsachsen im Prüfbericht des SMF von 2014 argumentiert, dass ein überproportionaler Anteil der Einwohner des Landkreises in vergleichsweise kleinen Gemeinden lebt. Diese *Kleinteiligkeit* führt zu einer geringeren Höhergewichtung der Einwohner bei den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Umlagekraft der Gemeinden im Rahmen der Erhebung der Kreisumlage. Eine reine Durchschnittsbetrachtung der Gemeindegröße zeigt für die aktuellen Daten, dass die Gemeinden des Landkreises Nordsachsen mit durchschnittlich 6.583 Einwohnern in etwa genauso groß sind wie im Landesdurchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden (6.537 Einwohner).

In der folgenden Darstellung wird die durchschnittliche Gewichtung der Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen der Bedarfsbestimmung differenziert nach Landkreisen ausgewiesen. In Tab. 7.3 wird deutlich, dass die Einwohner des Landkreises Nordsachsen im Zuge des Hauptansatzes in

unterdurchschnittlichem Maße höhergewichtet werden. Allerdings ist die Abweichung von der durchschnittlichen Höhergewichtung mit 1,9 Prozentpunkten vergleichsweise niedrig. Deutlich höhere Abweichungen nach unten sind im Erzgebirgskreis sowie in den Landkreisen Mittelsachsen und Bautzen gegeben. Durch den Reformvorschlag (hier: Anpassung der Hauptansatzstaffel) verbessert sich die Situation im Landkreis Nordsachsen auch nur minimal. Insgesamt ist zu erkennen, dass die Unterschiede zwischen den Landkreisen abnehmen und die betragsmäßigen Abweichungen geringer werden.

Tab. 7.3 Hauptansatz der kreisangehörigen Gemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl

Landkreise	Einwohner 2018	Hauptansatz in % der Einwohnerzahl		Abweichung in %-Punkten	
		FAG 2020	Reformmodell	FAG 2020	Reformmodell
Erzgebirgskreis	337.696	125,9%	119,0%	-6,2%	-5,6%
Mittelsachsen	306.185	128,7%	121,7%	-4,1%	-3,5%
Vogtlandkreis	227.796	138,0%	129,3%	2,9%	2,5%
Zwickau	317.531	147,8%	136,8%	10,1%	8,5%
Bautzen	300.880	130,0%	123,0%	-3,1%	-2,5%
Görlitz	254.894	133,5%	125,8%	-0,5%	-0,3%
Meißen	242.165	138,1%	129,8%	2,9%	2,9%
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	245.611	136,9%	128,7%	2,0%	2,1%
Leipzig	257.763	132,7%	124,8%	-1,1%	-1,1%
Nordsachsen	197.673	131,6%	123,8%	-1,9%	-1,8%
Landkreise insgesamt	2.688.194	134,2%	126,1%	0,0%	0,0%

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

Die Berechnungen in Tab. 7.4 berücksichtigen ergänzend die Nebenansätze. Im FAG 2020 ist dies der Schülernebenansatz, im Reformmodell der Bildungsansatz, d. h. der Schülernebenansatz ergänzt um einen Ansatz für frühkindliche Bildung. Der Landkreis Nordsachsen erreicht gemessen an der Einwohnerzahl auch hier einen unterdurchschnittlichen Bedarfsansatz (3,2 Prozentpunkte unter dem Landesdurchschnitt), verbessert seine Position jedoch im Reformmodell (2,4 Prozent unter dem Landesdurchschnitt). Die Abweichung nach unten ist in anderen Landkreisen jedoch auch hier deutlich stärker ausgeprägt (insbes. Erzgebirgskreis) bzw. vergleichbar (Landkreise Bautzen und Mittelsachsen). Insgesamt rücken die Landkreise auch im Gesamtansatz des Reformmodells hinsichtlich der durchschnittlichen Gewichtung der Einwohner dichter zusammen.

Tab. 7.4 Gesamtansatz der kreisangehörigen Gemeinden im Verhältnis zur Einwohnerzahl

Landkreise	Einwohner 2018	Gesamtansatz in % der Einwohnerzahl		Abweichung in %-Punkten	
		FAG 2020	Reformmodell	FAG 2020	Reformmodell
Erzgebirgskreis	337.696	144,0%	153,2%	-7,6%	-6,6%
Mittelsachsen	306.185	151,5%	160,3%	-2,8%	-2,3%
Vogtlandkreis	227.796	160,2%	166,1%	2,8%	1,3%
Zwickau	317.531	168,9%	173,6%	8,4%	5,8%
Bautzen	300.880	148,3%	159,0%	-4,8%	-3,0%
Görlitz	254.894	154,4%	161,9%	-0,9%	-1,3%
Meißen	242.165	165,5%	173,0%	6,2%	5,5%
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	245.611	160,0%	169,4%	2,7%	3,3%
Leipzig	257.763	157,7%	166,3%	1,2%	1,4%
Nordsachsen	197.673	150,9%	160,1%	-3,2%	-2,4%
Landkreise insgesamt	2.688.194	155,9%	164,0%	0,0%	0,0%

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

Ein weiteres Argument, mit dem damals die Einführung des Nebenansatzes für den Landkreis Nordsachsen begründet wurde, war die geringe absolute Größe des Landkreises. Auch aktuell hat der Landkreis etwa 30.000 Einwohner weniger als der zweitkleinste Vogtlandkreis. Kleinere Landkreise könnten vor größeren Herausforderungen stehen, wenn es um das Abdecken von Gemeinkosten geht. Dies lässt sich für den Landkreis Nordsachsen zwar nicht anhand der Zuschussbedarfe für die Innere Verwaltung zeigen (diese liegen im Landesdurchschnitt, vgl. Tab. A 3 im Anhang), verbirgt sich aber ggf. auch in weiteren Aufgaben. Ergänzend ist zu erwähnen, dass die Landkreise, deren Einwohner eine geringere Höhergewichtung erfahren (Erzgebirgskreis, Mittelsachsen, Bautzen) mit jeweils über 300.000 Einwohnern zu den größten Landkreisen im Freistaat Sachsen gehören. In anderen kleineren Landkreisen werden hingegen die eigenen Einwohner in stärkerem Maße höhergewichtet (Vogtlandkreis, Meißen, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge). Der Landkreis Nordsachsen ist damit weiterhin der Landkreis in dem eine geringe Einwohnerzahl mit einer unterdurchschnittlichen Höhergewichtung zusammenfällt.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse aus Sicht der Gutachter, dass die Grundlage für eine Sonderbehandlung des Landkreises Nordsachsen als Einzelfall nicht mehr in vollem Umfang gegeben ist. Mit Blick auf die Soziallasten und die Kleinteiligkeit gibt es Landkreise, die stärker davon betroffen sind. Die höheren Zinslasten werden durch eine höhere Steuerkraft der Gemeinden und daraus folgend höhere Einnahmen aus der Kreisumlage ausgeglichen. Allerdings hat sich die unterdurchschnittliche Höhergewichtung der Einwohner bei den Schlüsselzuweisungen für kreisangehörige Gemeinden im Reformmodell nur in geringem Maße an den Landesdurchschnitt angenähert. Im Zusammenhang mit der geringen Größe des Landkreises ergibt sich dadurch nach wie vor eine Sondersituation.

Aus gutachterlicher Sicht überwiegen in der Gesamtbetrachtung die Argumente zugunsten einer Abschaffung des Nebenansatzes für den Landkreis Nordsachsen. Ebenso wie für die Landkreise Zwickau und Görlitz ist die Entscheidung aber auch nicht vollkommen eindeutig.

7.2 Soziallastenansatz auf Ebene der Landkreise

Bei der Überprüfung der Nebenansätze für die Landkreise Zwickau, Görlitz und Nordsachsen wurde jeweils mit Soziallasten für Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB VIII argumentiert. Dabei wurde deutlich, dass dies gemessen an ihrem Anteil an den Zuschussbedarfen gewichtige Aufgaben sind, bei denen es auch relevante Unterschiede zwischen den Landkreisen gibt. Daraus leitet sich die Frage ab, ob im Freistaat Sachsen ein Soziallastenausgleich auf der Ebene der Landkreise notwendig ist, der eine oder beide dieser Aufgabenbereiche adressiert.

In anderen Bundesländern existieren Soziallastenansätze in der Regel in den Finanzausgleichsmodellen, die in einem Zwei-Ebenen-Modell die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte und der Landkreise direkt miteinander vergleichen. Dadurch ist eine einfache Übertragbarkeit auf den Freistaat Sachsen mit seinem Drei-Säulen-Modell und dem GMG II, in dem die kreisfreien Städte und der kreisangehörige Raum getrennt betrachtet werden, nicht möglich. Die Soziallastenausgleiche im Freistaat Thüringen und in Niedersachsen beziehen sich auf das SGB II und das SGB XII. In Schleswig-Holstein wird zusätzlich das SGB VIII einbezogen. Darüber hinaus existiert im Freistaat Sachsen mit dem Hartz-IV-Sonderlastenausgleich bereits ein Instrument, durch das Unterschiede der Belastung im Bereich der Grundsicherung nach dem SBG II adressiert werden. Ein Soziallastenansatz für die Landkreise könnte sich dementsprechend nur auf die Soziallasten im Bereich des SGB XII und SGB VIII beziehen.

Aus Sicht der Gutachter gibt es zwei wesentliche Gründe, die trotz der Belastungsunterschiede gegen die Einführung eines Soziallastenansatzes auf Ebene der Landkreise sprechen. Der Bereich des SGB XII hat für die Haushalte der kommunalen Ebene in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung verloren, da ein Großteil der Kosten unmittelbar durch den Bund übernommen worden ist. Die Betrachtung der Zuschussbedarfe hat bereits gezeigt, dass im Zeitraum 2015 bis 2017 ohnehin nur noch die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ein für die kommunalen Haushalte relevantes Gewicht besitzt (vgl. Tab. 7.2). Im Zuge der Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes wird diese Sozialleistung ab 2020 in das SGB IX überführt. Den Kommunen flossen bereits auf unterschiedlichen Wegen Entlastungen zu, die jedoch teilweise nicht unmittelbar aufgabenbezogen erfolgt sind (z. B. Erhöhung der Umsatzsteueranteile der Gemeinden und der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft). Zukünftig ist daher tendenziell mit einer weiteren Abnahme der quantitativen Bedeutung zu rechnen.

Gegen einen Ansatz, der Belastungen aus der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) berücksichtigt, spricht vor allem das Fehlen eines geeigneten exogenen, nicht strategieanfälligen Indikators zur Erklärung der Belastungsunterschiede zwischen den Landkreisen. Bereits im Gutachten von con_sens zu den Soziallasten im Freistaat Sachsen aus dem Jahr 2012 wurde ausgeführt, dass die Jugendhilfe in großem Maße steuerbar sei.

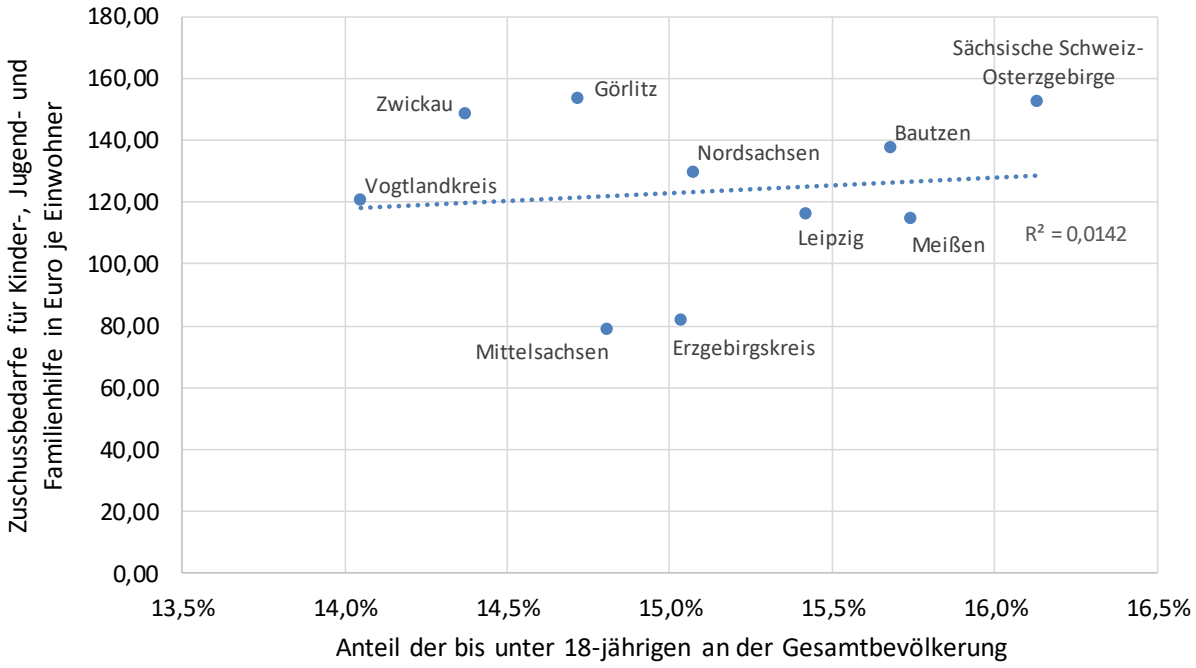
Im Rahmen dieses Gutachten wurde der Einfluss des Anteils der unter 18-Jährigen an der Gesamtbevölkerung und der Bedarfsgemeinschaften je 100 Einwohner auf die Zuschussbedarfe für Kinder-, Jugend- und Familienhilfe untersucht (vgl. Abb. 7.1). Die Auswahl dieser beiden Indikatoren beruht auf der Überlegung, dass zum einen ein höherer Anteil potenzieller Empfänger (Kinder und Jugendliche) einen Einfluss auf die Inanspruchnahme der Hilfen haben müsste. Gleichzeitig wird im Falle einer

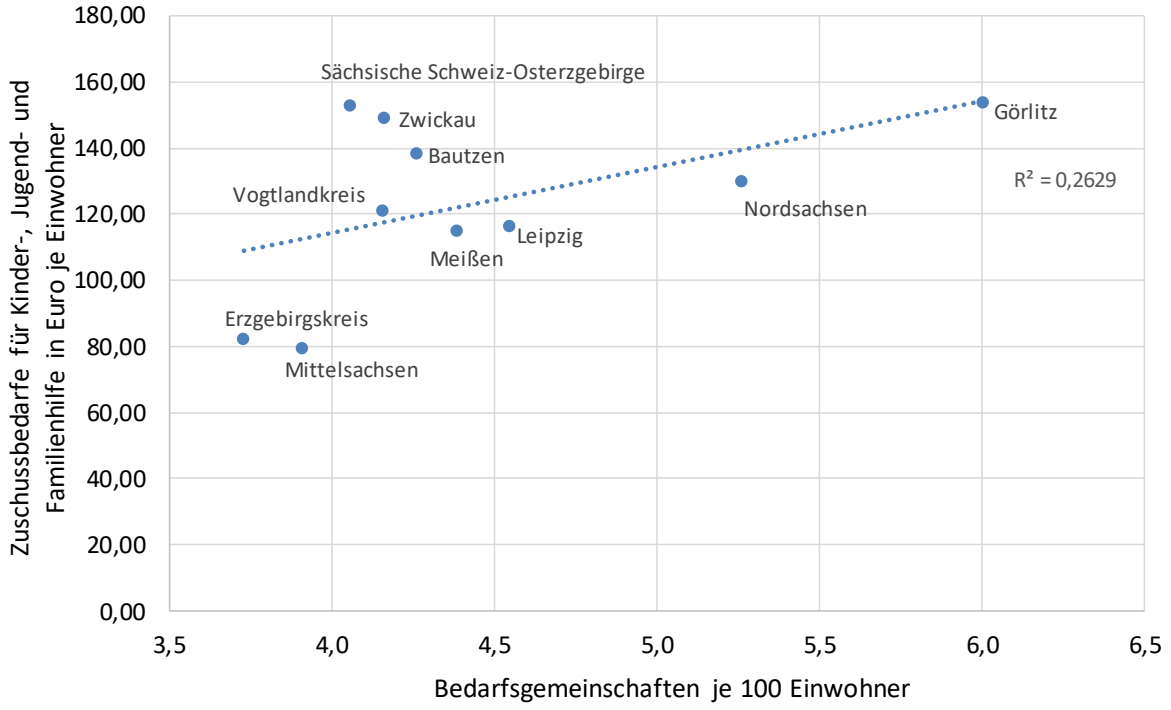
ungünstigeren Sozialstruktur eine höhere Inanspruchnahme der Hilfen erwartet. Die Sozialstruktur soll dabei durch die Bedarfsgemeinschaften repräsentiert werden. Für diese zeigte sich beispielsweise in Schleswig-Holstein ein belastbarer Einfluss auf die Hilfen nach dem SGB VIII (Schiller und Cordes 2013).

Für den Freistaat Sachsen ist festzustellen, dass zwischen dem Anteil der Kinder und Jugendlichen und den Zuschussbedarfen für Kinder-, Jugend- und Familienhilfe praktisch kein Zusammenhang erkennbar ist (vgl. Abb. 7.1). Für den Indikator Bedarfsgemeinschaften ist der Zusammenhang etwas deutlicher und auch positiv, aber insgesamt auch eher als schwach und bei der geringen Anzahl an Landkreisen als sehr unsicher zu bezeichnen. Am Beispiel der Landkreise mit den höchsten Zuschussbedarfen je Einwohner lässt sich zeigen, dass diese in zwei Fällen mit einem geringen Anteil an Bedarfsgemeinschaften (Zwickau und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge) und in einem Fall mit einem hohen Anteil (Görlitz) einhergehen.

Aufgrund dieser Argumente empfehlen die Gutachter weder für die Leistungen nach SGB XII, noch für die Leistungen nach SGB VIII einen Nebenansatz auf Ebene der Landkreise einzuführen.

Abb. 7.1 Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe für Kinder-, Jugend- und Familienhilfe



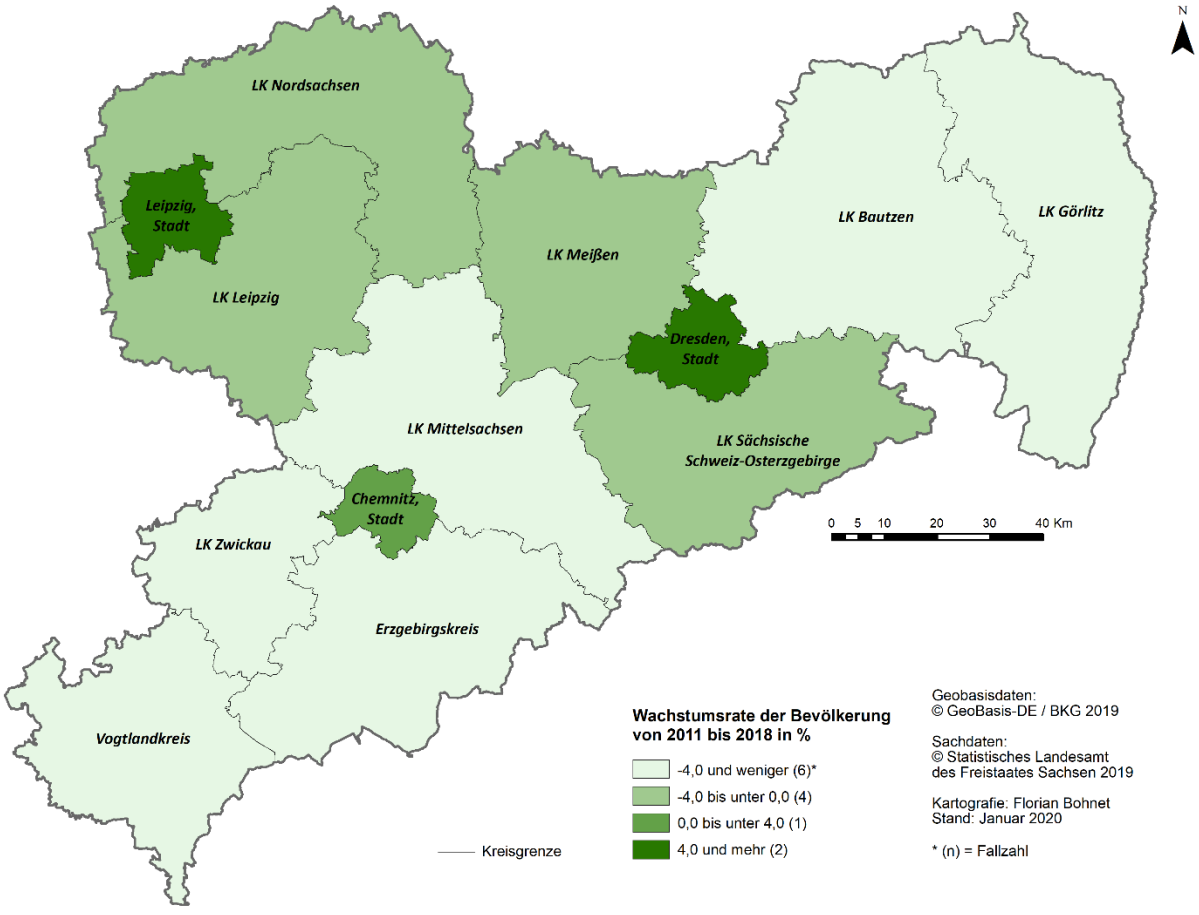


Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

7.3 Demographieansatz auf Ebene der Landkreise

Die potenziellen Einflüsse der demographischen Entwicklung auf die Zuschussbedarfe wurden in Kapitel 5.3 bereits für die kreisangehörigen Gemeinden diskutiert. Die Argumente gelten ebenso für die Kreisebene. Bei den Kreisaufgaben ist tendenziell sogar eine geringere Anfälligkeit der Zuschussbedarfe für demographische Entwicklungen (insbes. Remanenzkosten) zu erwarten, da das Aufgabenspektrum in geringerem Maße Infrastrukturen umfasst als bei den kreisangehörigen Gemeinden. Zu nennen sind hier insbesondere weiterführende und berufliche Schulen, Gesundheitseinrichtungen, Kreisstraßen und der öffentliche Personennahverkehr. Gewichtiger sind in den Kreishaushalten jedoch soziale Leistungen. Diese könnten von der demographischen Entwicklung eher im Rahmen von Altersstrukturkosten betroffen sein. Mit einem höheren Anteil an Kindern und Jugendlichen steigt bspw. die Wahrscheinlichkeit, einen Anspruch auf Grundsicherung nach dem SGB II zu besitzen (z. B. im Fall alleinerziehender Elternteile).

Abb. 7.2 Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen 2011 bis 2018, Kreisebene



Quelle: Sächsisches Landesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

Die wesentliche Voraussetzung, damit überhaupt ein Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe der Landkreise nachgewiesen werden kann, ist eine hinreichende Streuung der Variable zwischen den Landkreisen. Anhand von Abb. 7.2 ist zu erkennen, dass alle zehn Landkreise im Freistaat Sachsen im Zeitraum von 2011 bis 2018 Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen hatten. Daher trifft die

Problematik von Remanenzkosten potenziell auf alle Landkreise zu. Die Unterschiede zwischen den Landkreisen waren dabei auch nicht besonders groß. Bereits im Gutachten von Hardt und Cordes (2010) wurde bei der Überprüfung der Notwendigkeit eines Demographieansatzes festgestellt, dass aufgrund der Homogenität geringe Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Zuschussbedarfen bestehen und auch nur ein geringer Verteilungseffekt eines Ansatzes, der sich auf die Bevölkerungsentwicklung bezieht, zu erwarten wäre. Lediglich die vier Landkreise, die an Dresden und Leipzig angrenzen, weisen eine etwas günstigere Bevölkerungsentwicklung im Bereich zwischen -0,3 und -1,7 Prozent auf. In den übrigen sechs Landkreisen erreichte der Bevölkerungsrückgang Werte zwischen -4,1 und -6,0 Prozent.

Im Rahmen einer Regressionsanalyse wurde wie schon für die kreisangehörigen Gemeinden versucht, Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Zuschussbedarfen herauszuarbeiten. Alleine für die zehn Landkreishaushalte konnten keine Modelle formuliert werden, die insgesamt einen signifikant von null verschiedenen Erklärungsgehalt besaßen. Daher werden diese Ergebnisse an dieser Stelle nicht widergegeben. Alternativ wurden Regressionsmodelle für die zehn Kreisgebiete (Landkreise inkl. ihrer Gemeinden) und drei kreisfreien Städte berechnet. Hier könnte insbesondere aufgrund der deutlich günstigeren Entwicklung der kreisfreien Städte ein Einfluss der Bevölkerungsentwicklung erwartet werden. Die Ergebnisse in Tab. 7.5 zeigen jedoch, dass es keinen signifikanten Einfluss zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Zuschussbedarfen gibt. Lediglich bei den freiwilligen Aufgaben lässt sich ein schwach signifikanter negativer Zusammenhang feststellen, der allerdings aufgrund der Größenordnung und der Tatsache, dass es sich um die freiwilligen Aufgaben handelt, zu vernachlässigen ist. Außerdem ist dieses Modell insgesamt nicht signifikant (vgl. F-Test).

Tab. 7.5 Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Zuschussbedarfe je Einwohner für die Kreisgebiete

unabhängige Variablen	alle Aufgaben		zentralörtliche Aufgaben		Pflicht-aufgaben		freiwilige Aufgaben	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Allgemeine Deckungsmittel netto in Euro je Einwohner	0,85	*	0,24	*	0,61		0,25	°
Kreisfreie Stadt (Dummy)	-69,80		97,62		20,51		-90,31	
Personen in Bedarfsgemeinschaften je 100 Einwohner	28,79	°	6,12		26,93	°	1,86	
Bevölkerungsentwicklung 2011 bis 2016 in %	-2,16		-3,05		4,20		-6,37	*
Konstante	301,95		173,19		-46,42		255,54	
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,958		0,982		0,958		0,553	
korrigiertes R^2	0,936		0,972		0,938		0,329	
F-Test Signifikanz	***		***		***		nicht signifikant	
Fallzahl	13		13		13		13	
abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit ohne Mehrbelastungsausgleich in Euro je Einwohner								

Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Aufgrund der geringen Streuung der Bevölkerungsentwicklung zwischen den Landkreisen und der fehlenden Signifikanz jeglicher Einflüsse auf Ebene der Landkreise gibt es aus gutachterlicher Sicht keinen Anlass für die Einführung eines Demographieansatzes für die Landkreise.

7.4 Implikationen der Reformvorschläge für die Landkreise

In einer abschließenden Untersuchung für die Landkreise werden die Implikationen der Reformvorschläge für die Landkreise bewertet. Dabei sind vor allem die Anpassungen bei der Bedarfsbestimmung für die kreisangehörigen Gemeinden von Bedeutung. Die Anpassungen der Hauptansatzstaffel sowie die Erweiterung des Schülernebenansatzes um den Bereich der frühkindlichen Bildung zu einem Bildungsansatz könnten dazu führen, dass es im Vergleich der Kreisgebiete zu stärkeren Verwerfungen der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen kommt. Dies hätte zur Folge, dass die Umlagekraft der einzelnen Landkreise und damit die Höhe der Einnahmepotenziale aus der Kreisumlage in unterschiedlichem Maße beeinflusst werden. In einem solchen Fall bestünde ggf. die Notwendigkeit dauerhafte oder übergangsweise Nachsteuerungsmechanismen zu etablieren.

Zur Bewertung der Implikationen der Reformvorschläge für die Landkreise werden zunächst in Tab. 7.6 die Ergebnisse der Modellrechnungen zwischen FAG 2020 und dem Reformmodell für die einzelnen Landkreise ausgewiesen. Dabei ist zu erkennen, dass sich die Veränderungen der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen in den meisten Landkreisen im Bereich von 2 Prozent und weniger bewegen. In sechs Landkreisen steigen die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen, während sie in vier Landkreisen sinken. Da die absolute Veränderung der Schlüsselzuweisungen nur in Höhe des Kreisumlagesatzes für die Landkreise wirksam werden, ist in den meisten Fällen nur von einem geringeren Einfluss auf die Finanzierung der Landkreise im Umfang von weniger als einer Million Euro auszugehen, der keine Anpassungsmaßnahmen notwendig macht.

