



Steinbeis Forschungszentrum
Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen

SYSTEM DER BEDARFSBESTIMMUNG IM KREISANGEHÖRIGEN RAUM DES FREISTAATES SACHSEN

Gutachten im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Daniel Schiller, Frauke Richter

Greifswald, September 2018

Steinbeis Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen
Makarenkostr. 22 | 17487 Greifswald
Tel +49 3834 420-4524 | Fax +49 3834 420-4481
Mail SU1992@stw.de

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

unter Mitarbeit von Florian Bohnet

Inhaltsverzeichnis

	Abbildungsverzeichnis	III
	Tabellenverzeichnis	III
1	Einleitung und methodisches Vorgehen	1
1.1	Gutachtauftrag	1
1.2	Datenbasis und methodisches Vorgehen	2
2	Vorüberlegungen zu zentralörtlichen Indikatoren im Vergleich zur Hauptansatzstaffel	9
2.1	Inhaltliche Argumente im Vergleich	9
2.2	Vorteile durch die Nutzung zentralörtlicher Funktionen	10
2.3	Nachteile durch die Nutzung zentralörtlicher Funktionen	11
2.4	Verfassungsrechtliche Einordnung	12
2.5	Zusammenfassende Bewertung der inhaltlichen Argumente	14
3	Analyse der Haushaltssituation im kreisangehörigen Raum des Freistaates Sachsen	16
3.1	Übersicht der verschiedenen kommunalen Gruppen	16
3.2	Differenzierung nach Größenklassen	19
3.3	Differenzierung nach zentralörtlichen Einstufungen	21
3.4	Zwischenfazit	24
4	Eignung des sächsischen Systems der zentralen Orte für die Bedarfsbestimmung	26
4.1	Beschreibung und Eignung des zentralörtlichen Systems im Freistaat Sachsen	26
4.1.1	Anforderungen an das zentralörtliche System	26
4.1.2	Das zentralörtliche System insgesamt	28
4.1.3	Die Oberzentren	29
4.1.4	Die Mittelzentren und ihre mittelzentralen Verflechtungsbereiche	30
4.1.5	Die Grundzentren und Nahbereiche	32
4.2	Beurteilung des zentralörtlichen Systems anhand von Kriterien	36
4.2.1	Einwohner, Arbeitsplätze und Erreichbarkeit der zentralen Orte	36
4.2.2	Ausstattungskriterium: Bildung	45
5	Zusammenhang zwischen zentralörtlicher Einstufung und Zuschussbedarfen	49
5.1	Vergleichende Analyse von Einwohnerzahl und zentralörtlicher Einstufung	49
5.2	Differenzierte Betrachtung einzelner zentralörtlicher Aufgaben	54
5.3	Vertiefende Analyse innerhalb einzelner Größenklassen	56
5.4	Vertiefende Analyse für einzelne zentralörtliche Einstufungen	58
5.5	Zuschussbedarfe einzelner zentraler Orte und ihrer Verflechtungsbereiche	60
5.5.1	Überblick über die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben	60
5.5.2	Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren	62
6	Prüfung der Sachgerechtigkeit eines Demographiefaktors	66
6.1	Überlegungen zur Demographieabhängigkeit der kommunalen Haushalte	66

6.2	Räumliche Strukturen der Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen	70
6.3	Ideen für einen Umsetzungsvorschlag	71
7	Zusammenfassende Diskussion von Umsetzungsoptionen	74
	Literatur	83
	Anhang	86

Abbildungsverzeichnis

Abb. 3.1	Zusammenhang zwischen Deckungsquote und zentralörtlicher Einstufung	23
Abb. 4.1	Raumstruktur und Lage der zentralen Orte	29
Abb. 4.2	Mittelzentren und Mittelbereiche	31
Abb. 4.3	Grundzentren und Nahbereiche	33
Abb. 4.4	Einwohner der Mittelzentren (ohne Verbünde) und Mittelbereiche	38
Abb. 4.5	Einwohner der mittelzentralen Verbünde und Mittelbereiche	39
Abb. 4.6	Erreichbarkeit der Mittel- und Oberzentren	39
Abb. 4.7	Einwohner der Grundzentren (ohne Verbünde) und Nahbereiche	42
Abb. 4.8	Beurteilung der zentralen Orte nach den Kriterien des Landesentwicklungsplans 2013	44
Abb. 4.9	Ausstattung mit grundzentralen Bildungseinrichtungen	46
Abb. 4.10	Ausstattung mit mittelzentralen Bildungseinrichtungen	47
Abb. 5.1	Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben nach Einwohnern und zentralörtlicher Einstufung	61
Abb. 5.2	Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben nach Einwohnern und zentralörtlicher Einstufung	62
Abb. 5.3	Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren	63
Abb. 5.4	Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren und Mittelbereiche	63
Abb. 5.5	Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren	64
Abb. 5.6	Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren und Mittelbereiche	65

Tabellenverzeichnis

Tab. 1.1:	Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel in diesem Gutachten	3
Tab. 1.2:	Abgrenzung zentralörtlicher Aufgaben in der doppischen Systematik der Produkte	5
Tab. 3.1:	Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe nach kommunalen Gruppen	17
Tab. 3.2:	Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe im kreisangehörigen Raum nach Größenklassen	19
Tab. 3.3:	Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe im kreisangehörigen Raum nach zentralörtlichen Einstufungen	22
Tab. 3.4:	Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe in Grund- und Mittelzentren nach Raumkategorien	24
Tab. 5.1:	Verteilung der kreisangehörigen Gemeinden auf Größenklassen und zentralörtliche Einstufungen	50
Tab. 5.2:	Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit	52
Tab. 5.3:	Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben für laufende Verwaltungstätigkeit	53
Tab. 5.4:	Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit im kreisangehörigen Raum nach zentralörtlichen Einstufungen	55

Tab. 5.5:	Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe für laufenden Verwaltungstätigkeit innerhalb einzelner Größenklassen	57
Tab. 5.6:	Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben für laufenden Verwaltungstätigkeit innerhalb einzelner Größenklassen	58
Tab. 5.7:	Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe innerhalb der Gruppe der Grund- und Mittelzentren	59

1 Einleitung und methodisches Vorgehen

1.1 Gutachtauftrag

Das Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunal Finanzen (SFZ-RIK) wurde im April 2018 durch den Sächsischen Städte- und Gemeindetag mit der Erstellung eines Gutachtens zum System der Bedarfsbestimmung im kreisangehörigen Raum des Freistaates Sachsen beauftragt. Der Schwerpunkt dieses Gutachten liegt in der Prüfung der Einführung von Zuschlägen für zentralörtliche Funktionen (Grund-, Mittel- und Oberzentren) in Abhängigkeit von den Verflechtungsbereichen ggf. in Verbindung mit der Stauchung der Hauptansatzstaffel. Als weiterer Aspekt wird die Einführung eines säulenspezifischen Demographiefaktors diskutiert.

Der Rückgriff auf zentralörtliche Einstufungen ist in den letzten Jahren ein zentrales Thema in der Diskussion um die Weiterentwicklung der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich vieler Bundesländer. Auslöser sind zum einen die Mängel, die mit Hauptansatzstaffeln verbunden sind. Zum anderen ist mit einem Rückgriff auf zentralörtliche Indikatoren die Hoffnung verbunden, den Aufgabenbezug des kommunalen Finanzausgleichs zu erhöhen und in besserem Maße die Daseinsvorsorge insbesondere im ländlichen Raum zu sichern.

Die Eignung zentralörtlicher Indikatoren für die Bedarfsbestimmung war in den jüngsten Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich ein häufiges Thema. Zu nennen sind hier die Gutachten für Schleswig-Holstein (Schiller und Cordes 2013), Niedersachsen (Schiller und Cordes 2015), Thüringen (Schiller et al. 2017) sowie Mecklenburg-Vorpommern (Lenk et al. 2017). Im Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen (SMF) wurde ebenfalls der Denkanstoß formuliert, zukünftig Instrumente zur Sicherung der Leistungsfähigkeit von Mittelzentren im kreisangehörigen Raum zu prüfen (Schiller und Cordes 2016).

Für Anpassungen am kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ist ab 2021/2022 damit zu rechnen, dass die Frage der Bedarfsbestimmung in der horizontalen Dimension wieder thematisiert wird. Daher erscheint es folgerichtig, zum jetzigen frühen Zeitpunkt grundsätzliche Überlegungen und erste Berechnungen zu diesem Thema durchzuführen, um Argumentationslinien für die anstehende Debatte zu erarbeiten.

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens werden nach einer Erläuterung der Datenbasis und des methodischen Vorgehens im zweiten Kapitel konzeptionelle Argumente zu den Vor- und Nachteilen der Nutzung zentralörtlicher Einstufungen und Verflechtungsbereiche im Vergleich zur Hauptansatzstaffel diskutiert. In Kapitel 3 erfolgt eine Bestandsaufnahme der Haushaltssituation im kreisangehörigen Raum des Freistaates Sachsen, aus der mögliche Ungleichgewichte in der Finanzverteilung abgeleitet werden können. Das vierte Kapitel prüft das zentralörtliche System im Freistaat Sachsen auf seine Eignung als Grundlage für den kommunalen Finanzausgleich. In Kapitel 5 werden statistische Analysen und vertiefende qualitative Betrachtungen zum Zusammenhang zwischen zentralörtlichen Indikatoren

und Zuschussbedarfen durchgeführt. In Kapitel 6 werden die Möglichkeiten und Grenzen eines säulenbezogenen Demographiefaktors diskutiert. Das siebte Kapitel fasst die Ergebnisse der Untersuchung zusammen und formuliert konkrete Handlungsempfehlungen.

1.2 Datenbasis und methodisches Vorgehen

Rechnungsergebnisse und Einwohnerzahlen

Die Untersuchung beruht auf der Nutzung verschiedener Datenquellen zur Haushaltssituation der Kommunen und zu den zentralörtlichen Kriterien. Die zentrale Datenbasis für die Haushaltssituation der Kommunen bildet die Rechnungsstatistik des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen. Dies ist die einzige Datenbasis, die eine aufgabenbezogene Analyse für jede einzelne kommunale Gebietskörperschaft des Freistaates Sachsen 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.

Diese Daten liegen für die Jahre 2015 und 2016 erstmals in doppischer Abgrenzung der Produkte und Konten vor, da seit 2015 alle Kommunen des Freistaates verpflichtend doppisch buchen müssen. Aus diesem Grund bezieht sich die vorliegende Untersuchung nur auf einen Durchschnitt von zwei Jahren. Dies ist in der Vorgehensweise ungewöhnlich, da üblicherweise auf einen Durchschnitt von drei oder vier Jahren abgestellt wird. Die Alternative wäre gewesen, Daten in kameraler Gliederung zu verwenden. Die dafür nötige Umsetzung der bereits doppisch buchenden Kommunen ist aber mit Unschärfen verbunden. Daher überwiegen in diesem Fall die Vorteile einer einheitlichen doppischen Datenbasis und einer höheren Aktualität gegenüber dem Nachteil einer vergleichsweise kurzen Basis für die Bildung des Durchschnitts. Für zukünftige Überprüfungen werden dann wieder ausreichend Jahre mit durchgehend doppischen Daten für die Bildung eines Durchschnitts aus mindestens drei Jahren zur Verfügung stehen.

Eine Besonderheit ergibt sich bei der Berechnung der einwohnerbezogenen Daten in Euro je Einwohner. Für das Jahr 2016 liegen bislang keine gemeindescharfen Einwohnerdaten vor. Damit können die Haushaltsdaten nicht auf den ansonsten üblichen Mittelwert der jeweiligen Einwohnerzahlen zum 30.06. eines jeden Jahres bezogen werden. Im konkreten Fall wären Daten zum 30.06.2015 und zum 30.06.2016 nötig gewesen. Daten zum 30.06.2016 lagen aber zum Zeitpunkt der Datenaufbereitung im März 2018 nicht vor. Daher beziehen sich die in Euro je Einwohner ausgewiesenen Werte auf die Einwohnerzahl zum 31.12.2015. Dies war die aktuellste Einwohnerzahl, die vom Statistischen Landesamt gemeindescharf ausgewiesen wurde. Es erschien plausibel, dass dieser Wert, der zeitlich genau in der Mitte zwischen dem 30.06.2015 und 30.06.2016 liegt, nicht weit vom eigentlich erforderlichen Mittelwert entfernt liegen dürfte. Anhand der im Verlauf der Bearbeitung veröffentlichten Einwohnerzahlen zum 30.06.2016 hat sich gezeigt, dass der Durchschnitt aus 30.06.2015 und 30.06.2016 für den gesamten Freistaat Sachsen lediglich um -0,4 % bzw. 17.709 Einwohner vom Wert am 31.12.2015 abweicht. Im kreisangehörigen Raum ist die Abweichung mit -0,3 % bzw. 7.168 Einwohnern noch geringer. Lediglich in 35 von 418 kreisangehörige Gemeinden gab es positive oder negative Abweichungen

von mehr als 1 %. Insgesamt sind die Verschiebungen durch das gewählte Vorgehen als minimal einzustufen.

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 bleibt bei den Betrachtungen unberücksichtigt.

Für die aufgabenbezogene Betrachtung werden einerseits die Produkte 111 bis 575 und andererseits die Produkte 611 und 612 getrennt betrachtet. Die Einnahmen und Ausgaben für besondere Schadenereignisse (Produkte 711 bis 761) bleiben unberücksichtigt. Für die Produkte 111 bis 575 werden aufgabenbezogene Zuschussbedarfe berechnet, indem jeweils die aufgabenbezogenen Einnahmen von den aufgabenbezogenen Ausgaben abgezogen werden.

Tab. 1.1: Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel in diesem Gutachten¹

Grundsteuer A
+ Grundsteuer B
+ Gewerbesteuer
+ Gewerbesteuerumlage
+ Einkommensteuer
+ Umsatzsteuer
+ andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen
= Steuereinnahmen gesamt
Schlüsselzuweisungen vom Land
+ Investive Schlüsselzuweisungen vom Land
+ Bedarfszuweisungen vom Land
+ Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil) (Einnahme)
- Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)
+ sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land
+ sonstige Investitionszuwendungen vom Land
= Zuweisungen und Umlagen vom Land
+ Kreisumlage (Einnahme)
- Kreisumlage (Ausgabe)
+ Sonstige Umlagen (Einnahme)
- Sonstige Umlagen (Ausgabe)
= Umlagen innerhalb des kommunalen Raums
+/- weitere Ein- und Auszahlungen in den Produkten 611/612
+/- Zinsausgaben (netto)

Quelle: eigene Darstellung

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 u. a. für das SMF zu erreichen (vgl. Schiller und Cordes 2016).

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.

Bei der Trennung zwischen aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen und allgemeinen Deckungsmitteln wurden vier Konten, die in den Produkten 611 und 612 verbucht werden, zu den aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen umgesetzt. Dies betrifft aber vor allem die kreisfreien Städte und Landkreise, die in dieser Untersuchung nur am Rande betrachtet werden. 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 (Kulturumlage nach § 6 Abs. 3 SächsKRG) zu einem neuen Produkt 250 (Kulturumlage)

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 wird punktuell hinzugezogen, um einen gesamthaften Überblick zur Haushaltssituation zu erhalten. Die Finanzierungstätigkeit wird nicht weiter betrachtet.

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 % liegt, können zumindest die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden. Je höher sie über 100 % 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 % zeigen eine starke Anspannung der kommunalen Haushaltssituation an.

Bei der Analyse der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und Interpretierbarkeit nicht alle 118 Produkte, die in der Rechnungsstatistik ausgewiesen sind, einzeln aufgeführt. Bei der Zusammenfassung werden die zentralörtlichen Aufgaben differenziert ausgewiesen, in anderen Bereichen, die in diesem Gutachten nicht im Mittelpunkt des Interesses stehen wird entsprechend gröber zusammengefasst. Außerdem werden die Zuschussbedarfe für zentralörtliche und nicht-zentralörtliche Aufgaben jeweils separat ausgewiesen.

Tab. 1.2: Abgrenzung zentralörtlicher Aufgaben in der doppelischen 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 doppelischen Produkte auf Basis von Hardt und Schiller (2006), Schiller und Cordes (2016)

Die in diesem Gutachten betrachteten zentralörtlichen Aufgaben sind in Tab. 1.2 dargestellt. Kriterium für die Abgrenzung dieser Aufgaben war 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 wahr-

genommen 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. Durch diesen 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.

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 entsprechend 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.

Datengrundlagen des zentralörtlichen Systems und Umgang mit Gebietsstandsänderungen

Die Mittelzentren und Mittelbereiche sind auf Basis der Festlegungen des Landesentwicklungsplans 2013 übernommen wurden. Vom Sächsischen Staatsministerium des Innern wurde eine fortgeschriebene Tabelle auf dem Gebietsstand vom 01.01.2018 zur Verfügung gestellt.

Die Datengrundlagen für die Festlegungen der Grundzentren und Nahbereiche der Regionalverbände Leipzig-West Sachsen, Oberes Elbtal/Ost erzgebirge und teilweise der Region Chemnitz sind auf einem älteren Gebietsstand (2008/9/15) und wurden händisch auf den Gebietsstand vom 01.01.2018 gebracht. Die Region Oberlausitz-Niederschlesien stellt die Daten auf dem aktuellen Gebietsstand zur Verfügung. Die Zuordnung in der Region Oberlausitz-Niederschlesien konnte also ohne Anpassungen übernommen werden.

Um die unterschiedlichen Gebietsstände auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, wurden die einzelnen Tabellen mit den Gebietsstandsänderungen seit dem Jahr 2008 abgeglichen. Die Daten der Gebietsstandsänderungen von 2008 bis 2015 wurden vom Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen bezogen. Durch Gemeindefusionen gehören einige Kommunen, die vorher den Verflechtungsbereich eines Zentrums zugeordnet waren, mittlerweile zu dem eigenen Gemeindegebiet des Zentrums. Ebenso gibt es durch Fusionen, Eingliederungen und Neubildungen größere administrative Einheiten, die dann gemeinsam einem Zentrum zugeordnet werden. Die regionalen Planungsverbände nehmen zwar teilweise eine Zuordnung auf Basis der Ortsteile zu, auf Grund der mangelnden Datenverfügbarkeit unterhalb der Gemeindeebene können diese präzisen Zuordnungen jedoch nicht genauso übernommen werden. Es wird in diesem Fall eine teilweise Zuordnung zu einem Zentrum übernommen.

Die Daten zur Erreichbarkeit der Ober- und Mittelzentren, Krankenhäuser, Autobahnen und Fernbahnhöfen stammen vom Datenportal INKAR, welches vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bereitgestellt wird. Dort liegen die Daten auf kleinster Ebene für Gemeindeverbände² vor. Das bedeutet für die folgende Analyse auf kommunaler Ebene, dass für alle Gemeinden eines Gemeindeverbands derselbe Wert (z.B. Entfernung zum nächsten Krankenhaus) angesetzt wird. Die Erreichbarkeiten können somit nur annähernd beschrieben werden. 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. 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. Auf Basis dieser Verflechtungsbereiche wurden die zusätzlich zu den eigenen Einwohnern zu versorgenden Einwohner berechnet. Die Einwohner der Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung wurden aufsummiert und dem jeweils zuständigen Zentrum zugeordnet. Bei Überschneidungen der Verflechtungsbereiche (vgl. Abb. 4.2 und Abb. 4.3 in Kapitel 4) 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 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. Deshalb wurden die Einwohner des Verflechtungsbereichs nicht gleichmäßig auf die Städte des Verbunds aufgeteilt, sondern anhand des prozentualen Einwohneranteils am zentralörtlichen Verbunds verteilt. So wohnen in Auerbach (Vogtland) beispielsweise 52 % der Einwohner des mittelzentralen Verbunds Göltzschtal und in Ellefeld nur 7 %. Auf Grund der

² Als Grundlage der Zuordnung der Städte und Gemeinden zu Gemeindeverbänden dient die Referenztabelle des BBSR, zu finden unter <http://www.inkar.de/>.

eigenen höheren Einwohnerzahl ist davon auszugehen, dass Auerbach deutlich mehr öffentliche Leistungen zur Verfügung stellt, die auch von Einwohner des Verflechtungsbereichs genutzt werden, als Eldefeld. Somit werden Auerbach prozentual mehr Einwohner der Kommunen im Verflechtungsbereich zugerechnet.

2 Vorüberlegungen zu zentralörtlichen Indikatoren im Vergleich zur Hauptansatzstaffel

2.1 Inhaltliche Argumente im Vergleich

Auslöser der Debatte um eine vollständige oder teilweise Ablösung der Hauptansatzstaffel durch zentralörtliche Indikatoren ist die in jüngerer Vergangenheit zunehmende Kritik vor allem an inhaltlichen Inkonsistenzen einer Höhergewichtung der eigenen Einwohner. In empirischen Überprüfungen konnte zwar in den meisten Fällen ein positiver Zusammenhang zwischen eigener Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen je Einwohner nachgewiesen werden (so auch in diesem Gutachten, vgl. Kapitel 4). Dieser Zusammenhang wird jedoch in vielen Gutachten schwerpunktmäßig durch eine ausgeprägte Korrelation zwischen eigener Einwohnerzahl und Zuschussbedarfen in zentralörtlichen Aufgaben begründet und erst nachrangig durch ballungsraumspezifische Aufgaben (vgl. u. a. Schiller und Cordes 2015, Schiller et al. 2017) begründet.

Die Popitz'sche These vom „kanalisierten“ (städtischen) Einwohner (Popitz 1932) kann heute nicht mehr als Begründung herangezogen werden. Seine vor mehr als 80 Jahren angestellten Überlegungen bezogen sich auf eine Zeit, in der es nur in den Städten umfassende Infrastrukturen der Daseinsvorsorge gab und diese entsprechend höhere Kosten verursachten. Heutzutage stehen diese damaligen „Annehmlichkeiten“ der Städte flächendeckend zur Verfügung. In einigen Bereichen können öffentliche Einrichtungen in der Fläche sogar mit höheren Kosten verbunden sein. Besonders leicht nachvollziehbar ist dies im Zusammenhang mit leitungsgebundenen Infrastrukturen, bei denen die Versorgung eines Raumes mit dünner oder verstreuter Besiedlung kostspieliger sein kann als im Falle kompakter städtischer Siedlungen.

Eine der wenigen Ausnahmen, bei denen die Popitz'sche These noch in klassischer Form angewandt werden könnte, ist der Bereich Brandschutz. Hier führen technische Anforderungen der städtischen Gebäude und die gesetzlichen Regelungen zu Berufsfeuerwehren tatsächlich zu höheren Zuschussbedarfen je Einwohner. In abgewandelter Form könnte die Popitz'sche These auch auf den Einfluss spezieller soziodemographischer Merkmale der städtischen Bevölkerung übertragen werden (z. B. Erwerbsbeteiligung und Haushaltsstrukturen).

Gegen dieses Vorgehen ist kritisch anzumerken, dass es sich bei dem Zusammenhang zwischen eigener Einwohnerzahl und zentralörtlichen Aufgaben vor allem um einen statistischen, nicht aber um einen direkten kausalen Zusammenhang handelt. Aus inhaltlicher Sicht wäre anzunehmen, dass höhere Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben kausal durch die zentralörtliche Einstufung einer Gemeinde und durch die Größe des zu versorgenden Verflechtungsbereiches bestimmt werden. Die Höhe der Einstufung hat dabei einen Einfluss auf die qualitative Ausgestaltung der Leistungen in der entsprechenden Aufgabe. Die Größe des Verflechtungsbereiches bestimmt die Zahl der Nachfrager nach dieser Leistung und damit den quantitativen Umfang der Leistungserbringung.

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.

Bei einer differenzierten Betrachtung zwischen städtischen und ländlichen Räumen kann vor dem Hintergrund dieser Überlegung davon ausgegangen werden, dass Zentren im dünnbesiedelten ländlichen Raum tendenziell von einem Rückgriff auf zentralörtliche Einstufungen und Verflechtungsbereiche profitieren könnten. Im ländlichen Raum haben die zentralen Orte häufig geringere Einwohnerzahlen als in verdichteten Räumen, müssen aber gleichzeitig aufgrund der größeren Entfernung der zentralen Orte zueinander einen im Verhältnis zur eigenen Einwohnerzahl größeren Verflechtungsbereich mitversorgen.

2.2 Vorteile durch die Nutzung zentralörtlicher Funktionen

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.

Besondere Probleme einer auf die eigenen Einwohner bezogenen Hauptansatzstaffel ergeben sich in dynamischer Perspektive, d. h. im Falle einer Veränderung der Einwohnerzahl von zentralen Orten. Wenn die Einwohnerzahl des zentralen Ortes stärker steigt als die Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs, erhält der zentrale Ort aufgrund der Höhergewichtung der eigenen Einwohner überproportional mehr Zuweisungen als das Umland. Der Anteil der zu versorgenden Einwohner des Umlands nimmt gemessen an den eigenen Einwohnern aber ab. Umgekehrt sinken die Zuweisungen an den zentralen Ort, wenn sich seine eigene Einwohnerzahl schlechter entwickelt, als die des Verflechtungsbereichs. Tatsächlich steigt dadurch aber der Anteil der zu versorgenden Einwohner des Umlands im Verhältnis zu den eigenen Einwohnern.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, der sich vor allem durch einen Bevölkerungsrückgang im ländlichen Raum bemerkbar macht, werden die Anforderungen an die Mittelzentren im ländlichen Raum bei der Sicherung der Funktionen zukünftig eher zunehmen. Die Nutzung von Verflechtungsbereichen bei der Bedarfsbestimmung anstelle der eigenen Einwohnerzahl der Mittelzen-

tren hat in dieser Situation den Vorteil, dass unterschiedliche Dynamiken des demographischen Wandels in zentralem Ort und seinem Verflechtungsbereich keine Auswirkungen im kommunalen Finanzausgleich haben. Auch Effekte von Stadt-Umland-Wanderungen können dadurch weitestgehend internalisiert werden.

Ein besonderer Fokus auf die Zentren in den ländlich geprägten Räumen stünde im Einklang mit dem Landesentwicklungsplan des Freistaates Sachsen aus dem Jahr 2013. Hier wird auf Seite 44 ausgeführt: „Die ländlich geprägten Zwischenräume sowie auch peripher gelegene Teilräume abseits der Oberzentren tragen in erheblichem Maße zur Vielfalt, zur Lebensqualität und zu den wirtschaftlichen, kulturellen und touristischen Potenzialen der Metropolregion Mitteldeutschland bei. Im Gegenzug kann die dynamische Entwicklung der Oberzentren positiv auf deren Umland und auch auf die peripheren Räume ausstrahlen und entsprechende Entwicklungsimpulse setzen.“

Im Freistaat Sachsen gab es in den letzten Jahren zahlreiche Gemeindefusionen und Eingliederungen. Im Falle der Eingemeindung einer Umlandgemeinde durch eine größere Stadt, die gleichzeitig das Mittelzentrum für diese Umlandgemeinde darstellt, erhöht sich im Hauptansatz das Gewicht der Einwohner der bisher selbständigen Umlandgemeinde nach der Eingemeindung sehr stark, da auf sie dann ebenfalls der höhere Gewichtungsfaktor im Hauptansatz angewandt würde. Auch für alle bisherigen Einwohner steigt die Gewichtung leicht an, da die Stadt nach der Fusion größer geworden ist. Tatsächlich wäre aber zu erwarten, dass die Zuschussbedarfe je Einwohner durch die Eingemeindung sogar abnehmen. Die bereits in der Vergangenheit für die Umlandgemeinde erbrachten zentralörtlichen Leistungen verteilen sich nun auf eine größere Zahl eigener Einwohner. Da durch Gemeindefusionen Effizienzgewinne erwartet werden, ist sogar ein Rückgang der absoluten Höhe der Zuschussbedarfe möglich, wenn z. B. die Bevölkerung der bisherigen Umlandgemeinde auch in anderen, nicht-zentralörtlichen Bereichen durch ohnehin vorhandene öffentliche Einrichtungen günstiger mitversorgt werden kann (z. B. Skaleneffekte in der allgemeinen Verwaltung).

Der Rückgriff auf zentralörtliche Einstufungen und die Einwohner im Verflechtungsbereich führt im Falle des Zusammenschlusses einer Umlandgemeinde mit einem zentralen Ort zu keinen Veränderungen bei den im Finanzausgleich anerkannten Finanzbedarfen. Die Einwohner, die bisher im Verflechtungsbereich dem zentralen Ort zugerechnet worden sind, zählen jetzt zu seinen eigenen Einwohnern. Bei der Bestimmung des zentralörtlichen Bedarfs des zentralen Ortes werden sie vorher und nachher gleichermaßen mitgezählt.

2.3 Nachteile durch die Nutzung zentralörtlicher Funktionen

Allerdings sind auch verschiedene Nachteile bei der Anwendung zentralörtlicher Einstufungen zu nennen. Diese knüpfen weniger an der prinzipiellen inhaltlichen Überlegenheit des Indikators an, sondern beziehen sich auf die Voraussetzungen hinsichtlich der Ausgestaltung des zentralörtlichen Systems im betreffenden Bundesland sowie auf die Auswirkungen auf raumplanerische Belange, die mit der Nutzung zentralörtlicher Einstufungen im Finanzausgleich verbunden sind.

Durch die Nutzung zentralörtlicher Einstufungen im kommunalen Finanzausgleich kann es zu Zielkonflikten mit der raumordnerischen Funktion des Systems der zentralen Orte kommen. Darauf verweist unter anderem Rauber (2012). Eine Reform des zentralörtlichen Systems wird erschwert, da durch die Verknüpfung mit Finanzausweisungen der politische Druck im Falle von Auf- oder Abstufungen zunimmt. Außerdem müssten im Rahmen der Festlegung zentralörtlicher Einstufungen die Anforderungen, die das kommunale Finanzausgleichssystem stellt, berücksichtigt werden. Diese sind möglicherweise strikter als die auch mit flexibleren Leitbildern und Aushandlungsprozessen im sogenannten Gegenstromprinzip arbeitende Raumplanung.

Probleme können sich daraus ergeben, dass die Einstufungen des zentralörtlichen Systems mit anderen Zielsetzungen vorgenommen worden sind, als sie im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verfolgt werden. In der Raumordnung werden in stärkerem Maße auch prospektive Ziele im Bereich der Gestaltung zukünftiger Raumstrukturen verfolgt als im kommunalen Finanzausgleich. Im Rahmen der allokativen Funktionen wären Ziele der Raumentwicklung allerdings auch im kommunalen Finanzausgleich integrierbar. Münstermann (1975) spricht in diesem Zusammenhang auch explizit von der raumordnerischen Funktion des kommunalen Finanzausgleichs, die es ermögliche, landesplanerische Ziele mit der Finanzverteilung zu verknüpfen.

Außerdem ist zu bedenken, dass die Ausweisung von zentralen Orten nicht alleine in der Hand des Landes liegt. Grundzentren und ihre Verflechtungsbereiche werden prinzipiell in den Regionalplänen durch die regionalen Planungsverbände ausgewiesen. Auch im Bereich der Mittelzentren haben die regionalen Planungsverbände die Möglichkeit, Ergänzungen vorzunehmen. Damit stellt sich die Frage nach der Einheitlichkeit des Vorgehens und der Gleichbehandlung aller Kommunen. Gerade durch die Gestaltungsspielräume der regionalen Planungsverbände ergibt sich auch die Frage, ob das zentralörtliche System nicht einer Strategieanfälligkeit unterliegt, da im jeweiligen Planungsverband ein Anreiz entstünde, zentrale Orte großzügiger auszuweisen und dadurch zusätzliche Zuweisungen für die Kommunen im Bereich des eigenen Planungsverbandes zu generieren. Zweifelsohne ist die eigene Einwohnerzahl der eindeutiger und weniger strategie- und streitanfälliger Indikator.

Vor einer Verwendung zentralörtlicher Einstufungen und Verflechtungsbereiche ist es auf jeden Fall notwendig, das zentralörtliche System einer eingehenden inhaltlichen Prüfung zu unterziehen. Für den Freistaat Sachsen erfolgt eine solche Prüfung in Kapitel 4.

2.4 Verfassungsrechtliche Einordnung

Aus verfassungsrechtlicher Sicht gibt es keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Verwendung zentralörtlicher Einstufungen im kommunalen Finanzausgleich. In der Vergangenheit hatten die Verfassungsgerichte der Länder Schleswig-Holstein (LVerfG 4/15 und 5/15 vom 27. Januar 2017) und Mecklenburg-Vorpommern (LVerfG 37/10 vom 23. Februar 2012) über Klagen gegen die Berücksichtigung übergemeindlicher Aufgaben bzw. zentralörtlicher Einstufungen zu entscheiden.

In Schleswig-Holstein hat das Landesverfassungsgericht zwar festgestellt, dass einige Regelungen, die im Rahmen einer umfassenden Reform des kommunalen Finanzausgleichs eingeführt worden sind, mit der Landesverfassung unvereinbar sind. Hier werden vom Gesetzgeber Nachbesserungen bis zum Ende des Jahres 2020 gefordert. Die im Gesetz vorgesehene besondere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen, von der insbesondere die großen kreisfreien Städte sowie die Mittelstädte profitieren, ist entgegen der Argumentation der Klägerinnen allerdings zulässig. Damit hat das Gericht insbesondere das Vorgehen der Gutachter bei der Bemessung des übergemeindlichen Finanzbedarfs bestätigt (Schiller und Cordes 2013).

In Mecklenburg-Vorpommern hat das Landesverfassungsgericht eine Regelung zur Berücksichtigung übergemeindlicher Aufgaben im kommunalen Finanzausgleich verworfen. Die Kritik bezog sich dabei aber weniger auf das Prinzip einer Berücksichtigung zentralörtlicher Mehrbedarfe als auf die konkrete Ausgestaltung im Rahmen einer Umlandumlage. Im Nachgang dazu wurden von Koriioth (2013) die Anforderungen an eine Abbildung der Stadt-Umland-Problematik im kommunalen Finanzausgleich aus rechtlicher Perspektive beleuchtet. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, dass das Landesverfassungsgericht sich nicht gegen die Berücksichtigung übergemeindlicher Mehrbedarfe und auch nicht grundsätzlich gegen eine Umlandumlage ausgesprochen hat, sondern vor allem einzelne Aspekte der Umsetzung kritisiert. Nach Abwägung verschiedener Alternativen (Hauptansatzstaffel, Erhöhung des Vorwegabzugs, Abzüge von den Finanzkraftmesszahlen und Neugestaltung der Umlandumlage) kommt Koriioth (2013) für Mecklenburg-Vorpommern zu dem Ergebnis, dass eine neugestaltete Umlandumlage die beste Möglichkeit zur zielgenauen und sachgerechten Berücksichtigung der Stadt-Umland-Problematik darstellt. Entscheidend für die Verfassungsmäßigkeit einer neugestalteten Umlandumlage seien vor allem drei Aspekte:

- Gleichbehandlung aller Gemeinden und ihrer Einwohner bei der Festlegung der umlagepflichtigen Gemeinden, z. B. alle Gemeinden des jeweiligen Verflechtungsbereichs
- Empirisch-finanzwissenschaftliche Untersuchung der Höhe der finanziellen Belastungen und Vorteile durch die Wahrnehmung übergemeindlicher Aufgaben zur Festlegung der Höhe der Umlage
- Empirisch gestützte Ableitung eines Indikators, auf dessen Basis die Höhe der Umlage für die einzelnen umlagepflichtigen Gemeinden festgelegt wird, z. B. Einwohnerzahl zur Abbildung der potenziellen Zahl der Nutzer

Auch wenn im Rahmen dieses Gutachtens die Einführung einer Umlandumlage nicht diskutiert wird, geben die von Koriioth (2013) genannten Anforderungen dennoch klare Hinweise darauf, welche Möglichkeiten für eine Berücksichtigung von zentralörtlichen Einstufungen und Verflechtungsbereichen verfassungskonform sind. An diesen Maßstäben orientiert sich auch die folgende Untersuchung.

2.5 Zusammenfassende Bewertung der inhaltlichen Argumente

Aus inhaltlicher Sicht erscheinen die Argumente für eine Nutzung zentralörtlicher Einstufungen insgesamt gewichtiger als die Argumente für eine ausschließliche Höhergewichtung der Einwohner. Im Mittelpunkt steht hier die Verbesserung des Aufgabenbezugs. Die Gewichtung der Argumente kann aber je nach spezifischen räumlichen Gegebenheiten im betroffenen Bundesland unterschiedlich ausfallen. Von großer Bedeutung sind drei Fragen: Inwiefern ist das zentralörtliche System aus inhaltlicher Sicht für eine Nutzung im kommunalen Finanzausgleich geeignet (vgl. Prüfung in Kapitel 4)? In welchem Maße stößt das bisherige System bei beteiligten Akteuren auf Akzeptanz (Stichwort: Streit anfälligkeit)? Sind in naher Zukunft substanzielle Anpassungen am zentralörtlichen System notwendig oder sogar konkret geplant, die durch eine Nutzung im kommunalen Finanzausgleich erschwert werden könnten?

Je nach Beantwortung dieser Fragen könnte es nötig werden, zunächst eine Anpassung des zentralörtlichen Systems vorzunehmen und es erst danach für die Bedarfsbestimmung zu nutzen. Damit könnte man auch dem Problem begegnen, dass zentralörtliche Systeme bisher nicht mit Blick auf fiskalische Fragestellungen definiert worden sind.

Für die weitere Argumentation im Rahmen dieses Gutachtens lassen sich aus diesen Überlegungen zwei Gruppen von Kriterien ableiten, die in den Kapiteln 4 und 5 bearbeitet werden.

