



Gutachten

Landes- und Kommunalfinanzen in Brandenburg und ihre mittelfristigen Perspektiven

Im Auftrag des DGB Berlin-Brandenburg

Dr. Dieter Vesper
DIW Berlin

Endbericht

Berlin, Juli 2002

Inhaltsverzeichnis

1 Wirtschaftliche Entwicklung und öffentliche Finanzen in Brandenburg - Ein Überblick	5
2 Institutionelle Aspekte der Landes- und Kommunalfinanzen	7
2.1 Zur Finanzierung von Landesaufgaben	7
2.2 Das kommunale Finanzsystem	11
3 Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Brandenburg	14
3.1 Entwicklungstendenzen im Landeshaushalt	14
3.2 Brandenburg im Ländervergleich	18
3.3 Entwicklungstendenzen auf der kommunalen Ebene	23
3.4 Die kommunale Ebene Brandenburgs im Ländervergleich	30
4 Infrastrukturausstattung und Solidarpakt II	34
5 Perspektiven der öffentlichen Haushalte in Brandenburg - eine Projektion bis 2006	38
5.1 Rahmenbedingungen	38
5.2 Finanzielle Perspektiven des Landes	39
5.3 Finanzielle Perspektiven der Gemeinden	42
6 Gedanken zur Reform der Gemeindefinanzen	44
7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	47

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabellen

Tab. 1	Bevölkerung in Brandenburg	5
Tab. 2	Erwerbstätige im engeren Verflechtungs- und äußeren Entwicklungsraum.....	6
Tab. 3	Zuweisungen des Landes Brandenburg an die Gemeinden	14
Tab. 4	Ausgaben und Einnahmen des Landes Brandenburg nach Arten	16
Tab. 5	Ausgaben und Einnahmen der ostdeutschen Länder und Schleswig-Holsteins nach Arten 2001	19
Tab. 6	Beschäftigte der Länder nach Aufgabenbereichen 1996 und 2000 je 1 000 Einwohner	20
Tab. 7	Personal und Studierende nach Ländern an den Hochschulen 2000.....	21
Tab. 8	Ausgaben und Einnahmen der brandenburgischen Gemeinden nach Arten.....	24
Tab. 9	Steuereinnahmen der brandenburgischen Gemeinden 1999 nach Teilräumen	27
Tab. 10	Ausgaben und Einnahmen der kreisfreien Städte und Gemeinden in Brandenburg 2000.....	28
Tab. 11	Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Landkreisen 2000	29
Tab. 12	Ausgaben und Einnahmen der ostdeutschen Gemeinden und Schleswig-Holsteins nach Arten 2001	31
Tab. 13	Beschäftigte der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Aufgabenbereichen 2000 je 1 000 Einwohner	33
Tab. 14	Schätz- und Ist-Werte der Sachinvestitionen der Gemeinden 1999 bis 2001	36
Tab. 15	Projektion der Ausgaben und Einnahmen des Landes und der Gemeinden in Brandenburg nach Arten 2001	41

Abbildungen

Abb. 1	Investitionen des Landes und der Gemeinden in Brandenburg	26
--------	-----------------------------------------------------------------	----

1 Wirtschaftliche Entwicklung und öffentliche Finanzen in Brandenburg - Ein Überblick

Die wirtschaftliche Lage in Brandenburg ist - wie in den anderen ostdeutschen Ländern - nach wie vor unbefriedigend, obwohl zu Beginn der neunziger Jahre der Anpassungsprozess rasch vorangekommen war. So hat es unbestreitbar Erfolge beim Ausbau und der Modernisierung der Infrastruktur, bei der Schaffung einer wettbewerbsfähigen Unternehmensbasis wie auch bei der Verbesserung der materiellen Lebensverhältnisse der Menschen im Lande gegeben. Mitte der neunziger Jahre war jedoch der Aufholprozess zum Stillstand gekommen. Im Vorjahr hat das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt je Einwohner bei knapp 62% des westdeutschen Niveaus gelegen; diese Relation war so hoch wie 1996. Dabei entwickelte sich die Wirtschaft Brandenburgs günstiger als der Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer. Ohne Zweifel profitierte das Land erheblich von seiner Nähe zu Berlin, das sogar Einbußen an realer Wirtschaftskraft hinnehmen musste.

Als einziges ostdeutsches Land verzeichnete Brandenburg in den letzten Jahren einen Bevölkerungsanstieg, der allerdings nicht auf einen Geburtenüberschuss, sondern allein auf Zuwanderungen, vornehmlich aus Berlin, zurückzuführen war. Innerhalb des Landes war die Entwicklung gespalten: Während der äußere Entwicklungsraum erhebliche Verluste hinnehmen musste, ist die Zahl der Einwohner im engeren Verflechtungsraum - dem Umland von Berlin - deutlich gestiegen (Tabelle 1).

Tabelle 1
Bevölkerung in Brandenburg

	31.12.1995	31.12.2000	Veränderung in%
Land insgesamt	2 542 042	2 601 962	2,4
Engerer Verflechtungsraum	806 386	938 010	16,3
Äußerer Entwicklungsraum	1 735 656	1 663 952	-4,1

Quellen: Landesarbeitsamt für Datenverarbeitung und Statistik; Berechnungen des DIW.

Nicht nur die Bevölkerung in den Teilräumen entwickelte sich ungleichmäßig. Auch zeigen sich erhebliche Diskrepanzen in der wirtschaftlichen Dynamik. Dies lässt sich anhand der

Erwerbstätigenzahlen eindrucksvoll nachvollziehen, die im engeren Verflechtungsraum stetig zugenommen haben, während sie in den berlinfernen Regionen erheblich zurückgegangen sind (Tabelle 2).

Tabelle 2

Erwerbstätige im engeren Verflechtungs- und äußeren Entwicklungsraum

	Engerer Verflechtungsraum	Äußerer Verflechtungsraum	Insgesamt
		in 1 000	
1996	379,1	723,0	1 103,0
1997	387,6	730,4	1 118,0
1998	400,4	723,1	1 123,5
1999	430,5		1 164,6
2000	439,1		1 144,6
2001	456,9		1 143,0
		in%	
1996	34,4	65,6	100
2001	40,0	60,0	100

Quellen: Landesarbeitsamt für Datenverarbeitung und Statistik, Berechnungen des DIW.

Die wirtschaftliche Entwicklung einer Region bleibt normalerweise nicht ohne Konsequenzen für die staatlichen und kommunalen Finanzströme. Allerdings ist der Zusammenhang in Brandenburg ebenso wie in den anderen ostdeutschen Ländern weitgehend aufgehoben. Auf der Landesebene ist er noch geringer als auf kommunaler Ebene. So spielen die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus den Zuweisungen des Bundes (einschl. EU) eine herausragende Rolle und begrenzen die Bedeutung des regionalen Steueraufkommens. Eine überdurchschnittliche Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines „Nehmerlandes“ im Finanzausgleich verbessert nicht unmittelbar die fiskalische Situation dieses Landes, da die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen einher gehen mit geringeren Ansprüchen im Länderfinanzausgleich, der ein reiner Finanzkraftausgleich ist. Ein etwas anderes Bild liefert die kommunale Ebene, reflektiert doch die Finanzsituation der Gemeinden stärker die örtliche Wirtschaftsentwicklung. Insbesondere im Gewerbesteueraufkommen spiegelt sich die örtliche Wirtschaftskraft. Der kommunale Finanzausgleich verfolgt zwar ebenfalls distributionspolitische Ziele, doch nivelliert er nicht in dem Maße wie der Länderfinanzausgleich, der ja in Ostdeutschland „übernivelliert“. Infolge der sehr unterschiedlichen Entwicklung in den

Teilräumen kommt dem kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg dennoch eine erhebliche Bedeutung zu.

Der Landeshaushalt stand seit etwa 1996 unter erheblichem Konsolidierungsdruck, obwohl sich durch den Solidarpakt I, der 1995 in Kraft getreten war, die finanzielle Lage gebessert hatte. In den Jahren zuvor waren die Ausgaben kräftig ausgeweitet worden, zugleich hatte das Land das Instrument der Verschuldung extensiv genutzt, um die wirtschaftliche Entwicklung durch den forcierten Ausbau der Infrastruktur voranzubringen. Dahinter stand - wie überall in Ostdeutschland - die Hoffnung, dass die Wirtschaft rasch aufholen würde. Doch erfüllten sich diese Erwartungen nicht, und die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden entwickelten sich weit schwächer als erhofft. Nur teilweise wurden die Einnahmelücken durch den Länderfinanzausgleich geschlossen, weil auch die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Entwicklung der Steuereinnahmen und damit der Ausgleichsmasse im Länderfinanzausgleich dämpften. Von 1996 bis 2001 hat das Land seine Ausgaben um über 2% gekürzt, das Finanzierungsdefizit konnte dabei mehr als halbiert werden. Noch stärker, nämlich um 10% haben die brandenburgischen Gemeinden ihre Ausgaben beschnitten. Zwischenzeitlich konnten sie ihre Haushalte nahezu ausgleichen, ehe im Jahre 2001 das Defizit wieder in die Höhe kletterte. Das heißt: Auch die Einnahmen sind per saldo kräftig zurückgegangen. Der wichtigste Grund hierfür waren die Kürzungen in den Zuweisungen des Landes.

2 Institutionelle Aspekte der Landes- und Kommunalfinanzen

2.1 Zur Finanzierung von Landesaufgaben

Das deutsche System des „kooperativen“ Föderalismus ist durch ein hohes Maß an Vermischung von Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen wie auch an Nivellierung geprägt. In Deutschland findet nicht nur - fußend auf dem verfassungsrechtlich abgesicherten Postulat der „gleichwertigen“ Lebensbedingungen - ein umfangreicher Finanzkraftausgleich statt; das System ist auch durch ein intensives Geflecht innerstaatlicher Finanzbeziehungen gekennzeichnet. So sind die wichtigsten Steuerarten als sog. Gemeinschaftssteuer konzipiert. Ein einzelnes Land hat kaum Einfluss auf die Höhe seiner Steuereinnahmen, zumal die Steuergebung beim Bund liegt. Dies impliziert, dass regional nicht unterschiedlich, sondern einheitlich besteuert wird. Derzeit gelten folgende Verteilungsschlüssel für die Verteilung der gemeinschaftlichen Steuern (in %):

	Bund	Länder	Gemeinden
Einkommensteuer	42,5	42,5	15
Zinsabschlag	44	44	12
Körperschaftsteuer	50	50	-
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	50	50	-
Umsatzsteuer	51 ¹	46,9	2,1

1) Hiervon stehen der EU sog. Eigenmittel zu, die jährlich neu berechnet werden.

Die horizontale Aufteilung der Steuereinnahmen erfolgt grundsätzlich nach dem örtlichen Aufkommen. Für die Zerlegung der Lohnsteuer ist der Wohnsitz, für die Zerlegung der Körperschaftsteuer der Sitz der Betriebsstätte maßgeblich. Der Zinsabschlag wird nach einem Mischschlüssel, die Umsatzsteuer grundsätzlich nach der Einwohnerzahl verteilt, wobei bis zu einem Viertel des Aufkommens zur Stärkung der Finanzkraft der finanzschwachen Länder vorgesehen sind. Die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer ist das flexibelste, doch zugleich ein Streitbefangenes Element im Rahmen der Aufteilung der Steuereinnahmen auf die einzelnen Ebenen. Sie erfolgt anhand der sog. Deckungsquotenberechnung, die sich aus Art. 106 Abs. 3,4 GG ergibt. Danach haben Bund und Länder (einschl. Gemeinden) gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben, d.h. es werden jeweils die Einnahmen (ohne Kredite) zu den Ausgaben in Beziehung gesetzt, wobei die Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden um die Finanzströme zwischen diesen beiden Ebenen bereinigt werden.

Auf der Ausgabenseite spielen die Mischfinanzierungen eine herausragende Rolle. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung solcher Aufgaben der Länder und Gemeinden,

- die von überregionaler Bedeutung sind,
- die instrumentell die Möglichkeit eröffnen, gleichwertige Lebensbedingungen zu erreichen,
- die der Sondersituation in den neuen Bundesländern zielgenauer Rechnung tragen zu können,
- um aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung heraus konjunktur-, wachstums- und strukturpolitische Impulse zu geben.

Hierzu zählen insbesondere die sog. Gemeinschaftsaufgaben (regionale Wirtschaftsförderung, Hochschulausbau, Verbesserung der Agrarstruktur und Bildungsplanung), die verschiedenen

sog. Geldleistungsgesetze (Wohngeld, Bafög, Bundeserziehungsgeld) sowie die Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG für konjunktur-, wachstums- und strukturpolitische Zwecke (Stadt-sanierung und -entwicklung, Verkehrswege der Gemeinden, sozialer Wohnungsbau, Investiti-onshilfen für ostdeutsche Gemeinden (IfG-Ost)). Nicht zu den Mischfinanzierungen werden üblicherweise die Bundesergänzungszuweisungen an die Länder im Rahmen des Finanzaus-gleichs gezählt, wenngleich es sich hierbei teilweise um die Mitfinanzierung spezieller Tatbe-stände handelt, so die Zuweisungen des Bundes an eine Reihe von Ländern zur Minderung der überproportionalen Lasten im Zusammenhang mit der politischen Führung und zentralen Verwaltung. Darüber hinaus sind eine Reihe von Mitfinanzierungen des Bundes zu nennen, die auf in der Verfassung nicht ausdrücklich geregelten Zuständigkeiten beruhen und mit Länderzuständigkeiten für diese Aufgaben zusammentreffen. Vielfältige Beispiele finden sich in der Gewährung von Subventionen. Auch die Ausgleichszahlungen für die Regionalisierung der Bahn können hierunter subsummiert werden.

Gemeinschaftliche Finanzierungen werfen eine Reihe von grundsätzlichen Problemen auf, die im Rahmen dieses Gutachtens nur gestreift werden können.¹ So wird durch die Trennung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeit die Erosion des Kostenbewusst-seins begünstigt, denn es sind ja bei der Finanzierung Dritte mit von der Partie. Dies kann zur Folge haben, dass nur ein Teil der Kosten, nämlich der eigene Finanzierungsanteil, in das Entscheidungskalkül eingehen („gespaltene“ Kosten-Nutzen-Betrachtung). Auch die Haus-haltsautonomie der Länder, insbesondere das Budgetrecht der Parlamente, wird tangiert, denn die Ko-Finanzierung bindet Mittel, die für spezifisch regionale Aufgaben nicht zur Verfügung stehen - die Mitfinanzierung durch Dritte verzerrt die Entscheidungsstrukturen. Schließlich ist in Rechnung zu stellen, dass gemeinschaftliche Finanzierungen den administrativen Aufwand erhöhen, weil Information, Koordinierung und Abstimmung der verschiedenen Ebenen kom-plexer werden.

Unabhängig von der Kritik spielen die Mischfinanzierungen für den Aufbau Ost eine bedeut-same Rolle. Pro Kopf zeigen sich riesige Unterschiede zwischen West und Ost. So belaufen sich die Bundesmittel für die Gemeinschaftsaufgaben bundesweit derzeit auf 42 € je Einwoh-ner, in Ostdeutschland sind sie insbesondere aufgrund der regionalen Wirtschaftsförderung

¹ Vgl. H.-G. Petersen u.a.: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung - Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben. Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Pots-dam Nr. 29a, Potsdam 2000, S. 13 ff.; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Abbau von Mischfinanzierungen. Stellungnahmen Band Nr. 28, 2001.

mit 122 € fast dreimal so hoch. Bei den Geldleistungen nach Art. 104a Abs. 3 GG sind die Unterschiede mit 37 € bzw. 50 € je Einwohner merklich geringer, während bei den Zahlungen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG insbesondere aufgrund der Investitionshilfen die ostdeutschen Länder mit 280 € pro Kopf der Bevölkerung weit mehr Mittel erhalten (Bundesdurchschnitt 80 €). Zwischen den einzelnen ostdeutschen Ländern bestehen relativ geringe Unterschiede, für Brandenburg errechnet sich für alle genannten Mischfinanzierungen ein Wert von knapp 430 € je Einwohner; im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer transferiert der Bund fast 460 € pro Kopf.

Eine herausragende Bedeutung für die Finanzierung des Landeshaushalts nimmt der horizontale Finanzausgleich - Kernstück des kooperativen Föderalismus - ein. Seine Notwendigkeit ergibt sich aus der Kombination eines uniformen, von den einzelnen Ländern kaum zu beeinflussenden Steuersystems und dem Anspruch nach bundesweit gleichwertigen Lebensbedingungen. Dieser Ausgleich ist ein mehrstufiger Prozess.

