

# **Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen**

H. Seitz<sup>⊕</sup>

September 2006

## I. Einleitung

I.1 Die grundsätzliche Problemlage

I.2 Methodische Anmerkungen

## II. Demographische Entwicklungen in Thüringen

II.1 Demographische Basisdaten

II.2 Fiskalische Auswirkungen der demographischen Veränderungen

II.2.1 Die demographischen Determinanten der Einnahmenentwicklung

II.2.2. Die ausgabenseitigen Wirkungen demographischer Veränderungen

II.3 Zusammenfassung

## III. Analyse der finanzwirtschaftlichen Grunddaten des Landes Thüringen auf der Landes- und Gemeindeebene

III.1 Verschuldung und Finanzierungssaldo

III.2 Die finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Landes- und der Gemeindeebene

III.3 Ausgaben- und Einnahmenindikatoren auf Basis der Kassenstatistik

III.4 Ausgabenvergleiche nach Aufgabenbereichen

III.5 Personalbestandsvergleichsdaten

III.6 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

## IV. Nachhaltigkeitsmodelle für Thüringen: Eine Analyse vor dem Hintergrund der hohen Bevölkerungsverluste und der Rückführung der Osttransferleistungen bis zum Jahr 2025

IV.1 Schätzung der Osttransferzahlungen

IV.2 Schätzung der Gesamteinnahmenentwicklung im Zeitraum von 2005 bis 2025

IV.3 Nachhaltige Finanzpolitik in Thüringen

IV.4 Abschließende Bemerkungen

## V. Einsparpotenziale aus Kreisgebiets- und Verwaltungsstrukturreformen in Thüringen

V.1 Demographische Entwicklungen auf der regionalen Ebene

V.2 Ökonomische Aspekte von Gebiets- und Verwaltungsreform

V.3 Die fiskalischen Effekte von Kreisstrukturreformen

## VI. Abschließende Bemerkungen

---

<sup>⊕</sup> Die Untersuchung wurde im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt.  
Kontaktanschrift: [helmut@seitz-berlin.de](mailto:helmut@seitz-berlin.de)

## Abkürzungen:

|         |   |
|---------|---|
| AL      | alte Länder (ohne Berlin [West])  |
| AAÜG    | Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz                                    |
| AMR     | Arbeitsmarktregion  |
| BIP     | Bruttoinlandsprodukt  |
| BEZ     | Bundesergänzungszuweisungen   |
| BMF     | Bundesfinanzministerium   |
| BVerfG  | Bundesverfassungsgericht  |
| c.p.    | ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen)                                  |
| EW      | Einwohner   |
| FA      | Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich einschließlich FehlbetragsBEZ)             |
| FehlBEZ | Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen  |
| IfG     | Investitionsfördergesetz "Aufbau Ost"   |
| KMK     | Kultusministerkonferenz   |
| LFA     | Länderfinanzausgleich   |
| NBL     | Neue Bundesländer (ohne Berlin)   |
| PolBEZ  | Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung kleiner Länder |
| SFG     | Solidarpaktfortführungsgesetz   |
| SOBEZ   | Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder                                  |
| VZÄ     | Vollzeitäquivalente   |
| ZSQ     | Zins-Steuer-Quote   |
| ZDL     | Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister (Berlin)                            |

## Länderbezeichnungen

|         |  |
|---------|--|
| BB      | Brandenburg  |
| BE      | Berlin   |
| BW      | Baden-Württemberg  |
| BY      | Bayern   |
| HB      | Bremen   |
| HE      | Hessen   |
| HH      | Hamburg  |
| MV      | Mecklenburg-Vorpommern   |
| NI      | Niedersachsen  |
| NW      | Nordrhein-Westfalen  |
| RP      | Rheinland-Pfalz  |
| SH      | Schleswig-Holstein   |
| SL      | Saarland   |
| SN      | Sachsen  |
| ST      | Sachsen-Anhalt   |
| TH      | Thüringen  |
| D       | Deutschland insgesamt (Flächenländer plus Stadtstaaten, einschließlich Berlin)       |
| FO      | Flächenländer, Ost   |
| FW      | Flächenländer, West  |
| FFW     | Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer (bestehend aus SL, NI, RP und SH) |
| AFO(TH) | Durchschnitt der anderen ostdeutschen Flächenländer, ohne Thüringen                  |

Literaturhinweise:

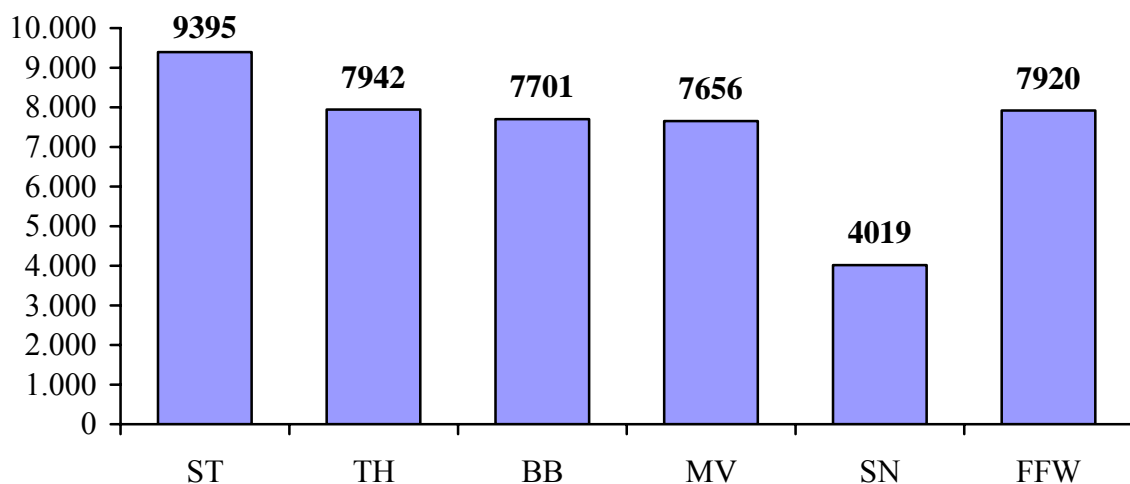
- Blankart, Ch. (2003), Öffentliche Finanzen in der Demokratie, Verlag Vahlen, 2003
- Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2006), "... auf Euro und Cent: Die Finanz- und Haushaltssituation des Landes Mecklenburg-Vorpommern", Schwerin.
- Freistaat Thüringen (2006), Demographiebericht Thüringen, Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr, Erfurt, 20.6.2006.
- Greene, W. (2003), Econometrics.
- Hesse, J. (2004), Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland, Gutachten im Auftrag des saarländischen Innenministeriums, 2004.
- Hoxby, C. (2000): The Effects of Class Size on Students Achievement: New Evidence from Population Variation. *The Quarterly Journal of Economics*, 115 (4), 1239-1285.
- Ragnitz, J. und S. Scharfe (2006), Fiskalische Einspareffekte einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt, in: *Wirtschaft im Wandel*.
- Sarcinelli und Stopper (2004), Folgen des demographischen Wandels aus der Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger", Ergebnisbericht der Regionalstudie Landau, Studie im Auftrag der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
- Schliesky, U., Untersuchung zu den e-Government-Aktivitäten der deutschen Landkreise, Deutscher Landkreistag, 2004
- Ragnitz, J. (2006), Konsolidierungspotentiale der Verwaltungsreform in MV, IWH, 2006.
- Seitz, H., O. Wintermann und T. Petersen (2006): Haushaltspolitische Lage und Perspektive des Landes Schleswig-Holstein, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2006.
- Seitz, H. und G. Kempkes, (2006), Fiscal Federalism and Demography, Manuscript, Technical University, Dresden, August 2006.
- Seitz, H. (2006b), Die strukturelle Schieflage der Länderhaushalte, erscheint als Diskussionspapier, TU Dresden.
- Seitz, H. (2006a), Zur Quantifizierung des Korb 2 im Rahmen des Solidarpakts II, verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/>
- Seitz, H. (2005a) "Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern", Studie im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2005.
- Seitz, H. (2005b), "Ein Vorschlag zur Umsetzung des Korb 2 im Soli II und zur Verstärkung der gesetzeskonformen Verwendung der Soli-Mittel", verfügbar auf <http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/>
- Seitz, H., T. Fester, A. Kappeler und M. Thum, "Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen", ifo dresden studien, Band 37, München 2005
- Seitz, H. (2004), "Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Finanzsituation des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen", in: G. Milbradt und J. Meier (Hrsg.), "Die demographische Herausforderung - Sachsens Zukunft Gestalten", Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 20-43, 2004.
- Seitz, H. (2003): „Die Leistungen der neuen Länder im Rahmen des AAÜG – Bestimmungsgründe und Belastungsdynamik“, Internet (TU Dresden), <http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/>.
- Seitz, H. (2002b) „Sustainability of public finances at the state level: Indicators and Evidence for the German Länder“, verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/>
- Seitz, H. (2002a), Der Einfluß der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung“, Duncker & Humblot, Berlin, April 2000 (erschienen im Jahr 2002).
- Seitz, H. (2001), "Finanzierung und Finanzprobleme der neuen Länder", in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Sonderausgabe, '10 Jahre deutsche Einheit', Heft 12/2001.
- Sutton, A. und I. Sonderstrom (1999) : Predicting elementary and secondary school achievement with school-related and demographic factors. *The Journal of Educational Research*, 92 (6), 330-338.
- Steingrube, B. (2001), Landesweite Erhebung der Versorgungsbereiche frei wählbarer Güter und Dienstleistungen, Greifswald.
- Weiß, M. (1997): Mehr Ressourcen = mehr Qualität? In: Böttcher, Wolfgang, Horst Weishaupt und Manfred Weiß (Hrsg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie, Juventa Verlag, Weinheim und München, 161-170.
- Wößmann, L. (2003), Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence, *Oxford Bulletin of Economic and Statistics*, 2003, Vol. 65, S. 117ff.

## Zusammenfassung

Die vorliegende Untersuchung behandelt vor dem Hintergrund der erheblichen demographischen Veränderungen sowie der Rückführung der Osttransferleistungen die Frage, welche finanzpolitischen Anpassungen in Thüringen erforderlich sind.

Hierzu wird zunächst die Ausgangslage im Land untersucht. Dokumentiert wird die zwischenzeitlich als dramatisch zu bezeichnende Verschuldungssituation die sich in den letzten Jahren in Relation zu den anderen ostdeutschen Ländern sogar spürbar verschlechtert hat, wobei die Ursachen hierfür eindeutig "hausgemacht" sind, da auch die anderen ost- und westdeutschen Ländern mit vergleichbaren Steuerausfällen konfrontiert waren.

**Abbildung 1:** Pro-Kopf-Verschuldung (Kreditmarktschulden + Kassenkredite) auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene im Jahr 2005



Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Das Land Thüringen (einschließlich der Gemeinden) hat bis zum Ende des Jahres 2005 bereits Pro-Kopf-Schulden in Höhe von 7.940 Euro je Einwohner aufgebaut, und liegt damit noch ungünstiger als Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, sowie der Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer (FFW). In Ostdeutschland hat lediglich das Land Sachsen-Anhalt eine noch höhere Verschuldung. Vor dem Hintergrund der weiterhin anhaltenden Bevölkerungsverluste sowie der bereits gesetzlich fixierten Rückführung der Osttransferleistungen gefährdet die hohe Schuldenlast die Versorgung zukünftiger Generationen mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, sofern es nicht einen unmittelbaren und nachhaltigen finanzpolitischen Kurswechsel gibt.

In der laufenden Rechnung werden im Land insgesamt - Landes- und Gemeindeebene - Mehraufwendungen von nahezu 700 Mio. Euro im Vergleich zu Sachsen getätigt, wobei aber lediglich ca. 55% auf die unterschiedliche Zinslast zurückzuführen ist. Weitere jeweils ca. 150 Mio. Euro entfallen auf das aktive Personal und den laufenden Sachaufwand. Ein Mehrausgabenvolumen von ca. 700 Mio. Euro ergibt sich auch im Vergleich zum Durchschnitt der

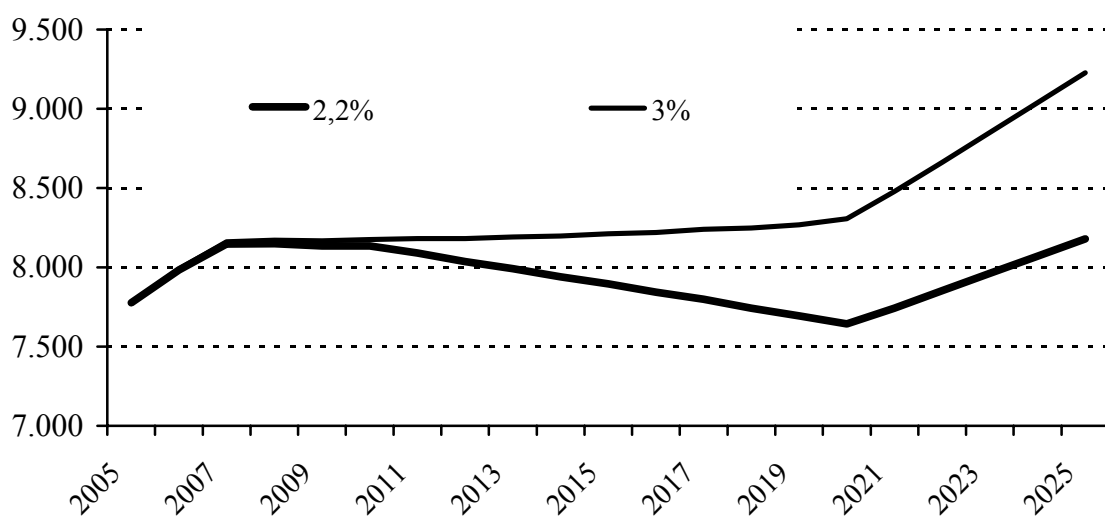
finanzschwachen Westflächenländer, wenn die Unterschiede im Besoldungsniveau berücksichtigt werden. Hier resultieren die Ausgabenüberhänge insbes. aus Mehraufwendungen für aktives Personal sowie wiederum den laufenden Sachaufwand. Da die finanzschwachen Westflächenländer ihrerseits erhebliche Finanzierungsdefizite verzeichnen, unterzeichnet das aus dem Vergleich mit den finanzschwachen Westflächenländern bestimmte Mehrausgabenvolumen die Ausgabenüberhänge in Thüringen sogar deutlich.

Differenziert man die Ausgaben nach Aufgabenbereichen, so ergeben sich insbesondere im Bereich der Verwaltung (Landes- und Gemeindeebene), dem Kulturbereich (Landes- und Gemeindeebene) und dem Schulbereich (Landesebene) in Thüringen erhebliche Mehrausgaben im Vergleich zu den Westländern.

Komplementär wurde auch der Personalbesatz in Thüringen analysiert, wobei wir auf der Landesebene einen Personalmehrbesatz von ca. 10% und auf der Gemeindeebene von sogar ca. 16% ermittelt haben. Unter Beachtung dieses Konsolidierungspotentials sowie der demographischen Entwicklung muss das Land bis 2012 ca. 9.400 Stellen (Vollzeitäquivalente) abbauen, und bis 2020 ist sogar ein Personalabbau von ca. 13.000 Stellen erforderlich. Für die kommunale Ebene ermitteln wir bis 2012 einen Personalabbaubedarf von ca. 5.200 Stellen bzw. 6.800 Stellen bis 2020. Personalüberhänge stellen wir insbes. im Verwaltungsbereich beider Ebenen, im Polizeibereich und bei den Lehrern (Land) sowie dem Kulturbereich (Land und Gemeinden) fest.

Entwickelt werden im Rahmen der Untersuchung auch Projektionsrechnungen für die Entwicklung der Einnahmen unter Beachtung der Steuerschätzung vom Mai 2006, der Rückführung der Osttransferleistungen sowie der weiterhin sinkenden Bevölkerungszahl.

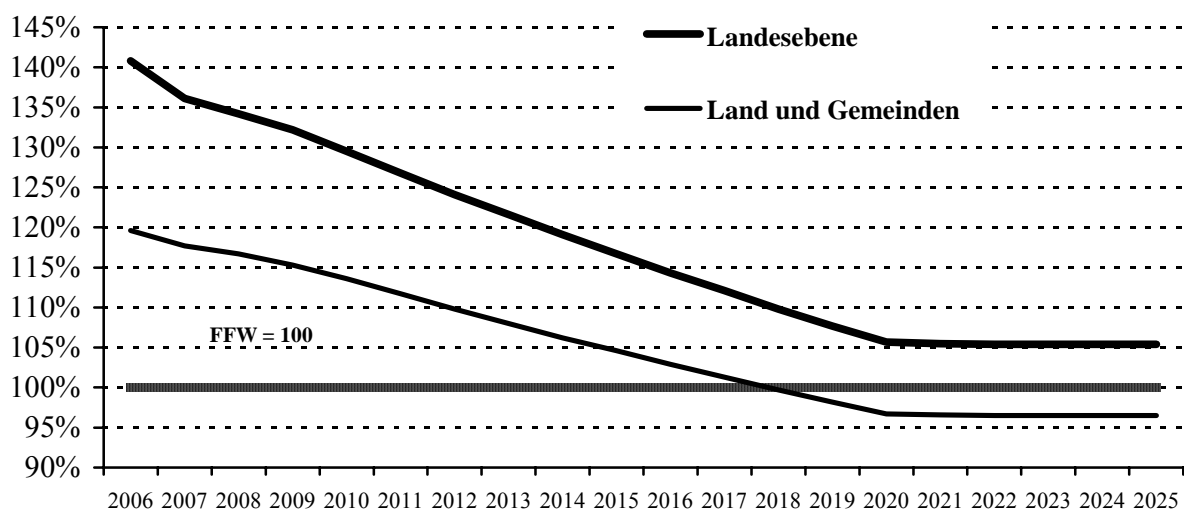
**Abbildung 2:** Entwicklung des Einnahmenaufkommens auf der Landesebene in Thüringen in Mio. Euro zu laufenden Preisen bei unterschiedlichen Annahmen über das BIP-Wachstum



Quelle: Eigene Berechnungen.

Nach den Modellrechnungen wird sich bei einem jahresdurchschnittlichen BIP-Wachstum von 2,2% das Einnahmenvolumen auf der Landesebene bis zum Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 2005 um 2% reduzieren und bei einem BIP-Wachstum von 3% um ca. 7% erhöhen, siehe Abbildung 2. Einen nachhaltigen Einnahmenanstieg kann das Land erst für den Zeitraum nach 2020 erwarten. In realer Rechnung, d.h. zu konstanten Preisen des Jahres 2005, implizieren die Modellrechnungen aber erhebliche Realeinnahmenverluste in Höhe von ca. 15% bzw. 8% bis zum Jahr 2020.

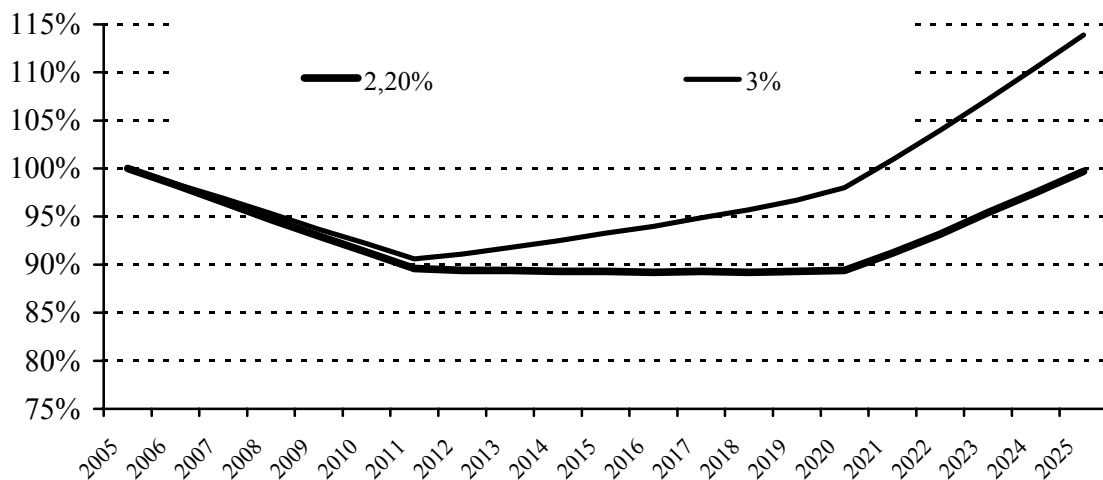
**Abbildung 3:** Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen auf der Landesebene und der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Thüringen in % der Pro-Kopf-Einnahmen in den finanzschwachen Westflächenländern: Normierung finanzschwache Westflächenländer (FFW) = 100



Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Zuge der Rückführung der Osttransferleistungen wird das Land auch seinen gegenwärtig erheblichen Einnahmenvorteil im Vergleich zu den finanzschwachen Westflächenländern verlieren (Abbildung 3). So betragen gegenwärtig die Pro-Kopf-Einnahmen des Thüringer Landeshaushalts ca. 140% des FFW-Vergleichswertes, eine Relation die bis zum Jahre 2020 auf ca. 105% sinken wird. Werden die Haushalte des Landes und der Gemeinden gemeinsam betrachtet, so ergibt sich gegenwärtig eine Pro-Kopf-Einnahmenrelation von ca. 120% des Westvergleichswertes und ab dem Jahr 2020 wird diese Relation bei ca. 96% liegen. Letzteres impliziert, dass sich das Land Thüringen gemeinsam mit den Kommunen langfristig ein Ausgabenvolumen leisten kann das signifikant unterhalb des Niveaus der finanzschwachen Westflächenländer liegen wird.

**Abbildung 4:** Entwicklung der Pro-Kopf-Primärausgaben in Thüringen auf der Landesebene unter alternativen Szenarien über das BIP-Wachstum:  
 Normierung: Pro-Kopf-Primärausgaben 2005 = 100



Quelle: Eigene Berechnungen.

Basierend auf den Einnahmenprojektionsrechnungen wird in einem weiteren Schritt die Frage untersucht, wie die Pro-Kopf-Primärausgaben<sup>1</sup> in Thüringen angepasst werden müssen, um ab dem Jahr 2011 eine Politik des ausgeglichenen Budget zu gewährleisten. Das Erreichen dieses Zieles macht es erforderlich die Pro-Kopf-Primärausgaben bis zum Jahr 2011 um nominal ca. 10% zu reduzieren. Bei einem BIP-Wachstum von 2,2% muss dieses Ausgabenniveau dann bis zum Jahr 2020 beibehalten werden und erst nach dem Jahr 2020 sind wieder bescheidene Ausgabenzuwächse von jährlich ca. 2% finanzierbar. Bei einem BIP-Wachstum von 3% können die Pro-Kopf-Primärausgaben in den Jahren von 2011 bis 2020 wieder auf das Niveau des Jahres 2020 angehoben werden und in den Folgejahren sind Ausgabenzuwächse von nahezu 3% finanzierbar.

Darüber hinaus zeigen die Modellrechnungen, dass die hohe Verschuldung des Landes Thüringen mit einer erheblichen Einschränkung der zukünftigen Primärausgabepotentiale verbunden ist. So kann das Land langfristig nur ein Pro-Kopf-Primärausgabenvolumen finanzieren das ca. 5% unter dem sächsischen Vergleichswert liegt, da die zukünftigen Generationen im Land für die bereits jetzt aufgehäufte deutlich überdurchschnittliche Schuldenlast mit einer geringeren Güterversorgung bezahlen muss. Aus diesen Gründen müsste das Land Thüringen in den Jahren nach 2011 sogar durch weitere Sparanstrengungen eine Rückführung der Schuldenlast anstreben. Hierzu ist es aber erforderlich, dass es in Thüringen über die Parteien hinweg einen breiten Konsens beim Willen zum Sparen für die zukünftige Generationen gibt, wozu insbesondere ein drastischer Personal- bzw. Ausgabenabbau im Verwaltungsbereich, den Schulen (Lehrer) und dem Kulturbereich erforderlich ist.

<sup>1</sup> Die Primärausgaben sind definiert als Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben.

Untersucht wurde auch die Frage der optimalen Kreisgebietsstrukturen in Thüringen, wobei hier Reformmaßnahmen aufgrund der demographischen Veränderungen, des Einspardrucks sowie aufgrund der suboptimalen Verwaltungsstrukturen dringlich erforderlich sind. Von einer weit reichenden Kreisstrukturreform - in etwa nach dem Vorbild des Landes Mecklenburg-Vorpommern - mit einer Einkreisung aller kreisfreien Städte wären Einsparungen in einer Größenordnung von über 200 Mio. Euro zu realisieren, die allerdings nicht kurzfristig sondern eher mittelfristig realisierbar sind.



# I. Einleitung

In diesem einleitenden Kapitel soll zunächst die grundlegende Problemlage des Landes Thüringen in einer sehr allgemeinen Form skizziert werden, wobei wir allerdings darauf hinweisen, dass vergleichbare Aussagen auch für die anderen ostdeutschen Länder zutreffend sind. In einem weiteren Abschnitt wollen wir fundamentale methodische Fragen ansprechen die für das Verständnis der Ausführungen in den nachfolgenden Kapiteln erforderlich sind.

## I.1 Die grundsätzliche Problemlage

Gegenstand der vorliegenden Studie ist eine analytische Bestandsaufnahme sowie eine prospektive Analyse der fiskalischen Bedingungen in Thüringen. Die Struktur der Studie orientiert sich an den zentralen Herausforderungen, die in den nächsten Jahren von Thüringen, aber auch den anderen ostdeutschen Ländern, zu bewältigen sind:

- die Anpassung an die Rückführung der Osttransferleistungen,
- die Bewältigung der fiskalischen Folgen des demographischen Wandels und
- der Abbau der bereits gegenwärtig bestehenden Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung.

Darüber hinaus behandeln wir noch eine weitere Frage, nämlich die der optimalen Ausgestaltung der kommunalen Kreisgebietsstrukturen. Dieser Fragenkomplex steht in enger Beziehung zum Problem der Anpassung an die demographischen Veränderungen sowie der Schaffung nachhaltig finanzierbarer Verwaltungsstrukturen in Thüringen. Auch dieses Problem stellt sich in vergleichbarer Intensität in den anderen ostdeutschen Ländern.

Implizit stehen alle nachfolgenden Betrachtungen unter dem Heading der "Nachhaltigkeit", d.h. unser Ziel besteht darin, aufzuzeigen, wo gegenwärtig Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung vorliegen und in welchem Umfang diese für die anhaltend hohen Finanzierungsdefizite verantwortlich sind. Aus diesen Erwägungen heraus legt die Untersuchung auch einen sehr großen Wert auf eine prospektive Analyse der fiskalischen Entwicklungen in Thüringen, wobei wir bis zum Jahr 2025 blicken werden. Hierbei geht es darum die Notwendigkeiten für die oben genannten Anpassungen transparent zu machen und aufzuzeigen, auf was sich das Land Thüringen längerfristig einnahmen- und ausgabenseitig einstellen muss. Ferner soll deutlich gemacht werden, dass die hohe Verschuldung des Landes mit erheblichen Kosten und damit auch Wohlfahrtsverlusten für die zukünftigen Generationen im Land verbunden sind, sofern das Land nicht massiv umsteuert.

Die vorliegende Studie soll durch Vergleichsbetrachtungen auch Lösungsoptionen aufzeigen, ohne natürlich Lösungskonzepte zu entwickeln. *Letzteres ist Aufgabe der Politik und nicht die Aufgabe einer wissenschaftlichen Studie.* Damit verbunden ist natürlich in vielfältiger Art und Weise das Aussprechen von "Wahrheiten", die der Politik nicht selten unangenehm sind, da die Politik primär auf Machterhalt und Machtgewinnung ausgerichtet ist, und daher unangenehme Entscheidungen und Konflikte meidet. Ferner wollen wir hervorheben, dass mit dem Schaffen von Transparenz auch das Aufzeigen von Fehlentwicklungen verbunden ist, was dann von der Politik schnell als Kritik und weniger als konstruktiver Diskussionsbeitrag verstanden wird. Unsere jahrelangen Erfahrungen mit Haushaltsstrukturanalysen und Haushaltskonsolidierungsdiskussionen haben uns gelehrt, dass finanzpolitische Defizite in keinerlei Art und Weise systematisch mit der "Farbe" der jeweiligen Landesregierungen korreliert sind; finanzpolitische Defizite in vergleichbarer Intensität identifizieren wir in "rot" und "schwarz" regierten Ländern, und auch Oppositionsparteien die mit dem Anspruch "wir machen das besser" angetreten sind, haben sich nach der Machtübernahme allzu häufig nicht anders verhalten als die Regierungen, denen sie jahrelang finanzpolitisches Versagen vorgeworfen haben. Erinnert sei nur an die finanzpolitische Fehlsteuerung der Höppner-Regierung in Sachsen-Anhalt die von der folgenden CDU-FDP-Regierung weitgehend fortgesetzt wurde. Unsere Erfahrungen lehren uns eher, dass es einzelne Personen sind, die durch Durchsetzungsfähigkeit, politisches Geschick, Kompetenz und sicherlich auch etwas Glück in der Lage waren bzw. sind eine

solide Finanzpolitik zu betreiben. Beispiele hierfür sind die anerkennenswerten Leistung des Berliner Finanzsenators Sarrazin oder die des Gespanns Biedenkopf/Milbradt in Sachsen.

Festhalten möchten wir ferner, dass alle finanzpolitischen Probleme des Landes Thüringen lösbar sind und in diesem Sinne die vorliegende Untersuchung als ein konstruktiver Beitrag zur Identifikation der Defizite und zur Lösung der anstehenden Probleme verstanden werden sollte und verstanden werden muss. In den anderen ostdeutschen Ländern ist die Problemintensität vergleichbar und zum Teil, wie in Sachsen-Anhalt, sogar noch deutlich größer.

Erforderlich hierzu ist es aber, dass die notwendigen Entscheidungen möglichst zügig in Angriff genommen und umgesetzt werden. Hierzu müssen die politischen Entscheider im Land den Mut haben auch in das Besitzstandsdenken von Interessengruppen einzugreifen und die politische Opposition muss sich konstruktiv in diesen Prozess einbringen und darf sich nicht aus politischem Vorteilsdenken als Blockierer geben. Dies gilt nicht nur in Thüringen sondern in den neuen Ländern insgesamt. Diesbezüglich ist auch festzuhalten, dass die finanzpolitischen, die ökonomischen und insbesondere auch die demographischen Problemlagen in allen Ländern von vergleichbarer Intensität sind, so dass unbedingt auch eine länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Suche nach Problemlösungen anzumahnen ist. So gibt es in allen ostdeutschen Ländern zahlreiche Aktivitäten in Sachen Bewältigung der mit den demographischen Veränderungen verbundenen Herausforderungen, ohne dass es zu einer kostensparenden und effizienzfördernden länderübergreifenden umfassenden Kooperation kommt. Eine solche Zusammenarbeit würde auch die politische Umsetzung der notwendigen Maßnahmen erleichtern, da vielfach zu beobachten ist, dass Parteien die im Land A in der Oppositionsrolle sind Maßnahmen der Landesregierung ablehnen, die sie im Land B, in dem sie in der Regierungsverantwortung sind, selbst zu realisieren versuchen. Beispiele hierfür sind die Umsetzung von Maßnahmen zum Abbau der demographisch induzierten Personalüberhänge im Schulbereich oder weitreichende (Kreis-)Gebietsreformen. Damit soll keineswegs der Wettbewerb um die besseren politischen Konzepte zwischen den Parteien ausgehebelt werden sondern lediglich parteiübergreifend eine Verständigung darüber erreicht werden, welche Grundsatzprobleme partei- und länderübergreifend angegangen werden müssen.

Nach unserer Einschätzung macht sich gegenwärtig ein aus Einsicht resultierender "Philosophiewechsel" in den neuen Ländern breit. Mehr und mehr wächst in der Politik in Ostdeutschland das Bewusstsein, dass sich mit Ausnahme Sachsens alle ostdeutschen Länder ohne massives Gegensteuern auf dem Weg in eine Haushaltsnotlage befinden, was angesichts der üppig fließenden Osttransferleistungen auch eine Blamage für die Politik in den ostdeutschen Ländern wäre. Beigetragen hierzu hat sicherlich auch die Diskussion um die Fehlverwendung der Solidarpaktmittel in den neuen Ländern. Diesen Schwung gilt es nunmehr zu nutzen und mit einer Konsolidierungsoffensive zu flankieren die dafür sorgt, dass das Land auch in der Zukunft finanzpolitisch lebensfähig ist und den nachfolgenden Generationen nicht zerrüttete Staatsfinanzen hinterlässt. Hier ist auch ausdrücklich die konstruktive Kooperation der Oppositionsparteien in allen ostdeutschen Ländern gefragt, da die zu bewältigenden Aufgaben mit Einschnitten bei Interessengruppen verbunden sind, die die Politiker dazu verleiten könnten hieraus kurzfristiges Kapital zu schlagen. Erforderlich ist es daher, dass man sich in allen neuen Ländern über die zentralen Handlungserfordernisse im Klaren ist und diese sind:

- Abbau von Ausgabenüberhängen in der laufenden Rechnung und insbesondere der Abbau von Personal,
- Abbau von flächendeckenden Topstandards in nahezu allen Bereichen (wie z.B. dem Kulturbereich),
- Anpassung der Ausgaben und Personalbestände an die demographischen Veränderungen (wie z.B. der Abbau von Personalüberhängen in den Schulen und dem Schaffen einer nachhaltig finanzierbaren Schulinfrastruktur),
- Schaffung einer modernen und zukünftig noch finanzierbaren kommunalen Verwaltungsstruktur und
- Schaffen einer schlanken und effizienten Landesverwaltung.

Dass solche Botschaften nicht bei allen Interessengruppen und bei Politikern, die aus dem Widerstand gegen solche Reformen persönliches Kapital zu schlagen versuchen, zu Beifallsovationen führen ist uns bewusst, aber dennoch führt kein Weg an diesen Notwendigkeiten vorbei. Hierbei geht es nicht darum, der Finanzpolitik alle anderen Politikbereiche unterzuordnen, sondern darum, dass eine nachhaltige Wachstums-, Sozial- und Bildungspolitik nur in einem Gemeinwesen mit gesunden Staatsfinanzen möglich ist, da das eiserne Gesetz der Knappheit der zur Verfügung stehenden Mittel für die Politik ebenso gilt wie für jeden privaten Haushalt.

## I.2 Methodische Anmerkungen

### *Datenbasis*

Der Untersuchung liegen eine Vielzahl von Datenquellen zu Grunde, wobei die "Kerndatenbasis" der Studie folgende drei Quellen sind:

- Die **Kassenrechnungstatistik** (Fachserie 14, Reihe 2), die gegenwärtig bis zum Jahr 2005 vorliegt. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Daten nicht mit den Jahresabschlüssen der Länder bzw. Gemeinden übereinstimmen müssen, da die Kassenstatistik eine „schnelle“ Statistik ist und die so genannte „Auslaufperiode“ bei den Buchungen nicht berücksichtigt. Die Kassenstatistik liefert keine Informationen über die Ausgaben und Einnahmen nach Aufgabenbereichen, sondern lediglich eine Differenzierung der Ausgaben und Einnahmen nach Ebenen sowie nach Arten.
- Die **Personalstandstatistik**, die gegenwärtig bis zum Jahr 2004 vorliegt.
- Angaben über die Ausgaben nach Aufgabenbereichen/Funktionen werden der Fachserie 14/Reihe 3.1 „Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“ entnommen. Diese Statistik, die gegenwärtig bis 2003 vorliegt, zitieren wir als **Jahresrechnungstatistik**. Die Jahresrechnungstatistik ist eine „langsame“ Statistik und wird erst mit einem zeitlichen Verzug von ca. 3 Jahren publiziert. Es ist darauf hinzuweisen, dass die in dieser Statistik verwendete Abgrenzung der Aufgabenbereiche natürlich nicht mit der Abgrenzung der Ressorts in Thüringen oder irgendeinem anderen Bundesland übereinstimmt. Daher ist im Einzelfall zu prüfen, in welches Ressort der jeweilige Aufgabenbereich schwerpunktmäßig fällt! Zu beachten ist ferner, dass diese Daten auf der Länderebene nicht unbedingt mit den Jahresabschlüssen der Länder übereinstimmen müssen, wobei Abweichungen in der Regel aber recht gering sind. Leider sind die Abgrenzung der Aufgabenbereiche in der Personalstandstatistik und der Jahresrechnungstatistik nicht kompatibel.

Darüber hinaus verwenden wir noch eine Reihe weiterer Statistiken, wie z.B. über die Bevölkerung, die 10te Koordinierte Bevölkerungsprognose usw. Die Datenquellen werden in den Fußnoten der Tabellen bzw. Abbildungen präzise benannt.

Es sei darauf hingewiesen, dass wir unserer Analyse nahezu ausschließlich Datenmaterial der amtlichen Statistik zugrunde legen. Dies führt u.a. dazu, dass nicht in allen Fällen ein „Wiedererkennungseffekt“ gewährleistet ist, da wir auch keine „Abstimmung“ der Daten zwischen der Statistik und den Angaben des Finanzministeriums in Thüringen (oder irgendeines anderen Landes) herbeiführen. Unterschiede zwischen unseren Daten und den Daten des Finanzministeriums oder anderer (Finanz-)Ministerien lassen sich nicht gänzlich unterbinden, da die Statistik andere Erfassungskriterien verwendet und ferner letztendlich auch Fehler nicht auszuschließen sind. Allerdings zeigen unsere Erfahrungen aus mehreren Ländervergleichsstudien, dass solche Unterschiede in der Regel nicht dazu führen, dass sich Aussagen grundsätzlich verändern. Ferner müssen wir unsere Sprache der Terminologie der Statistik (und nicht die der „Haushälter“) anpassen, da wir nur mit den Daten der Statistik arbeiten. Darüber hinaus führt die Vergleichsorientierung unserer Analyse dazu, dass nicht alle „Besonderheiten“ des Landes Thüringen oder der

Vergleichsländer berücksichtigt werden können, da die amtliche Statistik eine hinreichende Informationstiefe nicht bewältigen kann.

Zu beachten sind im Hinblick auf die Datenqualität folgende Aspekte:

- Das Tempo und das Ausmaß von Auslagerungen, gerade aus kommunalen Haushalten, ist zwischen den Ländern sehr unterschiedlich. Diese Prozesse sind kaum in der Statistik nachvollziehbar. So können in der Statistik ausgewiesene Ausgabensenkungen (z.B. im Personalbereich) durch Auslagerungen oder Globalansätze in den Haushalten bedingt sein und fälschlicherweise 'Konsolidierung' vortäuschen. Solche Maßnahmen führen zu Austauschprozessen mit anderen Ausgabenpositionen. Wenn z.B. Kitas von öffentlicher in freie Trägerschaft übergehen, sinken die kommunalen Personalausgaben und steigen die Zuschüsse der kommunalen Ebene an andere Bereiche.
- Auch die Unterschiede bei der Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und ihren Kommunen kann im Ländervergleich durchaus zu Verzerrungen führen, so dass man bei Auffälligkeiten auch die Zahlen der konsolidierten Länder- und Gemeindehaushalte betrachten sollte.
- Analysiert werden Daten auf der Ebene des Landes und der kommunalen Ebene, d.h. von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Kommunale Zweckverbände sind in unserer Auswertung grundsätzlich nicht enthalten.
- In der Regel werden die Angaben für das Land Thüringen mit dem Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer (**FFW**), bestehend aus den Ländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein, verglichen. Zusätzlich wird in der Mehrzahl der Fälle der Durchschnitt der anderen Ostflächenländer (FO ohne TH) als Benchmark herangezogen. Vereinzelt wird aber auch ausschließlich auf das Ostvergleichsland Sachsen zurückgegriffen, da Sachsen mit Abstand die beste finanzpolitische Performance aller ostdeutschen Länder hat. Der Vergleich mit den FFW soll die langfristigen Anpassungsperspektiven aufzeigen, während der Vergleich mit den anderen Ostflächenländern auf eine kurzfristige Betrachtung und insbesondere der Berücksichtigung von "Ostspezifika" ausgelegt ist. Zu beachten ist aber, dass die Westvergleichsländer deutliche Ausgabenüberhänge verzeichnen, so dass man bei Vergleichsbetrachtungen im Grunde genommen Ausgabenabschläge vornehmen muss, um nicht überhöhte "Zielwerte" anzusetzen, was wir weiter unten noch näher ausführen.

Insgesamt ist somit festzuhalten, dass man Vergleichsdaten stets mit etwas kritischer Distanz gegenüberstehen und bei auffälligen Bewegungen auch nach 'institutionellen' Ursachen suchen muss, was oft mangels Information schwer ist und von uns aus der Statistik auch nur in Ausnahmefällen ablesbar ist.

#### *Zur Problematik des FFW-Vergleichsmaßstabes<sup>2</sup>*

Vielfach wird in den NBL der FFW-Durchschnitt als Orientierungswert herangezogen, da - wie im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auch noch gezeigt wird - nach dem Auslaufen der Osttransfers die Einnahmen der NBL - je EW gerechnet - etwas unterhalb der FFW-Einnahmen liegen werden. Hierbei muss allerdings beachtet werden, dass die FFW erhebliche strukturelle Finanzierungssalden aufzuweisen haben, so dass eine ausgabenseitige Orientierung am FFW-Benchmark zu einer Zementierung der finanzpolitischen Schiefagen der Westflächenländer in den FO führen würde. Dies wollen wir im Nachfolgenden dokumentieren.

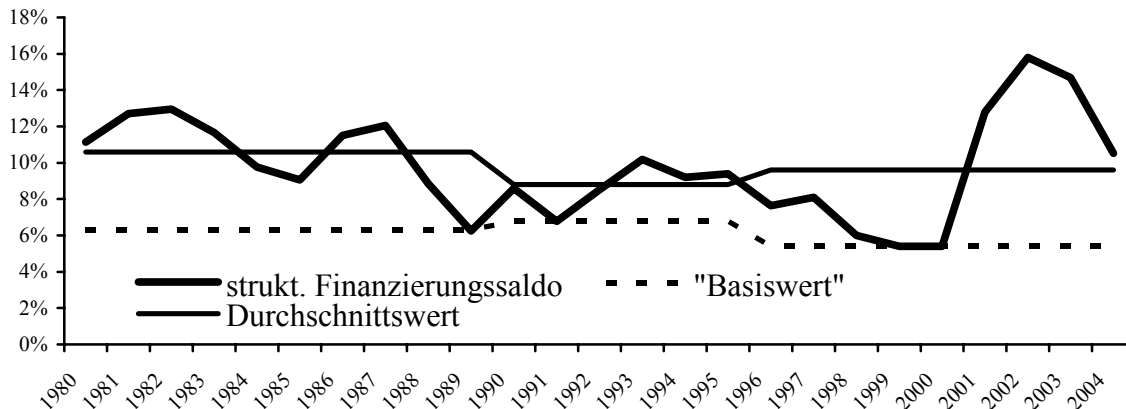
Ausgangspunkt unserer Betrachtung ist der Finanzierungssaldo des FFW-Durchschnitts. Hierzu zeigt **Abbildung I.2.1** die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos (Finanzierungssaldo netto der Vermögensverkäufe) in Relation zu den bereinigten Ausgaben auf der Landesebene seit dem Jahr 1980. Diesen 25-Jahreszeitraum haben wir in die drei Teilperioden 1980 bis 1989, 1990 bis 1995 und 1996 bis 2004 untergliedert und für jede dieser Teilperioden haben wir den Durchschnittswert sowie den "**Basiswert**" des Finanzierungssaldos bestimmt. *Konkret haben wir den "Basiswert" ermittelt als*

---

<sup>2</sup> Die nachfolgende Darstellung beruht auf Seitz (2006b).

den jeweils kleinsten Wert des strukturellen Finanzierungssaldos in den drei von uns betrachteten Teilperioden. Im langfristigen Durchschnitt lag der strukturelle Finanzierungssaldo bei ca. 9% und mehr der bereinigten Ausgaben, wobei der "Basiswert" bei ca. 6% lag, d.h. selbst in den Jahren, in denen die Einnahmensituation relativ gut war, wurden erhebliche Fehlbeträge erwirtschaftet. Somit ist es erforderlich, das Volumen der bereinigten Ausgaben im FFW-Durchschnitt um mindestens 6% zu reduzieren um diesen "Basiswert" zu beseitigen und in Jahren mit einer günstigen Haushaltsentwicklung einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

**Abbildung I.2.1:** Struktureller Finanzierungssaldo auf der Landesebene in den FFW in % der bereinigten Ausgaben



Hinweis: Ohne Erlöse aus Vermögensveräußerungen auf der Einnahmenseite.

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

In der **Tabelle I.2.1** haben wir die Ergebnisse nochmals zusammen gefasst und auch für Thüringen ausgewiesen. Der "Basiswert" des strukturellen Finanzierungssaldos lag in Thüringen seit 1996 bei etwas über 5%, und das bei einem wesentlich höheren Ausgabenvolumen als im FFW-Durchschnitt. Unsere extrem simplen Überlegungen und die erstaunliche "Robustheit" der Zeitreihe des "Basiswertes" in der Abbildung II.2.1 zeigen, dass die Ostflächenländer bei einem Benchmarking mit dem FFW-Durchschnitt im Durchschnitt einen Strukturanpassungsabschlag bei den Ausgaben der FFW von über 6% ansetzen müssen. In der Tat haben de facto bereits alle Westflächenländer - unabhängig ob finanzstark oder finanzschwach - erhebliche Personalabbaupläne bereits bekannt gegeben. In Termini von Primärausgaben müssen die Ausgabenabsenkungen im FFW-Durchschnitt sogar in einer Größenordnung von mindestens 8% liegen!

**Tabelle I.2.1:** Struktureller Finanzierungssaldo auf der Landesebene in % der bereinigten Ausgaben: Jahresdurchschnittliche Werte und "Basiswerte" für den Zeitraum seit 1980

|           | Mittelwert | "Basiswert" |
|-----------|------------|-------------|
| FFW       |            |             |
| 1980-1989 | 10,6%      | 6,3%        |
| 1990-1995 | 8,8%       | 6,8%        |
| 1996-2004 | 9,5%       | 5,4%        |
| TH        |            |             |
| 1996-2004 | 9,9%       | 5,1%        |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

Wir halten somit fest:

- Die Ostflächenländer können sich nicht am Ausgabenbenchmark FFW orientieren, da die Ausgaben der FFW strukturell - d.h. unter Ausklammerung des Konjunkturreffekts - um 5%

bis 6% überhöht sind. Daher ist der FFW-Vergleichswert als Orientierungsmaßstab nur zur Ableitung eines ersten umfassenden Konsolidierungsschritts in den NBL zu verstehen!

- In Termini der Personalbestände impliziert dies, dass auch diese Vergleichswerte zu hoch sind, d.h. langfristig kann sich Thüringen und die anderen ostdeutschen Flächenländer nur einen Personalbestand leisten, der um ca. 7% unter dem heutigen FFW-Vergleichswert liegt, da die FFW in den nächsten Jahren ihrerseits die Personalbestände um ca. 7% abbauen müssen und abbauen werden.

### *Zentrale finanzwirtschaftliche Konzepte und Kennziffern*

Abschließend wollen wir noch einige zentrale finanzwirtschaftliche Kennziffern bzw. Konzepte erläutern die in unseren nachfolgenden Betrachtungen immer wieder eine erhebliche Rolle spielen.

- Kasten 1 erläutert die Behandlung der Finanzausgleichszahlungen. Man beachte hier insbesondere unser Konzept des erweiterten bzw. korrigierten Steueraufkommens.
- Kasten 2 definiert die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Konzepte, wobei insbesondere das Konzept der Primärausgaben und -einnahmen von erheblicher Bedeutung ist.
- Kasten 3 bzw. Kasten 4 erläutert die wichtigsten Ausgaben- bzw. Einnahmenarten in der Abgrenzung der Kassenstatistik.
- Kasten 5 erläutert das Konzept der konsolidierten Einnahmen und Ausgaben.

#### Kasten 1: Anmerkungen zur Behandlung der Finanzausgleichszahlungen

Bei den Steuereinnahmen auf Landesebene bzw. auf der Ebene des konsolidierten Landes- und Gemeindehaushaltes werden die Steuereinnahmen (netto der LFA-Leistungen der Geberländer) um die bezogenen LFA-Leistungen sowie die FehlbetragsBEZ erweitert. Die so definierten Steuereinnahmen bezeichnen wir als **korrigiertes** bzw. **erweitertes Steueraufkommen**.

#### Kasten 2: Zentrale finanzwirtschaftliche Konzepte

**Primärausgaben** = bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben  
**laufende Primärausgaben** = laufende Ausgaben abzüglich Zinsausgaben  
**Nettoausgaben (auf der Landesebene)** = bereinigte Ausgaben des Landes minus Zahlungen des Landes an den kommunalen Sektor  
**Primäreinnahmen** = Bereinigte Einnahmen minus Erlöse aus Vermögensverkäufen  
**Finanzierungssaldo** = Bereinigte Ausgaben minus bereinigte Einnahmen  
**Primärsaldo** = Primärausgaben minus bereinigte Einnahmen  
**struktureller Finanzierungssaldo** = Bereinigte Ausgaben minus Primäreinnahmen  
**erweitertes Steueraufkommen** = Steueraufkommen nach Umsatzsteuerverteilung - Zahlungen in den LFA + Zahlungen aus dem LFA + FehlbetragsBEZ

### Kasten 3: Systematik der öffentlichen Ausgaben(-arten)

|   |   |
|---|---|
|   | Personalausgaben  |
| + | Unterhaltung von beweglichem Vermögen   |
| + | Bewirtschaftung von Grundstücken  |
| + | übriger laufender Sachaufwand   |
| + | Zinsausgaben  |
| + | Zahlungen an andere Bereiche (nicht investive Zahlungen)                      |
| + | Zahlungen an öffentlichen Bereich (nicht investive Zahlungen)                 |
| - | Zahlungen von gleicher Ebene  |
| = | <b>Laufende Ausgaben</b>  |
|   | Bausausgaben  |
| + | Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen                               |
| + | Erwerb von Beteiligungen  |
| + | Zahlungen an andere Bereiche und öffentlichen Bereich mit investiver Natur    |
| - | Zahlungen von gleicher Ebene  |
| = | <b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b> (investive Ausgaben)                      |
|   | <b>Bereinigte Ausgaben</b> = Laufende Ausgaben + Ausgaben der Kapitalrechnung |

### Kasten 4: Systematik der öffentlichen Einnahmen(-arten)

|   |  |
|---|--|
|   | Steuern und steuerähnliche Abgaben   |
| + | Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit   |
| + | Allgemeine Zuweisungen und Umlagen (ohne investive Zahlungen)                    |
| + | sonstige laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne investive Zahlungen)           |
| + | sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung (Gebühren, usw.)                       |
| - | Zahlungen von gleicher Ebene   |
| = | <b>Einnahmen der laufenden Rechnung</b>  |
|   | Veräußerung von Vermögen   |
| + | Empfangene Vermögensübertragungen (insbesondere investive Zuweisungen)           |
| - | Zahlungen von gleicher Ebene   |
| = | <b>Einnahmen der Kapitalrechnung</b>   |
|   | <b>Bereinigte Einnahmen</b> = Laufende Einnahmen + Einnahmen der Kapitalrechnung |

### Kasten 5: Zum Konzept des konsolidierten Landes- und Gemeindehaushalts

Die Ausgaben und Einnahmen der Landes- und Gemeindeebene dürfen nicht einfach addiert werden, wenn man Aussagen über die Gesamtausgaben und -einnahmen auf der Landesebene machen möchte.

Die konsolidierten Ausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene ergeben sich als = Ausgaben des Landes + Ausgaben der Gemeinden - Zahlungen des Landes an die Gemeinden - Zahlungen der Gemeinden an das Land. Werden alle Beträge korrekt verbucht, so ist diese Berechnung identisch mit folgendem Ergebnis: Konsolidierte Ausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene Ausgaben des Landes + Ausgaben der Gemeinden - Einnahmen der Gemeinden aus Zahlungen des Landes - Einnahmen des Landes aus Zahlungen der Gemeinden. In analoger Weise sind auch die konsolidierten Einnahmen der Landes- und Gemeindeebene definiert.

## II. Demographische Entwicklungen in Thüringen

Eingangs präsentieren wir in kurzer Form wichtige soziodemographische und ökonomische Basisdaten des Landes Thüringen. Hierbei gehen wir insbesondere auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung ein, da von dieser erhebliche Feedbackeffekte auf die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ausgeht. Durch den Umstand, dass die Finanzmittelverteilung im Bundesstaat über den Länderfinanzausgleich weitgehend durch die Einwohnerzahl bestimmt wird, haben die erwarteten Bevölkerungsverluste einen erheblichen Einfluss auf die Finanzausstattung des Landes. Ausgabenseitig wirken sich die Bevölkerungsveränderungen entlang zweier Dimensionen aus: Die mit dem Bevölkerungsrückgang verbundenen Einnahmenverluste erzwingen eine Absenkung des Ausgabenvolumen, und ferner erzwingt die Veränderungen der Altersstruktur eine Anpassung der Budgetstruktur, d. h. der Ausgabenverteilung auf die einzelnen Aufgabenbereiche bzw. Ressorts, da die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen der Altersgruppen unterschiedlich ist.

Das vorliegende Kapitel II ist in zwei Unterabschnitte untergliedert. In II.1 erläutern wir die zentralen demographischen Basisdaten und deren zukünftige Entwicklung in Thüringen. Abschnitt II.2 diskutiert in allgemeiner Form die fiskalischen Effekte der demographischen Veränderungen.

### II.1 Demographische Basisdaten

Aufgrund des Umstandes, dass die Thüringer Landesregierung jüngst (Juni 2006) einen "Demographiebericht Thüringen" vorgelegt hat, der sich im Kapitel 2 ausführlich mit den demographischen Entwicklungstrends in Thüringen beschäftigt, können wir die Darstellung der demographischen Basisdaten recht kurz abhandeln und für weitere Details auf diesen Bericht verweisen. Auch die hier verwendeten Daten entsprechen weitgehend den Daten, die im "Demographiebericht Thüringen" verwendet werden, wobei sich geringe Abweichungen durch einen unterschiedlichen Stichtag (30.6 oder 31.12 eines Jahres) sowie leicht abweichende Bevölkerungsprognosevarianten erklären. Diese Abweichungen sind jedoch unerheblich und haben auf die präsentierten Daten und die Ergebnisinterpretation keinerlei Einfluss.

**Tabelle II.1.1:** Einwohnerzahlen zum 30. 6. 2005 im Vergleich

|             | Bevölkerung am<br>30.6.2005 in Tsd. | Anteil an Deutschland in % | Bevölkerungsveränderung<br>1991 - 2005 in % |
|-------------|-------------------------------------|----------------------------|---|
| Deutschland | 82.468                              | 100,0                      | 3,1%  |
| TH          | 2.345                               | 2,8%                       | -9,5%                                       |
| BB          | 2.562                               | 3,1%                       | +/- 0%                                      |
| MV          | 1.713                               | 2,1%                       | -10,2%                                      |
| SN          | 4.284                               | 5,2%                       | -9,3%                                       |
| ST          | 2.484                               | 2,8%                       | -12,9%                                      |
| FFW         | 15.947                              | 19,3%                      | 6,9%  |
| darunter:   |                                     |                            |   |
| NI          | 8.006                               | 9,7%                       | 7,8%  |
| RP          | 4.060                               | 4,9%                       | 7,3%  |
| SL          | 1.052                               | 1,3%                       | -2,1%                                       |
| SH          | 2.829                               | 3,4%                       | 7,4%  |

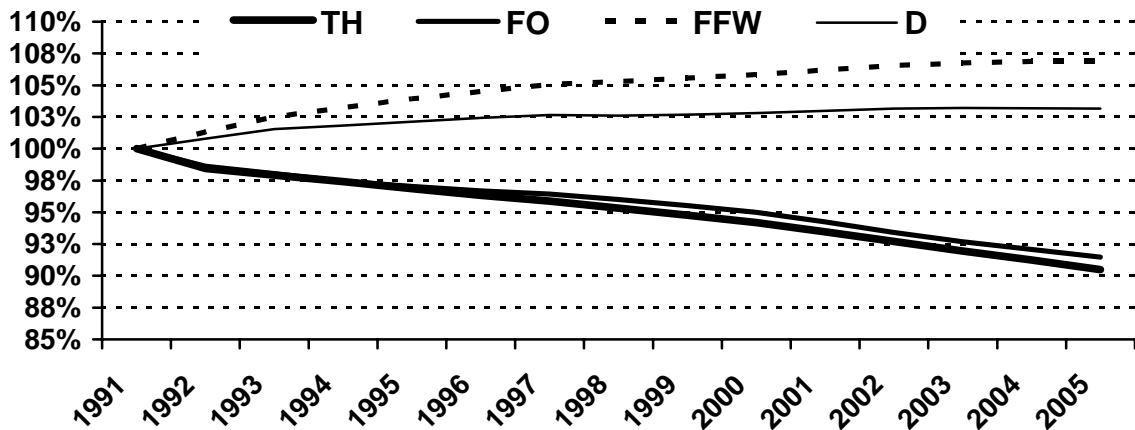
Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Die **Tabelle II.1.1** vergleicht die Bevölkerungsdaten. Thüringen ist mit ca. 2.345 Tsd. Einwohner das dritt kleinste der Flächenländer und hat einen Anteil von ca. 2,8% an der gesamtdeutschen Bevölkerung. Seit 1991 hat Thüringen ca. 9,5% der Bevölkerung verloren, wobei sich diese Entwicklung mit Ausnahme des Landes BB aber in allen ostdeutschen Flächenländern beobachten lässt. BB nimmt aufgrund seiner engen Umlandverflechtungen mit Berlin (suburbaner Raum von



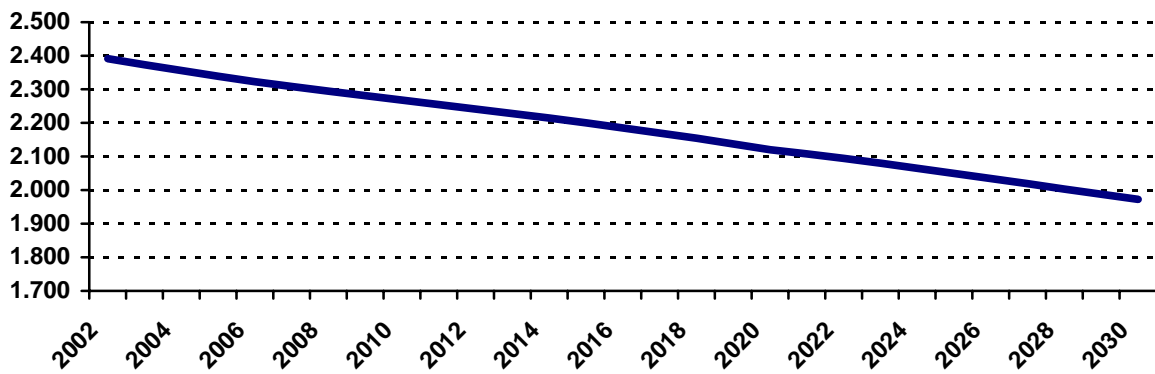
Berlin) eine Sonderrolle in Ostdeutschland ein. Höher als in Thüringen waren allerdings die Bevölkerungsverluste in ST (nahezu -13%) und in MV (ca. -10%). In der **Abbildung II.1.1** wird die Bevölkerungsentwicklung im Zeitverlauf seit 1991 dokumentiert. Hierbei ist zu beachten, dass die Bevölkerungsentwicklung in Thüringen nur aufgrund des Umstandes, dass in BB einen Sonderentwicklung zu verzeichnen ist, unterhalb des Ostflächenländerdurchschnitts liegt.

**Abbildung II.1.1:** Bevölkerungsentwicklung seit 1991 im Vergleich (Normierung: 1991 = 100)



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Angaben jeweils zum 30.6.

**Abbildung II.1.2:** Bevölkerungsentwicklung in Thüringen nach der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2003 für den Zeitraum 2002 bis 2030: Durchschnittswert der Varianten 4 und 5



Quelle: 10. koordinierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes.

Nach der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose (Durchschnitt der Variante 4 und 5) wird die Bevölkerung im Zeitraum von 2002 bis 2020 um ca. 11% und bis 2030 sogar um ca. 17% sinken, siehe **Abbildung II.1.2**. Aktuell liegt die Bevölkerungszahl des Landes Thüringen geringfügig über dem Prognosewert. Bei unseren nachfolgenden Modellrechnungen gehen wir von den Ergebnissen der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes aus, wobei wir konkret den Durchschnittswert der Variante 4 und 5 verwenden.

**Tabelle II.1.2:** Anteil der Altersklassen in Thüringen nach der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose (Ø Variante 4 und 5)

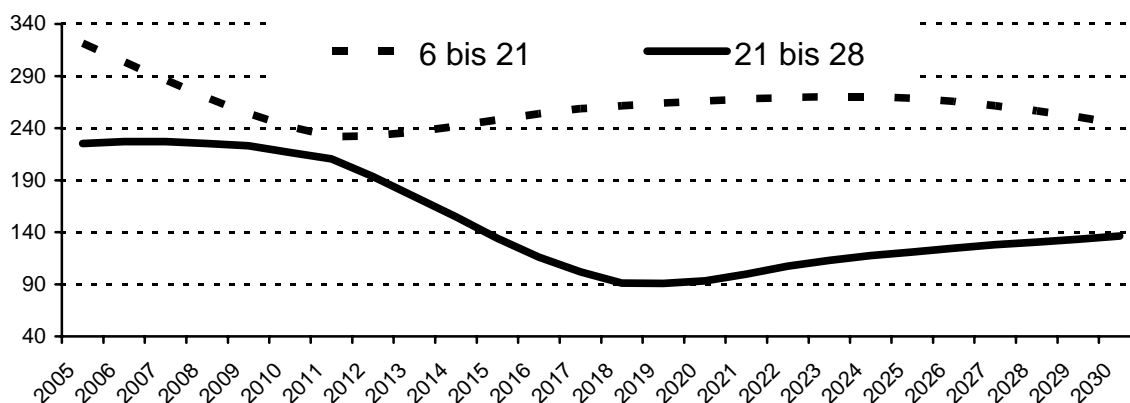
|                                      | 2005  | 2010  | 2015  | 2020  | 2025  | 2030  | Einwohnerzahl 2005 - 2030 in % |
|--------------------------------------|---|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------------|
|                                      | Anteil der einzelnen Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung |       |       |       |       |       |                                |
| unter 6                              | 4,4%  | 4,8%  | 5,0%  | 4,4%  | 3,7%  | 3,5%  | -32,0%                         |
| 6 bis 21                             | 13,7%   | 10,6% | 11,3% | 12,6% | 13,1% | 12,4% | -24,2%                         |
| 21 bis 28                            | 9,6%  | 9,6%  | 6,1%  | 4,4%  | 5,9%  | 6,9%  | -39,5%                         |
| Bildungsrelevante Bevölkerung (6-28) | 23,4%   | 20,2% | 17,4% | 17,0% | 19,0% | 19,3% | -30,5%                         |
| 28 bis 67                            | 54,9%   | 54,6% | 56,8% | 55,2% | 51,5% | 48,4% | -25,8%                         |
| 15 bis 67                            | 72,5%   | 68,3% | 67,0% | 64,4% | 62,9% | 61,1% | -29,0%                         |
| 67+                                  | 17,3%   | 20,3% | 20,8% | 23,4% | 25,8% | 28,8% | +40,3%                         |
| 85+                                  | 1,6%  | 2,2%  | 2,9%  | 3,5%  | 4,7%  | 4,8%  | 145,4%                         |

Quelle: 10. koordinierte Bevölkerungsprognose.

Drastisch werden die Verschiebungen der Anteile der Bevölkerung in den einzelnen Altersklassen in den nächsten Jahren sein, wobei ein allgemeiner Trend hin zur Alterung der Bevölkerung dominieren wird, siehe hierzu die **Tabelle II.1.2**:

- Der Anteil der Bevölkerung im Alter bis zu 6 Jahren wird von ca. 4,4% auf ca. 3,5% im Jahr 2030 sinken. Die "schulrelevante Bevölkerung" im Alter von 6 bis unter 21 wird einen Anteilsverlust von ca. 1,3% erleiden, und absolut um ca. 24% sinken, siehe **Abbildung II.1.3**.
- Die Altersklasse 21 bis 28 Jahre ("hochschulrelevante Bevölkerung") wird von gegenwärtig ca. 9,6% bis zum Jahr 2030 auf einen Anteil von ca. 6,9% sinken, was mit einem absoluten Rückgang von ca. 40% verbunden ist.
- Die gesamte "bildungsrelevante Bevölkerung" in der KMK-Abgrenzung (6 bis unter 28 Jahre) wird binnen 25 Jahren einen Anteilsverlust von ca. 4% erreichen.
- Der Anteil des Erwerbspersonenpotentials - wobei dieser hier auf die Altersklasse von 15 bis 67 Jahren bezogen wird - sinkt von ca. 72,5% im Jahr 2005 auf ca. 61% im Jahr 2030. Damit verbunden ist eine erhebliche Einschränkung des Wertschöpfungspotentials des Landes.
- Spiegelbildlich steigt der Anteil der Altersgruppe 67+ bis 2030 um mehr als 10% an.
- Die Gruppe der "Hochbetagten", 85+, wird ihren Bevölkerungsanteil sogar mehr als verdoppeln.

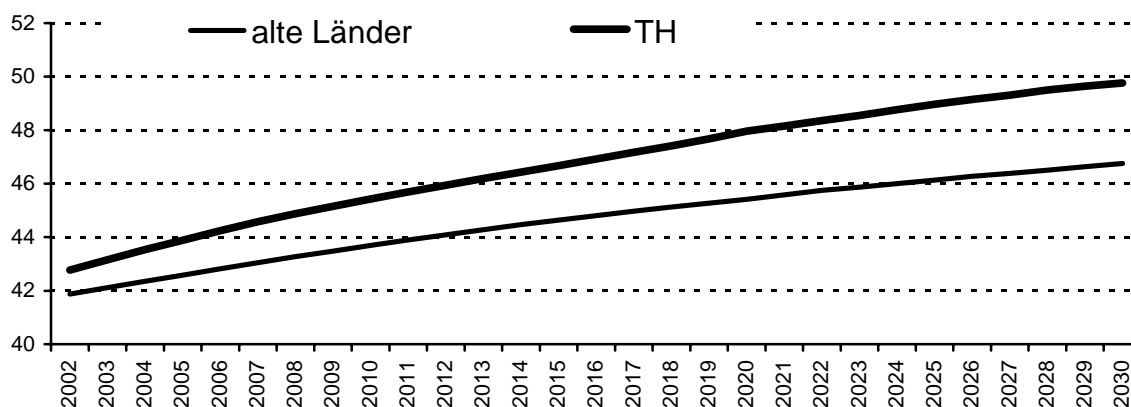
**Abbildung II.1.3:** Entwicklung der bildungsrelevanten Bevölkerung in Thüringen bis 2030



Quelle: Berechnet aus Angaben der 10ten koordinierte Bevölkerungsprognose, Statistisches Bundesamt.

Es sei betont, dass diese hier für Thüringen aufgezeigte Entwicklung auch in allen anderen Ostflächenländern stattfinden wird. Diese massiven demographischen Verwerfungen sind durch keine finanzierbare Politik aufzuhalten, geschweige denn umzukehren. Bestenfalls kann man eine Abschwächung der Dynamik der Bevölkerungsentwicklung erreichen, wobei wir die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen für die letztendlich entscheidende Einflussvariable halten.

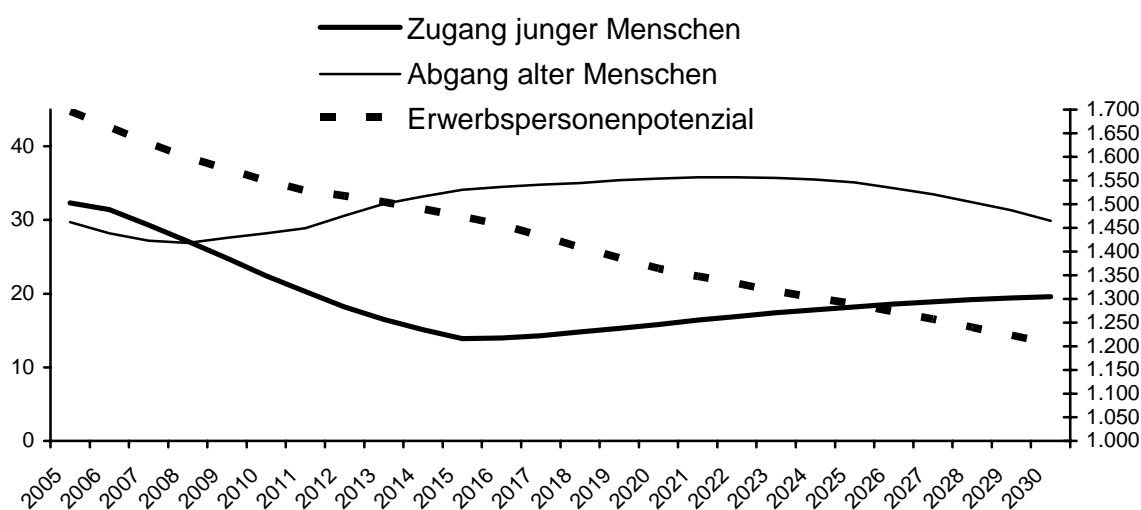
**Abbildung II.1.4:** Entwicklung des Durchschnittsalters der Bevölkerung in Thüringen und in den alten Ländern bis 2030



Quelle: Berechnet aus Angaben der 10ten koordinierte Bevölkerungsprognose, Statistisches Bundesamt.

Im Zuge der aufgezeigten erheblichen Verschiebungen zwischen den Altersgruppen wird sich auch das Durchschnittsalter der Bevölkerung signifikant erhöhen, siehe **Abbildung II.1.4**. Bereits im Jahr 2002 lag das Durchschnittsalter mit ca. 42,7 Jahren über dem Durchschnitt der alten Länder (41,9 Jahre). Bis zum Jahr 2020 wird sich sowohl das Durchschnittsalter, als auch der Abstand zu den alten Ländern weiter erhöhen (TH: 49,8 Jahre; alte Länder: 45,4 Jahre).

**Abbildung II.1.5:** Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials (rechte Achse) sowie des Zugangs junger Menschen und des Abgangs alter Menschen (linke Achse) in bzw. aus dem Erwerbspersonenpotenzial in Thüringen in 1.000 Personen 2005 – 2030



Quelle: 10. koordinierte Bevölkerungsprognose, Durchschnittswerte der Variante 4 und 5.

Erwerbspersonenpotenzial: Personen in der Altersgruppe von 18 bis 67 Jahren.

Zugang junger Menschen: Durchschnittliche Anzahl der Personen in den Altersgruppen 16 bis 25 Jahre.

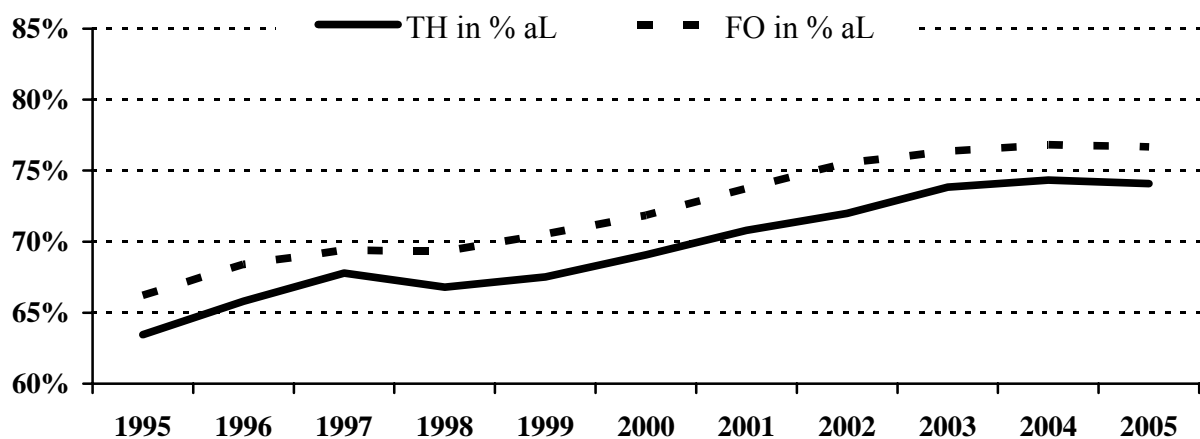
Abgang alter Menschen: Durchschnittliche Anzahl der Personen in den Altersgruppen 58 bis 67 Jahre.

Erheblich sinken wird in Thüringen auch das Erwerbspersonenpotenzial, definiert als Einwohner im Alter von 15 bis 67 Jahren. Dieses wird von ca. 1,70 Mio. Personen im Jahr 2005 auf ca. 1,21 Mio. Personen bis zum Jahr 2030 abnehmen und damit um ca. 29%. Diese Entwicklung kommt zustande, weil neben dem allgemeinen Bevölkerungsrückgang der Zugang junger Menschen in das Erwerbsleben bis zur Mitte der nächsten Dekade sinken wird, und zeitgleich ein Anstieg des Abgangs älterer Menschen aus dem Arbeitsmarkt erfolgen wird. Beide Größen haben wir in der **Abbildung II.1.5**, gemessen an der durchschnittlichen Zahl der Personen im Alter von 16 bis 25 bzw. 58 bis 67 Jahren, dargestellt. Bei unseren Hochrechnungen ist bereits eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit auf 67 Jahre berücksichtigt. Allerdings ist unklar, ob es gelingen wird durch Zuwanderungen aus dem Ausland oder aus anderen Bundesländern einen Teil des Rückgangs des Erwerbspersonenpotentials zu kompensieren. Ein deutlicher Anstieg der Geburtenquote würde hingegen die Berechnungsergebnisse für die nächsten beiden Dekaden kaum verändern, da diese Kohorten dem Arbeitsmarkt erst nach dem Jahr 2025 zur Verfügung stehen würden.

Abschließend wollen wir noch einen kurzen Blick auf die relative Wirtschaftskraft des Landes werfen. Die Wachstumskräfte bzw. Aufholkräfte haben in Thüringen, wie auch in allen anderen ostdeutschen Länder, in den letzten Jahren erheblich nachgelassen. Sowohl die Produktivität - siehe **Abbildung II.1.6** - als auch das Pro-Kopf-BIP - siehe **Abbildung II.1.7** - in Relation zum Durchschnitt der alten Länder stagnierte in den letzten Jahren. Gegenwärtig erreicht Thüringen in etwa 80% des Pro-Kopf-BIP des wirtschaftsschwächsten<sup>3</sup> Westbundeslandes (Niedersachsen).

Thüringen hat zwar unter allen ostdeutschen Ländern die geringste Arbeitslosenquote, aber dies ist primär ein Reflex auf die intensiven Pendlerbewegungen zu den grenznahen westdeutschen Regionen. Ein anderes Bild erhält man wenn man auf die Arbeitsplatzausstattung schaut. So kam Thüringen im Jahr 2005 auf ca. 42,7 Erwerbstätige (am Arbeitsort) und Sachsen auf 44 Erwerbstätige, jeweils je 100 Einwohner gerechnet. Allerdings liegt Thüringen immer noch über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder von ca. 41,7 Erwerbstätigen je 100 Einwohner (zum Vergleich: alte Länder, ohne Berlin: 48,2).

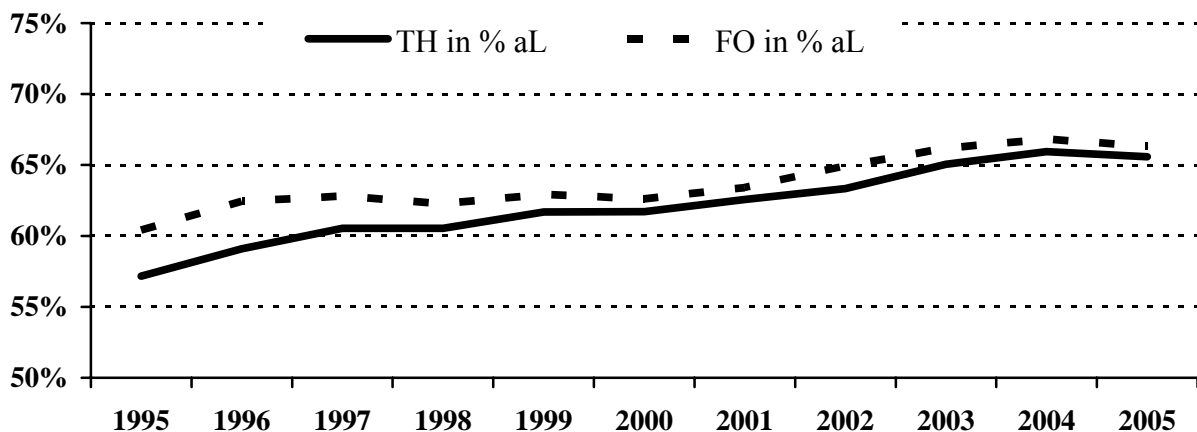
**Abbildung II.1.6:** Produktivität (BIP je Erwerbstätigen in Thüringen und im FO-Durchschnitt in % des Vergleichswertes der alten Länder (ohne Berlin))



Quelle: VGR der Länder, Stuttgart.

<sup>3</sup> Gemessen am Pro-Kopf-BIP.

**Abbildung II.1.7:** BIP je Einwohner in Thüringen und im FO-Durchschnitt in % des Vergleichswertes der alten Länder (ohne Berlin)



Quelle: VGR der Länder, Stuttgart.

Zusammenfassend halten wir somit fest, dass die demographischen Entwicklungen in Thüringen, wie auch in allen anderen ostdeutschen Ländern, in den nächsten Jahrzehnten von erheblicher struktureller und quantitativer Bedeutung sein werden. Diese Entwicklungen sind bislang ohne Vorbild in der Geschichte und die damit verbundenen Anpassungsherausforderungen müssen als erheblich betrachtet werden. Einzuräumen ist, dass es hierfür weder von der Wissenschaft und schon gar nicht von der Politik irgendwelche ausgereiften Antwortstrategien gibt, so dass in das Management dieses Prozesses noch eine erhebliche intellektuelle und innovative Kraft gelenkt werden muss. Zu bemängeln ist in diesem Kontext der Umstand, dass, obgleich alle neuen Länder vergleichbaren Herausforderungen gegenüber stehen, es die Politik noch nicht geschafft hat eine länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Bewältigung der anstehenden Probleme in Ostdeutschland in Angriff zu nehmen. Im Gegenteil: Maßnahmen die von Landesregierungen einer bestimmten parteipolitischen Konstellation in einem Land eingeleitet werden stehen in der Kritik der dortigen Oppositionspartei(en), während in anderen Ländern die parteipolitische Rollenverteilung genau umgekehrt ist. Dies führt zu einer Verunsicherung der Bürger und zeigt, dass die Politik nicht in der Lage ist die sich stellenden Herausforderungen zu bewältigen.

## II.2 Fiskalischen Auswirkungen der demographischen Veränderungen

Wir wollen im Nachfolgenden in kurzer Form die Effekte der demographischen Veränderungen auf die Einnahmen und Ausgaben erläutern, wobei diese Darstellung natürlich unabhängig von der Situation in Thüringen ist. Einige der aufgeworfenen Aspekte werden in Kapitel IV für Thüringen auch quantifiziert.

### II.2.1 Die demographischen Determinanten der Einnahmenentwicklung

Die Einnahmenentwicklung in den ostdeutschen Ländern wird in den nächsten 15 Jahren durch die Überlagerung von drei Faktoren bestimmt:

- die sinkende Bevölkerungszahl,
- das Auslaufen der Osttransferleistungen sowie
- wachstumsbedingte Mehreinnahmen.