Ein stärkerer prozentualer und absoluter Rückgang der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen ist im Landkreis Zwickau erkennbar. Auch im Vogtlandkreis beträgt der Rückgang immerhin 3,1 Prozent. Einen größeren Zuwachs an gemeindlichen Schlüsselzuweisungen verzeichnet in absoluter und relativer Hinsicht der Landkreis Bautzen. Insbesondere der Landkreis Zwickau verfügt jedoch über vergleichsweise steuerstarke Gemeinden und erzielt bereits heute nach dem Landkreis Meißen die höchsten Einnahmen aus der Kreisumlage. Die Werte für den Vogtlandkreis bewegen sich im guten Durchschnitt des Landes. Die Deckungsquote des Landkreises ist sogar etwas höher als im Durchschnitt der Landkreise. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Vogtlandkreis den Kreisumlagesatz im landesweiten Vergleich bereits stark angespannt hat. Der Landkreis Bautzen steht hingegen mit Blick auf die Deckungsquote und die Einnahmen aus der Kreisumlage weniger gut da, so dass der Zuwachs genauso wie im durch steuerschwache Gemeinden gekennzeichneten Erzgebirgskreis nicht unplausibel erscheint.

Tab. 7.6 Veränderung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen nach Landkreisen

Landkreise	Veränderung der Schlüssel-zuweisungen für Gemeinden		Anzahl der Gemeinden
	in Euro	in %	
Erzgebirgskreis	3.441.638	2,7%	59
Mittelsachsen	1.501.083	1,6%	53
Vogtlandkreis	-3.190.681	-3,1%	37
Zwickau	-7.460.774	-5,2%	33
Bautzen	5.109.113	5,1%	57
Görlitz	-641.183	-0,5%	53
Meißen	-1.565.275	-1,6%	28
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	1.549.501	1,4%	36
Leipzig	328.492	0,4%	30
Nordsachsen	1.674.389	2,4%	30

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

Der Einfluss des Reformmodells auf die durchschnittliche Höhergewichtung der Einwohner durch den Haupt- und Nebenansatz auf der Gemeindeebene wurde bereits bei der Prüfung des bestehenden Nebenansatzes für den Landkreis Nordsachsen dargestellt (Tab. 7.3 und Tab. 7.4). Bei dieser Betrachtung wurde deutlich, dass insbesondere in solchen Landkreisen, die bislang von einer überdurchschnittlichen Gewichtung ihrer Einwohner profitiert haben, die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen geringer ausfallen. Dieser Zusammenhang wird in Abb. 7.3 grafisch dargestellt. Dies gilt insbesondere für die Landkreise Zwickau und Meißen sowie mit Abstrichen für den Vogtlandkreis. Durch diese Tatsache sind die gezeigten Rückgänge bei den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen einzuordnen: die genannten Landkreise profitieren weiterhin von einer überdurchschnittlichen Höhergewichtung der Einwohner auf der Gemeindeebene. Gleichzeitig nähern sich die Landkreise, die bisher von einer stark unterdurchschnittlichen Höhergewichtung betroffen waren, dem landesweiten Durchschnitt der Höhergewichtung an. Dies ist vor allem für die Einordnung der Zugewinne an Schlüsselzuweisungen in den Gemeinden des Erzgebirgskreises sowie der Landkreise Bautzen und Nordsachsen von Bedeutung.

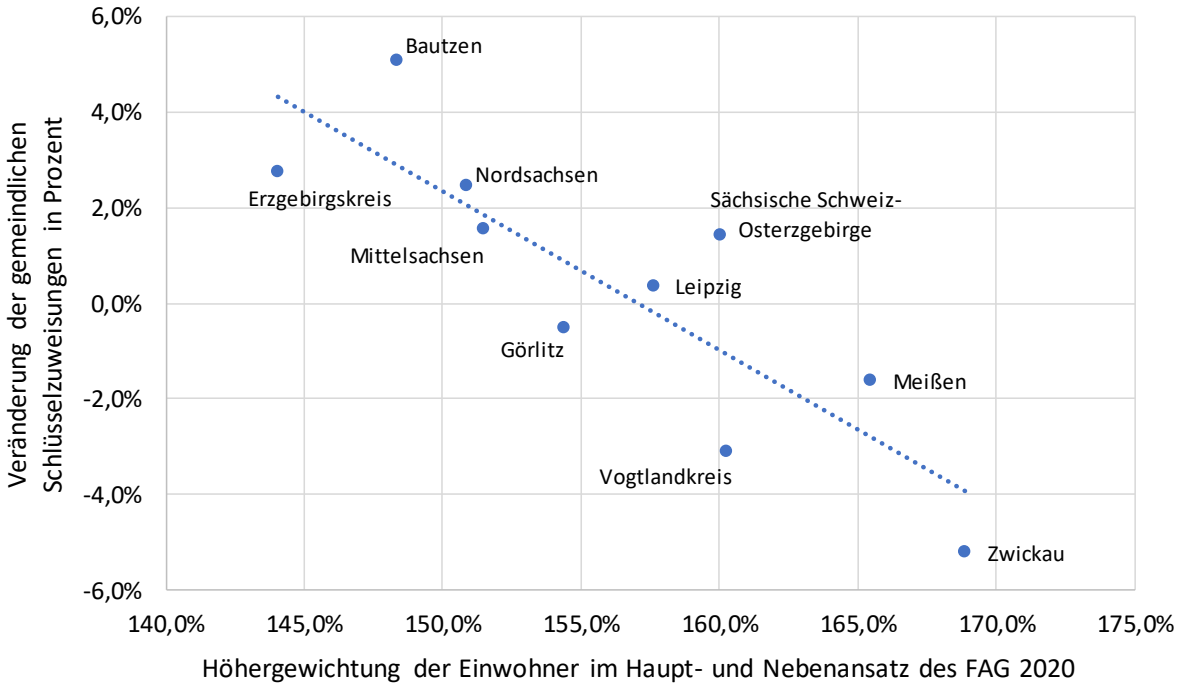
Ergänzend werden in Tab. 7.7 und Tab. 7.8 die Ergebnisse von zwei Modellrechnungen für die Landkreise dargestellt. In Tab. 7.7 werden lediglich die Auswirkungen der Reformvorschläge zum Bildungsansatz und die Veränderungen auf Gemeindeebene berücksichtigt. In Tab. 7.8 wird der Effekt gezeigt, der sich zusätzlich durch eine Abschaffung der Nebenansätze für die Landkreise Zwickau, Görlitz und Nordsachsen ergäbe. Hier gehen alle Landkreise mit 100 % ihrer Einwohnerzahl in die Bedarfsbestimmung ein. Die Darstellung erfolgt analog zu Tab. 4.12 für die kreisangehörigen Gemeinden.

Unter Beibehaltung der Nebenansätze für die Landkreise (Tab. 7.7) würden sich die Schlüsselzuweisungen in keinem Landkreis um mehr als drei Prozent verändern. Höhere Schlüsselzuweisungen wären insbesondere im Landkreis Zwickau sowie im Vogtlandkreis und im Landkreis Meißen zu erwarten. Deutlichere Rückgänge gäbe es im Landkreis Bautzen, im Erzgebirgskreis sowie im Landkreis Nordsachsen. Eine Abschaffung der Nebenansätze würde insbesondere in den Landkreisen Görlitz und Nordsachsen zu einem stärkeren Rückgang der Schlüsselzuweisungen führen. Die übrigen Abweichungen

sind eine Folge der Einführung des Bildungsansatzes und der Verschiebungen, die sich im Reformvorschlag bei der Finanzausgleichsumlage ergeben. Die prozentualen Veränderungen wären entsprechend größer und würden bei maximal 6,4 Prozent der Schlüsselzuweisungen liegen.

Insgesamt sind aus Sicht der Gutachter aus diesen Betrachtungen zu den Implikationen der Reformvorschläge auf die Landkreise keine zusätzlichen Anpassungsmaßnahmen abzuleiten. Gewisse Bewegungen bei den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen zwischen den Landkreisen sind erwartbar. Sie halten sich allerdings in einem vertretbaren Rahmen und sind gemessen an strukturellen Merkmalen und bisherigen Verhältnissen bei der Höhergewichtung der Einwohner auf Gemeindeebene auch vertretbar. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Veränderung bei den Schlüsselzuweisungen der Gemeinden nur im Umfang des Kreisumlagesatzes (d. h. zu etwa einem Drittel) auf die Einnahmen der Landkreise auswirken. Außerdem wird der damit einhergehende Rückgang der Umlagekraftmesszahl bei den kreislichen Schlüsselzuweisungen in Höhe der Ausgleichsquote von 75 Prozent neutralisiert. Besonders positiv ist bei der Bewertung der Implikationen hervorzuheben, dass sich die Unterschiede in der durchschnittlichen Höhergewichtung der Einwohner im Haupt- und im Gesamtansatz zwischen den Landkreisen annähern.

Abb. 7.3 Zusammenhang zwischen Höhergewichtung der Einwohner im FAG 2020 und Veränderung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen im Reformmodell in Prozent



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

Tab. 7.7 Modellrechnung für die Landkreise mit Beibehaltung der Nebenansätze (FAG 2020)

Landkreis	absolut	in %	Einwohner	abs. je EW	Einwohner	abs. je EW
Erzgebirgskreis	-1.237.763	-1,2	0	-	337.696	-3,67
Mittelsachsen	-284.452	-0,4	0	-	306.185	-0,93
Vogtlandkreis	1.091.213	1,8	227.796	4,79	0	-
Zwickau	2.182.522	2,6	317.531	6,87	0	-
Bautzen	-2.633.067	-3,0	0	-	300.880	-8,75
Görlitz	-40.507	-0,1	0	-	254.894	-0,16
Meißen	912.813	1,6	242.165	3,77	0	-
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	-267.075	-0,4	0	-	245.611	-1,09
Leipzig	543.861	0,9	257.763	2,11	0	-
Nordsachsen	-1.013.858	-1,6	0	-	197.673	-5,13

Quelle: eigene Berechnungen

Tab. 7.8 Modellrechnung für die Landkreise mit Abschaffung der Nebenansätze (FAG 2020)

	Veränderung Gesamt		Gewinne		Verluste	
Landkreis	absolut	in %	Einwohner	abs. je EW	Einwohner	abs. je EW
Erzgebirgskreis	621.990	0,6	337.696	1,84	0	-
Mittelsachsen	1.378.533	1,7	306.185	4,50	0	-
Vogtlandkreis	2.322.946	3,9	227.796	10,20	0	-
Zwickau	-1.296.935	-1,6	0	-	317.531	-4,08
Bautzen	-944.406	-1,1	0	-	300.880	-3,14
Görlitz	-4.017.176	-5,1	0	-	254.894	-15,76
Meißen	2.214.232	3,8	242.165	9,14	0	-
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	1.070.252	1,6	245.611	4,36	0	-
Leipzig	1.919.672	3,0	257.763	7,45	0	-
Nordsachsen	-4.015.406	-6,4	0	-	197.673	-20,31

Quelle: eigene Berechnungen

8 Anpassungen im Gleichmäßigkeitsgrundsatz II

In diesem Kapitel wird geprüft, ob Anpassungen am Gleichmäßigkeitsgrundsatz II, d. h. dem Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum, nötig sind. Dabei werden zunächst Auswirkungen demographischer Veränderungen untersucht. Kapitel 8.1 betrachtet die Wanderungsbewegungen zwischen kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten und bewertet, ob es dadurch zu systemwidrigen Effekten kommen könnte. In Kapitel 8.2 werden die Auswirkungen der unterschiedlichen Entwicklung von Einwohnerzahl und Altersstruktur auf die Zuschussbedarfe anhand einer Bevölkerungsvorausberechnung betrachtet. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob aufgrund von Altersstrukturkosten und Remanenzkosten zu erwarten ist, dass sich die Zuschussbedarfe je Einwohner in den beiden Räumen auseinander bewegen werden. Kapitel 8.3 greift schließlich die in den vorangehenden Kapiteln vorgeschlagenen Veränderungen am kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021 auf und bewertet, ob diese Anpassungen im GMG II notwendig machen.

8.1 Wanderungsbewegungen zwischen den Räumen

Im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen wird das Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum in § 4 Abs. 1 und 2 SächsFAG geregelt. Dort ist festgelegt, dass sich die Finanzkraft je Einwohner in beiden Räumen gleichmäßig entwickeln soll. Diese Regelung wird als Gleichmäßigkeitsgrundsatz II (GMG II) bezeichnet. Die Finanzkraft ist definiert als die Summe der Steuerkraftmesszahlen des vergangenen Jahres und der Schlüsselzuweisungen des jeweiligen Jahres. Momentan beträgt das Aufteilungsverhältnis 1,436 : 1 zugunsten der kreisfreien Städte (bzw. 1.889,02 Euro je Einwohner zu 1.315,04 Euro je Einwohner). Den kreisfreien Städten wird insbesondere zur Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben und für höhere Kosten im Bereich der sozialen Sicherung aufgrund der Bevölkerungszusammensetzung eine höhere Finanzkraft je Einwohner zugestanden. § 4 Abs. 1 regelt auch, dass im Abstand von vier Jahren zu überprüfen ist, ob das Finanzkraftverhältnis anzupassen ist.

Die Wirkung dieser Basisrelation ist in dynamischer Perspektive insbesondere im Falle von Wanderungsbewegungen kritisch zu hinterfragen. Dies lässt sich anhand einer Person verdeutlichen, die aus dem kreisangehörigen Raum in eine der kreisfreien Städte umzieht. In diesem Fall verliert der kreisangehörige Raum anzurechnende Finanzbedarfe in Höhe von 1.314,05 Euro, während die kreisfreien Städte Finanzbedarfe in Höhe von 1.889,02 Euro gewinnen. Allerdings erscheint es nicht plausibel, dass sich der Finanzbedarf der gleichen Person durch den Umzug in diesem Maße verändert. Beispielsweise könnte die Person bereits im Umland der kreisfreien Stadt gelebt haben und genauso wie nach dem Umzug zentralörtliche Leistungen in der kreisfreien Stadt in Anspruch genommen haben.

Aufgrund des hohen Bevölkerungszuwachses der kreisfreien Städte stellt sich daher die Frage, ob sich dieser in hohem Maße durch Zuwanderung aus dem kreisangehörigen Raum des Freistaates Sachsen speist oder ob die Zuwanderung aus anderen Bundesländern oder dem Ausland erfolgt. In den

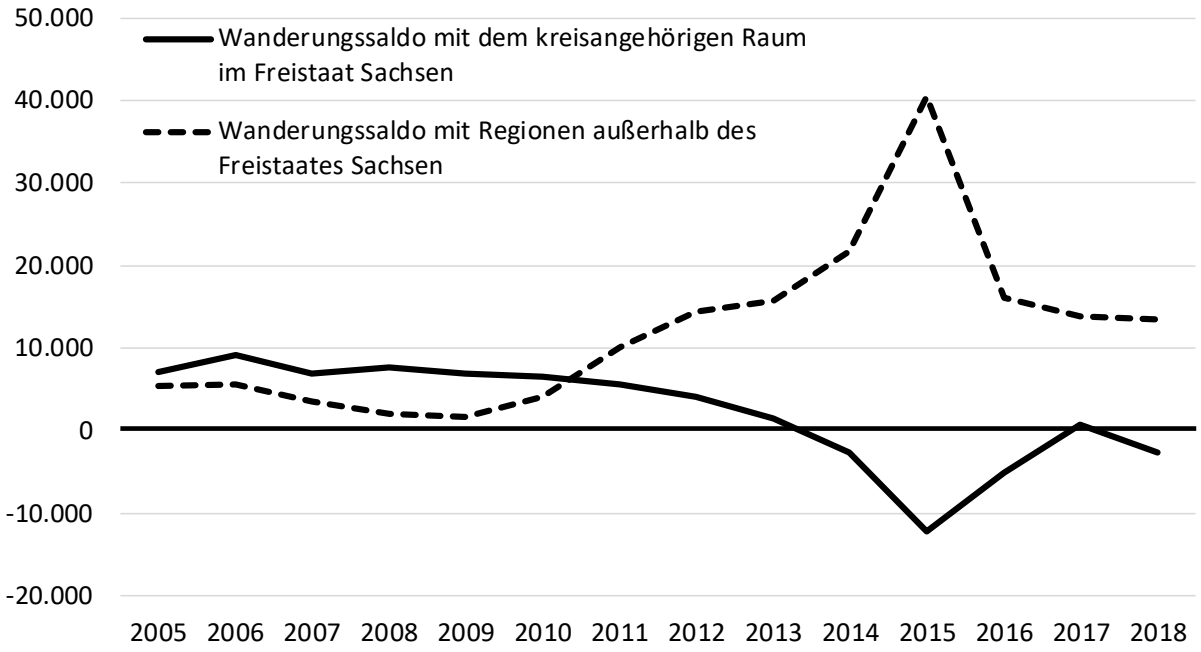
letzteren Fällen könnte zwar immer noch argumentiert werden, dass eine Person, die aus einem anderen Bundesland in den Freistaat Sachsen zuwandert, den gleichen Finanzbedarf unabhängig davon besitzt, ob sie in eine kreisfreie Stadt oder den kreisangehörigen Raum zuwandert. Hier ließe sich allerdings entgegenhalten, dass die kreisfreien Städte aufgrund ihrer überregionalen Ausstrahlung in besonderer Weise dazu beitragen, dass Personen in den Freistaat Sachsen zuziehen, die in einem zweiten Schritt möglicherweise auch in das Umland der kreisfreien Städte und damit in den kreisangehörigen Raum weiterziehen. Der ihnen zugerechnete Finanzbedarf würde sie dann in die Lage versetzen, diese Attraktivität aufrechtzuerhalten. Außerdem könnte gerade im Falle von Zuwanderung aus dem Ausland in Form von Geflüchteten tatsächlich ein höherer Finanzbedarf bestehen bzw. im Falle von Bildungsmigration (z. B. Studierende) die Finanzkraft der Zugezogenen unterdurchschnittlich sein. Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass sich systemwidrige Effekte vor allem bei Wanderungen zwischen den Räumen innerhalb des Freistaates Sachsen ergeben können, während andere Wanderungsbewegungen in dieser Hinsicht weniger problematisch sind.

Im Rahmen einer Sonderauswertung hat das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen für dieses Gutachten die Zu- und Abwanderungen für die Jahre 2005 bis 2018 nach Ziel- und Herkunftsregion differenziert ausgewiesen. Dabei wird zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten im Freistaat Sachsen, Wanderungen aus dem übrigen Bundesgebiet und Wanderungen aus dem Ausland differenziert.

In Abb. 8.1 ist der Wanderungssaldo der kreisfreien Städte differenziert nach dem kreisangehörigen Raum im Freistaat Sachsen und dem übrigen Bundesgebiet dargestellt. Es ist zu erkennen, dass bis zum Jahr 2013 im Saldo jeweils mehr Personen aus dem kreisangehörigen Raum in die kreisfreien Städte gezogen sind. Teilweise betrug das Wanderungssaldo fast 10.000 Personen pro Jahr. Dieser Wanderungsstrom war bis 2010 auch deutlich größer als der Wanderungssaldo der kreisfreien Städte mit Regionen außerhalb des Freistaates Sachsen. Im Zuge der hohen Zuwanderung von Geflüchteten ergab sich dann insbesondere im Jahr 2015 eine Sondersituation. Hier wanderten sehr viele Menschen zunächst in die kreisfreien Städte zu (insbes. Erstaufnahmeeinrichtung in Chemnitz), um von dort aus in andere Regionen weitergeleitet zu werden. Daher sind die Werte für das Jahr 2015 hinsichtlich der tatsächlichen Wanderungen innerhalb des Freistaates Sachsen nicht zu interpretieren. Anhand der Werte für die Jahre 2017 und 2018 zeigt sich aber, dass sich der rückläufige Wanderungstrend von kreisangehörigem Raum in die kreisfreien Städte fortgesetzt hat. In diesen beiden Jahren sind Zu- und Abwanderungen zwischen den beiden Räumen nahezu im Gleichgewicht. Im Jahr 2018 wanderten sogar 2.669 Personen mehr aus den kreisfreien Städten in den kreisangehörigen Raum. Eine mutmaßliche Erklärung für diese Trendumkehr sind Wohnungsknappheit und steigende Mieten in den kreisfreien Städten und daraus resultierende Wanderung in das Umland.

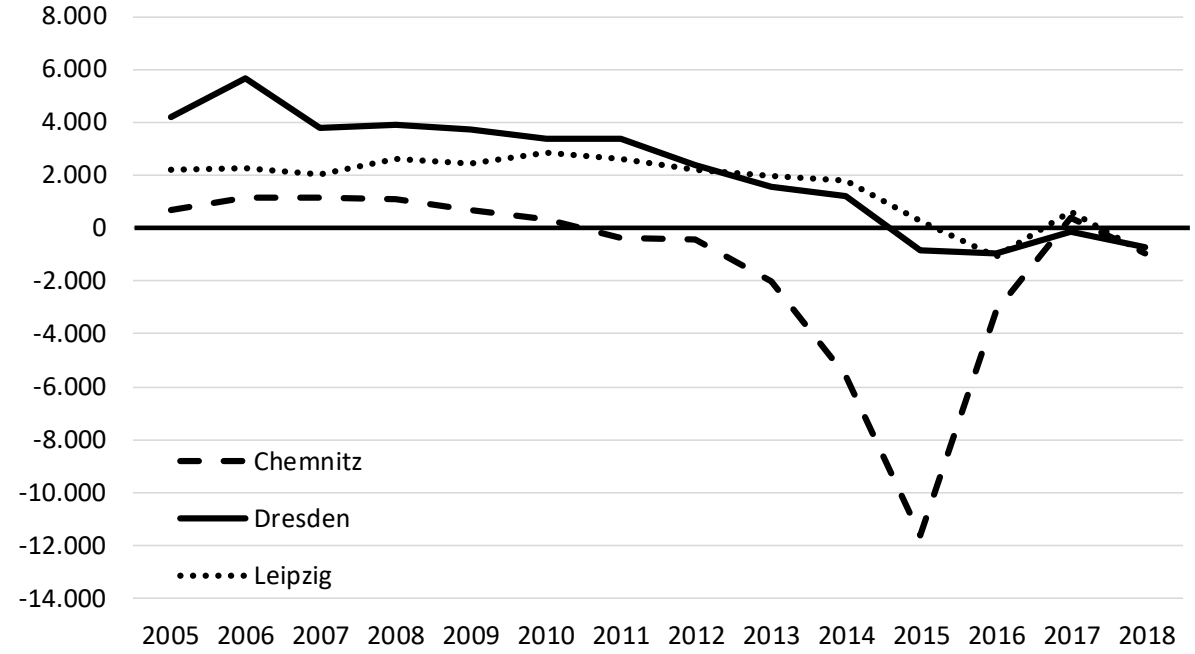
In Abb. 8.2 werden die Wanderungssalden der drei kreisfreien Städte mit dem kreisangehörigen Raum im Freistaat Sachsen einzeln dargestellt. Dabei wird deutlich, dass der Trend in allen drei Städten ähnlich verläuft. Der Wanderungssaldo mit dem kreisangehörigen Raum nimmt kontinuierlich ab. Die Dynamik der Zuwanderung nach Chemnitz war allerdings in allen Jahren am geringsten, während Leipzig zwischenzeitlich Dresden als dynamischste Region überholt hat. Im Jahr 2018 verloren schließlich alle drei kreisfreien Städte Einwohner an den kreisangehörigen Raum.

Abb. 8.1 Wanderungssaldo der kreisfreien Städte im Freistaat Sachsen insgesamt



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Abb. 8.2 Wanderungssaldo der einzelnen kreisfreien Städte mit dem kreisangehörigen Raum



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Die Daten legen auch nahe, dass Zuwanderung aus dem übrigen Bundesgebiet durch die kreisfreien Städte generiert wird. Betrachtet man die Wanderungssalden der beiden Räume mit dem übrigen Bundesgebiet, zeigt sich, dass in die kreisfreien Städte im Saldo ein Zuzug von 4.000 bis 7.000 Personen pro Jahr erfolgt. Der kreisangehörige Raum war hingegen viele Jahre von Wanderungsverlusten mit

dem übrigen Bundesgebiet geprägt. Erst in den letzten Jahren wurde dieser Trend gestoppt, so dass in 2017 und 2018 erstmals geringe Wanderungsgewinne von ca. 500 Personen pro Jahr erzielt werden.

Auf Basis dieser Ergebnisse ist aus gutachterlicher Sicht keine Anpassung an der Basisrelation im GMG II notwendig. Die letzte Anpassung der Basisrelation zugunsten des kreisangehörigen Raumes im Jahr 2017 erscheint vor dem Hintergrund dieser Zahlen jedoch weiterhin sinnvoll. Durch sie wurden Asymmetrien durch die Wanderungen vom kreisangehörigen Raum in die kreisfreien Städte aus der Vergangenheit ausgeglichen. Nachdem dieser Wanderungsstrom zum Erliegen gekommen ist, besteht momentan keine Notwendigkeit zu einer weiteren Anpassung. Diese Aussage wird auch durch das nahezu vollständig ausgeglichene Verhältnis der Deckungsquoten zwischen den Räumen gestützt (vgl. Kapitel 2)

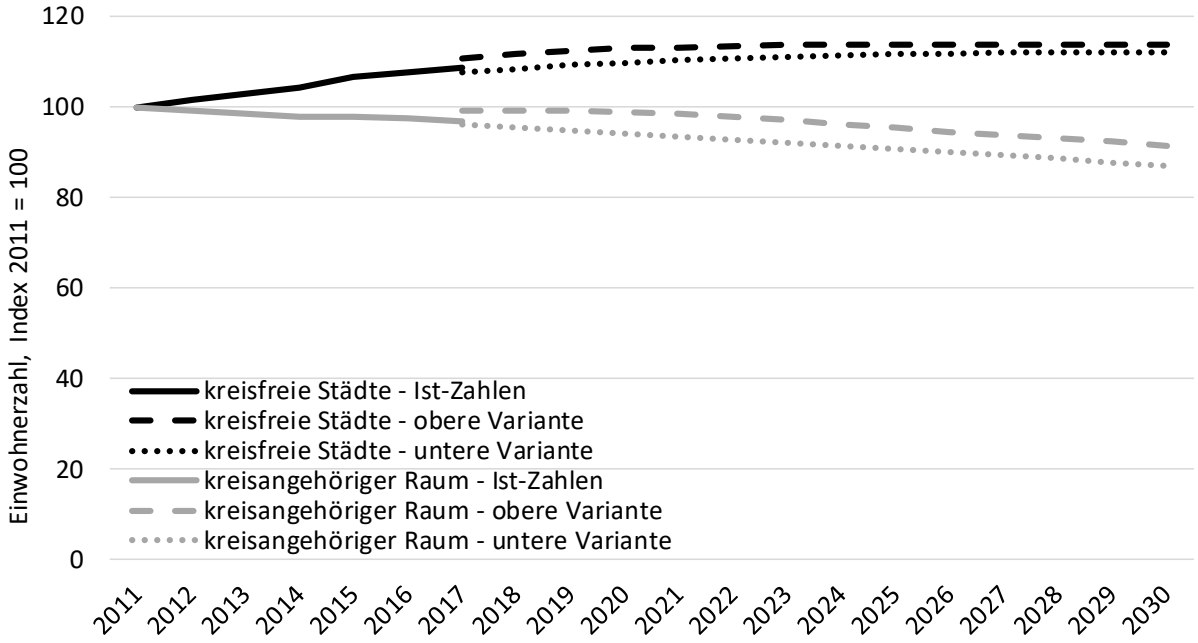
8.2 Demographiefaktor im Gleichmäßigkeitsgrundsatz II

In diesem Kapitel wird eine Modellrechnung durchgeführt, die inhaltlich auf den Überlegungen von Seitz (2008) basiert und sich methodisch am Vorgehen in der letztmaligen Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Auftrag des SMF orientiert (Schiller und Cordes 2016). Dieser Modellrechnung liegt die Überlegung zugrunde, dass die kommunalen Zuschussbeträge nicht nur von der Einwohnerzahl, sondern auch von der Altersstruktur der Bevölkerung abhängen. Zu diesem Zweck haben Seitz und Kollegen für jede Aufgabe eine altersgruppenspezifische Nutzungsintensität ermittelt. Aufgrund von Veränderungen in der Altersstruktur ist es möglich, dass die Veränderung der Zuschussbeträge über- oder unterproportional zur Veränderung der Einwohnerzahl verläuft.

Im Freistaat Sachsen gibt es deutliche Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung der Einwohnerzahl und der Altersstruktur der Bevölkerung zwischen den Räumen. Eine Betrachtung der Sechsten Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen bis 2030 zeigt, dass dieser Trend auch zukünftig anhalten wird. In Abb. 8.3 ist die Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2030 dargestellt. Die Vorausberechnung zeigt sowohl für die obere, als auch die untere Variante, dass die Schere zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum sich in den kommenden weiter öffnen wird.