Inhaltliche Bewertung des zentralörtlichen Systems (Kapitel 4): Zunächst ist zu prüfen, ob die Auswahl der zentralen Orte und die Abgrenzung von Verflechtungsbereichen den Kriterien der Landesplanung und weiteren aus der wissenschaftlichen Debatte abgeleiteten Anforderungen entsprechen. Dabei ist auch das Verfahren bei der Bestimmung der zentralen Orte auf Ebene der regionalen Planungsverbände zu betrachten und zu bewerten. Insbesondere ist zu berücksichtigen, ob die Auswahl der zentralen Orte den Prinzipien der Willkürfreiheit und der Gleichbehandlung entsprechen. Die inhaltliche Validität des zentralörtlichen Systems ist die notwendige Bedingung für eine Nutzung im kommunalen Finanzausgleich.

Nachweis eines statistischen Einflusses von zentralörtlichen Einstufungen und Verflechtungsbereichen auf die Zuschussbedarfe (Kapitel 5): Der Einfluss der zentralörtlichen Einstufungen und der Größe der Verflechtungsbereiche ist statistisch zu untersuchen. Es ist zu prüfen, ob es einen statistisch signifikanten Einfluss gibt und wie groß dieser ist. Die Ergebnisse sind dabei mit dem bisher genutzten Indikator der eigenen Einwohnerzahl zu vergleichen. Von Bedeutung ist jedoch, wie das Ergebnis dieses Vergleichs interpretiert wird. Hier stellt sich die Frage, ob die Alternative (zentralörtliche Indikatoren) besser abschneiden muss als die bisher genutzte Methode oder ob es aufgrund der inhaltlichen Überlegenheit der zentralörtlichen Indikatoren ausreicht, eine annähernd gleich gute Eignung zu erreichen. Für das zweitgenannte Vorgehen spricht, dass die bisher genutzte Methode der Einwohnergewichtung in der statistischen Analyse den Vorteil hat, dass sie die Verteilung der Schlüsselzuweisungen des Landes in der Vergangenheit bestimmt hat. Damit hat die Einwohnerzahl indirekt auch Einfluss auf die daraus resultierende Höhe der möglichen aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe genommen. Es stellt sich also das Problem des Zirkelschlusses bzw. der Endogenität der Ergebnisse.

Bevor in diese beiden Untersuchungsschritte im Detail eingestiegen wird, erfolgt im folgenden Kapitel eine überblicksartige Darstellung der Haushaltssituation der kreisangehörigen Gemeinden des Freistaates Sachsen. Daraus können erste Hinweise darauf abgeleitet werden, ob für einzelne zentralörtliche Einstufungen besondere Handlungsbedarfe erkennbar sind.

3 Analyse der Haushaltssituation im kreisangehörigen Raum des Freistaates Sachsen

Dieses einführende empirische Kapitel enthält eine überblicksartige Analyse der Haushaltssituation im kreisangehörigen Raum des Freistaates Sachsen. Dabei werden vor allem die allgemeinen Deckungsmittel und die Zuschussbedarfe differenziert nach zentralörtlichen und nicht-zentralörtlichen Aufgaben gegenübergestellt. Daraus werden zusätzlich Deckungsquoten berechnet. Eine differenziertere Aufschlüsselung einzelner Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel sowie die tiefergehende Betrachtung aufgabenbezogener Zuschussbedarfe befindet sich im Anhang. Darüber hinaus erfolgt eine differenzierte Betrachtung einzelner zentralörtlicher Aufgaben in Kapitel 5.2.

Das Kapitel ist dreigeteilt. Zunächst erfolgt ein grober Überblick nach kommunalen Gruppen. Dabei werden die kreisangehörigen Gemeinden insgesamt mit den anderen kommunalen Gruppen im Freistaat Sachsen (kreisfreie Städte, Landkreise) verglichen (Kapitel 3.1). In den folgenden beiden Unterkapiteln liegt der Fokus dann alleine auf den kreisangehörigen Gemeinden. Dabei wird zunächst die Haushaltssituation nach Größenklassen betrachtet (Kapitel 3.2). Dies erfolgt mit dem Ziel, eine Referenz zu erzeugen, die auf dem bisherigen System der Bedarfsbestimmung mittels einer Hauptansatzstaffel beruht. Die Grenzen der gewählten Größenklassen entsprechen dabei den in der Einwohnerstaffel explizit ausgewiesenen Werten. Im Anschluss daran werden die kreisangehörigen Gemeinden differenziert nach ihrer zentralörtlichen Einstufung untersucht (Kapitel 3.3). Dadurch soll herausgearbeitet werden, ob es bereits bezüglich der Haushaltssituation auffällige Unterschiede zwischen den zentralörtlichen Einstufungen gibt, auf die durch eine Anpassung der Bedarfsbestimmung reagiert werden könnte. Zusätzlich werden die Grund- und Mittelzentren in den drei Raumkategorien Verdichtungsraum, verdichteter Bereich im ländlichen Raum und ländlicher Raum miteinander verglichen. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Kapitel geäußerten Vermutung, dass zentrale Orte im ländlichen Raum durch ihre geringere Größe und relativ zur eigenen Einwohnerzahl größere Verflechtungsbereiche vor besonderen Herausforderungen stehen könnten.

3.1 Übersicht der verschiedenen kommunalen Gruppen

Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen unterteilt die Schlüsselmasse entlang der kommunalen Gruppen in Teilmassen für kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden. Aus diesem Grund orientiert sich auch die Gegenüberstellung nach kommunalen Gruppen an dieser Aufteilung. In Tab. 3.1 ist in der untersten Zeile zu erkennen, dass die Deckungsquoten³ in allen kommunalen Grup-

³ Die hier ausgewiesene Deckungsquote entspricht nicht dem Finanzierungssaldo, der beispielsweise im Gemeindefinanzbericht Sachsen ausgewiesen wird. Der Finanzierungssaldo stellt die bereinigten Einnahmen und Ausgaben gegenüber, während die Deckungsquote die Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575 den allgemeinen Deckungsmitteln in den

pen über 100 % liegen. Die kreisangehörigen Gemeinden sind dabei die Gruppe, bei denen die Deckungsquoten mit 110 % am günstigsten ausfallen. Für diesen kurzen Betrachtungszeitraum sollten daraus allerdings nicht zu viele Schlussfolgerungen abgeleitet werden, zumal der Gemeindefinanzbericht 2016/17 ausweist, dass ein Drittel der Gemeinden höhere Ausgaben als Einnahmen hatte und sich dieses Bild auch bei einer Eintrübung der konjunkturellen Lage schnell ändern kann.

Tab. 3.1: Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe nach kommunalen Gruppen

Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner, 2015-2016	Freistaat Sachsen insgesamt	kreisfreie Städte	Kreisangehöriger Raum	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden
Steuereinnahmen gesamt	752,24	923,50	667,42	0,00	667,42
Zuweisungen und Umlagen vom Land	692,70	864,15	607,78	307,40	300,39
<i>davon: Schlüsselzuweisungen vom Land</i>	<i>541,59</i>	<i>666,51</i>	<i>479,72</i>	<i>210,09</i>	<i>269,63</i>
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	-2,64	-0,02	-3,93	282,42	-286,35
Weitere Ein- und Auszahlungen (Produkte 611/612)	11,07	20,90	6,21	-0,31	6,51
Zinsausgaben (netto)	11,97	9,13	13,38	2,83	10,54
Allgemeine Deckungsmittel netto	1.441,40	1.799,41	1.264,10	586,68	677,43
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	1.381,77	1.754,47	1.197,20	583,27	613,93
laufende Verwaltungstätigkeit	1.238,37	1.527,45	1.095,21	555,25	539,96
Investitionstätigkeit	143,40	227,02	101,99	28,02	73,97
Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben	370,60	574,76	269,48	94,85	174,64
laufende Verwaltungstätigkeit	290,08	416,98	227,23	87,45	139,79
Investitionstätigkeit	80,52	157,79	42,25	7,40	34,85
Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben	1.011,18	1.179,70	927,72	488,42	439,29
laufende Verwaltungstätigkeit	948,30	1.110,47	867,98	467,80	400,18
Investitionstätigkeit	62,88	69,23	59,74	20,62	39,11
Deckungsquote netto (ADM netto in % der ZSB)	104,3%	102,6%	105,6%	100,6%	110,3%

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

Die allgemeinen Deckungsmittel der kreisfreien Städte liegen mit etwa 1.800 Euro je Einwohner deutlich über denen des kreisangehörigen Raumes.⁴ Innerhalb des kreisangehörigen Raumes verfügen die kreisangehörigen Gemeinden über knapp 100 Euro je Einwohner mehr an allgemeinen Deckungsmitteln als die Landkreise. In den kreisfreien Städten werden sowohl durch Steuereinnahmen als auch durch Zuweisungen vom Land höhere Einnahmen erzielt als im kreisangehörigen Raum. Insgesamt sind die Zuweisungen vom Land immer noch für die Hälfte der allgemeinen Deckungsmittel der sächsischen

Produkten 611 bis 612 gegenüberstellt. Beide Werte sind daher nicht direkt miteinander vergleichbar. Eine Deckungsquote von über 100 % ist außerdem nicht als Haushaltsüberschuss zu interpretieren.

⁴ Bezüglich der Einnahmeunterschiede zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum ist anzumerken, dass diese sich deutlich verringern, wenn wie im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/17 auf die bereinigten Gesamteinnahmen abgestellt wird. Dann beträgt der Unterschied nur noch 8 %. Im Übrigen ist der Unterschied sachlich auch darauf zurückzuführen, dass die kreisfreien Städte in besonderem Umfang zentralörtliche Funktionen und weitere Aufgaben im Kulturbereich erfüllen.

Kommunen verantwortlich. Mit 44 % ist der Anteil des Landes insgesamt an den allgemeinen Deckungsmitteln bei den kreisangehörigen Gemeinden am niedrigsten, gefolgt von den kreisfreien Städten mit etwa 48 % und den Landkreisen mit etwa 52 %. Der Anteil der Schlüsselzuweisungen vom Land ist jedoch in den kreisangehörigen Gemeinden mit ca. 39 % am höchsten. Hier erzielen die kreisfreien Städte und Landkreise etwas niedrigere Werte (37 % bzw. 36 %).

Die Zuschussbedarfe verhalten sich in ihrem Niveau tendenziell ähnlich wie die allgemeinen Deckungsmittel. Wie bereits erwähnt, ist die Differenz zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen in den kreisangehörigen Gemeinden am größten. Ein Vergleich der Investitionsquoten zeigt, dass in den kreisfreien Städten etwa 13 % der Zuschussbedarfe auf Investitionstätigkeit entfallen. Im kreisangehörigen Raum liegt dieser Wert lediglich bei 8,5 %. Daraus wird deutlich, dass die kreisfreien Städte offenbar in stärkerem Maße investieren als die Landkreise und die kreisangehörigen Gemeinden. Die kreisangehörigen Gemeinden legen stattdessen einen etwas stärkeren Schwerpunkt auf die Tilgung von Krediten (vgl. Tab. A1 im Anhang). Auf dieser Basis sind auch die Unterschiede in den Deckungsquoten zu relativieren. In der langfristigen Betrachtung des Gemeindefinanzberichts Sachsen 2016/17 zeigt sich außerdem, dass zwischen 2006 und 2016 lediglich im Jahr 2016 die Investitionen in den kreisfreien Städten je Einwohner über denen des kreisangehörigen Raumes lagen.

Der Anteil der zentralörtlichen Aufgaben an den Zuschussbedarfen unterscheidet sich zwischen den kommunalen Gruppen sehr stark. In den kreisfreien Städten beträgt er 33 %, im kreisangehörigen Raum lediglich 22 %. Dies erklärt sich dadurch, dass es sich bei allen drei kreisfreien Städten um Oberzentren mit einem großen Bestand an zentralörtlichen Aufgaben handelt, während im kreisangehörigen Raum alle Arten von zentralen und nicht-zentralen Orten vorhanden sind. In den kreisangehörigen Gemeinden erreicht der Anteil zentralörtlicher Aufgaben 28 %, während er in den Landkreisen mit 16 % deutlich niedriger ist.

Interessante Unterschiede ergeben sich bei einem Vergleich der Investitionsquoten für zentralörtliche und nicht-zentralörtliche Aufgaben. Die Unterschiede in der Investitionstätigkeit zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum lassen sich ausschließlich auf zentralörtliche Aufgaben zurückführen. Hier wird in den kreisfreien Städten ein sehr hoher Wert von 27 % erreicht, während dieser im kreisangehörigen Raum bei lediglich 16 % und dabei in den kreisangehörigen Gemeinden bei 20 % liegt. Es ist zu vermuten, dass von der mit diesen höheren Investitionen verbundenen besseren Ausstattung mit zentralörtlichen Leistungen auch die Nutzer dieser Leistungen im Umland profitieren. Bei den nicht-zentralörtlichen Aufgaben unterscheiden sich die Investitionsquote zwischen den kommunalen Gruppen nicht. Sowohl kreisfreie Städte als auch kreisangehöriger Raum erreichen hier 6 %. In den kreisangehörigen Gemeinden ist es mit 9 % etwas mehr.

3.2 Differenzierung nach Größenklassen

Eine differenzierte Betrachtung der kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen macht deutlich, dass die Gemeinden insgesamt sehr heterogen sind (vgl. Tab. 3.2). Bezüglich der Deckungsquoten lässt sich zunächst feststellen, dass diese in vier von sechs Größenklassen über 110 % liegen. Lediglich in der kleinsten und in der größten Größenklasse liegen sie nur knapp über 100 %. In der kleinsten Größenklasse befinden sich 55 Gemeinden.⁵ Ihre finanzielle Lage stellt sich im Vergleich zum Gutachten für das Staatsministerium der Finanzen, das sich auf den Zeitraum 2010 bis 2013 bezog, deutlich schlechter dar. Die Deckungsquote ist mit fast 6 %-Punkten im Vergleich über alle Größenklassen am stärksten gesunken (Schiller und Cordes 2016). Zukünftig sollte ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung in dieser Gruppe gelegt werden.

Tab. 3.2: Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe im kreisangehörigen Raum nach Größenklassen

Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner, 2015-2016	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	768,78	681,75	665,46	654,25	595,97	527,53
Zuweisungen und Umlagen vom Land	411,09	379,56	294,34	223,06	204,48	158,21
<i>davon: Schlüsselzuweisungen vom Land</i>	<i>366,12</i>	<i>327,49</i>	<i>257,22</i>	<i>218,37</i>	<i>191,32</i>	<i>162,58</i>
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	-352,54	-313,59	-274,71	-264,57	-238,85	-222,32
Weitere Ein- und Auszahlungen (Produkte 611/612)	13,76	6,16	5,82	2,01	5,55	20,57
abzüglich Zinsausgaben (netto)	-3,00	13,95	14,18	12,68	9,11	7,24
Allgemeine Deckungsmittel netto	844,08	739,93	676,72	602,07	558,04	476,75
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	823,72	662,16	589,13	540,07	505,01	473,35
laufende Verwaltungstätigkeit	715,31	586,32	516,05	477,95	445,87	410,77
Investitionstätigkeit	108,41	75,84	73,08	62,13	59,14	62,58
Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben	304,61	231,28	151,01	127,13	83,53	48,71
laufende Verwaltungstätigkeit	260,46	183,91	118,17	92,87	69,27	43,29
Investitionstätigkeit	44,15	47,38	32,84	34,26	14,26	5,42
Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben	519,11	430,88	438,12	412,95	421,48	424,65
laufende Verwaltungstätigkeit	454,84	402,41	397,87	385,08	376,59	367,48
Investitionstätigkeit	64,27	28,46	40,25	27,87	44,89	57,16
Deckungsquote netto (ADM netto in % der ZSB)	102,5%	111,7%	114,9%	111,5%	110,5%	100,7%

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

Die oberste Größenklasse ist im Gegensatz dazu sehr heterogen und besteht nur aus sieben Städten (Zwickau, Plauen, Görlitz, Freiberg, Bautzen, Freital, Pirna). Eine geringe Deckungsquote erreichen dort zum einen sehr einnahmestarke Städte mit hoher Gewerbesteuer, die damit ausgesprochen hohe Zuschussbedarfe finanzieren (Zwickau und Freiberg). Zum anderen sind die Deckungsquoten niedrig in

⁵ Die Deckungsquote dient insbesondere dem Vergleich zwischen den Größenklassen und ist auch hier nicht als Haushaltsüberschuss zu interpretieren.

steuerschwachen Städten (Plauen und Görlitz), die damit teilweise sehr moderate (Plauen), aber teilweise auch überdurchschnittlich hohe Zuschussbedarfe finanzieren müssen (Görlitz). Für diese Gemeinden einen generellen Handlungsbedarf hinsichtlich eines höheren Bedarfsansatzes bei den Schlüsselzuweisungen zu formulieren, erscheint fraglich. Vielmehr wären vertiefende Einzelanalyse der jeweiligen Finanzsituation angezeigt.

Steuereinnahmen, Zuweisungen vom Land, allgemeine Deckungsmittel insgesamt und Zuschussbedarfe nehmen mit der Größe der Gemeinde zu. Die Zunahme der Steuereinnahmen mit der Gemeindegroße ist vor allem auf die Gewerbesteuer zurückzuführen. Bei den Zuweisungen vom Land sind es vor allem die Schlüsselzuweisungen die aufgrund des höheren Bedarfsansatzes in größeren Gemeinden getrieben durch die Hauptansatzstaffel zunehmen. Der Anteil des Landes an den allgemeinen Deckungsmitteln steigt mit der Gemeindegroße an. In der kleinsten Größenklasse erreicht er nur etwa 33 %. In den beiden größten Größenklassen liegt er bei etwa 50 %. Besonders hohe Werte werden in der zweithöchsten Größenklasse erreicht (51 %), während in der größten Größenklasse wieder ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist (49 %).

Die Zuschussbedarfe steigen ebenfalls mit der Größe an. Der Anteil der zentralörtlichen Aufgaben steigt mit der Größenklasse besonders stark und vollkommen monoton an. Während diese Aufgaben in der kleinsten Größenklasse lediglich einen Anteil von 10 % ausmachen, werden in den beiden oberen Größenklassen 35 % bzw. 37 % erreicht. Dieser größenbedingte Anstieg der zentralörtlichen Aufgaben wird regelmäßig als die wichtigste Begründung für die Hauptansatzstaffel angeführt.

Ein Blick auf alle nicht-zentralen Aufgaben zeigt, dass es hier fast keine Unterschiede aufgrund der Größenklasse gibt. Die Spannweite der Werte liegt unter Ausklammerung der oberen Größenklasse bei lediglich 25 Euro je Einwohner. Der stärkere Anstieg in der oberen Größenklasse ist vor allem auf die Investitionstätigkeit zurückzuführen und kann dadurch eine Ausnahme aufgrund des kurzen Betrachtungszeitraums darstellen. Aus diesem Ergebnis lässt sich nochmals besonders gut begründen, dass eine Fokussierung auf die zentralörtlichen Aufgaben den wesentlichen Aufgabenbereich erfasst, auf den Unterschiede in der Höhe der Zuschussbedarfe im kreisangehörigen Raum zurückzuführen sind.

Die Investitionsquoten unterscheiden sich nur minimal zwischen den Größenklassen. Sie liegen zwischen 11 und 13 %, ohne dass dabei ein besonderes Muster erkennbar wäre. Interessant ist die Beobachtung, dass sich das Investitionsverhalten in zentralörtlichen und nicht-zentralörtlichen Aufgaben gegenläufig verhält. In den beiden unteren und in der obersten Größenklasse liegt der Schwerpunkt der Investitionen eher auf den nicht-zentralörtlichen Aufgaben. Hier sind die Investitionsquoten für beide Aufgabenbereiche annähernd gleich groß. In der untersten Größenklasse wird sogar relativ mehr in den nicht-zentralörtlichen Aufgaben investiert (Investitionsquote von 13,5 % im Vergleich zu 11,1 %). In den Gemeinden zwischen 4.000 und 35.000 Einwohnern liegt der Fokus der Investitionen ganz klar auf den zentralörtlichen Aufgaben. Die Intensitäten liegen hier bei den zentralörtlichen Aufgaben zwischen 21 und 27 %, während bei den nicht-zentralörtlichen Aufgaben lediglich 7 bis 9 % erreicht werden.

Insgesamt erfolgt eine Bewertung der Ergebnisse für die Größenklassen im Anschluss an die folgende Betrachtung nach zentralörtlichen Einstufungen. Insbesondere aus dem Vergleich der Befunde wird es möglich sein, erste Schlussfolgerungen und weitergehende Hypothesen für die folgende Analyse abzuleiten.

3.3 Differenzierung nach zentralörtlichen Einstufungen

In diesem Abschnitt wird die Haushaltssituation für die verschiedenen zentralörtlichen Einstufungen vergleichend beschrieben (vgl. Tab. 3.3). Im kreisangehörigen Raum gibt es zwei Oberzentren (Plauen und Zwickau). Darüber hinaus sind drei Gemeinden Mitglied eines oberzentralen Verbundes (Bautzen, Görlitz und Hoyerswerda). Bei der Interpretation der Ergebnisse für diese Klasse ist die geringe Besetzung und der große Einfluss des Haushaltsgebarens einzelner Gemeinden zu berücksichtigen. In der Gruppe der Mittelzentren sind 35 Gemeinden als einzelne Mittelzentren und weitere 13 Gemeinden, die mittelzentrale Verbünde bilden, zusammengefasst. Die Grundzentren umfassen 64 eigenständige Grundzentren und weitere 33 Gemeinden als Mitglieder grundzentraler Verbünde. 268 Gemeinden sind nicht als zentraler Ort eingestuft. Die zentralörtlichen Verbünde, in denen jeweils mehrere Gemeinden gemeinsam die Funktion eines zentralen Ortes übernehmen, wurden zur Steigerung der Übersichtlichkeit zusammengefasst. Eine vertiefte Diskussion des zentralörtlichen Systems im Freistaat Sachsen erfolgt im folgenden vierten Kapitel.

Die allgemeinen Deckungsmittel steigen genauso wie die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben mit der zentralörtlichen Einstufung kontinuierlich an. Bei den zentralörtlichen Aufgaben ist ein besonders starker Sprung zwischen Mittel- und Oberzentren und Mittel- und Grundzentren von jeweils knapp 90 Euro je Einwohner erkennbar. Die Unterschiede zwischen Grundzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung sind geringer (knapp 50 Euro je Einwohner). Bei den allgemeinen Deckungsmitteln stehen vor allem die Grundzentren relativ gesehen zu den Zuschussbedarfen günstig da. Sie verfügen daher über die höchste Deckungsquote von knapp 117 %.⁶ Diese hohe Quote ist vor allem auf sehr hohe Gewerbesteuererinnahmen in der Gruppe der Grundzentren zurückzuführen. Auch in allen anderen zentralörtlichen Einstufungen werden Deckungsquoten von über 100 % erreicht. Bei den Oberzentren liegt die Deckungsquote allerdings nur bei etwas über 101 %. Diese Gruppe ist jedoch in weiten Teilen mit der im vorangegangenen Kapitel beschriebenen obersten Größenklasse vergleichbar und sehr heterogen zusammengesetzt.

⁶ Die Deckungsquote dient insbesondere dem Vergleich zwischen den zentralörtlichen Einstufungen und ist auch hier nicht als Haushaltsüberschuss zu interpretieren (s. oben).

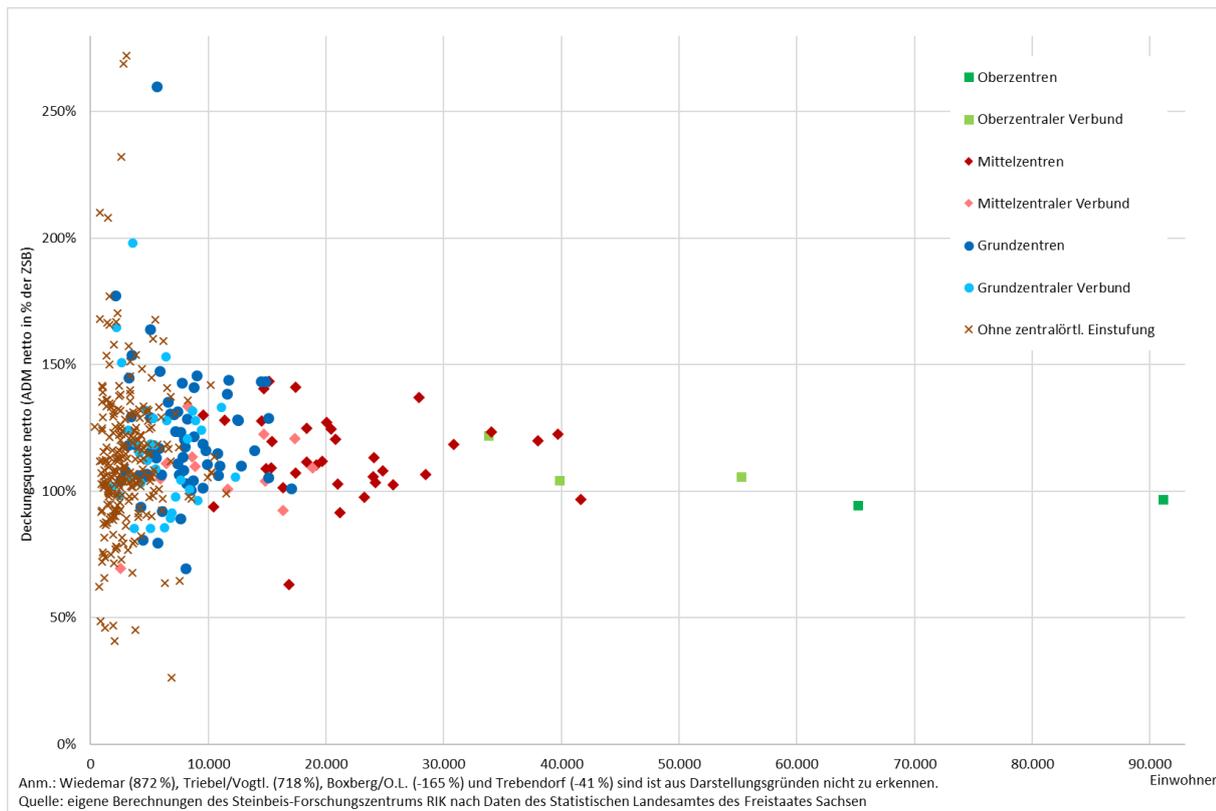
Tab. 3.3: Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe im kreisangehörigen Raum nach zentralörtlichen Einstufungen

Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner, 2015-2016	kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung			Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung	
	insgesamt	Oberzentren (inkl. Verbünde)	Mittelzentren (inkl. Verbünde)		Grundzentren (inkl. Verbünde)
Steuereinnahmen gesamt	689,35	761,83	682,48	668,57	619,07
Zuweisungen und Umlagen vom Land	347,04	431,04	375,42	276,43	197,49
<i>davon: Schlüsselzuweisungen vom Land</i>	<i>304,39</i>	<i>379,09</i>	<i>324,49</i>	<i>248,17</i>	<i>192,96</i>
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	-302,16	-357,99	-309,63	-269,79	-251,50
Weitere Ein- und Auszahlungen (Produkte 611/612)	6,87	18,41	4,50	5,19	5,74
abzüglich Zinsausgaben (netto)	10,64	-1,80	12,76	13,00	10,34
Allgemeine Deckungsmittel netto	730,46	855,08	740,00	667,39	560,47
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	655,78	844,45	661,93	570,91	521,63
laufende Verwaltungstätigkeit	577,83	751,84	582,24	501,16	456,46
Investionstätigkeit	77,95	92,60	79,69	69,75	65,17
Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben	210,95	318,27	230,16	142,54	94,56
laufende Verwaltungstätigkeit	169,60	275,87	182,96	109,13	74,03
Investionstätigkeit	41,35	42,40	47,20	33,42	20,53
Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben	444,83	526,17	431,77	428,37	427,07
laufende Verwaltungstätigkeit	408,22	475,97	399,28	392,04	382,43
Investionstätigkeit	36,61	50,20	32,50	36,33	44,64
Deckungsquote netto (ADM netto in % der ZSB)	111,4%	101,3%	111,8%	116,9%	107,4%

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

Bei einer differenzierten Betrachtung von zentralen Orten, die die jeweilige Funktion alleine übernehmen, und zentralörtlichen Verbänden sind die genannten Muster gleichermaßen erkennbar. Sowohl die allgemeinen Deckungsmittel als auch die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben liegen in den Verbänden immer leicht unter denen, die in den alleinigen zentralen Orten erreicht werden.

Strukturell sind die Ergebnisse für die Veränderungen von Zuschussbedarfen und allgemeinen Deckungsmitteln differenziert nach zentralörtlichen Einstufungen mit den Ergebnissen nach Größenklassen vergleichbar. Ein wichtiger Unterschied liegt darin, dass die Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung deutlich weiter abgegrenzt sind als die unterste Größenklasse. Diese Gruppe verfügt daher anders als die besonders kleinen Gemeinden im Durchschnitt nicht über eine nur knapp über 100 % liegende Deckungsquote. Die insgesamt hohe strukturelle Ähnlichkeit lässt sich dadurch erklären, dass eine höhere zentralörtliche Einstufung in den meisten Fällen auch mit einer größeren eigenen Einwohnerzahl einhergeht. Der Zusammenhang zwischen Größenklassen und zentralörtlichen Einstufungen ist in Tab. 5.1 dargestellt und wird in Kapitel 5 vertiefend diskutiert. In Abb. 3.1 ist die Deckungsquote noch einmal nach Einwohnerzahl und zentralörtlicher Einstufung dargestellt. Hier wird deutlich, dass es mit fallender Einwohnerzahl eine zunehmende Streuung der Deckungsquoten gibt. Allerdings ist dabei kein deutlich ausgeprägtes Muster zu einem Anstieg oder Rückgang der Deckungsquoten in einer der beiden betrachteten Dimensionen zu erkennen.

Abb. 3.1 Zusammenhang zwischen Deckungsquote und zentralörtlicher Einstufung

In den Mittel- und Oberzentren spielen die Zuweisungen vom Land genauso wie bei den größeren Gemeinden eine größere Rolle als bei den übrigen Gemeinden. Dieser Effekt entsteht insbesondere durch die höheren Schlüsselzuweisungen. Bezüglich der Investitionsquote gibt es auch nach zentralörtlichen Einstufungen keine wesentlichen Unterschiede (alle zwischen 11 und 12 %).

Der Anteil der Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben steigt mit der zentralörtlichen Einstufung stark und monoton. Bei den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung liegt der Anteil bei 18 %. Er steigt bei den Grundzentren um 7 %-Punkte auf 25 %. Zwischen Grund- und Mittelzentren ist der höchste Anstieg des Anteils der zentralörtlichen Aufgaben an den Zuschussbedarfen von 10 %-Punkten auf 35 % zu verzeichnen. Hervorzuheben ist, dass der Anteil der zentralörtlichen Aufgaben bei den Oberzentren mit 38 % nur um 3 %-Punkte höher liegt als bei den Mittelzentren. Die Investitionsquoten für zentralörtliche Aufgaben liegen in den Oberzentren mit lediglich 13 % deutlich unter den Werten, die in den anderen drei Gruppen erreicht werden. Auch gemessen in Euro je Einwohner liegen die Investitionen in zentralörtliche Aufgaben in den Oberzentren knapp unter den Werten der Mittelzentren. Diese Unterschiede könnten eventuell darauf zurückzuführen sein, dass die finanziellen Möglichkeiten der Oberzentren nicht ausreichen, um in den Erhalt und Ausbau zentralörtlicher Leistungen zu investieren. Allerdings ist die Belastbarkeit dieser Aussage aufgrund der geringen Besetzung der Klasse der Oberzentren eingeschränkt.

Tab. 3.4: Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe in Grund- und Mittelzentren nach Raumkategorien

Allgemeine Deckungsmittel und Zuschussbedarfe in Euro je Einwohner, 2015-2016	Mittelzentren			Grundzentren		
	Verdichtungsraum	verdichteter Bereich im ländlichen Raum	ländlicher Raum (nur zwei Gemeinden)	Verdichtungsraum	verdichteter Bereich im ländlichen Raum	ländlicher Raum
Steuereinnahmen gesamt	670,92	703,69	585,66	673,14	714,24	624,34
Zuweisungen und Umlagen vom Land	380,37	366,09	419,87	292,42	251,01	287,43
<i>davon: Schlüsselzuweisungen vom Land</i>	328,28	317,00	362,88	262,37	228,43	255,41
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	-304,07	-319,46	-267,80	-272,81	-279,44	-258,95
Weitere Ein- und Auszahlungen (Produkte 611/612)	4,69	4,73	-1,13	4,19	1,08	9,60
abzüglich Zinsausgaben (netto)	6,94	18,91	20,64	11,71	14,78	12,36
Allgemeine Deckungsmittel netto	744,96	736,14	715,96	685,24	672,10	650,07
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	656,05	679,22	531,64	578,63	564,34	571,12
laufende Verwaltungstätigkeit	577,72	594,36	496,69	513,10	503,33	490,46
Investitionstätigkeit	78,34	84,86	34,95	65,53	61,01	80,66
Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben	236,05	228,66	163,23	159,87	138,97	133,02
laufende Verwaltungstätigkeit	181,47	189,32	125,26	121,99	105,30	103,11
Investitionstätigkeit	54,58	39,34	37,97	37,88	33,67	29,91
Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben	420,00	450,55	368,41	418,76	425,38	438,10
laufende Verwaltungstätigkeit	396,24	405,04	371,43	391,11	398,03	387,35
Investitionstätigkeit	23,76	45,51	-3,02	27,65	27,34	50,75
Deckungsquote netto (ADM netto in % der ZSB)	113,6%	108,4%	134,7%	118,4%	119,1%	113,8%

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

In einer ergänzenden Betrachtung wird in Tab. 3.4 die Haushaltssituation der Mittel- und Grundzentren differenziert nach Raumkategorien betrachtet. Diesem Vergleich liegt die Überlegung zugrunde, dass zentrale Orte im ländlichen Raum aufgrund ihrer geringeren eigenen Einwohnerzahl und dem im Vergleich dazu überproportional großen Verflechtungsbereich in besonderem Maße durch die Erbringung zentralörtlicher Leistungen belastet sein könnten. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass es in der jeweiligen Einstufung keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Raumkategorien gibt. Die Mittelzentren im ländlichen Raum verfügen dabei sogar über die höchsten Deckungsquoten⁷, auch wenn diese Aussagen aufgrund von nur zwei Zentren (Dippoldiswalde und Marienberg), die in diese Kategorie fallen, eingeschränkt ist.

3.4 Zwischenfazit

Insgesamt sind die Ergebnisse für Größenklassen und zentralörtliche Einstufungen in weiten Teilen vergleichbar. Aus dieser überblicksartigen Untersuchung lässt sich daher noch keine Aussage darüber ableiten, welches Verteilungskriterium für die Bedarfsbestimmung besser geeignet ist. Weitergehende

⁷ Zur Interpretation der Deckungsquoten s. oben.

statistische Analyse sind notwendig, um einen belastbaren, quantitativen Vergleich durchführen zu können. Diese erfolgen in Kapitel 5.1.

Bei der Betrachtung der Größenklassen stachen jedoch besonders die kleinsten Gemeinden mit einer vergleichsweise niedrigen Deckungsquote heraus. Dies spräche in der Tendenz eher für Anpassungsbedarfe in der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zu ihren Gunsten.

Grundzentren stehen gemessen an der Deckungsquote finanziell sehr gut da. Die Grundzentren haben verglichen mit den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung nur einen geringen Anstieg bei den Zuschussbedarfen für zentralörtliche Aufgaben. Dieser Anstieg liegt bei den folgenden Gruppen höher. Der Anteil der Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben steigt jedoch bei den Oberzentren im Vergleich zu den Mittelzentren nur in geringem Maße an. Außerdem beruhen die Aussagen für die Oberzentren nur auf den Werten von fünf Gemeinden, von denen drei Mitglied eines oberzentralen Verbundes sind.

Insgesamt lässt sich aus diesen Ergebnissen die Hypothese ableiten, dass ein Handlungsbedarf bezüglich einer zusätzlichen Berücksichtigung zentralörtlicher Einstufungen bei den Mittelzentren bestehen könnte. Die Grund- und Oberzentren unterscheiden sich jeweils in nicht so starker Form von der jeweils darunterliegenden zentralörtlichen Einstufung. Bei einer differenzierten Betrachtung der Lage konnte kein besonderer Handlungsbedarf bei den zentralen Orten im ländlichen Raum ausgemacht werden. In den folgenden beiden Kapiteln werden diese Hypothesen weitergehend überprüft.

4 Eignung des sächsischen Systems der zentralen Orte für die Bedarfsbestimmung

Die Ausweisung zentraler Orte wurde bereits 1965 im ersten Raumordnungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgelegt. Das zentralörtliche System hat sich seitdem in seiner Ausgestaltung und Zielsetzung mehrfach gewandelt. Heute ist es ein festes Instrument der Planung und hat im Kern drei raumpolitische Funktionen: eine Entwicklungsfunktion, eine Ausgleichs- / Integrationsfunktion und eine Versorgungsfunktion (vgl. u.a. Rauber 2012).

Für öffentliche Leistungen kann die Standortentscheidung nicht allein nach marktwirtschaftlichen Kriterien erfolgen. Aus Tragfähigkeitsgründen werden deshalb insbesondere die beschriebenen zentralörtlichen Aufgaben in zentralen Orten konzentriert. So soll eine qualitativ gleichwertige Ausstattung mit öffentlichen Leistungen sichergestellt werden.

