

**Finanzwissenschaftliches Gutachten zur
Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs
in Brandenburg**

Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg

Professor Dr. Thomas Lenk

Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse

Dipl.-Kfm. Florian F. Woitek

Leipzig, März 2012

© Lenk | Hesse | Woitek 2012

Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in
Brandenburg

Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg

Endfassung

Stand: 02.03.2012

Autoren

Professor Dr. Thomas Lenk

Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse

Dipl.-Kfm. Florian F. Woitek

Leipzig, März 2012

© Lenk | Hesse | Woitek 2012

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	6
Tabellenverzeichnis.....	9
0 Executive Summary	11
0.1 Gutachtauftrag	11
0.2 Entwicklung der Rahmenbedingungen und Perspektiven.....	11
0.3 Grundsätzliche Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Brandenburgischen Finanzausgleichs	13
0.4 Analysen und Handlungsempfehlungen zu den einzelnen Parametern des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg.....	17
1 Gutachtauftrag.....	35
2 Entwicklung der Rahmenbedingungen und Perspektiven.....	37
2.1 Demografische Entwicklung	37
2.2 Arbeitsmarkt.....	48
2.3 Wirtschaftskraft und Steuerkraft.....	57
2.4 Einnahmepotenziale des Landes Brandenburg	62
3 Grundsätzliche Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Brandenburgischen Finanzausgleichs.....	68
3.1 Möglichkeiten und Grenzen des Kommunalen Finanzausgleichs	68
3.2 Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg bei einer tendenziell rückläufigen Ausstattung.....	71
3.3 Zentrale Aufgabe: Integration der verschiedenen Räume	77
3.3.1 Grundausrichtung	77
3.3.2 Aussagen des Landesentwicklungsplans.....	78
3.3.3 Instrumente des Finanzausgleichs	80
3.3.4 Zur Rolle der kreisfreien Städte	81
3.4 Gesamtwirkung des Finanzausgleichs aus distributiver Perspektive	83

3.4.1	Parameter des Schlüsselzuweisungssystems und Rolle des Finanzbedarfs.....	83
3.4.2	Verteilungsergebnis des Schlüsselzuweisungssystems.....	85
4	Analysen und Handlungsempfehlungen zu den einzelnen Parametern des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg	90
4.1	Vorbemerkungen.....	90
4.2	Berechnung der Steuerkraft	91
4.2.1	Nivellierungshebesätze	91
4.2.2	Steuerkraftabhängige Ausreichung der Schlüsselzuweisungen für Landkreisaufgaben der kreisfreien Städte	96
4.3	Demografieansatz.....	102
4.3.1	Demografieansatz und Kostenremanenzen.....	103
4.3.2	Systematische Wirkung des Demografieansatzes	107
4.3.3	Fiskalische Wirkung des Demografieansatzes und Weiterentwicklung	114
4.3.4	Zwischenfazit und weitere Anmerkungen	119
4.4	Flächenansatz	120
4.4.1	Wirkung des Flächenansatzes	120
4.4.2	Wirkung als zusätzlicher Demografiefaktor	123
4.4.3	Flächenansatz für die Städte und Gemeinden.....	124
4.5	Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren / Kreisstädte.....	125
4.5.1	Grundsätzliche Erwägungen	125
4.5.2	Modellvarianten und Ergebnisse	127
4.5.3	Folgewirkungen der Einbindung in das Schlüsselzuweisungssystem und Zwischenfazit.....	132
4.6	Schullastenausgleich.....	133
4.7	Soziallastenausgleich	137
4.7.1	Soziallastenausgleich für strukturelle Arbeitslosigkeit	140
4.7.2	Einbindung der Soziallasten ins Schlüsselzuweisungssystem – Nebenansatz für Soziallasten.....	142
4.7.3	Weitere Varianten des Nebenansatzes für Soziallasten	150
4.7.4	Kita-Ausbau/ Jugendlasten-/ Generationenausgleich	152
4.8	Hauptansatzstaffel.....	158
4.8.1	Überprüfung der Veredlungsfaktoren	158
4.8.2	Veredlungsfaktoren der kreisfreien Städte.....	161

4.9	investive Schlüsselzuweisungen	163
4.10	Veränderung der Ausgleichsquote	169
4.11	Relative Mindestausstattung	172
4.11.1	Bezugsgröße	173
4.11.2	Zielgröße	174
4.11.3	Ausgleichsgrad	175
4.11.4	Modellrechnungen Variante Finanzkraft pro Kopf	176
4.11.5	Modellrechnungen Variante Ausgleich Finanzbedarf	178
4.12	Ausgleichsfonds gemäß § 16 BbgFAG	180
4.12.1	Bewertung des Ausgleichsfonds	180
4.12.2	Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Ausgleichsfonds	187
4.13	Förderung von Theatern und Orchestern gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG	189
5	Kombinationsmodelle	194
5.1	Modellvariante 1	195
5.2	Modellvariante 2	196
5.3	Modellvariante 3	198
5.4	Modellvariante 4	199
5.5	Modellvarianten 4.1 und 4.2	201
6	Literaturverzeichnis	204

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg 1990-2008	38
Abbildung 2:	Prognostizierte Entwicklung der Einwohnerzahl der Ämter und amtsfreien Gemeinden in Brandenburg 2008 bis 2030.....	42
Abbildung 3:	Prognostizierte Entwicklung der Einwohnerzahl der Mittelbereiche in Brandenburg 2008 bis 2030	44
Abbildung 4:	Anzahl der Ämter und amtsfreien Gemeinden nach Einwohnergrößengruppen, Ist-Daten 2008, Schätzungen bis 2030.....	45
Abbildung 5:	Anzahl der Ämter und amtsfreien Gemeinden nach Bevölkerungsdichte, Ist-Daten 2008, Schätzungen bis 2030	46
Abbildung 6:	Entwicklung der Bevölkerung (15- bis unter 65-Jährige) in Brandenburg/Teilräumen 2009-2060 in 1.000.....	47
Abbildung 7:	Entwicklung der Altersstruktur der 15- bis unter 65-Jährigen (Erwerbspersonen) in Brandenburg, 2010-2060 (Anteile in %)	48
Abbildung 8:	Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den brandenburgischen Landkreisen	49
Abbildung 9:	Arbeitslosenquoten nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg.....	50
Abbildung 10:	Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den brandenburgischen kreisfreien Städten 2005-2010 (Stand: 05/2011)	51
Abbildung 11:	Empfänger von Arbeitslosengeld II nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg im Jahresdurchschnitt.....	52
Abbildung 12:	Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach Anzahl und Quote in Brandenburg	53
Abbildung 13:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg	55
Abbildung 14:	Pendlersaldo nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg	56
Abbildung 15:	Wirtschaftskraft, gemessen am BIP je Einwohner 2009	58
Abbildung 16:	Steuereinnahmen in Euro/Einw. nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg.....	59
Abbildung 17:	Verteilung der Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden in Brandenburg 2009.....	60
Abbildung 18:	Verteilung der Steuerkraft der Städte und Gemeinden in Brandenburg 2009, ohne TOP 5	61

Abbildung 19: Verschuldung je Einwohner nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg.....	62
Abbildung 20: Entwicklungen der SoBEZ-Zuweisungen (Solidarpakt II, Korb I).....	63
Abbildung 21: Prognose der Einnahmeentwicklung des Landes Brandenburg 2004 bis 2020 in Mio. Euro	66
Abbildung 22: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichssysteme in den Flächenländern 2010.....	73
Abbildung 23: Allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen in den Finanzausgleichssystemen der Flächenländer 2010	76
Abbildung 24: Relative Finanzkraft je Einwohner vor und nach Schlüsselzuweisungen und FAG-Umlage (ohne „Top 4“).....	87
Abbildung 25: Deckung des jeweiligen Finanzbedarfs durch die Steuerkraft vor und nach Schlüsselzuweisungen sowie FAG-Umlage (ohne „Top 4“).....	89
Abbildung 26: Landesdurchschnittliche Hebesätze der Realsteuern in Brandenburg 2000-2010.....	95
Abbildung 27: Künftige Bevölkerungsentwicklung 2010-2030 in Prozent (nach Mittelbereichen).....	104
Abbildung 28: Entwicklung ausgewählter Altersgruppen in siedlungsstrukturellen Kategorien 1990-2030	105
Abbildung 29: Kosten öffentlicher Dienstleistungen bezogen auf die Entwicklung der Bevölkerung.....	106
Abbildung 30: Entwicklung der über 80-Jährigen 2009 bis 2030 in Landkreisen und Kreisfreien Städten - Berlin und Brandenburg	117
Abbildung 31: Verteilung des Schullastenausgleichs 2011 in Euro und %	134
Abbildung 32: Zuschussbedarfe für soziale Leistungen nach Landkreisen und kreisfreien Städten 2009 in Euro je Einwohner	138
Abbildung 33: Versorgungsquoten Kindertagesstätten nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg	153
Abbildung 34: Zusammenhang zwischen der Einwohnerentwicklung und der Entwicklung der Zahl der unter 15-jährigen 2008-2030 in den Landkreisen und kreisfreien Städten Brandenburgs.....	156
Abbildung 35: Zusammenhang zwischen der Einwohnerentwicklung und der Entwicklung der Zahl der unter 15-jährigen 2008-2030 in ausgewählten Städten Brandenburgs	157
Abbildung 36: Hauptansatzstaffeln in den Flächenländern 2011.....	159
Abbildung 37: Betroffenheit von Bevölkerungsrückgang und Alterung.....	165

Abbildung 38: Finanzpolitische Nachhaltigkeitslücke (Prognose) 2008-2025	166
Abbildung 39: Staatseinnahmen und -ausgaben in Abhängigkeit vom Alter	167
Abbildung 40: Auszahlung aus dem Ausgleichsfonds gem. § 16 Abs. BbgFAG 1 01.01.2000 bis 30.09.2011	186
Abbildung 41: Anteil an der Förderung für Theater und Orchester nach Gebietskörperschaften (FAG 2011, Ansatz: 14,5 Mio., in %)	191

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Durchschnittsalter in Brandenburg 1991 bis 2009 nach Verwaltungsbezirken.....	40
Tabelle 2:	Bevölkerung in Brandenburg am 31.12.2009 nach Verwaltungsbezirken und Altersgruppen	41
Tabelle 3:	Entwicklung der Bevölkerung der kreisfreien Städte im Land Brandenburg - Prognose 2008-2030	46
Tabelle 4:	Steuerkraft, Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft nach Steuerkraftklassen.....	88
Tabelle 5:	„Top 10“ der gewerbesteuerstärksten Städte und Gemeinden nach Steueraufkommen und Grundbetrag 2009.....	94
Tabelle 6:	Umverteilungswirkungen bei Einführung gestufter Nivellierungshebesätze	96
Tabelle 7:	Modellrechnung Berücksichtigung Finanzkraft der kreisfreien Städte	98
Tabelle 8:	Modellrechnungen zur Berücksichtigung der Finanzkraft der kreisfreien Städte zu verschiedenen Anteilen	99
Tabelle 9:	Modellrechnung Berücksichtigung Finanzkraft der kreisfreien Städte mit Steuerkraftmesszahl 2010.....	100
Tabelle 10:	Modellrechnung Berücksichtigung Finanzkraft der kreisfreien Städte mit durchschnittlicher Steuerkraftmesszahl 2008-2010.....	100
Tabelle 11:	Modellrechnung Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nach Verteilungsschlüssel der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben	102
Tabelle 12:	Wirkung des Demografieansatzes im Brandenburgischen Finanzausgleich anhand einer vereinfachten Modellierung.....	112
Tabelle 13:	Verteilungswirkungen des aktuellen Demografiefaktors	115
Tabelle 14:	Verteilungswirkungen des Demografiefaktors mit Durchschnittsbildung über 5 Jahre	118
Tabelle 15:	Verteilungswirkungen des Demografiefaktors mit Durchschnittsbildung über 10 Jahre	119
Tabelle 16:	Wirkung des Flächenansatzes im Status quo.....	121
Tabelle 17:	Veränderung der Schlüsselzuweisungen je Einwohner bei einem Veredlungsfaktor für Zentrale Orte in Höhe von 5 %	128
Tabelle 18:	Nettoeffekt bei einem Veredlungsfaktor von 5 % für Zentrale Orte	129
Tabelle 19:	Nettoeffekt bei einem Zuschlag von jeweils 1.275 Einwohnern für Zentrale Orte	131

Tabelle 20:	Wirkungen der Integration der Mittel des Soziallastenausgleichs in die Schlüsselmasse ohne Berücksichtigung der Bedarfsseite.....	144
Tabelle 21:	Entwicklung der Gewichtungsfaktoren für den Soziallastennebenansatz.....	147
Tabelle 22:	Modellrechnung Soziallastenansatz 417%/175%, Aufstockung der Schlüsselmasse um 190 Mio. Euro.....	148
Tabelle 23:	Bedarfsverteilung und Zahlungen aus dem derzeitigen Soziallastenausgleich	149
Tabelle 24:	Isolierte Wirkung des Soziallastennebenansatzes im Status quo (ohne Aufstockung der Schlüsselmasse).....	151
Tabelle 25:	Wirkung des Soziallastennebenansatzes bei Aufstockung der Schlüsselmasse um 135 Mio. Euro, 417 %/175 %.....	152
Tabelle 26:	Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben gegenüber dem Status quo bei einer Veränderung der Ausgleichsquote von 75 % auf 85 %.....	171
Tabelle 27:	Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben gegenüber dem Status quo bei einer Veränderung der Ausgleichsquote von 75 % auf 65 %.....	172
Tabelle 28:	Ergebnisse Modellrechnungen für die relative Mindestfinanzausstattung, Zielgröße: durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner	178
Tabelle 29:	Ergebnisse Modellrechnungen für die relative Mindestfinanzausstattung, Zielgröße: jeweilige Finanzkraft im Vergleich zum jeweiligen Finanzbedarf	180
Tabelle 30:	Ergebnistabelle Modellvariante 1	195
Tabelle 31:	Ergebnistabelle Modellvariante 2	197
Tabelle 32:	Ergebnistabelle Modellvariante 3	198
Tabelle 33:	Ergebnistabelle Modellvariante 4.....	200
Tabelle 33:	Ergebnistabelle Modellvariante 4.1 (Aufstockung FAG-Masse um 84 Mio. Euro).....	202
Tabelle 33:	Ergebnistabelle Modellvariante 4.2 (Aufstockung FAG-Masse um 70 Mio. Euro).....	203

0 Executive Summary

0.1 Gutachtauftrag

Ein kommunales Finanzausgleichssystem hat die primäre Aufgabe, einen Ausgleich zwischen Kommunen unterschiedlicher wirtschaftlicher und damit fiskalischer Leistungsfähigkeit in einem Land herbeizuführen. Dabei sind die spezifischen Strukturmerkmale hinreichend zu würdigen und Regelungen zu finden, die neben den distributiven Hauptwirkungen auch zur Vermeidung allokativer Fehlanreize beitragen.

Im Rahmen der vorliegenden finanzwissenschaftlichen Untersuchung werden insbesondere die *horizontalen* Strukturelemente und Funktionsmechanismen im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) eingehend analysiert. Dabei wird die Zielstellung verfolgt,

- die Ausgleichsfunktion des Gesamtsystems und seiner Subsysteme zu prüfen,
- das System zu erhalten, wo die Funktionen sachgerecht erfüllt werden,
- Vorschläge zur nachhaltigen Weiterentwicklung des Systems zu entwickeln, wo Fehlstellungen zu erkennen sind und
- Vorschläge zur systematischen Begegnung neuer Herausforderungen zu formulieren.

0.2 Entwicklung der Rahmenbedingungen und Perspektiven

Das Land Brandenburg hat sich seit der Wiedervereinigung 1990 wie auch die anderen ostdeutschen Bundesländer positiv entwickelt. Dies bezieht sich vor allem auf die wirtschaftlichen Faktoren wie Wirtschaftskraft, Arbeitsmarkt und Produktivität. Dennoch zeigt sich, dass sich die Regionen im Land Brandenburg stark divergent entwickelt haben. Pauschalierend kann dazu festgestellt werden, dass die strukturelle Stärke tendenziell mit der räumlichen Distanz zum Ballungsraum Berlin-Potsdam abnimmt. Daraus lassen sich noch keine unmittelbaren pauschalen Schlussfolgerungen für die Verteilung im Kommunalen Finanzausgleich ableiten.

Demografische Entwicklung

Die Bevölkerung des Landes Brandenburg hat seit 1990 um rund 70.000 Personen abgenommen, was für den Zeitraum 2001 bis 2009 einer Abnahme von 0,4% oder 10.000 Personen p.a. entsprach. Dieser Trend wird sich in den nächsten 15 Jahren etwa stetig fortsetzen.

Darüber hinaus hat sich im Zeitverlauf auch die Struktur der Gesamtbevölkerung verändert. Dies lässt sich insbesondere am stark gestiegenen Durchschnittsalter der Bevölkerung illustrieren. Daraus resultieren Wirkungen nicht nur auf die Nachfrage nach technischer, sondern vor allem auf die Nachfrage nach sozialer Infrastruktur.

Vor dem Hintergrund einer deutlich reduzierten Reproduktionsgeneration kann davon ausgegangen werden, dass die demographische Entwicklung in Brandenburg weiterhin von Schrumpfung und Alterung geprägt sein wird – sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite. So haben die Zahl der Einwohner und insbesondere die Zahl der Erwerbspersonen einen Einfluss auf das kommunale Einnahmepotential, während die Bevölkerungsstruktur und deren -entwicklung (hinsichtlich Anzahl und Alter) die Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen und deren Struktur insbesondere auf kommunaler Ebene determinieren.

Arbeitsmarkt

Ein wesentliches Element der Wirtschaftsentwicklung stellt die Betrachtung des Arbeitsmarktes als wichtigsten Faktormarkt dar. Die Arbeitslosigkeit hat in Brandenburg – wie in allen ostdeutschen Bundesländern – nach der Wiedervereinigung stark zugenommen und sich lange Zeit auf hohem Niveau stabilisiert. Seit 2005 konnte die Arbeitslosigkeit in Brandenburg flächendeckend gesenkt werden. Die Analyse zeigt, dass dabei bestehende Disparitäten zwischen den Landkreisen eher zementiert als verringert wurden.

Die Leistungen nach dem SGB II determinieren einen wesentlichen Ausgabenposten der kommunalen Aufgabenträger. Auch hier zeigte sich mit einer Abnahme der Zahl der Empfänger in den letzten Jahren ein insgesamt entspannterer Verlauf. Allerdings können auch hier erhebliche Disparitäten zwischen den einzelnen Landkreisen und den kreisfreien Städten festgestellt werden.

Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung wird vor allem dem Ballungsraum Berlin-Potsdam auch zukünftig eine größere Dynamik zugesprochen werden können. Damit einher gehen „Ausstrahlungseffekte“ auf den engeren Verflechtungsraum, die mit der räumlichen Distanz tendenziell abnehmen werden. Parallel dazu wird die demografische Entwicklung und ein damit einher gehender, sich bereits heute abzeichnender Mangel an Fachkräften tendenziell dazu führen, dass es auf dem Arbeitsmarkt sowohl im Bereich des SGB III (ALG I), als auch des SGB II (ALG II) zu weiteren Entlastungen kommen wird. Trotz der tendenziell positiven Entwicklungen dieser Aspekte, werden die bestehende Differenzen zwischen engerem Verflechtungsraum und äußeren Entwicklungsraum nicht zu schließen sein; im Gegenteil ist davon auszugehen, dass sich diese Divergenzen in Zukunft eher noch verstärken werden.

Wirtschaftskraft und Steuerkraft

Die wirtschaftliche Kraft einer Gemeinde oder eines Landkreises ist in vielfacher Hinsicht prägend für die Haushalte der kommunalen Ebene. Allgemein kann für Brandenburg eine verbreitete wirtschaftliche Schwäche festgestellt werden, die durch den Landesdurchschnitt gut repräsentiert wird. Davon weichen wenige Sonderfälle positiv ab – die vier kreisfreien Städte sowie zwei Landkreise weisen innerhalb Brandenburgs eine überdurchschnittliche Wirtschaftskraft auf.

Wird die Wirtschaftskraft als Basis herangezogen, so zeigt sich, dass diese unmittelbar auch auf die Steuerkraft (Netto-Steuereinnahmen) der Gebietskörperschaften im Land Brandenburg wirkt. Seit 2000 haben sich diese im Landesdurchschnitt sehr positiv entwickelt und sind bis 2009 um durchschnittlich 67,5 Prozent angestiegen.

Das Finanzausgleichssystem des Jahres 2011 bezieht sich auf die Steuereinnahmen des Jahres 2009. Insofern wird die exzeptionelle steuerliche Stärke von Cottbus und Frankfurt/O. zwar korrekt wiedergegeben, sie ist jedoch nicht als repräsentativ für die strukturellen Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten anzusehen. Unter den Landkreisen zeigen sich Divergenzen zwischen Verflechtungsraum und Entwicklungsraum.

0.3 Grundsätzliche Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Brandenburgischen Finanzausgleichs

Möglichkeiten und Grenzen des Kommunalen Finanzausgleichs

Hinsichtlich der Strukturunterschiede und Entwicklungsperspektiven der Kommunen im Land Brandenburg kommt dem Kommunalen Finanzausgleich eine besondere Rolle zu. Die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich stehen in Brandenburg für reichlich ein Drittel der bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunen. Damit sind die Regelungen des Finanzausgleichs für jede einzelne Kommune bedeutsam und „spürbar“. Dies betrifft aufgrund der vorwiegend subsidiären Ausgestaltung des Systems vor allem finanzschwächere Gemeinden. Den horizontalen Gestaltungselementen kommt dabei die Rolle zu, die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse möglichst bedarfsgerecht und anreizkompatibel auf die einzelnen Städte, Gemeinden und Landkreise zu verteilen.

Durch die Normierung von Bedarfen kann die durchschnittliche Aufgaben- und Ausgabenbelastung einer Kommune oder eines Typs von Kommunen approximiert werden. Neben den Be-

darfen ist auf den genannten Stufen der Verteilung aber auch die eigene finanzielle Kraft hinreichend zu würdigen. Letztlich ist die Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs eine Maßnahme, politische Ziele umzusetzen. Die Vielfalt der strukturellen Merkmale geht folgerichtig mit einer breiten Vielfalt möglicher Ziele einher. Durch wissenschaftliche Begutachtung können die Parameter auf ihre Wirksamkeit und Widerspruchsfreiheit geprüft sowie verschiedene Vor- und Nachteile unterschiedlicher Instrumente zur Erfüllung der unterschiedlichen Ziele herausgearbeitet werden. Ein bezogen auf das Zielsystem objektiv „richtiges“ Finanzausgleichssystem lässt sich jedoch allein aus rein (finanz-)wissenschaftlicher Perspektive nicht ermitteln.

Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg bei einer tendenziell rückläufigen Ausstattung

Im Rahmen dieses Gutachtens wurden die horizontalen Wirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs betrachtet. Als Grundprinzip wird empfohlen, dass im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung und im Sinne einer sowohl aus allokativer als auch aus distributiver Perspektive sachgerechten und angemessenen Lösung eine grundsätzliche Konzentration der Mittel im System des Kommunalen Finanzausgleichs statt in der Landesfachförderung erfolgen sollte. Hier sind ausdifferenzierte Mechanismen implementiert, die durch ihre Regelbindung und Transparenz eine gewisse (Planungs-)Sicherheit sowohl für die Landesseite als auch die kommunale Seite bieten.

Die Analyse zeigt, dass Brandenburg deutlicher als die meisten anderen ostdeutschen Länder (außer Thüringen) und auch zum Teil deutlicher als die westdeutschen Flächenländer seine Zuweisungen an die Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich konzentriert. Die Fachförderprogramme des Landes haben demgegenüber ein geringeres Gewicht. Diese Grundausrichtung sollte auch zukünftig prägend für die Zuweisungspolitik Brandenburgs an seine Kommunen sein.

Aus horizontaler Perspektive ergibt sich aber im Hinblick auf die bisherige und voraussichtliche Entwicklung der Rahmenbedingungen die Aufgabe, die zur Verfügung stehenden Mittel zukünftig noch stärker in ihrer Wirkung zu konzentrieren. Die Divergenzen in der Wirtschafts- und Finanzkraft werden zukünftig tendenziell weiter zunehmen. **Daher sollten die distributiven Elemente des Kommunalen Finanzausgleichs im Vordergrund stehen.** Die in diesem Zusammenhang wichtigen Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität beziehen sich dabei prinzipiell auf das Land als Mittelgeber, welches seine Zuweisungen nach Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten gewähren sollte.

Zentrale Aufgabe: Integration der verschiedenen Räume

Die zentrale Aufgabe des Kommunalen Finanzausgleichs ist die Integration der verschiedenen Räume Brandenburgs. Die äußerst unterschiedlichen Entwicklungstendenzen in der Vergangenheit und auch in der mittelfristigen Prognose schlagen sich mehr oder weniger stark auf die Wirtschaftsleistung und damit auf die Steuerkraft der Kommunen bzw. die daraus resultierende Umlagekraft für die Landkreise nieder. Über das Schlüsselzuweisungssystem können die entstehenden Differenzen zu einem guten Teil eingeebnet werden. Zudem hat das Schlüsselzuweisungssystem den Vorteil einer hohen Regelbindung, sodass alle Räume eine gewisse (Planungs-)Sicherheit hinsichtlich ihrer weiteren Finanzausstattung erhalten. Gerade vor dem Hintergrund einer sich tendenziell schwächer entwickelnden Verbundmasse wird daher die Empfehlung unterstrichen, einen möglichst großen Anteil der Finanzausgleichsmasse im Schlüsselzuweisungssystem zu konzentrieren.

Innerhalb des Systems der Schlüsselzuweisungen stellt sich wiederum die Frage nach der Anwendung einer sachgerechten Bedarfsberechnung. Dafür ist jedoch eine Normierung notwendig, bei der die angesprochenen divergenten Entwicklungen berücksichtigt werden können, sofern sie sich in belastbare Bedarfsindikatoren umwandeln lassen.

Grundsätzlich gibt es die Möglichkeit, die Bedarfe möglichst aufgabenübergreifend und pauschal zu berücksichtigen. Hier hat sich in der Anwendungspraxis der Rückgriff auf die Einwohnerzahl als Hauptbedarfsansatz bewährt. Dieses Vorgehen hat den Vorteil einer relativ einfachen Nachvollziehbarkeit des Verfahrens und einer hohen Transparenz. Auf der anderen Seite sind verschiedene Nebenansätze denkbar. Diese sollen Bedarfsunterschiede berücksichtigen, die von der (veredelten) Einwohnerzahl nicht hinreichend abgedeckt werden. Voraussetzung für einen separaten Nebenansatz ist, dass ein oder mehrere Ausgabetatbestände stark abweichend vom Einwohnerindikator streuen und zum zweiten ein hinreichendes Gewicht in den Gesamtausgaben bzw. -zuschussbedarfen haben. Allerdings ist die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Systems unter einer Anhäufung von Nebenansätzen geringer.

Lastenausgleiche, die der Finanzausgleichsmasse in der Regel vorab entnommen werden und finanzkraftunabhängig gewährt werden, sind demgegenüber dann zu bevorzugen, wenn die eigene Finanzkraft durch Steuern bewusst nicht zur Deckung der Ausgaben eingesetzt werden bzw. ein festes Kofinanzierungsverhältnis relativ zur jeweiligen Bezugsgröße hergestellt werden soll und allokativen Ziele im Vordergrund stehen.

Im Brandenburgischen Finanzausgleich sind Lastenausgleiche für Schullasten (§ 14 BbgFAG), für Mittelzentren und Kreisstädte (§ 14a BbgFAG) und Soziallasten (§ 15 BbgFAG) vorgesehen, die insgesamt rund 296,4 Mi. Euro oder 17 % der Finanzausgleichsmasse ausmachen.

Ein besonderes Augenmerk gilt den kreisfreien Städten in Brandenburg. Sie erfüllen besondere Aufgaben in ihrem strukturell vergleichsweise schwachen Umland. Bis auf Brandenburg an der Havel zeigen die kreisfreien Städte eine Steuerkraft, die deutlich über dem Landesdurchschnitt liegt. Abweichend davon ist aber eine deutlich höhere Differenz bei den tatsächlichen Steuereinnahmen festzustellen. Hintergrund ist die Nivellierung der individuellen Hebesätze. Die Daten zeigen aber auch, dass die Werte des Jahres 2009 von einigen Sondereffekten geprägt sind. Die Grundidee der Integration der Verteilungsprobleme in das System des Finanzausgleichs ist gerade durch diese „Ausreißer“ aktuell. Wenn ein möglichst großer Anteil der FAG-Masse in der Schlüsselmasse konzentriert ist, steigt die Verteilungsgerechtigkeit, da sowohl strukturelle als auch Einmaleffekte berücksichtigt werden und die Schlüsselzuweisungen subsidiär wirken.

Die kreisfreien Städte sind zusätzlich auf der Ausgabeseite besonders im Bereich der zentralörtlichen Funktionen durch einen höheren Aufgaben- und damit Ausgabenbestand belastet. Dieser erstreckt sich auf verschiedene Bereiche der technischen und sozialen Infrastruktur und ist bei der Bedarfsbestimmung hinreichend zu würdigen. Dies wird unter anderem durch eine separate Schlüsselmasse für deren Kreisaufgaben umgesetzt, die auch weiterhin zu erhalten ist.

Gesamtwirkung des Finanzausgleichs aus distributiver Perspektive

Für die Verteilung der (allgemeinen und investiven) Schlüsselzuweisungen werden im Brandenburgischen Finanzausgleich jeweils der normierte Finanzbedarf und die normierte Finanzkraft jeder einzelnen Kommune gegenübergestellt. Eine Differenz wird zu 75 % (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) bzw. 90 % (Landkreise) ausgeglichen.

Der Finanzbedarf der einzelnen Kommune wird durch ihre veredelte Einwohnerzahl repräsentiert. Diese repräsentiert die durchschnittliche (zu erwartende) Aufgabenbelastung der Kommune. Der Finanzbedarf steht der Finanzkraft der einzelnen Kommune gegenüber und sorgt für eine bedarfsgerechte Verteilung der Schlüsselmasse auf die einzelnen Städte und Gemeinden. Dies ist analog für die Landkreise zu verstehen, deren Einwohnerzahl ohne Veredelung angesetzt wird.

Das Schlüsselzuweisungssystem tariert die Ausreichung der Schlüsselzuweisungen so aus, dass die aus Sicht des Gesetzgebers bedeutsamen Finanzbedarfe *relativ zueinander* berücksichtigt werden. Gleichzeitig wird der subsidiäre Charakter des Finanzausgleichs deutlich, indem die Finanzkraft

der einzelnen Kommune eine Rolle spielt. Die Schlüsselmasse ist dabei zunächst extern vorgegeben. Eine Veränderung der Bedarfsgewichtung (z. B. durch die Einführung zusätzlicher Nebensätze) führt nicht zu einer automatischen Nachschusspflicht des Landes.

Vor der Wirkung des Schlüsselzuweisungssystems offenbaren sich erhebliche Unterschiede zwischen den Gemeinden und kreisfreien Städten in Brandenburg. Bezogen auf eine durchschnittliche Steuerkraft von 571 Euro/Einw. zeigen 368 der 418 kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden ein unterdurchschnittliches Niveau auf. Nur 50 liegen oberhalb des Durchschnitts. 283 Kommunen erreichen weniger als 75 % der durchschnittlichen normierten Steuerkraft, davon liegen 91 Kommunen bei weniger als 50 %. Durch die Ausreichung der allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen werden diese Unterschiede zu einem großen Teil verringert. Insgesamt erhöht sich die Finanzausstattung der Kommunen um rund 360 Euro/Einw. Hierin zeigt sich die fiskalische Funktion des Finanzausgleichs. Das brandenburgische Schlüsselzuweisungssystem entfaltet gleichzeitig eine starke distributive Gesamtwirkung, das heißt, es besitzt eine starke finanzkraftangleichende Funktion.

0.4 Analysen und Handlungsempfehlungen zu den einzelnen Parametern des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg

Berechnung der Steuerkraft

Grundsätzlich ist die Berechnung der Steuerkraft im Brandenburgischen Kommunalen Finanzausgleich sachgerecht. Die wichtigen Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden sind erfasst. Die Strategieanfälligkeit ist durch die Verwendung von Nivellierungshebesätzen weitestgehend ausgeschaltet. Aus Sicht der Gutachter ergeben sich allerdings zwei Ansätze für Veränderungen: die Nivellierungshebesätze der Realsteuern sowie die derzeit steuerkraftunabhängige Ausreichung der Schlüsselzuweisungen für Landkreisaufgaben der kreisfreien Städte.

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben wird aus Anreizgründen ein einheitlicher Hebesatz für alle Kommunen angewendet. Dieser sorgt dafür, dass die Steuerstärke einer Kommune von ihrem Grundbetrag abhängt, nicht aber von ihrem eigenen Hebesatz. Damit ist dem System der Anreiz inhärent, die Hebesätze nicht unterhalb des Nivellierungshebesatzes zu setzen. Erhöhen nun einige Gemeinden aus diesem Grund ihren gemeindespezifischen Hebesatz ist eine „Hebesatzspirale“ zu erwarten.

Eine zweite Problematik besteht darin, dass die Gewerbesteuer schwerpunktmäßig auf recht wenige Kommunen entfällt. Auf die 10 aufkommensstärksten Kommunen entfiel im Jahr 2009 mehr als die Hälfte des Gewerbesteueraufkommens, auf die nachfolgenden 50 Städte und Gemeinden noch einmal rund 35 %.

Die Einführung einer Anpassung der Nivellierungshebesätze in definierten Stufen würde die potenziellen Spiralwirkungen und die Abhängigkeit von der Hebesatzpolitik weniger Kommunen ausschalten, ohne den Wesensgehalt der Nivellierungshebesätze als sachgerechte und zielführende Finanzkraftnormierung auszuhöhlen. Der landesdurchschnittliche Hebesatz könnte beispielsweise auf ganze 5 % oder ganze 10 % gerundet werden. Die Umverteilungswirkungen einer solchen Regelung wären sehr überschaubar. Unerwünschte Nebeneffekte sind kaum zu erwarten. Das derzeit gültige Verfahren wird lediglich gegenüber dem Einfluss weniger steuerstarker Gemeinden immunisiert.

Die Schlüsselzuweisungen für die Kreisaufgaben der Kreisfreien Städte werden nach derzeitigem Modus nach der Einwohnerzahl verteilt (§ 6 Abs. 2 BbgFAG). Es findet weder eine Veredelung der Einwohnerzahl noch eine Berücksichtigung der Steuerkraft der kreisfreien Städte statt. Diese rein einwohnerbezogenen Ausreichung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte stellt einen systematischen Bruch gegenüber der sonstigen Systematik des Finanzausgleichs dar. Eine Berücksichtigung der Steuerkraft der kreisfreien Städte auch für ihre Kreisaufgaben ist umsetzbar und sachgerecht.

Bei der praktischen Umsetzung dieses systematisch richtigen Verfahrens ergeben sich jedoch praktische Probleme. Da die gesamte Gruppe mit nur vier Städten besetzt ist und große Unterschiede hinsichtlich der Steuerkraft bestehen, ergibt sich das Risiko großer Umverteilungsvolumina. Des Weiteren ist denkbar, dass eine oder mehrere Städte abundant werden. Die Wahrscheinlichkeit der Abundanz erhöht sich insbesondere dann, wenn die betrachtete Gruppe nur aus wenigen Einheiten besteht. Sollen diese Wirkungen vermieden werden, ist eine partielle Berücksichtigung der Steuerkraft als Lösung denkbar.

In jedem Fall ist eine fortgeführte Verteilung ausschließlich auf Basis der Einwohnerzahlen für die zukünftige Fortschreibung des Brandenburgischen Finanzausgleichs nicht empfehlenswert.

Demografieansatz

Die Remanenzkostenthese hat im Kommunalen Finanzausgleich des Landes Brandenburg durch den neu eingeführten Demografiefaktor bei der Einwohnerermittlung Eingang gefunden. Anders

als zunächst vermutet, hat der Demografiefaktor nicht nur einen einmaligen Effekt, sondern wirkt beständig zu Gunsten jener Kommunen, die überproportional durch die Abnahme der Einwohnerzahl betroffen sind. Dieser Effekt tritt insbesondere dann verstärkt auf, wenn es im Land sowohl schrumpfende als auch stagnierende und wachsende Teilregionen gibt, wie es in Brandenburg der Fall ist und auch für die mittel- bis langfristige Zukunft erwartet wird.

Da der Demografieansatz die Schrumpfungspfade der am stärksten schrumpfenden Gemeinden abfedert, steht er diametral dem Einwohnerhauptansatz gegenüber, der einen überproportionalen Zusammenhang zwischen den Finanzbedarfen und der Einwohnerzahl unterstellt.

Bezogen auf den Finanzausgleich 2011 sind folgende fiskalische Wirkungen festzustellen: In der Summe wird die tatsächliche Einwohnerzahl der Städte und Gemeinden rechnerisch um rund 19.200 Einwohner erhöht. Das Umverteilungsvolumen, das auf den Demografieansatz zurückzuführen ist, liegt bei rund 6,3 Mio. Euro. 261 Städte und Gemeinden profitieren von dieser Regelung, für 158 wirkt sie sich nachteilig aus. Die Kommunen, die bezogen auf ihre Einwohnerentwicklung 2000 bis 2009 besonders stark geschrumpft sind, profitieren am meisten vom Demografiefaktor. Die Umverteilung der Schlüsselzuweisungen verläuft zugunsten des Entwicklungsraums und zu Lasten des Verflechtungsraums (Saldo: 4,8 Mio. Euro). Für die Landkreise wird die Einwohnerzahl rechnerisch um rund 12.800 erhöht (+0,6 %). Das Umverteilungsvolumen beträgt hier insgesamt rund 1,8 Mio. Euro, wovon jeweils sieben der 14 Landkreise positiv bzw. negativ betroffen sind.

Insgesamt kann daher festgestellt werden, dass die Nutzung eines Mehrjahresdurchschnitts der Einwohnerzahl durchaus positive Aspekte im Sinne der Würdigung von Remanenzkosteneffekten hat. Allerdings muss festgestellt werden, dass die fiskalischen Effekte bislang überschaubar sind. Wenn durch die Weiterentwicklung des Demografieansatzes den Auswirkungen des demografischen Wandels und dabei insbesondere den Remanenzkosteneffekten zukünftig stärker als bisher Rechnung getragen werden soll, bietet sich eine Ausweitung des Zeitraums für die Durchschnittsbildung an. Die Modellrechnungen haben gezeigt, dass eine Ausweitung auf einen 5-Jahres-Durchschnitt eine deutlich größere Unterstützungswirkung für die überdurchschnittlich schrumpfenden Kommunen hat, als der Rückgriff auf einen 3-Jahres-Durchschnitt. Dennoch bleibt in dieser Variante ein hinreichend großer Anpassungsdruck für die Kommunen erhalten.

Flächenansatz

Im Brandenburgischen Finanzausgleich existiert ein Bedarfsansatz für Fläche, der für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise als Nebenansatz ausgestaltet ist (§ 11 Abs. 3

BbgFAG). Für jeden angefangenen Quadratkilometer Kreisfläche werden zur tatsächlichen Einwohnerzahl weitere 10 Einwohner addiert. Die Wirkung des Flächenansatzes entfaltet sich ausschließlich innerhalb der Säule der Landkreise, er erhöht nicht die für die Landkreisaufgaben zur Verfügung stehende Teilschlüsselmasse. Der Ansatz führt zu einer besseren Ausstattung der peripheren Landkreise mit Schlüsselzuweisungen. Dies ist im Sinne der Aufgabenerfüllung „in der Fläche“ zielkonform mit den Festlegungen der Landesentwicklungsplanung aber auch mit den distributiven Zielen.

Ein bemerkenswerter Effekt ergibt sich durch den Flächenansatz im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel. Der Flächenansatz wirkt wie ein zusätzlicher Demografieansatz. Er führt zu einer zusätzlichen Einwohnergewichtung zugunsten besonders stark schrumpfender Landkreise.

Die Weiterentwicklung des Flächenansatzes kann –methodischen Schwierigkeiten zum Trotz – auch vor dem Hintergrund der Remanenzeffekte in der Fläche erfolgen. Falls sich Anhaltspunkte für einen verstärkten Berücksichtigungsbedarf dieser Effekte ergeben, ist eine Anhebung des Flächenfaktors durchaus eine Lösungsmöglichkeit.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass aufgrund der enormen siedlungsstrukturellen Unterschiede im Land Brandenburg eine Fortführung des Flächenfaktors ein zweckmäßiges Instrument zur Berücksichtigung der Bedarfe dünn besiedelter und stark schrumpfender *Landkreise* ist.

Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren / Kreisstädte

Die Gemeinden, die nach der Landesplanung als Mittelzentrum definiert worden sind oder Sitz der Verwaltung eines Landkreises sind, erhalten gemäß § 14a BbgFAG einen pauschalen Mehrbelastungsausgleich für die Erfüllung der entsprechenden zentralörtlichen Aufgaben. Insgesamt 50 kreisangehörige Städte und Gemeinden erhalten diese Zuweisungen in Höhe von insgesamt 34,4 Mio. Euro.

Fraglich ist, ob die zentralörtlichen Bedarfe durch den aktuell gültigen Modus der pauschalierten Summen sachgerecht berücksichtigt sind. Die pauschalierte Gewährung wirkt mit zunehmender Größe der betroffenen Städte degressiv. Während die kleinste Gemeinde mit mittelzentraler Funktion (Seelow) 142 Euro/Einw. erhält, sind es bei der größten Gemeinde (Oranienburg) nur 19 Euro/Einw. Dies führt zu einem entsprechenden „Aufweichen“ des Zentralen-Orte-Ansatzes und ist konträr zur Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel.

Für eine Beibehaltung des bisherigen Modus spricht, dass zentralörtliche Funktionen nicht pauschal abschließend beschrieben werden können und von den jeweiligen Spezifika abhängen. Ge-

gen eine Fortschreibung der pauschalen Absolutzuweisungen ist jedoch neben der bereits genannten degressiven Wirkung für größere zentrale Orte die fehlende Subsidiarität der Mittelgewährung anzuführen.

Vor diesem Hintergrund wurde die Integration der bisher vorgesehenen Mittel in das Schlüsselzuweisungssystem als Alternative geprüft. Dann würde über die veredelte Einwohnerzahl nicht nur ein zusätzlicher Bedarf für die Übernahme zentralörtlicher Funktionen berücksichtigt, die Ausreichung würde auch in einen Zusammenhang mit der Steuerkraft der betroffenen Kommunen gestellt. Um dafür zu sorgen, dass die bisher bereitgestellten Mittel auch bei den Mittelzentren „ankommen“ wurde ein spezifischer Zuschlag zur Bedarfsmesszahl – ausgedrückt durch die veredelte Einwohnerzahl – modelliert, der die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben repräsentiert.

Eine Modellrechnung zeigt, dass bei einem Aufschlag von 5 % für zentralörtliche Funktionen die unerwünschten Nebeneffekte („Sickerverluste“) weitgehend nivelliert werden. Die degressive Wirkung des derzeit gültigen Verteilungssystems wird damit eliminiert. Die Modellergebnisse zeigen vor allem Umverteilungswirkungen zugunsten der größeren Mittelzentren. Des Weiteren ist festzuhalten, dass eine verstärkte Konzentration der Mittel im Verflechtungsraum erfolgt.

Eine zweite Variante besteht in einem absoluten Aufschlag auf die Einwohnerzahl. Der Zuschlag erfolgt pauschal ohne Berücksichtigung der jeweiligen Einwohnerzahl der zentralen Orte. Die Modellergebnisse zeigen, dass die Verteilungsergebnisse des Status quo durch diese Variante praktisch dupliziert werden. Lediglich die abundanten Gemeinden haben Mindereinnahmen hinzunehmen.

