

## Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen

Müller, Walter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, W. (2006). Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen. In P. Gans, & A. Schmitz-Veltin (Hrsg.), *Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 6, Demographische Trends in Deutschland - Folgen für Städte und Regionen* (S. 84-111). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338910>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Walter Müller*

## **Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen**

S. 84 bis 111

Aus:

Paul Gans, Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.)

## **Demographische Trends in Deutschland - Folgen für Städte und Regionen**

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 226

Hannover 2006

## **Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen**

### *Gliederung*

- 1 Einleitung
- 2 Allgemeine gesamtwirtschaftliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen
  - 2.1 Zusammenfassender Überblick
  - 2.2 Bevölkerungsrückgang
  - 2.3 Alterung
  - 2.4 Zuwanderung
  - 2.5 Ableitung der zu erwartenden Gesamteffekte
- 3 Regionale Differenzierung der Effekte des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen
  - 3.1 Zusammenfassender Überblick
  - 3.2 Regional differenzierte Effekte auf der Einnahmenseite öffentlicher Haushalte
    - 3.2.1 Steuern und Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs
    - 3.2.2 Gebühren und sonstige Beiträge
    - 3.2.3 Auswertung der Ergebnisse
  - 3.3 Regional differenzierte Effekte auf der Ausgabenseite öffentlicher Haushalte
    - 3.3.1 Transfer- und Transformationsausgaben
    - 3.3.2 Auswertung der Ergebnisse
- 4 Die demographisch bedingten regionalen Fiskaleffekte im Finanzausgleichssystem
  - 4.1 Der Finanzausgleich als Problemlöser?
  - 4.2 Das Beispiel der Region Kassel im kommunalen Finanzausgleich von Hessen
- 5 Zusammenfassende Betrachtung von Einnahmen- und Ausgabenseite: politischer Handlungsbedarf

Literatur

Anhang

## 1 Einleitung

Die Untersuchung liefert überwiegend qualitative Aussagen. In Abschnitt 4 werden quantitative Ergebnisse präsentiert, die allerdings nur komparativ-statistische Partial-Aussagen erlauben. Eine dynamische Analyse quantitativer Effekte, in der beispielsweise die Konsequenzen einer durch Bevölkerungsrückgang finanziell geschwächten Kommune für deren Infrastrukturqualität und die darauf folgende weitere Absenkung der Wirtschafts- und Finanzkraft geschätzt werden, wird aufgrund der dazu notwendigen allzu zahlreichen Annahmen und damit verbundenen Unsicherheitsfaktoren für nicht sinnvoll erachtet. Für eine dynamische quantitative Analyse der gesamtwirtschaftlichen Effekte ausgewählter demographischer Trends können die Studien des DIW (2002) und der Prognos (2001) herangezogen werden, die unterschiedliche Szenarien berechnen. Der Prognosezeitraum entspricht demjenigen der hier zugrunde liegenden Daten der INKAR-PRO des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und reicht bis zum Jahr 2020 (BBR 2003).

Die zentrale Fragestellung der Untersuchung lautet: Wird sich die Diskrepanz zwischen den derzeit struktur- und finanzschwachen Regionen einerseits sowie den strukturstarken, wohlhabenden Regionen andererseits vergrößern?

## 2 Allgemeine gesamtwirtschaftliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen

### 2.1 Zusammenfassender Überblick

Die Tabelle 1 im Anhang gibt einen strukturierten Überblick über die wichtigsten der ausgewerteten Studien zu allgemeinen, d. h. nicht regionalisierten fiskalischen Effekten des demographischen Wandels und liefert dabei ein Raster zur systematischen Erfassung der im Einzelnen zu untersuchenden Auswirkungen.

Der demographische Wandel wird dabei im Wesentlichen gekennzeichnet durch eine sinkende Bevölkerungszahl, ein zunehmendes Durchschnittsalter und eine ansteigende Zuwanderungsquote (Beitrag Gans; Schmitz-Veltin in diesem Band). Die fiskalischen Effekte werden in einnahme- und ausgabeseitige Wirkungen gegliedert.

### 2.2 Bevölkerungsrückgang

Die wichtigsten Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs (zum Teil in Verbindung mit der veränderten Altersstruktur) auf die öffentlichen Finanzen sind die Folgenden (insbesondere Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001: Abschnitt II 2.2.):

- a) Natürliche Ressourcen werden durch den Bevölkerungsrückgang in geringerem Umfang in Anspruch genommen. Die Umweltbelastung und die damit verbundenen öffentlichen Ausgaben werden sich verringern.
- b) Die Arbeitslosenquote wird zurückgehen und damit auch die korrespondierenden öffentlichen Ausgaben. Langfristig wäre sogar ein Mangel an Arbeitskräften denkbar (Beitrag Büttner in diesem Band), wodurch eine Lohndruck-Inflation auch die Ausgaben der öffentlichen Hand nominell ansteigen lassen dürfte.

- c) Die öffentliche Infrastruktur wird entlastet, womit langfristig ein Rückgang der entsprechenden öffentlichen Ausgaben verbunden ist. Kurz- bis mittelfristig sind jedoch erhöhte Kosten durch lokale Branchen und ein erhöhter Zuschussbedarf im Infrastrukturbereich abzusehen. Letzterer wird durch höhere Pro-Kopf-Ausgaben im fixkostenintensiven Infrastrukturbereich verursacht, die wiederum aus sozialen Gründen kaum vollständig über erhöhte Gebühren zu kompensieren sind.
- d) Der Bevölkerungsrückgang wird eine sinkende Nachfrage nach Wohnungen mit sich bringen (Beitrag Waltersbacher in diesem Band). Dadurch sind auch sinkende Kosten im sozialen Wohnungsbau sowie bei den entsprechenden Sozialtransfers zu erwarten. Allerdings entstehen erhebliche zusätzliche Kosten durch Wohnungsleerstand in stark schrumpfenden Kommunen.
- e) Abzusehen ist eine abnehmende gesamtwirtschaftliche Nachfrage im Konsum-, später auch im Investitionsgütersektor. Dies stellt eine nachfrageseitige Ursache für einen Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Wachstums dar. Die Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials könnte in den folgenden Dekaden beim derzeitigen Verhältnis von Arbeitskräfteeinsatz und Produktion zu einem jährlichen Wachstumsverlust in der Größenordnung von einem Prozentpunkt führen (Rürup 2000: 77)).
- f) Zurückgehende Investitionen werden die gesamtwirtschaftliche Produktivität schwächen und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland beeinträchtigen, was wiederum wachstumshemmende Auswirkungen haben wird.
- g) Es wird eine wachsende Pro-Kopf-Verschuldung erwartet, die sich aus steigender Verschuldungsquote und abnehmender Bevölkerungszahl ergibt (Prognos 2001: 38).

### 2.3 Alterung

Die ansteigende Lebenserwartung und die Zunahme des Anteils alter Menschen an der insgesamt rückläufigen Gesamteinwohnerzahl lassen folgende Effekte für die öffentlichen Finanzen erwarten (insbesondere Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: Abschnitt II 2.2 und II 6.3).

- a) Steigende Ausgaben bei geringerer Zahl der Beitragspflichtigen werden bei den Sozialversicherungen (SV) zu erhöhten Beitragssätzen und sinkendem Leistungsniveau führen (SVR 2004: 430, 435, OECD 2003, DIW 2002, Prognos 2001, Rürup 2000). Es ist mit einer Erhöhung der staatlichen Zuschüsse zu den SV zu rechnen, verbunden mit einer Erhöhung der Steuerlast.
- b) Eine sich wandelnde Altersstruktur der Bevölkerung weist insbesondere den Kommunen ein geändertes Aufgabenbündel zu, wodurch Kosten entstehen. Auf Landesebene könnten indessen die Ausgaben pro Kopf zurückgehen, da eine alternde Bevölkerung eines geringeren Aufwands im Bereich der öffentlichen Sicherheit und der Bildung bedarf (Baum; Seitz; Worobjew 2003).
- c) Aufgrund der altersbedingt abnehmenden Fähigkeit, neues Wissen aufzunehmen, wird mit einer rückläufigen Innovations- und Wirtschaftskraft gerechnet. Sinn u. a. (2003: 25), Miegel (2003), Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001: Abschnitt 2.2), OECD

(2003: 28) führen die Wachstumsschwäche Deutschlands in den 1990er-Jahren teilweise auf den abnehmenden Bevölkerungsteil im erwerbsfähigen Alter zurück. Weniger pessimistisch sind Pack u. a. (2000: 58), die zeigen, dass die derzeit geringere Innovationskraft alter Menschen weniger auf das biologische Alter zurückzuführen ist als auf die unterentwickelten Förderbedingungen und auf die vorurteilsbedingten Hemmnisse für Ältere. Ähnlich argumentiert die Sachverständigenkommission für den Dritten Altenbericht (SVR 2001: 177). Zudem werden eine sinkende Risikobereitschaft und schwindende Anpassungsflexibilität der Wirtschaft durch weniger Unternehmensneugründungen befürchtet. Sinn u. a. (2003: 25) schlussfolgern hieraus sogar, dass durch den alterungsbedingten Rückgang der Unternehmensneugründungen das Arbeitsplatzangebot schneller sinken wird als das Arbeitsangebot, wodurch sich – entgegen der üblichen Annahme – das Arbeitsmarktproblem durch den demographischen Wandel noch verschärfen anstatt entspannen wird (Beitrag Büttner in diesem Band). Die zu erwartenden geringeren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten werden steuerliche Mindereinnahmen mit sich bringen.

- d) Die Attraktivität der Volkswirtschaft für qualifizierte Zuwanderungen wird abnehmen, was wiederum zu einer Einbuße an Wachstumspotenzial führen wird.