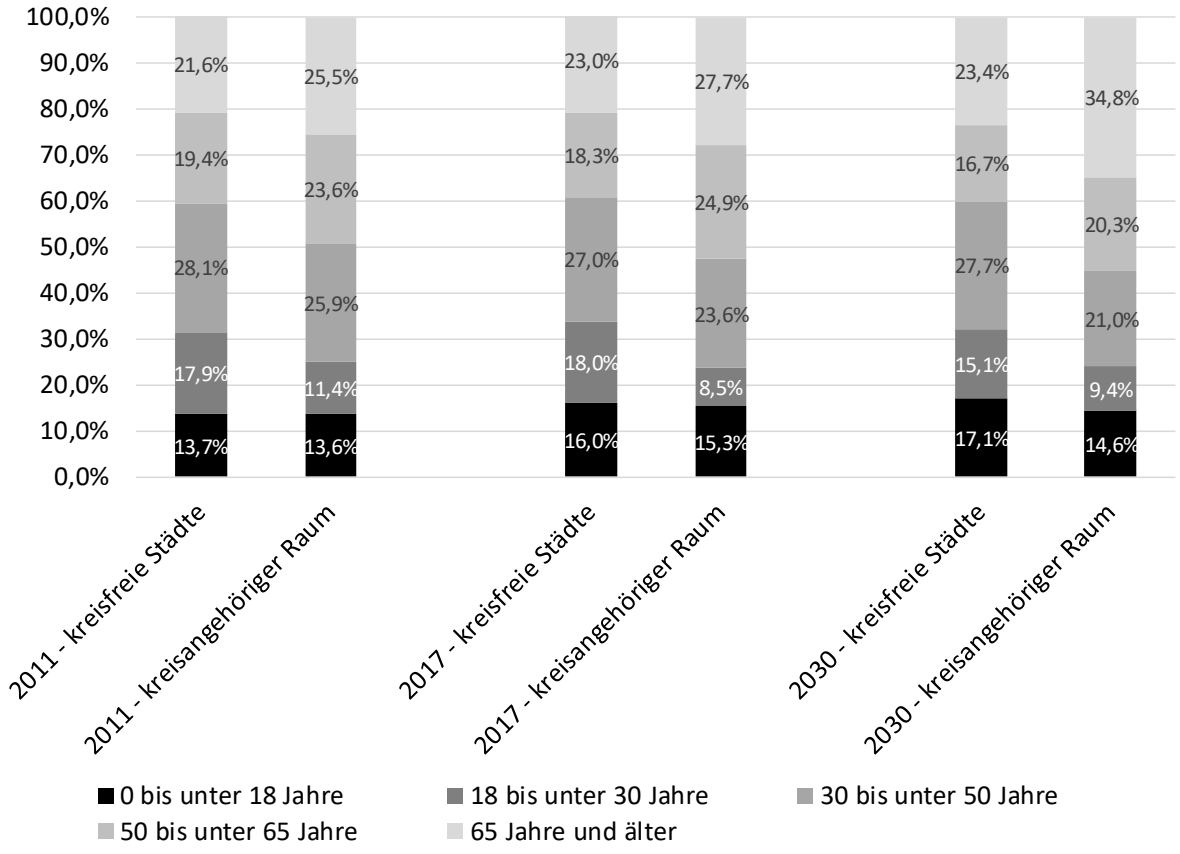
Dabei ist der Abstand zwischen den Räumen in beiden Berechnungsvarianten in etwa gleich. Es verändert sich nur das Niveau des Bevölkerungsstandes. Gleichzeitig werden sich die bereits bestehenden Unterschiede in der Altersstruktur weiter vergrößern (vgl. Abb. 8.4). Insbesondere in der Altersgruppe der 18 bis unter 30 Jahre alten Personen ist der Anteil des kreisangehörigen Raums deutlich geringer als in den kreisfreien Städten. Dieser Effekt ist allerdings stark durch Bildungswanderung und hier insbesondere Studierende bestimmt. In der Vorausberechnung bis 2030 wird sich die Altersstruktur in den kreisfreien Städten nur leicht verändern. Es ist zu erwarten, dass die Bevölkerung im Durchschnitt sogar leicht jünger wird. Im kreisangehörigen Raum wird insbesondere der Anteil der über 65-jährigen stark ansteigen, während der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nochmals deutlich abnehmen wird. Bezüglich der Altersstruktur gibt es wie auch bei der Einwohnerzahl keine wesentlichen Unterschiede zwischen der oberen und unteren Variante.

Abb. 8.3 Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten und im kreisangehörigen Raum



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Abb. 8.4 Altersstruktur in den kreisfreien Städten und im kreisangehörigen Raum



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Im Zuge des demographischen Wandels nimmt die Bevölkerung insbesondere im kreisangehörigen Raum des Freistaates Sachsen also nicht nur ab, sondern altert auch deutlich stärker als in den kreisfreien Städten. Dadurch ist tendenziell sogar ein überproportionaler Rückgang der Zuschussbedarfe zu erwarten, da der Schwerpunkt der altersspezifischen Aufgabenerfüllung der kommunalen Ebene bei Kindern und Jugendlichen liegt (Tageseinrichtungen für Kinder, Kinder- und Jugend- und Familienhilfe sowie Schulen) und auch die Wahrscheinlichkeit, in den Kreis der Leistungsberechtigten in der Grundsicherung nach dem SGB II zu fallen, vom Vorhandensein von Kindern im Haushalt abhängt.

Eine wesentliche Erkenntnis aus der Arbeit von Seitz (2008) ist, dass mit Schrumpfung und Alterung für die Kommunen auch eine sogenannte „demographische Dividende“ verbunden sein kann. Diese kann aber nur realisiert werden, wenn aktive Anstrengungen der Kommunen unternommen werden, um das Spektrum an öffentlichen Leistungen an die veränderte Bevölkerungsgröße und Altersstruktur anzupassen. Außerdem verhindern gegebenenfalls Remanenzkosten das Erreichen des altersstrukturbedingt kostenoptimalen Ausgabenpfades. Unter Berücksichtigung dieser Randbedingungen ist das Verfahren allerdings geeignet, ein mittel- bis langfristig erreichbares Zielszenario zu skizzieren (Cordes und Schiller 2014).

Im Rahmen dieses Gutachtens wird anhand des Verfahrens geprüft, wie sich die zukünftige Veränderung der Altersstruktur auf das Verhältnis der Zuschussbedarfe zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum auswirken könnte. Das Ergebnis dieser Prüfung ist von Bedeutung für die Beurteilung der Frage, ob aufgrund des demographischen Wandels eine Notwendigkeit zur Einführung von Elementen im GMG II besteht, die dynamisch und regelgebunden auf demographische Veränderungen reagieren.

Die folgende Modellrechnung basiert auf der Sechsten Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen bis 2030. Der Prognosezeitraum ist damit kürzer als in der im letzten Gutachten (Schiller und Cordes 2016) genutzten Bevölkerungsprognose des BBSR bis 2035. Sie ist aber aktueller und beruht auf einer differenzierten Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen im Freistaat Sachsen.

Für die Modellierung zukünftiger Zuschussbeträge werden die aufgabenbezogenen Altersstrukturkostenprofile nach Hofmann und Seitz (2007) genutzt, die auf Basis eigener Arbeiten modifiziert (Cordes und Schiller 2014, 2016) und an die sächsische Haushaltssystematik der doppischen Produkte angepasst worden sind. Ausgangspunkt der Berechnungen sind die Zuschussbedarfe im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017. Bei der Berechnung wird von Preissteigerungen abstrahiert bzw. von einer Inflationsrate von 0 Prozent ausgegangen. In der Realität wäre eher davon auszugehen, dass die Zuschussbedarfe entsprechend der allgemeinen Teuerung jährlich steigen. Die Berücksichtigung einer fiktiven Inflationsrate hätte jedoch keinen Einfluss auf das Verhältnis der Werte für die beiden Räume zueinander.

Grundlage der Modellierung sind Altersstrukturkostenprofile für jede einzelne kommunale Aufgabe. In Tab. 8.1 ist die Nutzungsintensität für zehn Altersgruppen dargestellt. Ein Wert von 1,00 bedeutet, dass die entsprechende Altersgruppe mit einem Gewicht von 100 Prozent bei der Nutzung dieser

Aufgabe berücksichtigt wird. Wenn für alle Altersgruppen ein Wert von 1,00 angegeben ist, entwickeln sich die Zuschussbeträge der betreffenden Aufgabe proportional zur Einwohnerzahl. Ein Wert von 0,00 bedeutet umgekehrt, dass die entsprechende Altersgruppe diese Aufgabe überhaupt nicht nutzt. Tageseinrichtungen für Kinder sind ein Beispiel für eine Aufgabe, die nur in einem sehr kleinen Teil des Altersspektrums genutzt wird. Die allgemeine Verwaltung kann als Beispiel für eine Aufgabe dienen, die von allen Altersgruppen in gleicher Form genutzt wird. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Aufgaben, die überhaupt nicht von der Einwohnerzahl abhängen. Dies gilt für viele Bereiche der öffentlichen Infrastrukturen, die auch dann aufrechterhalten werden müssen, wenn die Bevölkerung zurückgeht. Eine Besonderheit bilden die Zuschussbedarfe für die Grundsicherung nach dem SGB II. Hier wurde bezüglich der zukünftig zu erwartenden Kosten auf die SGB II-Prognose (vgl. Kapitel 6) zurückgegriffen.

In Tab. 8.2 ist für ausgewählte Jahre dargestellt, wie sich die Altersstruktur in den beiden Räumen zukünftig verändern wird. Die Bevölkerungszahlen in der jeweiligen Altersgruppe werden mit dem entsprechenden Wert aus den Altersstrukturkostenprofilen multipliziert. Durch den Vergleich zwischen der Zahl der Bedarfsträger im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 mit dem jeweils berechneten Wert ergibt sich die Entwicklung der Zahl der Bedarfsträger für jede einzelne Aufgabe und jedes Jahr.

Das Ergebnis der Berechnung ist für die obere Variante in Abb. 8.5 und für die untere Variante der Bevölkerungsvorausberechnung in Abb. 8.6 dargestellt. In beiden Projektionen ist erkennbar, dass es nur minimale Unterschiede in der Entwicklung der Zuschussbedarfe je Einwohner zwischen den beiden Räumen geben wird. Die Differenz der indizierten Werte liegt in beiden Varianten bei ca. einem Prozentpunkt (100,4 zu 99,4 in der oberen Varianten und 100,0 zu 99,1 in der unteren Variante). In der oberen Variante ist zunächst bis 2023 mit einem leichten Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner zu rechnen. Ab dem Jahr 2024 fallen dann die Kurven für beide Räume. In der unteren Variante verzeichnen nur die kreisfreien Städte bis 2024 einen Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner, während es im kreisangehörigen Raum über den gesamten Zeitraum zu einem Rückgang kommt.

Tab. 8.1 Aufgabenbezogene Altersstrukturkostenprofile

Aufgabenbezogene Altersstrukturprofile	Altersklassen									
	0-3	3-6	6-10	10-15	15-18	18-30	30-50	50-65	65-75	75+
Innere Verwaltung	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Ordungsangelegenheiten	0,40	0,40	0,91	0,91	0,91	1,00	0,71	0,71	0,50	0,50
Brandschutz	kein Einwohnerbezug									
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	0,40	0,40	0,91	0,91	0,91	1,00	0,71	0,71	0,50	0,50
Grundschulen	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Oberschulen	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gymnasien und Kollegs	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Förderschulen	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Berufliche Schulen	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schülerbeförderung	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
übrige schulische Aufgaben	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kulturumlage	0,00	0,00	0,13	0,13	0,13	0,27	1,00	1,00	0,85	0,25
Museen, Zoologische Gärten	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50
Theater, Musikpflege	0,00	0,00	0,13	0,13	0,13	0,27	1,00	1,00	0,85	0,25
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	0,00	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	1,00	1,00	0,50	0,00
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Sozialumlage	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,58	0,58	0,58	0,58
Hilfen zum Lebensunterhalt	0,20	0,50	0,50	0,50	0,50	0,80	0,90	1,00	0,60	0,40
Hilfe zur Pflege	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,20	1,00	1,00
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,70	0,60	0,60	0,10	0,10
Hilfen zur Gesundheit	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,20	0,20	0,20	1,00	1,00
Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,60	0,70	0,90	1,00	1,00
Hilfe in anderen Lebenslagen	0,20	0,50	0,50	0,50	0,50	0,80	0,90	1,00	0,70	0,50
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,30	0,30	0,40	1,00	0,70
Leistungen für Bildung und Teilhabe nach SGB XII	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (brutto)	Basis für die Berechnung: Personen in Bedarfsgemeinschaften (vgl. SGB II-Prognose)									
Hilfen für Asylbewerber	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
übrige soziale Hilfen und Leistungen	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Tageseinrichtungen für Kinder	0,50	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00	0,90	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Sportförderung	0,20	0,20	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50	0,20	0,00
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	kein Einwohnerbezug									
Ver- und Entsorgung	kein Einwohnerbezug									
Verkehrsflächen und -anlagen	kein Einwohnerbezug									
Öffentlicher Personennahverkehr	kein Einwohnerbezug									
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	kein Einwohnerbezug									
Wirtschaft und Tourismus	kein Einwohnerbezug									

Quelle: Berechnungen und Darstellung des Steinbeis-Forschungszentrums RIK in Anlehnung an Cordes und Schiller (2014, 2016) sowie Hofmann und Seitz (2007).

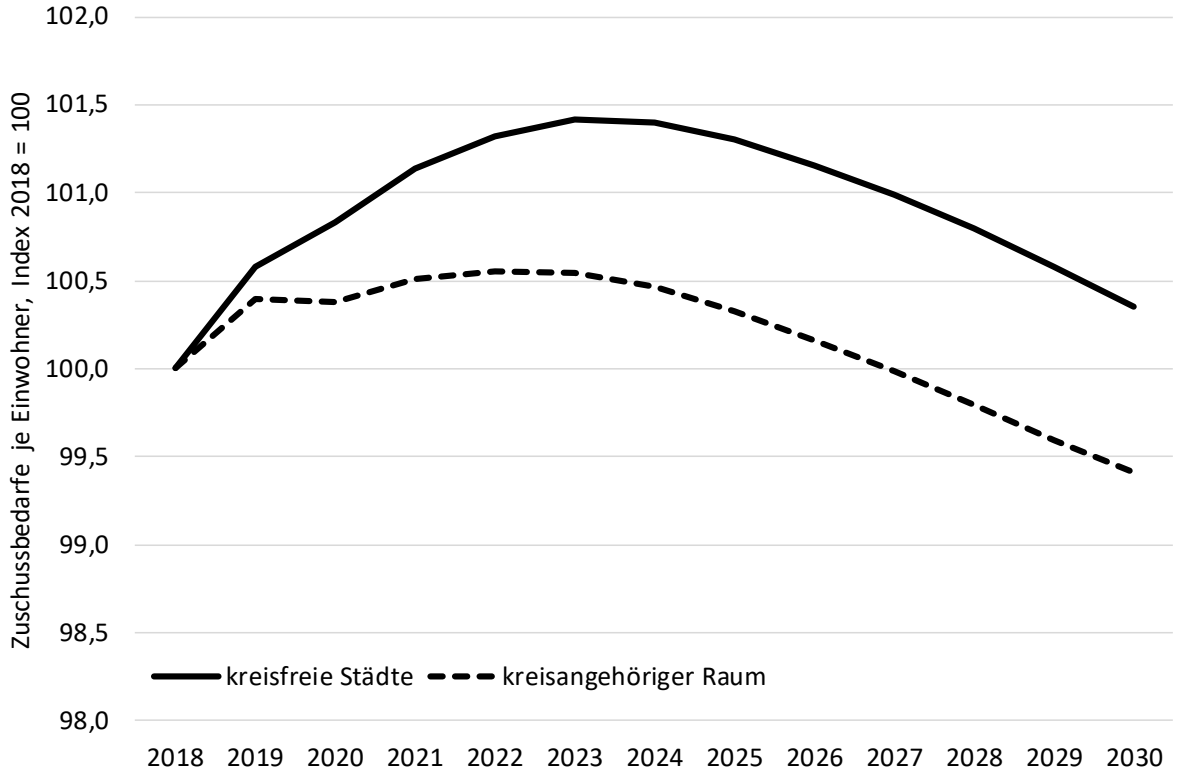
Tab. 8.2 Prognose der Bevölkerungszahl und des Altersaufbaus der sächsischen Bevölkerung

Kreisfreie Städte	Ist	Untere Variante			Obere Variante		
	2017	2020	2025	2030	2020	2025	2030
0 bis unter 3 Jahre	3,3%	3,3%	3,1%	2,9%	3,4%	3,1%	2,9%
3 bis unter 6 Jahre	3,0%	3,1%	3,0%	2,9%	3,1%	3,1%	2,9%
6 bis unter 10 Jahre	3,6%	3,7%	3,9%	3,8%	3,7%	4,0%	3,9%
10 bis unter 15 Jahre	3,9%	4,1%	4,5%	4,7%	4,0%	4,4%	4,8%
15 bis unter 18 Jahre	2,1%	2,2%	2,5%	2,7%	2,2%	2,5%	2,7%
18 bis unter 30 Jahre	18,0%	14,8%	14,9%	15,1%	15,6%	15,2%	15,2%
30 bis unter 50 Jahre	27,0%	28,4%	28,3%	27,7%	28,2%	28,2%	27,7%
50 bis unter 65 Jahre	18,3%	17,8%	17,1%	16,7%	17,6%	17,1%	16,7%
65 bis unter 75 Jahre	12,5%	9,9%	10,4%	11,0%	9,7%	10,3%	10,9%
75 Jahre und älter	10,5%	12,7%	12,2%	12,4%	12,4%	12,0%	12,3%
Einwohnerzahl	**1.379.907**	**1.393.652**	**1.416.813**	**1.422.628**	**1.433.227**	**1.442.609**	**1.445.735**
Index, 2017 = 100	100	101	103	103	104	105	105

Kreisangehöriger Raum	Ist	Untere Variante			Obere Variante		
	2017	2020	2025	2030	2020	2025	2030
0 bis unter 3 Jahre	2,5%	2,2%	2,0%	2,0%	2,4%	2,2%	2,0%
3 bis unter 6 Jahre	2,6%	2,5%	2,3%	2,2%	2,5%	2,5%	2,3%
6 bis unter 10 Jahre	3,5%	3,5%	3,4%	3,2%	3,5%	3,6%	3,4%
10 bis unter 15 Jahre	4,2%	4,4%	4,5%	4,4%	4,3%	4,5%	4,7%
15 bis unter 18 Jahre	2,5%	2,5%	2,7%	2,8%	2,5%	2,7%	2,8%
18 bis unter 30 Jahre	8,5%	7,9%	8,7%	9,4%	9,1%	9,0%	9,3%
30 bis unter 50 Jahre	23,6%	23,1%	22,0%	21,0%	23,6%	23,0%	22,1%
50 bis unter 65 Jahre	24,9%	24,5%	22,5%	20,3%	23,7%	21,9%	20,0%
65 bis unter 75 Jahre	12,7%	14,0%	16,1%	17,0%	13,4%	15,4%	16,3%
75 Jahre und älter	15,0%	15,4%	15,7%	17,8%	14,9%	15,1%	17,1%
Einwohnerzahl	**2.701.401**	**2.625.569**	**2.528.546**	**2.428.756**	**2.753.043**	**2.659.519**	**2.551.738**
Index, 2017 = 100	100	97	94	90	102	98	94

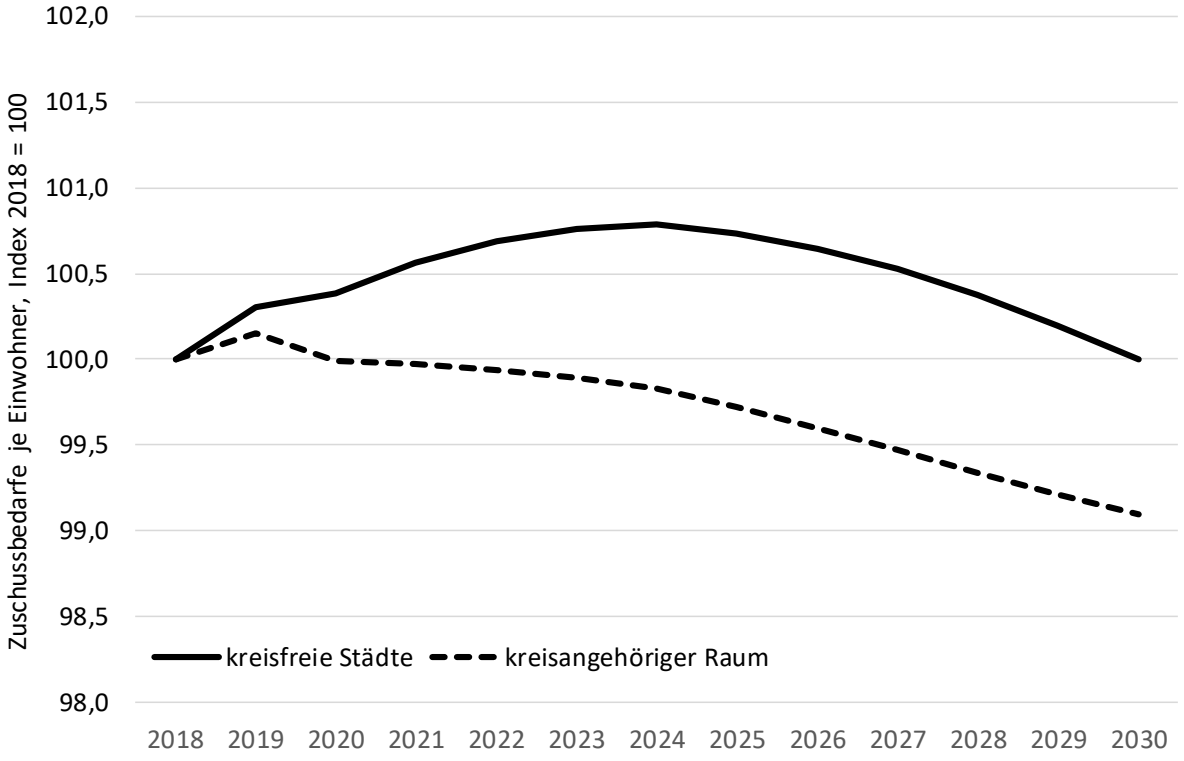
Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrum RIK auf Basis der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen bis 2030

Abb. 8.5 Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner – obere Variante



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Abb. 8.6 Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner – untere Variante



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

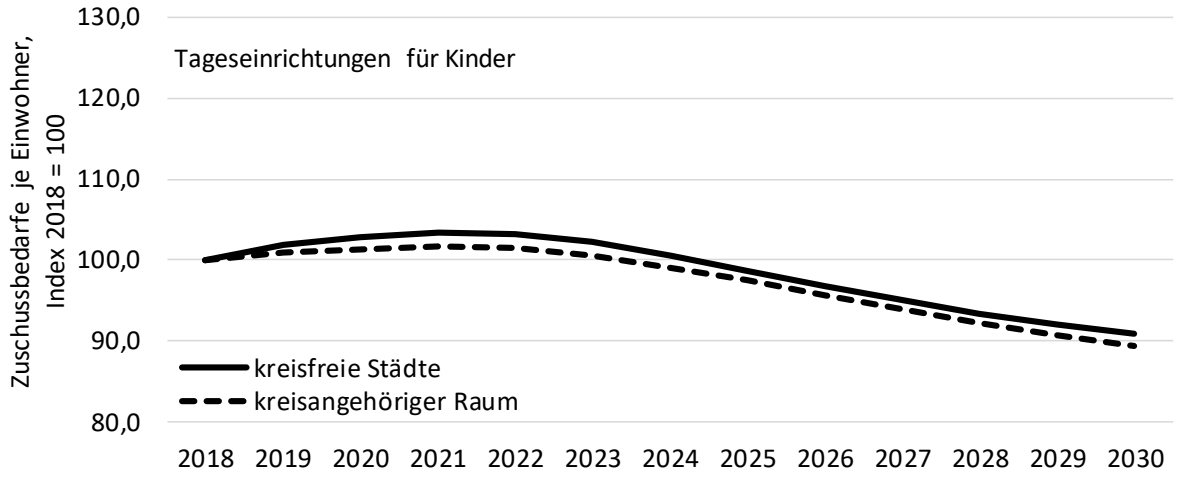
In der Projektion besteht eine wesentliche Unsicherheit in der Entwicklung der Zuschussbedarfe für die Grundsicherung nach dem SGB II. In der obenstehenden Berechnung wurde zum einen die in Kapitel 5 dieses Gutachtens vorgeschlagene Veränderung der Verteilung der Mittel aus dem Hartz-IV-Sonderlastenausgleich zugrunde gelegt. Außerdem wurde die Prognose der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften ebenfalls aus diesem Gutachten genutzt. In einer weiteren Berechnung wurde die Grundsicherung nach dem SGB II aus der Berechnung herausgenommen. Dabei hat sich gezeigt, dass es zu keiner wesentlichen Veränderung der Ergebnisse kommt. Die Unterschiede zwischen den beiden Räumen würden sogar noch etwas geringer werden (100,8 in den kreisfreien Städten zu 100,1 im kreisangehörigen Raum in der oberen Variante bzw. 100,5 zu 99,8 in der unteren Variante).

Der leicht höhere Verlauf der Kurve für die kreisfreien Städten in allen Berechnungsvarianten deutet darauf hin, dass die jüngere Altersstruktur auf Basis der getroffenen Annahmen einen minimal höheren Einfluss auf die Entwicklung der Zuschussbedarfe hat als die Remanenzkosten. Insgesamt gleichen sich beide Effekte aber fast vollständig aus. Dies wird im Folgenden anhand von drei Beispielaufgaben sowie isolierter Betrachtungen der beiden Effekte (Altersstruktur und Einwohnerzahl) veranschaulicht.

In Abb. 8.7, Abb. 8.8 und Abb. 8.9 sind drei Aufgaben dargestellt, in denen sich Altersstruktur und Einwohnerzahl in unterschiedlicher Weise auswirken. Die Zuschussbedarfe für die Tageseinrichtungen für Kinder sind ausschließlich von der Entwicklung der Zahl der 0 bis unter 6-Jährigen abhängig. Der Anteil dieser Altersgruppe ist in den kreisfreien Städten nur leicht höher als im kreisangehörigen Raum. Die Veränderung unterscheidet sich jedoch im Zeitraum der Vorausberechnung bis 2030 nicht stark zwischen den beiden Räumen. Daher verläuft auch die erwartete Entwicklung der Zuschussbedarfe je Einwohner in etwa gleich. Die Verkehrsflächen und -anlagen sind ein Beispiel für eine Infrastrukturaufgabe, die auch bei schrumpfender Bevölkerung aufrechterhalten werden muss. Daher ergeben sich hier Remanenzkosten, die dazu führen, dass die Zuschussbedarfe je Einwohner im kreisangehörigen Raum ansteigen, während sie in den kreisfreien Städten weitgehend konstant bleiben. Genau umgekehrt verhält es sich bei den Gymnasien und Kollegs. Hier entstehen die altersbedingten Kosten insbesondere in der Altersgruppe von 10 bis unter 18 Jahre. Für dies Gruppe wird eine Zunahme des Anteils an der Bevölkerung insbesondere in den kreisfreien Städten erwartet. Dadurch kommt es zum dargestellten überproportionalen Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner in den kreisfreien Städten.