Der Rückgang der Einwohnerzahlen ist mit einem weitgehend proportionalen Verlust an Steuereinnahmen (einschließlich der Leistungen aus dem Finanzausgleich sowie der Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen) verbunden. Effekte der zügigen Alterung in den neuen

Ländern auf das so definierte Steueraufkommen sind hingegen kaum zu erwarten, da die zentrale Bestimmungsgröße das gesamtdeutsche Steueraufkommen ist. Darüber hinaus werden die Osttransferleistungen im Rahmen des Solidarpaktes II bis zum Jahr 2019 abgeschmolzen, wobei der Verlust allein aus dem "Korb 1" (SoBEZ) in Thüringen bei 1.507 Mio. Euro liegt. Zusätzlich werden auch Zahlungen im Rahmen der sonstigen überproportionalen Leistungen des Bundes an die neuen Länder ("Korb 2") reduziert, womit ein Volumen von weiteren nahezu 400 Mio. Euro verbunden ist.<sup>4</sup> Beide Entwicklungen - demographisch bedingte Einnahmenverluste sowie der Verlust der Osttransferleistungen - werden die Finanzkraft der neuen Länder massiv schwächen. Diese "Schwächung" ist aber mehr ein Übergang zur "Normalität", d.h. die Ostländer werden ihre gegenwärtige Einnahmenmehrausstattung bis 2019 verlieren. Den beiden Negativeffekten stehen auf der anderen Seite wachstumsbedingte Mehreinnahmen gegenüber, deren Volumen von der wirtschaftlichen Entwicklung in Gesamtdeutschland bestimmt werden, wohingegen von der wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort in den neuen Ländern nur unterproportionale Effekte ausgehen. Ursache hierfür ist die erhebliche Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs.

Bei der Analyse der demographischen Effekte auf das Steueraufkommen sowie die Einnahmen insgesamt muss zwischen "Kopfzahl-" und "Altersstruktureffekten" sowie zwischen "Kopfzahleffekten" und "Volumeneffekten" differenziert werden. Infolge des Bevölkerungsrückgangs wird das Vor-Ort-Aufkommen aus Steuern auf der Landes- und Kommunalebene reduziert, da c.p.<sup>5</sup> eine geringere Anzahl von Einwohnern auch eine geringere Wertschöpfung und damit auch ein geringeres Steueraufkommen erwirtschaftet. Ferner wird das Volumen der „kopfbezogenen“ Steuern, wie das Aufkommen aus der KFZ-Steuer usw. vom Einwohnerrückgang tangiert. Bei der Einkommensteuer und bei anderen einkommens- und/oder wertschöpfungsabhängigen Steuern werden die Aufkommensverluste sogar überproportional sein, da für die ostdeutschen Länder ein überproportionaler Rückgang des Erwerbersonnenpotenzials prognostiziert wird.

Die Differenzierung zwischen dem "Kopfzahleffekt" und dem "Volumeneffekt" ist ebenfalls von erheblicher Bedeutung. Infolge der Einwohnerverluste wird c.p. das absolute Volumen an Steueraufkommen (nach LFA) sinken, während sich das Pro-Kopf-Aufkommen des erweiterten Steueraufkommens aber nicht unbedingt verändern muss. Dies impliziert aber, dass das Volumen der Gesamtausgaben an das sinkende Einnahmenvolumen anzupassen ist. Welche Anpassungserfordernisse sich im Hinblick auf die Pro-Kopf-Ausgaben ergeben, hängt allerdings vom Zusammenspiel mehrerer Faktoren ab, die wir weiter unten betrachten werden.

**Tabelle II.2.1:** "Grenzsteuersätze" im Finanzausgleich (einschließlich Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie FehlbetragsBEZ

|                                  | von 100 Euro Vor-Ort-Steueraufkommen verbleiben im Land nach Finanzausgleich: |  |
|----------------------------------|---|--|
|                                  | Steuereinnahmen auf der Landesebene, netto Finanzausgleich                    | Steuereinnahmen auf der Gemeindeebene, netto Finanzausgleich |
| finanzschwache Westflächenländer | 5,3   | 48,7   |
| Ostflächenländer                 | 3,4   | 44,9   |

Berechnungen auf der Basis des ab dem Jahr 2005 gültigen Finanzausgleichsmodells unter Verwendung der Novemberschätzung 2005 für das Steueraufkommen im Jahr 2005.

Unabhängig vom Einfluss der Demographie und der Produktivität auf das Steueraufkommen in den ostdeutschen Ländern führt der bundesstaatliche Finanzausgleich dazu, dass sich die Veränderung der Pro-Kopf-Steuerkraft in Thüringen nur geringfügig auf die Einnahmenposition nach Finanzausgleich auswirkt, da in diesem System die Einwohnerzahl die zentrale Einnahmenverteilungsvariable ist. Dies wird in der **Tabelle II.2.1** deutlich in der - basierend auf dem ab dem Jahr 2005 gültigen Finanzausgleichsmodell - ausgewiesen wird, welche Effekte von einer Veränderung des Steueraufkommens ausgehen.

<sup>4</sup> Siehe hierzu unsere Quantifizierung in IV.

<sup>5</sup> c.p. = unter sonst gleichen Bedingungen.

Wie aus der **Tabelle II.2.1** hervorgeht, führt im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer ein zusätzlich auf der Landesebene vereinnahmter Steuer-Euro (ohne Umsatzsteueranteil) zu einem Einnahmenezugewinn - nach Umsatzsteuerverteilung, LFA im engeren Sinne sowie FehlbetragsBEZ - zu durchschnittlichen Mehreinnahmen von ca. 3,4 Cent. Ein zusätzlicher Steuer-Euro auf der Gemeindeebene führt hingegen zu Mehreinnahmen von ca. 43 Cent. Da in Ostdeutschland aber lediglich ca. 16,5% der insgesamt von den Ländern und Gemeinden vereinnahmten Steuern auf der Gemeindeebene anfallen (Vergleichswert im FFW-Durchschnitt: ca. 46%), ist daher die originäre Steuerkraft der ostdeutschen Länder nur von nachrangiger Bedeutung für deren Einnahmenposition. Daran wird sich auch bis 2020 nichts verändern.

**Tabelle II.2.2:** Effekte einer Veränderung der Einwohnerzahl im Finanzausgleich (einschließlich Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie FehlbetragsBEZ)

|                                  | Einnahmeneffekt eines zusätzlichen Einwohners im Finanzausgleich im Jahr 2005 (Basis: Steuerschätzung Mai 2005) in Euro |  |
|----------------------------------|---|--|
|                                  | ohne Veränderung des Vor-Ort-Steueraufkommens <sup>1)</sup>   | mit Veränderung des Vor-Ort-Steueraufkommens <sup>2)</sup> |
| finanzschwache Westflächenländer | 2.211   | 2.478  |
| Ostflächenländer                 | 2.230   | 2.346  |

1) Unterstellt wird ein zusätzlicher Einwohner ohne Veränderung des Vor-Ort-Steueraufkommens.

2) Unterstellt wird ein zusätzlicher Einwohner, der zu einem proportionalen Steuermehraufkommen auf der Landes- und Gemeindeebene vor Ort führt.

Berechnungen auf der Basis des ab dem Jahr 2005 gültigen Finanzausgleichsmodells unter Verwendung der Novemberschätzung 2005 für das Steueraufkommen im Jahr 2005.

Erhebliche Effekte haben hingegen Veränderungen der Einwohnerzahl auf die Einnahmenverteilung, da das Finanzausgleichssystem weitgehend "einwohnerbasiert" ist. So zeigt die **Tabelle II.2.2** welche Steuermehreinnahmen nach Finanzausgleich ein zusätzlicher Einwohner bringt, wobei dieser Effekt in zwei Varianten berechnet wird. In einer ersten Variante (Spalte 1) wird das gesamte Steueraufkommen vor Finanzausgleich von der Veränderung der Einwohnerzahl nicht tangiert. Hier würde der Verlust eines Einwohners ein ostdeutsches Flächenland bzw. einem westdeutschen finanzschwachen Westflächenland einen Betrag von ca. 2.200 Euro kosten. In einer zweiten Variante wird unterstellt, dass ein zusätzlicher Einwohner Steuereinnahmen "mitbringt", die dem durchschnittlichen Steueraufkommen im jeweiligen Land vor Finanzausgleich entsprechen. In dieser - realistischeren - Rechenvariante "kostet" der Verlust eines Einwohners die neuen Länder durchschnittlich ca. 2.350 Euro pro Jahr.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass demographisch bedingte Effekte auf das Steueraufkommen - nach Finanzausgleich - weitgehend durch einen "Kopffahleffekt" bestimmt werden, während Effekte der Veränderung der Altersstruktur sowie demographisch induzierte Produktivitätseffekte, die sich wiederum auf die Pro-Kopf-Steuerkraft auswirken, nur geringe quantitative Auswirkungen haben. Die für die neuen Länder prognostizierte negative Einwohnerentwicklung wird daher mit erheblichen Mindereinnahmen einhergehen.

## II.2.2. Die ausgabenseitigen Wirkungen demographischer Veränderungen

Die methodische Vorgehensweise bei der Bestimmung der Effekte des demographischen Wandels auf die Ausgabenseite basiert auf dem Konzept der 'age cost profiles' (Altersstrukturkostenprofile) sowie der 'age expenditure shares' (Altersstrukturkostenanteile) die im Nachfolgenden erläutert werden. Das Ziel der Analyse besteht in der Beantwortung der Frage, in welchem Umfang sowohl die Veränderung

der Bevölkerungszahl als auch die Veränderung der Altersstruktur ausgabenseitige Effekte in den öffentlichen Budgets haben wird.<sup>6</sup>

Ausgangspunkt ist die Bestimmung der öffentlichen Ausgaben in der Form:

$$(1) \quad E_t = \sum_{j=1}^J E_{j,t} .$$

$E_{j,t}$  bezeichnet hierbei die Ausgaben im Aufgabenbereich  $j$  in der Periode  $t$ . Eine Zurechnung der Ausgaben auf die verschiedenen Altersklassen kann unter Verwendung des *age cost profile Konzepts* (Altersstrukturkostenprofil) erreicht werden:

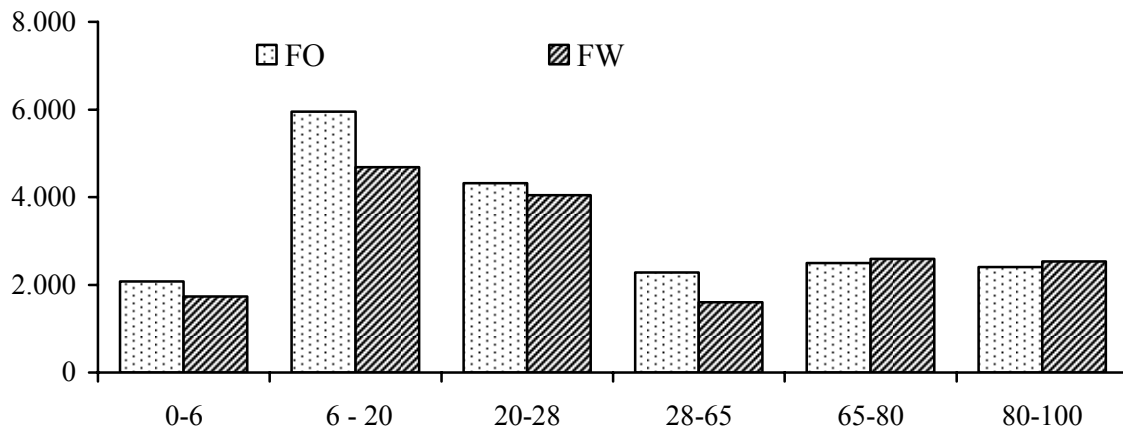
$$(2) \quad E_t = \sum_{j=1}^J \sum_{x=1}^{\bar{x}} N(x,t) e(x,j,t) .$$

wobei  $N(x,t)$  die Bevölkerungszahl im Alter von  $x$  ( $\bar{x}$  ist das Maximalalter) in Periode  $t$  and  $N_t = \sum_x N(x,t)$  die Gesamtbevölkerung bezeichnet. Die Variable  $e(x,j,t)$  ist das age cost profile das angibt, welche Pro-Kopf-Ausgaben für einen durchschnittlichen Einwohner in der Altersklasse  $x$  im Aufgabenbereich  $j$  (z.B. Bildung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, usw.) in der Periode  $t$  anfallen ist, d.h. es gilt

$$(3) \quad e(x,j,t) = \frac{E(x,j,t)}{N(x,t)} .$$

Sind die Ausgaben in der betreffenden Ausgabenkategorie keiner spezifischen Altersgruppe zurechenbar (wie z.B. die Zinsausgaben oder allgemeine Verwaltungsausgaben), sind die altersspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben  $e(x,j,t)$  in allen Altersgruppen identisch.<sup>7</sup>

**Abbildung II.2.1a:** Alterskostenprofil der laufenden Ausgaben auf der Landesebene im Jahr 2002 in Euro je Einwohner in der betreffenden Altersklasse



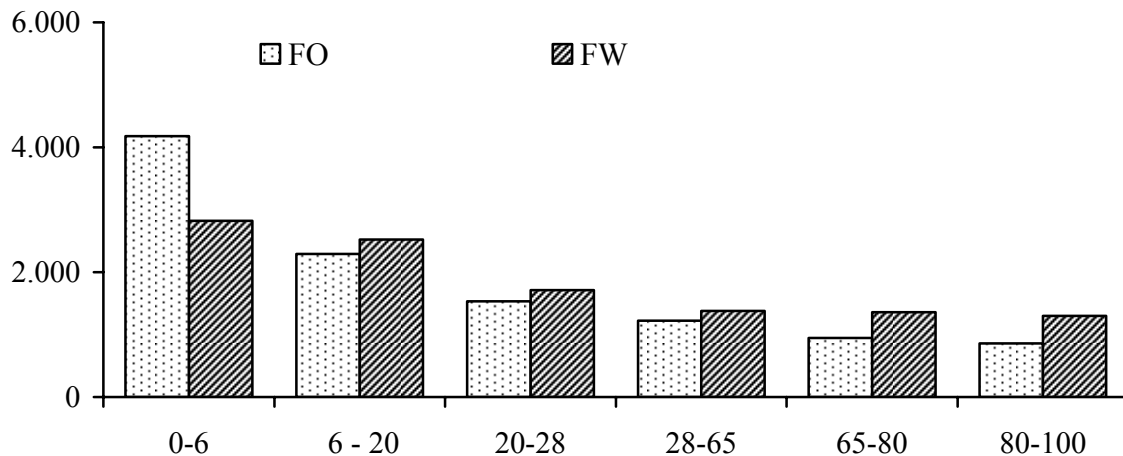
Quelle: Berechnet auf der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2002, siehe hierzu Seitz/Kempkes (2006).

<sup>6</sup> Siehe hierzu: Seitz und Kempkes (2006).

<sup>7</sup> Natürlich lässt sich auch analog ein *age revenue profile* konzipieren.



**Abbildung II.2.1b:** Alterskostenprofil der laufenden Ausgaben auf der Gemeindeebene im Jahr 2002 in Euro je Einwohner in der betreffenden Altersklasse



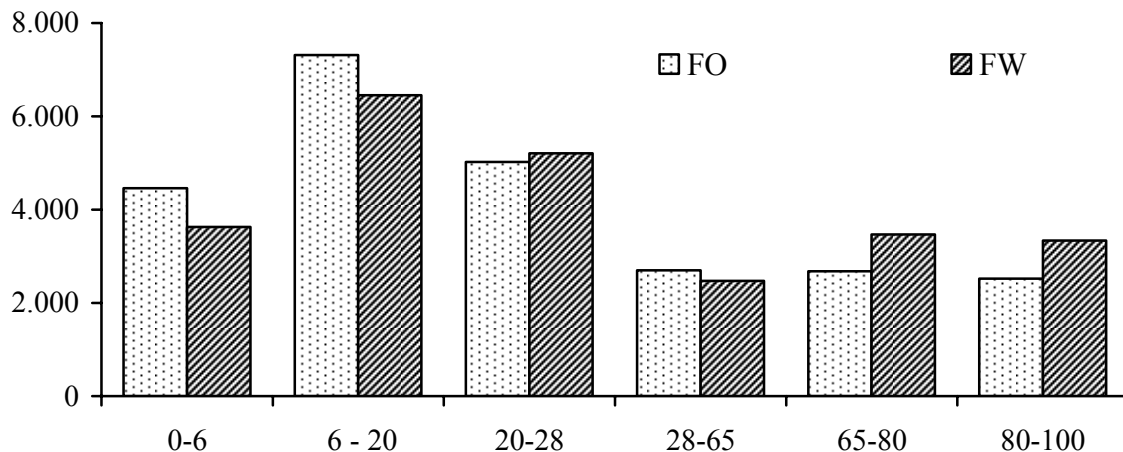
Quelle: Berechnet auf Basis der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2002, siehe hierzu Seitz/Kempkes (2006).

Die empirische Bestimmung solcher Altersstrukturkostenprofile ist nicht ganz einfach, da in einigen Bereichen a priori nicht klar ist, welchen Altersgruppen die jeweiligen Ausgaben überhaupt zuzurechnen sind. Die Ausgaben im Kita-Bereich sind hierfür ein markantes Beispiel. Diese Ausgaben hängen nicht nur von der Anzahl der Kinder im Kita-Alter ab, sondern auch von bestimmten Normvorstellungen in der Gesellschaft oder dem Erwerbsbeteiligungsverhalten der Frauen. Dies impliziert, dass die "Nachfrage" nach Kita-Versorgung selbst bei einem Rückgang der Kita-relevanten Alterskohorte steigen kann, wenn sich z.B. die Erwerbsbeteiligung der Frauen erhöht, oder allgemein die Kita-Versorgung in der Gesellschaft einen höheren Stellenwert erhält.

Die **Abbildung II.2.1** zeigt exemplarisch age cost profile Schätzungen für den FO- und FW-Durchschnitt bei den laufenden Ausgaben auf der Landesebene (Abbildung II.2.1a), der Gemeindeebene (Abbildung II.2.1b) sowie der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene (Abbildung II.2.1c). Hierzu ist festzuhalten:

- Auf der Landesebene sind die Peaks bei der bildungsrelevanten Bevölkerung (6-28) sehr stark ausgeprägt, während in Relation hierzu die Pro-Kopf-Ausgaben für die ältere Bevölkerung, und die Bevölkerung im Alter 0-6 wesentlich geringer sind.
- Auf der kommunalen Ebene sind die age cost profiles fast monoton im Alter fallend, da hier die hohen Kita-Ausgaben - insbes. in den FO - durchschlagen.
- Auf der konsolidierten Ebene dominieren ebenfalls die Ausgaben für die bildungsrelevanten Alterskohorten, aber auch die Aufwendungen im Kita-Bereich, wohingegen gegenwärtig recht geringer Ausgaben für die Altenversorgung anfallen.

**Abbildung II.2.1c:** Alterskostenprofil der laufenden Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene im Jahr 2002 in Euro je Einwohner in der betreffenden Altersklasse



Quelle: Berechnet auf Basis der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2002, siehe hierzu Seitz/Kempkes (2006).

In einem weiteren Schritt können die *age expenditure shares* (Altersstrukturkostenanteile) der jeweiligen Gebietskörperschaftsebene  $f$  mit der Gleichung:

$$(4) \quad \varepsilon(x, f) = \frac{\sum_{j=1}^J e(x, j, f) N(x)}{\sum_{j=1}^J E_j^f}$$

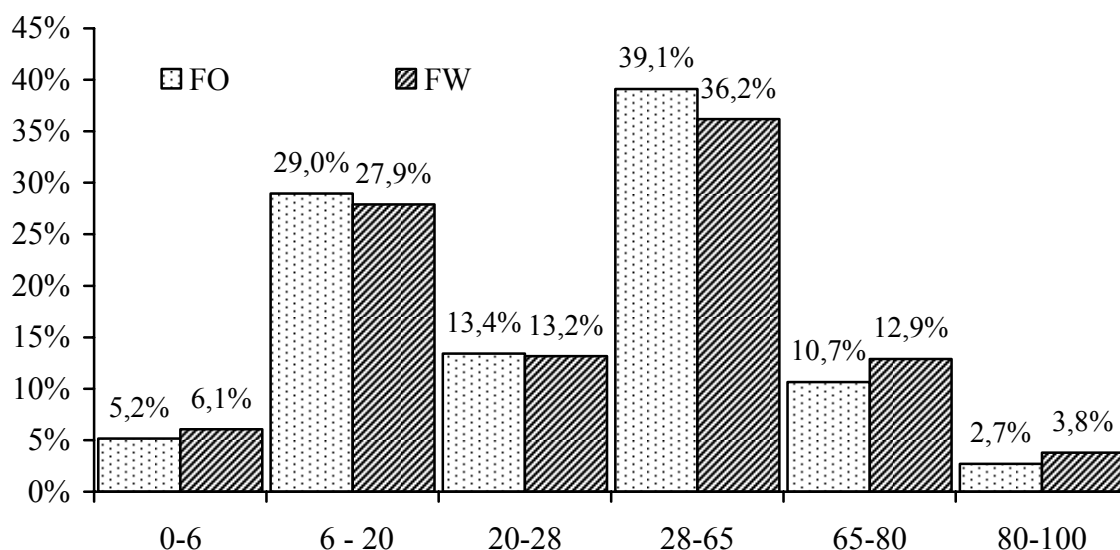
berechnet, wobei  $\varepsilon(x, f)$  angibt, welcher Prozentsatz der öffentlichen Ausgaben über alle Aufgabenbereiche von der Gebietskörperschaftsebene  $f$  für die Versorgung der Altersgruppe  $x$  aufgewendet wird. Für die Ergebnisinterpretation ist es wichtig zwischen den *age cost profiles* und den *age expenditure shares* zu unterscheiden: Während die *age cost profiles* Angaben darüber machen, welche öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt je Einwohner der betreffenden Altersklasse (über alle Aufgabenbereiche) aufgewendet werden, geben die *age expenditure shares* an, welcher Prozentanteil der gesamten öffentlichen Ausgaben (über alle Aufgabenbereiche) für die Versorgung der Bevölkerung in der Alterskohorte  $x$  aufgewendet werden müssen.

Die **Abbildung II.2.2** zeigt die *age expenditure shares* für die Gesamtheit der Ost- und Westflächenländer im Jahr 2002 auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene. In Ostdeutschland flossen im Jahr 2002 ca. 43% der Ausgaben in die "bildungsrelevante Bevölkerung", während auf die Einwohner im Alter von 65+ nur ca. 13,5% der Ausgaben entfielen.

Allerdings darf man diese *age cost profiles* nicht naiv in die Zukunft fortschreiben:

- Insbes. im tertiären Bildungsbereich ist von einer steigenden Bildungspartizipationsrate auszugehen, die möglichen Ausgabeneinsparungen entgegen laufen.
- Im Kita-Bereich dürften auch aufgrund der aufgezeigten demographischen Entwicklungen in Verbindung mit dem steigenden gesellschaftlichen Stellenwert der Kitas ebenfalls nur geringe Ausgabenersparnisse aufgrund demographischer Entwicklungen zu erwarten sein.
- Auf der anderen Seite besteht ein erhebliches Risiko sowohl auf der Landes- als auch auf der Gemeindeebene, dass in Zukunft die Kosten der Altenversorgung (je EW 65+) ansteigen werden, da die gesamtgesellschaftlichen sozialen Sicherungssysteme nicht solide ausfinanziert sind, so dass ergänzende Hilfen durch die Länder und Kommunen (Hilfe zur Pflege, Wohnungsversorgung, usw.) erforderlich werden könnten. Ferner ist davon auszugehen, dass die anhaltende Dauerarbeitslosigkeit auch zu einem Anstieg der Altersarmut führt, was wiederum die Haushalte von Ländern und Kommunen belasten wird.

**Abbildung II.2.2:** Altersstrukturausgabenanteile der laufenden Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene im Jahr 2002 in %



Quelle: Berechnet auf Basis der Angaben in Tabelle 5.3.1 sowie der Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2002.

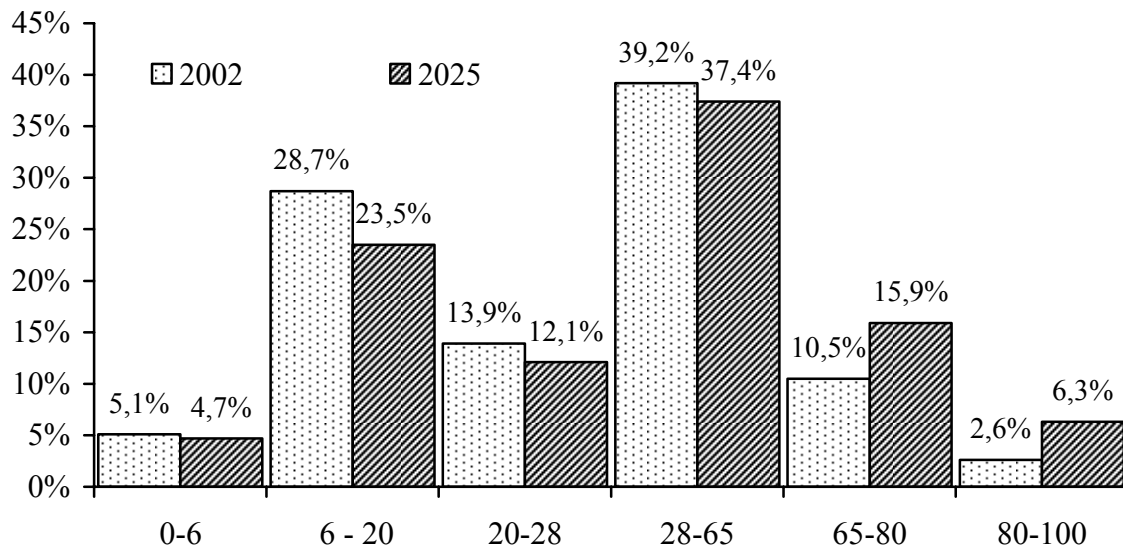
In einer einfachen Modellrechnung wollen wir aufzeigen, welche Budgeteffekte der demographische Wandel für das Land Thüringen auf der Ausgabenseite hat. In dieser Modellrechnung verwenden wir das für die Ostflächenländer insgesamt geschätzte Altersstrukturkostenprofil in der Abbildung II.2.1c als Ausgangsdatenmaterial für das Jahr 2002. Im Hinblick auf die Altersgruppe 20 bis 28 Jahre unterstellen wir aufgrund einer steigenden Nachfrage nach tertiärer Bildung einen relativen Ausgabenzuwachs von 20% bis zum Jahr 2025 je Kopf dieser Altersklasse. Auf der anderen Seite senken wir die realen Ausgaben je Einwohner in der Altersgruppe von 6 bis 20 Jahre bis zum Jahr 2015 um jährlich 1% ab, um den Ausgabenüberhang in der laufenden Rechnung im Schulbereich zu berücksichtigen.

Ausgehend von diesen Angaben bestimmen wir die age expenditure shares in Thüringen im Jahr 2002 (Ausgangsjahr) sowie im Jahr 2025, wobei zu betonen ist, dass es sich hierbei um eine szenarische und nicht um eine ausgefeilte Modellrechnung handelt. Allerdings kommt diese szenarische Berechnung der erforderlichen Anpassung relativ nahe und zeigt auf, welche Budgetanpassungen in Thüringen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene erforderlich sind.

Im Ausgangsjahr 2002 sind die Altersstrukturausgabenanteile in Thüringen mit denen des Ostflächenländerdurchschnitts weitgehend identisch, siehe **Abbildung II.2.3**. Ca. 28,7% entfallen auf die bildungsrelevante Bevölkerung I (6-20) und weitere ca. 13,9% auf die bildungsrelevante Bevölkerung II (20-28). Insgesamt müssen somit ca. 42,6% der laufenden Ausgaben für die bildungsrelevante Bevölkerung aufgewendet werden, wobei der "Löwenanteil" auf den Bildungsbereich entfällt. Ca. 13,1% der Ausgaben entfallen auf die ältere Bevölkerung (65+). Im Jahr 2025 ergeben sich nach dieser Modellrechnung Ausgabenanteile von ca. 35,6% für die bildungsrelevante Bevölkerung und ca. 22,2% für die ältere Bevölkerung. Mit diesen Prozessen müssen erhebliche Veränderungen in den Budgetstrukturen auf der Landes- und Gemeindeebene einhergehen, wobei diese in die Richtung gehen, die Ausgabenstrukturen vom Bildungsbereich hin zu den Bedarfen der älteren Menschen im Land zu verändern. Um Missverständnissen vorzubeugen sei betont, dass diese Modellrechnung *kein Sparen im Bildungsbereich* impliziert. Im Schulbereich führen wir zwar eine Realabsenkung der Pro-Schüler-Ausgaben durch, aber dies nur deshalb um die Rückführung der Lehrerschaft (Anpassung an den Schülerrückgang!) zu berücksichtigen. Im Hochschulbereich gehen unsere Modellrechnungen sogar von einem deutlich stärkeren Ressourceneinsatz (je Kopf der Altersklasse 20-28) aus. "Sparen" im Bildungsbereich würde bedeuten, dass der Ressourceneinsatz je bildungsrelevantem Kopf reduziert wird, während unsere

Modellrechnung hier implizit sogar von einem steigenden Ressourceneinsatz im Bildungsbereich ausgeht, die Bildungsausgaben aber an die sich verändernde Kopfzahl der bildungsrelevanten Bevölkerung anpasst!

**Abbildung II.2.3:** Altersstrukturausgabenanteile der laufenden Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Thüringen im Jahr 2002 und im Jahr 2025 in % der gesamten laufenden Ausgaben (szenarische Hochrechnung)



Quelle: Siehe Text.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass unsere Modellrechnung aufzeigt, dass es - sofern die Budgetstrukturen angepasst werden - demographisch bedingte Einsparpotentiale im Land gibt die daraus resultieren, dass die Zahl und der Anteil der "teureren" bildungsrelevanten Bevölkerung sinkt, während die Zahl und der Anteil der älteren Bevölkerung (die auf Landes- und Gemeindeebene weniger Pro-Kopf-Ausgaben verursachen als die jüngere Bevölkerung) ansteigt. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass mit der Alterung auch Ausgabenrisiken verbunden sind bzw. sein könnten, die nur im Zuge sehr umfangreicher Untersuchungen über alle sozialen Sicherungsbereiche quantifiziert werden können. Solche Ausgabenrisiken können insbesondere dann entstehen, wenn

- die gesamtstaatlichen sozialen Sicherungssysteme nicht solide finanziert sind, und daher Länder und Gemeinden zukünftig höhere Aufwendungen für ergänzende Hilfen haben (wie z.B. im Bereich der Pflege, der Altenhilfe, usw.) und
- infolge der hohen und anhaltenden Dauerarbeitslosigkeit im Land die zukünftigen Rentnergenerationen im Land keine ausreichenden Ansprüche an die Rentenversicherung haben, und daher Länder und Gemeinden mit ergänzenden Hilfen (Wohngeld, Sozialhilfe) die zukünftigen Rentnergenerationen in höherem Umfang als bisher unterstützen müssen.

Zusammenfassend halten wir somit im Hinblick auf die ausgabenseitigen Wirkungen des demographischen Wandels fest, dass insbesondere die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung eine Anpassung der Budgetstrukturen im Land erforderlich macht. Würde man diese Anpassungen nicht vornehmen, so würden die Pro-Kopf-Ausgaben ansteigen und damit das Land noch weiter in den Zustand einer nicht nachhaltigen Finanzpolitik führen.

Ein weiterer ausgabenseitiger Effekt infolge der demographischen Veränderungen sind **Ausgabenremanenzen**. Ausgabenremanenzen entstehen dann, wenn die Höhe der öffentlichen Ausgaben nicht hinreichend an die sinkende Bevölkerungszahl angepasst wird und daher mit dem Einwohnerrückgang ein Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben verbunden ist. Die öffentlichen Haushalte in den ostdeutschen Ländern sind bereits jetzt in erheblichem Umfang mit solchen Remanenzeffekten belastet. Da die Remanenzprobleme insbesondere, aber nicht nur, auf der kommunalen Ebene auftreten, werden wir uns weiter unten im Kapitel V mit diesem Problem nochmals ausführlicher beschäftigen.

## II.3 Zusammenfassung

Aufgezeigt wurden in diesem Kapitel die tief greifenden demographischen Veränderungen die auf das Land Thüringen in den nächsten Jahren zu kommen. Der demographische Wandel in Thüringen, aber auch in den anderen ostdeutschen Ländern, vollzieht sich entlang von drei Dimensionen:

- die Bevölkerung schrumpft,
- die Bevölkerung wird spürbar älter (starker Rückgang der bildungsrelevanten Bevölkerung sowie des Erwerbspersonenpotentials und starker Anstieg der Zahl und des Anteils älterer Personen) und
- die Bevölkerung wird in erheblichem Umfang regional umverteilt.

Von diesen Veränderungen gehen unterschiedliche Effekte auf die Budgets der Kommunalhaushalte und des Landeshaushalts aus. Der starke Bevölkerungsrückgang wird sich insbesondere in c.p. sinkenden Gesamteinnahmen des Landes bemerkbar machen und auf regionaler Ebene kommt es infolge der differenzierten Bevölkerungsentwicklung zu einer Verschiebung der Einnahmen zwischen den Regionen. Während einnahmenseitig insbesondere Volumeneffekte auftreten die von einer weitgehenden "Automatik" bestimmt werden, sind die ausgabenseitigen Effekte politisch und administrativ wesentlich schwieriger zu bewältigen, da diese in der Regel (politische) Entscheidungen verlangen, wie z.B. die Rückführung des Bestands an Personal in den Schulen und der Verwaltung usw. Vielfach treffen die hierzu erforderlichen Entscheidungen auf den Widerstand von Interessengruppen oder politischer Parteien die sich hiervon einen (kurzfristigen) Zugewinn an Wählergunst versprechen. Daher ist es für die Governance der Anpassung an die demographischen Veränderungen erforderlich, dass es im Land über alle politischen Parteien hinweg einen Konsens darüber gibt, dass Ausgabenstrukturanpassungen notwendig sind und dass zumindest der grobe Rahmen des finanziellen Anpassungsbedarfs abgesteckt wird. Wichtig ist es hierbei den Interessenvertretern und dem Bürger auch zu vermitteln, dass es einen erheblichen Unterschied gibt zwischen der Anpassung von Ausgabenvolumina - diese sind unabdingbar - und der Anpassung von Pro-Kopf-Ausgaben, was z.B. insbesondere im Bildungsbereich von großer Bedeutung ist.

### III. Analyse der finanzwirtschaftlichen Grunddaten des Landes Thüringen auf der Landes- und Gemeindeebene

Nach unserer Bestandsaufnahme der demographischen Entwicklungen sollen nunmehr die zentralen finanzpolitischen Daten untersucht werden. Diese Analyse reicht in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Daten bis zum Jahr 2003 (Ausgaben nach Aufgabenbereichen), dem Jahr 2004 (Personalbestände) bzw. dem Jahr 2005 (Ausgaben und Einnahmen nach der Kassenstatistik). Soweit erforderlich, wird eine differenzierte Betrachtung nach der Landes- und Gemeindeebene vorgenommen.

Gegliedert ist das Kapitel III in sechs Unterabschnitte. Wir beginnen mit der Analyse der Verschuldungssituation in Abschnitt III.1. In III.2 betrachten wir die finanziellen Beziehungen zwischen der Landes- und Gemeindeebene auf der Basis der Angaben der Kassenstatistik. Die Ausgaben und Einnahmen nach Arten werden in Abschnitt III.3 behandelt. Eine nach Aufgabenbereichen differenzierte Analyse der Ausgaben erfolgt in Abschnitt III.4. Personalbestände werden in Abschnitt III.5 untersucht. Abschließend fasst Unterabschnitt III.6 die wichtigsten Befunde nochmals zusammen.

#### III.1 Verschuldung und Finanzierungssaldo

In einem ersten Schritt wird die Verschuldungssituation des Landes Thüringen dokumentiert. Hierzu zeigt die **Tabelle III.1.1** die Pro-Kopf-Verschuldung - Kreditmarktschulden einschließlich der Kassenkredite - auf der Landes- und Gemeindeebene.

**Tabelle III.1.1:** Pro-Kopf-Verschuldung (Kreditmarktschulden + Kassenkredite) in den Bundesländern nach Ebenen am 31. 12. 2005

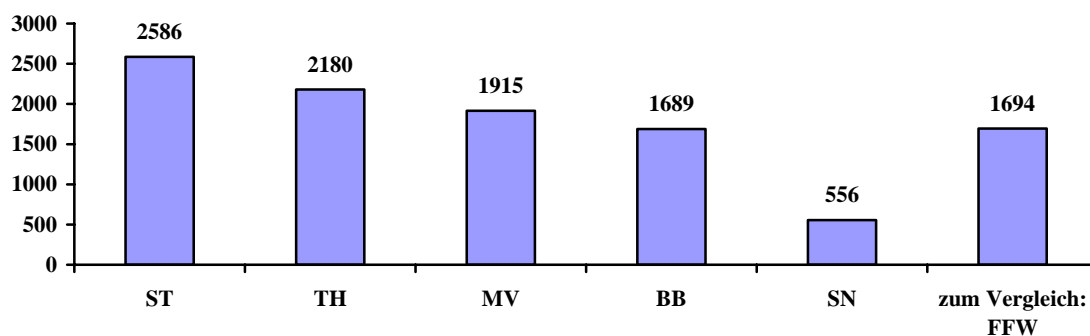
|                             | L      | G     | L+G    |
|-----------------------------|--------|-------|--------|
| Flächenländer               |        |       |        |
| Bayern                      | 1.878  | 1.210 | 3.088  |
| Sachsen                     | 2.821  | 1.197 | 4.019  |
| Baden-Württemberg           | 3.685  | 643   | 4.328  |
| Hessen                      | 4.962  | 1.738 | 6.700  |
| Deutschland insgesamt       | 5.716  | 1.309 | 7.025  |
| Nordrhein-Westfalen         | 6.060  | 1.927 | 7.987  |
| Niedersachsen               | 6.075  | 1.462 | 7.537  |
| Rheinland-Pfalz             | 6.088  | 1.848 | 7.936  |
| Mecklenburg-Vorpommern      | 6.290  | 1.366 | 7.656  |
| Thüringen                   | 6.715  | 1.226 | 7.942  |
| Brandenburg                 | 6.790  | 911   | 7.701  |
| Schleswig-Holstein          | 7.394  | 955   | 8.350  |
| Sachsen-Anhalt              | 7.747  | 1.647 | 9.395  |
| Saarland                    | 7.777  | 1.820 | 9.597  |
| nachrichtlich: Stadtstaaten |        |       |        |
| Hamburg                     | 12.239 | 0     | 12.239 |
| Berlin                      | 16.919 | 0     | 16.919 |
| Bremen                      | 18.759 | 0     | 18.759 |

Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Das Land Thüringen hat zwischenzeitlich - nach Sachsen-Anhalt - die höchste Pro-Kopf-Verschuldung in den ostdeutschen Ländern erreicht. Auf der Landesebene unterscheidet sich

Thüringen kaum von Brandenburg und hat eine um ca. 500 Euro je Einwohner höhere Verschuldung als Mecklenburg-Vorpommern. In den vergangenen Jahren hat sich die Schuldendynamik des Landes auch in besorgniserregendem Umfang auf einem länderüberdurchschnittlichen Niveau bewegt, siehe **Abbildung III.1.1**. So hat Thüringen seit dem Jahr 2000 nach dem Land Sachsen-Anhalt den höchsten Zuwachs der Pro-Kopf-Verschuldung in Ostdeutschland erreicht. In Thüringen ist die Pro-Kopf-Verschuldung auf der Landesebene in den Jahren von 2000 bis 2005 um nahezu 2.200 Euro angestiegen, während Mecklenburg-Vorpommern einen Zuwachs von ca. 1.900 Euro und Brandenburg von ca. 1.700 Euro verzeichnete. Lediglich Sachsen-Anhalt verzeichnete mit einem Zuwachs von nahezu 2.600 Euro eine noch ungünstigere Entwicklung. Im gleichen Zeitraum kam der Freistaat Sachsen auf einen Schuldenanstieg von lediglich ca. 550 Euro je Einwohner.

**Abbildung III.1.1:** Zuwachs der Pro-Kopf-Verschuldung (Kreditmarktschulden + Kassenkredite) in den ostdeutschen Bundesländern (nur Landesebene) zwischen 2000 und 2005

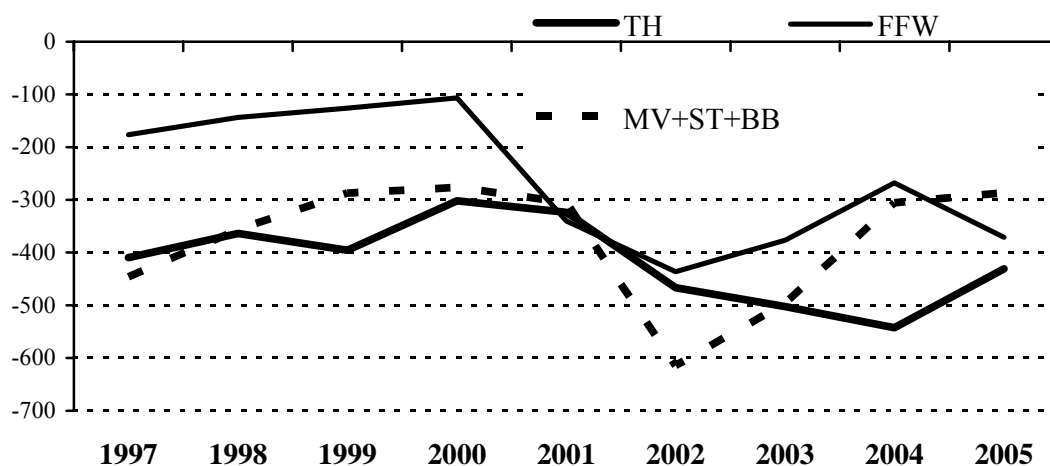


Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die **Abbildung III.1.2** zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos im Zeitraum von 1997 bis 2005 in Thüringen im Vergleich zum FFW-Durchschnitt sowie den Durchschnitt der ostdeutschen Länder MV, ST und BB. Sachsen wurde aus dem Vergleich bewusst ausgeklammert, da Sachsen in diesem Zeitraum einen weit unterdurchschnittlichen Finanzierungssaldo aufzuweisen hatte. Zum Vergleich wird in der **Abbildung III.1.3** die Entwicklung des *erweiterten Steueraufkommens* (definiert als Steuereinnahmen zzgl. der Zahlungen im Länderfinanzausgleich und der FehlbetragsBEZ) dargestellt, um die Effekte der hohen Steuereinnahmefälle ab dem Jahr 2001 transparent zu machen. Die Finanzierungssalden der Ländern haben sich ab dem Jahr 2001 deutlich verschlechtert, wobei in den Ostvergleichsländern sowie dem FFW-Durchschnitt die Defizite in den Folgejahren aber leicht rückläufig waren, während sich in Thüringen der Finanzierungssaldo in den Jahren 2003 und 2004 gegenüber dem Vorjahr nochmals verschlechterte. Wie aus der **Abbildung III.1.3** hervorgeht, ist die relativ schwächere Performance Thüringens aber nicht mit überproportional hohen Steuereinnahmefällen zu begründen. Von den Steuerausfällen waren alle Länder gleichermaßen betroffen, und in den ostdeutschen Ländern liegt das Niveau der erweiterten Steuereinnahmen sogar deutlich über dem FFW-Vergleichswert. Hierbei unterzeichnet die **Abbildung III.1.3** sogar den Einnahmenabstand zwischen den Ost- und Westländern erheblich, was wir weiter unten noch näher betrachten werden. Somit ist festzuhalten, dass Thüringen, obgleich es deutlich bessere Wirtschaftsdaten als BB, ST und MV aufzuweisen hat<sup>8</sup>, in den vergangenen Jahren vielfach zum Teil doch recht deutlich höhere Finanzierungssalden zu verzeichnen hatte. Diese Entwicklung ist keinesfalls durch "politikexterne" Faktoren verursacht, da die Vergleichsländer von den Steuerausfällen in gleichem Umfang betroffen waren, so dass letztendlich nur landespolitisch bedingte Entscheidungen als Ursachenfaktoren in Frage kommen.

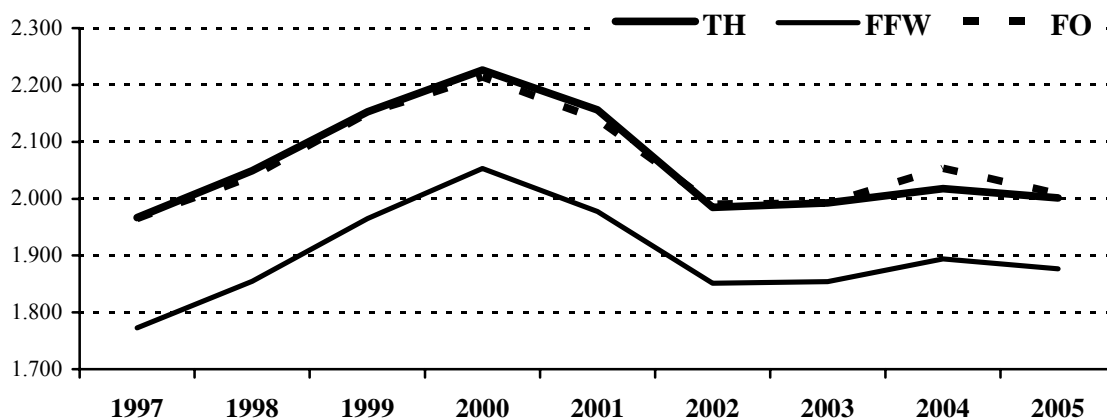
<sup>8</sup> Die besseren Wirtschaftsdaten in Thüringen sind aber mit Sicherheit nicht (zumindest nicht in signifikanter Art und Weise) durch eine "bessere" Politik in Thüringen erklärbar, sondern durch politikexterne Faktoren, wie den besseren Ausgangsbedingungen bei der Industriestruktur des Landes zu Beginn der 90er Jahre und insbesondere auch durch die extrem intensiven Auspendlerbewegungen von Thüringen in die benachbarten Westländer, was in Thüringen zu einer deutlich unterdurchschnittlichen Arbeitslosenquote führt.

**Abbildung III.1.2:** Entwicklung des Finanzierungssaldos auf der Landesebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

**Abbildung III.1.3:** Entwicklung des erweiterten Steueraufkommens auf der Landesebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

In dynamischer Sicht ist die hohe Verschuldung Thüringens - wobei analoge Überlegungen auch für die anderen neuen Länder gelten - in doppelter Hinsicht ein Risikopotential:

- Gegenwärtig befinden sich die Zinsen am Kapitalmarkt auf einem historischen Tiefstand. Für Thüringen (Landesebene) errechnet sich eine Durchschnittsverzinsung auf die Schuldenlast von ca. 4,5% und führt zu Zinsausgaben von ca. 300 Euro je Einwohner. Das gesamte Zinsausgabenvolumen in Höhe von ca. 700 Mio. Euro im Jahr 2005 entspricht ca. 180% (!) der laufenden Ausgaben des Landes im Hochschulbereich (ohne Hochschulkliniken) und nahezu 70% der laufenden Ausgaben für Schulen. Ein Zinsanstieg um 1,5 Prozentpunkte würde die Zinsausgaben auf über 400 Euro je Einwohner anwachsen lassen, so dass die Zinsausgaben zunehmend die Finanzierungsmöglichkeiten für humankapitalbildende Ausgaben einengen.
- Der Bevölkerungsrückgang führt c.p. zu einem weiteren Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung, da die Schuldenlast auf immer weniger Einwohner verteilt wird. So wird allein aus demographischen Gründen bis zum Jahr 2020 die Pro-Kopf-Verschuldung um weitere 10% ansteigen, und damit natürlich auch die Pro-Kopf-Zinslast.

Das Land benötigt daher einen drastischen finanzpolitischen Kurswechsel, der zu einem zügigen Abbau der Haushaltsdefizite führt und in den Folgejahren sogar eine Rückführung der



Schuldenbelastung - zumindest im Umfang der Bevölkerungsverluste - vorsehen müsste, um die Zins- und Schuldenlasten der zukünftigen Generationen zu begrenzen.

### III.2 Die finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Landes- und der Gemeindeebene

Die Analyse der Finanzentwicklung auf der Ebene von Flächenländern wird in erheblichem Umfang durch die Finanzbeziehungen zwischen den beiden Ebenen beeinflusst. Aus diesen Gründen müssen diese Zahlungsverflechtungen zunächst quantitativ beleuchtet werden, um mögliche Vergleichseinschränkungen beachten zu können. Hierzu zeigt die **Tabelle III.2.1** einige ausgewählte Eckdaten zu den Finanzbeziehungen zwischen der Landes- und der Gemeindeebene. Unsere Betrachtung konzentriert sich hierbei auf die Jahre 2003/4, um die Verzerrungen durch die Hartz-IV-Gesetzgebung auszublenden.<sup>9</sup> Weiter unten werden wir natürlich auch die Angaben für das Jahr 2005 berücksichtigen.

**Tabelle III.2.1:** Eckdaten zu den Finanzbeziehungen zwischen der Landes- und Gemeindeebene in Euro je Einwohner auf Basis der Kassenstatistik der Jahre 2003 und 2004

|   | Jahr | TH    | FO<br>(ohne<br>TH) | FFW   | TH in %<br>FO<br>(ohne TH) | TH in %<br>FFW |
|---|------|-------|--------------------|-------|----------------------------|----------------|
| 1. Bereinigte Ausgaben,<br>Landesebene            | 2003 | 3.863 | 3.789              | 2.833 | 101,9%                     | 136,4%         |
|   | 2004 | 3.914 | 3.752              | 2.802 | 104,3%                     | 139,7%         |
| 2. Zahlungen des Landes an die<br>Gemeinden       | 2003 | 1.088 | 1.096              | 572   | 99,4%                      | 190,2%         |
|   | 2004 | 1.215 | 1.073              | 559   | 113,2%                     | 217,3%         |
| 3. = 1-2 Nettoausgaben des Landes                 | 2003 | 2.775 | 2.694              | 2.261 | 103,0%                     | 122,7%         |
|   | 2004 | 2.699 | 2.679              | 2.243 | 100,8%                     | 120,3%         |
| 4. Bereinigte Ausgaben der<br>Gemeinden           | 2003 | 1.671 | 1.871              | 1.748 | 89,3%                      | 95,6%          |
|   | 2004 | 1.708 | 1.858              | 1.748 | 92,0%                      | 97,7%          |
| 5. Bereinigte Einnahmen der<br>Gemeinden          | 2003 | 1.667 | 1.802              | 1.611 | 92,5%                      | 103,5%         |
|   | 2004 | 1.769 | 1.811              | 1.654 | 97,7%                      | 106,9%         |
| 6. Steuereinnahmen der Gemeinden                  | 2003 | 275   | 308                | 546   | 89,3%                      | 50,4%          |
|   | 2004 | 303   | 346                | 594   | 87,5%                      | 51,1%          |
| 7. = 5-2 Eigene Einnahmen der<br>Gemeinden        | 2003 | 579   | 706                | 1.039 | 82,0%                      | 55,7%          |
|   | 2004 | 554   | 738                | 1.095 | 75,1%                      | 50,6%          |
| nachrichtlich: Gebühreneinnahmen<br>der Gemeinden | 2003 | 113   | 160                | 165   | 71,0%                      | 68,8%          |
|   | 2004 | 112   | 159                | 162   | 70,9%                      | 69,6%          |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Die bereinigten Ausgaben auf der Landesebene lagen in den beiden Vergleichsjahren 2003 und 2004 etwas über dem Vergleichswert der anderen Ostflächenländer und mehr als 35% über dem FFW-Durchschnitt. Allerdings tätigt Thüringen - wie auch die anderen ostdeutschen Länder - ca. doppelt so hohe Zahlungen an die kommunale Ebene wie die finanzschwachen Westflächenländer. Entsprechend ist der Abstand bei den in der Zeile 3 ausgewiesenen Nettoausgaben der Länder, d.h. die Ausgaben der Länder abzüglich der Zahlungen an den kommunalen Sektor, deutlich geringer, wobei sich allerdings immer noch um ca. 20% höhere Ausgaben ergeben. Auf der kommunalen Ebene liegen sowohl die bereinigten Einnahmen als auch die bereinigten Ausgaben der Kommunen in Thüringen unter den Vergleichswerten der Kommunen in den anderen Ostflächenländern und die Ausgaben sind auch geringer als in den Kommunen der finanzschwachen Länder, während die Einnahmen über dem FFW-

<sup>9</sup> Wir begründen dies damit, dass gegenwärtig noch nicht absehbar ist, wie "stabil" die für 2005 infolge der Hartz-IV-Gesetzgebung feststellbaren fiskalischen Veränderungen sind. Daher neigen wir dazu, nur mit großer Zurückhaltung und Vorsicht Strukturkennziffern aus dem Sozialbereich für das Jahr 2005 zu verwenden.

Vergleichswert liegen. Die eigenen Einnahmen der Gemeinden (siehe Zeile 7), die wir hier als bereinigte Einnahmen abzüglich der Zahlungen des Landes an die Kommunen definieren, liegen in Thüringen signifikant unter den Vergleichswerten der Kommunen in den anderen ostdeutschen Ländern und bei lediglich ca. 50% der FFW-Kommunen. Ursache hierfür ist das sehr geringe Aufkommen an Kommunalsteuern in Thüringen, das mehr als 10% unter dem Ostdurchschnitt liegt und lediglich 50% des FFW-Vergleichswertes erreicht.

**Tabelle III.2.2:** Gebührenaufkommens auf der kommunalen Ebene im Jahr 2003 in Euro je Einwohner in den "gebührenträchtigen" Bereichen auf Basis der Angaben der Jahresrechnungsstatistik

|   | TH  | FO<br>(ohne<br>TH) | FFW |
|---|-----|--------------------|-----|
| Insgesamt, darunter:  | 113 | 160                | 165 |
| Öffentliche Sicherheit und Ordnung (insbes. Rettungsdienst)                 | 20  | 38                 | 33  |
| Kultur, Kirchliche Angelegenheiten  | 5   | 5                  | 4   |
| Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung, darunter: | 13  | 22                 | 16  |
| - Jugendhilfe einschl. Einrichtungen,                                       | 12  | 21                 | 14  |
| darunter: Tageseinrichtungen für Kinder                                     | 11  | 20                 | 11  |
| Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung                                      | 6   | 6                  | 9   |
| Kommunale Gemeinschaftsdienste  | 49  | 63                 | 74  |

Quelle: Berechnet aus der Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2003 des Statistischen Bundesamtes.

Auch das Gebührenaufkommen ist in Thüringen auf der kommunalen Ebene deutlich geringer als in den anderen Ostflächenländern und im FFW-Durchschnitt, wobei der Unterschiedsbetrag immerhin bei ca. 50 Euro je Einwohner liegt. Hierzu zeigt die **Tabelle III.2.2** eine Aufspaltung der Gebühren nach den Aufgabenbereichen auf Basis der Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2003. Die Unterschiede im Gebührenaufkommen resultieren aus dem Bereich "Öffentliche Sicherheit und Ordnung", wobei hier Gebühren nahezu ausschließlich im Teilbereich "Rettungsdienste" anfallen. Die Unterschiede im Kita-Bereich im Vergleich zu den anderen FO resultieren aus einem höheren Anteil von Kitas in freier Trägerschaft in Thüringen und ferner aus dem Umstand, dass die Horte in Thüringen beim Land angesiedelt sind. Ferner werden in Thüringen offenkundig Aktivitäten im Bereich der Kommunalen Gemeinschaftsdienste (Abfall, Abwasser usw.) stärker von öffentlichen Unternehmen (die nicht in der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik erfasst sind) wahrgenommen, wobei allerdings auch festzuhalten ist, dass die Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich der "Kommunalen Gemeinschaftsdienste" in Thüringen - auch unter Einbeziehung der Zweckverbände - kaum von denen in den Vergleichsländern abweichen. Insgesamt werfen somit die Angaben über das kommunale Gebührenaufkommen in Thüringen die Frage auf, ob die Kommunen des Landes ihre Einnahmepotentiale bei den Gebühren auch hinreichend ausschöpfen.

Zu beachten ist, dass es in Thüringen im Jahr 2004 gegenüber dem Jahr 2003 eine deutliche Veränderung bei den Zahlungen des Landes an den kommunalen Sektor gegeben hat, wobei es sich um einen Differenzbetrag von ca. 130 Euro je Einwohner handelt. Ein erheblicher Teil ist auf die Veränderung der Aufgaben-/Ausgabenzuständigkeit bei den "Laufenden Zuweisungen und Zuschüssen an soziale Einrichtungen" zurückzuführen, die auf Landesebene in Thüringen um ca. 60 Euro je Einwohner gesunken sind, während auf kommunaler Ebene bei den Ausgaben im Bereich "Soziales" ein Anstieg um ca. 65 Euro je Einwohner zu verzeichnen war.

Kasten: Inkonsistenzen in der Kassenstatistik beim Zahlungsverkehr zwischen der Landes -und Gemeindeebene

In Thüringen - wie auch in der Mehrzahl der Ostflächenländer - gibt es sowohl in der Kassenstatistik als auch der Jahresrechnungsstatistik Inkonsistenzen bei den "Zahlungen der Länder an die Kommunen" sowie den "von den Gemeinden empfangenen Zahlungen vom Land", von denen einige Vergleichsprobleme ausgehen.

In der Kassenstatistik kann man ausgabenseitig auf der Landesebene die Zahlungen der Länder an die Kommunen (ohne Zweckverbände) erfassen und ferner einnahmenseitig auf der Gemeindeebene die von den Ländern empfangenen Zahlungen. Eigentlich müssten diese beiden Größen annähernd gleich sein, wobei (kleinere) Differenzen z.B. durch unterschiedliche zeitliche Abgrenzungen (die Kassenstatistik ist strikt stichtagsbezogen!), Verbuchungsfehler usw. zu Stande kommen können. Die Zahlungen der Länder an die Gemeinden umfassen sowohl Zahlungen im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme als auch Leistungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs ("Nach Maßgabe des Landeshaushaltes").

Die nachfolgende Übersicht zeigt die entsprechenden Daten für den Jahresdurchschnitt 2003/4. Hierbei wird deutlich, dass sich in Thüringen - aber vielfach auch in den anderen Flächenländern - doch recht deutliche Inkonsistenzen zwischen beiden Größen ergeben.

**Übersicht:** Zahlungsverflechtungen zwischen der Landes- und Gemeindeebene auf Basis der Kassenstatistik in Euro je Einwohner

| Jahr                    | Zahlungen des Landes an die Gemeinden | Von den Gemeinden empfangene Zahlungen vom Land | Differenz |
|-------------------------|---------------------------------------|---|-----------|
| Thüringen               |                                       |   |           |
| 2002                    | 1.061                                 | 986   | 75        |
| 2003                    | 1.088                                 | 1.007   | 81        |
| 2004                    | 1.215                                 | 1.085   | 130       |
| 2005                    | 1.207                                 | 1.107   | 100       |
| andere Ostflächenländer |                                       |   |           |
| 2002                    | 1.129                                 | 1.060   | 69        |
| 2003                    | 1.096                                 | 1.016   | 80        |
| 2004                    | 1.064                                 | 990   | 74        |
| 2005                    | 1.207                                 | 1.107   | 100       |

Wir vermuten, dass die Diskrepanzen dadurch zustande kommen, dass von den Kommunen ein Teil der "Zahlungen des Landes an den kommunalen Sektor" wie "Durchlaufposten" verbucht werden, so dass die Angaben auf der kommunalen Ebene unterzeichnet sind. Im Einzellandvergleich sind die Diskrepanzen in MV und ST sogar noch höher als in TH, während in BB die Differenzen am geringsten sind.

Diese Angaben zeigen, wie schwer ein belastungsfähiger Datenvergleich ist, wenn Länder und Kommunen nicht korrekt verbuchen. Allerdings darf man hieraus nicht die Schlussfolgerung ziehen, dass dies Vergleiche völlig unmöglich macht. Letzteres wäre auch nicht gerechtfertigt, da sich sonst die öffentlichen Haushalte der Kontrolle und einem Monitoring entziehen könnten.

Führt man Ländervergleiche durch, so muss die Frage geklärt werden, ob die Aufgabenverteilung zwischen beiden Ebenen zwischen dem Benchmarkland und den Vergleichsländern überhaupt vergleichbar ist. Es dürfte klar sein, dass man hierzu nicht jede Einzelaufgabe im Detail betrachten kann, so dass man auf einfache Kennziffern zur Beschreibung der Aufgabenverteilung zurückgreifen muss. Die gängige Methode der Analyse von Aufgabenverteilungsunterschieden besteht in der Betrachtung von **Dezentralisierungskoeffizienten**, die definiert sind als:

$$\text{Dezentralisierungskoeffizient} = (\text{Ausgaben auf der Gemeindeebene dividiert durch Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene}) \cdot 100.$$

Diese Kennziffer gibt an, welcher Ausgabenanteil auf die kommunale Ebene entfällt. Da investive Ausgaben von Jahr zu Jahr und zwischen den Ländern und über die Aufgabenbereiche recht volatil

sind, sind Berechnungen von Dezentralisierungskoeffizienten auf der Basis der laufenden Ausgaben am sinnvollsten.

**Tabelle III.2.3:** Dezentralisierungskoeffizienten im Jahr 2004

|                          | Gesamtausgaben | laufende Ausgaben | investive Ausgaben |
|--------------------------|----------------|-------------------|--------------------|
| <b>Westflächenländer</b> |                |                   |                    |
| SL                       | 37,3%          | 37,3%             | 36,9%              |
| SH                       | 45,0%          | 42,2%             | 67,6%              |
| RP                       | 43,3%          | 41,7%             | 54,1%              |
| HE                       | 47,0%          | 44,6%             | 66,3%              |
| NI                       | 45,4%          | 43,7%             | 61,6%              |
| BW                       | 47,8%          | 45,5%             | 63,0%              |
| BY                       | 45,6%          | 42,6%             | 62,3%              |
| NW                       | 50,6%          | 49,6%             | 59,5%              |
| FW                       | 47,2%          | 45,4%             | 61,4%              |
| FFW                      | 44,2%          | 42,5%             | 58,7%              |
| <b>Ostländer</b>         |                |                   |                    |
| MV                       | 40,0%          | 40,5%             | 37,8%              |
| TH (2003)                | 37,8% (37,0%)  | 37,2% (35,7%)     | 40,4% (42,2%)      |
| ST                       | 40,4%          | 39,3%             | 45,2%              |
| BB                       | 41,7%          | 41,2%             | 44,2%              |
| SN                       | 39,5%          | 40,8%             | 42,3%              |
| FO                       | 39,9%          | 39,9%             | 42,3%              |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

In der **Tabelle III.2.3** werden die Dezentralisierungskoeffizienten für die laufenden Ausgaben sowie die bereinigten Gesamtausgaben für das Jahr 2004 ausgewiesen. Nordrhein-Westfalen hat aufgrund seines hohen Agglomerationsgrades bei den laufenden Ausgaben den höchsten Dezentralisierungskoeffizienten von nahezu 50%, während auf der anderen Seite das Saarland, als das kleinste Flächenland, auf einen Wert von lediglich ca. 37% kommt. In den ostdeutschen Ländern liegt der Dezentralisierungsgrad bei durchschnittlich 40%, wobei Thüringen mit einer Quote von unter 38% auffällig ist.

Infolge der Hartz-IV-Gesetzgebung hat sich in allen Flächenländer der Dezentralisierungskoeffizient im Jahr 2005 gegenüber dem Jahr 2004 deutlich erhöht. So stieg dieser in TH von 37,2% auf 38,4%, im FO-Durchschnitt von 39,9% auf 41,0% und im FFW-Durchschnitt von 42,5% auf 43,5%.

Als Fazit können wir festhalten, dass in Thüringen bei Vergleichsbetrachtungen der systematisch geringere Dezentralisierungsgrad zu beachten ist. Das hat zur Folge, dass bei allen Analysen zusätzlich zur Betrachtung der Landes- bzw. Gemeindeebene auch die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene zu berücksichtigen ist. Dies impliziert, dass das Ausgabenniveau und das Einnahmenniveau der Thüringer Kommunen mit den Werten in den anderen Ländern nicht unmittelbar vergleichbar ist, und daher "Mindereinnahmen" im Vergleich zu den Kommunen der anderen ostdeutschen Länder nicht ohne weitere Prüfung als ein Indikator für eine "Benachteiligung" der Kommunen zu sehen ist, und ferner, dass "Minderausgaben" im Vergleich zu den Kommunen der anderen ostdeutschen Länder auch nicht ungeprüft als ein Indikator für eine größere Sparsamkeit der Kommunen in Thüringen angesehen werden dürfen. Dies erschwert natürlich einen belastungsfähigen Vergleich der finanzpolitischen Performance der Kommunen in Thüringen mit denen in anderen Ländern. Wir sind darum bemüht bei den nachfolgenden Ausführungen diese Eigenarten in Thüringen zu berücksichtigen bzw. zumindest an den relevanten Stellen auf die damit verbundenen Vergleichseinschränkungen hinzuweisen.

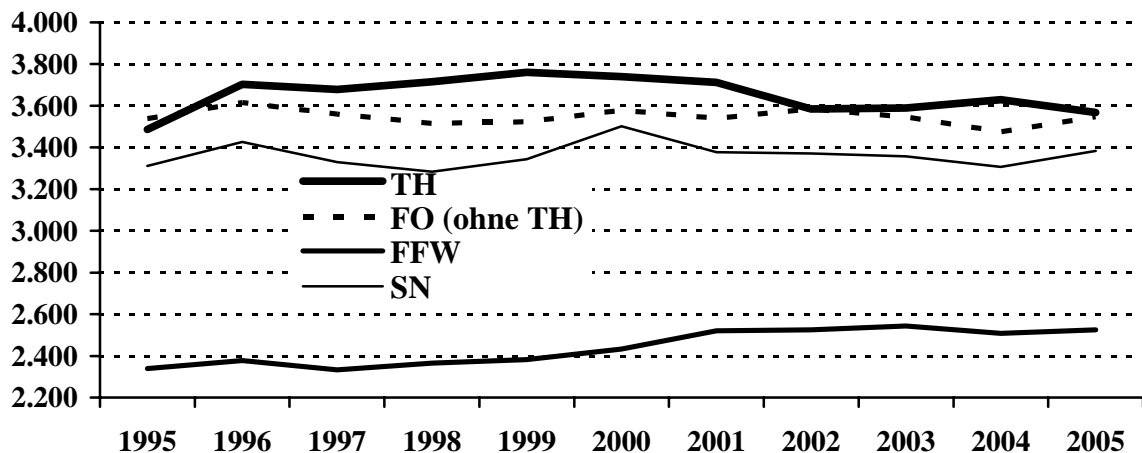
### III.3 Ausgaben- und Einnahmenindikatoren auf Basis der Kassenstatistik

Nunmehr betrachten wir ausgewählte Kennziffern zur Ausgaben- und Einnahmenentwicklung im Ländervergleich. Die simultane Betrachtung der Ausgaben- und Einnahmenseite ist erforderlich, da die Ausgabenhöhe sowohl absolut als auch im Ländervergleich nur dann korrekt eingeschätzt werden kann, wenn diese in Relation zur Einnahmenseite gesehen wird. Allerdings werden wir auf der Einnahmenseite nur die relevanten Globaldaten betrachten und eine differenzierte Darstellung in das Kapitel IV verweisen.

#### Primärausgabenentwicklung

Wie die **Abbildung III.3.1** zeigt, lagen die gesamten Primärausgaben auf der Landesebene in Thüringen in der Regel über den Vergleichswerten der anderen ostdeutschen Länder, und - wie allerdings in allen FO - deutlich über den Westvergleichsangaben. Bei den laufenden Primärausgaben, siehe **Abbildung III.3.2**, ergibt sich ein weitgehend vergleichbares Bild, wobei allerdings noch die Frage zu beantworten ist, in welchem Umfang der doch deutliche Abstand zum FO-Durchschnitt durch den Unterschied im Dezentralisierungsgrad verursacht wird. Daher betrachten wir in einem nächsten Schritt die Primärausgaben netto der Zahlungen der Länder an den kommunalen Sektor. Hier zeigen sich - siehe **Abbildung III.3.3** - kaum Unterschiede in den Relationen im Vergleich zur **Abbildung III.3.2**, so dass auch hier überdurchschnittliche Ausgaben in Thüringen auf der Landesebene feststellbar sind, die sich in den letzten Jahren aber deutlich den Werten im Durchschnitt der anderen ostdeutschen Länder angeglichen haben.

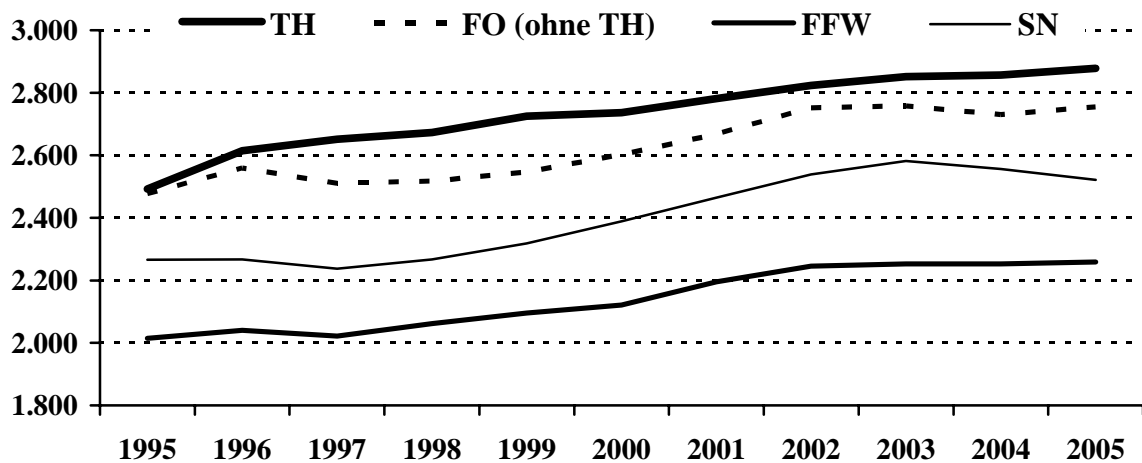
**Abbildung III.3.1:** Primärausgaben auf der Landesebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

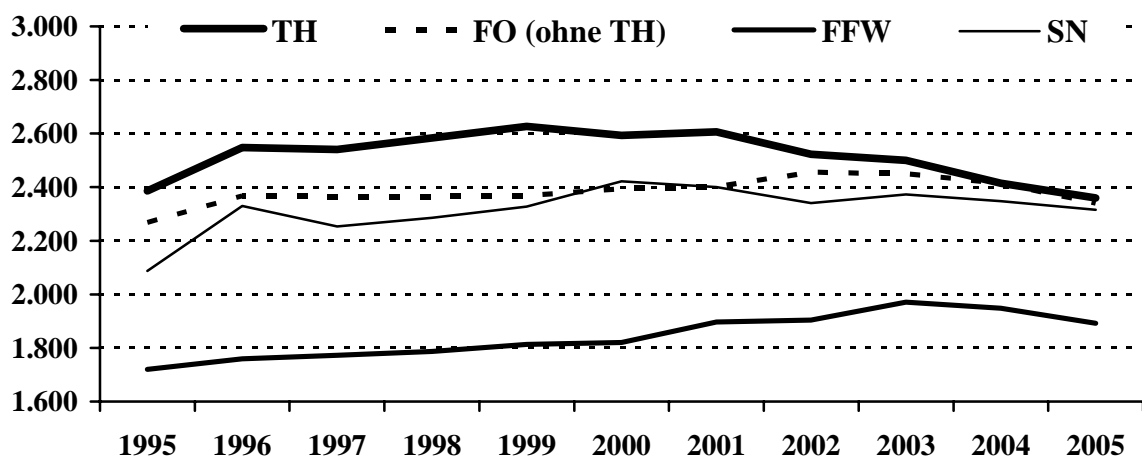
Für die kommunale Ebene werden die Primärausgaben in der **Abbildung III.3.4** im Ländervergleich betrachtet. Hier ergeben sich durchgängig deutlich geringere Ausgaben als in den anderen ostdeutschen Ländern, aber auch etwas geringere Ausgaben als in den FFW-Kommunen. Wie oben bereits herausgestellt wurde, ist dies aber nicht ohne weitere Prüfung als ein Indikator für eine "sparsame" Haushaltsführung der TH-Kommunen zu betrachten, da der Kommunalisierungsgrad, und damit natürlich auch die Ausgabenintensität der Kommunen in Thüringen, systematisch geringer ist als in den Vergleichsländern. Weiter unten werden wir an Hand einer Analyse der kommunalen Ausgaben nach Aufgabenbereichen aufzeigen, dass bei näherem Hinsehen die Kommunen in Thüringen auch noch über ein beachtliches Einsparpotenzial verfügen.

**Abbildung III.3.2:** Laufende Primärausgaben auf der Landesebene in Euro je Einwohner



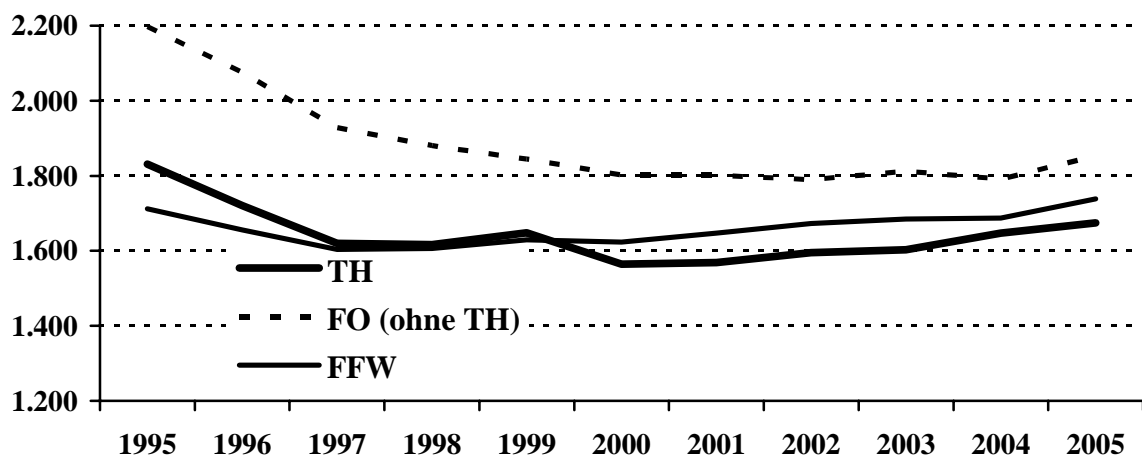
Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Abbildung III.3.3:** Primärausgaben, netto der Zahlungen der Länder an die kommunale Ebene, auf der Landesebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

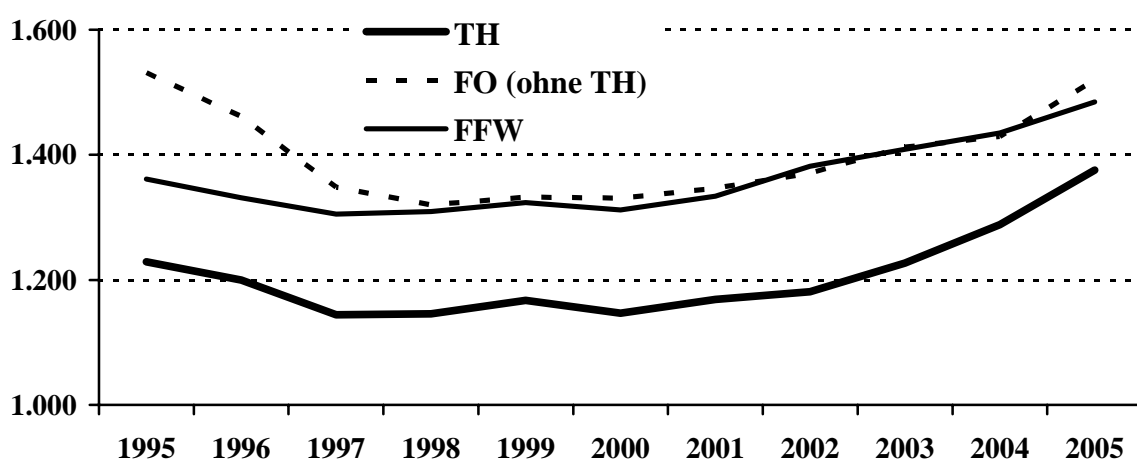
**Abbildung III.3.4:** Primärausgaben der kommunale Ebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Da die Primärausgaben auch vom Investitionsverhalten abhängig sind, das wir weiter unten getrennt betrachten werden, wird in der **Abbildung III.3.5** auch ein Vergleich der laufenden Primärausgaben (bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben sowie der investiven Ausgaben) vorgenommen. Hier liegen die laufenden Ausgaben der Kommunen in Thüringen systematisch unter den FO- und FFW-Vergleichswerten, worin sich der unterdurchschnittliche Dezentralisierungsgrad reflektiert. Allerdings ist auch erkennbar, dass sich die Ausgabenunterschiede seit 2003 verkleinert haben, was darauf zurückzuführen ist, dass sich die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen in Thüringen im Jahr 2003 im Bereich der Sozialleistungen signifikant verändert hat. Zum 1.7.2003 hat das Land die Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfeträger auf die Kommunen übertragen, was im Jahr 2003 zu höheren Zuwendungen des Landes in Höhe von ca. 105 Mio. Euro und in 2004 von nahezu 300 Mio. Euro geführt hat. Dies hat denn auch zu dem in der Abbildung III.3.5 erkennbaren überproportionalen Anstieg der laufenden Primärausgaben auf der kommunalen Ebene beigetragen.