Eine zentrale Voraussetzung für die Nutzung zentralörtlicher Indikatoren bei der Bedarfsbestimmung ist die Qualität des zentralörtlichen Systems. In diesem Arbeitsschritt werden zum einen Anzahl und Auswahl sowie regionale Verteilung der einzelnen Stufen der zentralen Orte bewertet. Zum anderen wird geprüft, auf welcher Basis die bisherigen Verflechtungsbereiche bestimmt worden sind. Im Fokus steht dabei die Eignung des zentralörtlichen Systems für die Zwecke des kommunalen Finanzausgleichs. Es wird beschrieben, in welchem Maße sich die Verflechtungsbereiche in absoluter Größe und relativ zur eigenen Bevölkerungszahl unterscheiden. Neben den Einwohnerzahlen, werden auch die Erreichbarkeiten der zentralen Orte und die Ausstattung anhand von Arbeitsplätzen und Bildungseinrichtungen analysiert.

Eine Bewertung des zentralörtlichen Systems ist entscheidend dafür, ob es überhaupt gerechtfertigt erscheint, das bisherige zentralörtliche System zur Grundlage eines Teils der Finanzverteilung zu machen. Sofern an dieser Stelle Schwächen des bestehenden Systems identifiziert werden, wird zum einen versucht, soweit es im Rahmen des Gutachtenumfangs leistbar ist, eigene Vorschläge zur Verbesserung zu entwickeln und umzusetzen. Zum anderen werden Desiderate an eine Weiterentwicklung des zentralörtlichen Systems im Freistaat Sachsen abgeleitet.

4.1 Beschreibung und Eignung des zentralörtlichen Systems im Freistaat Sachsen

4.1.1 Anforderungen an das zentralörtliche System

Das zentralörtliche System ist eine raumplanerische Festlegung zur Sicherung der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung. Dabei wurden Orte ausgewählt, die Zentren des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens sind. Diese Kriterien sind auf planerische Ziele ausgerichtet und begründen allein keine höheren Finanzausweisungen. Werden finanzielle Mittel an raumplanerische Festlegungen geknüpft, wächst der politische Druck auf Planungen. Der Gewinn beziehungsweise der Verlust des Status „Zentraler Ort“ und die Hoch- oder Herabstufung wären direkt an finanzielle Aspekte geknüpft (siehe

dazu auch Kap. 2.2). Die planerischen Festlegungen müssen robust gegenüber politischen Machtkämpfen sein und dürfen die Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs nicht beeinträchtigen.

Neben der fiskalischen und redistributiven Funktion, bekommt der kommunale Finanzausgleich so zusätzliche eine raumordnerische Lenkungsfunktion (Scherf 2011, S. 508f.; Blöchliger und Charbit 2008, S. 2f.). Die Festlegungen des Landesentwicklungsplan müssen belastbar sein und geeignete Indikatoren für die Bedarfsbestimmung von zentralen Orten liefern. Ein Zentrale Orte-Ansatz muss zudem mit der Landesverfassung vereinbar sein und eine belastbare Bemessungsgrundlage liefern (vgl. dazu Kap. 2.4). 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 Finanzausweisungen 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.

Vor allem die Einwohner sind ein wichtiges Auswahlkriterium der zentralen Orte. Wie bereits im einleitenden Kapitel und unter 2.2 beschrieben, dient die Einwohnerzahl als Bemessungsgrundlage für die Erfüllung zentralörtlicher Funktionen. Dabei spielen nicht nur die eigenen Einwohner des zentralen Ortes, sondern auch die Einwohner im Verflechtungsbereich eine Rolle. Der Landesentwicklungsplan gibt sowohl für Ober- und Mittelzentren als auch für den mittelzentralen Verflechtungsbereich Mindesteinwohnerzahlen vor. Die Mindeststandards können bei Zentren in peripheren Lagen unterschritten werden (vgl. LEP 2013, S. 33 ff.). Für Grundzentren und Nahbereiche legen die Regionalpläne jeweils Mindesteinwohnerzahlen fest. Inwiefern die Zentren dem harten Einwohnerkriterium gerecht werden, wird in Kapitel 4.2 untersucht.

4.1.2 Das zentralörtliche System insgesamt

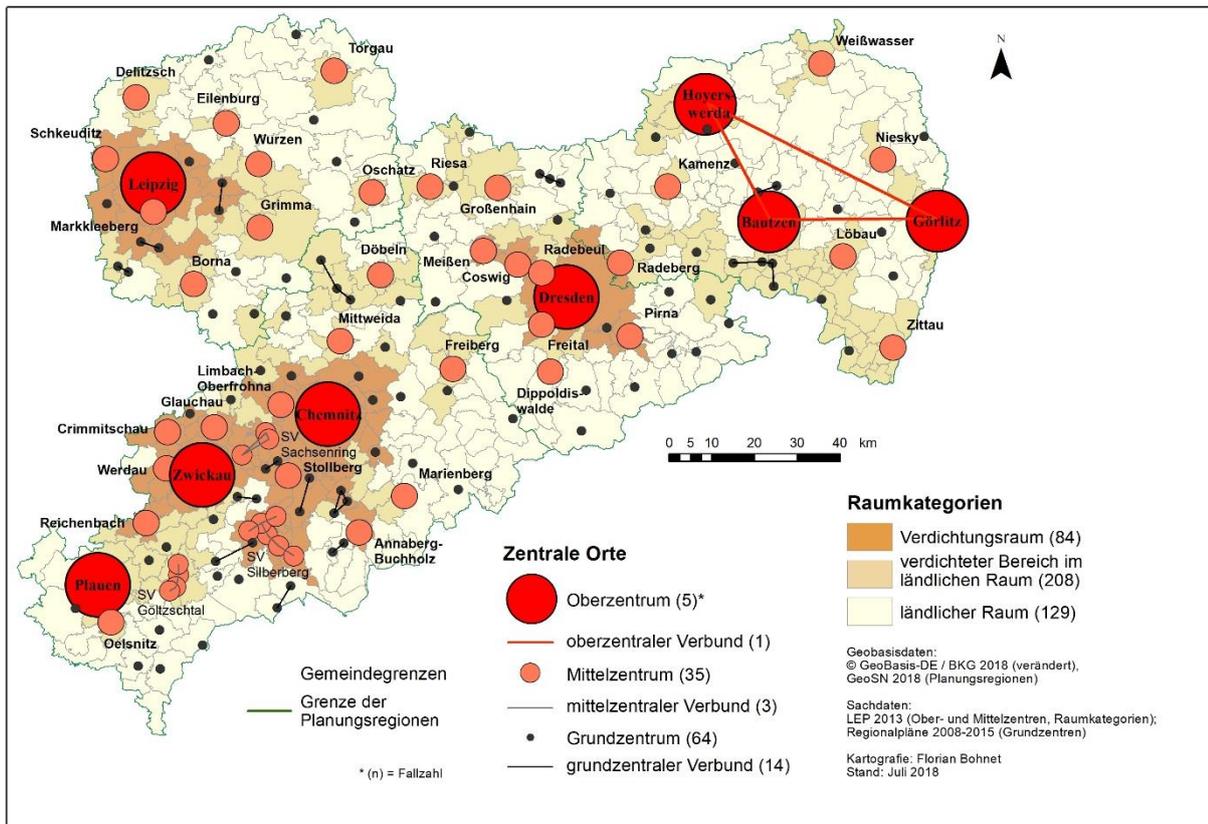
Im Freistaat Sachsen gibt es ein dreistufiges System zentraler Orte, bestehend aus Ober-, Mittel- und Grundzentren. Einige Städte kooperieren in Verbänden, um ihre zentralörtlichen Funktionen zu erfüllen.

Auf die Einführung von Zwischenstufen (z.B. Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen), wie sie zum Beispiel im Nachbarstaat Thüringen zu finden sind, wurde im Freistaat Sachsen verzichtet. Diese klare Beschränkung auf drei Stufen entspricht den Empfehlungen aktueller wissenschaftlicher Studien (Flex et al. 2016). Es wird argumentiert, dass eine unklare Hierarchieabgrenzung die Aufgabenzuweisung erschwere und aufgrund von Konkurrenzbeziehungen zu Doppelungen von Angeboten über das notwendige Maß hinausführen könne. Vor dem Hintergrund einer möglichen Einführung eines zentralen Orte-Ansatzes 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.

Wie einleitend beschrieben konzentrieren sich in zentralen Orten vielfältige zentralörtliche Leistungen. Die zentralen Orte erfüllen somit wichtige raumpolitische Funktionen. Der potentielle finanzielle Mehraufwand für Zentren entsteht vor allem durch die zusätzlich zu den eigenen Einwohnern zu versorgenden Einwohner im Verflechtungsbereich (externe Nutzer, vgl. Kap. 2). 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 Einwohner in der Regel ausreichend Infrastruktur zur Verfügung zur Verfügung und die Erreichbarkeit höherrangiger zentraler Orte ist gewährleistet. In ländlichen Regionen sind zentrale Orte besonders wichtig, da dort zentralörtliche Infrastrukturen für teilweise große Verflechtungsbereiche vorgehalten wird. Die Karte in Abb. 4.1 zeigt die relativ homogene Struktur Sachsens. Zwar liegen vier der fünf Oberzentren im westlichen Teil des Landes, durch die zentrale Lage Dresdens und den oberzentralen Verbund im östlichen Landesteil sind die Oberzentren über das gesamte Landesgebiet verteilt. Inwiefern die großflächigen ländlichen Räume ausreichenden Zugang zu zentralörtlichen Funktionen haben und eine gute Erreichbarkeit zu den Zentren aufweisen wird im folgenden Kapitel analysiert.

Abb. 4.1 Raumstruktur und Lage der zentralen Orte



4.1.3 Die Oberzentren

Die Festlegung der Städte Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau, Plauen und dem Städteverbund Bautzen/Budyšin-Görlitz/Zhorjelc-Hoyerswerda/Wojerecy besteht bereits seit 1994 und hat 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. Nur von einigen Gemeinden an der tschechischen Grenze und an dem Bundesländerdreieck Sachsen – Sachsen-Anhalt – Brandenburg ist kein Oberzentrum in unter 60 Minuten PKW – Fahrzeit erreichbar⁸ (vgl. Abb. A 1). Sofern die Mittelzentren 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 als geeignet anzusehen.

4.1.4 Die Mittelzentren und ihre mittelzentralen Verflechtungsbereiche

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 oder Verdichtungsraum) differenziert. Laut 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.

Zur Sicherstellung der flächendeckenden Daseinsvorsorge wird den Mittelzentren eine besonders hohe Bedeutung beigemessen. Die Mittelzentren ergänzen das Netz der Oberzentren, sodass 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 (Ergänzungsorte) nach abgemilderten Kriterien 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. Für eine besondere Finanzausweisung an zentrale Orte sollten alle Mittelzentren gleichbehandelt werden.

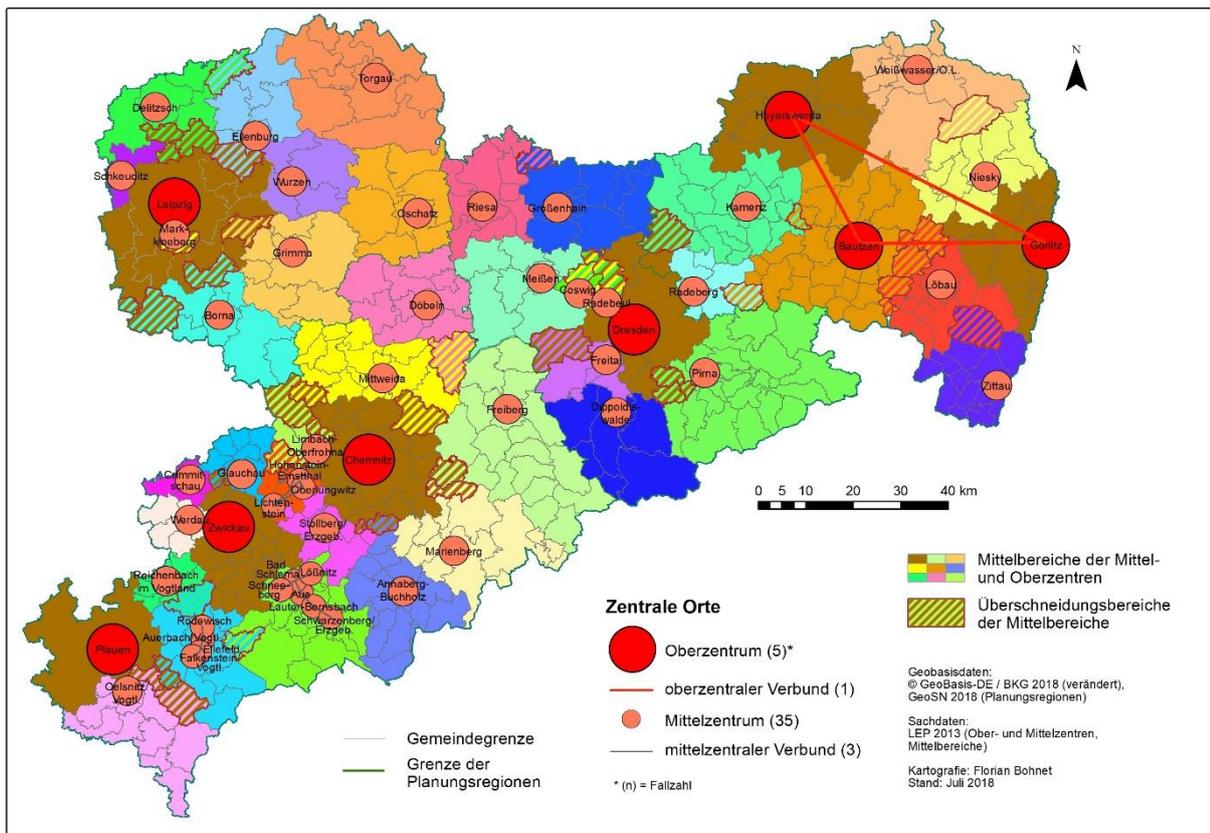
Für die Ober- und Mittelzentren sind mittelzentrale Verflechtungsbereiche (= Mittelbereiche) ausgewiesen. Insgesamt gibt es 45 Mittelbereiche, die sich teilweise überschneiden. Grundlage für die mittelzentralen Verflechtungsbereiche sind sowohl gewachsene Strukturen, die die funktionsräumlichen

⁸ Zu beachten ist hierbei, dass die vom BBSR bereitgestellten Erreichbarkeitsdaten nur auf Ebene der Gemeindeverbände erhoben werden. Für die einzelnen Gemeinden innerhalb eines Verbands (nach BBSR-Klassifikation) kann die Erreichbarkeit abweichen.

Verflechtungen abbilden, als auch Pendlerbeziehungen zwischen den Kommunen. Die Abgrenzung erfolgt zwar anhand von Gemeindegrenzen, durch historische Verflechtungen entstehen jedoch Überschneidungsbereiche (vgl. LEP 2013, S. 31ff.).

Durch Gemeindefusionen, Eingliederungen und Neubildungen hat sich die Zuordnung der Bereiche seit der Festlegung teilweise verändert. Die Zuordnung der Gemeinden zu den jeweiligen Mittelzentren wurde vom Sächsischen Staatsministerium des Inneren fortgeschrieben und liegt auf dem aktuellen Gebietsstand (01.01.2018) vor. Die Karte in Abb. 4.2 zeigt die Festlegungen der Mittelzentren und Mittelbereiche auf aktuellen Gebietsstand nach beschriebener Methodik.

Abb. 4.2 Mittelzentren und Mittelbereiche



Im Folgenden sind einige Sonderfälle aufgelistet, bei denen es zu Abweichungen bei der Festlegung der mittellazentralen Verflechtungsbereiche kommt:

- Das Mittelzentrum Markkleeberg hat keinen mittellazentralen Verflechtungsbereich, der über das eigene Stadtgebiet hinausgeht. Das eigene Gebiet des zentralen Ortes wird teilweise von dem benachbarten Oberzentrum Leipzig mitversorgt. Markkleeberg ist also durch die unmittelbare Nähe zu Leipzig kein klassischer zentraler Ort, der große Ausstrahlungseffekte auf das Umland hat und auch für das eigene Stadtgebiet nur zum Teil zentralörtliche Funktionen wahrnimmt.

Methodisch wurde für die Berechnung der Einwohner im Mittelbereich Markkleebergs die Hälfte der eigenen Einwohner angesetzt. Da die andere Hälfte der Einwohner Markkleebergs

dem Mittelbereich des Oberzentrums Leipzig zugerechnet wurde, ergibt sich mathematisch ein negativer Wert für die Einwohner im Mittelbereich Markkleeberg. Durch diese methodische Notwendigkeit wird jedoch keine Aussage über die Einordnung von Markkleeberg als Mittelzentrum getroffen.

- Die Städte Radebeul und Coswig sind als zwei eigenständige Mittelzentren ausgewiesen, aber besitzen auf Grund der räumlichen Nähe zueinander einen gemeinsamen Verflechtungsbereich. Die Einwohner des Mittelbereichs wurden, wie in Kap. 1.2 beschrieben, je zur Hälfte auf Radebeul und Coswig aufgeteilt. Beide Städte befinden sich zudem in unmittelbarer Nähe zu dem Oberzentrum Dresden.
- Für einige Kommunen gibt es Unstimmigkeiten zwischen der Tabelle des Sächsischen Staatsministerium des Inneren und der kartographischen Darstellung im Landesentwicklungsplan (Karte 2). So gehört beispielsweise Thiendorf nach der Darstellung in der Karte zu den Mittelbereichen Großenhain und Dresden, nach der Tabelle aber nur zu Großenhain. Umgekehrt ist es bei Grünhainichen der Fall, laut der Karte liegt es nur im Mittelbereich Chemnitz, in der Tabelle liegt jedoch eine Überschneidung mit Marienberg vor. Auf Grund der Aktualität des Gebietsstands der Tabelle und der höheren Validität der Festlegungen dort, wurde die Tabelle mit den Festlegungen der Mittelbereiche als Datengrundlage verwendet.

4.1.5 Die Grundzentren und Nahbereiche

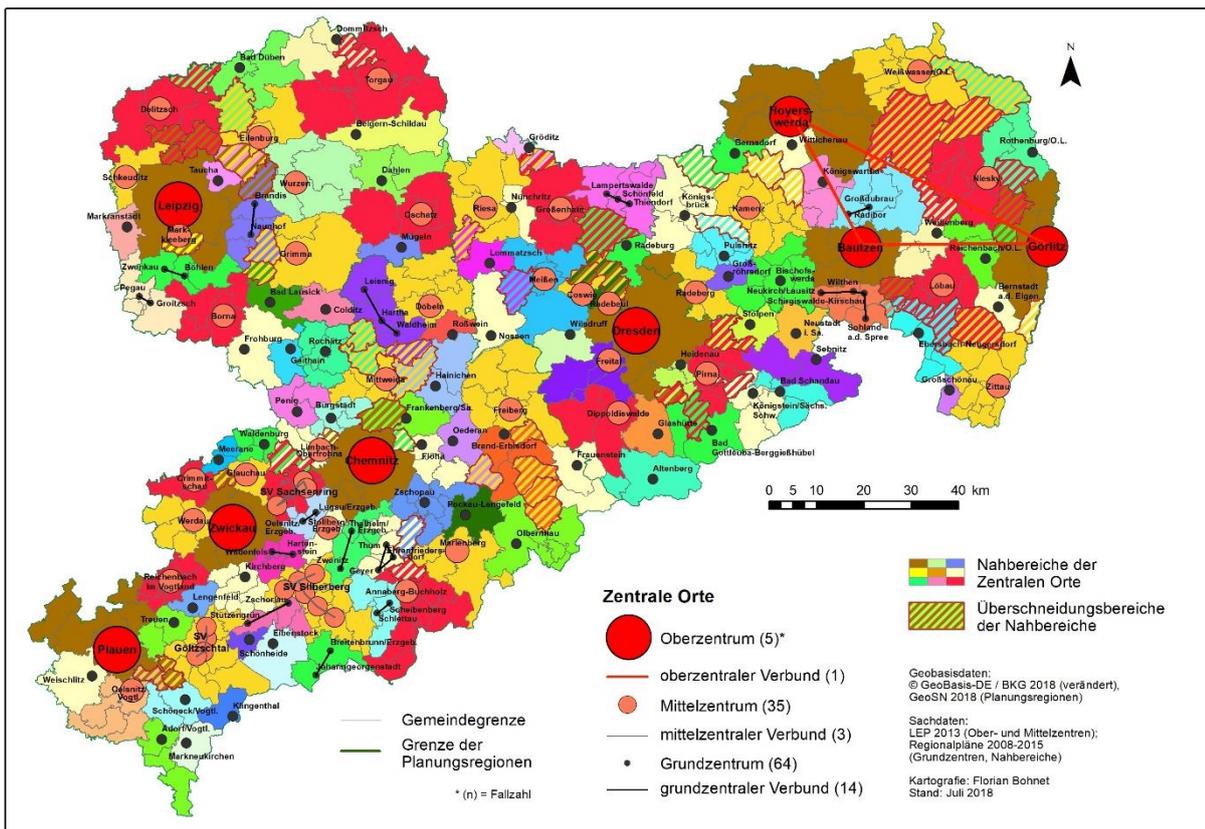
Eine flächendeckende Festlegung der Grundzentren wird von den Regionalplanungen mit den Kriterien des Landesentwicklungsplans 2003 vorgenommen. Es gibt 80 Grundzentren, darunter 15 grundzentrale Verbünde mit zwei bis fünf Gemeinden. Die Grundzentren dienen der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs, sowie grundlegender Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuungsangeboten, ÖNPV-Anschluss, Sport- und Freizeitanlagen, Finanz- und Postdienstleistungen und einer Feuerwehr.

Den Grundzentren sind jeweils Nahbereiche (= grundzentrale Verflechtungsbereiche) zugeordnet. Die Nahbereiche wurden auf Basis von sozioökonomischen Indikatoren festgelegt und entsprechen den administrativen Einheiten. Allerdings ist im Landesentwicklungsplan 2013 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-West-sachsen, 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, sodass 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. 4.3).

Abb. 4.3 Grundzentren und Nahbereiche



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 anzupassen⁹, nicht erfüllen. Die Gründe dafür werden im Rahmen dieses Gutachtens nicht weiter untersucht.

Aus Sicht der Gutachter ist das System der Grundzentren in seiner jetzigen Form nicht als Grundlage für die Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich geeignet. Da die gefestigte Struktur der

⁹ Siehe Übergangsbestimmung im Kapitel 7 des Landesentwicklungsplans 2013.

Grundzentren in der Fortschreibung der Regionalpläne nicht vollständig verändert sein wird, werden trotzdem im Folgenden die bestehenden Grundzentren und Nahbereiche vertiefend untersucht.

Durch viele Gemeindefusionen, Neugliederungen und Eingliederungen (vgl. Kap. 1.2) sind zum Teil großräumige administrative Einheiten entstanden. Für die Festlegung von Verflechtungsbereichen 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 gesamte Gebiet der Region Chemnitz liegt noch kein Regionalplan vor¹⁰, deshalb wurde nach Rücksprache mit dem zuständigen regionalen Planungsverband auf den Entwurf zurückgegriffen. Dieser ist mit Beschluss vom 15.12.2015 vorläufig rechtskräftig¹¹. 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.

Im Folgenden sind einige Städte und Gemeinden aufgelistet, bei denen bei der Datenaggregation für die grundzentralen Verflechtungsbereiche Abweichungen aufgefallen sind:

- Crostwitz gehört zu den Mittelbereichen Bautzen und Kamenz (laut Festlegungen LEP 2013), aber laut dem Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien ist nur Kamenz für die Nahversorgung zuständig.

¹⁰ Dazu heißt es auf der Website des Planungsverbands Region Chemnitz: „Da bisher für den Planungsverband Region Chemnitz noch kein rechtsgültiger neuer Gesamt-Regionalplan vorliegt, gelten die Regionalpläne der ehemaligen Regionen weiter“ (<https://www.pv-rc.de/cms/regionalplan.php>).

¹¹ „Freigabe des Entwurfs des Regionalplans Region Chemnitz mit Umweltbericht zur öffentlichen Auslegung und Beteiligung des Planentwurfes gemäß §§ 9 und 10 ROG in Verbindung mit § 6 Abs. 2 SächsLPlG.“ Seit Mai 2016 befindet sich dieser Planungsentwurf im Auslegungsverfahren (Abwägung nach § 6 Abs. 2 SächsLPlG) (vgl. https://www.pv-rc.de/cms/regionalplan_rc_verfahren.php).

Der regionale Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien ist die einzige Regionalplanung im Freistaat Sachsen, für die im Regionalplan die Ober- und Mittelzentren aus dem Landesentwicklungsplan vorliegen und eine Zuteilung der Städte und Gemeinden auch zu den Nahbereichen der höherrangigen Zentren vornimmt. Bei allen anderen Regionalplänen ist davon auszugehen: Sobald keine Zuteilung zu einem Nahbereich eines Grundzentrums erfolgt, übernimmt das nächsthöhere Mittel- oder Oberzentrum die grundzentrale Versorgung.

Durch diese genauere Planung in Oberlausitz-Niederschlesien kommt es bei Crostwitz zu einer Abweichung zwischen mittel- und grundzentraler Versorgung. Da Crostwitz eine geringere Entfernung zum Mittelzentrum Kamenz als zum Oberzentrum Bautzen aufweist, erscheint die Zuteilung dennoch sinnvoll.

- Ebenfalls durch die eigene Zuordnung zu Mittelbereichen in der Planungsregion Oberlausitz-Niederschlesien, gibt es für Kodersdorf Unstimmigkeiten. Kodersdorf ist dem Mittelbereich von Görlitz zugeordnet, der Nahbereich gehört jedoch zum Teil zu dem Mittelzentrum Niesky. Die Planung basiert auf den Festlegungen des LEP 2003, wo Niesky als Ergänzungsstandort im ländlichen Raum festgelegt wurde (vgl. Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien 2009, S. 25). Auch in diesem Fall kann argumentiert werden, dass Kodersdorf näher am Mittelzentrum Niesky liegt, als am Oberzentrum Görlitz und deshalb eine Nahversorgung der Einwohner Kodersdorf in Niesky anzunehmen ist.

Wenn Städte und Gemeinden nicht zu dem Nahbereich eines Grundzentrums gehören, kann eine Zuordnung zu Mittelbereichen von regionalen Planungsverbänden sinnvoll sein. Die Inanspruchnahme von Nahversorgung und Leistungen und Gütern der Mittelzentren kann sich unterscheiden. Die Beurteilung der Strukturen in der Nahversorgung kann aus planerischer Sicht den regionalen Planungsverbänden obliegen.

In diesem Fall gibt es Inkonsistenzen zwischen den Planungsverbänden, da nur ein Verband in detaillierter Form höherrangige Zentren mit in die Festlegungen aufnimmt. Für eine mögliche Verteilung von Finanzaufweisungen auf Basis der Einwohner in Verflechtungsbereichen muss ein einheitliches Verfahren zur Zuordnung von Nahversorgung gefunden werden. Im Fall der Bedarfsbemessung ist eine Festlegung von der Landesregierung, vor dem Hintergrund der Gleichbehandlung der Zentren, zu bevorzugen.

Eine weitere methodische Schwierigkeit ergibt sich durch sogenannte „Selbstversorger“, die in den Regionalplänen von Westsachsen und Oberlausitz-Niederschlesien festgelegt werden. Für Westsachsen heißt es hierzu:

„Einige Gemeinden wurden dem grundzentralen Verflechtungsbereich des Mittelzentrums zugeordnet und als Selbstversorger gekennzeichnet. Dabei handelt es sich um Gemeinden, die derzeit über eine Ausstattung an Infrastruktureinrichtungen verfügen, mit der die Grundversorgung der Bevölkerung weitgehend gesichert werden kann. Hier ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, inwieweit die Gemeinden für einzelne Funktionen selbst die Versorgungsfunktion erfüllen oder dem dargestellten Verflechtungsbereich zugeordnet werden.“ (Regionalplan Westsachsen 2008, S.27).

Da es sich, wie beschrieben, um Einzelfallprüfungen handelt, können Selbstversorger nicht als Grundlage für eine Verteilung von Finanzmitteln dienen. Eine weitere Problematik sind die fehlenden Nahbereiche. Darauf geht der Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien näher ein:

„Die Abgrenzung der in der Karte `Zentrale Orte und Nahbereiche` dargestellten grundzentralen Verflechtungsbereiche ist auf Grund sich vielfältig überlagernder Einzugsbereiche der zentralörtlichen Einrichtungen problematisch und wird durch die teilweise sehr große Anzahl an Gemeindeteilen der einzelnen Kommunen erschwert. Schwierigkeiten bereitet dabei insbesondere die Nahbereichszuordnung von Gemeinden, die in erster Linie als so genannte `Selbstversorgerorte` gelten, d. h. über eine grundzentrale Ausstattung verfügen, jedoch keinen über die Gemeinde hinausgehenden Verflechtungsbereich aufweisen (z. B. Cunewalde, Oderwitz)“ (Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien 2009, S.27).

Da die beschriebenen Selbstversorger-Kommunen nicht als Zentren festgelegt sind und keinen Nahbereich haben, können sie nicht in den Berechnungen zu einem möglichen Mehrkostenaufwand der zentralen Orte durch die Versorgung eines größeren Verflechtungsbereichs berücksichtigt werden.

4.2 Beurteilung des zentralörtlichen Systems anhand von Kriterien

4.2.1 Einwohner, Arbeitsplätze und Erreichbarkeit der zentralen Orte

Die Auswahl der zentralen Orte erfolgte primär nach Einwohnerzahlen und Erreichbarkeiten. Im Folgenden werden die beiden Kriterien für den Freistaat Sachsen genauer untersucht. Entscheidend ist für die Einwohnerkriterien vor allem die Größe des Verflechtungsbereichs, gemessen an der Zahl der Einwohner in den angrenzenden festgelegten Mittel- und Nahbereichen.

Einwohner, Mittelbereiche und Erreichbarkeiten der Mittelzentren

Laut Landesentwicklungsplan 2013 haben die Mittelzentren mindestens 15.000 Einwohner am Stichtag 31. Dezember 2010, eine Ausnahme (10.000 Einwohner) besteht für Mittelzentren, die als Ergänzungsstandorte im ländlichen Raum festgelegt wurden (vgl. LEP 2013, S.35). Diese Einwohnergrenzen sind als angemessen zu bewerten. Die Mindesteinwohnerzahl von 15.000 Einwohnern überschreitet noch die Empfehlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung von mindestens 10.000 Einwohnern (vgl. Lenk et al. 2017).

Mittelzentren in ländlich-peripheren Gebieten haben, wie in Kap. 4.1.4 erläutert, eine besondere Bedeutung für die Sicherstellung der Daseinsvorsorge und die Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen. Sie nehmen eine Leuchtturmfunktion wahr. Axel Priebis nennt sie „*Bollwerke einer Mindest-Infrastrukturausstattung*“ (Priebis 2013, S. 124). So sollte die Festlegung von Mittelzentren in ländlichen Räumen nur sekundär nach dem Einwohnerkriterium erfolgen.

Betrachtet man die Einwohnerzahl zum 31.12.2015¹² gibt es sechs Mittelzentren mit weniger als 15.000 Einwohnern: Mittweida, Oschatz, Dippoldiswalde, Stollberg/Erzgebirge, Oelsnitz/Vogtland, Niesky. Dippoldiswalde liegt als einzige Stadt im ländlichen Raum. Mittweida, Oschatz, Oelsnitz/Vogtland und Niesky liegen im Verdichtungsraum beziehungsweise im verdichteten Bereich des ländlichen Raums. Niesky unterschreitet mit 9.607 Einwohnern auch die Grenzen von 10.000 Einwohnern, allerdings versorgt die Kreisstadt 1,8-mal so viele Einwohner im Mittelbereich und 1,4-mal im Nahbereich. Durch einwohnerstarke Verflechtungsbereiche lässt sich auch die Auswahl der weiteren genannten Mittelzentren begründen.

Abb. 4.4 zeigt das Verhältnis zwischen eigenen Einwohnern und zusätzlichen Nutzern zentralörtlicher Leistungen im Mittelbereich für alle Mittelzentren. Es ist zu erkennen, dass 21 von 34 Mittelzentren einen mittelzentralen Verflechtungsbereich mit mehr Einwohnern als in ihrem eigenen Gemeindegebiet haben. Bei neun zentralen Orten sind es sogar mehr als das Doppelte der eigenen Einwohner. Besonders einwohnerkräftige Mittelbereiche sind Stollberg/Erzgebirge (Faktor 4,3) und Mittweida (Faktor 3,4) zugeordnet. Durch große Verflechtungsbereiche, legitimiert sich die Auswahl des Indikators „Einwohner im Mittel- und Nahbereich“, der in Kapitel 5 zum Tragen kommt. Die Bedeutung für die Versorgung eines großen Gebiets wird durch die bisherigen Zuweisungen nicht berücksichtigt.

Im Gegensatz dazu ist der Mittelbereich von Crimmitschau, Coswig und Radebeul sehr klein und einwohnerschwach. Schkeuditz und Markkleeberg haben nach dem Landesentwicklungsplan keinen Verflechtungsbereich. Bei Schkeuditz und Crimmitschau ist der fehlende bzw. kleine Mittelbereich auf die Grenzlage zu Sachsen-Anhalt bzw. Thüringen zurückzuführen. Wie in Kapitel 4.1.2 beschrieben, besitzen Coswig und Radebeul einen gemeinsamen Verflechtungsbereich. Zudem liegen sie in unmittelbarer Nähe zum Oberzentrum Dresden, welches große Ausstrahlungseffekte hat. Markkleeberg liegt im Verdichtungsraum vom Oberzentrum Leipzig und hat deshalb, wie ebenfalls unter 4.1.2 erläutert, nur einen halben Mittel- und Nahbereich

Die Aufteilung der Einwohner im Mittelbereich der drei mittelzentralen Verbünde erfolgte nach dem Anteil der eigenen Einwohner am Gesamtverbund (vgl. Kap. 1.2). In Abb. 4.5 wird die große Heterogenität innerhalb der Verbünde deutlich. Alle Verbünde liegen in der Planungsregion Chemnitz.

Der Verbund „Silberberg“ hat mit 41.833 Einwohnern den größten Verflechtungsbereich, der Mittelbereich an der Grenze zur tschesischen Republik ist als ländlicher Raum klassifiziert. Eine Aufteilung zentralörtlicher Leistungen auf die räumlich dicht beieinander liegenden Kleinstädte scheint hier sinnvoll. Gleiches gilt für den Verbund „Göltzschtal“. Hingegen hat der Verbund „Sachsenring“ durch die Nähe zu Zwickau und Chemnitz insgesamt nur einen sehr kleinen Mittelbereich. In Anbetracht der guten Erreichbarkeit der benachbarten zentralen Orte (vgl. Abb. 4.6), ist der Bedarf für den Verbund „Sachsenring“ erneut zu überprüfen.

¹² Zur Wahl des Stichtags siehe Kap. 1.2

Insgesamt zeigt die Karte in Abb. 4.6, dass Sachsen flächendeckend eine gute Versorgung mit Leistungen und Gütern des höherrangigen Bedarfs leisten kann. Lediglich sechs Gemeinden im Grenzgebiet können keine Erreichbarkeit eines Mittel- oder Oberzentrums in weniger als 30 Minuten PKW-Fahrzeit leisten. Eine Karte zur Erreichbarkeit der Oberzentren befindet sich im Anhang.