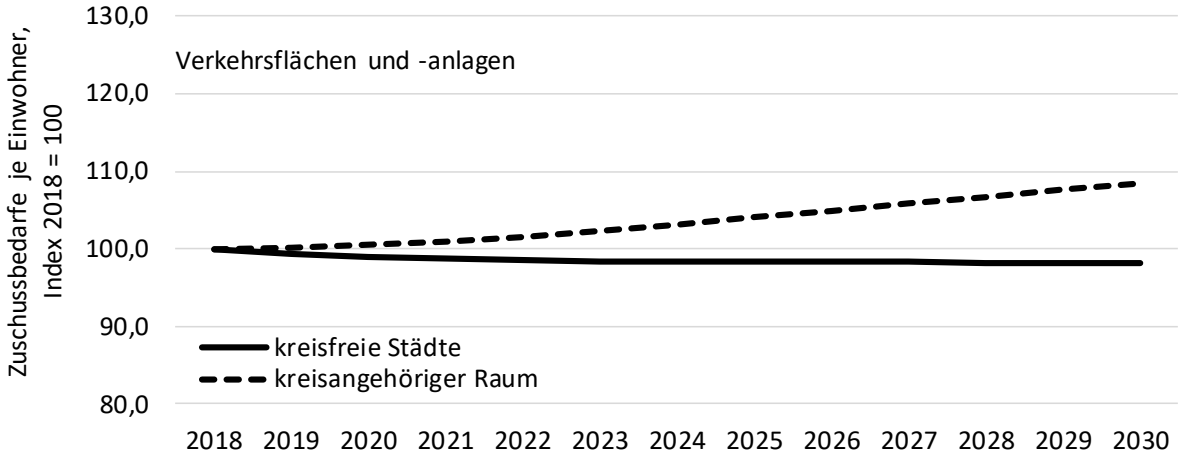
Der Einfluss der Veränderung der Altersstruktur und der Einwohnerzahl lässt sich mit der genutzten Methodik auch isoliert voneinander betrachten. In Abb. 8.10 wurde die Berechnung nur anhand der prognostizierten Veränderung der Altersstruktur durchgeführt. Die Einwohnerzahl wurde in beiden Räumen konstant gehalten. Im Ergebnis ist zu erkennen, dass die Zuschussbedarfe je Einwohner im kreisfreien Raum in dieser Teilbetrachtung deutlicher über denen des kreisangehörigen Raumes liegen würden. In Abb. 8.11 wurde hingegen nur die Veränderung der Einwohnerzahl entsprechend der Vorausberechnung berücksichtigt. Für die Altersstruktur wurden für alle Jahre die aktuellen Ist-Zahlen eingesetzt. In diesem Fall würden sich die Zuschussbedarfe je Einwohner im kreisangehörigen Raum dynamischer entwickeln als in den kreisfreien Städten. In der Summe heben sich beide Effekte fast vollständig auf.

Abb. 8.7 Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner der Tageseinrichtungen für Kinder



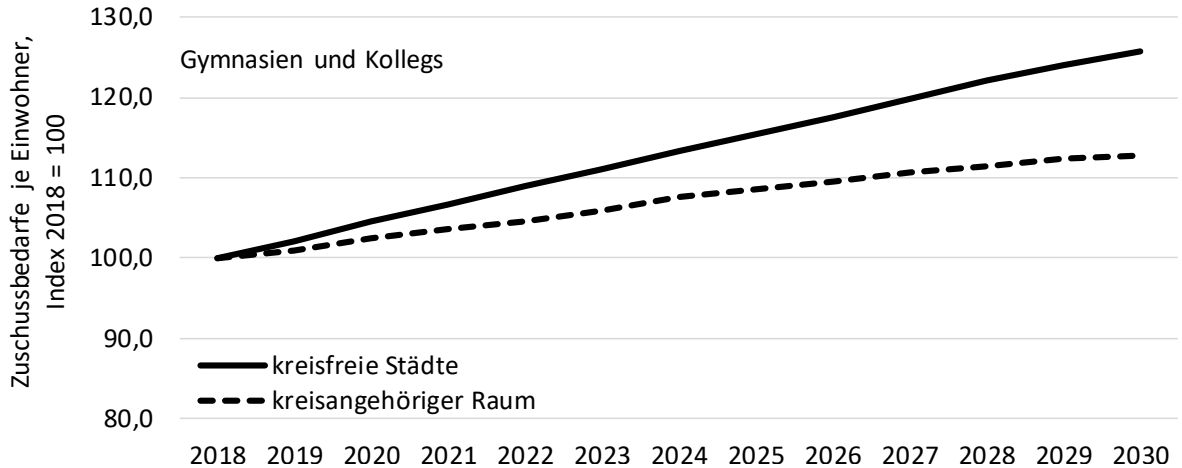
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Abb. 8.8 Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner der Verkehrsflächen und -anlagen



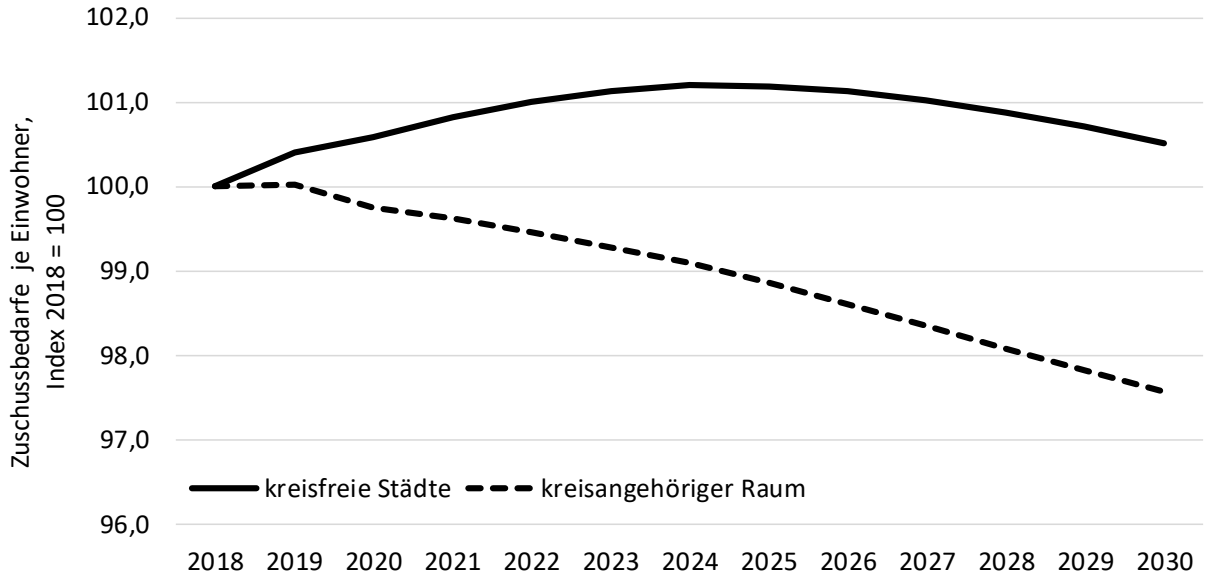
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Abb. 8.9 Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner der Gymnasien und Kollegs



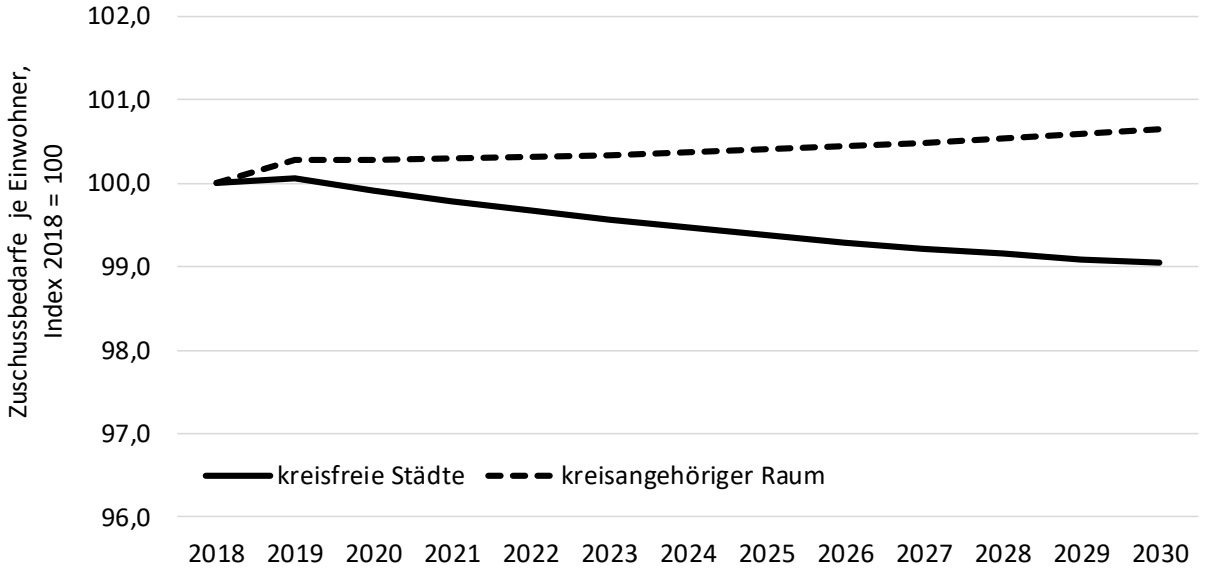
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Abb. 8.10 Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner durch Veränderung der Altersstruktur



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Abb. 8.11 Projektion der Zuschussbedarfe je Einwohner durch Veränderung der Einwohnerzahl



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Auf Basis der Analyse der demographischen Veränderungen zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum in den Kapiteln 8.1 und 8.2 wird aus gutachterlicher Sicht empfohlen, keine automatischen Mechanismen zur Anpassung der Basisrelation zur Aufteilung der Finanzkraft zwischen den Räumen einzuführen.

Zum einen konnte gezeigt werden, dass die Wanderungen zwischen den Räumen in den letzten Jahren im Saldo annähernd ausgeglichen waren und es sogar eine leichte Tendenz zu einem Wanderungsdefizit der kreisfreien Städte gegenüber dem kreisangehörigen Raum gegeben hat. Gleichzeitig halten sich die Anstiege der Zuschussbedarfe je Einwohner aufgrund von Altersstrukturkosten in den kreisfreien Städten und aufgrund von Remanenzkosten im kreisangehörigen Raum fast exakt die Waage. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt jedoch, dass es insgesamt große Unsicherheiten über Form und Ausmaß räumlicher Bevölkerungsdynamiken gibt. Weder der starke Attraktivitätsgewinn der großen Städte und die daraus folgende hohe Geschwindigkeit der Zuwanderung von Bevölkerung, noch die starke Zuwanderung von Geflüchteten in einem kurzen Zeitraum waren vorab in hinreichendem Maße abschätzbar. Darüber hinaus hat der Zensus 2011 gezeigt, dass auch auf statistischer Seite Unsicherheiten bezüglich der Bevölkerungszahl bestehen. Diese Unsicherheiten sprechen aus gutachterlicher Sicht dagegen, automatische Anpassungsmechanismen für die Zukunft festzuschreiben.

Zielführender erscheint in dieser Situation eine laufende Beobachtung der demographischen Entwicklungen und eine Bewertung potenzieller Auswirkungen auf die unterschiedlichen Räume im Freistaat Sachsen weiterzuführen. Das bisher praktizierte Vorgehen aus den alle vier Jahre durchgeführten Regelüberprüfungen des GMG II durch das SMF und spezifischen Überprüfungen im Rahmen der extern vergebenen finanzwissenschaftlichen Gutachten hat sich bewährt. Es ermöglicht, in regelmäßigen Abständen auf neuartige Entwicklungen zwischen den Räumen zu reagieren.

8.3 Implikationen der Reformvorschläge für den Gleichmäßigkeitsgrundsatz II

Abschließend wird diskutiert, ob sich aus den Reformvorschlägen Anpassungserfordernisse des GMG II ergeben. Mit Ausnahme des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs beziehen sich alle Reformvorschläge nur auf jeweils eine Teilmasse des kommunalen Finanzausgleichs bzw. lassen sich wie der Bildungsansatz separat in den Teilmassen der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden umsetzen. Die nachfolgenden Überlegungen beziehen sich daher nur auf die Berücksichtigung der veränderten Verteilungswirkungen des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs im GMG II.

Durch die Umstellung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs verändert sich die Verteilung der Mittel zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen. Wie die fiktive Modellrechnung auf Basis der Daten für das Jahr 2020 in Kapitel 6 (Tab. 6.7) gezeigt hat, erhalten die kreisfreien Städte bei einer Verteilung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs nach der aktuellen Zahl der Bedarfsgemeinschaften mehr Mittel als nach dem bisherigen Verteilungsschlüssel, der sich an den Be- und Entlastungen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Jahr 2005 orientierte. Die Landkreise erhalten im gleichen Umfang weniger Mittel.

Bei der Ermittlung und Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses im GMG II spielen der Aufgabenbestand und die Entwicklung der Zuschussbedarfe in den beiden Räumen eine zentrale Rolle. Im Gesetz ist dazu ausgeführt, dass im Abstand von vier Jahren zu überprüfen ist, ob auf Grund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder auf Grund der Entwicklung der notwendigen Auszahlungen im kreisfreien und im kreisangehörigen Raum das Finanzverteilungsverhältnis zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem anzupassen ist (§ 4 Abs. 1 Satz 2). Durch die Veränderung des Verteilungsmechanismus im Hartz-IV-Sonderlastenausgleich verändern sich die Zuschussbedarfe im Bereich des SGB II zwischen den beiden Räumen. Die Zuschussbedarfe nach Abzug des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs sinken in den kreisfreien Städten, während sie im kreisangehörigen Raum bei den Landkreisen ansteigen.

Die Gutachter schlagen für das FAG 2021 vor, dass im Zuge der Umsetzung des Reformvorschlags die Veränderung der Mittelverteilung im Hartz-IV-Sonderlastenausgleich zwischen den Räumen aus der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte entnommen wird und der Teilschlüsselmasse der Landkreise zugeführt wird. Bei der Fortschreibung dieser Anpassung zwischen den Teilschlüsselmassen ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Mittel, die für den Hartz-IV-Sonderlastenausgleich jährlich zur Verfügung stehen, teilweise starken Schwankungen unterliegen. In den letzten Jahren und auch für die Zukunft ist mit einem Rückgang der Hartz-IV-SoBEZ zu rechnen. Für die Jahre 2017 bis 2019 erfolgte bereits eine Absenkung der Hartz-IV-SoBEZ von 247,9 Mio. Euro auf 160,8 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2020 sinken diese Mittel nochmals auf 85,5 Mio. Euro. Daraus resultierte für die Jahre 2017 bis 2019 eine Absenkung des Teils der Mittel, der sich aus den Hartz-IV-SoBEZ speist, auf 136,7 Mio. Euro. Im Jahr 2020 wird dieser Teil nur noch 72,7 Mio. Euro betragen. Bei der Umschichtung von Mitteln zwischen den Teilschlüsselmassen ist zu berücksichtigen, dass bei einem Rückgang des Finanzvolumens für den Hartz-IV-Sonderlastenausgleich die umzuschichtenden Mittel entsprechend nach unten angepasst werden.

Im Rahmen der nächsten Regelüberprüfung des GMG II besteht die Möglichkeit, die Auswirkungen der Anpassung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs bei der Ermittlung des Finanzkraftverhältnisses zu berücksichtigen. Dies erfordert einerseits eine Anpassung des Finanzkraftverhältnisses zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum (GMG II, 1. Stufe) und andererseits eine Anpassung der Schlüsselzuweisungen je Einwohner zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden (GMG II, 2. Stufe). Diese Anpassung ist so vorzunehmen, dass die Höhe der Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden von der Umschichtung nicht verändert wird.

Auch nach einer Berücksichtigung der Umschichtung im GMG II sollte die aktuelle Entwicklung der Mittel, die für den Hartz-IV-Sonderlastenausgleich zur Verfügung stehen, laufend beobachtet werden. Im Falle von Schwankungen der Mittel zwischen den Regelüberprüfungen wären wiederum übergangsweise Umschichtungen notwendig.

9 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

Aus den Untersuchungsschritten lassen sich jeweils aus gutachterlicher Sicht konkrete Handlungsempfehlungen für das System des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen ableiten. Sie werden in diesem abschließenden Kapitel zusammenfassend dargestellt. Die Handlungsempfehlungen beziehen sich auf die Fragestellungen des Gutachtenauftrags. In einigen Fällen werden Anpassungen am bestehenden Finanzausgleichssystem vorgeschlagen. In anderen Fällen werden das Beibehalten der bisherigen Regelungen bzw. die Nichteinführung neuer Elemente empfohlen. Die konkreten Umsetzungsvorschläge werden in diesem Kapitel ebenso dargestellt, wie die zentralen Argumente für ihre Umsetzung oder für den Verzicht auf eine Umsetzung.

Die Untersuchung hat insgesamt ergeben, dass sich das bestehende System des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen grundsätzlich bewährt hat. Einige Handlungsbedarfe, die sich aus der letzten Überprüfung ergaben, haben sich verwachsen. Sofern sich aktuelle Veränderungen in den Finanzbedarfen erkennbar niedergeschlagen haben, konnten Lösungen entwickelt werden, die zentrale Elemente des Systems in ihren wesentlichen Bestandteilen erhalten und maßvoll weiterentwickeln. Außerdem hat die Untersuchung gezeigt, dass es kein zwingendes Erfordernis für die Einführung einer Vielzahl zusätzlicher Bedarfsansätze gibt. Ein einfaches Finanzausgleichssystem, das mit wenigen Nebenansätzen auskommt ist aufgrund höherer Transparenz und geringerem Risiko, dass einzelne Ansätze sich in ihrer Wirkung gegenseitig aufheben, einem komplexeren vorzuziehen.

Ein Schwerpunkt der Umsetzungsvorschläge liegt auf dem System zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen für kreisangehörige Gemeinden. Durch die Erweiterung des Schülernebenansatzes zu einem Bildungsansatz wird der überragenden Bedeutung der Kosten für die frühkindliche Bildung in den Haushalten der kreisangehörigen Gemeinden Rechnung getragen. Gleichzeitig konnte gezeigt werden, dass die Einwohnerstaffelung im Hauptansatz anderen Indikatoren empirisch überlegen ist. Die Alternative eines Rückgriffs auf zentralörtliche Einstufungen hat sich auch aus politökonomischer Sicht als problematisch erwiesen. Aufgrund der Tatsache, dass sowohl die Einwohnerstaffel des Hauptansatzes als auch die Multiplikatoren im Schülernebenansatz seit längerer Zeit nicht mehr angepasst worden sind, ergeben sich jedoch auch in der bestehenden Systematik deutlichere Änderungen in der Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Davon profitieren insbesondere die kleinsten Gemeinden im Freistaat Sachsen, deren Haushaltslage in den vergangenen Jahren besonders angespannt war. Ergänzend wird empfohlen, das bisherige System der Vergabe von Schlüsselzuweisungen um ein Nachsteuerungsinstrument zu ergänzen, das Gemeinden mit besonderer Finanzschwäche eine Basisfinanzierung sichert. Dies erhöht die Verteilungsgerechtigkeit des Finanzausgleichssystems in der Gruppe der Gemeinden mit geringer Finanzkraft im Vergleich zu ihrem Finanzbedarf.

Zwei der vorgeschlagenen Anpassungen sorgen dafür, dass der kommunale Finanzausgleich im Freistaat Sachsen weiter vereinfacht und ein höheres Maß an Regelgebundenheit erreicht wird. Es handelt sich dabei um die Abschaffung der Hauptansatzstaffel innerhalb der Gruppe der drei kreisfreien Städte und die Anpassung bzw. mögliche Streichung der Nebenansätze für drei Landkreise. Beide Ansätze beruhten auf einer sehr geringen Zahl von Kommunen, wodurch eine systematische Bewertung der

Bedarfe erschwert wird. Außerdem wurden diese Ansätze jeweils durch kontextspezifische Umstände begründet, die sich im Zeitverlauf gewandelt haben.

Die Umstellung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs auf gegenwartsbezogene Werte vollzieht eine Anpassung nach, die in allen übrigen Bundesländern bereits erfolgt ist und trägt ebenfalls zur Vereinfachung bei. Der Bezug auf den Ausgleich von Be- und Entlastungen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verlangte jeweils einen Rückgriff auf die Situation des Jahres 2005, der nach fünfzehn Jahren gegenüber den aktuellen Bedarfen in den Hintergrund rückte. Um die Verteilungswirkungen dieser Anpassung auszugleichen und um das generelle Absinken der Hartz-IV-SoBEZ frühzeitig bei der Verteilung der Schlüsselmasse zu berücksichtigen, wird eine ergänzende Regelung im GMG II vorgeschlagen. Aus den übrigen Reformvorschlägen werden hingegen keine Anpassungsmaßnahmen im GMG II oder bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen den Landkreisen für nötig erachtet.

9.1 Basisfinanzierung für kreisangehörige Gemeinden

Einführung eines Instruments für die Basisfinanzierung finanzschwacher Gemeinden

Aus gutachterlicher Sicht war das im Jahr 2018 erlassene „Gesetz über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018 bis 2020“ ein geeignetes Instrument, um besonderen Herausforderungen der kleinsten Gemeinden des Freistaates Sachsen beim Haushaltsausgleich zeitnah und unbürokratisch zu begegnen. Die Überprüfung der Wirkungen hat jedoch auch gezeigt, dass durch das gewählte Instrument einer pauschalen, nicht finanzkraftabhängigen Zuweisung in Höhe von 70 Euro je Einwohner für die ersten 1.000 Einwohner jeder Gemeinde die tatsächlich finanzschwachen Gemeinden nicht zielgerichtet genug unterstützt werden. Von den kleinsten Gemeinden sind viele abundant. Gleichzeitig führt das aktuell genutzte Instrument zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge. Gegenüber einer dauerhaften Weiterführung des Instruments bestehen daher aus gutachterlicher Sicht verfassungsrechtliche Bedenken.

Zur zielgerichteten Unterstützung der kleinsten Gemeinden erscheint eine Anpassung der Hauptansatzstaffel besser geeignet. Die Überprüfung hat ergeben, dass unabhängig von anderen Instrumenten eine Abflachung der Hauptansatzstaffel auf Basis der aktuellen Finanzbedarfe zu empfehlen ist. Modellrechnungen haben gezeigt, dass dies eine effektive Stärkung der kleinsten Gemeinen nach sich zieht.

Gleichzeitig wird von den Gutachtern empfohlen, den Finanzausgleich um ein Instrument zu ergänzen, das zielgerichtet besonders finanzschwache Gemeinden stärkt. In Anlehnung an Sockelgarantien in den Finanzausgleichssystemen anderer Bundesländer wird empfohlen, den Gemeinden eine zusätzliche Basisfinanzierung zukommen zu lassen, bei denen die Finanzkraft zzgl. Schlüsselzuweisungen gemessen an ihrer Bedarfsmesszahl einen bestimmten Schwellenwert unterschreitet. Die Wahl des Schwellenwertes ist nicht empirisch abzuleiten. Es wurde jedoch argumentiert, dass ein Schwellenwert im Bereich zwischen 87,5 Prozent und 89,0 Prozent geeignet erscheint. Die Betrachtung der

Auswirkungen auf die gemeindliche Finanzkraft hat gezeigt, dass dadurch insbesondere eine Gruppe von Gemeinden adressiert wird, deren Finanzkraft gemessen an ihrem Finanzbedarf weit hinter den übrigen Gemeinden zurückbleibt. Es wird empfohlen, für diese Gemeinden 90 Prozent der nach Verteilung der Schlüsselzuweisung verbleibendenden Lücke durch eine Basisfinanzierung auszugleichen. Die Finanzkraftreihenfolge wird durch die Basisfinanzierung nicht verändert. Es kommt lediglich zu einer höheren Ausgleichswirkung des Finanzausgleichssystems für die Gemeinden mit besonderer Finanzschwäche.

9.2 Hauptansatz und Bildungsansatz für kreisangehörige Gemeinden

Die letztmalige Überprüfung von Haupt- und Nebenansatz erfolgte im Jahr 2012. In der Zwischenzeit haben sich bereits Hinweise auf Anpassungsbedarfe ergeben (z. B. finanzielle Situation der kleinsten Gemeinden). In diesem Gutachten konnte erstmals auf Basis rein doppischer Daten eine vollständige Überprüfung des Verteilungssystems erfolgen. Bestandteil des Gutachtenauftrags war über den Haupt- und Schülernebenansatz hinaus die Prüfung eines Ansatzes für frühkindliche Bildung.

Einführung eines Ansatzes für frühkindliche Bildung

Es hat sich gezeigt, dass die Aufgabenbelastung der Kommunen im Bereich der frühkindlichen Bildung hinreichend groß ist und angesichts heterogener Altersstrukturen – auch innerhalb der Einwohnergrößenklassen – nicht bereits durch den Hauptansatz abgedeckt wird. Als bedarfsbestimmender Indikator wurden letztlich die Zahl der Kinder in relevanten Altersklassen für Krippen und Kindertagespflege, Kindertagesstätten sowie Horte gewählt. Zur Ermittlung der Zahl der potenziellen Nutzer von Angeboten der frühkindlichen Bildung wurden die landesdurchschnittlichen Betreuungsquoten angewandt. Der Ansatz für frühkindliche Bildung wurde analog zum Schülernebenansatz ausgestaltet, indem Multiplikatoren für die drei Betreuungsarten sowie Vervielfältiger für die betreffenden kommunalen Gruppen (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) ermittelt wurden. Beide Ansätze bilden zusammen den Bildungsansatz. Die Zahl der Kinder wird jeweils so transformiert, dass sie als Bedarfsträger mit den aus dem Hauptansatz resultierenden gewichteten Einwohnerzahlen verrechnet werden können.

Zukünftig wäre für eine noch zielgerichtetere Bestimmung der Kosten verschiedener Angebote der frühkindlichen Bildung wünschenswert, im Produkt 365 eine Untergliederung nach Betreuungsarten vorzunehmen, da von unterschiedlichen Kosten je Kind auszugehen ist. Analog zum Schülernebenansatz ist daher eine tiefere fachliche Differenzierung im Produktplan anzustreben. Die im Bereich der frühkindlichen Bildung üblicherweise unterschiedenen Betreuungsarten sind Kindertagespflege und Krippen, Kindertageseinrichtungen und Horte. Es sollte daher geprüft werden, inwieweit der bestehende Produktrahmen dahingehend untergliedert werden kann. Im Schülernebenansatz werden bereits die sächlichen Kosten (Zuschussbedarfe) für die einzelnen Schularten zueinander in Beziehung

gesetzt. Ebenfalls zu überlegen ist die Erhebung kreis- oder gruppenspezifischer Betreuungsquoten. Bislang werden diese Quoten nur für den Freistaat Sachsen insgesamt ausgewiesen.

Aktualisierung des Schülernebenansatzes

Die Umstellung auf die doppischen Daten ergab im Hinblick auf den Schülernebenansatz keine nennenswerten methodischen Anpassungsbedarfe. Es zeigt sich jedoch, dass sich die relativen Kosten im Vergleich zu Oberschulen als Referenzwert in allen übrigen Schularten durchweg erhöht haben. Dies resultiert entsprechend in höheren Multiplikatoren für diese Schularten. Ergänzend wird vorgeschlagen, die Normierung des Multiplikators für Grundschulen auf den Referenzwert der Oberschulen aufzuheben und zukünftig den rechnerisch ermittelten höheren Multiplikator zu nutzen.

Aktualisierung der Einwohnergewichtung im Hauptansatz

Der Hauptansatz unterliegt schon allein aufgrund der Einführung des Ansatzes für frühkindliche Bildung einem wesentlichen Anpassungsbedarf, da die Zuschussbedarfe im betreffenden Produkt 365 je nach Größenklasse mit Beträgen zwischen 138 und 242 Euro je Einwohner einen beträchtlichen Anteil an den kommunalen Haushalten ausmachen. Dieser Anteil bleibt nun zusätzlich zu den bereits abgezogenen sächlichen Schulkosten und den Einnahmen aus dem Mehrbelastungsausgleich bei den Zuschussbedarfen, die für die Bestimmung der Hauptansatzfaktoren herangezogen werden, unberücksichtigt.

Der Verlauf des vorgeschlagenen Hauptansatzes folgt einer ähnlichen Form wie die aktuell geltende Staffelung. Allerdings ergibt sich eine Absenkung der gesamten Hauptansatzstaffel. Während in den beiden Klassen bis 10.000 Einwohner die Faktoren beispielsweise um 6 Punkte niedriger liegen, vermindert sich die Einwohnergewichtung in den beiden Klassen bis 50.000 um etwa 10 Punkte. Dies liegt insbesondere an dem überdurchschnittlichen Zuwachs der Aufgabenbelastung in den kleinsten Gemeinden. Dadurch wird der Abstand der Gewichtung in den größeren kreisangehörigen Gemeinden geringer.

Hinsichtlich der Streuung der tatsächlichen Haushalte um den Hauptansatz zeigte sich keine Notwendigkeit für weitere Interventionen gegenüber der rechnerischen Lösung. Eine regressionsanalytische Kontrolle für die Finanzkraft erlaubt die Schlussfolgerung, dass bei der Ableitung der Hauptansatzfaktoren die Gefahr eines Zirkelschlusses, also eines etwaigen einnahmegetriebenen Ausgabeverhaltens, nicht besteht. Auch eine deskriptive Betrachtung von weiteren Indikatoren schließt dies aus.