**Abbildung III.3.5:** Laufende Primärausgaben der kommunale Ebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

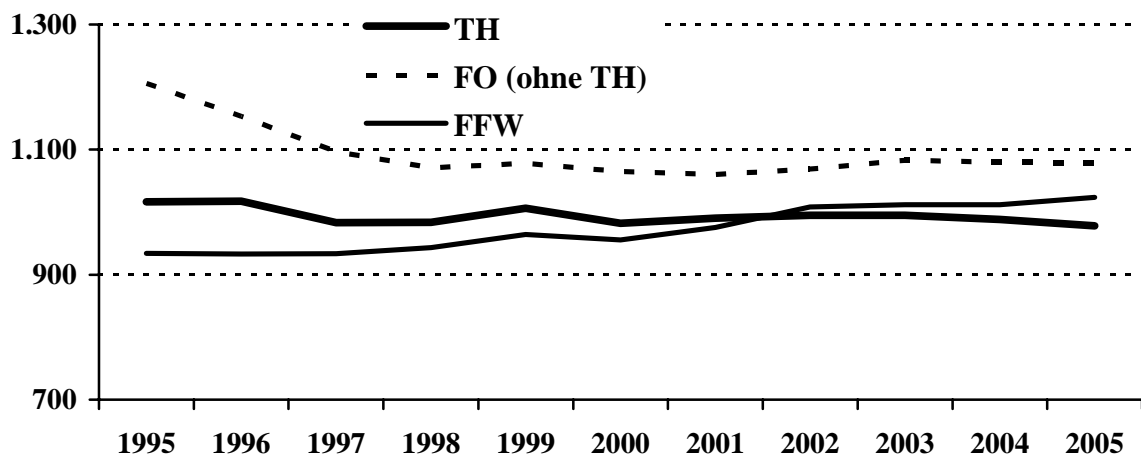
**Tabelle III.3.1:** Ausgaben für soziale Leistungen im Ländervergleich auf Basis der Angaben der Kassenstatistik in Euro je Einwohner

|                            | 2001/2002 | 2004  | 2005  |
|----------------------------|-----------|-------|-------|
| Thüringen                  |           |       |       |
| L                          | 143       | 151   | 109   |
| G                          | 183       | 300   | 398   |
| L+G                        | 325       | 450   | 507   |
| G-Anteil in %              | 56,1%     | 66,5% | 78,5% |
| Ostflächenländer (ohne TH) |           |       |       |
| L                          | 121       | 135   | 83    |
| G                          | 294       | 349   | 440   |
| L+G                        | 414       | 484   | 523   |
| G-Anteil in %              | 70,9%     | 72,2% | 84,2% |
| FFW-Durchschnitt           |           |       |       |
| L                          | 72        | 97    | 46    |
| G                          | 366       | 423   | 461   |
| L+G                        | 438       | 520   | 507   |
| G-Anteil in %              | 83,6%     | 81,3% | 91,0% |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

**Tabelle III.3.1** zeigt die Verteilung der Sozialausgaben<sup>10</sup> in der Abgrenzung der Kassenstatistik in den Jahren seit 2001 auf die Ebenen. In Thüringen entfielen in den Jahren 2001/2 lediglich ca. 56% der Sozialausgaben auf die Gemeindeebene, während in den Vergleichsländern der Anteil wesentlich höher war. Mit der Übertragung der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfeträger auf die Kommunen erhöhte sich der Kommunalanteil bis zum Jahr 2004 um ca. 10 Prozentpunkte, wobei es allerdings immer noch einen (wenn auch geringeren) Unterschied zu den Vergleichswerten der anderen ostdeutschen Länder gibt. Eine nochmalige Strukturveränderung vollzog sich mit dem Jahr 2005 infolge der Hartz-IV-Gesetzgebung, wobei sowohl in Thüringen als auch den FO- und FFW-Vergleichsländern der Kommunalanteil an den gesamten Sozialleistungen nochmals um ca. 10 Prozentpunkte angestiegen ist. Den damit verbundenen Mehrausgaben der Kommunen standen aber entsprechende Mehreinnahmen gegenüber. Immerhin hatten die Kommunen in Thüringen bedingt durch die geringeren Soziallasten auch noch im Jahr 2005 einen Ausgabenvorteil von ca. 40 Euro je Einwohner gegenüber den Kommunen in den anderen ostdeutschen Ländern.

**Abbildung III.3.6:** Laufende Primärausgaben, netto der Sozialausgaben, auf der kommunale Ebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Berücksichtigt man die geringeren Sozialleistungslasten der Kommunen in Thüringen, siehe **Abbildung III.3.6**, reduzieren sich die Minderausgaben im Vergleich zu den anderen Ostflächenländern auf ca. 100 Euro je Einwohner und im Vergleich zum FFW-Durchschnitt auf ca. 45 Euro je Einwohner, wobei letztere völlig verschwinden würden, wenn die Mehrbelastungen der FFW-Kommunen mit Pensionsausgaben berücksichtigt würden.

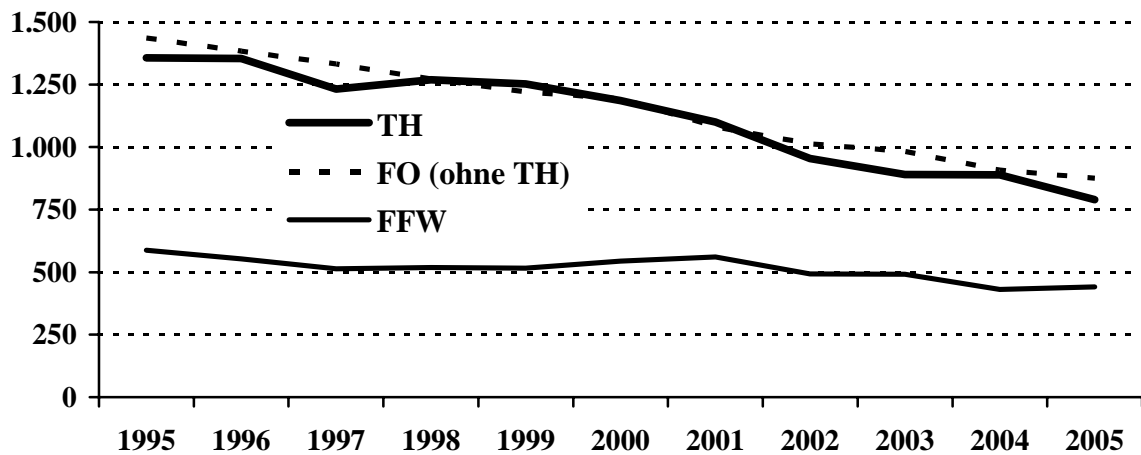
### *Investive Ausgaben*

In einem nächsten Schritt machen wir eine vergleichende Bestandsaufnahme der Investitionsausgaben. Die investiven Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene waren in Thüringen, wie auch in den anderen Ostflächenländern, in den letzten Jahren gleichermaßen rückläufig, wobei die Unterschiede bei den Investitionsausgaben der neuen Länder untereinander gering und unsystematisch sind, siehe **Abbildung III.3.7**. Zwischenzeitlich liegen die investiven Ausgaben in Ostdeutschland nur noch geringfügig über dem Niveau der finanzschwachen Westflächenländer im Jahr 1995. Bei Fortsetzung der Trends der letzten Jahre dürften die investiven Ausgaben der neuen Länder Ende dieser Dekade kaum noch über dem Westflächenländerniveau liegen.

<sup>10</sup> Hierzu gehören Sozialhilfeleistungen, das Wohngeld, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, usw.

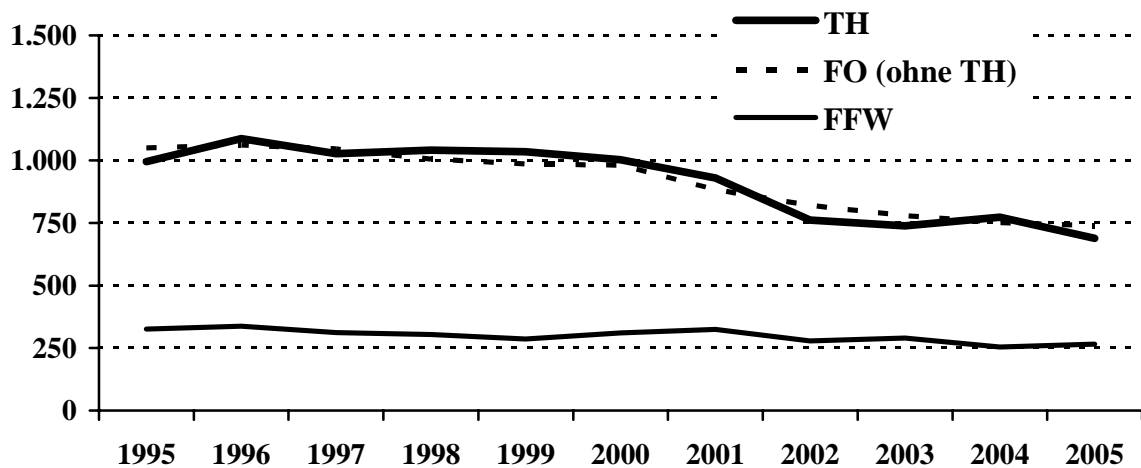


**Abbildung III.3.7:** Investive Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Euro je Einwohner



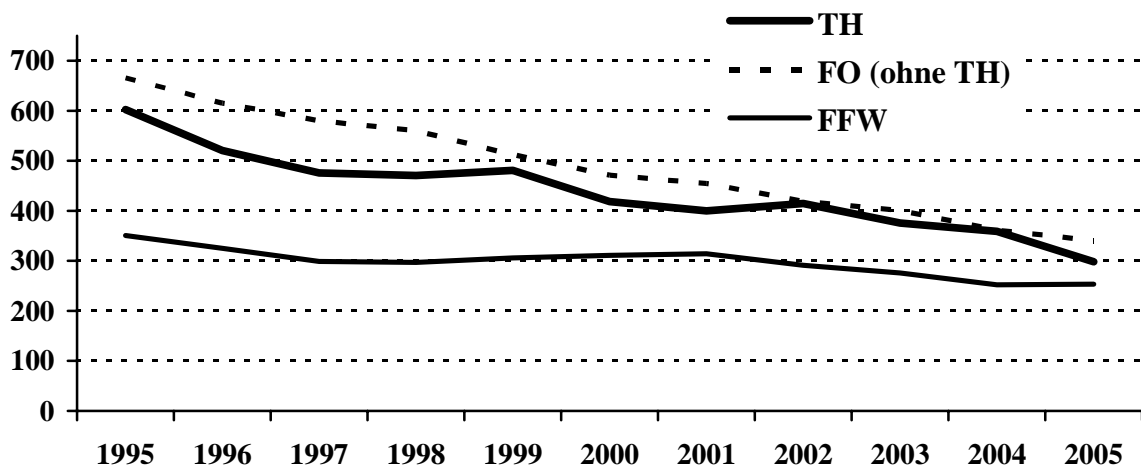
Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Ohne Fluteffekte in Sachsen.

**Abbildung III.3.8:** Investive Ausgaben auf der Landesebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Ohne Fluteffekte in Sachsen.

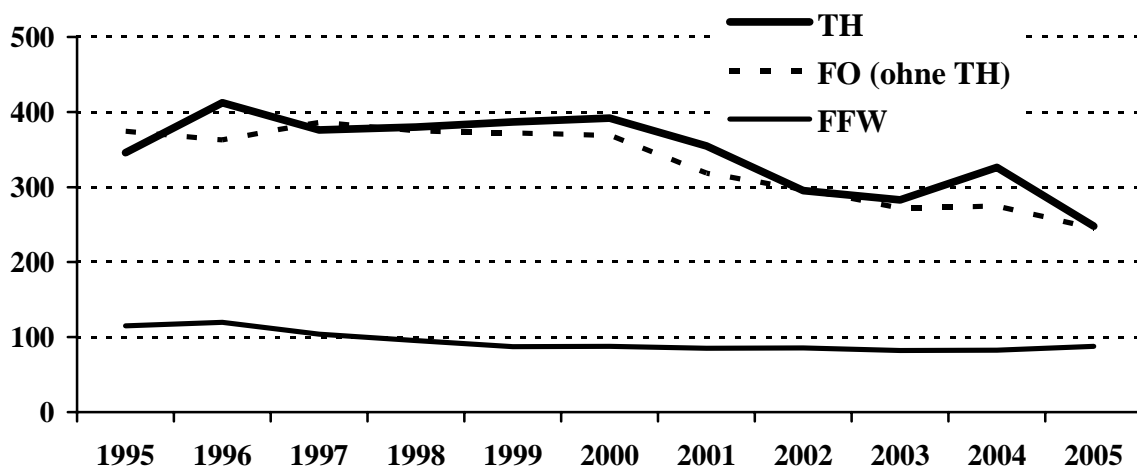
**Abbildung III.3.9:** Investive Ausgaben auf der Gemeindeebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Ohne Fluteffekte in Sachsen.

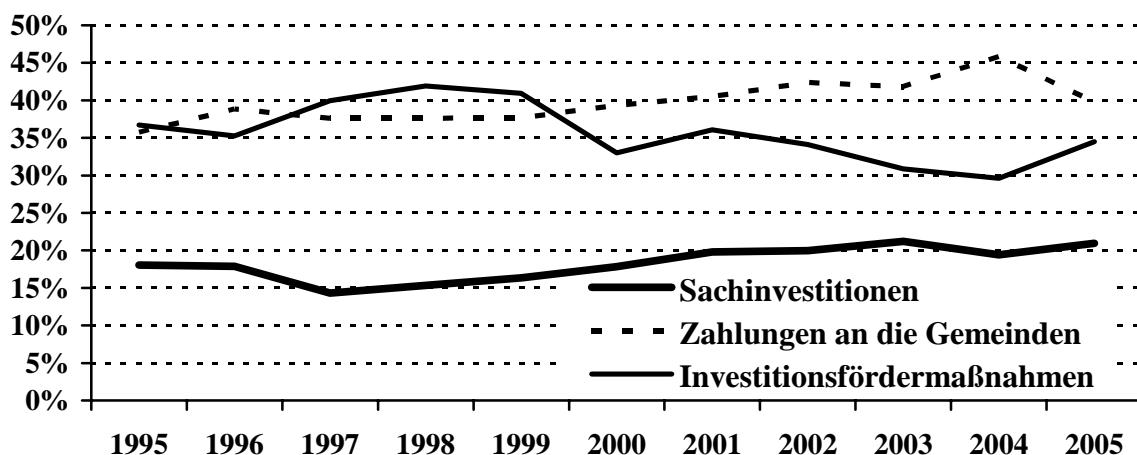
Interessant ist auch die Zerlegung der investiven Ausgaben nach den beiden Ebenen, siehe hierzu die **Abbildung III.3.8** und **III.3.9**. Während auf der Landesebene - auch hier gibt es nur geringe Unterschiede zwischen den ostdeutschen Ländern - die investiven Ausgaben im Vergleich zur Mitte der 90er Jahre um ca. 1/4 reduziert wurden, haben sich auf der kommunalen Ebene - ebenfalls ohne signifikante Unterschiede zwischen den Ostländern - die Ausgaben halbiert. Rückläufig waren aber auch die investiven Zahlungen der Länder an die Kommunen, siehe **Abbildung III.3.10**, wobei der Rückgang der investiven Zuweisungen und Zuschüsse um ca. 150 Euro je Einwohner im Vergleich zur Mitte der 90er Jahre aber wesentlich geringer ist als die Absenkung der kommunalen Investitionsausgaben um mehr als 300 Euro je Einwohner. Festzuhalten ist, dass im Jahr 2005 die kommunalen Investitionsausgaben in Ostdeutschland kaum höher waren als in den finanzschwachen Westflächenländern.

**Abbildung III.3.10:** Investive Zahlungen der Länder an die kommunale Ebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Ohne Fluteffekte in Sachsen.

**Abbildung III.3.11:** Struktur der investiven Ausgaben des Landes Thüringen: Anteil in %



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes. Ohne Fluteffekte in Sachsen.

Nachrichtlich dokumentieren wir noch die Investitionsausgabenstruktur in Thüringen auf der Landesebene, siehe **Abbildung III.3.11**, wobei wir hier auf einen Vergleich mit den anderen ostdeutschen Ländern verzichten, da die Relationen in diesen Ländern weitgehend ähnlich sind. Seit Ende der 90er Jahre ist der Anteil - und wegen des Rückgangs des gesamten Investitionsvolumens auch das absolute Volumen - der Investitionsfördermaßnahmen (insbes. im Rahmen der GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur") deutlich gesunken, während die unmittelbaren

Infrastrukturausgaben des Landes (Sachinvestitionen) im Anteil erhöht wurden. Ebenfalls gestiegen ist der Anteil (wie aus Abbildung III.3.10 hervorgeht aber nicht das Volumen!) der investiven Zahlungen des Landes an den kommunalen Sektor, wobei es im Jahr 2005 aber einen deutlichen Rückgang gab.

#### *Differenzierte Betrachtung der laufenden Ausgaben*

In einem weiteren Schritt führen wir eine differenzierte Betrachtung der Ausgaben der laufenden Rechnung durch. Hierzu zeigt die **Tabelle III.3.2a** die Mehr- bzw. Minderausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene (L+G), der Landesebene (L) und der Gemeindeebene (G) für das Jahr 2005 im Vergleich zum Freistaat Sachsen und in der **Tabelle III.3.2b** im Vergleich zum FFW-Durchschnitt. Die Mehr- bzw. Minderausgaben werden wie folgt berechnet:

$$\text{Mehr- bzw. Minderausgaben} = (\text{Pro-Kopf-Ausgaben in TH minus Pro-Kopf-Ausgaben im Vergleichsland}) * \text{Einwohnerzahl in TH in Mio.}$$

Diese geben an, um welchen Betrag, hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes Thüringen, die Ausgaben in Thüringen die des Vergleichslandes überschreiten (Mehrausgaben) bzw. unterschreiten (Minderausgaben). Hieraus lässt sich dann unmittelbar ableiten, um welchen Betrag die Ausgaben in Thüringen angepasst werden müssen, wenn Thüringen das Pro-Kopf-Ausgabenvolumen des Vergleichslandes erreichen will.

Sachsen haben wir bewusst als ostdeutschen Vergleichsmaßstab gewählt, da Sachsen von allen ostdeutschen Ländern die beste finanzpolitische Performance hat. Die anderen ostdeutschen Länder, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und insbes. Sachsen-Anhalt haben im Vergleich zu Sachsen ebenfalls Ausgabenüberhänge, so dass diese Länder als Orientierungsmaßstab für eine Konsolidierung in Thüringen völlig ungeeignet sind. Allerdings sei nochmals darauf hingewiesen, siehe unsere Ausführungen in Abschnitt I.2, dass auch die finanzschwachen Westflächenländer erhebliche Ausgabenüberhänge zu verzeichnen haben. Dies impliziert dass dann, wenn Thüringen das Ausgabenniveau des FFW-Durchschnitts erreicht hat, das Ziel einer nachhaltigen Haushaltsstruktur noch nicht erreicht ist.

Zunächst zum Vergleich von Sachsen und Thüringen: Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes tätigt Thüringen auf der Landesebene in der laufenden Rechnung Mehrausgaben im Vergleich zum Freistaat Sachsen in Höhe von nahezu 1 Mrd. Euro, wobei ca. 40% der Mehrausgaben auf Zinsen entfallen. Diesen Mehrausgaben auf der Landesebene stehen auf kommunaler Ebene nur geringe Minderausgaben von ca. 50 Mio. Euro gegenüber, die wir aufgrund unserer Ausführungen oben weitgehend auf den unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad in Thüringen zurückführen. Die restlichen Mehrausgaben auf der Landesebene entstehen im Personalbereich (~ 160 Mio. Euro), beim laufenden Sachaufwand (~ 110 Mio. Euro) und den laufenden Zahlungen an öffentliche Unternehmen (~ 130 Mio. Euro). In der zuletzt genannten Komponente dürften auch noch weitere indirekte Personalausgaben enthalten sein. Höher (~ 100 Mio. Euro) sind in Thüringen auch die laufenden Zahlungen an den kommunalen Sektor. Nachrichtlich ausgewiesen wird auch der auf die Einwohnerzahl hochgerechnete Unterschied beim Finanzierungssaldo, wobei sich im Vergleich zu Sachsen auf der Landesebene ein um ca. 0,9 Mrd. Euro höherer Defizitbetrag ergibt, der zu ca. 40% aus dem kurzfristig nicht abbaubaren Zinsausgabendifferential, und zu 60% aus den Ausgabenüberhängen bei den laufenden Primärausgaben resultiert. Auf der kommunalen Ebene fallen im Personalbereich Mehrausgaben von ca. 26 Mio. Euro an und beim laufenden Sachaufwand Mehraufwendungen von immerhin ca. 50 Mio. Euro. Den Mehrausgaben bei den Zahlungen an öffentliche Unternehmen auf der Landesebene stehen auf der Gemeindeebene Minderausgaben von ca. 50 Mio. Euro gegenüber, so dass auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene immer noch Mehraufwendungen von ca. 85 Mio. Euro verbleiben. Auch hier zeigt sich wiederum unsere bereits in der Tabelle III.3.1 aufgezeigte geringere Sozialausgabenlast auf der kommunalen Ebene in Thüringen. Im Vergleich zu Sachsen entstehen hier Minderausgaben von nahezu 60 Mio. Euro, so dass bereits dieser Betrag die gesamten Minderausgaben in der laufenden Rechnung erklärt.

**Tabelle III.3.2a:** Mehr-/Minderausgaben in der laufenden Rechnung in Thüringen im Vergleich zu Sachsen<sup>1)</sup> im Jahr 2005 auf Basis der Kassenstatistik

|   | Mehr-/Minderausgaben in TH im Vgl. zu SN in Mio. Euro |      |     | in % der Ausgaben |       |        |
|---|---|------|-----|-------------------|-------|--------|
|   | (1)   | (2)  | (3) | (1a)              | (2a)  | (3a)   |
|   | L+G   | L    | G   | L+G               | L     | G      |
| 1. Personalausgaben   | 181   | 156  | 26  | 5,1%              | 6,4%  | 2,3%   |
| 1a. Versorgung  | 13  | 9    | 4   | 15,3%             | 28,1% | 7,7%   |
| <b>1b.</b> = 1.-1a. aktives Personal                                    | 168   | 147  | 22  | 4,9%              | 6,3%  | 2,1%   |
| 2. laufender Sachaufwand  | 156   | 105  | 50  | 11,0%             | 16,0% | 6,6%   |
| 3. Zinsausgaben   | 389   | 382  | 7   | 46,2%             | 54,2% | 4,8%   |
| 4. laufende Zahlungen an den kommunalen Sektor (Gemeinden & Zweckverb.) | -   | 96   | -   | -                 | 4,3%  | -      |
| 5. AAÜG   | 0   | 0    | 0   | -                 | -     | -      |
| 6. Sozialleistungen   | -34   | 26   | -59 | -2,9%             | 10,0% | -6,3%  |
| 7. Zahlungen an soziale Einrichtungen                                   | 39  | 36   | 3   | 11,9%             | 20,9% | 1,7%   |
| 8. laufende Zahlungen an öffentliche Unternehmen                        | 85  | 132  | -47 | 17,0%             | 39,1% | -29,7% |
| 9. laufende Zahlungen an sonstige Unternehmen                           | -31   | -3   | -28 | -13,0%            | -1,5% | -74,6% |
| <b>A.</b> laufende Ausgaben   | 669   | 966  | -52 | 7,6%              | 13,0% | -1,5%  |
| <b>A.1</b> = A.-3. laufende Primärausgaben                              | 280   | 584  | -58 | 3,5%              | 8,7%  | -1,8%  |
| <i>nachrichtlich: Finanzierungssaldo</i>                                | - 817   | -899 | 82  | -                 | -     | -      |

1) Die Fluteffekte in Sachsen spielen in der laufenden Rechnung keine Rolle.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Zusammenfassend gilt somit, dass die geringere Zinsausgabenlast in Sachsen zwar einen erheblichen Teil der Mehrausgaben in Thüringen auf der Landesebene erklärt, aber wir identifizieren auch erhebliche Ausgabenüberhänge beim Personal und beim laufenden Sachaufwand. Die laufenden Ausgaben auf der Landesebene liegen in Thüringen immerhin ca. 13% über dem sächsischen Vergleichswert, und selbst bei Abzug der Zinsausgabenlasten bleibt ein Überhang von nahezu 9% bestehen.

Nun zur analogen Vergleichsrechnung mit dem FFW-Durchschnitt. Hier ergeben sich auf der Landesebene Mehrausgaben in Höhe von ca. 1,45 Mrd. Euro, während auf der kommunalen Ebene Minderausgaben von ca. 260 Mio. Euro anfallen. Wird der Tarifunterschied bei den unmittelbaren Ausgaben für aktives Personal berücksichtigt, so steigen die Mehrausgaben auf der Landesebene sogar auf ca. 1,7 Mrd. Euro an, und die Minderausgaben auf der Gemeindeebene sinken auf 175 Mio. Euro.

Die Mehrausgaben auf der Landesebene entfallen insbesondere auf folgende Bereiche:

- Ca. 900 Mio. Euro resultieren aus Mehrausgaben für laufende Zahlungen an die Kommunen, wobei diese eine Folge der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft der Thüringer Kommunen sind.
- Weitere ca. 400 Mio. Euro, bzw. tarifbereinigt nahezu 600 Mio. Euro, resultieren aus Mehrausgaben für aktives Personal.
- Deutlich höher als im FFW-Durchschnitt sind auch die Ausgaben für soziale Leistungen (ca. 150 Mio. Euro), die aber auf kommunaler Ebene durch Minderausgaben in gleicher Höhe kompensiert werden.
- Den Minderausgaben für Pensionen in Höhe von ca. 540 Mio. Euro stehen in Thüringen Ausgabenlasten für AAÜG in Höhe von ca. 370 Mio. Euro gegenüber, so dass die gesamten

Versorgungsausgaben des Landes - einschließlich der AAÜG-Leistungen - in Thüringen um ca. 170 Mio. Euro geringer ausfallen als im FFW-Durchschnitt.

- Beim laufenden Sachaufwand entstehen in Thüringen Mehrausgaben in Höhe von ca. 180 Mio. Euro, wobei diese Mehraufwendungen in nicht unerheblichem Umfang auch ein Reflex auf die höheren Personalbestände sein dürften, da es sich beim laufenden Sachaufwand weitgehend um die Unterhaltungskosten für Grundstücke und Gebäude, aber auch die Ausstattung des Personals mit Arbeitsmitteln usw. handelt.

**Tabelle III.3.2b:** Mehr-/Minderausgaben in der laufenden Rechnung in Thüringen im Vergleich zum FFW-Durchschnitt im Jahr 2005 auf Basis der Kassenstatistik

|   | Mehr-/Minderausgaben in TH im Vgl. zu den FFW in Mio. Euro |            |           | in % der Ausgaben        |                |               |
|---|--|------------|-----------|--------------------------|----------------|---------------|
|   | (1)  | (2)        | (3)       | (1a)                     | (2a)           | (3a)          |
|   | L+G  | L          | G         | L+G                      | L              | G             |
| 1. Personalausgaben   | -190   | -153       | -36       | -5,3%                    | -6,3%          | -3,2%         |
| 1a. Versorgung  | -626   | -543       | -84       | Vergleich nicht sinnvoll |                |               |
| <b>1b.</b> = 1.-1a. aktives Personal<br><i>tarifbereinigt</i>           | 436<br>717   | 391<br>585 | 58<br>134 | 12,8%<br>21,0%           | 16,6%<br>24,8% | 4,6%<br>12,7% |
| 2. laufender Sachaufwand  | 119  | 175        | -56       | 8,4%                     | 26,7%          | -7,4%         |
| 3. Zinsausgaben   | 14   | 19         | -5        | 1,7%                     | 2,7%           | -3,7%         |
| 4. laufende Zahlungen an den kommunalen Sektor (Gemeinden & Zweckverb.) | 0  | 902        | 0         | -                        | 40,1%          | -             |
| 5. AAÜG   | 368  | 368        | 0         | Vergleich nicht sinnvoll |                |               |
| 6. Sozialleistungen   | -2   | 148        | -148      | -0,1%                    | 57,9%          | -15,9%        |
| 7. Zahlungen an soziale Einrichtungen                                   | -17  | 12         | -29       | -5,0%                    | 7,3%           | -18,5%        |
| 8. laufende Zahlungen an öffentliche Unternehmen                        | 65   | 6          | 59        | 13,0%                    | 1,7%           | 36,9%         |
| 9. laufende Zahlungen an sonstige Unternehmen                           | -9   | -26        | 17        | -3,9%                    | -13,2%         | 45,5%         |
| <b>A.</b> laufende Ausgaben   | 413  | 1.473      | -261      | 4,7%                     | 19,8%          | -7,7%         |
| <i>tarifbereinigte laufende Ausgaben</i>                                | 693  | 1.667      | -175      | 9,2%                     | 31,5%          | -5,0%         |
| <b>A.1</b> = A.-3. laufende Primärausgaben                              | 398  | 1.453      | -256      | 5,0%                     | 21,5%          | -7,9%         |
| <i>nachrichtlich: Finanzierungssaldo</i>                                | 270  | -140       | 410       | -                        | -              | -             |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

*Einige der Positionen in der Tabelle III.3.2a und III.3.2b sind erklärungsbedürftig:*

*In der als „Sozialleistungen“ titulierten Zeile sind alle Unterstützungszahlungen sowie sonstige Geldleistungen an natürliche Personen enthalten. Konkret gehören nach dem Gruppierungsplan (Gruppe 681) folgende Leistungen dazu (wobei wir nur die auf Länder- und Gemeindeebene relevanten Positionen auflisten): Sozialhilfeleistungen (ohne Leistungen an Einrichtungen für Unterbringung und Pflege), Wohngeld, Fahrtkostenzuschüsse, Entschädigungen, Ausbildungs- und Erziehungsbeihilfen, usw.*

*Als „Zahlungen an öffentliche Unternehmen“ (Gruppe 682) gelten Zuschüsse an öffentliche Unternehmen, die nicht für investive Maßnahmen bestimmt sind.*

*„Zahlungen an sonstige Unternehmen“ (Gruppe 683) sind Zahlungen zum Preisausgleich, Prämien usw. in der Landwirtschaft und Zuschüsse zur Sicherung des Steinkohleeinsatzes in der Energiewirtschaft. Ferner ist in diesen Zahlungen auch die Weiterleitung der Regionalisierungsmittel enthalten.*

*Die „Zahlungen an soziale Einrichtungen“ (684) umfassen laufende Zuschüsse an Verbände, Vereine und Institutionen deren Tätigkeiten nicht gewinnorientiert sind wie z. B. Verbände der freien Wohlfahrtspflege, Religionsgemeinschaften, Sport- und Jugendverbände, Verbraucherverbände usw.*

Beachtenswert ist auch der deutlich höhere Finanzierungssaldo in Thüringen im Vergleich zum FFW-Durchschnitt, und dies trotz eines wesentlich höheren Pro-Kopf-Einnahmenvolumens. Allein auf der Landesebene lag der Finanzierungssaldo im Jahr 2005 ca. 400 Mio. Euro über dem FFW-Vergleichswert, und zwischenzeitlich liegen sogar die Zinsausgaben etwas über dem FFW-Wert, obgleich das Land Thüringen im Jahr 1990 - wie alle anderen Ostflächenländer - mit einem vernachlässigbar geringen Schuldenstand gestartet ist.

**Tabelle III.3.3:** Versorgungsempfänger auf der Landesebene und prognostizierte Pro-Kopf-Ausgaben für Versorgung in TH, SN und RP

|   | 2003 | 2010 | 2020 | 2030 |
|---|------|------|------|------|
| Versorgungsempfänger (Ruhegehaltsempfänger und Hinterbliebene) je 100 EW  |      |      |      |      |
| TH  | 0,05 | 0,17 | 0,53 | 1,00 |
| SN  | 0,04 | 0,11 | 0,35 | 0,65 |
| RP  | 0,78 | 0,99 | 1,39 | 1,58 |
| Versorgungsausgaben (für Ruhegehaltsempfänger und Hinterbliebene) in Euro je EW bei der mittleren Versorgungsanpassungsvariante <sup>1)</sup> |      |      |      |      |
| TH  | 10   | 45   | 150  | 313  |
| SN  | 7    | 26   | 92   | 193  |
| RP  | 229  | 303  | 472  | 593  |

1) Versorgungsanpassung von 1% in 2004 und 1,5% in den Folgejahren.

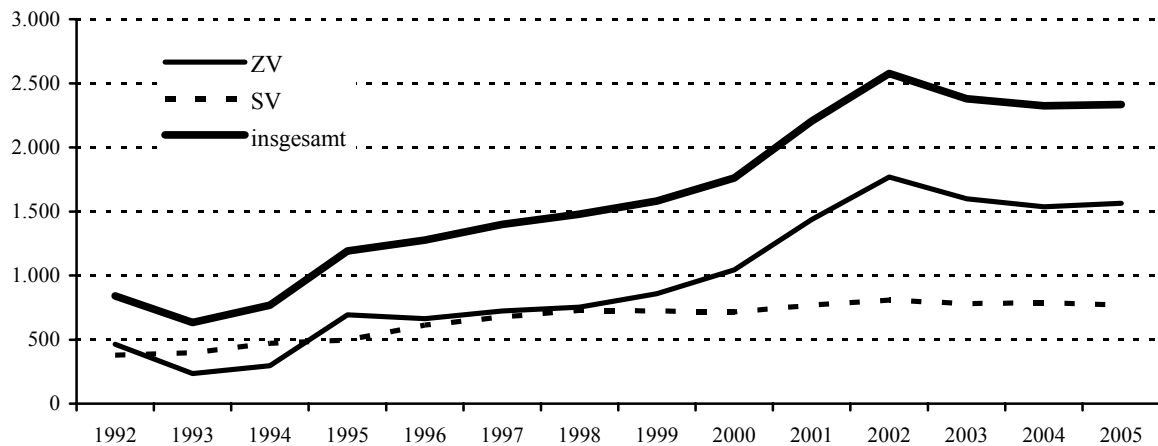
Quelle: Versorgungsbericht der Bundesregierung 2005.

Gegenwärtig sind die unmittelbaren Versorgungslasten der ostdeutschen Länder noch recht gering. Wie die **Tabelle III.3.3** zeigt, lag im Jahr 2003 die Zahl der Versorgungsempfänger auf der Landesebene in Thüringen bei etwa 0,05 je 100 Einwohner, während z.B. in Rheinland-Pfalz ein Wert von nahezu 0,8 erreicht wurde. Bis zum Jahr 2020 wird sich die Quote in Thüringen aber verzehnfachen, und im Jahr 2030 wird auf hundert Einwohner ein Versorgungsempfänger kommen. Damit verbunden ist ein drastischer Anstieg der Versorgungsausgaben, die in Thüringen bis zum Jahr 2020 auf ca. 150 Euro je Einwohner ansteigen werden. Der Freistaat Sachsen, der eine wesentlich zurückhaltendere Verbeamtungspolitik betrieben hat, kommt dann nur auf Ausgaben von ca. 90 Euro je Einwohner. Angesichts dieser Entwicklung sollte das Land - nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz und Sachsen - eine Vorsorgepolitik betreiben und versicherungsmathematisch vollständige Pensionsrückstellungen vornehmen. Sachsen hat jüngst diese Rückstellungen sogar rückwirkend auf alle Neuverbeamtungen seit dem Jahr 2000 ausgeweitet.

#### *Exkurs zu den AAÜG-Ausgaben*

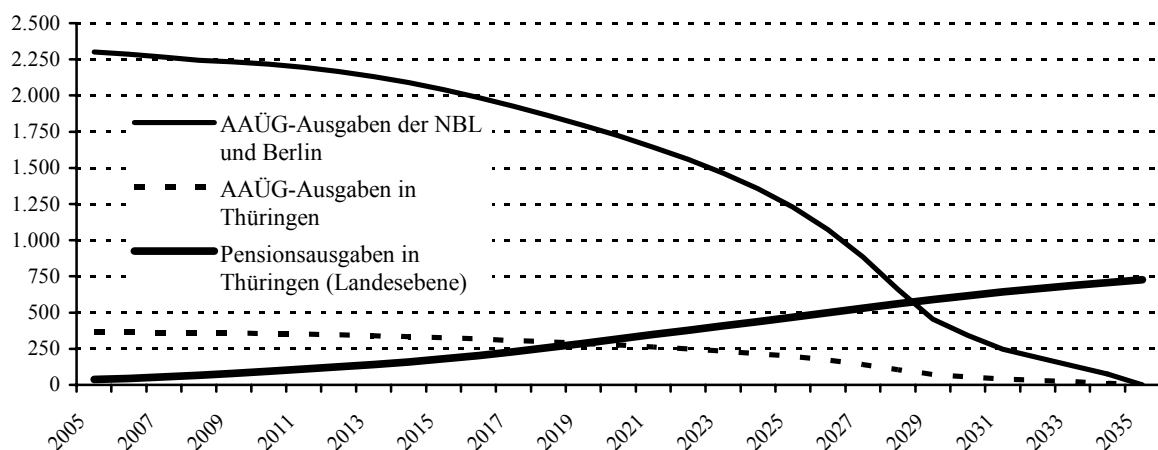
In der ehemaligen DDR gab es neben dem allgemeinen Rentenversicherungssystem auch ein breites Spektrum von Zusatzversorgungssystemen für bestimmte Berufsgruppen (Künstler, Staatsbedienstete, Ärzte usw.). Die Ansprüche der Versicherten der ehemaligen DDR an diese Zusatzversorgungssysteme wurden 1992 mit dem AAÜG (*Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz*, 01.01.1992) in die gesetzliche Rentenversicherung überführt. Die Ansprüche bis zur Beitragsbemessungsgrenze wurden hierbei von der gesetzlichen Rentenversicherung übernommen, während die darüber hinausgehenden Ansprüche, die von der Rentenversicherung zu erfüllen sind, der Rentenversicherung durch den Bund (ca. 1/3) und die neuen Länder (ca. 2/3) erstattet werden. Ferner gab es in der DDR ein Sonderversorgungssystem für Bedienstete der Polizei und der Justiz. Hier übernehmen der Bund (für Zoll und Stasi) und die Länder (für Polizei und Justiz) die vollen Leistungen. Insgesamt werden in Anlage 1 des AAÜG 27 Zusatzversorgungssysteme aufgeführt, die im Wesentlichen umfassen: die „Technische Intelligenz“, Direktoren von Kombinat und LPG's, Künstler, Mediziner, Rundfunkmitarbeiter, Teile der Lehrerschaft, Mitarbeiter des Staatsapparates, Mitarbeiter gesellschaftlicher Organisationen (einschl. der Parteien) usw. Anlage 2 des AAÜG listet die Angehörigen der Sonderversorgungssysteme auf (NVA, Volkspolizei, Feuerwehr und Strafvollzug, Zollverwaltung, Stasi). §15 des AAÜG regelt die Erstattung der aus dem AAÜG resultierenden Leistungen. Diese sind grundsätzlich vom Bund zu erstatten wobei sich der Bund die vollen Versicherungsleistungen nach Anlage 2 Nr. 2. des AAÜG (Sonderversorgungssystem für Polizei, Feuerwehr und Strafvollzug) und 2/3 der Aufwendungen für die in Anlage 1, Nr. 1 – 22 aufgelisteten Personenkreise von den neuen Ländern (einschl. einem rechnerischen Anteil für Berlin [Ost]) erstatten lässt. Nach §15 Abs. 4 AAÜG werden diese Lasten nach der Einwohnerzahl im „Beitrittsgebiet“ auf die Länder verteilt.

**Abbildung III.3.12:** Entwicklung der AAÜG-Ausgaben insgesamt sowie der beiden Teilsysteme Zusatzversorgung (ZV) und Sonderversorgung (SV) der ostdeutschen Flächenländer, einschließlich Berlin, seit 1992 in Mio. Euro



Quelle: Berechnet aus Angaben der neuen Länder, sowie Seitz (2003).

**Abbildung III.3.13:** Projektion der gesamten AAÜG-Ausgaben der ostdeutschen Flächenländer, einschließlich Berlin, sowie des Landes Thüringen und Prognose der Pensionsausgaben in Thüringen auf der Landesebene in Mio. Euro



Quelle: AAÜG-Ausgaben: Berechnet aus einer Fortschreibung der Projektionsrechnung von Seitz (2003). Pensionsausgaben: Versorgungsbericht der Bundesregierung 2005, Variante 1.

**Abbildung III.3.12** zeigt die Entwicklung der AAÜG-Ausgaben der ostdeutschen Länder (einschließlich dem Land Berlin) insgesamt sowie für die beiden Teilsysteme der Zusatzversorgung (ZV) und Sonderversorgung (SV). Insbesondere das 1. AAÜG-Änderungsgesetz vom November 1999 und das 2. AAÜG-Änderungsgesetz vom Juli 2001 sowie eine Reihe von Urteilen des Bundessozialgerichts haben zu einem drastischen Anstieg der AAÜG-Belastungen in Ostdeutschland<sup>11</sup> geführt. Der in der Abbildung III.3.12 erkennbare starke Anstieg der Ausgaben für ZV nach 1999 und der Rückgang dieser Ausgaben in den Jahren von 2002 bis 2004 ist aber primär ein Reflex auf die durch Gerichtsurteile und die Gesetzesänderungen bedingten Einmalzahlungen. Gegenwärtig müssen die neuen Länder jährlich ca. 2,33 Mrd. Euro (~ ca. 156 Euro je Einwohner) für die Finanzierung der AAÜG-Lasten aufbringen, was immerhin dem rechnerischen Gegenwert von ca. 25% der von den Ländern empfangenen SoBEZ entspricht.<sup>12</sup> In der **Abbildung III.3.13** haben wir eine Aktualisierung der

<sup>11</sup> Da sich auch der Bund an der Finanzierung der AAÜG-Aufwendungen beteiligen muss, hat dies auch den Bundeshaushalt betroffen. Der Bund hat gegenwärtig AAÜG-Aufwendungen in Höhe von ca. 1,6 Mrd. Euro.

<sup>12</sup> Der Vergleich mit den SoBEZ dient lediglich dem Verdeutlichen der Relationen. Die SoBEZ dürfen nicht zur Finanzierung der AAÜG-Zahlungen verwendet werden!

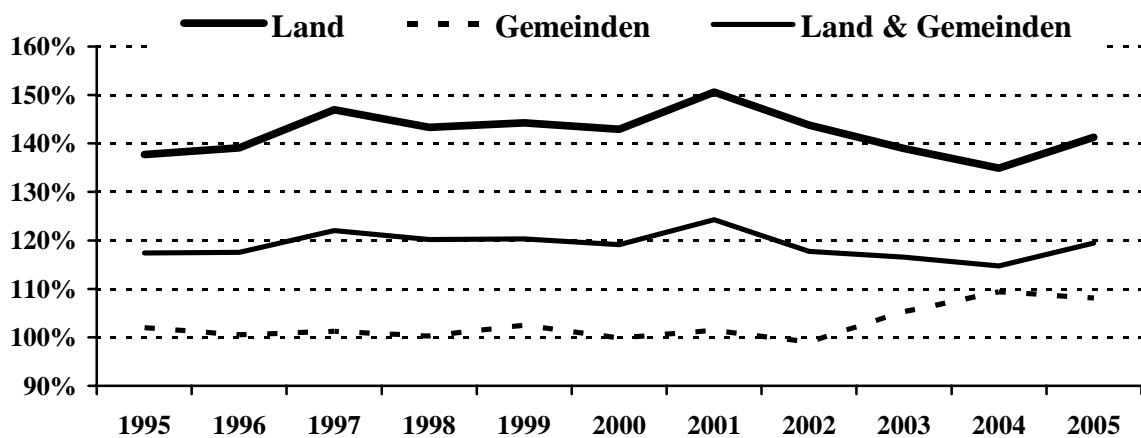
Projektionsrechnung von Seitz (2003)<sup>13</sup> vorgenommen, und hierbei auch Schätzwerte für die gesamten AAÜG-Lasten des Landes Thüringen abgeleitet, die unter der Annahme abgeleitet wurden, dass Thüringen auch in Zukunft ca. 16% der gesamten AAÜG-Ausgaben der ostdeutschen Länder tragen muss, wobei sich dieser Anteil aus dem Bevölkerungsanteil des Landes ergibt. Demographisch bedingt werden die AAÜG-Lasten nach dem Jahr 2010 deutlich sinken und nach unserer Projektion in Thüringen von gegenwärtig ca. 370 Mio. Euro auf ca. 270 Mio. Euro im Jahr 2020 zurückgehen. In den Folgejahren werden diese Ausgaben dann alljährlich mit einer zunehmenden Geschwindigkeit abgebaut, da kaum noch neue AAÜG-Fälle hinzukommen und sich der "Alt-Bestand" an AAÜG-Beziehern auf natürliche Art und Weise reduziert. Auch wenn die AAÜG-Ausgaben eine erhebliche Ausgabenbelastung für die neuen Länder darstellen, stehen diesen jedoch deutlich höhere Minderlasten bei den Pensionsverpflichtungen gegenüber. So lagen die Pro-Kopf-Ausgaben für Pensionen im FFW-Durchschnitt im Jahr 2003 bei ca. 330 Euro je Einwohner, während die neuen Länder hierfür – einschließlich der AAÜG-Ausgaben – ca. 194 Euro je Einwohner aufwenden mussten.<sup>14</sup>

Allerdings darf die rückläufige AAÜG-Ausgabenentwicklung für das Land nicht als "Entwarnung" in Sachen Zukunftslasten interpretiert werden, da in den nächsten Jahren die gegenwärtig sehr geringen Pensionslasten, die wir in der Abbildung III.3.13 ebenfalls dargestellt haben, dynamisch ansteigen werden. Im Jahr 2020 werden die Pensionslasten bereits höher sein als die AAÜG-Ausgaben und in den Folgejahren setzt sich dieser Anstieg unvermindert fort.

### Einnahmenbetrachtung

Da wir uns in Kapitel IV im Rahmen von Nachhaltigkeitsmodellrechnungen noch ausführlich mit den Einnahmen in Thüringen beschäftigen werden, sollen hier nur einige ausgewählte Vergleichsrechnungen zur Einnahmenentwicklung vorgenommen werden.

**Abbildung III.3.14:** Primäreinnahmen in Thüringen in % der Vergleichswerte im FFW-Durchschnitt



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Abbildung III.3.14** zeigt die Primäreinnahmen (definiert als bereinigte Einnahmen abzüglich der Erlöse aus Vermögensverkäufen<sup>15</sup>) in Thüringen in Relation zum FFW-Durchschnitt. Die teilweise recht starken Schwankungen dürfen nicht überinterpretiert werden. Zum einen resultieren diese aus den Schwankungen im Steueraufkommen, was sich deshalb ergibt, da die ostdeutschen Länder in erheblichem Umfang Osttransferleistungen als Fix-Beträge erhalten, so dass Steuereinnahmehinbrüche dazu führen, dass sich die Einnahmenrelation der Ostländer im Vergleich zu den Westländern verbessert. Ferner basieren die Daten auf der Kassenstatistik, so dass die so genannte Auslaufperiode nicht berücksichtigt wird. Gegenwärtig liegen die Pro-Kopf-Einnahmen im

<sup>13</sup> Siehe: Seitz (2003).

<sup>14</sup> Allerdings impliziert dieser Ausgabenvergleich nicht, dass die AAÜG-Leistungen der neuen Länder inhaltlich mit den „regulären“ Pensionslasten gleich gesetzt werden dürfen, da unter das AAÜG in erheblichem Umfang auch Personen fallen (wie z. B. ehemalige Kombinatdirektoren oder Angehörige der „technischen Intelligenz“), deren Ansprüche außerhalb des öffentlichen Sektors erworben wurden.

<sup>15</sup> In den FFW wurden zusätzlich die Einnahmen des Saarlandes aus den HaushaltssanierungsBEZ abgesetzt.



Landeshaushalt ca. 40% über dem FFW-Vergleichswert. Betrachtet man die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene, so ergeben sich Mehreinnahmen von ca. 20%. Die Thüringer Kommunen hatten über Jahre hinweg eine Einnahmenausstattung, die nahezu identisch war mit denen der FFW-Kommunen. Mit der schon mehrfach erwähnten Aufgabenverlagerung im Bereich der Sozialhilfe in der Mitte des Jahres 2003 hat sich die Einnahmenausstattung der Thüringer Kommunen auf nahezu 110% des FFW-Vergleichswertes erhöht. In Abschnitt IV werden wir aufzeigen, dass dieser erhebliche Einnahmenvorsprung bis zum Jahr 2020 abgebaut wird und längerfristig das Land Thüringen über geringere Einnahmen als die FFW-Länder verfügen wird.

Ein Einnahmenvergleich zwischen Thüringen und den anderen ostdeutschen Ländern erübrigt sich weitgehend, da für alle Länder die gleichen "Verteilungsspielregeln" im bundesstaatlichen Finanzausgleich, bei den Mischfinanzierungstatbeständen und auch bei den Ostransfers gelten. Unterschiede können durch weitgehend erklärbare Faktoren entstehen, die z.B. aus Unterschieden im Besitz mit Agrarbetrieben, Verwaltungskostenerstattungen usw. resultieren können. So lag die Einnahmenausstattung auf der Landesebene über den Zeitraum 1995 bis 2005 in Thüringen bei 99,7% des Durchschnitts der anderen ostdeutschen Länder und auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene bei ca. 97%. Die kommunale Ebene erreichte in den Jahren von 1995 bis 2002 einen Durchschnittswert von 88%, der sich allerdings bis 2004/2005 auf ca. 97% erhöhte.

Zusammenfassend ist somit im Hinblick auf die Einnahmenausstattung des Landes Thüringen festzuhalten, dass das Land gegenwärtig keinesfalls "finanzschwach" ist, sondern über deutlich höhere Einnahmen verfügt als die finanzschwachen Westflächenländer und selbst über höhere Einnahmen als Bayern oder Baden-Württemberg. Diese überdurchschnittliche Einnahmenausstattung ist auch erforderlich um Thüringen, wie auch den anderen ostdeutschen Ländern, die Fähigkeit einzuräumen ohne Verschuldung die infrastrukturellen Nachholprozesse zu finanzieren (Investitionen in die Infrastruktur im engeren Sinne sowie gewerbliche Investitionsfördermaßnahmen). Allerdings hat sich in allen ostdeutschen Ländern gezeigt, dass die Mehreinnahmen auch in nicht unerheblichem Umfang in die laufende Rechnung gelenkt werden und dort deutlich überhöhte Ausgaben (insbes. im Personalbereich) getätigt werden, die nachhaltig nicht finanzierbar sind. Ferner zeigte unsere Analyse der Entwicklung der Verschuldung, dass es den neuen Ländern, mit Ausnahme des Freistaates Sachsen, nicht gelungen ist, nach dem Jahr 1994<sup>16</sup> den infrastrukturellen Aufholprozess weitgehend schuldenfrei zu finanzieren, obgleich die Finanzausstattung der neuen Länder dieses objektiv erlaubt hätte. Hier müssen alle neuen Länder in den nächsten Jahren massiv Hausaufgaben nachholen, um finanzpolitisch für die Zeit nach dem Auslaufen des Soli II gerüstet zu sein.

### **III.4 Ausgabenvergleiche nach Aufgabenbereichen**

Während die bisherige Ausgabenbetrachtung lediglich eine Differenzierung nach Ausgabenarten vorgenommen hat, soll nun eine Bestandsaufnahme der nach Aufgabenbereichen differenzierten Ausgaben erfolgen, wobei wir uns auch hier nur auf die laufenden Ausgaben konzentrieren. Um die Vergleichbarkeit der Ausgaben in Ost und West herzustellen, werden die laufenden Ausgaben in Thüringen unter Verwendung der Relation

$$\text{tarifbereinigte laufende Ausgaben in TH} = \text{laufende Ausgaben in TH} + (1/0,91 - 1) * \text{Personalausgaben in TH}$$

tarifbereinigt. Der Term 1/0,91 ergibt sich deshalb, da das Tarifniveau in Ostdeutschland im Jahr 2003 bei 91% des Westtarifniveaus lag. Nicht tarifbereinigt werden die laufenden Ausgaben im Aufgabenbereich "Allgemeine Finanzwirtschaft". Hier sind in Thüringen, neben den recht geringen Versorgungsausgaben, auch die erheblichen AAÜG-Erstattungen des Landes enthalten, bei denen eine Tarifbereinigung völlig unangebracht wäre. In einem zweiten Schritt werden die tarifbereinigten

---

<sup>16</sup> Bis zum Jahr 1994 waren die ostdeutschen Länder allerdings deutlich unterfinanziert, so dass der erhebliche Schuldenaufbau in den Jahren bis 1994 in Ostdeutschland auch nachvollziehbar ist. Siehe hierzu: Seitz (2001).

Mehr-/Minderausgaben in Thüringen im Vergleich zum FFW-Durchschnitt unter Verwendung der Gleichung

$$\text{Mehr-/Minderausgaben in Thüringen im Vergleich zum FFW-Durchschnitt} = (\text{tarifbereinigte laufende Ausgaben in TH je EW} - \text{laufende Ausgaben im FFW-Durchschnitt je EW}) * \text{Einwohnerzahl in TH in Mio.}$$

bestimmt, so dass die Interpretation der Vergleichsergebnisse erheblich erleichtert wird.

Alle Berechnungen beruhen auf der Jahresrechnungsstatistik 2003.<sup>17</sup> Die investiven Ausgaben werden bewusst ausgeklammert, da diese aufgrund des allgemeinen Nachholbedarfs im investiven Bereich in den NBL nicht mit denen der Westländer vergleichbar sind.

*Beispiel für die Bestimmung der tarifbereinigten Mehr-/Minderausgaben*

*In Thüringen beliefen sich auf der Landesebene im Aufgabenbereich "Politische Führung und zentrale Verwaltung" die laufenden Ausgaben im Jahr 2003 auf 303 Mio. Euro, wobei in diesen auch Personalausgaben in Höhe von 179 Mio. Euro enthalten sind. In den FFW betragen die laufenden Ausgaben in diesem Bereich 1.203 Mio. Euro. Somit gilt, unter Beachtung der Bevölkerungszahl von 2,383026 Mio. in TH und 15,925435 Mio. in den FFW:*

*Schritt 1:*

*Tarifbereinigte laufende Ausgaben in TH = 303 - 179 + 179/0,91 = + 320,7 Mio. Euro*

*Schritt 2:*

*Mehr-/Minderausgaben in TH = (320,7/2,383026 - 1.203/15,925435) \* 2,383026 = ~ 141 Mio. Euro*

*Dies bedeutet, dass - hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes TH - in der laufenden Rechnung auf der Landesebene im Vergleich zum FFW-Durchschnitt in TH im Aufgabenbereich "Politische Führung und zentrale Verwaltung" 141 Mio. Euro mehr ausgegeben wird.*

In der **Tabelle III.4.1** werden die tarifbereinigten Mehr-/Minderausgaben in Thüringen nach der Jahresrechnungsstatistik 2003 für drei Ebenen ausgewiesen:

- die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene, wobei in dieser Konsolidierung auch die recht geringen Ausgaben der kommunalen Zweckverbände enthalten sind,<sup>18</sup>
- die Landesebene und
- die Ebene der Gemeinden (ohne kommunale Zweckverbände).

Um die Berechnungsergebnisse besser durchschauen zu können, werden im ersten Teil der Tabelle die Daten sortiert nach den Aufgabenbereichen ausgewiesen; im zweiten Tabellenteil werden die Aufgabenbereiche nach der Höhe der Mehr-/Minderausgaben auf der Landesebene sortiert.

<sup>17</sup> Im Gegensatz zur Kassenstatistik wird die Jahresrechnungsstatistik leider erst mit einer Verzögerung von 2 bis 2 1/2 Jahren zur Verfügung gestellt, so dass gegenwärtig kein aktuelleres Zahlenmaterial zur Verfügung steht, das eine differenzierte Ausgabenanalyse nach Aufgabenbereichen ermöglicht.

<sup>18</sup> Die laufenden Ausgaben der Zweckverbände in Thüringen beliefen sich im Jahr 2003 auf lediglich 46 Mio. Euro.

**Tabelle III.4.1:** Mehr-/Minderausgaben in Thüringen in der laufenden Rechnung unter Verwendung tarifbereinigter Personalausgaben nach Aufgabenbereichen auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2003 im Vergleich zum FFW-Durchschnitt in Mio. Euro

| Nr. <sup>1)</sup> | Sortiert nach Aufgabenbereichen                            | L+G        | L            | G           |
|-------------------|--|------------|--------------|-------------|
|                   | <b>Alle Aufgabenbereiche</b>                               | <b>679</b> | <b>1.622</b> | <b>-297</b> |
| <b>0</b>          | <b>Politische Führung</b>                                  | 211        | 141          | 78          |
| <b>1</b>          | <b>Finanzverwaltung</b>                                    | 71         | 34           | 38          |
| <b>2</b>          | <b>Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>                  | 35         | 20           | 1           |
| 2.1               | Polizei  | 19         | 21           | 0           |
| 2.2               | Öffentliche Ordnung  | 7          | 0            | 7           |
| 2.3               | Feuerschutz/Brandschutz                                    | 6          | 0            | 6           |
| 2.4               | Katastrophenschutz/Rettungsdienste                         | 1          | -1           | -9          |
| 2.99              | Rest: Öffentliche Sicherheit                               | 1          | 1            | 0           |
| <b>3</b>          | <b>Rechtsschutz</b>  | 9          | 9            | 0           |
| 3.1               | Gerichte   | 16         | 16           | 0           |
| 3.2               | JVA's  | -6         | -6           | 0           |
| <b>4</b>          | <b>Schulen</b>   | 337        | 418          | 16          |
| 5                 | Hochschulen mit Hochschulkliniken                          | 54         | 55           | 0           |
| 5.1               | Hochschulen ohne Hochschulkliniken                         | 64         | 65           | 0           |
| 5.2               | Hochschulkliniken  | -10        | -10          | 0           |
| <b>6</b>          | <b>Förderung von Schülern und Studenten</b>                | 30         | 51           | -9          |
| 6.1               | Fördermaßnahmen für Schüler                                | 24         | 24           | 0           |
| 6.2               | Fördermaßnahmen für Studierende                            | 12         | 12           | 0           |
| 6.99              | Rest: Förderung von Schülern und Studierenden              | -7         | 15           | -9          |
| <b>7</b>          | <b>sonstiges Bildungswesen</b>                             | -1         | 4            | -3          |
| <b>8</b>          | <b>Wissenschaft und Forschung</b>                          | 36         | 28           | 10          |
| 8.1               | Gemeinsame Forschungsförderung B/L                         | 5          | 5            | 0           |
| 8.99              | Rest: Wissenschaft und Forschung                           | 32         | 24           | 10          |
| <b>9</b>          | <b>Kultur</b>  | 98         | 44           | 99          |
| <b>10</b>         | <b>Soziale Sicherung</b>                                   | -239       | 82           | -457        |
| 10.1              | Sozialverwaltung   | -5         | 1            | -4          |
| 10.2              | Sozialversicherung   | 9          | 9            | 0           |
| 10.3              | Familien- und Sozialhilfe usw., darunter:                  | -271       | -19          | -366        |
| 10.3.1            | Wohngeld   | -21        | -11          | -30         |
| 10.3.2            | Hilfe zum Lebensunterhalt                                  | -186       | 0            | -129        |
| 10.3.3            | Hilfe in besonderen Lebenslagen                            | -123       | 0            | -203        |
| 10.3.4            | Asylbewerberleistungen                                     | -11        | 0            | -10         |
| 10.3.5            | sonstiges  | 51         | -26          | 0           |
| 10.3.6            | Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe) | -31        | -15          | -20         |
| 10.3.7            | Förderung der Wohlfahrtspflege                             | 35         | 12           | 23          |
| 10.3.8            | Unterhaltsvorschussgesetz                                  | 18         | 21           | 2           |
| 10.4              | Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und pol. Ereignisse   | -5         | -2           | -11         |
| 10.7              | Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz, darunter:           | 178        | 178          | 0           |
| 10.7.1            | Arbeitsschutz  | -5         | -5           | 0           |

|            |  |      |      |      |
|------------|--|------|------|------|
| 10.7.2     | Hilfe zur Berufsausbildung & Arbeitsförderung                      | 183  | 183  | 0    |
| 10.8       | Jugendhilfe nach dem SGB VIII                                      | -105 | -55  | -56  |
| 10.9       | Einrichtungen der Jugendhilfe, darunter:                           | -7   | -1   | -2   |
| 10.9.1     | Kitas  | 4    | -6   | 12   |
| 10.99      | Rest Soziales  | -33  | -29  | -17  |
| <b>11</b>  | <b>Gesundheit, Krankenhäuser, Sport usw.</b>                       | 42   | -1   | 49   |
| 11.1       | Gesundheit, Sport (ohne Krankenhäuser)                             | 41   | 19   | 27   |
| 11.2       | Krankenhäuser (KH)   | 1    | -20  | 22   |
| 11.3       | Maßnahmen des Gesundheitswesens, ohne KH                           | 23   | 14   | 14   |
| 11.4       | Sport und Erholung   | 1    | -2   | 4    |
| 11.5       | Umwelt- und Naturschutz  | 25   | 15   | 10   |
| 11.99      | Rest: Gesundheit, Sport  | -8   | -8   | -1   |
| <b>12</b>  | <b>Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, Gemeinschaftsdienste</b> | 60   | 19   | 27   |
| 12.1       | Wohnungswesen  | 7    | 9    | -2   |
| 12.2       | Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen                       | 12   | 6    | 6    |
| 12.3       | Kommunale Gemeinschaftsdienste                                     | 36   | 0    | 22   |
| 12.4       | Städtebauförderung   | 4    | 4    | 0    |
| 12.99      | Rest: Wohnungswesen, Raumordnung                                   | 0    | 0    | 0    |
| <b>13</b>  | <b>Ernährung Landwirtschaft und Forsten</b>                        | 31   | 36   | -4   |
| 13.1       | Verwaltung   | 14   | 14   | 0    |
| 13.2       | Verbesserung der Agrarstruktur                                     | -6   | -3   | -4   |
| 13.3       | Einkommensstabilisierende Maßnahmen                                | 35   | 35   | 0    |
| 13.99      | Rest: Ernährung, Landwirtschaft                                    | -11  | -10  | 0    |
| <b>14</b>  | <b>Energie und Wasser</b>  | 30   | 33   | -7   |
| 14.1       | Energie, Bergbau, Wasser   | 0    | 4    | -4   |
| 14.2       | Regionale Fördermaßnahmen  | 30   | 30   | -3   |
| <b>15.</b> | <b>Verkehr</b>   | 88   | 114  | -14  |
| 15.1       | Verwaltung   | 5    | 4    | 0    |
| 15.2       | Straßen  | -23  | 17   | -41  |
| 15.3       | Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr                    | 100  | 87   | 27   |
| 15.4       | Luftfahrt  | 6    | 6    | 0    |
| <b>16</b>  | <b>Wirtschaftsunternehmen und Kapitalvermögen</b>                  | 55   | 51   | 5    |
| 16.1       | Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen                         | 53   | 58   | -5   |
| 16.2       | Versorgungsunternehmen   | 6    | 0    | 8    |
| 16.3       | Verkehrsunternehmen  | -11  | 3    | -18  |
| 16.4       | Sonstige Wirtschaftsunternehmen                                    | 5    | 1    | 6    |
| 16.5       | Allg. Grund- und Kapitalvermögen                                   | 4    | -10  | 13   |
| <b>17</b>  | <b>Allgemeine Finanzwirtschaft</b>                                 | -283 | 471  | -128 |
| 17.1       | Allg. Zuweisungen  | 146  | 789  | -19  |
| 17.2       | Schulden (insbes. Zinslasten)                                      | -40  | -38  | -1   |
| 17.3       | Versorgung (einschl. AAÜG in TH)                                   | -332 | -237 | -94  |
| 17.4       | Beihilfen, Unterstützungen u.ä.                                    | -52  | -36  | -16  |
| 17.99      | Rest: Allgemeine Finanzwirtschaft                                  | -5   | -6   | 1    |

| Nr. <sup>1)</sup> | <i>Sortiert nach dem Volumen der Mehr-/Minderausgaben auf der Landesebene<sup>2)</sup></i> | L+G        | L            | G           |
|-------------------|--|------------|--------------|-------------|
|                   | <b>Alle Aufgabenbereiche</b>   | <b>679</b> | <b>1.622</b> | <b>-297</b> |
| 17.3              | Versorgung   | -332       | -237         | -94         |
| 10.8              | Jugendhilfe nach dem SGB VIII  | -105       | -55          | -56         |
| 17.2              | Schulden   | -40        | -38          | -1          |
| 17.4              | Beihilfen, Unterstützungen u.ä.  | -52        | -36          | -16         |
| 10.99             | Rest Soziales  | -33        | -29          | -17         |
| 10.3.5            | sonstige Sozialleistungen  | 51         | -26          | 0           |
| 11.2              | Krankenhäuser  | 1          | -20          | 22          |
| 10.3.6            | Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)                                 | -31        | -15          | -20         |
| 10.3.1            | Wohngeld   | -21        | -11          | -30         |
| 5.2               | Hochschulkliniken  | -10        | -10          | 0           |
| 13.99             | Rest: Ernährung, Landwirtschaft  | -11        | -10          | 0           |
| 16.5              | Allg. Grund- und Kapitalvermögen   | 4          | -10          | 13          |
| 11.99             | Rest: Gesundheit, Sport  | -8         | -8           | -1          |
| 3.2               | JVA's  | -6         | -6           | 0           |
| 17.99             | Rest: Allgemeine. Finanzwirtschaft   | -5         | -6           | 1           |
| 10.9.1            | Kitas  | 4          | -6           | 12          |
| 10.7.1            | Arbeitsschutz  | -5         | -5           | 0           |
| 13.2              | Verbesserung der Agrarstruktur   | -6         | -3           | -4          |
| 10.4              | Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und pol. Ereignissen                                  | -5         | -2           | -11         |
| 11.4              | Sport und Erholung   | 1          | -2           | 4           |
| 2.4               | Katastrophenschutz/Rettungsdienste   | 1          | -1           | -9          |
| 10.9              | Einrichtungen der Jugendhilfe  | -7         | -1           | -2          |
| 2.3               | Feuerschutz/Brandschutz  | 6          | 0            | 6           |
| 12.3              | Kommunale Gemeinschaftsdienste   | 36         | 0            | 22          |
| 10.3.2            | Hilfe zum Lebensunterhalt  | -186       | 0            | -129        |
| 10.3.3            | Hilfe in besonderen Lebenslagen  | -123       | 0            | -203        |
| 10.3.4            | Asylbewerber   | -11        | 0            | -10         |
| 2.2               | Öffentliche Ordnung  | 7          | 0            | 7           |
| 16.2              | Versorgungsunternehmen   | 6          | 0            | 8           |
| 12.99             | Rest: Wohnungswesen, Raumordnung   | 0          | 0            | 0           |
| 2.99              | Rest: Öffentliche Sicherheit   | 1          | 1            | 0           |
| 16.4              | Sonstige Wirtschaftsunternehmen  | 5          | 1            | 6           |
| 10.1              | Sozialverwaltung   | -5         | 1            | -4          |
| 16.3              | Verkehrsunternehmen  | -11        | 3            | -18         |
| 14.1              | Energie, Bergbau, Wasser   | 0          | 4            | -4          |
| 7                 | sonstiges Bildungswesen  | -1         | 4            | -3          |
| 12.4              | Städtebauförderung   | 4          | 4            | 0           |
| 15.1              | Verwaltung im Bereich Straßen  | 5          | 4            | 0           |
| 8.1               | Gemeinsame Forschungsförderung B/L   | 5          | 5            | 0           |
| 15.4              | Luftfahrt  | 6          | 6            | 0           |
| 12.2              | Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen   | 12         | 6            | 6           |
| 12.1              | Wohnungswesen  | 7          | 9            | -2          |

|        |   |     |     |     |
|--------|---|-----|-----|-----|
| 10.2   | Sozialversicherung                                  | 9   | 9   | 0   |
| 6.2    | Fördermaßnahmen für Studierende                     | 12  | 12  | 0   |
| 10.3.7 | Förderung der Wohlfahrtspflege                      | 35  | 12  | 23  |
| 13.1   | Verwaltung im Bereich Land-/Forstwirtschaft         | 14  | 14  | 0   |
| 11.3   | Maßnahmen des Gesundheitswesens, ohne Krankenhäuser | 23  | 14  | 14  |
| 11.5   | Umwelt- und Naturschutz                             | 25  | 15  | 10  |
| 6.99   | Rest: Förderung von Schülern und Studierenden       | -7  | 15  | -9  |
| 3.1    | Gerichte  | 16  | 16  | 0   |
| 15.2   | Straßen   | -23 | 17  | -41 |
| 11.1   | Gesundheit, Sport (ohne Krankenhäuser)              | 41  | 19  | 27  |
| 2.1    | Polizei   | 19  | 21  | 0   |
| 10.3.8 | Unterhaltsvorschussgesetz                           | 18  | 21  | 2   |
| 8.99   | Rest: Wissenschaft und Forschung                    | 32  | 24  | 10  |
| 6.1    | Fördermaßnahmen für Schüler                         | 24  | 24  | 0   |
| 14.2   | Regionale Fördermaßnahmen                           | 30  | 30  | -3  |
| 1      | Finanzverwaltung                                    | 71  | 34  | 38  |
| 13.3   | Einkommensstabilisierende Maßnahmen                 | 35  | 35  | 0   |
| 9      | Kultur  | 98  | 44  | 99  |
| 16.1   | Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen          | 53  | 58  | -5  |
| 5.1    | Hochschulen ohne Hochschulkliniken                  | 64  | 65  | 0   |
| 15.3   | Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr     | 100 | 87  | 27  |
| 0      | Politische Führung                                  | 211 | 141 | 78  |
| 10.7   | Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz               | 178 | 178 | 0   |
| 10.7.2 | Hilfe zur Berufsausbildung & Arbeitsförderung       | 183 | 183 | 0   |
| 4      | Schulen   | 337 | 418 | 16  |
| 17.1   | Allg. Zuweisungen                                   | 146 | 789 | -19 |

1) In der Tabelle haben wir eine vom Statistischen Bundesamt abweichende Nummerierung für die Funktionskennziffern geschaffen, da wir nicht alle Funktionskennziffern ausweisen, sondern lediglich Aufgabenbereiche mit signifikantem Ausgabenvolumen berücksichtigen. Ferner werden in den mit ".99" endenden Funktionskennziffern die Gesamtsummen der nicht einzeln ausgewiesenen Aufgabenbereiche zusammengefasst.

2) Sofern die Oberbereiche mit differenzierten Unterbereichen ausgewiesen werden, werden die Oberbereiche nicht nochmals aufgeführt.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Jahresrechnungsstatistik 2003.

Auf der Landesebene ergaben sich im Jahr 2003 tarifbereinigte Mehrausgaben in der laufenden Rechnung - im Vergleich zum FFW-Durchschnitt - von 1,66 Mrd. Euro, auf der Gemeindeebene Minderausgaben von ca. 300 Mio. Euro und auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene Mehrausgaben von ca. 680 Mio. Euro. Ein erheblicher Teil der Mehrausgaben auf der Landesebene - immerhin nahezu 800 Mio. Euro - ergibt sich allein aus den zweckungebundenen Zuweisungen des Landes an die Kommunen im Aufgabenbereich "Allgemeine Zuweisungen" (17.1), wobei die Relationen in den anderen ostdeutschen Ländern in vergleichbarer Größenordnung liegen.

Da es sich bei den Mehrausgaben im Bereich der Allgemeinen Zuweisungen an den kommunalen Sektor um den "größten" Mehrausgabenbrocken handelt, soll diese Position näher untersucht werden. Hierzu zeigt die **Tabelle III.4.2** eine ausführliche Auswertung der Finanztransfers der Länder an den kommunalen Bereich auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2003. In der Spalte (1) und (2) werden die zweckungebundenen laufenden und investiven Zuweisungen der Länder an die Kommunen ausgewiesen, die im Aufgabenbereich "Allgemeine Finanzwirtschaft", Teilbereich "Allgemeine Zuweisungen" ausgewiesen werden. Die Spalte (4) zeigt die zweckgebundenen Zuweisungen an die

Kommunen<sup>19</sup> und die Spalte (5) die gesamten Zuweisungen an den kommunalen Sektor<sup>20</sup>. In den FFW liegen die Zahlungen bei ca. 580 Euro je Einwohner, während in den neuen Ländern nahezu die doppelten Ausgaben ausgewiesen werden. Hier liegt Thüringen mit Sachsen und Brandenburg in etwa gleichauf bei ca. 1.100 Euro je Einwohner, während die Beträge in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt noch höher liegen. In der Spalte (6) werden die Pro-Kopf-Steuererinnahmen im Jahr 2003 der Gemeinden ausgewiesen. Unter Verwendung dieser Angaben wird in Spalte (7) berechnet, welcher fiktive Betrag in den Ostflächenländern erforderlich ist, um die fehlende Steuerkraft der Kommunen im Vergleich zum FFW-Durchschnitt *vollständig* auszugleichen. Hierzu wird der Differenzbetrag zwischen dem Steueraufkommen der Kommunen im FFW-Durchschnitt (546 Euro je EW) und den neuen Ländern ermittelt (so ergibt sich in Thüringen  $271 = 546 - 275$ ). Somit gibt die Spalte "Steuerausgleich" an, welchen Betrag die ostdeutschen Länder zum Ausgleich der gesamten "unterproportionalen kommunalen Finanzkraft" an die Kommunen bezahlen müssten. Entsprechend interpretieren wir den Differenzbetrag zwischen der Spalte (5) (netto der Zuweisungen der FFW-Länder an ihre Kommunen) und (7) als die in der Spalte (8) ausgewiesenen "Aufbautransfers" der ostdeutschen Länder an ihre Kommunen, damit diese überproportionale Investitionen zur Beseitigung der Infrastrukturlücke finanzieren können.

**Tabelle III.4.2:** Finanztransfers der Länder an den kommunalen Sektor im Jahr 2003 in Euro je Einwohner

|     | zweckungebundene Zuweisungen |                    |                 | zweckgebundene Zuweisungen | insgesamt | Steuern der Gemeinden | "Steuerausgleich" | "Aufbautransfers" |
|-----|------------------------------|--------------------|-----------------|----------------------------|-----------|-----------------------|-------------------|-------------------|
|     | laufend                      | investiv           | alle            |                            |           |                       |                   |                   |
|     | (1)                          | (2)                | (3)=<br>(1)+(2) |                            |           |                       |                   |                   |
|     | (4)                          | (5) =<br>(3) + (4) | (6)             | (7)                        | (8)       |                       |                   |                   |
| TH  | 614                          | 57                 | 671             | 436                        | 1.107     | 275                   | 271               | 254               |
| ST  | 613                          | 75                 | 688             | 575                        | 1.263     | 298                   | 248               | 433               |
| SN  | 632                          | 40                 | 672             | 431                        | 1.103     | 333                   | 213               | 308               |
| MV  | 668                          | 87                 | 755             | 536                        | 1.291     | 278                   | 268               | 441               |
| BB  | 599                          | 118                | 717             | 332                        | 1.049     | 295                   | 251               | 216               |
| FFW | 283                          | 25                 | 308             | 274                        | 582       | 546                   | 0                 | 0                 |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Jahresrechnungsstatistik 2003.

Allerdings müssen folgen Punkte beachtet werden:

- Unsere Schätzung über den rechnerischen "Steuerausgleich" in Spalte 7 der Tabelle III.4.2 bewegt sich am oberen Rand, da die Kommunen in Thüringen - wie auch die Kommunen in den anderen NBL - geringere Pensionslasten als die FFW-Kommunen tragen müssen und ferner auch die Personalbesoldung geringer ist. Dies impliziert, dass die Ostkommunen weniger Geld benötigen würden, um ein den FFW-Kommunen vergleichbares reales Güterangebot zu finanzieren!
- Die ostdeutschen Länder finanzieren die fiktiven "Steuerausgleichszahlungen" aus überproportionalen Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und den Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen. Bis zum Jahr 2004 wurden so in etwa 50% des kommunalen Steueraufkommensdifferentials zwischen den ostdeutschen Ländern und dem FFW-Durchschnitt kompensiert. Im gegenwärtigen Finanzausgleichssystem beträgt der Ausgleich in etwa 60%. Ferner dürfen die neuen Länder einen Teil der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für weitere rechnerische Ausgleichszahlungen zur Kompensation der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft aufwenden. Letzteres impliziert, dass, sofern sich die Finanzkraft der Kommunen in den ostdeutschen Ländern insgesamt bis zum Jahr 2019 nicht hinreichend an den FFW-Wert annähert, die ostdeutschen Landeshaushalte nicht in der Lage sein werden, ihren Kommunen die fehlende Steueraufkommenskraft durch finanzkraftverstärkende Finanzausgleichsleistungen zu kompensieren.

<sup>19</sup> Berechnet als Differenzbetrag der Spalte (5) und (3).

<sup>20</sup> Diese haben wir aus der Tabelle 9.1 der Jahresrechnungsstatistik 2003 (Fachserie 14, Reihe 3.1), Zeile 42, berechnet.

c) Aufgrund des Auslaufens der Osttransferleistungen bis zum Jahr 2019 werden die ostdeutschen Länder langfristig nicht in der Lage sein, die in Spalte (8) ausgewiesenen "Aufbautransfers" an den kommunalen Sektor zu bezahlen, d.h. die Zuweisungen der Länder an den kommunalen Sektor müssen langfristig abgesenkt werden. Selbst der vollständige Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft wird den ostdeutschen Ländern nach dem Auslaufen des Solidarpakts nicht in vollem Umfang möglich sein, da die Finanzausgleichszahlungen hierfür nicht ausreichend sind.

d) Unter Beachtung der noch aufzuzeigenden Rückführung der Osttransferleistungen implizieren die Angaben in der Tabelle III.4.2, dass kein Bundesland - und schon gar nicht ein ostdeutsches Bundesland - seinen Kommunen eine leistungskraftunabhängige Mindestfinanzausstattung - und schon gar nicht auf dem gegenwärtigen Niveau - gewähren kann.<sup>21</sup>

Ergänzend soll noch darauf hingewiesen werden, dass die Kommunen in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern deutlich höhere Zahlungen vom Land als in Thüringen erhalten, wozu aber folgendes anzumerken ist:

a) Oben haben wir bereits auf den geringeren Dezentralisierungsgrad in Thüringen hingewiesen. So hat allein die Übertragung der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfeleistungen an die Kommunen dazu geführt, dass sich die vom Land an die Kommunen bezahlten Zuweisungen im Jahr 2004 und 2005 - auf Basis der Angaben der Kassenstatistik - kaum noch zwischen Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern unterscheiden.

b) Ferner ist zu beachten, dass zwischenzeitlich die Regierungen in Schwerin und Magdeburg deutliche Eingriffe bei den Zahlungen an den kommunalen Sektor vorgenommen haben, ein Umstand, der auch in Thüringen nicht ausbleiben dürfte, da die investiven Ausgaben der Kommunen in Thüringen - und dies gilt auch in den anderen NBL - zwischenzeitlich nur noch ca. 100 Euro je Einwohner (und zum Teil sogar noch weniger) über dem FFW-Vergleichswert liegt, so dass offenkundig von den TH-Kommunen signifikante Teile der in der Spalte (8) der Tabelle III.4.1 ausgewiesenen rechnerischen "Aufbautransfers" in der laufenden Rechnung eingesetzt werden. Aber auch hier gilt, dass vergleichbare Aussagen auch für die anderen neuen Länder gelten.

Die These, dass die Kommunen in Thüringen die überproportionalen Mittel nicht "aufbaugerecht" einsetzen ergibt sich aus folgender Argumentation: In der Tabelle III.4.2 haben wir "Aufbautransfers" an die Kommunen von ca. 250 Euro je Einwohner im Jahr 2003 berechnet, wobei diese Schätzung sogar konservativ ist, d.h. die Aufbaukomponente wird unterschätzt. Ferner wurde in der Abbildung III.3.9 aufgezeigt, dass sich das Investitionsausgabenvolumen der TH-Kommunen kaum noch vom FFW-Durchschnitt unterscheidet. Im Jahr 2003 lagen die investiven Ausgaben in Thüringen lediglich ca. 100 Euro über dem Wert der FFW-Kommunen. Die Solidarpaktttransfers, aus denen letztendlich die überproportionalen Aufbautransfers an die Thüringen Kommunen finanziert werden müssen, lassen auf der kommunalen Ebene nur eine investive Verwendung zu. Somit ist festzuhalten, dass die Kommunen in Thüringen (was leider auch in der Mehrzahl der anderen ostdeutschen Länder zutrifft) signifikante Teile der für den Abbau von Infrastrukturdefiziten bestimmten Transferleistungen zweckwidrig einsetzen. Dass dies auf Landesebene ebenso gilt ist zwar zutreffend, aber keinesfalls ein Rechtfertigungsargument. Dieser zweckwidrige Mitteleinsatz erlaubt es den TH-Kommunen die unten in Tabelle III.4.3b aufgezeigten Mehrausgaben in der laufenden Rechnung zu finanzieren.