## 2.4 Zuwanderung

Die dritte Komponente des demographischen Wandels ist die erhöhte Zuwanderung, deren Umfang und Struktur nur begrenzt politisch steuerbar sind. Folgende Effekte auf die öffentlichen Finanzen werden diskutiert:

- a) Langfristig sind positive oder negative Wachstumswirkungen je nach Bevölkerungsstruktur der Migranten und je nach Einschätzung kultureller, gesellschaftlicher und politischer Kosten zu erwarten. Damit einher gehen wachsende oder sinkende Steuereinnahmen (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: Abschnitt II. 6.2, Sinn, u. a. 2001: 31 f., Prognos 2001: 21–26, Heilemann; Loeffelholz 1998, Birg 2001a).
- b) Abhängig von der Struktur der Zuwanderer sind höhere oder niedrigere Erwerbsquoten mit entsprechenden Einnahmeeffekten für die öffentliche Hand im Bereich der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge anzunehmen.
- c) Auch die Erwartungen hinsichtlich der öffentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit dem Ausländeranteil variieren mit der Zuwanderungsstruktur (Birg 2001a). In jedem Fall werden die Integrationskosten als erheblich eingeschätzt und bedürfen einer gemeinsamen Finanzierung von Bund und Ländern. So wird von der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (2001: Abschnitt 10) betont, dass Integrationskosten zwar mit erheblicher regionaler Streuung auftreten werden, aber die Kosten der in der Studie vorgeschlagenen „geschlossenen, gesamtstaatlichen Integrationspolitik“ aufgrund der starken regionalen Spillover-Effekte hälftig von Bund und Ländern finanziert werden sollten, unter Schonung der Kommunen.

## 2.5 Ableitung der zu erwartenden Gesamteffekte

Alle drei Faktoren des demographischen Wandels bewirken also äußerst heterogene und zum Teil sich gegenseitig kompensierende Effekte bei den öffentlichen Finanzen. Es erscheint vermessen, alle diese prognostizierten Wirkungen quantitativ schätzen zu wollen und daraus ein quantifiziertes Gesamtszenario zu entwickeln. Dafür ist die Anzahl der zu treffenden Annahmen und damit die Unsicherheit zu hoch.

Als Tendenzaussage ist der Literatur aber zu entnehmen, dass die Hauptwirkung im Bereich der Sozialversicherungen zu erwarten ist. Dort stehen fundamentale fiskalische Effekte bevor, die nach heutigen Vorstellungen grundlegende Reformen notwendig machen. Unter den gegebenen Bedingungen werden die Einnahmen der Sozialversicherungen stark rückläufig sein. Die Ausgaben, für die die Sozialversicherungsbeiträge zweckgebunden vereinnahmt werden, steigen in erheblichem Maße an. Dies wird vor allem bei der Renten- und der Krankenversicherung der Fall sein. Die Arbeitslosenversicherung hingegen könnte eine leichte Entlastung erfahren.

Das Gebührenaufkommen der Gebietskörperschaften wird zurückgehen, aber voraussichtlich im ungefähren Einklang mit schwindendem Ausgabenbedarf. Dies liegt an der engen Bindung der Gebührenkalkulation an die Bereitstellungskosten öffentlicher Leistungen. Wenn erwartungsgemäß die gebührenpflichtigen öffentlichen Leistungen bei rückläufiger Einwohnerzahl abnehmen werden, ist konsequenterweise auch mit einem Rückgang des Gebührenaufkommens zu rechnen. Da die Gebühren im Durchschnitt (knapp) unter den Bereitstellungskosten liegen, könnte mit einer (geringfügigen) Entlastung der öffentlichen, insbesondere kommunalen Finanzen gerechnet werden. Dies ist aber allenfalls sehr langfristig denkbar, da kurz- bis mittelfristig die hohen Fixkosten, vor allem der netzgebundenen, kapitalintensiven Infrastruktur, eine schnelle Anpassung des Aufwands an den demographischen Wandel erschweren (Beitrag Tietz in diesem Band). Die Rückführung der Ausgaben wird also dem Einnamenschwund mit zeitlicher Verzögerung folgen (Göschel 2002, Miera 1994).

Die erwerbswirtschaftlichen Einnahmen werden aller Voraussicht nach zurückgehen, wenngleich zum Teil sich gegenseitig kompensierende Effekte erwartet werden. Beispiele hierzu sind:

- Grundstücksverkäufe der Kommune werden seltener und auf einem niedrigeren Preisniveau getätigt werden.
- Der öffentliche Personennahverkehr wird zwar bei sinkender Bevölkerungszahl mit weniger Fahrgästen rechnen müssen, wird aber bei gegebenem altersspezifischen Mobilitätsverhalten die Kundenzahl durch die geänderte Altersstruktur möglicherweise doch zunehmen (Beitrag Scheiner in diesem Band).

Die direkten Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand dürften insgesamt (schwach) negativ sein. Eine rückläufige Einwohnerzahl bei ansteigendem entsparenden Bevölkerungsanteil wird das Angebot am Kreditmarkt reduzieren, was c. p. den Zins ansteigen lassen wird. Allerdings relativiert sich dieser Angebotseffekt bei weiter anhaltendem Trend zu einer Globalisierung der Kapitalmärkte und bei zurückgehender Kreditnachfrage der Unternehmen. Mit schwierigeren

Kreditfinanzierungsmöglichkeiten dürften kleinere Kommunen zu kämpfen haben, wenn deren Bonität („freie Spitze“ und Rating der Agenturen) bei alternder und rückläufiger Bevölkerung schlechter eingestuft werden wird (Esters; Strasser 2001, Strasser; Richter 2001). Die indirekten Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Kreditmärkte könnten allerdings gravierend sein, wenn die in den zahlreichen Tragfähigkeitsanalysen (synonym: Nachhaltigkeit), insbesondere Generationenbilanzen, errechnete zukünftige fiskalische Belastung nicht durch erhebliche Ausgabenkürzungen oder drastische Abgabenerhöhungen aufgefangen wird (stellvertretend SVR 2004: 425–436). Dann werden sich der Kapitalmarktzins erhöhen und die Kreditfinanzierungsmöglichkeiten erschweren.

Schließlich verbleiben die Steuern als wichtigste Einnahme der öffentlichen Hand. In einer Studie, die das DIW zusammen mit dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg im Auftrag des Bundesfinanzministeriums erstellt hat, kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass der üblicherweise prognostizierte demographische Wandel (abnehmende Einwohnerzahl, Alterung, Zuwanderung) keine gravierenden Auswirkungen auf die Gesamtsumme der Steuereinnahmen des Staates haben wird – allerdings nur in Bezug auf die Ausgaben. Die Simulationsrechnungen zeigen, „dass das Steueraufkommen – gegenüber einer Referenzentwicklung ohne Veränderungen bei Demographie und Erwerbstätigkeit – grosso modo im Gleichschritt mit der Bevölkerung abnehmen wird“ (DIW 2002: 137). Dies gilt insbesondere dann, wenn zukünftig die Alterseinkünfte verstärkt besteuert werden (DIW 2002: 11 und 137).

Eine Untersuchung der Prognos AG kommt indessen unter Berücksichtigung der staatlichen Ausgaben zu anderen Schlüssen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen fiskalischen Folgen des demographischen Wandels: „Die Finanzierung der Staatsausgaben ist in den Szenarien mit geringerer Zuwanderung aufgrund des deutlichen Rückgangs der steuerlichen Bemessungsbasis bei den gegebenen Steuersätzen nicht nachhaltig finanzierbar“ (Prognos 2001: 39). Zum gleichen Ergebnis kommen die bereits erwähnten Tragfähigkeitsanalysen, die alle einen erheblich wachsenden Ausgabenbedarf bei sinkenden Einnahmen – insbesondere Sozialversicherungsbeiträgen, aber auch Steuereinnahmen – prognostizieren (beispielsweise SVR 2003: 425–436, Europäische Zentralbank 2003, Deutsche Bundesbank 2001, Bonin 2001).

In jedem Fall werden aber erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Steuerarten zu beachten sein. Bei der Ableitung regionalspezifischer Fiskaleffekte des demographischen Wandels muss dies berücksichtigt werden, da die einzelnen Steuern unterschiedliche Relevanz für regionalspezifische Fiskaleffekte aufweisen.

### **3 Regionale Differenzierung der Effekte des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen**

#### **3.1 Zusammenfassender Überblick**

Für eine Analyse regional unterschiedlicher Effekte auf die öffentlichen Finanzen werden im Folgenden vor allem diejenigen Finanzströme betrachtet, für die eine nennenswerte und in ihrer Wirkungsrichtung eindeutige Konsequenz aus dem demographischen Wandel abzuleiten ist und deren quantitative Bedeutung erheblich ist. Dazu gehören auf der Einnahmenseite vor allem die Steuern und insbesondere die auf Landes- und kommunaler Ebene wichtigen Zuweisungen. Diese Einnahmeart ist bislang nicht betrachtet worden, da sie keine Einnahme für den öffentlichen Sektor insgesamt darstellt, sondern nur für die Zuweisungsempfänger. Auf der Ausgabenseite sind die Sozial- und Infrastrukturausgaben von herausragender Bedeutung.

Die Tabelle 2 im Anhang gibt einen Überblick über die je nach allgemeinem Einnahmen- und Ausgabeneffekt des demographischen Wandels (Abschnitt 2) zu ermittelnden regionspezifischen Auswirkungen. Als relevante räumliche Gliederung muss aufgrund der zu untersuchenden Zielgröße „öffentliche Finanzen“ in einem ersten Schritt die administrative Abgrenzung betrachtet werden, da Gebietskörperschaften die regionalen Träger der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben sind. Hierbei sollte eine möglichst kleinräumige Differenzierung gewählt werden. Die Daten des BBR unterscheiden die demographischen Prognosewerte bis zur Kreisebene (Spalten 1–2 in Tab. 2). Die Problematik verdichtet sich, wenn die regionalen fiskalischen Auswirkungen des demographischen Wandels bis auf Gemeindeebene untersucht werden. Eine entsprechend kleinräumige Bevölkerungsprognose ist von Beyer; Zupp (2002) für Brandenburg versucht worden und von Miera (1994) für den Kreis Wolfenbüttel in Niedersachsen. Sodann verlangt eine systematisch problemorientierte und auf die Ableitung politischer Handlungsempfehlungen ausgerichtete Analyse, dass die fiskalischen Effekte für differenzierte Regionstypen ermittelt werden. Hier wird auf die siedlungsstrukturelle Gliederung der Datenbasis des BBR zurückgegriffen (Spalten 4–13 in Tab. 2).

#### **3.2 Regional differenzierte Effekte auf der Einnahmenseite öffentlicher Haushalte**

Seriöse quantitative Aussagen zu den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die regionale Finanzstruktur sind nur in den Fällen möglich, wo ein möglichst unmittelbarer Bezug zwischen einem demographischen Phänomen und einem Finanzstrom der öffentlichen Hand besteht. Dies ist vor allem der Fall bei den Zuweisungen im Länder- und im kommunalen Finanzausgleich, beim Einkommensteueraufkommen (kommunaler und Länderanteil) und Umsatzsteueraufkommen (Kommunen und Länder), aber auch bei der Gewerbesteuer (Kommunen) sowie bei den Gebühreneinnahmen (Kommunen).