- Auf der ersten Stufe werden bis zu 25% des Umsatzanteils der Länder entsprechend der Steuerkraft an finanzschwache Länder verteilt, bis diese 92% des Länderdurchschnitts an Steueraufkommen (ohne Umsatzsteuer) erreicht haben.
- Auf der zweiten Stufe wird die Finanzkraft der finanzschwachen Länder auf 95% des Durchschnitts angehoben. Die hierzu erforderlichen Mittel werden von den finanzstarken Ländern, d.h. von solchen mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft, aufgebracht, wobei die Abschöpfung des überdurchschnittlichen Teils progressiv erfolgt: Ein Überschuss bis zu 1% des Durchschnitts wird mit 15% abgeschöpft, in der Zone von 101% bis 110% des Durchschnitts beträgt die Abschöpfungsquote zwei Drittel; von darüber hinausgehenden Überschüssen müssen 80% abgegeben werden. Sofern diese Abschöpfungen nicht ausreichen, die Ansprüche der finanzschwachen Länder zu decken, wird eine weitere - proportionale - Abschöpfung aller Geberländer vorgenommen. Zur Ermittlung der Ansprüche und Abschöpfungen werden zwei Kennziffern, die Finanzkraftmesszahl und die Ausgleichsmesszahl eines Landes, einander gegenübergestellt. Erstere umfasst im Wesentlichen die Steuereinnahmen des Landes sowie - zur Hälfte - die Gemeindesteuern, während die Ausgleichsmesszahl angibt, über wie viel Finanzkraft ein Land verfügen muss, wenn es dem Bundesdurchschnitt entsprechen soll.
- Schließlich sind die Ergänzungszuweisungen des Bundes (BEZ) an die finanzschwachen Länder zu nennen. Sie werden gewährt, um verschiedene Sonderbedarfe zu decken. Dabei

handelt es sich einmal um Zuweisungen, die verbleibende Fehlbeträge ausgleichen, und zwar bis 99,5% des Länderdurchschnitts. Darüber hinaus werden teilungsbedingte Sonderlasten der ostdeutschen Länder ebenso wie Hilfen zur Überwindung von Haushaltsnotlagen (Bremen, Saarland) finanziert. Quantitativ am bedeutsamsten sind die BEZ zur Finanzierung der teilungsbedingten Sonderlasten.

2.2 Das kommunale Finanzsystem

Den Gemeinden wird durch die Verfassung das Recht garantiert, alle örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung wahrzunehmen, d.h. darüber zu entscheiden, ob, wann und wie eine Aufgabe erledigt werden soll. Gleichwohl wird ihr Entscheidungsspielraum dadurch eingeschränkt, dass die Ausgestaltungsbefugnis der Selbstverwaltung beim Land liegt. So wird bei den sog. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises das „Ob“ und auch das „Wie“ durch die Länder weitgehend vorgeschrieben. Bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben wie der Trägerschaft von Kindertagesstätten, Grundschulen, Gemeindestraßen, Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung sind die Gemeinden grundsätzlich zum Handeln verpflichtet, doch verbleiben ihnen für das „Wie“ mehr oder weniger große Entscheidungsspielräume. Über die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben - Kulturangebot, Sport- und Freizeitmöglichkeiten, Förderung des Fremdenverkehrs u.a. - können die Gemeinden im Rahmen ihrer Budgetrestriktionen frei entscheiden.

Im Vergleich zu Bund und Ländern spielen die Steuereinnahmen auf kommunaler Ebene eine geringere Rolle, auch wenn sie stärker an die lokale Wirtschaftskraft gekoppelt sind. Vor allem gilt dies für Ostdeutschland. In Brandenburg sind nur 15% aller gemeindlichen Einnahmen Steuern, so dass die Kommunen dort in besonderem Maße auf Mittel aus dem Landeshaushalt angewiesen sind. Infolge der starken Abhängigkeit von den externen Mitteln gestaltet sich der kommunale Finanzausgleich, über den diese Mittel verteilt werden, konfliktreicher als in Westdeutschland. Die Verteilungskonflikte vollziehen sich freilich nicht nur zwischen Land und kommunaler Ebene. Ebenso sind die Interessen der verschiedenen Träger - kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise - zum Teil sehr unterschiedlich gelagert.

Wie überall erfüllt der kommunale Finanzausgleich auch in Brandenburg² mehrere Funktionen. Zunächst soll unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Aufgabenbelastung allen Gemeinden in Abhängigkeit ihrer Größe und Funktion eine finanzielle Mindestausstattung gewährleistet werden. Darüber hinaus sollen übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden gleicher Größe und mit gleichen Funktionen ausgeglichen werden.

Kern des kommunalen Finanzausgleichs ist der Steuerverbund. Danach fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein vom Land zu bestimmender Prozentsatz vom Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern zu („obligatorischer“ Steuerverbund). Im „fakultativen“ Verbund ist festgelegt, ob und in welcher Höhe die Gemeinden am Aufkommen an den Landesteuern beteiligt sind. Ergänzend gewährt das Land spezielle Zuweisungen, teilweise in sondergesetzlichen Regelungen, zum Teil nach „Maßgabe des Haushaltsplans“. In Brandenburg sind die Gemeinden mit 25,56% am Länderanteil an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer sowie an den Landessteuern (einschl. Gewerbesteuerumlage) beteiligt. Genauso hoch ist ihr Anteil an den Einnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen (ohne Mittel für die politische Führung). Durch die Beteiligungsquoten im Steuerverbund ist prinzipiell gewährleistet, dass sich die Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich parallel zu den jeweiligen Steuereinnahmen des Landes entwickeln. Nicht gewährleistet ist, dass die kommunalen Gesamteinnahmen parallel zu den Einnahmen des Landes verlaufen. Dies spielt in den ostdeutschen Ländern, die in erheblichem Maße Transfers erhalten, eine bedeutende Rolle.

Im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich wird auf kommunaler Ebene der Finanzbedarf ermittelt. Hierbei wird ein normiertes Verfahren zugrunde gelegt, weil es keinen definierten Aufgabenkatalog der Gemeinden gibt, ebenso wenig wie Ausstattungsstandards festgelegt sind. Die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden werden in Abhängigkeit von der Steuerkraft und dem normierten, einwohnerbezogenen Finanzbedarf berechnet, wobei in Brandenburg als Nebenansatz die nach Dauer der Arbeitslosigkeit gewichteten Arbeitslosenzahlen berücksichtigt werden. Infolge der vielen kleinen Gemeinden fällt die Spreizung der Einwohnerveredelung relativ gering aus. Im Vergleich zu den kleinen Gemeinden (=100) wird die Einwohnerzahl der großen Städte mit 138% „veredelt“. Der Unterschied zwischen normierten

² Vgl. hierzu auch D. Vesper: Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg. DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft 185, Berlin 2000. Ferner D. Vesper: Gemeindefinanzen Brandenburg: Stärkung der größeren Kommunen erforderlich. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 18-19/2001.

Finanzbedarf (sog. Ausgangsmesszahl) und der Steuerkraftmesszahl wird in Brandenburg zu 80% ausgeglichen.

Wie in allen Flächenländern werden auch in Brandenburg viele kommunale Aufgaben von den Landkreisen wahrgenommen. Es ist offenkundig, dass die Landkreise umso bedeutsamer sind, je kleingliederiger die gemeindliche Struktur eines Bundeslandes ist. Andererseits gibt es immer wieder Konflikte zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen über die Aufgabenzuordnung und die Finanzmittelverteilung. Im Gegensatz zu den Gemeinden verfügen die Landkreise über keine eigenen Steuereinnahmen. Ihre Finanzierungsquelle sind die Zuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sowie die Kreisumlage der Gemeinden. Auch die Kreisumlage ist an den kommunalen Finanzausgleich gekoppelt, da die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden ebenso wie die jeweiligen Steuerkraftmesszahlen in die Umlagegrundlagen einbezogen werden.

Tabelle 3 vermittelt einen Überblick über die Zuweisungen des Landes an die brandenburgischen Gemeinden seit 1996. Dabei wird deutlich, dass die Mittel im Zeitablauf zurückgegangen sind, von 3,9 Mrd. Euro (1996) auf 3,7 Mrd. im Jahre 2001. Per saldo sind die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich sogar geringfügig erhöht worden, wobei die Schlüsselzuweisungen und Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes zurückgeführt, die sonstigen Zuweisungen hingegen aufgestockt wurden. Letztere beinhalten vor allem die Zuweisungen als Ausgleich für vom Land übertragene Aufgaben, die seit 1999 in Brandenburg gewährt werden, um dem Konnexitätsprinzip³ Geltung zu verschaffen. Gekürzt wurden die Zuweisungen an die Kommunen nach Maßgabe des Haushaltsplans. Für das Land sind die Mittel außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs teilweise disponibel und werden in Abhängigkeit der finanziellen Lage des Landes variiert. Bedenklich stimmt, dass diese Mittel ebenso hoch sind wie die Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, denn die Autonomie der Gemeinden wird dadurch eingeschränkt.

³ Das Konnexitätsprinzip besagt, dass die entscheidungskompetente Körperschaft auch für die Finanzierung der Kosten mit dieser Entscheidung verbunden sind, zu sorgen hat.

Tabelle 3

Zuweisungen des Landes Brandenburg an die Gemeinden

Mill. Euro

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Kommunalen Finanzausgleich						
1.1 Aufkommen	1.716,2	1.680,4	1.631,8	1.607,2	1.721,1	1.790,8
Mittel aus dem Länderfinanzausgleich	491,0	502,9	480,1	377,5	437,7	506,2
Steuerverbund	1.162,0	1.171,9	1.065,0	1.158,9	1.216,3	1.211,0
Steuerverbundquote in %	27,2	27,3	26,8	25,6	26,1	25,0
Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt	43,2	5,7	6,7	17,5	12,0	12,0
1.2 Verwendung	1.716,2	1.680,4	1.631,8	1.607,2	1.721,1	1.790,8
Schlüsselzuweisungen	1.313,5	1.266,1	1.275,4	1.101,4	1.165,7	1.212,4
an kreisfreie Städte	63,6	57,3	57,3	35,2	37,8	39,4
an Städte und Gemeinden	849,9	853,2	869,4	802,7	841,6	874,6
an Landkreise	368,0	355,7	348,8	263,6	286,3	298,5
Sonstige Zuweisungen	402,7	414,3	356,4	505,8	555,4	578,4
1.3 Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes	331,5	308,3	352,1	344,0	293,1	249,5
2. Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans	1.871,4	1.927,3	1.688,5	1.661,9	1.826,7	1.691,1
Gesamtsumme	3.919,1	3.916,0	3.672,4	3.613,1	3.841,0	3.731,4

Quelle: Innenministerium Brandenburg.

DIW Berlin 2002

3 Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Brandenburg

3.1 Entwicklungstendenzen im Landeshaushalt

Wie in den anderen ostdeutschen Ländern spiegeln auch die öffentlichen Haushalte Brandenburgs - Landeshaushalt und kommunale Haushalte - die überzogenen Erwartungen an den wirtschaftlichen Aufholprozess wie auch die Anpassung an die gesamtwirtschaftlichen Realitäten wider. Bis Mitte der 90er Jahre war die Entwicklung von einer starken Ausgabenexpansion und Schuldenaufnahme gekennzeichnet, und auch die Steuereinnahmen stiegen rasch, aber nicht stark genug. Im Jahre 1995 waren das Land und seine Gemeinden mit 7 657 DM je Einwohner und damit im Vergleich zum ostdeutschen Durchschnitt (6 398 DM) weit höher verschuldet. In jenem Jahr trat der Solidarpakt I in Kraft, der die ostdeutschen Länder und Gemeindehaushalte auf ein relativ stabiles finanzielles Fundament stellte. Das Land Brandenburg konnte 1994 aus dem Steueraufkommen und den Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich per saldo knapp 2 Mrd. DM bzw. 14% an Mehreinnahmen verbuchen, doch wurden

die Gemeinden daran offensichtlich nicht oder nur in einem geringen Umfang beteiligt, denn die Zuweisungen an die Kommunen wurden kaum angehoben. Erst 1996 kam es zu einer nennenswerten Erhöhung dieser Zuweisungen, doch längst nicht in dem Umfang der Mehreinnahmen, die das Land erhalten hatte (Mill. DM):

	1994	1995	1996
Steuereinnahmen des Landes	6 591	10 239	9 262
Empfangene Zuweisungen	7 646	5 944	7 185
Summe	14 237	16 183	16 447
Zuweisungen an Gemeinden	6 034	6 094	6 505

Wie in den anderen ostdeutschen Flächenländern setzte auch in Brandenburg 1996 der Konsolidierungsprozess ein. Von 1996 bis zum Jahre 2001 sind die Ausgaben kaum mehr ausgeweitet worden; bezogen auf die Einwohner errechnet sich sogar ein Rückgang um 1,3%. Zugleich sind die Einnahmen um 9% bzw. 7% (je Einwohner) gestiegen. Infolge dessen konnte das Finanzierungsdefizit erheblich, von 2,5 Mrd. DM auf 1,1 Mrd. DM, abgebaut werden (Tabelle 4).

Mit einem Zuwachs von 14,2% entwickelten sich die Steuereinnahmen etwas stärker als die Einnahmen insgesamt und auch als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage, das nominale Bruttoinlandsprodukt (12,3%). Infolge der Steuerreform, aber auch bedingt durch die schwache Konjunktur musste das Land 2001 beträchtliche Mindereinnahmen hinnehmen, das Steueraufkommen blieb um 300 Mill. DM hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Dabei waren die Steuerausfälle insbesondere bei der Körperschaftsteuer weit höher als ursprünglich geschätzt, weil die Entlastung der Unternehmen unerwartet hoch ausgefallen ist. Unterschätzt worden war insbesondere die Wirkung der Steuerfreiheit für Veräußerungsgewinne; durch die Gesetzesänderung werden die gewaltigen stillen Reserven der Unternehmen steuerfrei aufgelöst, und zwar wohl schneller als gedacht. Unerwartete Folgen hatte auch der Übergang zum sog. Halbeinkünfteverfahren, das die Unternehmen im Vorjahr motivierte, Gewinne (zu nunmehr niedrigeren Steuersatz) auszuschütten, die sie vor Jahren (zum hohen Steuersatz) in ihre Rücklagen eingestellt hatten.

Tabelle 4

Ausgaben und Einnahmen des Landes Brandenburg nach Arten

	Mill. DM						DM je Einwohner						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderung 1996/2001 in %
Personalausgaben	4834	4869	4911	4919	4711	4785	1895	1901	1903	1897	1811	1840	-2,9
Laufender Sachaufwand	1258	1295	1322	1306	1229	1277	493	506	512	504	473	491	-0,4
Zinsausgaben	1019	1160	1257	1341	1329	1392	399	453	487	517	511	535	34,0
Laufende Zuweisungen	6795	6669	6558	6493	6997	7151	2663	2603	2541	2504	2690	2750	3,3
an Unternehmen	1415	1556	1456	1374	1663	1748	555	607	564	530	639	672	21,2
an Gemeinden	4443	4140	4010	3994	4112	4131	1741	1616	1554	1541	1581	1589	-8,8
an Bund	467	509	522	563	636	767	183	199	202	217	245	295	61,2
an soziale Einrichtungen	454	451	551	547	568	481	178	176	214	211	218	185	4,0
Sonstige	24	18	22	16	19	25	9	7	8	6	7	10	-42,4
Soziale Leistungen u.ä.	380	400	415	439	438	540	149	156	161	169	168	208	39,4
Sachinvestitionen	883	878	851	826	820	877	346	343	330	318	315	337	-2,5
Zuweisungen für Investitionen	3826	3465	3760	3731	3311	3232	1500	1353	1457	1439	1273	1243	-17,1
an Gemeinden	2062	1948	2328	2222	2044	1954	808	760	902	857	786	752	-7,0
an andere Bereiche	1764	1517	1433	1510	1267	1277	691	592	555	582	487	491	-28,9
Darlehen, Erwerb von Beteiligungen	186	56	166	131	98	97	73	22	64	50	38	37	822,0
Sonstige Ausgaben	3920	96	113	48	38	44	1536	37	44	18	14	17	-98,9
Bereinigte Ausgaben	19275	18888	19353	19233	18971	19394	7555	7373	7498	7419	7294	7459	-1,3
Steuern u.ä.	8017	8345	8533	9177	9454	9152	3142	3258	3306	3540	3635	3520	12,0
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	122	120	141	165	159	153	48	47	55	64	61	59	22,6
Laufende Zuweisungen vom Bund	4862	4919	4884	5071	5269	5227	1906	1920	1892	1956	2026	2010	5,5
Länderfinanzausgleich	3690	3817	3846	3886	3979	4010	1446	1490	1490	1499	1530	1542	6,6
an Gemeinden	970	1062	985	1128	1232	1160	380	414	382	435	474	446	17,3
an andere Bereiche	174	21	17	21	22	25	68	8	7	8	9	10	-85,9
Vermögensübertragungen v. Bund	28	19	36	35	35	33	11	7	14	14	13	13	14,2
Veräußerung von Vermögen	253	300	316	273	248	272	99	117	122	105	95	104	5,3
Darlehensrückflüsse v. and. Bereichen	2270	1978	2119	1967	1940	1847	890	772	821	759	746	710	-20,2
Sonstige Einnahmen	16	7	14	20	11	13	6	3	5	8	4	5	-20,9
Bereinigte Einnahmen	15	109	15	17	24	25	6	43	6	7	9	9	61,6
Finanzierungssaldo	1233	1438	1252	1025	975	1605	483	561	485	395	375	617	27,8
Finanzierungssaldo	16788	17216	17273	17714	18080	18293	6580	6720	6693	6833	6952	7035	6,9
Finanzierungssaldo	-2487	-1672	-2080	-1519	-891	-1100	-975	-653	-806	-586	-342	-423	-56,6

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, die weitgehend an die Entwicklung des Steueraufkommens aller Länder gekoppelt sind, waren zuletzt rückläufig, nachdem sie sich bis dahin recht deutlich erhöht hatten. Der Grund für den Anstieg in den Jahren vor 2001 liegt in der besseren Wirtschaftsentwicklung und im originären Steueraufkommen Westdeutschlands, d.h. über den Finanzausgleich partizipierte Brandenburg von der günstigeren Entwicklung in Westdeutschland. Infolge der reformbedingten Steuerausfälle sind 2001 auch die Mittel für den Finanzausgleich gesunken. Leicht rückläufig waren die Zuweisungen des Bundes an das Land, die sich im Jahre 2001 auf knapp 5,9 Mrd. beliefen und damit fast zwei Drittel aller Einnahmen im Landeshaushalt ausmachten. Während die laufenden Transfers des Bundes stetig, aber moderat erhöht wurden, errechnet sich bei den investiven Zahlungen ein Minus von knapp einem Fünftel.