Bei der Umsetzung dieser Variante sind drei Folgewirkungen zu beachten: Zum ersten wirken sich die Mehreinnahmen aus den Schlüsselzuweisungen auch positiv auf die Umlagegrundlagen der Kreise und damit die Kreisumlage aus. Zum zweiten haben die Veränderungen der Umlagegrundlagen auch Folgewirkungen auf die Kreis-Schlüsselzuweisungen. Zum dritten bewirkt die Einbindung in das Schlüsselzuweisungssystem eine investive Bindung für einen Teil der zusätzlichen Schlüsselzuweisungen.

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass eine Einbindung ins Schlüsselzuweisungssystem durchaus Vorteile hinsichtlich der subsidiären Wirkungen hat. Allerdings zeigen die Modellrechnungen, dass ein zusätzlicher prozentualer Aufschlag auf die Einwohnerzahl eine Umverteilung dieser Mittel zu Gunsten der größeren zentralen Orte und auch tendenziell zu Gunsten des Verflechtungsraums bewirkt. Sollen die Mittelzentren des Entwicklungsraums zukünftig nicht geschwächt werden, so kann in der Gesamtschau auch die Fortführung des Status quo sachgerecht sein.

Schullastenausgleich

Das Brandenburgische Finanzausgleichssystem enthält einen Schullastenausgleich, der gemäß § 14 BbgFAG als Lastenausgleich neben dem Schlüsselzuweisungssystem ausgestaltet ist. Mit dem Ausgleich von Schullasten soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Schulträger besondere Aufwendungen haben, die in Kommunen, die keine Schulträger sind, nicht anfallen.

Beim Betrieb von allgemeinbildenden, berufsbildenden und Förderschulen herrscht eine große Trägervielfalt. Sowohl die vier kreisfreien Städte und die 14 Landkreise als auch rund 230 kreisangehörige Gemeinden, Ämter und interkommunale Zusammenschlüsse sind Schulträger. Des Weiteren herrscht – insbesondere im kreisangehörigen Raum – eine Vielfalt von *Schulartenträgerschaften*.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist bedeutsam, dass die Schullasten damit ungleichmäßig verteilt sind, und gleichzeitig räumliche Spillover-Effekte bei der Schulträgerschaft zu erwarten sind. Der Schulbereich (gesamter Einzelplan 2) stand in den Jahren 2007 bis 2009 durchschnittlich für rund ein Zehntel der Gesamtzuschussbedarfe der kommunalen Haushalte. Insofern ist eine gesonderte Betrachtung dieses Aufgabenbereichs grundsätzlich sachgerecht.

Für die weitere Fortschreibung ist die Indexierung der Ausgleichsleistungen mit dem Verbraucherpreisindex maßgeblich. Dadurch wird die Ausfinanzierung des Lastenausgleichs zukünftig abgesichert. Allerdings werden die Mittel für den Schullastenausgleich der Finanzausgleichsmasse entnommen. Dies geht tendenziell zu Lasten der allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen. Entscheidend ist hierbei, wie sich die Mengenkompente, also die Schülerzahlen in den Schultypen, entwickelt. Für die Ausgestaltung als Lastenausgleich ist zudem charakteristisch, dass die Leistungen unabhängig von der Steuerkraft der Kommunen gewährt werden. Fraglich ist, ob die Städte mit vielen Schülern mglw. ohnehin finanzstark sind und so unverhältnismäßig gut gestellt werden. Nach dieser Lesart könnte eine Einbindung als Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem eine Weiterentwicklungsoption darstellen. Damit würde Steuerkraft bzw. Umlagekraft der Schulträger berücksichtigt.

Die Einbindung als Nebenansatz stößt mit der Schulträgersystematik Brandenburgs allerdings an technische Grenzen. Zum Teil sind die Ämter Schulträger. Diese sind jedoch im Schlüsselzuweisungssystem nicht als Zuweisungsempfänger enthalten. Daher ist ein Schullastensatz im bestehenden Schlüsselzuweisungssystem nicht ohne Weiteres einführbar. Zudem wird sich die Zahl der Schüler in Brandenburg auch zukünftig weiter verringern. Insofern würde sich auch das Gewicht eines eingeführten Schülernebenansatzes zukünftig voraussichtlich stetig verringern. In der Ge-

samtschau dieser Argumente ist die Beibehaltung des Status quo des Schullastenausgleichs als Lastenausgleich mit Indexierung der schülerbezogenen Zuweisungen eine sachgerechte und zukunftsfähige Lösung.

Soziallastenausgleich

Die Ausgaben für soziale Leistungen haben, wie das parallele Gutachten zur vertikalen Verteilungssystematik und den Soziallasten ausführlich darlegt, in den letzten Jahren die kommunalen Haushalte in besonderer Weise belastet. Um diese Belastungen zu dämpfen und zudem die interkommunalen Unterschiede auszugleichen, ist eine Einbindung in das Regelwerk des Kommunalen Finanzausgleichs zweckmäßig. Hierbei kann zwischen zwei Grundvarianten gewählt werden:

Zum einen ist die Ausgestaltung als Lastenausgleich möglich, der sich unabhängig von der Finanzkraft der Kommune an einem normierten ausgabe- oder bedarfsorientierten Schlüssel bemisst.

Zum anderen ist die Einbindung in das System der Schlüsselzuweisungen möglich, indem bei der Bedarfsbestimmung ein Nebenansatz für die Sozialen Lasten gebildet wird. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass die unterschiedliche finanzielle Tragfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte über die Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl in die Berechnung der Zuweisungen eingeht. Leistungsfähigeren Kommunen wird zugemutet, einen vergleichsweise größeren Teil ihrer Sozialausgaben aus der eigenen Steuer- bzw. Umlagekraft zu finanzieren, während steuer- bzw. umlagegeschwächere Kommunen eine stärkere finanzielle Unterstützung erfahren.

Für die Nutzung eines Nebenansatzes müssen jedoch einige grundlegende Bedingungen erfüllt sein: Die Ausgabeart muss eine erhebliche Bedeutung für die kommunalen Gesamtausgaben haben, die Belastungen aus der Aufgabenwahrnehmung interkommunal starke Abweichungen zeigen und die Kosten der Aufgabenwahrnehmung müssen maßgeblich exogen vorgegeben sein.

Soziallastenausgleich für strukturelle Arbeitslosigkeit

Der Brandenburgische Finanzausgleich enthält einen Soziallastenausgleich, der sich auf die Kosten der strukturellen Arbeitslosigkeit bezieht und der als Ausgleichsinstrument neben der Schlüsselmasse ausgestaltet ist (§ 15 BbgFAG). Die Mittel für den Soziallastenausgleich werden aus den Anteilen bereitgestellt, die das Land Brandenburg aus dem Ausgleichsbetrag des Bundes für die Mehrbelastungen aus der überdurchschnittlichen strukturellen Arbeitslosigkeit (sog. „Hartz-IV-Milliarde“) seit 2005 erhält.

Da sich die strukturelle Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren rückläufig entwickelt hat und insbesondere die Unterschiede zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Kommunen verringert haben, hat die Finanzministerkonferenz (FMK) eine Reduktion dieser Mittel beschlossen. Für die Landkreise und kreisfreien Städte in Brandenburg, bedeutet dies eine Absenkung der Mittel um rund 55 Mio. Euro für die Jahre 2012 und 2013 gegenüber dem bisherigen Niveau.

Einbindung der Soziallasten ins Schlüsselzuweisungssystem – Nebenansatz für Soziallasten

Erste Analysen zeigen, dass nur ein Teil der Lasten der strukturellen Arbeitslosigkeit über die Einnahmeseite in das Schlüsselzuweisungssystem integriert ist. Wenn die Finanzschwäche allein keinen hinreichenden Zusammenhang zu den sozialen Belastungen darstellt, kann ein Nebenansatz eine sachgerechte Allokation der Mittel bewirken. Bei einer Einbindung als Nebenansatz werden beide Transmissionswege der Lasten struktureller Arbeitslosigkeit innerhalb des gleichen Systems berücksichtigt: höhere Ausgaben für soziale Leistungen nach dem SGB II und mangelnde Steuer- bzw. Umlagekraft.

Die Erwartungen an einen Nebenansatz dürfen dabei aber nicht überstrapaziert werden. Die Einführung eines Nebenansatzes für soziale Lasten sorgt hier nicht automatisch für eine bedarfsgerechte Dotierung oder eine auskömmliche Finanzierung der Ausgaben für soziale Leistungen. Finanzkraftabhängig verteilte Zuweisungen haben allerdings stets eine stärker subsidiäre Wirkung als Lastenausgleiche. Gerade für Landkreise bzw. kreisfreie Städte, die eine ausgeprägte Kombination aus Einnahmeschwäche *und* hohen Soziallasten aufweisen, wirkt sich dies positiv aus.

Für die Modellrechnungen wurde eine Überführung der bisher ausgereichten 190 Mio. Euro in das Schlüsselzuweisungssystem simuliert (153,8 Mio. Euro in die Schlüsselmasse der Landkreise und 36,2 Mio. Euro in die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte). Als nächster Schritt ist die geeignete Bezugsgröße zu wählen, die gemeinsam mit der Einwohnerzahl (und der Fläche) summiert zum Gesamtansatz führt. Aufbauend auf den Ergebnissen des parallelen Gutachtens zu den sozialen Leistungen wurde die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als Bezugsgröße gewählt. Anschließend ist das Gewicht des Soziallastenansatzes in der gesamten Bedarfsermittlung festzulegen. Für eine hohe Treffgenauigkeit ist der Soziallasten-Nebenansatz so ausgestaltet, dass er bei der Bedarfsermittlung das gleiche Gewicht hat wie das Gewicht der entsprechenden SGB-II-Zuschussbedarfe im Bezug auf die gesamten Zuschussbedarfe der Träger. Für die Landkreise ergibt sich ein Veredlungsfaktor von 417% je Bedarfsgemeinschaft, für die kreisfreien Städte ein Faktor von 175 %.

Gegenüber dem bisherigen Soziallastenausgleich ergeben sich zum Teil erhebliche Differenzen, die verschiedene Gründe haben: Zum einen wirkt sich die unterschiedliche Umlagekraft der Land-

kreise aus. Umlageschwächere Kreise (bezogen auf die Umlagekraftmesszahl) erhalten tendenziell höhere Zuweisungen als umlagestärkere. Hier zeigt sich die verstärkte subsidiäre Wirkung der Einbindung als Nebenansatz.

Am größten sind die Differenzen gegenüber dem Status quo bei den kreisfreien Städten. Dies lässt sich auf die bisher fehlende Erfassung der Steuerkraft zurückführen. Die Landeshauptstadt Potsdam hat trotz der geringsten Falldichte der vier kreisfreien Städte die höchsten Nettogewinne aus der dargestellten Variante. Eine stärkere Subsidiarität kann daher durch das Fehlen der Einnahmeseite für die kreisfreien Städte nicht erwartet werden.

Die Ergebnisse des Nebenansatzes sind gegenüber dem bisherigen Lastenausgleich durchaus gleichwertig, da die Bedarfe dort zugerechnet werden, wohin bisher die Zahlungen geflossen sind. Durch die Umsetzung als Nebenansatz wird aber zusätzlich im Sinne der Subsidiarität die Einnahmeseite in die Verteilung einbezogen.

Als weitere Alternative ist denkbar, den bisherigen Lastenausgleich zu erhalten und dennoch auf einen zusätzlichen Nebenansatz für Lasten der strukturellen Arbeitslosigkeit zurückzugreifen. Letztlich ist die Verwendung des Soziallasten-Nebenansatzes unabhängig von der derzeitigen Weiterreichung der SoBEZ-Mittel. Die Einrichtung des Nebenansatzes ist ein Ausdruck dafür, dass Schlüsselzuweisungen stärker als bisher auf diejenigen Träger der SGB-II-Leistungen konzentriert werden sollen, die in diesem Ausgabenbereich überdurchschnittliche Belastungen aufweisen.

Kita-Ausbau/ Jugendlasten-/ Generationenausgleich

Einen weiteren Prüfbereich stellt der Bereich des Ausbaus der Kindertagesbetreuung (Ausbau der Kindertagesstätten) dar. Dieser Ausbau erfolgt dabei sowohl in qualitativer, als auch in quantitativer Hinsicht. Vor diesem Hintergrund ist die finanzielle Unterstützung der Kommunen seitens des Landes gefordert worden. Hierbei sind auch die entsprechenden Bundesmittel zu berücksichtigen. Werden die Belastungen nicht hinreichend durch das Konnexitätsprinzip abgedeckt, ist eine Unterstützung bedürftiger Kommunen durch die Integration dieser „Sonderlasten“ in den Finanzausgleich eine Möglichkeit.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es sich bei dem kommunalen Angebot der Kinderbetreuung prinzipiell um eine freiwillige Aufgabe handelt. Dieses Petitum ändert sich jedoch den Rechtsanspruch auf eine frühkindliche Betreuung ab dem Jahr 2013 fundamental. Vor dem Hintergrund des Beschlusses dieser Regelung durch die Länder und den Bund und die daraus folgende Kosten-

trägerschaft durch die Kommunen als Aufgabenträger ist das Konnexitätsgebot in seinem Wesen betroffen.

Dabei unterliegt das Land Brandenburg – wie dargestellt – in besonderem Maße dem demografischen Wandel, der insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung stark divergent wirkt. Jene Teilräume, die nach wie vor durch Suburbanisierung geprägt sind, dürften zumindest in den nächsten Jahren weiteren Bedarf an Kinderbetreuungsangeboten haben, während jene Räume, die stark durch Schrumpfung und Alterung betroffen sind, tendenziell ein Überangebot an Kinderbetreuung zu erwarten haben.

Fokussiert man daher die Berücksichtigung dieser Effekte im Kommunalen Finanzausgleich, so ist ein Zuwachs der Bevölkerung (auch im betreuungsberechtigten Alter) prinzipiell durch den Einwohnerbezug (zzgl. ggf. der Veredelung) berücksichtigt, da mehr Kinder auch mehr Einwohner und damit einem höheren Einwohneransatz entsprechen. Sinkende Betreuungszahlen und damit eventuell einhergehende Remanenzeffekte sind auf der anderen Seite zumindest teilweise über den Demografiefaktor abgebildet.

Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung im Kommunalen Finanzausgleich wäre dann gerechtfertigt, wenn jene Kommunen mit höheren Bedarfen bei Kita und Hort tatsächlich dauerhaft höhere Ausgaben zu erwarten haben als jene Kommunen, die stärker von Schrumpfung und Alterung betroffen sind. Die empirische Prüfung für die Landkreise und kreisfreien Städte bestätigt allerdings die These, dass die Entwicklung der Gesamt-Einwohnerzahl und der Zahl der unter 15-jährigen relativ stark korreliert. Die aus der Kinderbetreuung erwachsenden Bedarfe sind demnach im Wesentlichen durch den Einwohnerhauptansatz abgedeckt.

Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass sich bisher keine hinreichenden, über die benannte Berücksichtigung im Finanzausgleich (Einwohneransatz, Demografieansatz) hinausgehenden Divergenzen ergeben, die die Einführung eines zusätzlichen Nebenansatz rechtfertigen würden. Bezüglich der bundes-/landesgesetzlichen quantitativen und qualitativen Ergänzungen des bestehenden Betreuungsangebotes, die zu einer Erhöhung der Ausgaben führen, ist dem Konnexitätsprinzip folgend ggf. eine Kostendeckungsregelung außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs zu prüfen, die insbesondere dazu geeignet wäre, einmalige bzw. kurzfristig anfallende, mit dem Ausbau/ mit Qualitätsverbesserungen verbundene Kosten zu decken.

Hauptansatzstaffel

In der Hauptansatzstaffel sind die Einwohnerveredlungsfaktoren der Städte und Gemeinden zusammengefasst (§ 8 BbgFAG). Da die Einwohnerzahl das zentrale bedarfsbestimmende Element der horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen ist, ist eine regelmäßige Überprüfung der Hauptansatzstaffel erforderlich, um im Zeitablauf oder durch strukturelle Anpassungen veränderte Bedarfsrelationen innerhalb der kommunalen Ebene zu berücksichtigen.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Weiterentwicklungsoptionen ist die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel als „Residuum“ zu betrachten. Abhängig davon, ob die im Gutachten diskutierten Bedarfsbestandteile als Lastenausgleich oder Nebenansatz oder allgemein im Rahmen der Einwohnerveredlung umgesetzt werden, sind bei der zugrunde liegenden Zuschussbedarfsrechnung unterschiedliche Eingangsgrößen zu nutzen. Letztlich ist die Gestaltung der Hauptansatzstaffel eine politische Entscheidung.

Im Zusammenhang mit Bevölkerungsschrumpfung und divergenten Entwicklungen der Einwohnerzahlen zwischen den Kommunen hat die Hauptansatzstaffel auch einen Einfluss auf die Intensität der Reaktion der Schlüsselzuweisungen. Je steiler die Hauptansatzstaffel verläuft, desto überproportionaler wachsen auch die Bedarfe bei einer steigenden Einwohnerzahl. Spiegelbildlich dazu sinken die Bedarfe von schrumpfenden Kommunen auch überdurchschnittlich stark.

Eine Überprüfung der Hauptansatzstaffel zum gegenwärtigen Zeitpunkt sieht sich mit einer besonderen Schwierigkeit konfrontiert. Durch die Einführung des doppischen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens in den brandenburgischen Gemeinden und Gemeindeverbänden sind die zu Grunde liegenden Berechnungen nicht mehr ohne Weiteres fortschreibungsfähig. Aufgrund der sich schrittweise vollziehenden Umstellung auf die Doppik weisen die Jahresrechnungsdaten erhebliche Unsicherheiten bezüglich des Vergleichs von kameral und doppisch buchenden Kommunen. Problematisch ist hierbei insbesondere die im doppischen Haushaltswesen nicht mehr durchgeführte Trennung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Die Neuberechnung der Hauptansatzstaffel ist daher auf der verfügbaren Datenbasis nicht mit hinreichender Genauigkeit möglich. Die Überprüfung sollte daher auf den nächsten Zeitpunkt verschoben werden, zu dem wieder eine konsistente und hinreichend interkommunal vergleichbare Datenbasis zur Verfügung steht.

Eine besondere Rolle spielen im Zusammenhang mit der Hauptansatzstaffel die vier kreisfreien Städte. Bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben werden sie wie die übrigen Gemeinden behandelt, wobei ihre Einwohnerzahl einheitlich mit dem Faktor 150 % veredelt wird.

Unbestritten werden durch die kreisfreien Städte besondere zentralörtliche Funktionen erfüllt, die sich systemgerecht in entsprechend höheren Veredlungsfaktoren widerspiegeln müssen. Aus zwei wesentlichen Gründen ist die Berechnung der Veredlungsfaktoren wie für die kreisangehörigen Gemeinden hingegen mit Schwierigkeiten behaftet: Zum ersten unterscheiden sich die kreisfreien Städte hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung von den kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Zum zweiten ergibt sich das Problem einer direkten Wechselwirkung zwischen dem Ist-Ausgabeverhalten der vier kreisfreien Städte und ihrem Bedarfsansatz gegenüber den übrigen Städten und Gemeinden. Dieses Problem ist auf den geringen Gruppenbesatz mit nur vier Elementen zurückzuführen. Aufgrund dieser Besonderheiten ist die Festlegung des einheitlichen Veredlungsfaktors für den Hauptansatz der vier kreisfreien Städte eine sachgerechte Lösung, die auch zukünftig fortzuschreiben ist.

investive Schlüsselzuweisungen

Im bestehenden System der Schlüsselzuweisungen sind die investiven Schlüsselzuweisungen direkt an die SoBEZ aus dem Solidarpakt-II („Korb I-Mittel“) gebunden. An diesen bis 2019 befristeten Zuweisungen erhalten die brandenburgischen Kommunen einen Verbundanteil von 40 %. 55 % des resultierenden Betrages gehen in die Teilmasse der investiven Schlüsselzuweisungen, die übrigen 45 % werden in die Teilmasse der allgemeinen Schlüsselzuweisungen überführt. Vor dem Hintergrund der Sachziele dieser SoBEZ ist dies prinzipiell ein systematisch richtiger Ansatz.

Der für die Verteilung auf die einzelnen Kommunen relevante Grundbetrag wird zusammen für die allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen berechnet. Damit stehen die beiden Teilmengen in einem festen Verhältnis zueinander. Auch in jeder einzelnen Kommune stehen die allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen in einem fest definierten Verhältnis. Für das Ausgleichsjahr 2011 setzten sich die Schlüsselzuweisungen der Kommunen aus allgemeinen Schlüsselzuweisungen mit einem Anteil von 81,1 Prozent und investiven Schlüsselzuweisungen mit einem Anteil von 18,9 Prozent zusammen.

Aus der Sicht einer möglichen Revision dieses festen Verhältnisses ist zu prüfen, ob damit nicht gegebenenfalls mehr Mittel investiv gebunden werden als - z.B. vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung - nötig wäre. Dabei zeigt sich, dass die Investitionsquote im System der Schlüsselzuweisungen mit dem Wert von 18,9 Prozent auch im Vergleich zur Gesamtinvestitionsquote der Kommunen hoch ist.

Grundsätzlich sind Kommunen mit allgemeinen Schlüsselzuweisungen bei insgesamt schwierigerer Haushaltslage besser gestellt, da sie unabhängiger und mithin subsidiärer über eine konsumti-

ve oder investive Verwendung entscheiden können. Dies ist insbesondere bei Kommunen mit stark schrumpfender bzw. stark alternder Bevölkerung relevant, da diese besonders stark mit einer sinkenden und sich ändernden Nachfrageentwicklung konfrontiert sind, auf die sie möglichst sachgerecht und fokussiert reagieren müssen. Im Sinne der Erhöhung der Ausgabeautonomie der Einzelkommune wäre daher die Reduzierung der investiven Bindung zu prüfen.

Aus haushalterischer Sicht muss die investive Bindung aus einer zusätzlichen Perspektive betrachtet werden, die eine weitere Analyse erfordert. Mit zusätzlichen Investitionen werden in den dop-pischen Haushalten automatisch Abschreibungen in den Folgejahren generiert. Diese wirken sich auf die Ergebnisrechnung und damit auf die Möglichkeit des Haushaltsausgleichs in künftigen Haushaltsjahren aus.

Die investive Verwendung allgemeiner Deckungsmittel sollte in den Verantwortungsbereich der Kommunen übergehen. Instrumentell würde sich dies durch eine Überführung der bisher für investive Schlüsselzuweisungen vorgesehenen Teilmasse in die Teilmasse der allgemeinen Schlüsselzuweisungen lösen lassen.

So der Vorschlag der Überführung des Volumens der investiven Schlüsselzuweisung in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen nicht weiter verfolgt wird, kann zukünftig auch ein anderer, zielgerichteter Modus der Ausreichung der (abnehmenden) Mittel erwogen werden. Dabei ist insbesondere die Ausreichung über eine Investitionspauschale eine Option, die durch die Kommune selbst verwandt wird. Darüber hinaus kann auch der Weg über Direktzuweisungen für bestimmte Schwerpunktinvestitionen nachgedacht werden. Beide Optionen könnten zudem neben Investitionsmaßnahmen auch gezielte Desinvestitionen umfassen, um die Anpassung an den Nachfrage-rückgang/ die Nachfrageänderung im Zuge des demografischen Wandels besser und zügiger abfe-dern zu können und die Zahlung von Remanenzkosten zu minimieren.

Veränderung der Ausgleichsquote

Die Ausgleichsquote zwischen dem normierten Finanzbedarf und der normierten Finanzkraft ent-scheidet, wie stark die gesamten redistributiven Wirkungen des Schlüsselzuweisungssystems und mithin des gesamten Kommunalen Finanzausgleichs sind. Im derzeitigen Kommunalen Finanzaus-gleich wird im System der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben zu 75 % ausgeglichen (§ 6 Abs. 1 BbgFAG), für die Landkreise erfolgt der Ausgleich zu 90 % (§ 6 Abs. 3 BbgFAG).

Allerdings muss auch hier die bereits thematisierte Dreiecksbeziehung zwischen der verfügbaren Schlüsselmasse, den errechneten Finanzbedarfen und den Grundbeträgen beachtet werden. Ein

höherer Ausgleichsgrad führt nicht automatisch zu einer Besserstellung aller Gemeinden. Dennoch erstrecken sich die *Wirkungen* auf alle Kommunen. Die Treffsicherheit einer erhöhten Ausgleichsquote ist also nicht auf die finanzschwächsten Kommunen begrenzt.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und räumlichen Divergenzen im Land Brandenburg, der Höhe der Verbundquote im Ländervergleich und auch der begrenzten Umverteilungsvolumina (bei einem Schlüsselzuweisungsvolumen von 936,1 Mio. Euro) wird eine Beibehaltung des Status quo bei einer Ausgleichsquote von 75 % empfohlen.

Relative Mindestausstattung

Neben der Veränderung der Ausgleichsquote sind auch andere Verfahrenswege denkbar, um die distributiven Effekte zu steuern. Insbesondere den finanziell schwächsten Kommunen wird in diesem Zusammenhang eine besondere Aufmerksamkeit zuteil. Diese sind deutlich stärker von den Zuweisungen des Finanzausgleichs abhängig als Kommunen mit einem höheren eigenen Finanzierungspotential.

Um die schwächsten Kommunen zu unterstützen ohne dabei die weiter reichenden Wirkungen einer erhöhten Ausgleichsquote hinnehmen zu müssen, ist u.a. denkbar, einen Mechanismus in das Finanzausgleichssystem zu implementieren, der bewirkt, dass Städte und Gemeinden, deren finanzielle Ausstattung nach Schlüsselzuweisungen unter einem definierten Mindestniveau bleiben, zusätzliche Mittel erhalten. Das angestrebte Niveau sollte dabei unabhängig von der weiteren Ausgestaltung im Detail *relativ* definiert werden. Des Weiteren ist vor dem Hintergrund der bereits erreichten distributiven Wirkungen der Schlüsselzuweisungen eine dem Schlüsselzuweisungssystem nachgelagerte Variante vorzuziehen. Somit können die Steuerkraft- und Bedarfsindikatoren des Systems zunächst ihre Wirkung entfalten und nur dann zusätzlich eingegriffen werden, wenn das Verteilungsergebnis nicht den Vorstellungen des Landes über eine angemessene Ausstattung der Kommunen entspricht.

Für ein solches Verfahren, das im Folgenden als „relative Mindestausstattung“ bezeichnet wird, sind drei Entscheidungen zu treffen: Erstens muss die Bezugsgröße gewählt werden. Zweitens ist das Zielniveau dieser gewählten Größe zu wählen, die keine Kommune unterschreiten soll. Drittens ist der Ausgleichsgrad zu wählen, der festlegt, wie stark die sich ergebende Lücke aus der Zielgröße und dem tatsächlich zu beobachtenden Wert ausgeglichen werden soll.

Hinsichtlich der Bezugsgröße sind aus der Sicht der Gutachter zwei Alternativen wählbar: entweder kann die Pro-Kopf-Finanzkraft der Kommune im Vergleich zum Landesdurchschnitt maßgeb-

lich sein oder es wird die Finanzkraft der Kommune im Vergleich zu ihrem individuellen Finanzbedarf ausgeglichen. Wird die Finanzkraft der Kommune betrachtet, so wird das Ausgleichsziel so definiert, dass keine Kommune ein relativ definiertes Finanzkraftniveau unterschreitet. In dieser Variante würde die Bedarfsseite bewusst ausgeblendet. Es handelt sich eher um das Prinzip der „Chancengerechtigkeit“. Als zweite Variante kann die Bedarfsseite in die Betrachtung einbezogen werden. Systematisch klar wäre hierfür ein Bezug auf die relative Differenz zwischen der sich aus dem System des Finanzausgleichs ergebenden Finanzkraft der Kommune und dem ebenfalls im gleichen System berechneten individuellen Finanzbedarf.

Als zweiter Parameter ist der als Zielgröße zu erreichende Grad der Finanzausstattung im Vergleich zu den anderen Kommunen festzulegen. Die Festlegung über das jeweilige Zielniveau ist eine politisch zu entscheidende Größe. Die Verteilungsergebnisse des Schlüsselzuweisungssystems sowie die strukturellen Unterschiede im Land sind zu würdigen und die Vereinbarkeit mit den Entwicklungszielen des Landes zu prüfen. Auch die letztlich erforderlichen Finanzierungsvolumina spielen eine Rolle. Die relative Mindestausstattung soll das Schlüsselzuweisungssystem am „unteren Ende“ unterstützen, es aber nicht ersetzen oder als vollwertige zweite Säule stützen.

Da die Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft unter Anreizgesichtspunkten in begrenztem Maße erhaltenswürdig sind, wird keine vollständige Aufstockung empfohlen. Daher sollte jeweils ein Ausgleichsfaktor (größer als 0 % und kleiner als 100%) bestimmt werden, der angibt, zu welchem Anteil die Lücke zwischen der tatsächlichen Zielerreichung und dem angestrebten Zielniveau zu schließen ist.

Bei einer Einbindung eines solchen Systems in das bestehende Schlüsselzuweisungssystem würde sich rechnerisch bei der Berechnung des Grundbetrags in beiden Varianten das Problem eines nicht auflösbaren Zirkelbezuges ergeben. Daher sind die Mittel für die „nachträgliche Aufstockung“ aus einer anderen Quelle als der Schlüsselmasse zu entnehmen. Innerhalb des derzeitigen Finanzausgleichssystems würden sich die Mittel des Ausgleichsfonds gem. § 16 BbgFAG anbieten.

Im Finanzausgleichssystem des Jahres 2011 würden in der finanzkraftbezogenen Variante („80 % / 90 %) zusätzliche Mittel in Höhe von rund 6,7 Mio. Euro erforderlich sein. Diese würden auf 164 Städte und Gemeinden entfallen. Eine Ausweitung auf die Variante „85 % / 90 %“ würde insgesamt bereits 284 Kommunen und damit fast drei Viertel aller brandenburgischen Städte und Gemeinden betreffen. Mittel in Höhe von 24,5 Mio. Euro wären hierfür erforderlich.

In der Variante, die einen definierten Mindestausgleich zwischen der individuellen Finanzkraft und den individuellen normierten Finanzbedarf zum Ziel hat, wurden ebenfalls mehrere Varianten

modellhaft berechnet. Die Modellrechnungen zeigen, dass ein beabsichtigtes Zielniveau von 85 % Zahlungen an 202 Kommunen zur Folge hat. Je nachdem, ob 90 % oder 95 % der verbleibenden Lücke ausgeglichen werden, belaufen sich die Volumina auf 9,8 bzw. 10,3 Mio. Euro.

Ausgleichsfonds

Grundlage eines Anspruchs auf Mittel aus dem Ausgleichsfonds ist der Ausgleich eines „besonderen Bedarfs“ (§ 16 Abs. 1 BbgFAG), der im Wege von Bedarfszuweisungen, die als nicht rückzahlbarer, z.T. auch als rückzahlbarer, Zuschuss gewährt werden können. Basis dafür ist die Prüfung im Einzelfall. Die Formulierung des Gesetzeswortlautes „insbesondere“ weist zudem darauf hin, dass die Unterstützungstatbestände des § 16 Abs. 1 BbgFAG nicht abschließend geregelt sind. Vielmehr können sich Sondertatbestände ergeben, die einen „besonderen Bedarf“ gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG darstellen und damit Bedarfszuweisungen rechtfertigen können.

Der Anwendungsbereich des § 16 Abs. 1 BbgFAG hat in den vergangenen Jahren eine deutliche Ausweitung erfahren. Bei der Analyse der zusätzlichen Tatbestände wird deutlich, dass es sich dabei nicht zwangsläufig um „Sonderbedarfe“ i. e. S. handelt, da diese Bereiche z. T. aus anderen Titeln des Landeshaushaltes bzw. der ministeriellen Fachförderung in den Anwendungsbereich des § 16 BbgFAG eingeführt worden sind. In den vergangenen Jahren sind die zur Verfügung stehenden Mittel (Haushaltsansatz des Jahres zzgl. Rückzahlungen im Jahresverlauf) nicht vollständig ausgereicht und damit als Haushaltsreste auf die Folgejahre übertragen worden. Dies zeigt, dass die beiden bisher wesentlichen Tatbestände des § 16 BbgFAG „Schuldendiensthilfen hochverschuldeter Gemeinden“ und „Sicherstellung der Grundausstattung zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben“ an Bedeutung verlieren.

Letzterer Tatbestand gründet auf dem sogenannten „Neulietzegöricke-Urteil“ des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 16. September 1999. Das auf dieser Basis angewendete Verfahren unterstützt insbesondere jene Kommunen, denen trotz sparsamster Haushaltsführung kein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr verbleibt. Diese Differenzierung nach dem Verschulden der handelnden Akteure leuchtet ebenfalls ein, um den Solidaritätsansatz des Ausgleichsfonds nicht über Gebühr zu strapazieren und dessen Anwendungstatbestände nicht einer gewissen Strategiefälligkeit auszusetzen. Allerdings zeigt die Zahl der Anwendungsfälle im Zeitraum 2000 bis 2011 (lediglich vier Kommunen), dass es sich hierbei eher um einen fiskalisch weniger relevanten Tatbestand handelt.

Dies gilt in Teilen ebenfalls für den Tatbestand „Schuldendiensthilfen hochverschuldeter Gemeinden“. Dieser bezieht sich auf Zuweisungen zur Entschuldung jener Kommunen, die „infolge von

Zahlungsverpflichtungen an Gläubiger für Maßnahmen im Investitionsbereich [ausgenommen dem Abwasserbereich] bei sparsamster Wirtschaftsführung auf Dauer nicht in der Lage sind, ihren Haushalt auszugleichen“. Die Regelgebundenheit und Transparenz ist auch bei diesem Tatbestand weitestgehend erfüllt.

Wird grundsätzlich angenommen, dass jenen Kommunen, die bisher bereits auf Schuldendiensthilfe angewiesen sind, aufgrund der strukturellen Entwicklung im Land Brandenburg auch in Zukunft der selbstständige Haushaltsausgleich schwer aus eigener Kraft möglich sein wird, so sollte ein präventiver Ansatz gewählt werden. Die Gewährleistung einer Mindestausstattung (nachgelagert zum Finanzausgleich) kann hierfür geeignet sein. Schuldendiensthilfen nach dem § 16 BbgFAG sollten sich hingegen eher am Einzelfall orientieren und die bestehenden Prüfschemata verfolgen. Eine umfassende Entschuldungsstrategie müsste allerdings gesondert entwickelt werden und dürfte das derzeitige Volumen des Ausgleichsfonds klar überfordern.

Der erweiterte Anwendungsbereich auf alle Kommunen (auch Landkreise) ist ebenfalls zu befürworten. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass insbesondere der kreisangehörige Raum über die Kreisumlage bzw. die Einschränkung von öffentlichen Dienstleistungen des Landkreises ebenfalls negativ betroffen sind.

Vor dem Hintergrund sich ändernder Gewichte innerhalb der einzelnen Tatbestände des § 16 Abs. 1 BbgFAG erscheint eine stärkere Fokussierung angezeigt. Neben der Explizierung der Beseitigung der Folgen von Unwettern, Havarien und Naturkatastrophen sind dies vor allem die Sicherstellung der Grundausrüstung zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben sowie die Schuldendiensthilfen. Darüberhinausgehende Tatbestände sollten auf die Möglichkeit der Reduktion oder aber der Rückführung in den Bereich der ministeriellen Fachförderung überprüft werden (Konzentration). Dies gilt insbesondere für die Fälle mit geringer fiskalischer Wirkung.

Für den Bereich der Evaluation der Anwendung des § 16 BbgFAG war bereits im Jahr 2010 ein entsprechender Bericht avisiert. Es erscheint sinnvoll, im Anschluss an die flächendeckende Umstellung auf die Doppik sowie das Vorliegen der entsprechenden Jahresrechnungsstatistik diese Evaluation der wesentlichen Anwendungstatbestände vorzunehmen.

Hinsichtlich der Verfahrenstransparenz wird empfohlen, die Anwendungsfälle des § 16 BbgFAG an ein regelgebundenes Verfahren mit entsprechenden Indikatoren zu binden und auf diesem Wege die Anwendung des § 16 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG zu minimieren. Die bestehenden Richtlinien können hierfür Grundlage sein.

Förderung von Theatern und Orchestern

Im Wege des Vorwegabzuges werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG aus der Finanzausgleichsmasse jährlich 14,5 Mio. Euro für die Förderung von Theatern und Orchestern entnommen. Die Förderung von Kunst und Kultur ergibt sich in Brandenburg aus Artikel 34 der Landesverfassung. In diesen Kontext ist auch die Förderung der Theater und Orchester aus dem BbgFAG einzuordnen. Eine Förderung aus Mitteln des Landes und der Kommunen ist daher prinzipiell sachgerecht.

Grundsätzlich kann die Gewährleistung des Zugangs zu kulturellen Angeboten sowohl als zentralörtliche als auch als örtliche Aufgabe angesehen werden. Damit wäre eine Integration entsprechender Bedarfe in das BbgFAG auch im Wege der Anpassung der Hauptansatzstaffel oder auch über den Weg der Förderung der Mittelzentren möglich. In Brandenburg ergibt sich für die Förderung der Theater und Orchester aber der Sonderfall, dass es eine fest definierte Zahl von geförderten Einrichtungen/ Ensembles gibt, deren Trägerschaft zwischen kreisangehörigen Städten, Landkreisen und kreisfreien Städten sowie nach der Rechtsform divergiert. Da in diesem Fall auch deutliche Streuverluste zu erwarten wären, ist die Direktförderung, wie sie bisher Anwendung findet, sachgerecht.

Die Förderung sollte auch einer Ergänzung um Spielstätten offen sein. Diese prinzipielle Offenheit der Förderung hat sich auch auf die Förderung des Ankaufs von Gastspielen zu erstrecken. Der Fokus auf vornehmlich brandenburgische Ensembles ist insoweit sachgerecht, als dass die Förderung damit mittelbar auch die Auslastung der geförderten Ensembles erhöht und umgekehrt jene Kommunen mit Spielstätten ohne eigenes Ensemble auch mittelbar durch die Förderung profitieren. Auch die Praxis, eine angemessene Mitfinanzierung durch die ankaufenden Ensembles (in der Regel) vorzusehen, ist sachgerecht.

Da die Mittel als Pauschale in der Regel an Einrichtungen der Gebietskörperschaften mit anderer Rechtsform (nicht an die Gebietskörperschaften selbst) und damit finanzkraftunabhängig gewährt werden, sind regelmäßige Evaluationen durchzuführen, um bei der Pauschalförderung ggf. bestehenden Nachsteuerungsbedarfen entsprechen zu können.

1 Gutachtenauftrag

Ein kommunales Finanzausgleichssystem hat die primäre Aufgabe, einen Ausgleich zwischen Kommunen unterschiedlicher wirtschaftlicher und damit fiskalischer Leistungsfähigkeit in einem Land herbeizuführen. Dabei sind die spezifischen Strukturmerkmale (administrative Struktur, Wirtschaftsstruktur, soziale Struktur u.a.) hinreichend zu würdigen und Regelungen zu finden, die neben den distributiven Hauptwirkungen auch zur Vermeidung allokativer Fehlanreize beitragen. In diesem Zusammenhang ist eine regelmäßige Überprüfung der Strukturen, Instrumente und Parameter des Finanzausgleichssystems erforderlich, da im Zeitablauf die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen keine Konstanz aufweisen. Eine fehlende Überprüfung dieser Merkmale beinhaltet das Risiko, auf veränderte Herausforderungen nicht adäquat reagieren zu können. Somit steigt das Risiko verpasster politischer Weichenstellungen und von Fehlanreiszetzungen.

Insbesondere die durch Extremereignisse geprägte wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre, die steuer- und sozialpolitischen Weichenstellungen des Bundes sowie demografische Veränderungen haben sich zum Teil dramatisch auf die Leistungsfähigkeit und die Haushaltslage der Kommunen ausgewirkt. Dazu kommen landesspezifische wirtschaftliche und demografische Konvergenz- und Divergenzprozesse, die auch in Brandenburg zu beobachten sind. Vor diesem Hintergrund hat der Landtag Brandenburg beschlossen, die gesetzlich geregelte regelmäßige Überprüfung zur Fortschreibung des Finanzausgleichsgesetzes¹ – wie auch schon in der Vergangenheit² – durch einen Gutachter finanzwissenschaftlich begleiten zu lassen.³

1 Vgl. § 3 Abs. 5 Satz 1 BbgFAG und § 8 Abs. 3 BbgFAG.

2 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2002): Landes- und Kommunal Finanzen in Brandenburg und ihre mittelfristigen Perspektiven, Berlin; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2006): Gutachten Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, Berlin; Vesper, Dieter (2009): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, eine Analyse für die Jahre 2005 bis 2008, Expertise im Auftrage des Finanzministeriums des Landes Brandenburg, Berlin.

3 Beschluss des Landtages Brandenburg vom 16.12.2010, LT-Drs. 5/2566-B, Vgl. § 3 Abs. 5 Satz 1 BbgFAG und § 8 Abs. 3 BbgFAG.

Im Rahmen der vorliegenden finanzwissenschaftlichen Untersuchung werden insbesondere die horizontalen Strukturelemente und Funktionsmechanismen im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) eingehend analysiert. Dabei wird die Zielstellung verfolgt,

- die Ausgleichsfunktion des Gesamtsystems und seiner Subsysteme zu prüfen,
- das System zu erhalten, wo die Funktionen sachgerecht erfüllt werden,
- Vorschläge zur nachhaltigen Weiterentwicklung des Systems zu entwickeln, wo Fehlstellungen zu erkennen sind und
- Vorschläge zur systematischen Begegnung neuer Herausforderungen zu formulieren.

Ein Blick auf die kommunalen Finanzausgleichssysteme in den Flächenländern offenbart eine enorme Bandbreite von Gestaltungsmerkmalen und Wirkungswegen. Erfahrungen aus anderen Ländern können Hinweise für ggf. erforderliche Weiterentwicklungen geben. Dennoch können einzelne Strukturelemente aus anderen Ländern nicht der Ausgangspunkt einer Begutachtung des brandenburgischen Finanzausgleichs sein. Insbesondere können nicht einzelne „erfolgversprechende“ Teilelemente ohne Weiteres in ein anderes FAG-System überführt werden. Die Wirkmechanismen des kommunalen Finanzausgleichs sind komplex, sodass die Rück- und Nebenwirkungen oftmals nicht unmittelbar ersichtlich sind. Jede Maßnahmenänderung muss daher dahingehend überprüft werden, ob sie mit dem Gesamtsystem harmoniert oder ggf. unerwünschte Wirkungen oder Fehlanreize zu erwarten sind.

Zudem muss für die Bewertung einzelner Maßnahmen hinsichtlich ihrer Sachgerechtigkeit vergewärtigt werden, welche Ziele in Brandenburg durch das Finanzausgleichssystem erfüllt werden sollen. Insbesondere für die horizontalen Wirkungen des Finanzausgleichs sind sehr unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten wählbar, die stärkeren Wettbewerbscharakter oder stärkeren Angleichungscharakter tragen können.

Daher sind vor die konkrete Prüfung der Strukturelemente und deren Wirkungen im Brandenburgischen Finanzausgleich eine Analyse der Rahmenbedingungen sowie ein Blick auf die kurz- bis mittelfristigen Perspektiven zu stellen.

2 Entwicklung der Rahmenbedingungen und Perspektiven

Das Land Brandenburg hat sich seit der Wiedervereinigung 1990 wie auch die anderen ostdeutschen Bundesländer positiv entwickelt. Dies bezieht sich vor allem auf die wirtschaftlichen Faktoren wie Wirtschaftskraft, Arbeitsmarkt und Produktivität. Insbesondere in den letzten Jahren konnten auch im Bereich der Binnenwanderung/Migration Erfolge erzielt werden. Dennoch zeigt sich, dass sich die Regionen im Land Brandenburg stark divergent entwickelt haben. Pauschalierend kann dazu festgestellt werden, dass die strukturelle Stärke tendenziell mit der räumlichen Distanz zum Ballungsraum Berlin-Potsdam abnimmt. Daraus lassen sich noch keine unmittelbaren pauschalen Schlussfolgerungen für die Verteilung im Kommunalen Finanzausgleich ableiten. Dennoch ist diese Beobachtung in der Vergangenheit und deren Projizierung in die nähere Zukunft nicht unwesentlich für die Parameterbestimmung des zukünftigen kommunalen Finanzausgleichs des Landes Brandenburg.