Betrachtet man sich die Angaben in der Tabelle III.4.2, so ist daraus abzuleiten, dass die hohen Mehrausgaben des Landes für allgemeine Zuweisungen an den kommunalen Sektor in Tabelle III.4.1 nachvollziehbar und weitgehend sachlich begründet sind, wobei wir aber auch festhalten müssen, dass

---

<sup>21</sup> Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat in einem unter ökonomischen Aspekten äußerst kritisch zu betrachtenden Urteil vom Juni 2005 eine "leistungskraftunabhängige" Mindestausstattung der Kommunen "verlangt". Dies ist nicht realisierbar, zumal auch die Quantifizierung einer Mindestausstattung der Kommunen in der Praxis empirisch nicht möglich ist. Allerdings hat das Urteil auch darauf hingewiesen, dass dann, wenn die Finanzausstattung als unzureichend empfunden wird, ein Abbau von Standards und Aufgaben zu erfolgen hat. Dem hätte das Gericht aber noch hinzuzufügen müssen, dass die Kommunen (wie auch das Land) durch Effizienzverbesserungen Ausgabensenkungen erreichen können, und daher mit geringeren Ausgaben ein gleiches oder sogar höheres Versorgungsniveau finanzieren könnten. Hierbei muss sogar das Ausschöpfen von Effizienz- und Einsparpotentialen im Interesse des Schutzes der Steuerpflichtigen vor Überbelastung (siehe GG Art. 105 Abs. 3) absoluten Vorrang haben. Wie unten noch aufgezeigt wird, deuten die erheblichen Personalüberhänge bei den Kommunen und auch beim Land darauf hin, dass beide Ebenen noch über erhebliche Effizienzreserven verfügen.



diese Mittel von den Kommunen offenkundig nicht vollständig aufbaugerecht eingesetzt werden. Ferner dürften unsere Erläuterungen der Angaben in der Tabelle III.4.2 auch verdeutlicht haben, dass sich dieses hohe Zahlungsvolumen langfristig nicht aufrechterhalten lässt.

Nach diesen Anmerkungen zu den erheblichen Mehrausgaben des Landes infolge von Leistungen an den kommunalen Sektor soll nunmehr die Struktur der Mehrausgaben näher betrachtet werden. Die Mehrausgaben auf der Landesebene von insgesamt ca. 1,6 Mrd. Euro können wir in drei Teilgruppen zerlegen:

- Mehrausgaben die politisch kaum steuerbar sind bzw. weitgehend auf bundesgesetzliche Vorgaben aber auch Ostspezifika (wie z.B. die hohen Zuweisungen der Länder an den kommunalen Sektor) zurückzuführen sind
- Mehrausgaben die grundsätzlich politisch steuerbar sind und
- Minderausgaben, die in der Regel aber auf Politik-exogene Faktoren zurückzuführen sind und nur in geringem Umfang durch politisches Handeln zu erklären sind.

**Tabelle III.4.3a:** Ausgabenbereiche mit politisch kaum steuerbaren Mehrausgaben auf der Landesebene im Vergleich zum FFW-Durchschnitt (Angaben in Mio. Euro im Jahr 2003 nach der Jahresrechnungsstatistik)

| Landesebene |   |     |
|-------------|---|-----|
| 10.3.8      | Unterhaltsvorschussgesetz                       | 21  |
| 13.3        | Einkommensstabilisierende Maßnahmen             | 35  |
| 15.3        | Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr | 87  |
| 17.1        | Allg. Zuweisungen an den kommunalen Sektor      | 789 |
|             | Bereiche insgesamt                              | 932 |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Jahresrechnungsstatistik 2003.

Auf der Landesebene identifizieren wir in den in **Tabelle III.4.3a** ausgewiesenen Bereichen Mehrausgaben die wir (zumindest kurz- und mittelfristig) für politisch und administrativ kaum steuerbar halten, wobei wir allerdings nur die wichtigsten Bereiche aufführen. Die mit Abstand gewichtigste Komponente sind die laufenden Zuweisungen an den kommunalen Bereich. Ferner werden im Aufgabenbereich 13.3 sowie im Aufgabenbereich 15.3 weitgehend Bundesmittel (insbes. die ÖPNV-Mittel) vom Land weitergereicht, so dass auch hier nur von einer eingeschränkten Gestaltungsfähigkeit auszugehen ist.

Im Kommunalbereich gehen wir davon aus, dass es keine Bereiche gibt, in denen man von einer eingeschränkten politischen Steuerbarkeit der Ausgaben sprechen kann. Allerdings ist zu beachten, ob in Bereichen mit signifikanten Mehrausgaben auf der kommunalen Ebene auf der Landesebene kompensatorische Minderausgaben anfallen, so dass es hier zu aufgabenverteilungsbedingten Substitutionsprozessen zwischen beiden Ebenen kommt. Hierunter könnte in Thüringen der Krankenhausbereich mit Mehrausgaben von ca. 20 Mio. Euro und kompensatorischen Minderausgaben in vergleichbarer Größenordnung auf der Landesebene gehören, was allerdings noch zu prüfen wäre. Ferner sollte man den Bereich der "Kommunalen Gemeinschaftsdienste" aus der Betrachtung ausklammern, da es hier erhebliche Organisationsunterschiede zwischen den Ländern gibt.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Allerdings haben wir festgestellt, dass auch die Zweckverbände in Thüringen im Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste Mehrausgaben in Höhe von ca. 12 Mio. Euro tätigen. Somit ist in Verbindung mit der in Abschnitt III.3 bereits festgehaltenen Tatsache, dass in diesem Bereich auch das Gebührenaufkommen in Thüringen deutlich unterdurchschnittlich ist, der gesamte Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste - und hier insbesondere auch die Ausschöpfung der Gebührenpotentiale - prüfungsbedürftig.

**Tabelle III.4.3b:** Ausgabenbereiche mit politisch grundsätzlich steuerbaren Mehrausgaben im Vergleich zum FFW-Durchschnitt (Angaben in Mio. Euro im Jahr 2003 nach der Jahresrechnungsstatistik)

| <b>Landesebene</b> |   |              |
|--------------------|---|--------------|
| 10.3.7             | Förderung der Wohlfahrtspflege                                | 12           |
| 13.1               | Verwaltung im Bereich Land- und Forstwirtschaft               | 14           |
| 11.3               | Maßnahmen des Gesundheitswesens, ohne KH                      | 14           |
| 11.5               | Umwelt- und Naturschutz                                       | 15           |
| 3.1                | Gerichte  | 16           |
| 15.2               | Straßen   | 17           |
| 2.1                | Polizei   | 21           |
| 8                  | Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen          | 28           |
| 14.2               | Regionale Fördermaßnahmen                                     | 30           |
| 1                  | Finanzverwaltung  | 34           |
| 9                  | Kultur  | 44           |
| 6                  | Förderung von Schülern und Studenten                          | 51           |
| 16.1               | Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen                    | 58           |
| 5.1                | Hochschulen ohne Hochschulkliniken                            | 65           |
| 0                  | Politische Führung und zentrale Verwaltung                    | 141          |
| 10.7.2             | Hilfe zur Berufsausbildung & Arbeitsförderung                 | 183          |
| 4                  | Schulen   | 418          |
|                    | andere Bereiche mit Mehrausgaben von weniger als 10 Mio. Euro | 55           |
|                    | <b>Bereiche insgesamt</b>                                     | <b>1.213</b> |

Fortsetzung der Tabelle III.4.3b

| <b>Kommunale Ebene (ohne Zweckverbände)</b>         |  |              |
|---|--|--------------|
| 11.5  | Umwelt- und Naturschutz                                | 10           |
| 8.99  | Rest: Wissenschaft und Forschung <sup>1)</sup>         | 10           |
| 10.9.1  | Kitas  | 12           |
| 16.5  | Allg. Grund- und Kapitalvermögen                       | 13           |
| 11.3  | Maßnahmen des Gesundheitswesens, ohne KH               | 14           |
| 4   | Schulen  | 16           |
| 10.3.7  | Förderung der Wohlfahrtspflege                         | 23           |
| 15.3  | Öffentlicher Personennahverkehr                        | 27           |
| 1   | Finanzverwaltung                                       | 38           |
| 0   | Politische Führung und zentrale Verwaltung             | 78           |
| 9   | Kultur   | 99           |
|   | Bereiche mit Mehrausgaben unter 10 Mio. Euro insgesamt | 39           |
|   | <b>Bereiche insgesamt</b>                              | <b>~ 380</b> |
| <i>nachrichtlich nicht berücksichtigte Bereiche</i> |  |              |
| 12.3  | Kommunale Gemeinschaftsdienste                         | 22           |
| 11.2  | Krankenhäuser  | 22           |

1) Ausgehend von der Funktionsübersicht des Statistischen Bundesamtes gehen wir davon aus, dass sich hinter dieser Komponente insbes. auch Ausgaben für Museen und Bibliotheken verbergen.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Jahresrechnungsstatistik 2003.

**Tabelle III.4.3c:** Ausgabenbereiche mit Minderausgaben im Vergleich zum FFW-Durchschnitt (Angaben in Mio. Euro im Jahr 2003 nach der Jahresrechnungsstatistik)

| <b>Landesebene</b> |   |             |
|--------------------|---|-------------|
| 17.3               | Versorgung (Pensionen zzgl. AAÜG-Ausgaben)                      | -237        |
| 10.8               | Jugendhilfe nach dem SGB VIII                                   | -55         |
| 17.2               | Schulden <sup>1)</sup>  | -38         |
| 17.4               | Beihilfen, Unterstützungen u.ä.                                 | -36         |
| 10.99              | Rest Soziales   | -29         |
| 10.3.5             | sonstiges   | -26         |
| 11.2               | Krankenhäuser   | -20         |
| 10.3.6             | Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)      | -15         |
| 10.3.1             | Wohngeld  | -11         |
| 5.2                | Hochschulkliniken   | -10         |
| 13.99              | Rest: Ernährung, Landwirtschaft                                 | -10         |
| 16.5               | Allg. Grund- und Kapitalvermögen                                | -10         |
|                    | andere Bereiche mit Minderausgaben von weniger als 10 Mio. Euro | -38         |
|                    | <b>Bereiche insgesamt</b>                                       | <b>-536</b> |

1) Wie in Abschnitt III.3 aufgezeigt wurde, sind aus den Minderausgaben für Zinszahlungen auf der Landesebene im Jahr 2005 bereits Mehrausgaben in Höhe von ca. 20 Mio. Euro geworden, wobei absehbar ist, dass sich diese Relation auch in nächster Zukunft zuungunsten des Landes Thüringen entwickelt.

Fortsetzung der Tabelle III.4.3c

| <b>Kommunale Ebene (ohne Zweckverbände)</b> |   |               |
|---|---|---------------|
| 10.3.3                                      | HBL   | -203          |
| 10.3.2                                      | HLU   | -129          |
| 17.3  | Versorgung  | -94           |
| 10.8  | Jugendhilfe nach dem SGB VIII                                   | -56           |
| 15.2  | Straßen   | -41           |
| 10.3.1                                      | Wohngeld  | -30           |
| 10.3.6                                      | Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)      | -20           |
| 17.1  | Allg. Zuweisungen   | -19           |
| 16.3  | Verkehrsunternehmen   | -18           |
| 10.99                                       | Rest Soziales   | -17           |
| 17.4  | Beihilfen, Unterstützungen u.ä.                                 | -16           |
| 10.4  | Soz. Leistungen für Folgen von Krieg und pol. Ereignissen       | -11           |
| 10.3.4                                      | Asylbewerber  | -10           |
|   | andere Bereiche mit Minderausgaben von weniger als 10 Mio. Euro | -35           |
|   | <b>Bereiche insgesamt</b>                                       | <b>~ -700</b> |
|   | darunter: Sozialbereich   | <b>~ -480</b> |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Jahresrechnungsstatistik 2003.

In den politisch grundsätzlich steuerbaren Bereichen mit Mehrausgaben auf der Landesebene, siehe **Tabelle III.4.3b**, sind im Jahr 2003 Mehrausgaben von ca. 1,2 Mrd. Euro angefallen. Der Abbau dieser Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung wäre ausreichend gewesen, den Finanzierungssaldo des Landes im Jahr 2003 weitgehend auszugleichen.

Besonders ins Gewicht fallen auf der Landesebene die Ausgabenüberhänge im Schulbereich mit über 400 Mio. Euro, der Bereich der Berufsausbildungs- und Arbeitsförderung (~ 180 Mio. Euro), die

Ministerialbürokratie (Politische Führung und zentrale Verwaltung) mit ca. 140 Mio. Euro, die Hochschulen (ohne Hochschulkliniken) mit ca. 65 Mio. Euro, die Ausgaben für Land- und fortwirtschaftliche Unternehmen (nahezu 60 Mio. Euro) und die Mehrausgaben für die Förderung von Schülern und Studenten<sup>23</sup> (ca. 50 Mio. Euro). Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Aufgabenbereichen mit Mehrausgaben von unter 50 Mio. Euro, wie die Kultur, die Finanzverwaltung, Polizei usw. Bei den Mehrausgaben im Bereich Berufsausbildungs- und Arbeitsförderung handelt es sich allerdings um "Ostspezifika" und auch die anderen ostdeutschen Länder verzeichnen in diesem Bereich vergleichbare Mehrausgaben. Dennoch gilt es die Effizienz der in diesem Bereich getätigten Ausgaben zu überprüfen, da auch empirische Untersuchungen hierzu äußerst kritisch ausfallen.

Auf der kommunalen Ebene verzeichnet der Kulturbereich mit Mehrausgaben von nahezu 100 Mio. Euro den mit Abstand höchsten Ausgabenüberhang. Es folgen die Bereiche der zentralen Verwaltung (~ 80 Mio. Euro), die Finanzverwaltung (~ 40 Mio. Euro), der ÖPNV (~25 Mio. Euro) und die Förderung der Wohlfahrtspflege (ca. 20 Mio. Euro). Insgesamt stellen wir Mehrausgaben in einer Größenordnung von ca. 380 Mio. Euro auf der Gemeindeebene fest, wobei 50% dieser Ausgabenüberhänge allein auf die Kultur und den Administrationsbereich entfallen. Die Mehrausgaben im Administrationsbereich dürften u.a. auch eine Folge der kleinräumigen Struktur der kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinde- und Kreisgrößen) sein, ein Aspekt der in Abschnitt V aufgenommen wird. Der Abbau der Mehrausgaben auf der kommunalen Ebene hätte auch beim Land zu erheblichen Einsparungen geführt, da die Kommunen diese Ausgaben auch mit Hilfe von allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen finanzieren, so z.B. im Kulturbereich. Dies impliziert aber auch, dass das Land durch seine Zuweisungspolitik das Ausgabengebaren der Kommunen steuern kann und muss.

Auf der Landesebene fielen im Jahr 2003 Minderausgaben von ca. 540 Mio. Euro an, wobei die Hälfte dieses Betrags auf den Versorgungsbereich einschl. der Beihilfen entfällt. Weitere ca. 110 Mio. Euro fallen im Sozialbereich an. Aus den Minderausgaben für Zinszahlungen sind zwischenzeitlich Mehrausgaben von 20 Mio. Euro geworden. Auf der kommunalen Ebene betragen die Minderausgaben ca. 700 Mio. Euro an, wovon der größte Anteil auf den Sozialbereich entfällt. Aufgrund der bereits mehrfach erwähnten Aufgabenverlagerung im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe dürften sich die Minderausgaben im Sozialbereich zwischenzeitlich erheblich reduziert haben. Außerhalb des Sozialbereichs entstehen lediglich in den Bereichen Versorgung und Beihilfen (Minderausgaben von ca. 110 Mio. Euro) und im Straßenbereich (ca. 40 Mio. Euro) signifikante Beträge.

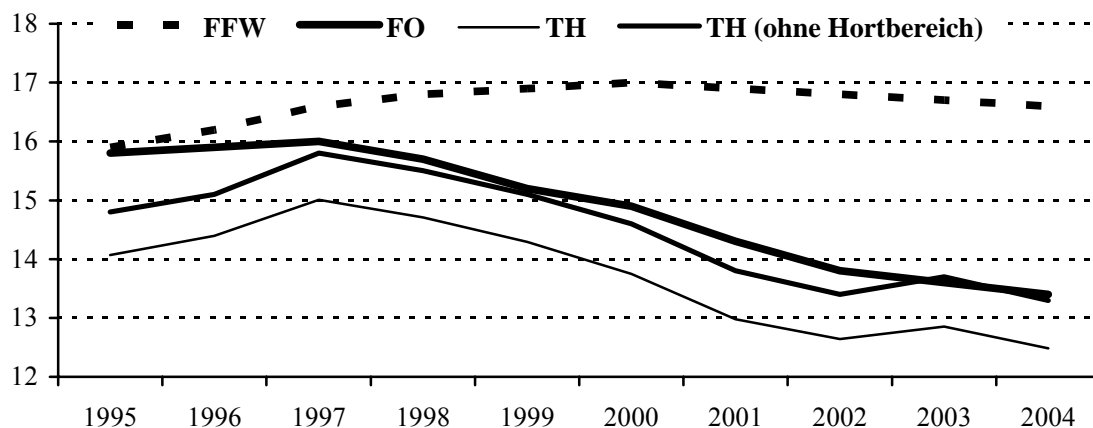
#### *Die Mehrausgaben im Bereich der Schulen*

Vertiefend wollen wir noch die Ausgaben im Bildungsbereich behandeln, da auf der Landesebene die Mehrausgaben im Schulbereich sehr auffällig sind. Eine Besonderheit im (Grund-)Schulbereich in Thüringen ist die Beschäftigung von Horterziehern im Landesdienst. Nach Angaben der Landesregierung waren im Jahr 2004 ca. 1.200 (Vollzeit-)Stellen besetzt und die hierfür erforderlichen Personalausgaben beliefen sich auf ca. 43 Mio. Euro. Dies impliziert, dass selbst dann, wenn man diese Aufwendungen bei den Mehrausgaben im Schulbereich absetzt, auf der Landesebene noch Mehrausgaben von ca. 370 Mio. Euro verbleiben.

---

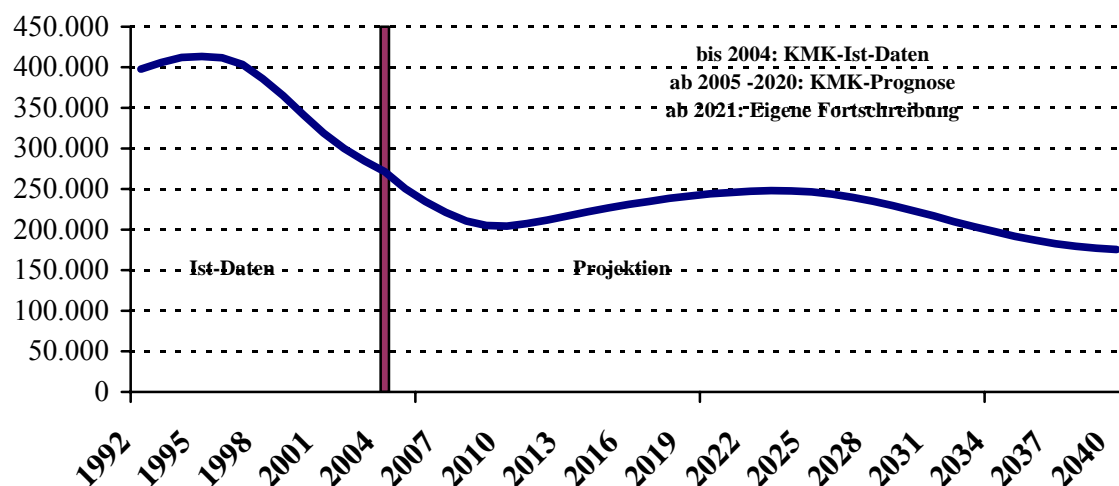
<sup>23</sup> Allerdings wäre hier zu prüfen, in welchem Umfang diese Ausgaben durch das BaFöG determiniert sind.

**Abbildung III.4.1:** Schüler je Lehrer an allgemein bildenden und beruflichen Schulen<sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> Die Schüler an beruflichen Schulen in Teilzeitform werden hierbei nur zu 50% gerechnet.  
Quelle: Berechnet aus Angaben der KMK.

**Abbildung III.4.2:** Entwicklung der Schülerzahlen in Thüringen von 1992 bis 2040



Die Schüler an beruflichen Schulen in Teilzeitform wurden zu 50% gerechnet.

In der **Abbildung III.4.1** haben wir die Schüler-Lehrer-Relationen auf Basis der KMK-Daten ausgewertet, wobei wir hier alle Schultypen zusammenfassen, hierbei aber die Schüler an beruflichen Teilzeitschulen nur zu 50% werten.<sup>24</sup> Für das Land Thüringen haben wir zwei Werte berechnet: In der ersten Variante wurden die Angaben über Lehrer (gemessen in Vollzeitlehreereinheiten) und Schüler der KMK benutzt, wobei sich hier eine deutlich geringere Schüler-Lehrer-Relation als in der Gesamtheit der ostdeutschen Flächenländer ergibt. In einer zweiten Variante haben wir in Thüringen beim Lehrpersonal in allen Jahren von 1995 bis 2004 einen Bestand von 1.400 Erziehern im Hortbereich der Thüringer Grundschulen abgezogen, wobei diese Zahl zumindest in den letzten Jahren höher liegt als es dem tatsächlichen Bestand an Horterziehern (umgerechnet in Vollzeitarbeitskräfte) entspricht, so dass wir die Thüringer Zahlen eher als zu günstig ausweisen. In diesem Fall erkennt man kaum Unterschiede zwischen Thüringen und dem Ostländerdurchschnitt. In den FFW kommen im Durchschnitt ca. 16,6 Schüler auf einen (Vollzeit-)Lehrer, während in den ostdeutschen Ländern die Quote bei ca. 13,4 liegt. Vielfach wird in der öffentlichen Diskussion eine bessere Schüler-Lehrer-Relation mit einem mehr an Qualität in der Bildung gleichgesetzt und mit diesem Argument die

<sup>24</sup> Angesichts der Kleinstaaterei im Bildungswesen und der damit über die Länder kaum vergleichbaren Struktur des Schulsystems gibt es zu dieser hoch aggregierten Betrachtung kaum eine praktikable empirische Alternative.

Anpassungen im Schulbereich torpediert. Wie wir in einem kleinen Exkurs erläutern, sind die wissenschaftlichen Studien hierzu auf Basis der TIMSS- und PISA-Ergebnisse aber mehr als kritisch und zeigen auf, dass es kaum einen engen Zusammenhang zwischen der Schülerperformance und der Schüler-Lehrer-Relation gibt.

Auf Thüringen umgerechnet implizieren die KMK-Daten in der Abbildung III.4.1, dass allein im Bereich der Lehrerschaft (ohne Horterzieher) ein effektiver Personalüberhang von ca. 4.700 (Vollzeit-)Lehrer vorhanden ist. Diese Zahl weicht nicht wesentlich von der ab die wir weiter unten unter Verwendung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes ableiten.

In den nächsten Jahren wird die Schülerzahl in Thüringen auch noch etwas weiter absinken, wobei es nach 2010 wieder zu einem leichten Anstieg der Schülerzahlen kommen wird und in den Jahren 2022/25 in etwa wieder die Schülerzahlen des Jahres 2005 erreicht werden. Nach 2025 wird es zu einem demographischen Echo-Effekt kommen, und die Schülerzahlen werden wiederum deutlich sinken, da dann die Kinder der extrem geburtenschwachen Nachwendejahrgänge die Schule besuchen werden, siehe **Abbildung III.4.2**. Hieraus folgt, dass es bei der Anpassung im Schulbereich nicht darum geht sich an einen vorübergehenden Schülerrückgang anzupassen, sondern dass es in den nächsten 30 bis 40 Jahren im Land eine anhaltend geringere Schülerzahl geben wird und daher die Kapazitäten bei der Schulinfrastruktur und dem Personal in den Schulen entsprechend anzupassen sind.

**Tabelle III.4.4:** Mehrausgaben im Bildungsbereich in Thüringen unter Verwendung alternativer Bezugsvariablen (nur Landesebene) im Jahr 2004 im Vergleich zum FFW-Durchschnitt

| Schulen   |                 |
|---|-----------------|
| Schulen unter Verwendung der Einwohnerzahl  | ~ 418 Mio. Euro |
| Schulen unter Verwendung der Einwohnerzahl und Abzug von 50 Mio. Euro für Personal und Sachkosten im Hortbereich in Thüringen | ~ 370 Mio. Euro |
| Schulen unter Verwendung der Schülerzahlen  | ~ 600 Mio. Euro |
| Schulen unter Verwendung der Schülerzahlen und Abzug von 50 Mio. Euro für Personal und Sachkosten im Hortbereich in Thüringen | ~ 550 Mio. Euro |
| Hochschulen   |                 |
| Hochschulen unter Verwendung der Einwohnerzahl  | ~ 65 Mio. Euro  |
| Hochschulen unter Verwendung der Zahl der Studierenden  | ~ 47 Mio. Euro  |

Quelle: Berechnungen auf Basis der Jahresrechnungsstatistik, der Studierendenstatistik sowie der KMK-Schülerstatistik.

Ergänzend zu unseren Berechnungen oben haben wir in der **Tabelle III.4.4** noch die Ausgaben im Bildungsbereich sowohl auf die Einwohnerzahlen als auch auf die Schüler- und Studierendenzahlen bezogen, und im Schulbereich auch die Ausgaben im Hortbereich berücksichtigt. Hierbei zeigt sich, dass unter Verwendung der Schülerzahlen die Ausgabenüberhänge im Schulbereich sogar noch drastisch ansteigen, während im Hochschulbereich ein leichter Rückgang der Mehrausgaben feststellbar ist. Werden die Ausgaben für die Horterzieher aus den Schulausgaben herausgerechnet, so steigen die Mehrausgaben im Schulbereich von ca. 370 Mio. Euro unter Verwendung der Einwohnerzahl, auf ca. 550 Mio. Euro unter Verwendung der Schülerzahlen an.

Somit wird gerade im Schulbereich ein demographisch bedingter Handlungsbedarf sichtbar, wobei ähnliche Feststellungen auch für die anderen neuen Länder gelten. Hierbei ist festzuhalten, dass der notwendige Handlungsbedarf in keinem Widerspruch zur Diskussion um die Verbesserung der Effizienz und der Ressourcenausstattung im Bildungsbereich steht, zumal eine solche Diskussion ohnehin nicht bei jeglicher Finanzierungsrestriktionen stattfinden kann. Gerade in den neuen Ländern, wo wir historisch einmalige und nachhaltige Rückgänge der Schülerzahlen verzeichnen, muss der Ressourceneinsatz im Bildungssystem auf den Prüfstand. Hier stellt sich die triviale aber dennoch häufig ignorierte Frage, was man unter "steigenden" oder "sinkenden" Bildungsausgaben überhaupt

versteht: Messen wir die Bildungsausgaben am Absolutbetrag (in realen Eurowerten) oder je Schüler bzw. Kopf der bildungsrelevanten Bevölkerung? Verfolgt man die öffentliche Diskussion, so hat man nicht selten den Eindruck dass in der Politik diesbezüglich ein Wahrnehmungs- und Differenzierungsproblem vorliegt! Ferner ist zu beachten, dass die gerade in der jüngsten Zeit vorgelegten empirischen Befunde weitgehend darin übereinstimmen, dass von einer Erhöhung der Lehrer-Schüler-Relation keine statistisch belegten positiven Einflüsse auf die Schülerperformance ausgehen, so dass eine pauschale Forderung nach einer Mehrausstattung des Bildungsbereichs mit dem Ziel der Leistungsverbesserung auf schwankendem Boden steht (hier auch nochmals der Hinweis auf den Exkurs). Hier reflektiert sich eher die in der Politik übliche simplifizierende plakative Argumentationskultur - getreu der Devise: X% mehr Ausgaben im Bildungsbereich führen zu X% mehr Leistungspunkten bei den PISA-Tests - und die Politik der einschlägigen Interessengruppen. Notwendiger scheint es die Diskussion auf die Fragen der institutionellen Ausgestaltung des Schulwesens, der Bedingungen im sozialen Umfeld der Schulen (z.B. Integrationsmaßnahmen) oder der Frage, wie viel Föderalismus ein Bildungssystem in unserer räumlich hoch mobilen Gesellschaft überhaupt verkraften kann, auszurichten.

Kasten: *Schülerperformance und Ressourceneinsatz im Schulbereich*

Wößmann hat im Jahr 2003 eine international vergleichende Studie vorgestellt, die auf Testergebnissen (in Mathematik und Naturwissenschaften) von mehr als 260.000 Schülern in 39 Ländern aus der TIMSS-Studie (Third International Mathematics and Science Study) basiert. Hierbei kommt er zu dem Ergebnis, dass

- ◆ höhere Schulausgaben
- ◆ kleinere Klassengrößen
- ◆ und kleinere Schüler-Lehrer-Relationen

keine positive Korrelation mit der Performance der Schüler zeigen. Als sehr wichtig für eine gute Schülerperformance erwiesen sich hingegen

- ◆ die Charakteristika des Elternhauses,
- ◆ Zentralprüfungen
- ◆ dezentrale Entscheidungen über die Ressourcenverwendung in den Schulen
- ◆ und andere eher institutionelle Faktoren.

Die Studie zieht daher die Schlussfolgerung „... the policy measures which particularly matter for schooling output do not seem to be simple resource inputs. Spending more money within an institutional system which does not set suitable incentives does not promise to improve student performance. The results of this paper suggest that the crucial questions for education policy may not be one of more resources but one of creating an institutional system ... with incentives to use resources efficiently.“ (siehe Wößmann, 2003, S. 156). [Eigene Übersetzung des Zitats: „... es sind nicht einfach die Ressourcen [also das im Schulbereich verausgabte Geld], die über die Leistungsfähigkeit des Schulsystems bestimmen. Zusätzliche finanzielle Mittel in ein Schulsystem zu stecken, das keine ausreichenden Anreize [zur Verbesserung der Leistungen des im Schulsystem beschäftigten Personals] bietet, vermögen keinen Beitrag zur Verbesserung der schulischen Leistungen der Schüler zu leisten. Die zentrale Schlussfolgerung der im Papier vorgelegten Befunde legen vielmehr den Schluss nahe, dass gute Bildungspolitik nicht eine Frage von mehr finanziellen Ressourcen für den Schulbereich ist, sondern eine Frage der optimalen Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen im Schulbereich.“]

Vergleichbare Ergebnisse erzielen auch Studien, in denen die „PISA-Testergebnisse“ ausgewertet wurden! Auch hier wurde festgestellt, dass es keine systematische und statistisch gesicherte Korrelation zwischen den Schülerleistungen und z.B. den Schüler-Lehrer-Relationen gibt. Dies belegen auch eine Vielzahl von Befunden in der internationalen und deutschen empirischen Forschung, siehe z.B. Sutton und Soderstrom (1999), Hoxby (2000) oder Weiß (1997). Wie Sutton und Soderstrom (1999) festhalten, werden Schülerleistungen eher von solchen Variablen determiniert, die nicht durch administrative Entscheidungen beeinflusst werden können, wie z. B. ethnische Zugehörigkeit, Zugehörigkeit zur unteren Einkommensschicht etc. Hingegen liefern empirische Untersuchungen kaum Evidenz dafür, dass Variablen wie Ausgaben je Schüler, Schüler-Lehrer-Relation usw. die Variation der Schülerleistungen erklären. Diese Aussagen stehen somit im Einklang mit der sehr aktuellen Untersuchung von Wößmann.

### Zusammenfassende Auswertung der Mehr- und Minderausgaben

Zusammenfassend werden in der **Tabelle III.4.5** nochmals die Ausgabenüberhänge auf der Landes- und Gemeindeebene nach den drei Komponenten ausgewertet, wobei wir auch eine Überschlagsrechnung für die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene durchgeführt haben und alle Angaben großzügig runden, da es um die Größenordnungen und nicht um eine Spitzabrechnung geht. Hier zeigt sich, dass die geringen Ausgaben der Kommunen im Vergleich zum FFW-Durchschnitt erhebliche Mehrausgaben in einzelnen Teilbereichen verbergen, die grundsätzlich abgebaut werden könnten, und so Finanzierungsspielräume für mehr Investitionen aber auch der Konsolidierung der Landes- und Kommunalfinanzen ermöglichen würden. Auf der Landesebene wären die realisierbaren Minderausgaben im Jahr 2003 ausreichend gewesen den Landeshaushalt allein durch Einsparungen in der laufenden Rechnung zu konsolidieren, wobei diese Einsparungen im Landeshaushalt auch unmittelbar mit der Absenkung von zweckgebundenen Zuweisungen an den kommunalen Bereich (z.B. im Kulturbereich) hätten verknüpft werden müssen. Dies dokumentiert, dass die Konsolidierung des Landes insgesamt nur im Gespann von Landes- und Gemeindeebene zusammen möglich ist! Dies erkennt man insbesondere auch in der letzten Spalte, in der wir die Zerlegung der Nettomehrausgaben auch auf die konsolidierte Landes- und Gemeindehaushalte übertragen haben. Hier hätten sich Einsparpotentiale von insgesamt ca. 1,2 Mrd. Euro ergeben, obgleich im Landeshaushalt 1,2 Mrd. und in den Gemeindehaushalten 0,4 Mrd. Euro konsolidierungsfähig gewesen wären. Hätte man diesen Betrag im Jahr 2003 realisiert, so wäre der konsolidierte Finanzierungssaldo des Landes und der Gemeinden ebenfalls allein in der laufenden Rechnung auszugleichen gewesen.

**Tabelle III.4.5:** Zusammenfassende Auswertung der Mehr- und Minderausgaben in Thüringen auf der Landes- und Gemeindeebene auf Basis einer Analyse der tarifbereinigten laufenden Ausgaben nach Aufgabenbereichen im Jahr 2003 unter Verwendung des FFW-Durchschnitts als Benchmark

|   | Landesebene       | Gemeindeebene     | Landes- und Gemeindeebene |
|---|-------------------|-------------------|---------------------------|
| Mehrausgaben die politisch kaum steuerbar sind            | ~ 950 Mio. Euro   | → 0               | ~ 300 Mio. Euro           |
| + Mehrausgaben die grundsätzlich politisch steuerbar sind | ~ 1.200 Mio. Euro | ~ 400 Mio. Euro   | ~ 1.200 Mio. Euro         |
| + (strukturell begründete) Minderausgaben                 | ~ - 550 Mio. Euro | ~ - 700 Mio. Euro | ~ -800 Mio. Euro          |
| = Nettomehr-/minderausgaben                               | ~ 1.600 Mio. Euro | ~ -300 Mio. Euro  | ~ 700 Mio. Euro           |

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Natürlich sind einige der Positionen die wir als "politisch steuerbar" betrachtet haben diskussionswürdig und womöglich sogar berechtigt angreifbar. Aber selbst dann, wenn die in der Tabelle III.4.5 ausgewiesenen Angaben um +/- 200 Mio. Euro verändert werden, ergeben sich noch immer Einsparpotential die eine Gesundung der Staatsfinanzen in Thüringen ermöglichen. Hieraus ist natürlich die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die finanzpolitischen Probleme des Landes Thüringen (was auch für alle anderen ostdeutschen Länder und selbst Sachsen-Anhalt gilt) lösbar sind, wobei allerdings die politischen Entscheider - in Regierungs- und Oppositionsverantwortung - auch den Mut aufbringen müssen Wahrheiten zu verkünden und in die gewohnte Versorgungsmentalität der Interessengruppen einzugreifen. Ferner ist anzumerken, dass unsere "Einsparrechnung" sogar eher konservativ ist und per Saldo die berechneten Einsparungen auch nicht ausreichend sind. Grund hierfür ist, dass ein Teil der Minderausgaben in Zukunft auch rückgängig sein werden (siehe z.B. den Anstieg der Pensionslasten in Thüringen), wenn nicht sogar in Mehrausgaben umschlagen können (wie z.B. die Zinsausgaben, die jetzt bereits höher sind als in den FFW). Ferner haben wir einen Ausgabenvergleich mit dem FFW-Durchschnitt durchgeführt, und diese haben ebenfalls erhebliche Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung. Zu beachten ist letztendlich, dass aufgrund der Rechnung mit tarifbereinigten Ausgaben nicht alle Sparpotential unmittelbar realisierbar sind, sondern dass ein Teil dieses Sparpotentials erst dynamisch im Zuge der Tarifangleichung zum Tragen kommen



wird. Auf Basis der Angaben in der Tabelle III.3.2b handelt es sich hier um ein Volumen von ca. 190 Mio. Euro auf der Landesebene und von ca. 80 Mio. Euro auf der Gemeindeebene.

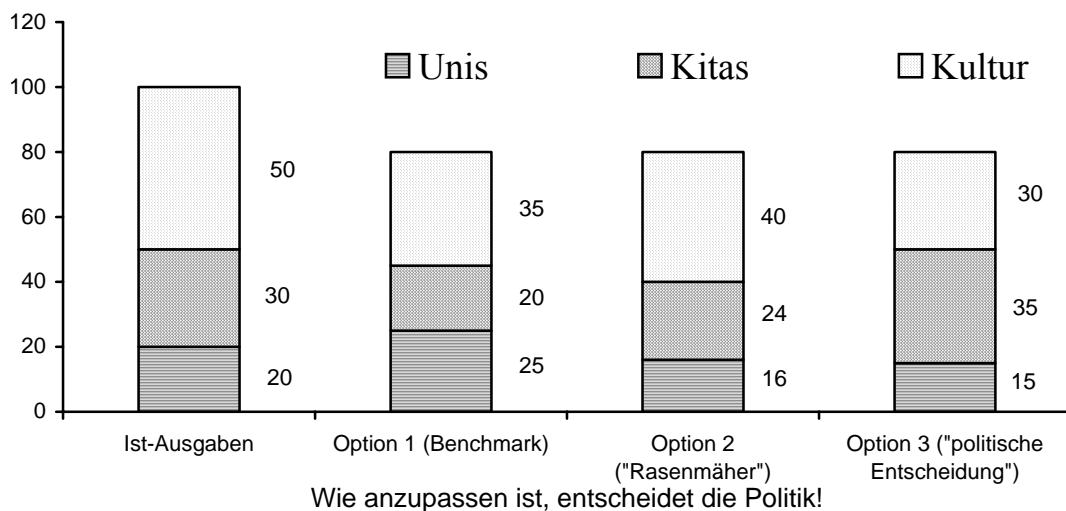
### *Ergänzende Anmerkungen zu den (finanz-)politischen Implikationen*

Wir wollen abschließend zu unserer Diskussion der Ausgabenüberhänge nach Aufgabenbereichen noch einige Grundsatzanmerkungen machen, die wir beim Führen von Strukturdiskussionen für wichtig halten.

1. Ländervergleiche implizieren natürlich nicht die Annahme oder Forderung, dass der Status-Quo in einem Referenzland oder in einer Gruppe von Referenzländern (wie z.B. dem Durchschnitt der finanzschwachen Länder) zur allgemein gültigen Norm erklärt wird. Dies kann schon deshalb nicht gelten, da die finanzschwachen Westflächenländer selbst nachhaltig nicht finanzierbare Ausgabenüberhänge in der laufenden Rechnung haben! Langfristig kann aber das Pro-Kopf-Ausgabenvolumen und auch die Beschäftigung im öffentlichen Sektor in Thüringen - und auch in den anderen ostdeutschen Ländern - nicht systematisch über den Zahlenwerten der Vergleichsländer liegen, wie das zurzeit in vielen Bereichen der Fall ist. Ferner ist mit Ländervergleichen auch nicht die Annahme oder Forderung nach Gleichheit der öffentlichen Ausgabenstrukturen in den Ländern verbunden, wenn auch die Praxis zeigt, dass sich die Unterschiede in den Ausgabenstrukturen auf Landes- und Kommunalebene der Länder in Grenzen halten. Unterschiede in den Ausgabenstrukturen reflektieren auch bewusste politische Entscheidungen und entziehen sich daher teilweise einer wissenschaftlichen Bewertung. Allerdings muss die Politik dem Umstand Rechnung tragen, dass ein höheres Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in einzelnen Aufgabenbereichen durch ein geringeres Güter- und Dienstleistungsangebot in anderen Aufgabenbereichen kompensiert bzw. gegenfinanziert werden muss, um die Gesamtausgaben den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln anzupassen. Letzteres impliziert vereinfachend gesprochen, dass man sich nicht in allen Bereichen den Top-Standard leisten kann (eine teure Verwaltung, eine überproportionierte Kulturlandschaft, ein teures Schulsystem, hohe Ausgaben im Hochschulsystem usw.). Solche Forderungen von Interessenvertretern und Versprechungen der Politik sind bar jeglicher Vernunft. Vielmehr muss man Schwerpunktentscheidungen treffen und hohe Standards in einzelnen Bereichen an anderer Stelle mit niedrigeren Standards gegenfinanzieren (so z.B. eine teure Kulturlandschaft zugunsten der Hochschullandschaft abspecken - oder umgekehrt). Würde die Politik (quer durch alle Parteien) diese Devise beherzigen, hätten wir kein Problem der ausufernden Staatsverschuldung und keine Überbeanspruchung der Steuerzahler. Unsere auf Benchmarking basierenden Ausgabenvergleiche implizieren daher auch keine unmittelbaren Sparvorschläge, sondern dienen lediglich dem "Aufspüren" von Ausgabenüberhängen sowie dazu, den bestehenden Handlungsdruck transparent zu machen. *Sparvorschläge zu machen und umzusetzen ist Sache der Politik* und nicht Aufgabe einer wissenschaftlichen Studie. Grundsätzlich kann sich auch ein strukturschwaches Land wie das Land Thüringen in *einzelnen* Aufgabenbereichen ein höheres Versorgungs- und Ausgabenniveau als andere, selbst finanzstarke, Länder leisten. *Allerdings müssen die damit verbundenen Mehrausgaben an anderer Stelle durch Minderausgaben (und damit i.d.R. auch mit einer unterdurchschnittlichen Güterversorgung) ausgeglichen werden.* Dieses der Politik nicht zu ersparende "Entscheidungs-dilemma" wollen wir mit einem einfachen *fiktiven* Beispiel transparent machen, das wir in **Abbildung III.4.3** dokumentieren. In dem hier aufgezeigten Beispiel werden in einem Land 20 Euro je Einwohner für die Hochschulen, 30 Euro für den Kita-Bereich und 50 Euro für den Kulturbereich ausgegeben. Insgesamt liegen die Pro-Kopf-Ausgaben also bei 100 Euro, während sich das Land nur Ausgaben in Höhe von 80 Euro leisten kann, und somit Kürzungen im Volumen von 20 Euro je Einwohner notwendig sind. Ein Benchmarking mit vergleichbaren Ländern habe ergeben, dass dort – auf die Verhältnisse des Landes hochgerechnet - 25 Euro für den Hochschulbereich, 20 Euro für den Kita-Bereich und 35 Euro für den Kulturbereich verausgabt werden (in der Summe also die geforderten 80 Euro je Einwohner!). Eine erste Konsolidierungsvariante (Option 1) würde darin bestehen, exakt die Zahlen der Benchmark-Länder anzupeilen. Dies bedeutet, dass in den Hochschulbereich 5 weitere Euro gelenkt werden, der Kita-Bereich Kürzungen in Höhe von 10 Euro und der Kulturbereich Kürzungen in Höhe von 15 Euro hinnehmen muss. Eine Option 2 würde in der Anwendung des Rasenmäher-Prinzips bestehen. Die gegenwärtigen Ausgaben liegen insgesamt um 25% über den verfügbaren Mitteln. Werden alle Bereiche um diesen Prozentsatz gekürzt, sinken die Gesamtausgaben auf den Zielwert von 80 Euro. Eine „Strukturdiskussion“ gibt es beim „Rasenmäher-

Verfahren“ nicht. In der Abbildung ist eine weitere Option 3 dargestellt, in der die Ausgabenstruktur aufgrund einer politischen Strukturdiskussion zustande gekommen ist. Hier hat die Politik entschieden, den Kita-Bereich in den Vordergrund zu stellen und trotz des Umstandes, dass die Kita-Ausgaben bereits über dem Benchmark liegen, diese Ausgaben noch weiter (auf nunmehr 35 Euro) zu erhöhen. Der „Preis“ dieser Politik besteht darin, dass die anderen Politikbereiche noch größere Einsparungen erbringen müssen. Im Beispiel werden die Hochschulausgaben auf 15 Euro und die Kulturausgaben auf 30 Euro – und damit unter die Benchmark-Werte – abgesenkt. Per Saldo führt auch diese Politik zu Gesamtausgaben von 80 Euro. Entscheidend ist, dass die Ausgaben auf ein nachhaltig finanzierbares Volumen reduziert werden; die Ausgabenstruktur ist eine Frage der politischen Präferenzen und kann wissenschaftlich nicht bewertet werden.

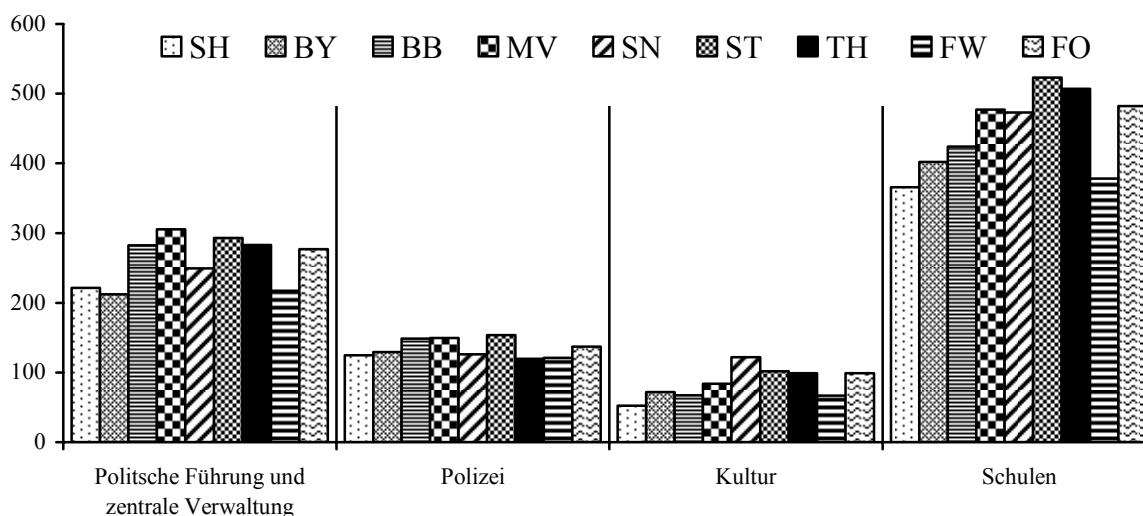
**Abbildung III.4.3:** Fiktives Beispiel: Ist-Pro-Kopf-Ausgaben in Höhe von 100 Euro bei einem finanzierbaren Ausgabenvolumen von 80 Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung.

2. Das Land Thüringen befindet sich - wie alle ostdeutschen Länder - in einer *doppelten Transferempfängerposition*: Thüringen bezieht wie alle finanzschwachen Länder Transfers aus dem Länderfinanzausgleich (einschließlich den FehlbetragsBEZ). Ferner bezieht Thüringen Osttransferleistungen, die ab dem Jahr 2009 zunehmend schneller abgeschmolzen werden und letztmalig im Jahr 2019 bezahlt werden. Jedes Solidarsystem kann nur überleben wenn es von den Solidarleistungsempfänger nicht überstrapaziert wird, wobei dies insbesondere bedeutet, dass sich der Bezieher von Transferleistungen nicht mehr leisten kann und darf als die Finanzierer der Transfers. Dies ist leider gegenwärtig in allen ostdeutschen Ländern in der laufenden Rechnung der Fall, so dass die neuen Länder bei Fortsetzung dieser Politik die Leistungsbereitschaft der Transfergeber herausfordern. Die intensive Diskussion um die Solidarpaktmittelverwendung in den vergangenen Monaten hat dies gezeigt, und solche Diskussionen werden nicht zum Erliegen kommen und früher oder später auch Konsequenzen haben, wenn es den neuen Ländern nicht gelingt ihre laufenden Ausgaben auf ein nachhaltig finanzierbares Niveau zu reduzieren, das auch von der Solidargemeinschaft mit Transferunterstützung aufrechterhalten werden kann. Hierzu dokumentiert die **Abbildung III.4.4** beispielhaft die Ausgaben in der laufenden Rechnung in Ost und West in vier Bereichen: dem Polizeibereich, den Bereich der allgemeinen Verwaltung (Ministerialbürokratie und Gemeindeverwaltungen), dem Kulturbereich sowie dem Bereich Schulen, wobei im Schulbereich die Ausgaben auf die Schülerzahlen bezogen wurden. Ausgewiesen wird jedes ostdeutsche Flächenländer sowie exemplarisch ein finanzstarkes Westflächenland (Bayern) und ein finanzschwaches Westflächenland (Schleswig-Holstein) und der Durchschnitt über alle ost- und westdeutschen Flächenländer.

**Abbildung III.4.4:** Ausgabenvergleich (laufende Ausgaben) für ausgewählte Aufgabenbereiche zwischen den ost- und westdeutschen Ländern im Jahr 2003 auf Basis der Jahresrechnungsstatistik (konsolidierte Landes- und Gemeindeebene)



Ausgaben im Bereich Politische Führung und Zentrale Verwaltung, Polizei und Kultur jeweils je Einwohner gerechnet. Die Ausgaben im Schulbereich je 10 Schüler (berufliche Schüler in Teilzeitunterricht zu 50% gerechnet) wobei in Thüringen 45 Mio. Euro für das Hortpersonal in den Schulen abgezogen wurden.

Ausgaben im Kulturbereich netto der Gebühreneinnahmen.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Jahresrechnungsstatistik 2003 des Statistischen Bundesamtes.

Im allgemeinen Verwaltungsbereich liegen die Pro-Kopf-Ausgaben in Ostdeutschland 27% (in Thüringen ca. 30%) über dem FW-Durchschnitt, im Polizeibereich ca. 13% (hier gibt es in Thüringen keinen Unterschied zum FW-Durchschnitt), und im Kulturbereich sogar ca. 47% über dem FW-Vergleichswert. Allein in diesen drei Bereichen fallen in den ostdeutschen Ländern Mehrausgaben von ca. 110 Euro je Einwohner in der laufenden Rechnung an, so dass damit über die Gesamtheit der neuen Länder Mehrausgaben von 1,5 Mrd. Euro (!) getätigt werden. Im Schulbereich, der sicherlich auch die größten demographischen Anpassungsprobleme zu bewältigen hat, liegen die Ausgaben je Schüler gerechnet in Ostdeutschland ca. 27% (in Thüringen sogar ca. 34%) über dem Westflächenländerdurchschnitt. Hier ergeben sich für die Gesamtheit der ostdeutschen Länder laufende Mehrausgaben von ca. 1,6 Mrd. Euro (tarifbereinigt sogar mehr als 2 Mrd. Euro). Es dürfte offenkundig sein, dass die Solidargemeinschaft die diese Mittel aufbringen muss - und damit letztendlich der gesamtdeutsche Steuerzahler - nicht bereit ist eine solche Schlaraffenlandpolitik zu finanzieren, zumal er sich des Umstandes bewusst ist, dass ohne massives Gegensteuern einige ostdeutsche Länder auf dem Weg in eine Haushaltsnotlage sind, und daher auch noch unkalkulierbare Zukunftsrisiken entstehen können. Aus diesen Gründen muss es länder- und parteiübergreifend in Ostdeutschland - also nicht nur in Thüringen - zur Einsicht kommen, dass diese Zustände schleunigst beendet werden müssen, da die neuen Länder die Solidarität des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auch noch nach dem Jahr 2019 benötigen werden. Aus diesen Gründen sind öffentliche Diskussionen über Kürzungen im Kulturbereich in Höhe von 10 Mill. Euro bei einem Ausgabenüberhang von 100 Mill. Euro im Kulturbereich (wie in Thüringen), oder Diskussionen über den Personalabbau in den ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalten bei einem nachgewiesenen erheblichen Personalüberhang in allen ostdeutschen Ländern kaum noch rational nachvollziehbar und reflektieren fundamentale Defizite in der politischen Führungsfähigkeit.

### III.5 Personalbestandsvergleichsdaten

Die Analyse der Ausgabenentwicklung nach Ausgabenarten und Aufgabenbereichen soll noch durch eine Bestandsaufnahme der Personalbestände in Thüringen auf der Landes- und Gemeindeebene ergänzt werden. Zu berücksichtigen sind bei der Verwendung der Daten der Personalstandstatistik aber die erheblichen Vergleichbarkeitsprobleme, die aus unterschiedlichen Organisationsstrukturen, einer kaum noch überschaubaren Aus- und Eingliederungspolitik, aber auch aus unterschiedlichen Beschäftigungsstrukturen (z. B. Teil- vs. Vollzeit) resultieren. Ferner sind die Abgrenzungen der Aufgabenbereiche in der Personalstandstatistik sowie der Jahresrechnungsstatistik nicht vollständig kompatibel. Daher sollen zunächst die einzelnen Punkte, die zu Vergleichbarkeitsproblemen führen, kurz erläutert werden, um hierauf aufbauend möglichst belastungsfähige Personalbestände ableiten zu können.

- **Voll- vs. Teilzeitbeschäftigung**

Ein Problem der Personalbestandsvergleiche resultiert aus dem Nebeneinander von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten. Aus diesen Gründen werden hier ausschließlich Angaben über „Vollzeitäquivalente“ (VZÄ) verwendet. Hierbei werden die Beschäftigten mit der „effektiven“ Arbeitszeit gewichtet. Zu beachten ist aber, dass selbst VZÄ nicht gänzlich mit den in Haushaltsplänen geführten Stellen vergleichbar sind, diesen aber, mit einer Abweichung von bis zu +/- 5%, relativ nahe kommen.

- **Kernhaushalte, Sonderrechnungen und öffentlich-rechtliche Anstalten**

Ein zunehmendes Problem der Personalstatistik (aber auch der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik) sind die bereits erwähnten Auslagerungen von Einheiten aus den öffentlichen Haushalten. Daher ist es erforderlich, neben den in den eigentlichen Haushaltsplänen (Kernhaushalte) erfassten Personalstellen auch das Personal zu erfassen, das in ausgegliederten unselbständigen Einrichtungen („Sonderrechnungen“) sowie in „öffentlich-rechtlichen Anstalten“ unter Landesaufsicht (ÖRA) beschäftigt ist. Insbesondere Hochschulen und Hochschulkliniken werden zunehmend außerhalb der Landeshaushalte geführt, so dass nur noch „Globalsummenzuweisungen“ an diese Einrichtungen in den Haushalten erscheinen. Auf kommunaler Ebene liegen auf Grund unterschiedlicher Trägerstrukturen (kommunale vs. freie Träger) bei den Kita-Einrichtungen erhebliche Vergleichbarkeitsprobleme vor, so dass diese aus den Berechnungen vollständig ausgeklammert werden müssen. Ein weiteres Problem – insbesondere auf kommunaler Ebene – stellen die „öffentlichen Unternehmen“ dar, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Unternehmenssektor zählen und daher in der Personalstatistik des öffentlichen Dienstes nicht erfasst werden. Diese Unternehmen sind finanzwirtschaftlich i.d.R. lediglich über Gewinnabführungen bzw. Verlustausgleichszahlungen mit den öffentlichen Haushalten verbunden. Über diese Einrichtungen und das dort geführte Personal gibt es nur unvollständige Informationen.

- **Wirtschaftliche Unternehmen in den öffentlichen Haushalten sowie der Bereich „Kommunale Gemeinschaftsdienste“**

Zur Optimierung der Vergleichbarkeit der Beschäftigtendaten werden bei den Kernhaushalten, Sonderrechnungen und den ÖRA ferner die Bereiche ausgeschlossen, die den „Wirtschaftsunternehmen“ zurechenbar sind, wobei es sich um alle Funktionen handelt, die in der Systematik der staatlichen Haushalte mit den Funktionskennziffern „6“ (Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen) sowie „80“ bis „86“ (Wirtschaftsunternehmen) beginnen, da diese Bereiche beim Vergleich über die Länder besonders problembehaftet sind. Hiervon betroffen sind insbesondere Verkehrs-, Versorgungs- und Energieunternehmen, aber auch Unternehmen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft. Auf der kommunalen Ebene müssen auch die „Kommunalen Gemeinschaftsdienste“ ausgeklammert werden, da hier eine über die Länder recht heterogene Mischung von kommunalen Eigenbetrieben, Zweckverbänden sowie privaten Unternehmen vorliegt. Die **Tabelle III.5.1** informiert über die hier aus den Vergleichsrechnungen ausgeklammerten Bereiche.

**Tabelle III.5.1:** Verzeichnis der als „Wirtschaftsunternehmen“ betrachteten Bereiche sowie des Bereichs „Kommunale Gemeinschaftsdienste“, die bei der Berechnung der Personalbestände unberücksichtigt bleiben

| Funktionsnummer in der Personalstandstatistik  | Aufgabenbereich (Funktion)               |
|--|--|
| <b>Bereich: Energie und Wasser</b>             |  |
| 610  | Verwaltung im Bereich Energie und Wasser |
| 623  | Wasserwirtschaft und Kulturbau           |
| 624  | Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken    |
| 629  | Sonstiges                                |
| 631  | Kohlenbergbau                            |
| 635  | Handwerk und Kleingewerbe                |
| 680  | Sonstige Bereiche                        |
| 699  | Sonstiges                                |
| <b>Bereich: Wirtschaftliche Unternehmen</b>    |  |
| 811  | Landwirtschaftliche Unternehmen          |
| 812  | Forstwirtschaftliche Unternehmen         |
| 821  | Elektrizitätsunternehmen                 |
| 822  | Gasunternehmen                           |
| 823  | Wasserunternehmen                        |
| 824  | Kombinierte Versorgungsunternehmen       |
| 829  | Sonstiges                                |
| 831  | Straßenverkehrsunternehmen               |
| 832  | Eisenbahnen                              |
| 834  | Häfen und Umschlag                       |
| 835  | Flughäfen und Luftverkehr                |
| 839  | Sonstiges                                |
| 851  | Bergbau                                  |
| 854  | Wohnungsbauunternehmen                   |
| 855  | Entsorgungsunternehmen (Stadtstaaten)    |
| 856  | Lotterie, Lotto, Toto                    |
| 859  | Sonstiges                                |
| <b>Bereich: Kommunale Gemeinschaftsdienste</b> |  |
| 431  | Straßenbeleuchtung                       |
| 432  | Ortsentwässerung                         |
| 433  | Müllbeseitigung und -verwertung          |
| 434  | Straßenreinigung                         |
| 439  | Sonstiges                                |

Die hier verwendete Abgrenzung des Personals der Länder und Gemeinden ist durch die Einbeziehung von Sonderrechnungen und öffentlich-rechtlichen Anstalten auf der einen Seite sehr umfassend. Auf der anderen Seite wird durch das Ausklammern von Bereichen mit erheblichen Vergleichbarkeitsproblemen ein Optimum an Vergleichbarkeit erreicht.<sup>25</sup> In der **Tabelle III.5.2** werden die von uns berechneten Personalbestände auf der Landes- und Gemeindeebene in ihrer Gesamtheit betrachtet. Auf der Landesebene liegt in Thüringen, SN und BB die Beschäftigung in unserer Abgrenzung in nahezu vergleichbarer Größenordnung von ca. 2.280 VZÄ je 100.000 Einwohner, während in MV und ST der Personalbesatz um ca. 100 VZÄ je 100.000 Einwohner höher ist. Auf der kommunalen Ebene liegt der Beschäftigtenbesatz in Thüringen und SN gleichauf, während in MV und BB der Personalbesatz um ca. 70 VZÄ und in ST sogar um mehr als 120 VZÄ höher liegt. Nach den Daten der Personalstatistik waren im Jahr 2004 in unserer Abgrenzung auf der Landesebene

<sup>25</sup> Hinzuweisen ist noch darauf, dass in der Personalstandstatistik auch die relativ geringe Zahl von Beschäftigten bei den kommunalen Zweckverbänden enthalten ist.

in Thüringen insgesamt ca. 54.200 VZÄ beschäftigt, wobei diese Angabe kompatibel ist mit dem Stellenplan des Landes, der für 2005 ca. 52.500 Stellen (Ist-Besetzung) ausweist.

**Tabelle III.5.2:** Personalbestände - gemessen in VZÄ je 100.000 Einwohner - im Jahr 2004 auf der Landes- und Gemeindeebene

| Landesebene  | TH    | SN    | MV    | BB    | ST    | FFW   |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. Alle Bereiche   | 2.544 | 2.560 | 2.779 | 2.463 | 2.705 | 2.330 |
| 2. Wirtschaftsunternehmen und Kommunale Gemeinschaftsdienste | 99    | 76    | 90    | 111   | 41    | 41    |
| 3. Krankenhäuser   | 0     | 56    | 0     | 80    | 273   | 55    |
| 4. Kitas   | -     | -     | -     | -     | -     | -     |
| 5. Hochschulkliniken   | 171   | 147   | 306   | 0     | 2     | 184   |
| 6. Einbezogene Bereiche (1-2-3-4-5)                          | 2.274 | 2.281 | 2.383 | 2.272 | 2.389 | 2.050 |

| Gemeindeebene <sup>*)</sup>                                  | TH    | SN    | MV    | BB    | ST    | FFW   |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. Alle Bereiche   | 1.483 | 1.676 | 1.547 | 1.548 | 1.969 | 1.364 |
| 2. Wirtschaftsunternehmen und Kommunale Gemeinschaftsdienste | 252   | 225   | 182   | 161   | 237   | 233   |
| 3. Krankenhäuser   | 60    | 210   | 137   | 8     | 303   | 124   |
| 4. Kitas   | 126   | 184   | 101   | 258   | 252   | 107   |
| 5. Hochschulkliniken   | -     | -     | -     | -     | -     | -     |
| 6. Einbezogene Bereiche (1-2-3-4-5)                          | 1.045 | 1.057 | 1.127 | 1.121 | 1.177 | 900   |

\*) Hier sind auch die (geringen) Personalbestände der Zweckverbände enthalten.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

**Tabelle III.5.3:** Personalbestände im Vergleich zum FFW-Durchschnitt in den ostdeutschen Ländern am 30. 6. 2004: FFW = 100

|    | Landesebene | Gemeindeebene | Land und Gemeinden |
|----|-------------|---------------|--------------------|
| TH | 110,9       | 116,1         | 112,5              |
| FO | 112,7       | 122,1         | 115,6              |
| SN | 111,3       | 117,4         | 113,2              |
| MV | 116,2       | 125,2         | 119,0              |
| BB | 110,8       | 124,6         | 115,0              |
| ST | 116,5       | 130,8         | 120,9              |

Quelle: Berechnet aus der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Vergleicht man die Angaben über die Personalbestände mit den Berechnungsergebnissen über die tarifbereinigten Personalausgaben in der Tabelle III.3.2b, so werden offenkundige Inkonsistenzen erkennbar. Dies liegt daran, dass die Personalstandstatistik, die Kassenrechnung und die Jahresrechnungsstatistik nicht aufeinander abgestimmt sind. Ferner ist zu bedenken, dass Ausgaben für aktives Personal auch in Zuweisungen und Zuschüsse enthalten sind (z.B. Globalsummenzuweisungen für die Hochschulen), und dass wir zur Optimierung der Vergleichbarkeit eine eigene Abgrenzung des von den Ländern und Gemeinden geführten Personals geschaffen haben. Dennoch verbleiben eine Vielzahl von Inkonsistenzen, die aber nicht durch die Statistischen Landesämter oder das Statistische Bundesamt zu verantworten sind, sondern durch die völlig intransparente "Buchhaltung" der öffentlichen Haushalte, was insbesondere auch durch das "Verstecken" von Haushalten in ausgelagerten Bereichen verursacht wird. Jedes börsengängige Unternehmen, das in dieser Art und Weise über sein Geschäftsgebaren berichten würde, würde man sofort vom Handel an der Börse ausschließen. Zu fordern ist daher auch für den öffentlichen Bereich eine "Konsolidierte Konzernbilanz" um dem Steuerzahlen (und den ebenfalls völlig überforderten Parlamenten) die ihnen zustehenden Informations- und Transparenzrechte einzuräumen.

Ergänzend zeigt die **Tabelle III.5.3** die Personalbestände in Relation zum FFW-Vergleichswert. Auf der Landesebene beträgt der Personalüberhang in etwa 11% und auf der Gemeindeebene über 20%, wobei Thüringen und SN deutlich unterdurchschnittliche Personalüberhänge haben. Beim Vergleich der Personalbestände in Ostdeutschland mit dem FFW-Durchschnitt ist allerdings zu beachten, dass auch in den Westländern erhebliche Personalüberhänge vorliegen und auch dort in weitgehend allen Ländern Personalabbau betrieben wird.

Bevor wir die Personalbestände in den einzelnen Aufgabenbereichen einer näheren Betrachtung unterziehen, soll zunächst eine sehr einfache Modellrechnung zum dynamischen Personalanpassungsprozess in Thüringen entwickelt werden. In dynamischer Betrachtung müssen die Personalbestände in Thüringen, aber auch in den anderen NBL, aus drei Gründen reduziert werden:

- a) Die demographische Entwicklung führt dazu, dass das Land und die Gemeinden über weniger Einnahmen verfügen, und sich daher auch die Personalbestände an die Rückführung der Einwohnerzahl anpassen müssen (**demographischer Effekt**).
- b) Die Personalbestände liegen gegenwärtig erheblich über dem FFW-Vergleichswert und müssen aufgrund der Angleichung der Tariflöhne in Ost und West sowie aufgrund des Umstandes, dass die neuen Länder längerfristig keinesfalls über höhere Pro-Kopf-Einnahmen verfügen als die FFW, zumindest auf das FFW-Niveau reduziert werden (**Konsolidierungseffekt**).
- c) Darüber hinaus stellen wir fest, dass auch im FFW-Durchschnitt die laufenden Ausgaben und damit auch die Personalbestände überhöht sind, was man dort an den seit Jahren anhaltenden Finanzierungsdefiziten ablesen kann. Alle Westländer planen in der nächsten Zukunft einen deutlichen Personalabbau, so dass die neuen Länder sich auch diesen Konsolidierungsschritten in den alten Ländern anpassen müssen (**Personalabbaueffekt West**).

Mit Hilfe einer einfachen Modellrechnung wollen wir die drei Anpassungseffekte abschätzen, wobei wir folgende Annahmen setzen:

- Demographischer Effekt: Die Länder und Gemeinden müssen die Personalbestände im Gleichschritt mit dem Bevölkerungsrückgang abbauen.
- Konsolidierungseffekt: Die neuen Länder wollen ihre Finanzierungsdefizite bis zum Zeitraum 2010 - 2012 vollständig abbauen, wozu auch eine entsprechende Personalanpassung erforderlich ist. Wir unterstellen, dass die Angleichung an den Personalbesatz im FFW-Durchschnitt bis zum Jahr 2012 vollständig durchgeführt wird.
- Personalabbaueffekt West: Auf Basis anderer Untersuchungen schätzen wir, dass die alten Länder dynamisch mindestens 5% ihrer Personalbestände abbauen müssen, wobei in einigen Ländern (wie z.B. Schleswig-Holstein<sup>26</sup>) der Personalabbaubedarf sogar bis an die 10%-Marke heranreicht. Wir unterstellen bei unseren Modellrechnungen daher, dass die Landes- und Gemeindeebene bis zum Jahr 2020 auch diesem Anpassungsprozess folgt.<sup>27</sup>

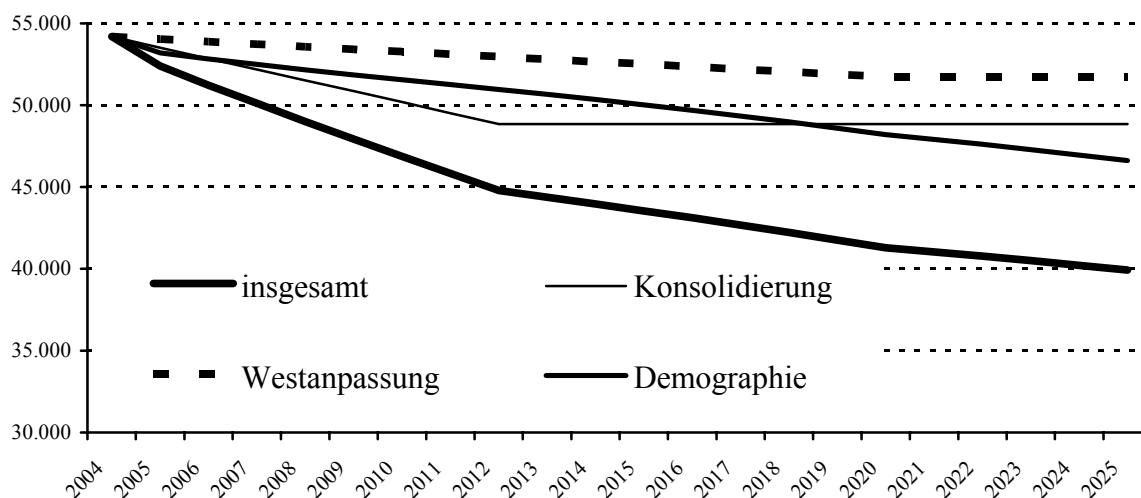
Die **Abbildung III.5.1** zeigt die hochgerechnete Entwicklung des Personalbestands auf der Landesebene bis zum Jahr 2025. Die Linie "insgesamt" zeigt, wie sich der Gesamtpersonalbestand auf der Landesebene infolge der oben benannten drei Effekte entwickeln muss. Die Linie "Demographie" zeigt den isolierten Effekt des Bevölkerungsrückgangs, wobei der Kurvenverlauf dieser Linie mit der Bevölkerungsentwicklung in Thüringen natürlich identisch ist. Die Linie "Konsolidierung" dokumentiert den isolierten Effekt der Rückführung des Personals an den Westvergleichswert, ohne Berücksichtigung des Bevölkerungsrückgangs. Diese Kurve verläuft ab 2012 parallel zur Zeitachse, da wir unterstellen, dass dieser Konsolidierungsprozess bis 2012 abgeschlossen ist. Die Kurve "Westanpassung" zeigt den Effekt, der sich aus der Rückführung der (Pro-Kopf-)Personalbestände im FFW-Durchschnitt um 5% ergibt, wobei wir unterstellen, dass dieser Prozess bis zum Jahr 2020 abgeschlossen ist, so dass diese Linie ab 2020 parallel zur Zeitachse läuft.

---

<sup>26</sup> Siehe Seitz, Wintermann und Petersen (2006).

<sup>27</sup> Die hier vorgesehene Zeitdauer mag als sehr lang erscheinen. Da die neuen Länder aber - trotz der AAÜG-Belastungen - mit geringeren Pensionsausgaben belastet sind und ferner die neuen Länder auch den demographischen Anpassungsbedarf und den Konsolidierungsbedarf beim Personalabbau bewältigen müssen, halten wir eine solche zeitliche Streckung auch für realistisch.

**Abbildung III.5.1:** Entwicklung der Personalbestände auf der Landesebene in Thüringen von 2004 bis 2025



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

**Tabelle III.5.4:** Ergebnisse der Modellrechnungen zur dynamischen Personalbestandsanpassung in Thüringen auf der Landesebene

|   | Gesamteffekt | demographische Anpassung | Anpassung infolge des Personalabbaus in den Westvergleichsländern | Abbau des derzeitigen Personalüberhangs im Vergleich zum FFW-Durchschnitt |
|---|--------------|--------------------------|---|---|
| Personalabbau in % im Vergleich zu 2004                 |              |                          |   |   |
| bis 2012  | -17,3%       | -6,0%                    | -2,3%   | -9,9%   |
| bis 2020  | -23,8%       | -11,1%                   | -4,5%   | -9,9%   |
| bis 2025  | -26,3%       | -14,0%                   | -4,5%   | -9,9%   |
| Personalabbau in VZÄ im Vergleich zu 2004 <sup>*)</sup> |              |                          |   |   |
| bis 2012  | -9.400       | -3.250                   | -1.200  | -5.350  |
| bis 2020  | -12.900      | -6.000                   | -2.450  | -5.350  |
| bis 2025  | -14.250      | -7.550                   | -2.450  | -5.350  |

\*) Auf volle 50er Beträge gerundet.

Die in der Abbildung III.5.1 dargestellten Ergebnisse werden auch in der **Tabelle III.5.4** dokumentiert, wobei auch der Gesamtanpassungseffekt in die drei Einzeleffekte zerlegt wird.<sup>28</sup> Bis zum Jahr 2012 müsste das Land Thüringen ca. 17% seines Personals auf der Landesebene abbauen, und weitere ca. 6,5% in den Jahren bis 2020. Bis 2012 müsste der Personalabbau eine Größenordnung von ca. 9.400 VZÄ erreichen, wobei es mehr als fraglich erscheint, ob das Land diesen Anpassungsprozess in dieser Höhe bewältigen kann. Dies hängt entscheidend davon ab, wie schlüssig und belastungsfähig das vom Land zu entwickelnde Personalabbaukonzept<sup>29</sup> ist, von der Altersstruktur der öffentlich Bediensteten und natürlich auch vom politischen Mut und der Durchsetzungskraft der politischen Entscheider. Ausgehend von den Daten, die die Landesregierung aufgrund einer "Kleinen Anfrage" des Abgeordneten Gentzel im September 2004 dem Landtag<sup>30</sup> zugeleitet hat, kann man

<sup>28</sup> Man beachte, dass die Addition der drei Teileffekte nur näherungsweise zum Gesamteffekt führt, da es sich bei der Zerlegung aufgrund von Nichtlinearitäten nur um eine Approximation handelt!

<sup>29</sup> Hilfreich dürfte es für Thüringen sein, sich die Personalabbaukonzepte in Berlin sowie in Mecklenburg-Vorpommern anzuschauen.

<sup>30</sup> Siehe hierzu: Thüringer Landtag, Drucksache 4/168, September 2004, Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Gentzel.



schätzen, dass bis zum Jahr 2012 (im Vergleich zum Jahr 2004) ca. 9.000 bis 9.400 Bedienstete aus dem Landesdienst aus Altersgründen ausscheiden. Da im gleichen Zeitraum aber auch Neueinstellungen, zumindest in bescheidenem Umfang erforderlich sind, dürfte sich das von uns hochgerechnete Personalabbauziel von ca. 9.400 VZÄ nur mit großen Anstrengungen realisieren lassen, ohne dass das Land zusätzliche Maßnahmen ergreift, die zu einer Beschleunigung des Personalabgangs führen. Ferner implizieren die Berechnungen, dass der von der Thüringer Landesregierung bis 2009 geplante Personalabbau in Höhe von ca. 7.400 Stellen keinesfalls ausreichend ist das Gesamtproblem zu lösen, aber ein durchaus beachtlicher Schritt in die richtige Richtung wäre.

In den unmittelbar bevorstehenden Jahren bis 2012 ist die relative Bedeutung des Abbaus von Überhangpersonal (im Vergleich zum FFW-Durchschnitt) deutlich höher als der demographisch bedingte Anpassungsprozess. Demographisch müsste das Land in den nächsten 20 Jahren jährlich etwas mehr als 300 Stellen abbauen. Wie noch aufgezeigt wird, ist auf kommunaler Ebene von einem jährlichen Konsolidierungsbedarf allein aus demographischen Gründen von weiteren 150 Stellen auszugehen, so dass unsere Berechnungen die Angaben des "Demographiebericht Thüringen" (siehe S. 52) bestätigen, der für Thüringen einen demographischen Anpassungsbedarf in Höhe von 400 bis 500 Stellen benennt. Bis zum Jahr 2012 kommen auf der Landesebene jährliche weitere ca. 650 Stellen aufgrund des Konsolidierungsbedarfs hinzu. Darüber hinaus wären jährlich bis 2020 weitere 150 Stellen zu reduzieren, um mit dem Personalabbau der alten Länder Schritt zu halten.

#### Anmerkungen zur Umsetzung des Personalabbaus

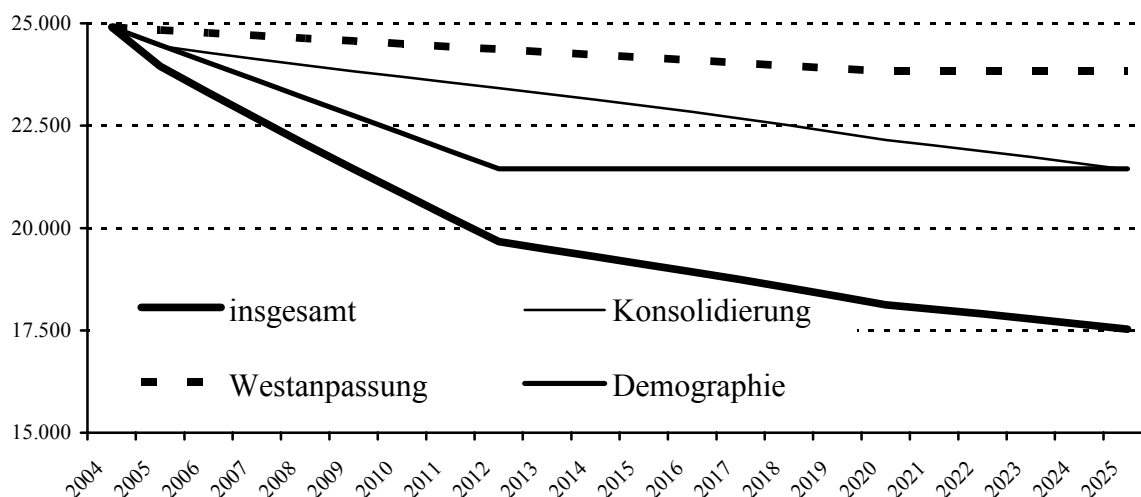
Es dürfte offenkundig sein, dass die notwendigen Personalabbaumaßnahmen bei den Betroffenen nicht gerade auf Begeisterung stoßen. Hierzu ist allerdings anzumerken:

- An dem Personalabbau führt aus fiskalischen Gründen kein Weg vorbei. Das zentrale Ziel muss es sein, dass Land insgesamt finanzpolitisch zu gesunden und auf einen Nachhaltigkeitskurs zu bringen. Somit geht es um die Wohlfahrt der insgesamt 2,3 Mio. Menschen in Thüringen.
- In erheblichem Umfang wird man den Personalabbau durch altersbedingte Personalabgänge bewältigen müssen, während "betriebsbedingte Kündigungen" eher die Ausnahme sein werden.
- Verbunden ist aber mit dem Personalabbau auch eine Umstrukturierung des Personals, d.h. das Personal muss sich zwischen Aufgabenbereichen (Ressorts) bewegen und/oder andere Aufgaben übernehmen. Dies ist auch ein Prozess, dem gewerbliche Arbeitnehmer alltäglich bei Umstrukturierungen, Betriebsschließungen usw. ausgesetzt sind.
- Trotz des allgemeinen Personalüberhangs und der Notwendigkeit Personal abzubauen, müssen aber alle Leistungsbereiche dennoch versuchen eine "gesunde" Personalstruktur zu erhalten, d.h. es muss ein bestimmtes Minimum an Neueinstellungen von jungen Nachwuchskräften geben, sei es im Bereich der Schulen, der Hochschulen, der Polizei oder der Verwaltung. Allerdings wird dies nicht in dem eigentlich für eine "gesunde Personalstruktur" notwendigen Ausmaß der Fall sein können.
- Eine weitere Herausforderung ergibt sich auch hier aus dem demographischen Wandel: Spätestens nach dem Jahr 2015 wird die Zahl der Hochschulabgänger in den ostdeutschen Länder deutlich sinken, und junge hochqualifizierte Nachwuchskräfte werden in Ostdeutschland knapp. Der öffentliche Bereich muss aber auch für diesen Personenkreis hinreichend attraktiv sein, um im Wettbewerb um diese Nachwuchskräfte mit der privaten Wirtschaft Schritt halten zu können. Hierzu gehören eine leistungsgerechte Entlohnung (und damit natürlich auch eine stärker differenzierte Entlohnung in allen Leistungsgruppen), Aufstiegsaussichten, ein gutes Arbeitsumfeld usw. Im Bereich "Personalentwicklung" liegt der öffentliche Bereiche aber noch weit hinter dem was in der privaten Wirtschaft diesbezüglich getan wird, so dass der öffentliche Sektor gerade in den ostdeutschen Ländern in den nächsten Jahren einen erheblichen Lernprozess und Umsteuerungsprozess durchführen muss, den es jetzt zu installieren gilt.