Normiert wird jedoch der Hauptansatzfaktor für die oberste Größenklasse. Zum einen bestehen hier aufgrund der geringen Besetzung der Klasse die größten Einflussmöglichkeiten durch das Haushaltsgebaren einzelner Kommunen auf das Verteilungsergebnis. Zum anderen wird der Anstieg des rechnerisch ermittelten Hauptansatzfaktors in dieser Klasse nur in geringerem Maße durch die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben legitimiert.

Für eine Abschätzung der Verteilungswirkungen wurden die in diesem Kapitel vorgeschlagenen Änderungen in dem FAG-Modell für das Jahr 2020 umgesetzt. In der Summe gewinnen vor allem die kleineren Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern sowie Grundzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Weniger Mittel als bislang sind vor allem in größeren Städten zu erwarten. Allerdings wird es auch unter den insgesamt hinzugewinnenden Gruppen solche Kommunen geben, die weniger Zuweisungen verzeichnen werden.

Abschaffung der Einwohnergewichtung für kreisfreie Städte

Aus gutachterlicher Sicht wird empfohlen, die Einwohnergewichtung bei den kreisfreien Städten abzuschaffen. Bislang wurden die Einwohner der Städte Dresden und Leipzig mit dem Faktor 102,5 gewichtet. Hier besteht grundsätzlich die Schwierigkeit, dass für nur drei Gebietskörperschaften eine rechnerische Ermittlung ohnehin kaum möglich ist. Eine Pauschalierung wäre lediglich für die beiden größten Städte möglich, die sich allerdings auch in sehr vieler Hinsicht voneinander unterscheiden. Für die Stadt Chemnitz resultiert zwangsläufig eine Einzelfalllösung. Die Betrachtung der drei Städte auf Basis der aktuellen Daten fällt zu Ungunsten der Treffsicherheit des bisherigen Systems aus. Die später in diesem Gutachten vorgenommene Überprüfung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs führt darüber hinaus zu einer weiteren Annäherung der Zuschussbedarfe je Einwohner der beiden größten Städte. Angesichts der neuen empirischen Erkenntnisse sollte der Hauptansatz der kreisfreien Städte einheitlich auf 100 gesetzt werden. Es liegen keine Gründe für eine Beibehaltung jeglicher Differenzierung vor.

Verzicht auf Nutzung von Indikatoren der Zentralörtlichkeit bei der Bedarfsbestimmung

Eine Ergänzung oder ein Ersatz der bisherigen Einwohnergewichtung im Hauptansatz durch Indikatoren der Zentralörtlichkeit (zentralörtliche Einstufungen, Verflechtungsbereiche der zentralen Orte) wurde aus konzeptioneller und empirischer Perspektive überprüft. In der Summe aus allen Argumenten ergibt sich aus gutachterlicher Sicht kein hinreichender Mehrwert durch die Einführung eines Zentralitätsansatzes im Vergleich zur bisher genutzten Einwohnergewichtung. Die zentralörtlichen Einstufungen besitzen keinen höheren Erklärungsgehalt für die Zuschussbedarfe als die Einwohnerzahl. Die Einwohnerzahl ist im Vergleich aber der weniger strategie- und streitanfällige Indikator. Die Zahl der Einwohner, die in den zugeordneten Verflechtungsbereichen potenziell durch zentrale Orte zu versorgen ist, hat gar keinen signifikanten Einfluss auf die Zuschussbedarfe. Im Vergleich zu einer früheren Untersuchung für den Freistaat Sachsen hat sich auch die finanzielle Situation der Mittelzentren wieder verbessert. Darüber hinaus verläuft die Einwohnerentwicklung in den Mittelzentren selbst nun auch deutlich günstiger als in ihren Verflechtungsbereichen. Für den Freistaat Sachsen liefern die empirischen Ergebnisse aktuell daher keinen Einlass zur Einführung eines Zentralitätsansatzes. Eine Überprüfung in einigen Jahren und mit gegebenenfalls neueren planerischen Festlegungen der zentralen Orte kann jedoch zu anderen Ergebnissen führen.

Aus konzeptioneller Sicht bietet ein Zentralitätsansatz potenzielle Vorteile für die Sicherung der Daseinsvorsorge insbesondere im ländlichen Raum. Externe Nutzer können bei der Bedarfsbestimmung internalisiert werden und die Funktion der zentralen Orte sowie der unmittelbare Aufgabenbezug der Bedarfsbestimmung werden gestärkt. Allerdings gibt es auch methodische Argumente, die gegen einen Rückgriff auf zentralörtliche Indikatoren sprechen. Hier sind insbesondere die unterschiedlichen Zielsetzungen zwischen Finanzausgleich und Raumordnung zu nennen. Eine Kombination hätte komplexe Abstimmungsprozesse und eine höhere Streitanfälligkeit des zentralörtlichen Systems zur Folge. Im Bereich der Grundzentren fehlen darüber hinaus landesweit einheitliche Kriterien für die Festlegung. Schließlich würde sich für die Oberzentren die Notwendigkeit ergeben, einen säulenübergreifenden Mechanismus zu entwickeln, der die bisherige Systemlogik des sächsischen Finanzausgleichs durchbricht.

Verzicht auf die Einführung eines Flächenansatzes

Ein Einfluss der kommunalen Gebietsfläche auf die Zuschussbedarfe wird häufig in flächenmäßig großen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden vermutet. Von Interesse ist dabei jedoch nicht die Flächengröße an sich, sondern die Dichte der Besiedlung und die Siedlungsstruktur der jeweiligen Kommune. In dünnbesiedelten Kommunen mit mehreren Siedlungskernen werden höhere Zuschussbedarfe erwartet als in Kommunen mit kompakter Siedlungsstruktur.

Die empirische Überprüfung für die Landkreise hat keine signifikanten Einflüsse von flächenbezogenen Indikatoren auf die Zuschussbedarfe ergeben. Dies ist vor allem auf die Homogenität der Bevölkerungsdichte zwischen den Landkreisen zurückzuführen. Auch bei einem Vergleich der Kreisgebiete (Landkreise inkl. ihrer Gemeinden) und den kreisfreien Städten wurden keine Einflüsse festgestellt. Letzteres spricht gegen eine Berücksichtigung von Flächenindikatoren im GMG II.

Für die kreisangehörigen Gemeinden wurden nur für den Indikator Siedlungsdichte (Einwohner je Siedlungsfläche) signifikante Zusammenhänge ermittelt. Dieser Indikator ist jedoch aufgrund von Fehlanreizen bei der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kritisch zu bewerten. Eine Nutzung des Indikators bei der Bedarfsbestimmung würde dazu führen, dass eine Außenentwicklung mit lockerer Bebauung gegenüber der Innenentwicklung und Nachverdichtung belohnt würden. Dies stünde dem Flächensparziel und dem Ziel „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ in der Raumplanung entgegen.

Auf Grund der methodischen Problematik des einzigen signifikanten Indikators und des Fehlens weiterer empirisch belastbarer Indikatoren wird empfohlen, auf die Einführung eines Flächenansatzes sowohl für die Landkreise, als auch für die kreisangehörigen Gemeinden zu verzichten. Darüber hinaus existiert im Freistaat Sachsen mit dem bestehenden Straßenlastenausgleich ein etabliertes Instrument, das dazu geeignet ist, die höheren Straßenlasten je Einwohner in dünn besiedelten Gebietskörperschaften zu adressieren. Zusätzlich gibt es ab 2018 Zuweisungen für Gewässer II. Ordnung, die in ähnlicher Weise dünn besiedelte Gemeinden je Einwohner überproportional stärken. Die Berücksichtigung weiterer flächenbezogener Faktoren bei der Bedarfsbestimmung erscheint derzeit nicht notwendig.

Verzicht auf die Einführung eines Demographieansatzes

Die inhaltlichen Überlegungen und die empirischen Untersuchungen zum Einfluss demographischer Veränderungen auf die Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden haben zu dem Ergebnis geführt, dass von den Gutachtern ein Verzicht auf die Einführung eines Demographieansatzes, der Gemeinden mit rückläufiger Einwohnerzahl zusätzliche Finanzbedarfe anrechnet, empfohlen wird. Im Rahmen der Regressionsanalysen und aus einem Vergleich zwischen Gemeinden mit besonders extremer Bevölkerungsentwicklung konnten keine systematischen Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsrückgang und Zuschussbedarfen abgeleitet werden. Außerdem finden sich in der finanzwissenschaftlichen Literatur sowohl Argumente für einen Anstieg, als auch für ein Sinken der Zuschussbedarfe je Einwohner im Falle einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung. Diese Gegenläufigkeit lässt sich auch für die kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat Sachsen anhand einer nach Aufgaben differenzierenden Analyse zeigen. Es erscheint daher trotz der vorhandenen Herausforderungen, vor denen die Kommunen des Freistaates Sachsen aufgrund des demographischen Wandels stehen, plausibel, dass sich die Wirkungen gegenseitig aufheben, so dass unter Einbeziehung aller Aufgaben keine Einflüsse sichtbar sind. Darüber hinaus ist der überwiegende Teil der sächsischen Kommunen von einem Rückgang der Bevölkerung betroffen. Dies könnte dazu führen, dass sich viele Gemeinden hinsichtlich der Auswirkungen des demographischen Wandels nicht grundsätzlich unterscheiden.

Gegen das in einigen Bundesländern genutzte Instrument einer Nutzung des höheren Durchschnitts der Einwohnerzahl vergangener Jahre im Falle eines Rückgangs der Einwohnerzahl sprechen außerdem inhaltliche Überlegungen. Ein solcher Demographieansatz verzögert nur scheinbar die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs, bewegt in der Praxis aber oft nur sehr geringe Summen. Es wird jedoch das Signal vermittelt, dass eine geringere Notwendigkeit besteht, sich an niedrigere Einwohnerzahlen anzupassen. Ein solches Vorgehen erscheint vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demographischen Wandels unangemessen. Wenn eine zielgerichtete Unterstützung der Kommunen bei der Anpassung an den demographischen Wandel politisch erwünscht ist, sind spezifische Instrumente in Form investiver Zuweisungen für kommunale Anpassungskonzepte und konkrete Anpassungsmaßnahmen zielführender. Ein Demographieansatz kann nur Unterschiede zwischen Kommunen ausgleichen. Wenn der Großteil der Kommunen in ähnlichem Maße betroffen ist, kann in horizontaler Perspektive mangels Streuung auch kein Nachweis von Remanenzkosten gelingen, mithin auch keine Ausgleichswirkung eines eigenen Ansatzes erzielt werden.

9.3 Hartz-IV-Sonderlastenausgleich

Anpassung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs auf gegenwartsbezogene Indikatoren

In zahlreichen Bundesländern sieht der kommunale Finanzausgleich Nebenansätze zur Adressierung nennenswerter regionaler Unterschiede in den Soziallasten vor. Im Freistaat Sachsen richtet sich der Hartz-IV-Sonderlastenausgleich auf den Aufgabenbereich des SGB II. Die Ausreichung der Hartz-IV-SoBEZ an die Kommunen und die Weitergabe der Wohngeldentlastung verfolgt dabei nach wie vor das Ziel, Be- und Entlastungswirkungen der Reform von 2005 auszugleichen. Er stellt dabei nicht

unmittelbar auf die aktuellen Bedarfe ab. Ein derartiger Vergangenheitsbezug findet sich allerdings nur noch im Freistaat Sachsen. Alle übrigen Bundesländer nutzen die relative Häufigkeit der aktuellen Zahl der (Personen in) Bedarfsgemeinschaften bzw. die Ist-Ausgaben bei den Kosten der Unterkunft als Verteilungskriterium. Die Fragestellung lautete vor diesem Hintergrund, inwieweit der Hartz-IV-Sonderlastenausgleich, der grundsätzlich eine andere Zielsetzung verfolgt, die aktuellen Bedarfe kompensiert und welche Reformoptionen sich ergeben.

Die Zuschussbedarfe in den Haushalten der Landkreise und kreisfreien Städte im Bereich des SGB II sind im betrachteten Zeitraum im Zuge der sich verbessernden Arbeitsmarktlage um ein Fünftel gesunken, während die Zahl der Bedarfsgemeinschaften um etwa ein Achtel zurückging. Losgelöst davon haben sich die Leistungen aus dem Sonderlastenausgleich entwickelt: Die Weitergabe der Wohngeldentlastung stieg um 10 Prozent, während die Leistungen des Landes aus den Hartz-IV-SoBEZ um etwas mehr als ein Drittel abgenommen haben. Für die Jahre 2020 bis 2022 werden die Hartz-IV-SoBEZ nochmals stark absinken. Mit Blick auf die Landkreise und kreisfreien Städte zeigen sich zudem fundamentale Differenzen zwischen tatsächlicher Aufgabenbelastung und erhaltenen Zuweisungen aus dem Hartz-IV-Sonderlastenausgleich. Es wird daher vorgeschlagen, die Zielsetzung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs zu verändern und zukünftig auf aktuelle Belastungsunterschiede abzustellen.

Die empirische Überprüfung hat ergeben, dass der Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen und Zahl der Bedarfsgemeinschaften ausgesprochen hoch ist. Der Indikator ist damit geeignet, die aktuellen Belastungsunterschiede zu quantifizieren. Es wird daher vorgeschlagen, die Mittel des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs zukünftig auf Basis der Zahl der Bedarfsgemeinschaften zu verteilen.

Aus der Prognose der Empfängerzahlen wurde zudem deutlich, dass zukünftig vereinzelte Träger sogar ohne Zuweisungen aus dem Sonderlastenausgleich eine Nettoentlastung aufweisen dürften, wodurch das bisherige System ebenfalls auch unter Berücksichtigung der damaligen Zielstellung überholt würde. Angesichts der zuvor festgestellten Diskrepanzen zwischen Zuweisungen und aktuellen Belastungen ist es eine plausible Konsequenz, dass vor allem die Stadt Leipzig bei der Mittelausstattung bessergestellt wird. Damit erfahren die kreisfreien Städte in der Summe einen Zugewinn an Mitteln aus dem Hartz-IV-Sonderlastenausgleich. Diese Veränderung ist im Rahmen der Festlegung des GMG II zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 9.5).

9.4 Nebenansätze für die Landkreise

Abschaffung der bestehenden Nebenansätze für Landkreise

Die Überprüfung der Nebenansätze für die Landkreise Zwickau, Görlitz und Nordsachsen orientierte sich an den Begründungen, die bei ihrer erstmaligen Einführung im Jahr 2015 angeführt worden sind. Es konnte festgestellt werden, dass die dort angeführten Argumente durch die aktuellen Daten nur noch teilweise gestützt werden können. Für die Landkreise Zwickau und Görlitz wurde argumentiert, dass im Zuge der Einkreisung der gleichnamigen kreisfreien Städte landesweit einmalig hohe Soziallasten nach SGB XII und SGB VIII zu tragen sind. Die Prüfung hat ergeben, dass sich die Verhältnisse

deutlich an den Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge angenähert haben. Daher hat sich die Begründung für einen Nebenansatz für die Landkreise Zwickau und Görlitz abgeschwächt.

Die verschiedenen Herausforderungen, die es dem Landkreis Nordsachsen erschwerten, einen Haushaltsausgleich zu erreichen, sind in der früheren Form auch nicht mehr nachweisbar. Die Steuerkraft der Gemeinden hat sich günstiger entwickelt; gleichzeitig ist die Zinsbelastung gesunken. Außergewöhnlich hohe Soziallasten waren auch nicht mehr feststellbar. Darüber hinaus profitiert der Landkreis zumindest in leichter Form von den Reformvorschlägen für die kreisangehörigen Gemeinden. Der Landkreis Nordsachsen ist aber nach wie vor der mit deutlichem Abstand kleinste Landkreis im Freistaat Sachsen und verfügt unter den kleineren Landkreisen als einziger über eine unterdurchschnittliche Höhergewichtung seiner Einwohner bei den Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden. Daher ist zumindest in diesem Punkt weiterhin eine einmalige Sondersituation erkennbar.

Aus gutachterlicher Sicht überwiegen in der Gesamtbetrachtung die Argumente zugunsten einer Abschaffung der Nebenansätze für die Landkreise Zwickau, Görlitz und Nordsachsen. Allerdings ist hier einschränkend anzumerken, dass der Landkreis Görlitz bei Nichtberücksichtigung der Hilfen für Asylbewerber nach wie vor die höchsten Zuschussbedarfe für Soziallasten unter den Landkreisen zu tragen hat. Ebenso wie für die Landkreise Zwickau und Görlitz ist die Empfehlung auch für den Landkreis Nordsachsen nicht vollkommen eindeutig.

Verzicht auf die Einführung eines Soziallastenansatzes

Da für die bisherigen Nebenansätze jeweils auch auf die Soziallasten nach SGB XII und SGB VIII Bezug genommen wurde, war die Prüfung eines Soziallastenansatzes für diese Aufgabenbereiche in der Teilschlüsselmasse für die Landkreise folgerichtig. Die Prüfung hat allerdings ergeben, dass bei den sozialen Leistungen nach dem SGB XII durch Kostenübernahmen des Bundes bereits heute nur geringere Zuschussbedarfe zu decken sind. Für die Zukunft sind weitere Rückgänge zu erwarten bzw. bereits Kostenerstattungen erfolgt, die über andere Verteilungssysteme indirekt ausgereicht werden. Bei den Zuschussbedarfen für Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) konnte kein geeigneter Indikator gefunden werden, der die Unterschiede erklärt. Dieses Ergebnis entspricht den Befunden, die in anderen Bundesländern erzielt worden sind. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Leistungen in diesem Bereich durch die Kommunen in höherem Maße steuerbar sind. Im Vergleich mit anderen Bundesländern ist außerdem festzustellen, dass Soziallastenansätze in der Regel in solchen Finanzausgleichssystemen existieren, in denen die Schlüsselmassen entlang von Kreis- und Gemeindeaufgaben gebildet werden und daher Landkreise und die Kreisanteile der kreisfreien Städte unmittelbar miteinander vergleichen werden (sogenannte Zwei-Ebene-Modelle). Insgesamt wird daher durch die Gutachter empfohlen, auf die Einführung eines Soziallastenansatzes für die Landkreise zu verzichten.

Verzicht auf die Einführung eines Demographieansatzes

Für die Landkreise wurde in vergleichbarer Form wie für die kreisangehörigen Gemeinden geprüft, ob Unterschiede in der demographischen Entwicklung einen Einfluss auf die Zuschussbedarfe der Landkreise haben. Die Zusammenhänge zwischen den beiden Variablen waren hier nochmals schwächer als bei den kreisangehörigen Gemeinden. Zusätzlich konnte wie bereits in früheren Gutachten zu dieser Thematik festgestellt werden, dass die demographische Entwicklung der Landkreise sehr homogen ist. Daher gibt es aus gutachterlicher Sicht auch für die Landkreise keinen Anlass für die Einführung eines Demographieansatzes.

Keine Anpassungsbedarfe aufgrund des Reformvorschlags für kreisangehörige Gemeinden

Abschließend wurde für die Landkreise geprüft, ob es aufgrund der Reformvorschläge für die kreisangehörigen Gemeinden in einzelnen Landkreisen zu stärkeren Verwerfungen bei den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen kommt, die sich über die Kreisumlage auf die Landkreise auswirken. Gewisse Bewegungen bei den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen zwischen den Landkreisen sind dabei erwartbar. Die Überprüfung hat gezeigt, dass diese sich in einem vertretbaren Rahmen halten. Besonders positiv ist bei der Bewertung der Implikationen hervorzuheben, dass sich die Unterschiede in der durchschnittlichen Höhergewichtung der Einwohner im Haupt- und im Gesamtansatz zwischen den Landkreisen annähern. Das bedeutet, dass vor allem Landkreise, die bisher von einer höheren Gewichtung der Einwohner bei den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen profitiert haben, jetzt eine geringere Gewichtung in Kauf nehmen müssen und sich Landkreise mit bisher geringerer Höhergewichtung ihrer Einwohner verbessern. Insgesamt sind aus Sicht der Gutachter aus diesen Betrachtungen zu den Implikationen der Reformvorschläge auf die Landkreise keine Anpassungsmaßnahmen abzuleiten.

9.5 Gleichmäßigkeitsgrundsatz II

Keine Anpassungsnotwendigkeit durch demographische Veränderungen

Anpassungen des GMG II aufgrund demographischer Veränderungen zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum im Freistaat Sachsen waren bereits Gegenstand der letzten gutachterlichen Überprüfung des sächsischen Finanzausgleichssystems. Als Folge des Gutachtens wurde für den kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2017 die Finanzkraftrelation im GMG II zugunsten des kreisangehörigen Raums angepasst. Rückblickend betrachtet erscheint diese Anpassung nach wie vor plausibel. Sie neutralisierte asymmetrische Effekte von Wanderungsbewegungen aus dem kreisangehörigen Raum in die kreisfreien Städte und brachte das Verhältnis der Deckungsquoten zwischen den Räumen in ein Gleichgewicht.

Anhand der aktuellen Wanderungsdaten wurde gezeigt, dass die Wanderungsdynamik vom kreisangehörigen Raum in die kreisfreien Städte zum Erliegen gekommen ist. In den letzten Jahren erzielten die kreisfreien Städte sogar ein leichtes Wanderungsdefizit gegenüber dem kreisangehörigen Raum.

Aufgrund der Wanderungsdynamik im Freistaat Sachsen ergeben sich daher keine Hinweise darauf, dass eine erneute Anpassung des GMG II notwendig ist. Aufgrund der Unsicherheiten hinsichtlich der demographischen Entwicklung wird darüber hinaus auch grundsätzlich von einer langfristigen regelgebundenen Festschreibung von Regeln zur Anpassung des GMG II abgeraten.

Ergänzend zur Betrachtung der Wanderungsbewegungen wurde anhand der Sechsten Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen modelliert, in welcher Form sich die asymmetrische Entwicklung von Einwohnerzahl und Altersstruktur zwischen den Räumen auf die Zuschussbedarfe auswirkt. Unter Berücksichtigung von Altersstrukturkosten und Remanenzkosten konnte gezeigt werden, dass die beiden Effekte in fast gleicher Größenordnung entgegengesetzt wirken. Daher ist vor dem Hintergrund der auf Basis der Literatur getroffenen Annahmen und der vorliegenden amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen nicht absehbar, dass es zukünftig aufgrund der demographischen Entwicklung zu systematischen Ungleichgewichten zwischen den beiden Räumen kommt. Die Einführung eines Demographieansatzes im GMG II wird daher aus gutachterlicher Sicht ebenfalls abgelehnt. Gleichzeitig wird die Weiterführung der etablierten Instrumente zur regelmäßigen Überprüfung des GMG II empfohlen.

Anpassung des GMG II aufgrund der Umstellung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs

Durch die Umstellung des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs auf gegenwartsbezogene Werte verändert sich die Finanzverteilung zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen. Im GMG II ist festgelegt, dass Veränderungen in den notwendigen Auszahlungen bei der Berechnung des Finanzverteilungsverhältnis zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum zu berücksichtigen sind. Der Reformvorschlag für den Hartz-IV-Sonderlastenausgleich führt im Vergleich zum aktuellen Modell zu höheren Zahlungen an die kreisfreien Städte und geringeren Zahlungen an die Landkreise. Die Gutachter schlagen vor, dass dieser Betrag unmittelbar mit Einführung der Reform im FAG 2021 aus der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte entnommen wird und der Teilschlüsselmasse der Landkreise zugeführt wird. Dadurch wird eine Veränderung des Finanzverteilungsverhältnisses zwischen den Räumen verhindert. Die Berechnung des umzuschichtenden Betrags sollte auf Basis der vollständigen Verteilungsgrundlagen für das Jahr 2020 erfolgen, die zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung noch nicht vorlagen.

Im Rahmen der nächsten Regelüberprüfung des GMG II sollte dann das Finanzkraftverhältnis zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum sowie die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden so angepasst werden, dass die Veränderungen der Zuschussbedarfe im Bereich des SGB II durch die Reform des Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs dadurch eins zu eins abgebildet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei einer Veränderung des Finanzvolumens für den Hartz-IV-Sonderlastenausgleich die umzuschichtenden Mittel entsprechend angepasst werden müssen. Momentan ergibt sich eine Anpassungsnotwendigkeit insbesondere durch das Absinken der Hartz-IV-SoBEZ.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Positionspapier aus der ARL, 108). Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.

Blöchliger, H. und C. Charbit (2008): Fiscal equalisation. In: OECD Journal: Economic Studies 2008 (1), S. 1–22. DOI: 10.1787/eco_studies-v2008-art8-en.

Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat (BMI), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BME), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2019): Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem, Berlin.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2015): Erreichbarkeit der Ober- und Mittelzentren. Hrsg. über INKAR, Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2018): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017, Berlin.

Brecht, A. (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben. Leipzig und Berlin.

Büttner, T., Holm-Hadulla, F., Parsche, R. und C. Starbatty (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. ifo-Institut, München.

Christlich Demokratische Union - Die Sächsische Union (CDU), Bündnis 90/ Die Grünen Sachsen und die Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD) - Sachsen (2019): Koalitionsvertrag 2019 bis 2024. Gemeinsam für Sachsen Erreichtes bewahren. Neues ermöglichen. Menschen verbinden. Dresden.

Cordes, A., Hardt, U., Schiller, D. und H. Thiel (2012): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

Cordes, A., Schiller, D. (2014): Chancen und Risiken für die nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit des Landkreises Lüchow-Dannenberg. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.

Deutscher Landkreistag (2015): Kreisfinanzen 2014/15. Der Landkreis, Jg. 85, S. 349-624.

Dobroschke, S., Gutsche, J.-M. und M. Thöne (2014): Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt. FiFo-Bericht 15/2014.

Flex, F., Greiving, S. und T. Terfrüchte (2016): Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts. in: Greiving, S. und F. Flex (Hrsg.): Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Hannover. S. 106-122.

Freigang, D. (2012): Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf den kommunalen Sektor in Ost- und Westdeutschland. Dissertation. Technische Universität Dresden.

Hardt, U. und J. Schmidt (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

Hardt, U. und D. Schiller (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Eine Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

Hardt, U. und A. Cordes (2010): Prüfung der Einführung von Ansätzen für Fläche und demographische Entwicklung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

Hardt, U. und A. Cordes (2010): Prüfung der Einführung von Ansätzen für Fläche und demographische Entwicklung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Prüfung von Nebenansätzen, Ausführungszeit: 2009 bis 2010.

Hofmann, M., Seitz, H. (2007): Demographiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunalfinanzen: Ein Ost-West- Vergleich. Dresden Discussion Papers in Economics No. 17/07.

Junkernheinrich, M. (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs. In: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich. Ein Erfahrungsaustausch von Praktikern und Wissenschaftlern. Berlin. S. 63-83

Kohn, W. und R. Öztürk (2011): Statistik für Ökonomen. Springer-Verlag: Berlin Heidelberg.

Lenk, T., Hesse, M., Starke, T., Woitek, F. und A. Grüttner (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern: Universität Leipzig.

Lenk, T., Hesse, M., und F. Woitek (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg, Leipzig.

Lenk, T., Hesse, M., Grüttner, A. und T. Reichhardt (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Flächenansatz und Demografieansatz, Soziallasten, Leipzig.

Lenk, T. und M. Hesse (2013): Finanzielle Belastungen der sächsischen Kommunen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Arbeitspapier Nr. 44 des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft, Leipzig.

Musall, H. (2019). Kommentar zur Gemeindeordnung § 65 Randnummer 2. In: Binus, K.-H., Sponer, W.-U. und Koolman, S. (Hrsg.) (2019): Sächsische Gemeindeordnung. Kommentar. 2. Auflage. Kommunal- und Schul-Verlag Wiesbaden.

Parsche, R., Chang, W.N., Wagner, I., und F. Zander (2002): Der kommunale Finanzausgleich Sachsen. ifo Forschungsberichte 10, München.

Planungsregion und Regionaler Planungsverband Leipzig-Westsachsen (2008): Regionalplan Westsachsen, in Kraft getreten am 25.07.2008.

Planungsregion und Planungsverband Region Chemnitz (2015): Regionalplan Region Chemnitz, Entwurf für das Beteiligungsverfahren, Rechtsgültig mit Beschluss vom 15.12.2015.

Planungsregion und Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge (2009): Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge: in Kraft getreten am 19.11.2009.

Planungsregion und Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (2009): Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien: 1. Gesamtfortschreibung 2009, in Kraft getreten am 04.02.2010.

Popitz, J. (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Berlin.

Sächsisches Staatsministerium für Kultus (Hrsg.) (2018): Sächsische Schuldatenbank – Schulporträt. Dresden. URL: https://schuldatenbank.sachsen.de/index.php?id=16.