Die dargestellten Datenreihen bilden in der Regel den Zeitraum bis zum Jahr 2009 ab, da im Folgenden die Auswirkungen auf den Kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2011 geprüft werden sollen. Dieser bezieht sich auf Finanzkraft- und -bedarfsmesszahlen, die auf die Datenbasis des Jahres 2009 zurückgreifen. Insofern spiegeln sich die Verhältnisse des Jahres 2009 im aktuellen Finanzausgleich des Jahres 2011 wider. Sind für die zugrunde liegenden Indikatoren jüngere Datenreihen oder Prognosewerte verfügbar, können bereits tendenzielle Aussagen über die kurz- bis mittelfristige Entwicklung im Finanzausgleich getroffen werden. Im Folgenden werden daher zunächst die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit skizziert, und insofern es möglich ist, belastbare Prognosen für die zukünftige Weiterentwicklung herangezogen.

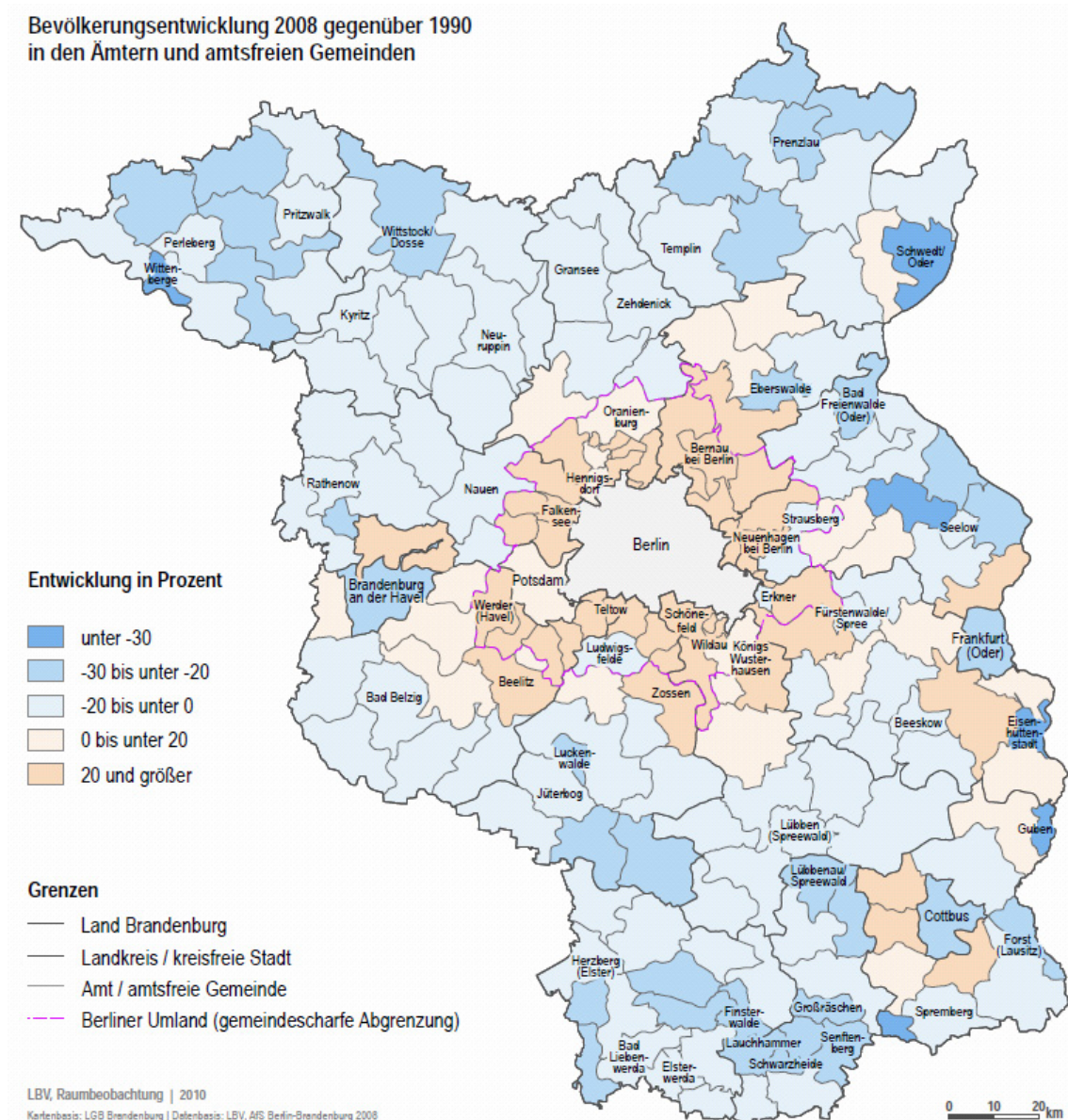
2.1 Demografische Entwicklung

Die Bevölkerung des Landes Brandenburg hat seit 1990 um rund 70.000 Personen abgenommen, was für den Zeitraum 2001 bis 2009 einer Abnahme von 0,4% oder 10.000 Personen p.a. entsprach. Dieser Trend wird sich in den nächsten 15 Jahren etwa stetig fortsetzen. An diese Phase schließt sich eine stärkere Bevölkerungsabnahme an, so dass der prognostizierte Bevölkerungsrückgang im Jahr 2060 in etwa jenem der ostdeutschen Bundesländer entsprechen wird (Brandenburg -36%, ostdeutsche Bundesländer -37,1%).⁴ Diese jährlich erhobene Statistik verschleierte allerdings, dass im Verlauf auch eine qualitative Migration stattgefunden hat. Während in den

⁴ Bogai/Hirschenauer (2011): Demografischer Wandel und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen Brandenburgs, S. 44.

1990er Jahren vor allem höher qualifizierte und jüngere Menschen in die westdeutschen und z.T. auch in andere ostdeutsche Bundesländer abgewandert sind, kann Brandenburg im Betrachtungszeitraum einen positiven Wanderungssaldo zu Berlin (und z.T. auch mit dem Ausland) aufweisen. Da die Abwanderungsbewegung im Wesentlichen alle Bereiche Brandenburgs erfasste, die positiven Wanderungssalden mit Berlin aber vor allem im Randbereich zum Verflechtungsraum/Berlin-Potsdam entstanden, ist bereits quantitativ eine divergente demografische Entwicklung in Brandenburg seit 1990 festzustellen.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg 1990-2008



Quelle: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2010): Bevölkerungsvorausschätzung 2009-2030, Anlage 1.

Darüber hinaus hat sich im Zeitverlauf auch die Struktur der Gesamtbevölkerung verändert. Dies lässt sich insbesondere am Durchschnittsalter der Bevölkerung illustrieren. Während dieses im Jahr 1991 bei 37,6 Jahren lag, so liegt es heute für Brandenburg bei 45,3 Jahren. Auch hier zeigen sich durchaus Disparitäten zwischen durchschnittlich 42,6 Jahren in Potsdam und 47,4 Jahren in der Prignitz. Noch evidenter wird die Beobachtung allerdings, wenn man z.B. für die kreisfreie Stadt Frankfurt/Oder feststellt, dass das Durchschnittsalter der Bevölkerung dort seit 1991 um 10,6 Jahre angestiegen ist, während es im Landesdurchschnitt lediglich 7,7 Jahre gewesen sind. Ähnliches gilt für die Uckermark mit einem Anstieg von 10,1 Jahren. Der Anstieg des Durchschnittsalters in Potsdam (+5,6), Oberhavel (+6,5) oder Potsdam-Mittelmark (+6) lag hingegen deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Dabei ist absehbar, dass sich mit zunehmender Alterung auch die Bedarfsstrukturen der Bevölkerung ändern. Dies bezieht sich nicht nur auf die technische, sondern vor allem auf die soziale Infrastruktur. Insbesondere jene Räume, in denen der Prozess der Alterung überdurchschnittlich schnell vorstättengeht, werden auch von diesem Folgeeffekt besonders betroffen sein. Diese Herausforderungen und die entsprechenden Wirkmechanismen und Instrumente des Kommunalen Finanzausgleichs werden an den entsprechenden Stellen im Gutachten untersucht.

In der Gesamtschau kann von einem ansteigenden Durchschnittsalter in Brandenburg seit 1990 ausgegangen werden, dass sich vor allem in einer starken Abwanderung (insbesondere jüngerer Menschen), einer abnehmenden Geburtenrate und einer zunehmenden Alterung begründet. Im Vergleich kann zudem attestiert werden, dass auch in Bezug auf die Altersstruktur von einer divergenten Entwicklung zwischen den Regionen in Brandenburg auszugehen ist, da sich das durchschnittliche Alter der Bevölkerung im Verflechtungsraum weitaus moderater entwickelt hat, als im äußeren Entwicklungsraum.

Diese These lässt sich auch beim Vergleich zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen aufrechterhalten, wobei dabei (mit Ausnahme Potsdams) insbesondere die kreisfreien Städte an Bevölkerung verloren haben. Dies zum Teil zu Gunsten der allgemeinen Abwanderungsströme, zum Teil zu Gunsten der umgebenden Landkreise.

Tabelle 1: Durchschnittsalter in Brandenburg 1991 bis 2009 nach Verwaltungsbezirken

Kreisfreie Stadt Landkreis	Durchschnittsalter					
	1991	1995	2000	2007	2008	2009
Brandenburg an der Havel...	38,4	40,4	43,2	46,3	46,6	46,9
Cottbus	35,5	37,9	40,9	44,6	45,0	45,3
Frankfurt (Oder)	34,9	37,4	40,4	44,7	45,1	45,5
Potsdam	37,0	39,0	41,0	42,3	42,4	42,6
Barnim	37,5	39,1	40,9	44,1	44,5	44,9
Dahme-Spreewald	38,6	40,0	41,8	44,8	45,2	45,5
Elbe-Elster	38,5	40,0	42,1	45,9	46,4	46,9
Havelland	38,2	39,6	40,6	43,4	43,8	44,2
Märkisch-Oderland	37,2	39,0	40,9	44,3	44,8	45,3
Oberhavel	37,9	39,5	41,1	43,7	44,1	44,4
Oberspreewald-Lausitz	38,2	39,8	42,3	46,3	46,9	47,3
Oder-Spree	37,4	39,1	41,3	45,0	45,5	45,9
Ostprignitz-Ruppin	36,9	38,6	40,9	44,7	45,2	45,7
Potsdam-Mittelmark	38,4	39,6	40,8	43,6	44,0	44,4
Prignitz	38,3	40,0	42,5	46,3	46,9	47,4
Spree-Neiße	37,9	39,5	41,5	45,7	46,2	46,8
Teltow-Fläming	37,9	39,4	40,8	43,6	44,0	44,4
Uckermark	36,3	38,3	41,1	45,3	45,9	46,4
Land Brandenburg	37,6	39,3	41,3	44,5	44,9	45,3

Quelle: Amt für Statistik Brandenburg (2010): Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2010, S. 30.

In den vergangenen Jahren konnte eine demographische Stabilisierung erreicht werden. Die vorwiegend in den 1990er Jahren starke Abwanderung konnte eingedämmt und der Bevölkerungsverlust so minimiert werden. Allerdings zeichnet sich auch ein abnehmender Trend der Suburbanisierung ab, der vor allem die Periode um die Jahrtausendwende geprägt und einen positiven Wanderungssaldo vor allem im Verflechtungsraum begründet hat.

Vor dem Hintergrund einer deutlich geschrumpften Reproduktionsgeneration kann davon ausgegangen werden, dass die demographische Entwicklung in Brandenburg weiterhin von Schrumpfung und Alterung geprägt sein wird.⁵ Dieser Effekt, der vor allem ab 2020 voll zu Tage treten wird, kann dabei vor dem Hintergrund geringer Geburtenraten und einem anhaltenden Überschuss an Sterbefällen auch nicht durch positive Entwicklungen im Verflechtungsraum aufgefangen werden. Evident ist dabei, dass Infrastrukturen (technisch wie sozial), die für eine bedeutend größere Bevölkerungszahl bereitgestellt worden sind, in Zukunft nur mit verhältnismäßig höherem Aufwand zu erhalten sind, da ein Desinvestitionspotential bzw. die Teilbarkeit der Infrastruktur nicht oder nur teilweise gegeben sind. In der Zukunft muss also verstärkt die Frage beantwortet werden, ob finanzielle Bedarfe nicht nur wie bisher primär proportional oder progressiv zur

⁵ Vgl. Bogai/Hirschenauer (2011): Demografischer Wandel und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen Brandenburgs, S. 44-46.

Einwohnerzahl gemessen werden⁶ oder auch eine schrumpfende Bevölkerung Grund zur Annahme zusätzlicher Finanzbedarfe gibt.

Nimmt man diesen Status quo der demographischen Entwicklung im Land Brandenburg seit 1990 zur Kenntnis, so lassen sich auch weitere Überlegungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung anstellen. Dabei ist Brandenburg (wie auch alle anderen Bundesländer) von einer anhaltenden Alterung und Schrumpfung in Bezug auf die Bevölkerung betroffen. Dieser Prozess lässt sich danach relativ präzise prognostizieren, da sich die Geburtenrate nur langfristig positiv entwickeln wird und die Sterberaten in der Regel auf hohem Niveau determiniert sind. Zudem ist die Stärke der Reproduktionsgeneration (mit Ausnahme von Wanderungseffekten) gegeben. Ohne Wanderungswirkungen ist damit auch die Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg relativ präzise voraussagen. Da sich in den Randlagen auch der Bevölkerungsrückgang bisher am deutlichsten ausgewirkt hat, ist die Stärke der Reproduktionsgeneration dort besonders gering. Bezieht man zusätzlich mit ein, dass sich die Wanderungsströme in der Vergangenheit tendenziell verstärkend auf diesen Trend ausgewirkt haben, so ist davon auszugehen, dass die divergente demografische Entwicklung im Land Brandenburg auch in Zukunft fortzuschreiben ist.

Tabelle 2: Bevölkerung in Brandenburg am 31.12.2009 nach Verwaltungsbezirken und Altersgruppen

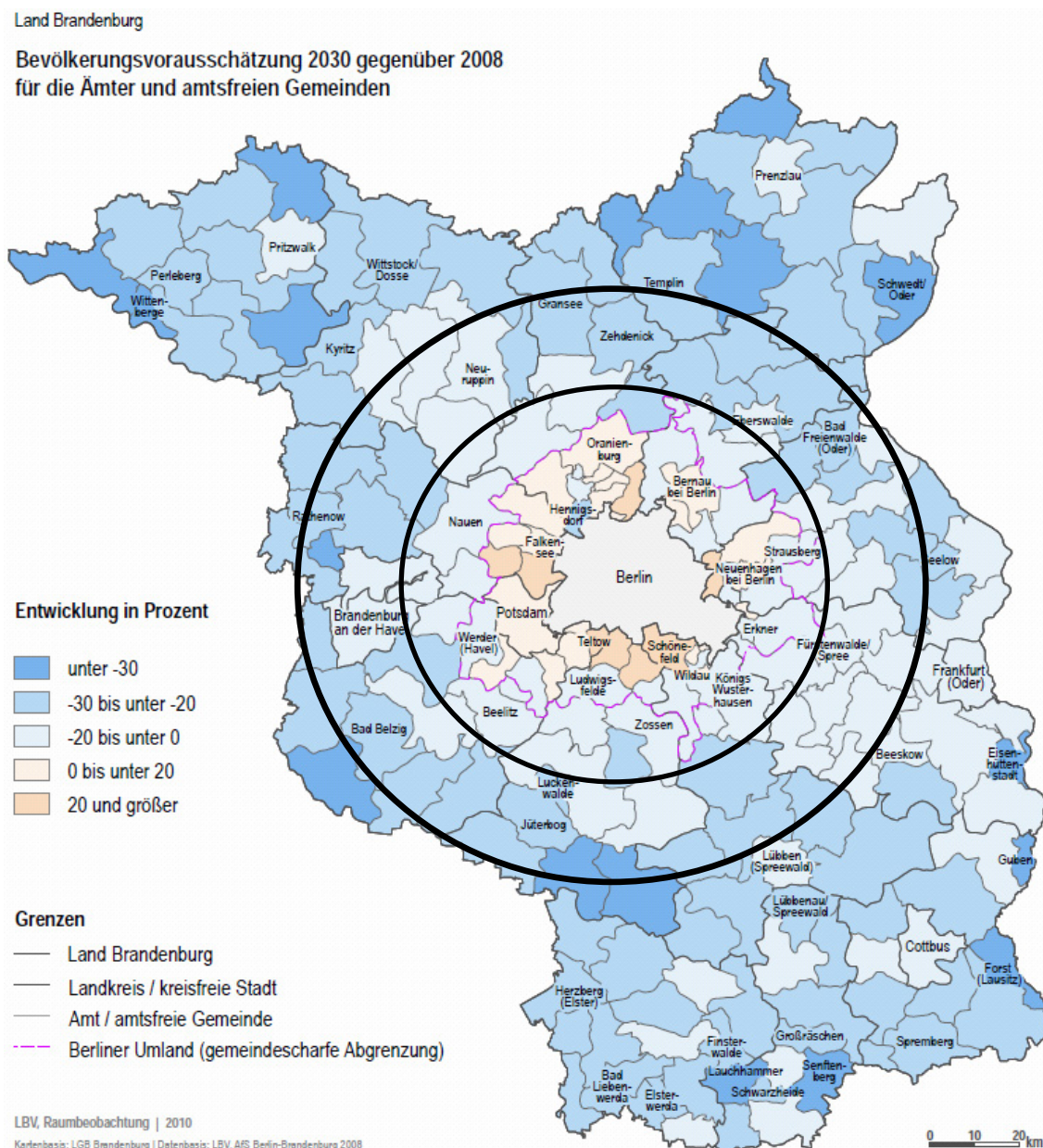
Kreisfreie Stadt Landkreis	Bevölkerung	Davon im Alter von ... Jahren					
		unter 6	6 bis unter 15	15 bis unter 20	20 bis unter 45	45 bis unter 65	65 und mehr
		insgesamt					
Brandenburg an der Havel.	72 264	3 093	3 949	2 537	22 194	21 328	19 163
Cottbus	101 671	4 306	5 622	3 694	34 522	30 376	23 151
Frankfurt (Oder).....	60 625	2 718	3 582	2 215	19 219	19 156	13 735
Potsdam	154 606	9 315	10 319	5 417	58 593	40 237	30 725
Barnim	176 904	8 309	11 980	6 795	55 572	56 779	37 469
Dahme-Spreewald	161 708	7 422	11 226	6 422	49 755	49 600	37 283
Elbe-Elster.....	113 586	4 604	6 997	4 407	33 235	35 933	28 410
Havelland.....	154 984	7 415	12 857	6 849	47 713	47 692	32 458
Märkisch-Oderland	191 067	8 531	12 817	7 628	58 524	62 381	41 186
Oberhavel.....	202 776	9 971	15 799	8 286	63 478	62 235	43 007
Oberspreewald-Lausitz.....	123 426	4 771	7 220	4 587	36 524	38 196	32 128
Oder-Spree.....	185 062	7 979	11 965	7 184	56 248	58 649	43 037
Ostprignitz-Ruppin	103 734	4 422	6 748	4 201	31 611	33 518	23 234
Potsdam-Mittelmark.....	204 594	10 148	16 582	8 380	62 644	64 739	42 101
Prignitz	83 086	3 208	5 060	3 317	23 205	26 915	21 381
Spree-Neiße.....	128 470	5 026	7 829	4 957	37 392	42 657	30 609
Teltow-Fläming.....	161 847	7 849	11 877	6 651	52 050	49 222	34 198
Uckermark	131 115	5 455	8 421	5 359	37 786	42 995	31 099
Land Brandenburg	2 511 525	114 542	170 850	98 886	780 265	782 608	564 374

Quelle: Amt für Statistik Brandenburg (2010): Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2010, S. 38.

⁶ Ausgedrückt durch die Einwohnerveredelung im Schlüsselzuweisungssystem.

Dieser Befund führt letztlich dazu, dass auch in Zukunft von einer bevölkerungsmäßig divergenten Entwicklung zwischen Verflechtungsraum (tendenziell Bevölkerungszunahme respektive Erhalt des Status quo) und Entwicklungsraum (tendenzielle Bevölkerungsabnahme) auszugehen ist und sich die Divergenzen in diesem Bereich noch vertiefen. Wanderungswirkungen sowie Sondereffekte (z.B. die Randlage zu einer kreisfreien Stadt) können diesen Haupttrend nicht überwölben bzw. ausgleichen.

Abbildung 2: Prognostizierte Entwicklung der Einwohnerzahl der Ämter und amtsfreien Gemeinden in Brandenburg 2008 bis 2030



Quelle: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2010): Bevölkerungsvorausschätzung 2009-2030, Anlage 2, Blatt 2.

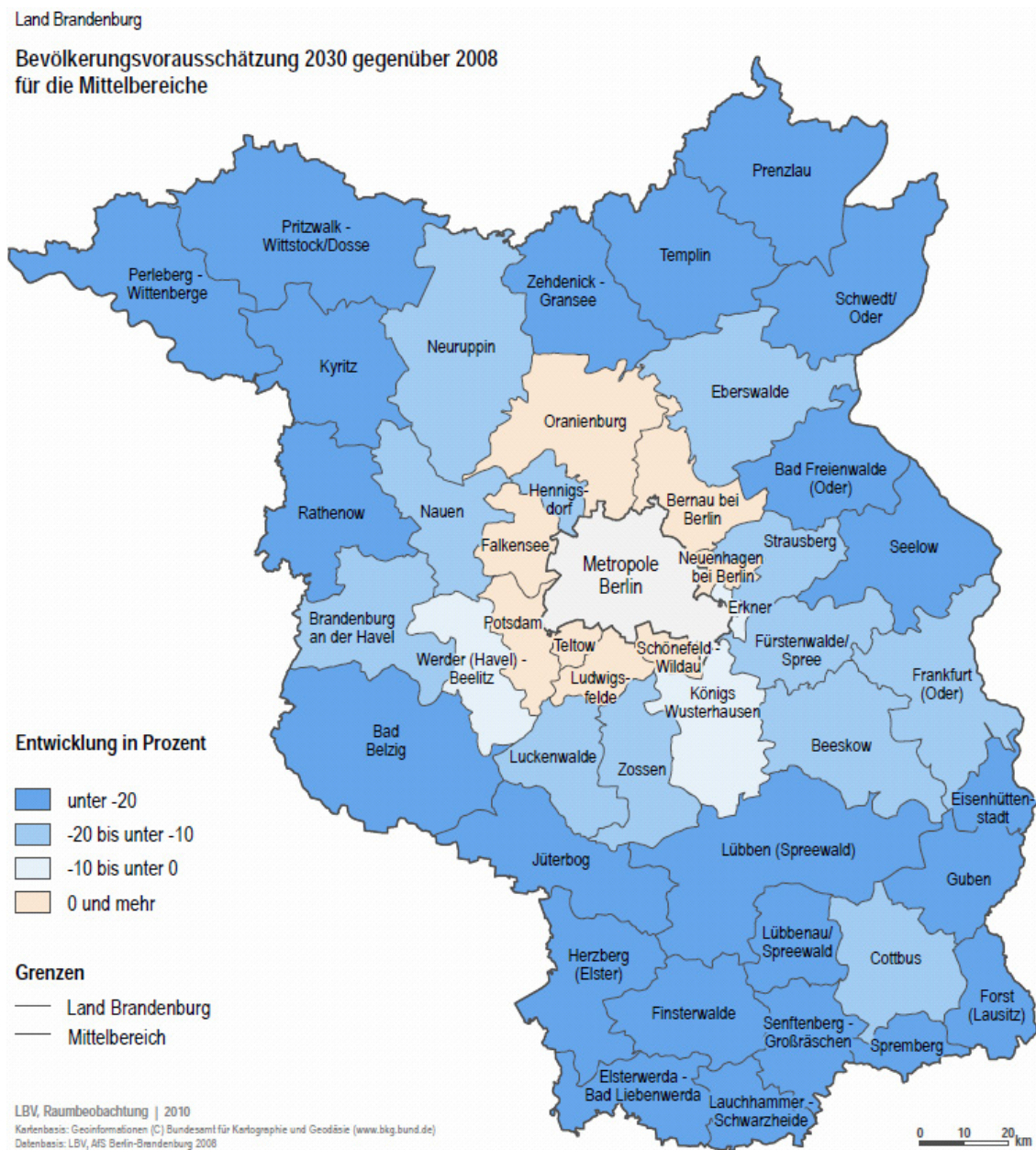
Die Betrachtung der demografischen Entwicklung ist deshalb von besonderer Relevanz, weil sie als „Megatrend“ sowohl die Einnahme-, als auch die Ausgabenseite der Kommunen im Land Brandenburg stark betreffen. So haben die Zahl der Einwohner und insbesondere die Zahl der Erwerbspersonen einen Einfluss auf das kommunale Einnahmepotential, während die Bevölkerungsstruktur und deren -entwicklung (hinsichtlich Anzahl und Alter) die Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen und deren Struktur insbesondere auf kommunaler Ebene determinieren.

Nach Angabe des Amtes für Statistik wird die Bevölkerung im Land Brandenburg bis 2030 um rd. 300.000 Personen zurückgehen, so dass dann von einer Gesamtbevölkerung von 2,2 Mio. Bürgern auszugehen ist. Im Vergleich zum Basisjahr 2008 entspricht dies einem Rückgang von 12 Prozent. Bezogen auf den Gesamtzeitraum ergibt sich ein durchschnittlicher Rückgang pro Jahr von etwa 13.500 Einwohnern, wobei sich dieser aufgrund der benannten, rückläufigen Entwicklung der Reproduktionsgeneration ab 2020 deutlich verstärkt. Auch ab 2016 prognostizierte, positive Salden aus Wanderungsbewegungen können diesen Trend nicht ausgleichen.

Weiterhin lässt sich aus der Statistik ablesen, dass bei konstanten Geburtenraten (, die wie beschrieben in den vergangenen Jahren eher marginal schwankten und stets unter den Reproduktionsraten lagen) die Zahl der Sterbeüberschüsse auch bei angenommener, steigender Lebenserwartung bis 2030 ebenfalls weiter zunimmt. So liegt die Zahl 2008 bei 8.000 Sterbefällen pro Jahr, während die Zahl der Verstorbenen auf 23.500 Personen im Jahr 2030 ansteigt. Dies entspricht einer Verdreifachung in den kommenden zwei Dekaden und führt dazu, „dass im gesamten Prognosezeitraum [2008-2030] 375 000 Menschen im Land mehr sterben als durch Geburten ersetzt werden können.“⁷

⁷ Amt für Statistik (2011): Bevölkerungsprognose 2009-2030, S. 11.

Abbildung 3: Prognostizierte Entwicklung der Einwohnerzahl der Mittelbereiche in Brandenburg 2008 bis 2030

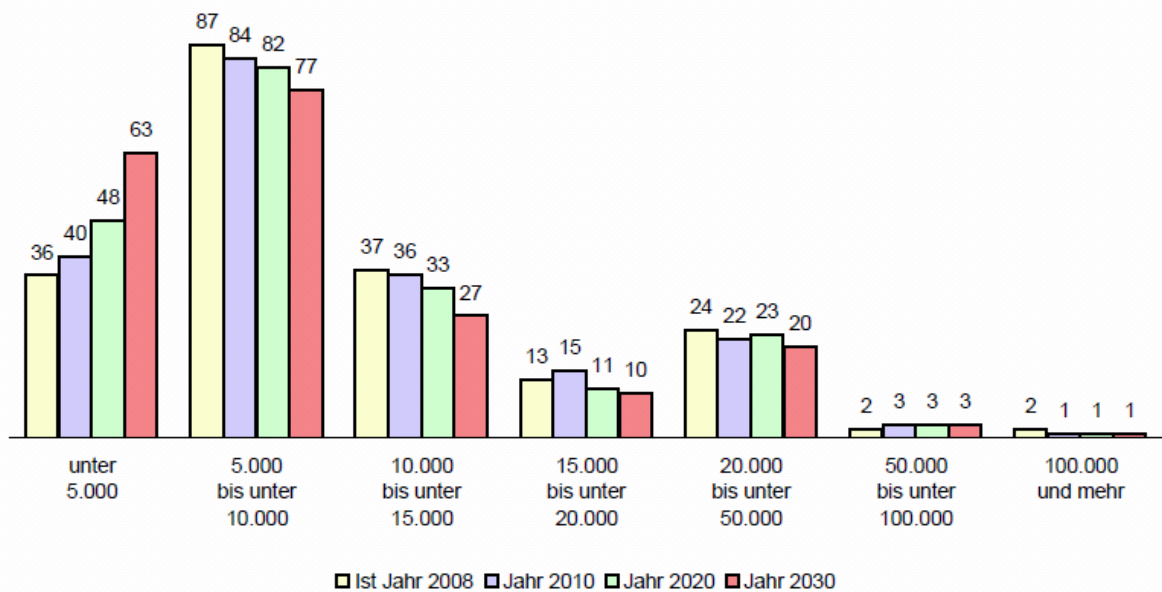


Quelle: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2010): Bevölkerungsvorausschätzung 2009-2030, Anlage 2, Blatt 3.

Die tiefgreifenden Entwicklungen bei der Bevölkerung haben auch strukturelle Implikationen. Parallel zum Bevölkerungsrückgang nimmt die Zahl der bevölkerungsmäßig größeren amtsfreien Gemeinden/Ämter ab. Bei aktuellem Gebietsstand reduziert sich die Zahl der Ämter/amtsfreien Gemeinden mit mehr als 10.000 und bis zu 50.000 Einwohnern von derzeit 74 auf 57 im Jahr 2030. Lediglich die vier kreisfreien Städte werden dauerhaft eine Bevölkerung von über 50.000 Einwohnern haben, wobei Potsdam die einzige Stadt in Brandenburg ist, in der dauerhaft mehr als 100.000 Einwohner ihren Wohnsitz haben werden. Diese Veränderungen in der Siedlungsstruktur

haben Auswirkungen auf die Regelungen des Finanzausgleichs, da hier nach Größenklassen differenzierte normierte Finanzbedarfe als wesentliche Einflussgröße auf die Berechnung der Schlüsselzuweisungen vorgesehen sind. Die sich verändernden zahlenmäßigen Gruppenstärken werden auch einen Einfluss auf die Diskussion um die Bedarfsbestimmung in den kleineren Kommunen haben. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob ein Rückgang der Ausgaben parallel zur Einwohnerzahl geleistet werden kann und wo sich durch Umstrukturierungen und Desinvestitionen zusätzliche Ausgabebedarfe ergeben.

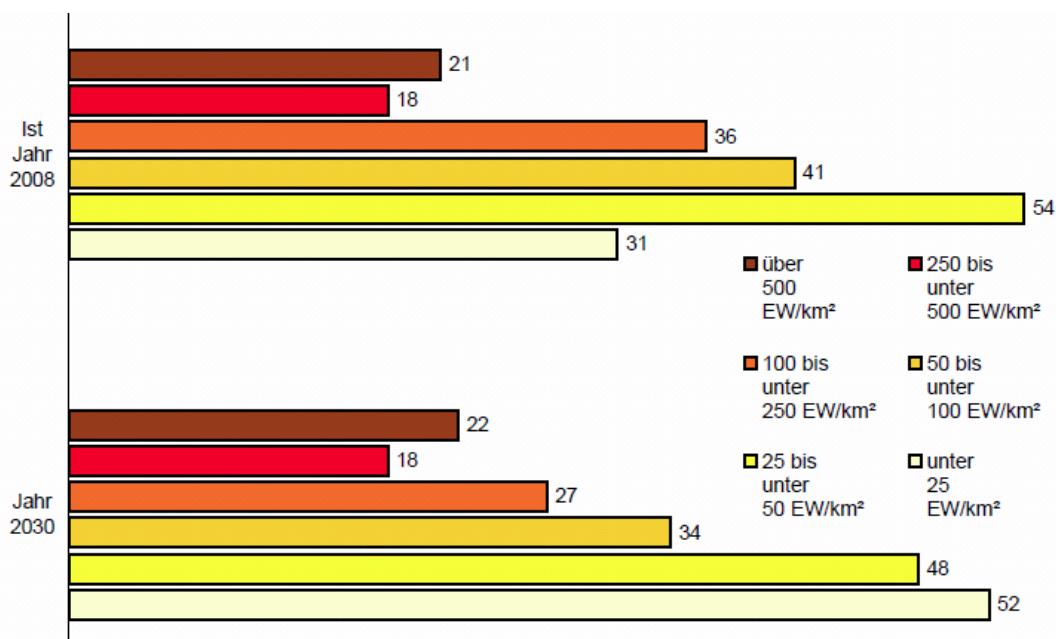
Abbildung 4: Anzahl der Ämter und amtsfreien Gemeinden nach Einwohnergrößengruppen, Ist-Daten 2008, Schätzungen bis 2030



Quelle: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2010): Bevölkerungsvorausschätzung 2009-2030, Anlage 9.

Mit der Bevölkerungsreduktion nimmt auch die Dichte der Bevölkerung ab. 2030 wird die Hälfte der Ämter und amtsfreien Gemeinden eine im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (ca. 230 Einwohner/km²) sehr geringe Bevölkerungsdichte von unter 50 Einwohner/km² aufweisen. Da auch hier die Verteilung zwischen engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum stark divergiert, sind Anpassungsmaßnahmen notwendig, die sowohl die technische und soziale Infrastruktur betreffen, als auch die finanzielle Ausstattung dieser Kommunen berühren können.

Abbildung 5: Anzahl der Ämter und amtsfreien Gemeinden nach Bevölkerungsdichte, Ist-Daten 2008, Schätzungen bis 2030



Quelle: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2010): Bevölkerungsvorausschätzung 2009-2030, Anlage 2, Blatt 9.

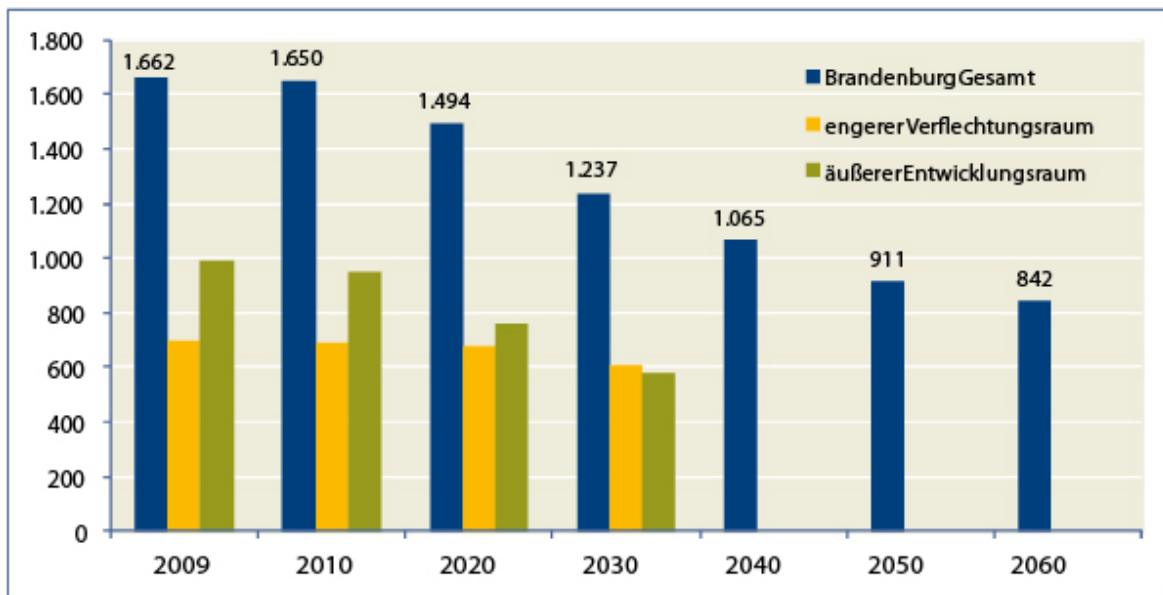
In besonderer Weise sind die kreisfreien Städte von der demografischen Entwicklung in Brandenburg betroffen. So hat mit Ausnahme Potsdams die Bevölkerung in allen kreisfreien Städten seit 1990 stark abgenommen; dieser Trend wird sich auch in Zukunft weiter fortsetzen. Für den Prognosezeitraum bis 2030 wird für die Landeshauptstadt Potsdam die landesweit positivste Entwicklung mit einer Zunahme von nahezu 30.000 Einwohnern vorausberechnet. Die drei anderen kreisfreien Städte stehen hingegen am unteren Ende dieser Skala und gehören zu jenen fünf Kommunen, deren Bevölkerung bis 2030 absolut am stärksten abnimmt. Die prognostizierten Bevölkerungsverluste betragen bei der Stadt Cottbus 16.300 Einwohner sowie in Frankfurt (Oder) und Brandenburg an der Havel je rd. 10.000 Einwohner bis 2030 (Vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Entwicklung der Bevölkerung der kreisfreien Städte im Land Brandenburg - Prognose 2008-2030

	2008	2010	2020	2030	Entw. 2030 zu 2008	
Land Brandenburg	2.522.493	2.495.762	2.376.493	2.227.330	-295.163	-11,70%
Kreisfreie Stadt	2008	2010	2020	2030	Entw. 2030 zu 2008	
Brandenburg an der Havel	72.516	71.584	67.122	62.797	-9.719	-13,40%
Cottbus	101.785	99.742	91.370	85.471	-16.314	-16,00%
Frankfurt (Oder)	61.286	59.913	54.500	51.097	-10.189	-16,60%
Potsdam	152.966	156.970	172.090	182.467	29.501	19,30%

Quelle: Kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung LBV, Dez. Raumbeobachtung, Gebietsstand 01.01.2009.

Abbildung 6: Entwicklung der Bevölkerung (15- bis unter 65-Jährige) in Brandenburg/Teilträumen 2009-2060 in 1.000



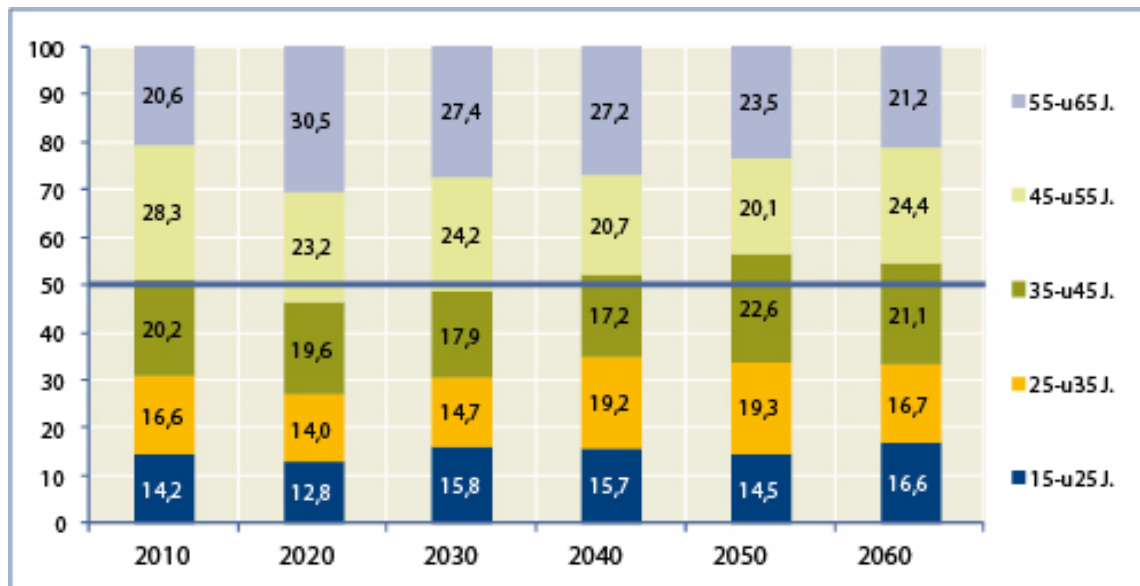
Quelle: BBSR (Bogai/Hirschenauer) (2011), S. 46.

Die demografische Entwicklung hat unmittelbare Auswirkungen auf die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung und damit das Produktionspotential in der Zukunft. Da darauf im Wesentlichen auch die wirtschaftliche Dynamik und insbesondere die Einnahmeentwicklung der Gebietskörperschaften gründen, lohnt es sich, auch diesen Faktor näher zu beleuchten. So nimmt bis 2030 die geschätzte Zahl von Erwerbsfähigen deutlich ab – gegenüber 2007 um 30 Prozent. Dieser Abnahme ist allerdings wiederum ungleich im Land Brandenburg verteilt.⁸

Während das Erwerbspersonenpotential in diesem Zeitraum im Verflechtungsraum um lediglich rund 15 Prozent zurückgeht, sinkt die Zahl der Erwerbsfähigen im Entwicklungsraum parallel um mehr als 45 Prozent. Auch wenn es sich hierbei lediglich um eine Prognose handelt, die insbesondere aufgrund von Wanderungsbewegungen auch Anpassungen unterliegen kann, so wird doch deutlich, dass auch das Erwerbspersonenpotential als Indikator geeignet ist, der die bestehenden Disparitäten zwischen den Regionen innerhalb Brandenburgs auch in der Zukunft illustriert.

⁸ Decision Institute und ifo Institut Dresden (2010): Stärken stärken – Wachstum fördern: Evaluierung der Ergebnisse der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung des Landes Brandenburg, Dresden/Berlin, 2010, S. 25.

Abbildung 7: Entwicklung der Altersstruktur der 15- bis unter 65-Jährigen (Erwerbspersonen) in Brandenburg, 2010-2060 (Anteile in %)



Quelle: BBSR (Bogai/Hirschenauer) (2011), S. 46.

Geichsam ist dieser Prozess insbesondere in der Phase 2010 bis 2040 durch eine stärkere Alterung der Erwerbsbevölkerung begleitet. Erst ab dem Jahr 2050 stellt sich eine ähnliche Alterstruktur wie die heutige wieder ein - dann allerdings auf einem deutlich niedrigerem Niveau bezogen auf die Gesamtzahl der Erwerbspersonen.