Analog zur Landesebene wurde auch für die kommunale Ebene eine Modellrechnung zur Personalanpassung durchgeführt, deren Ergebnisse in der **Abbildung III.5.2** und der **Tabelle III.5.5** dokumentiert sind. Die relativen Anpassungen an die Demographie sowie die Anpassung an den Personalabbau West sind auf der Gemeindeebene natürlich identisch mit der Landesebene. Deutlich höher fällt hingegen der Anpassungsbedarf infolge des gegenwärtigen Personalüberhangs im Vergleich zum FFW-Durchschnitt aus. Insgesamt müssen die Gemeinden bis zum Jahr 2012 ca. 20% des Personals abbauen, wobei allein 14% aufgrund des derzeitigen Konsolidierungsbedarfs erforderlich ist. Um sich den demographischen Veränderungen anzupassen, müssen die Gemeinden

insgesamt jährlich ca. 150 Stellen abbauen, wobei die konkrete Verteilung dieses Anpassungsbedarfs auf die kommunalen Gebietskörperschaften natürlich von der Bevölkerungsentwicklung vor Ort abhängig ist.

**Abbildung III.5.1:** Entwicklung der Personalbestände auf der Gemeindeebene in Thüringen von 2004 bis 2025



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

**Tabelle III.5.5:** Ergebnisse der Modellrechnungen zur dynamischen Personalbestandsanpassung in Thüringen auf der Gemeindeebene

|   | Gesamteffekt | demographische Anpassung | Anpassung infolge des Personalabbaus in den Westvergleichsländern | Abbau des derzeitigen Personalüberhangs im Vergleich zum FFW-Durchschnitt |
|---|--------------|--------------------------|---|---|
| Personalabbau in % im Vergleich zu 2004                 |              |                          |   |   |
| bis 2012  | -21,0%       | -6,0%                    | -2,3%   | -13,9%  |
| bis 2020  | -27,2%       | -11,1%                   | -4,5%   | -13,9%  |
| bis 2025  | -29,6%       | -14,0%                   | -4,5%   | -13,9%  |
| Personalabbau in VZÄ im Vergleich zu 2004 <sup>*)</sup> |              |                          |   |   |
| bis 2012  | -5.250       | -1.500                   | -550  | -3.450  |
| bis 2020  | -6.800       | -2.750                   | -1.050  | -3.450  |
| bis 2025  | -7.500       | -3.500                   | -1.050  | -3.450  |

\*) Auf volle 50er Beträge gerundet.

Abschließend soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass unsere Modellrechnungen auf der Landes- und Gemeindeebene von einem "modifizierten" Personalbestand ausgegangen sind, der den Krankenhausbereich (einschließlich der Hochschulkliniken), den gesamten Kita-Bereich sowie die wirtschaftlichen Unternehmen (einschließlich des gesamten Bereichs der kommunalen Gemeinschaftsdienste) ausgeklammert hat. Ferner wurden neben den Kernhaushalten auch die Sonderrechnungen sowie die öffentlich-rechtlichen Anstalten (auf der Landesebene) berücksichtigt. Dies impliziert, dass der hier hochgerechnete Personalabbau effektiv und nicht durch Verlagerung des Personals (mit entsprechenden Zuweisungen und Zuschüssen an öffentliche oder privatrechtliche Einrichtungen) erfolgen muss. Ferner müssen weitergehende Modellrechnungen durchgeführt werden, wobei eine differenzierte Behandlung der einzelnen Aufgabenbereiche vorgenommen werden muss. So muss z.B. die Anpassung im Schulbereich unter demographischen Perspektiven völlig anders

ausgestaltet werden als z.B. im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Diesbezüglich sei auf unsere Beispielrechnungen für den Freistaat Sachsen hingewiesen.<sup>31</sup>

**Tabelle III.5.5:** Personalbestände nach Aufgabenbereichen in Thüringen auf der Landesebene

|   | TH: VZÄ<br>je 100.000<br>EW | FFW: VZÄ je<br>100.000 EW | Personal-<br>überhang in<br>TH in % | Personal-<br>überhang in<br>VZÄ <sup>1)</sup> |
|---|-----------------------------|---------------------------|-------------------------------------|---|
| Verwaltung (einschl. Finanzverwaltung)  | 327                         | 280                       | 17,0%                               | ~ 1.150                                       |
| Öffentliche Sicherheit und Ordnung  | 335                         | 282                       | 18,7%                               | ~ 1.250                                       |
| darunter: Polizei   | 330                         | 279                       | 18,5%                               | ~ 1.250                                       |
| Justiz  | 191                         | 196                       | -2,4%                               | ~ -100  |
| Schulen (mit Horten)  | 920                         | 830                       | 10,9%                               | ~ 2.150                                       |
| VZÄ im Schulbereich je 100 Schüler <sup>a</sup> , mit Horten  | 8,1                         | 5,7                       | 41,3%                               | ~ 6.400                                       |
| Schulen (ohne Horte)  | 868                         | 830                       | 4,6%                                | ~ 900   |
| VZÄ im Schulbereich je 100 Schüler <sup>2</sup> , mit Horten  | 7,6                         | 5,7                       | 33,3%                               | ~ 5.100                                       |
| Hochschulen und Forschung außerhalb der Hochschulen   | 282                         | 281                       | 0,3%                                | +/- 0   |
| VZÄ im Bereich Hochschulen je 100 Studenten   | 13,6                        | 14,3                      | -4,9%                               | ~ -300  |
| Kultur  | 24                          | 13                        | 92,8%                               | ~ 300   |
| Soziales  | 37                          | 25                        | 47,8%                               | ~ 300   |
| Gesundheit/Freizeit (ohne Krankenhäuser)  | 16                          | 4                         | 305,4%                              | ~ 300   |
| Umwelt- und Naturschutz   | 33                          | 9                         | 267,1%                              | ~ 550   |
| Wohnen, Stadtplanung/Vermessung   | 43                          | 41                        | 4,1%                                | ~ 50  |
| Forsten, Landwirtschaft   | 29                          | 27                        | 7,8%                                | ~ 50  |
| Verkehr   | 37                          | 62                        | -41,3%                              | ~ -600  |
| andere Bereich  | 5                           | 4                         | 29,4%                               | ~ 50  |
| <b>alle einbezogenen Bereiche (einschließlich Horte in Thüringen unter ausschließlicher Verwendung der Einwohnerzahlen)</b> | 2.274                       | 2.050                     | 10,9%                               | ~ 5.350                                       |
| <b>alle einbezogenen Bereiche (ohne Horte in Thüringen unter ausschließlicher Verwendung der Einwohnerzahlen)</b>           | 2.222                       | 2.050                     | 8,4%                                | ~ 4.100                                       |
| <b>alle einbezogenen Bereiche unter Beachtung der Schüler und Studierendenzahlen (einschließlich Horte in Thüringen)</b>    | -                           | -                         | -                                   | ~ 9.250                                       |
| <b>alle einbezogenen Bereiche unter Beachtung der Schüler und Studierendenzahlen (ohne Horte in Thüringen)</b>              | -                           | -                         | -                                   | ~ 8.000                                       |

1) Auf volle 50er gerundet.

2) Schüler an beruflichen Schulen in Teilzeit werden nur zu 50% gerechnet.

Quelle: Berechnet aus der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

<sup>31</sup> Siehe Seitz (2004).

**Tabelle III.5.5:** Personalbestände nach Aufgabenbereichen in Thüringen auf der Gemeindeebene

|   | TH: VZÄ<br>je 100.000<br>EW | FFW: VZÄ<br>je 100.000<br>EW | Personal-<br>überhang in<br>TH in % | Personal-<br>überhang in<br>VZÄ <sup>1)</sup> |
|---|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------------|---|
| Verwaltung (einschl. Finanzverwaltung)  | 405                         | 313                          | 29,3%                               | ~ 2.200                                       |
| Öffentliche Sicherheit und Ordnung  | 137                         | 117                          | 16,8%                               | ~ 450   |
| Schulen   | 110                         | 100                          | 10,5%                               | ~ 250   |
| VZÄ im Schulbereich je 100 Schüler <sup>2</sup>   | 0,97                        | 0,69                         | 40,6%                               | ~ 750   |
| Kultur  | 78                          | 39                           | 101,6%                              | ~ 950   |
| Soziales  | 127                         | 167                          | -24,2%                              | ~ -950  |
| Gesundheit/Freizeit (ohne Krankenhäuser)  | 91                          | 72                           | 25,6%                               | ~ 450   |
| Umwelt- und Naturschutz   | 23                          | 10                           | 132,6%                              | ~ 300   |
| Wohnen, Stadtplanung/Vermessung   | 39                          | 32                           | 23,9%                               | ~ 200   |
| Forsten, Landwirtschaft   | 1                           | 2                            | -50,5%                              | +/- 0   |
| Verkehr   | 18                          | 34                           | -47,2%                              | ~ -400  |
| andere Bereich  | 15                          | 13                           | 10,2%                               | ~ 50  |
| <b>alle einbezogenen Bereiche</b> (unter ausschließlicher Verwendung der Einwohnerzahlen) | 1.045                       | 900                          | 16,1%                               | ~ 3.450                                       |
| <b>alle einbezogenen Bereiche unter Beachtung der Schülerzahlen</b>                       | -                           | -                            | -                                   | ~ 4.000                                       |

1) Auf volle 50er gerundet.

2) Schüler an beruflichen Schulen in Teilzeit werden nur zu 50% gerechnet.

Quelle: Berechnet aus der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

In einem weiteren Schritt wird der Personalbesatz nach einzelnen Aufgabenbereichen betrachtet, wobei hier lediglich jene Bereiche berücksichtigt werden, die zu den in unserer obigen Systematik einbezogenen Bereichen rechnen. Wie bei der Analyse der Aufgaben nach Aufgabenbereichen wurde auch hier im Bildungsbereich mit alternativen Bezugsgrößen gerechnet. Im Schulbereich werden die Personalbestände auf die Anzahl der Schüler und im Hochschulbereich auf die Anzahl der Studierenden bezogen.

Ohne Beachtung alternativer Bezugsvariablen lag im Jahr 2004 der Personalüberhang auf der Landesebene, siehe **Tabelle III.5.5**, bei ca. 5.350 VZÄ; rechnet man die Horte im Grundschulbereich heraus, reduziert sich dieser Wert auf ca. 4.100 VZÄ. Werden im Bildungsbereich die alternativen Bezugsvariablen (Schüler-/Studierendenzahlen) verwendet, so steigt der Personalüberhang auf ca. 8.000 VZÄ (ohne den Hortbereich). Im Bereich der Schulen ergeben sich hierbei mit Abstand die größten Personalüberhänge, wobei sich diese unter Berücksichtigung der Schülerzahlen sogar noch drastisch erhöhen! Sehr hohe Personalüberhänge stellen wir aber auch im Bereich der Öffentlichen Verwaltung (Ministerialbürokratie) sowie dem Polizeibereich fest. Aber auch in der Mehrzahl der anderen Aufgabenbereiche kommen wir zum Ergebnis, dass der Personalüberhang im Land durchaus beachtlich ist, wie z.B. im Bereich "Umwelt- und Naturschutz" (ca. 550 VZÄ) oder dem Kulturbereich (ca. 300 VZÄ). Im "Sozialbereich" wird der Personalüberhang auf der Landesebene durch einen unterproportionalen Personalbesatz auf der Gemeindeebene mehr als überkompensiert, worin sich wieder die bereits mehrfach angesprochene spezifische Aufgabenverteilungsstruktur in Thüringen im Sozialbereich spiegelt. Minderpersonalbestände auf der Landesebene im Vergleich zu den FFW gibt es im Bereich "Verkehr", wobei es hier auch auf der Gemeindeebene geringere Personalbestände als in den Westvergleichsländern gibt und ferner ergibt sich im Hochschulbereich (ohne Hochschulkliniken) bei Verwendung der Studierendenzahlen ein im Vergleich zum FFW-Durchschnitt geringeren Personalbesatz.

Auf der Gemeindeebene, siehe **Tabelle III.5.6**, messen wir einen Personalüberhang von ca. 3.450 VZÄ der sich unter Beachtung der Schülerzahlen im Schulbereich sogar auf ca. 4.000 VZÄ erhöht.

Hier sticht insbesondere der Verwaltungsbereich mit mehr als 50% des rechnerischen Personalüberhangs hervor, wobei wir hier eine zentrale Ursache in der nicht optimalen Struktur der kommunalen Gebietskörperschaften sehen (zu viele Kleingemeinden, zu viele und zu kleine Landkreise, zu viele und zu kleine kreisfreie Städte), da diese zu hohen Personalfixkosten im Administrationsbereich führen. Sehr hoch sind auch die Personalüberhänge im Kulturbereich, wobei es sich hier um immerhin nahezu 1.000 VZÄ handelt.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass beide Ebenen in Thüringen derzeit erhebliche Personalüberhänge haben, die sich in dynamischer Betrachtung infolge des Bevölkerungsrückgangs weiter erhöhen würden, sofern es keine ausreichende Gegensteuerung gibt. Die demographischen Entwicklungen führen dazu, dass es in den einzelnen Aufgabenbereiche zu höchst unterschiedlichen Personalanpassungen kommen muss, wobei gegenwärtig im Schulbereich die höchsten Sparpotentiale stecken, aber auch in allen Bereichen der zentralen Verwaltung auf der Landes- und Gemeindeebene sowie im offenkundig mehr als üppig ausgestatteten Kulturbereich.

### **III.6 Zusammenfassende Schlussfolgerungen**

Aufgezeigt wurde, dass Thüringen - aber auch die Länder MV, BB und insbes. ST - binnen 15 Jahren eine Verschuldung aufgebaut haben, die bereits den Vergleichswert der Westflächenländer überschritten hat, und dies trotz einer deutlich überdurchschnittlichen Finanzausstattung. So lagen die Einnahmen aller ostdeutschen Flächenländer (Landes- und Gemeindeebene) in den vergangenen Jahren bei über 120% des FFW-Vergleichswertes, und selbst die Finanzausstattung der finanzstarken Westflächenländer wird um ca. 10% überschritten. Nahezu 50% der Einnahmen aller ostdeutschen Länder resultieren aus Transferzahlungen der finanzstarken Länder im Finanzausgleich sowie Zahlungen des Bundes und der EU im Rahmen des Finanzausgleichs, der Mischfinanzierungstatbestände, sonstiger Finanzierungstatbestände sowie der Solidarpaktleistungen. Mit der hohen Verschuldung des Landes Thüringen sind erhebliche Risikopotentiale verbunden die aus steigenden Zinssätzen am Kapitalmarkt, aber auch aus der steigenden Pro-Kopf-Schuldenlast infolge der fortgesetzten Bevölkerungsrückgangs resultieren. Aufgezeigt wurde ferner, dass Thüringen auf der Landesebene eine besonders negative Entwicklung beim Finanzierungssaldo hatte, wobei die länderüberdurchschnittlichen Defizite keinesfalls durch Steuereinnahmefälle, sondern nur durch landesinterne Entscheidungen erklärbar sind.

Aus der Analyse der Daten der Kassenstatistik konnte abgeleitet werden, dass sich Thüringen durch einen deutlich unterdurchschnittlichen Dezentralisierungsgrad von den anderen Ländern unterscheidet, wobei es in den letzten Jahren aber zu einem spürbaren Angleichungsprozess gekommen ist. Ein Vergleich der Ausgaben der laufenden Rechnung in Thüringen und in Sachsen auf der Landesebene zeigte, dass die Mehrausgaben in Thüringen keinesfalls ausschließlich auf die höheren Zinsausgabenlasten zurückgeführt werden können, sondern dass in Thüringen auch signifikante Mehrausgaben für aktives Personal, laufenden Sachaufwand usw. anfallen. Im Vergleich zum FFW-Durchschnitt lagen die Ausgaben in der laufenden Rechnung auf der Landesebene in Thüringen nahezu 1,5 Mrd. höher, wobei allerdings allein 0,9 Mrd. Euro auf höhere Zuweisungen für die kommunale Ebene zurückzuführen sind. Im Personalbereich haben wir für aktives Personal Mehrausgaben von nahezu 400 Mio. Euro identifiziert, und auch beim laufenden Sachaufwand liegen Mehrausgaben von ca. 180 Mio. Euro vor. Insgesamt lägen die Mehrausgaben in Thüringen im Vergleich zum FFW-Durchschnitt sogar noch höher, wenn Thüringen nicht - wie alle anderen ostdeutschen Länder - deutlich geringere Pensionslasten (netto der AAÜG-Leistungen) tragen müsste.

Die Analyse der Ausgaben nach Aufgabenbereiche zeigte, dass es in erheblichem Umfang politisch steuerbare Mehrausgaben gibt, die in wenigen Kernbereichen anfallen, wie insbes. im Schulbereich, der allgemeinen Verwaltung und im Kulturbereich. Diese Berechnungen sind auch weitgehend konsistent mit der Analyse der Personalbestände, wobei wir hier Personalüberhänge in Thüringen beim Land in einer Größenordnung von ca. 5.000 VZÄ identifiziert haben, die sich unter Beachtung demographischen Bezugsvariablen sogar auf einen Wert von bis zu ca. 9.000 VZÄ erhöhen. Auf der

Kommunalebene haben wir einen Personalüberhang in einer Größenordnung von 4.000 bis 5.000 VZÄ berechnet. Aufgezeigt wurde ferner, wie in einem dynamischen Anpassungsprozess diese Personalüberhänge bis zum Jahr 2020 abgebaut werden müssen, wobei sich auf der Landesebene ein Abbaubedarf von ca. 1/4 und auf der Gemeindeebene von ca. 30% des gegenwärtigen Personalbestands ergibt.

## IV. Nachhaltigkeitsmodelle für Thüringen: Eine Analyse vor dem Hintergrund der hohen Bevölkerungsverluste und der Rückführung der Osttransferleistungen bis zum Jahr 2025

Das Konzept der Nachhaltigkeit hat in den letzten Jahren zunehmend Eingang in die finanzwissenschaftliche Forschung gefunden. Der Ausgangspunkt aller Nachhaltigkeitsanalysen ist die intertemporale Budgetrestriktion des Staates:

$$(1) \quad -FS_t = B_t - B_{t-1} = iB_{t-1} + (E_t - R_t) = iB_{t-1} + P_t \quad \text{mit: } P_t = E_t - R_t,$$

wobei  $B_t$  den Schuldenstand am Ende der Periode  $t$ ,  $R$  die Einnahmen,  $E$  die Primärausgaben (Gesamtausgaben abzüglich Zinsausgaben) und  $i$  den im gesamten Zeitraum vereinfachend als konstant unterstellten Nominalzinssatz bezeichnen.  $P = E - R$  ist das Primärdefizit, welches in diesen Modellen eine zentrale Rolle spielt, und  $FS$  ist der gesamte Finanzierungssaldo. In der von uns auf die Länderebene übertragenen Nachhaltigkeitskonzeption<sup>32</sup> wird ausgehend von der Gleichung (1) die Frage gestellt, wie die Primärausgaben über einen bestimmten Betrachtungszeitraum angepasst werden müssen, um bestimmte finanzpolitische "Nachhaltigkeitsziele" zu erreichen. Als Nachhaltigkeitsziele kommen insbesondere in Betracht:

- die Stabilisierung der Schuldenquote auf einem bestimmten Niveau, wie z.B. der Wert des Jahres 2005, ein Länderdurchschnittswert oder andere Werte,
- die Stabilisierung der Zins-Steuer-Quote oder
- das Erreichen eines ausgeglichenen Budgets in einem bestimmten Jahr und einer balanced budget policy in den Folgejahren.

Die Durchführung solcher Berechnungen erfordert eine Projektion der Einnahmenentwicklung, so dass wir in einem ersten Schritt die Einnahmen des Landes Thüringen prognostizieren müssen, wobei wir diese Aufgabe in zwei Unterabschnitten bewältigen. In Unterabschnitt IV.1 skizzieren wir die Schätzung der Osttransferleistungen an das Land Thüringen. Abschnitt IV.2 präsentiert Projektionen zur Einnahmenentwicklung in Thüringen sowie den zum Vergleich betrachteten FFW-Durchschnitt. Die Ergebnisse unserer Nachhaltigkeitsmodellrechnungen für die Landesebene bzw. die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene werden in Abschnitt IV.3 erläutert. Abschnitt IV.4 fasst die zentralen Befunde zusammen. Die von uns entwickelten Modellvarianten werden für zwei Betrachtungsebenen bestimmt:

- den Haushalt des Landes sowie
- den konsolidierten Haushalt des Landes und des gesamten kommunalen Sektors (ohne Zweckverbände).

Von einer separaten Darstellung der Kommunalhaushalte haben wir bewusst Abstand genommen. Eine solche Modellrechnung müsste Annahmen über die Entwicklung der (Steuer-)Verbundquote, der Aufgabenverteilung usw. setzen. Die Aufgabenverteilung zwischen beiden Ebenen muss im Betrachtungszeitraum aber nicht identisch sein mit der gegenwärtigen Aufgabenverteilung. So sind zur Zeit in vielen Ländern Funktionalreformen in Verbindung mit Gebietsreformen in der Diskussion und zum Teil bereits gesetzlich umgesetzt bzw. eingeleitet (wie in Baden-Württemberg bzw. MV). Wie sich diesbezüglich die Situation in Thüringen in den nächsten 20 Jahren entwickeln wird ist nicht vorhersehbar. Dennoch werden wir eine szenarische Einnahmenprojektion auch für die Kommunalebene durchführen.

---

<sup>32</sup> Siehe Seitz (2002b).

## IV.1 Schätzung der Osttransferzahlungen<sup>33</sup>

Von zentraler Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Einnahmen des Landes Thüringen sind die vom Bund (und der EU) empfangenen Osttransfers. Im Nachfolgenden erläutern wir die Schätzung der Osttransferleistungen an die ostdeutschen Flächenländer insgesamt sowie das Land Thüringen. Basis unserer Schätzung ist die Kassenstatistik der Jahre von 2001 bis 2004. Um keine Vermengungseffekte mit veränderten Zahlungsströmen infolge der Hartz-IV-Gesetzgebung entstehen zu lassen, haben wir die Daten für das Jahr 2005 - bis auf die SoBEZ - nicht berücksichtigt.

Die gesamten Osttransferleistungen bestehen aus zwei Komponenten:

- a) dem so genannten "Korb 1", der aus den Sonderbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) an die neuen Länder zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft und zur Schließung der Infrastrukturlücke besteht, sowie
- b) dem so genannten "Korb 2", der aus überproportionalen investiven<sup>34</sup> Leistungen des Bundes, und der EU u.a. für Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen, EU-Strukturfondsmittel und der I-Zulage besteht.

Eine Schätzung der Osttransferleistungen ist deshalb erforderlich, da die Zahlungen an die neuen Länder im Rahmen des "Korb 2" im Soli II (noch) nicht gesetzlich geregelt sind. Gegenwärtig ist noch unklar, in welchem Umfang der Korb 2 überhaupt zu effektiven Zahlungen des Bundes (und der EU) führen wird, da der Bund in den anstehenden Verhandlungen darum bemüht sein wird, auch überproportionale Bundesausgaben für die ostdeutschen Länder beim "Korb 2" in Anrechnung zu bringen.

Aus Sicht der ostdeutschen Länder (siehe hierzu den "Fortschrittsbericht 2004" des Freistaates Sachsen, insbes. S. 98f) besteht der "Korb 2" aus zwei Teilagregaten:

- dem Bundesanteil an der Investitionszulage (d.h. den "tax expenditures"<sup>35</sup> die dem Bund durch das Gewähren der Investitionszulage in Ostdeutschland entstehen) und
- überproportionale investive Zuweisungen des Bundes sowie der EU (aus den EU-Strukturfonds) an die ostdeutschen Länderhaushalte.

Während es sich im ersteren Fall um "ostbedingte" Steuermindereinnahmen des Bundes handelt, die nicht mit unmittelbaren Transferleistungen an die neuen Länder verbunden sind, entstehen im zweiten Fall unmittelbare Transferzahlungen an die Länderhaushalte.

Unsere Schätzung der Osttransfers beruht auf einer mehrstufigen Vorgehensweise. Wir ermitteln in einem *ersten Schritt* die Zahlungen des Bundes an die Länder (ohne Fluthilfe in SN und ST) aus der Kassenstatistik, siehe hierzu die Angaben in **Tabelle IV.1.1a**. Im *zweiten Schritt* zerlegen wir die Zahlungen des Bundes an die Länder in investive Zahlungen und in laufende Zahlungen, wobei wir die ehemaligen IfG-Mittel in die laufende Rechnung umbuchen, um die Umstellung der SoBEZ mit dem Jahr 2002 zu berücksichtigen, siehe **Tabelle IV.1.1b**.<sup>36</sup> Die laufenden Zahlungen des Bundes an die Länder zerlegen wir in drei Komponenten

- 1) SoBEZ (Korb 1),
- 2) die sonstigen BEZ und
- 3) die sonstigen laufenden Zahlungen des Bundes an die Länder.

Um die investiven Zahlungen der EU zu schätzen verwenden wir in einem *dritten Schritt* die in der Kassenstatistik ausgewiesene Einnahmenart "Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von

<sup>33</sup> Mit den nachfolgenden Ausführungen ändern wir auch unsere in der Vergangenheit praktizierte Schätzung der Osttransferleistungen. In unseren bisherigen Untersuchungen, siehe H. Seitz (2005), haben wir die investiven Zahlungen der EU nicht in der hier neu eingeführten Form berücksichtigt.

<sup>34</sup> Ob allerdings wirklich nur investive Mittel in Ansatz zu bringen sind gilt als umstritten. Die "Grundintention" des Solidarpakt II spricht eigentlich dafür lediglich investive Komponenten zu berücksichtigen.

<sup>35</sup> Tax expenditures ("Steuerausgaben") sind Steuerminderausgaben die aus der Gewährung von Steuervorteilen bzw. -subventionen resultieren. Würde man diese Subventionen direkt gewähren, so würden diese Beträge als Ausgaben verbucht und auf der Einnahmenseite würde man höhere Steuereinnahmen verzeichnen.

<sup>36</sup> Hierbei wurden auch die recht gerungen IfG-Beträge berücksichtigt die nach dem Jahr 2001 geflossen sind.



anderen Bereichen" (Zeile 279 der Kassenstatistik) auf der Ebene der Länderhaushalte, in der die Gruppierungsnummer 34 enthalten ist. Diese Gruppierungsnummer wird auf der Ebene der staatlichen Haushalte durch die Gruppierungsnummer 346 ([Investitions-]Zuschüsse der EU) dominiert, die diesbezüglichen Angaben sind in der **Tabelle IV.1.1c** ausgewiesen.

**Tabelle IV.1.1a:** Zahlungen des Bundes (in Mio. Euro)

| Mio. Euro | FO     | FFW   | TH    |
|-----------|--------|-------|-------|
| 2001      | 16.052 | 6.618 | 2.763 |
| 2002      | 16.292 | 6.529 | 2.678 |
| 2003      | 15.875 | 6.787 | 2.657 |
| 2004      | 15.732 | 6.700 | 2.679 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

**Tabelle IV.1.1b:** Laufende und investive Zahlungen des Bundes

| Mio. Euro | investive Zahlungen des Bundes |     |     | laufende Zahlungen des Bundes |       |       |
|-----------|--------------------------------|-----|-----|-------------------------------|-------|-------|
|           | FO                             | FFW | TH  | FO                            | FFW   | TH    |
| 2001      | 2.695                          | 912 | 456 | 13.356                        | 5.706 | 2.307 |
| 2002      | 2.808                          | 829 | 365 | 13.484                        | 5.701 | 2.313 |
| 2003      | 2.616                          | 829 | 347 | 13.259                        | 5.959 | 2.310 |
| 2004      | 2.529                          | 803 | 362 | 13.203                        | 5.897 | 2.317 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

**Tabelle IV.1.1c:** Schätzung der Investitionszuschüsse der EU

| Mio. Euro | FO    | FFW | TH  |
|-----------|-------|-----|-----|
| 2001      | 1.066 | 149 | 206 |
| 2002      | 1.316 | 171 | 314 |
| 2003      | 1.381 | 175 | 198 |
| 2004      | 1.422 | 168 | 161 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

Die in der Tabelle IV.1.1c ausgewiesenen geschätzten Investitionszuschüsse der EU sind, wie bereits erwähnt, mit den in der Kassenstatistik ausgewiesenen "Beiträge und Zuschüsse von anderen Bereichen" an die Länderhaushalte identisch. Für die Jahre 2004 und 2005 hat uns das Statistische Bundesamt freundlicherweise eine Aufspaltung dieser Einnahmenkomponente nach den Teilaggregaten zur Verfügung gestellt, die wir in der nachfolgenden Übersicht für das Jahr 2004 dokumentieren.

| Angaben für 2004 in Mio. Euro                          | FO    | FFW | TH  |
|--|-------|-----|-----|
| Beiträge und Zuschüsse von anderen Bereichen insgesamt | 1.422 | 168 | 162 |
| darunter:  |       |     |     |
| a) Beiträge  | 20    | 10  | 0   |
| b) Sonstige Zuschüsse für Investitionen aus dem Inland | 9     | 44  | 5   |
| c) Zuschüsse für Investitionen von der EU              | 1.394 | 114 | 155 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, vorläufige Berechnungen.

Aus dieser Übersicht wird deutlich, dass diese Einnahmenkomponente in den NBL von investiven Zuweisungen der EU mit einem Anteil von 98% dominiert wird. Für das Jahr 2005 gelten die gleichen Relationen.

Ausgehend von diesen Angaben können wir in *Schritt vier* den "Korb 2" (netto der I-Zulage) schätzen, der aus überproportionalen investiven Leistungen des Bundes und der EU an die neuen Länder besteht, wobei wir wie folgt vorgehen:

$$\text{überproportionale investive Leistungen des Bundes an die neuen Länder} = (\text{investive Leistungen des Bundes an die neuen Länder je Einwohner} - \text{investive Leistungen des Bundes an die FFW}) * \text{Einwohnerzahl der neuen Länder}$$

Diese Ergebnisse sind der **Tabelle IV.1.1d** zu entnehmen. Ferner ermitteln wir die überproportionalen investiven Leistungen der EU gemäß der Relation:

$$\text{überproportionale investive Leistungen der EU an die neuen Länder} = (\text{investive Leistungen der EU an die neuen Länder je Einwohner} - \text{investive Leistungen der EU an die FFW}) * \text{Einwohnerzahl der neuen Länder}$$

**Tabelle IV.1.1d:** Schätzung der überproportionalen investiven Zahlungen des Bundes

| Mio. Euro | Korb 1 |       | Korb 2              |     |             |     | Osttransfers insgesamt |       |
|-----------|--------|-------|---------------------|-----|-------------|-----|------------------------|-------|
|           |        |       | investiv Bund       |     | investiv EU |     |                        |       |
|           | FO     | TH    | FO                  | TH  | FO          | TH  | FO                     | TH    |
| 2001      | 8.530  | 1.510 | 1.901               | 317 | 936         | 183 | 11.367                 | 2.010 |
| 2002      | 8.530  | 1.510 | 2.095               | 240 | 1.168       | 288 | 11.793                 | 2.038 |
| 2003      | 8.530  | 1.510 | 1.910               | 223 | 1.232       | 172 | 11.672                 | 1.905 |
| 2004      | 8.530  | 1.510 | 1.850               | 243 | 1.280       | 136 | 11.660                 | 1.889 |
| 2005      | 8.529  | 1.507 | nicht quantifiziert |     |             |     |                        |       |

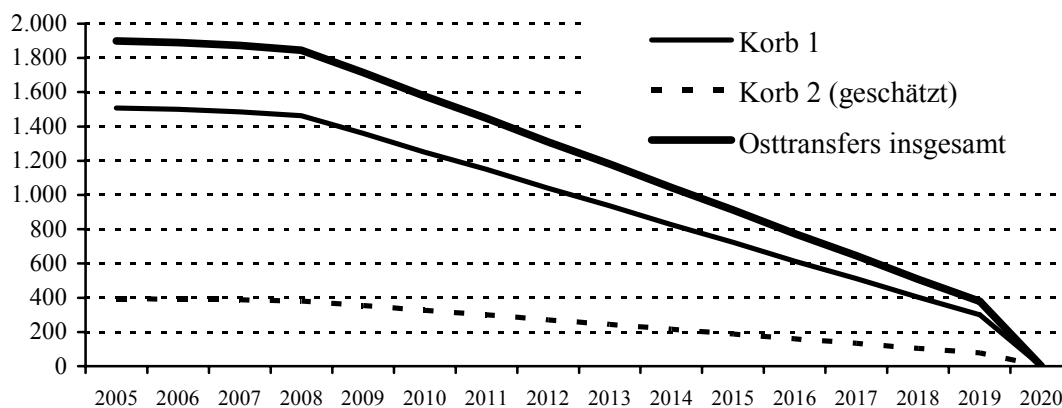
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

Nach unseren Berechnungen betrug der "Korb 2" (netto der I-Zulage) für die Ostflächenländer im Jahr 2004 insgesamt 3,13 Mrd. Euro. Diese Zahl weicht nicht wesentlich von der Quantifizierung ab, die der Freistaat Sachsen in seinem "Fortschrittsbericht 2004" für die Gesamtheit der ostdeutschen Länder (FO + Berlin) vorgenommen hat. Sachsen berechnete für die Gesamtheit der ostdeutschen Länder ein Volumen von ca. 3,28 Mrd. Euro (ohne den rechnerischen Anteil des Bundes an der I-Zulage), wobei der sächsische Fortschrittsbericht allerdings die Gesamtheit der westdeutschen Länder als Benchmark zur Bestimmung der überproportionalen Leistungen verwendet, während wir den FFW-Durchschnitt (im Interesse unserer Modellkonsistenz) verwenden.

Ergänzend haben wir auch noch die Frage untersucht, wie das Verhältnis der laufenden Leistungen des Bundes an die ostdeutschen und die finanzschwachen westdeutschen Länder ist. Hierzu haben wir die laufenden Leistungen des Bundes, siehe Tabelle IV.1.1b, um alle BEZ bereinigt. Hierbei zeigt sich, dass die Zahlungen an die Länder nur geringfügig differieren. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2004 kamen die FO auf einen Pro-Kopf-Betrag von 228 Euro und die FFW von 234 Euro; für Thüringen ergibt sich ein Wert von 201 Euro. Die Abweichungen sind erklärbar durch eine Vielzahl von Faktoren (wie z.B. agrarrelevante Zahlungen des Bundes, laufende Forschungsförderung, Erstattungen des Bundes usw.) und dürften kaum durch "Ostspezifika" beeinflusst werden.

Als Ausgangspunkt unserer Schätzung für die "Osttransferleistungen" des Bundes an das Land Thüringen verwenden wir entsprechend den Angaben in der Tabelle IV.1.1d einen Betrag von 1.900 Mio. Euro im Jahr 2004. Unter Verwendung der Daten für das Jahr 2005 haben wir einen Betrag von 11.863 Mio. Euro für die Gesamtheit der FO und von 1.853 Mio. Euro für Thüringen berechnet. Diese Beträge weichen kaum von denen für das Jahr 2004 ab, so dass wir den Betrag von 1.900 Mio. Euro auch als Schätzwert für die Osttransferleistungen im Jahr 2005 ansetzen.

**Abbildung IV.1.1:** Entwicklung der Osttransferzahlungen an das Land Thüringen



Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Die **Abbildung IV.1.1** zeigt die von uns berechnete Entwicklung der Osttransferleistungen an das Land Thüringen. Deutlich sichtbar wird hierbei der stark fallende Verlauf der Osttransferleistungen ab dem Jahr 2009. Gegenwärtig stellen die so definierten Osttransfers ca. 1/4 der Einnahmen des Landeshaushaltes von Thüringen dar und für die anderen ostdeutschen Flächenländer gelten vergleichbare Relationen. Unsere Schätzung für die Entwicklung der Mittel aus dem Korb 2 geht davon aus, dass diese mit einem zu den SoBEZ analogen Degressionsmuster bis zum Jahr 2020 vollständig abgeschmolzen werden. Da die Inanspruchnahme der Mittel aus dem Korb 2 auch einer gewissen Kofinanzierung bedarf, ist diese Annahme auch sinnvoll.

Ergänzend und/bzw. einschränkend müssen aber folgende Aspekte beachtet werden:

- Unsere Berechnungen gehen davon aus, dass die "Korb-2-Mittel" - abgesehen von den tax expenditures des Bundes im Rahmen der I-Zulage - tatsächlich als (investive) Zweckzuweisungen an die neuen Länder fließen. Ob dies, angesichts der seit Jahren zu beklagenden Fehlverwendung der SoBEZ, unbedingt wünschenswert und sinnvoll ist, sei hier nicht diskutiert. Ferner ist zu beachten, dass gegenwärtig die Verhandlungen zwischen dem Bund und den neuen Länder um die Konkretisierung des "Korb 2" gerade am Anlaufen sind.
- Darüber hinaus ist zu beachten, dass wir bei unseren Modellrechnungen davon ausgehen, dass die Leistungen im Rahmen des "Korb 2" mit dem gleichen Degressionsmuster abgeschmolzen werden wie die gesetzlich geregelten Leistungen im "Korb 1" (SoBEZ).
- Zu beachten ist auch, dass die Leistungen des Bundes an die Länder und mehr noch die Leistungen der EU an die Länder sehr intransparent sind und von "Geheimniskrämerei" umgeben sind. Wir können daher nur den Weg einer wie hier vorgeschlagenen Schätzung gehen, die wir allerdings für belastungsfähig halten, so u.a. auch aufgrund von Kontrollrechnungen mit Angaben der ZDL.
- Den Berechnungen liegt ferner die grundsätzliche Annahme zu Grunde, dass der Soli II überhaupt in der bisherigen Form bis zum Jahr 2019 beibehalten wird. Der "Korb 1" ist zwar gesetzlich fixiert, aber Gesetze kann man bekanntlich auch verändern. Gerade der Umstand, dass die neuen Länder, mit Ausnahmen des Freistaates Sachsen, in signifikantem Umfang gegen die "Verwendungsvorschriften" der Solidarpaktmittel verstoßen beinhaltet das Risiko, dass die Solidargemeinschaft in das Gesetzeswerk eingreift.
- Es sei nochmals betont, dass unsere Quantifizierung der Osttransferleistungen lediglich investive Komponenten beachtet. Bezieht man auch laufende Leistungen, insbes. auch laufende Leistungen der EU, in die Berechnungen ein, so ergibt sich ein um ca. 8% höheres Volumen.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Siehe Seitz (2006a).

Zusammenfassend gilt also, dass unter Beachtung der aufgeführten Risiken unsere "Osttransfer-schätzungen" in der Tendenz eher als optimistisch zu betrachten sind, zumindest im Hinblick auf den unmittelbaren Mittelzufluss in den Landeshaushalt.

## IV.2 Schätzung der Gesamteinnahmenentwicklung im Zeitraum von 2005 bis 2025

Um den Ausgabenanpassungsbedarf in Thüringen aufzuzeigen müssen wir eine Projektion der Gesamteinnahmen für den Landeshaushalt sowie den konsolidierten Landes- und Gemeindehaushalt entwickeln. Hierzu werden die Einnahmen in 11 Komponenten zerlegt, die aus den **Tabellen IV.2.1** und **IV.2.2** hervorgehen. Da es kaum möglich ist Projektionen über die Vermögensverkäufe zu machen, werden bei unseren Modellrechnungen lediglich die **Primäreinnahmen** betrachtet.<sup>38</sup>

### Technische Anmerkung zu den (**korrigierten**) **Primäreinnahmen**:

- a) Die **Primäreinnahmen** sind bekanntlich definiert als bereinigte Einnahmen abzüglich der Erlöse aus Vermögensveräußerungen, d.h. wir vernachlässigen die Vermögensverkäufe bei unseren Modellrechnungen, da Projektionen über deren zukünftige Entwicklung ohnehin spekulativ wären. Im weiteren Verlauf des Textes werden wir aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung nur noch von den Primäreinnahmen sprechen und den Klammerzusatz "korrigiert" weglassen.
- b) Die Kassenstatistik weist die zwischen dem 1.1. und 31.12. eines Jahres getätigten und empfangenen Zahlungen in und aus dem LFA sowie die innerhalb eines Kalenderjahres empfangenen BEZ aus. Alle BEZ, mit Ausnahme der FehlBEZ, sind gesetzlich fixiert und können somit problemlos bestimmt werden. Bei den FehlBEZ sowie den Zahlungen in bzw. aus dem LFA entstehen aber Vorauszahlungen, Nachzahlungen (Abzüge) usw., d.h. die Zahlungsströme im LFA sowie bei den FehlBEZ sind nicht exakt zeitlich abgrenzbar. Aus diesen Gründen verwenden wir die LFA- und FehlBEZ-Zahlungen aus den (vorläufigen) LFA-Abrechnungen des BMF für die Jahre 2004 und 2005. Dies führt dazu, dass wir von den Einnahmen die kassenmässig empfangenen FehlBEZ und LFA-Leistungen absetzen und die in den LFA-Abrechnungen des BMF ausgewiesenen FehlBEZ- und LFA-Zahlungen hinzufügen, so dass die von uns verwendeten bereinigten Einnahmen von den in der Kassenstatistik ausgewiesenen Beträgen etwas abweichen, wobei die Abweichungen aber recht gering sind. Diese Modifikation ist notwendig, da wir den Modellrechnungen über die Entwicklung des erweiterten Steueraufkommens die jährlichen Steueraufkommen und LFA- und FehlBEZ-Zahlungen zu Grunde legen. Diese Korrektur dient somit lediglich der Herstellung einer konsistenten Datenausgangsbasis.

<sup>38</sup> Da im Durchschnitt der letzten 5 Jahre die Erlöse aus Vermögensverkäufen auf der Landesebene lediglich 0,4% und auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene nur 1,4% der bereinigten Einnahmen ausmachen, spielt dieser Faktor für unsere nachfolgenden Berechnungen ohnehin nur eine untergeordnete Rolle.

**Tabelle IV.2.1a:** Einnahmen auf der Landesebene in Thüringen sowie im FFW-Durchschnitt in 2004 und 2005

| Landesebene, in Mio. Euro   | TH           |              | FFW  |               |
|---|--------------|--------------|--|---------------|
|   | 2004         | 2005         | 2004   | 2005          |
| 1. erweiterte Steuereinnahmen   | 4.778        | 4.694        | 30.196                                       | 29.925        |
| 2. PolBEZ   | 84           | 56           | 274  | 163           |
| 3. Hartz-IV-BEZ   | 0            | 176          | 0  | 0             |
| 4. sonstige BEZ (ohne SoBEZ)  | 0            | 0            | 321  | 0             |
| 5. laufende Zahlungen vom Bund (ohne BEZ)   | 214          | 287          | 2.681  | 2.861         |
| 6. laufende Zahlungen von anderen Bereichen   | 169          | 186          | 1.207  | 1.189         |
| 7a. Korb 1 (SoBEZ)  | 1.510        | 1.507        | 0  | 0             |
| 7b. Korb 2  | 390          | 390          | 0  | 0             |
| 8. investiv Bund (nicht ostspezifisch)  | 122          | 85           | 803  | 807           |
| 9. investiv EU (nicht ostspezifisch)  | 11           | 17           | 168  | 184           |
| 10. Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Verwaltungseinnahmen, Zinseinnahmen von anderen Bereichen | 282          | 288          | 2.434<br>(3.134) <sup>1</sup>                | 2.275         |
| 11. sonstige Einnahmen  | 94           | 88           | 1.003  | 1.335         |
| <b>Summe der (korrigierte) Primäreinnahmen</b>  | <b>7.654</b> | <b>7.774</b> | <b>39.087</b><br><b>(39.787)<sup>1</sup></b> | <b>38.739</b> |

Fortsetzung Tabelle IV.2.1a

| Landesebene, in Euro je EW  | TH           |              | FFW  |              |
|---|--------------|--------------|--|--------------|
|   | 2004         | 2005         | 2004                                       | 2005         |
| 1. erweiterte Steuereinnahmen   | 2.020        | 2.002        | 1.894                                      | 1.877        |
| 2. PolBEZ   | 36           | 24           | 17   | 10           |
| 3. Hartz-IV-BEZ   | 0            | 75           | 0  | 0            |
| 4. sonstige BEZ (ohne SoBEZ)  | 0            | 0            | 20   | 0            |
| 5. laufende Zahlungen vom Bund (ohne BEZ)   | 90           | 122          | 168  | 179          |
| 6. laufende Zahlungen von anderen Bereichen   | 71           | 79           | 76   | 75           |
| 7a. Korb 1 (SoBEZ)  | 638          | 643          | 0  | 0            |
| 7b. Korb 2  | 165          | 166          | 0  | 0            |
| 8. investiv Bund (nicht ostspezifisch)  | 52           | 36           | 50   | 51           |
| 9. investiv EU (nicht ostspezifisch)  | 5            | 7            | 11   | 12           |
| 10. Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Verwaltungseinnahmen, Zinseinnahmen von anderen Bereichen | 119          | 123          | 153 <sup>1</sup><br>(197)                  | 143          |
| 11. sonstige Einnahmen  | 40           | 38           | 63   | 84           |
| <b>Summe der (korrigierte) Primäreinnahmen</b>  | <b>3.236</b> | <b>3.315</b> | <b>2.452<sup>1</sup></b><br><b>(2.495)</b> | <b>2.429</b> |

1) In Niedersachsen gab es in 2004 einen einmaligen Effekt bei den Zinseinnahmen von anderen Bereichen in Höhe von 700 Mio. Euro. Diesen Einmaleffekt rechnen wir heraus. In Klammern sind die Originaldaten einschließlich dieses Sondereffektes angegeben.

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes, des BMF und eigene Berechnungen.

**Tabelle IV.2.2b:** Einnahmen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Thüringen sowie im FFW-Durchschnitt in 2004 und 2005

| Land und Gemeinden, in Mio. Euro  | TH           |              | FFW  |               |
|---|--------------|--------------|--|---------------|
|   | 2004         | 2005         | 2004   | 2005          |
| 1. erweiterte Steuereinnahmen   | 5.512        | 5.517        | 39.659                                       | 39.935        |
| 2. PolBEZ   | 84           | 56           | 274  | 163           |
| 3. Hartz-IV-BEZ   | 0            | 176          | 0  | 0             |
| 4. sonstige BEZ (ohne SoBEZ)  | 0            | 0            | 321  | 0             |
| 5. laufende Zahlungen vom Bund (ohne BEZ)   | 220          | 295          | 2.736  | 2.953         |
| 6. laufende Zahlungen von anderen Bereichen   | 319          | 299          | 2.837  | 2.614         |
| 7a. Korb 1 (SoBEZ)  | 1.510        | 1.507        | 0  | 0             |
| 7b. Korb 2  | 390          | 390          | 0  | 0             |
| 8. investiv Bund (nicht ostspezifisch)  | 133          | 96           | 856  | 876           |
| 9. investiv EU (nicht ostspezifisch)  | 68           | 62           | 645  | 631           |
| 10. Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Verwaltungseinnahmen, Zinseinnahmen von anderen Bereichen | 820          | 869          | 6.967<br>(7.667) <sup>1</sup>                | 6.755         |
| 11. sonstige Einnahmen  | 109          | 212          | 633  | 1.577         |
| <b>Summe der (korrigierte) Primäreinnahmen</b>  | <b>9.165</b> | <b>9.479</b> | <b>54.928</b><br><b>(55.628)<sup>1</sup></b> | <b>55.504</b> |

Fortsetzung Tabelle IV.2.2b

| Land und Gemeinden, in Euro je EW   | TH           |              | FFW                                      |              |
|---|--------------|--------------|--|--------------|
|   | 2004         | 2005         | 2004                                     | 2005         |
| 1. erweiterte Steuereinnahmen   | 2.331        | 2.353        | 2.487                                    | 2.504        |
| 2. PolBEZ   | 36           | 24           | 17                                       | 10           |
| 3. Hartz-IV-BEZ   | 0            | 75           | 0  | 0            |
| 4. sonstige BEZ (ohne SoBEZ)  | 0            | 0            | 20                                       | 0            |
| 5. laufende Zahlungen vom Bund (ohne BEZ)   | 93           | 126          | 172                                      | 185          |
| 6. laufende Zahlungen von anderen Bereichen   | 135          | 127          | 178                                      | 164          |
| 7a. Korb 1 (SoBEZ)  | 638          | 643          | 0  | 0            |
| 7b. Korb 2  | 165          | 166          | 0  | 0            |
| 8. investiv Bund (nicht ostspezifisch)  | 56           | 41           | 54                                       | 55           |
| 9. investiv EU (nicht ostspezifisch)  | 29           | 26           | 40                                       | 40           |
| 10. Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Verwaltungseinnahmen, Zinseinnahmen von anderen Bereichen | 347          | 371          | 437 <sup>1</sup><br>481                  | 424          |
| 11. sonstige Einnahmen  | 46           | 90           | 40                                       | 99           |
| <b>Summe der (korrigierte) Primäreinnahmen</b>  | <b>3.875</b> | <b>4.042</b> | <b>3.445<sup>1</sup></b><br><b>3.489</b> | <b>3.481</b> |

1) In Niedersachsen gab es in 2004 einen einmaligen Effekt bei den Zinseinnahmen von anderen Bereichen in Höhe von 700 Mio. Euro auf der Landesebene. Diesen Einmaleffekt rechnen wir heraus. In Klammern sind die Originaldaten einschließlich dieses Sondereffektes angegeben.

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes, des BMF und eigene Berechnungen.

#### zu Position 1: Schätzung des erweiterten Steueraufkommens

Eine zentrale Größe in unserer Einnahmenprojektion ist die Entwicklung des um den LFA und die FehlBEZ erweiterten Steueraufkommens. Hierbei gehen wir wie folgt vor: In einem *ersten Schritt* werfen wir einen Blick auf die regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2006. Diese Werte haben wir - für die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene sowie für die Landesebene - in den ersten beiden

Spalten der **Tabelle IV.2.3** ausgewiesen. Nach dieser Schätzung steigen die modifizierten Steuereinnahmen des Landes Thüringen bis zum Jahr 2010 im Vergleich zum Basisjahr 2005 um 23% bis 24% an. In einem *zweiten Schritt* modifizieren wir diese Steuerschätzungen - siehe Spalte 3 und 4 - um für die seit vielen Jahren beobachtbare Überschätzung der Steuereinnahmen zu korrigieren. Hierbei gehen wir analog unserer Studie für das Land Schleswig-Holstein vor.<sup>39</sup> Bei unseren Modifikationen haben wir Abschlüsse vorgenommen - orientiert an den Fehlschätzungen in der Vergangenheit - die dazu führen, dass wir bis zum Jahr 2010 mit einem Steueraufkommenswachstum um 17% bis 18% rechnen, d.h. gegenüber der offiziellen Steuerschätzung machen wir bis zum Jahr 2010 einen Abschlag von ca. 5% und damit jahresdurchschnittlich um 1%. Dies halten wir angesichts der Erfahrungen in den letzten Jahren für eine eher konservative Vorgehensweise, da auch noch große Unsicherheiten bzgl. der geplanten Unternehmenssteuerreform bestehen. In einem *dritten Schritt* berücksichtigen wir die Bevölkerungsentwicklung, wobei wir von einer Bevölkerungselastizität des (erweiterten) Steueraufkommens von 1,0 ausgehen (siehe hierzu unsere Vorgehensweise und die empirische Evidenz für den Freistaat Sachsen in Seitz [2004]). Da die Steuerverteilung - zzgl. Finanzausgleich - im Bundesstaat weitgehend einwohnerbezogen ist, ist diese Annahme auch gerechtfertigt. Zu beachten ist, dass die Steuerschätzungen von einer konstanten Einwohnerzahl (30. 9. 2005) ausgehen, so dass vom prognostizierten Steueraufkommen in den Spalten (3) und (4) entsprechende Abschlüsse für die erwarteten Bevölkerungsverluste vorgenommen werden müssen. Diese Berechnungen sind in den Spalten (5) und (6) ausgewiesen. Hier ergibt sich natürlich eine weitere Reduktion des Volumens des prognostizierten Steueraufkommens; das Pro-Kopf-Steueraufkommen bleibt von dieser Berechnung allerdings unberührt! Nach diesem dreistufigen Berechnungsprozess liegen die erweiterten Steuereinnahmen des Landes Thüringen auf der Landesebene sowie der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene fest, so dass wir in einem weiteren Berechnungsschritt noch die Aufkommensentwicklung für die Jahre von 2011 bis 2025 bestimmen müssen.

**Tabelle IV.2.3:** Steuerschätzung für Thüringen (erweitertes Steueraufkommen)

|               | Steuerschätzung Mai 2006 |       | modifizierte Steuerschätzung |       | modifizierte Steuerschätzung korrigiert um die Bevölkerungsentwicklung |       |
|---------------|--------------------------|-------|------------------------------|-------|--|-------|
|               | L+G                      | L     | L+G                          | L     | L + G  | L     |
|               | (1)                      | (2)   | (3)                          | (4)   | (5)  | (6)   |
| 2005 (v. Ist) | 100                      | 100   | 100                          | 100   | 100  | 100   |
| 2006          | 105,7                    | 106,4 | 104,8                        | 104,9 | 104,3  | 104,4 |
| 2007          | 110,8                    | 112,0 | 108,8                        | 109,2 | 107,6  | 108,0 |
| 2008          | 114,2                    | 115,4 | 110,4                        | 110,2 | 108,6  | 108,4 |
| 2009          | 118,2                    | 119,1 | 113,8                        | 113   | 111,4  | 110,6 |
| 2010          | 123,2                    | 123,9 | 118,0                        | 116,6 | 115,0  | 113,6 |

Quelle: Steuerschätzung vom Mai 2006 und eigene Schätzungen.

In den Folgejahren 2011 bis 2025 schreiben wir das Volumen des Steueraufkommens in zwei Varianten fort, wobei wir eine BIP-Elastizität des Steueraufkommens von 1,0 unterstellen, d.h. ein Anstieg des nominalen BIP um 1% induziert ein Wachstum des nominalen Steueraufkommens - bei gegebener Bevölkerungszahl - von ebenfalls 1%:

- In einer unteren Variante schreiben wir das gesamtdeutsche BIP nominal jährlich ab 2011 um 2,2% fort.
- In einer oberen Variante wird das BIP ab 2011 jährlich um nominal 3% erhöht.

Wir werden im Nachfolgenden vereinfachend von einer 2,2%- und einer 3%-Variante sprechen, wobei sich diese Szenarien aber erst ab dem Jahr 2011 unterscheiden. In den Jahren von 2006 bis 2010 sind die Steueraufkommen in beiden Varianten aufgrund der Orientierung an der aktuellen Steuerschätzung

<sup>39</sup> Siehe Seitz, Wintermann und Petersen (2006).

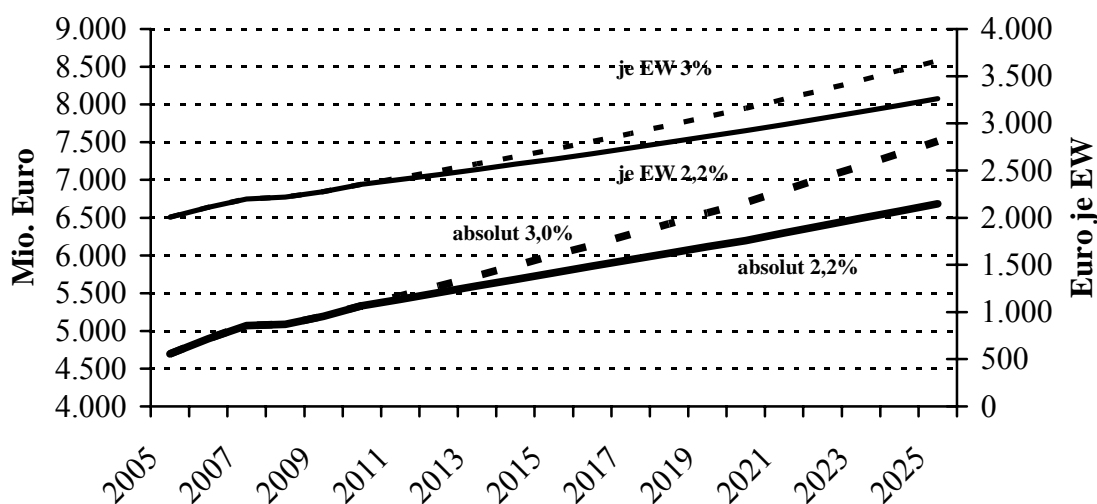
aber identisch! Man beachte, dass es sich bei unseren BIP-Wachstumsraten um Annahmen für Gesamtdeutschland handelt, da das Steueraufkommen in Thüringen - nach Finanzausgleich - kaum vom Landes-BIP sondern weitgehend vom gesamtdeutschen BIP bestimmt wird.

Natürlich müssen auch in diesen beiden Modellrechnungen für die Jahre nach 2010 bei den Volumengrößen noch Abschläge für die Bevölkerungsentwicklung vorgenommen werden, was allerdings das Pro-Kopf-Steueraufkommen nicht tangiert. Dies erreichen wir in dem wir das Steueraufkommen ab 2011 mit der nachfolgenden Formel fortschreiben:

$$T_{t+i+1} = T_{t+i} [1 + w_{t+i+1}(\text{BIP})] [1 + w_{t+i+1}(\text{POP})] \quad \text{für } t > 2010$$

wobei  $w(\text{BIP})$  die BIP-Wachstumsrate und  $w(\text{POP})$  die Bevölkerungswachstumsrate im Vergleich zum Vorjahr bezeichnet.

**Abbildung IV.2.1:** Entwicklung des erweiterten Steueraufkommen absolut und in Euro je EW auf der Landesebene in Thüringen



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Tabelle IV.2.4:** Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des erweiterten Steueraufkommens im Zeitraum von 2005 bis 2025 in den alternativen Modellrechnungen

|                      | 2,2% - Variante |       | 3% - Variante |       |
|----------------------|-----------------|-------|---------------|-------|
|                      | absolut         | je EW | absolut       | je EW |
| TH                   |                 |       |               |       |
| - Land               | 1,8%            | 2,4%  | 2,4%          | 3,0%  |
| - Land und Gemeinden | 1,8%            | 2,4%  | 2,4%          | 3,0%  |
| FFW                  |                 |       |               |       |
| - Land               | 2,3%            | 2,3%  | 2,9%          | 2,9%  |
| - Land und Gemeinden | 2,3%            | 2,3%  | 2,9%          | 2,9%  |

Quelle: Eigene Schätzungen.

In der **Abbildung IV.2.1** stellen wir die prognostizierte Steueraufkommensentwicklung in Absolutwerten sowie als Pro-Kopf-Wert da, wobei wir zur Vereinfachung der Darstellung lediglich das Aufkommen auf der Landesebene darstellen. Das Entwicklungsmuster des Steueraufkommens der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene ist mit den hier dargestellten Kurvenverläufen weitgehend identisch. Ergänzend zeigt die **Tabelle IV.2.4** die Wachstumsraten des von uns geschätzten (erweiterten) Steueraufkommens. In den FFW gibt es annahmegemäß keine Unterschiede bei der Wachstumsrate der Volumen- und der Pro-Kopf-Größen. In Thüringen ist hingegen aufgrund der Bevölkerungsverluste die Wachstumsrate des Steueraufkommensvolumens um ca. 0,6% geringer als



in den FFW. Je Einwohner gerechnet sind die Wachstumsraten beim Pro-Kopf-Steueraufkommen zwischen Thüringen und dem FFW-Durchschnitt aber nahezu identisch; der kleine Differenzbetrag von 0,1% ist weitgehend rundungsbedingt. Ferner gibt es (weitgehend konstruktionsbedingt) keine Unterschiede in den Wachstumsraten zwischen der Landesebene und der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Steuerschätzungen um Nominalrechnungen handelt, d.h. bei einer Realrechnung müssten die Wachstumsraten noch um einen Inflationseffekt bereinigt werden. Ferner sei betont, dass es sich bei unseren Modellrechnungen zum Steueraufkommen nicht um ausgefeilte Prognoserechnungen sondern um Projektionen handelt, die auf Annahmen und szenarischen Überlegungen im Hinblick auf die zukünftige Wirtschaftsentwicklung in Gesamtdeutschland beruhen. Auf der Einnahmenseite spielt das Wachstum in Thüringen nur eine untergeordnete Rolle, da die Einnahmen neben den Osttransfers von den (erweiterten) Steuereinnahmen dominiert werden und diese Steuereinnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs von der Entwicklung in Gesamtdeutschland bestimmt werden. Lediglich im Bereich des Kommunalsteueraufkommens gibt es einen etwas spürbareren "Vor-Ort-Effekt". Da die Steuereinnahmen der Gemeinden aber zu 64% in den Finanzausgleich einbezogen werden (bei normierten Realsteuersätzen) halten sich die quantitativen Effekte eines überproportionalen Wachstums der kommunalen Steuereinnahmen in Thüringen in sehr engen Grenzen, was auch für die anderen Länder gelten würde.<sup>40</sup>

#### *zu Position 2: PolBEZ*

Für die PolBEZ unterstellen wir im Projektionszeitraum die seit dem Jahr 2005 gültigen Beträge. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass nach FAG §11 Abs. 4 eine Überprüfung der PolBEZ im Jahr 2008 fällig wird.

#### *zu Position 3: Hartz-IV-BEZ*

Im Zuge der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe sowie die den Gemeinden zugesagten Ausgabenentlastungen wurden den neuen Ländern BEZ zum "Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige" (FAG §11 Abs. 3a) gewährt. Die Hartz-IV-BEZ sind gegenwärtig bis zum Jahr 2009 gesetzlich fixiert und werden im Jahr 2008 einer Überprüfung unterzogen. Wir gehen davon aus, dass diese in den Folgejahren abgesenkt werden, da wir - auch aus demographischen Gründen - eine Angleichung der Pro-Kopf-Soziallasten für erwerbsfähige ALG II Empfänger erwarten, wobei wir mit einer Degression dieser Mittel bis zum Jahr 2020 rechnen. Diese Mittel schmelzen wir in gleichen Jahresscheiben ab dem Jahr 2010 bis zum Jahr 2020 vollständig ab.<sup>41</sup>

#### *zu Position 4: Sonstige BEZ*

Sonstige BEZ spielen im Projektionszeitraum keine Rolle. Bis 2004 sind hierunter in den FFW die ÜbergangsBEZ sowie im Saarland die SanierungsBEZ gefallen.

---

<sup>40</sup> Wir haben Modellrechnungen durchgeführt bei denen wir ein Anstieg des kommunalen Steueraufkommens in Thüringen bis 2025 auf 75% des FFW-Vergleichswertes unterstellt haben. Die damit verbundenen Steuermehreinnahmen werden zu ca. 60% im Finanzausgleich abgeschöpft, so dass der Effekt auf die Gesamteinnahmenrelation im Vergleich zum FFW-Durchschnittswert bei weniger als 1% lag. Aus diesen Gründen verzichten wir hier auf die Präsentation dieser wesentlich komplizierteren Modellrechnungen, zumal unsere Projektionsrechnungen bereits ohnehin einen Anstieg der relativen kommunalen Steuerkraft in Thüringen auf 65% implizieren.

<sup>41</sup> Wir berücksichtigen allerdings nicht, dass diese Mittelabschmelzung dazu führen würde, dass auch die entsprechende Umsatzsteuerkompensation des Bundes abgeschmolzen werden muss.

*zu Position 5: Laufende Zahlungen des Bundes (ohne BEZ)*

Bei den laufenden Zahlungen des Bundes - ohne BEZ - wurde für Thüringen im Jahr 2004 bzw. 2005 ein Volumen von 90 Euro bzw. 122 Euro je EW ermittelt; im FFW-Durchschnitt ein Volumen von 168 Euro bzw. 179 Euro je EW. Veränderungen von 2005 auf 2006 dürften insbes. auch infolge der Hartz-IV-Neuregelungen entstanden sein.

*zu Position 6: Laufende Zahlungen von anderen Bereichen*

Auf der Landesebene sind in dieser Position u.a. Geldstrafen, Verwaltungskostenerstattungen und laufende Zuschüsse von der EU enthalten. Im Jahr 2004 verbuchte Thüringen auf der Landesebene in der Kassenstatistik EU-Einnahmen von 100 Mio. Euro und im Jahr 2005 einen Betrag von 112 Mio. Euro.

*zu Position 7: Korb 1 und Korb 2 im Rahmen der Osttransfers*

Die Schätzung dieser Komponente haben wir oben erläutert.

*zu Position 8: Investive Zahlungen des Bundes (ohne Korb 2 Zuweisungen)*

Diese Beträge ergeben sich aus den Tabellen IV.1.1b bis IV.1.1d.

*zu Position 9: Investive Zuweisungen von anderen Bereichen (ohne Korb 2 Zuweisungen)*

Diese Beträge ergeben sich aus den Tabellen IV.1.1b bis IV.1.1d.

*zu Position 10: Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Verwaltungseinnahmen und Zinseinnahmen von anderen Bereichen*

Hier erreichte Thüringen im Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005 ein Pro-Kopf-Aufkommen von ca. 120 Euro und der FFW-Durchschnitt von ca. 150 Euro auf der Landesebene.

*zu Position 11: Sonstige Einnahmen*

Im Basisjahr 2005 wurde die Position 11 residual bestimmt, d.h. Summe der Primäreinnahmen abzüglich der Einnahmenpositionen 1 bis 10.

*Projektion der Summe der Positionen 5 und 6 sowie 8 bis 11*

Zur Ableitung einer Projektionsrechnung wurden die Beträge der Positionen 5, 6, sowie 8 bis 11 addiert. Hierzu haben wir zunächst untersucht, wie sich dieser Einnahmenblock in der Vergangenheit relativ gesehen zum BIP bzw. den Steuereinnahmen entwickelt hat und hierbei festgestellt, dass diese Einnahmen in der Tendenz unterproportional angewachsen sind. Aus diesen Gründen schreiben wir diese Einnahmen mit einer um 0,4% reduzierten BIP-Wachstumsrate fort, wobei in Thüringen natürlich wieder Abschläge in Höhe des Bevölkerungswachstums vorgenommen werden.

Im 2,2%-Szenarium (3%-Szenarium) steigen diese Einnahmen im Volumen im FFW-Durchschnitt um jahresdurchschnittlich ca. 1,8% (2,6%); in Thüringen fällt die Wachstumsrate entsprechend um 0,6% bis 0,7% aufgrund der Bevölkerungsverluste geringer aus. Die Pro-Kopf-Wachstumsrate dieser Einnahmen ist in Thüringen und im FFW-Durchschnitt aber identisch. Diese Wachstumsraten gelten sowohl auf der Landesebene als auch der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene.

*Strukturhilfen für die neuen Länder nach 2019*

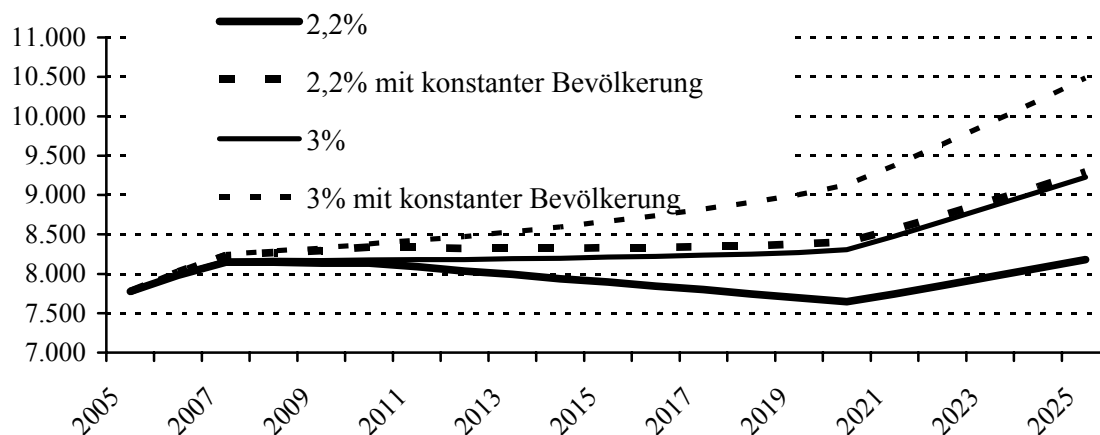
Die letzten Transferzahlungen im Rahmen des Soli II werden bekanntlich im Jahr 2019 bezahlt. Wir gehen davon aus, dass es auch nach dem Jahr 2019 zu besonderen Transfers des Bundes an die neuen Länder kommen wird, da die neuen Länder auch noch nach dem Jahr 2019 wirtschaftlich strukturschwach sein werden. Diese Transferzahlungen bezeichnen wir als "Strukturhilfen", wobei wir diese aber keinesfalls als "solidarpaktähnlich" sehen, sondern als zweckgebundene Transfers um die neuen Länder bei weiterhin bestehenden strukturellen Schwächen zu unterstützen. Allerdings ist eine Quantifizierung dieser "Strukturhilfen" hoch spekulativ so dass wir unsere diesbezüglichen Modellannahmen ausdrücklich als Szenario betrachten. Um einen "Eckwert" für solche Zahlungen zu bestimmen haben wir unterstellt, dass Thüringen - und wir würden diese Annahme auch auf die anderen FO übertragen - ab dem Jahr 2020 Transferleistungen erhält die 50% der Differenz der "sonstigen Einnahmen" in Thüringen zum Westvergleichswert entsprechen. Hierbei ergeben sich Werte von 117 Euro bzw. 131 Euro je EW im Jahr 2020 in den Modellrechnungen mit einer 2,2% bzw. 3,0% BIP-Wachstumsrate. Entsprechend setzen wir für Thüringen ab dem Jahr 2020 "Strukturhilfen" in Höhe von 249 Mio. Euro bzw. 278 Mio. Euro an, was in etwa 2/3 der letzten Soli-II-Zahlung im Jahr 2019 und etwas unter 3% der Einnahmen des Landes im Jahr 2020 entspricht. Angesichts des Umstandes, dass auch die finanzschwachen Westflächenländer in einigen Bereichen überproportionale Transfers vom Bund erhalten, halten wir die Annahme von weiteren "Strukturhilfen" an die neuen Länder jenseits des Jahres 2019 für plausibel. Wir denken, dass die von uns angesetzten Beträge innerhalb einer als realistisch anzunehmenden Bandbreite liegen.

#### *Die Entwicklung der Gesamteinnahmen auf der Landesebene*

Nunmehr sind wir in der Lage unsere Gesamtergebnisse für die Einnahmenentwicklung zu präsentieren. Wie aus der **Abbildung IV.2.2** hervorgeht werden im 2,2%-Szenarium die nominalen Einnahmen im Jahr 2020 in etwa auf dem Niveau des Jahres 2005 liegen und sich in den Jahren bis 2025 wieder bis auf das Niveau des Jahres 2007 bewegen. Im 3%-Szenarium werden die Einnahmen bis 2020 weitgehend stabil bleiben und erst ab dem Jahr 2020 setzt ein spürbares Wachstum der Gesamteinnahmen ein. Eingezeichnet ist in der Abbildung auch der theoretische Fall einer konstanten Einwohnerzahl, wobei wir diese Berechnungen nur deshalb durchgeführt haben um die Effekte der Bevölkerungsverluste aufzuzeigen. Aber selbst bei einer konstanten Bevölkerungszahl (auf dem Niveau des Jahres 2005), gibt es bis zum Jahr 2020 im 2,2% Szenarium kein Wachstum der Einnahmen, während im 3%-Szenarium deutliche Mehreinnahmen entstehen. Die stabile bzw. sogar rückläufige Entwicklung der Einnahmen bis zum Jahr 2019 wird durch die bereits gesetzlich fixierte Rückführung der Osttransferleistungen erklärt, und in geringerem Umfang durch die Absenkung der Hartz-IV-SobEZ, die allerdings im Basisjahr 2005 weniger als 10% der Osttransfers betragen. Dargestellt sind in der Abbildung die Varianten unter Einbeziehung von "Strukturhilfen", wobei deren Volumen nach 2020 aber nur bei etwa 3% der Primäreinnahmen liegen.

Von größerer Bedeutung als die Entwicklung des absoluten Einnahmenvolumens ist jedoch die Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen. Da man bei Budgetprozessen und auch in der öffentlichen Diskussion aber primär mit Einnahmen- und Ausgabenvolumen argumentiert und weniger mit Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben, erfordert dies eine Veränderung in den "Denkprozessen". In der **Abbildung IV.2.3** zeigen wir die Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen in den beiden BIP-Szenarien, wobei wir zusätzlich darstellen, wie sich unsere Annahmen über weitere "Strukturhilfen" nach 2019 auswirken. Die Effekte dieser Zahlungen sind natürlich erst nach dem Jahr 2019 von Relevanz. Festzuhalten ist, dass im Falle eines langfristigen Wirtschaftswachstums von 2,2% die Pro-Kopf-Einnahmen im Zeitraum von 2007 bis 2019/20 weitgehend stabil bei ca. 3.600 Euro je Einwohner liegen werden, und selbst bei einem BIP-Wachstum von 3% sind nur moderate Einnahmenezuwächse je Einwohner zu erwarten. Ohne den unterstellten "Strukturhilfen" würde es im Jahr 2020 zu einem starken Einnahmeneinbruch kommen, der in den Folgejahren dann wieder durch wachstumsbedingte Mehreinnahmen beseitigt und bis 2025 auch deutlich überkompensiert wird. Unsere Annahmen bezüglich der Gewährung von weiteren "Strukturhilfen" führen somit zu einer "Glättung" des Übergangsprozesses nach dem Jahr 2019.

**Abbildung IV.2.2:** Entwicklung des Einnahmenaufkommens auf der Landesebene in Thüringen in Mio. Euro zu laufenden Preisen bei unterschiedlichen Annahmen (unter Einbeziehung von "Strukturhilfen" nach 2019)



Quelle: Eigene Berechnungen.

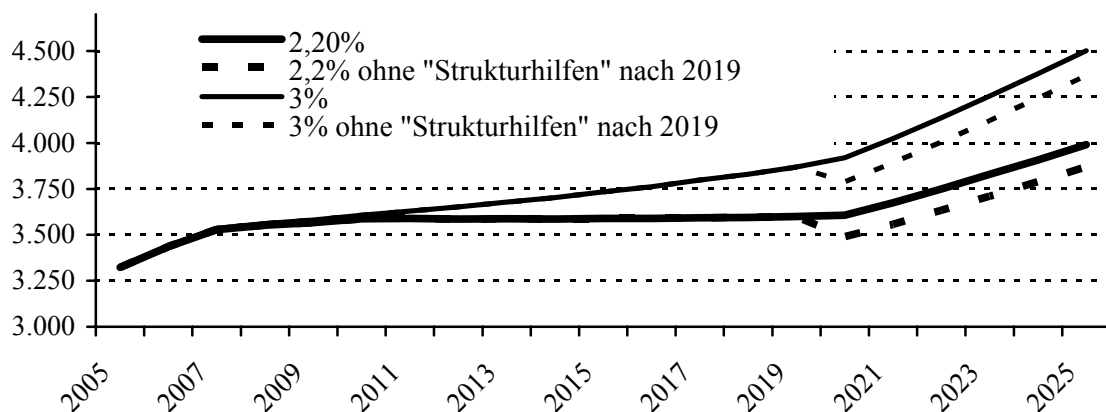
**Tabelle IV.2.5:** Einnahmenentwicklung in Thüringen auf der Landesebene in Mio. Euro unter alternativen Szenarien

|  | BIP-Wachstum 2,2% | BIP-Wachstum 3% |
|--|-------------------|-----------------|
| mit "Strukturhilfen" nach 2019           |                   |                 |
| Einnahmen im Jahr 2005                   | 7.776             | 7.776           |
| + Wachstumsbedingte Mehreinnahmen        | 3.166             | 4.331           |
| - Bevölkerungsbedingte Einnahmenverluste | 1.112             | 1.256           |
| - Verlust der Osttransfers               | 1.651             | 1.622           |
| = Einnahmen im Jahr 2025                 | 8.179             | 9.228           |
| Ohne "Strukturhilfen" nach 2019          |                   |                 |
| Einnahmen im Jahr 2005                   | 7.776             | 7.776           |
| + Wachstumsbedingte Mehreinnahmen        | 3.166             | 4.331           |
| - Bevölkerungsbedingte Einnahmenverluste | 1.112             | 1.256           |
| - Verlust der Osttransfers               | 1.900             | 1.900           |
| = Einnahmen im Jahr 2025                 | 7.930             | 8.950           |

Quelle: Eigene Berechnungen.

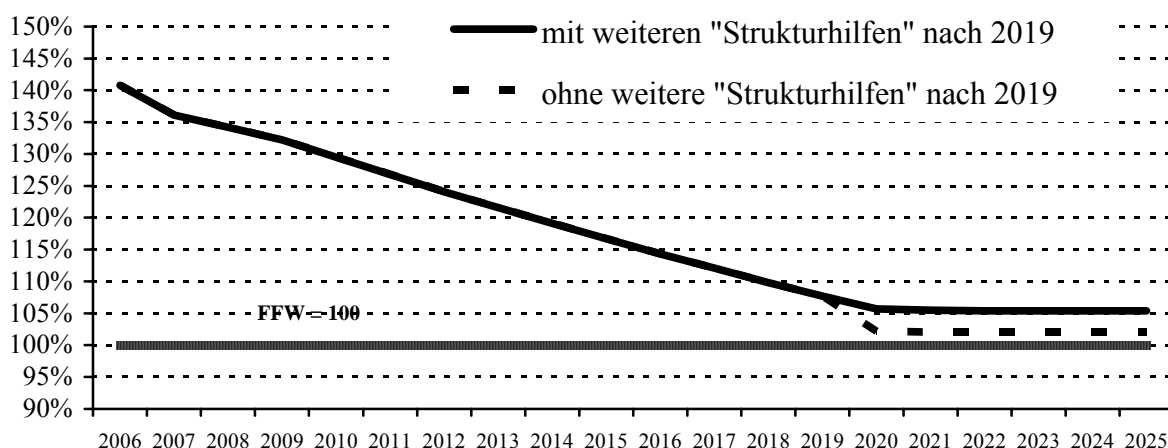
Weder das absolute Einnahmenvolumen noch die Pro-Kopf-Einnahmen des Landes Thüringen sagen etwas über die relative Einnahmenposition des Landes im Ländervergleich aus. Aus diesen Gründen betrachten wir in einem weiteren Schritt die Einnahmenrelationen zwischen Thüringen und dem Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer. Wie aus der **Abbildung IV.2.4** hervorgeht, erzielt Thüringen - wie auch die anderen FO - im Jahr 2006 eine Einnahmenrelation von ca. 140% des FFW-Vergleichswertes. Da die Kurvenverläufe im 2,2% und 3% BIP-Szenario nur wenig voneinander abweichen und in der Graphik kaum zu differenzieren sind, haben wir lediglich das 2,2% Szenario dargestellt. Deutlich wird der starke Rückgang der Einnahmenposition des Landes im Vergleich zum FFW-Durchschnitt infolge der Abschmelzung der Osttransfers. Während Thüringen auf der Landesebene gegenwärtig ca. 140% der Pro-Kopf-Einnahmen der FFW erreicht, ergibt sich im Jahr 2020 ein Wert von ca. 105%. bzw. ohne weitere "Strukturhilfen" nach 2019 von ca. 102%. Die Ursache für die in 2020 und auch in den Folgejahren berechnete Einnahmenrelation von über 100% auf der Landesebene ist die, dass in den Modellrechnungen nach wie vor eine unterproportionale kommunale Finanzkraft unterstellt wird, die für das Land überproportionale Zuweisungen im Finanzausgleich impliziert.