Abb. 4.4 Einwohner der Mittelzentren (ohne Verbünde) und Mittelbereiche

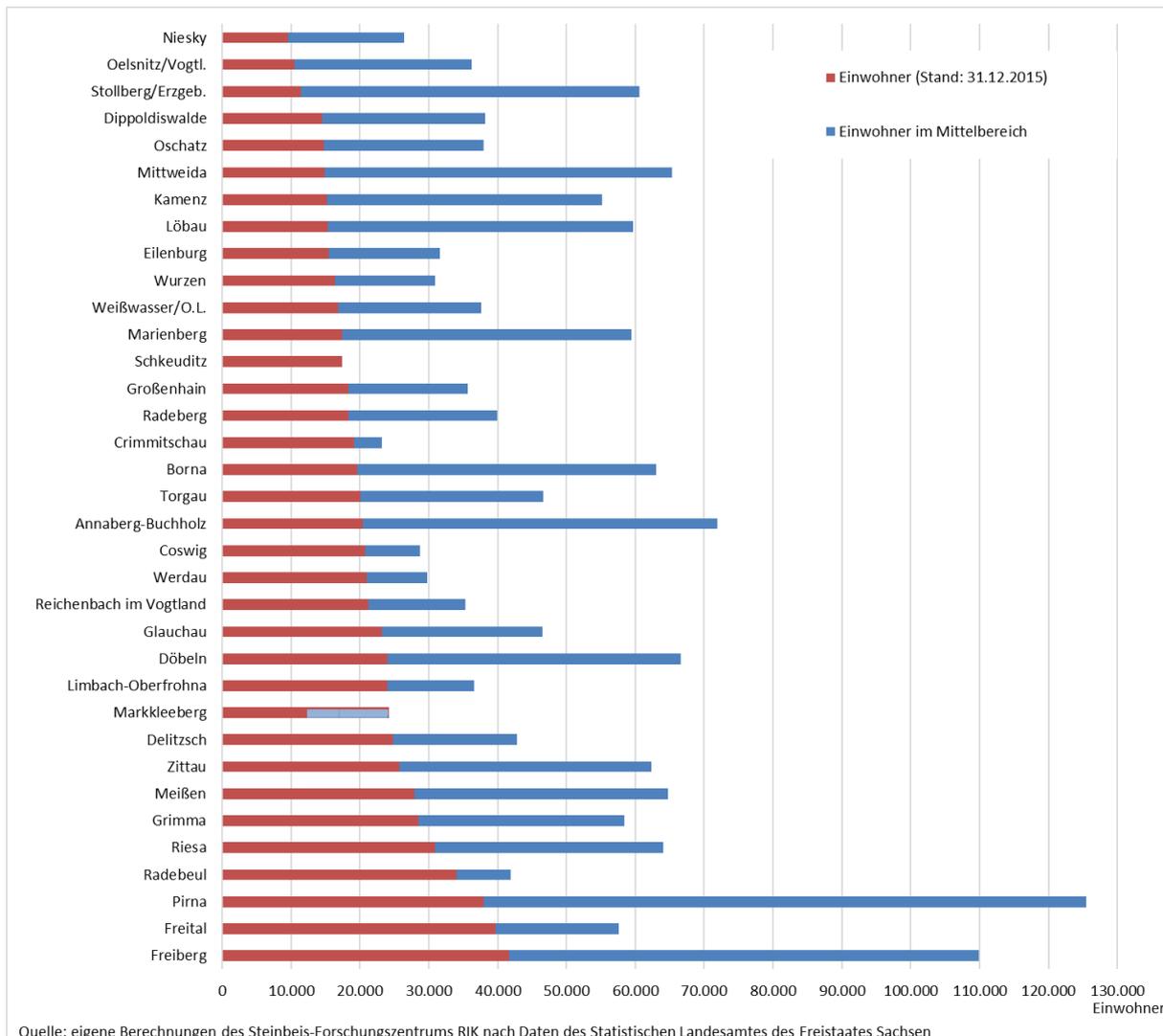


Abb. 4.5 Einwohner der mittelzentralen Verbünde und Mittelbereiche

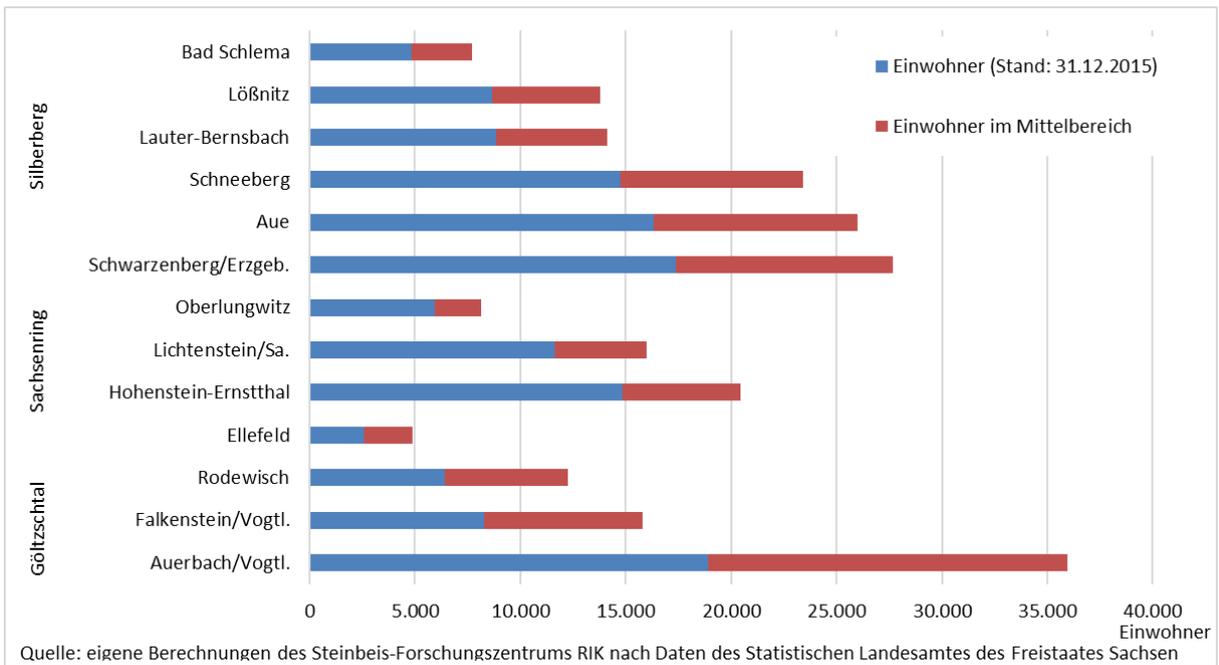
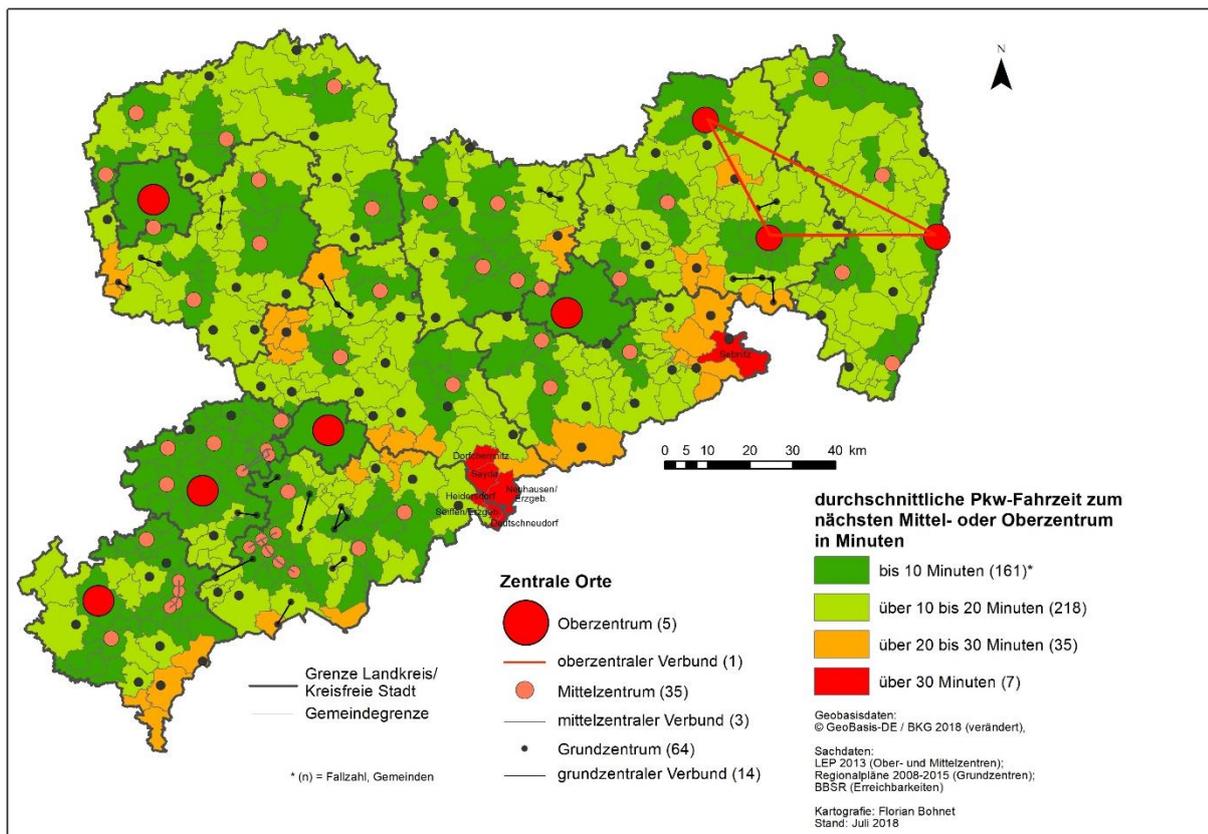


Abb. 4.6 Erreichbarkeit der Mittel- und Oberzentren



Einwohner, Nahbereiche und Erreichbarkeiten der Grundzentren

Die Regionalpläne sind, wie beschrieben, auf Basis des Landesentwicklungsplans 2003 (Kap. Z 2.3.12) erstellt wurden. In dem Landesentwicklungsplan werden folgende Kriterien für die Ausweisung von Grundzentren und Nahbereichen empfohlen:

- Erreichbarkeitsdefizit zu Ober- und Mittelzentren mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)
- mindestens 15.000 Einwohner im Verflechtungsbereich des Grundzentrums innerhalb des Verdichtungsraumes bzw. mindestens 7.000 Einwohner im Verflechtungsbereich des Grundzentrums (bei mindestens 3.000 Einwohnern im zentralen Ort¹³) im ländlichen Raum
- bestehender ÖPNV-Knotenpunkt
- breitgefächertes sowie herausgehobenes Arbeitsplatzangebot im Grundzentrum (über 250 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze im Ort je 1.000 Einwohner oder über 2.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze absolut im Verdichtungsraum bzw. über 1.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze absolut im ländlichen Raum) (übernommen aus Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung 2009).

In der Region Oberlausitz-Niederschlesien erfüllten zur Zeit der Festlegung und Überprüfung des regionalen Planungsverbands alle Grundzentren die Einwohnerkriterien. Es wurde ein besonderer Fokus auf die Erreichbarkeit von Zentren mit dem ÖPNV gelegt. Zu Grunde liegt dabei das 30-Minuten-Kriterium des Landesentwicklungsplans 2003:

„Die ausgewiesenen Grundzentren können in Verbindung mit den landesplanerischen Ober- und Mittelzentren gewährleisten, dass ein mindestens grundzentrales Angebot innerhalb von 30 Minuten mit dem ÖPNV aus jedem Hauptort einer Gemeinde erreicht werden kann“ (Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien 2009, S. 26).

Der regionale Planungsverband resümiert nach einer Überprüfung, dass es nur für zwei Grundzentren (Ebersbach/Sachsen-Neugersdorf und Großröhrsdorf) keine Erreichbarkeitsdefizite gibt. Eine genaue Auflistung zur Erfüllung der Erreichbarkeitskriterien ist in Tabelle 2.1-1 des Regionalplans zu finden (vgl. Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien 2009, S. 26 f.).

In der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge erfüllen alle Gemeinden die Mindesteinwohnerzahl von 3.000 Einwohnern im ländlichen Raum. Die Nahbereiche weisen jedoch häufig weniger Einwohner auf als im Landesentwicklungsplan 2003 empfohlen werden. Es gibt es drei Grundzentren im ländlichen Raum ohne zugehörige Nahbereiche: Neustadt i. Sa., Wilsdruff und Glashütte. Im Regionalplan wird

¹³ Die Mindesteinwohner im eigenen Ort sind nur in den Regionalplänen Oberes Elbtal/Osterzgebirge und Oberlausitz-Niederschlesien festgelegt. Im Landesentwicklungsplan 2013 wird gänzlich auf Empfehlung zu einer Mindesteinwohnerzahl für den zentralen Ort verzichtet. Entscheidend sind hier die Einwohner im Verflechtungsbereich.

hier auf die Entwicklungsfunktion der Zentren hingewiesen (vgl. Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung 2009).

In der Planungsregion Westsachsen wurde eine detaillierte Überprüfung einzelner Zentren vorgenommen. Auch hier wird das Einwohnerkriterium zum Zeitpunkt der Festlegung überall erfüllt. Die Erreichbarkeitsdefizite sind vor allem im ländlichen Raum gravierend. Belgern und Dommitzsch sind zudem keine ÖPNV-Knotenpunkte. Es wird eine weitere Verschlechterung der Erreichbarkeit durch eine fortschreitende Bevölkerungsabnahme befürchtet (vgl. Regionalplan Westsachsen 2008, S. 20ff).

In dem Entwurf des Regionalplans der Region Chemnitz wurden die Grundzentren und Nahbereiche anhand der Empfehlungen des Landesentwicklungsplan 2013 überprüft. Dazu heißt es im Prüfergebnis:

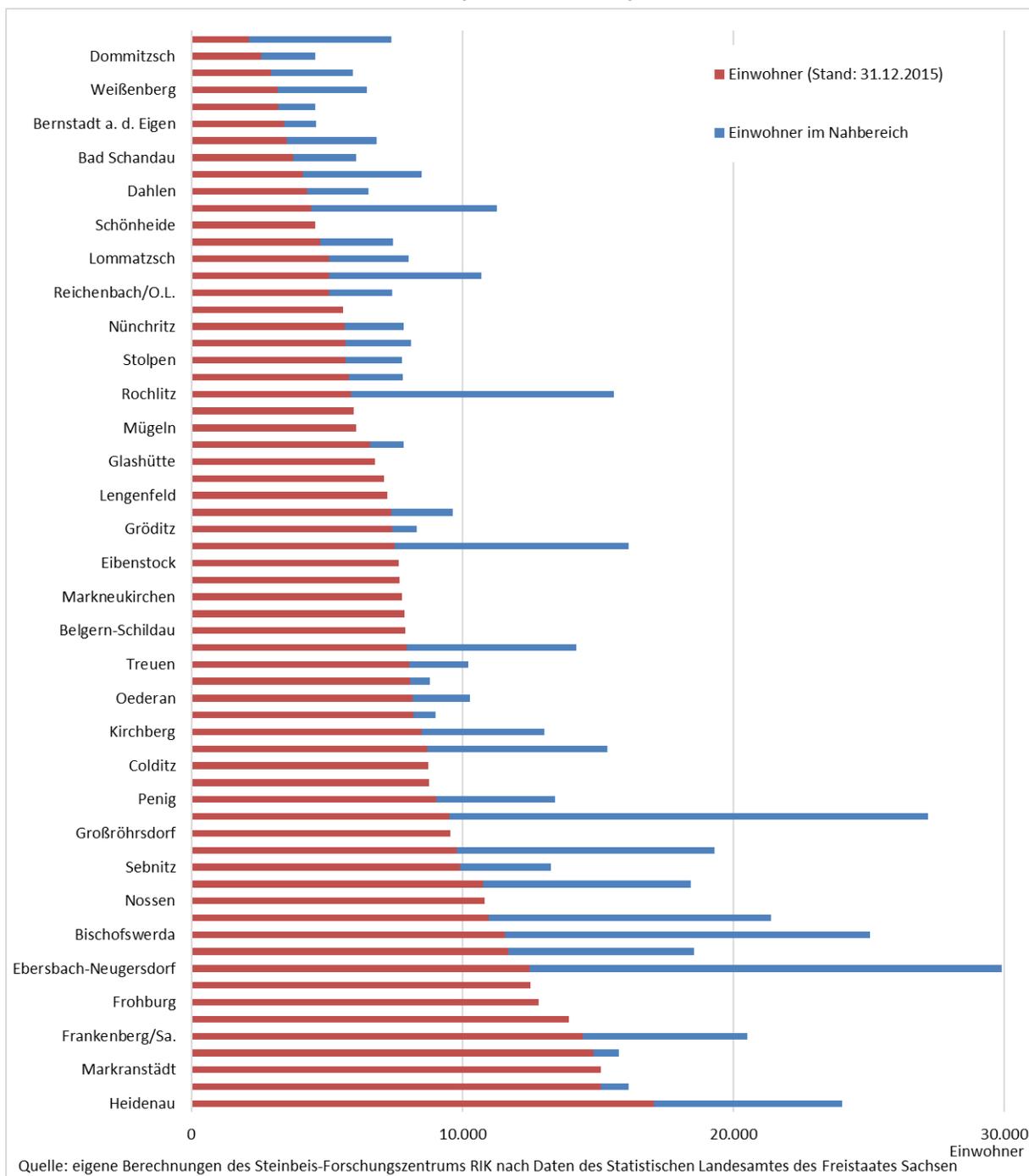
„erfüllen die Grundzentren Schönheide, Frauenstein, Schöneck und Weischlitz bereits gegenwärtig die erforderliche Mindesteinwohnerzahl im Verflechtungsbereich nicht. Entsprechend der Prognose der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose¹⁴ des Freistaates Sachsen werden darüber hinaus perspektivisch im Jahr 2025 dann auch die Grundzentren Eibenstock, Lengenfeld und Meerane die Mindesteinwohnerzahl ggf. geringfügig (bis zu 10 %) unterschreiten“
(vgl. Regionalplan Region Chemnitz, Entwurf 6.2 2015, S. 37).

Beim Vergleich der Grundzentren mit den Einwohnerdaten vom 31.12.2015 zeigt sich, dass die Einwohnerzahl des kleinsten Grundzentrums Königstein/Sächsische Schweiz seit der Überprüfung des regionalen Planungsverbands noch weiter gesunken ist: Hatte die Gemeinde 2008 noch 2.822 Einwohner, sind es 2015 nur noch 2.122 (vgl. Gebietsstand 01.01.2008, Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2009, S. 21). Weiterhin unterschreiten Frauenstein und Dommitzsch die Mindesteinwohnerzahl von 3.000 Einwohnern für Grundzentren. Alle drei Orte befinden sich im ländlichen Raum. Dommitzsch hatte schon zum Zeitpunkt der Festlegung weniger als 3.000 Einwohner, wurde jedoch als Ergänzungsstandort im ländlichen Raum festgelegt (vgl. Regionalplan Westsachsen 2018, S. 24f.).

Unter Bezugnahme des Verflechtungsbereichs ergibt sich ein anderes Bild als bei den Mittelzentren: 20 der 64 Grundzentren haben keinen planerisch-festgelegten Nahbereich. Weitere 31 grundzentrale Orte haben weniger Einwohner im Nahbereich als eigene Einwohner (vgl. Abb. 4.7).

¹⁴ Inzwischen liegt die 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung des Freistaates Sachsen vor. Diese war noch nicht Teil der Überprüfung der Grundzentren in den Regionalplänen. Allerdings wird hier für die genannten Grundzentren eine weitere Abnahme der Bevölkerungszahlen bis 2030 vorausberechnet.

Abb. 4.7 Einwohner der Grundzentren (ohne Verbünde) und Nahbereiche



Zum Teil lässt sich der fehlende Nahbereich der Grundzentren auf die Gebietsstandsänderungen zurückführen. So hat zum Beispiel die Stadt Nossen im Jahr 2014 das Ketzerbachtal und Leuben-Schleinitz eingegliedert. Zum Zeitpunkt der Festlegung hatte Nossen noch 10.700 Einwohner im Nahbereich (gegenüber 7.390 eigenen Einwohnern, vgl. Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2009). Für den kommunalen Finanzausgleich bedeutet dies, dass die Stadt bereits mehr eigene Einwohner hat und dementsprechend mehr Finanzaufweisungen bekommt. Ähnliche Auswirkungen von Gebietsänderungen ließen sich für viele weitere Grundzentren aufzeigen.

Basierend auf dem Hinweis aus Kapitel 4.1.5 bestätigt sich die Schlussfolgerung, dass die Grundzentren nach letzter, rechtsgültiger Festlegung der Regionalpläne nicht geeignet sind, um eine sachgerechte Bedarfsbestimmung für zentralörtliche Leistungen vorzunehmen. Trotzdem ist die Bedeutung eines flächendeckenden grundzentralen Netzes nicht zu negieren. Insbesondere in Gemeinden, in denen die Erreichbarkeit eines Ober- oder Mittelzentrums nicht innerhalb weniger Fahrminuten gewährleistet ist (vgl. Abb. 4.6), muss die Nahversorgung gegeben sein.

Es gibt auch bei den Grundzentren sehr einwohnerstarke Nahbereiche. Königstein/Sächsische Schweiz hat im Vergleich zu den eigenen Einwohnern den größten Verflechtungsbereich. Auf einen Einwohner kommen hier 2,5 Einwohner im Nahbereich. Durch die periphere Lage (ländlicher Raum, Grenznähe) ist eine grundzentrale Versorgung hier besonders wichtig, somit ist auch die geringe Einwohnerzahl des eigenen Gebiets zweitrangig zu betrachten. Ebenfalls sehr einwohnerstarke Nahbereiche haben die Orte Zschopau und Rochlitz (vgl. Abb. 4.7). Während Zschopau noch im Verdichtungsbereich von Chemnitz liegt, gehören die Gemeinden im dazugehörigen Nahbereich (z. B. Großolbersdorf, Börnichen/Erzgebirge) zum größten Teil zum ländlichen Raum. Auch das Grundzentrum Rochlitz nimmt eine wichtige Versorgungsfunktion im ländlichen Raum wahr.

In Gebieten, wo es keine Orte gibt, die die Nahversorgung alleine gewährleisten können, sind grundzentrale Verbünde eine Alternative. Der Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien fasst dies am Beispiel einer schlecht erreichbaren Region (vgl. Abb. 4.6) an der Grenze zu Tschechien zusammen:

„Im südlichen Teil des Landkreises Bautzen sind mit der Einbeziehung der Gemeinde Neukirch/Lausitz in den grundzentralen Verbund Kirschau-Neukirch/Lausitz-Schirgiswalde-Sohland a. d. Spree-Wilthen alle Zentralen Orte dieses Raumes aufgerufen, ihre Entwicklungspotenziale zu bündeln, Konkurrenzsituationen zu vermeiden und vielfältige Kooperationen in weiten Bereichen des öffentlichen Lebens zu begründen. Die Festsetzung mehrerer eigenständiger Grundzentren im Raum südlich von Bautzen anstelle der Ausweisung eines Verbundes würde die siedlungsstrukturellen Gegebenheiten nicht hinreichend beachten und der bestehenden Funktionsteilung widersprechen. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass keine einzelne Gemeinde in diesem Gebiet in der Lage ist, eine grundzentrale Versorgung für den Verflechtungsbereich umfassend zu gewährleisten. In die Zusammenarbeit können, ungeachtet einer zentralörtlichen Ausweisung, weitere Gemeinden einbezogen werden“ (Regionalplan Region Oberlausitz-Niederschlesien, S. 26).

Abschließend lässt sich für die Kriterien Einwohner und Erreichbarkeit der Grundzentren der fehlende aktuelle Gebietsstand und die nicht erfolgte Anpassung an den Landesentwicklungsplan 2013 bemängeln. Deshalb wird eine Übernahme der jetzigen grundzentralen Struktur für die Bedarfsmessung nicht empfohlen. Die von den regionalen Planungsverbänden vorgenommenen Überprüfungen der Grundzentren sind jedoch sachgemäß und dienen der Sicherstellung einer flächendeckenden Daseinsvorsorge im Freistaat Sachsen. Die teilweise durchgeführten Einzelfallprüfungen begründen die Ausweisungen von zentralen Orten, die festgelegte Kriterien unterschreiten. Die Planungsverbände mit ihrem lokalen Wissen können die gewachsenen Strukturen und tatsächlichen Verflechtungen am besten beurteilen. Das Kriterium der Gleichbehandlung aller Gemeinden im Freistaat Sachsen könnte aber

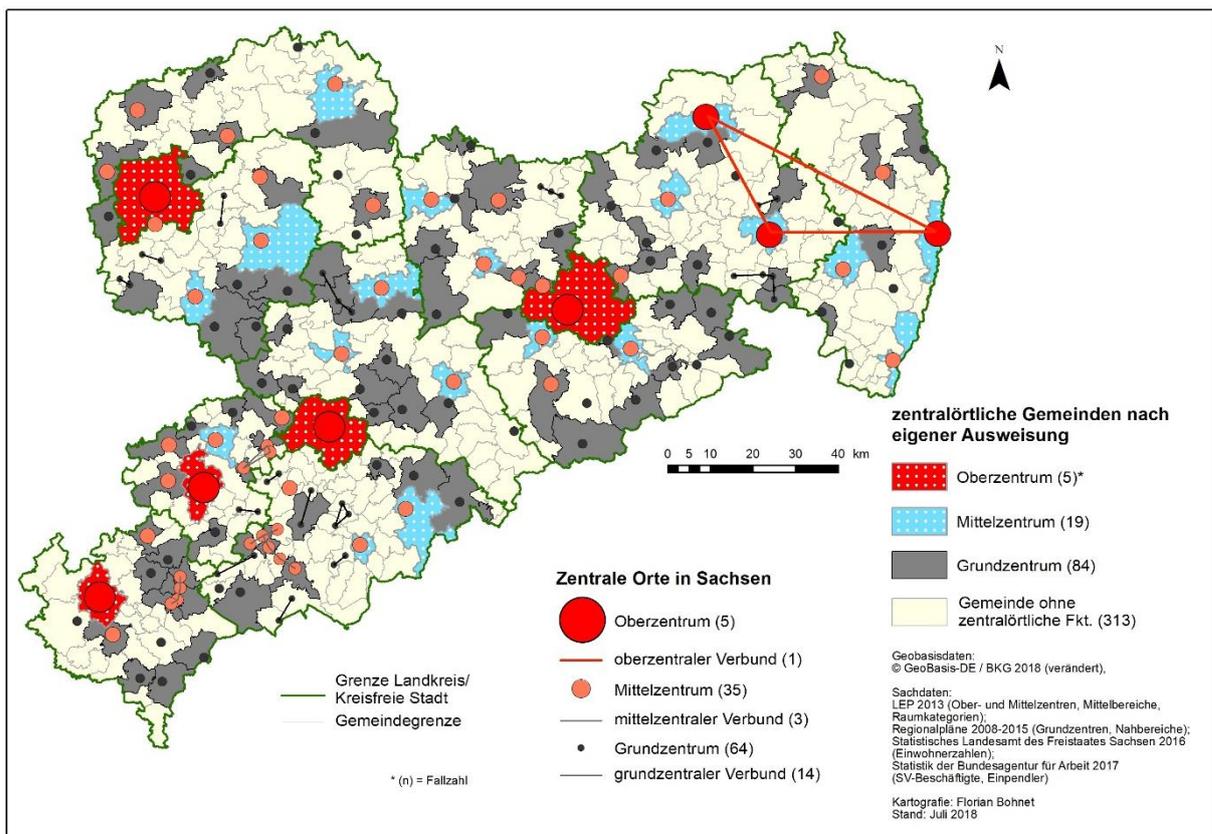
dadurch unterlaufen werden, dass die jeweiligen Planungsverbänden unter Umständen unterschiedliche Maßstäbe bei den Einzelfallprüfungen anlegen.

Beurteilung der Städte und Gemeinden nach den Kriterien des Landesentwicklungsplans

In Abb. 4.8 werden die zentralen Orte anhand der Kriterien des Landesentwicklungsplans 2013 bzw. aus dem Landesentwicklungsplan 2003 für die Grundzentren überprüft. Die Punkte zeigen dabei die tatsächliche Festlegung der zentralen Orte und die Flächenfärbung beurteilt die Städte und Gemeinden nach der Kriterienerfüllung. Die in den Landesentwicklungsplänen genannten Kriterien lauten:

- Oberzentrum: mindestens 50.000 Einwohner, mehr als 20.000 Arbeitsplätze, mehr als 10.000 Einpendler
- Mittelzentrum: mindestens 15.000 Einwohner (im ländlichen Raum 10.000), mehr als 5.000 Arbeitsplätze (im ländlichen Raum 3.000); mindestens 45.000 Einwohner im Mittelbereich
- Grundzentrum: Nahbereich mit mindestens 15.000 Einwohnern im Nahbereich oder mindestens 7.000 Einwohnern im ländlichen Raum

Abb. 4.8 Beurteilung der zentralen Orte nach den Kriterien des Landesentwicklungsplans 2013



Arbeitsplätze werden hier durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigte am Arbeitsort repräsentiert. Die Indikatoren sind zwar nicht deckungsgleich, aber stellen annäherungsweise das gleiche Kriterium dar.

Die Oberzentren erfüllen die Kriterien aus dem Landesentwicklungsplan. Die Städte des oberzentralen Verbunds erfüllen einzeln die Kriterien für Mittelzentren und gemeinsam die oberzentralen Merkmale. Bei den Mittelzentren erfüllen sehr viele Städte die Kriterien nicht. Insbesondere im Umfeld der Oberzentren erfüllen einige Mittelzentren nur die allgemeinen Kriterien der Grundzentren.

Auch unter den Grundzentren gibt es Gemeinden, die die allgemeinen grundzentralen Kriterien nicht erfüllen. Viele der grundzentralen Verbünde liegen in Gebieten, wo keine Gemeinde es einzeln schaffen würde die Mindestzahlen an Einwohnern und Arbeitsplätzen zu erfüllen. Von daher ist die Bündelung als sinnvoll zu beurteilen.

4.2.2 Ausstattungskriterium: Bildung

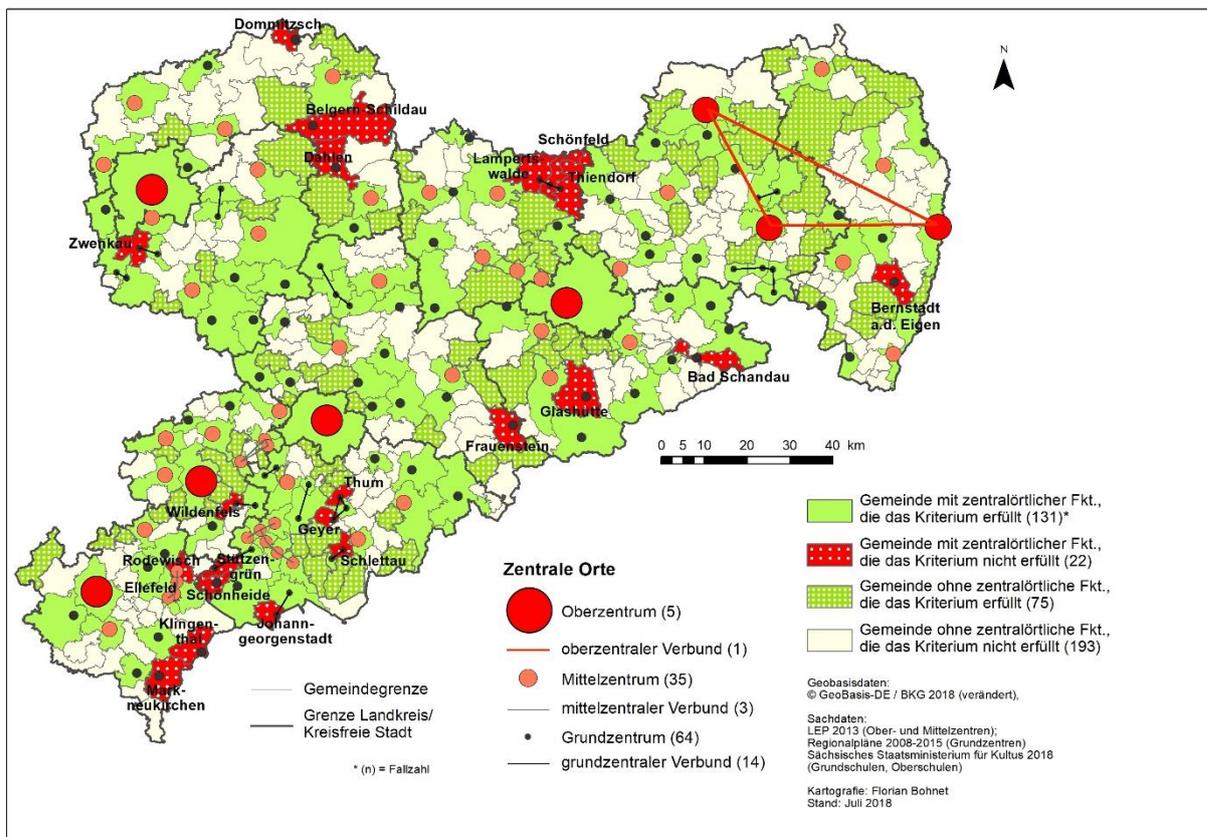
Im Folgenden werden die ausgewiesenen Zentren auf Basis des zentralörtlichen Ausstattungsmerkmals „Bildung“ untersucht. Die bereitgestellten Bildungseinrichtungen stellen einen Teil der Ausstattung im zentralörtlichen System dar, auf den Kommunen einen direkten Einfluss haben. Insbesondere elementare Bildungseinrichtungen sollten aus jedem Landesteil des Freistaats in kurzer Zeit erreichbar sein.

In der Karte in Abb. 4.9 ist die Bildung als Ausstattungsmerkmal der Grundzentren dargestellt. Als Kriterium wurde dabei betrachtet, ob die Stadt bzw. Gemeinde mindestens eine Grundschule und mindestens eine Oberschule in ihrem Gebiet hat. Das Vorhandensein einer Grundschule wird im Landesentwicklungsplan 2013 (vgl. Ziel 1.3.8) empfohlen. Die wissenschaftliche Literatur empfiehlt für Grundzentren neben einer Grundschule auch das Vorhandensein einer Oberschule (Greiving et al. 2014, S. 108). Im Regionalplan Westsachsen wird eine weiterführende Schule bereits als Ausstattungsmerkmal eines Grundzentrums ausgewiesen (vgl. Regionalplan Westsachsen 2008, S. 20).

22 Gemeinden mit einer zentralörtlichen Funktion erfüllen diese Kriterien nicht. Allerdings können einige von ihnen diese Versorgung als Verbund gewährleisten, so dass letztendlich zehn Grundzentren das Kriterium zur grundzentralen Bildung nicht erfüllen können. In den meisten Fällen mangelt es an einer Oberschule. Im Gegensatz dazu, erfüllen 75 Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion dieses Kriterium.

Bei diesem Ausstattungsmerkmal ist zu erkennen, warum eine Zusammenarbeit in einem grundzentralen Verbund häufig notwendig ist. In allen anderen Verbänden ist mindestens in einer Mitglieds-gemeinde eine Oberschule vorhanden.

Abb. 4.9 Ausstattung mit grundzentralen Bildungseinrichtungen



Es zeigt sich ein recht dichtes, homogenes Netz der Grundschulstandorte. Die Planungen des zentralörtlichen Systems wurden aber offensichtlich bei der Eröffnung von Grundschulstandorten nicht in besonderem Maße berücksichtigt. Hier muss berücksichtigt werden, dass bereits im Landesentwicklungsplan 2003 ein vierstufiges System der zentralen Orte durch die Zusammenfassung der Unter- und Kleinzentren zu Grundzentren in ein dreistufiges System umgewandelt wurde (vgl. Greiving et al. 2014, S. 30). Unter anderem führte die damit einhergehende Reduzierung der Zentralen Orte dazu, dass bis heute 29 Gemeinden existieren, die auch ohne eine zentralörtliche Funktion die entsprechenden Infrastrukturen besitzen.

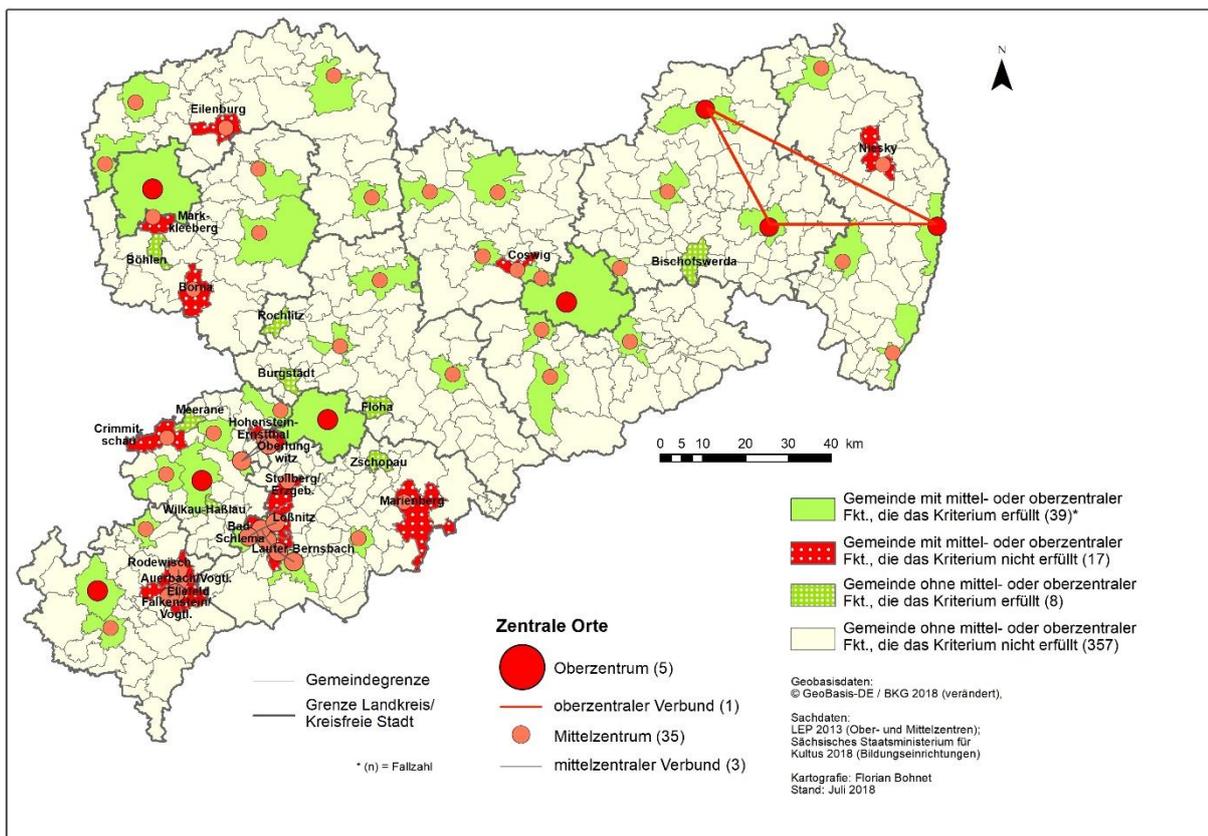
Zudem ist zu beachten, dass die Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung selbst Grundschulstandorte bestimmen können – unabhängig davon, ob sie mindestens als grundzentral eingestuft sind oder nicht¹⁵. Im Landesentwicklungsplan heißt es dazu „Grundschulen sollen in allen Zent-

¹⁵ „Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 19. November 2014 - 2 BvL 2/13 [ist] zu berücksichtigten. Das Bundesverfassungsgericht hatte mit Verweis auf das grundgesetzlich geschützte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden entschieden, dass dieses auch das eigenständige Recht der Gemeinden für eine Standortplanung für Schulen umfasst“ (Regionalplanentwurf Region Chemnitz 2015, S. 46).

ralen Orten vorhanden sein, wenn hierfür ein öffentliches Bedürfnis besteht“ aber weiter wird konkretisiert: „Darüber hinaus können Grundschulen auch in anderen Gemeinden geführt werden, wenn hierfür ein öffentliches Bedürfnis besteht“ (LEP 2013, S. 164). Diese Aussage mit Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung gilt auch für die ober- und mittelzentrale Bildungsausstattung (vgl. LEP 2003, S. 165).