Scherf, W. (2011): Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich. In: Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Gießen (84).

Schiller, D. und A. Cordes (2013): Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

Schiller, D. und A. Cordes (2015): Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

Schiller, D. (2016): Aktualisierung der Teilschlüsselmassen für das Finanzausgleichsjahr 2017. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein. Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen, Greifswald.

Schiller, D. und A. Cordes (2016): Implikationen der Entwicklung von kreisfreiem und kreisangehörigem Raum für den kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

Schiller, D.; Cordes, A. und F. Richter (2017): Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales. Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen, Greifswald.

Schiller, D. und A. Cordes (2013): Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

Schiller, D. und A. Cordes (2015): Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

Schiller, D. und A. Cordes (2016): Implikationen der Entwicklung von kreisfreiem und kreisangehörigem Raum für den kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

Seitz, H. (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Bertelsmann Stiftung, Berlin.

Staatsministerium des Inneren (2003): Landesentwicklungsplan 2003. Dresden.

Staatsministerium des Inneren (2013): Landesentwicklungsplan 2013., in Kraft getreten am 14.08.2013. Dresden.

Staatsministerium des Inneren (2015): Landesentwicklungsbericht 2015. Dresden.

Vogler-Ludwig, K., Düll, N. und B. Kriechel (2016): Arbeitsmarkt 2030 – Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter. Bielefeld: Bertelsmann.

Wallmann, W. (Hrsg.) (2018): Kommunalbericht 2018. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften. Präsident des Hessischen Rechnungshofs; Hessischer Landtag, 19. Wahlperiode. Ausgegeben am 13.12.2018.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013): Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System. Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Gesetzliche Grundlagen

Bayerisches Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210) BayRS 605-1-F.

Baugesetzbuch (BauGB): Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634).

Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG): Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg

Finanzausgleichsgesetz Baden-Württemberg (FAG BW): Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) in der ab 1. Januar 2019 geltenden Fassung.

Finanzausgleichsgesetz Sachsen-Anhalt (FAG ST) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2017.

Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG 2019): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2019

Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen (SächsKomSozVG) vom 14. Juli 2005 (SächsGVBl. S. 167, 171), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28. Juni 2018 (SächsGVBl. S. 472) geändert worden ist.

Gesetz über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018 bis 2020 vom 29. Juni 2018 (SächsGVBl. S. 469), das durch Artikel 20 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782) geändert worden ist.

Gesetz über Kindertageseinrichtungen (SächsKitaG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Mai 2009 (SächsGVBl. S. 225), das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782) geändert worden ist.

Haushaltsbegleitgesetz 2019/2020 vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782): Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2019/2020.

Landesfinanzausgleichsgesetz Rheinland-Pfalz (LFAG RP) vom 30. November 1999. letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11.02.2020 (GVBl. S. 33).

Maßstäbegesetz (MaßstG) vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2522) geändert worden ist.

Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG),in der Fassung vom 14. September 2007.

Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

Sächsisches Finanzausgleichsgesetz (SächsFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 797) geändert worden ist.

Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542) geändert worden ist.

Sächsisches Gewässerunterhaltungsunterstützungsgesetz (SächsGewUUGS): Gesetz über die Gewährung einer pauschalen Finanzhilfe zur Unterstützung für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung im Freistaat Sachsen (erlassen als Artikel 21 des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2019/2020 (Haushaltsbegleitgesetz 2019/2020 – HBG 2019/2020) vom 14. Dezember 2018).

Sächsisches Kulturraumgesetz (SächsKRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 811).

Sächsisches Wassergesetz (SächsWG) (erlassen als Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften vom 12. Juli 2013).

Verwaltungsgericht München. Urteil v. 15.9.2006 Az. 23 BV 05.1129.

Anhang

Tab. A 1 Pflichtigkeit der doppischen Produkte

Produkt	weisungs-gebundene Pflicht-aufgabe	weisungs-freie Pflicht-aufgabe	freiwillige Aufgabe
111 Verwaltungssteuerung und -service	25	45	30
121 Statistik und Wahlen	75	25	0
122 Ordnungsangelegenheiten	50	50	0
126 Brandschutz	0	100	0
127 Rettungsdienst	0	100	0
128 Katastrophenschutz	50	50	0
2111 Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft	0	100	0
2112 Grundschulen in freier Trägerschaft	0	0	100
2151 Oberschulen in öffentlicher Trägerschaft	0	100	0
2152 Oberschulen in freier Trägerschaft	0	0	100
2153 Abendoberschulen	0	100	0
2171 Gymnasien, Kollegs ohne berufliche Gymnasien in öffentlicher Trägerschaft	0	100	0
2172 Gymnasien in freier Trägerschaft	0	0	100
2173 Abendgymnasien	0	100	0
2174 Sonstige	0	100	0
2211 Förderschulen für Blinde und Sehbehinderte	0	100	0
2212 Förderschulen für Hörgeschädigte	0	100	0
2213 Förderschulen für geistig Behinderte	0	100	0
2214 Förderschulen für Körperbehinderte	0	100	0
2215 Förderschulen für Lernförderung	0	100	0
2216 Sprachheilschulen	0	100	0
2217 Förderschulen für Erziehungshilfe	0	100	0
2218 Klinik- und Krankenhausschulen	0	100	0
2219 Förderschulen in freier Trägerschaft	0	0	100
2311 Berufsschulen etc. in öffentlicher Trägerschaft	0	100	0
2312 Berufsschulen etc. in freier Trägerschaft	0	0	100
2313 Berufsbildende Förderschulen in öffentlicher Trägerschaft	0	100	0
2314 Berufsbildende Förderschulen in freier Trägerschaft	0	0	100
2315 Einjährige Fachschulen im Bereich Agrarwirtschaft	0	100	0
241 Schülerbeförderung	0	100	0
242 Fördermaßnahmen für Schüler	0	100	0
243 Sonstige schulische Aufgaben	0	100	0
250 Kulturumlage	100	0	0
251 Wissenschaft und Forschung	0	0	100
252 Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	0	100	0
253 Zoologische und Botanische Gärten	0	50	50
254 Sonstige Sparten- und regionsübergreifende Förderung	0	50	50
261 Theater	0	100	0
262 Musikpflege	0	100	0
263 Musikschulen	0	100	0
271 Volkshochschulen	0	100	0
272 Bibliotheken	0	50	50
273 Sonstige Volksbildung	0	0	100
281 Heimat- und sonstige Kulturpflege	0	50	50
291 Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	0	0	100

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung nach Daten des SMF

Tab. A 1 Pflichtigkeit der doppischen Produkte (Fortsetzung)

Produkt		weisungs-gebundene Pflicht-aufgabe	weisungs-freie Pflicht-aufgabe	freiwillige Aufgabe
310	Sozialumlage	100	0	0
3111	Hilfen zum Lebensunterhalt	100	0	0
3112	Hilfe zur Pflege	0	100	0
3113	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	0	100	0
3114	Hilfen zur Gesundheit	0	100	0
3115	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	0	100	0
3116	Hilfe in anderen Lebenslagen	0	100	0
3117	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	100	0	0
3118	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach SGB XII	100	0	0
3120	Landeszuweisungen für SGB II	100	0	0
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	100	0	0
3122	Eingliederungsleistungen	100	0	0
3123	Einmalige Leistungen	100	0	0
3124	Arbeitslosengeld II ohne Kosten der Unterkunft/Optionskommunen	100	0	0
3125	Eingliederungsleistungen/Optionskommunen	100	0	0
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II	100	0	0
3127	SGB II-Verwaltungskosten in Jobcentern	100	0	0
313	Hilfen für Asylbewerber	100	0	0
315	Soziale Einrichtungen ohne Einrichtungen der Jugendhilfe	0	100	0
321	Leistungen nach BVG	100	0	0
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	0	50	50
341	Unterhaltsvorschussleistungen	100	0	0
343	Betreuungsleistungen	0	100	0
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	100	0	0
3451	Bildung und Teilhabe für Kinder von Kinderzuschlagsempfängern	100	0	0
3452	Bildung und Teilhabe für Kinder von Wohngeldempfängern	100	0	0
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	100	0	0
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege und Übernahme des Elternanteils durch die Kommune	0	100	0
362	Jugendarbeit	0	100	0
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0	100	0
364	Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer	0	100	0
365	Tageseinrichtungen für Kinder	0	100	0
366	Einrichtungen der Jugendarbeit	0	100	0
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0	100	0
411	Krankenhäuser	0	100	0
412	Gesundheitseinrichtungen	0	100	0
414	Gesundheitspflege	0	100	0
418	Kur- und Badeeinrichtungen	0	0	100
421	Förderung des Sports	0	0	100
424	Sportstätten und Bäder	0	0	100

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung nach Daten des SMF

Tab. A 1 Pflichtigkeit der doppischen Produkte (Fortsetzung)

Produkt	weisungs-gebundene Pflicht-aufgabe	weisungs-freie Pflicht-aufgabe	freiwillige Aufgabe
511 Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Flurneuordnung	0	50	50
512 Flächen- und grundstücksbezogene Daten und Grundlagen	80	10	10
521 Bau- und Grundstücksordnung	50	50	0
522 Wohnungsbauförderung	100	0	0
523 Denkmalschutz und -pflege	100	0	0
531 Elektrizitätsversorgung	0	0	100
532 Gasversorgung	0	0	100
533 Wasserversorgung	0	100	0
5451 Straßenreinigung	0	100	0
5452 Winterdienst an Gemeindestraßen, Wegen und Plätzen	0	100	0
5453 Winterdienst an Kreisstraßen	0	100	0
5454 Winterdienst an Staatsstraßen	0	100	0
5455 Winterdienst an Bundesstraßen	0	100	0
546 Parkeinrichtungen	0	100	0
547 Öffentlicher Personennahverkehr	0	100	0
548 Sonstiger Personen- und Güterverkehr	0	100	0
549 Sonstige Leistungen der Straßenbaulastträger	40	60	0
551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau	25	75	0
552 Öffentliche Gewässer und Wasserbauliche Anlagen	65	35	0
553 Friedhofs- und Bestattungswesen	45	45	10
554 Naturschutz und Landschaftspflege	50	50	0
555 Land- und Forstwirtschaft	0	50	50
561 Umweltschutzmaßnahmen	30	65	5
571 Wirtschaftsförderung	0	50	50
573 Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	0	0	100
575 Tourismus	0	0	100

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung nach Daten des SMF

Tab. A 2 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Summe der Landkreise inkl. ihrer kreisangehörigen Gemeinden									
	Erzgebirgskreis	Mittelsachsen	Vogtlandkreis	Zwickau	Bautzen	Görlitz	Meißen	Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	Leipzig	Nordsachsen
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**1.011,71**	**1.081,14**	**1.121,50**	**1.233,11**	**1.101,98**	**1.216,31**	**1.049,41**	**1.159,36**	**1.097,96**	**1.166,82**
Innere Verwaltung	**325,87**	**280,26**	**283,75**	**285,20**	**299,53**	**286,56**	**258,58**	**290,20**	**310,81**	**271,22**
Sicherheit und Ordnung	**48,61**	**53,58**	**60,29**	**74,03**	**53,34**	**70,88**	**46,34**	**51,38**	**45,22**	**49,45**
Ordungsangelegenheiten	27,34	34,09	31,44	34,01	22,24	34,54	23,10	19,98	23,20	31,64
Brandschutz	17,27	21,82	27,03	33,42	30,71	35,31	22,48	26,85	19,06	19,21
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	4,00	-2,33	1,83	6,60	0,40	1,03	0,76	4,56	2,95	-1,39
Schulträgeraufgaben	**77,27**	**113,77**	**91,85**	**107,35**	**116,44**	**112,94**	**103,66**	**106,47**	**89,30**	**120,44**
Grundschulen	25,41	23,70	25,90	21,57	25,41	26,89	26,65	22,53	25,84	23,31
Oberschulen	16,56	18,14	14,76	13,54	18,81	20,40	20,36	14,84	15,98	13,51
Gymnasien und Kollegs	5,39	19,40	10,20	13,82	18,76	13,29	14,72	16,62	9,08	20,43
Förderschulen	2,88	10,46	3,17	12,59	10,48	11,38	9,63	15,31	5,85	12,59
Berufliche Schulen	3,34	14,14	3,83	12,42	12,81	10,77	11,91	13,01	5,55	16,83
Schülerbeförderung	22,87	24,81	28,61	23,45	19,89	22,96	12,67	20,83	23,94	25,76
übrige schulische Aufgaben	0,80	3,11	5,38	9,95	10,28	7,25	7,72	3,32	3,06	8,01
Kultur und Wissenschaft	**52,46**	**48,19**	**59,01**	**70,87**	**51,75**	**60,84**	**28,75**	**29,86**	**39,58**	**38,65**
Kulturumlage	11,96	12,54	10,72	11,28	10,60	10,55	4,65	4,48	7,58	7,58
Museen, Zoologische Gärten	14,07	14,76	17,30	17,10	25,06	27,53	4,77	7,21	3,63	8,60
Theater, Musikpflege	3,75	6,19	16,56	18,36	0,31	9,01	0,98	1,24	0,78	0,03
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	10,22	7,63	7,24	13,24	7,36	7,35	4,97	6,96	14,85	14,28
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	12,45	7,09	7,19	10,88	8,42	6,41	13,39	9,97	12,73	8,15
Soziale Hilfen	**184,83**	**199,56**	**215,87**	**229,78**	**160,92**	**232,34**	**224,21**	**235,85**	**185,30**	**232,07**
Sozialumlage	89,06	93,32	94,40	99,37	93,47	92,99	97,07	93,61	93,20	94,55
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	50,00	49,12	70,97	58,42	58,87	70,80	65,95	60,14	49,66	64,40
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	7,34	21,16	23,40	28,26	-7,30	29,94	25,09	31,73	8,60	34,64
Hilfen für Asylbewerber	15,79	15,43	-2,73	20,82	-2,20	16,11	15,49	27,60	11,66	19,65
übrige soziale Hilfen und Leistungen	22,65	20,53	29,83	22,92	18,08	22,50	20,61	22,76	22,19	18,83
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**220,76**	**246,92**	**268,24**	**313,25**	**295,82**	**314,46**	**274,46**	**307,09**	**289,99**	**288,34**
Tageseinrichtungen für Kinder	136,11	162,98	147,54	153,07	152,43	157,92	152,47	148,95	167,53	160,13
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	84,65	83,94	120,70	160,18	143,39	156,54	121,99	158,15	122,47	128,21
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**29,77**	**32,80**	**33,45**	**41,39**	**29,03**	**37,16**	**33,25**	**27,39**	**30,11**	**25,36**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	12,26	12,55	14,30	11,45	12,70	15,42	13,28	10,29	11,44	12,30
Sportförderung	17,52	20,25	19,15	29,94	16,34	21,74	19,97	17,09	18,67	13,06
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**72,14**	**106,07**	**109,03**	**111,23**	**95,15**	**101,12**	**80,15**	**111,12**	**107,65**	**141,30**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	35,49	39,39	38,30	35,79	37,41	48,52	38,07	40,62	38,39	51,50
Ver- und Entsorgung	-66,99	-51,25	-52,46	-36,90	-45,36	-45,07	-76,37	-42,20	-28,51	-45,52
Verkehrsflächen und -anlagen	49,32	56,10	51,33	54,08	46,13	38,17	54,53	53,16	40,92	63,46
Öffentlicher Personennahverkehr	25,58	25,05	0,23	16,25	11,39	4,59	18,81	19,84	18,24	13,17
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	24,26	28,99	54,81	32,70	37,08	40,98	32,72	29,19	29,42	49,74
Wirtschaft und Tourismus	4,47	7,79	16,81	9,32	8,50	13,93	12,40	10,51	9,19	8,95
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben										
zentralörtiche Aufgaben	165,81	194,95	198,49	230,80	197,75	197,66	190,66	181,85	161,06	212,81
nicht-zentralörtliche Aufgaben	845,89	886,19	923,01	1.002,31	904,23	1.018,65	858,75	977,51	936,90	954,01
Pflichtigkeit der Aufgaben										
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	264,25	273,75	275,92	297,53	227,51	301,24	272,46	290,84	257,94	294,64
weisungsfreie Pflichtaufgaben	671,90	721,86	756,23	826,38	765,70	794,59	691,32	767,01	722,39	781,98
freiwillige Aufgaben	75,55	85,53	89,35	109,19	108,77	120,47	85,63	101,51	117,63	90,20

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 3 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe der Landkreise

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Landkreise									
	Erzgebirgskreis	Mittelsachsen	Vogtlandkreis	Zwickau	Bautzen	Görlitz	Meißen	Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	Leipzig	Nordsachsen
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**512,02**	**534,36**	**558,72**	**589,50**	**562,26**	**638,10**	**535,98**	**611,57**	**524,80**	**636,42**
Innere Verwaltung	**84,33**	**58,74**	**78,08**	**59,85**	**68,35**	**68,46**	**66,13**	**62,06**	**84,87**	**68,93**
Sicherheit und Ordnung	**10,44**	**9,93**	**13,02**	**13,74**	**8,03**	**13,28**	**6,20**	**5,56**	**6,51**	**8,73**
Ordungsangelegenheiten	6,19	10,43	10,42	7,25	4,61	10,55	4,39	-2,01	-0,11	8,13
Brandschutz	1,44	2,60	1,72	1,69	2,55	2,46	2,41	3,94	4,33	2,70
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	2,82	-3,10	0,88	4,80	0,88	0,27	-0,61	3,62	2,29	-2,11
Schulträgeraufgaben	**34,98**	**58,00**	**37,81**	**51,98**	**71,61**	**56,09**	**37,01**	**62,99**	**37,38**	**78,50**
Grundschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Oberschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	10,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gymnasien und Kollegs	5,40	11,06	1,14	3,39	10,78	10,46	2,36	12,91	0,00	20,85
Förderschulen	2,88	6,11	1,75	9,43	9,61	9,39	4,99	15,14	5,85	12,59
Berufliche Schulen	3,34	14,14	3,83	12,47	12,81	10,77	11,91	13,01	5,55	16,83
Schülerbeförderung	22,68	24,80	28,19	23,08	19,89	22,92	12,67	20,83	23,87	25,57
übrige schulische Aufgaben	0,68	1,89	2,90	3,60	8,12	2,54	5,08	1,11	2,11	2,66
Kultur und Wissenschaft	**26,46**	**22,52**	**12,42**	**12,81**	**25,87**	**25,87**	**4,99**	**6,99**	**16,35**	**17,17**
Kulturumlage	11,96	12,54	7,89	8,01	10,60	10,55	4,65	4,48	7,58	7,58
Museen, Zoologische Gärten	2,00	9,55	3,80	1,62	14,79	15,32	0,34	2,51	1,13	1,22
Theater, Musikpflege	3,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	5,31	0,00	0,73	2,84	0,49	0,00	0,00	0,00	7,64	8,37
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	3,80	0,43	0,00	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Soziale Hilfen	**182,72**	**195,47**	**210,66**	**223,48**	**157,86**	**228,11**	**219,43**	**231,57**	**182,64**	**230,15**
Sozialumlage	89,06	93,32	94,40	99,37	93,47	92,99	97,07	93,61	93,20	94,55
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	50,00	49,12	70,97	58,42	58,87	70,80	65,95	60,14	49,66	64,40
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	7,02	20,77	23,42	28,16	-7,26	29,69	24,99	31,74	8,55	34,87
Hilfen für Asylbewerber	16,34	14,66	-2,73	21,04	-2,20	16,11	15,51	28,06	11,61	19,68
übrige soziale Hilfen und Leistungen	20,29	17,60	24,60	16,50	14,98	18,52	15,90	18,02	19,62	16,65
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**81,94**	**79,20**	**120,48**	**149,16**	**139,02**	**153,45**	**114,68**	**152,79**	**116,14**	**129,58**
Tageseinrichtungen für Kinder	0,36	0,43	0,00	0,51	1,27	0,00	0,00	0,51	0,00	0,00
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	81,57	78,78	120,48	148,65	137,75	153,45	114,68	152,28	116,14	129,58
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**15,49**	**13,51**	**15,24**	**12,33**	**15,07**	**16,05**	**14,53**	**11,62**	**11,73**	**12,64**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	12,64	12,55	12,75	11,45	12,70	14,87	13,28	10,29	11,15	12,30
Sportförderung	2,85	0,96	2,49	0,88	2,37	1,17	1,25	1,33	0,58	0,34
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**75,67**	**96,99**	**71,01**	**66,14**	**76,45**	**76,79**	**73,01**	**77,98**	**69,18**	**90,72**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	17,88	22,60	18,89	14,73	22,29	24,53	19,73	21,10	17,27	29,34
Ver- und Entsorgung	0,02	-2,70	-1,35	1,45	-2,63	1,59	0,00	0,00	-3,00	0,74
Verkehrsflächen und -anlagen	18,62	29,65	10,87	12,43	18,20	15,26	14,91	17,19	14,06	20,63
Öffentlicher Personennahverkehr	25,06	24,64	0,12	21,27	11,27	8,98	16,91	19,64	18,09	13,37
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	20,32	21,24	40,22	13,47	24,56	26,81	20,38	18,89	20,22	27,69
Wirtschaft und Tourismus	-6,23	1,56	2,26	2,80	2,75	-0,39	1,08	1,16	2,55	-1,03
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben										
zentralörtiche Aufgaben	48,67	61,84	32,93	46,44	76,51	59,03	39,83	57,72	34,03	84,89
nicht-zentralörtliche Aufgaben	463,36	472,52	525,79	543,06	485,75	579,07	496,15	553,84	490,77	551,53
Pflichtigkeit der Aufgaben										
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	187,67	200,34	197,57	209,50	153,17	219,37	203,44	212,08	186,90	221,89
weisungsfreie Pflichtaufgaben	293,66	300,93	324,01	352,24	364,39	378,77	302,44	369,42	301,99	382,17
freiwillige Aufgaben	30,70	33,08	37,15	27,76	44,70	39,97	30,10	30,07	35,90	32,36

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 4 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Summe der kreisangehörigen Gemeinden nach Landkreisen									
	Erzgebirgskreis	Mittelsachsen	Vogtlandkreis	Zwickau	Bautzen	Görlitz	Meißen	Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	Leipzig	Nordsachsen
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**499,68**	**546,78**	**562,78**	**643,61**	**539,72**	**578,20**	**513,43**	**547,79**	**573,17**	**530,40**
Innere Verwaltung	**241,54**	**221,52**	**205,67**	**225,35**	**231,18**	**218,10**	**192,45**	**228,14**	**225,95**	**202,29**
Sicherheit und Ordnung	**38,16**	**43,65**	**47,27**	**60,29**	**45,31**	**57,60**	**40,15**	**45,83**	**38,70**	**40,72**
Ordungsangelegenheiten	21,15	23,65	21,02	26,75	17,63	23,99	18,71	21,99	23,31	23,50
Brandschutz	15,83	19,22	25,31	31,73	28,16	32,85	20,07	22,91	14,74	16,50
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	1,18	0,77	0,94	1,81	-0,48	0,76	1,37	0,93	0,65	0,72
Schulträgeraufgaben	**42,28**	**55,77**	**54,04**	**55,37**	**44,83**	**56,84**	**66,65**	**43,47**	**51,92**	**41,94**
Grundschulen	25,41	23,70	25,90	21,57	25,17	26,89	26,65	22,53	25,84	23,31
Oberschulen	16,56	18,14	14,76	13,54	8,66	20,40	20,36	14,84	15,98	13,51
Gymnasien und Kollegs	-0,01	8,34	9,06	10,43	7,98	2,82	12,36	3,71	9,08	-0,42
Förderschulen	0,00	4,35	1,43	3,16	0,87	1,99	4,64	0,18	0,00	0,00
Berufliche Schulen	0,00	0,00	0,00	-0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schülerbeförderung	0,20	0,01	0,42	0,37	0,00	0,03	0,00	0,00	0,06	0,19
übrige schulische Aufgaben	0,12	1,22	2,48	6,35	2,16	4,71	2,64	2,21	0,95	5,35
Kultur und Wissenschaft	**26,00**	**25,68**	**46,59**	**58,06**	**25,88**	**34,97**	**23,76**	**22,87**	**23,23**	**21,48**
Kulturumlage	0,00	0,00	2,83	3,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Museen, Zoologische Gärten	12,07	5,20	13,49	15,49	10,27	12,21	4,43	4,70	2,50	7,39
Theater, Musikpflege	0,36	6,19	16,56	18,36	0,31	9,01	0,98	1,24	0,78	0,03
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	4,92	7,63	6,52	10,40	6,87	7,35	4,97	6,96	7,22	5,91
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	8,65	6,66	7,19	10,54	8,42	6,41	13,39	9,97	12,73	8,15
Soziale Hilfen	**2,12**	**4,09**	**5,22**	**6,30**	**3,06**	**4,23**	**4,78**	**4,28**	**2,66**	**1,92**
Sozialumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,31	0,39	-0,02	0,09	-0,04	0,25	0,10	-0,01	0,05	-0,23
Hilfen für Asylbewerber	-0,55	0,77	0,00	-0,22	0,00	0,00	-0,02	-0,46	0,05	-0,03
übrige soziale Hilfen und Leistungen	2,36	2,93	5,23	6,42	3,10	3,98	4,70	4,74	2,57	2,18
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**138,83**	**167,72**	**147,77**	**164,09**	**156,80**	**161,00**	**159,79**	**154,30**	**173,86**	**158,76**
Tageseinrichtungen für Kinder	135,75	162,55	147,54	152,56	151,16	157,92	152,47	148,43	167,53	160,13
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	3,08	5,16	0,22	11,53	5,64	3,09	7,31	5,87	6,33	-1,37
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**14,28**	**19,29**	**18,20**	**29,06**	**13,97**	**21,12**	**18,72**	**15,77**	**18,39**	**12,72**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	-0,39	0,00	1,55	0,00	0,00	0,55	0,00	0,00	0,29	0,00
Sportförderung	14,67	19,29	16,66	29,06	13,97	20,57	18,72	15,77	18,09	12,72
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**-3,53**	**9,07**	**38,01**	**45,09**	**18,69**	**24,33**	**7,14**	**33,14**	**38,46**	**50,57**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	17,61	16,79	19,42	21,06	15,11	23,99	18,34	19,52	21,12	22,16
Ver- und Entsorgung	-67,00	-48,55	-51,12	-38,35	-42,73	-46,66	-76,37	-42,20	-25,51	-46,26
Verkehrsflächen und -anlagen	30,70	26,45	40,45	41,65	27,93	22,90	39,61	35,96	26,86	42,83
Öffentlicher Personennahverkehr	0,52	0,40	0,11	-5,02	0,11	-4,39	1,90	0,20	0,15	-0,20
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	3,94	7,75	14,59	19,23	12,52	14,17	12,34	10,31	9,20	22,05
Wirtschaft und Tourismus	10,70	6,23	14,55	6,52	5,75	14,32	11,32	9,34	6,64	9,98
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben										
zentralörtiche Aufgaben	117,14	133,11	165,56	184,35	121,24	138,63	150,83	124,13	127,04	127,92
nicht-zentralörtliche Aufgaben	382,54	413,67	397,22	459,25	418,48	439,58	362,60	423,67	446,13	402,48
Pflichtigkeit der Aufgaben										
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	76,58	73,41	78,35	88,04	74,35	81,88	69,02	78,76	71,04	72,75
weisungsfreie Pflichtaufgaben	378,25	420,93	432,22	474,14	401,30	415,82	388,88	397,59	420,40	399,81
freiwillige Aufgaben	44,85	52,44	52,20	81,43	64,07	80,50	55,53	71,44	81,73	57,84

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 5 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach differenzierter zentralörtlicher Einstufung