**Abbildung IV.2.3:** Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen auf der Landesebene in Thüringen in Mio. Euro zu laufenden Preisen bei unterschiedlichen Annahmen (unter Einbeziehung von weiteren "Strukturhilfen" nach 2019)



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung IV.2.4:** Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen auf der Landesebene in Thüringen in % der Pro-Kopf-Einnahmen im FFW-Durchschnitt: Normierung FFW = 100 (2,2%-Szenario)



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Tabelle IV.2.6:** Jahresdurchschnittliche Einnahmenwachstumsraten in den alternativen Modellvarianten von 2005 bis 2025 auf der Landesebene

|                                      | TH      |       | FFW     |       |
|--------------------------------------|---------|-------|---------|-------|
|                                      | absolut | je EW | absolut | je EW |
| 2,2% mit "Strukturhilfen" nach 2019  | 0,3%    | 0,9%  | 2,2%    |       |
| 2,2% ohne "Strukturhilfen" nach 2019 | 0,1%    | 0,8%  |         |       |
| 3% mit "Strukturhilfen" nach 2019    | 0,9%    | 1,5%  | 2,8%    |       |
| 3% ohne "Strukturhilfen" nach 2019   | 0,7%    | 1,4%  |         |       |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zusammenfassend dokumentieren wir in der **Tabelle IV.2.6** die Einnahmenwachstumsraten in allen Modellrechnungen auf der Landesebene. Im Zeitraum von 2005 bis 2025 werden in Thüringen die Gesamteinnahmen in einer Bandbreite von 0,1% bis 0,9% steigen, während im FFW-Durchschnitt ein Anstieg im Bereich von 2,2% bis 2,8% zu erwarten ist. Je Einwohner gerechnet kann Thüringen mit einem Einnahmewachstum von jahresdurchschnittlich zwischen 0,8% bis 1,5% rechnen. Im FFW-

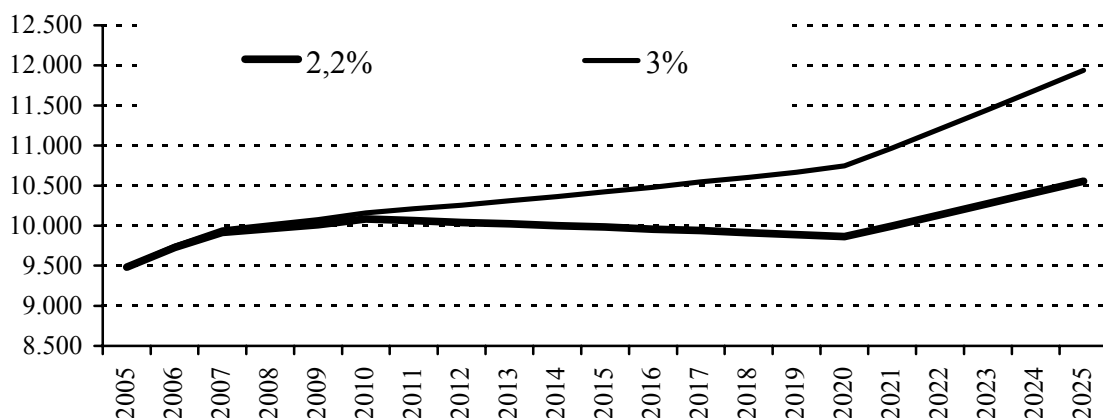
Durchschnitt sind die Wachstumsraten der Pro-Kopf-Einnahmen mit den Wachstumsraten des Einnahmenvolumens aufgrund der Konstanz der Bevölkerungszahl identisch. Die Wachstumsratendifferentiale entstehen durch die Rückführung der Osttransfers sowie den Rückgang der Bevölkerungszahl.

Aus den Angaben in der Tabelle IV.2.6 ergibt sich als Schlussfolgerung, dass Thüringen in realer Rechnung bei einer moderaten Inflationsrate von 1% im Jahr 2025 über ein in allen Fällen real geringeres Einnahmenvolumen verfügen kann als dies gegenwärtig der Fall ist. Im ungünstigsten Szenario liegt der Realeinnahmenverlust in einer Größenordnung von ca. 13% (gegenüber dem Jahr 2005) und im günstigsten Fall bei ca. 2%. Im gleichen Zeitraum werden sich die realen Finanzierungsspielräume des FFW-Durchschnitts aber erheblich ausweiten, so dass sich - wie auch die Abbildung IV.2.4 zeigt - die reale (und auch nominale) Ressourcenausstattung der FFW und der FO weitgehend angleichen werden und somit Thüringen, wie alle anderen FO auch, seinen derzeitigen Einnahmenvorsprung verlieren wird. *Je Einwohner* gerechnet muss Thüringen im ungünstigsten Fall mit Realeinnahmenverlusten bis 2025 von ca. 4% rechnen und im günstigsten Fall gibt es einen Zuwachs von ca. 10%. Im gleichen Zeitraum werden aber die realen Pro-Kopf-Einnahmen im FFW-Durchschnitt um ca. 27% bis 43% ansteigen. Um jeglichen Missverständnissen vorzubeugen sei nochmals betont, dass mit diesen erheblichen Wachstumsratendifferentialen natürlich keine "Diskriminierung" der ostdeutschen Länder verbunden ist, sondern dass es sich hier um den Übergang zur "Normalität" handelt, d.h. 30 Jahre nach der vollzogenen Wiedervereinigung endet die Besserstellung der ostdeutschen Länder bei der Finanzausstattung. Nach 2019 können die ostdeutschen Länder bestenfalls mit - allerdings vom Volumen deutlich begrenzten - weiteren Zahlungen aufgrund anhaltender Strukturschwächen rechnen, die wir hier in Form von "Strukturhilfen" bereits berücksichtigt haben.

#### *Die Entwicklung der Gesamteinnahmen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene*

Nun betrachten wir noch die Einnahmenprojektionen für die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene, wobei wir hier auf ausführliche Kommentierungen verzichten können, und auch nur die wichtigsten Ergebnisse präsentieren. **Abbildung IV.2.5** zeigt die Entwicklung des Einnahmenvolumens, wobei wir auch hier in der 2,2%-Variante zwischen 2009 und 2020 einen deutlichen Einnahmenrückgang verzeichnen, der sich aus der Rückführung der Osttransfers und dem Bevölkerungsverlust ergibt. In der 3%-Variante kann hingegen in diesem Zeitraum mit einem leicht ansteigenden nominalen Einnahmenvolumen gerechnet werden.

**Abbildung IV.2.5:** Entwicklung des Einnahmenaufkommens auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Thüringen in Mio. Euro zu laufenden Preisen bei unterschiedlichen Annahmen (unter Einbeziehung von weiteren "Strukturhilfen" nach 2019)



Quelle: Eigene Berechnungen.

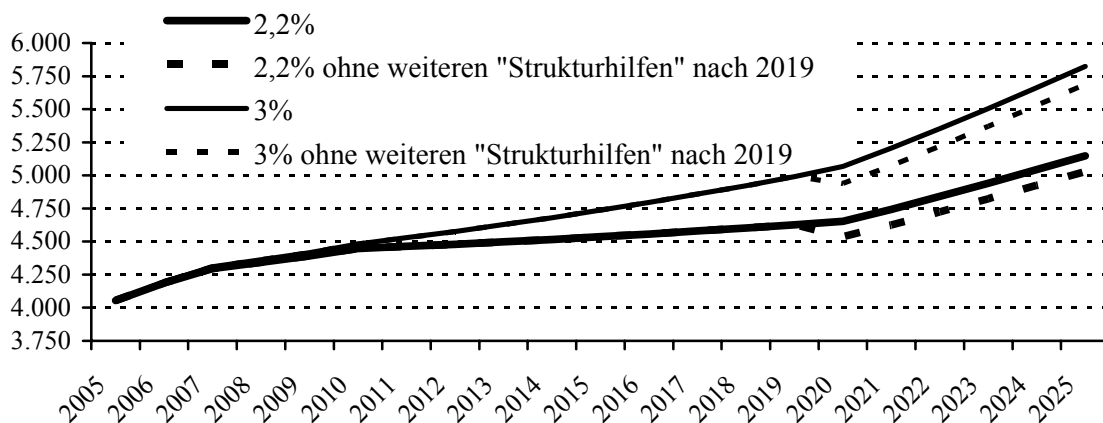
**Tabelle IV.2.7:** Einnahmenentwicklung in Thüringen auf der Landes- und Gemeindeebene in Mio. Euro unter alternativen Szenarien

|  | BIP-Wachstum 2,2% | BIP-Wachstum 3% |
|--|-------------------|-----------------|
| mit "Strukturhilfen" nach 2019           |                   |                 |
| Einnahmen im Jahr 2005                   | 9.481             | 9.481           |
| + Wachstumsbedingte Mehreinnahmen        | 4.170             | 5.716           |
| - Bevölkerungsbedingte Einnahmenverluste | 1.447             | 1.639           |
| - Verlust der Osttransfers               | 1.651             | 1.622           |
| = Einnahmen im Jahr 2025                 | 10.552            | 11.936          |
| ohne "Strukturhilfen" nach 2019          |                   |                 |
| Einnahmen im Jahr 2005                   | 9.481             | 11.936          |
| + Wachstumsbedingte Mehreinnahmen        | 4.170             | 5.716           |
| - Bevölkerungsbedingte Einnahmenverluste | 1.447             | 1.639           |
| - Verlust der Osttransfers               | 1.900             | 1.900           |
| Einnahmen im Jahr 2025                   | 10.303            | 11.658          |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Analog zur Tabelle IV.2.5 zeigt die **Tabelle IV.2.7** die Aufspaltung der Einnahmenentwicklung in Thüringen in eine Wachstums-, Bevölkerungs- und Demographiekomponente. Hier sind die wachstumsbedingten Einnahmenezuwächse absolut natürlich höher als auf der Landesebene, während auf der anderen Seite auch die Nominalverluste aus dem Bevölkerungsrückgang höher sind. Da keine unmittelbaren Osttransfers an die Kommunen fließen, sind die Osttransfereffekte in den Tabellen IV.2.5 und IV.2.7 identisch.

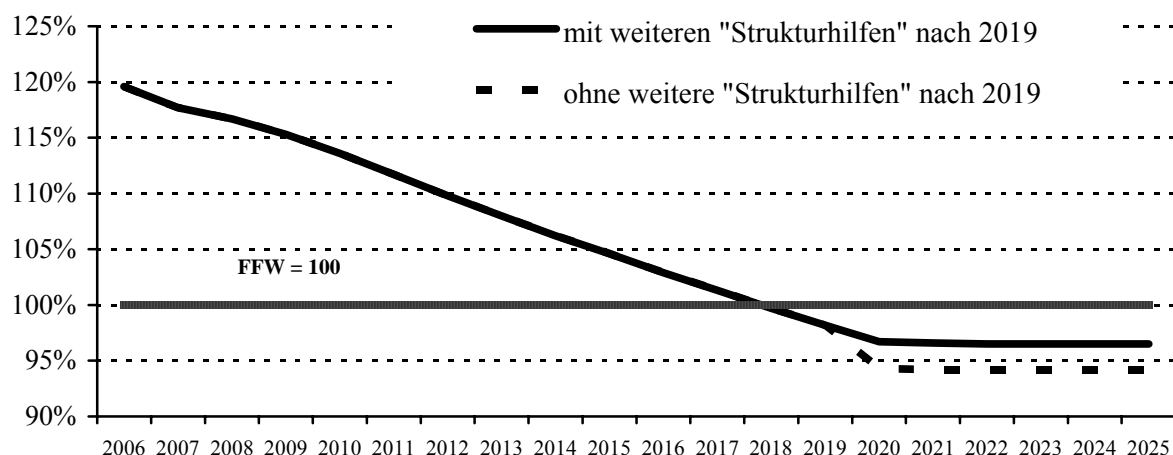
**Abbildung IV.2.6:** Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen auf der Landes- und Gemeindeebene in Thüringen in Mio. Euro zu laufenden Preisen bei unterschiedlichen Annahmen (unter Einbeziehung von weiteren "Strukturhilfen" nach 2019)



Quelle: Eigene Berechnungen.

In der **Abbildung IV.2.6** zeigen wir die Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen in den beiden Szenarien, wobei wir wiederum darstellen, wie sich unsere Annahmen über weitere "Strukturhilfen" nach 2019 auswirken. Auch diese Entwicklung ist weitgehend analog zu der auf der Landesebene, siehe Abbildung IV.2.3.

**Abbildung IV.2.7:** Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen auf der Landes- und Gemeindeebene in Thüringen in % der Pro-Kopf-Einnahmen im FFW-Durchschnitt: Normierung FFW = 100 (2,2%-Szenario)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Von zentraler Bedeutung für die langfristige Einschätzung der Finanzkraftrelation des Landes ist die Einnahmenausstattung auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Relation zum FFW-Durchschnitt. Oben haben wir gezeigt, siehe Abbildung IV.2.4 - dass die Finanzausstattung des Landes langfristig etwas über dem FFW-Vergleichswert liegen wird. Die Ursache hierfür ist, dass unsere Modellrechnung davon ausgeht, dass Thüringen - wie auch die anderen Ostflächenländer - auch in 20 Jahren noch eine unterproportionale kommunale Finanzkraft haben wird. Dies führt dazu, dass das Land im Finanzausgleich im Vergleich zu den FFW höhere Zuweisungen erhält, die das Land aber aufwenden muss um die Kommunen des Landes so auszustatten, dass diese ein den FFW-Kommunen weitgehend vergleichbares Angebot an kommunalen Gütern und Dienstleistungen finanzieren können. Wie aus der **Abbildung IV.2.7** hervorgeht, wird die Einnahmenrelation Thüringens - weitgehend unabhängig von der unterstellten BIP-Wachstumsrate<sup>42</sup> - von gegenwärtig 120% des FFW-Vergleichswertes bis zum Jahr 2020 auf ca. 97% bzw. ca. 94,5% des FFW-Vergleichswertes in den Modellrechnungen mit bzw. ohne weiteren "Strukturhilfen" nach 2019 sinken. Vergleichbare Ergebnisse haben wir auch bei Modellrechnungen für die anderen ostdeutsche Länder erzielt.

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass der hier von uns als Benchmark herangezogene FFW-Durchschnitt die zwischen den finanzschwachen Westflächenländer bestehenden Einnahmenunterschiede verdeckt. So kommt, siehe **Tabelle IV.2.8**, das Saarland lediglich auf 96,5% der Pro-Kopf-Primäreinnahmen des FFW-Durchschnitts und auch Rheinland-Pfalz liegt mit 98,5% etwas unter dem Durchschnitt. Somit bewegen sich unsere langfristigen Einnahmenrelationen für Thüringen in einem Bereich der mit der gegenwärtigen Finanzausstattungsreihenfolge in den alten Ländern kompatibel ist.

**Tabelle IV.2.8:** Pro-Kopf-Primäreinnahmen der finanzschwachen Westflächenländer im Jahresdurchschnitt 2004/5 in % des FFW-Durchschnitts

|  | FFW  | NI    | RP     | SH    | SL     | finanzstarke FW |
|--|------|-------|--------|-------|--------|-----------------|
| Primäreinnahmen in % des FFW-Durchschnitts (ohne SanBEZ) | 100% | ~101% | ~98,5% | ~101% | ~96,5% | ~112%           |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

<sup>42</sup> Aus diesen Gründen verzichten wir auch in Abbildung IV.2.7 auf eine Darstellung des 2,2% und 3% Szenariums, da sich die jeweiligen Entwicklungslinien nahezu decken. Dargestellt ist die Einnahmenrelation bei einem BIP-Wachstum von 2,2%.



Die Einnahmenrelationen von unter 100% des FFW-Wertes werden kaum von den Annahmen unserer Modellrechnungen bestimmt, sondern reflektieren die institutionellen Regelungen im bundesstaatlichen Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssystem. Hieraus folgt, dass langfristig das Land Thüringen - wie auch die anderen ostdeutschen Flächenländer - eine Finanzausstattung haben wird die unter dem FFW-Durchschnittswert liegt. Dies impliziert:

- a) Das Land Thüringen kann sich - wie auch die anderen Ostflächenländer - bei seinem Ausgabengebahren keinesfalls am Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer, und noch weniger an dem der Westflächenländer insgesamt oder gar der finanzstarken Westflächenländer orientieren!
- b) In Zukunft müssen sich die Landesebene und die kommunale Ebene die Finanzschwäche teilen, d.h. keiner der beiden Ebenen kann sich ein dem FFW-Vergleichswert entsprechendes Güterangebot leisten.

**Tabelle IV.2.9:** Jahresdurchschnittliche Einnahmenwachstumsraten in den alternativen Modellvarianten von 2005 bis 2025 auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene

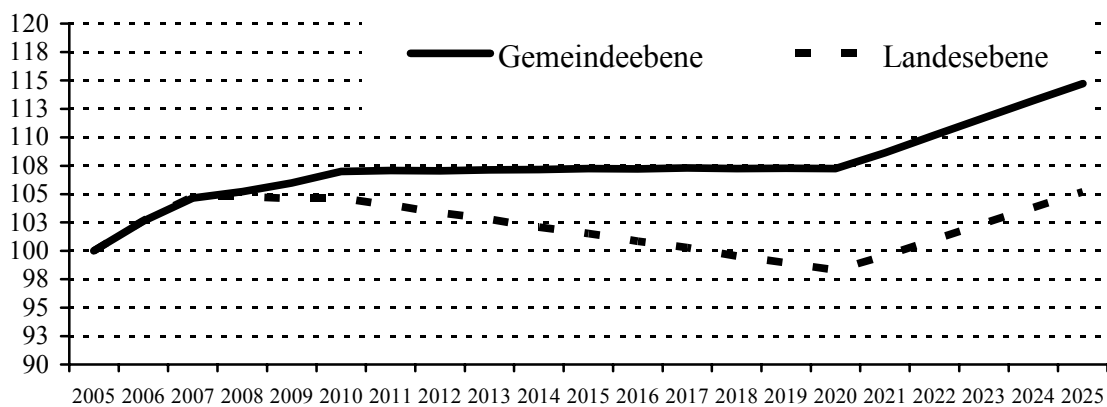
|   | TH      |       | FFW     |       |
|---|---------|-------|---------|-------|
|   | absolut | je EW | absolut | je EW |
| 2,2% mit weiteren "Strukturhilfen" nach 2019  | 0,5%    | 1,2%  | 2,2%    |       |
| 2,2% ohne weiteren "Strukturhilfen" nach 2019 | 0,4%    | 1,1%  |         |       |
| 3% mit weiteren "Strukturhilfen" nach 2019    | 1,2%    | 1,8%  | 2,8%    |       |
| 3% ohne weiteren "Strukturhilfen" nach 2019   | 1,0%    | 1,7%  |         |       |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Um unsere Darstellung zu vervollständigen, wollen wir auch noch die zur Tabelle IV.2.6 analogen Angaben über die jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten der Einnahmen für das Land insgesamt präsentieren, siehe **Tabelle IV.2.9**. Auch für die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene gilt, dass das Einnahmenvolumen real sinken oder bestenfalls knapp stabil bleiben wird, wobei im Zeitraum von 2009 bis 2020 auf alle Fälle Realeinnahmenverluste zu verzeichnen sein werden. Je Einwohner gerechnet kann mit sehr knappen Realeinnahmenezugewinnen gerechnet werden, die maximal bis an die 1%-Marke heranreichen.

Auch wenn wir keine separate Modellrechnung aus den oben genannten Gründen für die kommunale Ebene präsentieren wollen, soll abschließend dennoch ein *exemplarisches Szenario* der Einnahmenentwicklung der Thüringer Kommunen entwickelt werden. Hierzu benötigen wir aber eine Annahme über den "Dezentalisierungsgrad" der Primäreinnahmen, d.h. den Anteil der auf die Gemeindeebene entfallenden Primäreinnahmen an den Gesamteinnahmen der Landes- und Gemeindeebene. Dieser Anteil betrug in Thüringen im Jahr 2005 ca. 43,5% und in Rheinland-Pfalz, das wir als Benchmark verwenden, 45%. Wir unterstellen, dass sich bis zum Jahr 2020 in Thüringen ein zu Rheinland-Pfalz vergleichbarer Einnahmenanteilswert der kommunalen Ebene ergibt, wobei wir ferner unterstellen, dass sich die Angleichung an den Benchmarkwert Rheinland-Pfalz im Gleichschritt mit der SoBEZ-Abschmelzung ergibt. Letzteres ist auch konsequent, da das Land infolge der SoBEZ-Abschmelzung seine investiven Ausgaben überproportional reduzieren muss. Hierzu gehören die investiven Ausgaben im Rahmen der gewerblichen Investitionsförderung aber auch überproportionale investive Zuweisungen an den kommunalen Sektor.

**Abbildung IV.2.8:** Entwicklung des Einnahmenvolumens auf der Landesebene und Szenario für die Entwicklung des Einnahmenvolumens der Gemeindeebene in Thüringen im 2,2%-Szenario unter der Annahme einer Angleichung der Einnahmenverteilungsverhältnisse an Rheinland-Pfalz bis 2020: Normierung 2005 = 100



Quelle: Eigene Berechnungen.

Für das BIP-Szenario von 2,2% (unter Einbeziehung weiterer "Strukturhilfen" nach 2019) haben wir die Ergebnisse unserer szenarischen Berechnungen in der **Abbildung IV.2.8** dargestellt. Die kommunale Ebene kann wie die Landesebene bis 2008/9 noch mit leicht steigenden Einnahmen rechnen, wobei sich dieser leichte Zuwachs auch noch bis zum Jahr 2010/11 fortsetzen wird. In den Folgejahren werden sich die Einnahmen kaum verändern, wobei dies ein Reflex auf die Rückführung der Osttransferleistungen und noch mehr ein Resultat der Bevölkerungsentwicklung ist. Klar dürfte sein, dass das Land bei der Rückführung der Osttransferleistungen den entsprechenden "Kommunalanteil" an die Kommunen weitergeben muss und keinesfalls ausgleichen kann. Auf der Landesebene werden hingegen - wie bereits oben dokumentiert - die Einnahmen in den Jahren von 2008/9 bis 2020 deutlich sinken. Bei den Pro-Kopf-Einnahmen können die Kommunen in dieser szenarischen Modellrechnung bis 2025 mit einem jahresdurchschnittlichen Einnahmenplus von ca. 1,3% im 2,2%-Szenarium (ca. 2% im 3%-Szenarium) rechnen, was gegenüber der Landesebene einer um ca. 0,4% höheren Wachstumsrate entspricht. In realer Rechnung impliziert dies, dass die Kommunen des Landes nur über sehr bescheidene Realeinnahmewachse verfügen werden, und im Zeitraum von ca. 2010 bis 2020 werden diese sogar negativ sein.

#### *Abschließende Bemerkungen*

Die hier vorgestellten Projektionsrechnungen sind keine ausgefeilten Prognosen und arbeiten in einigen Fällen mit sehr vereinfachenden Annahmen. So wird z.B. die Entwicklung des Kommunalsteueraufkommens, sowie die Entwicklung der kommunalen Steuerkraft in Thüringen in Relation zum FFW-Vergleichswert nur pauschalisiert berücksichtigt, und auch die Feedbackeffekte auf den Finanzausgleich werden lediglich pauschalisiert in die Berechnungen einbezogen. Ein "Mehr" an Präzision würde die Modellrechnungen erheblich verkomplizieren und aufwendiger machen, ohne jedoch zu einem "Mehr" an Genauigkeit zu führen. Wir gehen davon aus, dass die Fehlermargen in den hier entwickelten Modellrechnungen recht gering sind und insbesondere dürften die Vergleichsaussagen - Vergleich von Thüringen mit dem FFW-Durchschnitt - ein hohes Maß an Präzision haben, da diese Entwicklungen a) von der BIP-Entwicklung und Einwohnerentwicklung weitgehend unabhängig sind und b) der Einfluss des institutionellen Rahmenwerks - hier insbes. die föderale Verteilung der Steuereinnahmen und der Finanzausgleich - gegeben ist.

Ferner haben wir für zahlreiche andere ostdeutsche Länder bereits vergleichbare Modellrechnungen vorgelegt die zum Teil mit noch einfacheren aber auch wesentlich ausgefeilteren Projektionsmodellen arbeiten, und sind hierbei in allen Fällen zu vergleichbaren Ergebnissen gekommen. Insbesondere stimmen unsere Ergebnisse auch mit Modellrechnungen für Sachsen überein, siehe hierzu Seitz (2004), wobei allerdings in der sächsischen Modellvariante unmittelbar mit einer Realwachstumsrate

(von 1%) gerechnet wurde, während wir hier eine Nominalrechnung präsentieren und deren Ergebnisse nachträglich in realen Größen interpretieren. So hat auch der Finanzplan 2005 - 2009 des Thüringer Finanzministeriums vom Oktober 2005 (siehe dort den Gliederungspunkt 2.4) unter Bezugnahme auf unsere Berechnungsergebnisse für Sachsen die Auswirkungen der Bevölkerungsverluste und der Rückführung der Osttransferleistungen diskutiert und auf Basis unserer Ergebnisse für Sachsen für Thüringen einen Einnahmenrückgang im Landeshaushalt von 2002 bis 2020 von ca. 18% hochgerechnet (siehe Finanzplan von Thüringen S. 8). Diese auf unseren sächsischen Modellrechnungen basierende Hochrechnung des Thüringer Finanzministeriums ist völlig kompatibel mit den hier präsentierten Ergebnissen in der 2,2%-Variante für das nominale BIP, wenn wir berücksichtigen, dass wir für Sachsen eine Realrechnung durchgeführt haben. Nimmt man bei unseren Modellrechnungen für Thüringen eine Korrektur um eine Inflationsrate von 1% vor, so ergibt sich nahezu exakt ein Realeinnahmenverlust von 15% bis 18% in den Jahren von 2005 bis 2020.

Mit den hier vorgelegten Berechnungsergebnissen ist somit eine solide Grundlage für eine langfristige Strategieüberlegung in Thüringen geschaffen, wobei natürlich unumwunden einzuräumen ist, dass hier - wie auch in jeder anderen Langfriststudie - eine Reihe von positiven und negativen Faktoren auf die letztendlich realisierte Entwicklung einwirken werden.

- Die Bevölkerungsentwicklung in Thüringen könnte - je nach Wirtschaftsentwicklung im Land - sowohl positiver als auch negativer verlaufen, wobei wir davon ausgehen, dass die Fehlermarge der 10ten Koordinierten Bevölkerungsprognose bis 2025 aber lediglich in einem Bereich von +/- 2,5% liegen wird.
- Die Effekte der gerade laufenden Föderalismusreform können natürlich ebenfalls die Ergebnisse beeinflussen. Allerdings nutzen dem Land Mehreinnahmen die ggf. aus der Verlagerung von Aufgaben auf die Landesebene entstehen nicht viel, wenn diesen auf der Ausgabenseite in etwa betragsgleiche Ausgabenverpflichtungen gegenüber stehen.
- Diskutiert werden auch Besteuerungsrechte der Länder (wie z.B. bei der Grunderwerbssteuer). Da die neuen Länder eine geringere Steuerkraft haben führt dies c.p. zu einer Aufkommenschwächung, d.h. der föderale Finanzausgleich wird reduziert. Unter "Wettbewerbsaspekten" ist dies sicherlich nicht verkehrt, aber man muss die damit verbundenen Einnahmenverluste auch zur Kenntnis nehmen. Wir gehen allerdings davon aus, dass diese Effekte gering sein werden, da es in Deutschland kaum den Mut und die Bereitschaft geben wird die Finanzkraftdifferenziale zwischen den Ländern deutlich größer werden zu lassen. Ob dies positiv oder negativ zu bewerten ist, sei hier nicht diskutiert.
- Ein weiteres Risiko ist sicherlich darin zu sehen, dass das Länderfinanzausgleichssystem erneut zur Diskussion gestellt werden kann (z.B. auch infolge des Berlin-Verfahrens). Das derzeitige Finanzausgleichssystem ist ohnehin bis 2019 befristet und muss spätestens Ende der nächsten Dekade verlängert oder revidiert werden. Wir sind bei unseren Modellrechnungen implizit davon ausgegangen, dass die Grundstruktur des Finanzausgleichs in der bisherigen Form erhalten bleibt.
- Ein hohes Risiko in unseren Modellrechnungen sehen wir bei den Osttransfers, insbes. bei den unterstellten Zahlungen im Rahmen des Korb 2. Angesichts der immer wiederkehrenden Debatten um die zweckfremde Mittelverwendung bei den Osttransfers läuft die Gesamtheit der neuen Länder Gefahr, dass die Solidargemeinschaft deren Berechtigung und insbes. quantitative Ausstattung in Zweifel zieht, wobei wir selbst die SoBEZ als nicht völlig ungefährdet betrachten. Sollte dies eintreten, würde sich der Angleichungsprozess bei der Finanzausstattung der FO an den FFW-Durchschnitt beschleunigen.
- Mit unseren Nominalwachstumsannahmen im Bereich von 2,2% bis 3% glauben wir, dass wir ein durchaus realistisches Szenarium abbilden. Sofern die Inflationsrate in einer Größenordnung von 1% bleibt impliziert dies ein jahresdurchschnittliches Realwachstum in Deutschland von 1,2% bis 2%. Dabei ist es durchaus möglich, dass in einzelnen Jahren das Realwachstum auch deutlich geringer oder höher ist. Auch hier soll nochmals auf die noch ausstehende Unternehmenssteuerreform hingewiesen werden.

Keine der hier aufgeworfenen Unsicherheiten ist quantifizierbar, so dass wir im nachfolgenden Abschnitt unsere Einnahmenprojektionen als Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage nach der zukünftigen Ausgabenpolitik in Thüringen verwenden.

### IV.3 Nachhaltige Finanzpolitik in Thüringen

Ausgehend von unseren Einnahmenprojektionen soll nunmehr die Frage beantwortet werden, welche Ausgabenpolitik das Land Thüringen betreiben muss, damit die Finanzpolitik des Landes Nachhaltigkeitserfordernissen entspricht. Hierbei messen wir die Ausgabenpolitik ausschließlich an der Entwicklung der Primärausgaben (Politikausgaben), die definiert sind als bereinigte Ausgaben minus Zinsausgaben. Von besonderem Interesse ist hierbei aber nicht die Entwicklung in Thüringen, sondern vielmehr die Entwicklung in Thüringen in Relation zum Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer. Aus diesen Gründen werden alle im nachfolgenden präsentierten Modellrechnungen auch in analoger Art und Weise für den FFW-Durchschnitt durchgeführt, damit wir Aussagen über das relative Primärausgabenniveau in Thüringen machen können.

Es gibt ein sehr großes Spektrum von Möglichkeiten Zielvorgaben für eine nachhaltige Finanzpolitik zu machen. Bei der nachfolgenden Darstellung konzentrieren wir uns aber nur auf zwei Modelltypen:

- Eine Politik des ausgeglichenen Budgets (balanced budget policy) und
- eine Politik der Stabilisierung der Schuldenquote (stable public debt policy).

Eine nachhaltige Finanzpolitik ist darauf ausgerichtet die Schuldenlast zukünftiger Generationen zu begrenzen, damit diese über ausreichende Spielräume bei den Primärausgaben verfügen. Hohe Schuldenlasten implizieren hohe Zinslasten, und diese wiederum engen die Primärausgabenfinanzierungsspielräume ein.

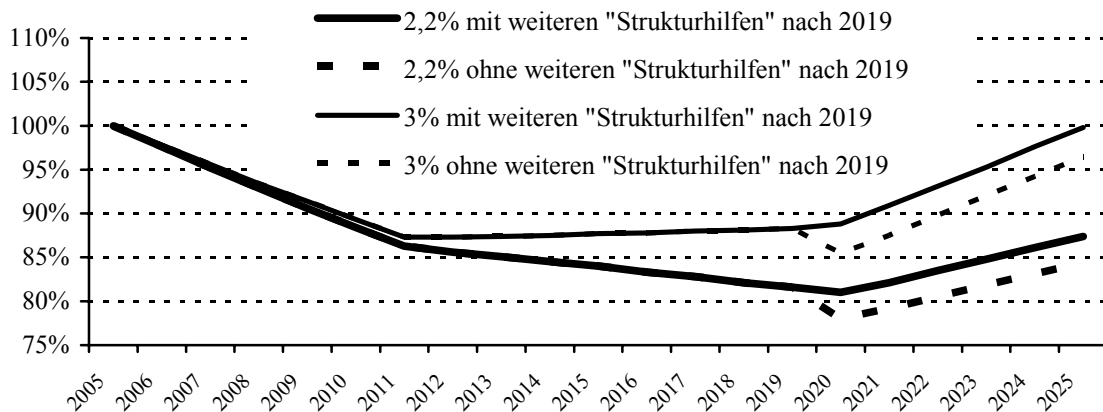
Den nachfolgenden Modellrechnungen liegen folgende allgemeine Annahmen zugrunde:

- Das BIP in Thüringen bzw. dem FFW-Durchschnitt wird ausgehend vom BIP je Einwohner im Jahr 2005 fortgeschrieben, wobei wir folgende Wachstumsratenannahmen machen: In der *2,2%-Variante* wird für Thüringen eine Pro-Kopf-BIP-Wachstumsrate von 2,4% in 2006, von 2,6% in 2007 und in den Folgejahren von 2,7% unterstellt. Im FFW-Durchschnitt betragen die Wachstumsraten 1,8% in 2006, 2% in 2007, 2,1% in den Jahren von 2008 bis 2010 und in den Folgejahren 2,2%. In der *3%-Variante* wird für Thüringen eine Pro-Kopf-BIP-Wachstumsrate von 2,4% in 2006, von 2,6% in 2007, 2,85% in 2008, 3,1% in 2009, 3,35% in 2010 und in den Folgejahren von 3,5% unterstellt. Im FFW-Durchschnitt betragen die Wachstumsraten 1,8% in 2006, 2% in 2007, 2,25% in 2008, 2,5% in 2009, 2,75% in 2010 und 3% in den Folgejahren 2,2%. Wir unterstellen somit einen weiteren anhaltenden Konvergenzprozess in Ostdeutschland. Allerdings werden die BIP-Werte in den nachfolgenden Berechnungen ausschließlich für die Berechnung der Schuldenquoten herangezogen.
- Als Ausgangsdaten für die Schuldenbestände verwenden wir in Thüringen und im FFW-Durchschnitt den Bestand an Kreditmarktschulden sowie Kassenkrediten zum 31. 12. 2005.
- Den Zinssatz haben wir bestimmt, in dem wir die Zinsaufwendungen in 2005 in Relation zum Schuldenbestand Ende 2004 gebildet haben. Hierbei ergab sich ein Zinssatz von durchschnittlich 4,8%, den wir über den gesamten Betrachtungszeitraum als konstant unterstellen.

## Balanced Budget Policy ab 2012 auf der Landesebene

Bei dieser Modellvariante gehen wir davon aus, dass sowohl in Thüringen als auch im FFW-Durchschnitt bis zum Jahr 2011 ein ausgeglichener Landeshaushalt erreicht wird und der Finanzierungssaldo in den Folgejahren ausgeglichen ist. Die Ergebnisse für diese Modellrechnungen sind in der **Abbildung IV.3.1** (Ausgabenvolumen) und der **Abbildung IV.3.2** (Pro-Kopf-Primärausgaben) dargestellt.

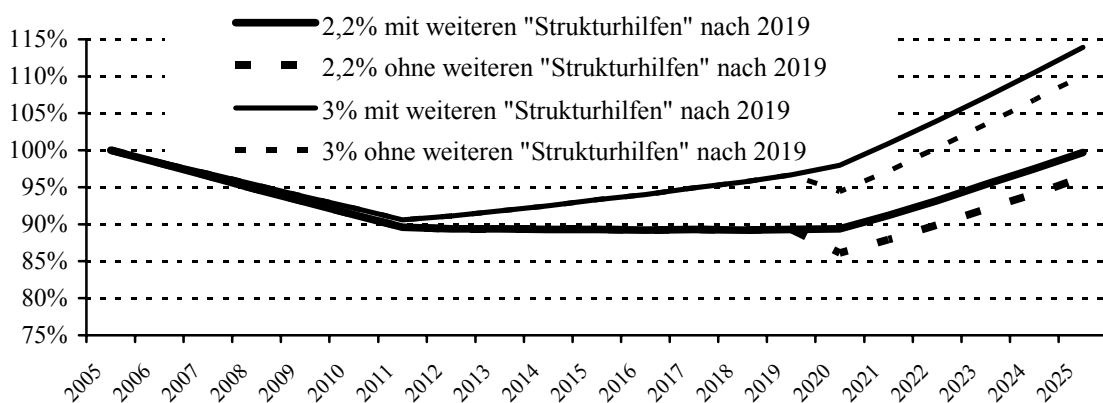
**Abbildung IV.3.1:** Entwicklung des absoluten Volumens der Primärausgaben in TH auf der Landesebene bei einer balanced budget policy unter alternativen Szenarien: Normierung Primärausgaben 2005 = 100



Quelle: Eigene Berechnungen.

Das Ausgabenvolumen auf der Landesebene muss in allen Modellvarianten bis 2010/11 sehr zügig um ca. 12% bis 13% reduziert werden. Im 2,2%-Szenarium müssen in den Folgejahren bis 2020 die Primärausgaben um weitere ca. 5% abgebaut werden (ohne weitere "Strukturhilfen" nach 2019 sogar um ca. 8% bis 9%) und können erst wieder ab 2020 erhöht werden, wobei in 2025 ein Primärausgabenniveau erreicht wird das ca. 12% unter dem des Jahres 2005 liegt. In der 3%-Variante können nach 2011 die Primärausgaben alljährlich sehr moderat und in den Jahren nach 2020 wieder deutlich angehoben werden. Beide Modellrechnungen implizieren erhebliche Realausgabeneinschnitte die bis 2020 bei ca. 32% (2,2%-Modell) bzw. bei ca. 25% liegen. In 2025 werden die Realausgaben noch immer deutlich unter dem Wert von 2005 liegen.

**Abbildung IV.3.2:** Entwicklung der Pro-Kopf- Primärausgaben in TH auf der Landesebene unter alternativen Szenarien: Normierung: Pro-Kopf-Primärausgaben 2005 = 100



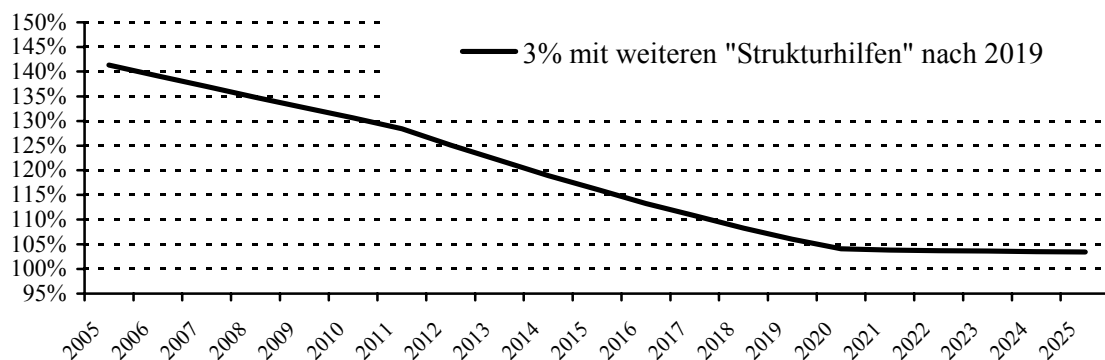
Quelle: Eigene Berechnungen.

In der Pro-Kopf-Betrachtung sieht das Bild etwas weniger dramatisch aus. Die Pro-Kopf-Ausgaben müssen bis 2011 um nominal ca. 10% reduziert werden, was einem Realverlust von ca. 15%

entspricht. Im 2,2%-Modell können die Nominalausgaben dann bis 2020 auf dem Niveau des Jahres 2011 gehalten werden und nach 2020 bis 2025 wieder auf den Wert des Jahres 2005 erhöht werden. Verbunden sind damit aber Realverluste von mehr als 15%. In der optimistischeren Wachstumsvariante ergeben sich bereits nach 2011 Optionen zur Ausweitung der nominalen Pro-Kopf-Ausgaben und im Jahr 2021 wird in etwa wieder das Niveau des Jahres 2005 erreicht. Der Zuwachs in den Folgejahren auf fast 115% des Wertes von 2005 ist aber immer noch mit einem leichten Realausgabenverlust verbunden.

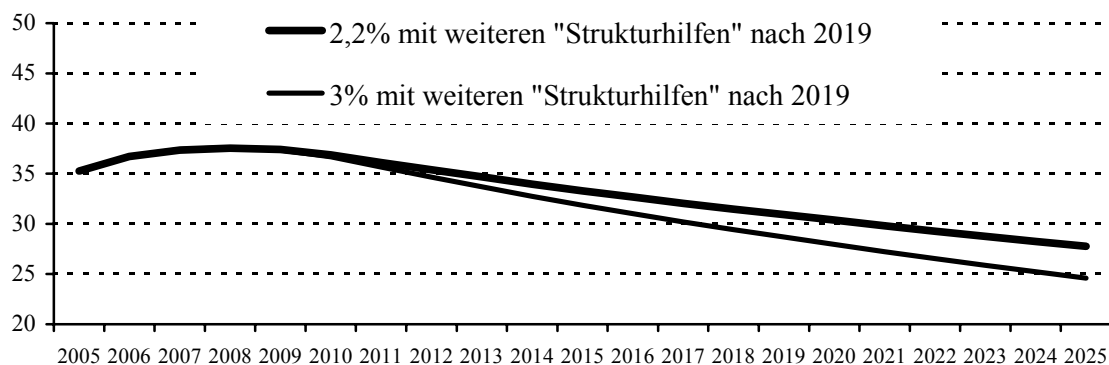
Im Zuge dieser Anpassungsprozesse werden sich die Pro-Kopf-Ausgaben in Thüringen bis zum Jahr 2020 nahezu auf den Wert des FFW-Durchschnitts bewegen, siehe **Abbildung IV.3.3**, so dass die eben aufgezeigte drastische Ausgabenabsenkung im Grunde genommen nichts anderes ist als der Weg in die "Normalität". Damit wird auch nochmals deutlich, wie gut - im Vergleich zum FFW-Durchschnitt - die Finanzausstattung der neuen Länder ist, ein Umstand der mangels Sachwissen und Verständnis für Zusammenhänge immer wieder von der Politik verkannt wird.

**Abbildung IV.3.3:** Entwicklung der Pro-Kopf- Primärausgaben in TH auf der Landesebene in Relation zum FFW-Durchschnitt unter alternativen Szenarien bei einer balanced budget policy in TH und im FFW-Durchschnitt: Normierung: Pro-Kopf-Primärausgaben im FFW-Durchschnitt = 100



Da die Kurvenverläufe für die 2,2%- und 3%-Variante nahezu deckungsgleich sind, wird lediglich die 3%-Variante dargestellt.  
Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung IV.3.4:** Entwicklung der Schuldenquote in TH auf der Landesebene unter alternativen Szenarien bei einer balanced budget policy



Quelle: Eigene Berechnungen.

Unsere Politik des balanced budget ist mit einer deutlichen Rückführung der Schuldenquote in Thüringen (aber auch dem FFW-Durchschnitt) verbunden, siehe **Abbildung IV.3.4**. Die Schuldenquote - definiert als Verschuldung des Landes in Relation zum Landes-BIP, wird in Thüringen in den Modellrechnungen noch bis zum Jahr 2008 ansteigen und in den Folgejahren auf

eine Quote von ca. 25% bzw. ca. 28% im 3%- bzw. 2,2%-Modell sinken. Im gleichen Zeitraum würde sich die Schuldenquote des FFW-Durchschnitts von gegenwärtig ca. 27% auf ca. 21% reduzieren.

Die Pro-Kopf-Verschuldung in Thüringen würde aber im gesamten Betrachtungszeitraum weiter ansteigen und im Jahr 2025 auch ca. 20% über dem FFW-Vergleichswert liegen, und dies trotz der Politik eines ausgeglichenen Budgets. Grund für diese auf den ersten Blick widersinnige Entwicklung ist allein der Bevölkerungsrückgang. Ab dem Jahr 2011 bleibt zwar in unseren Modellrechnungen annahmegemäss der absolute Schuldenbestand konstant, aber die sinkende Einwohnerzahl führt zu einem Anstieg der Zins- und Schuldenlast je Einwohner. Wollte man die Pro-Kopf-Verschuldung ab 2011 ebenfalls stabil halten, müssten die Primärausgaben alljährlich um ca. 0,6% gegenüber unseren obigen Modellrechnungsergebnissen weiter abgesenkt werden.

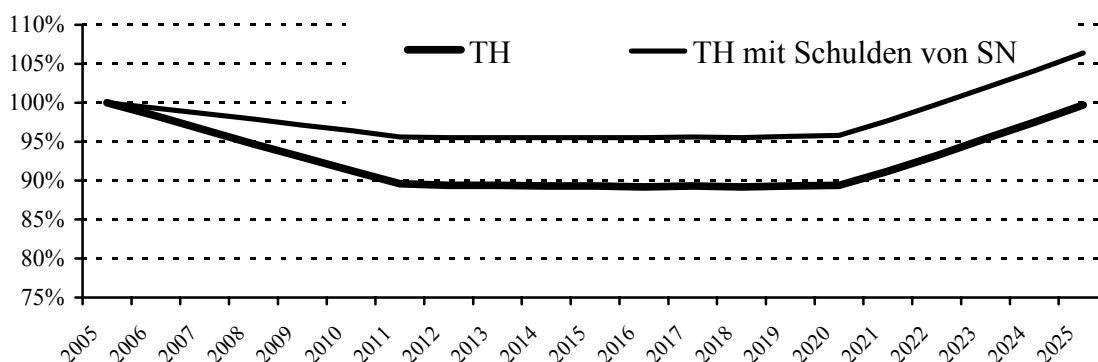
### *Die Kosten einer unsoliden Finanzpolitik*

Wir wollen nunmehr ergänzend aufzeigen, welche Folgen die unsolide Finanzpolitik Thüringens für die zukünftigen Generationen im Land hat, wobei wir dies am Beispiel des Modellszenariums mit einem Wachstum von 2,2% (einschl. weiterer "Strukturhilfen" nach 2019) aufzeigen; in der Rechenvariante mit 3%-Wachstum gelten vergleichbare Relationen. Um die Kosten einer unsoliden Finanzpolitik zu quantifizieren vergleichen wir die Entwicklung der Primärausgaben im Zeitraum von 2005 bis 2025 in Thüringen auf der Landesebene mit der theoretischen Primärausgabenentwicklung in Thüringen die sich ergeben würde, wenn Thüringen Ende 2005 die Pro-Kopf-Verschuldung des Freistaates Sachsen gehabt hätte, wobei wir im Jahr 2005 von den effektiven Primärausgaben in Thüringen ausgehen.

Wie erheblich diese Kosten für die zukünftigen Generationen im Land sind verdeutlicht die **Abbildung IV.3.5**. Hätte Thüringen Ende 2005 die Pro-Kopf-Schulden des Freistaates Sachsen, könnten die Pro-Kopf-Primärausgaben in Thüringen im Jahr 2015 6,2% höher liegen und im Jahr 2025 ergibt sich sogar ein Abstand von fast 7%. Bedenkt man, dass Thüringen gegenwärtig ca. 4,5% seiner Primärausgaben in den Hochschulbereich lenkt (wobei wir hier nur die laufenden Ausgaben der Hochschulen, ohne Hochschulkliniken als Referenzmaßstab betrachten), so kostet die unsolide Finanzpolitik den Bürgern in Thüringen im Jahr 2015 das ca. 1,4fache der gegenwärtigen laufenden Ausgaben für die Hochschullandschaft. Ferner zeigt **Abbildung IV.3.6** die Primärausgabenrelation in Thüringen im Vergleich zum FFW-Wert in unserer fiktiven Modellrechnung mit sächsischer Schuldenlast. Eine geringere Verschuldung würde in Thüringen den Anpassungsdruck infolge der Rückführung der Osttransfers deutlich senken und nach dem Auslaufen des Soli II auch die Finanzierung einer höheren Primärausgabenrelation ermöglichen.

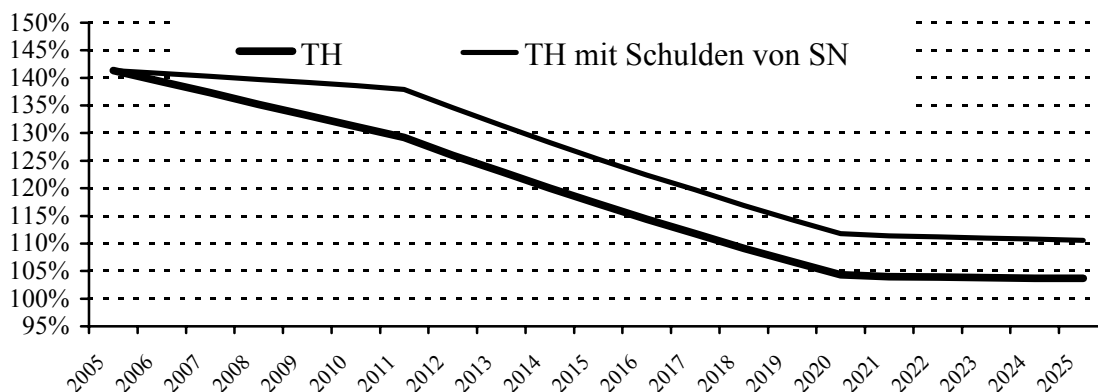
Es dürfte klar sein, dass die zukünftigen Generationen in Thüringen für die unsolide Finanzpolitik des Landes bezahlen müssen, wobei dies letztendlich nur durch Einsparungen bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern möglich ist. In welchen Aufgabenbereichen diese Einsparungen zukünftig erbracht werden - im Hochschulbereich, im Schulbereich, bei der Inneren Sicherheit, bei der kommunalen Finanzausstattung usw. - müssen die zukünftigen Generationen im Land entscheiden. Klar dürfte auf alle Fälle sein, dass sich die zukünftigen Generationen im Land real spürbar weniger leisten können als ihre Nachbarn in Sachsen. Da die hohe Schuldenlast in Thüringen aber bereits aufgebaut ist, können die gegenwärtigen Generationen - und hier insbes. die jetzt entscheidenden Politiker - die Zukunftslasten nur dadurch senken, in dem der Konsolidierungsprozess beschleunigt wird und sogar restriktiver gefahren wird als in unserer Modellrechnung. Letzteres impliziert, dass eine Politik des balanced budget nach 2011 nicht ausreichend wäre, sondern sogar eine Politik der Budgetüberschüsse und damit des Schuldenabbaus erforderlich ist. Allerdings ist anzumerken, dass auch für den FFW-Durchschnitt vergleichbare Aussagen gelten, wobei der FFW-Durchschnitt im Jahr 2005 eine um ca. 5% geringere Pro-Kopf-Verschuldung als Thüringen hatte und die Westvergleichsländer in den nächsten beiden Dekaden auch nicht durch Bevölkerungsverluste unter weiteren Anpassungsdruck gesetzt werden.

**Abbildung IV.3.5:** Entwicklung der Pro-Kopf- Primärausgaben in TH auf der Landesebene unter alternativen Szenarien: Normierung: Pro-Kopf-Primärausgaben 2005 = 100



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung IV.3.6:** Entwicklung der Pro-Kopf- Primärausgaben in TH auf der Landesebene in Relation zum FFW-Durchschnitt unter alternativen Szenarien bei einer balanced budget policy in TH und im FFW-Durchschnitt: Normierung: Pro-Kopf-Primärausgaben im FFW-Durchschnitt = 100



Quelle: Eigene Berechnungen.

### Stabilisierung der Schuldenquoten auf der Landesebene

Unsere erste Nachhaltigkeitsberechnung ist von einer Stabilisierung des Haushalts ausgegangen. In der Literatur sowie in der praktischen Politikberatung/-evaluation wird sehr häufig die Schuldenquote als Nachhaltigkeitszielvariable herangezogen. Eine solche Modellvariante wollen wir nunmehr vorstellen.

Hierzu benötigt man zunächst einen "Zielwert" für die Schuldenquote in Thüringen sowie dem FFW-Durchschnitt. Einen solchen Zielwert möchten wir mit den nachfolgenden Überlegungen ableiten:

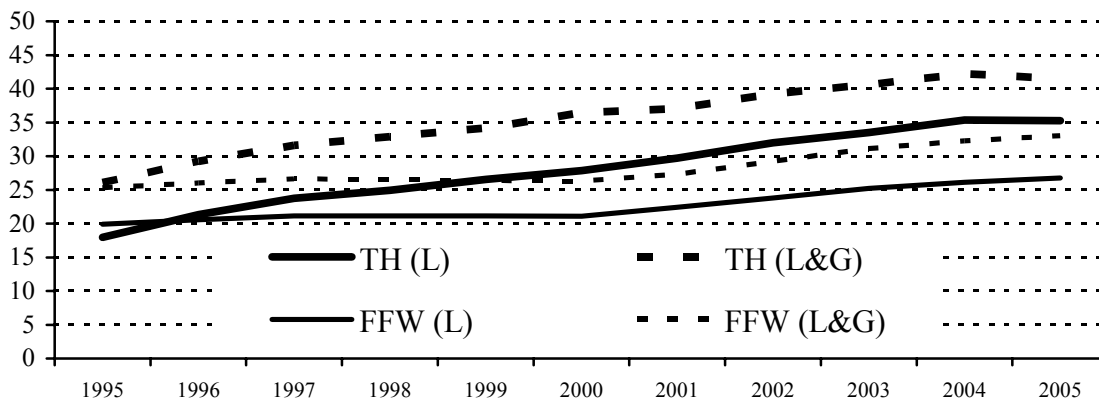
- Wie die **Abbildung IV.3.7a** zeigt, lag die Schuldenquote in Thüringen auf der Landesebene sowie der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene ca. 8,5% über dem FFW-Vergleichswert. Deutlich wird in der Abbildung auch der sehr starke Anstieg der Schuldenquote in Thüringen sowie dem FFW-Durchschnitt nach dem Jahr 2000, wobei hier insbesondere die steuerreformbedingten Einnahmenschlagen durchschlagen.
- Ein unmittelbarer Vergleich der Schuldenquoten in Ost- und Westländern ist allerdings problembehaftet, da das BIP in Ostdeutschland - je Einwohner gerechnet - ca. 20% unter dem FFW-Vergleichswert liegt. Da die Finanzmittelverteilung im Bundesstaat aber einwohner- und nicht wertschöpfungsorientiert ist, haben wir die Schuldenquote in Thüringen um das Produktivitätsdifferential korrigiert, in dem wir die Schuldenquote von Thüringen multipliziert haben mit dem Quotienten des Pro-Kopf-BIP in Thüringen und dem Pro-Kopf-BIP im FFW-Durchschnitt. Diese korrigierte Quote in Thüringen haben wir in der **Abbildung IV.3.7b** mit



der (natürlich nicht korrigierten) Quote im FFW-Durchschnitt verglichen. Hier zeigt sich, dass das Land ab 2000 mit dem FFW-Durchschnitt gleichgezogen hat und diesen in den Folgejahren sogar um etwas über 1% übertrifft, während auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene kaum Unterschiede erkennbar sind. Auch hier wird wieder der deutliche Anstieg der Schuldenquote nach dem Jahr 2000 erkennbar.

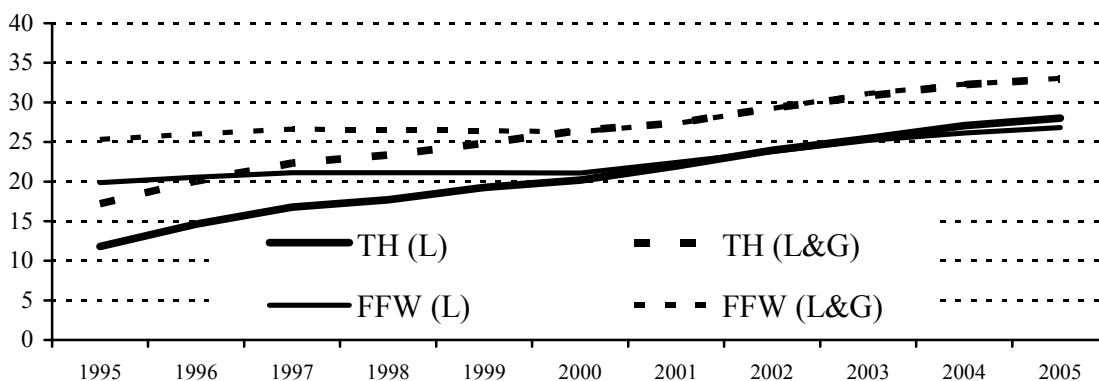
- Eine Stabilisierung der Schuldenquote in Thüringen - aber auch im FFW-Durchschnitt - auf dem aktuellen Niveau würde die gegenwärtig hohe Verschuldung zementieren, so dass wir aus diesen Überlegungen das Nachhaltigkeitsziel ableiten, dass in Thüringen und im FFW-Durchschnitt die Schuldenquote bis zum Jahr 2025 wieder auf den Wert des Jahres 2000 zurückgeführt wird.
- Als "Zielvariable" ergibt sich somit für das Jahr 2025 im FFW-Durchschnitt auf der Landesebene ein Wert der Schuldenquote von ca. 20% und auf der Landes- und Gemeindeebene von ca. 26%. Diese Werte übernehmen wir auch für Thüringen, wobei hier natürlich mit der produktivitätsorientierten Schuldenquote gerechnet wird. Diese Vorgehensweise impliziert zugleich eine Angleichung der relativen Schuldenlast in Thüringen und im FFW-Durchschnitt.

**Abbildung IV.3.7a:** Entwicklung der Schuldenquote in Thüringen seit 1995 im Vergleich zum FFW-Durchschnitt



Quelle: Eigene Berechnungen (Schulden am Kreditmarkt + Kassenkredite).

**Abbildung IV.3.4a:** Entwicklung der um die Produktivität korrigierten Schuldenquote in Thüringen seit 1995 im Vergleich zur Schuldenquote im FFW-Durchschnitt



Quelle: Eigene Berechnungen (Schulden am Kreditmarkt + Kassenkredite).

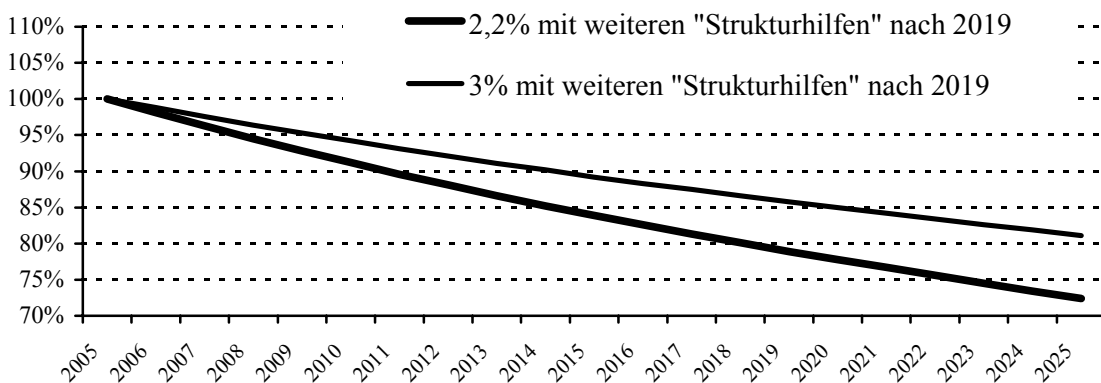
Aus nachhaltigkeitsstrategischen Überlegungen sind diese Zielwerte auch konsequent: Die gegenwärtige Generation hat nicht zuletzt infolge der massiven Steuereinnahmefälle in den Jahren nach 2000 den starken Anstieg der Schuldenlast "zu verantworten". Nunmehr muss diese Generation diese zusätzliche Schuldenlast auch bezahlen, in dem sie einen Teil der wachstumsbedingten

Steuermehreinnahmen sowie die die aus der Umsatzsteuererhöhung resultierenden Steuermehreinnahmen in die Absenkung der Schuldenlast lenkt. Dies impliziert, dass die Politik in Thüringen wie auch in den anderen Ländern - einschließlich dem Bund - die Steuermehreinnahmen aus Wachstum und Umsatzsteuererhöhung nicht zur Befriedigung der Profilierungssucht der Politiker oder der Finanzierung von "Geschenken" für die eigenen Interessengruppen und die potentiellen Wähler ausgeben darf, sondern zu Gunsten der Wiederherstellung eines gerechten Generationenausgleichs verwenden muss.

Modelle dieses Typs haben allerdings das Problem, dass bis zum Erreichen des Nachhaltigkeitszieles die Primärausgaben über eine konstante Wachstumsrate angepasst werden. Im FFW-Durchschnitt ist diese Annahme unproblematisch da die Anpassungslast sozusagen "gleichmässig" über den Berechnungszeitraum verteilt wird. In Thüringen - und dies würde auch auf die anderen neuen Länder zutreffen - ist diese Annahme hingegen nicht sinnvoll, da gegenwärtig besonders hohe Ausgabenüberhänge vorliegen und ferner auch die Einnahmenausstattung wesentlich besser ist als im FFW-Durchschnitt. Dies impliziert, dass es sinnvoll wäre in der Restlaufzeit des Soli II überproportionale Konsolidierungsleistungen zu erbringen. Aus diesen Gründen unterstellen wir, dass sich die Primärausgabenwachstumsrate in Thüringen im Zeitraum von 2006 bis 2025 parallel zur Einnahmenrelation (Primäreinnahmen in TH im Vergleich zu den FFW) entwickelt. Diese Annahme impliziert somit einen degressiven Verlauf der Primärausgabenwachstumsrate in Thüringen, was wir auch für plausibel halten.

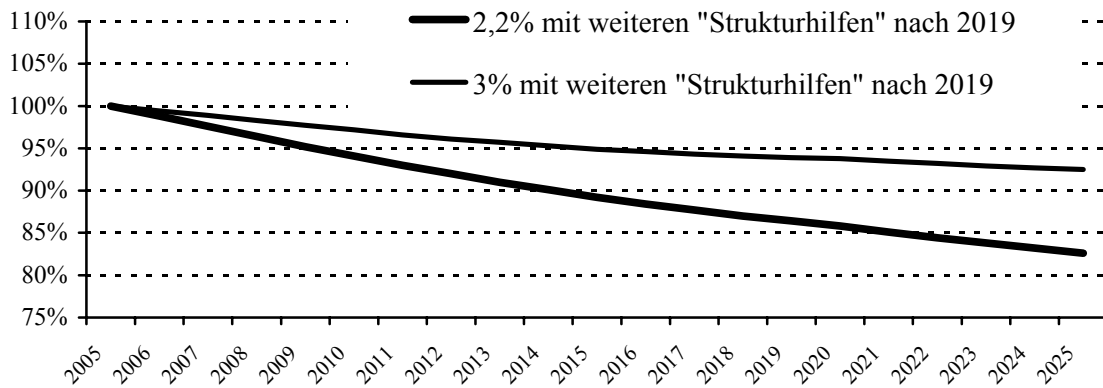
Wir wollen nunmehr die Ergebnisse unserer Modellrechnungen recht kompakt präsentieren, wobei wir ausschließlich die Modellvarianten unter Einbeziehung von weiteren "Strukturhilfen" nach 2019 betrachten. **Abbildung IV.3.8** zeigt die Entwicklung des Volumens der Primärausgaben. Im Gegensatz zu unserer obigen Modellvariante werden hier die Primärausgaben monoton zurückgeführt, wobei sich in 2025 ein Primärausgabenvolumen von ca. 80% (3%-Variante) bzw. 72% (2,2%-Variante) des Wertes von 2005 ergibt. Das Pro-Kopf-Primärausgabenniveau, siehe **Abbildung IV.3.9**, reduziert sich aber "nur" um ca. 7% bzw. 17%.

**Abbildung IV.3.8:** Entwicklung des absoluten Volumens der Primärausgaben in Thüringen auf der Landesebene bei einer stable publicdebt policy unter alternativen Szenarien: Normierung Primärausgabenvolumen 2005 = 100



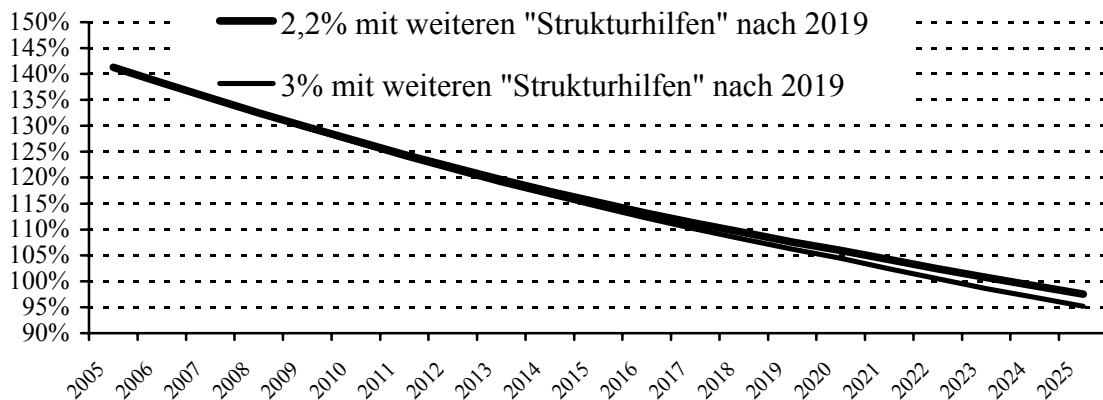
Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung IV.3.9:** Entwicklung der Pro-Kopf- Primärausgaben in Thüringen auf der Landesebene bei einer stable public debt policy: Normierung: Pro-Kopf-Primärausgaben 2005 = 100



Quelle: Eigene Berechnungen.

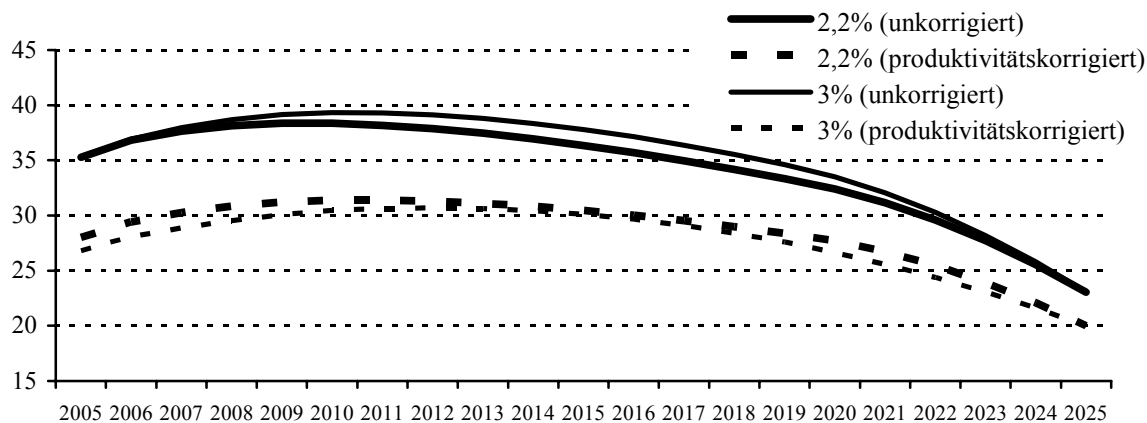
**Abbildung IV.3.10:** Entwicklung der Pro-Kopf- Primärausgaben in Thüringen auf der Landesebene in Relation zum FFW-Durchschnitt unter alternativen Szenarien bei einer stable public debt policy in Thüringen und im FFW-Durchschnitt: Normierung: Pro-Kopf-Primärausgaben im FFW-Durchschnitt = 100



Quelle: Eigene Berechnungen.

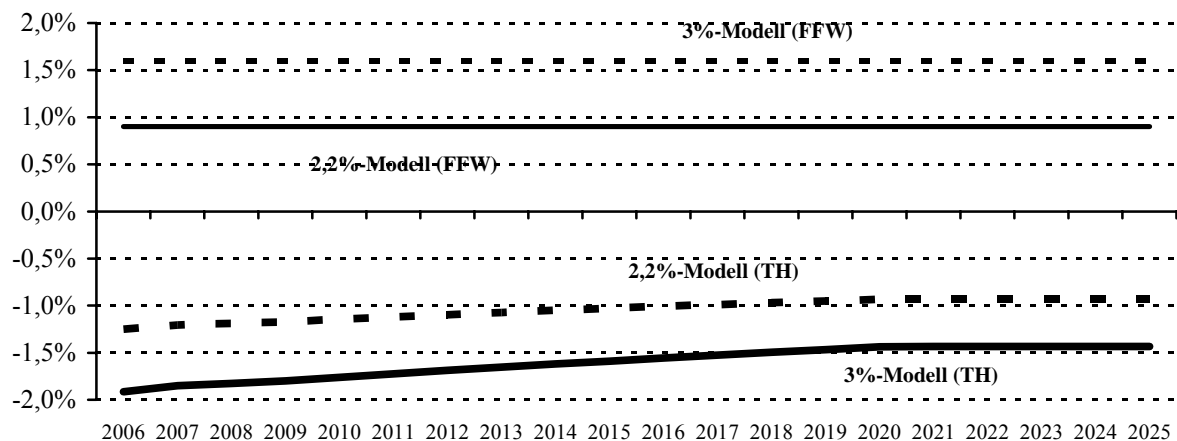
Die Primärausgabenrelation, siehe **Abbildung IV.3.10**, muss bis zum Jahr 2025 auf 97% (2,2%-Variante) bzw. ca. 95% (3%-Variante) reduziert werden. Der Umstand, dass im Szenario mit dem höheren BIP-Wachstum die Primärausgabenrelation in 2025 ungünstiger ist als im Alternativmodell mag zunächst überraschen. Ursache hierfür ist, dass ein höheres BIP-Wachstum in der Modellmechanik dazu führt, dass die Rückführung der Schuldenquote langsamer vollzogen werden kann, so dass im Anpassungszeitraum die relative Schuldenlast höher ist als in der 2,2%-Variante, siehe hierzu die **Abbildung IV.3.11**. Dieses auf den ersten Blick womöglich kontraintuitive Resultat macht deutlich, dass der Vergleich der beiden Modellvarianten "unfair" ist, da sowohl im 2,2%- als auch im 3%-Szenario im Jahr 2020 die gleiche Schuldenquote erreicht werden soll. Eine realistischere Formulierung müsste für die 2,2%-Variante ein weniger anspruchsvolles Schuldenquotenziel formulieren, bzw. im 3%-Szenario eine höhere Schuldenquotenrückführung verlangen.

**Abbildung IV.3.11:** Entwicklung der Schuldenquote in Thüringen auf der Landesebene unter alternativen Szenarien bei einer stable public debt Politik



Quelle: Eigene Berechnungen.

**Abbildung IV.3.12:** Entwicklung der Primärausgabenwachstumsrate in Thüringen auf der Landesebene unter alternativen Szenarien bei einer stable public debt Politik



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abschließend zeigen wir in der **Abbildung IV.3.12** die Entwicklung der jährlichen Primärausgabenwachstumsrate. In den FFW sind die jährlichen Primärausgabenwachstumsraten konstruktionsbedingt konstant und im 3%-Modell um ca. 1,2% höher als im 2,2%-Modell. In Thüringen sind - konstruktionsbedingt - die Primärausgabenwachstumsraten in der Restlaufzeit des Solidarpaket II geringer als in den Jahren nach 2020, wobei sich auch noch nach 2020 negative Primärausgabenwachstumsraten ergeben.

Vergleichen wir die beiden Modellrechnungen - balanced budget policy und stable public debt policy - so sollte man die Schuldenquotenvariante wohl eher als einen theoretischen Benchmarkwert betrachten, der im Grunde genommen nur für den Vergleich der Werte der Jahre 2005 und 2025 geeignet ist. Die balanced budget policy ist hingegen realistischer formuliert: Sie setzt ein kurzfristiges Konsolidierungsziel (Budgetausgleich bis 2011) und verlangt in den Folgejahren eine Politik des ausgeglichenen Budgets. Wie die Abbildung IV.3.4 zeigte, impliziert auch diese Politik eine Rückführung der Schuldenquote, wobei allerdings der Entschuldungseffekt geringer ist als in der stable public debt policy. Man könnte allerdings problemlos die Politik des Budgetausgleichs in den Jahren nach 2011 durch eine Politik der (moderaten) Entschuldung ersetzen und so einen weiteren Rückgang der Schuldenlast im Interesse der Intergenerationengerechtigkeit modellieren.

## *Zusammenfassung und Schlussfolgerungen aus den Analyseergebnissen auf der Landesebene*

Zusammenfassend halten wir somit für die Landesebene fest, wobei wir uns hier lediglich auf die (realistischeren) Ergebnisse unter Verwendung der balanced budget policy beziehen:

- Die Modellrechnungen zeigen, dass selbst unter optimistischen Wachstumsentwicklungen der Landeshaushalt bis 2020 um nominal mehr als 10% und real sogar nahezu 25% abgespeckt werden muss, um den Bevölkerungsrückgang und die Rückführung der Osttransfers zu verkraften.
- Auch die Pro-Kopf-Ausgaben müssen bis 2020 deutlich reduziert werden, wobei die Rückführung im unteren BIP-Szenarium bei ca. 10% nominal und nahezu 25% real und im optimistischen Szenarium in 2020 wieder nahezu das Nominalniveau des Jahres 2005 erreicht, was allerdings eine Realabsenkung um ca. 15% impliziert. Darüber hinaus müssen in den nächsten Jahren in beiden Modellvarianten die Nominalausgaben spürbar reduziert werden. Dies muss in den nächsten Jahren primär zu Lasten der laufenden Ausgaben gehen, und in den Jahren nach 2010 auch zu Lasten der investiven Ausgaben.
- Unsere Nachhaltigkeitsberechnungen in Verbindung mit den in Abbildung IV.2.8 präsentierten Modellrechnungen für die kommunale Ebene implizieren, dass von diesem Prozess auch die Kommunen des Landes tangiert sein werden, da auch die Zuweisungen des Landes an die Kommunen real reduziert werden müssen, während wir eine Nominalabsenkung des Gesamtvolumens der Zahlungen des Landes an die Kommunen für relativ unwahrscheinlich halten. Allerdings wird es kaum Finanzierungsspielräume des Landes für eine Ausweitung der Zahlungen an die Kommunen geben, was insbesondere für die Jahre von 2009 bis 2020 gelten wird. Wachstumsbedingte zusätzliche Zahlungsansprüche der Kommunen an das Land werden durch die Bevölkerungsverluste und die Rückführung der Osttransfers weitgehend kompensiert.
- Entscheidend für die Langfristentwicklung in Thüringen - und dies gilt für alle neuen Länder - ist der Umstand, dass die Pro-Kopf-Primärausgaben dynamisch bis zum Jahr 2020 weitgehend an den FFW-Vergleichswert angeglichen werden müssen. Dies geht nur dann, wenn die Primärausgabenwachstumsraten in Thüringen deutlich unter denen in den Westvergleichsländern gehalten werden. Dies gilt sowohl für das Primärausgabenvolumen als auch die Pro-Kopf-Primärausgaben.
- Aufgezeigt haben wir ferner, welche extrem hohen Zukunftslasten das Land bereits zum derzeitigen Zeitpunkt den künftigen Generationen im Land aufgebürdet hat. Diese Lasten werden durch den Bevölkerungsrückgang sogar noch ansteigen. Es wäre daher erforderlich in den Jahren nach 2011 einen noch restriktiveren finanzpolitischen Kurs zu fahren als dies in unserer Modellrechnung mit einem balanced budget nach 2011 unterstellt wird. Erforderlich wären daher in der nächsten Dekade zumindest Budgetüberschüsse in einem solchen Umfang, dass ein Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung verhindert werden kann.

Es kommt somit auf Thüringen, wie auch auf alle anderen ostdeutschen Länder, ein erheblicher Anpassungsprozess beim Ausgabenvolumen und auch bei den Pro-Kopf-Ausgaben zu. Selbst das finanzpolitisch solide Sachsen kann sich dieses Anpassungsprozesses nicht verwehren da natürlich auch Sachsen von Einnahmenverlusten infolge des Bevölkerungsrückgangs und der Abschmelzung der Osttransfers betroffen ist. Sachsen hat aber, wie dies beeindruckend die Abbildung IV.3.6 zeigt, den Vorteil, dass es aufgrund seiner geringen Schulden- und Zinslast seinen zukünftigen Generationen - bei gleicher Pro-Kopf-Finanzausstattung wie Thüringen - ein größeres Primärausgabenvolumen ermöglicht. Den in Thüringen mit der hohen Verschuldung vorhandenen Ausgabennachteil müssen die Bürger im Land im nächsten Jahrzehnt und auch in der weiteren Zukunft mit einem Weniger an Bildungsausgaben, Investitionen, Kulturausgaben, usw. bezahlen, da natürlich auch in der Finanzpolitik das gnadenlose Gesetz "There is no such a thing as a free lunch" gilt.

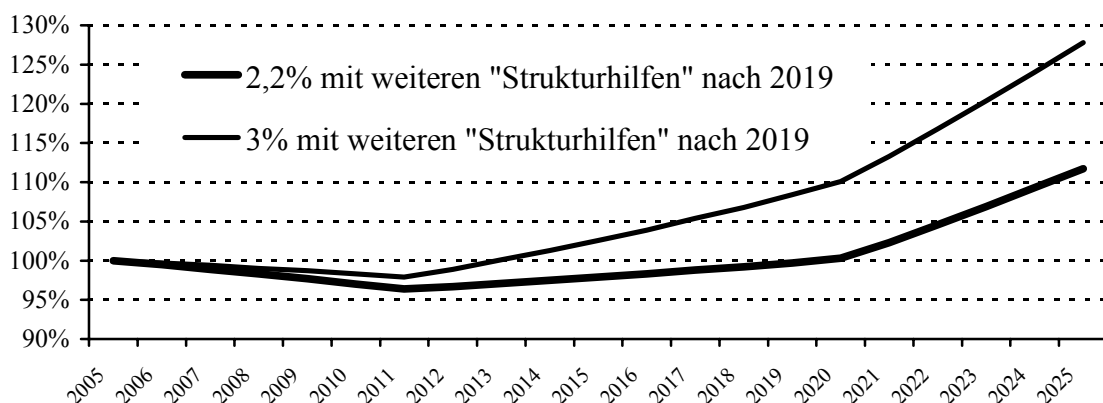
Bezugnehmend auf unsere Ausführungen in Abschnitt II.2 ist noch darauf hinzuweisen, dass es neben dem hier aufgezeigten Problem der Rückführung der Höhe des Ausgabenvolumens und der Pro-Kopf-Ausgaben das (i.d.R. politisch wesentlich schwerer zu bewältigende) Problem der Veränderung der Ausgabenstruktur gibt. Dies bedeutet, dass im Zuge des Anpassungsprozesses die Ausgaben in den einzelnen Ressorts unterschiedlich angepasst werden müssen, wobei hier sowohl "Aufbau-Ost-

Effekte" als auch "demographische Effekte" zu beachten sind. Die ostspezifischen Aspekte gelten insbes. für die investiven Ausgaben, wobei offenkundig ist, dass in den nächsten Jahren in den "Förderressorts" und Infrastrukturressorts" die größten Einschnitte erfolgen werden. Aufgrund der dramatischen Veränderung der Altersstruktur muss sich aber auch die Verteilung der laufenden Ausgaben zwischen den Ressorts verändern, siehe hierzu insbes. Seitz und Kempkes (2006).