Für die mittel- und oberzentrale Bildung kommt als Ausstattungsmerkmal, neben einer Grund- und Oberschule, noch das Vorhandensein mindestens eines Gymnasiums und einer Berufsschule dazu. In Abb. 4.10 erkennt man, dass viele Mittelzentren und Mitgliedsgemeinden mittelzentraler Verbünde diese Bildungseinrichtungen nicht vorweisen. Acht Mittelzentren haben keine Berufsschule und erfüllen deshalb die Ausstattung an Bildungseinrichtungen nur zum Teil. Eine Grundschule, Oberschule und ein Gymnasium ist in allen Ober- und Mittelzentren vorhanden. Die drei mittelzentralen Verbünde haben zusammen jeweils mindestens eine der Bildungsinstitutionen.

Abb. 4.10 Ausstattung mit mittelzentralen Bildungseinrichtungen



Bischofswerda, Böhlen, Flöha, Rochlitz, Zschopau, Meerane, Burgstädt und Bischofswerda erfüllen das Ausstattungskriterium ohne ober- oder mittelzentrale Einstufung. Wilkau-Haßlau hat selbst ohne grundzentrale Einstufung eine mittelzentrale Ausstattung an Bildungseinrichtungen. Auch bei der mittelzentralen Ausstattung ist eine Orientierung am Zentrale Orte-Konzept nicht erkennbar.

Laut Landesentwicklungsplan 2013 (Kap. 1.4, S. 37ff) können Gemeinden mit besonderer Gemeindefunktion festgelegt werden. So wurden im Landesentwicklungsplan 2013 und in den Entwürfen der

Regionalpläne Gemeinden mit der Gemeindefunktion „Bildung“ festgelegt (vgl. z.B. Regionalplanentwurf Region Chemnitz 2015, Z 1.3.3.3, S. 46f.). Die Funktionsfestlegung erfolgt für nichtzentralörtliche Gemeinden, in denen eine bestimmte Funktionswahrnehmung, wie beispielsweise Bildung dominiert oder für Grundzentren, die eine Ausstattung über den Erfordernissen eines Grundzentrums aufweisen. Die raumstrukturelle Wirkung der besonderen Gemeindefunktion soll deutlich über die eigenen Gemeindegrenzen hinausgehen (vgl. LEP 2013, S. 37). Bei der Einführung von Zuschlägen für zentralörtliche Funktionen würden diese Gemeinden gegenüber zentralen Orten benachteiligt werden.

5 Zusammenhang zwischen zentralörtlicher Einstufung und Zuschussbedarfen

In diesem Kapitel wird zunächst mit Hilfe der Regressionsanalyse ermittelt, inwiefern zentralörtliche Indikatoren (Einstufungen, Verflechtungsbereiche) geeignet sind, Unterschiede in der Höhe der Zuschussbedarfe im kreisangehörigen Raum zu erklären. Die Ergebnisse werden mit dem Erklärungsgehalt der Einwohnerzahl bzw. der bisher genutzten Einwohnergrößenklassen verglichen. Außerdem werden beide Indikatoren gemeinsam in ein Regressionsmodell integriert, um den Erklärungsgehalt kombinierter Modelle zu ermitteln. Neben dieser quantitativ-statistischen Analyse werden für ausgewählte zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche vertiefende qualitative Betrachtungen durchgeführt.

Die rechnerischen Ergebnisse werden mit der Finanzsituation der Kommunen aus Kapitel 3 verglichen und vor dem Hintergrund der Bewertung des zentralörtlichen Systems (Kapitel 4) eingeordnet. Daraus wird eine Empfehlung abgeleitet, ob durch die Nutzung zentralörtlicher Kriterien alleine oder in Kombination mit einer abgeflachten Hauptansatzstaffel eine höhere Sachgerechtigkeit bei der Ermittlung der Finanzbedarfe im kreisangehörigen Raum im Vergleich zum bisherigen Vorgehen zu erwarten ist.

5.1 Vergleichende Analyse von Einwohnerzahl und zentralörtlicher Einstufung

Vor der vergleichenden Berechnung des statistischen Einflusses von Einwohnerzahl und zentralörtlicher Einstufung auf die Höhe der Zuschussbedarfe ist ein Blick auf den Zusammenhang zwischen beiden Indikatoren von Interesse. In Tab. 5.1 wird deutlich, dass die zentralörtliche Einstufung in der Tendenz mit der Einwohnerzahl steigt. Es ist also zu erwarten, dass die Ergebnisse für beide Indikatoren in eine ähnliche Richtung gehen werden. Die bisher bei der Bedarfsbestimmung genutzte Einwohnerzahl misst zumindest in Teilen etwas Ähnliches wie die zentralörtliche Einstufung.

Die Oberzentren konzentrieren sich vor allem auf die Größenklasse mit mehr als 35.000 Einwohnern. Ihre durchschnittliche Einwohnerzahl liegt bei 57.053 bzw. bei 78.162 unter Ausschluss des oberzentralen Verbundes. Die Mittelzentren sind schwerpunktmäßig im Bereich von 15.000 bis 35.000 Einwohnern zu finden. Allerdings gibt es gerade in den mittelzentralen Verbänden auch deutlich kleinere Gemeinden, so dass sich die Mittelzentren über fünf Größenklassen erstrecken. Ihre durchschnittliche Einwohnerzahl liegt bei 18.652 bzw. bei 21.594 unter Ausschluss der mittelzentralen Verbände. Grundzentren haben in der Regel eine Größe zwischen 4.000 und 15.000 Einwohnern. Allerdings gibt es auch hier Ausnahmen. Die durchschnittliche Größe liegt bei 7.207 bzw. bei 7.884 unter Ausschluss der grundzentralen Verbände. Die durchschnittliche Größe der Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung beträgt 3.180 Einwohner.

Bei einer Berücksichtigung der zentralörtlichen Einstufung in Ergänzung oder anstelle der Einwohnerzahl würden die kleinsten zentralen Orte der jeweiligen Stufe am stärksten profitieren, während die

größten Gemeinden ohne bzw. mit einer geringeren zentralörtlichen Einstufung bzw. einem kleinen Verflechtungsbereiche am stärksten verlieren würden.

Tab. 5.1: Verteilung der kreisangehörigen Gemeinden auf Größenklassen und zentralörtliche Einstufungen

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	30	9	11	62
4.001 bis 7.500 Einwohner				3	23	15	62	103
1.501 bis 4.000 Einwohner				1	8	9	140	158
bis 1.500 Einwohner							55	55
Insgesamt	2	3	35	13	64	33	268	418

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

Aus dieser Zusammenstellung geht hervor, dass die Einwohnerzahlen der Mittelzentren eine Spannweite von etwas mehr als 32.000 Einwohnern aufweisen (zwischen 9.607 und 32.034 Einwohnern). Bei den Grundzentren liegt dieser Wert immer noch bei knapp 15.000 Einwohnern (zwischen 2.122 und 17.085 Einwohnern). Aufgrund dieser großen Spannweiten ist es durchaus denkbar, dass die Berücksichtigung der zentralörtlichen Einstufungen zu einem in einigen Einzelfällen deutlich anderen Verteilungsergebnis führen würde.

Regressionsanalyse für alle Aufgaben

Der statistische Zusammenhang zwischen zentralörtlichen Einstufungen und Zuschussbedarfen wird mittels mehrerer Regressionsanalysen ermittelt. Eine Regressionsanalyse hat das Ziel, den Einfluss von einer oder mehreren unabhängigen Variablen auf eine abhängige Variable zu berechnen. Die abhängige Variable für die ersten Regressionsanalysen sind die Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner für alle kommunalen Aufgaben (vgl. Tab. 5.2). In den verschiedenen Modellen werden die zentralörtlichen Einstufungen zum einen in Kombination von alleinigen Zentren und zentralörtlichen Verbänden (drei Klassen), zum anderen getrennt voneinander (sechs Klassen) sowie die Einwohnergrößenklassen als unabhängige Variablen genutzt. Die Einwohnerzahl als absoluter Wert wurde ebenfalls genutzt. Da die Ergebnisse sich nur minimal von denen für die Einwohnergrößenklassen unterscheiden, werden die Ergebnisse allerdings aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht separat ausgewiesen.

Das Regressionsmodell weist für jede einzelne unabhängige Variable sogenannte Regressionskoeffizienten aus. Diese Koeffizienten geben an, um wie viel Euro je Einwohner sich die Zuschussbedarfe in der jeweiligen Klasse im Vergleich zur Referenzkategorie erhöhen. Für die zentralörtlichen Einstufungen sind die Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung die Referenzkategorie. Für die Einwohnerzah-

len übernimmt die Klasse bis 1.500 Einwohner diese Funktion. Die neben dem Koeffizienten vermerkten Sterne zeigen das Signifikanzniveau des Einflusses an, d.h. die statistische Wahrscheinlichkeit, dass dieses Ergebnis nur zufällig zustande gekommen ist. Ab einem Signifikanzniveau von unter 5 % (also einem Stern) sind die Werte belastbar zu interpretieren. Im unteren Teil der Tabelle kann anhand des korrigierten R^2 (auch Bestimmtheitsmaß) abgelesen werden, welcher Anteil der gesamten Streuung in der abhängigen Variable durch die genutzten unabhängigen Variablen erklärt werden kann. Je näher dieser Wert an 1,000 (= 100 %) liegt, desto höher ist der Erklärungsgehalt des Modells. Auch für das Gesamtmodell wird ein Signifikanzniveau ausgewiesen (F-Test Signifikanz).

Die Berechnungen zeigen für die Einwohnergrößenklassen (Modell I in Tab. 5.2), dass die Gemeinden in jeder der bisher für die Berechnung des Hauptansatzes genutzten Größenklassen statistisch signifikant höhere Zuschussbedarfe aufweisen als in der kleinsten Größenklasse. Die Zuschussbedarfe steigen dabei von Klasse zu Klasse monoton an. Insgesamt werden durch die Einwohnergrößenklassen 23,7 % der Streuung in den Zuschussbedarfen erklärt. Dies ist vor dem Hintergrund der Komplexität der kommunalen Haushalte und der Vielfalt der sächsischen Kommunen ein guter Wert.

In den Modellen II und III wurden die zentralörtlichen Einstufungen als unabhängige Variablen genutzt. Auch hier ergibt sich, dass in jeder zentralörtlichen Einstufung signifikant höhere Zuschussbedarfe erreicht werden, als in den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Dies gilt für die zusammengefasste (Modell II) und die getrennte Betrachtung (Modell III) der zentralörtlichen Verbünde. In beiden Modellen ist ein monotoner Anstieg mit jeder Einstufung zu beobachten. Insgesamt erklären die zentralörtlichen Einstufungen die Streuung in den Zuschussbedarfen mit 20,9 bzw. 21,1 % etwas schlechter als die Einwohnergrößenklassen. Die Unterschiede sind allerdings gering.

In den Modellen IV und V werden die beiden Einflussfaktoren kombiniert betrachtet. Die Einwohnergrößenklassen behalten dabei durchweg ihren statistisch signifikanten Einfluss. Allerdings sind für die Grundzentren keine signifikant höheren Zuschussbedarfe mehr festzustellen als in den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Der Einfluss einer Einstufung als Mittel- oder Oberzentrum behält jedoch auch weiterhin seine statistische Signifikanz. Der Erklärungsgehalt der beiden kombinierten Modelle unterscheidet sich mit 24,6 bzw. 24,3 % nur geringfügig vom Erklärungsgehalt, den das Modell erzielt, in dem nur die Einwohnerzahl genutzt wird. Aus statistischer Sicht wäre daher die Nutzung nur eines Indikators vorzuziehen, da der gleiche Erklärungsgehalt mit weniger Variablen erzielt werden kann und das Modell I damit am effizientesten ist.

Tab. 5.2: Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit

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.	276,06	***					163,79	**	149,43	*
15.001 bis 35.000 Einw.	175,30	***					124,16	***	122,24	***
7.501 bis 15.000 Einw.	101,49	***					83,51	***	83,33	***
4.001 bis 7.500 Einw.	67,82	***					61,62	***	61,65	***
1.501 bis 4.000 Einw.	34,53	*					32,84	*	32,84	*
zentralörtliche Einstufung (Referenz: keine Einstufung)										
Oberzentrum			278,94	***	346,43	***	157,91	*	231,84	**
oberzentraler Verbund					233,94	***			128,41	°
Mittelzentrum			127,26	***	138,38	***	51,43	*	55,32	°
mittelzentraler Verbund					97,32	***			48,73	°
Grundzentrum			45,23	***	49,02	***	12,76	n.s.	12,80	n.s.
grundzentraler Verbund					37,88	*			13,02	n.s.
Konstante	409,45	***	444,29	***	444,29	***	409,45	***	409,45	***
R ² (Bestimmtheitsmaß)	0,246		0,215		0,222		0,260		0,263	
korrigiertes R ²	0,237		0,209		0,211		0,246		0,243	
F-Test Signifikanz	***		***		***		***		***	
Fallzahl	418		418		418		418		418	
abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner										

Signifikanzniveau: *** 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

Bei dieser Berechnung ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Schlüsselzuweisungen momentan auf Basis der Einwohnerzahlen vergeben werden. Diese Variable hat bereits einen Einfluss auf die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel und damit auch auf das Potenzial, höhere Zuschussbedarfe zu finanzieren. Es liegt also ein sogenanntes Endogenitätsproblem vor, das zugunsten des Einflusses der Einwohnerzahl auf die Zuschussbedarfe wirkt. Das annähernd gleich gute Abschneiden der zentralörtlichen Einstufungen ist vor diesem Hintergrund besonders hoch zu bewerten.

Auf Basis dieser Ergebnisse könnte man argumentieren, dass eine Kombination aus redistributiver und raumordnerischer Funktion des Finanzausgleichs am besten durch die Kombination aus einer abgeflachten Hauptansatzstaffel und der Berücksichtigung der ober- und mittelzentralen Einstufungen erreicht wird. Eine Berücksichtigung der grundzentralen Einstufungen könnte aus den Ergebnissen nur dann abgeleitet werden, wenn komplett auf eine Hauptansatzstaffel verzichtet würde. Die Nichtberücksichtigung der Einstufung als Grundzentrum wird darüber hinaus durch die in Kapitel 4 herausgearbeitete kritische Bewertung der Abgrenzung der Grundzentren gestützt. Eine konservativere Bewertung der Ergebnisse könnte jedoch gleichermaßen für das Beibehalten der Einwohnerveredelung im Rahmen des Hauptansatzes ohne Anpassungen durch zentralörtliche Indikatoren herangezogen werden.

Regressionsanalyse für zentralörtliche Aufgaben

In einer weiteren Regressionsanalyse wird die gleiche Versuchsanordnung nur für die zentralörtlichen Aufgaben wiederholt (vgl. Tab. 5.3). Dadurch wird zum einen die Robustheit der Einflüsse getestet und zum anderen untersucht, in welcher Form die Einflüsse in den Aufgabenbereichen sichtbar werden, die durch die Einstufung als zentraler Ort in besonderem Maße beeinflusst werden.

Tab. 5.3: Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben für laufende Verwaltungstätigkeit

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.	190,51	***					111,21	***	95,80	**
15.001 bis 35.000 Einw.	130,79	***					76,18	***	70,18	***
7.501 bis 15.000 Einw.	70,63	***					45,93	***	44,77	***
4.001 bis 7.500 Einw.	46,88	***					37,17	***	37,19	***
1.501 bis 4.000 Einw.	21,49	**					18,78	*	18,87	*
zentralörtliche Einstufung (Referenz: keine Einstufung)										
Oberzentrum			180,27	***	228,12	***	96,36	**	152,62	**
oberzentraler Verbund					148,37	***			81,41	*
Mittelzentrum			103,44	***	112,71	***	56,56	***	64,99	***
mittelzentraler Verbund					78,46	***			51,87	**
Grundzentrum			40,24	***	44,19	***	21,86	**	24,49	**
grundzentraler Verbund					32,58	***			18,62	*
Konstante	44,20	***	64,50	***	64,50	***	44,20	***	44,20	***
R ² (Bestimmtheitsmaß)	0,386		0,371		0,384		0,420		0,425	
korrigiertes R ²	0,379		0,366		0,375		0,409		0,409	
F-Test Signifikanz	***		***		***		***		***	
Fallzahl	418		418		418		418		418	

abhängige Variable: Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben für laufende Verwaltungstätigkeit 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

Insgesamt sind die Ergebnisse für die zentralörtlichen Aufgaben mit denen für die Gesamtaufgaben vergleichbar. Der Erklärungsgehalt der Modelle (das r²) steigt für alle Modelle deutlich an und liegt nun im Bereich von 40 %. Dieser Anstieg ist plausibel, da gerade in diesen Aufgaben ein besonderer Einfluss der genutzten Indikatoren aus inhaltlichen Überlegungen erwartet wurde. In diesen Modellen üben alle genutzten unabhängigen Variablen einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Zuschussbedarfe aus. Dies gilt im Unterschied zu den Modellen für alle kommunalen Aufgaben auch für die Grundzentren.

Die Einwohnergrößenklassen erzielen auch in dieser Untersuchung wieder einen minimal höheren Erklärungsgehalt als die zentralörtlichen Einstufungen (37,9 % im Vergleich zu 36,6 % bzw. 37,5 %). Dies

ist etwas überraschend, da die Vermutung bestanden hat, dass gerade das Ausmaß der zentralörtlichen Aufgaben durch die zentralörtlichen Einstufungen in besonderem Umfang zunimmt. Allerdings ist auch in diesen Aufgaben keine Überlegenheit der zentralörtlichen Einstufungen festzustellen. Die kombinierten Modelle aus Einwohnergrößenklasse und zentralörtlicher Einstufung erzielen mit 40,9 % wiederum mit knappem Vorsprung den höchsten Erklärungsgehalt.

Zusammenfassend sind aus dieser zusätzlichen Untersuchung für die zentralörtlichen Aufgaben keine wesentlichen weiterführenden Erkenntnisse im Vergleich zu den Berechnungen für alle Aufgaben abzuleiten. Die Muster wurden vollumfänglich bestätigt. Die Nichtberücksichtigung der Grundzentren wird durch die zusätzliche Auswertung nicht angetastet, da es letztlich entscheidend ist, dass sich die Indikatoren für die gesamten Zuschussbedarfe bewähren und nicht nur für einzelne Teilaufgaben.

5.2 Differenzierte Betrachtung einzelner zentralörtlicher Aufgaben

In diesem Kapitel erfolgt ein vertiefender Blick auf die einzelnen zentralörtlichen Aufgaben und die Veränderung der Höhe der Zuschussbedarfe in den einzelnen zentralörtlichen Einstufungen. Dazu werden in Tab. 5.4 die Zuschussbedarfe für einzelne Aufgabenbündel dargestellt. In der Tabelle sind die zentralörtlichen Aufgaben grau hinterlegt und detailliert ausgewiesen. Andere Aufgaben, die in dieser Untersuchung nicht im Fokus stehen, werden in größerer Form zu Aufgabenbündeln zusammengefasst. Außerdem wird die Summe der Zuschussbedarfe für zentralörtliche und nicht-zentralörtliche Aufgaben gebildet. In den Tabellen A 4 bis A 11 im Anhang sind weitere Darstellungen der Zuschussbedarfe nach Aufgaben mit gleichem Aufbau zu finden.

Aus der Betrachtung von Tab. 5.4 lässt sich ableiten, dass der Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner, der in der bisherigen Argumentation für die zentralörtlichen Aufgaben insgesamt herausgearbeitet wurde, nicht nur auf einzelne zentralörtliche Aufgaben zurückzuführen ist. Ein monotoner Anstieg der Zuschussbedarfe mit der zentralörtlichen Einstufung findet sich für alle zentralörtlichen Aufgaben. Dies ist ein weiteres Argument dafür, dass die zentralörtliche Einstufung einen strukturellen Effekt auf die Zusammensetzung des kommunalen Aufgabenbestandes hat, der sich nicht nur zufällig in einzelnen Aufgaben und Kommunen niederschlägt.

Die zentralörtlichen Aufgaben besitzen allerdings ein unterschiedlich großes Gewicht. Insgesamt ist der Aufgabenbereich „Schule“ in der Summe aller kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat Sachsen mit einem Zuschussbedarf in Höhe von 56,95 Euro je Einwohner die gewichtigste zentralörtliche Aufgabe. Auf den Plätzen zwei und drei folgen Aufgaben aus dem Bereich „Kultur und Wissenschaft“ sowie das Aufgabenbündel „Straßen“ mit 41,57 bzw. 37,10 Euro je Einwohner. Von etwas geringerer Bedeutung sind die Förderung von Sport, Sportstätten und Bädern mit 20,66 Euro je Einwohner sowie das Öffentliche Grün und der Landschaftsbau mit 13,13 Euro je Einwohner.

Tab. 5.4: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit im kreisangehörigen Raum nach zentralörtlichen Einstufungen

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2016	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)	577,83	751,84	582,24	501,16	456,46
Verwaltungssteuerung und -service, Ordnungsangel.	234,87	220,80	226,56	251,25	247,08
Brandschutz	25,20	62,37	20,12	16,54	15,69
Rettungsdienst, Katastrophenschutz	0,02	-0,66	0,18	0,08	0,04
Grundschulen	23,30	23,43	26,01	19,77	25,09
Oberschulen	18,04	14,83	18,34	18,96	9,64
Gymnasien	9,11	15,90	12,30	2,26	-0,07
Förderschulen	2,45	7,23	1,94	1,15	0,00
Berufsschulen	-0,01	0,00	0,00	-0,02	0,00
Schülerbeförderung und sonstige schulische Aufgaben	4,06	12,48	3,66	1,14	0,31
Kultur und Wissenschaft	41,57	101,09	39,60	19,81	8,20
Soziale Hilfen	5,40	12,24	6,29	1,46	0,71
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) ohne Kitas	5,61	14,61	4,95	2,79	1,35
Tageseinrichtungen für Kinder	149,62	159,43	150,97	143,90	148,04
Krankenhäuser, Gesundheit	0,20	1,30	0,00	0,00	0,00
Kur- und Badeeinrichtungen	0,03	0,00	0,00	0,08	-0,01
Förderung des Sports, Sportstätten, Bäder	20,66	31,25	21,04	15,84	11,20
Planung, Bau- und Grundstücksordnung	21,66	27,38	21,08	20,08	7,91
Ver- und Entsorgung	-47,93	-40,06	-48,64	-50,23	-48,07
Gemeindestraßen	30,48	37,28	39,21	16,53	11,01
Straßen (ohne Gemeindestraßen)	2,34	4,59	2,44	1,28	1,20
Straßenreinigung, Winterdienst	8,86	12,04	9,27	7,03	5,35
Parkeinrichtungen	-2,24	-5,34	-2,35	-0,84	-1,07
ÖPNV und übriger Verkehr	-0,34	-6,17	1,11	0,19	0,26
Öffentliches Grün, Landschaftsbau	13,13	24,39	13,94	7,50	4,37
Natur- und Umweltschutz (ohne öffentliches Grün)	1,28	7,72	0,77	-0,71	1,84
Wirtschaft und Tourismus	10,46	13,71	13,44	5,33	6,39
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben					
zentralörtliche Aufgaben	169,60	275,87	182,96	109,13	74,03
nicht-zentralörtliche Aufgaben	408,22	475,97	399,28	392,04	382,43

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

Für den Bereich der Schulen ist anzumerken, dass diese Aufgabe im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen bereits durch den Schülernebenansatz bei der Bedarfsbestimmung berücksichtigt wird. Diese Aufgabe ist jedoch auch durch den geringsten relativen Anstieg mit der zentralörtlichen Einstufung gekennzeichnet. Die Zuschussbedarfe der Oberzentren machen hier das 2,1-fache des Wertes aus, der in den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung erreicht wird. Im Durchschnitt über alle Aufgaben beträgt der Anstieg das 3,7-fache. Die Zuschussbedarfe im Schulbereich steigen von 34,98 Euro je Einwohner in den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung über 43,26 Euro je Einwohner in den Grundzentren und 62,25 Euro je Einwohner in den Mittelzentren auf bis zu 73,87 Euro je Einwohner in den Oberzentren. Ein besonders starker Anstieg der Zuschussbedarfe mit der zentralörtlichen Einstufung ist bei den Gymnasien in Mittel- und Oberzentren sowie bei den Förderschulen und bei Schülerbeförderung und sonstigen schulischen Aufgaben in Oberzentren erkennbar. Der Schulbereich ist insgesamt jeweils für 20 bis 25 % der Differenz zwischen der jeweiligen zentralörtlichen Einstufung und den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung verantwortlich. Bei einem Rückgriff auf die zent-

ralörtlichen Einstufungen müsste diese Aufgabe bei der Bestimmung des Gewichts eines neuen Nebenansatzes außen vor bleiben, da sie bereits durch den Schülernebenansatz berücksichtigt wird. Alternativ könnte die Abschaffung des Schülernebenansatzes diskutiert werden.

In den Oberzentren ist der Bereich „Kultur und Wissenschaft“ im Unterschied zu allen übrigen Einstufungen, in denen der Schulbereich dominiert, die gewichtigste zentralörtliche Aufgabe. In den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung ist der Schulbereich fast die einzige zentralörtliche Aufgabe, auf die in bedeutendem Umfang Zuschussbedarfe entfallen. Im Schulbereich und im Bereich Förderung des Sports, Sportstätten und Bäder erfolgt der Anstieg der Zuschussbedarfe je Einwohner jeweils in ähnlicher Form von Einstufung zu Einstufung. Der Kulturbereich ist dadurch gekennzeichnet, dass Grund- und Mittelzentren zwar bereits deutlich höhere Zuschussbedarfe je Einwohner in diesem Bereich zu decken haben als die Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung. Der mit Abstand stärkste Anstieg erfolgt hier aber in den Oberzentren (mehr als 60 Euro je Einwohner als die Mittelzentren). Mit Zuschussbedarfen von annähernd 100 Euro je Einwohner und mehr stechen hier vor allem Zwickau, Plauen und Görlitz hervor. Im Bereich der Straßen erfolgt ein starker Anstieg der Zuschussbedarfe erst in den Mittelzentren. Bei den Oberzentren ist keine weitere Zunahme im Vergleich dazu mehr erkennbar. Für das öffentliche Grün und den Landschaftsbau müssen die Mittelzentren bereits etwas höhere Zuschussbedarfe je Einwohner finanzieren. Auch hier erfolgt mit gut 10 Euro je Einwohner nochmal ein deutlicher Anstieg in den Oberzentren.

5.3 Vertiefende Analyse innerhalb einzelner Größenklassen

Die bisherige Diskussion konnte noch keinen endgültigen Aufschluss darüber geben, ob zentralörtliche Indikatoren tatsächlich in Ergänzung zu den Einwohnerzahlen einen Mehrwert bei der Zielsicherheit in der Bedarfsbestimmung bietet. In diesem Kapitel werden daher zusätzliche Regressionen durchgeführt, bei denen innerhalb einzelner Größenklassen der Einfluss der zentralörtlichen Einstufung untersucht wird. Dieser Versuchsanordnung liegt die Überlegung zugrunde, dass sich ein Mehrwert der zentralörtlichen Einstufung insbesondere dadurch begründen ließe, wenn sie zu einer Ausdifferenzierung zwischen ansonsten gleichgroßen Gemeinden führen würde. Bei Gemeinden vergleichbarer Größe ist davon auszugehen, dass die bisher genutzte Einwohnerveredelung keinen Einfluss auf die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen besitzt und das Problem der Endogenität (Zirkelschluss) dadurch weitestgehend ausgeschaltet werden kann.

Eine solche Untersuchung kann für die Größenklassen durchgeführt werden, in denen sowohl Grund- und Mittelzentren als auch Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung zu finden sind. Dies gilt insbesondere für die Größenklassen 7.501 bis 15.000 Einwohner und 4.001 bis 7.500 Einwohner sowie für die Differenzierung zwischen Grundzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung für die Größenklasse 1.501 bis 4.000 Einwohner (vgl. Tab. 5.1).

Die Ergebnisse der Regressionen in Tab. 5.5 bestätigen insbesondere für die Klasse von 7.501 bis 15.000 Einwohnern, dass der Rückgriff auf die Einstufung als Mittelzentrum einen Mehrwert zur Nutzung der Einwohnerzahl besitzt. Der Einfluss der Mittelzentren ist sowohl bei zusammengefasster, als

auch bei getrennter Betrachtung der Mittelzentren und der mittelzentralen Verbünde positiv und signifikant. Die Grundzentren haben auch einen signifikanten Einfluss in dieser Klasse. Dieser geht aber verloren, wenn nur die zentralörtlichen Aufgaben berücksichtigt werden (vgl. Tab. 5.6).

In den beiden Größenklassen unter 7.500 Einwohnern ist festzustellen, dass kein statistischer Einfluss der zentralörtlichen Einstufungen mehr festgestellt werden kann. Hier haben die genutzten Parameter gar keinen signifikanten Einfluss mehr auf die Höhe der Zuschussbedarfe. Dies zeigt sich anhand des Bestimmtheitsmaßes R^2 , welches nahe null liegt. Eine Ausdifferenzierung insbesondere bei den kleinsten Gemeinden anhand zentralörtlicher Einstufungen ist daher auf Basis dieser Ergebnisse abzulehnen.

Tab. 5.5: Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe für laufenden Verwaltungstätigkeit innerhalb einzelner Größenklassen

unabhängige Variablen	7.501 bis unter 15.000 Einwohner		7.501 bis unter 15.000 Einwohner		4.001 bis unter 7.500 Einwohner		1.501 bis unter 4.000 Einwohner	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Einwohner	0,008	°	0,008	°	0,005	n.s.	0,010	n.s.
zentralörtliche Einstufung (Referenz: keine Einstufung)								
Mittelzentrum	70,01	*	70,52	*	21,05	n.s.	6,62	n.s.
mittelzentraler Verbund			69,57	*				
Grundzentrum	47,26	*	47,26	*	-5,51	n.s.	15,83	n.s.
grundzentraler Verbund			47,29	n.s.				
Konstante	390,56	***	390,70	***	454,39	***	416,81	***
R^2 (Bestimmtheitsmaß)	0,212		0,212		0,009		0,009	
korrigiertes R^2	0,172		0,142		-0,010		-0,010	
F-Test Signifikanz	**		*		n.s.		n.s.	
Fallzahl	62		62		103		158	
abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit 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. 5.6: Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben für laufenden Verwaltungstätigkeit innerhalb einzelner Größenklassen

unabhängige Variablen	7.501 bis unter 15.000 Einwohner		7.501 bis unter 15.000 Einwohner		4.001 bis unter 7.500 Einwohner		1.501 bis unter 4.000 Einwohner	
	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.	Koeff.	sign.
Einwohner	0,001	n.s.	0,000	n.s.	0,006	n.s.	0,016	*
zentralörtliche Einstufung (Referenz: keine Einstufung)								
Mittelzentrum	56,22	**	43,83	°	32,15	n.s.	20,43	n.s.
mittelzentraler Verbund			69,16	**				
Grundzentrum	18,25	n.s.	25,18	n.s.	14,31	n.s.	27,62	n.s.
grundzentraler Verbund			-4,66	n.s.				
Konstante	86,92	**	87,95	**	52,55	*	20,39	n.s.
R ² (Bestimmtheitsmaß)	0,160		0,221		0,065		0,075	
korrigiertes R ²	0,116		0,152		0,036		0,057	
F-Test Signifikanz	*		*		°		**	
Fallzahl	62		62		103		158	

abhängige Variable: Zuschussbedarfe in zentralörtlichen Aufgaben für laufende Verwaltungstätigkeit 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

Aus diesen Ergebnissen kann abgeleitet werden, dass der Anstieg der Zuschussbedarfe bei den Grundzentren in dieser Klasse auf nicht-zentralörtliche Aufgaben zurückzuführen sein muss. Bei einem aufgabenbezogenen Nebenansatz für zentralörtliche Aufgaben kann ein solcher Anstieg jedoch nicht als stichhaltige Begründung herangezogen werden. Ein weiteres Argument gegen eine Berücksichtigung der Einstufung als Grundzentrum ergibt sich aus den Regressionen für die beiden kleineren Größenklassen. In beiden Größenklassen findet sich kein signifikanter Unterschied zwischen den Grundzentren und den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung.

5.4 Vertiefende Analyse für einzelne zentralörtliche Einstufungen

Eine weitere vertiefende Regressionsanalyse widmet sich dem Einfluss der Größe des Verflechtungsbereichs auf die Zuschussbedarfe. In Kapitel 2 wurde bereits argumentiert, dass in Ergänzung der Einstufung als zentraler Ort auch die Zahl der zu versorgenden Einwohner im Verflechtungsbereich zu berücksichtigen ist. In Tab. 5.7 sind daher die Ergebnisse von Regressionen innerhalb der Mittelzentren und der Grundzentren dargestellt, bei denen in Ergänzung zur bisher bei der Bedarfsbestimmung genutzten eigenen Einwohnerzahl die Einwohner im Mittel- bzw. Nahbereich und als Alternative das Verhältnis der Einwohner im Mittel- bzw. Nahbereich zu den eigenen Einwohnern als unabhängige Variable genutzt wird. Die Hypothese dazu lautet, dass große zu versorgende Verflechtungsbereiche bzw.

ein hoher Anteil von Einwohner im Verflechtungsbereich im Verhältnis zur eigenen Einwohnerzahl dazu führen, dass die Zuschussbedarfe je eigenem Einwohner signifikant höher ausfallen.

Durch die Analyse wird versucht herauszufinden, ob sich jeweils innerhalb der Gruppe der Mittelzentren bzw. der Grundzentren Unterschiede aufgrund der Größe des Verflechtungsbereiches ergeben. In den Modellen I und IV wird zunächst nur der Einfluss der eigenen Einwohnerzahl als Basismodell untersucht. In den Modellen II und V werden dann jeweils die Einwohner im Verflechtungsbereich ergänzend betrachtet. Die Modelle III und VI nutzen den alternativen Indikator des Verhältnisses zwischen den Einwohnern im Verflechtungsbereich und den eigenen Einwohnern.

Tab. 5.7: Einflussfaktoren auf die Zuschussbedarfe innerhalb der Gruppe der Grund- und Mittelzentren

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	0,002 °	0,001 °	0,002 °	0,008 ***	0,008 **	0,007 **
Einwohner im Mittel-/Nahbereich		0,000 n.s.			0,001 n.s.	
Verhältnis Einwohner im Mittel-/Nahbereich zu eigenen Einwohnern			0,00 n.s.			-14,25 n.s.
mittel-/grundzentraler Verbund	-17,46 n.s.	-18,06 n.s.	-18,06 n.s.	4,35 n.s.	5,281 n.s.	1,551 n.s.
Konstante	535,75 ***	536,34 ***	536,34 ***	431,95 ***	430,41 ***	443,24 ***
R ² (Bestimmtheitsmaß)	0,143	0,143	0,143	0,138	0,140	0,147
korrigiertes R ²	0,105	0,085	0,085	0,119	0,112	0,120
F-Test Signifikanz	*	°	°	**	**	**
Fallzahl	48	48	48	97	97	97

abhängige Variable: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit 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 Ergebnisse in Tab. 5.7 zeigen, dass sich weder für Grund- noch für Mittelzentren in einem der Modelle ein Zusammenhang zwischen Indikatoren für die Verflechtungsbereiche und Zuschussbedarfen je Einwohner finden lässt. Lediglich die bereits heute schon bei der Bedarfsbestimmung genutzte eigene Einwohnerzahl hat in allen Modellen einen signifikanten und positiven Einfluss. In den Modellen II und III für die Mittelzentren bzw. in den Modellen V und VI bei den Grundzentren ist jedoch keine Verbesserung der Erklärung der Zuschussbedarfe anhand des Bestimmtheitsmaßes R² gegenüber den Basismodellen I bzw. IV zu erkennen. Auch zwischen eigenständigen Grund- und Mittelzentren und den entsprechenden zentralörtlichen Verbänden gibt es keine signifikanten Unterschiede.

Das Fehlen eines Einflusses der Verflechtungsbereiche könnte daraus resultieren, dass die quantitative Nachfrage nach bestimmten zentralörtlichen Leistungen von geringerer Bedeutung ist als das prinzipielle Vorhalten von öffentlichen Einrichtungen auf einem bestimmten qualitativen Niveau. Außerdem

könnten sich die faktischen Nutzerströme anders bewegen, als dies durch die landesplanerisch festgelegten Verflechtungsbereiche der Fall ist. Im Bereich der Grundzentren könnten die in Kapitel 4 geschilderten Schwierigkeiten bezüglich der Belastbarkeit von Daten- und Planungsgrundlagen ebenfalls einen Einfluss haben.