### 3.2.1 Steuern und Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs

Im Bereich der Steuereinnahmen sind zweifelsfrei erhebliche regionale Disparitäten zu erwarten. Die wesentlichen Ursachen und Wirkungsketten dafür sind im Folgenden genannt:

- a) Das Umsatzsteueraufkommen wird gemäß § 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) den Bundesländern im Wesentlichen nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zuerkannt. Eine zurückgehende Einwohnerzahl bedeutet daher c. p. rückläufige Umsatzsteuereinnahmen. Da heute keine zuverlässige Schätzung über die Höhe des gesamten Umsatzsteueraufkommens im Jahr 2020 gemacht werden kann, ist eine Berechnung der entsprechenden Länderanteile nicht sinnvoll. Zudem müssten zahlreiche weitere Annahmen über andere im Länderfinanzausgleich relevante Parameter formuliert werden, die aber ebenfalls nicht fundiert werden können. Zu bedenken ist insbesondere, dass das aktuelle Finanzausgleichsgesetz (nur) bis 2019 Gültigkeit haben soll. Wie es danach konkret aussehen wird, ist naturgemäß unklar. Daher wird in Tabelle 3 im Anhang (Spalte 8) lediglich der Änderungsfaktor errechnet, mit dem sich die unmittelbar einwohnerabhängigen Umsatzsteueranteile verändern. Nimmt beispielsweise die Einwohnerzahl Bremens bis 2020 um 9,43 % ab, wie dies die Prognose des BBR schätzt, so bedeutet das unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlenveränderung in den anderen Bundesländern eine Abnahme des Anteils an der Gesamtbevölkerung von 0,790 % in 2002 auf 0,721 % im Jahr 2020. Dies entspricht einer Verringerung um 8,679 %. Damit wird Bremens Anteil am einwohnerabhängigen Umsatzsteueranteil in 2020 um knapp 8,7 % geringer sein als 2002. Da die Umsatzsteuer neben der Einkommensteuer die für die Länder wichtigste Steuereinnahme darstellt und die Steuern wiederum die stärkste ihrer Einnahmearten sind, müssen solche Änderungen als erheblich angesehen werden. Das Umsatzsteueraufkommen betrug 2002 gut 138 Mrd. Euro, von denen nach den Vorwegabzügen des § 1 I FAG knapp 46 % an die Länder gingen, also ca. 63 Mrd. Euro.
- b) Die Ertragshoheit der Einkommensteuer teilen sich der Bund, die Länder und die Gemeinden. Der Länderanteil an der Einkommensteuer beträgt 42,5 %. Dies ergibt bei einem Aufkommen von 148,2 Mrd. Euro im Jahre 2002 (BMF 2003) einen Länderanteil von knapp 63 Mrd. Euro, der nach dem Wohnortprinzip anfällt. Unter der stark vereinfachten Annahme, dass sich das Einkommensteueraufkommen über alle Einwohner im erwerbsfähigen Alter gleich verteilt, zeigt Tabelle 4, dass die ostdeutschen Flächenländer einen Rückgang von 8,7 bis über 13 % der entsprechenden Einnahmen verkraften müssen. Das chronisch unterfinanzierte Saarland und Berlin folgen auf den Plätzen 6 und 7. Eine Verstärkung der Finanzkraftdisparitäten auf der Länderebene dürfte damit hinsichtlich des Einkommensteueraufkommens unabweisbar sein.

Natürlich hält die eben formulierte Gleichverteilungsannahme einer exakteren Analyse kaum stand. Für die Länder und auch die Gemeinden gilt, dass die Einnahmen aus ihrem Einkommensteueranteil von der Einwohnerzahl, der Einkommensstruktur der Einwohner und der gesamtwirtschaftlichen Situation (z. B. Schmälerung der Bemessungsgrundlage durch Arbeitslosigkeit) abhängt (BMF 1999). Um jedoch nicht weitere, kaum zu fundierende Annahmen einführen zu müssen, wird hier die Entwicklung der Einwohnerzahl im erwerbsfähigen Alter als Näherung herangezogen, die zumindest präziser sein dürfte als die unspezifische Einwohnerzahl.

- c) Die gleiche Approximation wird zur Schätzung der zukünftigen Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil der Kommunen verwendet. Wenngleich auch die Umsatzsteuer zu einem kleinen Teil (2,2 %) den Kommunen zufließt, so wird hier doch nur am Beispiel der Einkommensteuer aufgezeigt, welchen Einfluss der demographische Wandel auf die regionale Verteilung des Steueraufkommens haben kann. In Zukunft müssen überwiegend die ländlich-peripheren, aber auch die verstärkten Räume mit einem zurückgehenden Erwerbspersonenanteil rechnen müssen (Tab. 5). Hiervon wird insbesondere Ostdeutschland betroffen sein (Tab. 1). Dies wird erhebliche Mindereinnahmen beim kommunalen Einkommensteueranteil verursachen.
- d) Eine zurückgehende Bevölkerungszahl bedeutet i. d. R. auch zurückgehende lokale unternehmerische Tätigkeit (Beitrag Rosenfeld in diesem Band). Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer sind zu erwarten (Abb. 1).
- e) Es wird befürchtet, dass das Schulbildungsniveau und die Wirtschaftskraft in den Ballungszentren mit hohem und zunehmendem Ausländeranteil sinken werden, was tendenziell zu niedrigeren öffentlichen Einnahmen führt (Birg 2001a). Die Kosten sind zwar kaum quantifizierbar, die betroffenen Regionen sind aber durch hohe oder sehr hohe Wanderungsgewinne zu identifizieren (Abb. 2). Vergleicht man diese Karte mit den siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBR (BBR 2003), so zeigt sich, dass nahezu alle Ballungsräume mit hohen oder sehr hohen Wanderungsgewinnen rechnen müssen.
- f) Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wird der Finanzbedarf der einzelnen Länder überwiegend anhand der Einwohnerzahlen ermittelt (§ 2 II Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG); auch Lichtblau 2001. Für Empfängerländer bedeutet dann eine im Vergleich zu anderen Bundesländern zukünftig geringere Bevölkerungszahl c. p. auch eine geringere Zuweisung. Aufgrund der mit steigender Bevölkerungsdichte und für die Stadtstaaten erhöhten Einwohnergewichtung (§ 9 II, III FAG) verlieren dicht besiedelte Länder bei Einwohnerzahlenrückgang c. p. schneller an Zuweisungen als dünn besiedelte. Dieser Degressionseffekt ergibt sich aus der Umkehrung eines progressiven Tarifs oder eben dem progressiven Gemeindegrößenansatz im Finanzausgleich.
- g) Im kommunalen Finanzausgleich ändert sich die von der Einwohnerzahl abhängige Schlüsselzuweisung (SZW) für eine Kommune (z. B. §§ 10 und 11 Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs in Hessen (HFAG)). Kommunen mit sinkender Einwohnerzahl werden geringere SZW erhalten. Die Schlüsselmasse, aus der sich diese Zahlungen speisen, wird in schrumpfenden Bundesländern abnehmen, u. a. weil die Umsatzsteuer einen wesentlichen Bestandteil darstellt und rückläufig sein wird (s. o.). Folglich müssen Kommunen mit sinkender Bevölkerungszahl (Abb. 1) in schrumpfenden Bundesländern in zweifacher Sicht mit geringeren Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich rechnen (Fehr; Tröger 2002).

### 3.2.2 Gebühren und sonstige Beiträge

Da das Aufkommen aus Gebühren und Beiträgen stark von der Einwohnerzahl abhängt, ist hier wieder in den Regionen mit dem höchsten Einwohnerschwund auch mit den stärksten Einnahmeverlusten zu rechnen (Abb. 1). Die kommunale Ebene ist hier deutlich stärker betroffen als die Länderebene, da die Gebühren hier einen wesentlich größeren Anteil an den Gesamteinnahmen ausfüllen und gleichzeitig die Kommunen die höchsten Infrastrukturausgaben tätigen.

### 3.2.3 Auswertung der Ergebnisse

Mit Blick auf die zentrale Fragestellung dieser Untersuchung zeigt sich, dass einige der derzeit eher struktur- und finanzschwachen Länder zusätzlich mit Bevölkerungsschwund und den damit einhergehenden rückläufigen Einnahmen zu kämpfen haben werden. Zu diesen Ländern zählen vor allem: Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Dies zeigt Tabelle 5 in Verbindung mit Tabelle 4, in der die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkraft eines Bundeslandes und die demographisch bedingten Einnahmeneinbußen durch die oben ermittelten Faktoren abgebildet sind. Allerdings gibt es auch strukturschwache Bundesländer, die durch Abwanderung in den nächsten 18 Jahren nicht viel zu befürchten haben, da sie positive Wanderungssalden erwarten können. Dies sind vor allem Brandenburg und Berlin. Insgesamt zeigt sich, dass hinsichtlich der einwohnerabhängigen Einnahmen der Länder kein einheitliches Muster bezogen auf die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder zu erkennen ist.

Auf kommunaler Ebene sind die Effekte ebenfalls nicht nach einheitlichem Muster gestreut, jedoch scheint es einen Regionstypus als eindeutigen Verlierer zu geben: Strukturschwache ländlich-periphere Regionen, die überdurchschnittlich mit Einwohnerschwund und Überalterung konfrontiert sein werden, müssen mit einem erheblichen Rückgang aller Einnahmearten rechnen. Weiß (2002) plädiert bereits für eine zusätzliche regional-demographisch begründete Raumkategorie des „Ländlichsten Raums“, da sich in besonders dünn besiedelten Regionen die politischen und ökonomischen Probleme extrem verschärfen.