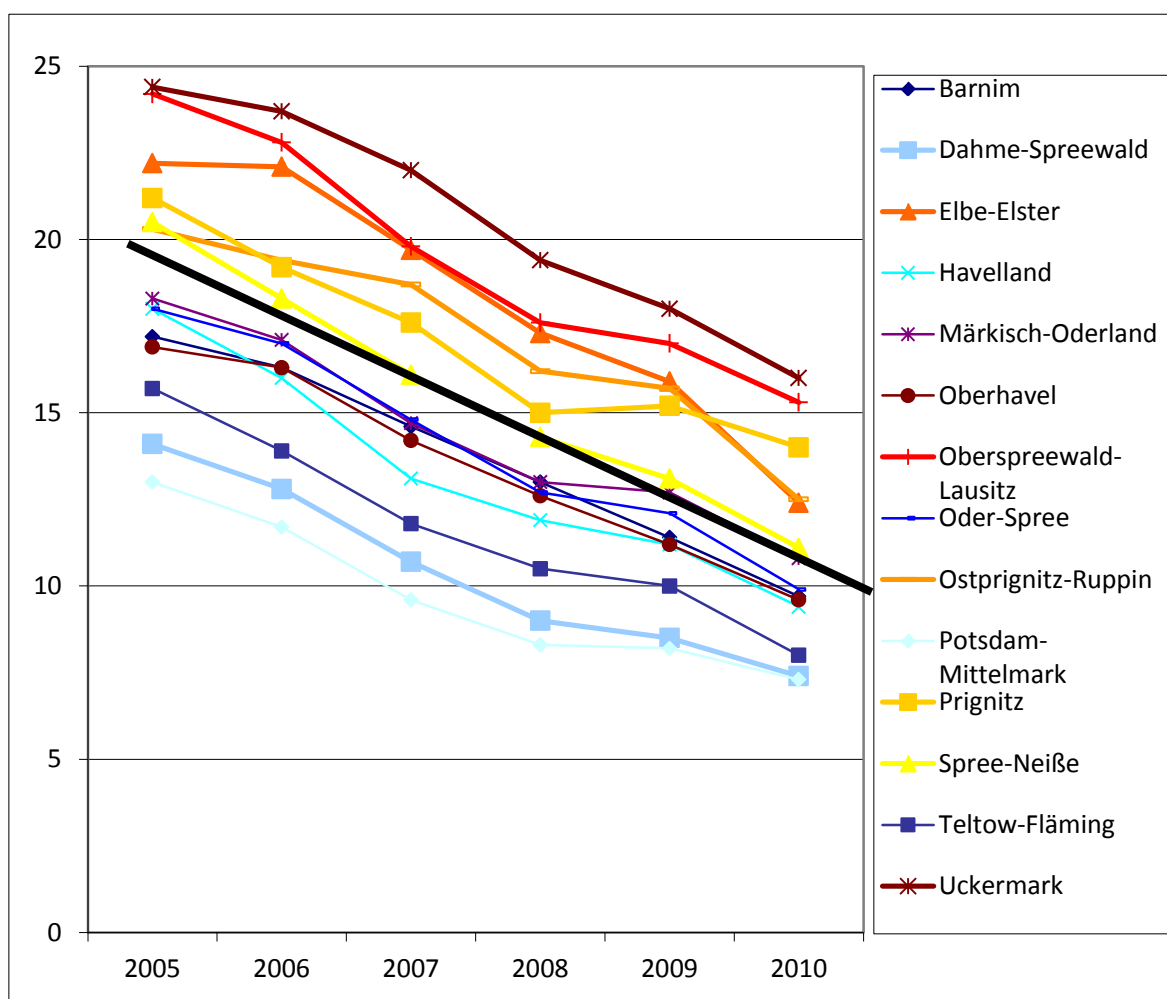
2.2 Arbeitsmarkt

Ein wesentliches Element der Wirtschaftsentwicklung stellt die Betrachtung des Arbeitsmarktes als wichtigstem Faktormarkt dar. Dieser ist nicht nur vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung des Faktors Arbeit im Produktionsprozess, sondern vor allem wegen der spezifischen Arbeitsmarktentwicklung in den ostdeutschen Bundesländern relevant. Die Arbeitslosigkeit hat in Brandenburg – wie in allen ostdeutschen Bundesländern – nach der Wiedervereinigung stark zugenommen und sich lange Zeit auf hohem Niveau stabilisiert. Neben der damit einhergehenden Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit, war damit auch die strukturelle Unterauslastung des Produktionspotentials verbunden.

Seit 2005 konnte die Arbeitslosigkeit in Brandenburg flächendeckend gesenkt werden. Dabei sind neben der konjunkturell positiven Entwicklung ebenfalls demografische Faktoren, statistische Effekte sowie dynamisierende Arbeitsmarktpolitiken zu berücksichtigen. Für die hier geführte Diskussion sind dabei weniger der absoluten Arbeitsmarktdaten, als der interregionale Vergleich

relevant. Dabei zeigt sich für die Periode 2005 bis 2010, dass alle Landkreise die Arbeitslosigkeit haben senken können. Die Abnahme betrug dabei regelmäßig fünf Prozentpunkte und mehr. Allerdings zeigt die nachfolgende Grafik, dass dieser einheitliche Trend, die bestehenden Disparitäten zwischen den Landkreisen eher zementiert als verringert hat. Die Unterschiede zwischen den Landkreisen sind persistent. Insofern kann für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit festgestellt werden, dass es sich prinzipiell um einen externen Faktor handelt, der kaum innerhalb der Landkreise durch eine eigene spezifische Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitiken gesteuert werden kann. Auch die finanziellen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit, die sich durch Varianzen im Steuerpotenzial auf der Einnahmeseite und durch spezifische Sozialausgaben (Kosten der Unterkunft) auf der Ausgabeseite zeigen, haben damit den Charakter extern determinierter Einflussgrößen.

Abbildung 8: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den brandenburgischen Landkreisen



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Bundesagentur für Arbeit.

Es ist evident, dass jene Landkreise, die keinen direkten räumlichen Bezug zum engeren Verflechtungsraum haben, auch konstant die höchste Arbeitslosigkeit aufweisen. Für den Landkreis Spree-Neiße mögen Sondereffekte aus der Nachbarschaft zur kreisfreien Stadt Cottbus diese Aussage

abschwächen. Grundsätzlich lassen sich die bereits bei der demografischen Entwicklung beobachteten Disparitäten auch in Bezug auf die Arbeitsmarktsituation beziehen. So lag 2009 die Spanne zwischen der höchsten Quote in der Uckermark und der niedrigsten im Landkreis Dahme-Spreewald bei nahezu zehn Prozentpunkten.

Abbildung 9: Arbeitslosenquoten nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg

	2005	2006	2007	2008	2009
Brandenburg an der Havel	21,3	19,4	18,2	15,4	15,1
Cottbus	18,6	18,6	16,9	14,5	14,5
Frankfurt (Oder)	18,8	18,4	16,0	15,5	15,3
Potsdam	13,4	11,6	9,8	8,2	8,4
Barnim	17,2	16,3	14,6	13,0	11,4
Dahme-Spreewald	14,1	12,8	10,7	9,0	8,5
Elbe-Elster	22,2	22,1	19,7	17,3	15,9
Havelland	18,0	16,0	13,1	11,9	11,2
Märkisch-Oderland	18,3	17,1	14,7	13,0	12,7
Oberhavel	16,9	16,3	14,2	12,6	11,2
Oberspreewald-Lausitz	24,2	22,8	19,8	17,6	17,0
Oder-Spree	18,0	17,0	14,8	12,7	12,1
Ostprignitz-Ruppin	20,3	19,4	18,7	16,2	15,7
Potsdam-Mittelmark	13,0	11,7	9,6	8,3	8,2
Prignitz	21,2	19,2	17,6	15,0	15,2
Spree-Neiße	20,5	18,3	16,1	14,3	13,1
Teltow-Fläming	15,7	13,9	11,8	10,5	10,0
Uckermark	24,4	23,7	22,0	19,4	18,0
Land Brandenburg	18,2	17,0	14,9	13,0	12,3

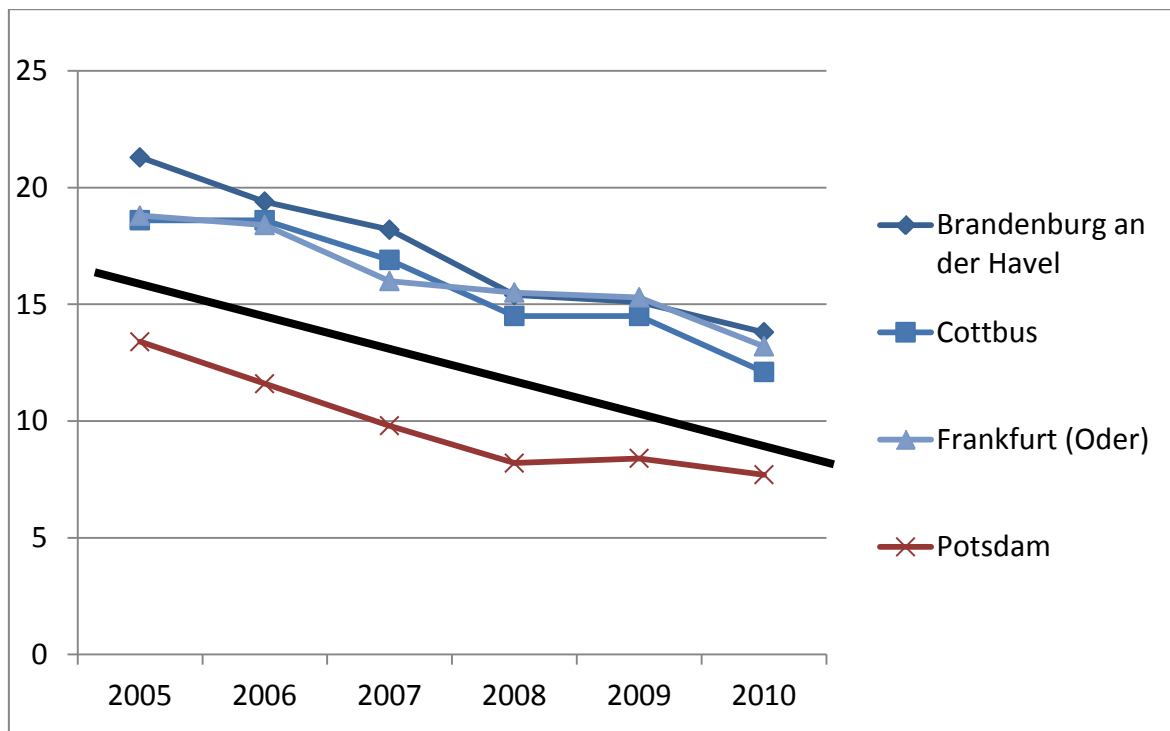
Quelle: Amt für Statistik Brandenburg (2010): Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2010, S. 99.

Die benannten Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt zeigen sich auch im Vergleich der kreisfreien Städte. Nimmt man abermals den Betrachtungszeitraum 2005 bis 2010 an, so lässt sich auch hier ein grundsätzlich positiver Trend der Entwicklung am Arbeitsmarkt nachvollziehen. So sank die Arbeitslosenquote über alle kreisfreien Städte in diesem Zeitraum um rund acht Prozentpunkte. Sie lag 2009 in Potsdam bei 8,4 und in Brandenburg an der Havel bei 15,1 Prozent.

Die relative Distanz zwischen den Quoten beider Städte hat von 7,9 Prozentpunkten im Jahr 2005 nur marginal auf 6,7 Prozentpunkte im Jahr 2009 abgenommen. Hinzu kommt, dass die Arbeitslosenquoten der beiden anderen kreisfreien Städte – Frankfurt und Cottbus – ebenfalls bei jeweils rund 15 Prozentpunkten lagen (in 2009). Potsdam hebt sich also neben seiner demografischen Entwicklung, auch in der Entwicklung des Arbeitsmarktes deutlich von den anderen kreisfreien Städten ab. Die Differenzen sind in dieser Teilgruppe im betrachteten Zeitraum weniger persistent als in der Gruppe der Landkreise. Die relative Position Potsdams ist zwar im Zeitablauf unverän-

dert, die übrigen drei kreisfreien Städte zeigen dagegen im Jahr 2010 fast identische Arbeitslosenquoten.

Abbildung 10: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den brandenburgischen kreisfreien Städten 2005-2010 (Stand: 05/2011)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Bundesagentur für Arbeit, Amt für Statistik Brandenburg.

Ähnliche Disparitäten zeigen sich auch bei der Betrachtung der Empfänger von Arbeitslosengeld II, die regelmäßig einen wesentlichen Ausgabenposten der Aufgabenträger definieren. Auch die Betrachtung dieses Indikators zeigt mit einer Abnahme der Empfänger in den letzten Jahren einen positiven Verlauf, so man das Land Brandenburg insgesamt betrachtet. Allerdings kann auch hier gezeigt werden, dass bei den Empfängern von Arbeitslosengeld II erhebliche Disparitäten zwischen den Landkreisen und den kreisfreien Städten bestehen.

Von 2007 bis 2009 nahm die Quote der Empfänger von Arbeitslosengeld II landesdurchschnittlich von 15,5 auf 14,0 Prozent ab. Die Zahl der Empfänger konnte absolut um rund 34.000 gesenkt werden. Konstant die höchsten Quoten unter den Landkreisen wiesen dabei im gesamten Betrachtungszeitraum die im äußeren Entwicklungsraum anzusiedelnden Landkreise Ostprignitz-Ruppin, Prignitz und Uckermark neben Elbe-Elster und Oberspreewald-Lausitz auf. Selbst der Landkreis mit der besten Quote unter diesen fünf Landkreisen (Elbe-Elster) liegt im Jahr 2009 mit 15,7 Prozent noch 7,3 Prozentpunkte über dem besten Landkreis auf Landesebene (Potsdam-Mittelmark, 8,4 Prozent). Die Uckermark lag mit + 6,7 zum Landesdurchschnitt bei dem 2,5-fachen dieses Wertes, der 5,6 Prozentpunkte unter dem Landesdurchschnitt lag.

Die gezeigten Disparitäten zwischen den Landkreisen sind also auch bei diesem Indikator geeignet, die These einer divergenten Entwicklung im Land Brandenburg zu stützen. Dabei stechen auch hier die Landkreise im Verflechtungsraum positiv gegenüber jenen im Entwicklungsraum heraus.

Dieses Phänomen zeigt sich auch abermals beim Vergleich der kreisfreien Städte, wo sich Potsdam mit einer Quote von 11,5 Prozentpunkten im Jahr 2009 deutlich positiv von den drei anderen kreisfreien Städten abheben kann. Erst mit einem Abstand von 5,3 Prozentpunkten folgt mit Cottbus die nächste kreisfreie Stadt, während Brandenburg an der Havel mit einem Wert von 20,2 Prozent nahe dem Wert der Uckermark rangiert. Auch bei den kreisfreien Städten zeigt sich demnach beim Indikator Empfänger von Arbeitslosengeld II die benannte Disparität zwischen Potsdam einerseits und den drei anderen kreisfreien Städten des Landes Brandenburg andererseits.

Abbildung 11: Empfänger von Arbeitslosengeld II nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg im Jahresdurchschnitt

	2007		2008		2009		2007	2008	2009
	Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II ¹						Empfänger/innen von Sozialgeld ²		
	Anzahl	Quote ³	Anzahl	Quote ³	Anzahl	Quote ³	Anzahl		
Brandenburg an der Havel	10.413	21,5	9.804	20,7	9.368	20,2	2.514	2.488	2.422
Cottbus	12.639	17,6	11.897	16,9	11.605	16,8	3.332	3.221	3.172
Frankfurt (Oder)	8.966	20,8	8.389	20,0	7.961	19,4	2.394	2.367	2.270
Potsdam	12.797	12,3	12.364	11,9	11.983	11,5	4.046	3.951	3.840
Barnim	17.849	14,4	16.575	13,6	15.503	12,9	4.938	4.739	4.531
Dahme-Spreewald	13.349	12,3	12.248	11,4	11.114	10,5	3.992	3.826	3.540
Elbe-Elster	13.804	17,4	12.679	16,5	11.698	15,7	3.526	3.305	3.052
Havelland	15.513	14,7	14.200	13,6	12.960	12,6	4.424	4.188	3.877
Märkisch-Oderland	21.652	16,3	19.978	15,2	18.561	14,3	5.981	5.766	5.421
Oberhavel	18.345	13,4	18.113	13,3	17.114	12,7	5.197	5.336	4.978
Oberspreewald-Lausitz	15.946	18,7	14.462	17,5	13.541	16,8	4.007	3.705	3.416
Oder-Spree	19.929	15,5	18.519	14,7	17.575	14,3	6.016	5.488	5.200
Ostprignitz-Ruppin	13.668	18,7	13.102	18,3	12.186	17,4	3.811	3.574	3.477
Potsdam-Mittelmark	13.324	9,5	12.296	8,9	11.435	8,4	3.488	3.333	3.068
Prignitz	11.104	19,4	10.266	18,5	9.574	17,7	2.903	2.755	2.575
Spree-Neiße	14.600	15,9	13.225	14,9	12.017	13,9	3.782	3.453	3.209
Teltow-Fläming	13.797	12,4	12.670	11,5	11.849	10,9	4.312	4.079	3.794
Uckermark	20.514	22,2	19.560	21,9	18.009	20,7	5.821	5.792	5.476
Land Brandenburg	268.210	15,5	250.346	14,8	234.054	14,0	74.483	71.366	67.317

Quelle: Amt für Statistik Brandenburg (2010): Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2010.

Ähnliches zeigt sich auch bei der Betrachtung eines anderen Indikators. Zieht man die Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt heran, kommt man zu ganz ähnlichen Befunden, wengleich dieser Indikator insgesamt weniger ins Gewicht fällt, als die vorgenannten.⁹ Landesdurchschnittlich hat

⁹ Vgl. dazu auch das parallele Gutachten von Junkernheinrich/Boettcher/Brand/Holler (2012), Abschnitt 3.7.2.1.

die Quote im Zeitraum von 2006 bis 2009 auf niedrigem Niveau, aber immerhin um fast 30 Prozent von 0,7 auf 0,9 Prozentpunkte zugenommen. In Brandenburg an der Havel lag die Quote 2009 beim landesweit höchsten Wert von 2,3, während sie in Potsdam 0,9 betrug.

Bei den Landkreisen reichte 2009 die Spanne von 0,5 Prozentpunkten in den Landkreisen Barnim, Potsdam-Mittelmark und Teltow-Fläming, die tendenziell einen starken Bezug zum Verflechtungsraum aufweisen, zu 1,0 Prozent im Landkreis Ostprignitz-Ruppin, 1,3 Prozent im Landkreis Prignitz, 1,4 Prozent im Landkreis Havelland bis zum Höchstwert von 1,8 Prozent im Landkreis Spree-Neiße (jeweils bezogen auf das Jahr 2009). Die Landkreise am oberen Ende der Skala zeichnen sich tendenziell eher durch eine große Distanz zum Ballungsraum Potsdam-Berlin aus und sind dem äußeren Entwicklungsraum zuzuordnen.

Abbildung 12: Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach Anzahl und Quote in Brandenburg

	2006		2007		2008		2009	
	Anzahl	Empfänger/ innen von HLU ¹ je 1.000 Einwohner	Anzahl	Empfänger/ innen von HLU ¹ je 1.000 Einwohner	Anzahl	Empfänger/ innen von HLU ¹ je 1.000 Einwohner	Anzahl	Empfänger/ innen von HLU ¹ je 1.000 Einwohner
Brandenburg an der Havel	57	0,8	103	1,4	140	1,9	165	2,3
Cottbus	98	0,9	99	1,0	121	1,2	123	1,2
Frankfurt (Oder)	110	1,8	100	1,6	80	1,3	74	1,2
Potsdam	104	0,7	74	0,5	141	0,9	138	0,9
Barnim	80	0,5	87	0,5	88	0,5	97	0,5
Dahme-Spreewald	71	0,4	84	0,5	86	0,5	99	0,6
Elbe-Elster	74	0,6	86	0,7	91	0,8	90	0,8
Havelland	165	1,1	169	1,1	209	1,3	218	1,4
Märkisch-Oderland	84	0,4	148	0,8	132	0,7	169	0,9
Oberhavel	92	0,5	136	0,7	144	0,7	124	0,6
Oberspreewald-Lausitz	95	0,7	116	0,9	107	0,9	102	0,8
Oder-Spree	186	1,0	301	1,6	425	2,3	172	0,9
Ostprignitz-Ruppin	86	0,8	99	0,9	117	1,1	108	1,0
Potsdam-Mittelmark	103	0,5	110	0,5	120	0,6	108	0,5
Prignitz	83	1,0	101	1,2	99	1,2	108	1,3
Spree-Neiße	118	0,9	167	1,3	203	1,6	237	1,8
Teltow-Fläming	74	0,5	79	0,5	84	0,5	84	0,5
Uckermark	122	0,9	109	0,8	152	1,1	122	0,9
Land Brandenburg	1.802	0,7	2.168	0,9	2.539	1,0	2.338	0,9

Quelle: Amt für Statistik Brandenburg (2010): Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2010, S. 174.

Um einen weiteren Arbeitsmarktaspekt zu untersuchen, soll nun die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten betrachtet werden. Während sich die bisher skizzierten Indikatoren vor allem auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte widerspiegeln, wirken sich Unterschiede in der Beschäftigungsintensität auf die potenziellen Einnahmen aus der Einkommensteuer aus. Dabei ist zu beachten, dass der Anteil einer einzelnen Kommune kurzfristig stabil ist. Die Verteilung des 15 %-igen Gemeindeanteils aus dem Aufkommen der Einkommensteuer, das im Land Brandenburg vereinnahmt wird, bemisst sich nach Schlüsselzahlen, die im dreijährigen Rhythmus

angepasst werden.¹⁰ Zusätzlich wirken Kappungsgrenzen, die bereits Umverteilungswirkungen zur Folge haben.¹¹ Dennoch ist festzuhalten, dass sich strukturelle Unterschiede zwischen Gemeinden, Städten, Landkreisen und Regionen auf das Niveau der Steuerkraft niederschlagen. Trotz der Unempfindlichkeit gegenüber kurzfristigen interkommunalen Änderungen werden divergente Entwicklungen auch hier durch die „stufenweise“ Anpassung der Schlüsselzahlen zur Grundlage der Zahlungen im Finanzausgleich.

Wie im Bundestrend hat die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten auch im Land Brandenburg im Zeitraum von 2005 bis 2009 zugenommen. Der Anstieg von rund 700.000 auf rund 738.000 betrug dabei rund 5,6 Prozent. Da das Arbeitseinkommen ebenfalls eine wesentliche Grundlage der Besteuerung ist, lohnt es sich, auch diesen Indikator noch einmal en détail zu untersuchen. Auch hier fällt auf, dass Potsdam mit fast 73.000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit weitem Abstand die Liste der kreisfreien Städte anführt (Cottbus mit 45.000 auf Rang 2).

Auch bei diesem Indikator wird (spiegelbildlich zur Betrachtung der Arbeitslosigkeit) zudem das eng begrenzte Potential der Landkreise im Entwicklungsraum evident. In der Prignitz gingen im Jahr 2009 beispielsweise lediglich 26.000 Erwerbspersonen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach, während es im Landkreis Potsdam-Mittelmark rund 54.000 und damit mehr als doppelt so viele waren.

¹⁰ §§ 1, 2 und 3 GemFinRefG. Der dreijährige Rhythmus ergibt sich aus dem zugrunde liegenden Turnus der Einkommensteuerstatistik.

¹¹ Zur Berechnung der Schlüsselzahlen werden nur die Einkommensteuerzahlungen bis zu einem jeweiligen zu versteuernden Einkommen von 30.000/60.000 Euro berücksichtigt (§ 3 Abs.1 GemFinRefG). Kommunen mit vielen überdurchschnittlich verdienenden Erwerbstätigen erhalten demnach einen geringeren Anteil am gesamten Gemeindeanteil als er den tatsächlichen Steuerzahlungen der Gemeindeeinwohner entspricht. Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Einkommensbeziehern erhalten demgegenüber etwas höhere Anteile als dies den Leistungen ihrer Gemeindeeinwohner entspricht.

Abbildung 13: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg

	2005	2006	2007	2008	2009
Brandenburg an der Havel	23.910	24.383	25.342	26.125	26.109
Cottbus	46.007	45.819	46.001	46.313	45.350
Frankfurt (Oder)	26.719	26.406	28.004	27.985	28.066
Potsdam	67.172	67.787	70.007	73.493	72.899
Barnim	40.183	40.475	41.630	42.304	42.774
Dahme-Spreewald	45.076	46.105	48.466	49.315	49.852
Elbe-Elster	29.201	28.981	29.015	29.227	29.179
Havelland	32.054	32.860	34.240	35.482	36.142
Märkisch-Oderland	41.024	41.109	41.990	43.031	42.268
Oberhavel	44.844	45.336	47.282	47.639	47.720
Oberspreewald-Lausitz	34.456	34.886	34.735	35.331	35.282
Oder-Spree	48.139	48.298	49.494	49.660	49.437
Ostprignitz-Ruppin	30.355	30.990	31.162	31.598	32.234
Potsdam-Mittelmark	49.987	50.605	52.276	52.789	53.528
Prignitz	24.368	24.843	25.352	25.955	25.694
Spree-Neiße	34.854	34.774	34.853	34.687	35.210
Teltow-Fläming	45.874	47.047	49.921	50.901	50.778
Uckermark	34.692	35.059	35.086	35.284	35.652
Land Brandenburg	698.915	705.763	724.856	737.119	738.174

Quelle: Amt für Statistik Brandenburg (2010): Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2010, S. 88.

Der vorgenannte Befund muss natürlich mit der Zahl der Pendler korreliert werden. Dabei ist offenkundig, dass der Pendlersaldo im Entwicklungsraum tendenziell geringer ist, als im Verflechtungsraum. Auch ist wenig überraschend, dass die kreisfreien Städte einen positiven Pendlersaldo aufweisen, wobei sich hier Potsdam und mit einigem Abstand Cottbus positiv herausheben lassen.

Die Landkreise Ostprignitz-Ruppin, Prignitz und Uckermark weisen wiederum die niedrigsten Pendlersalden auf. Dabei ist festzuhalten, dass auch die Zahl der Einpendler in diese Landkreise im Landesdurchschnitt sehr gering ist. Im Ergebnis spiegelt auch dies eine geringere wirtschaftliche Dynamik im Entwicklungsraum wider, wobei im Bezug auf diesen Indikator auch Rückschlüsse auf eine tendenziell geringere Kaufkraft gezogen werden können, da die Landkreise mit geringen Pendlerzahlen auch nicht auf Arbeitseinkünfte aus anderen Regionen werden zurückgreifen können.

Abbildung 14: Pendlersaldo nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg

	Pendlersaldo ¹				
	2004 ²	2005 ²	2006 ²	2007 ²	2008 ²
Brandenburg an der Havel	1.751	1.731	2.168	2.298	2.327
Cottbus	13.124	12.575	12.539	12.607	12.345
Frankfurt (Oder)	7.228	7.222	6.894	7.838	7.721
Potsdam	14.582	15.915	16.009	16.703	18.146
Barnim	-16.607	-17.553	-18.431	-19.353	-20.148
Dahme-Spreewald	-10.282	-8.724	-9.008	-8.322	-8.841
Elbe-Elster	-7.781	-7.910	-8.322	-9.075	-9.257
Havelland	-16.208	-16.837	-17.616	-18.420	-18.715
Märkisch-Oderland	-19.278	-20.273	-21.724	-23.026	-23.457
Oberhavel	-19.480	-20.468	-21.448	-21.767	-23.339
Oberspreewald-Lausitz	-5.438	-4.811	-4.948	-5.792	-5.616
Oder-Spree	-13.077	-13.282	-13.934	-14.768	-14.972
Ostprignitz-Ruppin	-3.961	-3.515	-3.385	-3.893	-4.217
Potsdam-Mittelmark	-18.482	-19.778	-20.524	-21.071	-21.986
Prignitz	-2.895	-2.330	-2.262	-2.103	-2.101
Spree-Neiße	-9.190	-8.795	-9.368	-9.602	-10.017
Teltow-Fläming	-9.838	-10.415	-10.176	-9.459	-10.141
Uckermark	-5.954	-5.689	-5.926	-6.498	-6.434
Land Brandenburg	-121.786	-122.937	-129.462	-133.703	-138.702

Quelle: Amt für Statistik Brandenburg (2010): Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2010, S. 94.

Nimmt man die zukünftige Entwicklung in den Blick, so wird man dem Ballungsraum Berlin-Potsdam auch weiterhin große Dynamik zusprechen können. Damit einhergehen „Ausstrahleffekte“ auf den engeren Verflechtungsraum, die mit der räumlichen Distanz tendenziell abnehmen werden.

Parallel dazu wird die demografische Entwicklung und ein damit einhergehender, sich bereits heute abzeichnender Mangel an Fachkräften tendenziell dazu führen, dass es auf dem Arbeitsmarkt sowohl im Bereich des ALG I, als auch des ALG II zu weiteren Entlastungen kommen wird. Dabei müssen auch zusätzliche Qualifizierungsbemühungen des privaten Sektors (insbesondere im sekundären, tertiären und quartären Bildungsbereich) verstärkt greifen. Auch ein späterer Renteneintritt führt zu einer längeren Potentialentfaltung auf dem Arbeitsmarkt und zudem der Sicherung von Erfahrungswissen und des Wissenstransfers. Aus den tendenziell höheren Bildungsniveaus der Beschäftigten aufbauend lassen sich ein höheres Wertschöpfungspotential sowie die Dynamisierung der Erwerbsbiografien in Zukunft vermuten.

Trotz der tendenziell positiven Entwicklungen dieser Aspekte, werden die bestehende Differenzen zwischen engerem Verflechtungsraum und äußeren Entwicklungsraum nicht zu schließen sein; im

Gegenteil ist davon auszugehen, dass sich diese Divergenzen in Zukunft eher noch verstärken werden.

2.3 Wirtschaftskraft und Steuerkraft

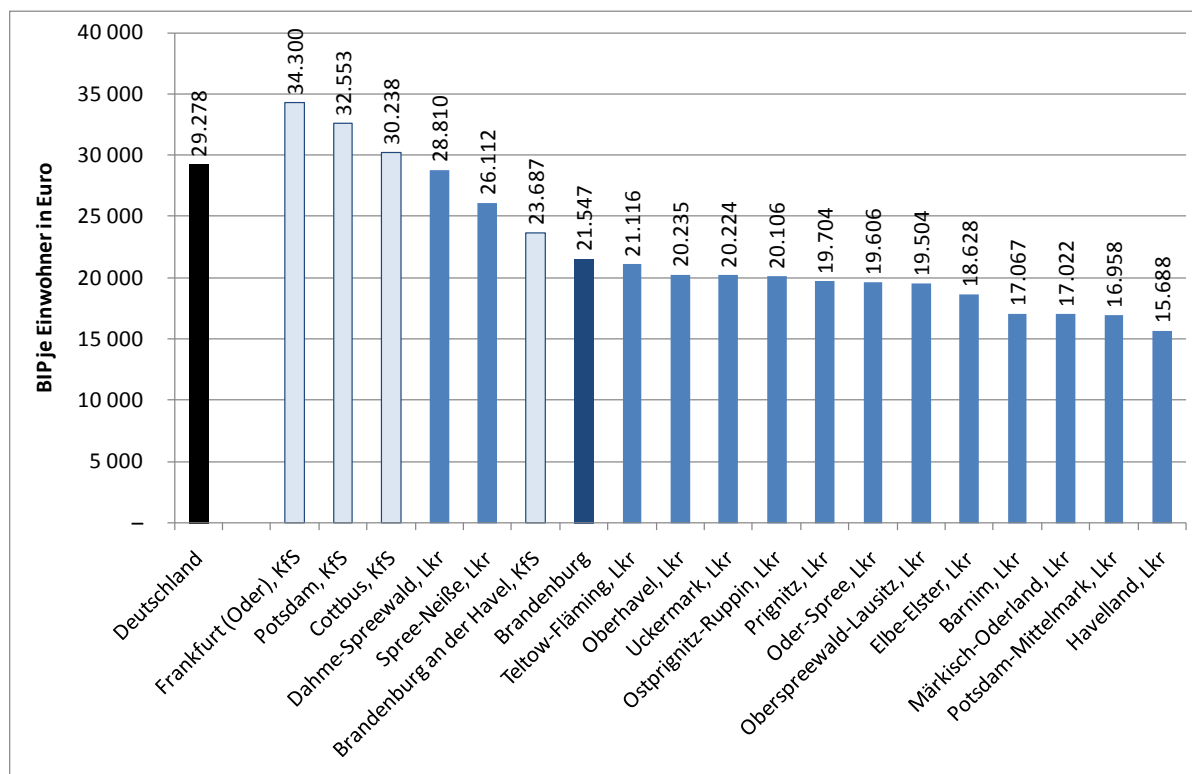
Die wirtschaftliche Kraft einer Gemeinde oder eines Landkreises ist in vielfacher Hinsicht prägend für die Haushalte der kommunalen Ebene. Ohne an dieser Stelle detailliert auf die Funktionsweise regionaler und internationaler Wirtschaftssysteme und ihre Verflechtung mit den öffentlichen Haushalten einzugehen, kann festgehalten werden, dass die Wirtschaftskraft einer Region mit einem Steuereinnahmepotenzial korreliert. Eine höhere Gewerbedichte oder profitablere Unternehmen ermöglichen höhere Gewerbesteuererinnahmen. An wirtschaftlich leistungsfähigen Standorten werden höhere Löhne und Gehälter gezahlt, was sich (auch unter Berücksichtigung von Pendlerbewegungen) auf die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auswirkt. Die Umsatzsteuereinnahmen der Gemeinden folgen in direkter Weise einem gewerblichen Schlüssel. Auf der Ausgabeseite sind divergierende Effekte wirtschaftlicher Prosperität zu erwarten. Auf der einen Seite sind geringere Ausgaben in den bereits genannten Ausgabebereichen zu erwarten, die die kommunalen Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit repräsentieren. Auf der anderen Seite werden in wirtschaftlich erfolgreicheren Regionen mglw. auch höhere Anforderungen an die öffentliche infrastrukturelle Ausstattung (technische und soziale Infrastruktur), an die Wirtschaftsförderung oder die Effizienz in der Verwaltung gestellt, sodass auch steigende kommunale Ausgaben die Folge wirtschaftlicher Stärke sein können.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region kann auf vielfältige Weise gemessen werden. Ein weithin akzeptierter Indikator für intertemporale und interregionale Vergleiche ist das (nominale) Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. Es stellt ein Maß auf hohem Aggregations- und Abstraktionsniveau dar und blendet die Quellen der wirtschaftlichen Stärke oder Schwäche aus (z. B. Gewerbedichte, Branchenstruktur, Zahl der Erwerbstätigen, Lohnniveau). Die nachfolgende Abbildung 15 offenbart erhebliche Unterschiede zwischen den brandenburgischen Landkreisen und kreisfreien Städten. Die durchschnittliche Wirtschaftskraft von rund 21.500 Euro/Einw. ist zunächst einmal deutlich niedriger als der Bundesdurchschnitt von rund 29.300 Euro/Einw.¹² Die vier kreisfreien Städte sowie zwei Landkreise weisen innerhalb Brandenburgs eine überdurchschnittliche Wirtschaftskraft auf, zwölf Landkreise liegen unterhalb des Mittelwerts. Die Differen-

¹² Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2009. Jüngere Daten sind auf der tief gegliederten Ebene der Kreise und kreisfreien Städte noch nicht verfügbar.

zen im unterdurchschnittlichen Bereich sind dabei jedoch deutlich geringer ausgeprägt als die Unterschiede der wirtschaftsstärkeren Städte und Kreise.

Abbildung 15: Wirtschaftskraft, gemessen am BIP je Einwohner 2009



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Als Zwischenergebnis dieser Beobachtung kann bereits abgeleitet werden, dass für Brandenburg eine verbreitete wirtschaftliche Schwäche festgestellt werden kann, die durch den Landesdurchschnitt gut repräsentiert wird. Davon weichen wenige Sonderfälle positiv ab.

Wird die Wirtschaftskraft als Basis herangezogen, so zeigt sich, dass diese unmittelbar auch auf die Steuerkraft (Netto-Steuereinnahmen) der Gebietskörperschaften im Land Brandenburg wirkt. Dabei ist das BIP pro Kopf nicht alleiniger Einflussfaktor, wie die Betrachtung der Steuereinnahmen pro Kopf zeigt. Seit 2000 haben sich diese im Landesdurchschnitt sehr positiv entwickelt und sind bis 2009 um durchschnittlich 67,5 Prozent angestiegen.

Neben statistischen Extremwerten für Cottbus (2008) und Frankfurt/O. (2009) kann Potsdam unter den kreisfreien Städten im Durchschnitt über diese Periode und absolut die höchsten Netto-Steuereinnahmen pro Kopf ausweisen. Die durch Einzelfälle geprägten „Rekordjahre“ für Cottbus und Frankfurt/O. haben unmittelbare Auswirkungen auf die investiven und allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Das Finanzausgleichssystem des Jahres 2011 bezieht sich auf die Steuereinnahmen des Jahres 2009. Insofern wird die steuerliche Stärke von Cottbus und Frankfurt/O. zwar korrekt

wiedergegeben, sie ist jedoch nicht als repräsentativ für die strukturellen Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten anzusehen. Bei den folgenden verschiedenen Modellrechnungen ist dies zu berücksichtigen, weshalb zum Teil ergänzende Rechnungen angegeben werden.

Differenziert nach Landkreisen zeigt sich die Divergenz zwischen Verflechtungsraum und Entwicklungsraum spiegelbildlich: während die Städte und Gemeinden in den Landkreisen Teltow-Fläming, Spree-Neiße und Oberhavel Steuereinnahmen deutlich über dem Landesdurchschnitt generieren können, liegen die Einnahmen der Gemeinden in den Landkreisen Prignitz, Elbe-Elster und Märkisch-Oderland deutlich darunter. Im Landkreis Spree-Neiße kommen zudem Sondereffekte zum Tragen, die aber das Gesamtbild nicht wesentlich ändern.

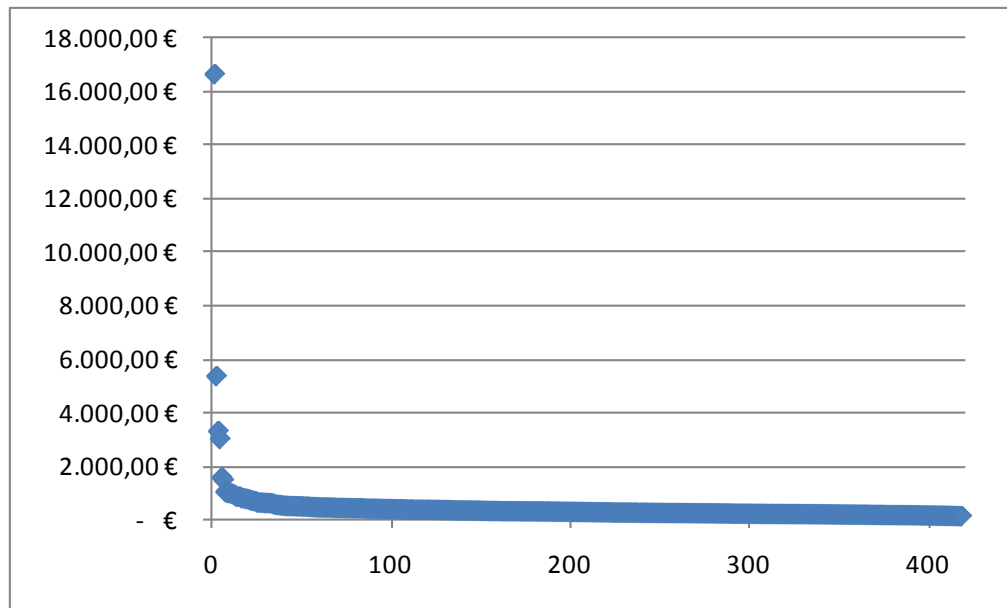
Abbildung 16: Steuereinnahmen in Euro/Einw. nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in Euro je Einwohner									
Brandenburg an der Havel	391	416	390	327	425	408	523	575	696	572
Cottbus	386	368	370	343	412	471	504	645	1138	859
Frankfurt (Oder)	313	347	325	298	351	379	380	431	588	1065
Potsdam	567	452	510	471	507	642	589	637	683	671
Barnim	262	252	262	262	272	298	322	400	454	446
Dahme-Spreewald	313	299	317	277	343	462	461	630	732	699
Elbe-Elster	234	212	231	210	227	259	264	325	354	354
Havelland	269	268	270	291	326	342	384	444	520	472
Märkisch-Oderland	239	229	247	333	240	330	320	382	444	360
Oberhavel	557	376	321	307	355	546	498	618	735	631
Oberspreewald-Lausitz	278	248	272	260	307	325	395	403	469	453
Oder-Spree	282	257	291	271	311	386	373	468	531	474
Ostprignitz-Ruppin	244	215	296	286	315	337	334	399	458	400
Potsdam-Mittelmark	276	263	283	270	322	376	392	469	569	534
Prignitz	242	236	269	244	282	297	291	366	412	385
Spree-Neiße	252	231	276	263	319	345	484	610	668	660
Teltow-Fläming	500	408	502	357	426	423	492	594	632	649
Uckermark	273	264	282	236	273	292	339	380	447	425
Land Brandenburg	326	292	313	295	330	389	409	491	581	546

Quelle: Amt für Statistik Brandenburg.

Das oben benannte Bild lässt sich auch auf die Ebene der einzelnen Gemeinden übertragen. Die folgende Abbildung zeigt dabei die Verteilung der Steuerkraft für das Jahr 2009 (Berechnungsgrundlage für den FAG 2011) auf Gemeindeebene. Es zeigt sich, dass einige wenige Kommunen eine deutlich höhere Steuerkraft aufweisen, als das Gros der Gemeinden im Land Brandenburg.

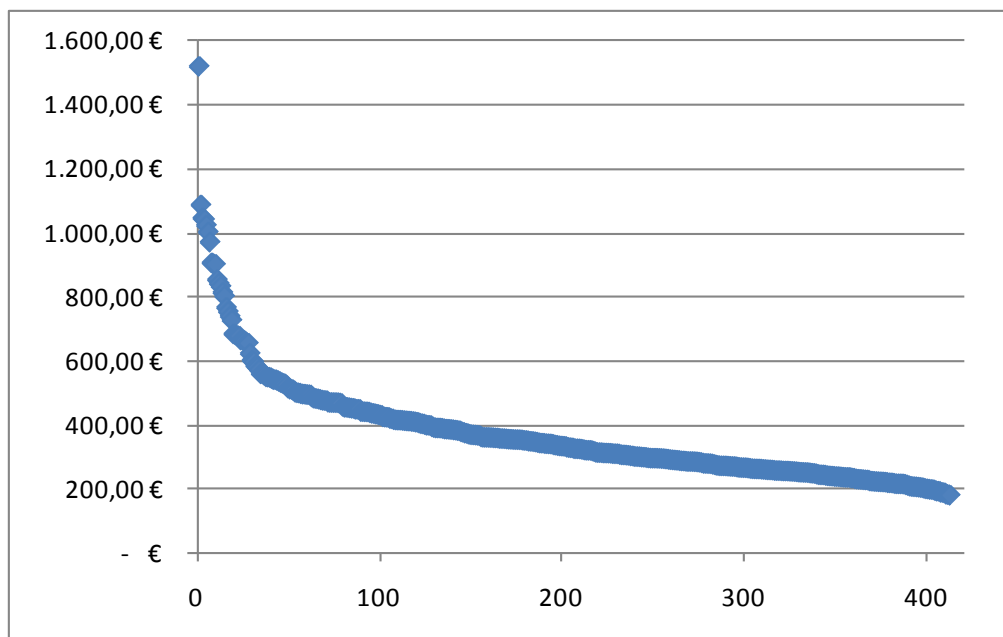
Abbildung 17: Verteilung der Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden in Brandenburg 2009



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Modellierung auf Basis des BbgFAG 2011.

Werden die fünf Kommunen mit der höchsten Steuerkraft von der Betrachtung exkludiert, so lässt sich der Befund noch weiter differenzieren. Ersichtlich wird, dass rund die Hälfte der Kommunen eine Steuerkraft von mehr als 350 Euro pro Einwohner aufweist, während die anderen Kommunen darunter bleiben (der Median liegt bei 360,45 Euro/Einw., während das arithmetische Mittel bei 570,70 Euro/Einw. liegt). Entsprechend ergeben sich nicht nur aufgrund der realwirtschaftlichen Rahmendaten und der oben beschriebenen Divergenzen, sondern auch vor dem Hintergrund einer durchaus bestehenden deutlichen Spreizung bei der Steuerkraft bedeutende Anforderungen an die distributive Funktion des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Es ist sowohl eine ausgeprägte Steuerschwäche vieler Kommunen als auch eine ausgeprägte Steuerstärke in einer sehr viel geringeren Zahl von Kommunen festzustellen.

Abbildung 18: Verteilung der Steuerkraft der Städte und Gemeinden in Brandenburg 2009, ohne TOP 5



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Modellierung auf Basis des BbgFAG 2011.