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	insgesamt	kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung						keine zentralörtliche Einstufung
		kreisangehörige Oberzentren	ober-zentrale Verbünde	Mittelzentren	mittelzentrale Verbünde	Grundzentren	grundzentrale Verbünde	
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**593,10**	**825,17**	**704,44**	**599,76**	**576,18**	**522,67**	**506,07**	**466,47**
Innere Verwaltung	**214,61**	**190,64**	**206,04**	**203,35**	**226,45**	**230,76**	**232,10**	**235,25**
Sicherheit und Ordnung	**51,12**	**90,84**	**86,52**	**45,86**	**44,58**	**43,99**	**39,86**	**34,25**
Ordungsangelegenheiten	24,27	23,84	24,23	23,05	27,53	25,50	23,79	17,51
Brandschutz	25,90	63,37	64,80	21,61	15,95	17,91	15,04	16,05
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	0,95	3,62	-2,51	1,20	1,10	0,58	1,04	0,69
Schulträgeraufgaben	**58,10**	**72,46**	**80,66**	**63,63**	**59,51**	**43,93**	**46,71**	**35,70**
Grundschulen	24,06	25,58	23,59	26,25	27,94	20,47	21,37	26,00
Oberschulen	18,34	15,44	16,51	18,70	17,38	19,08	19,22	9,46
Gymnasien und Kollegs	9,27	11,92	21,78	12,63	10,80	1,78	4,47	-0,08
Förderschulen	2,47	8,69	6,06	2,25	0,00	1,34	0,72	0,00
Berufliche Schulen	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,07	0,00
Schülerbeförderung	0,15	0,00	0,00	0,00	0,89	0,17	0,40	0,07
übrige schulische Aufgaben	3,82	10,82	12,72	3,80	2,49	1,08	0,60	0,25
Kultur und Wissenschaft	**41,49**	**119,00**	**75,00**	**40,86**	**37,84**	**20,45**	**17,92**	**8,22**
Kulturumlage	0,91	11,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Museen, Zoologische Gärten	12,25	27,41	26,43	12,11	17,57	6,40	2,93	1,73
Theater, Musikpflege	7,94	59,38	18,83	3,81	1,23	0,53	0,00	0,01
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	8,84	13,99	14,27	8,39	8,52	7,74	6,01	2,66
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	11,55	7,22	15,48	16,55	10,53	5,78	8,98	3,82
Soziale Hilfen	**5,35**	**13,26**	**10,59**	**6,53**	**4,94**	**1,78**	**0,66**	**0,57**
Sozialumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,17	0,00	0,20	0,10	0,67	0,18	0,13	-0,02
Hilfen für Asylbewerber	-0,06	0,00	0,00	0,02	-0,24	-0,22	0,11	-0,03
übrige soziale Hilfen und Leistungen	5,24	13,26	10,39	6,40	4,51	1,82	0,42	0,62
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**160,17**	**193,60**	**164,83**	**162,58**	**143,67**	**153,03**	**151,66**	**153,29**
Tageseinrichtungen für Kinder	153,90	173,55	155,60	154,49	148,10	152,24	143,24	151,23
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	6,28	20,05	9,23	8,09	-4,43	0,79	8,42	2,06
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**21,31**	**46,49**	**17,61**	**22,10**	**17,63**	**17,77**	**12,48**	**11,71**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	0,23	2,30	0,00	0,00	0,00	0,15	0,00	0,01
Sportförderung	21,08	44,19	17,61	22,10	17,63	17,63	12,48	11,70
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**40,94**	**98,89**	**63,19**	**54,85**	**41,56**	**10,95**	**4,67**	**-12,52**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	24,30	31,78	31,51	23,24	25,82	22,28	21,94	8,02
Ver- und Entsorgung	-48,47	-37,75	-40,54	-49,85	-44,88	-55,86	-39,96	-49,01
Verkehrsflächen und -anlagen	40,55	60,69	46,61	51,23	35,33	27,32	17,63	16,20
Öffentlicher Personennahverkehr	-1,02	-10,74	-8,99	0,81	0,75	0,33	0,03	0,06
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	14,94	40,81	22,36	15,92	10,00	9,78	2,69	5,93
Wirtschaft und Tourismus	10,64	14,09	12,22	13,51	14,54	7,09	2,34	6,28
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben								
zentralörtiche Aufgaben	167,46	301,54	218,84	187,00	153,21	115,10	98,85	74,48
nicht-zentralörtliche Aufgaben	425,64	523,63	485,61	412,77	422,97	407,57	407,21	391,99
Pflichtigkeit der Aufgaben								
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	80,24	107,26	90,87	75,45	80,57	77,96	76,02	68,68
weisungsfreie Pflichtaufgaben	442,70	621,13	533,94	446,43	422,31	389,28	380,81	347,59
freiwillige Aufgaben	70,16	96,78	79,63	77,89	73,29	55,43	49,24	50,20

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 6 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach Raumtyp

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	kreisangehörige Gemeinden nach Raumtyp		
	Verdichtungsraum	verdichteter Bereich im ländlichen Raum	ländlicher Raum
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**587,10**	**576,75**	**477,42**
Innere Verwaltung	**218,64**	**213,36**	**235,41**
Sicherheit und Ordnung	**46,84**	**50,03**	**38,62**
Ordungsangelegenheiten	24,38	22,29	19,20
Brandschutz	21,02	27,28	18,68
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	1,44	0,47	0,74
Schulträgeraufgaben	**51,62**	**58,30**	**40,06**
Grundschulen	22,02	26,51	25,29
Oberschulen	16,12	16,70	13,33
Gymnasien und Kollegs	7,92	8,60	1,11
Förderschulen	1,88	2,70	0,00
Berufliche Schulen	0,00	-0,01	0,00
Schülerbeförderung	0,25	0,06	0,08
übrige schulische Aufgaben	3,43	3,76	0,25
Kultur und Wissenschaft	**40,02**	**36,64**	**11,79**
Kulturumlage	1,13	0,61	0,00
Museen, Zoologische Gärten	10,66	11,00	3,91
Theater, Musikpflege	6,98	7,67	0,32
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	8,94	7,54	3,44
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	12,31	9,82	4,12
Soziale Hilfen	**5,58**	**4,65**	**0,50**
Sozialumlage	0,00	0,00	0,00
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	0,00	0,00	0,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,09	0,14	0,08
Hilfen für Asylbewerber	-0,25	0,19	-0,15
übrige soziale Hilfen und Leistungen	5,74	4,31	0,56
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**158,11**	**161,44**	**152,90**
Tageseinrichtungen für Kinder	151,94	156,48	149,43
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	6,17	4,96	3,46
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**22,74**	**19,45**	**11,01**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	0,02	0,33	0,11
Sportförderung	22,72	19,12	10,90
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**43,55**	**32,88**	**-12,87**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	23,27	21,66	10,58
Ver- und Entsorgung	-48,95	-46,16	-51,97
Verkehrsflächen und -anlagen	46,01	34,24	14,44
Öffentlicher Personennahverkehr	-0,92	-0,93	-0,02
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	14,89	13,47	6,69
Wirtschaft und Tourismus	9,25	10,61	7,40
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben			
zentralörtiche Aufgaben	165,08	154,81	80,83
nicht-zentralörtliche Aufgaben	422,02	421,94	396,58
Pflichtigkeit der Aufgaben			
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	80,73	76,46	71,79
weisungsfreie Pflichtaufgaben	436,27	431,65	356,46
freiwillige Aufgaben	70,10	68,64	49,18

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 7 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe nach Raumtyp und zentralörtlicher Einstufung

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Mittelzentren			Grundzentren		
	Verdichtungsraum	verdichteter Bereich im ländlichen Raum	ländlicher Raum (nur zwei Gemeinden)	Verdichtungsraum	verdichteter Bereich im ländlichen Raum	ländlicher Raum
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**590,28**	**610,39**	**501,38**	**533,41**	**517,71**	**507,76**
Innere Verwaltung	**212,54**	**198,73**	**228,33**	**220,39**	**237,88**	**232,89**
Sicherheit und Ordnung	**41,14**	**50,81**	**46,88**	**44,27**	**39,10**	**45,07**
Ordungsangelegenheiten	22,50	25,35	21,76	30,60	21,36	24,27
Brandschutz	17,32	24,40	24,40	12,74	17,35	19,99
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	1,32	1,06	0,72	0,94	0,39	0,81
Schulträgeraufgaben	**56,78**	**71,36**	**48,21**	**47,05**	**40,44**	**46,66**
Grundschulen	23,64	29,88	25,98	19,08	18,74	23,55
Oberschulen	16,80	20,17	22,24	19,32	18,06	19,88
Gymnasien und Kollegs	12,67	12,95	0,00	3,19	1,53	2,89
Förderschulen	0,48	3,69	0,00	2,64	1,34	0,00
Berufliche Schulen	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,06	0,00
Schülerbeförderung	0,27	0,00	0,00	0,37	0,26	0,11
übrige schulische Aufgaben	2,93	4,66	0,00	2,44	0,56	0,23
Kultur und Wissenschaft	**41,33**	**39,88**	**33,09**	**21,92**	**20,87**	**17,30**
Kulturumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Museen, Zoologische Gärten	12,53	13,36	14,10	4,22	5,08	6,63
Theater, Musikpflege	1,88	5,46	0,00	0,22	0,02	0,81
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	8,65	8,42	4,83	9,49	7,58	5,45
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	18,28	12,64	14,15	7,99	8,19	4,42
Soziale Hilfen	**6,69**	**6,25**	**0,79**	**2,89**	**1,11**	**0,80**
Sozialumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,17	0,23	-0,05	0,14	0,10	0,24
Hilfen für Asylbewerber	-0,45	0,49	-0,01	-0,06	0,05	-0,33
übrige soziale Hilfen und Leistungen	6,97	5,53	0,85	2,80	0,96	0,89
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**150,46**	**168,99**	**176,01**	**157,60**	**156,90**	**145,57**
Tageseinrichtungen für Kinder	143,33	163,99	169,69	160,88	152,22	139,90
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	7,12	5,00	6,32	-3,28	4,68	5,67
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**20,90**	**22,76**	**11,89**	**18,11**	**17,53**	**14,05**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,27
Sportförderung	20,90	22,76	11,89	18,11	17,52	13,77
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**60,44**	**51,60**	**-43,83**	**21,18**	**3,88**	**5,42**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	23,40	24,66	14,26	29,01	22,38	17,25
Ver- und Entsorgung	-45,78	-49,18	-95,94	-55,56	-48,53	-51,19
Verkehrsflächen und -anlagen	54,24	44,24	25,87	33,15	22,36	20,69
Öffentlicher Personennahverkehr	1,28	0,31	0,00	0,43	0,06	0,29
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	13,40	18,27	-2,87	10,30	4,33	9,10
Wirtschaft und Tourismus	13,90	13,30	14,85	3,85	3,28	9,28
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben						
zentralörtiche Aufgaben	179,48	189,23	120,86	125,20	106,55	103,94
nicht-zentralörtliche Aufgaben	410,80	421,16	380,52	408,21	411,15	403,82
Pflichtigkeit der Aufgaben						
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	77,32	75,52	69,67	77,91	75,53	78,71
weisungsfreie Pflichtaufgaben	434,04	456,97	389,30	403,33	384,56	377,53
freiwillige Aufgaben	78,93	77,91	42,40	52,17	57,62	51,52

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 8 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe der größten kreisangehörigen Gemeinden

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern									
	Zwickau	Plauen	Görlitz	Freiberg	Bautzen	Freital	Pirna	Radebeul	Hoyerswerda	Riesa
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**892,24**	**731,49**	**746,08**	**641,00**	**699,70**	**593,21**	**636,01**	**598,73**	**641,38**	**594,69**
Innere Verwaltung	**199,28**	**178,56**	**219,46**	**146,31**	**187,59**	**230,63**	**160,05**	**192,13**	**205,79**	**140,11**
Sicherheit und Ordnung	**105,29**	**70,66**	**91,99**	**72,69**	**69,04**	**43,12**	**65,18**	**17,11**	**98,23**	**65,90**
Ordungsangelegenheiten	26,93	19,53	26,28	27,31	12,46	18,18	22,41	8,15	34,81	21,00
Brandschutz	73,58	49,11	65,75	43,72	53,85	24,48	40,20	7,30	76,23	42,05
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	4,78	2,01	-0,03	1,65	2,73	0,46	2,57	1,67	-12,80	2,85
Schulträgeraufgaben	**69,60**	**76,45**	**84,77**	**86,24**	**83,17**	**32,43**	**87,47**	**34,00**	**70,90**	**147,67**
Grundschulen	21,59	31,16	24,69	27,23	24,23	17,34	36,05	11,55	21,02	45,60
Oberschulen	11,96	20,31	19,06	27,56	17,86	8,67	28,48	8,28	10,70	24,88
Gymnasien und Kollegs	10,40	14,06	13,19	24,26	26,14	0,00	22,57	14,18	30,79	41,49
Förderschulen	11,27	5,08	9,29	7,19	6,67	0,00	0,00	0,00	0,00	26,96
Berufliche Schulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schülerbeförderung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
übrige schulische Aufgaben	14,39	5,85	18,54	0,00	8,28	6,43	0,37	0,00	8,39	8,74
Kultur und Wissenschaft	**129,96**	**103,69**	**86,69**	**70,29**	**68,08**	**36,72**	**46,96**	**56,91**	**63,93**	**13,06**
Kulturumlage	11,66	10,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Museen, Zoologische Gärten	30,55	23,03	22,17	15,83	17,57	10,24	9,69	8,27	43,96	0,02
Theater, Musikpflege	61,72	56,10	42,11	35,75	2,33	7,51	0,00	0,00	0,00	2,66
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	19,50	6,28	12,66	10,83	17,23	16,28	2,73	11,17	13,40	0,00
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	6,53	8,19	9,74	7,87	30,96	2,69	34,54	37,46	6,57	10,38
Soziale Hilfen	**15,13**	**10,64**	**10,44**	**18,51**	**12,24**	**15,00**	**10,39**	**8,29**	**8,88**	**8,98**
Sozialumlage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	0,00	0,00	0,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Hilfen für Asylbewerber	0,00	0,00	0,00	4,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
übrige soziale Hilfen und Leistungen	15,13	10,64	9,98	14,33	12,24	15,00	10,39	8,29	8,88	8,98
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**215,86**	**162,50**	**180,34**	**210,66**	**174,09**	**125,76**	**162,78**	**184,75**	**128,27**	**138,53**
Tageseinrichtungen für Kinder	187,73	153,75	174,11	201,32	165,01	116,22	146,81	178,47	113,92	121,83
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	28,13	8,75	6,23	9,34	9,08	9,54	15,97	6,28	14,35	16,70
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**60,47**	**26,97**	**19,13**	**18,46**	**13,55**	**25,22**	**17,28**	**0,37**	**19,91**	**31,94**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	0,00	5,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sportförderung	60,47	21,46	19,13	18,46	13,55	25,22	17,28	0,37	19,91	31,94
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**96,64**	**102,03**	**53,25**	**17,86**	**91,96**	**84,33**	**85,92**	**105,16**	**45,47**	**48,50**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	31,04	32,82	37,71	10,51	24,76	20,15	30,22	18,90	29,31	26,46
Ver- und Entsorgung	-32,98	-44,41	-36,63	-64,84	-33,44	-27,02	-52,00	-39,55	-55,39	-89,12
Verkehrsflächen und -anlagen	56,40	66,69	39,00	41,31	57,92	64,47	82,08	80,33	45,77	80,40
Öffentlicher Personennahverkehr	-18,43	0,01	-20,94	1,40	0,05	0,38	0,41	10,11	0,00	0,00
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	48,90	29,52	15,25	9,60	35,89	19,54	22,05	18,59	18,04	19,20
Wirtschaft und Tourismus	11,71	17,41	18,85	19,88	6,78	6,80	3,16	16,79	7,74	11,56
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben										
zentralörtiche Aufgaben	317,49	279,26	211,56	231,33	228,68	166,49	253,82	172,44	219,17	273,34
nicht-zentralörtliche Aufgaben	574,75	452,23	534,52	409,67	471,02	426,72	382,19	426,29	422,22	321,36
Pflichtigkeit der Aufgaben										
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	113,99	97,85	102,66	61,30	79,63	89,81	71,67	66,28	84,75	63,08
weisungsfreie Pflichtaufgaben	654,75	574,16	554,65	548,09	545,14	412,45	496,96	467,13	486,52	462,61
freiwillige Aufgaben	123,50	59,47	88,77	31,62	74,94	90,95	67,39	65,31	70,11	69,01

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 9 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2017	kreisfreie Städte		
	Chemnitz	Dresden	Leipzig
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	**1.477,86**	**1.558,84**	**1.589,74**
Innere Verwaltung	**214,26**	**166,63**	**188,01**
Sicherheit und Ordnung	**102,52**	**103,20**	**90,15**
Ordungsangelegenheiten	27,17	36,39	20,93
Brandschutz	69,24	63,76	55,69
übrige Aufgaben der Sicherheit und Ordnung	6,11	3,05	13,53
Schulträgeraufgaben	**120,94**	**117,00**	**95,49**
Grundschulen	28,88	25,79	34,01
Oberschulen	18,00	22,90	15,76
Gymnasien und Kollegs	15,79	22,77	15,34
Förderschulen	13,59	9,35	8,96
Berufliche Schulen	16,53	17,14	10,11
Schülerbeförderung	15,57	11,25	7,47
übrige schulische Aufgaben	12,59	7,80	3,84
Kultur und Wissenschaft	**147,02**	**169,77**	**170,02**
Kulturumlage	0,00	0,00	0,00
Museen, Zoologische Gärten	41,46	54,70	-11,94
Theater, Musikpflege	111,29	92,52	157,00
Volksbildung, Volkshoch- und Musikschulen, Bibliotheken	26,99	22,53	22,70
Heimatpflege und übrige Kulturpflege	-32,71	0,03	2,25
Soziale Hilfen	**314,96**	**320,68**	**436,88**
Sozialumlage	126,79	129,18	127,23
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	90,08	79,47	94,82
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	48,15	54,15	130,56
Hilfen für Asylbewerber	2,57	22,18	47,59
übrige soziale Hilfen und Leistungen	47,38	35,70	36,67
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	**337,15**	**490,23**	**466,02**
Tageseinrichtungen für Kinder	151,51	306,33	219,95
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	185,64	183,91	246,07
Gesundheitsdienste, Sportförderung	**75,61**	**60,25**	**53,12**
Gesundheitseinrichtungen (inkl. Krankenhäuser etc.)	16,79	23,36	21,08
Sportförderung	58,82	36,89	32,03
Weitere öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen	**165,41**	**131,06**	**90,06**
Räumliche Planung, Entwicklung, Bau-/Grundstücksordnung	34,55	47,53	30,26
Ver- und Entsorgung	-51,18	-62,06	-55,16
Verkehrsflächen und -anlagen	118,17	82,13	69,36
Öffentlicher Personennahverkehr	0,89	0,00	0,00
Naturschutz und Landschaftspflege, Umweltschutz	45,73	51,21	45,90
Wirtschaft und Tourismus	17,23	12,25	-0,30
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben			
zentralörtiche Aufgaben	407,04	406,78	408,73
nicht-zentralörtliche Aufgaben	1.070,82	1.152,06	1.181,01
Pflichtigkeit der Aufgaben			
weisungsgebundene Pflichtaufgaben	325,05	348,67	426,67
weisungsfreie Pflichtaufgaben	1.051,99	1.085,43	1.121,33
freiwillige Aufgaben	100,82	124,74	41,74

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 10 Allgemeine Deckungsmittel der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Summe der Landkreise inkl. ihrer kreisangehörigen Gemeinden									
	Erzgebirgs-kreis	Mittel-sachsen	Vogtland-kreis	Zwickau	Bautzen	Görlitz	Meißen	Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	Leipzig	Nord-sachsen
Grundsteuer A	2,14	7,42	2,78	2,44	4,94	5,14	6,84	4,74	7,63	9,71
Grundsteuer B	92,91	105,12	109,94	106,56	97,56	102,13	100,35	98,75	103,21	110,79
Gewerbesteuer netto	242,36	300,67	280,68	312,43	287,76	225,85	331,37	257,93	291,32	271,35
Anteil Einkommensteuer	216,48	250,43	231,11	256,77	253,58	210,33	278,34	259,63	286,94	259,51
Anteil Umsatzsteuer	42,58	50,57	48,37	60,34	51,39	46,19	51,81	41,66	45,78	49,66
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	3,55	3,91	7,88	8,26	4,89	6,75	4,30	7,24	5,42	8,02
Steuereinnahmen gesamt	**600,02**	**718,12**	**680,76**	**746,79**	**700,12**	**596,38**	**773,01**	**669,95**	**740,31**	**709,03**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	566,28	482,20	534,26	535,65	527,47	626,46	514,02	559,58	474,56	525,90
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	519,28	448,58	508,48	487,97	484,68	569,86	473,91	514,86	437,94	481,89
davon: investive Schlüsselzuweisungen	47,00	33,62	25,78	47,68	42,79	56,60	40,11	44,72	36,61	44,01
Bedarfszuweisungen vom Land	3,72	4,80	8,97	13,81	7,44	14,04	3,81	3,93	5,10	9,19
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	76,58	88,73	84,15	67,54	86,77	85,92	80,19	84,54	78,53	97,35
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**646,58**	**575,73**	**627,38**	**617,00**	**621,68**	**726,42**	**598,02**	**648,06**	**558,18**	**632,43**
Kreisumlage (Einnahme)	234,88	279,56	319,70	322,92	281,43	295,23	327,79	300,32	291,76	299,14
Kreisumlage (Ausgabe)	234,88	280,27	321,24	323,41	281,62	295,23	327,79	300,49	293,00	299,14
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,97	3,35	2,09	0,50	5,54	3,07	4,94	1,60	1,85	1,87
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	3,04	10,52	6,50	1,56	17,35	9,70	15,42	5,00	5,81	5,92
Sonstige Umlagen (Einnahme)	2,27	0,00	3,05	0,00	3,50	9,64	0,00	0,00	0,00	4,76
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	3,52	0,84	14,13	2,34	6,50	18,66	0,28	3,02	1,80	7,95
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**-3,32**	**-8,72**	**-17,02**	**-3,90**	**-15,01**	**-15,64**	**-10,76**	**-6,60**	**-7,00**	**-7,24**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**1.243,27**	**1.285,13**	**1.291,11**	**1.359,89**	**1.306,79**	**1.307,16**	**1.360,27**	**1.311,41**	**1.291,49**	**1.334,23**
Zinsausgaben (netto)	12,06	8,27	16,11	5,67	11,22	9,63	16,49	10,73	19,03	23,80
Zinsausgaben	15,75	10,50	18,82	13,67	13,42	14,73	20,73	14,40	20,91	25,59
(-) Zinseinnahmen	3,68	2,24	2,71	8,01	2,20	5,10	4,24	3,67	1,88	1,80
Allgemeine Deckungsmittel netto	**1.231,21**	**1.276,86**	**1.275,00**	**1.354,22**	**1.295,57**	**1.297,53**	**1.343,79**	**1.300,68**	**1.272,45**	**1.310,43**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	5,42	5,17	0,88	0,98	4,37	2,00	7,96	3,18	3,24	4,66
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	3,78	5,67	15,40	24,55	10,00	10,75	21,46	10,34	6,15	3,05
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	2,81	6,49	10,71	2,35	2,63	4,62	23,40	3,99	1,30	1,04
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**1.237,59**	**1.281,22**	**1.280,57**	**1.377,41**	**1.307,32**	**1.305,65**	**1.349,81**	**1.310,21**	**1.280,54**	**1.317,10**
nachrichtlich:										
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-30,16	-21,64	11,15	-46,02	-34,30	-11,92	-68,14	-17,64	-44,10	-39,82
Kreditaufnahmen für Investitionen	66,72	51,44	150,66	46,45	34,20	103,87	94,15	80,49	99,99	172,77
Tilgung von Krediten für Investitionen	96,88	73,07	139,51	92,47	68,50	115,79	162,29	98,12	144,09	212,58
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	-4,40	-0,12	-0,33	-0,76	1,49	14,02	-1,22	1,72	-2,16	10,43
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	51,52	46,55	11,85	15,42	17,78	557,31	10,25	208,34	66,13	779,72
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	55,91	46,66	12,17	16,18	16,29	543,30	11,47	206,63	68,29	769,29
Veräußerung von Finanzanlagen	1,60	19,95	0,01	9,34	47,56	10,91	29,65	25,12	7,32	0,21
Erwerb von Finanzanlagen	6,08	36,31	0,40	17,87	68,86	10,51	77,94	37,54	38,66	0,34
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**1.143,79**	**1.208,56**	**1.238,60**	**1.336,54**	**1.219,42**	**1.334,66**	**1.185,35**	**1.280,27**	**1.197,31**	**1.256,84**
laufende Verwaltungstätigkeit	1.011,71	1.081,14	1.121,50	1.233,11	1.101,98	1.216,31	1.049,41	1.159,36	1.097,96	1.166,82
Investitionstätigkeit	132,08	127,42	117,10	103,43	117,45	118,36	135,94	120,91	99,35	90,02
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**108,7%**	**106,3%**	**104,2%**	**101,7%**	**107,2%**	**97,9%**	**114,8%**	**102,4%**	**107,9%**	**106,2%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**107,6%**	**105,7%**	**102,9%**	**101,3%**	**106,2%**	**97,2%**	**113,4%**	**101,6%**	**106,3%**	**104,3%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**108,2%**	**106,0%**	**103,4%**	**103,1%**	**107,2%**	**97,8%**	**113,9%**	**102,3%**	**107,0%**	**104,8%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 11 Allgemeine Deckungsmittel der Landkreise

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Landkreise									
	Erzgebirgs-kreis	Mittel-sachsen	Vogtland-kreis	Zwickau	Bautzen	Görlitz	Meißen	Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	Leipzig	Nord-sachsen
Grundsteuer A	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsteuer B	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gewerbesteuer netto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anteil Einkommensteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Steuereinnahmen gesamt	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	248,38	218,28	205,02	206,50	238,96	246,74	193,78	220,27	203,48	254,25
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	238,82	209,88	204,08	198,57	229,74	237,23	186,33	210,21	195,12	244,48
davon: investive Schlüsselzuweisungen	9,56	8,40	0,93	7,94	9,21	9,51	7,46	10,06	8,35	9,77
Bedarfszuweisungen vom Land	3,71	3,78	6,72	13,21	6,40	12,00	3,80	3,63	3,88	9,19
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	73,70	85,00	79,05	61,66	82,64	81,01	74,65	80,29	74,90	92,59
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**325,78**	**307,06**	**290,79**	**281,38**	**328,00**	**339,75**	**272,23**	**304,19**	**282,26**	**356,03**
Kreisumlage (Einnahme)	234,88	279,56	319,70	322,92	281,43	295,23	327,79	300,32	291,76	299,14
Kreisumlage (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,97	3,35	2,09	0,50	5,54	3,07	4,94	1,60	1,85	1,87
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	0,00	0,00	5,44	0,10	0,00	0,00	0,00	1,15	0,10	0,00
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**235,85**	**282,91**	**316,35**	**323,31**	**286,96**	**298,30**	**332,73**	**300,76**	**293,51**	**301,01**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**561,63**	**589,97**	**607,14**	**604,69**	**614,97**	**638,05**	**604,96**	**604,96**	**575,77**	**657,04**
Zinsausgaben (netto)	3,20	0,78	0,83	0,90	1,77	2,44	2,06	3,90	4,94	9,10
Zinsausgaben	4,46	0,90	3,21	1,27	2,08	3,20	2,76	3,91	5,24	9,28
(-) Zinseinnahmen	1,26	0,12	2,38	0,36	0,31	0,76	0,70	0,01	0,30	0,18
Allgemeine Deckungsmittel netto	**558,43**	**589,19**	**606,31**	**603,79**	**613,20**	**635,61**	**602,90**	**601,05**	**570,82**	**647,94**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	4,27	4,69	0,54	0,54	3,81	1,54	4,80	2,92	2,66	4,07
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	0,00	0,11	3,25	1,02	2,66	0,12	0,00	1,47	0,01	0,04
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	1,05	4,15	4,82	0,00	0,18	1,67	1,00	0,97	0,01	0,11
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**561,65**	**589,84**	**605,28**	**605,34**	**619,49**	**635,60**	**606,71**	**604,47**	**573,48**	**651,94**
nachrichtlich:										
Nettokreditaufnahme für Investitionen	2,45	-8,42	20,90	-5,60	-2,96	23,20	-17,16	11,16	-12,49	-5,30
Kreditaufnahmen für Investitionen	22,95	2,13	42,17	5,22	2,79	37,57	3,08	47,03	30,49	101,55
Tilgung von Krediten für Investitionen	20,51	10,55	21,27	10,82	5,76	14,37	20,23	35,87	42,98	106,85
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,96	0,00	3,56	0,00	6,08
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	48,97	0,00	0,00	0,00	0,00	489,80	0,00	176,37	9,69	747,22
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	48,97	0,00	0,00	0,00	0,00	478,84	0,00	172,81	9,69	741,14
Veräußerung von Finanzanlagen	0,00	0,00	0,00	0,00	17,27	7,10	17,70	0,00	2,59	0,00
Erwerb von Finanzanlagen	0,00	0,54	0,00	5,16	16,13	0,00	44,07	0,00	21,33	0,00
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**552,97**	**564,25**	**584,88**	**594,80**	**608,34**	**678,76**	**563,24**	**643,04**	**548,01**	**656,33**
laufende Verwaltungstätigkeit	512,02	534,36	558,72	589,50	562,26	638,10	535,98	611,57	524,80	636,42
Investitionstätigkeit	40,94	29,90	26,16	5,30	46,08	40,66	27,26	31,48	23,22	19,91
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**101,6%**	**104,6%**	**103,8%**	**101,7%**	**101,1%**	**94,0%**	**107,4%**	**94,1%**	**105,1%**	**100,1%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**101,0%**	**104,4%**	**103,7%**	**101,5%**	**100,8%**	**93,6%**	**107,0%**	**93,5%**	**104,2%**	**98,7%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**101,6%**	**104,5%**	**103,5%**	**101,8%**	**101,8%**	**93,6%**	**107,7%**	**94,0%**	**104,6%**	**99,3%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 12 Allgemeine Deckungsmittel der kreisangehörigen Gemeinden