## 3.3 Regional differenzierte Effekte auf der Ausgabenseite öffentlicher Haushalte

### 3.3.1 Transfer- und Transformationsausgaben

Hinsichtlich der öffentlichen Ausgaben scheinen regional differenzierte quantitative Schätzungen besonders schwierig. Dies gilt sowohl für die Transfer- als auch für die Transformationsausgaben. Bereits bei isolierter Betrachtung der Zuwanderungen aus dem Ausland wurde von der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (2001: Abschnitt IV 2.3) festgestellt: „Eine differenzierte Aufstellung der Integrationsaufwendungen der Kommunen liegt derzeit (ebenfalls) nicht vor.“ Auch die finanziellen Aufwendungen der Wohlfahrtsverbände und der einzelnen Bundesländer sind nicht ausreichend transparent. „Eine Untersuchung über die finanziellen Aufwendungen von Kommunen und Wohlfahrtsverbänden für Integrationsmaßnahmen ist notwendig.“ (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: Abschnitt IV.2.3 und Abschnitt IV.2.2; Heckmann o. J.). Allerdings zeigen bislang vorliegende Schätzungen der Aufwendungen für Integrationsaufgaben, dass es sich um durchaus beachtliche Beträge

handelt: Die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ (2001: Abschnitt IV 2.2) geht für Bund und Länder von jährlich ca. 2,3 Mrd. Euro aus. Hinzu kommen die Ausgaben der Kommunen und der Wohlfahrtsverbände (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: Abschnitt IV 2.3; Heckmann o. J.).

Welche konkreten Hinweise auf regional unterschiedliche Ausgabeneffekte aller drei Komponenten des demographischen Wandels lassen sich zumindest theseartig formulieren?

- a) Bei abnehmender Bevölkerungszahl sinken zumindest langfristig die Kosten für die vorzuhaltende öffentliche Infrastruktur (Beiträge von Waltersbacher, Scheiner, Kramer; Nutz, Winkel, Tietz, Rosenfeld in diesem Band). Dies gilt sowohl für die Erstellungskosten als auch für die Erhaltungsaufwendungen. Das Absinken der Kosten wird aber aufgrund der Leistungspflicht der öffentlichen Hand nur mit zeitlicher Verzögerung dem Gebührenschwund hinterherhinken. Die von der Bevölkerungsabnahme betroffenen Gebietskörperschaften werden einen erhöhten Zuschussbedarf in diesem Bereich verkräften müssen. Zu dem gleichen Ergebnis kommen z. B. Müller (2003: 33, 35), Bullinger (2002: 265, 266, 268), Winkel (2001: 4) oder Miera (1994). Da die Kommunen den mit Abstand größten Teil der öffentlichen Infrastruktur unterhalten, sind sie von diesem Effekt stärker betroffen als die Länder.
- b) Agglomerationskosten könnten bei sinkender Bevölkerungszahl in den Metropolen zurückgehen. Es wird vermutet, dass Metropolen insgesamt von sinkenden Bevölkerungszahlen profitierten (Beitrag Rosenfeld in diesem Band). Allerdings ist ähnlich wie in kleinen Kommunen für den Prognosezeitraum das Fixkostenargument zu berücksichtigen: Hohe Fixkosten (insbesondere der Erhaltungsaufwand) sind durch Abgaben zu finanzieren, die eine geringere Bevölkerungszahl aufbringen muss. Insoweit dies nicht vollständig möglich ist, steigt der Zuschussbedarf und somit die finanzielle Belastung der Stadt (Müller 2003: 33, 35, Bullinger 2002: 265, 266, 268, Winkel 2001: 4). Eine Entlastung der Metropolen durch Einwohnerrückgang erscheint somit weniger im fiskalischen Bereich erwartet werden zu können als im Lebensgefühl der Bewohner, die der drängenden Enge des Zentrums überdrüssig sind. Jedoch wird für die meisten Agglomerationen ohnehin ein weiteres Bevölkerungswachstum und keine Schrumpfung vorausgesagt (Abb. 1).
- c) In Regionen mit starker Abwanderung entstehen Brachen, die für eine Kommune zusätzliche Kosten verursachen können. Mit diesem Problem kämpfen zahlreiche ostdeutsche Städte und Gemeinden schon seit vielen Jahren und mittlerweile kennen es auch westdeutsche Kommunen.
- d) Die sich ändernde Altersstruktur verursacht neue Schwerpunkte in der nachgefragten öffentlichen Infrastruktur (z. B. Pflegeheim statt Kindergarten; Beitrag Winkel in diesem Band). Folglich wird eine regional unterschiedliche Alterstrukturänderung auch unterschiedlich starke Anforderungen an die Neuausrichtung der öffentlichen Leistungen stellen und damit erhebliche zusätzliche Kosten verursachen. Üblicherweise wandern junge, erwerbsfähige Einwohner eher ab als alte und für die Kommunen meist „teurere“ Einwohner (Göschel 2002: 33). Hinweise auf den kostenintensiven kommunalen Aufga-

benwandel durch Änderung der regionalen Altersstruktur finden sich z. B. bei Müller (2003: 33) und Bullinger (2002: 265).

- f) Zuwanderungen von Ausländern verursachen je nach ihrer Bevölkerungsstruktur Kosten für die öffentliche Hand, können aber auch positive Wachstumswirkungen entfalten. Da die Zuwanderungshöhe und -struktur regional stark streuen werden, ist aber in jedem Fall mit unterschiedlichen Belastungen und Entlastungen zu rechnen (Birg 2001a: 23–25).
- g) Im Bereich der Sozialversicherungen stehen sehr starke Rückgänge der Beitragsaufkommen als Folge des demographischen Wandels bevor (DIW 2002: 12 und 139). Höhere Sozialversicherungsbeiträge bei geringerem Leistungsniveau sind unvermeidlich. Allerdings ist davon auszugehen, dass hier keine regional differenzierten Effekte auftreten werden, da die Sozialversicherungen überwiegend bundeseinheitlich organisiert sind.

Allerdings wird die finanzielle Schwäche der Sozialversicherungsträger c. p. eine stärkere Beanspruchung anderer öffentlicher Sozialleistungen verursachen. Hier sind die Kommunen als lokale Träger der Sozialhilfe gefordert. Zwar wird ihnen über die Besonderen Finanzaufweisungen eine Kostenerstattung durch die übergeordneten Gebietskörperschaften geleistet, aber diese deckt nur einen Teil des Aufwands ab, was sich am jährlichen Zuschussbedarf der Kommunen in diesem Bereich (Einzelplan 4) zeigen lässt (jährlich erscheinender Gemeindefinanzbericht im „Städtetag“ und Kreisfinanzbericht in „Der Landkreis“). Erneut verzeichnen die von Entvölkerung besonders betroffenen ländlich peripheren Räume überdurchschnittliche Probleme bei der Ausgaben- und Einnahmenseite.

### 3.3.2 Auswertung der Ergebnisse

Explizite quantitative Prognosen zu den ausgabeseitigen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die regionale Finanzstruktur werden in der vorliegenden Untersuchung nicht versucht. Vor dem Hintergrund der oben erörterten qualitativen Aussagen liegt aber der Schluss nahe, dass die Ausgaben der öffentlichen Hand auf kommunaler Ebene durch den Einwohnerstrukturwandel steigen werden und dass bei abnehmender Einwohnerzahl zunächst mit gleich bleibenden Ausgaben und daher mit einer höheren Pro-Kopf-Belastung der verbleibenden Bevölkerung gerechnet werden muss. Erst langfristig wird der Ausgabenbedarf der schrumpfenden Kommunen und Länder fallen.