Bei den Ausgaben zeigen sich zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungen. Wenn die Ausgaben im Zeitraum 1996 bis 2001 nahezu stagniert haben, so lag dies in erster Linie an den rückläufigen Transfers an die kommunale Ebene. Während die laufenden Zuweisungen per saldo um 7% gekürzt worden sind, betrug das Minus bei den investiven Zahlungen 5%. Das Bild relativiert sich allerdings, wenn man 1996 aus dem Blickfeld nimmt; dann hat sich das Volumen dieser Zuweisungen kaum verändert. Ebenfalls rückläufig waren die Vermögensübertragen an Dritte (-5%); hierbei handelt es sich insbesondere um Maßnahmen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung. Auch die Personalausgaben sind geringfügig gesunken (-1%), obwohl die Tarife im öffentlichen Dienst in den vergangenen Jahren - wenn auch sehr moderat - angehoben worden sind. Die Tarifanpassung an Westdeutschland kam infolge der schwachen Wirtschaftsentwicklung nur zögerlich voran. Lohnpolitisch wäre es ein falsches Signal gewesen, hätte der öffentliche Dienst die Lohnführerschaft in Ostdeutschland übernommen. Die Zahl der auf Vollzeitäquivalente⁴ umgerechneten Beschäftigten hat im Zeitraum 1996 bis 2000 geringfügig zugenommen. Allerdings deckt sich die Entwicklung der Beschäftigung nicht mit dem Befund rückläufiger Personalausgaben bei gleichzeitigen Tarifanhebungen.

Rückläufig waren per saldo auch die Sachinvestitionen des Landes, selbst wenn sie zuletzt recht kräftig angehoben worden sind. Hingegen sind die Sachaufwendungen geringfügig gestiegen. Einen kräftigen Zuwachs verzeichneten die Zinsausgaben, die sozialen Leistungen

⁴ Teilzeitkräfte auf Vollzeitbasis umgerechnet.

sowie die laufenden Zuschüsse an Unternehmen. Bei den Transfers an die Unternehmen handelt es sich vornehmlich um Zahlungen im Rahmen des ÖPNV und das Wohnungsbauvermögen, während die sozialen Leistungen das Wohngeld, die Sozialhilfe des Landes u.ä. umfassen. Die stark expandierenden Zinsausgaben waren Reflex der hohen Finanzierungsdefizite, wobei sich der Anstieg in den letzten Jahren spürbar verlangsamt hat, weil die jährliche Neuverschuldung deutlich zurückgeführt werden konnte.

3.2 Brandenburg im Ländervergleich

Vergleicht man die Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt Brandenburg mit dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer, so zeigen sich für Brandenburg sowohl bei den Ausgaben wie bei den Einnahmen geringfügig höhere Pro-Kopf-Werte (Tabelle 5). Personal- und auch laufende Sachaufwendungen liegen unter, die Zinsverpflichtungen mit 535 DM je Einwohner hingegen weit über dem Durchschnitt. Ebenfalls weit stärker als anderswo schlagen die laufenden Zuschüsse an die Unternehmen zu Buche. Bei den sozialen Leistungen (einschl. Zuschüsse an soziale Einrichtungen) bewegt sich Brandenburg im Durchschnitt, das Gleiche gilt für die laufenden Zuweisungen an die Gemeinden. Die investiven Zuweisungen an die Gemeinden sind deutlich höher als in den anderen ostdeutschen Ländern. Alles in allem ist die geringe Spreizung der Ausgaben Folge der geringen Unterschiede auf der Einnahmenseite. Dies liegt sowohl in den nur wenig streuenden Steuereinnahmen, noch mehr in den nivellierenden Wirkungen des Länderfinanzausgleichs, der Bundesergänzungszuweisungen sowie der verschiedenen Mischfinanzierungen begründet.

Die Tatsache, dass Brandenburg unterdurchschnittliche Personalausgaben aufweist, ist darauf zurückzuführen, dass die Zahl der Beschäftigten im Landesdienst mit 23,5 Vollzeitkräften je 1 000 Einwohner etwas unter dem ostdeutschen Durchschnitt liegt. Mehr Personal wird in der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, im Rechtsschutz und im Bau- und Wohnungswesen, Verkehr beschäftigt, deutlich weniger an den Schulen und Hochschulen (Tabelle 6). Allerdings ist die Zahl der Einwohner gerade für die Schulen und Hochschulen nicht die geeignete Bezugsgröße. Wählt man versorgungsorientierte Bezugsgrößen wie die erteilten Wochenunterrichtsstunden je Schüler an den allgemein bildenden Schulen, so sind zwischen den ostdeutschen Ländern kaum Unterschiede erkennbar; die schulische Versorgung in Brandenburg ist vergleichsweise gut:

Brandenburg	1,45
Mecklenburg-Vorpommern	1,38
Sachsen	1,44
Sachsen-Anhalt	1,40
Thüringen	1,46

Tabelle 5

Ausgaben und Einnahmen der ostdeutschen Länder und Schleswig-Holsteins nach Arten 2001

DM je Einwohner

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder	Schleswig-Holstein
Personalausgaben	1 840	2 115	1 825	2 086	1 986	1 943	2 144
Laufender Sachaufwand	491	518	449	504	685	518	399
Zinsausgaben	535	500	260	541	504	438	639
Laufende Zuweisungen	2 750	2 888	2 079	2 632	2 452	2 479	1 648
an Unternehmen	672	484	302	426	394	434	290
Länderfinanzausgleich	-	-	-	-	-	-	-
Sonstige an Länder	9	6	5	4	6	6	12
an Gemeinden	1 589	1 977	1 356	1 804	1 459	1 582	1 234
an Bund	295	300	288	291	287	291	13
an soziale Einrichtungen	185	120	127	108	307	165	98
Soziale Leistungen u.Ä.	208	81	266	235	283	228	55
Sachinvestitionen	337	365	302	275	358	322	145
Zuweisungen für Investitionen	1 243	1 126	1 328	1 357	1 343	1 294	333
an Gemeinden	752	503	546	628	690	620	207
an andere Bereiche	491	623	782	729	653	675	126
Darlehen an andere Bereiche	29	151	38	26	56	52	34
Erwerb von Beteiligungen	8	2	8	11	9	8	0
Sonstige Ausgaben	17	6	107	3	46	100	23
Bereinigte Ausgaben	7 459	7 756	6 827	7 669	7 722	7 381	5 425
Steuern u.Ä.	3 520	3 505	3 521	3 528	3 537	3 523	3 658
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	59	85	72	46	66	65	131
Laufende Zuweisungen	2 010	2 229	1 921	2 060	2 030	2 023	687
vom Bund	1 542	1 633	1 386	1 513	1 479	1 487	560
Länderfinanzausgleich	446	548	527	535	533	517	59
Sonstige von Ländern	10	10	5	5	5	7	17
von Gemeinden	13	38	2	6	14	12	50
Gebühren	104	49	84	30	84	73	128
Vermögensübertragungen v. Bund	710	808	788	831	740	776	41
Veräußerung von Vermögen	5	24	0	2	13	7	148
Darlehensrückflüsse v. and. Bereichen	9	40	11	10	14	15	7
Sonstige Einnahmen	617	413	390	407	610	477	191
Bereinigte Einnahmen	7 035	7 152	6 788	6 916	7 093	6 959	4 989
Finanzierungssaldo	- 423	- 604	- 40	- 753	- 629	- 422	- 435

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Tabelle 6

Beschäftigte¹ der Länder nach Aufgabenbereichen 1996 und 2000

Je 1 000 Einwohner

	Politische Führung und zentrale Verwaltung	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Rechtsschutz	Schulen und vorschulische Bildung ²	Hochschulen	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Bau- u. Wohnungswesen, Verkehr	Sonstige	Kernhaushalt ³
	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000
Baden-Württemberg	2,7	2,9	1,7	8,5	2,5	0,2	0,1	0,5	0,8	19,9
Bayern	2,8	3,0	1,9	6,8	2,3	0,3	0,1	0,9	1,3	19,4
Hessen	2,7	2,9	2,2	7,3	2,4	0,3	0,0	1,0	1,2	20,0
Niedersachsen	2,6	2,8	2,0	7,9	1,6	0,3	0,0	0,9	0,7	18,7
Nordrhein-Westfalen	2,4	2,6	2,3	8,1	2,5	0,2	0,1	0,0	0,2	18,5
Rheinland-Pfalz	2,7	2,7	2,0	7,4	1,9	0,3	0,1	1,4	0,6	19,1
Saarland	3,3	3,1	2,0	7,5	2,8	0,4	0,1	0,9	0,3	20,3
Schleswig-Holstein	2,6	2,9	1,9	7,2	1,5	0,2	0,2	0,9	1,0	18,4
Westdeutsche Flächenstaaten	2,6	2,8	2,0	7,7	2,3	0,3	0,1	0,6	0,7	19,1
Brandenburg	3,5	4,1	2,4	8,9	1,6	0,4	0,5	1,2	1,0	23,5
Mecklenburg-Vorpommern	3,8	3,9	2,3	9,9	2,1	0,4	0,0	1,0	2,7	26,0
Sachsen	3,2	3,5	2,0	8,2	2,7	0,3	0,4	1,0	0,8	22,1
Sachsen-Anhalt	3,7	4,3	2,1	11,9	1,9	0,5	0,5	1,3	0,9	27,1
Thüringen	3,7	3,4	2,1	8,8	2,4	0,4	0,4	0,5	0,8	22,5
Ostdeutsche Flächenstaaten	3,5	3,8	2,2	9,4	2,2	0,4	0,4	1,0	1,1	23,9
Berlin	6,7	10,0	3,6	11,2	4,7	8,2	2,7	1,2	1,0	49,3
Bremen	7,4	7,2	2,4	10,5	4,2	3,7	0,9	1,8	1,1	39,2
Hamburg	5,5	7,5	3,4	9,9	3,5	2,6	1,3	2,0	1,3	37,1
Stadtstaaten	6,4	9,0	3,4	10,7	4,3	6,0	2,1	1,5	1,1	44,5
Deutschland	3,0	3,4	2,1	8,2	2,4	0,7	0,3	0,8	0,8	21,7

¹ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet.³ Ohne Wirtschaftsunternehmen.² Einschließlich Verwaltung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

An den Hochschulen zeigen sich gravierende Diskrepanzen, wenn man die Zahl der Beschäftigten auf die Zahl der Studierenden bezieht; in Brandenburg sind die Betreuungsrelationen weitaus am ungünstigsten (Tabelle 7).

Tabelle 7

**Personal und Studierende nach Ländern
an den Hochschulen 2000**

je 1 000 Studierende

	Wissenschaftliches Personal	Verwaltungs- und sonstiges Personal
Baden-Württemberg	85	165
Bayern	80	149
Hessen	61	124
Niedersachsen	65	128
Nordrhein-Westfalen	50	91
Rheinland-Pfalz	59	104
Saarland	85	240
Schleswig-Holstein	83	221
Westdeutsche Flächenländer	65	125
Brandenburg	61	71
Mecklenburg-Vorpommern	119	235
Sachsen	83	158
Sachsen-Anhalt	123	227
Thüringen	100	163
Ostdeutsche Flächenländer	94	167
Berlin	81	149
Bremen	47	43
Hamburg	73	130
Stadtstaaten	75	131
Insgesamt	70	131

Quellen: Statistisches Bundesamt;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Große Unterschiede zeigen sich in der Verschuldung des Landes je Einwohner (Stand März 2002, Euro je Einwohner):

Brandenburg	5 140
Mecklenburg-Vorpommern	4 607
Sachsen	2 233
Sachsen-Anhalt	5 715
Thüringen	4 842

Nur in Sachsen-Anhalt sind die Pro-Kopf-Schulden höher als in Brandenburg. Beide Länder haben das Instrument der Verschuldung extensiv genutzt, und ihr Schuldenstand hat - je Einwohner gerechnet - das Niveau im Westen überschritten; allein Schleswig-Holstein und Saarland weisen noch höhere Schulden auf.⁵ Damit sind auch die überdurchschnittlich hohen Zinslasten im Landeshaushalt Brandenburgs erklärt.

Setzt man die Einnahmen und Ausgaben Brandenburgs mit denen in Schleswig-Holstein - ein westdeutsches Bundesland, das in seinen siedlungsstrukturellen Gegebenheiten noch am ehesten mit Brandenburg vergleichbar ist - in Beziehung, so sind sowohl im Niveau wie auch in der Struktur noch bedeutsame Unterschiede erkennbar (Tabelle 5). Die Pro-Kopf-Ausgaben sind in Brandenburg um reichlich ein Drittel höher, wobei allein die Personalausgaben und die Zinsausgaben einen niedrigeren Wert als in Schleswig-Holstein aufweisen. Und dies, obwohl im Landesdurchschnitt weit mehr Personen beschäftigt sind als in Schleswig-Holstein (18,4 Vollzeitkräfte je 1 000 Einwohner). Groß sind die Unterschiede vor allem bei den sozialen Ausgaben und bei den Zuweisungen für Investitionen: Einmal werden die privaten Wirtschaftsaktivitäten in Ostdeutschland weitaus stärker gefördert als in Westdeutschland; zum anderen erhalten die Gemeinden viel höhere Investitionszuschüsse als im Westen, weil in Brandenburg die Gemeinden mehr Mittel für die Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur ausgeben müssen. Auch die laufenden Zuweisungen an die Gemeinden sind in Brandenburg höher, weil das Land infolge der geringen Steuerkraft der Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich stärker gefordert wird.

Alles in allem blieb Brandenburg nach 1996 kaum eine andere Wahl, mit einem Tritt auf die Ausgabenbremse den Anstieg der Verschuldung und der daraus resultierenden Zinslasten zu begegnen. Tatsächlich hat das Land einen beachtlichen Konsolidierungserfolg erzielt. Dieser Erfolg wird noch dadurch unterzeichnet, dass im Jahre 2001 aufgrund der Konjunkturschwäche und - noch mehr - der Steuerreform erhebliche Steuerausfälle verkraftet werden mussten. Das Finanzierungsdefizit ist wie in den anderen ostdeutschen Ländern auch weit weniger in

⁵ Die Stadtstaaten sind ausgenommen.

die Höhe geschneit als dies in den westdeutschen Ländern der Fall war. Allerdings - und dies ist die Kehrseite der Medaille - hatte der Defizitabbau zur Folge, dass die Nachfrageentwicklung im Lande geschwächt worden ist. Negativ schlägt auch zu Buche, dass die Konsolidierung teilweise zu Lasten der Gemeinden ging.