Trotz des fehlenden statistisch nachweisbaren Einflusses wäre es aus gutachterlicher Sicht dennoch denkbar, die unterschiedliche Größe der mittelzentralen Verflechtungsbereiche bei der Bedarfsbestimmung zu berücksichtigen. Diese sind zumindest durch die Landesplanung nach einem einheitlichen Vorgehen für das gesamte Land festgelegt worden. Sofern die raumordnerische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs gestärkt werden soll, wäre dies ein Instrument, diejenigen Mittelzentren zu stärken, denen aufgrund der landesplanerischen Festlegung zusätzlich zu ihrer eigenen Einwohnerzahl ein großer Mittelbereich zugeordnet ist. Dabei handelt es sich häufig um kleinere Zentren, die möglicherweise aufgrund ihrer geringeren finanziellen Leistungsfähigkeit zurzeit nicht in der Lage sind, die Aufgaben, die ihnen landesplanerisch zugedacht worden sind, in vollem Umfang zu erfüllen.

5.5 Zuschussbedarfe einzelner zentraler Orte und ihrer Verflechtungsbereiche

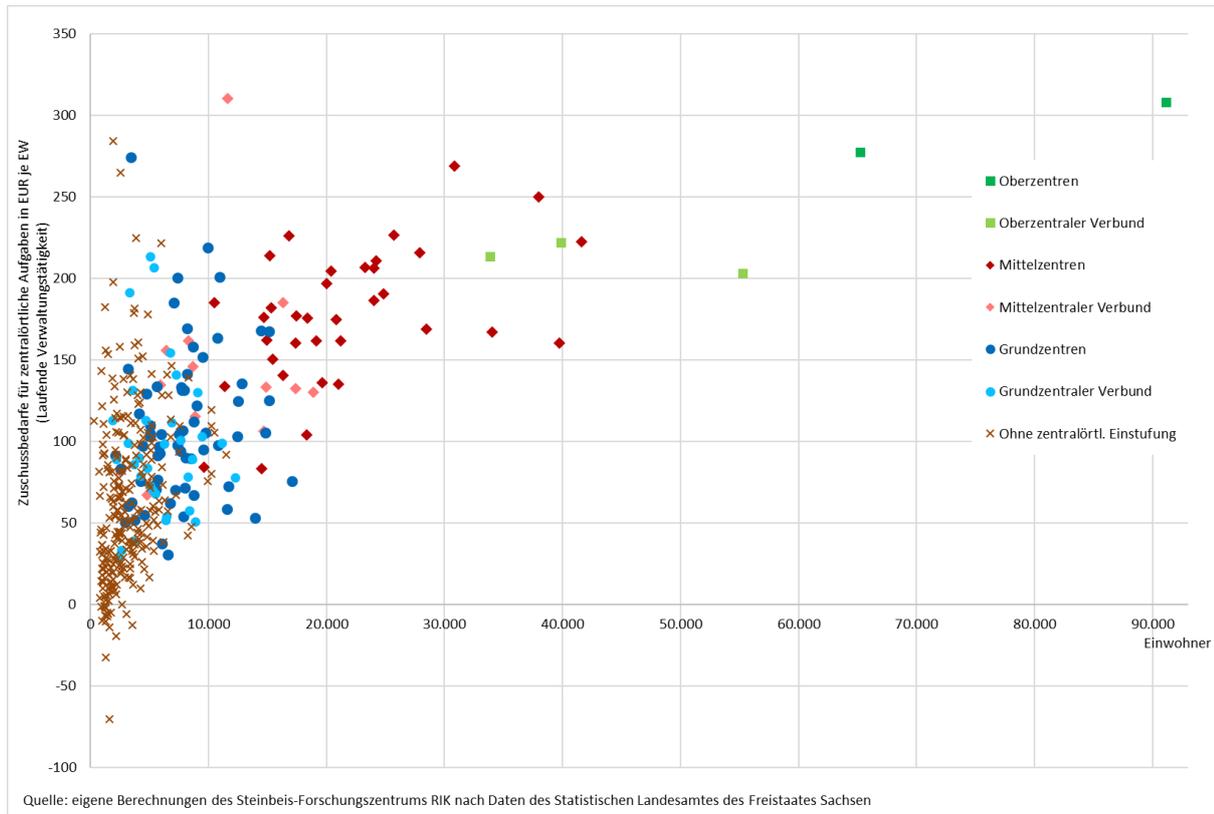
In Kapitel 4 wurde bereits das zentralörtliche System insbesondere hinsichtlich seiner möglichen Funktion für die Bemessung der zentralörtlichen Bedarfe untersucht. In den Kapiteln 5.1, 5.3 und 5.4 wurden die Einflüsse der zentralörtlichen Einstufungen in verschiedenen Abgrenzungen auf die Zuschussbedarfe berechnet. Ausgehend der Hypothese im Zwischenfazit in Kapitel 3.3, dass ein besonders großer Handlungsbedarf bezüglich einer zusätzlichen Berücksichtigung zentralörtlicher Einstufungen bei den Mittelzentren bestehen könnte, werden abschließend die Zuschussbedarfe der Mittelzentren differenziert betrachtet.

Im Folgenden wird der Einfluss der eigenen Einwohner und der Einwohner des Mittelbereichs auf die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Funktionen für die einzelnen zentralen Orte dargestellt. Da die Oberzentren überregionale Bedeutung haben und die Grundzentren auf Grund des alten Gebietsstands nicht zur Bedarfsmessung geeignet sind (vgl. Kap. 1.2 und 4), konzentrieren sich die Darstellungen in Kapitel 5.5.2 auf die, für die Versorgung mit zentralörtlichen Funktionen besonders bedeutsamen Mittelzentren.

5.5.1 Überblick über die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben

Abb. 5.1 zeigt die Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit in zentralörtlichen Aufgaben nach der jeweiligen Einstufung der Städte und Gemeinden. Eine vergleichende Darstellung mit den Daten des Gesamthaushalts befindet sich im Anhang. Mit zunehmender Einwohnerzahl steigen im Allgemeinen auch die Zuschussbedarfe der Gemeinden. Dieser Trend der Gemeinden aller Einstufungen bestätigt die bestehende Hauptansatzstaffel, wonach die größeren Gemeinden höhere Schlüsselzuweisungen bekommen (vgl. § 7, Abs. 3, Anlage 1, SächsFAG).

Abb. 5.1 Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben nach Einwohnern und zentralörtlicher Einstufung

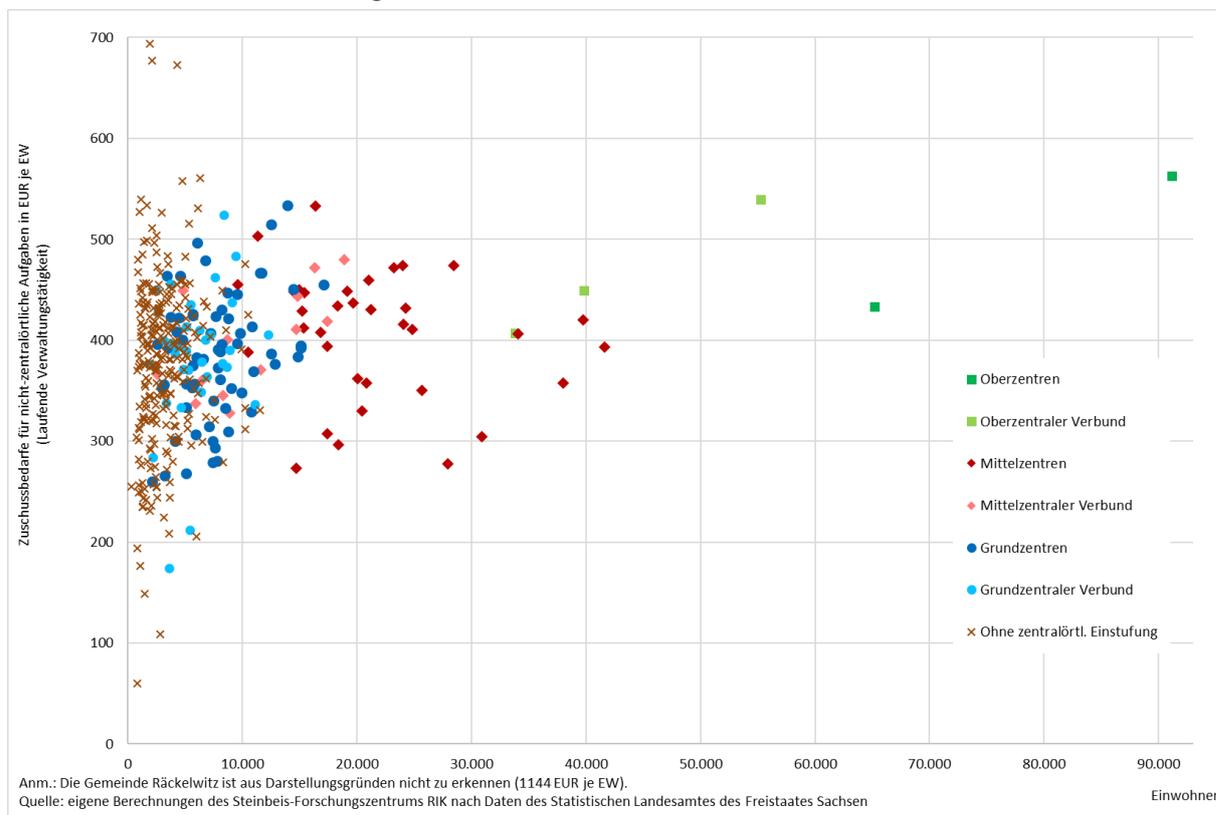


Das zentralörtliche System ist neben den unterschiedlichen Einwohnerzahlen in der Höhe der Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben zu erkennen. Die beiden betrachteten Oberzentren Zwickau und Plauen weisen, mit einzelnen Ausreißern, die höchsten Zuschussbedarfe auf. Die Mittelzentren weisen hohe Heterogenität auf. Am höchsten sind die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben mit 310 Euro je Einwohner in Lichtenstein/Sachsen aus dem mittelzentralen Verbund „Sachsenring“.

Die Mehrzahl der Grundzentren gruppiert sich unter 100 Euro pro Einwohner. Bernstadt a. d. Eigen ist das Grundzentrum mit den höchsten Zuschussbedarfen (274 Euro je Einwohner) für zentralörtliche Aufgaben. Auch einige Orte ohne zentralörtliche Einstufung haben sehr hohe Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben. Rechenberg-Bienenmühle hat als nicht-zentraler Ort mit 283 Euro je Einwohner die höchsten Zuschussbedarfe.

Bei Betrachtung der nicht-zentralörtlichen Aufgaben fällt vor allem die Gemeinde Räckelwitz (ohne zentralörtliche Einstufung) mit Zuschussbedarfen von über 1.000 Euro je Einwohner auf. Ansonsten entspricht die Anordnung der verschiedenen Einstufungen in Abb. 5.2 weitestgehend der in Abb. 5.1.

Abb. 5.2 Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben nach Einwohnern und zentralörtlicher Einstufung



5.5.2 Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren

Im Folgenden sind die einzelnen Mittelzentren und Mitgliedsgemeinden der zentralörtlichen Verbünde dargestellt. Es folgt jeweils ein Vergleich zwischen eigenen Einwohnern und Einwohnern im Mittelbereich für zentralörtliche und nicht-zentralörtliche Aufgaben.

Es zeigt sich eine recht große Spannbreite für die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben zwischen den Mittelzentren. Die große Diskrepanz zwischen den Zuschussbedarfen ergibt sich durch die beschriebenen, hohen Zuschussbedarfe von Lichtenstein/Sachsen. Es lässt sich kein genereller Trend in der Zunahme der Zuschussbedarfe mit der Einwohnerzahl erkennen (vgl. Abb. 5.3). Auch mit Berücksichtigung der Größe der Mittelbereiche ergibt sich keine Trendgerade (vgl. Abb. 5.4). Die Größe des Verflechtungsbereichs hat somit, wie bereits anhand der Regressionsanalyse in Kapitel 5.4 ermittelt, keinen Einfluss auf die Zuschussbedarfe der zentralörtlichen Aufgaben.

Abb. 5.3 Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren

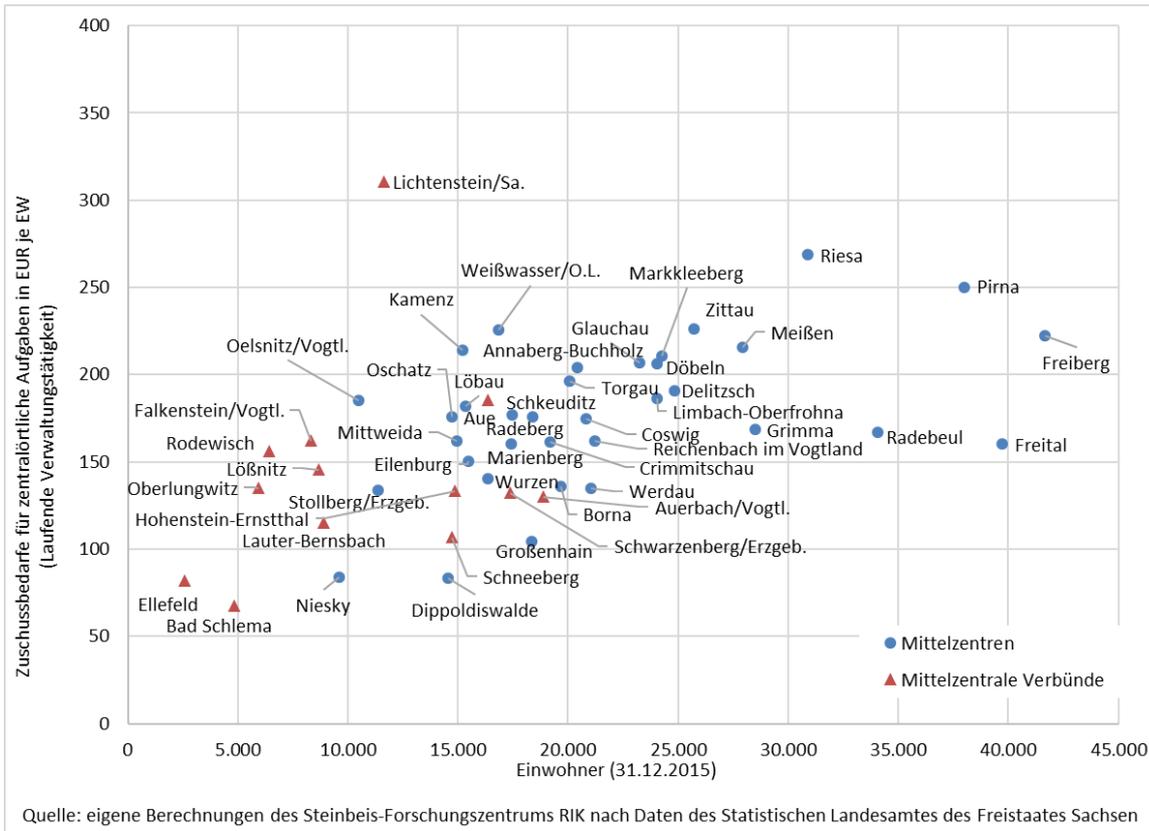
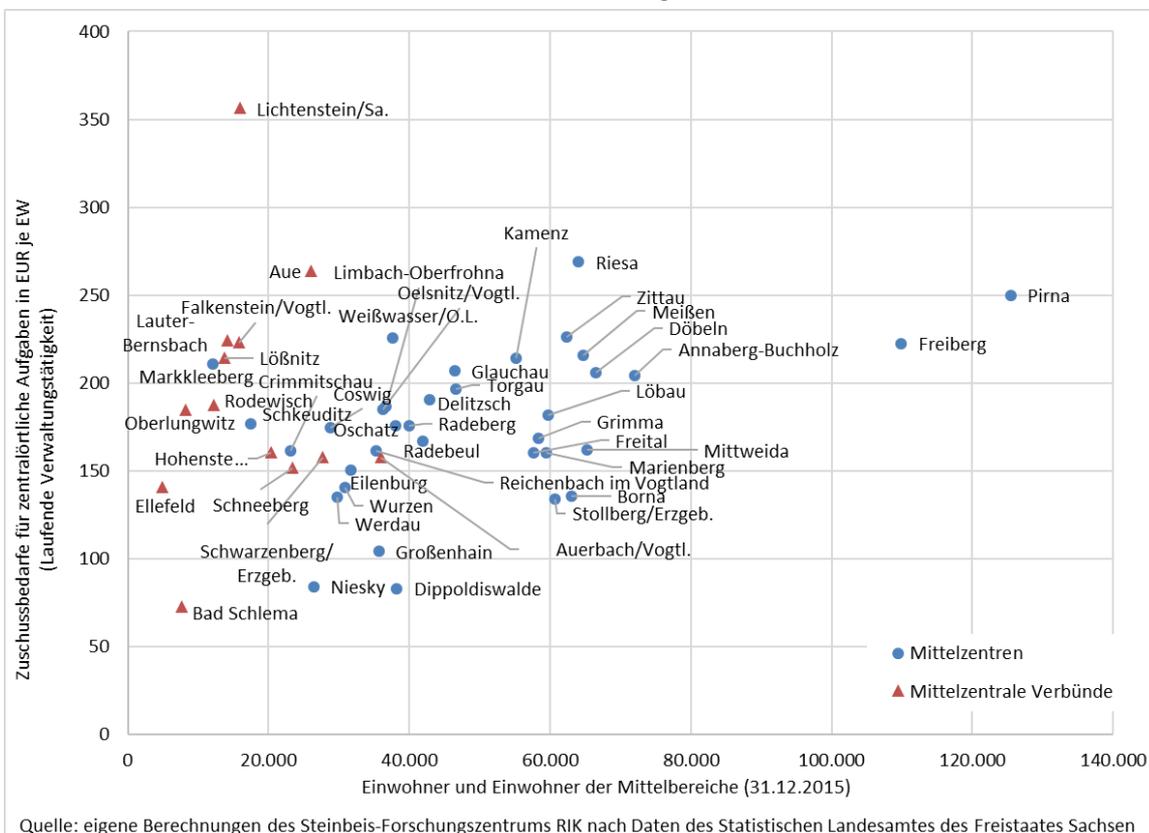


Abb. 5.4 Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren und Mittelbereiche



Trotz fehlendem Verflechtungsbereich (vgl. Kap. 4.1.4) hat die Stadt Markkleeberg hohe Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben. Dies wird insbesondere bei der Betrachtung der gesamten Ein- und Ausgaben des Finanzhaushalts deutlich (vgl. Anhang). Somit ist hier auf eine gute finanzielle Ausstattung auf Grund der Lage im Umfeld Leipzigs zu schließen. Die hohen Zuschussbedarfe sind auf das Vorhandensein umfangreicher zentralörtlicher Ausstattung zurückzuführen.

Betrachtet man die Zuschussbedarfe für die Aufgaben, die nicht den zentralörtlichen Funktionen zuzuordnen sind, zeigt sich ebenfalls eine Punktwolke ohne erkennbaren Trend. Die Zuschussbedarfe haben jedoch eine kleinere Spannweite, da es keine Ausreißer gibt (vgl. Abb. 5.5 und Abb. 5.6).

Abb. 5.5 Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren

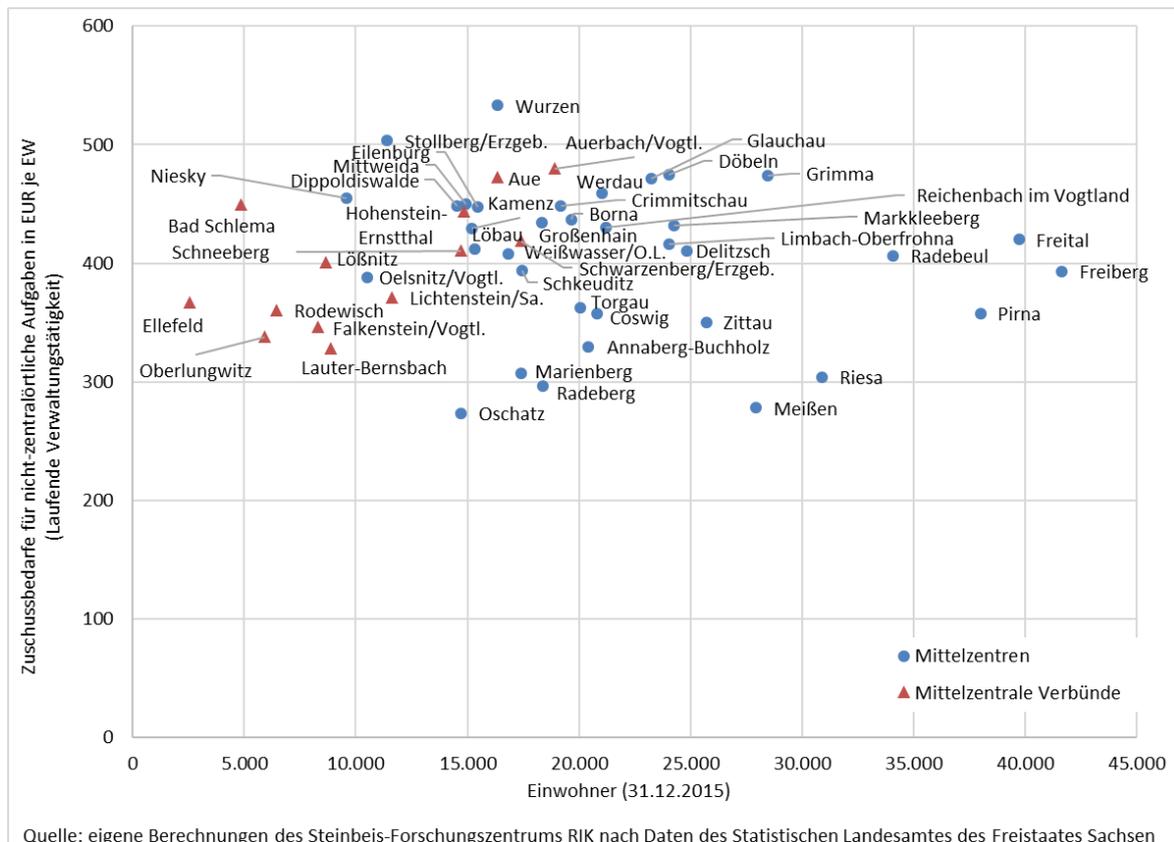
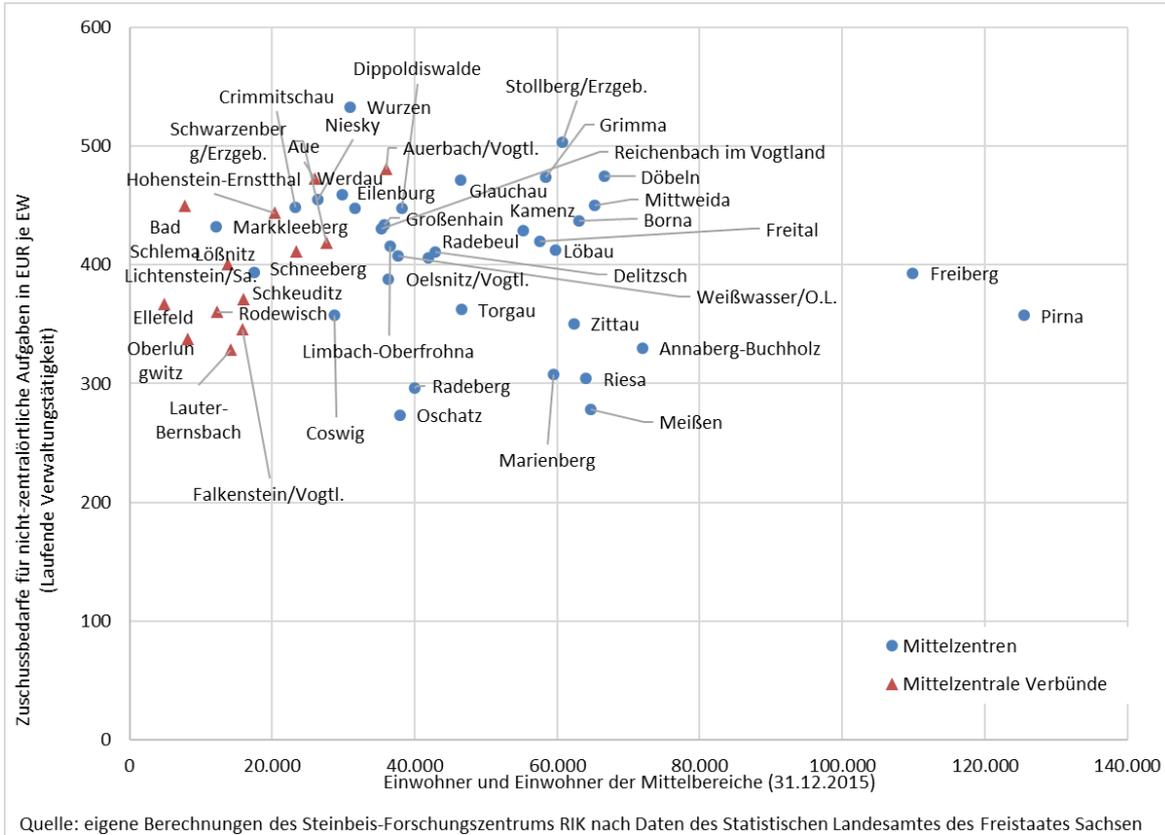


Abb. 5.6 Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Aufgaben der Mittelzentren und Mittelbereiche



6 Prüfung der Sachgerechtigkeit eines Demographiefaktors

6.1 Überlegungen zur Demographieabhängigkeit der kommunalen Haushalte

Der demographische Wandel bringt vielfältige finanzpolitische Herausforderungen für die kommunalen Haushalte mit sich. Im Rahmen dieses Gutachtens sind besonders die Dimensionen der Bevölkerungsabnahme und der Alterung von Bedeutung, weil sie auf der Einnahmeseite die Steuerbasis und auf der Ausgabeseite die Nutzung der kommunalen Infrastruktur beeinflussen.

Ausgangspunkt der konzeptionellen Überlegungen zur Demographieabhängigkeit der öffentlichen Haushalte sind die Arbeiten von Seitz (2008). Er und seine Kollegen 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.

Aus den Arbeiten von Seitz lässt sich eine erste Hypothese über die Demographieabhängigkeit der kommunalen Haushalte ableiten: *Für die kommunalen Haushalte kann sich aus der Alterung der Bevölkerung und dem damit verbundenen Rückgang der Anzahl und des Anteils jüngerer Bedarfsträger, die besonders kostenintensive kommunale Aufgaben (insbes. Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Schulträgeraufgaben) in Anspruch nehmen, eine demographische Dividende ergeben.*

Dieser Argumentation steht die Debatte um Remanenzkosten entgegen. Unter Remanenzkosten werden in diesem Zusammenhang 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 stellt sich die besondere Herausforderung, dass durch den Rückgang der Bevölkerung in einer Kommune mit umfangreichem zentralörtlichem

Aufgabenbestand zwar die Einnahmen sinken,¹⁶ 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.

Aus den Überlegungen zu den Ursachen für das Auftreten von Remanenzkosten lässt sich eine zweite Hypothese ableiten: *Durch Remanenzkosten können die Zuschussbedarfe je Einwohner in von Alterung und Schrumpfung besonders stark betroffenen Kommunen stärker ansteigen als in weniger stark betroffenen Kommunen. Die Ursachen für das Auftreten von Remanenzkosten sind allerdings vielfältig und teilweise auch durch das Handeln der betroffenen Kommune selbst bedingt.*

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

¹⁶ Der Einnahmerückgang entsteht nicht nur durch die geringere Zahl an potenziellen Steuerzahlern in der Kommune, sondern auch durch den überproportionalen Rückgang des im Finanzausgleich anerkannten Finanzbedarfs. Dieser Effekt ist die Folge der geringeren Gewichtung der verbleibenden Einwohner durch die Hauptansatzstaffel.

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.¹⁷

Daraus lässt sich eine dritte Hypothese ableiten: *Remanenzkosten sind in den meisten Fällen ein vorübergehendes Phänomen. Sie können durch vorausschauende Planungen und frühzeitige Anpassungsmaßnahmen verringert werden.*

In einem abschließenden Schritt werden die beiden unterschiedlichen Sichtweisen auf die Demographieabhängigkeit der kommunalen Haushalte zusammengeführt. Dies erfolgt mit dem Ziel, sich einer Antwort auf die Frage anzunähern, unter welchen Umständen welcher der beiden Effekte – demographische Dividende oder Remanenzkosten – überwiegt.

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 Pro-Kopf-Ausgaben 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

¹⁷ An dieser Stelle werden Veränderungen der zentralörtlichen Bedeutung, die mit der Veränderung der Einwohnerzahl einhergehen, nicht berücksichtigt. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013, S. 27ff.) geht auf diesen Aspekt ein.

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 % des Wertes von 2017 führen kann. Durch Remanenzkosten würde sich der Rückgang auf Werte im Bereich von 95 % 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 ableiten, dass die pauschale Anerkennung demographisch bedingt höherer Zuschussbedarfe im Finanzausgleich zu weitgehend wäre. Diese stark generalisierende Aussage sollte aus Sicht der Gutachter für den konkreten Kontext 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 z. B. durch interkommunale Kooperationen möglich macht. Zum anderen ist hier genauso wie bei der Betrachtung des größtenbedingten 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.

Für Sachsen konnte hinsichtlich der Zuschussbedarfe je Einwohner im Gesamthaushalt kein Einfluss der Bevölkerungsentwicklung nachgewiesen werden (Hardt und Cordes 2010, S. 13). Je nach betrachtetem Aufgabenbereich bestehen zwar teils erhebliche Effekte, die sich allerdings gegenseitig aufheben. Einflüsse der Bevölkerungsentwicklung auf der Ebene der Einzelpläne finden sich in den Gliederungsnummern 0 (Allgemeine Verwaltung), 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege) und 7 (Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung). Für den damals genutzten Untersuchungszeitraum wurde außerdem eine große Homogenität der demographischen Entwicklung für alle Kreisgebiete ermittelt.

In einem aktuellen Gutachten zu den Implikationen der Entwicklung von kreisfreiem und kreisangehörigem Raum für den kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen (Schiller und Cordes 2016) wurden Anpassungserfordernisse für den Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG II) formuliert. Außerdem wurde im Rahmen dieses Gutachtens am Beispiel der Mittelzentren gezeigt, dass sich die Einwohnerzahlen in zentralen Orten teilweise anders entwickeln, als die Einwohnerzahl im jeweiligen Verflechtungsbereich. In den meisten Fällen entwickeln sich die Einwohnerzahlen bei den zentralen Orten im

kreisangehörigen Raum ähnlich oder leicht besser als in den jeweiligen Verflechtungsbereichen. Allerdings gibt es auch Beispiele, in denen die Einwohnerzahl des zentralen Ortes deutlich stärker sinkt als die des Verflechtungsbereichs. Ein herausstechendes Beispiel in der Untersuchung von Schiller und Cordes (2016) war die Stadt Hoyerswerda.

Aus den genannten Argumenten und Ergebnissen lässt sich lediglich folgende Aussage ableiten: *Die Gegenüberstellung der Argumentationslinien führt nicht zu einer eindeutigen Hypothese über das quantitative Verhältnis zwischen demographischer Dividende und Remanenzkosten. Die ausgewerteten Untersuchungen finden allerdings in den meisten Fällen keine bzw. nur sehr schwache Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsveränderungen und den Gesamtzuschussbedarfen je Einwohner. Aufschluss kann letztlich nur eine empirische Überprüfung der jeweiligen Gegebenheiten in einem konkreten Untersuchungsraum geben.*

6.2 Räumliche Strukturen der Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen

Die aktuellen Grundlagen für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen stammen aus der am 19. April 2016 veröffentlichten 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung. Sie stellt die voraussichtlichen Veränderungen in der Größe und im Altersaufbau der Bevölkerung des Freistaates Sachsen von 2015 bis 2030 dar. Ausgangspunkt der Berechnungen ist der Bevölkerungsbestand am 31. Dezember 2014. Die Prognose wurde flächendeckend für die Kreisgebiete und kreisfreien Städte durchgeführt. Für die kreisangehörigen Gemeinden werden nur Werte für Gemeinden mit mindestens 5.000 Einwohnern ausgewiesen.

Auf Ebene der Kreisgebiete ist zu erkennen, dass innerhalb des kreisangehörigen Raumes zukünftig eine deutlich stärkere Ausdifferenzierung der demographischen Entwicklung zu erwarten ist, als dies noch in den Gutachten von Cordes und Hardt (2010) sowie im jüngsten Gutachten von Schiller und Cordes (2016) auf Basis vergangenheitsbezogener Daten zu erwarten war.

Die Ergebnisse der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung zeigen, dass die Entwicklung im südwestlichen und östlichen Landesteil deutlich schlechter ausfallen wird, als in den zentralen Bereichen des Bundeslandes und in den Umlandkreisen von Dresden und Leipzig. Im kreisangehörigen Raum werden tendenziell günstigere Entwicklungen in den Landkreisen Meißen, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Leipzig und Nordsachsen erwartet mit Rückgängen im Bereich von lediglich 2 bis 3 % bis 2030 in der oberen Variante I. Selbst in dieser Variante ist jedoch von Rückgängen von mehr als 10 % im Erzgebirgskreis und im Landkreis Görlitz auszugehen. Ebenfalls überdurchschnittliche Rückgänge im Bereich von 7,1 bis 8,5 % werden für die übrigen vier Landkreise prognostiziert.

Auf der Gemeindeebene ist davon auszugehen, dass sich die Entwicklung durch die gute Entwicklung in den kreisfreien Städten in den Umlandgemeinden deutlich günstiger darstellen wird als in anderen Landesteilen. Außerdem ist zu erkennen, dass für die größeren Städte im ländlichen Raum vielfach eine deutlich bessere Entwicklung erwartet wird als für ihr Umland. Eine Ausnahme stellt auch in der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung die Stadt Hoyerswerda dar.

Die Bevölkerungsvorausberechnung zeigt, dass der Freistaat Sachsen auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden zukünftig verstärkt durch ein Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Gemeinden gekennzeichnet sein wird. Aufgrund der zu erwartenden weiteren Ausdifferenzierung ergibt sich tendenziell eine höhere Notwendigkeit, zukünftig die finanziellen Folgen des demographischen Wandels stärker in den Blick zu nehmen und ggf. im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs die finanziellen Belastungen zu berücksichtigen.

6.3 Ideen für einen Umsetzungsvorschlag

Ein häufig genutztes Vorgehen zur Abmilderung der Folgen eines Bevölkerungsrückganges auf die Schlüsselzuweisungen ist die Nutzung einer durchschnittlichen Einwohnerzahl für einen bestimmten Zeitraum (in der Regel fünf Jahre) anstelle der aktuellen Einwohnerzahl für den Fall, dass die aktuelle Einwohnerzahl unter der durchschnittlichen Einwohnerzahl des festgelegten Zeitraums liegen sollte. Im Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetz wird beispielsweise in § 17 NFAG wie folgt formuliert: „(1) Einwohnerzahl im Sinne dieses Gesetzes ist die Summe der am Ort mit Hauptwohnung oder alleiniger Wohnung gemeldeten Personen, die die Landesstatistikbehörde aufgrund einer allgemeinen Zählung der Bevölkerung oder deren Fortschreibung auf den 30. Juni des vergangenen Haushaltsjahres ermittelt hat. (2) Ist die durchschnittliche Einwohnerzahl der fünf vorangegangenen Jahre höher als die nach Satz 1 ermittelte Einwohnerzahl, so tritt zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen diese höhere Einwohnerzahl an deren Stelle.“

Ein solcher Demographiefaktor ist durch seinen Bezug auf die durchschnittliche Einwohnerzahl der letzten fünf Jahre anstelle der aktuellen Einwohnerzahl bei der Bedarfsbestimmung in schrumpfenden Kommunen in der Lage, statistisch nachweisbaren Effekte auf die Höhe der Zuschussbedarfe auf der Kreis- und Gemeindeebene zu begegnen. Grundsätzlich hat der Demographiefaktor mit einem Zeitfenster von fünf Jahren den Vorteil, dass er mittelfristigen Remanenzkosten entgegentreten kann. Gleichzeitig bleibt die Anpassungsnotwendigkeit für die Kommunen bestehen. Dies wäre bei einem größeren Zeitfenster in geringerem Maße der Fall.

Ein Nachteil des Demographiefaktors ist allerdings, dass er eher unspezifisch und allgemein an der Bevölkerungszahl orientiert wirkt, ohne dass bestimmte Anpassungsmaßnahmen oder räumliche Gegebenheiten in besonderem Maße berücksichtigt werden. Dies macht ihn aber umgekehrt auch zu einem vergleichsweise transparenten und nicht strategieanfälligen Instrument. Er reagiert jedoch auch nicht auf Verschiebungen in der Altersstruktur, die entsprechend der Überlegungen von Seitz einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Zuschussbedarfe haben können. Außerdem sind die Umverteilungseffekte eines solchen Demographiefaktors in der Regel sehr gering.