Insbesondere für die Landkreise im äußeren Entwicklungsraum muss zudem die Verschuldung pro Kopf als Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zusätzliches Augenmerk erfahren. Aufgrund der relativ geringen Steuerkraft, der weiter abnehmenden Bevölkerung und der dort überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf-Verschuldung kann auch dieser Faktor zukünftig Einfluss auf die distributive Bewertung des Kommunalen Finanzausgleichs nehmen. Zwar ist festzustellen, dass die Verschuldung der kreisfreien Städte und der Landkreise am Kreditmarkt (sog. Investive Kredite) im Durchschnitt seit 2004 deutlich rückläufig ist (siehe Abbildung 19). Auf der anderen Seite ist in einzelnen Landkreisen ein Besorgnis erregendes Anwachsen der Kassenkredite festzustellen, was auf eine zunehmende Unfähigkeit hinweist, laufende Ausgaben durch laufende Einnahmen zu finanzieren. Die bedeutendsten Hintergründe des Kassenkreditwachstums (mangelnde Einnahmekraft, Ausgaben in pflichtigen Ausgabebereichen v. a. Soziallasten) können durch das Finanzausgleichssystem durchaus aktiv beeinflusst werden. Ein Programm zum aktiven Abbau von Kassenkrediten ist dagegen nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens.

Abbildung 19: Verschuldung je Einwohner nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in Euro je Einwohner					
Brandenburg an der Havel	530	613	704	651	586	530
Cottbus	583	539	516	504	417	391
Frankfurt (Oder)	302	303	302	273	250	288
Potsdam	905	936	901	691	663	633
Barnim	640	611	587	545	491	448
Dahme-Spreewald	711	687	688	647	620	591
Elbe-Elster	912	808	827	795	742	703
Havelland	782	738	745	693	793	800
Märkisch-Oderland	586	582	532	507	494	471
Oberhavel	428	422	404	359	329	310
Oberspreewald-Lausitz	474	501	500	495	463	436
Oder-Spree	785	773	778	773	975	1001
Ostprignitz-Ruppin	967	998	992	985	900	854
Potsdam-Mittelmark	818	766	732	710	698	621
Prignitz	1021	980	923	898	846	763
Spree-Neiße	862	841	836	833	843	821
Teltow-Fläming	632	675	692	655	622	613
Uckermark	898	875	889	865	821	795
Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Brandenburg	716	703	654	655	645	618

Quelle: Amt für Statistik (2011).

2.4 Einnahmepotenziale des Landes Brandenburg

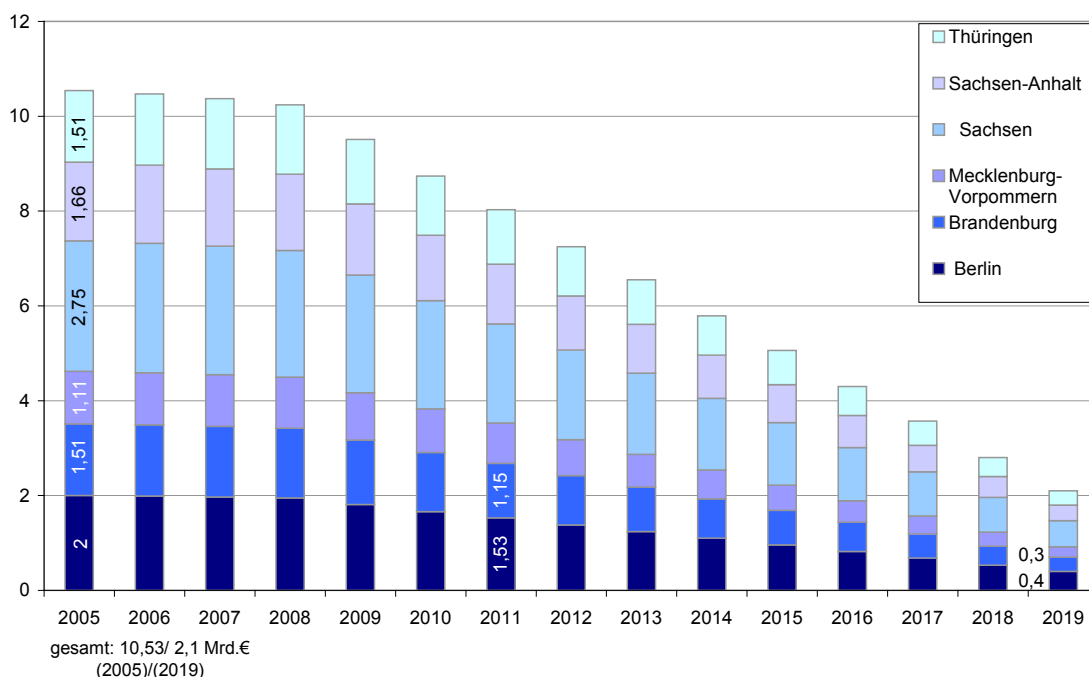
Die vielfältigen Divergenzen können durch die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs sowohl statisch (auf ein einzelnes Jahr bezogen) als auch dynamisch (im Zeitablauf) durch die Auswahl und Ausgestaltung der Parameter verringert werden. Zur Diskussion einer sachgerechten Lösung für dieses multidimensionale Verteilungsproblem dienen die im Verlauf des vorliegenden Gutachtens erläuterten Varianten. Eine Begrenzung der Gesamtwirksamkeit liegt dabei allerdings im Gesamtvolumen der Finanzmasse, die das Land über den Finanzausgleich und die Fachförderung aus den Ressorts bereitstellen kann. Unabhängig von den Ergebnissen des Gutachtenteils für die vertikalen Verteilungsfragen sieht sich das Land Brandenburg hinsichtlich der Dotierung der Finanzausgleichsmasse gleichsam einem abnehmenden Trend bei externen Zuschüssen ausgesetzt.

Bezogen auf die EU-Kohäsionspolitik ist beispielsweise festzuhalten, dass das Land Brandenburg bezogen auf das BIP pro Kopf als wesentlichen Indikator eine relative Positionsverbesserung gegenüber anderen Regionen durch die Erweiterung der EU erfahren hat („statistischer Effekt“). Mit der geänderten Zuordnung der Ziel-Gebiete entsprechend der NUTS 2-Klassifikation bzw. dem Phasing-out sind im Ergebnis geringere Förderquoten verbunden, die auch geringere Anpas-

sungsmittel aus dem ESF und dem Fonds für ländliche Entwicklung zur Folge haben. Dieser Trend wird bei einem tendenziell gleichbleibenden EU-Budget anhalten und sich möglicherweise zukünftig sogar verstärken.

Parallel dazu kommen die im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Rückgänge bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“¹³ (sog. Solidarpaktmittel, Korb I). Derzeit ist rund ein Viertel (23,8 %) der Abnahme der für Brandenburg jährlich zugesagten Mittel aus dem Solidarpakt II realisiert. Dieser Trend wird bis 2019 anhalten. Die Zuweisungen werden dann auf lediglich 300 Mio. Euro abschmelzen, während im Jahr 2005 noch in Höhe von 1,51 Mrd. Euro und im aktuellen Jahr 2011 noch in Höhe von 1,15 Mrd. Euro zur Verfügung standen. Auch dieser Mitteldegression muss die Finanzpolitik des Landes Brandenburg Rechnung tragen.

Abbildung 20: Entwicklungen der SoBEZ-Zuweisungen (Solidarpakt II, Korb I)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: § 11 Abs. 3 FAG (Bund).

In den kommenden Jahren bis 2019 ist ein stetiger Rückgang um jeweils rund 50 Mio. Euro jährlich geplant. Die Kommunen sind in Höhe ihrer spezifischen Verbundquote von 40 % direkt an diesem Rückgang beteiligt, also mit rund 20 Mio. Euro pro Jahr. Weiterhin schmälern die übrigen 60 % (= rund 30 Mio. Euro) die finanziellen Möglichkeiten des Landes Brandenburg zur Finanzie-

¹³ § 11 Abs. 3 FAG.

zung seiner eigenen Aufgaben aber auch zur Dotierung des Finanzausgleichs oder zur Finanzierung der kommunalen Fachförderung aus dem Landeshaushalt. Dieser kumulative Effekt entspricht in jedem Jahr bis 2019 etwa 3 % des Volumens des heutigen Landeshaushalts.¹⁴

Fraglich ist, ob durch Wirtschaftswachstum und die entsprechenden Steuermehreinnahmen des Landes eine entsprechende Kompensation der wegfallenden Haushaltsmittel erfolgen kann. Hierbei ist zum einen die wirtschaftliche Entwicklung bei Schrumpfungstendenzen mit Unsicherheiten behaftet. Auf diesen Sachverhalt soll an dieser Stelle aber nicht vertieft eingegangen werden.

Entscheidend ist zum zweiten, dass das Steuereinnahmewachstum des Landes nicht vollständig als Netto-Mehreinnahme beim Land „ankommt“. Durch die Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs werden diese zum überwiegenden Teil durch Transferenzüge beim Umsatzsteuervorwegausgleich, dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen kompensiert. Vereinfacht ausgedrückt führt jeder zusätzlich eingenommene Steuer-Euro des Landes aus Gemeinschaftssteueranteilen (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer) oder den Landessteuern zu gegenläufigen (negativen) Kompensationseffekten im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Diese sind auch logische Konsequenz des Systems, da es – ebenso wie der Kommunale Finanzausgleich für die kommunale Ebene – ein subsidiäres Finanzierungsinstrument darstellt.

Hätte Brandenburg im Jahr 2010 beispielsweise ceteris paribus 1 Mio. Euro mehr an Landes- oder Gemeinschaftssteuern (ohne Umsatzsteuer) eingenommen, hätte dies zu Mindereinnahmen im Rahmen der Umsatzsteuerzuordnung in Höhe von rund 903.000 € geführt.¹⁵ In der sich anschließenden Stufe des horizontalen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne hätten sich die Zuweisungen nochmals um rund 47.000 € verringert. In der letzten finanzkraftorientierten Zuweisungsstufe, den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, hätten sich nochmals die Zuweisungen um rund 14.500 € reduziert. Alles im allem beträgt die aktuelle Transferenzugsrate Brandenburgs im bundesstaatlichen Finanzausgleich 96,5%.¹⁶

¹⁴ Basierend auf den Angaben des Haushaltsplans des Jahres 2011.

¹⁵ Das Ergebnis basiert auf der Annahme, dass sich die Steuereinnahmen aller anderen Länder nicht verändern.

¹⁶ Eigene Berechnung auf Basis des gültigen Rechtsstandes und der Abrechnungsergebnisse des Jahres 2010.

Um 50 Mio. Mindereinnahmen der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (Solidarpaktmittel) zu kompensieren wären demnach 358 Mio. Steuermehreinnahmen des Landes im Jahr 2010 notwendig gewesen.¹⁷

Des Weiteren ist ein demografischer Einfluss bei den Steuer- und Ausgleichssystemen zu thematisieren. Die zu erwartenden Schrumpfungstendenzen in Brandenburg haben Auswirkungen auf die pro-Kopf-basierte Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer. Mindestens 75 % des Länderanteils werden nach Einwohnern verteilt.¹⁸ Auch die weiteren Verteilungen beruhen auf Pro-Kopf-Daten, sodass sich die deutlichere Schrumpfung in Brandenburg gegenüber der in anderen Ländern nachteilig auswirkt. Für jeden Einwohner, der weniger in Brandenburg lebt, ist ceteris paribus ein Einnahmeverlust von 2.663 Euro einzukalkulieren.¹⁹ In der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Brandenburg sind die demografisch bedingten Mindereinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (inkl. Fehlbetrags-BEZ) bis 2019 auf rund 35 Mio. Euro pro Jahr quantifiziert worden.²⁰ Auch bei der Einkommensteuer sind demografische Effekte zu erwarten. Bei höheren Anteilen von Rentnern an der Bevölkerung ist trotz der zunehmenden nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte mit einer weniger dynamischen Entwicklung des Aufkommens zu rechnen als bisher. Diese schlaglichtartig betrachteten Wirkungen des demografischen Wandels auf die Einnahmen der Länder im Allgemeinen und Brandenburgs im Besonderen zeigen, dass diese mit hoher Wahrscheinlichkeit sinken werden. Dies zeigen auch diverse andere wissenschaftliche Untersuchungen.²¹

Die Mittelfristige Finanzplanung des Landes Brandenburg geht bis zum Jahr 2019 bereits von stagnierenden Einnahmen aus. Es wird erwartet, dass die wachsenden Steuereinnahmen die wegfallenden SoBEZ zwar substituieren können. Eine darüber hinaus gehende kräftige Steigerung der Gesamteinnahmen erscheint aber wenig wahrscheinlich. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es sich hier um nominale Angaben handelt, d.h. bei der Berücksichtigung von Preissteigerungen sind real die Auswirkungen noch stärker.

¹⁷ Die geringere Transferentzugsrate erklärt sich durch die nichtlinearen Tarifverläufe in den einzelnen Transferstufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

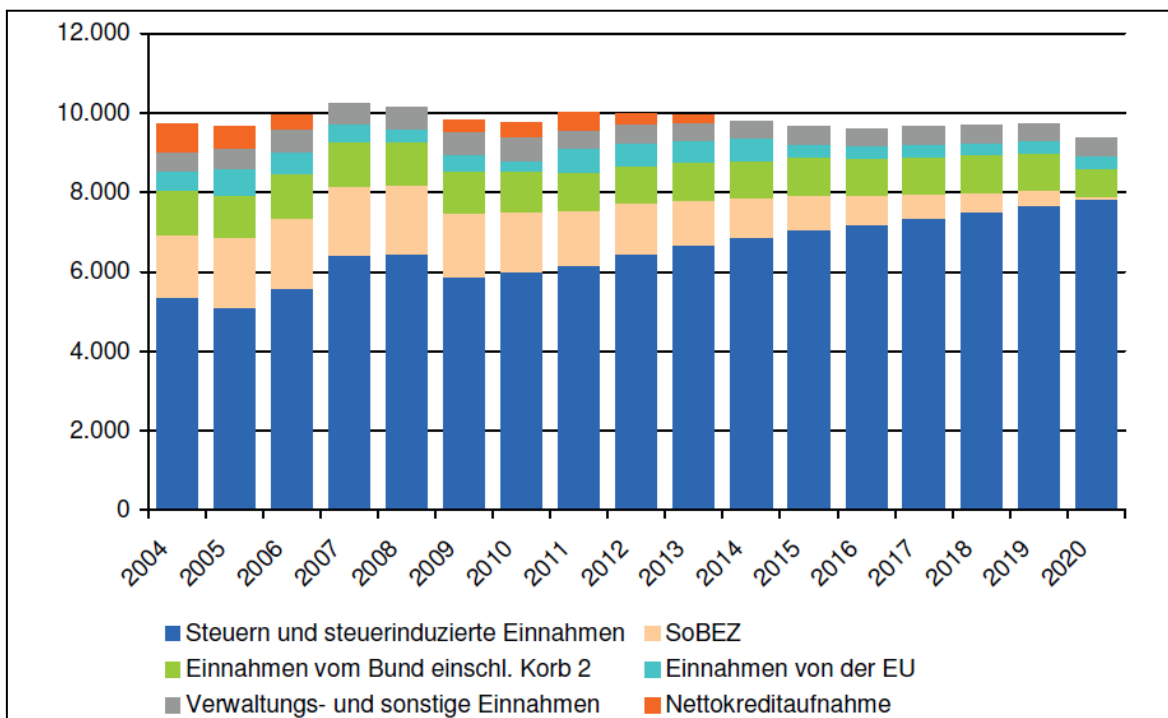
¹⁸ Die übrigen höchstens 25 % werden als Umsatzsteuervorwegausgleich an die finanzschwächeren Länder in Ost- und Westdeutschland ausgereicht.

¹⁹ Diesem Wert liegt die Annahme zugrunde, dass der Einwohner verstirbt und nicht in ein anderes Bundesland zieht. In letzterem Fall wäre der Verlust 2.746 € pro Einwohner.

²⁰ Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2011): Finanzplan des Landes Brandenburg 2011-2015, S. 27.

²¹ Vgl. dazu beispielsweise Eck/Steinbrecher/Thater (2009): Langfristige Projektion der Einnahmeentwicklung für die ostdeutschen Flächenländer bis zum Jahr 2025.

Abbildung 21: Prognose der Einnahmeentwicklung des Landes Brandenburg 2004 bis 2020 in Mio. Euro



Quelle: Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2011): Finanzplan des Landes Brandenburg 2011-2015, S. 36.

Weiterhin können regulatorische Rahmenbedingungen auf die zukünftige Finanzausstattung in Brandenburg Einfluss haben, die hier ebenfalls nur schlaglichtartig behandelt werden können. Einerseits ist dabei die Aufstellung des Budgets für die Europäische Union 2014 bis 2020 zu nennen. In diesem Bezug wird auch die EU-Regionalpolitik neu verhandelt und ggf. adjustiert. Die EU-Kommission hat dabei erste Vorschläge vorgelegt, die lediglich beim Beibehalten des Status quo (Option 1) und Option 2 (von vier vorgetragenen Optionen) für eine weitere (teilweise) Bezuschussung des Landes Brandenburg sorgen würden.²² In jedem Fall ist absehbar, dass auch in diesem Bereich die Mittel tendenziell abnehmen werden.

Darüber hinaus stehen für die Jahre 2019/2020 die Neuverhandlung der Rahmengesetze für den Länderfinanzausgleich sowie die Anschlussverhandlungen an den Solidarpakt II an, die ebenfalls Einfluss ausüben können.

²² European Commission (2011): Commission Staff Working Paper - A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Budget for Europe 2020, 29.6.2011, SEC(2011) 868 final, Brüssel, 2011.

Schließlich ist die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse für Bund und Länder (abgestuft 2016/2020) zu nennen. Diese wird fraglos Einfluss auf die Ausgabepolitiken von Bund und Ländern haben und damit zumindest mittelbar auch auf die kommunalen Finanzausgleichssysteme wirken.²³

²³ Vgl. Berlitz (2010): Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – erste Ansätze und Probleme;; Kuntze/Lenk (2010): Die Auswirkungen der Staatsschuldenregel auf das Bund-Länder-Gefüge.

3 Grundsätzliche Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Brandenburgischen Finanzausgleichs

3.1 Möglichkeiten und Grenzen des Kommunalen Finanzausgleichs

Der Kommunale Finanzausgleich kann verschiedene Funktionen für die Kommunen aber auch für die Landespolitik erfüllen. Die erste Grundfunktion ist die allgemeine Auffüllung der Finanzkraft der Kommunen (sog. fiskalische Funktion). Diese ist auch der im Grundgesetz festgeschriebenen Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen der Länder am nächsten stehend.²⁴ Der Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft stellt die zweite zentrale Funktion des Kommunalen Finanzausgleichs dar (sog. distributive oder redistributive²⁵ Funktion). Diese beiden Ziele bilden den Kern der Politik zum Finanzausgleich. Daneben werden vielfach auch raumordnerische und allokativen Funktionen der Finanzausgleichssysteme genannt. Diesen Zielen ist gemeinsam, dass sie eher aus der Perspektive des Landes bedeutend sind, welches spezifische Vorstellungen der Landesentwicklung in die Regelungen des Finanzausgleichssystems einfließen lassen kann. Zuletzt sollte der Kommunale Finanzausgleich auch eine stabilitätsorientierte Funktion erfüllen und einen eher antizyklischen Charakter aufweisen.

Hinsichtlich der dargestellten Strukturunterschiede und Entwicklungsperspektiven der Kommunen im Land Brandenburg kommt dem Kommunalen Finanzausgleich eine besondere Rolle zu. Die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich stehen in Brandenburg für reichlich ein Drittel der bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunen.²⁶ Damit sind die Regelungen des Finanzausgleichs für jede einzelne Kommune bedeutsam und „spürbar“. Dies betrifft aufgrund der vorwiegend subsidiären Ausgestaltung des Systems vor allem finanzschwächere Gemeinden. Dies ist keine Besonderheit für Brandenburg. Aufgrund von Unvollständigkeiten im System der kommunalen Steuern ist eine zusätzliche Finanzierung aus dem Kommunalen Finanzausgleich in allen Flächenländern (und Bremen) erforderlich und auch in die Praxis umgesetzt.²⁷ Die Rolle des Finanzausgleichs für die Gesamtfinanzierung der Kommunen ist jedoch in den einzelnen Ländern unterschiedlich. So ist sie in den ostdeutschen Flächenländern aufgrund der allgemeinen kommunalen Steuerschwäche

²⁴ Art. 106 Abs. 7 GG.

²⁵ Von redistributiver als rückverteiler Funktion wird gesprochen, wenn auf die ursprüngliche Verteilung (Primärverteilung) eingegangen werden soll.

²⁶ Stand 2010: Bereinigte Gesamteinnahmen der brandenburgischen Kommunen: 5.880,6 Mio. Euro, Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes: 2.116,2 Mio. Euro.

²⁷ Dazu vertiefend NIW (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, S. 1ff.

ungleich wichtiger als in finanzstärkeren westdeutschen Ländern, die auch entsprechend steuerstärkere Kommunen haben.²⁸ Die Bedeutung des Finanzausgleichs für die angemessene Gesamtfinanzausstattung ist vor allem auf der vertikalen Verteilungsebene zwischen Land und der Kommunalgesamtheit zu führen (vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Brand/Holler (2012)) und wird daher im vorliegenden Gutachten nicht näher untersucht.

Es soll aber der wichtige Hinweis gegeben werden, dass die Regelungen des Kommunalen Finanzausgleichs im Allgemeinen und im Detail nur einen Teil der kommunalen Gesamteinnahmen wirksam beeinflussen können. Für Brandenburg ist bereits der Anteil von etwa einem Drittel an den Gesamteinnahmen genannt worden. Durchschnittlich zwei Drittel der Gesamteinnahmen speisen sich dementsprechend aus anderen Einnahmequellen.²⁹ Den Wirkungen der nachfolgend im Detail besprochenen Regelungen sind also mit Blick auf ihr Volumen auch Grenzen gesetzt.

Den horizontalen Gestaltungselementen kommt dabei die Rolle zu, die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) möglichst bedarfsgerecht und anreizkompatibel auf die einzelnen Städte, Gemeinden und Landkreise zu verteilen. Den einzelnen Parametern innerhalb des Finanzausgleichssystems kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Sie sollen die Bedarfe der Kommunen auf allen Verteilungsebenen sachgerecht bewerten, einander gegenüberstellen und die originären Finanzierungsmöglichkeiten einzubeziehen. Dies gilt gleichsam

- für die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf Lastenausgleiche und die Schlüsselmassen,
- die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die kommunalen Ebenen und
- die Aufteilung der Schlüsselmassen auf die einzelnen Städte, Gemeinden und Landkreise.

Bei diesen Aufteilungen kann eine objektiv „richtige“ Bewertung der Bedarfe, die jedem Einzelfall gerecht wird, kaum erreicht werden.³⁰ Dafür sind die strukturellen und auf Einzelereignissen basierenden Unterschiede zwischen den Kommunen in Brandenburg wie auch in den übrigen Flä-

²⁸ Vertiefend dazu Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2011): Zur Lage der Kommunalfinanzen Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung der Unterschiede zwischen Ost und West, S. 65ff. Die Daten des Jahres 2009 zeigen deutliche Unterschiede in den kommunalen Steuereinnahmen zwischen Ost und West. In Brandenburg war das durchschnittliche Pro-Kopf-Steueraufkommen der Kommunen mit 545 Euro/Einw. zwar im ostdeutschen Vergleich das höchste, es unterschied sich aber deutlich vom Bundesdurchschnitt (821 Euro/Einw.). Auch im westdeutschen Flächenland mit den schwächsten Kommunen (Rheinland-Pfalz) lag das durchschnittliche Aufkommen mit 687 Euro/Einw. reichlich ein Viertel höher als in Brandenburg.

²⁹ Hierbei ist die Aufnahme von Krediten nicht als Einnahmequelle bewertet.

³⁰ Vgl. NIW (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, S. 15f.

chenländern zu groß. Die wissenschaftliche Diskussion um die bedarfsgerechte Verteilung von Finanzmitteln soll an dieser Stelle nicht vertieft geführt werden. Die Thematik ist außerordentlich vielschichtig und bis heute wurde keine annähernd abschließende Lösung für die individuelle Bedarfsbestimmung öffentlicher Gebietskörperschaften gefunden.

Als derzeitiger Stand der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung zu diesem Thema ist die Anerkennung der Normierung von Bedarfen als sachgerechte und praktikable Lösung zu nennen. Danach wird eine Bedarfsmesszahl so berechnet, dass sie die durchschnittliche Aufgaben- und Ausgabenbelastung einer einzelnen kommunalen Einheit repräsentiert und Abweichungen vom konkreten Einzelfall bewusst zulässt. Aus der Perspektive des Kommunalen Finanzausgleichs ist eine einzelfallorientierte Bedarfsberechnung auch nicht erforderlich, da die zur Verfügung stehende FAG-Masse ohnehin begrenzt ist und eine Übereinstimmung der resultierenden individuellen Zuweisungen mit den jeweiligen Bedarfen vor Ort nur zufällig gelingen kann. Außerdem ist es auch sachgerecht, die Bedarfe zu normieren, um keine Anreize für ein übermäßiges Ausgabeverhalten zu setzen, das durch ausgleichende Zahlungen aus dem Finanzausgleich befördert würde. Durch die Normierung von Bedarfen kann die durchschnittliche Aufgaben- und Ausgabenbelastung einer Kommune oder eines Typs von Kommunen approximiert werden. Gleichzeitig wird das System damit beherrschbar und auch steuerbar. Der Finanzausgleich wird damit „fortschreibungsfähig“ und muss nicht in jedem Haushaltsjahr wieder vollständig neu gestaltet werden.

Die Normierung und Bewertung der Bedarfe führt zu einer relativen Positionierung der Kommunen zueinander. Dieses Verfahren wird auch im Brandenburgischen Finanzausgleich verfolgt. Die Umsetzung in einen konkreten Bedarfsansatz in Euro ergibt sich erst in einem weiteren Schritt durch die Multiplikation mit dem Grundbetrag, der sich als endogene Größe des Gesamtsystems berechnet.³¹

Neben den Bedarfen ist auf den genannten Stufen der Verteilung aber auch die eigene finanzielle Kraft hinreichend zu würdigen. Schließlich ist der Finanzausgleich „nur“ eine subsidiäre Finanzierungsquelle der Kommunen. In erster Linie sollen aufgabenbezogene Einnahmen (Gebühren, Leistungsentgelte) und Steuern die primären Einnahmequellen darstellen. Kommunen, die ihren standardisierten Ausgabenbedarf zu einem größeren Anteil aus eigenen Steuereinnahmen finanzieren können, sollen entsprechend weniger Zuweisungen aus dem Finanzausgleich erhalten. Auch auf der Einnahmeseite sind Standardisierungen erforderlich, um eine sachgerechte Gegenüberstellung zu den Bedarfen zu ermöglichen. Hier sind in erster Linie die Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern angesprochen, die im Abschnitt 4.2 behandelt werden.

³¹ Zur Rolle des Grundbetrags siehe Abschnitt 3.4.1.

Letztlich muss den nachfolgenden Ausführungen vorangestellt werden, dass die Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs im Allgemeinen und des Brandenburgischen Finanzausgleichs im Besonderen eine Maßnahme ist, politische Ziele umzusetzen. Politische Zielvorgaben werden dabei sowohl auf der Ebene der Landespolitik als auch durch die kommunale Interessenvertretung (einschließlich der Gemeindeverbände) geprägt. Die Vielfalt der strukturellen Merkmale geht folgerichtig mit einer breiten Vielfalt möglicher Ziele einher. Durch bestehende und sich ergebende Zielkonflikte sind hierbei politische Verhandlungsprozesse inhärent. Durch wissenschaftliche Begutachtung können die Parameter auf ihre Wirksamkeit und Widerspruchsfreiheit geprüft sowie verschiedene Vor- und Nachteile unterschiedlicher Instrumente zur Erfüllung der unterschiedlichen Ziele herausgearbeitet werden. Ein bezogen auf das Zielsystem objektiv „richtiges“ Finanzausgleichssystem lässt sich jedoch allein aus rein (finanz-)wissenschaftlicher Perspektive nicht ermitteln.

3.2 Entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg bei einer tendenziell rückläufigen Ausstattung

Unabhängig von den im Gutachtenteil zu den vertikalen Verteilungsfragestellungen dargelegten Problemen und Lösungsvorschlägen kann konstatiert werden, dass bei einer Beibehaltung des Status quo in Brandenburg in der mittleren Frist Finanzausgleiche mit einer tendenziell rückläufigen Ausstattung zu erwarten sind. Ohne auf ggf. erforderliche Veränderungen bei den Verbundquoten des Systems einzugehen, ist die Vermutung naheliegend, dass die Verbundgrundlagen in den kommenden Jahren wenig Dynamik zeigen werden; sogar rückläufige Verbundgrundlagen sind nicht auszuschließen.

Die Ausführungen zu den Einnahmepotenzialen des Landes Brandenburg (Abschnitt 2.4) zeigen, dass auch die Zuweisungen des Landes Brandenburg an seine Kommunen im Allgemeinen und der Brandenburgische Finanzausgleich im Besonderen noch deutlich mehr als bisher durch einen erheblichen finanziellen Druck auf die Einnahmeseite des Landes geprägt sein werden. Es ist zu erwarten, dass sich die Gesamtsumme der Zuweisungen des Landes an seine Kommunen kurz- bis mittelfristig unterdurchschnittlich (bezogen auf die vorangegangenen Ausgleichsjahre) entwickeln wird und auch Schrumpfungstendenzen nicht auszuschließen sind. Dies betrifft auf der einen Seite insbesondere die Zuweisungen, die über den Finanzausgleich fließen, aber auch die Leistungen aus den Fachförderprogrammen des Landes. Entsprechende Prognosedaten sind auch bereits der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Brandenburg zu entnehmen. Ohne im Detail auf die

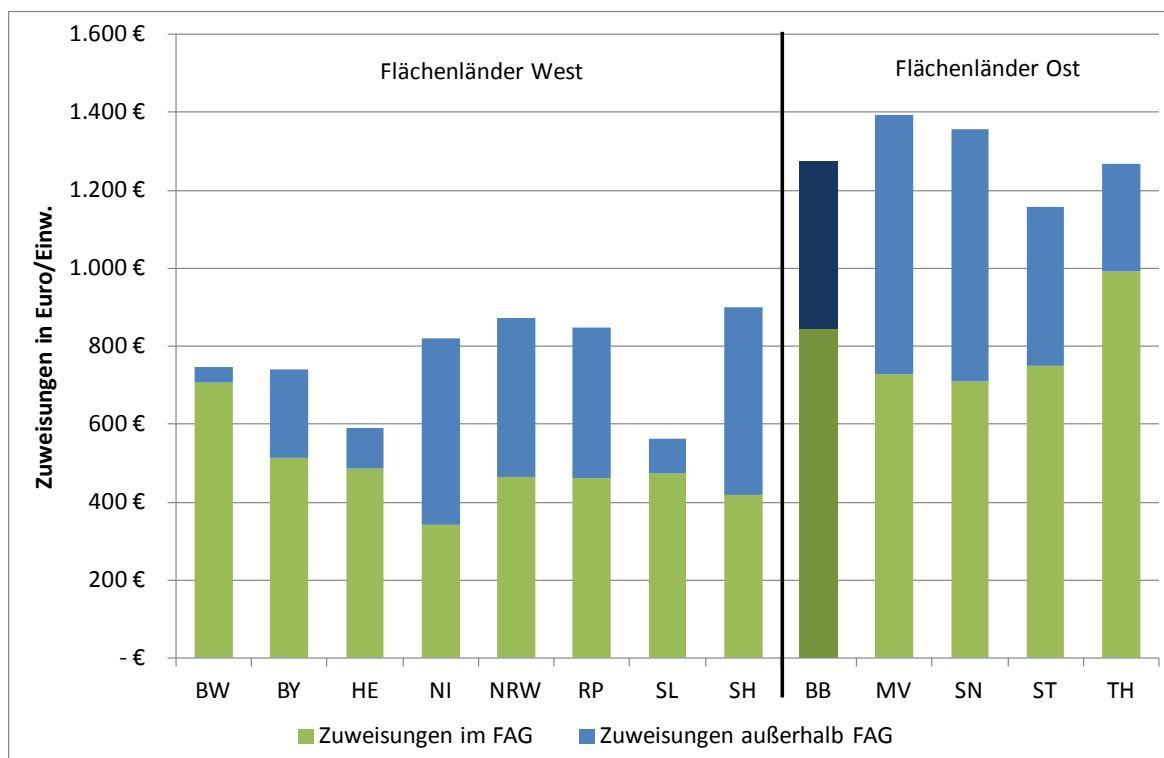
Daten einzugehen, teilt auch das Land die Erwartung einer perspektivisch schwächeren Verbundmasse.

Im Rahmen dieses Gutachtens sollen die horizontalen Wirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs betrachtet werden. Fragestellungen zu den Fachförderprogrammen werden daher an dieser Stelle nicht vertieft untersucht. Es soll aber der allgemeine Hinweis gegeben werden, dass im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung und im Sinne einer sowohl aus allokativer als auch aus distributiver Perspektive sachgerechten und angemessenen Lösung eine **grundsätzliche Konzentration der Mittel im System des Kommunalen Finanzausgleichs** erfolgen sollte. Hier sind ausdifferenzierte Mechanismen implementiert, die durch ihre Regelbindung und Transparenz eine gewisse (Planungs-)Sicherheit sowohl für die Landesseite als auch die kommunale Seite bieten. Fachförderprogramme des Landes sind ebenfalls wichtig für die Finanzausstattung der Kommunen. Sie sind aber durch die kommunale Ebene weniger gut prognostizierbar und ihnen ist das Risiko diskretionärer Änderungen durch den Landesgesetzgeber inhärent.

Die nachfolgende Abbildung führt die Summe der Zuweisungen der Flächenländer an ihre Kommunen auf und zerlegt diese in Zuweisungen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichssysteme.³² Es wird evident, dass Brandenburg deutlicher als die meisten anderen ostdeutschen Länder (außer Thüringen) und auch zum Teil deutlicher als die westdeutschen Flächenländer seine Zuweisungen an die Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich konzentriert. Die Fachförderprogramme des Landes haben demgegenüber ein geringeres Gewicht. Diese Grundausrichtung sollte auch zukünftig prägend für die Zuweisungspolitik Brandenburgs an seine Kommunen sein. Im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung ist eine dezentrale Allokation der Finanzmittel durch die Entscheidungsträger vor Ort die effizientere Lösung gegenüber der Fachförderung. Dies gilt allerdings ausdrücklich nicht für Aufgabenbereiche, in denen das Land durch Konnexitätsregelungen Zahlungen für übertragene Aufgaben an die Kommunen leistet.

³² Die Zerlegung erfolgte anhand der Regelungen der jeweiligen Finanzausgleichsgesetze im Zusammenspiel mit den Haushaltsplänen des Jahres 2010. Teilweise mussten Korrekturen eingerechnet werden, um die Daten auf eine vergleichbare Grundlage zu stellen.

Abbildung 22: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichssysteme in den Flächenländern 2010



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Haushaltspläne der Länder, teilweise Korrekturberechnungen und Anpassungen.

Die hiermit ebenfalls verbundenen vertikalen Verteilungsfragestellungen zwischen dem Land und der Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände (Gesamtniveau der Zuweisungen) sollen an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

Aus horizontaler Perspektive ergibt sich aber im Hinblick auf die bisherige und voraussichtliche Entwicklung der Rahmenbedingungen die Aufgabe, die zur Verfügung stehenden Mittel zukünftig noch stärker in ihrer Wirkung zu konzentrieren. Diese Schlussfolgerung ergibt sich auf der Basis der dargestellten divergenten Einwohnerentwicklung in den Brandenburger Teilräumen, insbesondere zwischen dem Verflechtungsraum um Berlin und dem äußeren Entwicklungsraum. Aber auch die unterschiedliche Dynamik zwischen den verbliebenen Oberzentren und den sie umgebenden Räumen lässt darauf schließen, dass sich die wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale mittelfristig in den genannten Räumen konzentrieren. **Die Divergenzen in der Wirtschafts- und Finanzkraft werden also zukünftig tendenziell weiter zunehmen.**

Daher sollten die distributiven Elemente des Kommunalen Finanzausgleichs im Vordergrund stehen. Allokative Zielsetzungen des Finanzausgleichs können dabei durchaus in den Hintergrund

treten. In der weiteren Entwicklung des Finanzausgleichsgesetzes sollten die Grundgedanken der Solidarität und der Subsidiarität im Vordergrund stehen.

Solidarität bedeutet in diesem Zusammenhang, dass diejenigen Kommunen, die unterdurchschnittlich am wirtschaftlichen Erfolg Brandenburgs partizipieren, relativ gesehen mehr Unterstützungsleistungen erhalten sollen als die erfolgreicherer Kommunen. Eine „Stärkung der Starken“ durch den Finanzausgleich ist nicht intendierte Aufgabe eines Finanzausgleichssystems und sollte auch bei einzelnen Teilinstrumenten nicht eine solche Wirkung haben.

Die Stärkung der Subsidiarität bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die eigenen Finanzierungsmöglichkeiten stark im Fokus des Finanzausgleichssystems stehen sollten. Steuerstärkere Kommunen müssen größere Anteile ihrer Ausgaben aus eigenen Steuermitteln bestreiten als steuerschwächere.³³ Das Finanzausgleichssystem stattet diese Kommunen mit einem unterdurchschnittlichen Zuweisungsniveau aus. Subsidiarität bedeutet für die einzelne Kommune auch, dass sie, wenn sie aus strukturellen oder auch aus einzelfallbezogenen Gründen Steuer Mehreinnahmen verbuchen kann, angemessene Mindereinnahmen bei den Zuweisungen hinnehmen muss.

Die hier dargestellte Solidarität und Subsidiarität bezieht sich prinzipiell auf das Land als Mittelgeber, welches seine Zuweisungen nach Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten gewähren sollte. Prinzipiell gilt, dass das Land Gesetzgeber für den kommunalen Finanzausgleich ist, und es damit die distributiven Wirkungen herbeizuführen hat. Dem Landesgesetzgeber ist dabei ein tendenziell weiter Spielraum zur Gestaltung belassen. Nicht die einzelne Gemeinde selbst hat einen solidarischen Auftrag. Die interkommunale Solidarität ist dennoch angesprochen. Höhere oder geringere Zuweisungen für eine Einheit im Finanzausgleichssystem gehen ceteris paribus bei einem gegebenen Finanzmittelvolumen stets zu Lasten bzw. zu Gunsten einer anderen Einheit. Zusätzlich können besonders finanzkräftigere Kommunen durchaus auch umlagepflichtig gegenüber dem Gesamtsystem werden (FAG-Umlage).

Eine nur gering wachsende oder sogar schrumpfende Verteilungsmasse schränkt die Wirkungen des Finanzausgleichs zunehmend ein. Wenn die Finanzmittel knapper werden, dann müssen diese mglw. noch mehr als bisher auf die distributiven Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs und somit auch in ihrer Wirkung konzentriert werden. In dieser Hinsicht ist die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf allgemeine und investive Schlüsselzuweisungen auf der einen Seite sowie Lastenausgleiche bzw. Zweckzuweisungen auf der anderen Seite zu berücksichtigen.

³³ Dies gilt in gleicher Weise für die Landkreise. Hierbei ist die Umlagekraft statt der Steuerkraft maßgeblich.

Um die distributiven Wirkungen des Finanzausgleichssystems zu nutzen, sind Schlüsselzuweisungen zu bevorzugen. Das Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigt sowohl den normierten Finanzbedarf als auch die normierte Finanzkraft jeder einzelnen Einheit. Kommunen, deren Finanzkraft im Verhältnis zu ihrem Finanzbedarf schwächer ist, erhalten ein höheres Zuweisungsniveau als finanzkräftigere Kommunen mit einem gleichen Finanzbedarf. Zweckzuweisungen lassen demgegenüber die Finanzkraft der einzelnen Einheit außer Acht und werden daher in gleicher Weise sowohl an finanzschwächere als auch an finanzstärkere (und abundante) Kommunen ausgereicht.

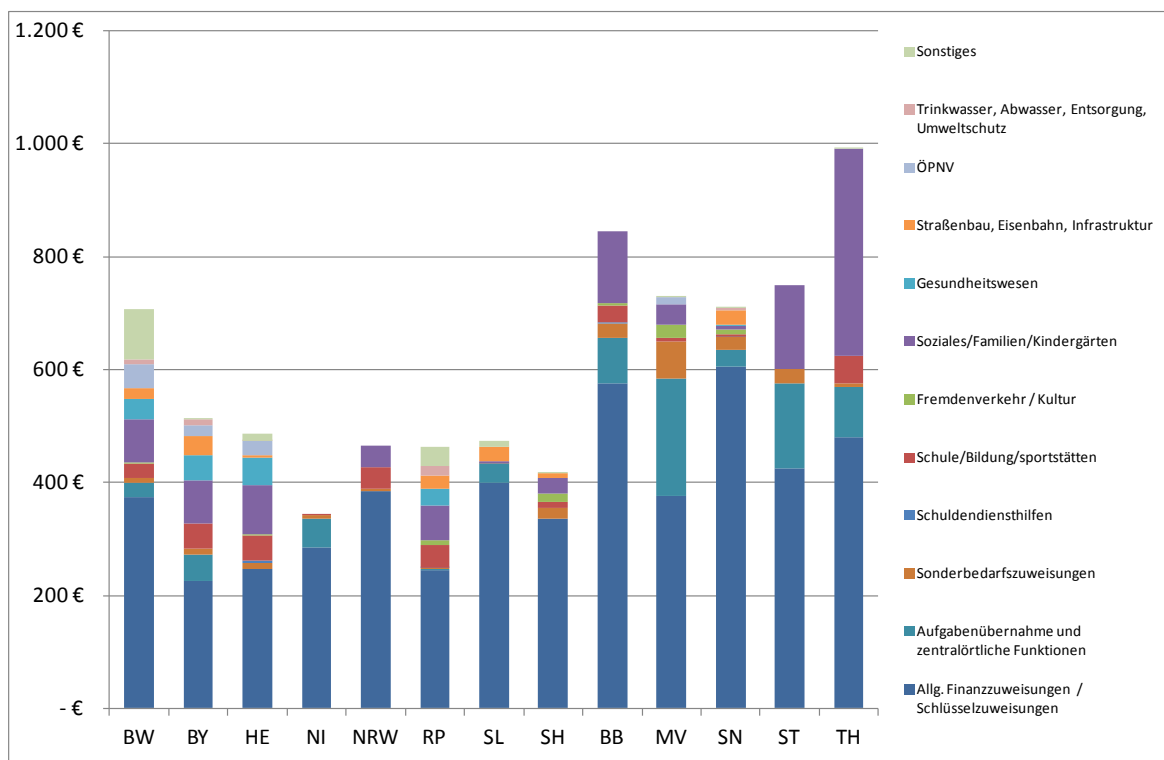
Die nachfolgende Abbildung zeigt die Aufteilung der im Finanzausgleich ausgereichten Zuweisungen in den Flächenländern auf das Schlüsselzuweisungssystem und die einzelnen Lastenausgleiche/Zweckzuweisungen.³⁴ Es zeigen sich zum Teil erhebliche Unterschiede in der Zuweisungspraxis der einzelnen Länder. In etwa der Hälfte der Länder werden die Schlüsselzuweisungen (gesamte Schlüsselmasse für allgemeine und investive Schlüsselzuweisungen) von einem differenzierten System von Lastenausgleichen begleitet. Diese Strukturen schwächen tendenziell die distributive Funktion des Finanzausgleichs, die angesprochenen solidarischen und subsidiären Wirkungen entfalten sich nur zum Teil. Gewichtig ist auch die Steuerbarkeit der Lastenausgleiche durch den Landesgesetzgeber. Hier hat das Land weitreichendere Einflussmöglichkeiten auf die Mittelverteilung und Mittelverwendung als im Schlüsselzuweisungssystem. Lastenausgleiche sollten daher im Finanzausgleich grundsätzlich eine deutlich untergeordnete Rolle spielen. Möchte das Land spezifische Aufgabenbereiche gesondert fördern, so sollte es das mit „eigenen Mitteln“ aus dem Landeshaushalt tun und nicht mit „kommunalen Mitteln“, die dafür der Schlüsselmasse entzogen werden.