Abb. 1: Bevölkerungsbestandsveränderung 2000 bis 2020

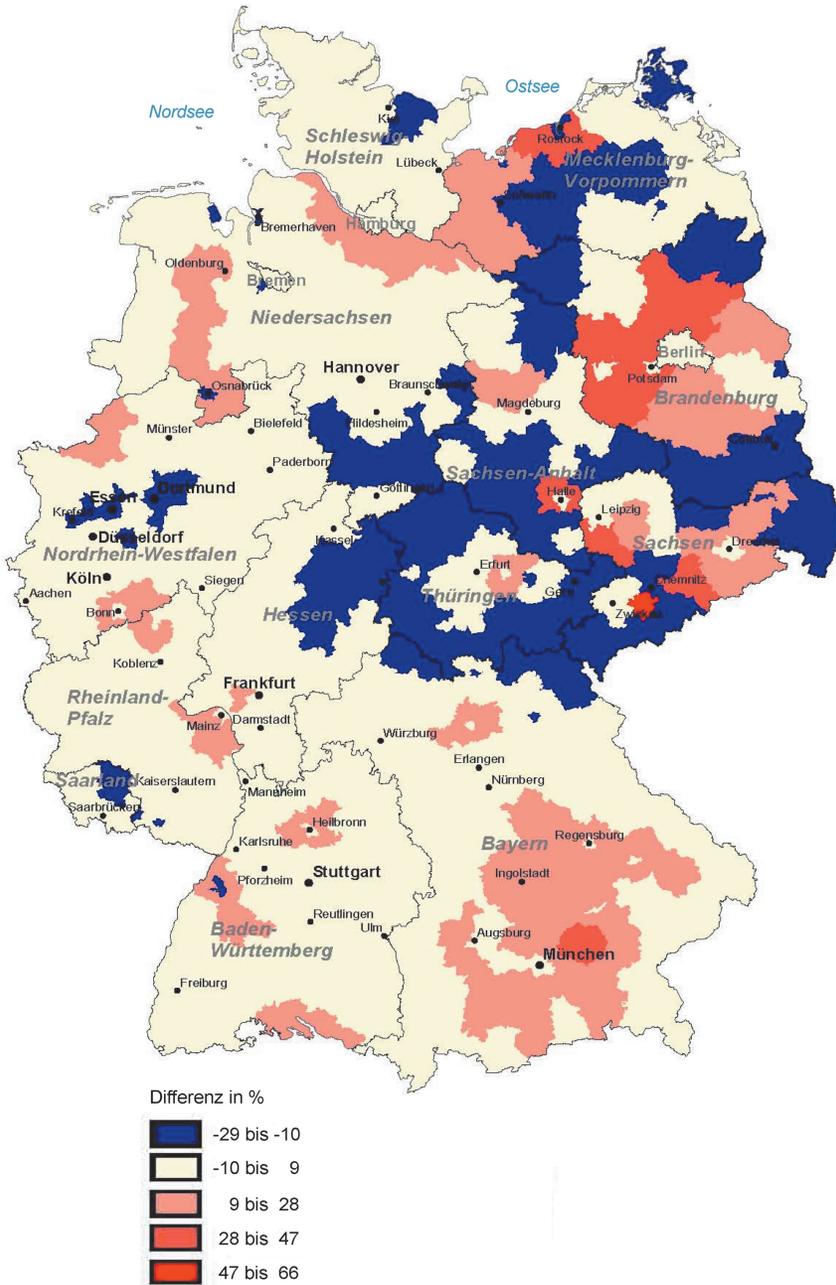
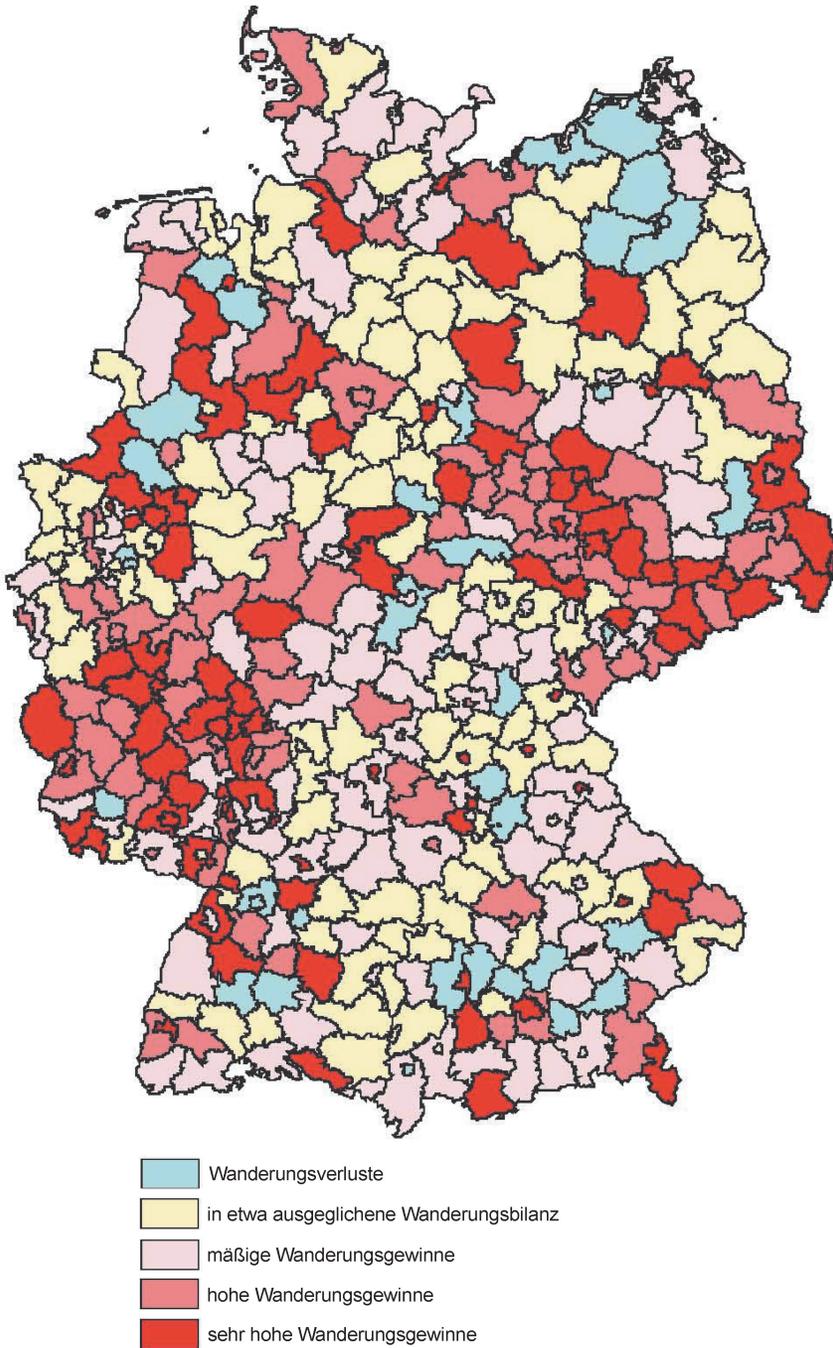


Abb. 2: Außenwanderung 2000-2020



Quelle: BBR (2002a, Erläuterungen zur CD-ROM im pdf-Dokument, S. 27)

## 4 Die demographisch bedingten regionalen Fiskaleffekte im Finanzausgleichssystem

### 4.1 Der Finanzausgleich als Problemlöser?

Werden die regional zum Teil stark unterschiedlichen und die bereits gegebenen Disparitäten verstärkenden Effekte des demographischen Wandels möglicherweise von den bestehenden Finanzausgleichsmechanismen bewältigt? Bekanntermaßen sorgt in Deutschland der bundesstaatliche Finanzausgleich für eine teilweise Nivellierung der Finanzausstattung der Länder, und die Finanzausgleichsgesetze der Länder wiederum bewirken tendenziell eine Angleichung der kommunalen Finanzsituation. Insofern wird man spontan erwarten, dass die demographisch bedingten regionalen Disparitäten der Fiskaleffekte zumindest teilweise durch die Finanzausgleichsmechanismen geheilt werden. Hier sind allerdings zwei Einwände anzuführen:

- Zuerst ist beim gegenwärtigen Stand der Diskussion davon auszugehen, dass die bereits bestehenden regionalen Disparitäten in der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften durch den Einfluss des demographischen Wandels so stark vergrößert werden, dass die ohnehin schon häufig als zu stark nivellierend kritisierten Finanzausgleichssysteme durch eine zu hohe Umverteilungsmasse überbeansprucht und von den Bürgern in den Nettozahler-Regionen politisch nicht mehr getragen werden. Die prognostizierte Einwohnerkonzentration in den wirtschaftlich prosperierenden Ländern und Kommunen bedeutet auch eine entsprechende regionale Wählermassierung. Daher steht zu erwarten, dass es politische Mehrheiten für den Abbau – zumindest Rückbau – der Finanzausgleichssysteme geben wird.
- Der zweite Einwand bezieht sich auf die hohe Komplexität der Finanzausgleichsmechanismen. Die wechselseitige Beeinflussung des kommunalen mit dem Länderfinanzausgleich und die enorme Komplexität der einzelnen Finanzausgleichsgesetze verlangen einen erheblichen Aufwand, wenn ein Gesamteffekt der Umverteilungswirkung hinsichtlich der prognostizierten demographischen Konsequenzen auf das regionale Fiskalgefüge ermittelt werden soll. Denkbar wären sogar kontraproduktive Verteilungswirkungen, die die demographischen Fiskaleffekte noch verstärken.

Dieser Gesamteffekt kann im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht ermittelt werden, wodurch sogleich Forschungsbedarf aufgezeigt ist. Dass es sich aber um einen lohnenden und wichtigen Forschungsbereich handelt, soll mit den folgenden Ausführungen belegt werden. Am Beispiel der Stadt und des Landkreises Kassel wird die Berechnung der Schlüsselzuweisungen für verschiedene Bevölkerungsprognosen simuliert und mit den tatsächlichen Zuweisungen des Jahres 2002 verglichen.

### 4.2 Das Beispiel der Region Kassel im kommunalen Finanzausgleich von Hessen

Die Tabellen 6 und 7 zeigen, dass der hessische kommunale Finanzausgleich für kommunale Gebietskörperschaften bezogen auf die Bevölkerungszahl regressiv wirkt. Kommunen mit rückläufiger Bevölkerungszahl werden überproportional weniger Zuweisungen erhalten. Für die kreisfreie Stadt Kassel beispielsweise würde eine fünfprozentige Abnahme der Einwohnerzahl zu einer Minderung der SZW um elf Prozent führen. Nimmt die Einwohnerzahl um zehn Prozent ab, so reduziert sich die SZW um 23 Prozent. Auch für die Landkreise besteht

eine progressive Beziehung zwischen Einwohnerzahl und SZW. Hier führen fünf Prozent Einwohnerrückgang sogar zu 13 Prozent sinkenden SZW und zehn Prozent weniger Einwohner haben 26 Prozent geringere SZW zur Folge. Die INKAR Prognose 2020 geht für die Stadt Kassel von einer Minderung der Einwohnerzahl um 4,72 Prozent aus und für den Landkreis Kassel werden 4,68 Prozent angenommen.

Diese Ergebnisse basieren auf der Annahme, dass außer dem lokalen Bevölkerungsrückgang alle sonstigen Parameter gleich bleiben. So wird insbesondere nicht berücksichtigt, dass die Schlüsselmasse aller Voraussicht nach geringer wird, was die Berechnungsergebnisse dramatisieren würde. Allerdings bleibt auch unbeachtet, dass bei einer hessenweit abnehmenden Bevölkerung die Schlüsselmasse auf eine geringere Gesamtbevölkerungszahl verteilt werden muss, wodurch die Problemlage entschärft würde. Wird nun angenommen, dass diese beiden Effekte sich gegenseitig kompensieren oder blendet man derlei Einflussfaktoren unter einer Ceteris-Paribus-Betrachtung aus, so kommt die errechnete Degression voll zum Tragen. In jedem Fall tritt der Degressionseffekt in Kommunen auf, die im Vergleich zu den anderen Kommunen des jeweiligen Landes einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen haben. Da dies insbesondere für ländliche Kommunen und für weite Teile Ostdeutschlands gilt, ist insgesamt mit einer tendenziellen Verschärfung der regionalen Disparitäten zu rechnen.

Eine geänderte Bevölkerungsstruktur verändert auch die Besonderen Zuweisungen (BZW) im HKFA, z. B. die BZW für überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, Sozialhilfekosten oder Schulträgerschaft (§§ 21–28 Gesetz über den Hessischen Kommunalen Finanzausgleich (HKFA)). Insoweit diese Zuweisungen nur einen Ausgleich für entsprechend höhere Kosten darstellen, ist der Rückgang dieser Ausgleichszahlungen unproblematisch. Allerdings sind zum Teil hohe Fixkostenanteile von den Kommunen auch dann noch zu tragen (z. B. Schulgebäude), wenn die Einwohner- bzw. Schülerzahlen schon schrumpfen und demgemäß die Besonderen Finanzaufweisungen zurückgehen. Zudem zeigt ein Blick in die kommunalen Haushaltspläne, dass die BZW eben nicht kostendeckend sind, sondern fast immer ein erheblicher Zuschussbedarf besteht. Auch hier dürften die bislang schon strukturschwachen Regionen durch rückläufige Schülerzahlen und zunehmende Sozialhilfeberechtigte (Altersarmut) zusätzliche finanzielle Probleme bekommen.

Insgesamt wird offenbar, dass der kommunale Finanzausgleich keineswegs geeignet ist, die fiskalischen Effekte des demographischen Wandels zu kompensieren. Insbesondere die Existenz des Ergänzungsansatzes für überdurchschnittliche Zuwanderung (oder ähnlicher Regeln) zeigt, dass der kommunale Finanzausgleich für wachsende, allenfalls stagnierende Bevölkerungszahlen konzipiert wurde und schrumpfende Einwohnerzahlen nicht adäquat berücksichtigt.