#### *Balanced Budget Policy auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene*

Wir wollen abschließend unsere Modellrechnungen für die Landesebene noch um analoge Berechnungen auf der Ebene des konsolidierten Landes- und Gemeindehaushalts ergänzen, wobei wir allerdings nur Szenarien für eine balanced budget policy betrachten. Auch hier gehen wir davon aus, dass es zu einem Budgetausgleich bis 2011 kommt und in den Folgejahren eine Politik des ausgeglichenen Budgets verfolgt wird, und zwar sowohl in Thüringen als auch dem FFW-Durchschnitt. Da diese Modellanalysen weitgehend den Berechnungen auf der Landesebene vergleichbar sind, wollen wir hier lediglich zwei Aspekte betrachten: Die Entwicklung der Pro-Kopf-Primärausgaben sowie die Entwicklung der Primärausgabenrelationen zwischen Thüringen und dem FFW-Durchschnitt. Auch hier verwenden wir nur die Einnahmenprojektionen unter Beachtung von weiteren "Strukturhilfen" nach 2019.

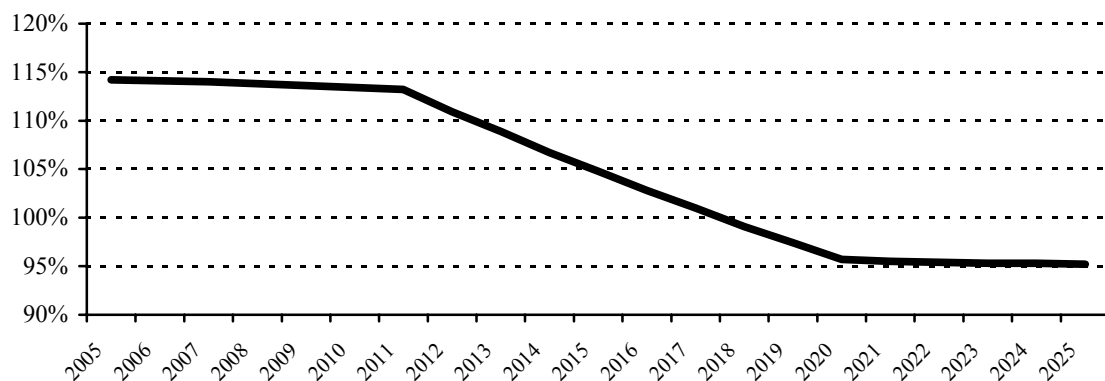
**Abbildung IV.3.13:** Entwicklung der Pro-Kopf- Primärausgaben in Thüringen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene bei einer balanced budget policy: Normierung: Pro-Kopf-Primärausgaben 2005 = 100



Quelle: Eigene Berechnungen.

Die **Abbildung IV.3.13** zeigt die von uns hochgerechnete Entwicklung der Pro-Kopf-Primärausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene. Diese müssten bis zum Jahr 2011 nominal um ca. 2% bis 4% sinken, was einem Realrückgang von 8% bis 12% entspricht. Im 2,2%-Szenario können diese dann bis zum Jahr 2020 wieder auf den Nominalwert des Jahres 2005 ansteigen und in den Folgejahren nahezu im Gleichschritt mit der Einnahmenentwicklung wachsen. In realer Rechnung sind die Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 2020 aber um ca. 15% geringer als in 2005. In der optimistischeren Variante können die Pro-Kopf-Ausgaben bereits nach dem Jahr 2011 wieder leicht ansteigen und ab 2020 ist ein spürbarer Anstieg finanzierbar. Allerdings ergeben sich selbst hier bis zum Jahr 2020 Realverluste in einer Größenordnung von ca. 5%. Die hier nicht dargestellte Entwicklung des Primärausgabenvolumens ist infolge der Bevölkerungsverluste und der Abschmelzung der Osttransfers auch auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene erheblich. So liegen in der 2,2%-Variante die absoluten Primärausgaben in 2020 nahezu 10% unter dem Wert von 2005, was einem Realverlust von 1/4 des Ausgabenvolumens entspricht. Selbst bis zum Jahr 2025 kann in diesem Fall das nominale Ausgabenniveau des Jahres 2005 nicht erreicht werden. In der 3%-Variante wird das Nominalausgabenniveau des Jahres 2005 erst wieder in 2021 erreicht und selbst bis zum Jahr 2025 ergeben sich erhebliche Realverluste die insbesondere auch demographisch bedingt sind.

**Abbildung IV.3.14:** Entwicklung der Pro-Kopf- Primärausgaben in Thüringen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Relation zum FFW-Durchschnitt unter alternativen Szenarien bei einer balanced budget policy in Thüringen und im FFW-Durchschnitt: Normierung: Pro-Kopf-Primärausgaben im FFW-Durchschnitt = 100 (2,2% Szenario)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Die **Abbildung IV.3.14** zeigt (für das 2,2%-Szenario), wie sich das Primärausgabenniveau in Thüringen nicht nur dem FFW-Vergleichswert annähert, sondern diesen auch nachhaltig unterschreiten wird, wobei damit zu rechnen ist, dass sich das Land insgesamt nur ein Primärausgabenniveau von ca. 95% des FFW-Durchschnitts leisten kann. Würden sich unsere Erwartungen im Hinblick auf die weiteren "Strukturhilfen" nach 2019 nicht erfüllen, so ergäbe sich langfristig sogar nur ein Primärausgabenniveau von ca. 92,5% des FFW-Wertes.

#### IV.4 Abschließende Bemerkungen

Wir haben aufgezeigt wie sich die Entwicklung der Einwohnerzahl sowie die Rückführung der Osttransfers im Land Thüringen auf die Einnahmen sowie die Ausgabenfinanzierungspotentiale der öffentlichen Haushalte auswirken werden. Die hierbei erzielten Ergebnisse gelten auch für die anderen ostdeutschen Länder. Wesentlich ist es, dass diese Entwicklungen von der Politik als ein "Übergangsprozess" zur Normalität verstanden werden, und dass die Politik dieses Verständnis auch zu den Bürgern transportiert. Damit wird auch deutlich, dass die hohen Ausgabenüberhänge, die wir in Kapitel III aufgezeigt haben, zügig abgebaut werden müssen und im Land weder von der Regierung noch von den Oppositionsparteien die irrige Vorstellung genährt werden darf, dass sich Thüringen weiterhin in nahezu allen Bereichen einen Top-Standard - angefangen vom Schulbereich und dem üppigen Personalbesatz in den Gemeinde- und Landesverwaltungen bis hin zur teuren Kulturlandschaft - leisten kann. Darüber hinaus ist es für den weiteren Erfolg des Konsolidierungsprozesses von großer Bedeutung, dass die Politik die demographischen Wirkungsmechanismen versteht und insbesondere lernt sowohl in Termini von Volumen- als auch Pro-Kopf-Größen zu denken und ferner den Umstand beachtet, dass mit dem rapiden Alterungsprozess der Gesellschaft im Land eine fundamentale Veränderung der Haushaltsstruktur (konkret: Verteilung der laufenden Ausgaben über die Ressorts) verbunden sein muss. *Festzuhalten ist aber auch, dass die hier aufgezeigten Anpassungsprozesse zu bewältigen sind.* Dies erkennt man schon an den dargestellten Anpassungsprozessen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite an den FFW-Referenzmaßstab. Hierbei ist aber von der Politik zu berücksichtigen - und hier müssen die Bürger im Land im eigenen Interesse eine harte Kontrollaufgabe übernehmen - dass jedes Verzögern der notwendigen Anpassungsprozesse die zukünftigen Kosten - gemessen in Termini einer geringeren Versorgung mit öffentlichen Gütern (siehe Abbildung IV.3.6) - dramatisch in die Höhe treibt.

Die Landesregierung sollte daher vom Parlament verpflichtet werden in regelmässigen Abständen (ca. 2 Jahre) einen "Nachhaltigkeits- und Übergangsbericht" vorzulegen. In diesem wäre aufzuzeigen, wie das Land (unter Einbeziehung der kommunalen Ebene!) konkret diesen Anpassungsprozess bewältigen will, wobei eine Differenzierung nach investiven und laufenden Ausgaben in den einzelnen

Aufgabenbereichen (Ressorts) vorgenommen werden muss. Ferner muss die Begrenzung und der Abbau der hohen Verschuldung im Rahmen einer Langfriststrategie erläutert werden. Der Zeithorizont einer solchen Berichterstattung muss natürlich weit über die Finanzplanungszeiträume hinausgehen und zumindest bis zum Jahr 2020 reichen. Zu integrieren wären in eine solche Berichterstattung auch die im Zuge der demographischen Veränderungen erforderlichen Anpassungen sowie die Frage nach den tatsächlich noch vorhandenen Infrastrukturlücken und die Prioritätensetzung beim Abbau dieser Lücken. Empfehlenswert ist auch eine Informationsoffensive in der Öffentlichkeit und den politischen Entscheidern auf der Landes- und Kommunalebene um die hier aufgezeigten Sachzwänge in den Köpfen der Menschen zu verankern.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Beispielfhaft sei hier die allgemein verständliche Informationsschrift des Finanzministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern "... auf Euro und Cent" hervorgehoben.



## V. Einsparpotenziale aus Kreisgebiets- und Verwaltungsstrukturreformen in Thüringen

In allen ostdeutschen Ländern findet gegenwärtig eine intensive Diskussion um kommunale Gebietsreformen und insbes. Kreisgebietsreformen statt. Hierbei stehen aus unserer Sicht insbesondere zwei Aspekte im Vordergrund:

- Das Schaffen von schlanken und effizienten Verwaltungsstrukturen auf der Landesebene und der kommunalen Ebene sowie
- die Sicherung und den Erhalt der finanzpolitischen Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften im Zuge der massiven Bevölkerungsverluste insbesondere in den eher peripheren Regionen.

Die unter dem ersten Punkt angesprochene Problematik zielt insbesondere darauf ab, dass moderne Verwaltungsstrukturen und insbesondere auch eine Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit nur in Verbindung von Reformprozessen auf der Landes- und Gemeindeebene ermöglicht werden können. Das Abschaffen oder Ausdünnen von unteren Landesbehörden ist nur möglich, wenn die kommunalen Gebietskörperschaften (insbes. die Kreise) eine hinreichende Leistungsfähigkeit haben, was auch eine Frage der Größe dieser Verwaltungseinheiten ist, da nur in größeren Verwaltungsstrukturen ein hinreichendes Maß an Spezialisierung möglich ist und Economies of Scale und Economies of Scope ausgebeutet werden können. Mit dem zu letzt genannten Punkt ist auch eng der zweite Aspekt verbunden, bei dem es im Kern um die Sicherung der Finanzierbarkeit der regionalen Verwaltungseinheiten und der Infrastrukturversorgung im Raum geht.

Wesentlich im Rahmen dieses gesamten Diskussionsprozesses ist es, dass man sich in Ostdeutschland von der Orientierung an den in Westdeutschland vorliegenden Verhältnissen vollständig trennt. Die Problemlage ist im fiskalischen und im administrativen Bereich in Ostdeutschland viel intensiver und der demographische Wandel vollzieht sich in einem im Vergleich zu den alten Ländern nahezu atemberaubenden Tempo, so dass die auch in Westdeutschland überkommenen Verwaltungsstrukturen keinesfalls als Orientierungsgrößen herangezogen werden dürfen. Aus diesen Gründen muss man in Ostdeutschland mit großen Schritten eigene innovative Wege beschreiten, wobei die Politik keinesfalls auf die gegenwärtigen Gegebenheiten schauen darf, sondern sich die Frage stellen muss, was in Ostdeutschland in 20 Jahren bei einer wesentlich geringeren und älteren Bevölkerung und einer deutlich schlechteren Finanzausstattung überhaupt möglich ist. Nur dann wenn es der Politik gelingt ein solches prospektive Denken und Handeln an den Tag zu legen, wird man in der Lage sein heute die Fundamente für eine moderne und zukunftsfähige Verwaltungsstruktur in den neuen Ländern zu schaffen.

Wie wir bereits in der Einleitung in Abschnitt I.1 hervorgehoben haben, ist die Frage der Struktur der kommunalen Verwaltungsstrukturen nur eine aus einem insgesamt viel größeren Themenkomplex, zu dem u. a. auch die Schaffung einer nachhaltig finanzierbaren Hochschullandschaft, die Zusammenarbeit oder Fusion von ostdeutschen Ländern, die konkrete Ausgestaltung der überregionalen Infrastrukturen (z.B. Flughäfen, Krankenhäuser, Hochschulkliniken) usw. gehört. Die Entscheidung für die Thematisierung der Kreisstrukturen in Thüringen ist primär der aktuellen Diskussion im Land geschuldet und auch dem Umstand, dass offenkundig in dieser Frage das Land Thüringen im Vergleich zu allen anderen ostdeutschen Ländern noch einen großen Nachhol- und Entwicklungsbedarf hat. So hat das Land erst im Sommer 2005 eine Enquetekommission zur Verwaltungsreform eingesetzt und im Sommer 2006 einen ersten Bericht der Landesregierung zu den Herausforderungen des demographischen Wandels vorgelegt. In den anderen ostdeutschen Ländern sind diese Diskussionsprozesse bereits wesentlich weiter fortentwickelt und Mecklenburg-Vorpommern hat jüngst sogar bereits ein umfassendes Gesetz zur Verwaltungsreform und Kreisgebietsreform verabschiedet.

Das vorliegende Kapitel ist wie folgt gegliedert. In einem ersten Schritt stellen wir die demographischen Entwicklungen in Thüringen auf der regionalen Ebene vor, da diese ein wichtiger Triebfaktor bei der Anpassung der kommunalen Gebietsstrukturen sind, wobei wir auch mit Hilfe des Konzepts der "Ausgabenremanenzen" aufzeigen wollen, welche Kosten die hohen

Bevölkerungsverluste verursachen können. In Abschnitt V.2 beschäftigen wir uns mit den grundlegenden ökonomischen Aspekten von Gebiets- und Verwaltungsreformen. Hierbei spielt insbesondere das Konzept der "institutionellen Kongruenz" eine zentrale Rolle, wobei es darum geht, eine optimale Deckungsgleichheit von Administrations- und Wirtschaftsräumen herzustellen. Die fiskalischen Effekte von Kreisstrukturreformen werden in Abschnitt V.3 mit Hilfe von ökonometrischen Schätzverfahren evaluiert, wobei wir aufzeigen werden, dass mit der Schaffung größerer Kreiseinheiten durchaus erhebliche Einspareffekte erzielt werden können.

**Tabelle V.1.1:** Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen von Thüringen 2003 - 2020

|                        | 2003          | 2020          | absolut       | relativ in %  |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                        | in Tsd.       |               |               |               |
| kreisfreie Städte      | 563,7         | 535,7         | -27,9         | -5,0%         |
| Stadt Erfurt           | 201,6         | 187,4         | - 14,3        | -7,1%         |
| Stadt Gera             | 106,4         | 92,6          | - 13,8        | -12,9%        |
| Stadt Jena             | 102,6         | 106,1         | 3,4           | 3,3%          |
| Stadt Suhl             | 44,5          | 37,8          | - 6,7         | -15,1%        |
| Stadt Weimar           | 64,4          | 67,0          | 2,6           | 4,0%          |
| Stadt Eisenach         | 44,1          | 44,9          | 0,8           | 1,8%          |
| Landkreise             | 1809,5        | 1574,8        | -234,7        | -13,0%        |
| Eichsfeld              | 111,5         | 101,4         | - 10,0        | -9,0%         |
| Nordhausen             | 95,6          | 82,0          | - 13,6        | -14,2%        |
| Wartburgkreis          | 141,0         | 123,1         | - 17,9        | -12,7%        |
| Unstrut-Hainich-Kreis  | 116,1         | 103,4         | - 12,7        | -10,9%        |
| Kyffhäuserkreis        | 90,8          | 74,2          | - 16,5        | -18,2%        |
| Schmalkalden-Meiningen | 139,6         | 121,7         | - 18,0        | -12,9%        |
| Gotha                  | 145,4         | 132,0         | - 13,3        | -9,2%         |
| Sömmerda               | 78,7          | 66,8          | - 11,9        | -15,1%        |
| Hildburghausen         | 72,0          | 64,4          | - 7,6         | -10,6%        |
| Ilm-Kreis              | 119,3         | 110,3         | - 9,1         | -7,6%         |
| Weimarer Land          | 89,5          | 81,8          | - 7,7         | -8,6%         |
| Sonneberg              | 65,7          | 56,8          | - 8,9         | -13,6%        |
| Saalfeld-Rudolstadt    | 127,9         | 106,6         | - 21,3        | -16,7%        |
| Saale-Holzland-Kreis   | 92,3          | 83,7          | - 8,6         | -9,3%         |
| Saale-Orla-Kreis       | 95,4          | 79,1          | - 16,3        | -17,1%        |
| Greiz                  | 119,5         | 98,1          | - 21,4        | -17,9%        |
| Altenburger Land       | 109,3         | 89,6          | - 19,7        | -18,1%        |
| <b>Land insgesamt</b>  | <b>2373,2</b> | <b>2110,5</b> | <b>-262,6</b> | <b>-11,1%</b> |

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, "Entwicklung der Bevölkerung Thüringens bis 2020 nach Kreisen, Erfurt, 2004.

## V.1 Demographische Entwicklungen auf der regionalen Ebene<sup>44</sup>

Gegenwärtig gibt es in Thüringen 6 kreisfreie Städte, wovon 3 dieser Städte Einwohnerzahlen von deutlich unter 100.000 haben. Die größte (kreisfreie) Stadt des Landes, Erfurt, kommt auf knapp über 200.000 EW. Von den 17 Landkreisen haben 9 Landkreise eine Einwohnerzahl von über 100.000 EW, und nach der derzeitigen regionalisierten Bevölkerungsprognose wird es im Jahr 2020 nur noch 7 Landkreise mit mehr als 100.000 Einwohnern geben, wovon drei diese Zahl nur um wenige hundert Einwohner überschreiten werden.

**Tabelle V.1.2:** Die Einwohnerdichte in den deutschen Flächenländern im Jahr 2005

|                         | EW je qkm am 30. 6. 2005 |
|-------------------------|--------------------------|
| Mecklenburg-Vorpommern  | 74                       |
| Brandenburg             | 87                       |
| Sachsen-Anhalt          | 121                      |
| FO                      | 124                      |
| Thüringen               | 145                      |
| Niedersachsen           | 168                      |
| Bayern                  | 177                      |
| Schleswig-Holstein      | 179                      |
| Rheinland-Pfalz         | 205                      |
| Flächenländer insgesamt | 216                      |
| Sachsen                 | 233                      |
| FW                      | 256                      |
| Hessen                  | 289                      |
| Baden-Württemberg       | 300                      |
| Saarland                | 410                      |
| Nordrhein-Westfalen     | 530                      |
| Bremen                  | 1.639                    |
| Hamburg                 | 2.302                    |
| Berlin                  | 3.803                    |

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden.

Nach der regionalisierten Bevölkerungsprognose des Thüringer Landesamtes für Statistik ist bis zum Jahr 2020 mit einer regional recht differenzierten Bevölkerungsentwicklung zu rechnen, siehe **Tabelle V.1.1**. Auf der einen Seite wird für Jena und Weimar ein leichter Bevölkerungszuwachs erwartet und die Landeshauptstadt Erfurt wird nur landesunterdurchschnittliche Bevölkerungsverluste erleiden. Auf der anderen Seite werden einige Kreise Bevölkerungsverluste von über 15% erleiden, und damit weit über der landesweiten Bevölkerungsverlustquote von 11% liegen. Hierzu gehören der Kyffhäuserkreis, der Kreis Altenburger Land, der Saale-Holzland-Kreis, der Kreis Saalfeld-Rudolstadt sowie der Kreis Greiz. Eine ähnlich regionale Differenzierung verzeichnen auch die anderen ostdeutschen Bundesländer (aber auch westdeutsche Länder), wobei der Trend in die Richtung geht, dass die "Agglomerationsräume" nur leichte Bevölkerungsverluste bzw. sogar Bevölkerungszugewinne verzeichnen, während die eher peripheren Regionen deutlich an Bevölkerung verlieren.

<sup>44</sup> Einige Passagen in diesem Abschnitt sind unserer Studie zu Mecklenburg-Vorpommern entnommen, siehe Seitz (2005a).

**Tabelle V.1.3:** Die Einwohnerdichte der Stadt- und Landkreise in Thüringen

|                        | EW je qkm |                 |
|------------------------|-----------|-----------------|
|                        | 2003      | 2020 (Prognose) |
| Stadt Erfurt           | 750       | 697             |
| Stadt Gera             | 700       | 609             |
| Stadt Jena             | 900       | 930             |
| Stadt Suhl             | 432       | 367             |
| Stadt Weimar           | 767       | 798             |
| Stadt Eisenach         | 424       | 432             |
| Eichsfeld              | 119       | 108             |
| Nordhausen             | 134       | 115             |
| Wartburgkreis          | 108       | 94              |
| Unstrut-Hainich-Kreis  | 119       | 106             |
| Kyffhäuserkreis        | 88        | 72              |
| Schmalkalden-Meiningen | 115       | 101             |
| Gotha                  | 155       | 141             |
| Sömmerda               | 98        | 83              |
| Hildburghausen         | 77        | 69              |
| Ilm-Kreis              | 142       | 131             |
| Weimarer Land          | 111       | 102             |
| Sonneberg              | 152       | 131             |
| Saalfeld-Rudolstadt    | 124       | 103             |
| Saale-Holzland-Kreis   | 113       | 102             |
| Saale-Orla-Kreis       | 83        | 69              |
| Greiz                  | 142       | 116             |
| Altenburger Land       | 192       | 157             |
| Land insgesamt         | 147       | 130             |

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, "Entwicklung der Bevölkerung Thüringens bis 2020 nach Kreisen, Erfurt, 2004.

**Tabelle V.1.4:** Durchschnittliche Einwohnerzahl der kommunalen Gebietskörperschaften im Jahr 2003 im Vergleich

|   | TH      | andere ostdeutsche Länder | FFW     |
|---|---------|---------------------------|---------|
| Kreisfreie Städte                         | 93.700  | 147.600                   | 109.700 |
| kreisangehörige Gemeinden                 | 1.800   | 2.300                     | 3.000   |
| Ämter, Samtgemeinden<br>Verbandsgemeinden | 6.500   | 7.800                     | 11.500  |
| Landkreise                                | 107.100 | 119.300                   | 168.200 |

Auf volle Hunderter gerundet.

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden.

Im regionalen Kontext ist auch die Bevölkerungsdichte von großer Bedeutung. Thüringen ist das Bundesland mit der viert geringsten Bevölkerungsdichte, siehe **Tabelle V.1.2**, und liegt mit ca. 145 EW je qkm deutlich unter dem Flächenländerdurchschnitt von 216 Einwohnern je qkm. Der Bevölkerungsrückgang bis 2020 wird dazu führen, dass die Bevölkerungsdichte des Landes bis zum Jahr 2020 auf ca. 130 Einwohner je qkm sinken wird, wobei in einzelnen Teilregionen dieser Wert

deutlich unterschritten wird, siehe hierzu die **Tabelle V.1.3**. Wie wir andernorts gezeigt haben<sup>45</sup> sind mit einer geringen Bevölkerungsdichte in einigen Bereichen auch Mehrausgaben verbunden, so dass auch dieser Aspekt zu einem Anstieg der demographischen Zukunftslasten beiträgt.

Die geringe Bevölkerungsdichte reflektiert sich auch in der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften. Hierzu zeigt die **Tabelle V.1.4** einige Vergleichsdaten mit den anderen ostdeutschen Flächenländern sowie dem FFW-Durchschnitt. Alle ausgewiesenen Daten über die durchschnittliche Größe der kommunalen Gebietskörperschaften liegen in Thüringen signifikant unter den Vergleichswerten, so dass man von einer betont kleinräumigen Struktur der kommunalen Gebietskörperschaften sprechen kann.<sup>46</sup> Somit stellt sich berechtigt die Frage, ob diese Größenstruktur unter der Perspektive der Optimierung der Administrationskosten optimal ist.

#### *Kostenremanenzen bei stark rückläufiger Bevölkerung*

Bereits in Abschnitt II haben wir im Kontext der Diskussion der Effekte der demographischen Veränderungen auf das Kostenremanenzproblem hingewiesen, wobei diese Effekte auf der regionalen Ebene wesentlich ausgeprägter sind als auf der Ebene des Landes insgesamt. Der Grund für die überproportionale Betroffenheit der kommunalen Ebene vom Kostenremanenzproblem ist der, dass die kommunale Ebene für ca. 80% der Infrastrukturen<sup>47</sup> zuständig ist, während auf der Landesebene öffentliche Infrastrukturinvestitionen eine wesentlich geringere Rolle spielen. Die **Abbildung V.1.1** zeigt in stilisierter Form das Kostenremanenzphänomen. In der Darstellung steigen die Gesamtausgaben mit zunehmender Bevölkerung unterproportional an, was zur Folge hat, dass die Pro-Kopf-Ausgaben mit steigender Bevölkerungszahl sinken. Die Ursachen hierfür sind Kostendegressionseffekte, die daraus resultieren, dass sich die Kosten der Erstellung und Unterhaltung von Infrastrukturen oder der öffentlichen Verwaltung auf eine größere Kopffzahl verteilen. Dies ist genau der Zusammenhang, der von dem Konzept der "Economies of Scale" beschrieben wird. Bei einem Rückgang der Bevölkerung können die Gesamtausgaben häufig nicht in gleichem Umfang abgebaut werden, wie sie bei steigender Bevölkerung aufgebaut wurden. Ursachen hierfür können Unteilbarkeiten, eine mangelhafte Anpassungsfähigkeit und/oder -bereitschaft, oder auch die Verkennung von Anpassungsmöglichkeiten sein. Daher verläuft in der Graphik die Gesamtausgabenfunktion bei sinkender Bevölkerung auf einem höheren Niveau. Das hat zur Folge, dass die Ausgaben je Einwohner mit einem Rückgang der Bevölkerung überproportional ansteigen.

Kostenremanenzen treten besonders bei Infrastrukturen und im Verwaltungsbereich auf. So werden bisher vorgehaltene Kapazitäten im Zuge eines Rückgangs der Bevölkerungszahl nicht mehr in ihrer bisherigen Kapazität benötigt. Anpassungen der Infrastrukturkapazität – einschließlich der Unterhaltungsaufwendungen - sind häufig nur schwer durchsetzbar bzw. technisch ohne zusätzlichen Aufwand kaum zu bewältigen. Ist z. B. eine Schule für 400 Schüler ausgelegt und geht die Schülerzahl auf 250 zurück, ist weiterhin das gesamte Gebäude in Betrieb zu halten und bei der Hausverwaltung, Strom, Heizung usw. lassen sich nur in geringem Umfang Ersparnisse realisieren. Damit steigen die Kosten der Schulunterhaltung je versorgtem Schüler erheblich an. Wenn in den betroffenen Gemeinden nicht nur die Schülerzahlen, sondern auch die Bevölkerungszahl insgesamt sinkt, so sind die Finanzierungslasten auf eine geringere Kopffzahl umzulegen. Der damit einhergehende Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich der Schulversorgung reduziert die Finanzierungsmöglichkeiten in anderen Aufgabenbereichen und führt zu einer schlechteren Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und/oder steigenden Finanzierungsdefiziten. Im Verwaltungsbereich sind Kostenremanenzen ebenfalls zu erwarten, da mit sinkender Bevölkerungszahl die Größe der Verwaltung nicht oder nur zögernd an die reduzierte Bevölkerungszahl angepasst wird, zumal in vielen Bereichen auch eine nahezu bevölkerungszahlunabhängige Grundlast bewältigt werden muss. Eine Kreisverwaltung, die personell für eine Einwohnerzahl von 90.000 Einwohnern (z.B. Kyffhäuserkreis) konzipiert ist, muss drastisch reduziert werden, wenn die Bevölkerung nachhaltig auf

---

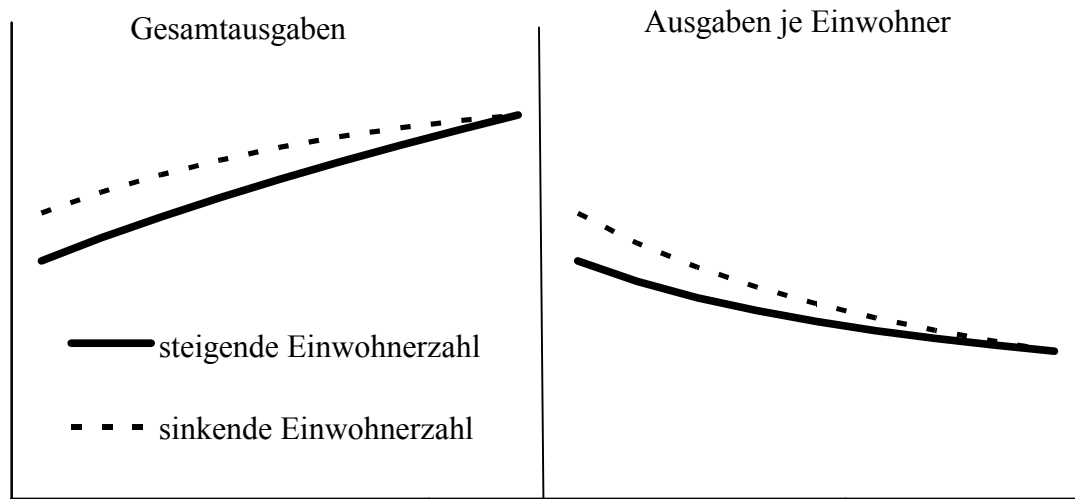
<sup>45</sup> Siehe Seitz (2002a).

<sup>46</sup> Auch der Demographiebericht der Thüringer Landesregierung vom Sommer 2006 spricht das Problem der Vielzahl von Kleingemeinden (< 1.000 Einwohner) an.

<sup>47</sup> Unter Infrastrukturen verstehen wir das von den Gebietskörperschaften unterhaltene Sachvermögen.

74.000 Einwohner (z.B. Kyffhäuserkreis im 2020) zurückgeht. Ob eine solche Anpassung innerhalb der derzeitigen Kreisstrukturen überhaupt vollständig möglich ist, ohne die Aufgabenerfüllung zu gefährden, ist mehr als fraglich.

**Abbildung V.1.1:** Das Kostenremanenzproblem



Quelle: Eigene Darstellung

Kostenremanenzen bahnen sich ihren Weg vielfach 'schleichend' durch die öffentlichen Haushalte. In der Regel erfolgt ein Bevölkerungsrückgang nur relativ langsam, so dass der Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben von Jahr zu Jahr kaum spürbar ist und somit den Entscheidungsträgern auch nicht unmittelbar als ein Problem deutlich wird. Die Intransparenz rührt auch daher, dass man im öffentlichen Sektor beim Aufstellen von Haushaltsplänen in der Regel nicht über Pro-Kopf-Ausgaben, sondern über Gesamtausgaben diskutiert und ferner Ausgabenpositionen in den Haushalten häufig durch einfache Fortschreibungen von Gesamtausgaben der vorangegangenen Haushaltsjahre fixiert werden. Kostenremanenzen werden auch von sinkenden Einnahmen (z. B. sinkende Gebühreneinnahmen, Nutzungsentgelte usw.) begleitet, so dass die öffentlichen Haushalte sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig unter Druck geraten.

Dass die Remanenzeffekte quantitativ erheblich sind, zeigt die **Tabelle V.1.5**, in der wir die Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben in den Jahren von 1995 bis 2003 für Personal, laufenden Sachaufwand und Sachinvestitionen in den ostdeutschen Stadt- und Landkreisen differenziert nach dem Bevölkerungswachstum ausgewiesen haben. So wurden in Ostdeutschland auf der Landkreisebene die Pro-Kopf-Personalausgaben durchschnittlich um ca. 14,4% reduziert. In den Landkreisen mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsverlust beträgt diese Abbaurate nur ca. 11,1%, während in den Kreisen mit Bevölkerungszugewinnen die Personalausgaben um fast 18% reduziert wurden. In den kreisfreien Städten sind die Unterschiede zwischen den Städten mit über- und unterdurchschnittlichen Bevölkerungsverlusten sogar noch höher! Ein völlig analoges Bild erhalten wir auch beim laufenden Sachaufwand auf der Landkreisebene. Bei den Sachinvestitionsausgaben haben die Stadt- und Landkreise mit höheren Bevölkerungsverlusten die Ausgaben wesentlich *geringer* eingeschränkt als die anderen Regionen. Die Ursachen hierfür dürften z.B. in Unteilbarkeiten liegen, aber auch in dem Umstand, dass offenkundig auch die investiven Zuweisungen der Länder eine Remanenzkomponente haben.<sup>48</sup> Nur am Rande sei angemerkt, dass die Befunde im Hinblick auf die "asymmetrische" Reaktion der Sachinvestitionsausgaben auf erhebliche zukünftige

<sup>48</sup> In einer anderen Untersuchung, siehe: Seitz, Fester, Kappeler und Thum (2005), konnten wir zeigen, dass die investiven Pro-Kopf-Zuweisungen an Regionen mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungszuwachs überproportional hoch sind. Dies dürfte an der "Pauschalisierung" vieler investiven Zuweisungen liegen aber sicherlich ebenfalls mit Unteilbarkeiten in Verbindung stehen.

Tragfähigkeitsprobleme hindeuten. Die strukturschwachen Regionen mit überdurchschnittlich hohen Bevölkerungsverlusten tätigen überdurchschnittlich hohe Infrastrukturinvestitionen, deren Folgelasten (Betrieb, Instandhaltung usw.) in Zukunft von einer immer geringeren Bevölkerungszahl zu finanzieren sind. Ferner fließen überproportional hohe Mittel in strukturschwache Regionen, deren Wachstumsrendite mehr als zweifelhaft sind, so dass die Mittel z.B. zur Infrastrukturförderung auf der kommunalen Ebene unter wachstumsstrategischen Aspekten nicht optimal eingesetzt werden.

**Tabelle V.1.5:** Wachstumsrate der *Pro-Kopf*-Ausgaben und der Bevölkerung in den ostdeutschen Kreisen in den Jahren von 1995 bis 2003 in %

|   | Personal-<br>ausgaben | laufender<br>Sachaufwand | Sach-<br>investitionen | Bevölkerungs-<br>wachstumsrate |
|---|-----------------------|--------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Landkreise (Kreise und kreisangehörige Gemeinden) |                       |                          |                        |                                |
| insgesamt   | -14,4                 | -5,7                     | -41,3                  | -2,5                           |
| Einwohnerverluste höher<br>als 6,5%               | -11,1                 | -1,1                     | -37,1                  | -8,7                           |
| Bevölkerungszugewinne                             | -17,8                 | -11,3                    | -45,6                  | +8,5                           |
| kreisfreie Städte                                 |                       |                          |                        |                                |
| insgesamt   | -9,6                  | + 2,1                    | -28,8                  | -9,8                           |
| Einwohnerverluste höher<br>als 13%                | -7,3                  | + 2,1                    | -32,0                  | -14,9                          |
| Einwohnerverluste geringer<br>als 13%             | -19,5                 | +2,7                     | -25,5                  | -4,5                           |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Ein zentrales Nachhaltigkeitsproblem wird in Zukunft aus der Aufrechterhaltung und der Finanzierung der Folgelasten der Infrastruktursysteme resultieren, wobei dies weitgehend flächendeckend in Ostdeutschland gilt, da alle ostdeutschen Länder in erheblichem Umfang Bevölkerung verlieren werden und die Bevölkerungsverluste in den eher peripheren Regionen deutlich überdurchschnittlich ausfallen. Daher sind gerade diese Regionen vom Kostenremanenzproblem besonders betroffen. Hierbei muss zwischen den "Netz-" und "Punktinfrastrukturen" unterschieden werden. Netzinfrastrukturen, wie z.B. das Straßennetz, Abwassersysteme usw., sind nur schwer an Nachfrageveränderungen anzupassen, so dass bei einem Bevölkerungsrückgang die Infrastrukturen weitgehend erhalten werden müssen und daher in erheblichem Umfang Kostenremanenzen auftreten. Punktinfrastrukturen sind lokal genutzte Einrichtungen (wie z.B. Schul- und Verwaltungsgebäude oder Kultureinrichtungen), die der Bürger zu deren Nutzung physisch aufsuchen müssen. Diese Infrastrukturen können grundsätzlich weitgehend vollständig "aufgelöst" werden, sei es durch Umwidmung (z.B. in private Nutzung) oder auch Abriß, wobei hier zwar "Desinvestitionskosten" auftreten, die aber den langfristig gesparten Folgelasten gegenzurechnen sind. Da diese Punktinfrastrukturen bestimmte Kapazitäten haben (z.B. die Anzahl von Schülern oder Klassen, die in einem Schulgebäude versorgt werden können), können hier Einsparungen nur dann erreicht werden, wenn im Zuge des Bevölkerungsrückgangs Punktinfrastrukturen regional konzentriert werden (konkret: statt dem Betrieb von zwei Schulgebäuden mit einer Auslastung von 50% wird nur noch ein Schulgebäude mit voller Kapazitätsauslastung betrieben, und die frei gewordene Einrichtung anderen Verwendungen zugeführt).

Somit werden die demographischen Veränderungen erhebliche Auswirkungen auf das Management der Infrastrukturen insbesondere in den eher peripheren Räumen haben. Dort ist es zukünftig unumgänglich Infrastrukturen an zentralen Orten zu konzentrieren um überhaupt eine Basisversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Forderungen nach einer dezentralen flächendeckenden Versorgung mit Infrastrukturen sind weder ökonomisch noch finanziell untermauert bzw. seriös. Natürlich ist mit einer Standortkonzentration bei den Punktinfrastrukturen auch eine Verlängerung der Anfahrtswege verbunden, aber das entscheidungsrelevante Alternativenpaar ist nicht die Frage nach "längeren oder kürzeren Anfahrtswege" sondern die nach "längeren Anfahrtswegen oder vollständiger Verzicht auf die Infrastrukturen".

## V.2 Ökonomische Aspekte von Gebiets- und Verwaltungsreform<sup>49</sup>

Die fiskalischen Effekte von Kreisstruktur- und Verwaltungsreformen dürfen nicht losgelöst von ökonomischen Aspekten gesehen werden. Aus diesen Gründen wollen wir die Wirkungen von Gebietsreformen kurz aus einer theoretisch-ökonomischen Perspektive betrachten. Allerdings ist festzuhalten, dass die ökonomischen Effekte kaum belastungsfähig monetär quantifizierbar sind, da die Prozesse sehr komplex sind und - was im Hinblick auf die empirische Evaluation noch viel wichtiger ist - Daten für eine saubere empirische Analyse fehlen.<sup>50</sup> Dennoch müssen diese Effekte bei der Diskussion berücksichtigt werden, da diese als durchaus erheblich einzuschätzen sind. Hierbei ist zu beachten, dass "verwalten" nicht in einem ökonomiefreien Raum praktiziert werden kann, sondern dass sich "Verwaltung" an den ökonomischen Anforderungen der Menschen und Betriebe in den Regionen und im Land insgesamt auszurichten hat und nicht umgekehrt!

### *Die ökonomischen Integrationseffekte der Schaffung größerer kommunaler Gebietsstrukturen*

Das Schaffen größerer Kreisstrukturen ist aus ökonomischer Sicht als ein Schritt zur administrativen-ökonomischen Integration einer Region zu sehen, wobei die Region nicht administrativ (Kreise, Planungsregionen) sondern ökonomisch (Liefer- und Bezugsverflechtungen der Unternehmen, Pendlerbewegungen der Arbeitnehmer, Schul- und Einkaufspendeln) abzugrenzen ist. Die erheblichen ökonomischen und sozialen Veränderungen in den letzten Dekaden - angefangen von der Intensivierung des interregionalen und internationalen Standortwettbewerbs, über die Reduktion der realen Transport- und Kommunikationskosten bis hin zur steigenden Individualisierung und der zunehmenden Bedeutung von Humankapital - haben zu einem Anstieg der inter- und intraregionalen Mobilität geführt und die ökonomischen Handlungsräume der Betriebe und Menschen erheblich ausgeweitet. In Ostdeutschland sind diese Effekte sogar noch stärker ausgeprägt als in Westdeutschland, da die alten ökonomischen und sozialen Strukturen weitgehend vollständig zusammengebrochen sind und in der Folge eine neue ökonomische Raumstruktur entstanden ist, die immer noch einem erheblichen Wandel unterliegt.<sup>51</sup> Sichtbares Zeichen dieser Veränderungen sind das Zusammenbrechen der "alten industriellen Kerne", die Suburbanisierungsprozesse und der anhaltende Abwanderungsdruck, der sich in hohen Wohnungsleerständen in den einstigen Zentren Ostdeutschlands besonders markant zeigt. Die demographischen Entwicklungen in Ostdeutschland führen in der nächsten Zukunft zu einem weiteren regionalen Bewegungsprozess, wobei sich in der Tendenz eine relative Stärkung der Agglomerationsräume zu Lasten der peripheren Räume durchsetzt. Die hohe Arbeitslosigkeit wirkt als zusätzliche Beschleunigungskraft, da diese den Menschen eine besondere Mobilitätsbereitschaft abverlangt, die sich in zunehmenden Pendelwegen und/oder in Migrationsprozessen reflektiert. Einen großen Teil dieser Entwicklungstrends hätte man vielfach bereits in der Mitte der 90er Jahre erkennen müssen und prospektiv in politische Entscheidungen einbeziehen müssen. Dies reicht von der indirekten Subventionierung von Leerständen im Wohn- und Gewerbebau bis hin zu Gemeinde- und Gebietsreformen, die in der Mitte der 90er Jahre von allen ostdeutschen Ländern betrieben wurden. So hätten *alle* ostdeutschen Länder, die Kreisstrukturereformen in den 90er Jahren konsequenter auf die damals eigentlich schon absehbaren<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Einige Passagen in diesem Abschnitt sind unserer Studie zu Mecklenburg-Vorpommern entnommen, siehe Seitz (2005a).

<sup>50</sup> Die in Ostdeutschland in den unmittelbaren Nachwendejahren durchgeführten Gebietsreformen sind hierfür wegen der Überlagerung mit vielfältigen Transformationseffekten kaum geeignet. Die Gebietsreformen in den 70er Jahren in der alten Bundesrepublik können wegen des Fehlens an Daten auch nicht für Analysezwecke herangezogen werden.

<sup>51</sup> Dieser regionale Strukturwandel zeigt sich insbesondere in der zunehmenden Ausdünnung der demographischen und ökonomischen Potentiale der peripheren Regionen und der (zumindest relativen) Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaftskraft in den stärker verdichteten und zentral gelegenen Regionen.

<sup>52</sup> Es gilt festzuhalten: In *allen* ostdeutschen Ländern - einschließlich der Bundesregierung - gab es weitgehend eine Verweigerungshaltung im Hinblick auf die ablaufenden demographischen Prozesse. Sichtbares Zeichen hierfür waren nicht nur die halbherzigen Gebietsreformen sondern auch die mangelhafte Einsicht bei der



demographischen Veränderungen ausrichten und auf größere und leistungsfähigere Kreisstrukturen setzen müssen. Diese Einsicht hat zwischenzeitlich auch dazu geführt, dass es in Ostdeutschland (aber auch zunehmend in den alten Ländern) erneut zu einer heftigen Debatte um Kreisneustrukturierungen gekommen ist. Die Ursachen für die damalige "Halbherzigkeit" bei den Kreisreformen in den neuen Ländern in der unmittelbaren Nachwendezeit sind vielschichtiger Natur und reichen von einer nicht angemessenen Orientierung an überkommenen Kreisstrukturen in Westdeutschland bis hin zu einem fehlenden finanzpolitischen Handlungsdruck und einer völlig falschen Erwartungshaltung im Hinblick auf die ökonomische und demographische Entwicklung in Ostdeutschland insgesamt.

Das "Kernproblem" des optimalen geographischen Zuschnitts von Gebietskörperschaften ist unter fiskalischen Aspekten<sup>53</sup> die Frage der *institutionellen Kongruenz* von Entscheidungs- und Kostenträgern auf der einen Seite und dem Kreis der Nutznießer auf der anderen Seite. Ursache für dieses Problem ist das Vorhandensein von **Spillover-Effekten**, da öffentliche Güter und Dienstleistungen eine geographische Reichweite haben, die in vielen, wenn nicht sogar in der Mehrzahl der Fälle, administrative (Kreis-)Grenzen überschreiten und somit auch die Wohlfahrt der Bürger in anderen - insbesondere den benachbarten - Kreisen tangieren. Die monetäre Kehrseite dieser Spillover-Effekte besteht darin, dass - sofern es sich nicht um Leistungen handelt die gegen kostendeckende Gebühren abgegeben werden - die Bürger anderer Kreise nicht direkt zur Finanzierung der Güter und Dienstleistungen herangezogen werden können, selbst wenn diese die überwiegenden Nutzer sind. Letzteres gilt insbesondere für das Verhältnis der kreisfreien Städte zu ihren Umlandregionen (Umlandkreise, -gemeinden). Bei größeren kreisangehörigen Städten gibt es diese Spillover-Effekte natürlich auch, aber die Kreisebene sorgt zumindest für einen "regionsinternen" Ausgleich der Finanzierung (Kreiszuschüsse z.B. für Kultureinrichtungen in größeren kreisangehörigen Städten und Gemeinden werden vom Kreis insgesamt aufgebracht<sup>54</sup>). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme versuchen zwar diesen Effekten durch z.B. Einwohnerwertungsansätze oder Nebenansätzen mit Bedarfsindikatoren (wie z.B. Schüleransätzen) Rechnung zu tragen, was sich z.B. in der besseren Finanzausstattung der zentralen Orte zeigt, aber im Interesse der Stärkung der Entscheidungskraft der Regionen können diese kleinräumigen Spillover-Effekte auch durch einen expliziten bzw. impliziten intraregionalen Finanzausgleich innerhalb der Region bewältigt werden.

Die **Abbildung V.2.1** verdeutlicht das Problem der institutionellen Inkongruenz, wobei wir hier vereinfachend zwei Kreise dargestellt haben die öffentliche Leistungen erbringen, deren Wirkungen auf andere Kreise "überschwappen". Besonders markant sind diese Wirkungen bei größeren Städten, die höherwertige Infrastrukturen vorhalten, die auch von Einwohnern anderer Regionen genutzt werden. Unter ökonomischen Aspekten entstehen dann zwei Probleme:

- Die Nutznießer in anderen Regionen werden bei der Entscheidung über das Angebot öffentlicher Güter nicht einbezogen, so dass deren Präferenzen und Bedürfnisse für die Entscheidungsregion auch keine Rolle spielen.
- Die Nutznießer der anderen Regionen werden nicht unmittelbar zur Finanzierung herangezogen, wobei diese Finanzierung nicht unbedingt in direkter Form vorliegen muss (der Kreis bzw. die Gemeinde, in dem die öffentliche Leistung erbracht wird, erhöht die Kreisumlage bzw. die Grund- oder Gewerbesteuerhebesätze), sondern auch in indirekter Form (z.B. werden die Kosten der Kultureinrichtungen in einer Stadt oder Region durch Einsparungen bei anderen öffentlichen Leistungen gegenfinanziert).

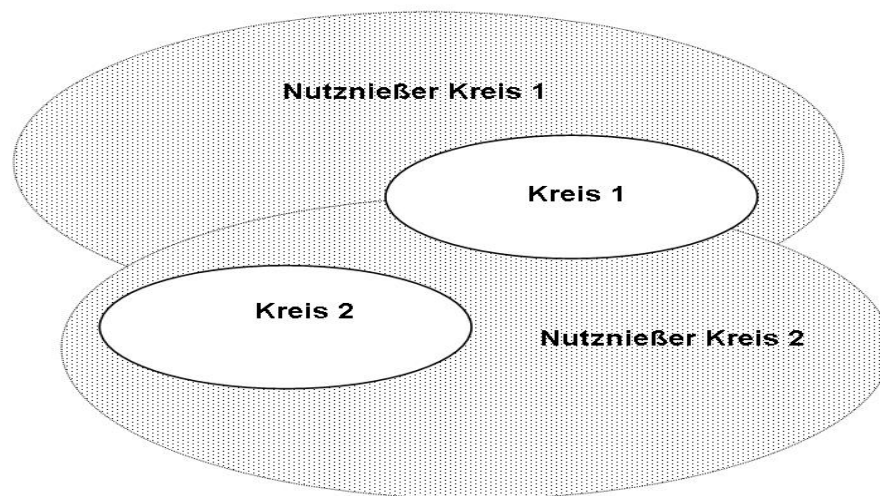
---

Notwendigkeit zum Stadtumbau sowie überzogener Planungen im Infrastrukturbereich und im privaten Wohn- und Wirtschaftsbau.

<sup>53</sup> Für eine kurze Darstellung der finanzwissenschaftlichen Diskussion sei auf Ch. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Verlag Vahlen, 2003, insbes. Kapitel 26 verwiesen.

<sup>54</sup> Damit ist natürlich nicht das Problem der Nutzung dieser Einrichtungen durch "kreisfremde" Einwohner gelöst.

**Abbildung V.2.1:** Institutionelle Inkongruenz zwischen dem Kreis der Entscheider und Kostenträger auf der einen Seite und dem Kreis der Nutznießer auf der anderen Seite



Quelle: In Anlehnung an Blankart, Abbildung 26.4.

Infolge des Auseinanderklaffens der Entscheider- und Kostenträgergruppe auf der einen Seite und der Gruppe der gesamten Nutznießer auf der anderen Seite kommt es zu einer suboptimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern, wobei es mehrere Optionen gibt, diesen Ineffizienzen entgegen zu wirken:

- Zwischen den Teilregionen kann man einen Finanzausgleich installieren, bei dem die Kosten und Erträge zwischen den Regionen verrechnet werden. In der Praxis ist dies sicherlich nur schwer realisierbar, da zwar die Kosten leicht quantifizierbar sind, nicht aber die Erträge.
- Übergeordnete Gebietskörperschaften (das Land) können durch (zweckgebundene) Zuweisungen an die Region, die das öffentliche Gut bereitstellt, diese zu einem optimalen Güterangebot anreizen, bei denen die Nutzen-Spillover in die Nachbarregionen ausreichend berücksichtigt werden. Diese Zuweisungen müssen aber durch geringere Zuweisungen an die anderen Regionen gegenfinanziert werden, so dass dies letztendlich auf einen von einer zentralen Ebene organisierten impliziten interregionalen Finanzausgleich hinausläuft. Dies ist im Prinzip auch die Grundidee, die hinter der Berücksichtigung von Bedarfsansätzen und auch der Einwohnerveredlung im kommunalen Finanzausgleich steht.
- Eine andere Möglichkeit ist die der Kooperation zwischen den Regionen, wobei hier allerdings aufgrund der Vielfalt der öffentlichen Gütererstellung und der großen Unterschiede bei den räumlichen Spillover-Effekten hoch komplizierte Kooperations- und Vertragsnetzwerke entstehen müssten. Dies würde erhebliche Transaktionskosten und Intransparenzen induzieren.
- Eine weitere Option ist die, dass man möglichst solche Regionen bzw. administrative Entscheidungsräume schafft, bei denen der Grad der Kongruenz zwischen den Entscheidern/Kostenträgern und den Nutznießern möglichst hoch ist, so dass man einen erheblichen Teil der Kosten und der Benefits innerhalb der Entscheidungsregion internalisieren würde.

Im Hinblick auf freiwillige Kooperationen als Alternative zu institutionellen Kreisgebietsreformen hält Hesse (2004, S. 338) fest, dass diese zwar - im Vergleich zu einer "von oben verordneten" Kreisstrukturreform - auf eine höhere Akzeptanz der Betroffenen treffen, dass solche Lösungsansätze aber zu uneinheitlichen und ungleichgewichtigen Verwaltungsstrukturen im Land führen. Hesse sieht daher in der Anpassung der Territorialstrukturen einen konsequenten Schritt, um die aufgabennotwendigen Kapazitäts- und Steuerungsgrößen zu schaffen. In einer Studie, die von der

Landesregierung in Rheinland-Pfalz in Auftrag gegeben wurde, siehe Sarcinelli und Stopper (2004), wird festgehalten, dass das Wettbewerbsdenken und die gegenseitigen "Eifersüchteleien" zwischen Einzelpersonen und Kommunen erhebliche Kooperationshemmnisse darstellen (S. 94). Im Rahmen dieser Analyse wurden in Rheinland-Pfalz landesweit zahlreiche Interviews mit Entscheidern auf den verschiedensten Ebenen durchgeführt, wobei ein Großteil der Befragten die horizontalen Fusionen von Gemeinden/-verbänden (Zusammenlegung von Verbandsgemeinden, Landkreisen sowie Landkreisen und kreisfreien Städten) als ein besonders wirkungsvolles Instrument der Schaffung effizienter Verwaltungsstrukturen befürwortete.<sup>55</sup>

Es dürfte offenkundig sein, dass die räumliche Reichweite bzw. die Intensität der Spillover-Effekte der einzelnen öffentlichen Güter und Dienstleistungen höchst unterschiedlich ist. Das Problem besteht also darin, die Größe einer administrativen Einheit möglichst so zu wählen, dass es einen optimalen Ausgleich zwischen der "Nähe" zum Bürger und den Betrieben auf der einen Seite, sowie der Internalisierung der Spillover-Effekte und der Verteilung der Finanzierungslasten auf die Nutznießer der öffentlichen Güter auf der anderen Seite gibt. Unter dem Aspekt der integrierten ökonomischen Entwicklung sind größere Kreise vorteilhafter, während die oft zitierte Bürger- und Betriebsnähe eher für eine Kleinräumigkeit der Kreise spricht. Bei den Kreisen handelt es sich um kommunale Gebietskörperschaften und Kommunalverbände der kreisangehörigen Gemeinden, die ihre *ökonomische* "Daseinsberechtigung" aus der Realisierbarkeit von Economies of Scale und Economies of Scope sowie dem intraregionalen Ausgleich auf die Kreisebene ableiten. Aus diesen Gründen sollten Kreisgrenzen in der Tendenz wohl eher unter ökonomischen Aspekten bestimmt werden. Ähnlich äußert sich Hesse (2004, S. 457) in seinem Gutachten zur Verwaltungsreform im Saarland. Er hält fest: "Anders als noch vor 20 Jahren ist dabei nicht so bedeutend, wie nah die Kreisverwaltung dem Bürger im Alltag ist (entsprechende Publikumsaufgaben können mittels moderner Technik weitgehend vor Ort in der Gemeinde erledigt werden); statt dessen sind im Kreismaßstab wirtschaftliche Betriebsgrößen zu schaffen, die eine Bündelung von komplexen, an spezifische Anspruchsgruppen gerichtete Dienstleistungen ermöglichen und eine überörtliche Steuerung in kommunaler Verantwortung erlauben."

Unter interregionalen Standortwettbewerbgesichtspunkten und der in jüngster Zeit mehr und mehr in die öffentliche Diskussion geratenen Neuorientierung der Förderpolitik (Stichworte: Konzentration auf Wachstumsregionen, Clusterbildung usw.) wäre die Bildung größerer Kreise und insbesondere die Einkreisung kreisfreier Städte ebenfalls als vorteilhaft zu bewerten. Die knapper werdenden öffentlichen (Förder-)Mittel müssen im Interesse einer Optimierung der Effektivität auf die Regionen bzw. Teilgebiete von Regionen konzentriert werden, in denen es Chancen gibt, sich selbst tragende Wachstumspole zu entwickeln. Hierbei muss der Aufbau der (wirtschaftsnahen) Infrastruktur und die gewerbliche Förderpolitik Hand in Hand gehen. Die Versickerung von Fördergeldern bzw. deren suboptimalen Einsatz im kleinräumigen Standortwettbewerb - zwischen kreisangehörigen Gemeinden oder zwischen kleinen Kreisen in unmittelbarer Nachbarschaft - kann man sich nicht mehr leisten. Das Ziel einer regionalen Entwicklungspolitik muss darin bestehen, Arbeitsplätze für Menschen in einer Region zu schaffen, wobei die Region nicht unter administrativen Gesichtspunkten (Kreise, kreisfreie Städte, Gemeinden usw.) gesehen werden darf, sondern unter dem Arbeitsmarktaspekt. Konsequenterweise sieht auch Hesse (2004, insbes. S. 451 ff) in der Bildung größerer Kreise die Antwort auf die veränderten Anforderungen eines "entgrenzten" Standortwettbewerbs, der es erforderlich macht, Wirtschafts- und Strukturpolitik in hoch verflochtenen Räumen zu betreiben. Um dieses Ziel zu erreichen benötigt man einen räumlich ausreichenden Handlungsrahmen (konkret: Raumeinheiten die eine hinreichende Größe haben). Weder Bürger noch Unternehmen denken unter *ökonomischen* Aspekten räumlich in Termini der Wohnort- bzw. Standortkreise, sondern in Termini der für sie relevanten Arbeitsmarktregion bzw. der Absatz- und Beschaffungsregionen.

---

<sup>55</sup> Wie problembehaftet kommunale Kooperationen sind, zeigen sogar einfache Beispiele aus dem Alltagsleben. So bemängelt der Deutsche Landkreistag in einer Studie zu den eGovernment Aktivitäten der Landkreise, dass diesbezügliche Kooperationen bereits an den eigenen Kreisgrenzen enden, siehe hierzu U. Schliesky (2004).

Kasten: Kurzerläuterung wichtiger Begriffe bzw. Konzepte die in diesem Abschnitt verwendet werden

*Economies of Scale* (Größensparnisse): Diese liegen dann vor, wenn bestimmte Aktivitäten mit Fixkosten verbunden sind, so dass bei der Herstellung einer größeren Menge an Gütern die Stückkosten sinken.

*Economies of Scope* (Verbundeffekte): Diese liegen vor, wenn bei der Erledigung eines breiten Aufgabenspektrums auf gemeinsame Infrastrukturen usw. zurückgegriffen werden kann bzw. das Wissen und die Technik die bei der Erledigung bestimmter Aufgaben erforderlich sind, auch in anderen Aufgabenbereichen verwendet werden können. Die Verbundeffekte führen dann dazu, dass die einzelnen Aufgaben billiger und qualitativ besser durchgeführt werden können.

*(Interregionale) Spillover-Effekte ("Überschwappeffekte")*: Solche liegen dann vor, wenn öffentliche Güter- und Dienstleistungen die in einer bestimmten Region erbracht werden, auch von Bürgern in anderen (i.d.R. direkt benachbarten) Regionen genutzt werden können.

Wir wollen im Nachfolgenden daher der Frage nachgehen, ob es Indikatoren dafür gibt, wie eine räumliche Kongruenz von Administrations- und Aktivitätsräumen in Thüringen konzipiert werden kann. Hierbei richten wir uns natürlich an ökonomischen Faktoren aus. Emotionale Faktoren, wie historische oder landsmannschaftliche Zugehörigkeiten<sup>56</sup>, spielen zwar in der politischen Diskussion immer wieder eine erhebliche Rolle, sind aber eher ein Emotionalisierungsinstrument von Einzelpersonen oder Interessengruppen, die mit solchen Argumenten ihre eigene Interessenlage (z.B. Mandaterhalt) kaschieren.<sup>57</sup> Daher dürfen diese Aspekte in keiner Relation zu den harten ökonomischen Fakten stehen, die von einer zunehmenden interregionalen Mobilität und einer zunehmenden Orientierung an ökonomischen Erfordernissen geprägt werden.

#### *Kongruenz von Administrations-, Lebens- und Wirtschaftsraum*

Um eine möglichst hohe Kongruenz von Administrations-, Lebens- und Wirtschaftsraum zu erreichen wäre es erforderlich die regionale Reichweite öffentlicher Güter zu untersuchen. Abgesehen davon, dass dies empirisch sehr schwierig ist und mit vielfältigen Datenproblemen verbunden ist, dürfte offenkundig sein, dass die regionale Spillover-Intensität der öffentlichen Güter und Dienstleistungen höchst unterschiedlich ist, so dass man im Grunde genommen für jedes (wichtige) öffentliche Gut einen eigenen Administrationsraum ableiten müsste, wobei sich diese Administrationsräume aber in erheblichem Umfang überlappen werden. Da eine solche Vorgehensweise weder technisch noch administrativ möglich ist, benötigt man einfache empirische Konzepte zur Ableitung von Lebens- und Wirtschaftsräumen im kleinräumigen Bereich. Hierfür besonders geeignet ist das Konzept der "Arbeitsmarktregion", das auf Basis der Pendlerströme bestimmt wird. Dies ist deshalb von Bedeutung, da sich die direkte und indirekte Inanspruchnahme (lokal) öffentlicher Leistungen sowohl am Wohn- als auch am Arbeitsort vollzieht. Aus anderen Untersuchungen wissen wir, dass auch das Einkaufspendlerverhalten, sowie das "Erlebnispendeln"<sup>58</sup> sehr hoch mit dem Arbeitspendlerverhalten korreliert ist, d.h. die Arbeitsmarktregion von Pendlern deckt sich weitgehend auch mit der "Einkaufs-" und "Erlebnissweltregion". Die Studie von Steingrube<sup>59</sup> für Mecklenburg-Vorpommern dokumentiert die hohe Korrelation von "Arbeits-" und "Lebensraumpendeln" in eindrucksvoller Art und Weise. Daher beleuchten wir zunächst die Pendlerströme auf der Kreisebene in Thüringen im Jahr 2004, wobei wir insbesondere die Pendlerverflechtungen innerhalb des Landes betrachten.

<sup>56</sup> Wir wollen damit keinesfalls diese Faktoren völlig beiseite schieben. Aber angesichts der Finanzprobleme des Landes und der ökonomischen Schwierigkeiten dürfen diese Faktoren eine solche Diskussion nicht dominieren. Dies wäre den Bürgern und Betrieben, die die Ineffizienzen mit Steuern bezahlen müssen, nicht zu vermitteln.

<sup>57</sup> So wird gerne von einem Verlust an Kreisidentität gesprochen, obgleich kaum 10% der Bevölkerung Vorstellungen über Kreisgrenzen haben dürften. Ferner wird das Argument steigender Entfernungen für die Bürger zum Kreissitz strapaziert, obgleich ein Durchschnittsbürger kaum mehr als einmal im 2-Jahreszeitraum eine Kreisverwaltung tatsächlich aufsucht.

<sup>58</sup> Natürlich ohne Reisetourismus, sondern lediglich bezogen auf den Besuch von Kultureinrichtungen, der Gastronomie, den "Sonntagsausflug" usw.

<sup>59</sup> Siehe Steingrube, B. (2001).

Am Beispiel des Wartburgkreises soll der Informationsgehalt von "Pendlerverflechtungsdaten" erläutert werden, wobei sich alle nachfolgenden Angaben auf das Jahr 2004 (30. 6.) beziehen und auf volle Hunderter gerundet sind:

- Im Wartburgkreis gab es insgesamt 38.100 (sozialversicherungspflichtige) Arbeitsplätze, während auf der anderen Seite 53.500 Personen mit Wohnsitz im Wartburgkreis einer Beschäftigung nachgingen. Dies impliziert, dass netto ca. 15.400 Personen aus dem Landkreis zum Arbeiten in andere Regionen in- und außerhalb Thüringens zur Arbeit pendelten. Von den 38.100 Arbeitsplätzen im Wartburgkreis waren 28.000 von "Einheimischen" besetzt, weitere 7.700 Arbeitsplätze wurden von Personen aus anderen Thüringer Kreisen und 2.400 von Personen aus anderen Bundesländern gehalten.
- Von den 53.500 Personen aus dem Landkreis die einen sozialversicherungspflichtigen Job hatten, gingen 28.000 Personen ihrer Arbeit im eigenen Kreis nach, weitere 13.300 hatten eine Beschäftigung in einem anderen Kreis des Landes (davon 8.200 in Eisenach) und 12.200 Personen arbeiteten außerhalb Thüringens (davon 10.200 in Hessen).

Beispiel für eine Pendleranalyse: Der Wartburgkreis im Jahr 2004

|   |                |   |                  |
|---|----------------|---|------------------|
| Arbeitsplätze im Wartburgkreis                                      | 38.100         | Beschäftigte mit Wohnsitz Wartburgkreis         | 53.500           |
| davon besetzt durch:  |                | davon arbeiten:                                 |                  |
| Personen mit Wohnsitz Wartburgkreis                                 | 28.000         | im Wartburgkreis                                | 28.000           |
| Personen aus anderen TH-Kreisen<br>darunter: aus Eisenach:          | 7.700<br>2.900 | in anderen TH-Kreisen<br>darunter: in Eisenach  | 13.300<br>8.200  |
| Personen aus anderen Bundesländern<br>darunter: Personen aus Hessen | 2.400<br>1.600 | in anderen Bundesländern<br>darunter: in Hessen | 12.200<br>10.200 |

Quelle: Berechnet aus Angaben des Thüringer Landesamtes für Statistik, Statistischer Bericht, A VI -j/04, "Pendlerverhalten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Thüringen am 30. 6. 2004 mit Zusatzauswertungen - vorläufige Ergebnisse".

Mit Hilfe von Pendlerverflechtungsmatrizen, aus denen man entnehmen kann welche Anzahl von Personen aus welchem Kreis in welchen Kreis (oder in welches Bundesland) zum Arbeiten pendeln können wir die Frage der räumlichen Mobilität innerhalb des Landes untersuchen und mit den auf Basis der Pendlerverflechtungen abgegrenzten "**Arbeitsmarktregionen**" die Frage stellen, welches die optimale Regionalstruktur aus der Perspektive der Wohnort- und Arbeitsortwahl der Arbeitnehmer ist. Da sowohl die Wohn- als auch die Arbeitsortwahl von der regionalen Verteilung der Standorte der Unternehmen und Betriebe beeinflusst wird, wird mit dieser Betrachtung auch weitgehend die für die Unternehmen relevante Region abgebildet. Ferner haben wir bereits oben darauf hingewiesen, dass die Arbeitsmarktregionen auch sehr hoch mit den "privaten Bewegungsregionen" im Alltag (Einkaufen, Erlebnis, usw.) korrelieren, so dass diese auch die "relevanten Lebensräume" der Bevölkerung innerhalb des Landes Thüringen abbilden.

In der **Tabelle V.2.1** haben wir zunächst einige Angaben zur Struktur der Pendler in Thüringen im Jahr 2004 ausgewertet. Im oberen Tabellenteil betrachten wir das Pendlerverhalten in Abhängigkeit vom Alter der Beschäftigten. Die Pendlerintensität messen wir mit zwei Kennziffern: Der Anteil der Beschäftigten die zum Pendeln die Landesgrenze überschreiten, sowie den Anteil der Beschäftigten die innerhalb Thüringens pendeln und dabei die Kreisgrenze überschreiten. Wie aus der Tabelle hervorgeht, pendelten im Jahr 2004 ca. 15% der (sozialversicherungspflichtig) Beschäftigten in Thüringen zum Arbeiten über die Landesgrenze und weitere 22% pendelten zum Arbeiten innerhalb Thüringens über die Kreisgrenzen. Sowohl überregional als auch kleinräumig sind es insbesondere die Jüngeren die intensiv pendeln, wobei offenkundig die berufliche Ausbildung innerhalb des Landes absolviert wird (ggf. auch wegen der Nähe zum Elternhaus und den damit verbundenen Einsparungen der Pendlerkosten), und nach der Ausbildung das Fernpendeln über die Landesgrenze deutlich ansteigt.

**Tabelle V.2.1:** Die Pendlerintensität in 2004 in Thüringen

|                    | Anteil der Beschäftigten<br>die über die<br>Bundeslandgrenze<br>pendeln | Anteil der Beschäftigten<br>die über Kreisgrenzen<br>innerhalb Thüringens<br>pendeln |
|--------------------|---|--|
| Nach Altersgruppen |   |  |
| < 20 Jahre         | 16,0%   | 25,4%  |
| 20 bis 30 Jahre    | 20,9%   | 24,2%  |
| 30 bis 40 Jahre    | 16,4%   | 23,0%  |
| 40 bis 50 Jahre    | 14,2%   | 21,4%  |
| 50 bis 60 Jahre    | 10,7%   | 19,9%  |
| > 60               | 8,3%  | 17,6%  |
| Insgesamt          |   |  |
| alle Beschäftigten | 15,1%   | 22,0%  |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Bundesanstalt für Arbeit zum 30. 6. 2004.

Insgesamt haben in Thüringen, wie auch in anderen (insbes. ostdeutschen) Bundesländern<sup>60</sup> die Pendlerintensitäten in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Während 1999 ca. 32,1% der Beschäftigten mit Wohnsitz Thüringen zum Arbeiten die Kreisgrenze überschritten haben, waren es im Jahr 2004 bereits 37,1%, wobei der größte Zuwachs beim Pendeln über die Landesgrenze zu verzeichnen war.

Ergänzend haben wir in der **Tabelle V.2.2** das Pendlerverhalten in den Kreisen des Landes Thüringen dokumentiert. Hierbei zeigt sich - was in allen Bundesländern feststellbar ist - dass die ländergrenzenüberschreitende Pendlerintensität in den "Grenzkreisen" (insbes. zu den alten Ländern) deutlich stärker ausgeprägt ist als in anderen Regionen. Ferner sind erhebliche Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen erkennbar, was sich in den hohen Einpendlerquoten der Städte zeigt. Aufgrund der höheren Arbeitsplatzdichte in den kreisfreien Städten ist die Auspendlerquote deutlich geringer als in den Landkreisen, während es bei den Einpendlerquoten natürlich umgekehrt ist. Dies liegt aber nicht an der Eigenschaft eine "kreisfreie Stadt" zu sein, sondern ist ein reiner Größeneffekt: Arbeitsplätze sind in größeren Städten konzentriert und die kreisfreien Städte sind innerhalb ihres Raumgefüges in der Regel größere Städte, so dass dies den systematischen Unterschied zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten erklärt.

Die großen Unterschiede bei den Ein- und Auspendlerquoten zwischen Stadt- und Landkreisen implizieren erhebliche Pendlerverflechtungen zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen, wobei hier in der Regel die unmittelbaren Umlandkreise auch den regionalen Arbeitsmarkt der kreisfreien Städte abgrenzen. Es dürfte auch offenkundig sein, dass sich die markanten Pendlerströme der kreisfreien Städte erheblich auf die Stadt-Umland-Beziehungen auswirken. Pendlerströme verursachen auf kommunaler Ebene direkte Kosten, z.B. im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, des ÖPNV, aber auch indirekte Kosten in der Administration (das Vorhandensein von Arbeitsplätzen verursacht administrative Aufwendungen, angefangen von Genehmigungsverfahren über die Gewerbeaufsicht bis hin zur Steuerverwaltung) oder auch in anderen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, da sich ein signifikanter Teil des Lebens auf die Arbeitsortregion bzw. -gemeinde bezieht. Die Mehraufwendungen der kreisfreien Städte, die aus ihrer Arbeitsplatzversorgungsfunktion resultieren, werden zumindest pauschalisiert in den Finanzausgleichssystemen berücksichtigt, aber einen direkten Ausgleich mit den Umlandregionen gibt es nicht. Die Einkreisung von kreisfreien Städten würde somit auch einen Beitrag dazu leisten, die mit den Arbeitsplätzen verbundenen öffentlichen Kosten am Arbeitsort innerhalb des neuen Kreises zu *internalisieren* und somit eine intraregionale Ausgleichspolitik ermöglichen.

<sup>60</sup> Siehe hierzu die Evidenz die wir im Verwaltungsreformgutachten für MV, siehe Seitz (2005a), vorgelegt haben.

**Tabelle V.2.2:** Pendlerbewegungen (Auspendlerquoten) gemessen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort auf der Kreisebene in Thüringen im Jahr 2004

|   | Auspendler über die Kreisgrenzen insgesamt, | darunter:             |                              | Einpendler aus anderen Kreisen des Landes und anderen Bundesländern |
|---|---|-----------------------|------------------------------|---|
|   |   | über die Landesgrenze | über die Kreisgrenze im Land |   |
| Stadt Erfurt                              | 23,4%                                       | 8,7%                  | 14,7%                        | 47,7%   |
| Stadt Gera                                | 37,0%                                       | 13,1%                 | 23,9%                        | 42,2%   |
| Stadt Jena                                | 26,7%                                       | 8,2%                  | 18,6%                        | 42,4%   |
| Stadt Suhl                                | 43,5%                                       | 10,7%                 | 32,7%                        | 50,0%   |
| Stadt Weimar                              | 42,4%                                       | 8,6%                  | 33,8%                        | 49,9%   |
| Stadt Eisenach                            | 38,6%                                       | 9,9%                  | 28,7%                        | 57,2%   |
| Eichsfeld                                 | 38,0%                                       | 29,9%                 | 8,0%                         | 16,5%   |
| Nordhausen                                | 29,2%                                       | 17,2%                 | 12,1%                        | 19,3%   |
| Wartburgkreis                             | 47,7%                                       | 22,7%                 | 24,9%                        | 26,6%   |
| Unstrut-Hainich-Kreis                     | 32,4%                                       | 12,1%                 | 20,3%                        | 17,1%   |
| Kyffhäuserkreis                           | 37,8%                                       | 17,0%                 | 20,8%                        | 16,2%   |
| Schmalkalden-Mein.                        | 35,3%                                       | 15,5%                 | 19,8%                        | 21,9%   |
| Gotha                                     | 31,3%                                       | 7,6%                  | 23,7%                        | 21,7%   |
| Sömmerda                                  | 46,7%                                       | 8,2%                  | 38,5%                        | 26,5%   |
| Hildburghausen                            | 46,7%                                       | 27,2%                 | 19,5%                        | 18,9%   |
| Ilm-Kreis                                 | 33,9%                                       | 8,8%                  | 25,2%                        | 18,9%   |
| Weimarer Land                             | 52,3%                                       | 9,1%                  | 43,2%                        | 33,4%   |
| Sonneberg                                 | 40,9%                                       | 33,1%                 | 7,8%                         | 20,9%   |
| Saalfeld-Rudolstadt                       | 29,8%                                       | 11,1%                 | 18,7%                        | 14,6%   |
| Saale-Holzland-Kreis                      | 49,1%                                       | 9,5%                  | 39,6%                        | 33,5%   |
| Saale-Orla-Kreis                          | 30,3%                                       | 16,7%                 | 13,6%                        | 20,3%   |
| Greiz                                     | 47,5%                                       | 16,9%                 | 30,6%                        | 30,4%   |
| Altenburger Land                          | 37,1%                                       | 27,1%                 | 10,0%                        | 20,3%   |
| TH insgesamt (kreisgrenzenüberschreitend) | 37,1%                                       | 15,1%                 | 22,0%                        | 30,2%   |
| TH insgesamt, bundeslandübergreifend      | 15,1%                                       | -                     | -                            | 5,7%  |
| Stadtkreise insgesamt                     | 31,4%                                       | 9,7%                  | 21,7%                        | 47,1%   |
| Landkreise insgesamt                      | 38,8%                                       | 16,7%                 | 22,1%                        | 22,0%   |

Quelle: Berechnet aus Angaben der Bundesanstalt für Arbeit zum 30. 6. 2004.

Insgesamt führen die an Intensität zunehmenden Pendlerbewegungen zwischen den Kreisen dazu, dass innerhalb der derzeitigen Kreisstrukturen die Beschäftigten in zunehmend geringerem Umfang sowohl als "Wohnortbürger" als auch als "Arbeitsortbürger" versorgt bzw. verwaltet werden. Die Bürger und Beschäftigten nutzen die öffentlichen Güter und Dienstleistungen am Wohn- und Arbeitsort, wobei diese Nutzungen sowohl direkter als auch indirekter Natur sind, so dass u. U. Entscheidungen im Arbeitsortkreis für den Bürger von erheblicher Bedeutung sind, auch wenn er dort nicht seinen Wohnort hat. Wenn z.B. in einem Kreis Genehmigungsverfahren für Betriebe langsam oder nicht effektiv bearbeitet werden, so tangiert das nicht nur die Wohnortbürger in dem jeweiligen Kreis, sondern auch die Arbeitsortbürger in den Einpendlerkreisen, da damit ihre Chancen auf einen Arbeitsplatz sinken. Der Bau einer Umgehungsstraße im Arbeitsortkreis tangiert auch die Einpendler aus benachbarten Wohnortkreisen. Analoge Überlegungen gelten für Einrichtungen des Kultur- und

Bildungswesens oder Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Aus diesen Gründen ist es vorteilhaft die administrative Raumstruktur optimal den ökonomischen Bewegungsräumen anzupassen.

*Arbeitsmarktregionen (AMR) als Orientierungsmaßstab für die Bildung von Kreisstrukturen*

Hilfreich bei der Abgrenzung optimaler administrativer Regionen ist das Konzept der "Arbeitsmarktregionen", die auf Basis der Auswertung der Arbeitspendlerbewegungen abgeleitet werden. Hierbei wird eine Region so abgegrenzt, dass ein möglichst hoher Anteil an Pendlerbewegungen in der Region internalisiert wird. Allerdings wird bei der Abgrenzung die - aus politischen aber auch praktischen Erwägungen nicht ganz unberechtigte - Konzession gemacht, dass die Arbeitsmarktregionen Bundesländergrenzen nicht überschreiten und sich die Arbeitsmarktregionen in der Zusammensetzung auf die Addition (derzeitig) bestehender Kreisstrukturen beschränken.

Für Thüringen wurden vom IAB 4 **Arbeitsmarktregionen**<sup>61</sup> abgegrenzt.<sup>62</sup>

*Arbeitsmarktregion Nr. 56 (AMR Gera bzw. Planungsregion Ostthüringen)*

- Gera
- Jena
- Saalfeld-Rudolstadt
- Holzlandkreis
- Saale-Orla-Kreis
- Greiz
- Altenburger Land

*Arbeitsmarktregion Nr. 55 (AMR Eisenach bzw. Planungsregion Südwestthüringen)I)*

- Suhl
- Eisenach
- Wartburgkreis
- Schmalkaden-Meiningen
- Hildburghausen
- Sonneberg

*Arbeitsmarktregion Nr. 54 (AMR Erfurt bzw. Planungsregion Mittelthüringen)*

- Erfurt
- Weimar
- Gotha
- Sömmerda
- Ilm-Kreis
- Weimarer Land

*Arbeitsmarktregion Nr. 53 (AMR Eichsfeld bzw. Planungsregion Nordthüringen)*

- Eichsfeld
- Nordhausen
- Unstrut-Hainich-Kreis
- Kyffhäuserkreis

Die so definierten Arbeitsmarktregionen in Thüringen bilden relativ gut die "ökonomischen Bezugsräume" der Arbeitnehmer im Land ab und damit auch die "Arbeitskräftebeschaffungsräume" der Betriebe und Unternehmen. Ferner sind diese identisch mit den Planungsregionen in Thüringen. Würde man die "Arbeitsmarktregionen" (und damit zugleich die Planungsregionen) als "Zuschneidekriterium" für eine ökonomisch fundierte Kreisstruktur in Thüringen verwenden, so

---

<sup>61</sup> Arbeitsmarktregionen haben nichts mit den Arbeitsamtsbezirken der Arbeitsverwaltung zu tun.

Arbeitsmarktregionen sind analytische Regionen unter Beachtung der Pendlerverflechtungen, während die Arbeitsamtsbezirke der Bundesagentur für Arbeit administrative Einheiten sind!