3.3 Entwicklungstendenzen auf der kommunalen Ebene

Auf kommunaler Ebene sind seit 1996 sowohl die Einnahmen als auch Ausgaben erheblich geschrumpft, die Ausgaben um 10%, die Einnahmen um 11%, und dies, obwohl das Steueraufkommen per saldo mit 19% vergleichsweise kräftig expandiert ist (Tabelle 8). Im Jahre 2000 war nur noch ein geringes Defizit zu verzeichnen, nachdem 1996 der Fehlbetrag noch bei knapp 500 Mill. DM gelegen hatte. Allerdings ist im Vorjahr trotz weiter sinkender Ausgaben das Defizit erneut in die Höhe - auf 300 Mill. DM - geklettert. Die Ursachen auch hierfür lagen in der Steuerreform und der Konjunkturschwäche begründet. Während das Minus beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Bereich der Erwartungen gelegen hatte, war der Einbruch bei der Gewerbesteuer unerwartet stark. Mehrere Einflüsse waren wirksam:⁶

- Künftig gehören Veräußerungsgewinne von Unternehmen nicht mehr zum steuerpflichtigen Gewinn. Offensichtlich haben viele Unternehmen schon im Vorgriff auf diese Reform versucht, durch Ausschöpfungen von Bewertungsspielräumen die Gewinne in ihren Beteiligungsunternehmen auf dieses Jahr zu „verschieben“, da diese Gewinne dann von der Steuer befreit sind.
- Aber nicht nur die Verschiebung auf der Zeitachse, sondern auch zwischen Unternehmen spielte eine Rolle. Mit dem Instrument der „Organschaft“ können Gewinne und Verluste verschiedener Unternehmen miteinander verrechnet werden. Dies ist auch im internationalen Maßstab möglich.

⁶ Sie liegt vor, wenn ein rechtlich selbständiges Unternehmen in einem tatsächlichen und rechtlichen Unerordnungsverhältnis steht.

Tabelle 8

Ausgaben und Einnahmen der brandenburgischen Gemeinden nach Arten

	MILL. DIM										Veränderung 1996/2001 in %		DM je Einwohner		Veränderung 1996/2001 in %		
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996/2001 in %
Personalausgaben	3.455	3.365	3.202	3.094	3.029	3.052	2.997	2.923	1.364	1.327	1.255	1.208	1.174	1.177	1.152	1.124	-10,4
Laufende Sachaufwand	1.840	1.839	1.835	1.813	1.795	1.920	1.918	1.894	726	725	719	708	695	741	738	728	1,3
Zinsausgaben an andere Bereiche	162	176	196	197	194	194	199	195	64	69	77	77	75	75	76	75	-2,4
Lfd. Zuweisungen an Länder	-	-	729	760	810	771	823	820	-	-	286	297	314	297	316	315	10,4
Zweckverbände	61	58	29	30	28	26	23	20	24	23	11	12	11	10	9	8	-31,1
an Bund	43	48	52	62	70	58	61	52	17	19	20	24	27	22	24	20	-1,4
Unternehmen	-	-	5	5	4	4	5	5	-	-	2	2	2	1	2	2	4,3
soziale Einrichtungen	354	359	326	326	348	347	358	344	140	142	128	127	135	134	138	132	3,5
Soziale Leistungen u.ä.	199	247	322	342	364	340	380	404	79	97	126	134	141	131	146	155	23,0
Sachinvestitionen	857	1.184	1.534	1.401	1.351	1.366	1.414	1.486	338	467	601	547	523	527	544	571	-5,0
Zuweisungen für Investitionen an Länder	2.702	2.654	2.621	2.530	2.547	2.377	2.322	2.163	1.067	1.046	1.027	988	987	917	893	832	-19,0
an andere Bereiche	-	290	394	302	302	293	198	261	-	-	114	154	117	113	76	100	-11,8
Darlehen an andere Bereiche	28	42	48	31	26	35	23	27	11	17	19	12	10	14	9	10	-45,6
Erwerb von Beteiligungen	141	249	242	363	276	257	176	234	56	98	95	142	107	99	68	90	-5,1
Sonstige Ausgaben	7	18	4	14	28	35	13	5	3	7	2	5	11	14	5	2	23,2
Bereinigte Ausgaben	10.272	10.763	10.927	10.691	10.153	10.074	9.918	9.796	4.055	4.243	4.283	4.173	3.934	3.886	3.813	3.767	-96,3
Steuern u.ä.	1.243	1.476	1.245	1.353	1.500	1.575	1.663	1.480	491	582	488	528	581	608	639	569	16,6
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	364	395	401	412	406	411	421	412	144	156	157	161	157	158	162	158	0,7
Laufende Zuweisungen von Ländern	-	-	4.722	4.454	4.060	3.968	4.069	4.103	-	-	1.851	1.739	1.573	1.530	1.565	1.578	-14,7
von Bund	4.428	4.476	4.707	4.444	4.053	3.960	4.064	4.097	1.748	1.765	1.845	1.735	1.570	1.527	1.562	1.576	-14,6
Gebühren	90	68	15	10	7	8	5	5	36	27	6	4	3	3	2	2	-64,2
Zuweisungen für Investitionen von Ländern	798	894	908	914	893	981	964	917	315	352	356	357	346	378	371	353	-0,9
von Bund	-	-	1.960	1.948	1.821	1.668	1.518	1.453	-	-	768	760	706	644	584	559	-27,3
Veräußerung von Vermögen	59	89	91	93	128	87	99	81	649	765	733	724	656	610	546	528	-28,0
Darlehensrückflüsse v. and. Bereichen	434	513	466	478	602	655	451	334	23	35	36	36	50	33	38	31	-12,3
Sonstige Einnahmen	3	7	16	12	16	16	12	9	171	202	183	187	233	253	173	129	-29,6
Bereinigte Einnahmen	713	865	953	852	798	775	782	791	281	341	374	333	309	299	301	304	-42,4
Finanzierungssaldo	9.775	10.723	10.671	10.423	10.096	10.048	9.880	9.499	3.859	4.228	4.183	4.069	3.912	3.876	3.799	3.653	-12,7
	-497	-40	-256	-268	-57	-27	-38	-297	-196	-16	-100	-105	-22	-10	-15	-114	13,9

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

- Offenbar waren die ursprünglich im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform geschätzten Mehreinnahmen der Kommunen viel zu hoch angesetzt. Im Zuge der Reform wurden die Abschreibungsmöglichkeiten der Unternehmen gesenkt, wodurch sich die steuerpflichtigen Gewinne erhöht haben. Dieser Effekt spielte vermutlich eine viel geringere Rolle, als vom Bundesfinanzministerium seinerzeit angenommen und in die Steuerschätzung eingegangen war.

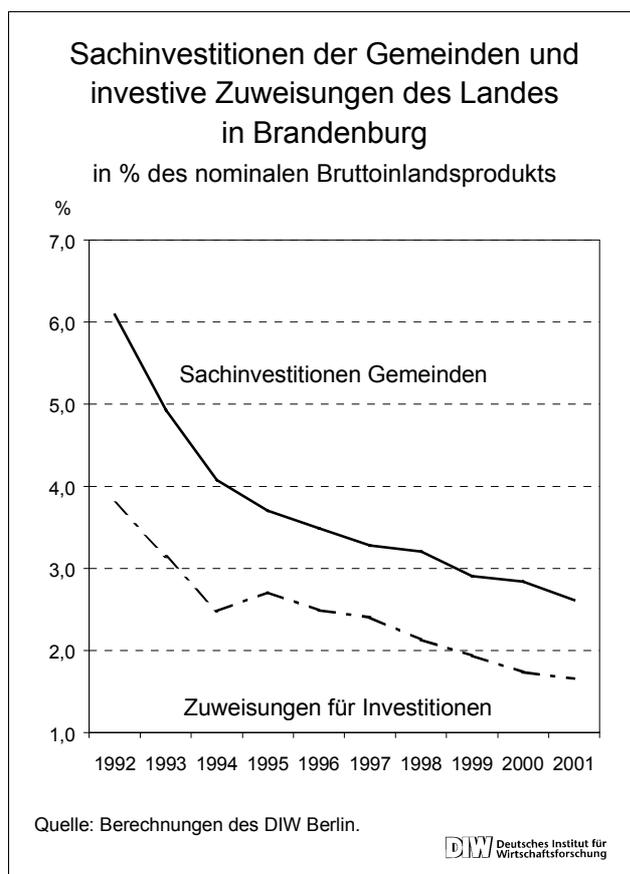
Ein weit größeres Gewicht als das Steueraufkommen haben auf der Einnahmenseite der Kommunen die Zuweisungen des Landes. Sie sind im Beobachtungszeitraum gesunken, und zwar mit 17% weitaus stärker als die übrigen Einnahmen. Besonders ausgeprägt war der Rückgang der investiven Zuweisungen.

Das Minus auf der Ausgabenseite ist teilweise auf die rückläufigen Personalausgaben (-9%) und noch mehr auf die Investitionsausgaben (-17%) zurückzuführen. Die Entwicklung der Sachinvestitionen wiederum wird primär von zwei Faktoren geprägt, nämlich den investiven Zuweisungen des Landes sowie dem finanziellen Druck, dem die Kommunen ausgesetzt sind. Anders als das Land sind die Möglichkeiten der Gemeinden, ihre Investitionsausgaben über Kredite zu finanzieren, eng begrenzt. Insofern ist auch die Kreditaufnahme bzw. der Schuldenstand als Indikator für die kommunale Finanzanspannung wenig geeignet. Aussagekräftiger ist die Entwicklung der Investitionsausgaben, weil sie als flexibelste Ausgabeart faktisch den kommunalen Handlungsspielraum markieren. Nach 1992 sind die Sachinvestitionen der Gemeinden Jahr für Jahr zurückgegangen. Während damals die kommunalen Investitionen noch 6% des nominalen Bruttoinlandsprodukts ausmachten, betrug ihr Anteil 2001 nur noch 2,6%. Diese Entwicklung ist in erster Linie den rückläufigen Zuweisungen des Landes geschuldet (Abbildung 1).

In den rückläufigen Personalausgaben spiegelt sich der anhaltende Personalabbau. Seit 1992 hat sich die Zahl der Kommunalbediensteten in Brandenburg weit mehr als halbiert. Während damals noch 37 Beschäftigte⁷ je 1 000 Einwohner gezählt wurden, kamen im Jahre 2000 noch 15 Bedienstete auf 1 000 Einwohner. Überaus stark war der Rückgang im Bereich Soziale Sicherung, vor allem in der Jugendhilfe. Teils sind Einrichtungen geschlossen, teils sind sie anderen Trägern übergeben worden.

⁷ Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet.

Abbildung 1



Eine rückläufige Entwicklung nahmen per saldo die sozialen Leistungen, also die Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe. Allerdings steigen diese Ausgaben seit 2000 wieder, insbesondere deshalb, weil die Zahl der Arbeitslosen in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen und in beruflicher Weiterbildung rückläufig war, folglich die Sozialhilfeeats der Gemeinden stärker in Anspruch genommen waren.⁸ Infolge der vergleichsweise geringen Schuldenaufnahme haben die Zinsausgaben nur ein geringes Gewicht in den Kommunalhaushalten Brandenburgs; seit 1996 stagnieren sie.

Beim Vergleich der Entwicklung des Landeshaushalts und der kommunalen Haushalte Brandenburgs in den letzten Jahren zeigen sich einige bemerkenswerte Unterschiede. Während die Einnahmen des Landes seit 1996 um 9% gestiegen sind, mussten die Gemeinden ein Minus um 11% hinnehmen, das fast ausschließlich auf den Rückgang der Zuweisungen des Landes

⁸ Vgl. H. Karrenberg, E. Münstermann, Gemeindefinanzbericht 2002. In: Der Städtetag, Heft 4/2002, S. 52.

zurückgeführt werden kann. Von einer „gleichgewichtigen“ Entwicklung zwischen Land und Kommunen kann keine Rede sein.

Tabelle 9

Steuereinnahmen der brandenburgischen Gemeinden 1999 nach Teilräumen
DM je Einwohner

	Engerer Verflechtungsraum	Äußerer Entwicklungsraum
Grundsteuer	162	134
Gewerbsteuer (netto)	298	146
Anteil Einkommensteuer	190	178
Insgesamt	6 034	6 505

Quellen: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg; Berechnungen des DIW.

Freilich wird durch eine globale Analyse der kommunalen Ebene die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden nur unzureichend beschrieben. Tatsächlich ergibt sich schon allein durch die räumlichen Entwicklungsdisparitäten ein unterschiedliches Bild. Auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen im „Speckgürtel“ Berlins und der peripheren Regionen ist bereits hingewiesen worden. Sie schlagen sich auch in den Steuereinnahmen nieder (Tabelle 9). Diese Unterschiede werden allerdings zum großen Teil über den kommunalen Finanzausgleich kompensiert.

Doch nicht nur diese Unterschiede sind bedeutsam. Auch die Unterscheidung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden ist relevant, ebenso die Unterscheidung nach Gemeindegrößenklassen. Tatsächlich sind die Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben der kreisfreien Städte Potsdam, Cottbus, Frankfurt/Oder und der Stadt Brandenburg deutlich höher als die der kreisangehörigen Gemeinden (einschl. Ämter und Landkreise). Betrachtet man allein den kreisangehörigen Raum, so zeigt sich, dass dort die Ausgaben keinem ausgeprägt größenklassenabhängigen Muster folgen (Tabelle 10). Allerdings steht man dabei vor dem Problem, dass die Ausgaben der Kreise und Ämter nicht den jeweiligen Größenklassen zugeordnet werden können.

Tabelle 10

Ausgaben und Einnahmen der kreisfreien Städte und Gemeinden in Brandenburg 2000

DM/je Einwohner

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden								Landkreise	Amtshaus-halte	Kreisangehöriger Raum insgesamt
		zusammen	unter 1 000	mit ... bis unter ... Einwohnern				10 000 bis 20 000	20 000 bis 50 000			
				1 000 bis 3 000	3 000 bis 5 000	5 000 bis 10 000	10 000 bis 20 000					
Personalausgaben	1.347	561	273	381	426	660	682	778	393	297	950	
Laufender Sachaufwand	994	349	243	295	313	411	346	435	281	112	588	
Soziale Leistungen	658	73	0	0	5	58	77	191	424	48	445	
Zinsausgaben	74	60	54	88	70	67	66	41	12	9	66	
Sachinvestitionen	1.050	652	591	799	813	751	512	604	162	93	735	
Sonstige Ausgaben	909	858	994	969	889	853	686	798	565	85	1.248	
Ausgaben insgesamt	5.031	2.554	2.156	2.532	2.515	2.801	2.367	2.848	1.836	643	4.033	
Steuern (netto)	843	603	400	546	480	570	552	867	0	-	513	
darunter:												
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	254	172	129	155	170	182	192	196	-	-	146	
Gewerbesteuer (netto)	314	224	91	170	115	171	153	453	-	-	190	
Grundsteuer	176	147	140	163	145	153	146	141	-	-	125	
Schlüsselzuweisungen	838	630	658	577	620	573	623	677	253	-	751	
Bedarfs- u. sonst. Zuweisungen vom Land	262	89	55	100	86	118	88	94	113	17	180	
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	566	111	90	105	113	132	101	124	212	25	286	
Zuweisungen für Investitionen vom Land	715	267	240	312	290	285	187	297	242	12	438	
Sonstige Einnahmen	1.502	871	640	892	896	1.007	826	974	1.041	578	1.896	
Einnahmen insgesamt	4.727	2.572	2.083	2.532	2.485	2.686	2.376	3.032	1.861	631	4.064	
Finanzierungssaldo	-304	18	-73	0	-30	-115	9	185	25	-11	31	
<i>Nachrichtlich:</i>												
Schulden ¹⁾ einschl. Kassenverstärkungskredite	1.413	1.292	1.091	1.684	1.408	1.288	1.175	824	225	-	1.517	

1) 1999.