Schließlich sei hier noch darauf hingewiesen, dass der demographische Wandel vielerorts ein schon lange bekanntes Problem verschärfen wird: die sogenannte Stadt-Umland-Problematik. In der Literatur wird oft die Meinung vertreten, dass der Finanzausgleich nicht dazu geschaffen sei, die Stadt-Umland-Problematik zu beheben (Müller 2003: 37, Lichtblau 2001: 139). Dies trifft dann erst recht zu, wenn dieses Problem im Rahmen des demographischen Wandels noch verstärkt wird. Hier werden dann eher interkommunale Kooperationen propagiert (Müller 2003: 38, Bullinger 2002: 270, Winkel 2001: 5, Miera 1994: 247) oder die

Integration verflochtener Gebietskörperschaften zu Regionalkreisen (Blume; Blume; Müller 2003).

Aber auch abgesehen von dieser besonderen Problematik haben die angeführten Argumente und Beispielsrechnungen die Nichteignung des kommunalen Finanzausgleichs als Problemlöser für die regionalen Fiskaleffekte des demographischen Wandels belegt. Zu verweisen ist auf die bereits früher erfolgten Modellrechnungen bei Miera (1994), die ebenfalls eindrücklich zeigen, dass der kommunale Finanzausgleich bei Einwohnerschwund und Überalterung zu unerwünschten und zum Teil kontraproduktiven Verteilungseffekten führt. Da auch der Länderfinanzausgleich mit einer progressiven Einwohnerwertung arbeitet, muss auch hier mit einer degressiven Zuweisungsminderung bei Bevölkerungsrückgang eines Landes gerechnet und die Problemlösungspotenz des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ebenfalls bestritten werden.

## **5 Zusammenfassende Betrachtung von Einnahmen- und Ausgabenseite: politischer Handlungsbedarf**

Regional unterschiedlich wirkende fiskalische Effekte des demographischen Wandels werden auf der Einnahmenseite stärker und schneller zu spüren sein als auf der Ausgabenseite (time lag, Fixkosten), und die Kommunen werden heftiger betroffen sein als die Länder (höherer Infrastrukturbestand, höherer Anteil an einwohnerbezogenen Zuweisungen).

Grundsätzlich gilt, dass – von wenigen Sonderfällen abgesehen – der Einwohnerschwund zu Einnahmenrückgang bei zunächst durch sprungfixe Kosten gleich bleibenden oder gar steigenden Ausgaben (z. B. durch Kosten der Umwandlung von Brachland oder dem technisch notwendigen Rückbau der Abwasserkanalisation) führen wird. Der mit dem demographischen Wandel einhergehende Strukturwandel innerhalb der regionalen Bevölkerung lässt in den allermeisten Regionen ebenfalls sinkende Einnahmen und steigende Kosten erwarten (Überalterung, Schülerschwund). Davon nicht betroffen sind prosperierende, wirtschaftsstarke Regionen, die mit einer relativ günstigeren Entwicklung der Einwohnerstruktur rechnen können.

Es zeigte sich, dass auf kommunaler Ebene zwar nicht ausschließlich, aber doch überwiegend die ländlich-peripheren, finanz- und wirtschaftsstrukturell schwachen Regionen von den negativen Fiskaleffekten des demographischen Wandels in erheblichem Maße betroffen sein werden. Insofern muss die eingangs formulierte zentrale Fragestellung der vorliegenden Untersuchung mit „Ja“ beantwortet werden: Der demographische Wandel wird die regionalen Disparitäten eher verstärken als abschwächen. Zudem sind die bestehenden Finanzausgleichsmechanismen zur Problemlösung ungeeignet.

Ein politisches Gegensteuern erscheint von drängender Notwendigkeit, wenn man dem Verfassungsauftrag gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art 72 II GG) auch zukünftig im bisherigen Umfang gerecht werden wollte. Konkrete Maßnahmenbeispiele sind:

- a) Im kommunalen Finanzausgleich müsste der Ergänzungsansatz für überdurchschnittliche Zuwanderung (z. B. § 11 III HKFA) ersetzt oder es müsste ein Ergänzungsansatz für überdurchschnittlichen Bevölkerungsschwund hinzugefügt werden. So wird für die Raumplanung bereits ein Paradigmenwechsel gefordert, nach dem sich die Planer nicht mehr

an regionalen Wachstums-, sondern (noch mehr) an Schrumpfungsszenarien orientieren sollen (Müller 2003: 37 f.; Bullinger 2002: 270). Auch Mäding (2003) und Miera (1994) weisen auf die hohe Sensibilität des Finanzausgleichs hinsichtlich schrumpfender Bevölkerung hin. Allgemein dürfte eine Einwohnerveredelung im LFA und im KFA zugunsten besonders dünn besiedelter Regionen notwendig werden. Die bislang mit wachsender Einwohnerzahl steigende Einwohnerveredelung müsste einer dem U-förmigen Kostenverlauf entsprechenden Veredelung weichen. Nach Seitz (2002), aber auch Tullock (1968) und O'Sullivan (1990) haben extrem dünn besiedelte Kommunen einen sehr hohen Pro-Einwohner-Ausgabenbedarf (negativer Skaleneffekt), ebenso wie hochverdichtete Regionen (Ballungskosten). Der meist als U-förmiger Kostenverlauf bezeichnete Effekt liegt auch der Theorie optimaler Stadtgröße zugrunde. Der Finanzausgleich in Deutschland weist indessen eine mit der Einwohnerzahl monoton steigende Einwohnerveredelung auf, wobei die Einwohnerzahl und nicht die Einwohnerdichte zugrunde gelegt wird (Eltges u. a. 2001, ifo 2000, RWI 2001, ZEW 2000, aber auch bereits ARL 1980; für eine zusammenfassende Bemerkung zu den Mehrbedarfen für Stadtstaaten Lichtblau 2001: 139). Allerdings ist hier mit Recht einzuwenden, dass dabei ineffizient kleine Gemeindegrößen subventioniert werden und dass das notwendige Subventionsvolumen sehr bald über alle Ufer treten würde. Insofern wären die Vor- und Nachteile der Einführung eines Ergänzungsansatzes für überdurchschnittliche Schrumpfung sehr sorgfältig abzuwägen.

- b) Die Stadt-Umland-Problematik hat sich in den letzten Jahren in den verstärkerten Regionen zugunsten der zentrumsnahen Umlandgemeinden und zu Lasten der Kernstädte entwickelt. Die hiervon betroffenen Kernstädte erleben daher nicht nur einen dem allgemeinen demographischen Trend entsprechenden Einwohnerschwund und sich ändernde Einwohnerstrukturen, sondern zusätzlich eine Flucht der besser verdienenden Wohnbevölkerung in das Umland. So schätzen Mäding (2001) und Göschel (2002) den Einnahmenverlust pro abwanderndem Einwohner ins Umland auf 1700 bis 4000 DM. Hier verdoppeln sich die negativen fiskalischen Effekte. Eine wirkungsvolle Gegenmaßnahme kann neben einer in jedem Fall notwendigen Reform des kommunalen Finanzausgleichs in der Bildung von Regionalkreisen gesehen werden, in denen gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz die verflochtene Kernstadt mit den Umlandkommunen eine gebietskörperschaftliche Einheit bildet (Blume; Blume; Müller 2003). Beispiele für erfolgte Regionalreformen sind die Stadtregion Saarbrücken und die Region Hannover. Diesbezügliche Diskussionen können in Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen einer groß angelegten Verwaltungsreformdiskussion verfolgt werden und auch in der Stadt Halle und deren Umlandregion. Zusätzlich sind diejenigen Regelungen abzubauen, die die Stadtflucht bislang förderten, wie z. B. die Entfernungspauschale.
- c) Die ohnehin schwierige finanzielle Lage der Länder und insbesondere der Kommunen wird sich im Zuge des demographischen Wandels weiter verschärfen und dabei die bestehenden regionalen Unterschiede tendenziell verstärken. Die üblichen und wohlfeilen Sparappelle werden nicht ausreichen – selbst wenn sie befolgt werden. Grundlegende Umstrukturierungen der öffentlichen Leistungserstellung und Leistungsabgabe bis hin zur Auflösung von Verwaltungsebenen (z. B. Regierungspräsidien) oder Zusammenlegung von Gebietskörperschaften (z. B. Regionalkreise), um die intraregionale Kooperation voranzutreiben, werden notwendig (Jaensch; Blume 2003, Köppen 2003:

128, OECD 2003: 28, BBR 2001). Die Aufgaben für die öffentliche Verwaltung müssen wesentlich verringert werden, was nur mit einem weit reichenden Abbau bisheriger Vorschriften (Deregulierung innerhalb der Verwaltung und im Bereich der privaten Wirtschaft) möglich sein wird. Privatinitiative, Privatisierungen und Public Private Partnerships werden zukünftig eine zentrale Rolle spielen bei der Lösung anstehender Fiskalprobleme. In Anlehnung an Beyer; Zupp (2002: 96) könnte ein massiv zunehmendes ehrenamtliches Engagement der doch immer vitaleren Menschen im Ruhestand zur Problemlösung beitragen und soziale Aufgaben der Kommunen übernehmen. Als verlässlicher Parameter sollte dies aber von der Politik besser nicht einkalkuliert werden.

Zusammenfassend ergibt sich also die Frage, ob zukünftig für die benachteiligten Regionen überhaupt noch aktive Regionalpolitik bzw. ein horizontaler Finanzausgleich mit dem bisherigen Nivellierungsausmaß betrieben werden kann. Mangels finanzieller Möglichkeiten der übergeordneten Gebietskörperschaften und vor dem Hintergrund der geringen Erfolgchancen vor allem in den ländlich-peripheren Räumen wird die aktive Regionalpolitik wahrscheinlich einer passiven Sanierung weichen müssen und das Nivellierungsniveau der Finanzausgleichssysteme wird wohl deutlich abgesenkt werden müssen. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund der zukünftig zu erwartenden Wählerkonzentration in den prosperierenden Regionen wahrscheinlich.