Gegen eine umfassendere Berücksichtigung des demographischen Wandels im Kernbereich des Finanzausgleichs (beispielsweise durch finanzkraftabhängige Nebenansätze) spricht die Tatsache, dass Remanenzkosten in der Regel einen temporären Charakter haben und die Gemeinden in der Pflicht stehen, sich an neue demographische Gegebenheiten anzupassen. Dies spräche gegen eine dauerhafte Anerkennung von Sonderbedarfen durch einen umfassenden Nebenansatz.

Ein aus Sicht der Gutachter interessanter Ansatz für die Unterstützung von Kommunen, die stark von Schrumpfung und Alterung betroffen sind, liegt in der gezielten Unterstützung von Anpassungsinvestitionen an die veränderte Bevölkerungsgröße bzw. -struktur. Wie die konzeptionelle Diskussion gezeigt hat, sind Remanenzkosten in vielen Fällen durch Rück- und Umbaumaßnahmen zu beseitigen. Gerade für solche Investitionen fehlen den betroffenen Kommunen allerdings häufig die Mittel. Die bisher in anderen Bundesländern genutzten Demographiefaktoren sind darüber hinaus in ihrer Wirkung nicht stark genug, um ausreichende zusätzliche Mittel für einmalige hohe Investitionen bereitzustellen.

Aufgrund der großen Bedeutung, die das Thema im Freistaat Sachsen besitzt, könnten zweckgebundene Zuweisungen an die Kommunen erfolgen. Gegen die Einführung eines Vorwegabzugs aus der Finanzausgleichsmasse spricht, dass dadurch die Ausgleichswirkung der Schlüsselzuweisungen verringert wird. Dies würde dem Ziel, besonders finanzschwache Kommunen bei der Bewältigung des demographischen Wandels zu unterstützen, entgegenstehen.

Im Freistaat Sachsen existiert seit dem Jahr 2007 die sogenannte Förderrichtlinie Demographie. Dabei handelt es sich um ein kleineres Landesprogramm mit dem Kommunen und andere Akteure bei der Entwicklung von Ideen und Handlungskonzepten unterstützt werden, um den Herausforderungen der demographischen Entwicklung vor Ort erfolgreich zu begegnen. Bisher wurden 171 Projekte mit einem Budget von 7,3 Millionen Euro gefördert. Die meisten Projekte hatten ein Volumen von ca. 50.000 Euro. Darüber hinaus hat die Sächsische Staatsregierung am 27. April 2010 ein Handlungskonzept Demografie beschlossen. In diesem Konzept wird ebenfalls die Entlastung der Kommunen von demographiebedingten Mehrausgaben und die Bündelung von regionalen Förderprogrammen zur Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels angestrebt.

Durch ein finanziell umfassenderes Programm für Anpassungsinvestitionen an den demographischen Wandel könnten Mittel für konkrete Anpassungsmaßnahmen an den demographischen Wandel bereitgestellt werden. Solche Mittel sollten nicht ungesteuert an die Kommunen ausgereicht werden, sondern auf Basis kommunaler Handlungskonzepte zur Anpassung an den demographischen Wandel, unter Einbeziehung weiterer Fachressorts und Beteiligung der Kommunen an der Vergabe, durch Kombination mit bestehenden Förderprogrammen sowie im Rahmen eines Wettbewerbs. Außerdem ist eine intensive Bewertung der konkreten lokalen Bedingungen notwendig, da der demographische Wandel verschiedene Dimensionen umfasst (z. B. Alterung und Schrumpfung).

Durch ein solches Programm könnte gezielt Problemen in besonders von hohen und langfristigen Remanenzkosten betroffenen Bereichen begegnet werden. So würden einerseits im Rahmen des Wettbewerbs Anreize für die Kommunen geschaffen, Handlungsstrategien zur Anpassung an den demographischen Wandel zu entwickeln. Andererseits würde dem in der Regel einmalig hohen Investitionsbedarf bei der Anpassung an die Folgen des demographischen Wandels Rechnung getragen.

Ein entsprechendes Programm sollte auch Anreize zur Nutzung des Potenzials der kooperativen Leistungserstellung mit Nachbarkommunen setzen, da dadurch vielfach kritische Größen für den Betrieb bestimmter Infrastrukturen gesichert werden können. Auswirkungen demographischer Entwicklungen

zeigen sich aufgrund von Verflechtungsbeziehungen und Nachbarschaftseffekten häufig nur in großräumigeren Zusammenhängen. Besonders wirksam könnte ein solches Programm zur Anpassung an den demographischen Wandel werden, wenn es mit anderen Finanzhilfen des Landes (z. B. Verteilung von Investitionsfördermitteln des Bundes oder Entschuldungshilfen), gezielten Förderprogrammen und den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (EFRE, ESF, ELER) kombiniert wird.

Wechselwirkungen mit zentralörtlichen Einstufungen

Aufgrund des demographischen Wandels kommt es zu Wechselwirkungen mit der Diskussion um eine Berücksichtigung zentralörtlicher Kriterien bei der Bedarfsbestimmung. Im Falle eines starken Auseinanderdriftens der Entwicklung der eigenen Bevölkerungszahl und der Bevölkerungszahl im Verflechtungsraum zeigen sich besondere Probleme des alleine auf die eigene Einwohnerzahl ausgerichteten Hauptansatzes. Sofern die eigene Bevölkerungszahl stärker fällt als die Bevölkerungszahl im Verflechtungsbereich, nehmen die Mittel für zentralörtliche Leistungen schneller ab als die Zahl der Nutzer. Im umgekehrten Fall nähmen die Mittel zu, obwohl die Zahl der Nutzer in geringerem Maße ansteigt. Durch die Berücksichtigung von zentralörtlicher Einstufung und Größe des Verflechtungsbereichs können Verwerfungen verhindert werden. Der Rückgriff auf die Größe der Verflechtungsbereiche verringert also die Notwendigkeit eines zusätzlichen Instruments in Form eines Demographiefaktors.

7 Zusammenfassende Diskussion von Umsetzungsoptionen

In diesem Kapitel werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst. Auf dieser Basis werden Umsetzungsoptionen diskutiert.

Aus inhaltlicher Sicht überwiegen die Argumente für eine Nutzung zentralörtlicher Einstufungen und Verflechtungsbereiche im Vergleich zu einer alleine an den eigenen Einwohnern ausgerichteten Hauptansatzstaffel (Kapitel 2). Ein solches Vorgehen verbessert den Aufgabenbezug des kommunalen Finanzausgleichs, da unmittelbar auf die Nutzer zentralörtlicher Leistungen abgestellt wird. Es wurde jedoch auch gezeigt, dass die Gewichtung der Vor- und Nachteile je nach spezifischen räumlichen Gegebenheiten im betroffenen Bundesland unterschiedlich ausfallen kann. Folgende Aspekte sollten kontextspezifisch geprüft bzw. diskutiert werden:

- Inhaltliche Eignung des zentralörtlichen Systems im jeweiligen Bundesland, insbesondere Vorgehensweise bei der Festlegung zentraler Orte unterschiedlicher Stufen und ihrer Verflechtungsbereiche sowie Erfüllung von Mindestkriterien durch die zentralen Orte
- Akzeptanz des zentralörtlichen Systems bei den beteiligten Akteuren und zukünftiger Reformbedarf
- Ermittlung des statistischen Einflusses von zentralörtlichen Einstufungen und Verflechtungsbereichen auf die Zuschussbedarfe
- Politische Willensbildung hinsichtlich der Schwerpunktsetzung im kommunalen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen redistributiver Funktion und raumordnerischer bzw. allokativer Funktion

Im Rahmen des Gutachtens wurde vor allem die inhaltliche Eignung des zentralörtlichen Systems und der statistische Zusammenhang zwischen zentralörtlichen Indikatoren und Zuschussbedarfen untersucht. Akzeptanz des zentralörtlichen Systems und politische Willensbildung zur strategischen Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs sind im Rahmen der Auswertung des Gutachtens in den zuständigen Gremien zu bearbeiten.

Die Haushaltlage der kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat Sachsen zeigt (Kapitel 3), dass im Durchschnitt der Jahre 2015/2016 in keiner der untersuchten Gruppen eine Deckungsquote von unter 100 % festgestellt werden konnte.

Bei der Betrachtung der Größenklassen stachen jedoch besonders die kleinsten Gemeinden mit einer vergleichsweise niedrigen Deckungsquote heraus. Dies spräche in der Tendenz eher für Anpassungsbedarfe in der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zu ihren Gunsten.

Grundzentren stehen gemessen an der Deckungsquote finanziell sehr gut da. Die Grundzentren haben verglichen mit den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung nur einen geringen Anstieg bei den Zuschussbedarfen für zentralörtliche Aufgaben. Dieser Anstieg liegt bei den folgenden Gruppen höher. Der Anteil der Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben steigt jedoch bei den Oberzentren im Vergleich zu den Mittelzentren nur in geringem Maße an. Außerdem beruhen die Aussagen für die Oberzentren nur auf den Werten von fünf Gemeinden, von denen drei nur Mitglied eines oberzentralen Verbundes sind.

Insgesamt lässt sich aus diesen Ergebnissen die Hypothese ableiten, dass ein Handlungsbedarf bezüglich einer zusätzlichen Berücksichtigung zentralörtlicher Einstufungen bei den Mittelzentren bestehen könnte. Die Grund- und Oberzentren unterscheiden sich jeweils in nicht so starker Form von der jeweils darunterliegenden zentralörtlichen Einstufung. Bei einer differenzierten Betrachtung der Lage konnte kein besonderer Handlungsbedarf bei den zentralen Orten im ländlichen Raum ausgemacht werden.

Die **inhaltliche Bewertung des zentralörtlichen Systems** (Kapitel 4) befasste sich mit der Frage, ob Auswahl der zentralen Orte und Abgrenzung von Verflechtungsbereichen den Kriterien der Landesplanung und weiteren aus der wissenschaftlichen Debatte abgeleiteten Anforderungen entsprechen. Dabei wurde auch das Verfahren bei der Bestimmung der zentralen Orte auf Ebene der regionalen Planungsverbände betrachtet und bewertet. Insbesondere wurde berücksichtigt, ob die Auswahl der zentralen Orte den Prinzipien der Willkürfreiheit und der Gleichbehandlung entsprechen.

Die raumstrukturelle Situation im Freistaat Sachsen eignet sich grundsätzlich für eine Konzentration der Versorgung auf zentrale Orte. Die relative homogene Verteilung der Mittel- und Oberzentren ermöglicht eine gute Erreichbarkeit aus allen Landesteilen. Folglich ist grundsätzlich aus planerischer Sicht eine Knüpfung von Zuschlägen an zentralörtliche Funktionen im Freistaat Sachsen denkbar.

Die besondere Bedeutung von Mittelzentren, insbesondere in ländlichen Räumen wurde mehrfach betont. Zwar befinden sich nur die Mittelzentren Dippoldiswalde und Marienberg direkt im ländlichen Raum, jedoch nehmen viele Mittelzentren eine wichtige Versorgungsfunktion für ihren ländlichen Verflechtungsbereich ein (z.B. Freiberg, Torgau). Die Kriterien für Mittelzentren und ihre mittelzentralen Verflechtungsbereiche bieten eine gute Basis für eine Bedarfsbestimmung. In einigen Fällen müssten die konkreten Festlegungen jedoch noch gesondert überprüft werden.

Die Grundzentren bieten eine gute Ergänzung des mittel- und oberzentralen Systems, sind jedoch auf Basis der letzten rechtsgültigen Regionalpläne nicht zu verwenden. Viele Änderungen von Gebietsständen und Veränderungen von Einwohnerzahlen haben dazu geführt, dass die Planungen auf Basis des Landesentwicklungsplans 2003 nicht mehr aktuell sind. Viele Grundzentren haben außerdem keinen Nahbereich. Da der Verflechtungsbereich aber als Hauptindikator bei der Bemessung der zentralörtlichen Bedeutung (Versorgung externer Nutzer) gilt, ist die Festlegung eines Nahbereichs unabdingbar. Die Einführung einer Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktionen im Bereich der Grundzentren ist dadurch aus inhaltlichen Überlegungen sehr kritisch zu bewerten.

Die **Überprüfung der statistischen Zusammenhänge zwischen zentralörtlichen Einstufungen und Zuschussbedarfen** (Kapitel 5) hat gezeigt, dass die Einwohnerzahl die Zuschussbedarfe leicht besser erklärt als die zentralörtlichen Einstufungen. Ein vollständiger Verzicht auf die Hauptansatzstaffel lässt sich daraus nicht ableiten. Die Kombination aus Einwohnerzahl und zentralörtlicher Einstufung erzielt aber leicht bessere Ergebnisse als die alleinige Nutzung der Hauptansatzstaffel. Die Nutzung zentralörtlicher Einstufungen in Verbindung mit einer abgeflachten Hauptansatzstaffel konnte aus statistischer Sicht belegt werden. Die zumindest annähernd gleich gute Eignung der zentralörtlichen Einstufungen im Vergleich zur Einwohnerzahl ist zusätzlich hoch zu bewerten, da die Einwohnerzahl als bisheriges Kriterium bei der Bedarfsbestimmung bereits einen Einfluss auf die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel und damit indirekt auch auf die finanzierbaren Zuschussbedarfe hatte (Zirkelschluss).

Mit Blick auf einzelne Aufgaben konnte gezeigt werden, dass die Zuschussbedarfe je Einwohner in allen zentralörtlichen Aufgaben mit der Einstufung ansteigen. Aufgrund des bereits existierenden Schülernebenansatzes im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen müsste diese Aufgabe bei der Konstruktion eines Ansatzes für zentralörtliche Aufgaben jedoch unberücksichtigt bleiben oder der Schülernebenansatz müsste abgeschafft werden. Die Mehrbedarfe der Oberzentren ergeben sich vor allem durch einen starken Anstieg der Zuschussbedarfe im Kulturbereich.

Da die Verbesserung im Erklärungsgehalt des Modells jedoch nur minimal ist, wäre vor allem aus inhaltlicher Sicht zu diskutieren, ob eine Stärkung der raumordnerischen Funktion des Finanzausgleichs im Vergleich zur redistributiven Funktion gewollt ist. Eine zwingende Notwendigkeit zur Anpassung des Systems der Bedarfsbestimmung lässt sich aus den Ergebnissen nicht ableiten.

Die statistischen Ergebnisse sprechen genauso wie die inhaltliche Prüfung des zentralörtlichen Systems dafür, die Einstufung als Grundzentrum bei der Bedarfsbestimmung nicht zu berücksichtigen. Ihre Mehrbedarfe werden durch die Einwohnerhöhergewichtung besser repräsentiert. Für Gemeinden gleicher Größe lassen sich keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen Grundzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung feststellen.

Die Größe des Verflechtungsbereichs hat weder bei den Mittelzentren noch bei den Grundzentren einen Einfluss auf die Höhe der Zuschussbedarfe. Dadurch fehlt ein statistischer Nachweis dafür, dass eine größere Zahl potenzieller Nutzer der zentralörtlichen Aufgaben in einem zentralen Ort die Zuschussbedarfe je Einwohner erhöht.

Für die Schlussfolgerungen, die aus diesem Ergebnis gezogen wird, gibt es keine eindeutig richtigen oder falschen Lösungen. Entscheidend ist die auf Basis dieser Ergebnisse erfolgende politische Willensbildung.

Eine **Stärkung der raumordnerischen und allokativen Funktion** des kommunalen Finanzausgleichs würde insbesondere durch eine Berücksichtigung der zentralörtlichen Einstufungen als Mittel- und Oberzentrum in Ergänzung zu einer abgeflachten Hauptansatzstaffel erfolgen. Dafür gibt es hinreichende statistische Belege und auch die Eignung des zentralörtlichen Systems kann zumindest im Bereich der Mittel- und Oberzentren als gut bezeichnet werden.

Aus inhaltlichen Überlegungen wäre in diesem Zuge auch eine Nutzung der Größe der mittelzentralen Verflechtungsbereiche bei der Bedarfsbestimmung anzuraten. Auch wenn sich hier kein statistischer Einfluss feststellen ließ, würde dies zu einer Stärkung der Mittelzentren insbesondere im ländlichen Raum beitragen und damit eine dezentrale Konzentration von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge ermöglichen, die insbesondere aufgrund des demographischen Wandels und der Abwanderungstendenzen in ländlich-peripheren Räumen zu einer dringend notwendigen Stabilisierung der Versorgungsstrukturen beitragen kann. Dies gilt im Freistaat Sachsen in besonderem Maße für den östlichen Landesteil. Außerdem würde damit der festgestellten Schwäche des zentralörtlichen Systems in Sachsen begegnet, dass einige Mittelzentren in unmittelbarer Nähe zu Dresden und Leipzig nur sehr geringe Versorgungsfunktionen für das Umland übernehmen und es im südwestlichen Landesteil zu einer räumlichen Ballung vieler kleinerer Zentren und Verbünde kommt.

Argumente für eine Stärkung der raumordnerischen Funktion können auch aus dem aktuellen Raumordnungsbericht des Bundes abgeleitet werden (BBSR 2017). Dort werden unter dem zentralen raumordnerischen Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ Mittel- und Oberzentren benannt, die in ihrer Tragfähigkeit gefährdet sind und aus Sicht des BBSR zukünftig zu sichern sind. Im Freistaat Sachsen befinden sich in ihrer Tragfähigkeit zu sichernde Zentren vor allem im östlichen und im südwestlichen Landesteil. Diese Landesteile werden in noch stärkerem Maße vom Bevölkerungsrückgang betroffen sein. Eine Stärkung der Mittelzentren im ländlichen Raum leistet damit gleichzeitig einen Beitrag zur Lösung von Herausforderungen durch den demographischen Wandel. Eine Sicherung dieser Zentren durch den kommunalen Finanzausgleich wäre in Kombination mit einem Investitionsinstrument für die Anpassung an den demographischen Wandel besser geeignet, um den Herausforderungen zu begegnen, als ein klassischer Demographieansatz, der nur die Wirkung des Bevölkerungsrückgangs um wenige Jahre verschiebt (vgl. Kapitel 6).

Bezüglich der bisherigen Bedeutung der raumordnerischen bzw. allokativen Funktion im Freistaat Sachsen ist anzumerken, dass seit der Wiedervereinigung das landespolitische Ziel einer Stärkung der großen Städte (insbesondere Dresden und Leipzig) als Leuchttürme für die Entwicklung des gesamten Landes verfolgt wurde. Diese Politik kann mit Blick auf die Entwicklung dieser beiden Städte und ihrer Ausstrahlungseffekte auf das gesamte Bundesland als Erfolg gewertet werden. Eine Ausweitung dieser Strategie der Stärkung der Zentren in allen Landesteilen würde in der Tradition dieser Politik stehen und könnte dazu genutzt werden, die insgesamt erreichten Wachstumserfolge nun für eine Stärkung des territorialen Zusammenhalts im gesamten Bundesland noch stärker in Wert zu setzen. Dabei sollten jedoch auch die offenbaren Haushaltsprobleme der kleineren Städte und Gemeinden berücksichtigt werden.

Alternativ kann der Fokus jedoch auch auf eine **Beibehaltung der redistributiven Funktion** gelegt werden. Für die weitere alleinige Nutzung der Hauptansatzstaffel spricht, dass die statistischen Argumente nicht zwingend eine ergänzende Berücksichtigung der zentralörtlichen Einstufungen erforderlich machen. Eine solche Entscheidung könnte auch dadurch untermauert werden, dass das zentralörtliche System im Freistaat Sachsen einige Schwächen aufweist, die seine Eignung für die Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich mindern. Dies gilt insbesondere für die Art und Weise der Festlegung der Grundzentren und ihrer Nahbereiche in den Regionalplänen der Regionalen Planungsverbände

(vgl. Kapitel 4). Auch für die Festlegung der Mittelzentren wurden in diesem Gutachten Kritikpunkte herausgearbeitet. Dies betrifft insbesondere die Mittelzentren in unmittelbare Nähe zu den leistungsstarken Zentren Dresden und Leipzig sowie die vielzähligen kleinen Mittelzentren und mittelzentralen Verbände im südwestlichen Landesteil.

Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Ansatzes für zentralörtliche Funktionen

Für die konkrete Umsetzung eines Ansatzes für zentralörtliche Funktionen bieten sich prinzipiell vier Varianten der Ausgestaltung an.

Eine **Umlandumlage** bietet die Möglichkeit, die Kommunen eines Verflechtungsbereichs, aus denen die Nutzer zentralörtlicher Leistungen stammen, direkt an den Kosten zu beteiligen. Wie heute bereits bei der Kreisumlage könnte ein bestimmter Anteil der Umlagegrundlage von den Gemeinden des Verflechtungsbereichs an den jeweiligen zentralen Ort gezahlt werden. Eine Umlandumlage wurde in Mecklenburg-Vorpommern kurzzeitig genutzt, später aber durch das Landesverfassungsgericht für nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt. Dieses Urteil zeigt bereits, dass es sich dabei um ein sehr anspruchsvolles Instrument handelt. Eine landesweit einheitliche Regelung für alle zentralen Orte und Verflechtungsbereiche wird der Unterschiedlichkeit in den Verflechtungsbeziehungen möglicherweise nicht gerecht. Regionsspezifische Regelungen bezüglich der Umlagesätze wie bei der Kreisumlage erfordern jedoch einen unverhältnismäßigen Koordinationsaufwand und sind in hohem Maße streitanfällig. Außerdem sind durch die Einführung eines weiteren Instruments der horizontalen Umverteilung Wechselwirkungen mit der Kreisumlage zu befürchten. Vor dem Hintergrund des Urteils des Thüringer Oberverwaltungsgerichts zur Kreisumlage (ThürOVG 3 KO 94/12 vom 29. September 2016) würde noch schwieriger sicherzustellen sein, dass durch mehrere Umlagen die finanzielle Mindestausstattung einer Gemeinde nicht unterschritten wird. Daher wird davon abgeraten, zentralörtliche Mehrbedarfe in Form des horizontalen Instruments einer Umlandumlage zu berücksichtigen.

Ein zusätzlicher **finanzkraftunabhängiger Sonderlastenausgleich außerhalb der Schlüsselmasse** stellt eine weitere Möglichkeit zur Vergabe von Mitteln für zentralörtliche Aufgaben dar. Der Sonderlastenausgleich würde vorab aus der Finanzausgleichsmasse entnommen und verkleinert die Schlüsselmasse. Die Mittel würden finanzkraftunabhängig vergeben. Für die zentralörtlichen Aufgaben ließe sich eine Vergabe unabhängig von der eigenen Finanzkraft dadurch begründen, dass von diesen Mitteln der Teil der Aufgaben finanziert wird, der gerade nicht nur durch die eigene Bevölkerung in Anspruch genommen wird. Daher sollte auch nicht nur die eigene Finanzkraft zugrunde gelegt werden. Auf dieser Basis wird in Schleswig-Holstein die Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben verteilt. Dort sind Festbeträge für die verschiedenen Stufen zentraler Orte im Gesetz festgelegt. Allerdings würde damit der Konflikt zwischen raumordnerischer und redistributiver Funktion verstärkt. Daher ist eine finanzkraftabhängige Vergabe zu bevorzugen.

Für die **finanzkraftabhängige Vergabe innerhalb der Schlüsselmasse** sprechen zwei wesentliche Argumente. Zum einen werden die zentralörtlichen Leistungen zu einem nicht unerheblichen Teil auch von den eignen Einwohnern genutzt. Daher sollte auch bei der Finanzierung dieser Aufgaben auf die eigene Finanzkraft abgestellt werden. Darüber hinaus werden durch die finanzkraftabhängige Vergabe auch

weitere Vorteile, die sich durch den Status eines zentralen Ortes ergeben können (z. B. Attraktivität als Wirtschaftsstandort), bei der Verteilung der Mittel berücksichtigt. Zum anderen verringert eine hohe Zahl an Sonderlastenausgleichen insgesamt die Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs. Daher wird eine finanzkraftabhängige Vergabe im Rahmen der Schlüsselmasse empfohlen.

Innerhalb der Schlüsselmasse werden und wurden in der Vergangenheit Modelle genutzt, die zentralen Orten einen zusätzlichen **Aufschlag auf den Hauptansatzfaktor** gewähren. Dieses Modell hat den Nachteil, dass damit kein wirklicher Umstieg in eine echte Berücksichtigung des Verflechtungsbereichs gelingt, da auch für den erhöhten Hauptansatzfaktor die eigene Einwohnerzahl die Basis bildet. Auch von dieser Variante wird abgeraten.

Sofern ein Nebenansatz für zentralörtliche Funktionen im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen eingeführt werden soll, wird folgendes Vorgehen vorgeschlagen:

- 1) **Quantifizierung des übergemeindlichen Anteils an den zentralörtlichen Aufgaben in Mittel- und Oberzentren.** Bei dieser Berechnung bilden die Zuschussbedarfe für zentralörtliche Aufgaben der Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung und der Grundzentren die Basis. Der für diese Gruppe ermittelte Wert in Euro je Einwohner kennzeichnet die innerhalb der zentralörtlichen Aufgaben erbrachten Basisaufgaben, die nicht auf eine höhere zentralörtliche Einstufung zurückzuführen sind.

Der im Rahmen der Bedarfsbestimmung anzuerkennende übergemeindliche Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben in den Mittel- und Oberzentren ergibt sich aus der Differenz zwischen den Zuschussbedarfen für zentralörtliche Aufgaben in den Mittel- und Oberzentren und den zuvor ermittelten Basisaufgaben.

Dieses Vorgehen erkennt an, dass ein gewisses Maß an Aufgabenerfüllung in den zentralörtlichen Aufgaben von allen Gemeinden erbracht wird und dass mit der zentralörtlichen Einstufung vor allem eine qualitative Erweiterung des Aufgabenspektrums verbunden ist. Die Methode wurde von Schiller und Cordes (2013) für Schleswig-Holstein vorgeschlagen und im Rahmen der Reform des dortigen Finanzausgleichs genutzt. Im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Überprüfung wurde dieses Vorgehen nicht beanstandet.

- 2) Vor der **Ermittlung des Gewichts eines Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen** sind im Freistaat Sachsen noch die Zuschussbedarfe für den Schulbereich abzuziehen, sofern sie durch den bestehenden Schülernebenansatz bereits berücksichtigt werden. Die dann verbleibenden Zuschussbedarfe für tatsächlich übergemeindliche Aufgaben werden in Relation zu den gesamten Zuschussbedarfen gesetzt. Aus dem prozentualen Anteil ergibt sich das Gewicht des Nebenansatzes. Das zukünftige Gewicht des Schülernebenansatzes ergibt sich aus dem Verhältnis der Zuschussbedarfe für Schulaufgaben an den gesamten Zuschussbedarfen. Der verbleibende Anteil entfällt auf den neu zu berechnenden Hauptansatz.

- 3) **Berechnung des Bedarfsansatzes für Mittel- und Oberzentren.** Aus der Regressionsanalyse können die zusätzlichen Zuschussbedarfe, die auf die mittel- und oberzentrale Einstufung zurückzuführen sind, abgeleitet werden. Die Bedarfskomponente für Mittelzentren ergibt sich aus der jeweiligen Anzahl der zu versorgenden eigenen Einwohner und des Verflechtungsbereichs. Für die Oberzentren sind keine Verflechtungsbereiche festgelegt. Hier wären für die technische Umsetzung drei Varianten möglich: a) gleicher Betrag für alle drei Oberzentren, b) Bemessung des Betrags an der eigenen Einwohnerzahl der Oberzentren, c) Abgrenzung eines fiktiven Verflechtungsbereichs um die drei Oberzentren. Die fehlende Differenzierung zwischen den Oberzentren im Landesentwicklungsplan legt eine Gleichbehandlung der Oberzentren nahe.

Auf Basis des zuvor ermittelten Gewichts des Nebenansatzes ergibt sich, wie viele zusätzliche Bedarfspunkte sich für den Nebenansatz insgesamt ergeben. Daraus ergibt sich das Verhältnis zwischen einem Einwohner im mittelzentralen Verflechtungsbereich bzw. oberzentraler Bedarfskomponente und einem zusätzlichen Bedarfspunkt. Innerhalb der mittel- und oberzentralen Verbünde werden die Bedarfspunkte anhand des Anteils der Verbundpartner an der gesamten Einwohnerzahl des Verbundes aufgeteilt.

- 4) Abschließend erfolgt eine **Neuberechnung des Hauptansatzes** ohne den mittel- und oberzentralen Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben durch Regressionsanalyse und entsprechende qualitative Bewertung der Aufgaben. Im Ergebnis wird dieser neue Hauptansatz vor allem in den höheren Größenklassen flacher verlaufen, da in den größeren Gemeinden, sofern sie als zentrale Orte eingestuft sind, der übergemeindliche Anteil an den zentralörtlichen Aufgaben bereits durch den Bedarfsansatz für Mittel- und Oberzentren berücksichtigt ist.

Handlungsempfehlungen für die Landesplanung und die regionalen Planungsverbände

Für eine Verwendung der zentralörtlichen Festlegungen im Bereich der Grundzentren wäre es notwendig, dass die Planungsverbände ihre Festlegungen für zentrale Orte nach einheitlichen, transparenten Kriterien gestalten, die eine Gleichbehandlung aller Gemeinden einer Hierarchiestufe gewährleisten. Nur auf dieser Basis wäre eine Bindung von Finanzausweisungen an zentralörtliche Funktionen erfolgen. Allerdings würde dadurch die Flexibilität des zentralörtlichen Systems verlorengehen, die innerhalb der Planungsverbände die Möglichkeit schafft, auf spezifische regionale Kontexte zu reagieren.

Eine enge Kooperation der Landesplanung und der Regionalplanung wäre unabdingbar, um die in Kapitel 2 und 4 genannten Kriterien sicherzustellen. Insbesondere die regionalen Planungsverbände sollten ihre Kriterien besser aufeinander abstimmen und grenzüberschreitend arbeiten. Es dürfen in Folge der Bindung von Finanzausweisungen an die zentralörtlichen Einstufungen keine Konkurrenzsituationen bzw. ein Wettbewerb um die Ausweisung weiterer zentraler Orte im Bereich des jeweils eigenen regionalen Planungsverbandes erfolgen.

Die Regionalpläne sollten möglichst zeitnah an den jeweils aktuellen Landesentwicklungsplan angepasst werden. Aktuell existiert fünf Jahre nach Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans 2013 noch

kein rechtskräftiger Regionalplan. Die Festlegungen der Grundzentren und ihrer Nahbereiche muss stets auf dem aktuellen Gebietsstand sein und frei zur Verfügung stehen. Nur so kann eine Bedarfsmessung auf Basis raumplanerischer Festlegungen erfolgen.

Die regionalen Planungsverbände sollten zudem die Anzahl der Grundzentren kritisch hinterfragen. Die Analysen in Kapitel 4 haben gezeigt, dass viele der Grundzentren deutlich unter den Standards liegen. Zwar sind Mindestwerte der Einwohner in den Zentren in ländlichen Räumen nicht immer notwendig. Es muss jedoch eine gewisse Größe des Nahbereichs vorhanden sein, um die Tragfähigkeit zu gewährleisten.

Literatur

- BBSR (2017): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Blöchliger, Hansjörg; Charbit, Claire (2008): Fiscal equalisation. In: OECD Journal: Economic Studies 2008 (1), S. 1–22. DOI: 10.1787/eco_studies-v2008-art8-en.
- Dobroschke, S., Gutsche, J.-M., Thöne, M. (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.
- Greiving, Stefan; Winkel, Rainer; Flex, Florian; Terfrüchte; Thomas (2014): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge – Endbericht (= Gutachten im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- 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.
- Korioth, S. (2013): Der Kernstadt-Umland-Ausgleich im kommunalen Finanzausgleich des Landes Mecklenburg-Vorpommern nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Februar 2012 (LVerfG 37/10). Rechtsgutachten. Ludwigs-Maximilians-Universität München.
- Lenk, T.; Hesse, M., Starke, T.; Woitek, F.; Grüttner, A., (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern: Universität Leipzig.
- Münstermann, E. (1975): Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Planungsregion und Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen (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.
- Priebs, Axel (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig: Westermann (Das geographische Seminar).
- Rauber, B. (2012): Finanzierung zentralörtlicher Funktionen: Belastung und Finanzierung zentraler Orte aus kommunaler Sicht. Münster: Lit Verlag.
- Scherf, Wolfgang (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. 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.; Richter, F. (2017): Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales. Steinbeis-Forschungszentrum Regionalwirtschaft, Innovationssysteme und Kommunalfinanzen.
- Seitz, H. (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Bertelsmann Stiftung.
- Staatsministerium des Inneren (2013): (LEP) Landesentwicklungsplan 2013., in Kraft getreten am 14.08.2013.
- Staatsministerium des Inneren (2015): Landesentwicklungsbericht 2015.
- Sächsisches Staatsministerium für Kultus (Hrsg.) (2018): Sächsische Schuldatenbank – Schulporträt. Dresden. URL: <https://schuldatenbank.sachsen.de/index.php?id=16>.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013): Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System. Bundesministerium der Finanzen.