Quellen: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Tabelle 11

Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Landkreisen 2000

Durchschnitt = 100

	Ausgaben des Verwaltungshaushaltes zusammen	darunter: Personalkosten	Laufender Sachaufwand	Soziale Leistungen	Zinsausgaben	Allgemeine Umlagen	Ausgaben des Vermögenshaushaltes zusammen	Ausgaben insgesamt	Steuern zusammen	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse vom Land	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	Einnahmen insgesamt
Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände des Kreises insgesamt												
Barnim	91,3	89,2	97,8	114,9	75,3	94,3	93,0	91,7	83,9	101,7	100,7	95,7
Dahme-Spreevald	99,3	102,3	99,8	95,7	109,8	99,5	124,6	105,5	102,5	93,7	82,8	103,2
Elbe-Elster	93,8	101,6	92,9	74,3	118,5	105,2	98,1	105,5	73,2	102,5	102,6	95,4
Havelland	100,8	106,1	91,9	105,2	78,5	103,8	104,6	101,7	86,9	98,2	102,6	103,9
Märkisch-Oderland	96,1	95,0	101,3	93,5	89,3	93,9	83,2	92,9	76,1	98,3	84,1	92,3
Oberhavel	98,9	96,7	96,4	98,0	94,3	96,5	111,8	102,1	187,2	79,5	88,6	105,0
Oberspreewald-Lausitz	100,7	99,9	81,3	95,3	64,0	115,2	75,1	94,4	87,0	102,9	90,2	93,8
Oder-Spree	94,3	92,2	90,9	107,1	89,6	89,4	91,2	93,6	89,4	103,0	92,7	94,5
Ostprignitz-Ruppin	106,7	99,2	93,4	168,9	136,7	106,5	90,9	102,8	76,8	127,1	118,5	104,1
Potsdam-Mittelmark	94,5	91,3	112,9	79,4	124,3	97,0	117,7	100,2	88,4	92,1	93,0	99,2
Prignitz	102,4	120,9	103,3	87,4	178,1	98,7	96,2	100,9	76,4	109,7	116,9	104,0
Spree-Neiße	101,3	110,7	108,0	87,2	108,8	91,2	87,6	97,9	78,9	97,3	85,0	90,8
Telow-Fläming	106,4	104,3	94,6	91,3	87,9	117,8	117,0	109,0	177,5	95,7	113,7	113,5
Uckermark	120,7	106,7	132,0	117,9	141,7	100,0	100,5	115,8	86,1	116,8	131,9	108,5
Durchschnitt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ausgaben und Einnahmen der Landkreise												
Barnim	101,0	83,5	113,1	141,8	89,1	-	83,3	88,0	-	103,2	102,3	102,9
Dahme-Spreevald	96,0	106,3	84,3	94,9	35,2	-	132,8	102,2	125,0	98,1	91,0	97,3
Elbe-Elster	91,4	109,9	99,9	70,5	47,8	-	91,4	91,4	178,1	94,4	105,4	93,8
Havelland	100,6	96,5	105,7	98,2	122,6	-	139,3	107,2	84,4	101,7	114,1	110,5
Märkisch-Oderland	96,2	93,3	99,7	95,2	32,2	-	75,7	92,7	-	97,4	82,2	93,2
Oberhavel	92,9	96,5	102,8	95,2	8,2	-	101,4	94,3	84,4	77,0	105,4	92,7
Oberspreewald-Lausitz	98,6	104,7	67,5	95,2	58,7	-	75,3	94,7	40,6	100,6	84,3	93,8
Oder-Spree	89,7	86,3	59,9	95,2	114,7	-	75,9	87,4	150,0	102,2	101,4	93,4
Ostprignitz-Ruppin	119,9	107,0	104,0	95,2	233,4	-	100,4	116,6	215,6	141,0	119,8	117,4
Potsdam-Mittelmark	94,2	90,7	117,9	95,2	80,1	-	93,4	94,0	-	98,1	91,0	97,0
Prignitz	112,3	126,8	127,0	95,2	371,5	-	103,3	110,8	259,4	109,9	93,1	115,8
Spree-Neiße	105,8	113,1	119,6	95,2	163,6	-	140,3	111,6	0,0	92,9	104,7	101,1
Telow-Fläming	93,7	107,7	77,2	95,2	8,5	-	118,5	97,9	56,3	86,4	107,7	98,5
Uckermark	124,0	101,4	135,5	95,2	208,4	-	83,9	117,2	346,9	117,2	106,1	108,5
Durchschnitt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ausgaben und Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden einschließlich Amtshaushalte												
Barnim	84,6	92,3	87,4	0,3	72,8	94,3	96,4	88,0	83,9	100,1	99,2	91,5
Dahme-Spreevald	101,6	100,1	110,4	99,3	123,4	99,5	121,8	107,4	102,5	88,9	75,5	106,7
Elbe-Elster	95,4	97,1	88,1	90,2	131,4	105,2	100,4	96,9	73,2	111,3	141,2	96,4
Havelland	100,9	111,3	82,4	148,2	70,4	103,8	92,6	98,4	86,9	94,5	92,5	99,9
Märkisch-Oderland	96,0	96,0	102,3	110,0	99,7	93,9	85,8	93,0	76,2	99,3	85,9	91,8
Oberhavel	103,1	96,7	92,0	116,9	62,7	96,5	115,5	106,7	187,3	82,2	73,8	112,4
Oberspreewald-Lausitz	102,2	97,4	90,7	132,9	64,9	115,2	75,0	94,3	87,0	105,4	95,5	93,8
Oder-Spree	97,5	95,3	112,0	117,5	96,9	89,4	96,5	97,2	89,4	103,9	85,0	95,2
Ostprignitz-Ruppin	97,4	94,9	86,1	153,9	119,1	106,5	87,6	94,5	76,7	111,9	117,4	96,2
Potsdam-Mittelmark	94,8	91,6	109,5	4,6	132,3	97,0	126,2	103,9	88,5	85,5	94,7	100,6
Prignitz	95,5	117,8	87,0	64,9	98,7	97,0	93,7	95,0	76,3	109,5	138,0	97,0
Spree-Neiße	98,1	109,4	100,0	126,9	98,8	91,2	89,3	89,7	89,0	102,0	67,6	84,7
Telow-Fläming	115,3	102,5	106,5	101,4	78,8	117,8	116,5	115,6	177,6	105,9	119,0	122,5
Uckermark	118,5	109,5	129,6	166,8	129,5	100,0	106,3	114,9	85,9	116,4	154,5	108,5
Durchschnitt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quellen: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Eindeutig und nachvollziehbar ist die Größenklassenabhängigkeit bei den Steuereinnahmen, da in höher verdichteten Räumen die Wirtschaftstätigkeit ausgeprägter ist. Hingegen stehen die Zuweisungen des Landes an die Kommunen in keinem engen Verhältnis zur Einwohnerzahl, obwohl der Zuschussbedarf⁹ der Gemeinden mit der Gemeindegröße steigt; er resultiert vornehmlich aus den Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung und aus Aufgaben, die größere Orte aus ihrer Zentralität heraus zu erfüllen haben. Faktisch werden die kleineren Gemeinden in Brandenburg durch den Finanzausgleich begünstigt, indem zum einem der höhere Zuschussbedarf der größeren Gemeinden nur zum Teil kompensiert wird und zum anderen die kleineren Gemeinden je Einwohner höhere Zuweisungen aus den Fachressorts erhalten.¹⁰

Unterteilt man die Pro-Kopf-Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden nach Landkreisen, so streuen die Werte zwischen 91% (Kreis Spree-Neiße) und 114% des Durchschnitts (Teltow-Fläming). Die Kreise Oberhavel und Teltow-Fläming ragen durch ihre Steuerkraft heraus, doch wird diese zu einem großen Teil durch den Finanzausgleich nivelliert (Tabelle 11). Nur wenig größer ist die Streubreite, wenn man zwischen den kreisangehörigen Gemeinden einerseits und den Landkreisen andererseits unterscheidet. Gleichwohl zeigt sich, dass die Aufgabenverteilung zwischen beiden Ebenen zum Teil sehr unterschiedlich geregelt ist.

3.4 Die kommunale Ebene Brandenburgs im Ländervergleich

Im Vergleich zum Durchschnitt der anderen ostdeutschen Ländern verfügen die brandenburgischen Gemeinden mit 3 652 DM noch immer über deutlich höhere Pro-Kopf-Einnahmen (Tabelle 12), obwohl die Finanzkraft der Kommunen in Brandenburg in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen und die Differenz zu den anderen ostdeutschen Gemeinden kleiner geworden ist. Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern können über etwa ebenso hohe Einnahmen disponieren wie in Brandenburg; Sachsen und Thüringen liegen deutlich darunter. Ganz ähnlich ist die Situation auf der Ausgabenseite; auch hier weisen die brandenburgischen

⁹ Differenz aus den laufenden Ausgaben und den Steuern/Schlüsselzuweisungen.

¹⁰ Vgl. auch D. Vesper: Gemeindefinanzen Brandenburg - Stärkung der größeren Gemeinden erforderlich. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 18-19/2001; ders. Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg. Beiträge des DIW zur Strukturforchung, Heft 185, Berlin 2000.

Tabelle 12

Ausgaben und Einnahmen der ostdeutschen Gemeinden und Schleswig-Holsteins nach Arten 2001

DM je Einwohner

	Branden- burg	Mecklen- burg-Vor- pommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thü- ringen	Neue Länder	Schleswig- Holstein
Personalausgaben	1 124	1 011	922	1 189	975	1 031	902
Laufender Sachaufwand	728	788	599	699	609	668	633
Zinsausgaben an andere Bereiche	75	127	137	135	137	124	95
Lfd. Zuweisungen an	315	290	359	287	321	322	465
Länder	8	8	16	8	3 062	15	139
Zweckverbände	20	29	30	41	1 797	28	74
Unternehmen	132	124	190	120	3 256	150	61
soziale Einrichtungen	155	130	123	118	5 513	129	190
Soziale Leistungen u.Ä.	571	659	469	612	347	518	568
Sachinvestitionen	832	689	669	782	707	730	508
Zuweisungen für Investitionen	100	143	76	123	51	94	104
an Länder	10	35	0	28	5	13	27
an andere Bereiche	90	108	76	95	45	81	77
Darlehen an andere Bereiche	2	10	9	3	5	6	6
Erwerb von Beteiligungen	12	5	35	30	3	20	8
Sonstige Ausgaben	7	61	30	16	26	26	54
Bereinigte Ausgaben	3 767	3 783	3 306	3 874	3 182	3 539	3 343
Steuern u.Ä.	569	528	609	543	497	559	1 148
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	158	220	183	148	169	174	176
Laufende Zuweisungen	1 577	1 728	1 356	1 794	1 477	1 549	973
von Ländern	1 575	1 720	1 352	1 792	1 474	1 546	964
vom Bund	2	8	4	2	3	4	9
Gebühren	353	366	253	301	222	290	427
Zuweisungen für Investitionen	559	382	434	517	437	467	136
von Ländern	527	345	425	515	426	451	118
vom Bund	31	37	9	2	11	16	18
Veräußerung von Vermögen	129	141	135	129	93	126	262
Darlehensrückflüsse v. and. Bereichen	4	4	8	6	5	6	11
Sonstige Einnahmen	304	306	292	317	288	300	355
Bereinigte Einnahmen	3 652	3 675	3 271	3 755	3 187	3 471	3 488
Finanzierungssaldo	- 114	- 108	- 35	- 119	5	- 68	145

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Gemeinden zusammen mit Sachsen-Anhalt mit 3 767 DM die höchsten Pro-Kopf-Werte auf. Vor allem sind die Unterschiede auf die Zuweisungen aus den jeweiligen Landeshaushalten zurückzuführen. Während bei den laufenden Zuweisungen die brandenburgischen Gemeinden im Durchschnitt liegen, erhalten sie relativ hohe investive Zuschüsse, und zwar weit mehr aus den Fachressorts. Offensichtlich nimmt das Land einen stärkeren Einfluss auf die Investitionspolitik, als dies anderswo der Fall ist. Die sehr niedrigen Zuweisungen in Thüringen und Sachsen resultieren insbesondere aus den unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen. Anders

als in Sachsen und Thüringen gibt es in Brandenburg keine Regierungspräsidien, weshalb das Land relativ mehr Verwaltungsaufgaben an die Landkreise und Gemeinden delegiert.

Vergleicht man den Personalstand der Kommunen länderweise, so sticht die hohe Zahl der Beschäftigten in Sachsen-Anhalt hervor (Tabelle 13). Mit 17,3 Beschäftigten je 1 000 Einwohner¹¹ liegt das Land deutlich über dem Durchschnitt (14,9). Aber auch in Brandenburg beschäftigen die Kommunen mehr Personal; hier entfallen 15,0 Bedienstete auf 1 000 Einwohner. Der Unterschied resultiert aus dem relativ hohen Personaleinsatz in den Kindertagesstätten. Noch immer werden in Brandenburg soziale Aufgaben weitgehend in unmittelbarer Regie und nur selten von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und anderen freien Trägern wahrgenommen.

Alles in allem sind die brandenburgischen Gemeinden trotz erheblicher finanzieller Einbußen in den letzten Jahren nicht schlechter gestellt als die Gemeinden in den anderen ostdeutschen Ländern. Dies findet auch darin seinen Niederschlag, dass die brandenburgischen Kommunen sehr viel weniger stark als die Gemeinden in den anderen Ländern verschuldet sind (Schuldenstand Ende 2000, in Mrd. DM):

Brandenburg	1 353
Mecklenburg-Vorpommern	2 283
Sachsen	2 438
Sachsen-Anhalt	2 392
Thüringen	2 406

Von einer (vergleichsweise) üppigen Finanzausstattung kann aber auch keine Rede sein. Bei einem solchen Vergleich ist zudem in Rechnung zu stellen, dass die Aufgabenverteilung zwischen dem Land und seinen Gemeinden unterschiedlich geregelt ist, was sich in der Verteilung der Finanzmittel zwischen den Ebenen niederschlägt. So zeigt sich, dass das Land Sachsen von allen ostdeutschen Ländern mit Abstand die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung aufweist, die sächsischen Gemeinden aber am höchsten verschuldet sind.

Verglichen mit Schleswig-Holstein werden die strukturellen Probleme der brandenburgischen Gemeinden deutlich. Mit 569 DM je Einwohner ist das Steueraufkommen nur halb so hoch wie in Schleswig-Holstein. Diese Lücke muss durch die Zuweisungen aus dem Landeshaus-

¹¹ Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet.

Tabelle 13

Beschäftigte¹ der Gemeinden nach Aufgabenbereichen 2000

je 1 000 Einwohner

	Politische Führung und zentrale Verwaltung	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Schulen und vorschulische Bildung ²	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Bau- u. Wohnungswesen, Verkehr	Kernhaushalt ³
Baden-Württemberg	2,8	1,1	1,1	0,7	2,7	0,7	2,8	11,9
Bayern	2,2	0,9	1,3	0,6	2,0	0,8	3,1	10,9
Hessen	2,7	1,2	0,9	0,6	3,1	0,8	2,4	11,8
Niedersachsen	2,4	1,3	1,1	0,5	2,3	0,9	2,6	11,2
Nordrhein-Westfalen	2,5	1,6	1,0	0,8	2,6	0,9	3,0	12,3
Rheinland-Pfalz	2,6	1,1	1,0	0,6	2,6	0,7	2,3	10,7
Saarland	2,4	1,1	0,9	0,4	2,0	0,9	2,5	10,2
Schleswig-Holstein	2,7	1,3	1,1	0,7	2,3	0,8	2,5	11,3
Westdeutsche Flächenstaaten	2,5	1,3	1,1	0,7	2,5	0,8	2,8	11,6
Brandenburg	3,5	1,7	1,3	0,8	3,8	0,8	2,9	15,0
Mecklenburg-Vorpommern	3,7	1,9	1,3	1,0	2,7	0,9	2,7	14,2
Sachsen	3,0	1,6	1,4	0,9	2,7	1,2	2,9	13,8
Sachsen-Anhalt	3,9	2,0	1,4	1,3	4,2	1,3	3,2	17,3
Thüringen	3,4	1,5	1,4	1,3	2,8	1,2	3,1	14,7
Ostdeutsche Flächenstaaten	3,4	1,7	1,4	1,1	3,2	1,1	3,0	14,9
Deutschland	2,7	1,3	1,1	0,7	2,6	0,9	2,8	12,2

¹ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet.³ Ohne Wirtschaftsunternehmen.² Einschließlich Verwaltung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

halt gefüllt werden, d.h. die brandenburgischen Gemeinden sind in weitaus stärkerem Maße von der Landespolitik abhängig als dies in Schleswig-Holstein der Fall ist. In der Summe verfügen die brandenburgischen Kommunen über höhere Pro-Kopf-Einnahmen. Sie sind notwendig, wenn Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur vorankommen sollen. Tatsächlich investierten die Gemeinden 2001 in Brandenburg mit 832 DM weitaus mehr Mittel als die Kommunen in Schleswig-Holstein (508 DM). Auch die Personal- und laufenden Sachaufwendungen sind in Brandenburg höher, und zwar um ein Fünftel höher, d.h. pro Kopf der Bevölkerung stehen 1 852 DM in Brandenburg 1 535 DM in Schleswig-Holstein gegenüber. Bei den sozialen Leistungen sind die Unterschiede gering.

4 Infrastrukturausstattung und Solidarpakt II

Im Vergleich zu den westdeutschen Ländern und Gemeinden geben die ostdeutschen Gebietskörperschaften pro Kopf der Bevölkerung noch immer weit mehr Mittel für investive Zwecke aus, obwohl die Investitionsausgaben seit Mitte der 90er Jahre um etwa ein Viertel geschrumpft sind. Mit 1 050 DM je Einwohner (Brandenburg 1 208 DM) investieren die ostdeutschen Länder und Gemeinden noch über 40% mehr in Bauten und Ausrüstungen als dies in Westdeutschland (734 DM je Einwohner) der Fall ist. Tatsächlich hat Ostdeutschland und auch Brandenburg - seinen riesigen Nachhol- und Modernisierungsbedarf an öffentlicher Infrastruktur gegenüber Westdeutschland erheblich abbauen können. Nach den Berechnungen des DIW Berlin zum Anlagevermögen der ost- und westdeutschen Länder und Gemeinden hatten die ostdeutschen Flächenländer Anfang 1999 etwa 70% des westdeutschen Wertes erreicht, nachdem zu Beginn der 90er Jahre die Lücke noch 50% betragen hatte.¹² Dabei war zwischen Brandenburg und den anderen ostdeutschen Ländern und Gemeinden kaum ein Unterschied auszumachen, obwohl die brandenburgischen Gebietskörperschaften in den 90er Jahren höhere Pro-Kopf-Investitionen tätigten. Doch wurden in Brandenburg beschleunigt Anlagen aus dem Altbestand ausgesondert, so dass Brandenburg über eine vergleichsweise moderne Infrastruktur verfügt.¹³

¹² Vgl. im Einzelnen Bernhard Seidel, Dieter Vesper: Anlagevermögen der ostdeutschen Länder - noch erheblicher Nachholbedarf. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 24/2000, sowie Dieter Vesper: Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 20/2001.