Dieses ungünstige Gesamtbild gewinnt unter Berücksichtigung der in Abschnitt 2 formulierten Annahme einer rückläufigen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate noch schärfere Konturen. Überdies bleibt zu bedenken, dass der demographische Wandel nach 2020 noch an Stärke zunehmen und im verstärkten Maße auch in anderen europäischen und OECD-Staaten zu beobachten sein wird (Beitrag Gans; Schmitz-Veltin „Grundzüge ...“ in diesem Band). So werden die demographisch verursachten fiskalischen Probleme in den Städten als „key issue“ der nächsten Jahre bezeichnet (Winkel 2001: 5, Europäische Kommission 2001: 41 ff., OECD 2003: 108).

## Literatur

- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1980): Ballung und öffentliche Finanzen, Hannover.
- Baum, B.; Seitz, H.; Worobjew, A. (2003): Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung Nr. 71, S. 147–162.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2001): Regionen im Wettbewerb – Fit durch Kooperation? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR 2002b): INKAR 2002. Bevölkerungsdaten für die Bundesrepublik Deutschland auf CD-ROM. Bonn.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): INKAR PRO. Raumordnungsprognose/ Bevölkerung. CD-ROM. Bonn.
- Beyer, W.; Zupp, W. (2002): Langfristige Bevölkerungsentwicklung Brandenburger Städte bis zum Jahr 2040. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, S. 89–99.
- Birg, H. (2001a): Auswirkungen und Kosten der Zuwanderung nach Deutschland. Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, Bielefeld.
- Birg, H. (2001b): Die demographische Zeitenwende – der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa. München.

- Blume, L.; Blume, T.; Müller, W. (2003): Fiskalische Konsequenzen des Regionalkreismodells: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung für eine Regionalreform in Kassel. In: *Der Gemeindehaushalt*, H. 9, S. 198–205.
- BMF, Bundesministerium der Finanzen (1999): *Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform*. BMF Dokumentation, Nr. V A 3 - Fv 5030 -1/99 vom 7.4.1999.
- BMF, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2003): *Finanzbericht 2004*. Bonn.
- Bonin, H. (2001): *Generational accounting – Theory and application*. Berlin u. a.
- Bullinger, D. (2002): *Schrumpfende Städte und leere Wohnungen*. In: *Raumforschung und Raumordnung*, H. 3-4, S. 264-271.
- Cünnen, A. (2003): *Anleihen von Bundesländern sind beliebt*. In: *Handelsblatt* Nr. 32 vom 14./15.02.2003, S. 36.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2001): *Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung*. In: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, H. 12, S. 29–44.
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2002): *Demographischer Wandel und Steueraufkommen*. Materialien des DIW, Band 20, Berlin.
- Eltges, M. u. a. (2001): *Die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und des BBR, Bonn.
- Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten (2002): *Abschlussbericht*. Bundestagsdrucksache Nr. 14/9200 vom 12.6.2002, Bonn.
- Esters, C.; Strasser, A. (2001): *Standard & Poor's, Ratings der Bundesländer*, S. 12.
- Europäische Kommission (2001): *Einheit Europas. Solidarität der Völker. Vielfalt der Regionen*. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg.
- Europäische Zentralbank (2003): *Die Notwendigkeit umfassender Reformen angesichts einer alternden Bevölkerung*. In: *Monatsberichte der Europäischen Zentralbank*, H. 4, S. 45–59.
- Fehr, H.; Tröger, M. (2002): *Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs*. In: *Wirtschaftsdienst*, 82. Jg., H. 10, S. 609–617.
- Göschel, A. (2002): *Schrumpfende Stadt und Kulturpolitik in den neuen Bundesländern*. In: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Nr. 99, H. 4, S. 31–34.
- Göschel, A. (2003): *„Stadt 2030“: Mut zum Weitblick in deutschen Städten*. In: *der städtetag*, H. 4, S. 6–9.
- Heckmann, F. (o. J.): *Integrationsmaßnahmen der Wohlfahrtsverbände*. Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung. O. O.
- Heilemann, U.; Loeffelholz, H. D. von (1998): *Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung in der Bundesrepublik*. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis. Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beiträge zum staatlichen Handeln* 9. Jg., H. 1, S. 103–120.
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo 2000): *Einwohnergewichtung, Siedlungsdichte und Mehrbedarf*. Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Baden-Württemberg und Bayern, München.
- Jaensch, K.; Blume, L. (2003): *Eisenhüttenstadt 2030: Der demografische Wandel in Eisenhüttenstadt und die Folgen*. In: *Infobrief Stadt 2030* Nr. 10, April 2003, S. 16–23.
- Köppen, B. (2003): *Räumliche Dimension der Bevölkerungsentwicklung Deutschlands und deren Auswirkungen auf regionaler Ebene*. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2003*, Band 4, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Baden-Baden, S. 119–130.
- Lichtblau, K. (2001): *Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich*. In: Döhler, E.; Esser, C. (Hrsg.): *Die Reform des Finanzausgleichs – Neue Maßstäbe im deutschen Föderalismus?* INFER Studies, Vol. 5, Berlin, S. 130–140.
- Mäding, H. (2001): *Suburbanisierung und kommunale Finanzen*. In: Brake, K.; Dangschat, J. S.; Herfert, G. (Hrsg.): *Suburbanisierung in Deutschland*, Opladen, S. 109–120.

- Mädling, H. (2003): Schrumpfung als Herausforderung an eine künftige Stadtpolitik. In: Infobrief Stadt 2030 Nr. 10, April 2003, S. 4–10.
- Miegel, M. (2003): Unblutige Revolution. Interview, geführt von Gräf, P. L. In: Wirtschaftswoche, H. 26 vom 19.6.2003, S. 26.
- Miera, S. (1994): Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung: eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 60, Frankfurt u. a.
- Müller, B. (2002): Regionalentwicklung unter Schrumpfbedingungen. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 1–2/2002, S. 28–42.
- OECD (Hrsg.) (2002): OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland. Paris.
- OECD (Hrsg.) (2003): Ageing, housing and urban development. Paris.
- Pack, J.; u. a. (2000): Zukunftsreport demographischer Wandel: Innovationsfähigkeit in einer alternden Gesellschaft, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Prognos AG (2001): Zuwanderung und Wohlstandswirkungen. Endbericht zum Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Basel.
- Rürup, B. (2000): Alterndes Deutschland. Herausforderung des demographischen Wandels. Deutsche Rentenversicherung, Nr. 1-2, Frankfurt a. M.
- RWI, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2001): Zur Berücksichtigung kommunaler Sonderbedarfe im Länderfinanzausgleich aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen, Essen.
- Sachverständigenkommission für den Dritten Altenbericht (2001): Dritter Bericht über die Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Alter und Gesellschaft – und Stellungnahme der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache Nr. 14/5130 vom 19.1.2001, Bonn
- SVR, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Gutachten 2003/04, Wiesbaden.
- Seitz, H. (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Schriften zum öffentlichen Recht, Band 899, Berlin.
- Sinn, H.-W.; u. a. (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2, München.
- Sinn, H.-W.; u. a. (2003): Das demographische Defizit – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen. In: ifo Schnelldienst, 56. Jg., H. 5 vom 18.3.2003, S. 20–36.
- Strasser, A.; Richter M. (2001): Standard & Poor's, Ratingkriterien für Regionen und Kommunen.
- O'Sullivan, A. (1990): Urban economics. Boston, Mass.
- Tullock, G. (1968): Federalism: Problems of scale. In: Public Choice, Vol. IV, S. 19–29.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern.“ Abschlussbericht vom 4.7.2001, Berlin. Im Internet zu finden unter: [http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix\\_46876.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_46876.htm), Zugriff am 24.02.2004.
- Weiß, W. (2002): Der Ländlichste Raum – Regional-demographische Begründung einer Raumkategorie. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 3–4, S. 248–254.
- Winkel, R. (2001): Die Bevölkerungsentwicklung verändert die Anforderungen an die Siedlungsplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 1, S. 3–5.
- ZEW, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2000): Einwohnergewichtung, Siedlungsdichte und Mehrbedarf. Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Baden-Württemberg und Bayern, Mannheim.

**Anhang**

Tab. 1: Strukturierter Literaturüberblick zur Analyse der allgemeinen fiskalischen Effekte des demographischen Wandels

	<b>Einnahmen</b>						<b>Ausgaben</b>		
	Steuern	SV-Beiträge	Gebühren	Env.-Einn.	Kredit	Transferausgaben	Subventionen	Transformationsausgaben	
						Sozialtransfers		Sachausgaben und Personalausgaben	
<b>Bevölkerungsrückgang</b>	Kommission „Zuwanderung“ (2001); Birg (2001b) DIW (2002); Winkel (2001); SVR (2004)	SVR (2004) Rürup (2000)	Bullinger (2002) Winkel (2001)		Prognos (2001)	Kommission „Zuwanderung“ (2001) Göschel (2002)	Göschel (2002)	Kommission „Zuwanderung“ (2001); Göschel (2002); Seitz (2002); Bullinger (2002); Müller (2002); Beyer/Zupp (2002); Winkel (2001); Heilemann/Loeffelholz (1998); Baum; Seitz; Worobjew (2003)	
<b>Alterung</b>	Kommission „Zuwanderung“ (2001); Rürup (2000); OECD (2003); SVR (2004); Sinn (2003); Miegel (2003); Sachverständigenkommission für den Dritten Altenbericht (2001)	Rürup (2000) Kommission „Zuwanderung“ (2001) Sinn (2003)	Bullinger (2002)			Rürup (2000) Kommission „Zuwanderung“ (2001) Sinn (2003) OECD (2003)		Bullinger (2002)	
<b>Zuwanderung</b>	Prognos (2001) Kommission „Zuwanderung“ (2001) Birg (2001a) Heilemann; Loeffelholz (1998)	Kommission „Zuwanderung“ (2001)				Birg (2001a) Heckmann (o. J.) OECD (2003)	Birg (2001a) Heckmann (o. J.)	Birg (2001a); Heckmann (o. J.) Kommission „Zuwanderung“ (2001)	

Quelle: eigene Zusammenstellung



Tab. 3: Änderungsfaktor für das einwohnerabhängige Umsatzsteueraufkommen je Bundesland