In Brandenburg ist der weit überwiegende Teil der Finanzausgleichsmittel im Schlüsselzuweisungssystem konzentriert. Nach Sachsen herrschte in Brandenburg 2010³⁵ das höchste Niveau an Schlüsselzuweisungen. Spiegelbildlich dazu sind die Lastenausgleiche geringer dotiert. Diese Grundausrichtung der Konzentration der Mittel im Schlüsselzuweisungssystem wird auch für die zukünftige Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems in Brandenburg empfohlen.

³⁴ Lastenausgleiche und Zweckzuweisungen werden in diesem Zusammenhang synonym verwendet. Nicht zu verwechseln sind diese mit den weiter oben genannten Zuweisungen aus den Landesfachförderprogrammen.

³⁵ Aufgrund der im Vollzug befindlichen Haushalte lassen sich für 2011 noch keine verlässlichen Daten ermitteln.

Abbildung 23: Allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen in den Finanzausgleichssystemen der Flächenländer 2010



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Finanzausgleichsgesetze, Haushaltspläne der Länder.³⁶

In § 4 BbgFAG ist bereits geregelt, dass „zweckgebundene und von den Fachministerien bisher bewirtschaftete Mittel in die kommunale Finanzausgleichsmasse mit dem vorrangigen Ziel der Überführung in die Schlüsselzuweisungen umgeschichtet werden“ sollen. Insofern kann für die zukünftige Weiterentwicklung des Brandenburgischen Finanzausgleichs eine weitere konsequente Orientierung an diesem Leitsatz empfohlen werden.

³⁶ Die errechneten Anteile mussten, um eine überschaubare Anzahl an Teilgruppen zu erreichen, aggregiert werden. Aufgrund der Heterogenität der einzelnen Regelungen können sich Abweichungen zu ähnlichen Darstellungen aus der jeweiligen Landessicht ergeben. Teilweise müssen Dateninkonsistenzen (Abweichungen zwischen den Finanzausgleichsgesetzen und den Ansätzen der Haushaltspläne) hingenommen werden.

3.3 Zentrale Aufgabe: Integration der verschiedenen Räume

3.3.1 Grundausrichtung

Die zentrale Aufgabe des Kommunalen Finanzausgleichs ist mit Sicherheit die Integration der verschiedenen Räume Brandenburgs. Insbesondere ist die Finanzierung des äußeren Entwicklungsraumes (sechs Landkreise) ohne Randlage zu Berlin/Potsdam (bzw. zum Berliner Umland) zu nennen. Charakteristisch für diese Räume ist, dass keine oder lediglich regional bedeutsame Zentren raumprägend sind (Cottbus, Brandenburg an der Havel, Frankfurt/Oder) und auch keine größeren Ballungszentren jenseits der Landesgrenzen zu finden sind (vor allem nach Mecklenburg-Vorpommern, aber auch Sachsen, Sachsen-Anhalt und Polen).

Des Weiteren ist die Integration innerhalb des kreisangehörigen Raumes eine wichtige Aufgabe. Hier herrschen große Unterschiede in der Lage und im Ausblick zwischen dem Verflechtungsraum zur Metropole Berlin und dem Ballungsraum Potsdam und den weiter entfernten Gebieten. Vielfach wird auf eine zunehmende „Strukturschwäche“ mit zunehmender Entfernung zu Berlin hingewiesen. Dies mag mit Bezug auf die Siedlungsstruktur durchaus berechtigt sein, dennoch greift es zu kurz und wird der Rolle der weiteren Oberzentren nicht gerecht. Es muss festgehalten werden, dass die Entfernung zur Metropolregion Berlin an sich kein bedarfsbegründender Tatbestand ist.

Des Weiteren sind Sondereffekte auf der Einnahmeseite der Kommunen bedeutsam. Hier ist sicherlich die Sonderstellung der Landeshauptstadt Potsdam zu nennen, aber auch dominante Unternehmenstandorte (BASF, Vattenfall), die zu außerordentlich hohen Einnahmen in einzelnen Kommunen und Regionen sorgen, aber auch ein erhebliches finanzielles Risiko bergen, wenn die Finanzierung der öffentlichen Haushalte zu stark von einem einzelnen Gewerbesteuerzahler/einer Branche abhängt.

Auf der Ausgabeseite sind weitere Besonderheiten zu beachten. So ist die demografische Entwicklung in Brandenburg mit „Schrumpfung und Alterung“ nicht differenziert genug beschrieben. Im Verflechtungsraum sind durchaus gegenläufige Tendenzen zu beobachten, die auch zukünftig andere Entwicklungspfade erwarten lassen (siehe Abschnitt 2.1). Auf der anderen Seite sind einige Regionen Brandenburgs tatsächlich mit massiven Schrumpfungstendenzen konfrontiert, die auch im Kommunalen Finanzausgleich hinreichend berücksichtigt werden müssen.

Die äußerst unterschiedlichen Entwicklungstendenzen in der Vergangenheit und auch in der mittelfristigen Prognose schlagen sich mehr oder weniger stark auf die Wirtschaftsleistung und damit auf die Steuerkraft der Kommunen bzw. die daraus resultierende Umlagekraft für die Landkreise

nieder. Über das Schlüsselzuweisungssystem können die entstehenden Differenzen zu einem guten Teil eingeebnet werden. Zudem hat das Schlüsselzuweisungssystem den Vorteil einer hohen Regelbindung, sodass alle Räume – sowohl die leistungsfähigeren als auch die schwächeren – eine gewisse Sicherheit hinsichtlich ihrer weiteren Finanzausstattung erhalten. Die Zuweisungen sind in gewissem Maße abschätzbar. Gerade vor dem Hintergrund einer sich tendenziell schwächer entwickelnden Verbundmasse wird daher die Empfehlung unterstrichen, möglichst viele Mittel im Schlüsselzuweisungssystem zu konzentrieren. Dieses orientiert sich in seiner Grundidee stark am Leistungsfähigkeitsprinzip. Zweckzuweisungen orientieren sich dagegen an den Ausgaben und sind eher aufgabenorientiert. Sie entsprechen eher dem Äquivalenzprinzip der Finanzierung. Insbesondere ist der Anreiz, das Leistungsniveau kritisch zu überdenken und an die tatsächlichen finanziellen Möglichkeiten der Kommune anzupassen, geringer.³⁷

3.3.2 Aussagen des Landesentwicklungsplans

Für die strukturelle Entwicklung des Landes sind die Aussagen der Landesplanung von Bedeutung, wie sie im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg festgehalten sind.³⁸ Insgesamt legt der Landesentwicklungsplan die Rahmenbedingungen für die Allokation der öffentlichen Leistungen im Land Brandenburg fest. Während in der Vergangenheit primär ein Ausgleich zwischen den Teilräumen prägend war, orientiert sich das aktuelle Leitbild an einer Stärkung der Zentren.³⁹ Eine auf ihre distributiven Wirkungen hin ausgerichtete Politik des Finanzausgleichs steht einer Förderung der Zentren dabei nicht konträr gegenüber, wie es möglicherweise zu vermuten wäre.

Die Raumplanung setzt auf die Entwicklung der Zentren. Wenn diese sich gut entwickeln, ergeben sich auch positive Wirkungen für die umliegenden ländlichen und peripheren Räume ("spill over"). Damit keine Region allzu weit „zurückbleibt“, ist der Finanzausgleich ein Instrument, entstehende Fehlstellungen zu mindern oder zu beseitigen. Hierbei sind die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Land im Allgemeinen und die Angebots- und Qualitätssicherung öffentlicher Leistungen im Besonderen angesprochen. Um gleichzeitig einen starken Subsidiaritätsgedanken zu verfolgen, ist eine Integration möglichst großer Teile der Finanzausgleichsmasse in die Masse der allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu präferieren. Die Minderung regionaler Strukturprobleme ist

³⁷ Dies bezieht sich ausdrücklich nicht auf Zweckzuweisungen, die im Zuge der Konnexitätsregelungen der Landesverfassung für übertragene Aufgaben an die Kommunen fließen.

³⁸ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg, LEP B-B, Berlin, Potsdam.

³⁹ Vgl. ebenda, S. 10.

trotz der Förderung der Zentren auch zukünftig eine Aufgabe der Landesentwicklung.⁴⁰ Schließlich steht auch nicht unumstößlich fest, dass ländliche Räume sich langfristig schlechter entwickeln werden als urbane Räume. Sollten sich heute prognostizierte Tendenzen bezüglich der Wirtschaftsentwicklung, der Wandungs- und Siedlungspräferenzen und der Bevölkerungsentwicklung zukünftig anders darstellen, sollten die Ausgleichsmechanismen flexibel darauf reagieren können. Als ein herausgegriffenes Beispiel für unerwartete Wendungen soll die energetische Neuausrichtung der deutschen Volkswirtschaft hin zu erneuerbaren Energien mit erheblichem Raumbedarf genannt sein. Durch die verstärkte Nutzung von Biomasse aber auch von Windkraft- und Solarwerken ergeben sich andere Entwicklungspotenziale für ländliche Räume als dies in der Vergangenheit antizipiert wurde und werden konnte.

Hinsichtlich der Infrastrukturentwicklung wird eine Konzentration auf räumliche Schwerpunkte verfolgt.⁴¹ Der Landesentwicklungsplan gibt zwar keine konkreten räumlichen Förderschwerpunkte vor, es ist aber folgerichtig, dass damit die definierten zentralen Orte gemeint sind, also die Oberzentren und Mittelzentren. Für diese Zentren sind bereits Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitsannahmen und -ziele definiert.⁴²

Dies bedeutet auch, dass die eigene wirtschaftliche Entwicklung in diesen Zentren eine bevorzugte Stellung hat. Aus der Perspektive eines subsidiären Finanzausgleichs bedeutet dies zum einen, dass die eigene Steuerkraft bei diesen Zentren stets mitbetrachtet werden muss. Wenn die beabsichtigte wirtschaftliche Stärkung tatsächlich kraftvoll eintritt, müssen die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich entsprechend maßvoll zurückgehen. Zum anderen haben die Festlegungen aber ggf. auch Auswirkungen auf die investive Bindung von Zuweisungen. Wenn Infrastrukturinvestitionen räumlich konzentriert werden sollen, ist die Rolle der investiven Schlüsselzuweisungen vor diesem Hintergrund zu überprüfen.

Auch die Erhaltung von Freiräumen ist als Ziel im Landesentwicklungsplan aufgeführt. Hieraus ergeben sich Implikationen für die Berücksichtigung der Kosten dieser Freiraumerhaltung. Daher wird auch dieser Aspekt im Abschnitt 4.4 beleuchtet.

⁴⁰ Vgl. ebenda, S. 18.

⁴¹ Vgl. ebenda, S. 11.

⁴² Vgl. ebenda, S. 12, 16.

3.3.3 Instrumente des Finanzausgleichs

Im System der Schlüsselzuweisungen stellt sich die Frage nach der Anwendung einer sachgerechten Bedarfsberechnung. Wie oben skizziert kann diese kaum die jeweiligen konkreten Ausgabenbedarfe der einzelnen Kommune objektiv abdecken, eine Normierung ist praktisch unausweichlich. Bei der Normierung können aber die angesprochenen divergenten Entwicklungen berücksichtigt werden, sofern sie sich in belastbare Bedarfsindikatoren umwandeln lassen.

Grundsätzlich gibt es die Möglichkeit, die Bedarfe möglichst aufgabenübergreifend und pauschal zu berücksichtigen. Hier hat sich in der Anwendungspraxis der Rückgriff auf die Einwohnerzahl als Hauptbedarfsansatz bewährt. Dieses Vorgehen hat den Vorteil einer relativ einfachen Nachvollziehbarkeit des Verfahrens und einer hohen Transparenz in der Bedarfsmessung. Allerdings werden dabei mglw. besondere Bedarfe nicht berücksichtigt. Teilweise wird dies durch die Veredelung der Einwohnerzahlen abgedeckt. Dies bedeutet auch, dass den Einwohnern einer Kommune bzw. der gleichen Gemeindegröße prinzipiell ein gleichwertiges Niveau an öffentlicher Leistungserbringung zugestanden wird. Abweichungen davon bedürfen einer entsprechend anforderungsvollen Begründung.

Auf der anderen Seite sind verschiedene Nebenansätze denkbar. Diese sollen Bedarfsunterschiede berücksichtigen, die von der (veredelten) Einwohnerzahl nicht hinreichend abgedeckt werden. Dafür ist erforderlich, dass ein oder mehrere Ausgabetatbestände stark abweichend vom Einwohnerindikator streuen und zum zweiten ein Gewicht in den Gesamtausgaben bzw. -zuschussbedarfen haben, das eine separate Anwendung als Nebenansatz rechtfertigt. Für diese Entscheidung bestehen darüber hinaus keine objektiven Kriterien. Es ist letztlich eine politische Entscheidung, ab welchem Ausmaß von Ausgabe- oder Zuschussbedarfshöhe und -streuung eine Aufnahme als Nebenansatz rechtfertigt. Jeder Nebenansatz kann somit die normierten Bedarfe näher an die tatsächlichen Bedarfe heranführen. Dies bezieht sich allerdings nur auf die horizontale Gewichtung und nicht die vertikale Gesamtausstattung. Nebenansätze können aus dieser Perspektive natürlich nur dann sinnvoll eingesetzt werden, wenn die zur Verfügung stehende Datenlage eine gute Zuordnung von Kosten und Fallzahlen ermöglicht und eine hohe Korrelation zwischen diesen beiden Größen herrscht. Jeder Nebenansatz macht das System aber auch komplexer. Das System des Kommunalen Finanzausgleichs ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass vielschichtige Wechselwirkungen zwischen den Bestimmungsgrößen und Parametern bestehen. Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Systems leidet also unter einer Anhäufung von Nebenansätzen.

Lastenausgleiche, die der Finanzausgleichsmasse in der Regel vorab entnommen werden und finanzkraftunabhängig gewährt werden, sind demgegenüber dann zu bevorzugen, wenn die eigene Finanzkraft durch Steuern bewusst nicht zur Deckung der Ausgaben eingesetzt werden sollen bzw. ein festes Kofinanzierungsverhältnis relativ zur jeweiligen Bezugsgröße hergestellt werden soll. Dabei werden die eigenen finanziellen Möglichkeiten der Kommune nicht beachtet. Entsprechend sind Lastenausgleiche zu wählen, wenn allokativen Ziele im Vordergrund stehen, wenn also die Ausreichung von Zuweisungen konkret an bestimmte Zwecke gebunden werden soll. Dabei muss festgehalten werden, dass die Finanzausgleichsmasse begrenzt ist und jede Veränderung bei den Zweckzuweisungen und Lastenausgleichen direkte Auswirkungen auf das Schlüsselzuweisungssystem hat. Im Brandenburgischen Finanzausgleich sind Lastenausgleiche

- für Schullasten (§ 14 BbgFAG),
- für Mittelzentren und Kreisstädte (§ 14a BbgFAG) und
- Soziallasten (§ 15 BbgFAG) vorgesehen.

Das Volumen dieser Zuweisungen beträgt insgesamt 296,4 Mio. Euro (Ausgleichsjahr 2011) und steht damit für rund 17,0 % der gesamten Finanzausgleichsmasse.⁴³

3.3.4 Zur Rolle der kreisfreien Städte

Ein besonderes Augenmerk gilt den kreisfreien Städten in Brandenburg. Sie erfüllen besondere Aufgaben in ihrem strukturell vergleichsweise schwachen Umland. Dabei ist festzustellen, dass die kreisfreien Städte aus der Perspektive des Finanzausgleichs grundsätzlich nicht steuerschwach sind. Bis auf Brandenburg an der Havel zeigen die kreisfreien Städte eine Steuerkraft, die deutlich über dem Landesdurchschnitt liegt. Diese Steuerkraft ist auf Basis der Einnahmen des Jahres 2009 berechnet. Sie bezieht sich auf die Steuerkraftmesszahl gemäß § 9 BbgFAG, ist also die mit dem durchschnittlichen Hebesatz für die Realsteuern bewertet. Abweichend davon ist aber eine deutlich höhere Differenz bei den tatsächlichen Steuereinnahmen festzustellen. Hintergrund ist die Nivellierung der individuellen Hebesätze. So weist die Landeshauptstadt Potsdam deutlich höhere Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer auf als die übrigen kreisfreien Städte. Sie hat damit eine deutlich höhere tatsächliche Steuerkraft als sie im Finanzausgleich berücksichtigt wird. Diese Feststellung trifft auf alle Kommunen zu, die höhere Realsteuerhebesätze aufweisen

⁴³ Des Weiteren wurden der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2011 14,5 Mio. Euro zur Förderung von Theatern und Orchestern (Theater- und Orchesterpauschale) sowie 2,5 Mio. Euro für die Förderung der Landeshauptstadt Potsdam entnommen, vgl. § 5 Abs. 1 BbgFAG.

als der Landesdurchschnitt. Die höheren Hebesätze werden als „Belohnung“ für die Ausschöpfung des Steuerpotenzials nicht bei der Berechnung der Steuerkraft berücksichtigt.

Damit ist Potsdam im Finanzausgleich 2011 – basierend auf den Eingangsdaten des Jahres 2009 – mit 105 % des Durchschnittswerts keinesfalls besonders steuerstark. Cottbus und Frankfurt/Oder weisen dagegen eine besondere Steuerstärke auf. Dies steht im Gegensatz zu der „gefühlten“ und teilweise tatsächlich vorhandenen Steuerkraftdifferenz zwischen den kreisfreien Städten. Die Daten zeigen aber auch, dass die Werte des Jahres 2009 von einigen Sondereffekten geprägt sind (siehe dazu Abschnitt 2.3). Frankfurt/O. hatte in jenem Jahr besonders hohe Steuereinnahmen, auch die Steuereinnahmen der Stadt Cottbus lagen deutlich über dem Mehrjahresdurchschnitt. Zukünftig sind für diese beiden Städte also wieder „schwächere“ Ansätze zu erwarten. Die Grundidee der Integration der Verteilungsprobleme in das System des Finanzausgleichs ist aber gerade durch diese „Ausreißer“ aktuell. Wenn möglichst viel FAG-Masse in der Schlüsselmasse konzentriert ist, steigt die Verteilungsgerechtigkeit, da sowohl strukturelle als auch Einmaleffekte berücksichtigt werden und die Schlüsselzuweisungen tatsächlich subsidiär wirken.

Die kreisfreien Städte sind zusätzlich auf der Ausgabeseite besonders im Bereich der zentralörtlichen Funktionen durch einen höheren Aufgaben- und damit Ausgabenbestand belastet. Dieser erstreckt sich auf verschiedene Bereiche der technischen und sozialen Infrastruktur und ist bei der Bedarfsbestimmung hinreichend zu würdigen. Die Würdigung der besonderen Aufgaben der kreisfreien Städte wird unter anderem durch eine separate Schlüsselmasse für deren Kreisaufgaben umgesetzt. Da die kreisfreien Städte auch zukünftig besondere Aufgaben im schrumpfenden ländlichen Raum wahrnehmen werden, ist diese Teilschlüsselmasse auch weiterhin zu erhalten.

In den weiteren Ausführungen werden besondere Probleme der kreisfreien Städte behandelt, wie die Soziallasten oder die demografisch bedingten Effekte. In den Ergebnistabellen der Modellrechnungen sind die Werte für die kreisfreien Städte zudem durch die Größenklasse „über 50.000 Einwohner“ angegeben.

Es muss dennoch darauf hingewiesen werden, dass nicht alle Verteilungsprobleme zwischen den kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen über den kommunalen Finanzausgleich behoben werden können. Insbesondere Differenzen in der Hebesatzpolitik müssen außerhalb des Finanzausgleichs gelöst werden. Außerhalb des Verflechtungsraums sind dafür nicht nur die fiskalische Komponente, sondern auch die Wirkungen für die lokale und regionale Wirtschaftspolitik (Ansiedlung, Erweiterung, Standortwettbewerb) bedeutsam.

3.4 Gesamtwirkung des Finanzausgleichs aus distributiver Perspektive

Der Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft im Zusammenhang mit einem normierten Finanzbedarf stellt, wie bereits skizziert, eine der zentralen Funktionen des Kommunalen Finanzausgleichs dar (sog. distributive oder redistributive⁴⁴ Funktion). Die zweite Grundfunktion ist die allgemeine Auffüllung der Finanzkraft der Kommunen (sog. fiskalische Funktion). Daneben werden vielfach auch raumordnerische, allokativen oder stabilitätsorientierte Funktionen der Finanzausgleichssysteme genannt. Ohne an dieser Stelle eine Diskussion dieser Punkte im Detail zu führen, kann konstatiert werden, dass die fiskalische und distributive Funktion für den Kommunalen Finanzausgleich wesentlich sind, während die übrigen genannten Funktionen durchaus besser außerhalb des Finanzausgleichs erfüllt werden können. Daher soll sich dieser Abschnitt dezidiert mit der allgemeinen Verteilungswirkung des Finanzausgleichs beschäftigen. Aufgrund der oben genannten Strukturen des Brandenburgischen Finanzausgleichs werden sich die Aussagen dabei auf das Schlüsselzuweisungssystem konzentrieren.

3.4.1 Parameter des Schlüsselzuweisungssystems und Rolle des Finanzbedarfs

Für die Ausreichung der Schlüsselzuweisungen (allgemeine und investive) werden im Brandenburgischen Finanzausgleich jeweils der normierte Finanzbedarf und die normierte Finanzkraft jeder einzelnen Kommune gegenübergestellt. Eine Ausnahme bilden die Zuweisungen der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben, mit denen sich Abschnitt 4.2.2 auseinandersetzt. Eine Differenz wird zu 75 % (kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) bzw. 90 % (Landkreise) ausgeglichen.

Der Finanzbedarf der einzelnen Kommune wird durch ihre veredelte Einwohnerzahl repräsentiert. Diese steht laut § 7 Abs. 1 BbgFAG für die durchschnittliche (zu erwartende) Aufgabenbelastung der Kommune. Der Finanzbedarf steht der Finanzkraft der einzelnen Kommune gegenüber und sorgt für eine bedarfsgerechte Verteilung der Schlüsselmasse auf die einzelnen Städte und Gemeinden. Dies ist analog für die Landkreise zu verstehen, deren Einwohnerzahl ohne Veredelung angesetzt wird.⁴⁵

⁴⁴ Von redistributiver als rückverteilender Funktion wird gesprochen, wenn auf die ursprüngliche Verteilung (Primärverteilung) eingegangen werden soll.

⁴⁵ Mit der Veredelung durch den Flächenansatz setzt sich Abschnitt 4.4 auseinander.

Bei der Nutzung des normierten Finanzbedarfs ist eine gewisse Tautologie charakteristisch. Der Finanzbedarf wird nicht absolut ermittelt, sondern steht in einem Dreiecksverhältnis zur gegebenen Finanzkraft der einzelnen Kommunen, der verfügbaren Finanzausgleichsmasse sowie dem Ausgleichsgrad zwischen beiden Größen. Zur Überführung der veredelten Einwohnerzahlen in einen Bedarfsansatz in Euro wird ein Grundbetrag verwendet, der in einem iterativen Rechenverfahren genau so festgelegt wird, dass die verfügbare Schlüsselmasse soweit wie möglich vollständig aufgebraucht wird (§ 7 Abs. 2 und § 10 Abs. 1 BbgFAG). Dies ist für die Schlüsselzuweisungssysteme in allen Flächenländern wesensprägend und keinesfalls eine Besonderheit des Brandenburgischen Verfahrens.

Ändert sich eine der genannten Größen, also die Schlüsselmasse, die Finanzkraft, der Ausgleichsgrad oder die bedarfsbestimmende Einwohnerzahl, so wirkt sich dies immer durch die Anpassung des Grundbetrags aus. Durch Iteration wird das Gleichgewicht zwischen den Größen wiederhergestellt. Der Grundbetrag ändert sich auch, wenn sich die Einwohnerzahl oder die Finanzkraft einer einzelnen Kommune spürbar verändert. Die Änderung erfolgt also stets auf der Bedarfsseite und betrifft alle im Schlüsselzuweisungssystem erfassten Kommunen.

Dieser Zusammenhang ist grundsätzlich auch sachgerecht, da somit gleichzeitig die finanziellen Möglichkeiten aller Beteiligten berücksichtigt werden. Das Schlüsselzuweisungssystem tariert die Ausreichung der Schlüsselzuweisungen so aus, dass die aus Sicht des Gesetzgebers bedeutsamen Finanzbedarfe *relativ zueinander* berücksichtigt werden. Gleichzeitig wird der subsidiäre Charakter des Finanzausgleichs deutlich, indem die Finanzkraft der einzelnen Kommune eine Rolle spielt. Die Finanzlage des Landes ist durch die Festlegung der Finanzausgleichsmasse und damit der vertikalen Verteilungslösung zwischen dem Land und der Kommunalgesamtheit berücksichtigt. Die Schlüsselmasse ist daher zunächst extern vorgegeben. Eine Veränderung der Bedarfsgewichtung führt also nicht zu einer automatischen Nachschusspflicht des Landes.

Der Begriff des einzelgemeindlichen Finanzbedarfs ist letztlich ein Konstrukt, das für die Funktionalität des Finanzausgleichs benötigt wird. Er ist allerdings nicht zu verwechseln mit dem unmittelbar vor Ort zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittelbedarf. Letzterer ist nach derzeitigem Stand der Wissenschaft nicht hinreichend zu fassen. Die modellhafte Nutzung des Finanzbedarfs ist aber für die Zwecke des Kommunalen Finanzausgleichs eine sachgerechte Approximation.

3.4.2 Verteilungsergebnis des Schlüsselzuweisungssystems

Die skizzierten Unterschiede hinsichtlich der Wirtschaftskraft und der daraus resultierenden Steuerkraft bedeuten für den Finanzausgleich, dass insbesondere die distributiven Wirkungen in den Vordergrund zu stellen sind. Dies gilt umso mehr, als die Steuerkraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden innerhalb der Landkreise nochmals sehr unterschiedlich verteilt ist.

Hier ist insbesondere das Schlüsselzuweisungssystem zu untersuchen. Durch die abhängig von der Finanzkraft und dem Finanzbedarf der einzelnen Kommune für gemeindliche Aufgaben gewährten Schlüsselzuweisungen werden die Finanzkraftunterschiede auf der interkommunalen Ebene eingeebnet. Wie stark diese distributive Wirkung ist, kann untersucht werden, indem die relativen Unterschiede zwischen den Kommunen bezüglich ihrer Finanzkraft vor und nach der Verteilung der Schlüsselzuweisungen betrachtet werden. Der Vergleich der Finanzkraft mit dem rechnerischen Finanzbedarf ist dagegen nicht unmittelbar zielführend, da sich hier die angesprochene Tautologie auswirkt. Der Finanzbedarf einer Kommune wird abzüglich ihrer Finanzkraft immer zu mindestens 75 % gedeckt, ohne dass daraus eine Aussage über die absolute Höhe der resultierenden Finanzkraft abgeleitet werden könnte. Das Ergebnis der mindestens 75%-igen Deckung des normierten Finanzbedarfs tritt sogar im extremsten denkbaren Fall ein, wenn die Schlüsselmasse nur mit einem einzigen Euro dotiert ist.

Für den Vergleich und die Bewertung der distributiven Gesamtwirkung werden sowohl die allgemeinen als auch die investiven Schlüsselzuweisungen einbezogen, da beide nach finanzkraftorientierten Schlüsseln verteilt werden. Letztlich ergibt sich durch die Regelungen des BbgFAG, die einen gemeinsamen Grundbetrag für beide Zuweisungsarten vorsehen, dass die allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen im Ausgleichsjahr für alle Empfängerkommunen in einem festen Verhältnis zueinander stehen. Auch die Finanzausgleichsumlage wird bei dieser Gegenüberstellung berücksichtigt, da sie ebenfalls die Finanzkraftunterschiede am „oberen Ende“ verringert. Die Finanzkraft wird jeweils durch die Steuerkraftmesszahl gemäß § 9 BbgFAG repräsentiert und pro Einwohner berechnet. Dafür werden die Einwohnerzahlen gemäß § 20 BbgFAG verwendet. Die Verwendung der tatsächlichen Steuerkraft (gemessen mit den individuellen Realsteuerhebesätzen) und der jeweiligen Einwohnerzahlen (ohne Demografieansatz) wäre ebenso möglich, aber weniger aussagekräftig, da diese Größen letztlich nicht in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen eingehen.

Vor der Wirkung des Schlüsselzuweisungssystems offenbaren sich erhebliche Unterschiede zwischen den Gemeinden und kreisfreien Städten in Brandenburg (siehe Abbildung 24, blaue Linie). Bezogen auf eine durchschnittliche Steuerkraft von 571 Euro/Einw. zeigen 368 der 418 kreisfreien

Städte und kreisangehörigen Gemeinden ein unterdurchschnittliches Niveau auf. Nur 50 liegen oberhalb des Durchschnitts. 283 Kommunen erreichen weniger als 75 % der durchschnittlichen normierten Steuerkraft, davon liegen 91 Kommunen bei weniger als 50 %.

Durch die Ausreichung der allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen werden diese Unterschiede zu einem großen Teil verringert. Insgesamt erhöht sich die Finanzausstattung der Kommunen um rund 360 Euro/Einw., sodass der Durchschnitt bei 930 Euro/Einw. liegt. Hierin zeigt sich die fiskalische Funktion des Finanzausgleichs. In fast allen Kommunen erhöht sich die Finanzkraft durch die Schlüsselzuweisungen.⁴⁶ Bezogen auf diesen neuen Durchschnitt liegen alle Kommunen über 75 % dieses Niveaus.⁴⁷ Die interkommunalen Unterschiede haben sich deutlich verringert. Dies liegt daran, dass zwar fast alle Kommunen Schlüsselzuweisungen erhalten, die Zuweisungen an die finanzschwächeren Kommunen sind aber je Einwohner deutlich höher als die an die finanzstärkeren Kommunen.

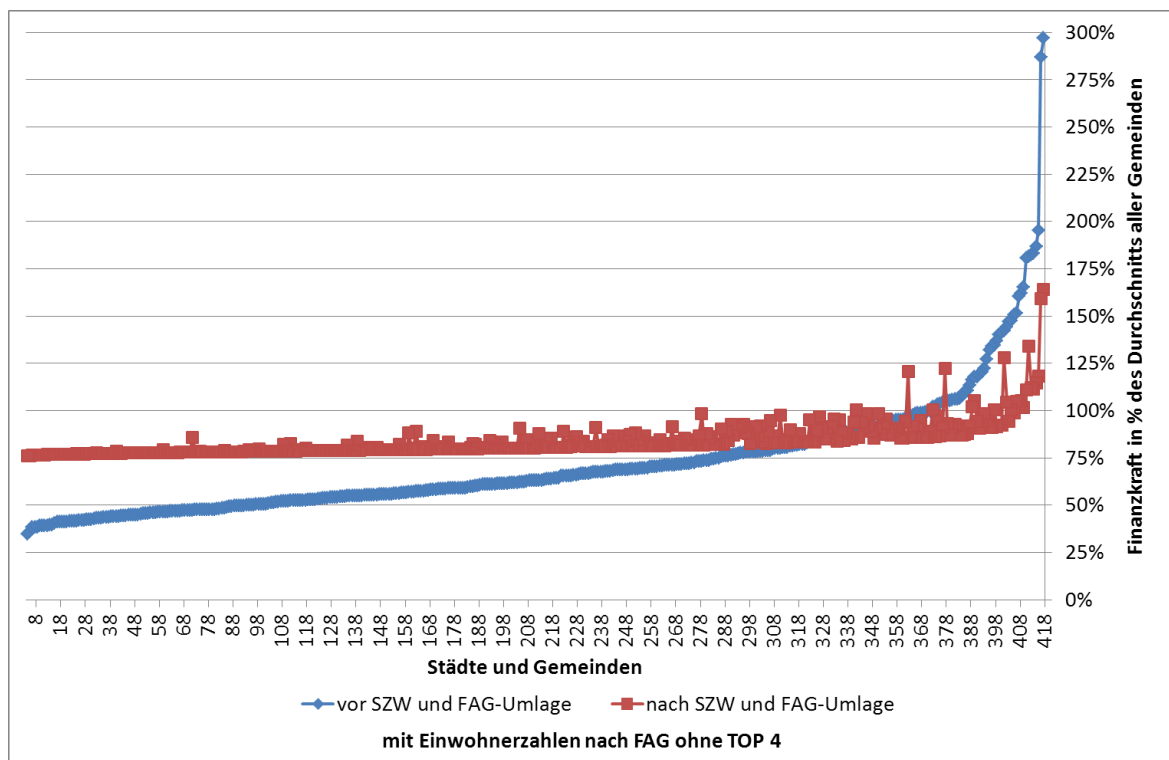
Auch die Unterschiede hinsichtlich der überdurchschnittlich steuerstarken Kommunen verringern sich durch die Distributionswirkungen. Nur noch 26 Städte und Gemeinden liegen oberhalb des neuen Durchschnitts. Dies hängt zum einen damit zusammen,

- dass sich die gesamte durchschnittliche Finanzkraft von 571 auf 930 Euro erhöht hat (+63 %) und damit eine wesentlich veränderte Bezugsgröße für die Vergleichsrechnung zugrunde liegt (rechnerischer Niveaueffekt).
- Zum zweiten erhalten steuerstärkere Kommunen weniger allgemeine und investive Schlüsselzuweisungen, sodass die Aufstockung ihrer Steuerkraft durch diese Schlüsselzuweisungen unterdurchschnittlich ausfällt.
- Zum dritten wirkt hier auch die Finanzausgleichsumlage für abundante Kommunen. Die Umlage senkt deren Finanzkraft in Richtung des Durchschnitts ab.

⁴⁶ Ausgenommen sind lediglich die abundanten Kommunen, deren Finanzkraft den individuellen Finanzbedarf übersteigt.

⁴⁷ Die Ausnahme bildet die Gemeinde Heckelberg-Brunow die eine rechnerisch negative Steuerkraftmesszahl im Jahr 2009 erreicht.

Abbildung 24: Relative Finanzkraft je Einwohner vor und nach Schlüsselzuweisungen und FAG-Umlage (ohne „Top 4“)⁴⁸



Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung.

Die „Ausschläge“ in der rot dargestellten Verteilung der Finanzkraft in Prozent des Durchschnitts ist auf die unterschiedlich starke Einwohnergewichtung zurückzuführen. Größeren Städten wird infolge der Einwohnerveredelung ein größerer Finanzbedarf unterstellt als kleineren Städten und Gemeinden. Korrespondierend dazu fallen auch die Schlüsselzuweisungen ceteris paribus (insbesondere bei gleicher Steuerkraftmesszahl) höher aus. Daraus können letztlich auch Veränderungen in der Finanzkraftreihenfolge resultieren, die jedoch durch die Einwohnerveredelung intendiert und daher logische Konsequenz sind.

Tabelle 4 weist aus, wie sich die Brandenburgischen Kommunen hinsichtlich ihrer originären Steuerkraftmesszahl auf steuerstärkere und steuerschwächere Gruppen aufteilen und welche Einwohneranteile auf diese Gruppen entfallen. Es wird auch ersichtlich, dass die rund 300 steuerschwächsten Kommunen (unter 75 % der durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl), die mehr als 800.000 Einwohner repräsentieren eine deutlich geringere kumulierte Steuerkraft aufweisen als die 29 steuerstärksten Kommunen, die rund 400.000 Einwohner repräsentieren. Evident wird auch, welche Gewichte die Schlüsselzuweisungen im Verhältnis zur originären Steuerkraft der

⁴⁸ Um die Erkennbarkeit zu verbessern wurden die vier pro Kopf finanzkraftstärksten Gemeinden nicht dargestellt: Teichland (2626%), Liebenwalde (1580%), Schönefeld (959%), Schenkenberg (574%). Die Daten beziehen sich auf die jeweilige Einwohnerzahl ohne Veredelung.

finanzschwächeren Kommunen haben. Diese finanzieren einen überwiegenden Teil ihrer Zuschussbedarfe aus Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft. Bei den mehr als 300 Kommunen, die weniger als 75 % der landesdurchschnittlichen originären Steuerkraft aufweisen, liegt der Anteil der Schlüsselzuweisungen bei über 50 % der allgemeinen Deckungsmittel. Die vergleichsweise kleine Gruppe der überdurchschnittlich steuerstärkeren Kommunen ist demgegenüber in deutlich geringerem Umfang von Schlüsselzuweisungen abhängig.

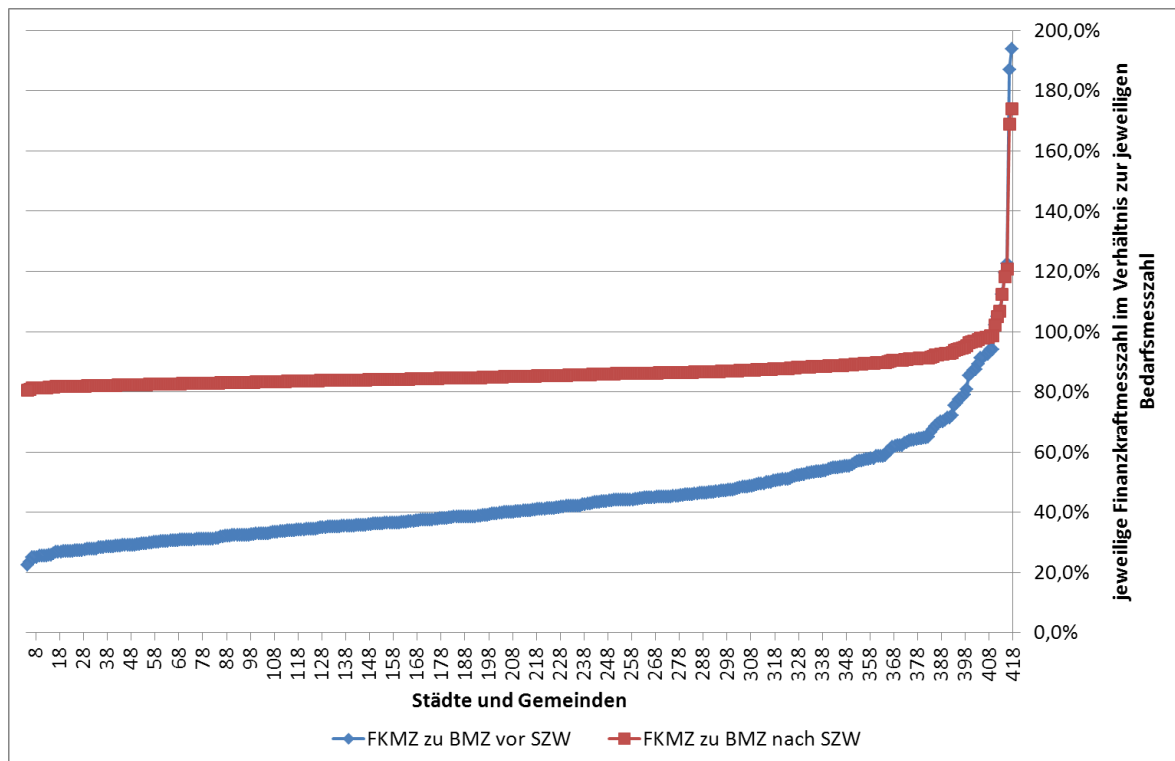
Tabelle 4: Steuerkraft, Schlüsselzuweisungen und Finanzkraft nach Steuerkraftklassen

Steuerkraftmesszahl bezogen auf den Landesdurchschnitt	Anzahl	Einwohner	Steuerkraftmesszahl	Schlüsselzuweisungen (allgemein und investiv)	Finanzkraft nach SZW und FAG-Umlage	SZW im Verhältnis zur originären Steuerkraft
<i>absolut in Euro</i>						
unter 50%	91	119.431	12.472.875	70.314.415	82.787.291	563,7%
50% bis unter 75%	192	687.103	250.604.672	292.386.672	542.991.344	116,7%
75% bis unter 100%	86	933.582	461.491.477	359.533.754	821.025.231	77,9%
100% bis 125%	22	391.735	243.074.454	147.781.769	390.856.223	60,8%
über 125%	29	398.836	476.625.093	66.081.309	514.529.483	13,9%
<i>in Euro je Einwohner</i>						
unter 50%	91	119.431	104,43	588,74	693,17	563,7%
50% bis unter 75%	192	687.103	364,72	425,53	790,26	116,7%
75% bis unter 100%	86	933.582	494,32	385,11	879,43	77,9%
100% bis 125%	22	391.735	620,51	377,25	997,75	60,8%
über 125%	29	398.836	1.195,04	95,04	1.290,08	13,9%

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung.

Werden die distributiven Wirkungen des Schlüsselzuweisungssystems nicht aus der Perspektive der Finanzausstattung sondern aus der Perspektive der Bedarfsdeckung betrachtet, so ergibt sich das in Abbildung 25 dargestellte Bild. Aufgrund der bereits dargelegten Tautologie in der Bedarfsberechnung ist die Reihung der einzelnen Kommunen „geglättet“ und auf ein höheres Niveau verschoben. Dies liegt daran, dass der Finanzbedarf stets zu mindestens 75 % ausgeglichen wird, auch wenn die Steuerkraftmesszahl 0 Euro/Einw. beträgt. Diese Feststellung gilt unabhängig von der tatsächlichen Höhe der Finanzkraft der Kommune oder der fließenden Schlüsselzuweisungen.

Abbildung 25: Deckung des jeweiligen Finanzbedarfs durch die Steuerkraft vor und nach Schlüsselzuweisungen sowie FAG-Umlage (ohne „Top 4“)



Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung.

Summa summarum lässt sich festhalten, dass das Schlüsselzuweisungssystem eine starke distributive Gesamtwirkung entfaltet, das heißt, dass das brandenburgische Schlüsselzuweisungssystem eine starke finanzkraftangleichende Funktion besitzt.

Würden die erreichten Ausgleichswirkungen aus normativer Perspektive als nicht hinreichend erachtet, so könnten Maßnahmen getroffen werden, diese zu verstärken. Hierfür sind die derzeit gültigen Bedarfsansätze zu überprüfen. Insbesondere für die finanzkraftschwächsten Kommunen sind zusätzlich Maßnahmen denkbar, die ihre Finanzausstattung durch den Finanzausgleich noch stärker erhöhen könnten als im Status quo. Diese werden als „Mindestausstattung“ im Abschnitt 4.11 beleuchtet.

Abschließend muss bemerkt werden, dass durch den Zuschnitt der Landkreise interkommunale Umverteilungseffekte auch auf die Ebene der Landkreise verlagert werden. Acht der 14 Landkreise haben sowohl Anteile am Verflechtungsraum als auch am Entwicklungsraum. Durch die Kreisumlage und die prinzipiell gleichmäßige Aufgabenerfüllung der Landkreise werden hier ebenfalls distributive Funktionen erfüllt, die nicht im Schlüsselzuweisungssystem abgebildet werden können.

4 Analysen und Handlungsempfehlungen zu den einzelnen Parametern des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg

4.1 Vorbemerkungen

Die nachfolgenden Abschnitte befassen sich mit den einzelnen Regelungen des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes. Dabei werden die Wirkmechanismen auf ihre Sachgerechtigkeit hin überprüft und Empfehlungen zu deren Weiterentwicklungen ausgesprochen. Die Empfehlungen werden dabei in ihren systematischen und fiskalischen Wirkungen untersucht. Für die Nachprüfung der fiskalischen Wirkungen wurde ein detailliertes Modell des Brandenburgischen Kommunalen Finanzausgleichs 2011 erstellt. Dieses vollzieht die Mehr- oder Mindereinnahmen, die sich aus veränderten Regelungen ergeben, für jede einzelne brandenburgische Kommune und für definierte Gruppen nach. Damit kann die individuelle Betroffenheit jeder einzelnen kommunalen Einheit zum „Stichtag 2011“ bestimmt werden.