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Summe der kreisangehörigen Gemeinden nach Landkreisen									
	Erzgebirgs-kreis	Mittel-sachsen	Vogtland-kreis	Zwickau	Bautzen	Görlitz	Meißen	Sächs. Schweiz-Osterzgeb.	Leipzig	Nord-sachsen
Grundsteuer A	2,14	7,42	2,78	2,44	4,94	5,14	6,84	4,74	7,63	9,71
Grundsteuer B	92,91	105,12	109,94	106,56	97,56	102,13	100,35	98,75	103,21	110,79
Gewerbesteuer netto	242,36	300,67	280,68	312,43	287,76	225,85	331,37	257,93	291,32	271,35
Anteil Einkommensteuer	216,48	250,43	231,11	256,77	253,58	210,33	278,34	259,63	286,94	259,51
Anteil Umsatzsteuer	42,58	50,57	48,37	60,34	51,39	46,19	51,81	41,66	45,78	49,66
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	3,55	3,91	7,88	8,26	4,89	6,75	4,30	7,24	5,42	8,02
Steuereinnahmen gesamt	**600,02**	**718,12**	**680,76**	**746,79**	**700,12**	**596,38**	**773,01**	**669,95**	**740,31**	**709,03**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	317,90	263,92	329,24	329,15	288,51	379,72	320,23	339,31	271,08	271,65
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	280,46	238,71	304,39	289,41	254,93	332,63	287,58	304,64	242,82	237,41
davon: investive Schlüsselzuweisungen	37,44	25,22	24,85	39,74	33,58	47,09	32,65	34,66	28,26	34,24
Bedarfszuweisungen vom Land	0,01	1,02	2,25	0,59	1,04	2,04	0,01	0,30	1,22	0,00
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	2,88	3,73	5,10	5,88	4,12	4,91	5,54	4,25	3,63	4,76
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**320,80**	**268,67**	**336,59**	**335,62**	**293,68**	**386,67**	**325,78**	**343,86**	**275,93**	**276,41**
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	234,88	280,27	321,24	323,41	281,62	295,23	327,79	300,49	293,00	299,14
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	3,04	10,52	6,50	1,56	17,35	9,70	15,42	5,00	5,81	5,92
Sonstige Umlagen (Einnahme)	2,27	0,00	3,05	0,00	3,50	9,64	0,00	0,00	0,00	4,76
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	3,52	0,84	8,69	2,24	6,50	18,66	0,28	1,87	1,70	7,95
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**-239,17**	**-291,63**	**-333,37**	**-327,22**	**-301,97**	**-313,95**	**-343,49**	**-307,36**	**-300,51**	**-308,25**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**681,64**	**695,16**	**683,97**	**755,20**	**691,83**	**669,11**	**755,31**	**706,45**	**715,72**	**677,19**
Zinsausgaben (netto)	8,86	7,49	15,28	4,76	9,45	7,19	14,42	6,82	14,09	14,70
Zinsausgaben	11,29	9,61	15,61	12,41	11,34	11,53	17,97	10,49	15,67	16,31
(-) Zinseinnahmen	2,43	2,12	0,33	7,64	1,89	4,34	3,55	3,67	1,58	1,61
Allgemeine Deckungsmittel netto	**672,78**	**687,68**	**668,69**	**750,44**	**682,37**	**661,92**	**740,89**	**699,63**	**701,63**	**662,49**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	1,15	0,48	0,34	0,44	0,56	0,46	3,15	0,27	0,58	0,59
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	3,78	5,56	12,16	23,54	7,35	10,63	21,46	8,87	6,14	3,00
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	1,77	2,33	5,89	2,35	2,44	2,96	22,40	3,02	1,30	0,93
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**675,94**	**691,38**	**675,29**	**772,06**	**687,84**	**670,05**	**743,10**	**705,74**	**707,06**	**665,16**
nachrichtlich:										
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-32,60	-13,22	-9,74	-40,42	-31,34	-35,12	-50,98	-28,80	-31,61	-34,52
Kreditaufnahmen für Investitionen	43,76	49,31	108,50	41,23	31,41	66,30	91,08	33,46	69,50	71,21
Tilgung von Krediten für Investitionen	76,37	62,52	118,24	81,64	62,75	101,42	142,06	62,26	101,11	105,73
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	-4,40	-0,12	-0,33	-0,76	1,49	3,06	-1,22	-1,84	-2,16	4,35
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	2,55	46,55	11,85	15,42	17,78	67,51	10,25	31,98	56,43	32,50
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	6,95	46,66	12,17	16,18	16,29	64,45	11,47	33,82	58,59	28,15
Veräußerung von Finanzanlagen	1,60	19,95	0,01	9,34	30,29	3,81	11,94	25,12	4,74	0,21
Erwerb von Finanzanlagen	6,08	35,77	0,40	12,71	52,74	10,51	33,88	37,54	17,34	0,34
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**590,82**	**644,31**	**653,72**	**741,74**	**611,08**	**655,91**	**622,11**	**637,23**	**649,30**	**600,52**
laufende Verwaltungstätigkeit	499,68	546,78	562,78	643,61	539,72	578,20	513,43	547,79	573,17	530,40
Investitionstätigkeit	91,14	97,53	90,94	98,13	71,36	77,70	108,67	89,43	76,13	70,11
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**115,4%**	**107,9%**	**104,6%**	**101,8%**	**113,2%**	**102,0%**	**121,4%**	**110,9%**	**110,2%**	**112,8%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**113,9%**	**106,7%**	**102,3%**	**101,2%**	**111,7%**	**100,9%**	**119,1%**	**109,8%**	**108,1%**	**110,3%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**114,4%**	**107,3%**	**103,3%**	**104,1%**	**112,6%**	**102,2%**	**119,4%**	**110,8%**	**108,9%**	**110,8%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 13 Allgemeine Deckungsmittel nach differenzierter zentralörtlicher Einstufung

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	insgesamt	kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung						Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung
		kreisangehörige Oberzentren	ober-zentrale Verbünde	Mittelzentren	mittelzentrale Verbünde	Grundzentren	grundzentrale Verbünde	
Grundsteuer A	3,51	0,71	1,11	2,58	0,98	6,49	4,87	8,89
Grundsteuer B	105,34	129,69	108,80	104,77	97,37	104,67	93,24	95,24
Gewerbesteuer netto	299,42	376,91	279,02	293,18	263,97	316,53	255,14	236,96
Anteil Einkommensteuer	243,86	256,93	235,69	252,48	224,21	236,31	239,32	261,35
Anteil Umsatzsteuer	53,95	81,40	62,48	57,13	47,22	46,43	38,63	37,78
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	6,91	14,96	9,97	7,10	4,76	5,37	3,28	3,55
Steuereinnahmen gesamt	**712,98**	**860,60**	**697,07**	**717,23**	**638,52**	**715,81**	**634,48**	**643,77**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	350,01	394,35	515,73	375,53	365,75	274,26	294,83	222,68
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	312,31	368,12	447,84	335,85	317,82	244,58	261,70	197,22
davon: investive Schlüsselzuweisungen	37,70	26,23	67,88	39,68	47,94	29,68	33,13	25,46
Bedarfszuweisungen vom Land	0,95	0,86	5,29	0,90	0,00	0,57	0,00	0,58
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	6,10	9,23	9,19	9,38	4,81	1,94	0,72	0,64
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**357,06**	**404,44**	**530,20**	**385,81**	**370,57**	**276,77**	**295,55**	**223,91**
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	310,02	387,71	343,02	323,76	280,91	286,57	255,37	255,67
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	2,71	0,00	0,00	0,81	0,52	7,97	1,74	19,99
Sonstige Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,18
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	2,70	2,49	0,00	3,27	0,83	3,77	0,88	10,16
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**-315,43**	**-390,20**	**-343,02**	**-327,85**	**-282,26**	**-298,31**	**-257,99**	**-278,64**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**754,61**	**874,84**	**884,25**	**775,19**	**726,83**	**694,27**	**672,05**	**589,03**
Zinsausgaben (netto)	9,98	0,07	1,35	12,08	8,48	12,31	10,40	9,73
Zinsausgaben	13,64	13,91	7,28	15,40	10,94	14,07	11,64	11,33
(-) Zinseinnahmen	3,66	13,84	5,92	3,32	2,46	1,75	1,25	1,60
Allgemeine Deckungsmittel netto	**744,63**	**874,77**	**882,89**	**763,11**	**718,35**	**681,96**	**661,65**	**579,30**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	0,95	0,58	0,69	1,44	2,23	0,29	0,29	0,45
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	11,86	37,72	3,60	11,24	13,21	9,85	3,39	6,78
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	5,26	4,64	2,68	9,25	1,31	1,64	4,36	2,13
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**752,18**	**908,43**	**884,50**	**766,55**	**732,48**	**690,46**	**660,97**	**584,40**
nachrichtlich:								
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-34,25	-29,52	-25,84	-40,59	-25,40	-35,23	-22,72	-23,05
Kreditaufnahmen für Investitionen	59,77	78,99	61,98	56,46	45,07	65,77	50,37	54,35
Tilgung von Krediten für Investitionen	94,02	108,52	87,83	97,05	70,47	100,99	73,10	77,40
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	-1,01	1,04	0,00	-0,31	-4,83	-1,79	-1,21	0,98
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	25,63	1,04	0,00	21,33	11,89	26,69	85,99	34,74
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	26,63	0,00	0,00	21,64	16,72	28,48	87,20	33,76
Veräußerung von Finanzanlagen	14,46	0,00	61,24	17,05	5,84	8,61	6,60	3,71
Erwerb von Finanzanlagen	28,29	17,19	115,35	30,69	6,45	20,46	6,46	5,90
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**686,68**	**907,75**	**800,99**	**697,08**	**694,13**	**605,62**	**602,67**	**540,74**
laufende Verwaltungstätigkeit	593,10	825,17	704,44	599,76	576,18	522,67	506,07	466,47
Investitionstätigkeit	93,58	82,58	96,54	97,32	117,96	82,95	96,60	74,27
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**109,9%**	**96,4%**	**110,4%**	**111,2%**	**104,7%**	**114,6%**	**111,5%**	**108,9%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**108,4%**	**96,4%**	**110,2%**	**109,5%**	**103,5%**	**112,6%**	**109,8%**	**107,1%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**109,5%**	**100,1%**	**110,4%**	**110,0%**	**105,5%**	**114,0%**	**109,7%**	**108,1%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 14 Allgemeine Deckungsmittel nach Raumtyp

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	kreisangehörige Gemeinden nach Raumtyp		
	Verdichtungsraum	verdichteter Bereich im ländlichen Raum	ländlicher Raum
Grundsteuer A	1,78	4,25	10,95
Grundsteuer B	102,78	105,58	96,51
Gewerbesteuer netto	294,21	299,27	233,36
Anteil Einkommensteuer	270,02	240,35	235,41
Anteil Umsatzsteuer	53,88	51,92	38,17
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	6,43	6,47	4,26
Steuereinnahmen gesamt	**729,10**	**707,84**	**618,67**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	325,83	329,71	263,23
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	289,66	295,57	232,48
davon: investive Schlüsselzuweisungen	36,16	34,15	30,75
Bedarfszuweisungen vom Land	0,42	1,40	0,52
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	5,46	5,62	1,27
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**331,71**	**336,74**	**265,02**
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	306,33	306,22	256,97
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	4,49	6,35	15,13
Sonstige Umlagen (Einnahme)	0,00	1,05	6,82
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	1,30	5,43	9,14
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**-312,11**	**-316,95**	**-274,42**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**748,69**	**727,63**	**609,27**
Zinsausgaben (netto)	6,46	12,68	10,23
Zinsausgaben	11,44	14,93	11,88
(-) Zinseinnahmen	4,98	2,25	1,65
Allgemeine Deckungsmittel netto	**742,23**	**714,95**	**599,04**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	1,43	0,47	0,45
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	16,74	5,34	9,39
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	8,25	2,70	1,56
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**752,16**	**718,06**	**607,33**
nachrichtlich:			
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-35,33	-27,07	-30,57
Kreditaufnahmen für Investitionen	47,33	63,62	63,87
Tilgung von Krediten für Investitionen	82,66	90,69	94,44
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	-2,20	-0,94	2,79
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	13,75	35,14	37,47
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	15,96	36,08	34,68
Veräußerung von Finanzanlagen	10,22	17,77	2,42
Erwerb von Finanzanlagen	19,83	32,74	6,42
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**688,96**	**661,23**	**551,29**
laufende Verwaltungstätigkeit	587,10	576,75	477,42
Investitionstätigkeit	101,86	84,48	73,87
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**108,7%**	**110,0%**	**110,5%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**107,7%**	**108,1%**	**108,7%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**109,2%**	**108,6%**	**110,2%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 15 Allgemeine Deckungsmittel nach Raumtyp und zentralörtlicher Einstufung

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	Mittelzentren			Grundzentren		
	Verdichtungs-raum	verdichteter Bereich im ländlichen Raum	ländlicher Raum (nur zwei Gemeinden)	Verdichtungs-raum	verdichteter Bereich im ländlichen Raum	ländlicher Raum
Grundsteuer A	1,26	3,47	3,57	2,45	5,58	8,97
Grundsteuer B	101,94	106,38	93,44	99,72	103,13	101,44
Gewerbesteuer netto	271,70	313,90	218,13	284,32	346,36	270,67
Anteil Einkommensteuer	262,83	232,10	234,20	259,77	236,55	221,77
Anteil Umsatzsteuer	53,80	58,30	47,65	42,74	48,68	41,65
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	6,16	7,63	3,86	6,18	3,93	4,58
Steuereinnahmen gesamt	**697,70**	**721,77**	**600,86**	**695,18**	**744,24**	**649,08**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	377,21	367,11	414,23	297,85	252,94	290,33
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	335,45	327,62	366,40	268,33	227,24	254,72
davon: investive Schlüsselzuweisungen	41,76	39,48	47,82	29,51	25,71	35,61
Bedarfszuweisungen vom Land	0,61	0,80	2,34	0,00	0,70	0,46
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	8,20	9,17	9,26	1,74	1,89	1,26
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**386,02**	**377,07**	**425,83**	**299,59**	**255,53**	**292,05**
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	314,00	323,84	277,84	280,77	287,10	268,34
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	1,18	0,34	0,00	0,00	12,16	5,62
Sonstige Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	0,91	5,40	0,33	2,55	5,57	1,07
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**-316,09**	**-329,58**	**-278,17**	**-283,31**	**-304,83**	**-275,03**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**767,62**	**769,27**	**748,52**	**711,45**	**694,94**	**666,10**
Zinsausgaben (netto)	5,99	17,37	18,58	11,14	13,90	10,44
Zinsausgaben	10,23	19,33	21,90	12,82	14,97	12,47
(-) Zinseinnahmen	4,24	1,95	3,32	1,69	1,06	2,04
Allgemeine Deckungsmittel netto	**761,63**	**751,90**	**729,94**	**700,32**	**681,03**	**655,67**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	2,31	0,78	0,54	0,63	0,14	0,18
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	16,25	6,99	0,40	9,16	4,94	10,00
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	13,86	1,79	1,06	3,70	2,69	1,20
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**766,33**	**757,88**	**729,83**	**706,41**	**683,42**	**664,65**
nachrichtlich:						
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-44,23	-29,74	-57,53	-33,81	-31,28	-30,85
Kreditaufnahmen für Investitionen	47,52	59,36	100,44	42,73	60,75	75,41
Tilgung von Krediten für Investitionen	91,74	89,10	157,97	76,53	92,02	106,26
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	-2,31	0,41	0,00	-3,62	0,29	-1,88
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	10,02	32,86	0,00	27,28	66,06	34,20
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	12,33	32,45	0,00	30,90	65,77	36,08
Veräußerung von Finanzanlagen	18,20	13,17	0,00	3,48	17,03	3,61
Erwerb von Finanzanlagen	25,47	28,67	26,24	20,46	29,57	2,88
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**689,09**	**714,36**	**583,63**	**620,12**	**595,98**	**601,63**
laufende Verwaltungstätigkeit	590,28	610,39	501,38	533,41	517,71	507,76
Investitionstätigkeit	98,81	103,96	82,24	86,71	78,28	93,87
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**111,4%**	**107,7%**	**128,3%**	**114,7%**	**116,6%**	**110,7%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**110,5%**	**105,3%**	**125,1%**	**112,9%**	**114,3%**	**109,0%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**111,2%**	**106,1%**	**125,1%**	**113,9%**	**114,7%**	**110,5%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 16 Allgemeine Deckungsmittel der größten kreisangehörigen Gemeinden

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern									
	Zwickau	Plauen	Görlitz	Freiberg	Bautzen	Freital	Pirna	Radebeul	Hoyers-werda	Riesa
Grundsteuer A	0,63	0,83	0,94	0,75	1,58	0,65	1,06	0,56	0,84	2,63
Grundsteuer B	131,49	127,18	120,55	104,68	90,01	89,64	97,63	100,08	111,71	117,21
Gewerbesteuer netto	476,22	238,19	283,64	453,07	370,64	195,62	291,62	298,02	162,74	432,49
Anteil Einkommensteuer	268,60	240,62	211,75	267,99	256,74	277,26	240,43	388,65	250,20	232,26
Anteil Umsatzsteuer	99,83	55,66	52,55	78,50	85,99	35,30	50,62	69,79	50,98	59,40
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	15,99	13,51	11,78	6,51	7,69	6,71	10,79	4,98	9,70	6,12
Steuereinnahmen gesamt	**992,76**	**675,99**	**681,20**	**911,51**	**812,65**	**605,18**	**692,15**	**862,08**	**586,18**	**850,11**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	332,27	481,08	577,93	273,12	403,48	488,40	447,87	346,29	546,23	372,16
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	289,28	478,25	501,67	273,12	350,20	424,08	429,46	312,02	474,85	372,16
davon: investive Schlüsselzuweisungen	42,98	2,82	76,26	0,00	53,28	64,31	18,41	34,27	71,39	0,00
Bedarfszuweisungen vom Land	1,13	0,48	9,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,53	0,08
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	9,28	9,16	9,09	9,12	9,19	9,23	9,53	9,20	9,35	9,29
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**342,68**	**490,71**	**596,56**	**282,24**	**412,67**	**497,63**	**457,40**	**355,49**	**560,11**	**381,53**
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	401,34	368,68	354,89	344,74	348,30	328,50	345,42	366,72	317,20	360,65
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	0,00	5,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,48	0,50	0,00	0,00
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**-401,34**	**-374,64**	**-354,89**	**-344,74**	**-348,30**	**-328,50**	**-345,89**	**-367,23**	**-317,20**	**-360,65**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**934,11**	**792,06**	**922,88**	**849,01**	**877,02**	**774,31**	**803,66**	**850,34**	**829,09**	**871,00**
Zinsausgaben (netto)	-9,33	13,21	-1,23	1,90	-4,12	-9,52	-0,47	-0,07	12,10	61,89
Zinsausgaben	14,22	13,48	9,35	5,74	0,09	5,27	1,87	14,04	12,39	62,30
(-) Zinseinnahmen	23,55	0,27	10,57	3,84	4,20	14,78	2,34	14,11	0,29	0,41
Allgemeine Deckungsmittel netto	**943,44**	**778,85**	**924,10**	**847,11**	**881,14**	**783,83**	**804,13**	**850,42**	**816,99**	**809,11**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	1,00	0,00	0,29	0,00	0,99	0,50	0,00	0,98	1,00	0,00
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	60,92	5,32	5,21	0,00	4,38	4,41	0,00	19,82	0,00	5,53
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	4,55	4,77	4,81	0,00	1,99	13,72	0,08	22,74	0,00	0,00
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**1.000,81**	**779,40**	**924,80**	**847,11**	**884,52**	**775,01**	**804,05**	**848,47**	**817,99**	**814,64**
nachrichtlich:										
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-64,09	18,75	-37,28	48,35	-7,80	-20,62	-53,76	-66,43	-28,37	-57,89
Kreditaufnahmen für Investitionen	0,54	188,58	118,16	68,53	0,00	0,00	0,00	201,74	42,82	140,99
Tilgung von Krediten für Investitionen	64,63	169,83	155,44	20,18	7,80	20,62	53,76	268,17	71,20	198,88
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	1,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	1,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veräußerung von Finanzanlagen	0,00	0,00	0,00	104,93	198,06	150,13	0,00	-1,53	0,00	0,00
Erwerb von Finanzanlagen	29,50	0,00	18,08	229,90	347,92	215,35	0,00	0,00	0,00	0,00
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**996,62**	**783,60**	**853,83**	**846,16**	**829,83**	**710,31**	**700,93**	**709,84**	**679,63**	**720,25**
laufende Verwaltungstätigkeit	892,24	731,49	746,08	641,00	699,70	593,21	636,01	598,73	641,38	594,69
Investitionstätigkeit	104,38	52,11	107,75	205,15	130,13	117,10	64,92	111,11	38,24	125,56
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**93,7%**	**101,1%**	**108,1%**	**100,3%**	**105,7%**	**109,0%**	**114,7%**	**119,8%**	**122,0%**	**120,9%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**94,7%**	**99,4%**	**108,2%**	**100,1%**	**106,2%**	**110,3%**	**114,7%**	**119,8%**	**120,2%**	**112,3%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**100,4%**	**99,5%**	**108,3%**	**100,1%**	**106,6%**	**109,1%**	**114,7%**	**119,5%**	**120,4%**	**113,1%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 17 Allgemeine Deckungsmittel der kreisfreien Städte

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2017	kreisfreie Städte		
	Chemnitz	Dresden	Leipzig
Grundsteuer A	0,62	0,31	0,42
Grundsteuer B	148,36	143,20	166,78
Gewerbesteuer netto	382,45	465,26	453,35
Anteil Einkommensteuer	270,22	311,01	264,45
Anteil Umsatzsteuer	74,94	70,51	69,91
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	9,67	22,85	11,05
Steuereinnahmen gesamt	**886,25**	**1.013,14**	**965,96**
Schlüsselzuweisungen vom Land insgesamt	813,21	834,36	788,35
davon: allgemeine Schlüsselzuweisungen	673,80	691,47	653,08
davon: investive Schlüsselzuweisungen	139,41	142,89	135,27
Bedarfszuweisungen vom Land	4,74	4,02	5,98
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	61,00	57,88	53,23
Zuweisungen und Umlagen vom Land	**878,95**	**896,26**	**847,57**
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00
Sonstige Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	0,14	0,00	0,00
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	**-0,14**	**0,00**	**0,00**
Allgemeine Deckungsmittel brutto	**1.765,06**	**1.909,40**	**1.813,52**
Zinsausgaben (netto)	11,54	-2,75	16,62
Zinsausgaben	22,71	0,33	19,29
(-) Zinseinnahmen	11,17	3,07	2,67
Allgemeine Deckungsmittel netto	**1.753,51**	**1.912,15**	**1.796,91**
sonstige Investitionszuwendungen vom Land	7,89	7,67	3,58
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	19,40	16,17	23,43
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	10,60	8,49	0,06
Allgemeine Deckungsmittel netto (weite Abgrenzung)	**1.770,20**	**1.927,51**	**1.823,86**
nachrichtlich:			
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-78,21	-0,92	-52,89
Kreditaufnahmen für Investitionen	68,91	0,00	190,66
Tilgung von Krediten für Investitionen	147,12	0,92	243,55
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	0,00	0,00
Veräußerung von Finanzanlagen	0,00	0,12	42,50
Erwerb von Finanzanlagen	0,00	0,00	95,23
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	**1.640,83**	**1.877,99**	**1.768,32**
laufende Verwaltungstätigkeit	1.477,86	1.558,84	1.589,74
Investitionstätigkeit	162,97	319,16	178,58
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	**107,6%**	**101,7%**	**102,6%**
Deckungsquote netto eng (ADM netto in % der ZSB)	**106,9%**	**101,8%**	**101,6%**
Deckungsquote netto weit (ADM netto in % der ZSB)	**107,9%**	**102,6%**	**103,1%**

Quelle: eigene Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 18 Einwohnergewichteter Einfluss zentralörtlicher Einstufungen auf die Zuschussbedarfe unter Berücksichtigung der allgemeinen Deckungsmittel

unabhängige Variablen	Modell I		Modell II		Modell III		Modell IV		Modell V	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Einwohnergrößenklasse (Referenz: mehr als 35.000										
15.001 bis 35.000 Einw.	-53,78	***					-35,53	***	-11,19	***
7.501 bis 15.000 Einw.	-55,90	***					-32,58	***	-9,05	***
4.001 bis 7.500 Einw.	-66,67	***					-39,70	***	-16,72	***
1.501 bis 4.000 Einw.	-64,81	***					-34,42	***	-11,35	***
zentralörtliche Einstufung (Referenz: keine Einstufung)										
Oberzentrum			61,79	***	80,48	***	36,95	***	68,19	***
oberzentraler Verbund					41,29	***			35,31	***
Mittelzentrum			14,44	***	14,51	***	14,01	***	12,33	***
mittelzentraler Verbund					17,32	***			16,05	***
Grundzentrum			7,09	***	7,17	***	8,42	***	7,77	***
grundzentraler Verbund					7,80	***			9,49	***
Allgemeine Deckungsmittel	0,09	***	0,083	***	0,08	***	0,08	***	0,08	***
Konstante	121,10	***	56,92	***	58,92	***	97,97	***	73,95	***
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,555		0,547		0,584		0,575		0,591	
korrigiertes R^2	0,555		0,547		0,584		0,575		0,591	
F-Test Signifikanz	***		***		***		***		***	
Fallzahl	256		256		256		256		256	

abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit ohne Mehrbelastungsausgleich und ohne Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder in Euro je Einwohner
beschränkt auf kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 1.500 Einwohnern, einwohnergewichtete Beobachtungen

Signifikanzniveaus: *** p < 0,1 %, ** p < 1 %, * p < 5 %, ° p < 10 %, n.s. - nicht signifikant

Quelle: Berechnungen des Steinbeis-Forschungszentrums RIK nach Daten des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen

Tab. A 19 Ausgangswerte fortgeschriebener Prognoseparameter

Landkreis / kreisfreie Stadt	Anteile Arbeitslose an Land insg. 2010	2015	jährl. Veränd.	Mittelwert 2015-2018 Pers. in BG	BG	eLb	Quotient	Anteil eLb an Alo insg.
Chemnitz, Stadt	6,1	6,5	0,1	24.303	13.719	8.094	3,0	77,7
Erzgebirgskreis	8,7	7,5	-0,2	20.762	12.143	7.543	2,8	66,4
Mittelsachsen	7,3	7,0	-0,1	20.309	11.596	7.658	2,7	70,0
Vogtlandkreis	5,5	4,9	-0,1	15.935	9.148	5.216	3,1	68,0
Zwickau	7,7	6,8	-0,2	22.597	12.875	7.544	3,0	69,6
Dresden, Stadt	11,7	12,9	0,2	46.358	27.145	15.108	3,1	72,7
Bautzen	7,5	7,4	0,0	21.592	12.342	7.839	2,8	69,1
Görlitz	7,7	8,6	0,2	26.005	14.940	9.780	2,7	74,2
Meißen	5,6	5,9	0,1	17.743	10.227	6.721	2,6	71,8
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	5,5	5,4	0,0	16.908	9.537	5.684	3,0	67,8
Leipzig, Stadt	14,2	15,6	0,3	68.898	39.153	18.736	3,7	74,1
Leipzig	6,7	5,7	-0,2	19.293	11.225	6.031	3,2	66,6
Nordsachsen	5,7	5,8	0,0	17.747	9.953	6.583	2,7	71,2
Sachsen	100,0	100,0	0,0	338.448	194.002	112.537	3,0	71,3

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Berechnungen.