¹³ Vgl. hierzu Dieter Vesper: Nachholbedarf an Infrastruktur in Brandenburg. Gutachten im Auftrag des brandenburgischen Wirtschaftsministeriums. Berlin 2001.

Trotz dieser Erfolge hat das DIW Berlin für 2005 einen erheblichen Nachholbedarf, insbesondere in den Bereichen Straßen und Abwasserbeseitigung, ermittelt. Aufgrund des starken Rückgangs der Investitionen seit 1999 deutet sich an, dass die Schätzungen des DIW Berlin für 2005 noch zu optimistisch waren, der Aufholprozess bis 2005 bei der Infrastrukturausstattung nicht in dem Tempo voranschreitet wie ursprünglich angenommen. Dies gilt für alle ostdeutschen Länder, auch für Brandenburg, wie ein Vergleich der tatsächlichen Entwicklung mit den Schätzwerten des DIW Berlin zeigt (Tabelle 14).

Der Nachholbedarf an Infrastrukturkapital in Ostdeutschland spielte eine zentrale Rolle bei den Verhandlungen um die Reform der föderalen Finanzbeziehungen im Jahre 2005. Eine Lösung dieser Frage war schon deshalb notwendig, um den ostdeutschen Ländern Planungssicherheit zu geben. Gestützt auf die Schätzungen des DIW Berlin wurde den ostdeutschen Ländern ein Nachholbedarf in Höhe von 160 Mrd. DM zugestanden. Zusätzlich erhalten sie 45 Mrd. DM, um die extrem niedrige kommunale Finanzkraft ausgleichen zu können. Darüber hinaus wurden den ostdeutschen Ländern etwa 100 Mrd. DM vor allem für wirtschaftsfördernde Maßnahmen in Aussicht gestellt. Allerdings ist noch nicht geklärt, in welcher Form diese Mittel fließen werden. Der Zeitrahmen des Solidarpakts erstreckt sich bis 2018, die Mittel sind degressiv gestaffelt und werden nach der Einwohnerzahl verteilt.

Mit dem Solidarpakt II wurden frühzeitig die Weichen gestellt, die Infrastrukturlücke zu schließen. Dennoch blieben einige Fragen offen. Zunächst stellt sich die Frage, ob die Mittel hinreichend dosiert sind. Der vom DIW Berlin errechnete Nachholbedarf in Höhe von 160 Mrd. DM, der offensichtlich auch den Solidarpakt-Verhandlungen zugrunde gelegt wurde, war in Preisen von 2005 ermittelt worden; die vorgesehenen Beträge sind indes nominale Werte. Ob das Volumen ausreicht, wird von der Entwicklung der Preise, aber auch davon abhängen, wie weit das wirtschaftliche Wachstum die Finanzkraft der ostdeutschen Länder und Gemeinden stärkt. Ein weiteres Problem könnte sich daraus ergeben, dass die Vergabe der Mittel aus dem Solidarpakt II auf Drängen der ostdeutschen Länder keinerlei Zweckbin-

Tabelle 14

Schätz- und Ist-Werte der Sachinvestitionen der Gemeinden 1999 bis 2001

kumuliert in Mill. DM

	1999		2000		2001		Insgesamt		1999		2000		2001		Insgesamt		Insgesamt DM je Einwohner		
																	Schätzung	Ist	Differenz
Westdeutsche Flächenländer	35 985	37 879	40 132	113 996	36 399	37 167	37 518	111 084	36 399	37 167	37 518	111 084	1 821	1 774	47	1 821	1 774	47	
Ostdeutsche Flächenländer	12 625	12 467	12 493	37 585	11 996	10 899	10 152	33 047	11 996	10 899	10 152	33 047	2 709	2 382	327	2 709	2 382	327	
Brandenburg	2 500	2 500	2 588	7 588	2 377	2 322	2 163	6 862	2 377	2 322	2 163	6 862	2 918	2 639	279	2 918	2 639	279	
Mecklenburg-Vorpommern	1 620	1 600	1 510	4 730	1 465	1 333	1 230	4 028	1 465	1 333	1 230	4 028	2 658	2 263	394	2 658	2 263	394	
Sachsen	3 832	3 947	4 085	11 864	3 454	3 297	2 974	9 725	3 454	3 297	2 974	9 725	2 676	2 194	483	2 676	2 194	483	
Sachsen-Anhalt	2 600	2 350	2 200	7 150	2 587	2 136	2 059	6 782	2 587	2 136	2 059	6 782	2 725	2 584	140	2 725	2 584	140	
Thüringen	2 073	2 070	2 110	6 253	2 113	1 811	1 726	5 650	2 113	1 811	1 726	5 650	2 567	2 320	248	2 567	2 320	248	
Ostdeutsche Flächenländer	12 625	12 467	12 493	37 585	11 996	10 899	10 152	33 047	11 996	10 899	10 152	33 047	2 709	2 382	327	2 709	2 382	327	

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

dung unterliegt - die investive Verwendung ist also nicht zwangsläufig. Ebenso wenig ist gewährleistet, dass die Gemeinden, die den Großteil der öffentlichen Investitionen tätigen, von den Ländern die erforderlichen Mittel erhalten. Die Erfahrungen bei der Umsetzung des Solidarpakts I sind der Hintergrund für derartige Besorgnisse. Auch in Brandenburg hatte das Land die Gemeinden nicht adäquat an diesen Mitteln beteiligt.

Neben den Entscheidungen zur Finanzierung des Solidarpakts II ging es um eine Reform des Länderfinanzausgleichs. Ein zentrales Ergebnis dieser Reform war, dass gegenüber dem Status quo kein Land schlechter gestellt wird, im Gegenteil - alle werden gewinnen. Für sich genommen gäbe es zwar Verlierer (in Westdeutschland), doch wurde dieses Verteilungsergebnis dadurch verhindert, dass der Bund zusätzliche Lasten, nämlich die Finanzierungsanteile der alten Länder am „Fonds Deutsche Einheit“, übernimmt.

Die Anreizproblematik im bestehenden System wurde dadurch entschärft, dass ein Land künftig 12 % des überdurchschnittlichen Anstiegs seines Pro-Kopf-Steueraufkommens als Prämie bei der Finanzkraftermittlung geltend machen kann. Tatsächlich werden dadurch die Anreizprobleme der steuerkräftigen Länder erkennbar gemildert.¹⁴ Auch die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), vor allem die sog. Fehlbetrags-BEZ, wurden reformiert, indem die noch verbleibenden Fehlbeträge der finanzschwachen Länder bis zur durchschnittlichen Finanzkraft weniger stark als bisher aufgefüllt werden.

Dennoch konnten sich die Vorstellungen jener, die den „Wettbewerbsföderalismus“ präferieren, nicht durchsetzen, weil sie zu weit von den Realitäten entfernt lagen. Ihre Kritik am bestehenden System vernachlässigte auch die Tatsache, dass vor allem durch die Notwendigkeit, die extreme Steuerschwäche der ostdeutschen Länder und Gemeinden auszugleichen, die Anreizstrukturen im Status quo „verzerrt“ werden: Durch das enorme Gefälle in der Finanzkraft zwischen West und Ost wird das Ausgleichssystem sehr stark in Anspruch genommen. Dies ist gewollt, denn auch der Länderfinanzausgleich stellt ein wichtiges Instrument dar, die notwendigen Finanztransfers von West nach Ost zu leiten.

¹⁴ Vgl. Hans Fehr: Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs. In: Wirtschaftsdienst Nr. 10/2001, S. 573 ff. sowie Thomas Lenk: Finanzwissenschaftliche Bedeutung der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. In: Diskussionsbeiträge Nr. 26 der Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, 2001.

5 Perspektiven der öffentlichen Haushalte in Brandenburg - eine Projektion bis 2006

5.1 Rahmenbedingungen

Die finanzwirtschaftlichen Perspektiven für das Land und die Gemeinden hängen in hohem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung in der Region, aber auch von der Gesamtwirtschaft ab. Ebenso bedeutsam ist die Funktionsweise der Finanzausgleichssysteme, nämlich Länderfinanzausgleich und kommunaler Finanzausgleich. Darüber hinaus spielt die Bevölkerungsentwicklung eine Rolle. Nicht nur hat sie Einfluss auf das (regionale) Wirtschaftswachstum und damit auf die kommunale Steuerkraft. Auch der Finanzbedarf, der im kommunalen Finanzausgleich von den kreisangehörigen Gemeinden und dem Landkreis geltend gemacht werden kann,¹⁵ wird von der Einwohnerzahl geprägt, ebenso die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Zuweisungen des Bundes; diese Einnahmen des Landes sind ebenso für die Gemeinden bedeutsam, da sie in die Verbundgrundlagen eingehen. Auch die Ausgabenseite wird zu einem sehr großen Teil von der Bevölkerungsentwicklung geprägt, denn Bedarfsträger ist in erster Linie der Einwohner. Nimmt die Bevölkerung ab, so sinken nicht nur die Einnahmen, auch geht der Ausgabenbedarf zurück. Während man bei den Einnahmen eine Elastizität bezüglich der Bevölkerungsentwicklung von ungefähr 1 unterstellen kann, ist ein solcher Wert für die Ausgaben nicht unbedingt zu erwarten, da man mit Kostenremanenzen rechnen muss:¹⁶ Die Ausgaben nehmen bei rückläufiger Bevölkerung nicht in dem Maße ab, in dem sie bei steigender Bevölkerungszahl zugenommen haben; Kapazitätsanpassungen z.B. im schulischen Bereich oder in Kindertagesstätten sind oft nur langfristig und mit zusätzlichem Aufwand zu realisieren. Die Folge ist, dass die Pro-Kopf-Ausgaben zunächst steigen.

Grundlage jeder mittel- wie langfristigen Projektion der staatlichen Finanzströme sind Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Anhand dieser Vorgaben können die Steuereinnahmen und auch die übrigen Einnahmen des Staates voraus geschätzt werden. Zusammen mit den Vorstellungen über die Höhe der öffentlichen Neuverschuldung können

¹⁵ Nimmt z.B. die Zahl der Einwohner um 1% ab, so sinken auch die Einnahmen um 1%. Zwischen Bevölkerung- und Einnahmenentwicklung besteht schon deshalb ein sehr enger Zusammenhang, weil die Mittel im Rahmen des Finanzausgleichs - neben der Finanzkraft je Einwohner - bevölkerungsabhängig gewährt werden.

¹⁶ Vgl. auch H. Seitz: Kommunalfinanzen bei schnell schrumpfender Bevölkerung in Ostdeutschland: Eine politikorientierte deskriptive Analyse. Berlin/Frankfurt (Oder), April 2002 (Manuskript).

künftige Ausgabenspielräume ausgelotet werden. Auch auf der Ausgabenseite bestehen vielfältige Verflechtungen zur Gesamtwirtschaft: Viele Transferausgaben - einschließlich der innerstaatlichen Finanzströme - sind mehr oder weniger stark an die Einkommensentwicklung gebunden; ebenso wenig können die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst davon losgelöst betrachtet werden. Selbst die Zinsausgaben werden zum Teil von der nicht beeinflussbaren Entwicklung auf den Kapitalmärkten determiniert.

In dem Szenario der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die nächsten fünf Jahre wird ein nominaler Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von jährlich 4 % unterstellt. Diese Rate entspricht den Vorstellungen der Bundesregierung in ihrer mittelfristigen Zielprojektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahre 2006; sie ist zweifellos eine optimistische Variante. Ferner wird unterstellt, dass die Wirtschaft in Ost und West in gleichem Tempo wächst, Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland also weiterhin nicht aufholt.

5.2 Finanzielle Perspektiven des Landes

Für die Steuereinnahmen des Landes wird mit einer Elastizität von 1,05 gerechnet - die Steuereinnahmen nehmen wegen der im Lauf der Zeit sich abflachenden Lohnsteuerprogression - Folge der Steuerreform - nur geringfügig stärker zu als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage. Auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich steigen, weil der Steuerkuchen insgesamt größer wird, die regionalen Steuerkraftparitäten sich annahmegemäß aber nicht verändern. Allerdings ist auch dabei in Rechnung zu stellen, dass in den Jahren 2003 und 2005 weitere Stufen der Steuerreform in Kraft treten. Bei den Zuweisungen für Investitionen wird das Land voraussichtlich Einbußen hinnehmen müssen.

Auf der Ausgabenseite wird unterstellt, dass die Landesregierung weiterhin einem Konsolidierungskurs folgt. Auch die Länder haben sich zur Haushaltsdisziplin bekannt und beschlossen, die Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte zurückzuführen; in der Sitzung des Finanzplanungsrates am 21.3.02 haben sich die Länder und Gemeinden verpflichtet, in den Jahren 2003 und 2004 die Ausgaben nicht stärker als um 1% im jährlichen Durchschnitt auszuweiten. Aber auch langfristig stellen die Budgetregeln des Vertrages von Maastricht und der Stabilitäts- und Wachstumspakt eine gewichtige finanzpolitische Restriktionen für die Länder dar, denn wie der Bund streben die Länder ausgeglichene Haushalte an. Dabei soll in Zukunft dem „Monitoring“ der Haushaltsdisziplin durch den Finanzplanungsrat

- einem gemeinsamen Gremium der Gebietskörperschaften - besondere Bedeutung zukommen und den öffentlichen Druck auf diszipliniertes Verhalten verstärken.

Die Zahl der Beschäftigten im Landesdienst dürfte weiter verringert und die investiven Ausgaben dürften nochmals zurückgefahren werden. Zudem wird bei insgesamt mäßigen Tarifanhebungen (2,5 %) eine moderate weitere Angleichung der Gehälter zwischen Ost und West unterstellt; ferner wird infolge des Rückgangs der Schülerzahlen der Bedarf an Lehrern merklich sinken. Alles in allem werden die Personalausgaben um durchschnittlich knapp 1½ % pro Jahr zunehmen (Tabelle 15). Bei den Zuweisungen an die kommunale Ebene sind einmal die reformbedingten Steuerausfälle zu beachten, zum anderen ist zu berücksichtigen, dass der Bund seine laufenden Leistungen an die Länder zunächst konstant halten wird, ehe er sie infolge des Solidarpakts II von 2005 an drosseln wird. Dabei werden die Vermögensübertragungen des Bundes stark rückläufig sein, weil die „Investitionshilfen Ost“ den Bundesergänzungszuweisungen zugeschlagen werden. Zudem wird unterstellt, dass die Zuweisungen aus den Fachressorts weiterhin gekürzt werden; hier verfügt das Land über Spielräume, um seine Konsolidierungsinteressen durchzusetzen. Per saldo wird das Land in der vorliegenden Projektion seine laufenden Zuweisungen an die Gemeinden im jährlichen Durchschnitt um 2½% ausweiten, die Zuschüsse für investive Zwecke indes um 4½% zurückführen.

Trotz der äußerst restriktiven Ausgabenpolitik wird es dem Land infolge der Steuerausfälle kaum möglich sein, den Haushalt bis 2006 auszugleichen. Doch wird es seine Defizite - auch auf Kosten der Gemeinden - drastisch senken können. Strebt das Land im Projektionszeitraum einen ausgeglichenen Haushalt an oder will es gar einen Überschuss erzielen, so wird es noch stärker auf die Ausgabenbremse treten müssen. Ein solcher Schritt ginge zwangsläufig zu Lasten der gemeindlichen Ebene.