Länder	Bevölkerungsbestand				Verteilung der Bevölkerung in %			
	2002	2020	Veränd. in %	4	2002	2020	Veränd. in %	8
1	2	3	4	7	8			
01 Schleswig-Holstein	2789400	2763800	-0,92	3,389	3,393	3,389	-0,102	
02 Hamburg	1702800	1681200	-1,27	2,062	2,071	2,062	-0,455	
03 Niedersachsen	7959800	7896100	-0,80	9,684	9,682	9,684	0,017	
04 Bremen	649300	588100	-9,43	0,721	0,790	0,721	-8,679	
05 Nordrhein-Westfalen	17973200	17357900	-3,42	21,287	21,862	21,287	-2,628	
06 Hessen	6067800	6059900	-0,13	7,432	7,381	7,432	0,692	
07 Rheinland-Pfalz	4054900	4143300	2,18	5,081	4,932	5,081	3,022	
08 Baden-Württemberg	10534200	10628400	0,89	13,034	12,813	13,034	1,725	
09 Bayern	12260400	12561500	2,46	15,405	14,913	15,405	3,300	
10 Saarland	1057600	968400	-8,43	1,188	1,286	1,188	-7,680	
11 Berlin	3384500	3498500	3,37	4,290	4,117	4,290	4,220	
12 Brandenburg	2633800	2816400	6,93	3,454	3,204	3,454	7,814	
13 Mecklenburg-Vorpommern	1766000	1706800	-3,35	2,093	2,148	2,093	-2,556	
14 Sachsen	4389500	4335200	-1,24	5,317	5,339	5,317	-0,423	
15 Sachsen-Anhalt	2590500	2402100	-7,27	2,946	3,151	2,946	-6,509	
16 Thüringen	2399100	2133500	-11,07	2,616	2,918	2,616	-10,338	
Summe:	82212800	81541100		100	100	100		

Quelle: Spalte 2 und 3: BBR (2003), Spalten 4 bis 8: eigene Berechnung

Tab. 4: Veränderung der regionalen Anteile der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

Länder	in Promille		Veränderung in %
	2002	2020	
1	2	3	4
01 Schleswig-Holstein	580,8	571,7	-1,57
02 Hamburg	612,3	617,5	0,85
03 Niedersachsen	582,1	572,7	-1,61
04 Bremen	588	579,4	-1,46
05 Nordrhein-Westfalen	586,5	580,6	-1,01
06 Hessen	599,4	589,7	-1,62
07 Rheinland-Pfalz	586	578,5	-1,28
08 Baden-Württemberg	594,3	586,3	-1,35
09 Bayern	594,6	585,6	-1,51
10 Saarland	582,7	555,9	-4,60
11 Berlin	633,8	604,7	-4,59
12 Brandenburg	619,9	555,8	-10,34
13 Mecklenburg-Vorpommern	623,4	541,5	-13,14
14 Sachsen	599,5	547	-8,76
15 Sachsen-Anhalt	604,9	542,3	-10,35
16 Thüringen	613,2	530,3	-13,52

Quelle: Spalte 2 und 3: BBR (2003), Spalte 4: eigene Berechnung

Tab. 5: Bevölkerungsschwund, Wirtschaftskraft und Finanzkraft der Bundesländer

Länder	Wirtschaftskraft 2002		Ausgleichszahlungen im LFA 2002		Verteilung der Gesamtbevölkerung	
	in 1000 Euro je Einw.	Rang	neg. Zahlen = Geberland in Mio. Euro	Rang (invers)	Veränderung in % von 2002 bis 2020	Rang
1	2	3	4	5	6	7
01 Schleswig-Holstein	23,5	8	0,00	11	-0,102	8
02 Hamburg	43,7	1	-190,00	12	-0,455	10
03 Niedersachsen	23,1	10	486,00	6	0,017	7
04 Bremen	35	2	407,00	9	-8,679	15
05 Nordrhein-Westfalen	25,4	6	-1627,00	13	-2,628	12
06 Hessen	31,6	3	-1904,00	15	0,692	6
07 Rheinland-Pfalz	23,2	9	417,00	8	3,022	4
08 Baden-Württemberg	29,1	5	-1640,00	14	1,725	5
09 Bayern	30	4	-2038,00	16	3,300	3
10 Saarland	24,1	7	138,00	10	-7,680	14
11 Berlin	22,8	11	2670,00	1	4,220	2
12 Brandenburg	17,2	13	534,00	5	7,814	1
13 Mecklenburg-Vorpommern	17	15	435,00	7	-2,556	11
14 Sachsen	17,4	12	1036,00	2	-0,423	9
15 Sachsen-Anhalt	17	15	600,00	3	-6,509	13
16 Thüringen	17,1	14	565,00	4	-10,338	16

Quellen: Spalte 2: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Bundesländer, iwd. - Spalte 3: Statistisches Bundesamt, iwd. - Spalte 4: Bundesministerium der Finanzen (2003, S. 163). - Spalte 6: BBR (2003)

Tab. 6: Schlüsselzuweisungen an die kreisfreie Stadt Kassel

Berechnungen der Schlüsselzuweisung Stadt Kassel					
	Berechnungsschritte laut HIKFA	Einw.zahl real	Einw.zahl 95 %	Einw.zahl 90 %	Beschreibung
1.	Ermittlung Gesamtansatz				Die Berechnung der SZW für kreisfreie Städte erfolgt nach § 15 (2) FAG analog der für kreisangehörige Gemeinden
a.	Einwohnerzahl am 31.12.2001	194.766	185.028	175.289	
b.	Hauptansatz (in %):	102	102	102	hier für die kreisfreie Stadt KS Nach § 15 (3) Nr. 2 FAG beträgt der Hauptansatz für die Stadt Kassel bisher (kreisfreie Stadt) 102 %
c.	Hauptansatz – absolut –	198.661	188.728	178.795	[Einwohnerzahl * Hauptansatz]
d.	Ergänzungsansätze für Gemeinden > 50000 EW	-	-	-	§ 11 (1) FAG findet nach § 15 (2) S. 3 FAG keine Anwendung
e.	Bevölkerungszuwachs	0	0	0	
f.	Zahl der Kurgastübernachtungen/ßBädergmd	0	0	0	
g.	Zahl der Stationierungstreitkräfte	0	0	0	
h.	Schulträger				
i.	Gesamtansatz – absolut –	198.661	188.728	178.795	
2.	Ermittlung Schlüsselzuweisung				
a.	Grundbetrag	1.491,40	1.491,40	1.491,40	KS als kreisfreie Stadt; es gilt der Grundbetrag für kreisfreie Städte (1.491,40 EUR)
b.	Gesamtansatz – absolut –	198.661	188.728	178.795	
c.	Steuerkraftmesszahl	127.668.934	127.668.934	127.668.934	
d.	Bedarfsmesszahl	296.283.015	281.468.939	266.654.863	[Gesamtansatz * Grundbetrag]
e.	Allg. Schlüsselzuweisung	84.307,041	76.900,003	69.492,965	
f.	Garantieschwelle	228.137,922	216.731,083	205.324,245	[Bedarfsmesszahl * Multiplikator]; für die kreisfreie Stadt KS beträgt der Multiplikationsfaktor nach § 15 (2) FAG 0,77
g.	Messzahl der Finanzkraft	211.975,975	204.568,937	197.161,899	[Steuerkraftmesszahl + Allg. SZW]
h.	Auffüllung auf Garantieschwelle beträgt: 16161947				
i.	Mindestschlüsselzuweisungen	16.161,947	12.162,146	8.162,346	
j.	Mindestbetrag	9.348,768	8.881,330	8.413,891	vgl. § 15 (4) FAG
k.	MZ je EW = 48	48	48	48	vgl. § 13 (2) FAG
l.	MZ all	-	-	-	
m.	Schlüsselzuweisungen – insgesamt –	100.468,988	89.062,149	77.655,311	[Allg. SZW + Auffüllung auf Garantieschwelle]

Minderung der SZW in % durch geringere Einwohnerzahl:

Tab. 7: Schlüsselzuweisungen an den Landkreis Kassel

Berechnung der Schlüsselzuweisung für den Regionalkreis Kassel		Beschreibung	
Berechnungsschritte laut HKFA	Einwohner am 31.12.2002 in Gmnden des Landkreises Kassel:	= Status Quo	Einw. 90 %
a.	davon in Gmnden mit <= 7500 EW	84.892	76.403
b.	EW LK KS insgesamt	245.997	221.397
c.	Hauptansatz	89.137	89.137
d.	Multiplikator für Gmnden < 7500 EW: 105 %	161.105	136.505
e.	Multiplikator für Gmnden >= 7500 EW: 100 %	250.242	225.642
f.	Hauptansatz - absolut -	232.067	232.067
g.	EW am 31.12.1992 in Gmnden des Regionalkreises KS	13.930	-10.670
h.	Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs	6,00	-4,60
i.	- absolut -	0,00	0,00
j.	in %	0,00	0,00
k.	10 % übersteigender Prozentsatz von i.	0,00	0,00
l.	1/2 des Wertes von j.	kein EA!	kein EA!
m.	Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs - absolut -	250.242	225.642
n.	Gesamtansatz	148.356.546	148.356.546
o.	Umlagekraftzahlen	41.731.784	6
p.	Kreissumme der Sdkmzen der Gemeinden	39.645.195	39.645.195
q.	Sdkmz LK KS:	188.001.741	188.001.741
r.	95 % der Gemeindeschlüsselzuweisungen	86.480.801	86.480.801
s.	ermäßigungsbeitrag f. ka Gmnden > 50.000 EW	345.59	383.27
t.	zusammen	558.60	558.60
u.	Umlagekraftmesszahl	139.785.181	126.043.78
v.	gesamt	53.304.380	39.562.988
w.	je EW von m.	26.652.190	19.781.494
x.	Allg. Schlüsselzuweisung	26.652.190	23.216.842
y.	Grundbetrag	26.652.190	19.781.494
z.	Bedarfsmesszahl	111.828.145	100.835.03
aa.	Unterschied u. zu r.	25.347.344	14.354.230
ab.	1/2 des Unterschieds (Allg. SZW)	0	0
ac.	Finanzkraftgarantie	26.652.190	26.652.190
ad.	Finanzkraftgarantie	2.957.964	2.656.768
ae.	Garantieschwelle	26.652.190	19.781.494
	Z. § 19 (1) 2. Wert FAG (SZW)	2.957.964	2.656.768
	Auffüllung der Differenz auf Mindestbeitrag	26.652.190	19.781.494
	höherer Wert von 1. oder 2.	26.652.190	19.781.494
	Mindestschlüsselzuweisung	26.652.190	19.781.494
	Landkreisschlüsselzuweis.- insgesamt - höherer Wert von ac. oder ab.	26.652.190	19.781.494
	Messzahl der Finanzkraft	113.132.91	
	Minderung der Schlüsselzuweisung aufgrund des Bevölkerungsrückgangs in %:		