Anhang

Tab. A 1 Allgemeine Deckungsmittel nach kommunalen Gruppen

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2016	Freistaat Sachsen insgesamt	kreisfreie Städte	Kreis- angehöriger Raum	Landkreise	Kreis- angehörige Gemeinden
Grundsteuer A	3,57	0,41	5,13	0,00	5,13
Grundsteuer B	118,38	153,46	101,01	0,00	101,01
Gewerbesteuer netto	317,77	414,16	270,03	0,00	270,03
Anteil Einkommensteuer	251,93	275,16	240,42	0,00	240,42
Anteil Umsatzsteuer	51,97	65,75	45,15	0,00	45,15
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	8,62	14,57	5,68	0,00	5,68
Steuereinnahmen gesamt	752,24	923,50	667,42	0,00	667,42
Schlüsselzuweisungen vom Land	541,59	666,51	479,72	210,09	269,63
Investive Schlüsselzuweisungen vom Land	72,11	135,21	40,86	7,29	33,57
Bedarfszuweisungen vom Land	6,42	3,14	8,04	7,16	0,88
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	1,78	0,00	2,66	2,66	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	5,60	0,00	8,38	0,00	8,38
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	73,14	55,99	81,63	77,21	4,43
Sonstige Investitionszuwendungen vom Land	3,27	3,31	3,25	3,00	0,25
Zuweisungen und Umlagen vom Land	692,70	864,15	607,78	307,40	300,39
Kreisumlage (Einnahme)	189,27	0,00	283,01	283,01	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	189,49	0,00	283,33	0,00	283,33
Sonstige Umlagen (Einnahme)	1,45	0,00	2,18	0,00	2,18
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	3,88	0,02	5,79	0,59	5,20
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	-2,64	-0,02	-3,93	282,42	-286,35
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	15,08	23,99	10,67	0,77	9,89
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	4,00	3,08	4,46	1,08	3,38
Allgemeine Deckungsmittel brutto	1.453,37	1.808,54	1.277,48	589,51	687,97
Zinsausgaben (netto)	11,97	9,13	13,38	2,83	10,54
Zinsausgaben	16,19	13,10	17,73	3,58	14,15
(-) Zinseinnahmen	4,23	3,97	4,35	0,75	3,60
Allgemeine Deckungsmittel netto	1.441,40	1.799,41	1.264,10	586,68	677,43
<i>nachrichtlich:</i>					
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-27,65	-20,43	-31,22	-0,49	-30,73
Kreditaufnahmen für Investitionen	92,46	93,28	92,05	30,16	61,89
Tilgung von Krediten für Investitionen	120,11	113,71	123,27	30,65	92,62
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	2,15	0,00	3,21	4,63	-1,42
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	99,34	0,00	148,53	121,84	26,69
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	97,19	0,00	145,32	117,21	28,11
Veräußerung von Finanzanlagen	17,43	26,59	12,90	3,27	9,63
Erwerb von Finanzanlagen	36,19	59,41	24,69	5,36	19,33
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	1.381,77	1.754,47	1.197,20	583,27	613,93
laufende Verwaltungstätigkeit	1.238,37	1.527,45	1.095,21	555,25	539,96
Investitionstätigkeit	143,40	227,02	101,99	28,02	73,97
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	105,2%	103,1%	106,7%	101,1%	112,1%
Deckungsquote netto (ADM netto in % der ZSB)	104,3%	102,6%	105,6%	100,6%	110,3%

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

Tab. A 2 Allgemeine Deckungsmittel im kreisangehörigen Raum nach Größenklassen

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2016	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	0,89	2,52	4,52	7,12	10,44	11,85
Grundsteuer B	112,49	103,81	99,30	97,86	95,10	86,99
Gewerbesteuer netto	337,78	273,14	278,04	265,07	215,69	165,27
Anteil Einkommensteuer	243,23	243,09	238,29	241,48	236,61	232,19
Anteil Umsatzsteuer	63,74	51,87	41,03	39,54	33,89	27,50
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	10,65	7,33	4,29	3,18	4,23	3,73
Steuereinnahmen gesamt	768,78	681,75	665,46	654,25	595,97	527,53
Schlüsselzuweisungen vom Land	366,12	327,49	257,22	218,37	191,32	162,58
Investive Schlüsselzuweisungen vom Land	33,58	42,53	34,27	29,35	25,20	21,06
Bedarfszuweisungen vom Land	2,09	1,56	0,57	0,36	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	0,00	1,32	0,94	25,80	12,93	26,18
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	9,15	8,79	2,91	0,81	0,67	0,54
Sonstige Investitionszuwendungen vom Land	0,14	0,52	0,30	-0,03	0,22	0,21
Zuweisungen und Umlagen vom Land	411,09	379,56	294,34	223,06	204,48	158,21
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	351,44	309,37	272,18	262,44	235,21	212,64
Sonstige Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	27,20
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	1,10	4,22	2,53	2,13	13,63	36,88
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	-352,54	-313,59	-274,71	-264,57	-238,85	-222,32
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	18,17	11,98	7,41	4,60	7,24	26,97
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	4,40	5,82	1,60	2,59	1,69	6,40
Allgemeine Deckungsmittel brutto	841,08	753,89	690,90	614,75	567,15	483,99
Zinsausgaben (netto)	-3,00	13,95	14,18	12,68	9,11	7,24
Zinsausgaben	9,60	17,11	16,16	14,70	10,47	8,19
(-) Zinseinnahmen	12,60	3,15	1,97	2,01	1,36	0,95
Allgemeine Deckungsmittel netto	844,08	739,93	676,72	602,07	558,04	476,75
<i>nachrichtlich:</i>						
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-18,55	-44,05	-33,24	-31,09	-19,89	-0,21
Kreditaufnahmen für Investitionen	71,95	59,38	60,80	67,97	51,36	58,57
Tilgung von Krediten für Investitionen	90,49	103,43	94,04	99,07	71,24	58,78
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	0,00	-1,80	-3,82	-2,18	1,85	3,23
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	0,00	19,70	39,93	30,13	34,30	47,67
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	0,00	21,50	43,75	32,31	32,45	44,44
Veräußerung von Finanzanlagen	38,09	4,00	2,10	11,60	2,38	10,41
Erwerb von Finanzanlagen	80,94	9,11	2,35	23,51	3,68	6,84
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	823,72	662,16	589,13	540,07	505,01	473,35
laufende Verwaltungstätigkeit	715,31	586,32	516,05	477,95	445,87	410,77
Investitionstätigkeit	108,41	75,84	73,08	62,13	59,14	62,58
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	102,1%	113,9%	117,3%	113,8%	112,3%	102,2%
Deckungsquote netto (ADM netto in % der ZSB)	102,5%	111,7%	114,9%	111,5%	110,5%	100,7%

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

Tab. A 3 Allgemeine Deckungsmittel im kreisangehörigen Raum nach zentralörtlicher Einstufung

Einzahlungen und Auszahlungen in den Produkten 611 und 612 in Euro je Einwohner, 2015-2016	kreisangehörige Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung				Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung
	insgesamt	Oberzentren (inkl. Verbünde)	Mittelzentren (inkl. Verbünde)	Grundzentren (inkl. Verbünde)	
Grundsteuer A	3,43	0,91	2,28	5,92	8,88
Grundsteuer B	104,03	118,47	102,48	100,11	94,36
Gewerbesteuer netto	290,37	324,37	280,49	289,16	225,17
Anteil Einkommensteuer	235,04	238,81	239,41	227,92	252,29
Anteil Umsatzsteuer	49,80	67,18	51,33	40,74	34,90
andere Steuern und steuerähnliche Einnahmen	6,68	12,08	6,49	4,71	3,47
Steuereinnahmen gesamt	689,35	761,83	682,48	668,57	619,07
Schlüsselzuweisungen vom Land	304,39	379,09	324,49	248,17	192,96
Investive Schlüsselzuweisungen vom Land	37,29	39,38	41,55	31,00	25,37
Bedarfszuweisungen vom Land	1,28	3,33	1,13	0,63	0,01
Finanzausgleichsumlage (Kreisanteil, Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzausgleichsumlage (Ausgabe)	2,39	0,00	1,02	5,12	21,58
Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land	6,15	9,15	8,71	1,65	0,63
Sonstige Investitionszuwendungen vom Land	0,32	0,08	0,56	0,10	0,10
Zuweisungen und Umlagen vom Land	347,04	431,04	375,42	276,43	197,49
Kreisumlage (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kreisumlage (Ausgabe)	299,19	356,64	306,28	266,65	248,36
Sonstige Umlagen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	6,97
Sonstige Umlagen (Ausgabe)	2,97	1,35	3,35	3,14	10,11
Umlagen innerhalb des kommunalen Raums	-302,16	-357,99	-309,63	-269,79	-251,50
weitere Einzahlungen in den Produkten 611/612	11,04	22,79	9,62	8,05	7,37
weitere Auszahlungen in den Produkten 611/612	4,17	4,38	5,12	2,86	1,64
Allgemeine Deckungsmittel brutto	741,10	853,28	752,76	680,39	570,80
Zinsausgaben (netto)	10,64	-1,80	12,76	13,00	10,34
Zinsausgaben	15,02	12,25	16,14	14,73	12,22
(-) Zinseinnahmen	4,38	14,05	3,38	1,73	1,88
Allgemeine Deckungsmittel netto	730,46	855,08	740,00	667,39	560,47
<i>nachrichtlich:</i>					
Nettokreditaufnahme für Investitionen	-34,17	-32,36	-37,74	-30,35	-23,14
Kreditaufnahmen für Investitionen	65,30	78,62	60,47	66,06	54,38
Tilgung von Krediten für Investitionen	99,47	110,98	98,21	96,40	77,51
Nettokreditaufnahme zur Liquiditätssicherung	-1,86	0,00	-3,19	-0,92	-0,44
Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung	23,16	0,00	17,04	40,44	34,48
Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	25,02	0,00	20,23	41,36	34,92
Veräußerung von Finanzanlagen	11,84	35,05	7,99	7,31	4,74
Erwerb von Finanzanlagen	25,51	68,39	15,59	20,73	5,69
Zuschussbedarfe in den Produkten 111 bis 575	655,78	844,45	661,93	570,91	521,63
laufende Verwaltungstätigkeit	577,83	751,84	582,24	501,16	456,46
Investitionstätigkeit	77,95	92,60	79,69	69,75	65,17
Deckungsquote brutto (ADM brutto in % der ZSB)	113,0%	101,0%	113,7%	119,2%	109,4%
Deckungsquote netto (ADM netto in % der ZSB)	111,4%	101,3%	111,8%	116,9%	107,4%

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

Tab. A 4 Zuschussbedarfe insgesamt nach kommunalen Gruppen

Zuschussbedarfe der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2016	Freistaat Sachsen insgesamt	kreisfreie Städte	kreis- angehöriger Raum	Landkreise	kreis- angehörige Gemeinden
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	1.381,77	1.754,47	1.197,20	583,27	613,93
Verwaltungssteuerung und -service, Ordnungsangel.	290,03	211,10	329,13	81,43	247,69
Brandschutz	44,13	68,19	32,22	2,54	29,68
Rettungsdienst, Katastrophenschutz	5,61	10,69	3,10	2,58	0,52
Grundschulen	38,57	56,82	29,52	0,03	29,49
Oberschulen	26,96	39,24	20,88	1,19	19,69
Gymnasien	26,23	47,17	15,85	9,08	6,77
Förderschulen	12,51	16,58	10,50	8,56	1,94
Berufsschulen	14,33	17,50	12,77	12,77	0,00
Schülerbeförderung und sonstige schulische Aufgaben	24,77	17,74	28,25	25,00	3,25
Kultur und Wissenschaft	102,79	205,12	52,11	19,35	32,77
Soziale Hilfen	266,46	381,69	209,39	205,14	4,25
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) ohne Kitas	128,89	186,15	100,53	96,20	4,33
Tageseinrichtungen für Kinder	210,76	274,39	179,26	23,05	156,20
Krankenhäuser, Gesundheit	15,50	21,50	12,53	12,36	0,16
Kur- und Badeeinrichtungen	1,11	0,00	1,66	0,00	1,66
Förderung des Sports, Sportstätten, Bäder	35,87	53,62	27,08	3,19	23,89
Planung, Bau- und Grundstücksordnung	37,25	34,68	38,52	18,82	19,69
Ver- und Entsorgung	-47,06	-56,82	-42,22	-0,36	-41,86
Gemeindestraßen	48,93	68,60	39,19	0,00	39,19
Straßen (ohne Gemeindestraßen)	18,77	11,58	22,34	18,76	3,58
Straßenreinigung, Winterdienst	10,53	9,27	11,15	3,27	7,88
Parkeinrichtungen	-3,70	-7,61	-1,76	0,00	-1,77
ÖPNV und übriger Verkehr	15,83	13,95	16,76	16,67	0,10
Öffentliches Grün, Landschaftsbau	17,31	29,21	11,42	0,04	11,38
Natur- und Umweltschutz (ohne öffentliches Grün)	25,78	24,54	26,39	22,99	3,40
Wirtschaft und Tourismus	13,60	19,56	10,65	0,60	10,05
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben					
zentralörtliche Aufgaben	370,60	574,76	269,48	94,85	174,64
nicht-zentralörtliche Aufgaben	1.011,18	1.179,70	927,72	488,42	439,29

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

Tab. A 5 Zuschussbedarfe insgesamt im kreisangehörigen Raum nach Größenklassen

Zuschussbedarfe der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2016	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)	823,72	662,16	589,13	540,07	505,01	473,35
Verwaltungssteuerung und -service, Ordnungsangel.	224,55	235,90	253,51	256,79	259,96	293,63
Brandschutz	56,01	25,00	24,17	23,53	30,93	26,98
Rettungsdienst, Katastrophenschutz	0,81	-0,13	1,49	0,35	0,18	0,02
Grundschulen	36,01	32,61	24,58	28,22	29,52	16,90
Oberschulen	20,76	24,70	21,74	20,98	8,13	4,02
Gymnasien	14,97	14,08	3,89	1,32	0,00	0,00
Förderschulen	7,46	2,27	1,53	0,00	0,00	0,00
Berufsschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,03	0,00
Schülerbeförderung und sonstige schulische Aufgaben	9,89	4,43	1,56	1,69	0,47	0,25
Kultur und Wissenschaft	90,79	42,99	23,44	13,68	7,96	5,50
Soziale Hilfen	13,01	6,34	2,64	0,93	0,47	0,34
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) ohne Kitas	12,48	4,92	3,60	1,97	0,97	0,44
Tageseinrichtungen für Kinder	174,48	157,02	154,57	149,42	152,88	137,94
Krankenhäuser, Gesundheit	1,00	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00
Kur- und Badeeinrichtungen	0,00	0,00	7,19	0,00	0,02	0,00
Förderung des Sports, Sportstätten, Bäder	35,79	28,01	25,15	20,20	12,27	6,20
Planung, Bau- und Grundstücksordnung	44,30	21,69	17,99	13,97	7,97	-1,36
Ver- und Entsorgung	-31,11	-44,92	-41,21	-45,83	-42,38	-39,69
Gemeindestraßen	59,47	57,12	35,14	29,46	15,92	3,88
Straßen (ohne Gemeindestraßen)	6,64	3,34	2,82	3,72	2,44	2,11
Straßenreinigung, Winterdienst	12,58	8,93	7,04	5,20	7,16	5,34
Parkeinrichtungen	-6,08	-1,29	-0,67	-0,54	-2,11	-1,11
ÖPNV und übriger Verkehr	-3,34	1,75	0,15	0,38	0,02	-0,36
Öffentliches Grün, Landschaftsbau	21,96	17,44	7,61	6,78	4,25	7,73
Natur- und Umweltschutz (ohne öffentliches Grün)	9,07	3,68	1,28	2,71	2,26	1,78
Wirtschaft und Tourismus	12,22	16,30	9,93	5,00	5,76	2,81
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben						
zentralörtliche Aufgaben	304,61	231,28	151,01	127,13	83,53	48,71
nicht-zentralörtliche Aufgaben	519,11	430,88	438,12	412,95	421,48	424,65

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

Tab. A 6 Zuschussbedarfe insgesamt im kreisangehörigen Raum nach zentralörtlicher Einstufung

Zuschussbedarfe der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2016	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)	655,78	844,45	661,93	570,91	521,63
Verwaltungssteuerung und -service, Ordnungsangel.	242,40	231,67	233,38	258,33	259,37
Brandschutz	31,20	66,86	24,52	25,20	26,33
Rettungsdienst, Katastrophenschutz	0,67	0,10	0,21	1,50	0,19
Grundschulen	29,88	36,44	32,84	23,42	28,63
Oberschulen	23,91	18,39	24,97	24,79	10,39
Gymnasien	9,88	16,52	13,67	2,31	-0,07
Förderschulen	2,82	7,98	2,25	1,44	0,00
Berufsschulen	-0,01	0,00	0,00	-0,02	0,00
Schülerbeförderung und sonstige schulische Aufgaben	4,57	12,94	3,75	2,21	0,33
Kultur und Wissenschaft	43,60	103,06	43,13	19,94	8,88
Soziale Hilfen	5,42	12,24	6,31	1,48	1,68
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) ohne Kitas	5,66	14,63	4,98	2,86	1,40
Tageseinrichtungen für Kinder	155,85	169,72	157,49	148,09	156,99
Krankenhäuser, Gesundheit	0,20	1,30	0,00	0,01	0,08
Kur- und Badeeinrichtungen	2,40	0,00	0,00	6,46	0,01
Förderung des Sports, Sportstätten, Bäder	27,78	36,44	29,82	21,62	15,32
Planung, Bau- und Grundstücksordnung	24,99	31,01	27,02	19,94	8,00
Ver- und Entsorgung	-42,44	-27,65	-44,08	-46,38	-40,58
Gemeindestraßen	47,27	54,25	56,46	32,65	21,35
Straßen (ohne Gemeindestraßen)	3,71	6,11	3,86	2,53	3,30
Straßenreinigung, Winterdienst	8,99	12,05	9,51	7,08	5,42
Parkeinrichtungen	-2,04	-5,30	-1,99	-0,79	-1,16
ÖPNV und übriger Verkehr	0,01	-4,89	1,40	0,23	0,29
Öffentliches Grün, Landschaftsbau	14,10	24,20	15,74	7,87	5,37
Natur- und Umweltschutz (ohne öffentliches Grün)	3,31	10,57	2,55	1,31	3,60
Wirtschaft und Tourismus	11,67	15,81	14,14	6,82	6,48
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben					
zentralörtliche Aufgaben	210,95	318,27	230,16	142,54	94,56
nicht-zentralörtliche Aufgaben	444,83	526,17	431,77	428,37	427,07

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

Tab. A 7 Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit nach kommunalen Gruppen

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2016	Freistaat Sachsen insgesamt	kreisfreie Städte	kreis-angehöriger Raum	Landkreise	kreis-angehörige Gemeinden
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	1.238,37	1.527,45	1.095,21	555,25	539,96
Verwaltungssteuerung und -service, Ordnungsangel.	279,87	211,90	313,52	74,84	238,68
Brandschutz	36,15	59,42	24,63	2,39	22,23
Rettungsdienst, Katastrophenschutz	2,56	7,70	0,02	-0,01	0,03
Grundschulen	25,60	29,06	23,88	0,03	23,86
Oberschulen	17,24	18,45	16,64	1,22	15,42
Gymnasien	14,88	17,29	13,69	7,45	6,25
Förderschulen	9,38	9,95	9,09	7,40	1,69
Berufsschulen	11,39	13,82	10,19	10,20	0,00
Schülerbeförderung und sonstige schulische Aufgaben	24,09	16,45	27,87	24,98	2,89
Kultur und Wissenschaft	88,25	165,13	50,17	19,01	31,16
Soziale Hilfen	256,55	364,46	203,11	199,17	3,94
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) ohne Kitas	127,41	182,01	100,38	96,09	4,28
Tageseinrichtungen für Kinder	200,30	257,55	171,95	22,83	149,13
Krankenhäuser, Gesundheit	15,21	20,71	12,49	12,35	0,14
Kur- und Badeeinrichtungen	0,01	0,00	0,02	0,00	0,02
Förderung des Sports, Sportstätten, Bäder	26,07	39,92	19,21	1,51	17,70
Planung, Bau- und Grundstücksordnung	35,42	33,97	36,14	18,77	17,37
Ver- und Entsorgung	-51,21	-56,95	-48,37	-0,40	-47,97
Gemeindestraßen	35,62	58,27	24,41	0,00	24,41
Straßen (ohne Gemeindestraßen)	13,33	9,52	15,22	13,23	1,98
Straßenreinigung, Winterdienst	10,42	9,20	11,02	3,26	7,76
Parkeinrichtungen	-3,99	-8,27	-1,88	0,00	-1,88
ÖPNV und übriger Verkehr	16,10	13,46	17,41	17,56	-0,15
Öffentliches Grün, Landschaftsbau	15,92	26,99	10,44	0,04	10,40
Natur- und Umweltschutz (ohne öffentliches Grün)	22,94	20,14	24,32	22,87	1,45
Wirtschaft und Tourismus	8,86	7,28	9,64	0,45	9,19
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben					
zentralörtliche Aufgaben	290,08	416,98	227,23	87,45	139,79
nicht-zentralörtliche Aufgaben	948,30	1.110,47	867,98	467,80	400,18

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

Tab. A 8 Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit im kreisangehörigen Raum nach Größenklassen

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2016	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)	715,31	586,32	516,05	477,95	445,87	410,77
Verwaltungssteuerung und -service, Ordnungsangel.	210,91	229,21	248,04	248,54	249,19	256,15
Brandschutz	52,51	20,21	17,10	15,30	16,39	17,63
Rettungsdienst, Katastrophenschutz	0,23	-0,17	0,00	0,07	0,16	0,02
Grundschulen	24,47	25,69	20,91	23,27	26,64	16,00
Oberschulen	17,30	17,13	16,52	16,28	9,96	3,62
Gymnasien	14,24	11,93	4,43	1,28	0,00	0,00
Förderschulen	6,35	2,13	1,23	0,00	0,00	0,00
Berufsschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,03	0,00
Schülerbeförderung und sonstige schulische Aufgaben	9,54	4,32	1,55	0,34	0,44	0,24
Kultur und Wissenschaft	88,60	39,05	23,13	12,89	7,61	4,48
Soziale Hilfen	12,98	6,32	1,30	0,92	0,47	0,34
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) ohne Kitas	12,46	4,89	3,58	1,84	0,94	0,44
Tageseinrichtungen für Kinder	162,45	151,17	147,61	145,07	143,82	134,70
Krankenhäuser, Gesundheit	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kur- und Badeeinrichtungen	0,00	0,00	0,09	0,00	-0,01	0,00
Förderung des Sports, Sportstätten, Bäder	28,47	21,80	16,01	14,97	9,40	5,76
Planung, Bau- und Grundstücksordnung	24,09	23,41	19,89	12,63	6,80	-1,33
Ver- und Entsorgung	-40,69	-50,77	-48,71	-48,55	-48,57	-43,76
Gemeindestraßen	42,81	38,96	21,27	13,47	6,11	5,53
Straßen (ohne Gemeindestraßen)	4,24	2,42	0,94	1,91	1,13	0,71
Straßenreinigung, Winterdienst	12,37	8,87	6,83	5,12	7,10	5,31
Parkeinrichtungen	-6,32	-1,61	-0,75	-0,60	-1,87	-1,11
ÖPNV und übriger Verkehr	-4,22	1,33	0,13	0,28	0,02	-0,38
Öffentliches Grün, Landschaftsbau	21,63	15,63	7,04	5,85	3,91	3,46
Natur- und Umweltschutz (ohne öffentliches Grün)	6,57	1,48	-0,39	0,37	1,34	-0,40
Wirtschaft und Tourismus	13,32	12,91	8,30	6,69	4,92	3,38
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben						
zentralörtliche Aufgaben	260,46	183,91	118,17	92,87	69,27	43,29
nicht-zentralörtliche Aufgaben	454,84	402,41	397,87	385,08	376,59	367,48

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

Tab. A 9 Zuschussbedarfe für Investitionstätigkeit nach kommunalen Gruppen

Zuschussbedarfe für Investitionstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2016	Freistaat Sachsen insgesamt	kreisfreie Städte	kreis-angehöriger Raum	Landkreise	kreis-angehörige Gemeinden
Produkte 111 bis 575 (ohne Hochwasser-Folgen)	143,40	227,02	101,99	28,02	73,97
Verwaltungssteuerung und -service, Ordnungsangel.	10,17	-0,81	15,60	6,59	9,01
Brandschutz	7,98	8,77	7,59	0,15	7,45
Rettungsdienst, Katastrophenschutz	3,05	3,00	3,08	2,59	0,49
Grundschulen	12,97	27,76	5,64	0,00	5,64
Oberschulen	9,72	20,80	4,24	-0,03	4,27
Gymnasien	11,34	29,89	2,16	1,63	0,53
Förderschulen	3,14	6,62	1,41	1,16	0,25
Berufsschulen	2,94	3,68	2,57	2,57	0,00
Schülerbeförderung und sonstige schulische Aufgaben	0,68	1,29	0,38	0,03	0,35
Kultur und Wissenschaft	14,54	39,99	1,94	0,33	1,61
Soziale Hilfen	9,91	17,23	6,28	5,97	0,32
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) ohne Kitas	1,48	4,14	0,16	0,11	0,05
Tageseinrichtungen für Kinder	10,46	16,83	7,30	0,23	7,08
Krankenhäuser, Gesundheit	0,29	0,79	0,04	0,01	0,03
Kur- und Badeeinrichtungen	1,09	0,00	1,64	0,00	1,64
Förderung des Sports, Sportstätten, Bäder	9,80	13,69	7,86	1,68	6,19
Planung, Bau- und Grundstücksordnung	1,82	0,71	2,38	0,06	2,32
Ver- und Entsorgung	4,16	0,13	6,15	0,04	6,11
Gemeindestraßen	13,31	10,34	14,78	0,00	14,78
Straßen (ohne Gemeindestraßen)	5,45	2,06	7,12	5,52	1,60
Straßenreinigung, Winterdienst	0,11	0,07	0,13	0,01	0,11
Parkeinrichtungen	0,29	0,66	0,11	0,00	0,11
ÖPNV und übriger Verkehr	-0,26	0,50	-0,64	-0,89	0,25
Öffentliches Grün, Landschaftsbau	1,39	2,22	0,98	0,00	0,98
Natur- und Umweltschutz (ohne öffentliches Grün)	2,84	4,40	2,07	0,12	1,95
Wirtschaft und Tourismus	4,74	12,27	1,01	0,15	0,86
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben					
zentralörtliche Aufgaben	80,52	157,79	42,25	7,40	34,85
nicht-zentralörtliche Aufgaben	62,88	69,23	59,74	20,62	39,11

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

Tab. A 10 Zuschussbedarfe für Investitionstätigkeit im kreisangehörigen Raum nach Größenklassen

Zuschussbedarfe für Investitionstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2016	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)	108,41	75,84	73,08	62,13	59,14	62,58
Verwaltungssteuerung und -service, Ordnungsangel.	13,64	6,69	5,47	8,25	10,77	37,48
Brandschutz	3,50	4,78	7,06	8,24	14,54	9,36
Rettungsdienst, Katastrophenschutz	0,58	0,04	1,49	0,29	0,03	0,00
Grundschulen	11,54	6,91	3,67	4,96	2,88	0,90
Oberschulen	3,46	7,57	5,22	4,70	-1,82	0,41
Gymnasien	0,72	2,16	-0,55	0,04	0,00	0,00
Förderschulen	1,11	0,13	0,30	0,00	0,00	0,00
Berufsschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schülerbeförderung und sonstige schulische Aufgaben	0,35	0,11	0,01	1,34	0,02	0,01
Kultur und Wissenschaft	2,19	3,95	0,31	0,78	0,35	1,02
Soziale Hilfen	0,03	0,02	1,33	0,00	0,00	0,01
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) ohne Kitas	0,02	0,03	0,03	0,12	0,04	0,00
Tageseinrichtungen für Kinder	12,03	5,85	6,96	4,35	9,06	3,24
Krankenhäuser, Gesundheit	0,00	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00
Kur- und Badeeinrichtungen	0,00	0,00	7,10	0,00	0,03	0,00
Förderung des Sports, Sportstätten, Bäder	7,32	6,21	9,14	5,23	2,87	0,43
Planung, Bau- und Grundstücksordnung	20,21	-1,72	-1,90	1,34	1,17	-0,03
Ver- und Entsorgung	9,58	5,85	7,50	2,72	6,19	4,07
Gemeindestraßen	16,67	18,16	13,87	15,99	9,80	-1,65
Straßen (ohne Gemeindestraßen)	2,40	0,92	1,89	1,81	1,31	1,41
Straßenreinigung, Winterdienst	0,22	0,05	0,21	0,07	0,06	0,02
Parkeinrichtungen	0,24	0,32	0,09	0,07	-0,24	0,00
ÖPNV und übriger Verkehr	0,88	0,42	0,02	0,10	0,00	0,03
Öffentliches Grün, Landschaftsbau	0,33	1,81	0,57	0,93	0,34	4,27
Natur- und Umweltschutz (ohne öffentliches Grün)	2,50	2,19	1,68	2,34	0,92	2,18
Wirtschaft und Tourismus	-1,10	3,39	1,63	-1,69	0,83	-0,57
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben						
zentralörtliche Aufgaben	44,15	47,38	32,84	34,26	14,26	5,42
nicht-zentralörtliche Aufgaben	64,27	28,46	40,25	27,87	44,89	57,16

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

Tab. A 11 Zuschussbedarfe für Investitionstätigkeit im kreisangehörigen Raum nach zentralörtlicher Einstufung

Zuschussbedarfe für Investitionstätigkeit der Produkte 111 bis 575 in Euro je Einwohner, 2015-2016	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)	77,95	92,60	79,69	69,75	65,17
Verwaltungssteuerung und -service, Ordnungsangel.	7,53	10,87	6,82	7,07	12,28
Brandschutz	5,99	4,48	4,39	8,66	10,65
Rettungsdienst, Katastrophenschutz	0,65	0,76	0,03	1,41	0,14
Grundschulen	6,59	13,01	6,83	3,65	3,54
Oberschulen	5,87	3,56	6,63	5,83	0,75
Gymnasien	0,77	0,62	1,37	0,06	0,00
Förderschulen	0,37	0,75	0,31	0,29	0,00
Berufsschulen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schülerbeförderung und sonstige schulische Aufgaben	0,51	0,45	0,09	1,07	0,01
Kultur und Wissenschaft	2,03	1,97	3,53	0,13	0,68
Soziale Hilfen	0,02	0,00	0,03	0,02	0,97
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) ohne Kitas	0,04	0,02	0,03	0,07	0,05
Tageseinrichtungen für Kinder	6,23	10,29	6,52	4,19	8,95
Krankenhäuser, Gesundheit	0,00	0,00	0,00	0,01	0,08
Kur- und Badeeinrichtungen	2,37	0,00	0,00	6,38	0,01
Förderung des Sports, Sportstätten, Bäder	7,12	5,19	8,78	5,79	4,12
Planung, Bau- und Grundstücksordnung	3,33	3,63	5,93	-0,13	0,10
Ver- und Entsorgung	5,49	12,41	4,56	3,85	7,49
Gemeindestraßen	16,79	16,97	17,25	16,12	10,35
Straßen (ohne Gemeindestraßen)	1,37	1,51	1,42	1,25	2,10
Straßenreinigung, Winterdienst	0,13	0,01	0,24	0,05	0,08
Parkeinrichtungen	0,20	0,05	0,37	0,05	-0,09
ÖPNV und übriger Verkehr	0,35	1,28	0,29	0,04	0,04
Öffentliches Grün, Landschaftsbau	0,97	-0,19	1,80	0,37	1,00
Natur- und Umweltschutz (ohne öffentliches Grün)	2,03	2,85	1,78	2,02	1,76
Wirtschaft und Tourismus	1,20	2,10	0,70	1,49	0,10
Zentralörtliche Einordnung der Aufgaben					
zentralörtliche Aufgaben	41,35	42,40	47,20	33,42	20,53
nicht-zentralörtliche Aufgaben	36,61	50,20	32,50	36,33	44,64

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

Abb. A 1: Erreichbarkeit von Oberzentren

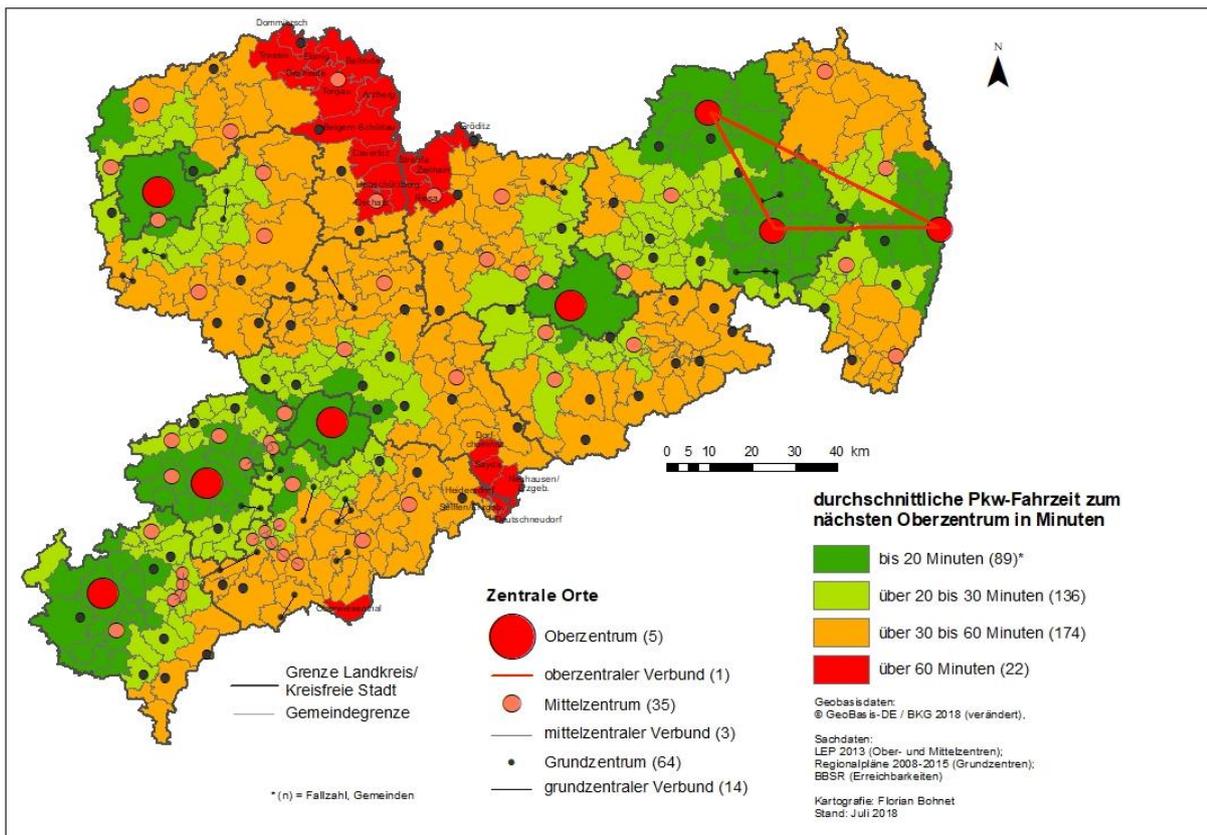


Abb. A 2: Zuschussbedarfe für zentralörtliche Funktionen der unterschiedlichen Einstufungen (Gesamthaushalt)

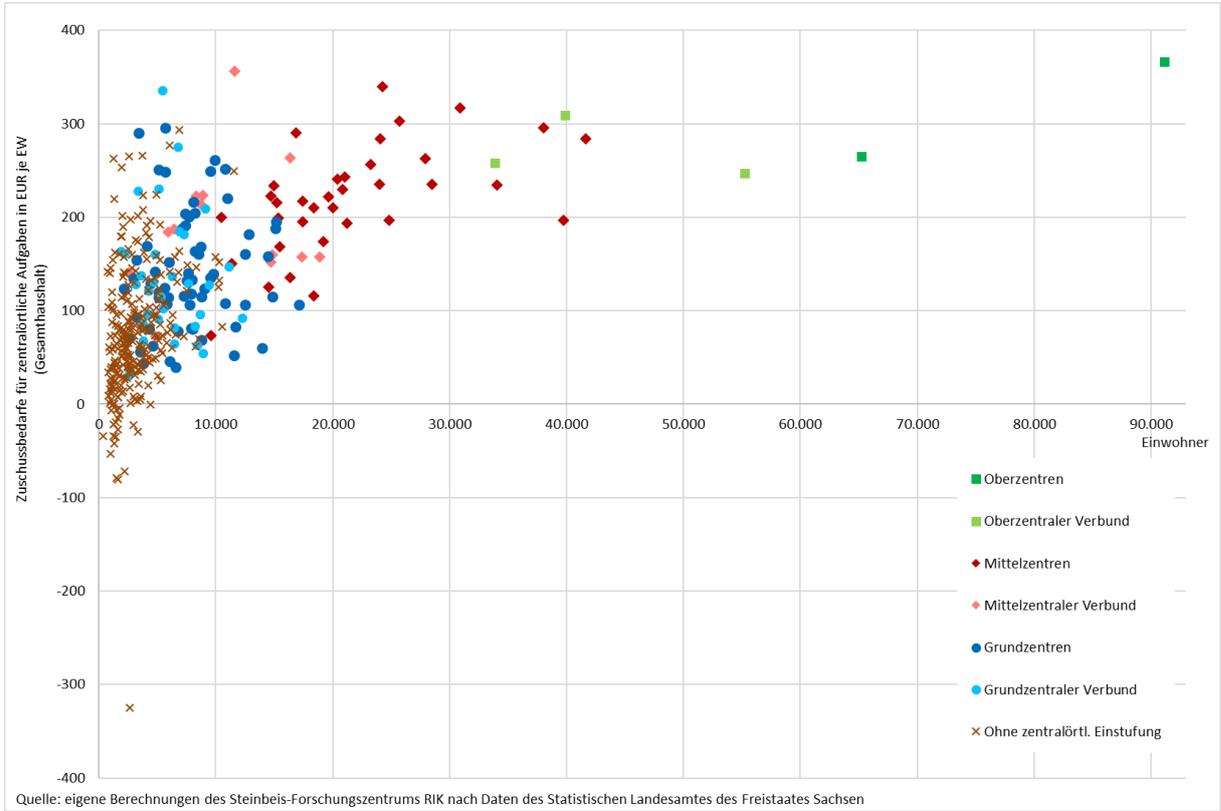


Abb. A 3: Zuschussbedarfe für nicht-zentralörtliche Funktionen der unterschiedlichen Einstufungen (Gesamthaushalt)

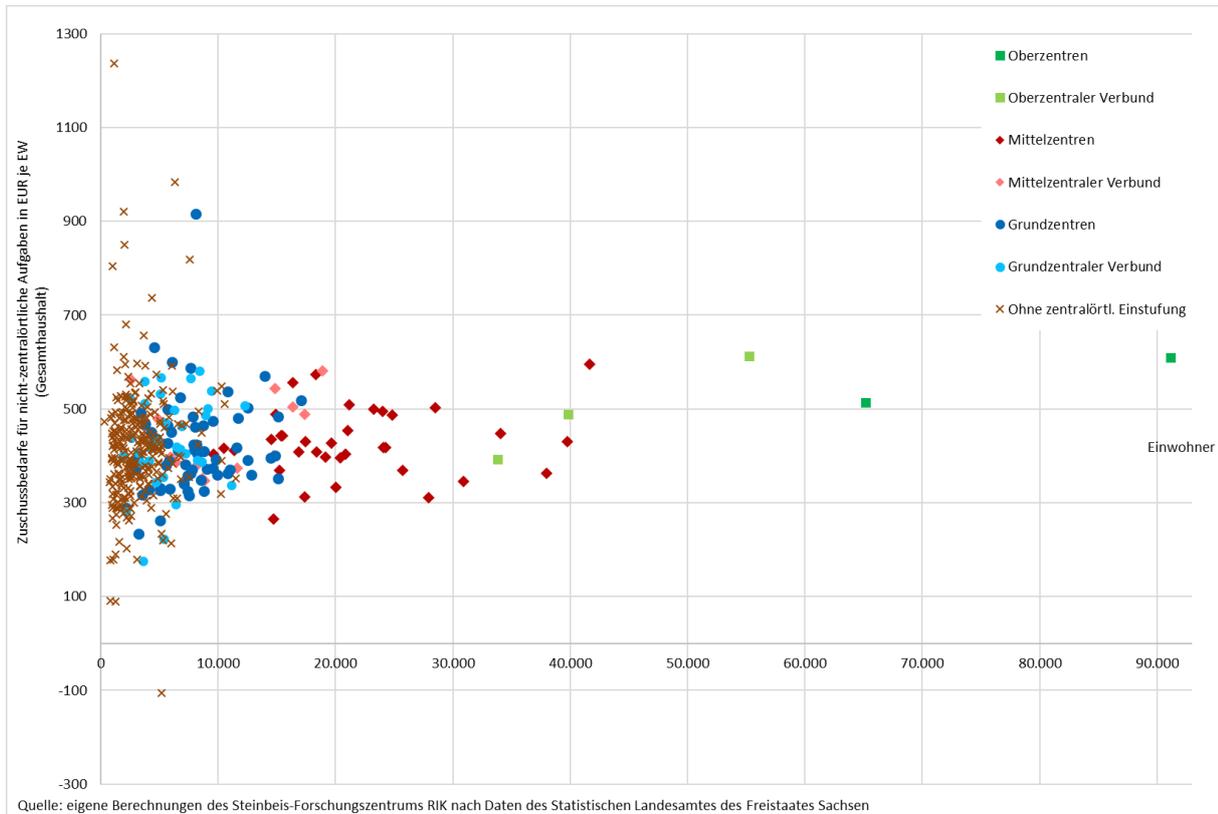


Abb. A 4: Deckungsquoten und zentralörtliche Einstufung (brutto)