Im Vergleich zur mittelfristigen Finanzplanung des Landes sind einige Unterschiede in der Einschätzung erkennbar. Allerdings ist in der hier vorgelegten Projektion anders als in der Finanzplanung, die bereits vor einem Jahr aufgestellt wurde, die ungünstigere Entwicklung der Steuereinnahmen 2001/2002 berücksichtigt. Auf der Ausgabenseite sieht der Finanzplan einen Rückgang der Personalausgaben vor; offensichtlich ist keine Vorsorge für die Tarifanhebungen getroffen worden. Zum - kleineren - Teil sind die rückläufigen Personalausgaben auch Ausdruck von Überlegungen, Einrichtungen aus dem Landeshaushalt auszugliedern und im Haushalt nur noch Zuschusstitel auszuweisen. Auch die laufenden Sachaufwendungen

Tabelle 15

**Projektion der Ausgaben und Einnahmen des Landes
und der Gemeinden in Brandenburg nach Arten**

Mill. Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006/2001	
							insgesamt	Jahresdurchschnitt
Landeshaushalt							Veränderungen in %	
Personalausgaben	2 446	2 490	2 531	2 577	2 623	2 664	8,9	1,7
Laufender Sachaufwand	653	660	667	677	688	695	6,5	1,3
Zinsausgaben	712	739	764	790	805	818	15,0	2,8
Laufende Zuweisungen	3 656	3 715	3 750	3 837	3 888	4 006	9,6	1,8
an Unternehmen	894	895	885	874	869	869	-2,7	-0,6
an Gemeinden	2 112	2 147	2 173	2 250	2 285	2 383	12,8	2,4
an Bund	392	404	414	424	435	445	13,4	2,6
an soziale Einrichtungen	246	256	266	276	286	297	20,5	3,8
Sonstige	13	13	13	13	13	13	0,4	0,1
Soziale Leistungen u.ä.	276	286	297	307	317	330	19,5	3,6
Sachinvestitionen	449	445	435	445	440	440	-2,0	-0,4
Zuweisungen für Investitionen	1 652	1 570	1 493	1 411	1 314	1 268	-23,3	-5,2
an Gemeinden	999	956	920	885	818	792	-20,7	-4,5
an andere Bereiche	653	614	573	527	496	475	-27,2	-6,2
Sonstige Ausgaben	72	72	74	74	74	74	3,5	0,7
Bereinigte Ausgaben	9 916	9 975	10 011	10 118	10 149	10 295	3,8	0,8
Steuern u.ä.	4 679	4 781	4 908	5 113	5 195	5 430	16,0	3,0
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	78	77	77	79	82	84	8,2	1,6
Laufende Zuweisungen	2 673	2 683	2 689	2 715	3 236	3 262	22,1	4,1
vom Bund	2 050	2 045	2 045	2 045	2 556	2 556	24,7	4,5
Länderfinanzausgleich	593	608	614	639	649	675	13,8	2,6
Sonstige	29	30	30	31	31	31	4,2	0,8
Gebühren	139	138	138	143	143	148	6,8	1,3
Vermögensübertragungen v. Bund	944	931	910	895	383	368	-61,0	-17,2
Sonstige Einnahmen	840	839	844	854	864	874	4,1	0,8
Bereinigte Einnahmen	9 353	9 448	9 566	9 799	9 904	10 167	8,7	1,7
Finanzierungssaldo	- 563	- 528	- 445	- 320	- 245	- 128		
Kommunalhaushalte								
Personalausgaben	2 923	2 950	2 980	3 010	3 040	3 070	5,0	1,0
Laufender Sachaufwand	1 894	1 890	1 900	1 920	1 950	1 980	4,5	0,9
Zinsausgaben	195	195	195	195	195	195	0,0	0,0
Zuweisungen an Unternehmen	344	345	345	350	350	360	4,7	0,9
an soziale Einrichtungen	404	415	425	435	445	455	12,6	2,4
Soziale Leistungen u.ä.	1 486	1 540	1 600	1 665	1 730	1 800	21,1	3,9
Sachinvestitionen	2 163	2 020	1 900	1 800	1 650	1 730	-20,0	-4,4
Zuweisungen für Investitionen	234	210	190	170	165	160	-31,6	-7,3
Sonstige Ausgaben	153	155	157	159	160	162	5,9	1,1
Ausgaben insgesamt	9 796	9 720	9 692	9 704	9 685	9 912	1,2	0,2
Steuern	1 480	1 490	1 520	1 610	1 630	1 740	17,6	3,3
Laufende Zuweisungen vom Land	4 131	4 200	4 250	4 400	4 470	4 660	12,8	2,4
Zuweisungen für Investitionen vom Land	1 954	1 870	1 800	1 730	1 600	1 550	-20,7	-4,5
Gebühren	917	920	930	940	950	960	4,7	0,9
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	412	410	415	415	415	420	1,9	0,4
Sonstige Einnahmen	605	605	610	615	620	625	3,3	0,7
Einnahmen insgesamt	9 499	9 495	9 525	9 710	9 685	9 955	4,8	0,9
Finanzierungssaldo	- 297	- 225	- 167	6	0	43		

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

sollen gemäß Finanzplan zurückgeführt werden. Bei den Zinsausgaben wie auch den Transferzahlungen halten sich die Unterschiede im engen Rahmen. Das gleiche gilt für die Entwicklung der investiven Ausgaben.

5.3 Finanzielle Perspektiven der Gemeinden

Aus den wirtschaftlichen Rahmendaten für das Land lassen sich die Eckpfeiler für die Entwicklung auf der Gemeindeebene ableiten (Tabelle 15). In Abhängigkeit vom Steueraufkommen des Landes werden - bei unveränderter Verbundquote - die Mittel für den kommunalen Finanzausgleich wie auch die spezifischen Zuweisungen der Fachressorts an die kommunale Ebene festgelegt. Zu berücksichtigen sind auch die Mittel, die das Land vom Bund und im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erhält. Infolge des finanziellen Drucks wird das Land seine Zuweisungen an die Gemeinden nur mäßig erhöhen. Dies gilt weniger für die Verbundgrundlagen, die ja auf einem „Automatismus“ beruhen, als vielmehr für die Zuweisungen aus den Fachressorts, die für das Land gestaltbar sind. Vor allem müssen die Gemeinden mit weiter sinkenden Zuweisungen des Landes für investive Zwecke rechnen. Auf die Entwicklung des kommunalen Einkommensteueranteils haben die kommunalen Entscheidungsträger keinen Einfluss. In Höhe ihres Anteils an der Einkommensteuer sind sie aber an den Steuerausfällen in Folge der Steuerentlastungen in den Jahren 2003 und 2005 beteiligt. Anders verhält es sich bei den Grundsteuern und der Gewerbesteuer; hier werden moderate Anhebungen der Hebesätze unterstellt, so dass diese Einnahmen überproportional steigen werden. Folgt man den Annahmen dieser Projektion, so werden die kommunalen Steuereinnahmen in Brandenburg bis 2006 per saldo um 18% bzw. über 3% im jährlichen Durchschnitt zulegen. Dennoch werden die gesamten Einnahmen der brandenburgischen Gemeinden im Beobachtungszeitraum nur um gut 4%, also noch nicht einmal 1% pro Jahr steigen. Dieser mäßige Zuwachs ist vor allem das Ergebnis der drastisch schrumpfenden Zuweisungen des Landes für investive Zwecke.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich für die Kommunen auf der Ausgabenseite kaum Handlungsspielraum ab. Die Projektion der Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände fußt auf der Annahme, dass ein Haushaltsausgleich angestrebt wird. Auf kommunaler Ebene zieht das Haushaltsrecht enge Grenzen für die Kreditaufnahme; verschärfend treten die Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht hinzu. Von großem Gewicht sind die Personalausgaben. Sie werden mit insgesamt 5%, also knapp 1% im jährlichen

Durchschnitt, deutlich langsamer steigen, als dies von den hier unterstellten Tarifierhebungen zu erwarten wäre. Wie anderswo in Ostdeutschland weisen auch die brandenburgischen Gemeinden trotz aller Anstrengungen und Erfolge in der Vergangenheit noch Personalüberhänge auf, die auf Dauer kaum zu finanzieren sind und abgebaut werden müssen.¹⁷ In der Projektion ist angenommen, dass etwa die Hälfte der Mehraufwendungen für die Tarifsteigerungen durch Stellenkürzungen aufgefangen werden kann. In einem ähnlichen Tempo wie die Personalausgaben werden die laufenden Sachaufwendungen zunehmen.

Hingegen werden sich die sozialen Leistungen etwa im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bewegen. Gegenwärtig sind auf diesem Gebiet kaum „verlässliche“ Projektionen möglich. Im Zuge der anstehenden Gemeindefinanzreform soll auch die Sozialhilfe reformiert werden, indem überlegt wird, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzuführen. Dabei wird es auch darum gehen, die Finanzierung der Langzeitarbeitslosigkeit von der Sozialhilfe zu entkoppeln bzw. die Finanzierungszuständigkeit des Bundes für die Langzeitarbeitslosigkeit festzuschreiben und so ergänzende Leistungen der Sozialhilfe auszuschließen. Werden die Gemeinden entlastet, muss auch geprüft werden, ob und in welchem Umfang es bei den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern - insbesondere Umsatzsteuer und Gewerbesteuerumlage - zu Verschiebungen kommt. Dies gilt auch - mit umgekehrten Vorzeichen - für den Fall, dass den Kommunen zusätzliche Lasten aufgebürdet werden. In jedem Falle muss dafür Sorge getragen werden, dass das Konnexitätsprinzip - es besagt, dass die entscheidungskompetente Ebene auch die Finanzierungsverantwortung trägt - konsequenter als bisher zur Anwendung kommt. Alle Überlegungen in diesem Zusammenhang können nur spekulativer Art sein und können in einem quantitativen Zukunftsszenario nicht antizipiert werden; in der hier vorgelegten Projektion wird der Status quo unterstellt.

Alles in allem unterstellt die Projektion auch auf kommunaler Ebene eine äußerst zurückhaltende Ausgabenpolitik. Die gesamten Ausgaben werden im Projektionszeitraum lediglich um 1% pro Jahr angehoben. Dennoch verbleibt kein Spielraum, die investiven Ausgaben auszuweiten. Im Gegenteil - sie werden weiterhin stark rückläufig sein. Am Ende des Projektionszeitraums werden die Investitionsausgaben um ein Fünftel unter dem Niveau von 2000 liegen. Dies hätte wohl auch zur Konsequenz, dass sie unter das westdeutsche Niveau sinken.

¹⁷ Vgl. Kapitel 3.4.

Freilich verdeckt eine globale Analyse der Gemeindefinanzen die Tatsache, dass die Gemeinden in Brandenburg sehr unterschiedlich mit Finanzproblemen zu kämpfen haben. Es ist offenkundig, dass die größeren Gemeinden, insbesondere die kreisfreien Städte, finanziell gestärkt werden müssen. Deren höherer Finanzbedarf resultiert vornehmlich aus den sozialen Leistungen. Probleme bereitet auch die disparate Entwicklung in den Teilräumen. Auf der einen Seite steht der äußere Entwicklungsraum, der aufgrund des dramatischen Bevölkerungsrückgangs mit dem Problem von Kostenremanenzen konfrontiert ist und die Politik zu der Überlegung zwingt, ob mit vermehrten Ausgaben in die Infrastruktur gegengesteuert werden kann. Auf der anderen Seite ist zu fragen, ob das Leitbild der „dezentralen Konzentration“ noch zeitgemäß ist und ob nicht noch stärker als bisher die kommunalen Investitionen im inneren Verflechtungsraum gefördert werden sollten. Auch wenn diese Gemeinden eine höhere Steuerkraft besitzen, bedeutet dies nicht, dass ihre Finanzkraft ausreicht, die mit der wachsenden Bevölkerung und der höheren Wirtschaftskraft verbundene Mehrnachfrage nach öffentlicher Infrastruktur zu befriedigen.

6 Gedanken zur Reform der Gemeindefinanzen

Weder Steuer- noch Gebühreneinnahmen reichen aus, die Aufgaben der Gemeinden zu finanzieren. Vielmehr ist hierzu - insbesondere in Ostdeutschland - ein umfänglicher Finanzausgleich notwendig, der die Kommunen jedoch in eine entsprechend starke Abhängigkeit von den Ländern bringt. Dies ist nicht zuletzt auch deshalb problematisch, weil dadurch der Anreiz für Kommunen, sich eigene Steuereinnahmen zu verschaffen, geschmälert wird. Noch problematischer ist die Tatsache, dass die Finanzlage der Gemeinden sehr angespannt ist. Dies kommt weniger im Finanzierungssaldo zum Ausdruck - das kommunale Haushaltsrecht zieht sehr enge Grenzen für die Kreditaufnahme - als vielmehr in den Investitionsausgaben. Der relativ gute finanzielle Status der Gemeinden wurde mit einem dramatischen Rückgang der Investitionsausgaben erkaufte.

Die Investitionskrise der Kommunen wird sich nur im Rahmen einer Reform der Gemeindefinanzen lösen lassen. Das Spektrum der Optionen reicht weit. In jedem Falle muss die finanzielle Eigenständigkeit der Kommunen erhöht und ihr Anteil am Steueraufkommen vergrößert werden. Eine der Möglichkeiten wäre, den Gemeinden einen höheren Anteil als bisher an der Umsatzsteuer zu verschaffen. Von Vorteil wäre dabei, dass die Umsatzsteuern weniger stark

auf konjunkturelle Schwankungen reagieren als die Einkommen- und Gewerbesteuer; zudem werden die Steuersätze nicht - wie dies ja bei der Einkommensteuer immer wieder der Fall ist - gesenkt. Voraussetzung ist freilich, dass sich Bund und Länder über eine „faire“ Lastenteilung einigen, denn ein höherer Anteil der Kommunen muss von ihnen finanziert werden. Ein höherer Anteil macht für die Gemeinden natürlich nur Sinn, wenn sie nicht mit Kompensationen beim Finanzausgleich rechnen müssen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Gewerbesteuerumlage zu senken. Möglicherweise würde dies auf weniger Widerstand bei Bund und Ländern führen, hätte aber zu Nachteil, dass die Gewerbesteuer viel konjunkturanfälliger ist und der Entlastungseffekt für die Kommunen stärker schwankt. Die ostdeutschen Kommunen wären bei einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils im Vergleich zum Absenken der Gewerbesteuerumlage wohl besser gestellt, da die Umsatzsteuer regional sehr viel gleichmäßiger verteilt ist - nämlich entsprechend der Bevölkerungszahl - als die wirtschaftskraftbezogene Gewerbesteuer. Allerdings sind bei diesem Vorgehen die verteilungspolitischen Konsequenzen zu beachten: Höhere Mehrwertsteuersätze schmälern die Kaufkraft der verfügbaren Einkommen kleinerer Einkommensbezieher relativ stärker als die der höheren Einkommensbezieher.

Aus allokativer Perspektive könnten beide Lösungen aber nur ein Zwischenschritt sein. Langfristig müsste ein tiefgreifender Wandel im Gemeindefinanzsystem angestrebt werden. So wäre zu überlegen, das wohnsitzbezogene Element in diesem System, den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer, durch ein kommunales Hebesatzrecht an dieser Steuer abzulösen, wie dies auch im Grundgesetz als Option vorgesehen ist. Zugleich gibt es gute Argumente dafür, die Gewerbesteuer als kommunale Unternehmenssteuer zu reformieren. Grundsätzlich ist die Gewerbesteuer eine adäquate Basis, um den Anspruch des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 2) zu erfüllen, nämlich den Gemeinden eine wirtschaftskraftbezogene und mit Hebesatzrecht ausgestattete Steuerquelle zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund bundesgesetzlicher Entscheidungen konnten die Kommunen in der Vergangenheit nicht verhindern, dass bei der Gewerbesteuer nicht mehr die Lohnsumme und das Gewerkekapital in die Bemessungsgrundlage einfließen, sondern allein der besonders konjunkturabhängige Gewerbeertrag als Basis dient. Damit ist die Bemessungsgrundlage in einer problematischen Weise eingeeengt worden, nachdem die Gewerbesteuer ohnedies schon aufgrund zahlreicher Eingriffe des Gesetzgebers zu einer „Großbetriebssteuer“ mutiert war, weil immer wieder die Freibetragsregelungen zu Gunsten der kleinen und mittleren Betrieben verändert

worden sind. Die Abschaffung der Lohnsumme und des Gewerbekapitals als Teile der Bemessungsgrundlage hat die Gewerbesteuer als eine kommunale Unternehmenssteuer ausgehöhlt, denn der zu besteuerte Erfolg eines Unternehmens ist das Ergebnis einer Kombination der verschiedenen Produktionsfaktoren. Besser wäre es daher, alle Komponenten der örtlichen Wertschöpfung in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen.¹⁸

Zudem sollte die Steuerpflicht in Anlehnung an das Umsatzsteuergesetz abgegrenzt werden, das den Umsatz nicht nur aus der gewerblichen, sondern aus nahezu jeder unternehmerischen Tätigkeit steuerpflichtig macht. Konkret bedeutet dies, dass der Kreis der Steuerpflichtigen durch die Einbeziehung von Freiberuflern und Selbständigen in der Land- und Forstwirtschaft erweitert wird. Allerdings stellt eine solche Wertschöpfungssteuer mit Blick auf den internationalen Standortwettbewerb eine Definitivbelastung dar, weil sie keine Ertragsteuer ist und somit von den anderen Staaten im Rahmen der Doppelbesteuerungsabkommen nicht auf deren Ertragsteuer angerechnet würde.¹⁹ Deshalb sollte überlegt werden, die örtliche Wertschöpfung abzüglich der Fremd- und kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung als Bemessungsgrundlage zu wählen. Freilich wird dann der Gedanke des Äquivalenzprinzips teilweise aufgegeben, denn das Kapital würde nur in dem Maße zur Finanzierung der örtlich bereitgestellten Infrastruktur herangezogen werden, wie überdurchschnittliche Gewinne, d.h. solche, die über dem Kapitalmarktzins liegen, erzielt werden.