<sup>62</sup> Die Nummern der Arbeitsmarktregionen entsprechen den Nummern in der laufenden Raumbearbeitung des BBR.



ergäben sich die in der **Tabelle V.2.3** dargestellten Bevölkerungsgrößenverhältnisse und Pendlerrelationen.<sup>63</sup>

**Tabelle V.2.3:** Grunddaten der Kreisstruktur in Thüringen unter Verwendung der "Arbeitsmarktregionen" als Abgrenzungskriterium

| AMR                                    | Auspendler über die Kreisgrenzen insgesamt <sup>1)</sup> | darunter: Fernpendler über die Landesgrenzen <sup>1)</sup> | Pendler über die Kreisgrenzen im Land <sup>1)</sup> | EW 2003   | EW in % 2003 | Fläche in qkm | Flächen in % |
|--|--|--|---|-----------|--------------|---------------|--------------|
| Erfurt                                 | 15,4%  | 8,5%   | 7,0%  | 698.924   | 29,5%        | 3.739         | 23,1%        |
| Eisenach                               | 26,8%  | 20,8%  | 6,0%  | 506.931   | 21,4%        | 4.092         | 25,3%        |
| Eichsfeld                              | 29,0%  | 19,5%  | 9,6%  | 413.902   | 17,4%        | 3.661         | 22,6%        |
| Gera                                   | 20,0%  | 14,6%  | 5,4%  | 753.400   | 31,7%        | 4.678         | 28,9%        |
| Total                                  | 21,8%  | 15,1%  | 6,7%  | 2.373.157 | 100%         | 16.170        | 100,0%       |
| zum Vergleich: bisherige Kreisstruktur |  |  |   |           |              |               |              |
|  | 37,1%  | 15,1%  | 22,0%   | 2.373.157 | -            | 16.170        | -            |

1) Die Quoten sind bezogen auf die Beschäftigten am Wohnort in den Kreisen und beziehen sich auf den 30. 6. 2004.

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes sowie der Bundesagentur für Arbeit.

Die nach diesem Kriterium zu bildenden Kreise hätten eine Einwohnerzahl von ca. 410.000 EW (Eichsfeld) bis ca. 750.000 EW (Gera). Die überregionalen Arbeitsmobilitätsströme würden um fast 2/3 reduziert, so dass diese Kreise in erheblichem Umfang administrativ die Bevölkerung sowohl am Arbeits- als auch am Wohnort abdecken würden, und es zu einer deutlichen Verbesserung der Kongruenz von Verwaltungs- und Lebensraum kommen würden. Die vier Kreise hätten einen Bevölkerungsanteil der sich zwischen 17% und etwas über 30% der Bevölkerung des Landes bewegt. Bevölkerungsmäßig würden die so definierten Kreise zu den größten Kreisen in der Bundesrepublik zählen, wobei insbesondere der Kreis Gera mit ca. 750.000 Einwohnern extrem groß wäre. Flächenmäßig würden diese Kreise in etwa der Größe entsprechen, wie diese zukünftig in Mecklenburg-Vorpommern gelten werden. Ohnehin ist davon auszugehen, dass in nächster Zukunft auch die alten Länder Kreisreformen anpacken werden, so dass dort eine deutliche Vergrößerung der Kreisstrukturen eintreten wird. Aus diesen Gründen muss hier betont werden, dass sich weder Thüringen noch ein anderes ostdeutsches Land an den derzeitigen (überkommenen) Kreisstrukturen in den alten Ländern orientieren soll. Vielmehr kann und soll in Sachen Kreisstrukturreform Ostdeutschland die Innovationsführerschaft übernehmen.

Wir haben auch alternative Modelle betrachtet und die Frage untersucht, welche Effekte z.B. eine 5er-Kreisstruktur auf die kreisinterne Pendlerstruktur hätte, wobei insbes. die AMR Gera kleiner geschnitten wurde. Hierbei hat sich allerdings die Quote der über die Kreisgrenzen innerhalb des Landes pendelnden Beschäftigten bereits auf ca. 10% erhöht und jede weitere Erhöhung der Zahl der Landkreise würde zu einem weiteren deutlichen Anstieg dieser Quote führen.

Es ist natürlich zutreffend, dass sich die hier vorgestellte Regionalabgrenzung ausschließlich an ökonomischen (und in der Folge fiskalischen) Überlegungen orientieren und somit auf historisch gewachsene Verbindungen keine Rücksicht nehmen. Ferner impliziert die Orientierung an den Pendlerverflechtungen auch die Eigenschaft, dass auf kreisfreie Städte vollständig verzichtet wird, d.h. dass diese eingekreist werden. Da gerade die Verflechtungen zwischen den kreisfreien Städten - aufgrund deren (zumindest) relativen Größe im Regionalgefüge - mit den Umlandkreisen besonders

<sup>63</sup> Natürlich lassen sich auch alternative Abgrenzungen für die AMR bestimmen, siehe z.B. Eckey, Kosfeld und Türck (2006), Abgrenzung deutscher Arbeitsmarktregionen, Discussion-Paper 81/06, Universität Kassel, Institut für Volkswirtschaftslehre.

intensiv sind, ist dieser Prozess für die Bildung integrierter Funktionsräume besonders wichtig, und hiervon darf auch die Landeshauptstadt schon im Interesse der Gleichbehandlung nicht ausgenommen werden. Auch aus fiskalischen Erwägungen halten wir die Einkreisung der kreisfreien Städte für wichtig, da dies eine Internalisierung der Stadt-Umland-Kosten und Stadt-Umland-Spillover ermöglicht. Ohnehin wird selbst die größte Stadt, die Stadt Erfurt, im Jahr 2020 weniger als 200.000 Einwohner haben und Gera und Jena werden jeweils nur in einer Größenordnung von 100.000 Einwohnern liegen. Mit der Orientierung der administrativen Regionsgrenzen auf der Kreisebene an dem Aspekt der ökonomischen Integration der Region würde man eine deutliche Verbesserung der Kongruenz von Wirtschafts-, Lebens- und Administrationsräumen erreichen. Gegenwärtig ist es hingegen eher so, dass dem Bürger und der Wirtschaft eine Verwaltungsraumstruktur aufgezwungen wird, die den realen Lebens- und Wirtschaftsräumen überhaupt nicht entspricht. Mit einem solchen an ökonomischen Kriterien ausgerichteten Kreismodell würde das Land dokumentieren, dass es nicht mit dem Bleistift irgendeiner administrativen Grenzen durch das Land zieht, sondern sich im Interesse der Orientierung der Administration an den Betrieben und Bürgern hierbei von den realen Lebensräumen leiten lässt.

Unzweifelhaft würde diese **multidimensionale Einheit**, bestehend aus einer optimalen Kongruenz von

- Wirtschaftsraum,
- Lebensraum der Bevölkerung und
- administrativem Aktionsraum

zu einer Stärkung der Entwicklungsfähigkeit und der Standortattraktivität des gesamten Landes beitragen. Diese Struktur kann sogar eine "Leitbildfunktion" übernehmen, deren Kerngedanke die Ausrichtung der Administrationsräume an den Handlungsräumen der Bürger und Betriebe ist und eine umfassende Regionalentwicklung in einem ökonomisch weitgehend integrierten Teilraum des Landes ermöglicht.

#### *Kostensteigerungen bei den Privaten infolge einer Bildung größerer Kreise<sup>64</sup>*

Die Bildung der größeren Kreise könnte zu erhöhten Aufwendungen der Bürger und der Betriebe beim Aufsuchen der Kreisverwaltungen führen, wobei allerdings eine realistische Einschätzung der tatsächlichen *zusätzlichen* Belastungen angesagt ist. Im Zuge der Bildung von größeren Kreisen würde sich zwar die durchschnittliche km-Distanz zum nächsten Kreissitz (im Einzelfall auch erheblich) erhöhen, aber die effektiven Fahrzeiten werden wegen der fixen Zeitkosten<sup>65</sup> deutlich unterproportional ansteigen.<sup>66</sup> Ferner muss man berechtigt die Frage stellen, wie häufig Bürger und Betriebe tatsächlich auf den Vor-Ort-Kontakt mit Kreisverwaltungen angewiesen sind.<sup>67</sup> Vielfach übernehmen private Dienstleister - wie Autohäuser beim An- und Ummelden von Fahrzeugen, oder

---

<sup>64</sup> Die Kostenimplikationen auf Seiten der Administration behandeln wir erst weiter unten; hier thematisieren wir ausschließlich die auf Seiten der Privaten.

<sup>65</sup> Wege von der heimatlichen Wohnung zu den nächsten Haltestellen im ÖPNV und Wege von den nächsten Haltestellen am Zielort zu den Kreisverwaltungen. Analoge fixe Zeitkosten entstehen auch bei Autofahrten.

<sup>66</sup> Konkret: Die zusätzlichen Zeitkosten daraus, dass man mit dem Zug, Bus oder dem Auto durch zwei oder fünf weitere Ortschaften fährt im Vergleich zu den ohnehin bestehenden fixen Zeitverlusten bei An- und Abreise sind gering. Dies gilt auch für die monetären Zusatzkosten (zusätzlicher Benzinverbrauch oder höhere Aufwendungen beim ÖPNV).

<sup>67</sup> Wir haben im Kontext unserer Studie zur Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern umfangreiche telefonische Anfragen, die natürlich nicht repräsentativ sind, in Landkreisen außerhalb des Landes Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt und uns nach Angaben über "Besucherfrequenzen" erkundigt. In keinem Fall sind wir auf verwertbares Zahlenmaterial gestoßen, aber in allen Fällen wurde uns berichtet, dass das tatsächliche Aufsuchen von Kreisverwaltungen - mit Ausnahme des Sozialbereichs - kein wirklich entscheidungsrelevantes Problem ist. Weder Baugenehmigungen noch KFZ-Ummeldungen werden von den Bürgern im Jahresrhythmus vorgenommen und ferner wurde auch immer wieder auf die e-Government-Angebote hingewiesen. Die Häufigkeit und Intensität des "Erreichbarkeitsarguments" steht daher offenkundig in umgekehrt proportionalem Verhältnis zu dessen wirklicher Bedeutung, so dass eine Objektivierung der Diskussion dringend erforderlich ist die nur darin bestehen kann, das Argument steigender Entfernungen zum Kreissitz als von geringer Bedeutung einzustufen.

Architekten bei der Abwicklung von Bauanträgen - diesen Service, wobei in der Regel hier auch noch mehrere Aufträge gebündelt werden. Ohnehin dürfte davon auszugehen sein, dass der Durchschnittsbürger deutlich weniger als einmal pro Jahr eine Kreisverwaltung aufsuchen muss. Darüber hinaus wird es sicherlich in der Mehrzahl der Fälle ohnehin zu "Verbundeffekten" kommen, d.h. man fährt i.d.R. nicht nur wegen eines notwendigen Termins in der Kreisverwaltung an den Kreissitz, sondern wird dies mit anderen Aktivitäten - Einkaufen usw. - verbinden.

Eine "Sonderstellung" könnte allerdings der Personenkreis sein, der Sozial- bzw. Jugendhilfe in Anspruch nimmt. Die hiervon betroffenen Bürger haben sicherlich eine größere Kontaktfrequenz zu den Anlaufstellen in Kreisverwaltungen oder den kreisangehörigen Gemeinden, so dass hier Mehraufwendungen insbes. in Termini von "Zeitkosten", entstehen könnten. Bei objektiver Betrachtung ist aber das Argument einer "schwereren" Erreichbarkeit auch für diesen Personenkreis nicht von großer quantitativer Relevanz. Erstens ist die hier relevante Fallzahl gemessen an der Bevölkerungszahl doch recht gering, zweitens ist nicht davon auszugehen, dass die Fahrtkosten<sup>68</sup> dieses Personenkreises zu ihren eigenen Lasten signifikant ansteigen und drittens können durch örtliche Anlaufstellen in den (größeren) kreisangehörigen Gemeinden Entlastungen geschaffen werden.

Losgelöst von diesen ganzen Überlegungen sind auch noch die Effekte des e-Government zu beachten, wobei noch zu bedenken ist, dass die Bedeutung des e-Government in den nächsten Jahren noch weiter ansteigen wird, und zwar "angebotsorientiert" - durch die öffentlichen Verwaltungen - und "nachfrageorientiert" - durch die zunehmende Vernetzung der Bürger (über alle Altersgruppen hinweg!) und Betriebe.<sup>69</sup> Die Möglichkeiten, e-Government einzusetzen steigen zunehmend an, da die PC- und Internet-Penetration bei der Bevölkerung in den letzten Jahren erheblich angestiegen ist und in der Zukunft - insbesondere auch bedingt durch den Preisrückgang bei Technik und Kommunikationskosten - weiter ansteigen wird.

Insgesamt gesehen ist somit festzuhalten, dass das Argument einer steigenden Entfernung zum Kreissitz quantitativ als nicht signifikant einzustufen ist. Unzweifelhaft steigen mit der Bildung größerer Kreise die Entfernungen zu den Verwaltungssitzen an, aber angesichts der für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung geltenden extrem geringen Besucherfrequenz kann dieses Argument in der Diskussion nicht von ernsthafter Relevanz sein. Letzteres gilt auch nicht für die Bediensteten, da gerade Thüringen mit seiner hohen Fernpendlerquote dokumentiert, welche Pendelwege Beschäftigte in der Privatwirtschaft in Kauf nehmen.

### *Zusammenfassung*

Zusammenfassend halten wir somit fest, dass die gegenwärtigen administrativen Kreisgrenzen mit den ökonomischen Handlungsräumen der Bürger und Betriebe zu gering korrelieren; dies gilt sowohl für Thüringen als auch für alle anderen Bundesländer. Aus der Perspektive der Optimierung der ökonomischen Bedingungen wäre ein Heranführen der administrativen Gebietsstrukturen an die ökonomischen Handlungsräume wünschenswert und im Interesse der Bürger und Betriebe des Landes. Die aufgezeigten intensiven interregionalen Pendlerbewegungen werden in der nächsten Zukunft weiter ansteigen und die Bildung größerer Administrationsräume umso dringlicher erforderlich machen. Dieser Mobilitätsanstieg zeigt sich nicht nur bei den Pendlerwegen der Beschäftigten sondern auch beim Einkaufen und anderen privaten Aktivitäten, wie dem Besuch von Kultur- und Sporteinrichtungen oder der Inanspruchnahme gastronomischer Angebote in entfernten Gemeinden.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Auch die Alternativkosten sind bei diesem Personenkreis gering - konkret: einem Bezieher von Sozialhilfe oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz entstehen keine Verdienstauffälle - und der Zuwachs an Fahrzeit dürfte in einem nur geringen Verhältnis zu den ohnehin üblichen Wartezeiten bei den Verwaltungen vor Ort stehen.

<sup>69</sup> Dies gilt insbesondere auch dann, wenn die "elektronische Unterschrift" in die öffentlichen Verwaltungen Einzug nehmen wird.

<sup>70</sup> Es muss dem Bürger schon etwas antiquiert vorkommen, wenn man eine steigende Entfernung zum Sitz einer Kreisverwaltung - die man kaum mehr als einmal im Jahr überhaupt aufsuchen muss - als einen Abbau von

Die Orientierung eines Zuschnitts von Kreisen an Arbeitsmarktregionen würde zu einer spürbaren Verbesserung der Kongruenz von Wirtschafts-, Arbeits- und Administrationsräumen führen, so dass hier optimale Bedingungen für eine integrierte Standort- und Ausgleichspolitik geschaffen würden.

Hesse (2004, S. 458 ff) benennt eine Reihe von Reformkriterien, die bei einer Kreisstrukturreform zu beachten sind, wobei die aus unserer Sicht wichtigsten Kriterien die einer ausreichenden Größe und Leistungsfähigkeit, die Fähigkeit räumliche und entwicklungspolitische Kapazitäten zu mobilisieren sowie die ökonomische und politische Integrationsfähigkeit der Kreise sind. Bei der Größe und Leistungsfähigkeit geht es insbesondere um das Realisieren von ressourcensparenden Synergieeffekten, während bei dem zweiten Kriterium die Fähigkeit im Vordergrund steht, eine moderne Standort- und Förderpolitik zu betreiben. Zu Letzterem zählt natürlich auch die Fähigkeit und die Möglichkeit eine integrierte Politik für Zentren und deren Umland zu entwickeln und eine entsprechende Ausgleichspolitik zu betreiben.

Zu beachten ist ferner, dass größere Kreise auch "stärker" sind und somit auch in der Lage sind ökonomisch effizient mehr Aufgaben zu übernehmen, so dass sich im Zuge durchschlagender Kreisgebietsreformen auch immer die Frage nach Funktionalreformen, d.h. einer Anpassung der Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und Gemeindeebene sowie der intrakommunalen Aufgabenverteilung, stellt. Es dürfte offenkundig sein, dass es die Bildung von größeren Kreisen im Hinblick auf die ökonomischen Integrationseffekte erforderlich macht, möglichst viele Aufgaben der kommunalen Wirtschafts- und Standortpolitik den Landkreisen und nicht den kreisangehörigen Gemeinden zuzuordnen, da nur so Ineffizienzen im kleinräumigen Standortwettbewerb minimiert werden können. Ferner stellt sich die Frage, ob nicht auch bestimmte Elemente des kommunalen Finanzausgleichs auf die Ebene größerer Kreise verlagert werden könnten, um dort - der jeweiligen Struktur und dem Bedarf angepasst - eine Finanz- und Steuerausgleichspolitik (wie z.B. Gewerbesteuer-Sharing usw.) betreiben zu können

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Diskussion um die optimale Größe von Gebietskörperschaften natürlich auch auf die Länderebene übertragen werden kann und übertragen werden muss. Diese Frage stellt sich vordringlich insbesondere in Ostdeutschland aufgrund der erheblichen Bevölkerungsverluste und der "Kleinheit" der ostdeutschen Länder (abgesehen von Sachsen). Ferner gilt dies für die Region Rheinland-Pfalz/Saarland sowie für alle Stadtstaaten mit den sie umgebenden Flächenländern. Es ist sicherlich kein Zufall, dass insbesondere die kleinen Länder durch eine überproportionale Pro-Kopf-Verschuldung gekennzeichnet sind. Daher muss konsequenter Weise auch eine Neugliederungsdiskussion auf der Länderebene geführt werden.

### **V.3 Die fiskalischen Effekte von Kreisstrukturreformen**

Neben der Optimierung der Kongruenz von Administrations- und Wirtschaftsräumen ist eine weitere Motivation für Kreisstrukturreformen darin zu sehen, dass hiermit die Erwartung sinkender Pro-Kopf-Ausgaben aufgrund der Realisierung von Skalenerträgen (economies of scope and scale) verbunden ist. Aus theoretischer Sicht gibt es sowohl Gründe für als auch gegen solche Kostenersparnisse, so dass letztendlich empirische Analysen notwendig sind um hier Klarheit zu schaffen. In den nachfolgenden Ausführungen werden zunächst die grundlegenden methodischen Probleme erläutert. Im Anschluss stellen wir unseren Schätzansatz zur Evaluation der möglichen Kosteneinsparungen durch eine Kreisstrukturreform vor und dokumentieren unsere hierfür erzielten Ergebnisse. Abschließend fassen wir unsere Befunde nochmals vergleichend zusammen.

---

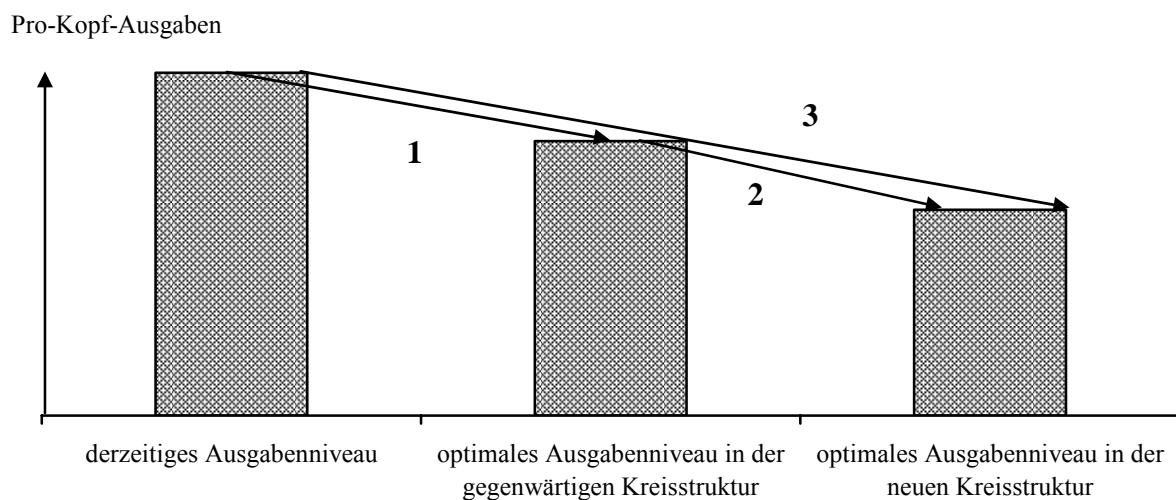
Bürgernähe brandmarkt, während man mehrmals im Monat für Kleinkäufe oder den Besuch von Kultur- und Gastronomieeinrichtungen auch Fahrten von deutlich über einer halben Stunde in Kauf nimmt.

## Methodische Vorbemerkungen

Die Quantifizierung der Effekte der Kreisstrukturreform steht vor drei zentralen Problemkreisen:

1. Die Datenbasis für Ländervergleiche auf der disaggregierten Kommunalebene ist recht defizitär und die Daten sind auch nur mit großer zeitlicher Verzögerung verfügbar (aktueller Datenstand: 2003).
2. Das zweite Problem ist methodischer Natur. Zu bestimmen ist, ob, und wenn ja in welchem Umfang, in größeren Kreisstrukturen signifikante Einsparmöglichkeiten erzielt werden können. Hierzu müssen die Ausgaben der gegenwärtigen Kreise mit einem geeigneten Referenzwert für die zukünftigen Kreise verglichen werden. Dieser Vergleichswert ist entweder durch ein "klassisches Benchmarking" - d.h. Vergleichsdaten aus anderen (westdeutschen) Kreisen - oder aus ökonometrischen Schätzungen abzuleiten.
3. Eine weitere Schwierigkeit resultiert daraus, dass die kommunale Ebene - wie auch die Landesebene - in allen ostdeutschen Ländern in der derzeit bestehenden Struktur noch erhebliche Spar- bzw. Konsolidierungspotenziale hat, was auch für Thüringen in unseren Analysen in Kapitel III aufgezeigt wurde. Dieses Optimierungspotenzial in der derzeitigen Kreisstruktur muss analytisch getrennt werden von den Sparpotentialen die sich zusätzlich aus einer Kreisstrukturreform erschließen lassen.

**Abbildung V.3.1:** Stilisierte Darstellung der Schätzung der Effekte der Bildung von größeren Kreisen auf die kommunalen Ausgaben



Quelle: Seitz (2005).

Die **Abbildung V.3.1** verdeutlicht das schwierige methodische Problem: Gegenwärtig beobachten wir die Pro-Kopf-Ausgaben in der derzeitigen Kreisstruktur, wie diese durch die linke Säule dargestellt werden. Aus einem Benchmarking (oder mit Hilfe eines anderen Verfahrens) für die *gegenwärtigen* Kreise kommt man zu dem Ergebnis, dass die Ausgaben nur auf einem solchen Niveau liegen sollten, wie dies durch den mittleren Balken angezeigt wird. Somit zeigt die durch den Pfeil 1 dargestellte Ausgabenenkung das Konsolidierungspotenzial *in der gegenwärtigen Kreisstruktur*. Wenn mit der Bildung von größeren Kreisen economies of scale und damit Ausgabenersparnisse realisierbar sind, so liegen die optimalen Ausgaben in der Neukreisstruktur unterhalb des Wertes der in der gegenwärtigen Kreisstruktur realisierbar ist, was durch das geringere Ausgabeniveau der rechten Säule verdeutlicht wird. Die in der Abbildung V.3.1 dargestellten Pfeile zeigen die möglichen Anpassungsoptionen. Eine Möglichkeit besteht darin, zunächst alle Optimierungspotenziale in den gegenwärtigen Kreisstrukturen zu mobilisieren (Pfeil 1) und anschließend diese erneut an die neuen Kreisstrukturen anzupassen (Pfeil 2). Alternativ kann der Prozess der Kreisstrukturreform und der Schaffung optimaler Ausgaben auch simultan erfolgen (Pfeil 3).

Aus diesen Überlegungen ergeben sich eine Reihe wichtiger Schlussfolgerungen für die empirische Analyse:

- a) Erforderlich ist es die vollständige Ausgangssituation zu erfassen (um die Höhe der linken Säule in der obigen Abbildung zu bestimmen). Hierbei sind auch die kreisfreien Städten zu berücksichtigen.
- b) In einem nächsten Schritt muss ein Benchmarkwert für die optimierten Ausgaben in der derzeitigen Kreisstruktur bestimmt werden (die mittlere Säule in der Abbildung V.3.1).
- c) Erforderlich ist es darüber hinaus das optimale Ausgabenvolumen in der neuen Kreisstruktur abzuleiten, um aus dem Vergleich der Kosten in der optimierten gegenwärtigen Kreisstruktur und den Kosten in der neuen Kreisstruktur die Benefits einer Kreisstrukturreform bestimmen zu können (Vergleich der mittleren und der rechten Säule in der Abbildung V.3.1).

### *Methodische Vorgehensweise*<sup>71</sup>

Um zu einer Schätzung für die mit einer Vergrößerung der Kreisstrukturen möglichen Kosteneinsparung zu kommen, stellen wir nunmehr einen hierfür geeigneten Schätzansatz vor. In einer Studie für Mecklenburg-Vorpommern haben wir zwei Schätzansätze verwendet:

- Ein **Benchmarking-Ansatz**, bei dem bereits fiktiv die neue Kreisstruktur geschaffen wurde, und die Ausgaben in den neuen Kreisstrukturen mit geeigneten Westkreisen verglichen wurde.
- Ein **ökonomischer Ansatz**, der auf einer Schätzung der Bestimmungsgründe der Ausgaben auf der Kreisebene besteht und hieraus die optimalen Ausgaben in der neuen Kreisstruktur ableitet.

Der in der Studie für Mecklenburg-Vorpommern verwendete Benchmarking-Ansatz kommt hier aus verschiedenen Gründen aber nicht in Frage:

- a) Im Untersuchungszeitraum 1995 bis 2003 hat sich der Status der Stadt Eisenach verändert, so dass wir in Thüringen einen Datenbruch bei der kreisfreien Stadt Eisenach und dem Wartburgkreis haben.
- b) In der Studie für Mecklenburg-Vorpommern haben wir darauf hingewiesen, dass der dort verwendete Ansatz den Nachteil hat, dass keine Trennung der Ebenen "Landkreise" und "Kreisangehörige Gemeinden" möglich ist. Das ist nach unserer Einschätzung zwar kein zentraler Faktor, aber die hier aufgeworfene Frage ist die nach den isolierten Kosteneffekten auf der Landkreisebene, wobei auch die Effekte der Einkreisung der kreisfreien Städte einzubeziehen sind.
- c) Gewichtiger aber als die beiden bisher genannten Gründe ist aber ein anderer Umstand, dass der Dezentalisierungsgrad (Kommunalisierungsgrad) in Thüringen deutlich geringer als in den anderen ostdeutschen Ländern und insbesondere den Westflächenländern. Dies impliziert, dass auf der Kreisebene die Ausgaben in Thüringen mit denen in den Westkreisen nicht vergleichbar sind, ein Umstand, der in unserer Untersuchung für Mecklenburg-Vorpommern nicht besonders bedeutsam war. So lag im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2003<sup>72</sup> der Dezentalisierungskoeffizient der laufenden Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern bei ca. 40,5% und im FFW-Durchschnitt bei ca. 42,5%, während der Vergleichswert in Thüringen bei 35,7%<sup>73</sup> lag.

Insbesondere der unter c) genannte Aspekt führt dazu, dass der Benchmarking-Ansatz in Thüringen nicht sinnvoll ist und wir aus diesen Gründen ausschließlich auf den ökonomischen Ansatz zurückgreifen, denn wir auch im Vergleich zu unserer MV-Studie verbessert haben.

Der Ausgangspunkt der ökonomischen Analyse ist eine Gleichung für die Abhängigkeit der Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise von diversen Einflussfaktoren:

<sup>71</sup> Die nachfolgenden Ausführungen sind sehr technischer Natur und können von den nur an den Resultaten interessierten und methodisch nicht versierten Lesern übergangen werden, so dass sich diese Leser unmittelbar der Ergebnisdarstellung widmen können.

<sup>72</sup> Da sich der von uns verwendete regionale Datensatz auf diese Jahre bezieht, müssen wir diesen Vergleichszeitraum betrachten!

<sup>73</sup> Infolge von strukturellen Veränderungen liegt dieser Wert in Thüringen aber zwischenzeitlich bei etwas über 37% und damit immer noch unterdurchschnittlich.

$$(1) \quad \text{PKA} = f(\text{Einwohnerzahl, Fläche, andere Kontrollvariablen})$$

wobei PKA die Pro-Kopf-Ausgaben bezeichnet. In dieser Gleichung werden die Pro-Kopf-Ausgaben erklärt durch die Einwohnerzahl (EW), die Kreisfläche (FL) sowie weiterer Kontrollvariablen:

- die Arbeitslosenquote (ALQ),
- die Quote der Sozialhilfeempfänger (SOZ), gemessen als Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtbevölkerung,
- der Beschäftigtenbesatz<sup>74</sup> (BESCH), gemessen als Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung,
- die Bruttowertschöpfung je Einwohner (BWS),
- die Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden (GZAHL),
- die Anzahl der Gemeindeverbände (Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden, usw.) (VZAHL), sowie
- die Pro-Kopf-Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände (GEM).

Während wir mit der Einwohnerzahl und der Fläche die Größe der kommunalen Gebietskörperschaft erfassen, werden mit den anderen Variablen Kostenbelastungen gemessen, die aus der Arbeitslosigkeit, den sozialen Problemlagen oder der Wirtschaftsleistung der Regionen resultieren. Die Bruttowertschöpfung ist hoch korreliert mit dem regionalen Steueraufkommen und misst damit auch indirekt die Finanzkraft. Mit den Variablen VZAHL und GZAHL wollen wir für die unterkreisliche Struktur kontrollieren, wobei wir diese für das Jahr 2003 gemessen haben.<sup>75</sup> Mit den entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände wollen wir potentielle Substitutions- und/oder Komplementaritätseffekte bei der Aufgabenwahrnehmung und damit der Ausgabenlast zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden abbilden.

Als weitere Kontrollvariable verwenden wir eine Reihe von "Dummy-Variablen", um für die Heterogenität der Landkreise zu kontrollieren. Dummy-Variablen (0-1-Variablen) nehmen den Wert 1 an, wenn die entsprechende Ausprägung in der Region zutrifft und den Wert 0 sonst. Als Dummy-Variablen haben wir folgende Indikatoren verwendet:

- Dummy-Variablen für die Bundesländer<sup>76</sup> ( $D_l$ ),
- Dummy-Variablen für die einzelnen Jahre ( $D_t$ ) und
- Dummy-Variablen für die Zugehörigkeit der Kreise zu den siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, ( $D_k$ ).

Mit diesen Dummy-Variablen berücksichtigen wir Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen in den einzelnen Bundesländern.<sup>77</sup> Die siedlungsstrukturellen Kreistypen bilden Unterschiede im Verdichtungsgrad der Kreise ab und die Dummy-Variablen für die einzelnen Jahre absorbieren Tarifänderungen sowie einen impliziten Zeittrend. Man beachte, dass die Vielzahl von Dummy-Variablen auch dazu beiträgt Unterschiede bei der Auslagerung von Aktivitäten aus den öffentlichen Haushalten zu absorbieren, wobei für diese Effekte allerdings nicht vollständig kontrolliert werden kann.

Neben den Pro-Kopf-Personalausgaben untersuchen wir auch die Pro-Kopf-Ausgaben für den laufenden Sachaufwand. Andere laufende Ausgaben stehen uns im Datensatz allerdings nicht zur Verfügung. Leider stehen auch keine Informationen über die Ausgaben nach Aufgabenbereichen (Einzelpläne) zur Verfügung. Dies ist sicherlich ein Nachteil, aber für die Gesamtheit der Kreise konnten wir keine differenzierte Kommunalfinanzdatenbank erstellen. Ohnehin ist davon auszugehen, dass die Zuordnung der Ausgaben zu den Einzelplänen zwischen den Kreisen nicht einheitlich ist, so

<sup>74</sup> Wobei die Erwerbstätigen am Arbeitsort erfasst werden.

<sup>75</sup> In den westdeutschen Kreisen hat sich die unterkreisliche Struktur im Schätzzeitraum kaum verändert; allerdings gab es in Ostdeutschland recht häufige Veränderungen.

<sup>76</sup> So nimmt die Dummy-Variable für Hessen den Wert 1 an, wenn die Region (der Kreis) in Hessen liegt. In allen anderen Fällen ist der Wert dieser Variable 0.

<sup>77</sup> Durch die Berücksichtigung von Länderdummies wird auch für das Vorhandensein von Bezirksregierungen kontrolliert.

dass wir bei Verwendung von tiefer disaggregiertem Datenmaterial mit erheblichen Zuordnungsfehlern konfrontiert wären. Ferner ist davon auszugehen, dass die Economies-of-Scale-Eigenschaften zwischen den Aufgabenbereichen unterschiedlich sind, so dass wir - um zu einer Gesamtschätzung zu kommen - abschließend die disaggregierten Schätzungen ohnehin wieder zu einer Gesamtschätzung aufaddieren müssten. Auf weitere Ausgabenvariablen - wie z.B. die Ausgaben im Verwaltungs- oder Vermögenshaushalt - haben wir bewusst verzichtet, da sich in diesen Daten auch Transferleistungen zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften usw. niederschlagen.

Die Schätzungen werden getrennt für Ost und West auf der Ebene der Landkreise durchgeführt, wobei uns Daten für den Zeitraum von 1995 bis 2003 zur Verfügung stehen. Konkret spezifizieren wir lineare Schätzgleichungen in der Form:

$$(2) \quad \ln(\text{PKA}_{i,t}) = \beta_{\text{EW}} \ln(\text{EW}_{i,t}) + \beta_{\text{FL}} \ln(\text{FL}_i) + \beta_{\text{ALQ}} \text{ALQ}_{i,t} + \beta_{\text{SOZ}} \text{SOZ}_{i,t} + \\ \beta_{\text{BWS}} \ln(\text{BWS}_{i,t}) + \beta_{\text{GEM}} \text{GEM}_{i,t} + \beta_{\text{VZAHL}} \ln(\text{VZAHL}_i) + \\ \beta_{\text{GZAHL}} (\text{GZAHL}_i) + \beta_{\text{BESCH}} \text{BESCH}_{i,t} + \sum \gamma_l \text{D}_l + \sum \gamma_1 \text{D}_1 + \sum \gamma_k \text{D}_k + \alpha + \alpha_i$$

wobei die Variablen PKA, EW, FL, BWS, GEM, VZAHL und GZAHL in log-Form in die Schätzung eingehen. Die Parameter der Gleichung (2) müssen mit ökonometrischen Verfahren geschätzt werden. Bei den Parametern  $\alpha_i$  handelt es sich um regionsspezifische zufällige Effekte mit deren Hilfe wir für die unbeobachtbare Heterogenität der Regionen kontrollieren. Zur Anwendung kommt ein Panel-Schätzverfahren mit random-effects<sup>78</sup>.

Das auf den ersten Blick recht kompliziert erscheinende Verfahren wird verständlicher wenn man sich auf die Interpretation der für uns relevanten Parameter konzentriert. Da wir die Frage untersuchen wollen, ob die Pro-Kopf-Ausgaben der Kreise systematisch mit der Kreisgröße - gemessen an der Fläche und/oder der Einwohnerzahl - korrelieren, sind für uns lediglich die beiden Parameter  $\beta_{\text{EW}}$  und  $\beta_{\text{FL}}$  von Bedeutung. Die Parameter  $\beta_{\text{EW}}$  bzw.  $\beta_{\text{FL}}$  geben an, um welchen Prozentsatz sich die Pro-Kopf-Ausgaben verändern, wenn die Einwohnerzahl bzw. die Kreisfläche um ein Prozent ansteigt. Von Interesse sind ferner die Parameter für die unterkreislichen Strukturen, da sich die Frage stellt, in welchem Umfang die Ausgaben der Landkreise durch die unterkreislichen Strukturen beeinflusst werden. So könnte eine steigende Zahl von kreisangehörigen Gemeinden und/oder Gemeindeverbänden zu steigenden Kosten in den Landkreisen aufgrund erhöhter Kommunikationskosten usw. führen.<sup>79</sup>

Um zu einer konkreten Schätzung der Einspareffekte einer Kreisstrukturreform in Thüringen zu kommen gehen wir wie folgt vor:

- In einem ersten Schritt schätzen wir die Gleichung (2) für die westdeutschen Landkreise, wobei wir die Schätzungen sowohl für die Gesamtheit der westdeutschen Kreise als auch für das Teilsample der Kreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohner je qkm durchführen. Nachrichtlich dokumentieren wir auch die Ergebnisse für Ostdeutschland, wobei wir allerdings unsere Einsparschätzungen ausschließlich auf den Befunden für Westdeutschland aufbauen.
- In einem zweiten Schritt schätzen wir auf Basis der für Westdeutschland gefundenen Ergebnisse die Personalausgaben im Durchschnitt der Thüringer Landkreise, d.h. wir berechnen, wie hoch die Personalausgaben der Landkreise in Thüringen beim Vorliegen von "Weststrukturen" wären.
- In einem dritten Schritt schätzen wir die Veränderung der Personalausgaben die wir in Schritt zwei bestimmt haben bei der Bildung von größeren Kreisen, in dem wir die *geschätzten* Personalausgaben in der gegenwärtigen Kreisstruktur - unter der Annahme einer Annäherung

<sup>78</sup> Dieses Verfahren wird in jedem modernen Ökonometrie-Lehrbuch für Fortgeschrittene erklärt, siehe z.B. Greene (2003).

<sup>79</sup> Ragnitz (2006) hat solche Effekte in einer Untersuchung für Mecklenburg-Vorpommern aufgezeigt.



der Ausgabenstrukturen an den Westvergleichswert - mit der in der neuen Kreisstruktur vergleichen.

Kasten: Übersicht über die Vorgehensweise bei der Ableitung der Einspareffekte von Kreisstrukturreformen

- (1) Schätze Gleichung (2) für die westdeutschen Landkreise
- (2) Setze in die Schätzung der Gleichung (2) die durchschnittlichen Werte für Thüringen *über alle Stadt- und Landkreise* im Jahr 2003 ein (unter Verwendung des für Rheinland-Pfalz geschätzten Landeseffekts) → Ergebnis: Schätzung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben auf der Ebene der Landkreise in der gegenwärtigen Thüringer Kreisstruktur.
- (3) Setze in die Schätzung der Gleichung (2) die durchschnittlichen Werte der neuen Kreisstruktur für Thüringen über alle Stadt- und Landkreise im Jahr 2003 ein → Ergebnis: Schätzung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben auf der Ebene der Landkreise in der neuen Kreisstruktur.
- (4) Vergleicht man die Ergebnisse von (2) und (3) erhält man eine Schätzung für die Kosteneinsparungen in der neuen Kreisstruktur im Vergleich zur alten Kreisstruktur, wobei die Flächenausdehnung, die Veränderung der unterkreislichen Struktur usw. berücksichtigt wird.

Besonders wichtig bei unserem Ansatz ist die Ableitung der Einspareffekte der Kreisreform auf Basis der Westschätzungen. Grund hierfür ist das in Abbildung IV.3.1 dargestellte Problem der Trennung von Ersparnissen aus der Bildung neuer größerer Kreisstrukturen und den in den gegenwärtigen Kreisstrukturen in Thüringen noch vorhandenen Konsolidierungspotentialen. Wir können in der Abbildung IV.3.1 zwar die linke Säule beobachten, nicht jedoch die beiden nächsten Säulen. Bei der Ableitung der potentiellen Kostenersparnissen leiten wir zunächst aus den Schätzungen für die Westkreise eine Schätzung des optimalen Ausgabenniveaus in Thüringen ab, in dem wir in Gleichung (2) auf der rechten Seite die durchschnittlichen Werte für Thüringen über alle Stadt- und Landkreise im Jahr 2003 einsetzen, so dass wir simultan Stadt- und Landkreise in unsere Berechnungen einbeziehen. Die einzige Problematik die hierbei auftritt ist der Umstand, dass der durchschnittliche Wert der Variable  $GEM$  als zu hoch angesetzt wird, da in die Durchschnittsbildung auch die Ausgaben der kreisfreien Städte eingehen. Bei der von uns vorgeschlagenen Neukreisbildung mit der Einkreisung der kreisfreien Städte würden die neuen Landkreise aber einen Teil der Ausgabenlasten der bisherigen kreisfreien Städte tragen, so dass die durchschnittlichen Ausgaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden einschließlich der kreisfreien Städte im Vergleich zum Status Quo sinken würden. Da der Parameter  $\beta_{GEM}$  aber positiv (wenn auch insignifikant) ist, führt unser Verfahren somit in der Tendenz eher zu einer Unterschätzung des Kosteneinsparpotentials.

Zu erläutern ist nunmehr noch der Umgang mit den bei den Schätzungen berücksichtigten Dummies. Als Referenzland haben wir hierzu das Land Rheinland-Pfalz ausgewählt, wobei allerdings die Ergebnisse kaum abweichen, wenn wir alternativ mit Schleswig-Holstein oder Niedersachsen arbeiten. Die Dummy-Variablen für die siedlungsstrukturellen Raumtypen des BBR werden in Thüringen mit den Durchschnittswerten angesetzt. Da sich unsere Evaluation auf das Jahr 2003 bezieht, wird nur die Jahresdummy für 2003 berücksichtigt.

Mit dieser Schätzstrategie gehen wir einen etwas anderen Weg als in unserer Studie für Mecklenburg-Vorpommern, wobei die hier gewählte Vorgehensweise konsistenter ist. Letzteres insbesondere aufgrund des Umstandes, dass die in unserer Vorgängerstudie gewählte Methode eine getrennte Behandlung der kreisfreien Städte erforderlich machte. Ferner mussten wir in unserer Studie für Mecklenburg-Vorpommern bei der Quantifizierung der Einspareffekte einer Kreisstrukturreform eine Annahme darüber machen, welcher Anteil des noch vorhandenen Konsolidierungspotentials - dies entspricht in der Abbildung V.3.1 dem Kostendifferential zwischen der linken und der mittleren Säule - innerhalb der vorhandenen Kreisstruktur bzw. innerhalb der neu zu schaffenden Kreisstruktur realisierbar ist. Eine solche Annahme ist mit dem hier vorgestellten Ansatz überflüssig geworden.

Die Schätzergebnisse für die im Kontext unserer Studie zentralen Parameter werden in der **Tabelle V.3.1** dokumentiert, wobei wir zwei Schätzungen für die Landkreise in Westdeutschland präsentieren: Eine Schätzung für das Subsample der Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohnern je qkm und eine Schätzung für die Gesamtheit der Landkreise.

**Tabelle V.3.1:** Parameterschätzungen der Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise im Zeitraum von 1995 bis 2003 unter Verwendung eines random-effects Schätzers. Abhängige Variable sind die Pro-Kopf-Ausgaben auf der Landkreisebene

| <b>Personal</b>          | westdeutsche Landkreise mit einer Einwohnerdichte von <300 EW je qkm |        | alle westdeutschen Landkreise |        | ostdeutsche Landkreise |        |
|--------------------------|--|--------|-------------------------------|--------|------------------------|--------|
|                          | Parameter  | T-Wert | Parameter                     | T-Wert | Parameter              | T-Wert |
| $\beta_{EW}$             | -0,5534  | (10,0) | -0,5396                       | (12,6) | -0,3511                | (5,7)  |
| $\beta_{FL}$             | 0,0144   | (0,3)  | 0,0166                        | (0,4)  | 0,0946                 | (1,7)  |
| $\beta_{GZAHL}$          | 0,0618   | (2,2)  | 0,0539                        | (2,1)  | 0,0374                 | (0,9)  |
| $\beta_{VZAHL}$          | 0,1991   | (3,8)  | 0,1887                        | (4,5)  | 0,0096                 | (0,1)  |
| $\beta_{GEM}$            | 0,0168   | (0,4)  | 0,0161                        | (0,4)  | 0,2795                 | (7,2)  |
| N                        |  | 1.705  |                               | 2.098  |                        | 773    |
| R <sup>2</sup> (overall) |  | 0,74   |                               | 0,75   |                        | 0,70   |

| <b>laufender Sachaufwand</b> | westdeutsche Landkreise mit einer Einwohnerdichte von <300 EW je qkm |        | alle westdeutschen Landkreise |        | ostdeutsche Landkreise |        |
|------------------------------|--|--------|-------------------------------|--------|------------------------|--------|
|                              | Parameter  | T-Wert | Parameter                     | T-Wert | Parameter              | T-Wert |
| $\beta_{EW}$                 | -0,466.5   | (3,7)  | -0,3029                       | (3,1)  | -0,0805                | (0,6)  |
| $\beta_{FL}$                 | -0,0015  | (0,1)  | -0,0675                       | (0,7)  | -0,0156                | (0,1)  |
| $\beta_{GZAHL}$              | 0,1322   | (1,9)  | 0,1428                        | (2,2)  | 0,2411                 | (2,4)  |
| $\beta_{VZAHL}$              | 0,1646   | (1,3)  | 0,0399                        | (0,4)  | -0,1202                | (0,8)  |
| $\beta_{GEM}$                | 0,0607   | (1,0)  | 0,0608                        | (1,0)  | 0,2346                 | (3,2)  |
| N                            |  | 1.705  |                               | 2.098  |                        | 773    |
| R <sup>2</sup> (overall)     |  | 0,40   |                               | 0,43   |                        | 0,39   |

Hinweis: Wir dokumentieren nur die im Kontext unserer Studie wichtigen Parameter. Die Ergebnisse für die Dummyvariablen sowie die sonstigen Kontrollvariablen werden nicht dokumentiert.

Quelle: Eigene Schätzungen auf Basis von Daten aus der laufenden Raumbbeobachtung.

Wir wollen die auf den ersten Blick etwas kompliziert erscheinende Tabelle V.3.1 in ihrer Struktur kurz erläutern und mit zwei Beispielen die Ergebnisinterpretation für den Leser zugänglich machen. In der ersten Spalte werden die hier interessierenden Parameter aus der Gleichung (2) angegeben. Die 2te Spalte zeigt die Schätzergebnisse für die westdeutschen Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohner/qkm und Spalte (3) den zugehörige "T-Werte" dieser Parameterschätzungen. Die T-Werte informieren über die statistische Signifikanz der Parameter, wobei als Faustregel gilt, dass dann von einem systematischen Einfluss der jeweiligen Variable auf die Pro-Kopf-Ausgaben gesprochen werden kann, wenn der T-Wert größer als 2,0 ist. Analog werden in der Spalte 4 bzw. 5 die Ergebnisse für die Gesamtheit der Westlandkreise und in Spalte 6 bzw. die Befunde für die ostdeutschen Landkreise angegeben. N bezeichnet die Anzahl von Beobachtungen und R<sup>2</sup> ist ein Indikator für die Güte der Anpassung unserer Schätzgleichung an die Daten.

Interpretationsbeispiel 1: Der Parameter  $\beta_{EW}$  in der Personalausgabenschätzung für die Gesamtheit der westdeutschen Landkreise beträgt -0,5396, d.h. ein Anstieg der Einwohnerzahl um 1% führt zu einem Rückgang der Pro-Kopf-Personalausgaben um ca. 0,54%. Der T-Wert dieses Parameters ist 12,6 und damit wesentlich größer als 2, so dass dieser Parameter auch statistisch signifikant ist.

Interpretationsbeispiel 2: Der Parameter  $\beta_{FL}$  in der Personalausgabenschätzung für die westdeutschen Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 EW/qkm beträgt 0,0144, d.h. ein Anstieg der Kreisfläche um 1% führt zu Anstieg der Pro-Kopf-Personalausgaben um ca. 0,014%. Der T-Wert dieses Parameters ist 0,3 und damit wesentlich geringer als 2, so dass dieser Parameter statistisch nicht signifikant ist. Daher gibt es auf Basis

dieser Schätzung keine statistisch fundierten Hinweise darauf, dass mit einer Flächenausdehnung auch ein Anstieg der Pro-Kopf-Personalausgaben verbunden ist.

Als zentrale Befunde halten wir fest:

- In allen Schätzungen, mit Ausnahme des laufenden Sachaufwands in den ostdeutschen Landkreisen, geht die Einwohnerzahl hochsignifikant negativ in die Schätzgleichungen ein, d.h. wir kommen zu dem Ergebnis, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in größeren Landkreisen c.p. geringer sind als in kleinen Landkreisen. Dies entspricht unserer Vermutung in Richtung des Vorliegens von economies of scale.
- Die Flächenvariable ist in keiner Schätzung signifikant, d.h. eine Flächenausdehnung führt nach unseren Schätzungen nicht zu signifikanten Steigerungen bei den Pro-Kopf-Ausgaben. Dies steht in völligem Gegensatz zu den von Gegnern von Kreisreformen immer wieder behaupteten Zusammenhängen!
- Die unterkreisliche Struktur hat nach unseren Schätzungen in der Mehrzahl der Fälle einen signifikanten Einfluss auf die Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise. Je mehr kreisangehörige Gemeinden bzw. Gemeindeverbände es gibt, desto höher sind die Pro-Kopf-Ausgaben.<sup>80</sup>
- In den westdeutschen Landkreisen gibt es keine systematischen und signifikanten Zusammenhängen zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden/Gemeindeverbände, während in Ostdeutschland diese positiv korreliert sind.

Die in der Tabelle ausgewiesenen Schätzergebnisse entsprechen weitgehend den Befunden die wir für den Zeitraum 1995 bis 2001 in unserer Untersuchung für Mecklenburg-Vorpommern berechnet haben.

In der **Abbildung V.3.2** dokumentieren wir den Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den Pro-Kopf-Ausgaben auf Basis der Schätzungen in der Tabelle V.3.1. Hier zeigt sich ein deutlicher Rückgang der Pro-Kopf-Ausgaben mit der steigenden Einwohnerzahl, wobei die economies of scale bei den Personalausgaben etwas stärker ausgeprägt sind als beim laufenden Sachaufwand.

Nunmehr könnte sich die Frage ergeben, wie stabil die hier gefundenen Ergebnisse sind. Aus diesen Gründen haben wir auch Varianten mit Termen höherer Ordnung geschätzt haben. Letzteres bedeutet konkret, dass wir alternativ zu dem linearen Term  $\beta_{EW}\ln(EW_{i,t})$  den Einwohnereinfluss auch in der Form:

$$\beta_{EW,1}\ln(EW_{i,t}) + \beta_{EW,2}\ln(EW_{i,t})^2 + \beta_{EW,3}\ln(EW_{i,t})^3 + \beta_{EW,4}\ln(EW_{i,t})^4$$

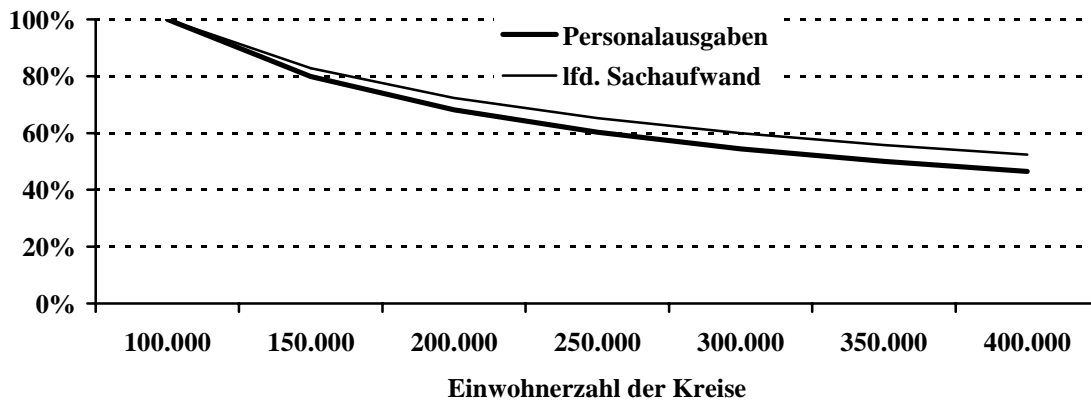
schätzen, um für nicht monotone Zusammenhänge zwischen der Einwohnerzahl und den Pro-Kopf-Ausgaben zu kontrollieren. So könnte es z.B. sein, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl einen u-förmigen Verlauf haben (mit steigender Bevölkerungszahl sinken die Pro-Kopf-Ausgaben und ab einer bestimmten Einwohnerzahl kommt es wieder zu einem Anstieg der Personalausgaben) oder einen umgekehrt u-förmigen Verlauf (mit steigender Bevölkerungszahl steigen die Pro-Kopf-Ausgaben und ab einer bestimmten Einwohnerzahl sinken diese). In analoger Form gehen wir mit der Flächenvariable um, d.h. auch hier schätzen wir Terme mit einer höheren Ordnung. Bei den Schätzungen zeigte sich aber in allen Fällen ein streng monoton fallender Verlauf der Pro-Kopf-Ausgaben in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl, wobei die gefundenen Kurvenverläufe in allen Schätzungen sogar sehr ähnlich waren, so dass wir auf deren Dokumentation verzichten können. Bei der Flächenvariablen haben wir auch für Terme höherer Ordnung keine signifikanten Parameterschätzungen gefunden, so dass wir auch hier auf die Ergebnisdokumentation verzichten können.

---

<sup>80</sup> Der Landesrechnungshof von Mecklenburg-Vorpommern hat in einer Stellungnahme zum Verwaltungsreformgesetz in Mecklenburg-Vorpommern in einer Erklärung vom 2.9.2005 darauf hingewiesen, dass die Kosteneinsparungen bei Kreisstrukturereformen auch von der Ausgestaltung der unterkreislichen Struktur abhängig sein könnten. Hiermit war zugleich die Forderung verbunden, die Kreisstrukturreform mit einer Gemeindereform zu verbinden. Ragnitz (2006) hat diesbezüglich auch für Mecklenburg-Vorpommern empirische Befunde vorgelegt.

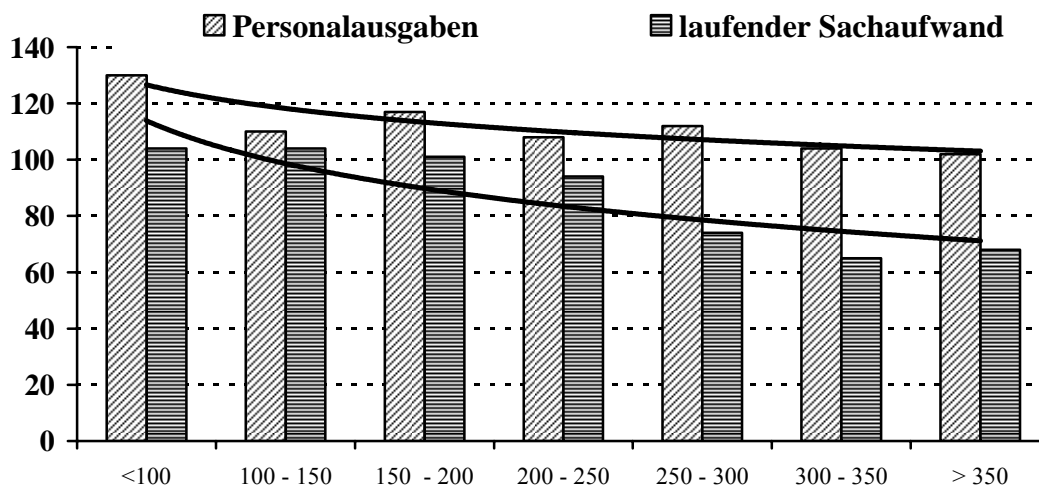
**Abbildung V.3.2:** Die Abhängigkeit der Pro-Kopf-Ausgaben von der Bevölkerungsgröße auf der Landkreisebene in Westdeutschland auf Basis der ökonometrischen Schätzungen unter Verwendung der Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohnern je qkm

Normierung: Pro-Kopf-Ausgaben bei 100.000 Einwohnern = 100



Quelle: Eigene Schätzungen.

**Abbildung V.3.3:** Durchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben in den westdeutschen Landkreisen im Jahr 2003 nach Einwohnergrößenklassen (in Tsd.) unter Verwendung der Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohnern je qkm



Quelle: Berechnet aus Angaben der laufenden Raumbeobachtung.

In der Tendenz sind die in der Abbildung V.3.2 aufgezeigten Zusammenhänge sogar in einfachen deskriptiven Datenauswertungen erkennbar. So zeigt die **Abbildung V.3.3** eine deskriptive Auswertung der Pro-Kopf-Aufwendungen für Personal und laufenden Sachaufwand in den westdeutschen Landkreisen nach Einwohnergrößenklassen. Selbst die einfachen deskriptiven Befunde zeigen, dass es einen deutlichen Trend in die Richtung gibt, dass in einwohnerstärkeren Kreisen die Pro-Kopf-Ausgaben für Personal und den laufenden Sachaufwand geringer sind als in den kleinen Kreisen. Allerdings werden die rein deskriptiven Befunde in dieser Abbildung überlagert von vielfältigen Faktoren, so dass die dargestellten Balken nicht den isolierten Effekt der Veränderung der Einwohnerzahl auf die Pro-Kopf-Ausgaben zeigen. So können die hier dargestellten Werte durch die Zugehörigkeit der Kreise zu einzelnen Bundesländern (Effekte einer unterschiedlichen Aufgabenverteilung auf der kommunalen Ebene), der Siedlungsstruktur, der Fläche usw. beeinflusst werden. Bei der Darstellung in der Abbildung V.3.2 auf Basis der ökonometrischen Schätzungen wird hingegen für diese vielfältigen Einflussfaktoren kontrolliert, so dass man den Größeneffekt - gemessen an der Einwohnerzahl - besser isolieren kann.

Unsere Schätzungen deuten somit sehr stark darauf hin, dass insbesondere Kleinkreise strukturbedingt - mangelhafte Ausbeutung von Economies of Scale - einen deutlichen Kostennachteil haben. So werden nach den Bevölkerungsprognosen zehn der derzeitigen Thüringer Landkreise im Jahr 2020 eine Einwohnerzahl von deutlich unter 100.000 Einwohnern haben und somit zunehmend in Folge von Diseconomies of Scale Kostennachteile haben. Daher ist schon aus Gründen des Erhalts und der Sicherung der kommunalen Leistungsfähigkeit eine durchgreifende Kreisgebietsreform unabdingbar.

Ausgehend von den Ergebnissen in der Tabelle V.3.1 können wir nunmehr berechnen, welche Kostenkonsequenzen mit der Bildung größerer Kreise verbunden sind. Hierbei haben wir folgende Ergebnisse erzielt, wobei wir alle Berechnungen unter Verwendung der Schätzungen der westdeutschen Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohner je qkm durchgeführt haben:

#### a) Personalaufwand

Im Jahr 2003 betragen die Pro-Kopf-Personalausgaben der Thüringer Landkreise ca. 188 Euro je Einwohner (dies entspricht der linken Säule in Abbildung V.3.1). Nach unseren Schätzungen<sup>81</sup> würde sich in der gegenwärtigen Kreisstruktur Thüringen - zum Jahr 2003 - ein "optimales" Personalausgabenvolumen von 166 Euro je Einwohner realisieren lassen (die mittlere Säule der Abbildung V.3.1). Werden in Thüringen 4 (bzw. 5) Kreise geschaffen, würden sich die Personalausgaben auf ca. 103 Euro (108 Euro) reduzieren lassen, womit sich im Land insgesamt Ersparnisse von hochgerechnet ca. 150 Mio. Euro (ca. 135 Mio. Euro) realisieren lassen würden (Säule rechts in der Abbildung V.3.1). Ferner implizieren unsere Schätzungen, dass die gegenwärtige Kreisstruktur auf der Landkreisebene im Jahr 2003 noch ein Personalausgabeneinsparpotential von ca. 50 Mio. Euro hätte. Führt man eine nur "halbherzige" Kreisstrukturreform durch und reduziert z.B. die Anzahl der Kreise auf 10, so steigen die durchschnittlichen Personalausgaben bereits auf 132 Euro je Einwohner und das Gesamteinsparvolumen halbiert sich! Zu beachten ist, dass in den genannten Einsparbeträgen bereits die zusätzlichen Ersparnisse enthalten sind, die sich aus der Einkreisung der kreisfreien Städte in die größeren Kreisgebilde ergeben würden, so dass diese Einsparvolumen nicht unmittelbar mit den Ist-Personalausgaben der Thüringer Landkreise im Jahr 2003 verglichen werden dürfen.

#### c) laufender Sachaufwand

Im Jahr 2003 betragen die Pro-Kopf-Ausgaben für laufenden Sachaufwand der Thüringer Landkreise ca. 154 Euro je Einwohner (dies entspricht der linken Säule in Abbildung V.3.1). Nach unseren Schätzungen würde sich in der gegenwärtigen Kreisstruktur Thüringen - zum Jahr 2003 - ein "optimales" Ausgabenvolumen von 132 Euro je Einwohner realisieren lassen (die mittlere Säule der Abbildung V.3.1). In einer 4-er (5-er) Kreisstruktur würden sich die Sachaufwendungen auf ca. 95 Euro (98 Euro) reduzieren lassen, womit auf der Landesebene insgesamt Ersparnisse von hochgerechnet ca. 85 Mio. Euro (ca. 75 Mio. Euro) verbunden wären (Säule rechts in der Abbildung V.3.1). Ferner implizieren unsere Schätzungen, dass die gegenwärtige Kreisstruktur auf der Landkreisebene im Jahr 2003 noch ein Sachausgabeneinsparpotential von ca. 55 Mio. Euro hatte. Auch hier würde eine "halbherzige" Kreisstrukturreform (10 Kreise) das Einsparvolumen halbieren und die Pro-Kopf-Ausgaben für den laufenden Sachaufwand auf ca. 113 Euro erhöhen. Auch hier ist zu beachten, dass in den genannten Einsparbeträgen bereits die zusätzlichen Ersparnisse enthalten sind, die sich aus der Einkreisung der kreisfreien Städte in die größeren Kreisgebilde ergeben würden, so dass auch diese Einsparvolumen nicht unmittelbar mit den Ist-Ausgaben für den laufenden Sachaufwand der Thüringer Landkreise im Jahr 2003 verglichen werden dürfen.

---

<sup>81</sup> Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass wir hier auf Rheinland-Pfalz als Benchmark zurückgreifen, wobei sich dies nur auf die Verwendung der Länderdummy bezieht und dass die Ergebnisse kaum abweichen, wenn wir z.B. Schleswig-Holstein oder Niedersachsen als Benchmark verwenden.

Insgesamt erhalten wir somit ein Einsparvolumen aus einer fundamentalen Kreisstrukturreform in Höhe von 210 Mio. Euro bis 235 Mio. Euro. Ragnitz und Scharfe (2006) haben im Vergleich hierzu für Sachsen-Anhalt ein Einsparvolumen aus einer ebenso weitreichenden Kreisstrukturreform in Höhe von ca. 150 Mio. Euro berechnet, wobei sich deren Schätzansatz an unserer Vorgehensweise in der Studie von Mecklenburg-Vorpommern orientiert. Da wir unmittelbar die Einsparungen mitberücksichtigen, die sich aus der Überführung der kreisfreien Städte in die (größeren) Landkreisstrukturen ergeben, weichen die Ergebnisse von Ragnitz und Scharfe für Sachsen-Anhalt und unsere Ergebnisse für Thüringen nicht dramatisch voneinander ab.

### *Zusammenfassende Schlussfolgerungen*

Wir können somit festhalten:

- Die ökonometrischen Schätzungen zeigen sowohl in Ost- als auch Westdeutschland, dass auf der Landkreisebene erhebliche bevölkerungszahlbedingte Economies of Scale bei den Personalausgaben und beim laufenden Sachaufwand vorliegen, d.h. einwohnerstärkere Landkreise kommen mit geringeren Pro-Kopf-Aufwendungen aus als Kleinkreise. Hierbei wurde eine Vielzahl von Kontrollvariablen berücksichtigt, so dass der Einfluss der Bevölkerungsgröße und der Kreisfläche besser isolierbar ist als in Benchmarking-Ansätzen.
- Im Hinblick auf die Kreisfläche zeigen die Schätzungen keine solche Befunde, d.h. wir können keine empirische Basis dafür finden, dass mit einer steigenden Kreisfläche signifikante Steigerungen der Pro-Kopf-Ausgaben verbunden sind.
- Die Bildung von größeren Kreisen führt unter Berücksichtigung des Einwohneranstiegs, der Flächenausweitung sowie der Veränderung der unterkreislichen Kommunalstruktur zu einer signifikanten Reduktion der Pro-Kopf-Ausgaben, wobei sich die gesamten Spareffekte in einer Größenordnung von ca. 200 Mio. Euro bewegen.
- Die Schätzungen implizieren ferner, dass die hohen Bevölkerungsverluste in Thüringen zu einem weiteren relativen Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben führen werden, so dass der demographische Wandel auch ein entscheidender Druckfaktor bei der Kreisstrukturreform ist.

### *Die Kosten von Kreisreformen*

Wir wollen abschließend noch kurz die Frage behandeln, welche Kosten mit Kreisgebietsreformen verbunden sind. Die Hauptursache für die Schwierigkeit, eine auch nur annähernd präzise Kostenabschätzung vorzulegen, resultiert aus dem Umstand, dass diese Kosten weitgehend von den Entscheidungen, dem "Anspruchsdenken" und dem (kostenbewußten) Verhalten der betroffenen Entscheidungsträger auf der kommunalen Ebene abhängig sind. Hierzu lassen sich eine ganze Reihe von Punkten auflisten:

- In welchem Umfang werden bisher vorhandene Infrastrukturen weiter genutzt?
- Werden die notwendigen Umstrukturierungen dazu genutzt, auch moderne Arbeitsorganisationen (wie z.B. Telearbeit) stärker zu berücksichtigen?
- Welche Anstrengungen werden tatsächlich unternommen, um bestehende und nicht mehr notwendige Infrastrukturen zügig und ertragsoptimal bzw. kostenminimal abzustoßen?
- Hat man den Anspruch zu Lasten der Steuerzahler moderne, schöne und teure Verwaltungsgebäuden zu errichten, oder bemüht man sich intensiv um die Nutzung vorhandener Infrastrukturen?

Die Reihe lässt sich beliebig fortsetzen und verdeutlicht, dass es bei den Kosten gerade im Hinblick auf die investiven Aufwendungen einen *erheblichen Gestaltungsspielraum* gibt. Diese Gestaltungsfähigkeit impliziert, dass man im Interesse der Bürger und Steuerzahler die im Zuge der Kreisstrukturreform durchgeführten Neuinvestitionen besonders kritisch prüfen muss (z.B. durch den Rechnungshof), um eine sparsame Mittelbewirtschaftung zu erreichen.

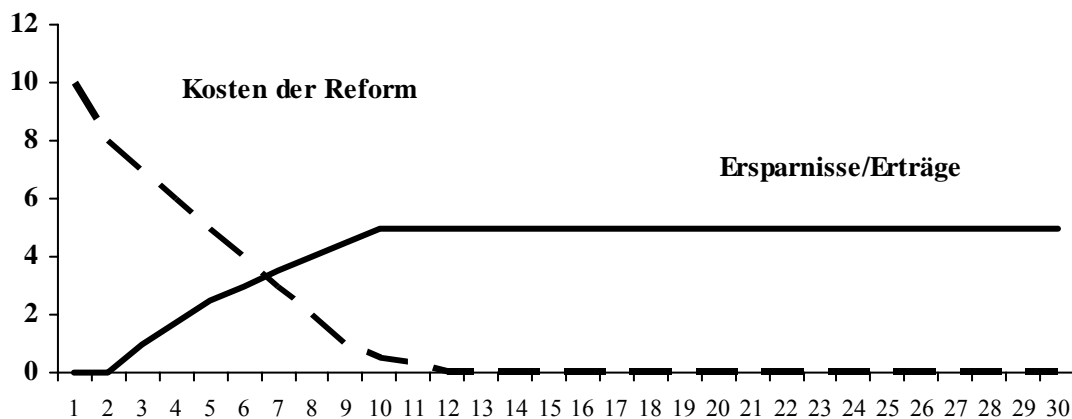
Grundsätzlich festzuhalten ist, dass ein erheblicher Teil der Reformkosten einmaliger bzw. temporärer Natur ist. Dies gilt z.B. für

- Umstellungskosten im Bereich der EDV- und Kommunikationstechnik,
- die Umzugskosten der Verwaltungen,
- Modernisierungs-, Umbau- und Erweiterungsbaumaßnahmen,
- Aufwendungen aus der Auflösung bzw. Ablösung bestehender Miet- und Leasingverträge für Gebäude usw.,
- Aufwendungen für Trennungsgelder und Umzugskostenhilfen für Bedienstete.

*Permanente Mehrausgaben* fallen hingegen in nur sehr geringem Umfang an, z.B. infolge der Mehraufwendungen für Sachaufwand und "verlorene Arbeitszeit" aus der Verlängerung der Fahrtwege im Außendienst der Neukreise an, die wir für MV auf einen Bereich von 3 bis 4 Mio. Euro geschätzt haben, so dass eine analoge Rechnung für Thüringen zu Beträgen von ca. 6 Mio. Euro führen. Diesen permanenten Mehrkosten stehen permanente Minderkosten im Bereich der *Politischen Führung* auf der Landkreisebene gegenüber.

Allerdings können die Kosten- und Ertragsaspekte nur in einer *Langfristperspektive* sinnvoll betrachtet werden. Hierzu zeigt die **Abbildung V.3.4** in stilisierter Form - völlig losgelöst von der Situation im Land und unseren obigen Schätzungen - die Entwicklung der Kosten und Ersparnisse bzw. Erträge einer Verwaltungs-/Kreisgebietsreform. Hierbei verstehen wir die Ersparnisse bzw. Erträge netto etwaiger *permanenter* Mehrausgaben (z.B. höhere Aufwendungen für das Halten von Fahrzeugen und den mit längeren Anfahrtswegen verbundenen Mehrausgaben für Personal), die jedoch in unseren obigen ökonomischen Schätzungen bereits implizit enthalten sind. In diesem Beispiel haben wir bewußt sehr hohe Initialkosten - z.B. für Investitionen in Infrastrukturen im Bereich der Gebäude oder der Kommunikationstechnologie, Abfindungen für Personal usw. - unterstellt, die aber im Laufe der Zeit rückläufig sind (neue Investitionen sind getätigt, Trennungsgeldansprüche oder Ansprüche aus Altverträgen z.B. bei gemieteten Projekten laufen aus, usw. Die Erträge bzw. Ersparnisse aus den Reformen treten erst nach zwei Perioden ein und dann auch nicht unmittelbar in vollem Umfang. In unserem Beispiel werden die Ersparnisse bzw. Erträge erst nach 10 Perioden in vollem Umfang realisiert und erst in der 7. Periode übersteigen die Erträge erstmals die Kosten.

**Abbildung V.3.4:** Stilisierte Darstellung der Kosten und Erträge aus Reformprojekten



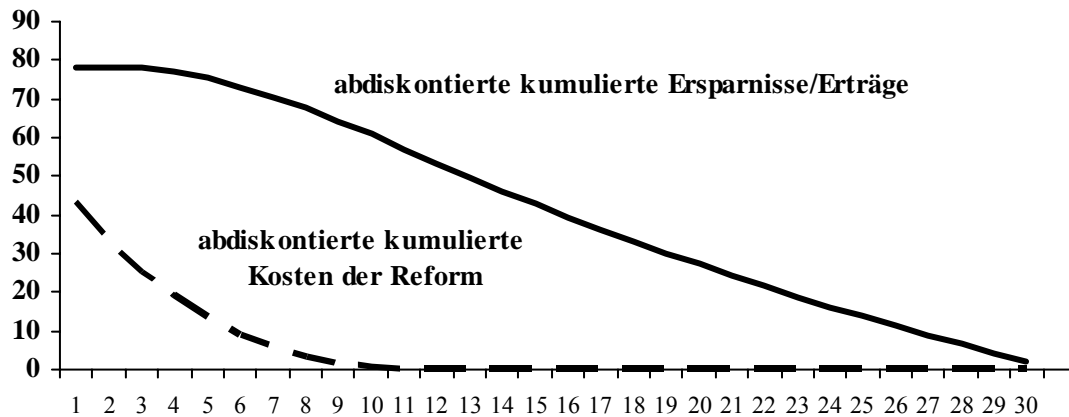
Das hier stilisiert dargestellte Szenarium ist völlig "normal" und gilt i. d. R. bei allen Strukturveränderungen oder Reformen, sei es in der Privatwirtschaft, in der öffentlichen Verwaltung oder den privaten Haushalten<sup>82</sup>. Entscheidend ist der Umstand, dass die Kosten der Reform nur temporär<sup>83</sup> anfallen und die *abdiskontierten Kosten* der Reform innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes geringer sind als die *abdiskontierten Erträge* bzw. Ersparnisse. Diesen Zusammenhang haben wir in der **Abbildung V.3.5** veranschaulicht. Hier werden die Kosten und Erträge über einen

<sup>82</sup> Man denke an die Durchführung von Maßnahmen zur Energieeinsparung, die sich ebenfalls erst nach mehreren Jahren amortisieren.

<sup>83</sup> Etwaige permanente Mehrkosten infolge der Reform haben wir von den Erträgen abgesetzt!

Zeitraum von 30 Jahren - basierend auf unserem obigen stilisierten Zahlenbeispiel in der Abbildung V.3.4 - abdiskontiert aufaddiert, wobei als Abzinsungsfaktor ein Wert von 3% unterstellt wird.

**Abbildung V.3.5:** Stilisierte Darstellung der abdiskontierten kumulierten Kosten und Erträge aus Reformprojekten



Erläuterung: Der Wert in der ersten Periode entspricht der Summe der abdiskontierten Kosten bzw. Erträge in den Perioden 1 bis 30. Der Wert in der 12. Periode entspricht der Summe der abdiskontierten Kosten und Erträge in den Perioden 12 bis 30.

In unserem fiktiven Zahlenbeispiel entstehen über einen Zeitraum von 30 Perioden abdiskontiert auf die Gegenwart Erträge in Höhe von ca. 80 Geldeinheiten, denen abdiskontierte Kosten in Höhe von 40 Geldeinheiten gegenüberstehen, so dass sich die Reform über einen Zeitraum von 30 Jahren lohnt. In unserem Beispielfall wäre der "break-even point" nach 12 Perioden erreicht, d.h. nach 12 Perioden haben sich die Reformkosten in Form von zusätzlichen Erträgen bzw. Ersparnissen amortisiert.

Aus diesen Überlegungen ist zu schlussfolgern, dass

- a) Reformprojekte, wie z.B. eine umfassende Kreisgebietsreform keine kurzfristig mobilisierbaren Einsparungen erbringen, sondern dass diese auf das langfristige Schaffen von kostenoptimalen Verwaltungsstrukturen ausgelegt sind und
- b) Reformumsetzungskosten, sofern diese nicht jedes vernünftige Maß überschreiten, letztendlich nicht von großer Entscheidungsrelevanz sind, da diese weitgehend nur temporärer Natur sind.



## VI. Abschließende Bemerkungen

Angesichts des Umstandes, dass wir bereits in den Einzelabschnitten Zusammenfassungen vorgelegt haben und auf konkrete finanzpolitische Maßnahmen hingewiesen haben, sollen hier lediglich nochmals die zentralen "strategischen" Aspekte in Erinnerung gerufen werden. Wie bereits eingangs betont wurde, sind alle finanzpolitische Probleme des Landes lösbar sind, wobei die Lösungen aber mit fortschreitender Zeit zunehmend schwieriger und die Anpassungskosten größer werden, so dass die Zeit zum Handeln drängt. Allerdings startet die Landesregierung auch nicht von einem Nullpunkt und hat bereits Maßnahmen angekündigt, wie z.B. der Abbau von mehr als 7.000 Stellen bis zum Ende dieser Dekade, wobei uns aber über den Sachstand der konkreten Umsetzung keine ausreichenden Informationen vorliegen. Mit dem kürzlich vorgelegten Demographiebericht sowie der Einsetzung einer Enquetekommission zur Verwaltungsreform im letzten Jahr wurde ebenfalls zumindest ein breiter Diskussionsprozess initiiert.

Die zentrale finanzpolitische Herausforderung für das Land ist es, die hohe Nettoneuverschuldung sehr zügig vollständig abzubauen wobei dieses Ziel spätestens im Jahr 2011 erreicht werden muss. Die relativ günstige Einnahmenentwicklung in den nächsten Jahren erleichtert diesen Prozess, erfordert aber eine harte Ausgabendisziplin. Darüber hinaus muss man eine langfristig orientierte Strukturdiskussion führen, um die Anpassung an die Rückführung der Osttransferleistungen sowie die demographischen Veränderungen bewältigen zu können. Um die Akzeptanz der erforderlichen Maßnahmen im politischen Raum und der Öffentlichkeit zu erhöhen muss insbesondere ein Mehr an Transparenz<sup>84</sup> über die gegenwärtige finanzpolitische Lage des Landes, die zukünftigen Herausforderungen und die absehbare Entwicklung der Einnahmen geschaffen werden. Ferner sollten die Ergebnisse unserer Analysen in Abschnitt III.4 (Ausgabenüberhänge in den einzelnen Aufgabenbereichen) und III.5 (Personalbestände) Anlass dafür sein, sämtliche Ressorts einem kritischen Benchmarking zu unterziehen, wobei nicht nur die kurzfristigen Spar- und Effizienzreserven evaluiert werden sollen, sondern auch zu untersuchen ist, wie die einzelnen Aufgaben in den nächsten 10 bis 15 Jahren von demographischen Entwicklungen tangiert werden, um eine kurzfristige Sparpolitik in ein längerfristiges Strukturkonzept einzubetten. Hierbei muss die Entwicklung eines langfristigen Personalanpassungskonzepts eine zentrale Rolle spielen und ferner müssen die Rückwirkungen auf den kommunalen Bereich transparent gemacht werden.

Zur Unterstützung der langfristigen Gesundheit der Finanzen des Landes Thüringen auf der Landes- und Gemeindeebene halten wir eine umfassende Verwaltungsreform für unbedingt erforderlich, wobei es das Ziel sein muss, durch eine optimale Ausgestaltung der Aufgabenverteilung zwischen beiden Ebenen (Funktionalreform) die Verwaltungen im Land insgesamt deutlich zu verschlanken. Hierbei müssen die politischen Entscheider die demographische Situation und die Finanzausstattung des Landes im Jahr 2025 als Orientierungsmaßstab verwenden und keinesfalls die gegenwärtigen Gegebenheiten. Notwendig ist auch eine sehr umfassende Kreisgebietsreform mit einer drastischen Reduzierung der Anzahl der Kreise und einer Abschaffung der kreisfreien Städte um optimale Strukturen im Land zu schaffen. Komplementär hierzu müssen auch Reformen auf der Gemeindeebene durchgeführt werden, um die zahlreichen Kleingemeinden im Land in stärkere Verwaltungseinheiten einzubinden. Allerdings sei nochmals betont, dass mit einer solchen Reform kaum Einsparungen auf der kurzen Schiene eingefahren werden können, so dass es sich hier um einen Prozess handelt der seine vollen Wirkungen erst mit erheblicher Zeitverzögerung entfaltet. Daher ist das zügige Anpacken dieser Prozesse auch dringlich geboten.

---

<sup>84</sup> Die Bedeutung des Schaffens von Transparenz kann man nicht genug betonen, wobei dies insbesondere auch gegenüber der Öffentlichkeit wichtig ist. So hat z.B., wie bereits oben erwähnt wurde, das Finanzministerium in Mecklenburg-Vorpommern zur Information der Öffentlichkeit über die gegenwärtige und langfristige Haushaltssituation eine Informationsschrift "... auf Euro und Cent: Die Finanz- und Haushaltssituation des Landes Mecklenburg-Vorpommern" vorgelegt. Eine vergleichbare "Aufklärungsschrift" sollte man auch in Thüringen anfertigen.