Grundsätzlich werden dabei keine Aussagen zur Dotierung einzelner Aufgaben und Aufgabenbereiche getroffen, da dieser Bereich über das parallele Gutachten zu den vertikalen Verteilungsfragenstellungen und die darin integrierte Symmetriebetrachtung abgedeckt wird.⁴⁹ Es sind aber durchaus Aussagen darüber möglich, welche Gewichte die jeweiligen Komponenten beispielsweise innerhalb der Bedarfsermittlung im Schlüsselzuweisungssystem haben sollten.

Zunächst erstrecken sich die Analysen und Empfehlungen auf die Einnahmeseite des Finanzausgleichs, danach werden die Elemente der Bedarfsermittlung und die Lastenausgleiche näher untersucht. Anschließend werden die distributiven Gesamtwirkungen betrachtet. Zum Ende des Kapitels werden der Ausgleichsfonds und die Theater- und Orchesterpauschale einer gesonderten Analyse unterzogen.

Die Unterteilung der Raumkategorien in „Verflechtungsraum“ und „Entwicklungsraum“ erfolgt nach den Vorgaben des Landesentwicklungsplans.⁵⁰

⁴⁹ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Brand/Holler (2012).

⁵⁰ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg, LEP B-B, Berlin, Potsdam, S. 37.

4.2 Berechnung der Steuerkraft

Grundsätzlich ist die Berechnung der Steuerkraft im Brandenburgischen Kommunalen Finanzausgleich sachgerecht. Die wichtigen Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden sind erfasst: die Grundsteuern A und B, die Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Auch die Einnahmen aus dem Familienleistungsausgleich werden im Finanzausgleich berücksichtigt. Gebühren und vergleichbare Leistungsentgelte sind dagegen nicht Bestandteil der Steuerkraftberechnung, da ihnen konkrete Gegenleistungen gemäß dem speziellen oder gruppenmäßigen Äquivalenzprinzip gegenüberstehen. Sie gehören damit nicht zu den allgemeinen Deckungsmitteln. Im Zuge der Bedarfsgewichtung auf der Basis von Zuschussbedarfen sind die entsprechenden gebühren- und entgeltfinanzierten Ausgaben auch nicht Teil des Systems. Die Strategieanfälligkeit ist durch die Verwendung von Nivellierungshebesätzen weitestgehend ausgeschaltet. Eine Kommune kann durch die Wahl ihrer Hebesätze keinen unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der ihr zufließenden Schlüsselzuweisungen nehmen.

Aus Sicht der Gutachter ergeben sich allerdings zwei Ansätze für Veränderungen: zum einen bezüglich der Funktion der Nivellierungshebesätze und zum anderen bezüglich der mangelnden Berücksichtigung der Steuerkraft der kreisfreien Städte bei der Ausreichung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben.

4.2.1 Nivellierungshebesätze

Im Finanzausgleich spielen die Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer) eine erhebliche Rolle. Rund 55% der im Finanzausgleichsjahr 2011 berücksichtigten Einnahmen der Städte und Gemeinden entfallen auf die drei Realsteuern. Das Aufkommen der Realsteuern wird zum einen durch den bundeseinheitlich berechneten Grundbetrag beeinflusst, der ein Gradmesser für die gewerbliche Aktivität in der Stadt oder Gemeinde (Gewerbesteuer) bzw. die Flächennutzung (Grundsteuern) ist. Besonders bei der Gewerbesteuer spielen in vielen Fällen Einzeleffekte eine Rolle; vor allem die Dominanz von einzelnen gewerbesteuerzahlenden Unternehmen oder die Konzentration bestimmter Wirtschaftszweige in der Region. Vielfach schwanken die Gewerbesteueraufkommen dann mit der Branchenkonjunktur oder der wirtschaftlichen Lage eines oder weniger Unternehmen. Zum zweiten spielt die Hebesatzpolitik eine Rolle. Die Höhe des Hebesatzes repräsentiert, wie stark die Stadt oder Gemeinde ihr Steuerpotenzial tatsächlich abschöpft. Die Hebesatzentscheidung ist von vielen Einflussfaktoren abhängig. Laut § 16 GewStG ist ein Mindesthebesatz von 200 % des Grundbetrags bei der Gewerbesteuer vorgesehen. Das Grundsteuer-

gesetz kennt keine vergleichbare Untergrenze. Nach „oben“ ist die Höhe des Hebesatzes gesetzlich nicht begrenzt. Die Wahl des „richtigen“ Hebesatzes ist

- zum einen von der Tragfähigkeit des örtlichen Gewerbes und der örtlichen Einwohner,
- zum zweiten von dem durch öffentliche Infrastruktur und Dienstleistungen erbringbare Gegenwert der Kommune für die Steuerzahlung (auch wenn bei Steuerzahlungen grundsätzlich keine direkte Gegenleistung vorgesehen ist)⁵¹ und
- zum dritten die erwarteten Einflüsse auf Ansiedlungs- und Erweiterungsentscheidungen der bestehenden Unternehmen und ggf. interessierten Investoren sowie Siedlungsentscheidungen von privaten Haushalten

abhängig.

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben wird aus Anreizgründen nicht das jeweilige Steueraufkommen herangezogen, das durch die Anwendung des jeweiligen Hebesatzes zustande kommt. Wäre dies der Fall, so könnte die einzelne Kommune ihre im Finanzausgleich berücksichtigte Finanzkraft direkt über die Wahl der Hebesätze beeinflussen. Bei sonst konstanten Bedingungen würde die Wahl eines niedrigeren Hebesatzes zu geringeren Einnahmen der Kommune führen, sie hätte aber im Finanzausgleich auch eine geringere Finanzkraft und würde eine direkte Teilkompensation durch höhere Schlüsselzuweisungen erfahren. Die einzelne Kommune könnte also eine attraktive Hebesatzpolitik betreiben und diese durch die übrigen Kommunen (zumindest zum großen Teil) gegenfinanzieren lassen. Tun dies alle Kommunen oder zumindest eine Mehrheit, so ergibt sich ein „Race to the Bottom“, d. h. ein permanenter Anreiz zur Senkung der Realsteuerhebesätze. Die Gegenfinanzierung stößt aber an ihre Grenzen, da die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse nicht automatisch steigt.

Stattdessen wird in der Praxis des Finanzausgleichs ein einheitlicher Hebesatz für alle Kommunen angewendet. Dieser sorgt dafür, dass die Steuerstärke einer Kommune von ihrem Grundbetrag abhängt, nicht aber von ihrem eigenen Hebesatz. Kommunen, deren tatsächlicher Hebesatz unter diesem einheitlichen Hebesatz liegt, werden dadurch im Finanzausgleich „reicher“ gerechnet als sie tatsächlich sind, also im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems tendenziell schlechter gestellt. Kommunen, deren tatsächlicher Hebesatz über diesem einheitlichen Hebesatz liegt, werden

⁵¹ Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive und auch nach der Definition der Abgabenordnung (§ 3 Abs. 1 AO) stehen Steuern keine konkreten Gegenleistungen gegenüber. Dennoch steigen bei einer übermäßigen Beanspruchung des Steuerpotenzials oder bei einem gewichtigen Missverhältnis zwischen der Steuerlast und den öffentlichen Leistungen die Anreize zu Ausweichreaktionen der Steuersubjekte.

dagegen „ärmer“ gerechnet als sie tatsächlich sind. Sie werden durch das Verfahren tendenziell begünstigt, also zusätzlich belohnt.

Damit ist dem System der Anreiz inhärent, die Hebesätze nicht unterhalb des Nivellierungshebesatzes zu setzen – es sei denn, die Steuereinnahmen sind so umfänglich, dass die zu erwartenden Schlüsselzuweisungen eine geringe Rolle im Haushalt spielen. Sicherlich kann man über den Umfang dieses Anreizes nur spekulieren, da wie beschrieben auch andere Einflussfaktoren für die Wahl des Hebesatzes relevant sind. Insbesondere ist zu erwägen, welche Gegenreaktionen des lokalen Gewerbes bzw. der Wohnbevölkerung zu erwarten sind.

Entscheidend für die Anreizwirkung ist auch, auf welchem Weg der Nivellierungshebesatz ermittelt wird. Die beiden gängigen Varianten sind dabei die Nutzung eines festgesetzten Hebesatzes, der im Finanzausgleichsgesetz geregelt ist sowie die Nutzung eines landesdurchschnittlichen Hebesatzes, der für das jeweilige Ausgleichsjahr innerhalb des FAG-Systems berechnet wird. In Brandenburg wird die zweite Variante angewendet (§ 9 Abs. 2 S. 1 und 2 BbgFAG). Dabei wird der durchschnittliche Hebesatz aufkommensgewichtet.

Wie beschrieben liegen die Anreize, die durch den Finanzausgleich gesetzt werden bei einer Platzierung des eigenen Hebesatzes über dem Landesdurchschnitt. Tun dies nun einige Gemeinden, so steigt der Durchschnitt an und es wird eine erneute "Welle" der Hebesatzsteigerungen aus den genannten Anreizgründen induziert. Dieses zunächst rein anreiztheoretisch abgeleitete Phänomen wird als „Hebesatzspirale“ bezeichnet.

Dieses Phänomen ist sicherlich nicht für alle Kommunen gleich bedeutsam, wohl aber für diejenigen, deren Hebesätze sich nahe dem Landesdurchschnitt befinden. Bei der Gewerbesteuer haben im Finanzausgleich 2011, dem die Daten des Jahres 2009 zugrunde liegen, 47 Städte und Gemeinden einen Hebesatz, der sich weniger als 10 Punkte unterhalb des Durchschnitts befindet und für die ein starker Anreiz besteht, ihre tatsächliche Steuerkraft der im Finanzausgleich berechneten Steuerkraft anzupassen. Bei insgesamt 248 Städten und Gemeinden beträgt die Differenz weniger als 25 Hebesatzpunkte. Auch hier ist von einem verstärkten Anreiz auszugehen.

Eine zweite Problematik besteht darin, dass die Gewerbesteuer schwerpunktmäßig auf recht wenige Kommunen entfällt. Auf die 10 aufkommensstärksten Kommunen entfiel im Jahr 2009, das prägend für das FAG 2011 ist, mehr als die Hälfte des Gewerbesteueraufkommens, auf die nachfolgenden 50 Städte und Gemeinden noch einmal rund 35 %. Dieses starke Gefälle bei der Verteilung ist zum Teil auf Einzeleffekte zurückzuführen (z. B. Teichland, Schönefeld), zum anderen zeigt sich die Konzentration der Gewerbeaktivitäten in den Oberzentren. Die höchsten Gewerbesteuer-

aufkommen finden sich in Cottbus, Frankfurt/Oder und Potsdam. Brandenburg an der Havel liegt auf Rang 7.⁵² Wichtiger für die Finanzkraftberechnung im Finanzausgleich sind aber die Unterschiede in den Grundbeträgen. Die individuellen Hebesätze spielen wie skizziert wurde keine direkte Rolle. Hier ist die Konzentration sogar noch etwas stärker ausgeprägt als beim tatsächlichen Aufkommen. Durch die aufkommensgewichtete Berechnung des Nivellierungshebesatzes haben die Kommunen mit den größten Grundbeträgen auch den größten Einfluss auf den Nivellierungshebesatz.

Tabelle 5: „Top 10“ der gewerbesteuerstärksten Städte und Gemeinden nach Steueraufkommen und Grundbetrag 2009

Stadt/Gemeinde	Aufkommen in Euro	Anteil an der Gesamtsumme	Stadt/Gemeinde	Grundbetrag in Euro	Anteil an der Gesamtsumme
Cottbus	54.374.697	8,7%	Schönefeld	22.277.387	11,4%
Frankfurt/O.	49.239.325	7,8%	Cottbus	15.104.083	7,7%
Potsdam	45.249.243	7,2%	Frankfurt/O.	14.068.379	7,2%
Schönefeld	44.554.774	7,1%	Liebenwalde	13.437.300	6,9%
Liebenwalde	26.874.600	4,3%	Potsdam	10.055.387	5,1%
Teichland	20.673.879	3,3%	Spremberg	6.298.092	3,2%
Brandenburg/H.	20.465.093	3,3%	Teichland	5.906.823	3,0%
Spremberg	20.153.895	3,2%	Brandenburg/H.	5.847.169	3,0%
Blankenfelde-Mahlow	18.710.281	3,0%	Blankenfelde-Mahlow	5.345.795	2,7%
Oranienburg	17.411.701	2,8%	Oranienburg	4.705.865	2,4%

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Amt für Statistik des Landes Brandenburg.

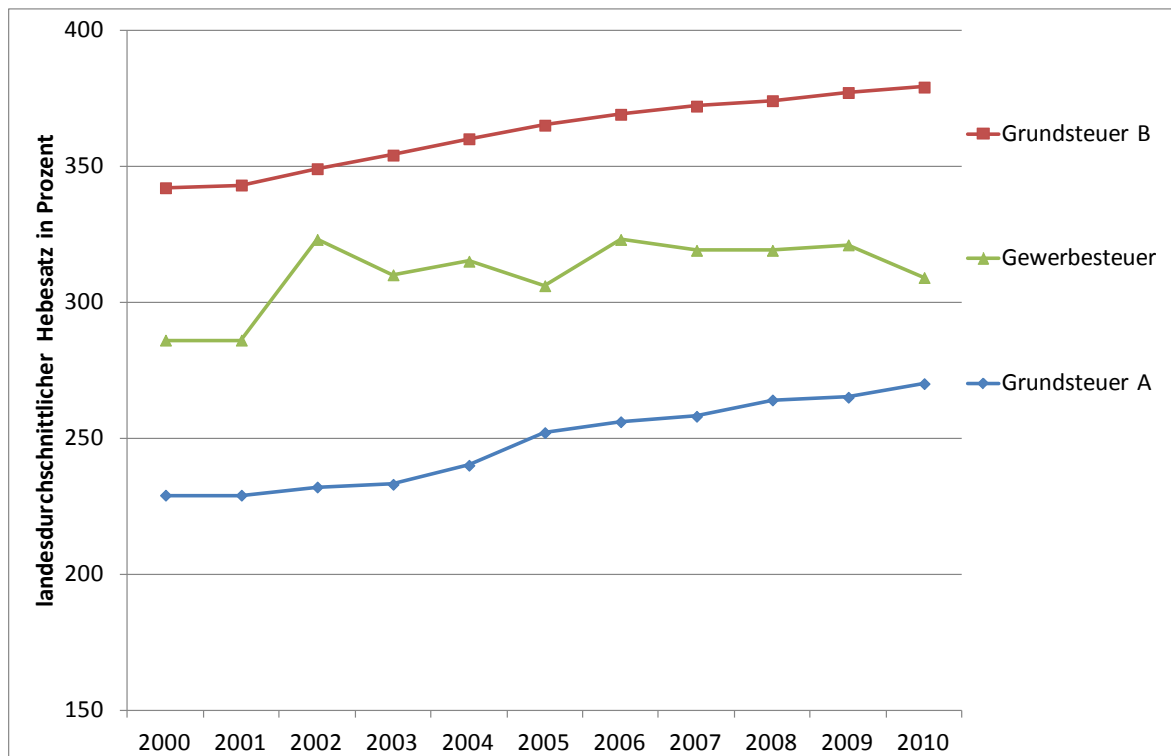
Das Gewicht der gewerbestärksten Gemeinden lässt sich durch einfache Modellberechnungen belegen. Hätte der Gewerbesteuerhebesatz der Stadt Cottbus 2009 beispielweise bei 400 statt 360 Punkten gelegen, würde der Landesdurchschnitt nicht 321 sondern 323 Punkte betragen. Eine Steigerung des Hebesatzes der Gemeinde Schönefeld um die gleichen 40 Punkte hätte sogar zu einem Landesdurchschnitt von 327 geführt. Durch die Höhe des Nivellierungshebesatzes ist auch die berechnete Finanzkraft für alle übrigen Städte und Gemeinden betroffen. Alle werden bei einer Erhöhung des Hebesatzes „reicher“ gerechnet, ohne dass sich bei ihnen tatsächlich auf der Einnahmeseite eine Veränderung ergeben hätten. Die Problematik liegt nicht in der grundsätzlichen Nutzung des landesdurchschnittlichen Nivellierungshebesatzes, wohl aber in seiner starken Beeinflussbarkeit durch die Entscheidungen der jeweils steuerstärksten Kommunen.

Die nachfolgende Abbildung 26 zeigt, dass in den vergangenen 10 Jahren bei den Grundsteuern A und B deutliche Aufwärtstrends festzustellen waren. Die landesdurchschnittlichen Hebesätze erhöhten sich jeweils um etwa 40 Prozentpunkte. Bei der Gewerbesteuer ist dagegen kein klarer

⁵² Bei der Grundsteuer A und B sind die Differenzen weniger stark ausgeprägt.

Trend zu beobachten. Insofern können Ansätze einer „Hebesatzspirale“ zwar für die Grundsteuern A und B, nicht aber für die Gewerbesteuer nachvollzogen werden. Für die Gewerbesteuer bleibt dennoch die Abhängigkeit von den steuerstarken Kommunen als Problem erhalten.

Abbildung 26: Landesdurchschnittliche Hebesätze der Realsteuern in Brandenburg 2000-2010



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Amt für Statistik des Landes Brandenburg.

Die Einführung einer Anpassung der Nivellierungshebesätze in definierten Stufen würde die potenziellen Spiralwirkungen und die Abhängigkeit von der Hebesatzpolitik weniger Kommunen ausschalten, ohne den Wesensgehalt der Nivellierungshebesätze als sachgerechte und zielführende Finanzkraftnormierung auszuhöhlen. Der landesdurchschnittliche Hebesatz könnte beispielsweise auf ganze 5 % oder ganze 10 % gerundet werden. Änderungen in der Hebesatzpolitik würden sich danach nur dann auf die Finanzkraftnormierung niederschlagen, wenn sie ein Ausdruck struktureller Veränderungen sind. Einzelne Entscheidungen hätten dann kaum noch Einfluss auf das Gesamtergebnis. Die Anreize hin zu einer dauerhaften und fortgesetzten Erhöhung der Hebesätze würden sich zumindest aus den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes nicht mehr ergeben.

Die nachfolgende Tabelle 6 zeigt, dass die Umverteilungswirkungen verschiedener Varianten sehr gering sind. Teilweise heben sich die Wirkungen für eine einzelne Kommune bei einer Veränderung des Rundungsfaktors wieder auf.

Tabelle 6: Umverteilungswirkungen bei Einführung gestufter Nivellierungshebesätze

Rundung auf volle	Umverteilungsvolumen
5 %	314.342 €
7,5 %	470.889 €
10 %	366.889 €

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

Die Transparenz im Verfahren der Steuerkraftberechnung würde durch die Einführung von Stufen nicht beeinträchtigt. Es ist ebenso wenig zu erwarten, dass bei einer stufenweisen Anpassung der Nivellierungshebesätze größere sprunghafte Auswirkungen für die Kommunen resultieren. Das Verfahren wird lediglich gegenüber dem Einfluss weniger Gemeinden immunisiert.

4.2.2 Steuerkraftabhängige Ausreichung der Schlüsselzuweisungen für Landkreisaufgaben der kreisfreien Städte

Die Schlüsselzuweisungen für die Kreisaufgaben der Kreisfreien Städte werden nach derzeitigem Modus nach der Einwohnerzahl verteilt (§ 6 Abs. 2 BbgFAG). Es findet dabei keine Veredelung der Einwohnerzahl statt. Aber auch die Steuerkraft der kreisfreien Städte findet bei dieser Verteilung keinerlei Berücksichtigung. Dies ist aus mehreren Gründen nicht sachgerecht:

- Die Schlüsselzuweisungen der Landkreise für Kreisaufgaben werden unter Zugrundelegung des Finanzbedarfs berechnet, der sich aus den Einwohnerzahlen (unveredelt) und der Kreisfläche ergibt.
- Auf der Seite der Umlagekraft gehen die Umlagegrundlagen der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden und deren allgemeine Schlüsselzuweisungen ein. Dabei wird der landesdurchschnittliche Umlagesatz verwendet. Damit wird das durchschnittliche Kreisumlagepotenzial angegeben.
- Die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden ist demnach über die Umlagekraft der Landkreise berücksichtigt.

Damit ist eine Verteilungsasymmetrie bei den kreisfreien Städten gegenüber den Landkreisen feststellbar. Insgesamt handelt es sich bei der rein einwohnerbezogenen Ausreichung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte um einen systematischen Bruch gegenüber der sonstigen Systematik des Finanzausgleichs, die stets eine Berücksichtigung der Einnahmeseite (Steuerkraft, Umlagekraft) bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen vorsieht. Für eine vollständige Verteilungssymmetrie müssten auf der Bedarfsseite der Flächenansatz auch für

die Verteilung der Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte verwendet sowie auf der Einnahmeseite die Finanzkraft der kreisfreien Städte bei der Ausreichung berücksichtigt werden.

Die Nutzung des Flächenansatzes wird nicht befürwortet. Dieser ist speziell für die Erfordernisse der Leistungserbringung in der Fläche konzipiert, die bei kreisfreien Städten gerade nicht charakteristisch ist. Die Aufkommenswirkungen wären zudem sehr gering.

Eine Berücksichtigung der Steuerkraft ist dagegen umsetzbar und sachgerecht. Die unterschiedliche Finanzkraft der vier kreisfreien Städte spiegelt sich dann nicht nur in den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben sondern auch in den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben wider. Eine relative Steuerstärke drückt sich dann in niedrigeren Schlüsselzuweisungen und Steuerchwäche entsprechend in höheren Schlüsselzuweisungen aus. Da die Verteilung ausschließlich zwischen vier Städten stattfindet, ist zu prüfen, ob ein strategisches Verhalten der Städte zu befürchten ist, um die Höhe der ihnen zufließenden Zuweisungen aktiv zu steuern. Wenn die Steuerkraftmesszahl, die bereits für die Gemeindeaufgaben berechnet wurde, auch für die Kreisaufgaben herangezogen wird, dann ist dies nicht der Fall. Hierfür wurden bereits die Realsteuern mit den landesdurchschnittlichen aufkommensgewichteten Hebesätzen berücksichtigt. Eine Verminderung des Hebesatzes in einer kreisfreien Stadt hätte keine Auswirkungen auf die Steuerkraft, so lange sich dadurch nicht der Landesdurchschnitt verändert (siehe dazu auch Abschnitt 4.2.1). Statt der Berechnung einer separaten Steuerkraftzahl für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte ist daher auf die Steuerkraftzahl zurückzugreifen, die bereits für die Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte berechnet wird.

Bei der praktischen Umsetzung dieses systematisch richtigen und sachgerechten Verfahrens ergeben sich jedoch auch Probleme. Für die Zusammenführung der nun berücksichtigten Steuerkraft mit dem Finanzbedarf (repräsentiert durch die Einwohnerzahl) ist die Berechnung eines Grundbetrages notwendig, identisch zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise und für die Gemeindeaufgaben. Die Ausreichung der Schlüsselzuweisungen richtet sich wie in den anderen Teilsystemen nach der relativen Position der Städte zueinander. Da die gesamte Gruppe mit nur vier Städten besetzt ist und große Unterschiede hinsichtlich der Steuerkraft bestehen, ergibt sich das Risiko großer Umverteilungsvolumina. Des Weiteren ist denkbar, dass eine oder mehrere Städte abundant werden, also keine Schlüsselzuweisungen mehr erhalten. Die Wahrscheinlichkeit der Abundanz erhöht sich insbesondere dann, wenn die betrachtete Gruppe nur aus wenigen Einheiten besteht.

In der Tabelle 7 sind die Ergebnisse der entsprechenden Modellrechnung auf Basis der Ist-Daten des Finanzausgleichs 2011, angegeben. Die Steuerkraftmesszahl wurde nach dem gleichen Modus

wie für die Gemeindeaufgaben berechnet. Damit gehen die Steuerdaten des Jahres 2009 in die Berechnung ein. Tatsächlich ergibt sich aufgrund der Steuerkraftunterschiede eine starke Umverteilung gegenüber dem Status quo. Es erhalten nur noch Brandenburg an der Havel und Potsdam Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben. Cottbus und Frankfurt/Oder werden vor dem Hintergrund ihrer Steuerstärke (basierend auf den Steuereinnahmen des Jahres 2009) abundant.⁵³ Dies ist auf die vergleichsweise hohe rechnerische Steuerkraft von Frankfurt/Oder (1.037 Euro/Einw.) und Cottbus (812 Euro/Einw.) gegenüber Potsdam (599 Euro/Einw.) und Brandenburg an der Havel (552 Euro/Einw.) zurückzuführen.

Tabelle 7: Modellrechnung Berücksichtigung Finanzkraft der kreisfreien Städte

	Einwohnerzahl	SZW Kreis-	Steuerkraftmesszahl		SZW Kreis-	Differenz SZW
		aufgaben Status quo	Euro	Euro/Einw.	aufgaben neu	
		Euro	Euro	Euro/Einw.	Euro	Euro
Brandenburg an der Havel	72.578	9.133.051	46.391.407	552,05	17.007.475	7.874.424
Cottbus	102.089	12.846.648	98.055.827	811,94	-	-12.846.648
Frankfurt/Oder	61.293	7.713.014	76.935.850	1.036,71	-	-7.713.014
Potsdam	154.606	19.455.268	104.275.061	599,38	32.140.505	12.685.237

SZW = Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

Sollen diese Wirkungen vermieden werden, ist eine partielle Berücksichtigung der Steuerkraft als Lösung denkbar. Dies ist zwar systematisch etwas unsauber, berücksichtigt aber den schwachen Gruppenbesatz und die daraus resultierenden rechnerischen Effekte. In jedem Fall ist aber eine Verbesserung gegenüber dem Status quo erreicht, der die Steuerkraft überhaupt nicht in die Berechnung inkludiert. In Tabelle 8 sind die Ergebnisse der anteiligen Finanzkrafteinbeziehung dargestellt. Die Umverteilungsvolumina werden bei einer schwächeren Einberechnung der Steuerkraft zugunsten der steuerstärkeren Städte angepasst.

⁵³ Die Abundanz bezieht sich allerdings nur auf die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben, die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben bleiben hiervon unberührt.

Tabelle 8: Modellrechnungen zur Berücksichtigung der Finanzkraft der kreisfreien Städte zu verschiedenen Anteilen

	Stadt	Brandenburg an der Havel	Cottbus	Frankfurt (Oder)	Potsdam
in Euro	EW-Zahl	72.578	102.089	61.293	154.606
	Steuerkraftmesszahl	46.391.407	98.055.827	76.935.850	104.275.061
	SKMZ/Einw.	639	960	1.255	674
100%	Schlüsselzuweisungen	17.007.475	0	0	32.140.505
	Diff. ggü. Status quo	7.874.424	-12.846.648	-7.713.014	12.685.237
75%	Schlüsselzuweisungen	15.575.972	3.458.672	0	30.113.336
	Diff. ggü. Status quo	6.442.922	-9.387.976	-7.713.014	10.658.068
50%	Schlüsselzuweisungen	13.995.030	7.385.121	0	27.767.829
	Diff. ggü. Status quo	4.861.979	-5.461.527	-7.713.014	8.312.562
25%	Schlüsselzuweisungen	11.781.462	10.421.712	2.870.104	24.074.702
	Diff. ggü. Status quo	2.648.411	-2.424.936	-4.842.910	4.619.434

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

Die Ergebnisse der dargestellten Modellrechnungen sind in hohem Maße von den einnahmeseitigen Sondereffekten in Frankfurt/Oder und Cottbus geprägt. Bereits im Abschnitt 2.3 zur Steuerkraft wurde gezeigt, dass die Steuereinnahmen des Jahres 2009 in den beiden Städten außergewöhnlich hoch waren. Zur Plausibilisierung des Vorschlags der Steuerkraftberücksichtigung sollen daher weitere Modellrechnungen angeführt werden, die die strukturellen Wirkungen deutlicher hervortreten lassen.

In einer ersten Variante werden die bereits bekannten Steuerkraftmesszahlen des Jahres 2010 zugrunde gelegt. Alle weiteren Eingangsdaten bleiben unverändert, da weiterhin der Finanzausgleich des Jahres 2011 maßgeblich für die Modellrechnung sein soll. Insofern entsprechen die errechneten Modellergebnisse nicht den tatsächlich zu erwartenden Verhältnissen des Finanzausgleichs 2012. Die Daten zeigen eine deutliche Verringerung der Unterschiede zwischen den vier kreisfreien Städten. Die Steuerkraft von Cottbus und Frankfurt/Oder ist auch im Jahr 2010 überdurchschnittlich, die Unterschiede sind allerdings deutlich geringer als noch im Basisjahr 2009.

Tabelle 9: Modellrechnung Berücksichtigung Finanzkraft der kreisfreien Städte mit Steuerkraftmesszahl 2010

	Einwohnerzahl	SZW Kreis-aufgaben Status quo	Steuerkraftmesszahl		SZW Kreis-aufgaben neu	Differenz SZW
		Euro	Euro	Euro/Einw.	Euro	Euro
Brandenburg an der Havel	72.578	9.133.051	37.556.857	517,47	14.132.964	4.999.913
Cottbus	102.089	12.846.648	64.194.900	628,81	11.354.316	-1.492.332
Frankfurt/Oder	61.293	7.713.014	41.632.573	679,23	4.499.139	-3.213.875
Potsdam	154.606	19.455.268	94.596.522	611,86	19.161.561	-293.706

SZW = Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

Die Betrachtung eines Mehrjahresdurchschnittes für die Jahre 2008 bis 2010 bringt ähnliche Ergebnisse wie die ursprüngliche Modellrechnung auf Basis der Steuerkraftmesszahl 2009 (Tabelle 10). Die Sondereffekte des Jahres 2009 werden hier nur zum Teil abgedeckt, dazu kommt der positive „Ausreißer“ für Cottbus im Jahr 2008 (SKMZ >1.000 Euro/Einw.).

Tabelle 10: Modellrechnung Berücksichtigung Finanzkraft der kreisfreien Städte mit durchschnittlicher Steuerkraftmesszahl 2008-2010

	Einwohnerzahl	SZW Kreis-aufgaben Status quo	Steuerkraftmesszahl		SZW Kreis-aufgaben neu	Differenz SZW
		Euro	Euro	Euro/Einw.	Euro	Euro
Brandenburg an der Havel	72.578	9.133.051	41.619.913	573,45	14.812.693	5.679.642
Cottbus	102.089	12.846.648	83.751.879	820,38	1.929.049	-10.917.598
Frankfurt/Oder	61.293	7.713.014	46.797.642	763,50	3.772.869	-3.940.145
Potsdam	154.606	19.455.268	92.553.202	598,64	28.633.369	9.178.101

SZW = Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

Die beiden Modellrechnungen auf Basis der Steuerkraftdaten des Jahres 2010 bzw. der durchschnittlichen Steuerkraft der Jahre 2008 bis 2010 zeigen, dass die Ergebnisse der ursprünglichen Modellrechnung für den FAG 2011 stark durch die Einmaleffekte des Jahres 2009 geprägt sind. Insofern sollte eine vollständige Anrechnung der Steuerkraft der kreisfreien Städte voraussichtlich weniger extreme Umverteilungswirkungen zur Folge haben, als die auf Basis der Daten aus dem Jahr 2009 berechneten. Allerdings ist auch zukünftig mit auftretenden Einmaleffekten in positive oder negative Richtung zu rechnen. Gerade in den kreisfreien Städten als Zentren gewerblicher Aktivitäten sind stärkere und ungleichmäßige Schwankungen bei der Gewerbesteuer nicht unwahrscheinlich. Aufgrund des geringen Gruppenbesatzes mit nur vier Einheiten könnten die resultierenden Wirkungen bei Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben erneut ähnlich starke Gegenre-

aktionen zur Folge haben. Daher sollte nur ein Teil der Steuerkraftmesszahl in das Verteilungsverfahren einfließen.

Eine weitere denkbare Option, die einem anderen als dem bisher dargestellten Verfahrensweg folgt, ist die gemeinsame Ausreichung der Schlüsselzuweisungen für Landkreisaufgaben für die Landkreise und kreisfreien Städte. Diese ist allerdings mit systematischen Problemen verbunden, da eine unterschiedliche Ermittlung des Finanzbedarfs erfolgt. Eine vollständige Berücksichtigung des Flächenansatzes wäre auch für die kreisfreien Städte erforderlich, was diese gegenüber den Landkreisen deutlich benachteiligen würde. Auch die Finanzkraft wird auf unterschiedliche Weise berechnet. Für die Landkreise wird die Umlagekraftmesszahl als Anteil an den Umlagegrundlagen berechnet. Der Anteil entspricht dem landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz. Für die kreisfreien Städte müsste in ähnlicher Weise nur ein Anteil der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben berücksichtigt werden, da sie sonst bei einer vollständigen Heranziehung ihrer Steuerkraft gegenüber den Landkreisen systematisch benachteiligt würden. Auf die kreisfreien Städte könnte als Lösung der gleiche Umlagesatz angewendet werden, sie würden damit den Landkreisen gleich gestellt. Die vier Städte können den Umlagesatz aber selbst nicht beeinflussen – weder direkt noch indirekt. Damit hat die Umlagesatzpolitik bei der Kreisumlage auch Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte ohne dass sie mittelfristig einen Einfluss darauf hätten. Hier wären auch strategische Absprachen der Landkreise zu Ungunsten der kreisfreien Städte möglich. Letztlich ist das zur Disposition stehende Volumen mit aktuell fast 50 Mio. Euro nicht unerheblich. Aufgrund dieser systematischen Unstimmigkeiten scheidet die Variante letztlich aus.

Ein anderes mögliches Verfahren besteht darin, die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben zum Vorbild zu nehmen. Dafür werden die Steuerkraft und die Bedarfe aller Städte und Gemeinden berücksichtigt. In Tabelle 11 sind die Ergebnisse der dazugehörigen Modellrechnung aufgeführt. Auch hier sind die Verteilungseffekte zu Gunsten von Brandenburg an der Havel und Potsdam ausgeprägt, während Cottbus und Frankfurt/Oder Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen hinzunehmen hätten. Systematisch inkonsistent ist allerdings, dass diese Aufteilung für *Gemeindeaufgaben* maßgeblich ist, hier aber Schlüsselzuweisungen für die *Kreisaufgaben* verteilt werden sollen. Insofern hätte die Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden wiederum einen Einfluss auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte. Die zugrunde gelegte Verteilungsrelation ist hier also eigentlich für einen anderen Aufgabentyp einschlägig.

Tabelle 11: Modellrechnung Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nach Verteilungsschlüssel der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben

in Euro	SZW für Gemeindeaufgaben	Anteil SZW	SZW Kreisaufgaben	Status quo	Differenz
Brandenburg an der Havel	41.453.924	23,6%	11.614.780	9.133.051	2.481.730
Cottbus	38.411.332	21,9%	10.762.291	12.846.648	-2.084.357
Frankfurt/Oder	12.729.355	7,3%	3.566.578	7.713.014	-4.146.436
Potsdam	82.817.800	47,2%	23.204.331	19.455.268	3.749.063
Summe	175.412.411	100,0%	49.147.980	49.147.980	0

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

In der Gesamtschau bietet sich eine Variante mit einer partiellen Berücksichtigung der Steuerkraft der vier kreisfreien Städte an. In den Varianten der gemeinsamen Ausreichung mit den Schlüsselzuweisungen für die Landkreise oder die Übertragung des Verteilungsschlüssels für Gemeindeaufgaben überwiegen die systematischen Inkonsistenzen. In jedem Fall ist eine fortgeführte Verteilung ausschließlich auf Basis der Einwohnerzahlen für die zukünftige Fortschreibung des Finanzausgleichs nicht empfehlenswert.

4.3 Demografieansatz

Eine zentrale Neuerung im Kommunalen Finanzausgleich des Landes Brandenburg stellt der Demografiefaktor bei der Einwohnerermittlung dar. Er soll die fiskalischen Folgen des demografischen Wandels auf der Einnahmeseite abmildern, um so hinreichende Mittel zur Anpassung an den demografischen Wandel (auf der Ausgabenseite) bereitstellen zu können. Dies geht einher mit der Gewährleistung der Daseinsvorsorgeleistungen sowie grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen der sozialen und technischen Infrastruktur. Der derzeit im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz installierte Demografiefaktor entspricht der Umsetzung der Remanenzkostenthese, die bereits eingangs kurz umrissen wurde und nachfolgend weiter vertieft wird.⁵⁴ Diese war prägend für die Einführung des Demografiefaktors im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum BbgFAG 2011.⁵⁵ Gemäß § 20 Satz 2 BbgFAG wird nur dann die Einwohnerzahl des Bezugsjah-

⁵⁴ Neben diesem Typ existieren auch Demografieansätze, die – der Logik der Hauptansatzstaffel folgend – zusätzliche Bedarfe bei einem überproportionalen Bevölkerungszuwachs vorsehen, z. B. in Hessen oder im Saarland.

⁵⁵ Sitzung des Ausschuss für Inneres vom 2. Dezember 2010, Änderungsantrag der Fraktion der SPD, der Fraktion Die LINKE zum Gesetzentwurf der Landesregierung: Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes, (LT-Drs. 5/2012), Ausschussprotokoll P-AI 5/12 S. 3 und An-

res (des vorvergangenen Jahres⁵⁶) herangezogen, wenn der Einwohner-Mittelwert des Bezugsjahres und der beiden davor liegenden Jahre⁵⁷ nicht höher ist. Schrumpfenden Kommunen wird damit eine höhere Einwohnerzahl als Grundlage der Bedarfsberechnung zugestanden als die tatsächliche. Für wachsende oder in der Einwohnerzahl konstante Kommunen werden hingegen die jeweiligen statistisch ermittelten Einwohnerzahlen herangezogen.

4.3.1 Demografieansatz und Kostenremanenzen

Der demografische Wandel im Land Brandenburg zeichnet sich (anders als in den westdeutschen Bundesländern) bereits in den vergangenen 20 Jahren durch eine stetige Abnahme der Bevölkerung sowie eine deutliche Zunahme des Durchschnittsalters der Bevölkerung aus. Dies ist vor allem durch die Abnahme junger Menschen begründet. Es ist zudem absehbar, dass die Komponente der Alterung in ländlichen Gebieten mittelfristig eine höhere Bedeutung einnehmen wird, als der Aspekt der Bevölkerungsschrumpfung.⁵⁸ Darüber hinaus ist der demografische Wandel durch ein Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum in verschiedenen Teilräumen gekennzeichnet. Dieser allgemeine Befund lässt sich wie bereits weiter oben im Abschnitt 2.1 gezeigt in besonderem Maße auf die Situation im Land Brandenburg beziehen. Während die Räume im engeren Verflechtungsraum tendenziell an Bevölkerung gewonnen haben (insbesondere durch den sich abschwächenden, aber weiterhin bestehenden Suburbanisierungstrend), verlieren die Räume mit höherem Abstand zu den Oberzentren überproportional an Bevölkerung. Ebenfalls deren Altersstruktur ändert sich deutlich stärker. Auch bezogen auf die Ebene der Landkreise ist dieser Befund festzustellen, wobei insbesondere die Landkreise mit direktem Bezug zum Verflechtungsraum besonders stark ausgeprägte kreisinterne Divergenzen aufweisen.

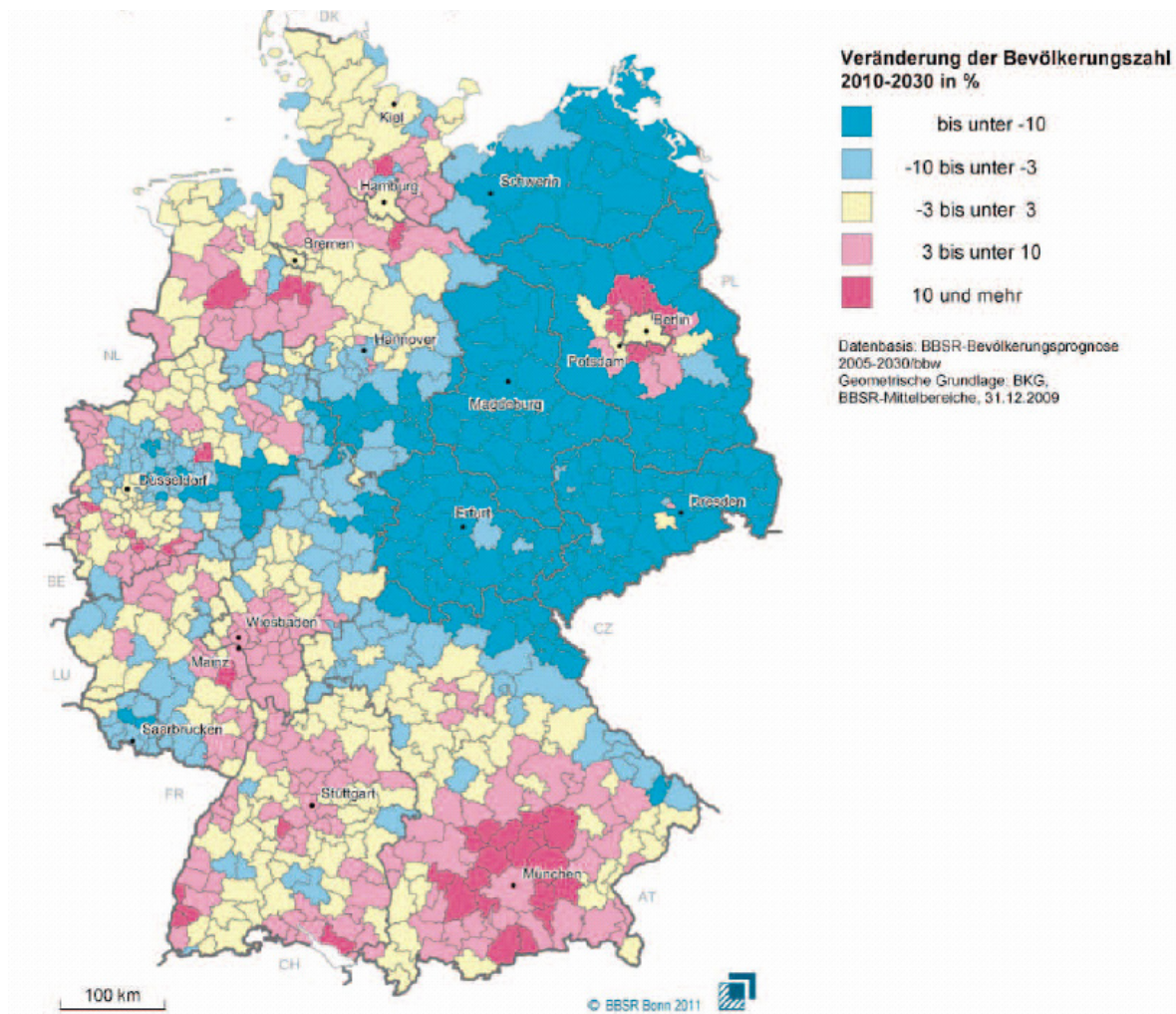
lage 2, Begründung zu Nr. 2: „Hiermit soll in bestimmtem Umfang sichergestellt werden, dass den Gemeinden genügend Zeit bleibt, strukturelle Kostenremanenzen, die sich aus einer sinkenden Einwohnerzahl ergeben, in einem geordneten Prozess abzubauen. Denn häufig lassen sich Kostenstrukturen nicht in kurzer Zeit verändern, wenn sie sozial gerecht und ohne zusätzliche Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger erfolgen soll. Viele Gemeinden Brandenburgs, insbesondere in den Randbereichen, sind derzeit von demografisch bedingten Einwohnerrückgängen betroffen. Es treten dabei finanzielle Probleme auf, weil die Infrastruktur und zum Teil auch die Personalausstattung auf die günstigeren Einwohnerverhältnisse zugeschnitten sind. Die Einführung des Demografiefaktors stellt hierbei jedoch nur einen zeitlichen Gewinn für die von der Regelung profitierenden Kommunen da.“; dazu Ausschussprotokoll P-AHF 5/18-1 (7. Dezember 2010), S. 3-5 und Anlage 6 sowie PIPr 5/26 vom 16.12.2010, S. 2083-2090.