Problematisch ist der Vorschlag, die Gewerbesteuer durch eine Gemeindeeinkommensteuer zu ersetzen.²⁰ Die dort propagierte „Verantwortlichkeit gegenüber dem Bürger“ könnte auch durch das kommunale Zuschlagsrecht bei der bestehenden Einkommensteuer erreicht werden, ohne den Äquivalenzgedanken bei der Heranziehung der Unternehmen zur Mitfinanzierung der kommunalen Infrastruktur aufzugeben. Auch der Vorschlag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), die Gewerbesteuer und den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durch einen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu ersetzen,²¹ ist nicht unproblematisch, da die Konjunkturreakibilität der Körperschaftsteuer mindestens ebenso hoch wie die der Gewerbesteuer ist und - bei örtlich stark abweichenden Zuschlägen auf die

18 Diese Position wird von der Wissenschaft schon seit langem vertreten, konnte sich in der Politik aber nicht durchsetzen.

19 S. Homburg: Reform der Gewerbesteuer. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Bd. 1/2000.

20 M. Sander, Ersatz der Gewerbesteuer durch eine Gemeindeeinkommensteuer. In: Wirtschaftsdienst, Nr. 8/2001.

21 BDI: Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer - Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, Köln 2001.

Einkommensteuern - steuerinduzierte Wanderungsbewegungen ausgelöst werden können; wahrscheinlich würden die Stadt-Umland-Wanderungen verstärkt.

Eine grundlegende Reform der Gemeindesteuern muss darauf achten, dass die äquivalenztheoretische Begründung für diese Steuern gestärkt und der kommunale Handlungsspielraum - in Abhängigkeit der regionalen und lokalen Gegebenheiten - vergrößert wird. Sollte dadurch das interkommunale Gefälle der Steuereinnahmen zu groß werden - reichere Gemeinden können sich durch eine entsprechende Hebesatzpolitik zusätzliche Vorteile verschaffen -, kann dies durch den Finanzausgleich gemildert werden. Eine solches Vorgehen schließt nicht die Forderung aus, das Gewicht des Finanzausgleichs zu verringern. Vielmehr würde sich bei einer Stärkung der kommunalen Steuerkraft der Finanzausgleich auf seine ergänzende Funktion beschränken. Von grundlegender Bedeutung ist die Einbeziehung der Unternehmen in das kommunale Steuersystem.

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wie anderswo in Ostdeutschland sind auch in Brandenburg die Landes- und Kommunal Finanzen Spiegelbild des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses. Das politische Ziel, die Lebensverhältnisse in Ost und West weitgehend anzugleichen, stellte vor allem hohe Anforderungen an die verschiedenen Finanzausgleichssysteme, die als Einnahmequelle eine herausragende Rolle im Landeshaushalt und in den Gemeindehaushalten Brandenburgs spielen. Weil die wirtschaftliche Entwicklung und die eigenen Steuereinnahmen weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieben, wurde zudem das Instrument der Verschuldung extensiv genutzt, auf Landesebene viel mehr als bei den Gemeinden, deren Verschuldungsmöglichkeiten eng begrenzt sind. Mitte der 90er Jahre drohten die öffentlichen Haushalte in Brandenburg in eine gefährliche Schieflage zu geraten. Ihr suchte man mit einem Tritt auf die Ausgabenbremse zu begegnen. Aber auch die im Vergleich zu Westdeutschland vorhandenen Überausstattungen insbesondere im personellen Bereich zwangen hierzu. Dennoch weist die Statistik noch immer auf personelle Überhänge hin, auf Landesebene insbesondere in den Bereichen Politische Führung und zentrale Verwaltung sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung, auf kommunaler Ebene ebenfalls im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung, zudem in der Sozialen Sicherung. Jedoch lassen sich gerade im Bereich Soziale Sicherung ost- und westdeutsche Gemeinden nur bedingt miteinander vergleichen, weil die ostdeutschen Kommunen

nach der Wende vielfach die Kindertagesstätten in unmittelbarer Regie übernehmen mussten, für die sich kein anderer Betreiber oder Eigentümer finden ließ.

Ohne Zweifel vorangekommen ist der Ausbau und die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur in Brandenburg. Allerdings hat sich das Aufholtempo in den letzten Jahren wie in allen ostdeutschen Ländern spürbar verlangsamt, weil die Investitionsausgaben insbesondere der Kommunen erheblich gekürzt worden sind. Die Konsolidierung der Landes- und Kommunalhaushalte wurde mit einem drastischen Rückgang der Investitionsausgaben erkaufte, wobei das Land einen Teil seiner Konsolidierungslasten auf die Gemeinden abgewälzt hat, indem die Zuweisungen für investive Zwecke drastisch gekürzt worden sind. Die öffentlichen Investitionen sind die flexibelste Ausgabeart, was der Grund dafür ist, dass in der Regel zuerst bei ihnen der Rotstift angesetzt wird. Zudem sind hier der politische Widerstand und die Reibungsverluste am geringsten. Viele konsumptive Ausgaben beruhen auf gesetzlichen Ansprüchen, die nur im Rahmen langwieriger Gesetzgebungsverfahren geändert werden können. Auch dürfen die Opportunitätskosten des eingeschlagenen Konsolidierungskurses nicht ausgeblendet bleiben: Der Tritt auf die Ausgabenbremse hat die Nachfrageentwicklung in der Region geschwächt.

Unter finanziellen Druck gerieten das Land und die Kommunen auch deshalb, weil sie einen gewichtigen Teil der Lasten der Steuerreform im Jahre 2001 zu tragen hatten. Hinzu kamen die konjunkturbedingten Einnahmeausfälle. Beides hatte zur Folge, dass sich die Finanzlage im Jahre 2001 wieder verschlechterte, obwohl die Defizite in Brandenburg - wie in den anderen ostdeutschen Ländern (und ihren Gemeinden) - wesentlich langsamer gestiegen sind als in Westdeutschland. Offensichtlich waren die ostdeutschen Länder besser auf die reformbedingten Steuerausfälle vorbereitet.

Beim Vergleich mit den anderen ostdeutschen Ländern zeigt sich, dass Brandenburg sowohl bei den Pro-Kopf-Einnahmen als auch -Ausgaben etwa den Durchschnitt markiert, wenn man das Land und die Gemeinden in konsolidierter Form betrachtet. Beim konsolidierten Schuldenstand liegt Brandenburg sogar unter dem Durchschnitt (DM je Einwohner):

Brandenburg	6 493
Mecklenburg-Vorpommern	6 890
Sachsen	4 671
Sachsen-Anhalt	8 107
Thüringen	7 248

Dieses Ergebnis ist auf die vergleichsweise niedrige Verschuldung der brandenburgischen Gemeinden zurückzuführen. Dennoch kann kaum von einer (vergleichsweise) üppigen Finanzausstattung gesprochen werden, zumal seit 1996 die Entwicklung der Einnahmen auf kommunaler Ebene und Landesebene alles andere als "gleichgewichtig" war - die Einnahmen des Landes sind per saldo um 9% gestiegen, die der Gemeinden um 11% gesunken.

Ein gewichtiges Problem für die brandenburgischen Kommunalfinanzen ergibt sich durch die großen Entwicklungsunterschiede der Wirtschafts- und Steuerkraft im inneren Verflechtungsraum auf der einen und im äußerem Entwicklungsraum auf der anderen Seite. Hier bahnt sich ein Konflikt zwischen distributiver und allokativer Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs an. Die Gemeinden im "Speckgürtel" Berlins sind finanziell kaum besser gestellt als die Gemeinden im "berlinfernen" Raum, weil sie aufgrund ihrer höheren Steuerkraft relativ weniger Finanzmittel vom Land erhalten. Es ist an der Zeit, das - ausgleichsorientierte - Leitbild der dezentralen Konzentration zu überdenken und die unternehmensorientierte Infrastruktur wie auch die an die Bevölkerungsentwicklung gekoppelte haushaltsorientierte Infrastruktur im Speckgürtel zu stärken; hierfür sind höhere Zuweisungen aus dem Landeshaushalt das geeignete Instrument. Auch die kreisfreien Städte sollten finanziell gestärkt werden, wengleich das Land jüngst Schritte in die richtige Richtung eingeleitet hat, indem die Gewichte in der Hauptansatzstaffel für die großen Gemeinden erhöht und landeseinheitliche Sätze bei der Berechnung der berücksichtigungsfähigen Steuerkraft eingeführt werden.²² Der höhere Finanzbedarf resultiert vornehmlich daraus, dass dort die sozialen Leistungen kräftig gestiegen sind und die Städte viele zentralörtliche Funktionen wahrnehmen.

Mit dem Solidarpakt II wurden die Weichen gestellt, die Infrastrukturlücke in Ostdeutschland zu schließen. Grundsätzlich sind die getroffenen Vereinbarungen positiv zu werten,²³ nicht zuletzt deshalb, weil damit für die ostdeutschen Gebietskörperschaften verlässliche Planungsgrundlagen geschaffen worden sind. Dennoch ist kritisch anzumerken, dass

- die Mittelvergabe auf Drängen der ostdeutschen Länder keinerlei Zweckbindung unterliegt, so dass eine vorrangig investive Verwendung nicht zwangsläufig ist;

²² Beide Maßnahmen hatte das DIW Berlin seinerzeit empfohlen. Vgl. D. Vesper: Kommunalfinanzen ..., a.a.O., ferner D. Vesper: Gemeindefinanzen ..., a.a.O.

²³ Vgl. auch Fortschritte beim Aufbau Ost. Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 25/2002, S. 410.

- nicht gewährleistet ist, dass die Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand von den jeweiligen Ländern in dem erforderlichen Umfang an den Mitteln beteiligt werden
- die Erfahrungen bei der Umsetzung des Solidarpakts I nähren entsprechende Besorgnisse;
- fraglich ist, ob die Mittel zur Deckung des infrastrukturellen Nachholbedarfs hinreichend dosiert sind, weil die vorgesehenen Beträge in Höhe von 160 Mrd. DM für diese Zwecke nominale Werte sind, die in gleicher Höhe vom DIW Berlins errechnete Lücke - sie spielte in den Verhandlungen eine zentrale Rolle - auf konstanten Preisen (Preisbasis 2005) beruhte. Zwar sind weitere 45 Mrd. DM vorgesehen, doch sollen sie zum Ausgleich der schwachen kommunalen Steuerkraft eingesetzt werden und wohl verhindern, dass die ostdeutschen Gemeinden künftig in ihrer Investitionskraft zurückfallen und zusätzlicher Nachholbedarf entsteht.

Ob das Volumen dieser Zuweisungen ausreicht, wird von der Entwicklung der Preise abhängen, aber auch davon, inwieweit das wirtschaftliche Wachstum die Finanzkraft der Länder und Gemeinden stärkt. Auch kommt es darauf an, ob es unter der vorgegebenen Budgetrestriktion gelingt, mehr Mittel von den konsumptiven hin zu den investiven Ausgaben umzuschichten. Dies dürfte freilich schwer fallen, weil weiterhin die Notwendigkeit besteht, die Ausgaben zu drosseln.

Der Zwang zu einer sparsamen Ausgabenpolitik ergibt sich auch aus den Vorgaben, die im Finanzplanungsrat im März dieses Jahres vereinbart worden waren. Danach sollen Länder und Gemeinden ihren Ausgabenanstieg in den Jahren 2003 und 2004 auf 1% jährlich begrenzen. Die Finanzpolitik verzichtet also darauf, zur innerstaatlichen Umsetzung der gegenüber der EU-Kommission eingegangenen Verpflichtungen für die jeweiligen Haushaltsebenen (vertikal) und für die einzelnen Länder (horizontal) Defizitziele vorzugeben. Als Sanktionsmöglichkeit bei Fehlverhalten setzt die Politik offensichtlich auf die disziplinierende Wirkung, die von einer öffentlichen Diskussion ausgehen mag.

Schließlich ergibt sich die Notwendigkeit einer sparsamen Ausgabenpolitik aus den steuerpolitischen Entscheidungen des Jahres 2000. Nicht nur die Steuerreform 2001, sondern auch die Entlastungen 2003 und vor allem 2005 ziehen bei Ländern und Gemeinden beträchtliche Steuerausfälle nach sich. Sie werden sich - über zusätzliches Wachstum - wohl kaum "selbst" finanzieren, so dass auf der Ausgabe Seite entsprechend Vorsorge getroffen werden muss.

Die mittelfristigen Perspektiven für die Haushalte von Land und Gemeinden sind eher ungünstig, obwohl die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die der Projektion zugrunde liegen, mit einem realen Wirtschaftswachstum von 2% pro Jahr keineswegs einem pessimistischen Szenario folgen. Für das Land wie für die Gemeinden wird es unter den skizzierten Bedingungen nicht möglich sein, bis zum Jahre 2006 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Die moderate Ausgabenentwicklung beim Land ist nur möglich, weil die Zuweisungen an die Gemeinde für investive Zwecke stark gekürzt werden. Dies wiederum wird dazu führen, dass die Kommunen ihre Investitionstätigkeit weiter drosseln werden. Hierzu sind die verpflichtet, da sie kaum über Möglichkeiten verfügen, Investitionsausgaben über Kredite zu finanzieren.

Letztlich wird sich die Investitionskrise der Gemeinden nur im Rahmen einer Reform der Gemeindefinanzen lösen lassen, indem die finanzielle Eigenständigkeit der Gemeinden erhöht wird. Aus ostdeutscher Perspektive wäre kurzfristig ein höherer Anteil an der Umsatzsteuer von Vorteil; die Umsatzsteuer reagiert weniger stark auf konjunkturelle Schwankungen als andere Steuern. Langfristig muss es darum gehen, die wirtschaftsbezogenen und mit Hebesatz ausgestatteten Steuerquellen zu stärken. Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen könnte dadurch erreicht werden, dass die Steuerpflicht in Anlehnung an das Umsatzsteuergesetz abgegrenzt wird. Zudem sollte in Betracht gezogen werden, die Gewerbesteuerregelung durch eine modifizierte Wertschöpfungssteuer zu ersetzen.

Alles in allem ist der finanzpolitische Handlungsspielraum für das Land äußerst gering. Aufgrund der institutionellen Bedingungen verfügt das Land kaum über Möglichkeiten, sich eigene Einnahmequellen zu verschaffen. Die Steuergesetzgebung obliegt dem Bund; nur die Ländergesamtheit kann via Bundesrat auf sie Einfluss nehmen. Der finanzielle Handlungsspielraum auf Landesebene ist weitgehend auf die Gestaltung der Ausgabenseite begrenzt. Die Gemeinden können zwar bei der Gewerbe- und der Grundsteuer die Hebesätze variieren. Doch müssen sie dabei auch die wirtschaftlichen Gegebenheiten im Auge behalten. In der Projektion sind moderate Anhebungen der Hebesätze unterstellt.

Die Finanzknappheit begrenzt auch den Spielraum, mittels offensiver wirtschaftspolitischer Maßnahmen die regionale Nachfrage und das wirtschaftliche Wachstum im Lande anzukurbeln. Ohnedies waren die Erfolgsaussichten einer solche Politik eher skeptisch zu beurteilen. Versuche einzelner Länder oder gar Gemeinden, über vermehrte Aktivitäten die wirtschaftliche Entwicklung in der Region zu fördern bzw. zu stabilisieren, stoßen nicht zuletzt deshalb

rasch an Grenzen, weil der Ertrag solcher Maßnahmen in Form zusätzlicher Nachfrage, zusätzlicher Einkommen und zusätzlicher Steuereinnahmen in erheblichem Maße anderen Regionen zugute kommt, die Belastungen aber - in Form von Einnahmeausfällen, vor allem aber zusätzlichen Ausgaben - sich sofort und in voller Höhe im Budget des Landes bzw. in den kommunalen Haushalten niederschlagen.²⁴ Um so mehr kommt es darauf an, die knappen Mittel effizient einzusetzen: Die Wirtschaftspolitik sollte sich weniger auf die Gewährung von Subventionen als vielmehr die Verbesserung der Standortbedingungen konzentrieren, um den Wachstumsprozess voranzubringen. Deswegen sollte investiven Maßnahmen in die Infrastruktur und das Humankapital Vorrang gegeben werden.²⁵

24 Vgl. D. Vesper: Finanzpolitische Stabilisierung im föderalen Staat - Deutsche Erfahrungen aus den 90er Jahren. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 38/2000.

25 Vgl. Fortschritte beim Aufbau Ost ... a.a.O.