⁵⁶ Für den Finanzausgleich des Jahres 2011 ist die Einwohnerzahl des Jahres 2009 relevant.

⁵⁷ Für den Finanzausgleich des Jahres 2011 wird also die Einwohnerzahl des Jahres 2009 mit dem Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 verglichen.

⁵⁸ BBSR-Berichte Kompakt (2011): Bildung, Gesundheit Pflege - Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur, 11/2011, Bonn 2011, S. 3.

Abbildung 27: Künftige Bevölkerungsentwicklung 2010-2030 in Prozent (nach Mittelbereichen)

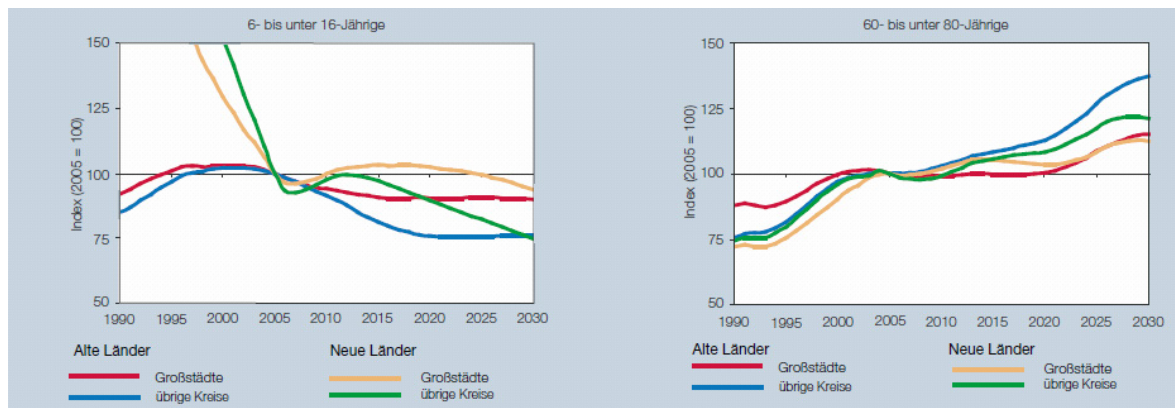


Quelle: BBSR-Berichte Kompakt 11/2011: S. 2.

Mit der zunehmenden Alterung ändern sich auch die Anforderungen an die Infrastrukturversorgung. Diese Nachfrageänderung zeichnet sich insbesondere in ländlich geprägten Gebieten ab. Einrichtungen, die stärker von älteren Menschen in Anspruch genommen werden (z. B. Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen) werden stärker frequentiert, während Sportstätten, Kinder- und Jugendeinrichtungen weniger nachgefragt werden. Dabei lässt sich auch hier ein deutliches Stadt-Land-Gefälle identifizieren.⁵⁹ Gemein ist diesen Entwicklungen aber, dass die Nachfrage nach Leistungen des ÖPNV tendenziell gleich bleibt respektive noch einem Nachfragezuwachs unterliegt, da einerseits junge und ältere Bevölkerungsgruppen in der Tendenz weniger mobil sind und andererseits das Netz von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur bereits deutlich ausgedünnt wurde und weiter einem Anpassungsdruck ausgesetzt sein wird. Dieser Befund betrifft insbesondere die Landkreise und mittelbar (über die Kreisumlage) die kreisangehörigen Gemeinden.

⁵⁹ Ebenda, S.4.

Abbildung 28: Entwicklung ausgewählter Altersgruppen in siedlungsstrukturellen Kategorien 1990-2030

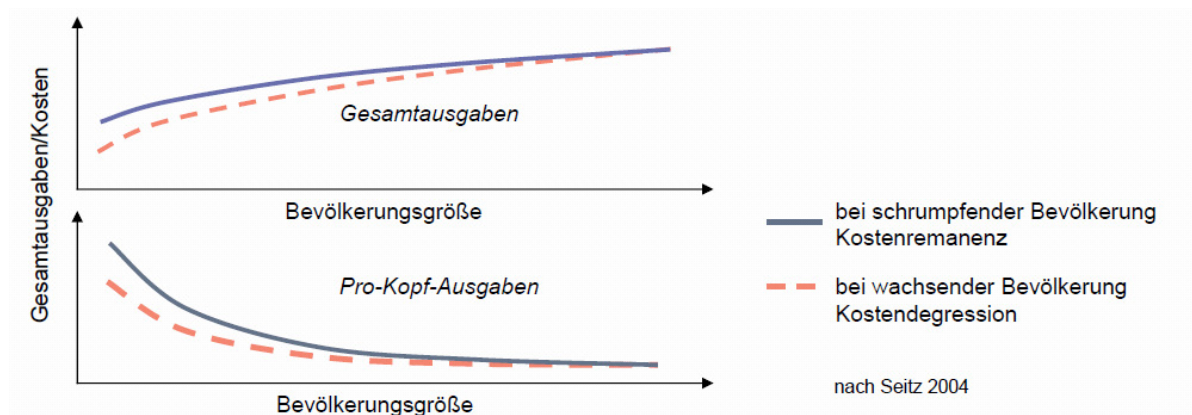


Quelle: BBSR-Berichte Kompakt 11/2011: S. 4

Für die Einführung eines Demografieansatzes oder -faktors spricht die zeitliche Verzögerung der Anpassung des Einwohnerverlustes in Bezug auf die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich gegenüber den übrigen Kommunen. Damit sollen Kostenremanenzen bei Einwohner-schrumpfung aufgefangen und negative Effekte auf der Einnahmeseite abgedeckt, d.h. über einen längeren Zeitraum gestreckt werden, um Anpassungsmaßnahmen zu erleichtern. Kostenremanenzen entstehen insbesondere bei sozialer und technischer Infrastruktur, die für eine bestimmte Anzahl/Struktur der Bevölkerung hergestellt wurde. Bei einem Rückgang der Einwohnerzahl sinken die Ausgaben nicht automatisch in gleichem Maße, da sich Fixkostenanteile von öffentlichen Leistungen (insbesondere Betriebskosten, Kapitalkosten der Infrastruktur/Gebäude, Kosten der Mindestpersonalausstattung) nicht in gleichem Maße mit der Abnahme der Einwohner/Bevölkerung absenken lassen. Dies betrifft Sport- und Kindertagesstätten ebenso wie Schulen, den Bereich Straßenbau sowie die Kernverwaltung. Vielmehr ergeben sich bei technischer und sozialer Infrastruktur Remanenzeffekte, d.h. bestehende Kosten werden auf weniger Einwohner oder Nutzer verteilt und es resultieren höhere Kosten je Einwohner oder Nutzer. Auch die Unteilbarkeit von Anlagen, eine bestehende gesetzliche Versorgungspflicht oder aber auch die mangelnde politische Durchsetzbarkeit der Schließung/Stilllegung einer Einrichtung können zusätzlich Remanenzeffekte begründen.

Diese Kostensteigerungen können in gebührenfinanzierten Bereichen der Leistungserstellung zwar (teilweise) übergewälzt werden, allerdings unterliegt diese Strategie z.T. engen gesetzlichen Grenzen (z.B. Kindertagesstätten). Zudem wirken sich Gebührensteigerungen in der Regel negativ auf die Nutzungsintensität (z.B. Wasser-/Abwasser) und die Standortattraktivität aus, was sich negativ auf die (Netz-)Infrastrukturen selbst oder aber wiederum auf die Zahl der Nutzer auswirken kann.

Abbildung 29: Kosten öffentlicher Dienstleistungen bezogen auf die Entwicklung der Bevölkerung



Quelle: Seitz (2004, 2008).

Die dargestellte Problematik der Remanenzkosten zeigt, dass die grundsätzliche Annahme der gleichsam mit der Einwohnerzahl sinkenden Finanzbedarfe nicht in allen Fällen hinreichend gegeben ist, was wiederum für die Beibehaltung eines Demografieansatzes sprechen würde, soweit dieser wirksam ist.

Die beschriebenen Belastungen der Kommunen durch die zu erwartenden demografischen Veränderungen beziehen sich vor allem auf die Ausgabeseite. Auf der Einnahmeseite lassen sich die Wirkungen der Bevölkerungsschrumpfung und -alterung dagegen schwieriger prognostizieren. Die strukturelle Abhängigkeit der Einkommensteuer von der Entwicklung des Erwerbspotenzials und der Altersstruktur der Einwohner kann dabei prinzipiell vermutet werden.⁶⁰ Die diesbezüglichen mittel- bis langfristigen Aufkommenserwartungen in Brandenburg sind vor dem Hintergrund der demografischen Prognosen als negativ einzuschätzen. Es lassen sich aber Anhaltspunkte dafür finden, dass die Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer andere Kausalitäten zeigen. Sie haben primär den Gewerbeertrag, also eine Gewinngröße, als Bemessungsgrundlage.⁶¹ Wie sich die Erträge aus der wirtschaftlichen Betätigung der Unternehmen entwickeln, ist dabei durchaus von anderen als demografischen Einflussfaktoren abhängig. Skizzenhaft seien nur die wettbewerbliche Position, die Exportausrichtung oder die Innovationskraft der Unternehmen genannt. Auch die Positionierung der brandenburgischen Städte und Regionen gegenüber der Metropolregion Berlin kann nicht einseitig mit demografischen Tendenzen erklärt werden. Insofern kann durchaus auch eine bessere Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern erwartet werden. Ähnliches gilt für die

⁶⁰ So beispielsweise auch bei Seitz, Helmut (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen.

⁶¹ Auf die Hinzurechnungen und Abzüge bei der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer wird an dieser Stelle nicht eingegangen.

Grundsteuer. Die Flächeninanspruchnahme ist sicherlich mit der Bevölkerungsschrumpfung gekoppelt. Dennoch muss festgehalten werden, dass eine zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen auch in einwohnerseitig schrumpfenden Regionen zu beobachten ist.⁶² Die Aussagen bezüglich der Einnahmeseite sind daher insgesamt mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Insofern ist es sachgerecht, die demografischen Effekte – wenn sie im Finanzausgleich berücksichtigt werden sollen – auf der Bedarfsseite zu erfassen.

4.3.2 Systematische Wirkung des Demografieansatzes

Bezogen auf eine einheitliche Bedarfsermittlung nach der Hauptansatzstaffel können bei Einführung eines Demografieansatzes auf der Basis einer modifizierten Einwohnerzahl jedoch auch Widersprüche auftreten. Die Einwohnerveredelung aus der Hauptansatzstaffel berücksichtigt überdurchschnittliche Ausgaben je Einwohner bei größeren Kommunen. Grundsätzlich folgt der Finanzbedarf einer Kommune im kommunalen Finanzausgleich ihrer Einwohnerzahl. Wächst diese, so steigen die im Finanzausgleich zugrunde gelegten Bedarfe überproportional an. Auf der anderen Seite sinken die Finanzbedarfe aber auch überdurchschnittlich stark ab, wenn sich die Einwohnerzahl negativ entwickelt. Der Demografiefaktor, der den Einwohnerrückgang rechnerisch streckt, dämpft diese Wirkung ab. Der Finanzbedarf folgt in einer schrumpfenden Kommune nicht mehr dem Pfad der Hauptansatzstaffel. Damit bewirkt er einen zusätzlichen gegenläufigen Effekt zur Einwohnerveredelung, indem er auch den Einwohnerrückgang „veredelt“.

Prima vista scheint der Demografieansatz in seiner derzeitigen Ausgestaltung den gezeigten Entwicklungen nur unzureichend gerecht zu werden. Besondere Bedarfe, die aus dem demografischen Wandel erwachsen, gehen nicht direkt in die Bedarfsmessung ein. Vielmehr wird die Erwartung von Kostenremanenzen über eine Modifikation der den Bedarfen zugrunde liegenden Einwohnerzahl erreicht. Bei einem stetigen Abnehmen der Bevölkerung (in den betroffenen Kommunen) wird dieser dreijährige Durchschnitt der Bevölkerungszahl allerdings der intuitiven Vermutung nach relativ schnell aufgezehrt. Bei einem sprunghaften Verlauf der Einwohnerentwicklung (starke Schrumpfung in wenigen Jahren) würde eine Durchschnittsbildung über den Zeitraum von drei Jahren eine deutlich stärker nivellierende Wirkung entfalten, während bei für die Bevölkerungsentwicklung eher charakteristischen langsamen aber stetigen Veränderungen (wie auch die Bevölkerungsschrumpfung in Brandenburg) auf den ersten Blick nur geringe Abweichungen ge-

⁶² Vgl. Geyler, Stefan/Warner, Barbara/Brandl, Anja/Kuntze, Martina u.a. (2008): Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland, Eine Typisierung der Regionen nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen,

genüber der Verwendung der jeweiligen Jahresbevölkerungszahl zu vermuten wären. Entsprechend könnte die Vermutung zutreffen, dass der Demografieansatz nur in einer Übergangsphase nach den ersten Jahren seiner Einführung eine nennenswerte Wirkung entfaltet, mittelfristig aber keinen Einfluss mehr auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen hat. Folglich würde nach dem Ablauf der Übergangsphase die Abschaffung des Demografieansatzes zu prüfen sein.

Während dieser erste intuitiv begründete Blick die Wirksamkeit des Demografiefaktors im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz tendenziell in Frage gestellt hat, zeigt die genauere Analyse doch eine nachweisbar dauerhafte Wirkung. Anders als zunächst vermutet, hat der Demografiefaktor nicht nur einen einmaligen Effekt, sondern wirkt beständig zu Gunsten jener Kommunen, die überproportional durch den demografischen Wandel (in diesem Fall, die Abnahme der Bevölkerung) betroffen sind. Tatsächlich ändern sich durch die Verwendung der Mehrjahresschnitte die *Bedarfsverhältnisse* dauerhaft. Dieser Effekt tritt insbesondere dann verstärkt auf, wenn es im Land sowohl schrumpfende als auch stagnierende und wachsende Teilregionen gibt, wie es in Brandenburg der Fall ist und auch für die mittel- bis langfristige Zukunft erwartet wird.

Modellhaft lässt sich diese Wirkung an einem vereinfachten Beispiel zeigen. Als Grundannahmen sind dabei die gleiche Gemeindegrößen im Ausgangsjahr und die gleiche Finanzkraft gegeben, d.h. Veredlungsfaktoren und Finanzkraft haben keine Auswirkungen auf die Modellrechnung. Damit werden lediglich unterschiedliche Einwohnerentwicklungen gegenübergestellt. Weitere bedarfsbestimmende Elemente bestehen nicht. Es wird also davon ausgegangen, dass sich der Finanzbedarf allein an der Einwohnerzahl orientiert.

Die Einwohnerzahl wird durch die Multiplikation mit einem Grundbetrag in eine Euro-Bedarfsmesszahl umgewandelt. Der Grundbetrag gibt an, welchen Finanzbedarf ein unveredelter Einwohner begründet. Der Grundbetrag wird wie in der Praxis des brandenburgischen Finanzausgleichs iterativ so ermittelt, dass die Schlüsselmasse so weit wie rechnerisch möglich aufgebraucht wird. Es herrscht also auf der Bedarfsseite ein direkter Zusammenhang zwischen der verfügbaren Schlüsselmasse, der Einwohnerzahl und dem Grundbetrag.

Wird nun - gemäß § 20 Satz 2 BbgFAG - ein Mehrjahresdurchschnitt über drei Jahre angewendet, falls dieser höher ist als die jeweilige Einwohnerzahl, so ist die Gesamteinwohnerzahl auf der Bedarfsseite höher als die tatsächliche Einwohnerzahl aller Gemeinden. Wird statt der tatsächlichen diese höhere rechnerische Einwohnerzahl angewendet, dann sinkt der Grundbetrag. Die verfügbare Schlüsselmasse muss bei gegebener Finanzkraftmesszahl für den Ausgleich eines höheren rechnerischen Finanzbedarfs herangezogen werden. Oder anders ausgedrückt: Die Schlüsselmas-

se muss durch eine größere Einwohnerzahl geteilt werden. Der einzelne Einwohner hat damit ein geringeres Bedarfsgewicht.

Entwickelt sich die Einwohnerzahl in allen Gemeinden genau identisch, dann hat die veränderte Einwohnergewichtung keinen Einfluss. Ein solcher Demografiefaktor würde dann nicht bedarfs- wirksam werden, auch wenn alle Gemeinden stark schrumpfen.

Der eingeführte Demografiefaktor entfaltet seine Wirkung vielmehr bei *sich unterscheidenden* Entwicklungspfaden der Einwohnerzahlen.

- Schrumpfende Gemeinden haben dabei rechnerisch mehr Einwohner auf der Bedarfsseite als tatsächlich in der Gemeinde wohnen. Ihr Bedarf ist höher und sie erhalten bei gegebener Finanzkraft höhere Schlüsselzuweisungen.
- Wachsende Gemeinden haben demgegenüber rechnerisch genauso viele Einwohner auf der Bedarfsseite wie tatsächlich in der Gemeinde wohnen. Der bedarfsbestimmende Grundbetrag je Einwohner ist aber geringer geworden. Die Einwohner der wachsenden Gemeinde haben also an Gewicht verloren. Ihr Bedarf ist geringer und sie erhalten bei gegebener Finanzkraft geringere Schlüsselzuweisungen.

Etwas komplexer sind die Wirkungen, wenn unterschiedlich starke Wachstums- und Schrumpfungstendenzen zu beobachten und zu erwarten sind. Entscheidend ist hierbei die Stellung der Einwohnerwachstumsrate der einzelnen Gemeinde zum *Durchschnittswert* aller Gemeinden. Gemeinden, die überdurchschnittlich stark schrumpfen, profitieren vom Demografieansatz. Gemeinden, die wachsen oder stagnieren, haben spiegelbildlich negative Effekte zu erwarten. Auch Gemeinden, die schrumpfen, dies aber mit unterdurchschnittlichen Raten tun, sind die „Verlierer“ dieser Form des Demografieansatzes.

Eine besondere Rolle spielen Städte und Gemeinden mit heterogener Einwohnerentwicklung. Wenn die Schrumpfungen unregelmäßig und „schubweise“ auftreten, so können sie überdurchschnittlich profitieren. Kommunen, die sprunghaft wachsen, würden jeweils überdurchschnittlich verlieren. Diese Wirkungen sind umso stärker, je länger die Periode der Durchschnittsbildung ist. Bei einer Durchschnittsbildung über 5 oder 10 Jahre würde sich die rechnerische Gesamtzahl der Einwohner noch deutlich stärker erhöhen als in der Variante über 3 Jahre.

Insgesamt steht der Demografieansatz gegensätzlich zum Einwohnerhauptansatz. Dieser besagt, dass die Bedarfe dort entstehen, wo die Einwohner wohnen. Die rechnerisch hinzukommenden Einwohner dämpfen die tatsächlichen Schrumpfungspfade der am stärksten schrumpfenden Ge-

meinden ab. Bedarfsprägend sind also die unterstellten Kostenremanenzen, die bei Bevölkerungsschrumpfung entstehen bzw. verbleiben.

Fraglich ist die Dauerhaftigkeit des Effekts. Es könnte vermutet werden, dass der Demografieansatz seine Hauptwirkung zum Zeitpunkt der Umstellung entfaltet. In den folgenden Jahren könnte der Effekt möglicherweise zurückgehen und dann völlig entfallen, wenn sich die Entwicklungspfade relativ gleichmäßig fortsetzen. Nach einigen Jahren würde sich nach dieser Vermutung kein Unterschied mehr zur Nutzung der tatsächlichen Einwohnerzahlen ergeben. Eine Rückkehr zur Bedarfsermittlung ohne Demografieansatz wäre dann möglich.

Diese Hypothese trifft jedoch nicht zu. Die Verschiebung der Einwohnergewichtung sowie der geringere Grundbetrag je Einwohner haben eine nachweisbar dauerhafte Wirkung. Gegenüber der Nutzung der tatsächlichen Einwohnerzahl (bzw. der Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres) ergeben sich dauerhafte positive bzw. negative Effekte für schrumpfende respektive stagnierende/wachsende Kommunen. Die Effekte ebbten auch nicht ab oder nähern sich Null. Der Demografiefaktor in seiner derzeitigen Ausgestaltung erfüllt seine intendierte Funktion also dauerhaft. Die Differenzen gegenüber der Nutzung der jeweiligen Einwohnerzahlen bleiben erhalten. Dies liegt an der jeweils rechnerisch erhöhten Einwohnerzahl und den Bedarfsverschiebungen zwischen den stärker schrumpfenden und den weniger stark schrumpfenden oder wachsenden Kommunen. Eine Abschaffung des Faktors hätte also massive Gegenreaktionen zur Folge.

Tatsächlich zutreffend ist jedoch, dass die Effekte für die einzelne Kommune von Jahr zu Jahr relativ gering sind. Dies ist auch folgerichtig, da der Demografieansatz auf unterschiedliche Entwicklungsdynamiken reagiert. Die profitierenden Kommunen werden damit dauerhaft auf ein höheres Bedarfsniveau gehoben, die belasteten Kommunen werden dauerhaft auf ein geringeres Bedarfsniveau abgesenkt. Dabei ist immer vorausgesetzt, dass sich die einzelnen Kommunen modellhaft gleichmäßig immer in eine Richtung bewegen.

Wenn sich, wie in der Realität, sehr unterschiedliche Entwicklungspfade zeigen, dann zeigen sich sehr heterogene Wirkungen. Grundsätzlich gilt aber, dass der Demografieansatz ein Auseinanderdriften der einwohnerbasierten Bedarfsansätze abfedert. Dies ist auch unabhängig davon, ob absolute oder relative (prozentuale) Wachstumsentwicklungen betrachtet werden.⁶³ Zudem sind bei einer vorliegenden Veredelung der Einwohner die Effekte noch deutlicher.

⁶³ Die Abweichungen wurden mittels umfangreicher Modellrechnungen überprüft. Zwischen den Varianten mit einer gleichmäßigen relativen und gleichmäßig absoluten Bevölkerungsentwicklung ergaben sich keine wesentlichen Unterschiede.

Die nachfolgende Tabelle 12 illustriert die Ausführungen zur Wirkung des Demografieansatzes anhand des angesprochenen vereinfachten Modells. Auf der ersten Seite werden die Schlüsselzuweisungen auf der Basis der jeweiligen Einwohnerzahl verteilt. Auf der zweiten Seite wird ab dem Jahr 5 ein Dreijahresschnitt der Einwohnerzahl berechnet und – übereinstimmend mit den aktuellen Regelungen des BbgFAG – dann für die Ermittlung des Finanzbedarfs herangezogen, wenn er höher ist als die tatsächliche Einwohnerzahl des Jahres. Im untersten Abschnitt der Tabelle werden die Differenzen zwischen diesen beiden Varianten angegeben. Um die Wirkungen für verschiedene Gemeindetypen zu illustrieren, wurden sechs Musterkommunen mit unterschiedlichen Wachstumstrends unterstellt. Die Kommunen 1-5 weisen konstante Entwicklungen auf, Kommune 6 ist durch sprunghafte Schrumpfungsphasen geprägt.

Die Modellergebnisse vollziehen die erläuterten systematischen Wirkungen nach. Die Grundbeiträge unterscheiden sich ab dem Jahr 5 und sind im Modell mit Demografieansatz höher als in der Variante ohne Demografieansatz. Die leicht wachsende Kommune 1 sowie die Kommune 2 mit konstanter Einwohnerzahl sind die dauerhaften „Verlierer“, sie erhalten weniger Schlüsselzuweisungen (farblich unterlegte Zellen in der Tabelle). Spiegelbildlich dazu ist die stark schrumpfende Kommune 5 dauerhafter „Gewinner“. Die leicht schrumpfenden Kommunen 3 und 4 zeigen ungleichmäßige Ergebnisse. Ihre Einwohnerzahl entwickelt sich fast parallel zum durchschnittlichen (Schrumpfungs-)Pfad. Ihre Effekte hängen in einem besonderen Maße von der sprunghaft schrumpfenden Kommune 6 ab, die den Durchschnitt beeinflusst. In den Jahren, in denen die Kommune 6 sich stetig entwickelt (insbesondere die Jahre 11 und 12), sind sie "Profiteure" des Demografieansatzes, in den Jahren der sprunghaften Schrumpfung von Kommune 6 (Jahre 8 und 9) liegen sie mit ihrem stetigen Bevölkerungsrückgang oberhalb des Durchschnitts und sind daher relative "Verlierer".

Tabelle 12: Wirkung des Demografieansatzes im Brandenburgischen Finanzausgleich anhand einer vereinfachten Modellierung

FAG-Masse		100.000	Demografieansatz über 3 Jahre, unterschiedliche Gemeindetypen										
Jahr		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<i>Einwohnerzahl</i>													
Kommune 1	wachsend	1.000	1.005	1.010	1.015	1.020	1.025	1.030	1.036	1.041	1.046	1.051	1.056
Kommune 2	konstant	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Kommune 3	leicht schrumpfend	1.000	995	990	985	980	975	970	966	961	956	951	946
Kommune 4	leicht schrumpfend	1.000	995	990	985	980	975	970	966	961	956	951	946
Kommune 5	stark schrumpfend	1.000	985	970	956	941	927	913	900	886	873	860	847
Kommune 6	sprunghaft	1.000	1.000	1.000	970	941	941	941	913	885	885	885	885
Summe		6.000	5.980	5.960	5.911	5.863	5.844	5.825	5.779	5.734	5.716	5.698	5.681
<i>Wachstumsraten</i>													
Kommune 1	wachsend		0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Kommune 2	konstant		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Kommune 3	leicht schrumpfend		-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%
Kommune 4	leicht schrumpfend		-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%	-0,50%
Kommune 5	stark schrumpfend		-1,50%	-1,50%	-1,50%	-1,50%	-1,50%	-1,50%	-1,50%	-1,50%	-1,50%	-1,50%	-1,50%
Kommune 6	sprunghaft		0,00%	0,00%	-3,00%	-3,00%	0,00%	0,00%	-3,00%	-3,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Bedarf: aktuelle Einwohnerzahl													
<i>Einwohnerzahl</i>													
Kommune 1	wachsend	1.000	1.005	1.010	1.015	1.020	1.025	1.030	1.036	1.041	1.046	1.051	1.056
Kommune 2	konstant	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Kommune 3	leicht schrumpfend	1.000	995	990	985	980	975	970	966	961	956	951	946
Kommune 4	leicht schrumpfend	1.000	995	990	985	980	975	970	966	961	956	951	946
Kommune 5	stark schrumpfend	1.000	985	970	956	941	927	913	900	886	873	860	847
Kommune 6	sprunghaft	1.000	1.000	1.000	970	941	941	941	913	885	885	885	885
Summe		6.000	5.980	5.960	5.911	5.863	5.844	5.825	5.779	5.734	5.716	5.698	5.681
	Grundbetrag	16,67	16,72	16,78	16,92	17,06	17,11	17,17	17,30	17,44	17,50	17,55	17,60
<i>Bedarf = Zuweisung</i>													
Kommune 1	wachsend	16.667 €	16.806 €	16.946 €	17.173 €	17.401 €	17.544 €	17.688 €	17.919 €	18.151 €	18.299 €	18.446 €	18.594 €
Kommune 2	konstant	16.667 €	16.722 €	16.778 €	16.918 €	17.057 €	17.112 €	17.166 €	17.304 €	17.441 €	17.495 €	17.549 €	17.602 €
Kommune 3	leicht schrumpfend	16.667 €	16.639 €	16.610 €	16.665 €	16.718 €	16.688 €	16.658 €	16.708 €	16.756 €	16.724 €	16.691 €	16.658 €
Kommune 4	leicht schrumpfend	16.667 €	16.639 €	16.610 €	16.665 €	16.718 €	16.688 €	16.658 €	16.708 €	16.756 €	16.724 €	16.691 €	16.658 €
Kommune 5	stark schrumpfend	16.667 €	16.472 €	16.278 €	16.168 €	16.056 €	15.866 €	15.678 €	15.567 €	15.455 €	15.270 €	15.087 €	14.906 €
Kommune 6	sprunghaft	16.667 €	16.722 €	16.778 €	16.410 €	16.049 €	16.101 €	16.152 €	15.793 €	15.441 €	15.489 €	15.536 €	15.583 €
Summe		100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €

Bedarf: Durchschnitt 3 Jahre ab Jahr 5													
<i>Einwohnerzahl</i>													
Kommune 1	wachsend	1.000	1.005	1.010	1.015	1.020	1.025	1.030	1.036	1.041	1.046	1.051	1.056
Kommune 2	konstant	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Kommune 3	leicht schrumpfend	1.000	995	990	985	985	980	975	970	966	961	956	951
Kommune 4	leicht schrumpfend	1.000	995	990	985	985	980	975	970	966	961	956	951
Kommune 5	stark schrumpfend	1.000	985	970	956	956	941	927	913	900	886	873	860
Kommune 6	sprunghaft	1.000	1.000	1.000	970	970	951	941	931	913	894	885	885
Summe		6.000	5.980	5.960	5.911	5.916	5.878	5.849	5.821	5.784	5.748	5.721	5.704
	Grundbetrag	16,67	16,72	16,78	16,92	16,90	17,01	17,10	17,18	17,29	17,40	17,48	17,53
<i>Bedarf = Zuweisung</i>													
Kommune 1	wachsend	16.667 €	16.806 €	16.946 €	17.173 €	17.243 €	17.443 €	17.616 €	17.789 €	17.992 €	18.196 €	18.373 €	18.521 €
Kommune 2	konstant	16.667 €	16.722 €	16.778 €	16.918 €	16.902 €	17.014 €	17.097 €	17.179 €	17.288 €	17.398 €	17.479 €	17.532 €
Kommune 3	leicht schrumpfend	16.667 €	16.639 €	16.610 €	16.665 €	16.650 €	16.676 €	16.674 €	16.670 €	16.692 €	16.714 €	16.708 €	16.675 €
Kommune 4	leicht schrumpfend	16.667 €	16.639 €	16.610 €	16.665 €	16.650 €	16.676 €	16.674 €	16.670 €	16.692 €	16.714 €	16.708 €	16.675 €
Kommune 5	stark schrumpfend	16.667 €	16.472 €	16.278 €	16.168 €	16.154 €	16.017 €	15.854 €	15.691 €	15.554 €	15.417 €	15.257 €	15.074 €
Kommune 6	sprunghaft	16.667 €	16.722 €	16.778 €	16.410 €	16.400 €	16.173 €	16.086 €	16.002 €	15.783 €	15.561 €	15.474 €	15.521 €
Summe		100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €
<i>Differenz zum Ausgangstyp</i>													
Kommune 1	wachsend	- €	- €	- €	- €	- 158 €	- 101 €	- 72 €	- 130 €	- 160 €	- 102 €	- 73 €	- 73 €
Kommune 2	konstant	- €	- €	- €	- €	- 155 €	- 98 €	- 70 €	- 126 €	- 153 €	- 98 €	- 70 €	- 69 €
Kommune 3	leicht schrumpfend	- €	- €	- €	- €	- 68 €	- 12 €	16 €	- 38 €	- 64 €	10 €	17 €	18 €
Kommune 4	leicht schrumpfend	- €	- €	- €	- €	- 68 €	- 12 €	16 €	- 38 €	- 64 €	10 €	17 €	18 €
Kommune 5	stark schrumpfend	- €	- €	- €	- €	98 €	150 €	175 €	123 €	98 €	147 €	170 €	168 €
Kommune 6	sprunghaft	- €	- €	- €	- €	351 €	73 €	- 66 €	208 €	342 €	72 €	- 62 €	- 61 €
Summe		0	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

4.3.3 Fiskalische Wirkung des Demografieansatzes und Weiterentwicklung

In seiner aktuellen Ausgestaltung hat der Demografieansatz im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz folgende Wirkungen (bezogen auf den Finanzausgleich 2011):

- In der Summe wird die tatsächliche Einwohnerzahl der Städte und Gemeinden rechnerisch um rund 19.200 Einwohner erhöht. Dies entspricht einer Steigerung von 0,8 %. Durch die Veredelung der Einwohner drückt sich dies in einem um rund 22.500 (Einwohner) erhöhten Bedarfsansatz aus (ebenfalls +0,8 %). Das Umverteilungsvolumen, das auf den Demografieansatz zurückzuführen ist, liegt bei rund 6,3 Mio. Euro.⁶⁴ 261 Städte und Gemeinden profitieren von dieser Regelung, für 158 wirkt sie sich nachteilig aus. Das bedeutet, dass die Einwohnerentwicklung von 158 Städten und Gemeinden über dem Durchschnittswert 2007-2009 von -0,95 % liegen und 261 darunter anzusiedeln sind.
- Die Kommunen, die bezogen auf ihre Einwohnerentwicklung 2000 bis 2009 besonders stark geschrumpft sind, profitieren am meisten vom Demografiefaktor. Die Gruppe der am stärksten schrumpfenden Kommunen (mehr als 20 % Bevölkerungsrückgang) erhalten durchschnittlich rund 12 Euro höhere Schlüsselzuweisungen je Einwohner als sie ohne das Wirken des Demografiefaktors erhalten würden.
- Die Umverteilung der Schlüsselzuweisungen verläuft zugunsten des Entwicklungsraums und zu Lasten des Verflechtungsraums (Saldo: 4,8 Mio. Euro).
- Die Einwohnerzahl der Landkreise wird durch den Demografieansatz rechnerisch um rund 12.800 erhöht (+0,6 %). Das Umverteilungsvolumen beträgt insgesamt rund 1,8 Mio. Euro, wovon jeweils sieben der 14 Landkreise positiv bzw. negativ betroffen sind.

⁶⁴ Verglichen mit einer Modellvariante, die ohne Demografiefaktor auf die Einwohnerzahlen des Jahres 2009 zurückgreift.

Tabelle 13: Verteilungswirkungen des aktuellen Demografiefaktors

Gemeindekategorie gemäß Einwohnerentwicklung 2000-2009	Anzahl	Einwohner- zahl	Veränderung Schlüsselzuweisungen	
	2009	2009	Euro	Euro/Einw.
über +10%	33	422.505	-2.084.018	-4,93
+5% bis +10%	18	322.778	-2.041.779	-6,32
0% bis 5%	26	136.491	-555.517	-4,06
0% bis -5%	61	316.315	-386.902	-1,22
-5% bis -10%	106	428.375	305.864	0,71
-10% bis -15%	115	568.850	2.128.240	3,69
-15% bis -20%	49	255.047	1.865.257	7,19
unter -20%	11	61.164	768.856	12,29
Verflechtungsraum	50	901.146	-4.759.591	-5,28
Entwicklungsraum	369	1.610.379	4.759.591	2,92
Umverteilungsvolumen				
Städte und Gemeinden insgesamt			6.313.562	2,95
Landkreise insgesamt			1.794.129	0,84

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des BbgFAG 2011.

Insgesamt kann daher festgestellt werden, dass die Nutzung eines Mehrjahresdurchschnitts der Einwohnerzahl durchaus positive Aspekte im Sinne der Würdigung von Remanenzkosteneffekten hat. Die dauerhafte Wirkung des Ansatzes wurde modellhaft nachgezeichnet. Allerdings muss festgestellt werden, dass die letztlich erreichten fiskalischen Effekte überschaubar sind.

Zieht man nun die Weiterentwicklung des bestehenden Demografieansatzes in Betracht, wird deutlich, dass dieser bisher mit bestehenden oder zukünftigen Kostenremanenzen begründet wird.⁶⁵ In der derzeitigen Ausgestaltung wird davon ausgegangen, dass diese Remanenzen nur in den überdurchschnittlich stark schrumpfenden Kommunen auftreten und dauerhafter Natur sind. Dies ist im Hinblick auf die begrenzten Mittel des Finanzausgleichs auch sachgerecht.

- Sollen die vermuteten Remanenzkosten der am stärksten schrumpfenden Kommunen stärker als bisher berücksichtigt werden, wäre eine Ausdehnung der Durchschnittsbildung über einen längeren Zeitraum das richtige Instrument. Der beschriebene Niveaueffekt würde sich dann verstärken.
- In der derzeitigen Ausgestaltung führt der Demografieansatz zu einer dauerhaften Verbesserung der Ausstattung besonders stark schrumpfender Kommunen mit Schlüsselzuweisungen. Der Effekt tritt nicht nur übergangsweise sondern permanent auf. Der Anpas-

⁶⁵ Sitzung des Ausschuss für Inneres vom 2. Dezember 2010, Änderungsantrag der Fraktion der SPD, der Fraktion Die LINKE zum Gesetzentwurf der Landesregierung: Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes, (LT-Drs. 5/2012), Ausschussprotokoll P-AI 5/12 S. 3 und Anlage 2, Ausschussprotokoll P-AHF 5/18-1 (7. Dezember 2010), S. 3-5 und Anlage 6 sowie PIPr 5/26 vom 16.12.2010, S. 2083-2090.

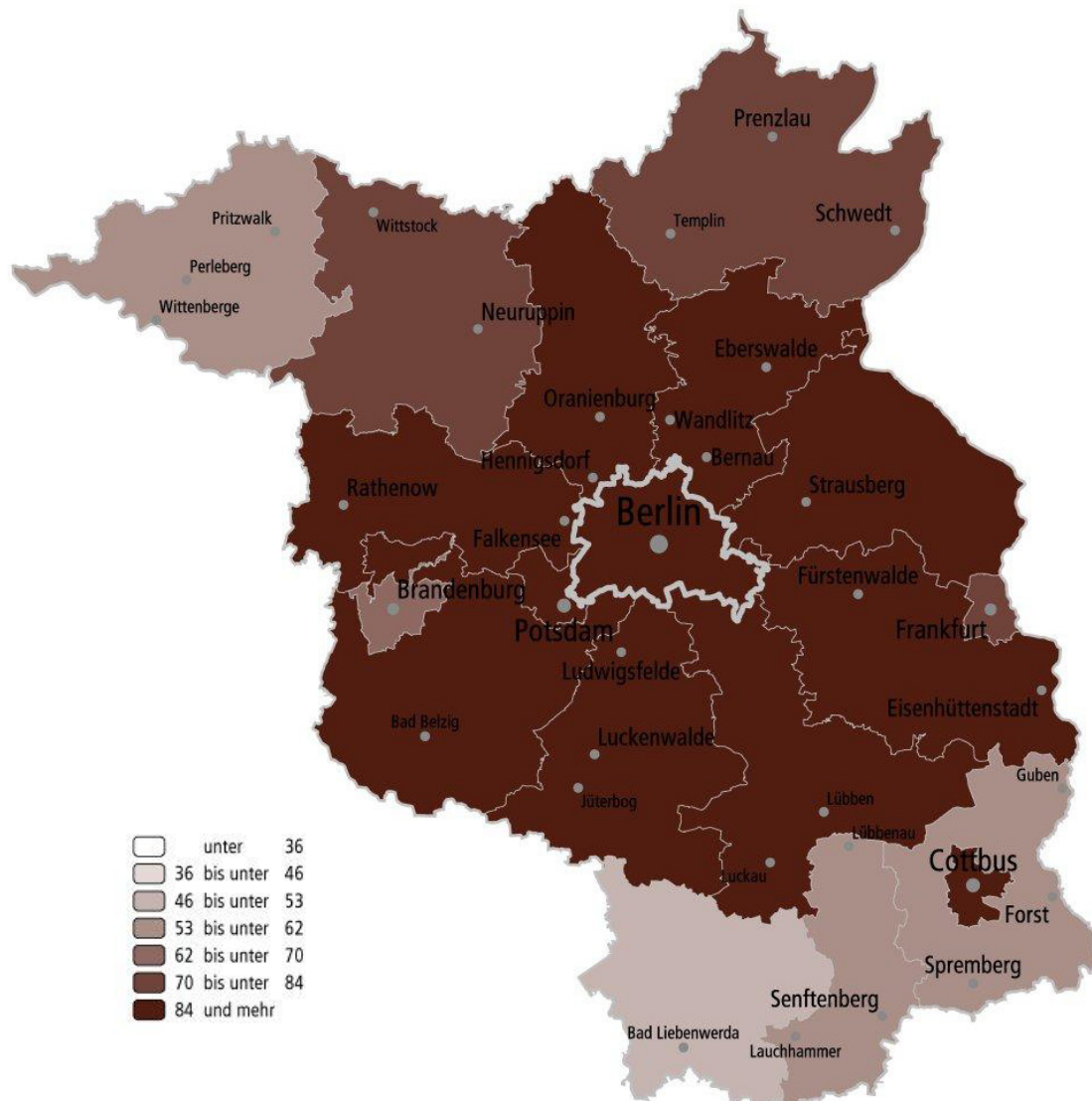
sungsdruck der schrumpfenden Kommunen bleibt aber dennoch erhalten, da nur ein Teil der Schrumpfung kompensiert wird. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs nur einen Teil der Gesamteinnahmen der Kommune ausmachen und letztlich nicht alle Remanenzeffekte dauerhaft abdecken können.

- Remanenzkosten beziehen sich vor allem auf die Schrumpfung der Bevölkerung und den damit verbundenen Rückgang der Bevölkerung/der Nutzer. Bisher unzureichend sind dabei strukturelle Nachfrageänderungen berücksichtigt, die jeweils nach Infrastrukturbereich (sozial /technisch) unterschiedlich sind. Eine Weiterentwicklung müsste daher nicht nur die räumliche differenzierte Verteilung der Zahl der Einwohner, sondern auch die Altersstrukturveränderungen und die mit diesen verbundenen Nachfrageänderungen berücksichtigen. Da dies letztlich auf einen sehr kleinteiligen Planungsraum und jeweils einzelnen Infrastrukturbereiche bezogen sein müsste, wäre allerdings eine Überfrachtung des Demografieansatzes kaum zu vermeiden. Es erscheint daher vor dem Hintergrund der Prinzipien des Subsidiarität und der Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs sachgerechter, diese Strategieentwicklung der kommunalen Ebene zuzuweisen und keine entsprechende Ausweitung des Demografieansatzes um weitere Komponenten zu verfolgen.

Schließlich wird darauf verwiesen, dass die Kosten der Leistungserbringung insbesondere im Bereich der sozialen Infrastruktur neben der standortunabhängigen Kostenstruktur des jeweiligen Infrastrukturbereichs auch von regionalen Bedingungen der Leistungserstellung abhängen.⁶⁶ Diese regionale Komponente, die auch den Grad des Angebots/der Angebotsauslastung in den Blick nehmen muss, kann ebenfalls nicht hinreichend durch den derzeitigen Faktor abgebildet werden. Hierbei ist auch anzumerken, dass die Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs nicht dazu dienen sollen, getätigte Ausgaben direkt gegen zu finanzieren, d. h. durch eigene Entscheidungen Einfluss auf die Schlüsselzuweisungen zu nehmen.

⁶⁶ Vgl. Gutsche (2006): Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen - Modellrechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5.2006, S. 271-280.

Abbildung 30: Entwicklung der über 80-Jährigen 2009 bis 2030 in Landkreisen und Kreisfreien Städten - Berlin und Brandenburg



Quelle: Bertelsmann Stiftung (2011).

Eine Weiterentwicklung des Demografieansatzes könnte darin bestehen, den betrachteten Zeitraum auf mehr als drei Jahre auszuweiten.⁶⁷ Es wurde bereits gezeigt, dass die Umverteilungswirkungen in der derzeit gültigen Ausgestaltung begrenzt sind und ggf. nicht den tatsächlichen Remanenzen entsprechen. In der nachfolgenden Tabelle sind die Verteilungswirkungen eines Demografieansatzes mit einem 5-Jahres-Durchschnitt angegeben.⁶⁸ Die gesamten Umverteilungswirkungen in der Gruppe der Städte und Gemeinden (einschließlich kreisfreie Städte) sind insgesamt doppelt so hoch wie im aktuell gültigen Verfahren. Die Unterstützung der am stärksten

⁶⁷ So verfügen etwa die Finanzausgleichssysteme Bayerns und Niedersachsens über einen Ansatz für Demografie, der sich über 5 Jahre erstreckt.

⁶⁸ Wie im derzeit gültigen System wird hier die durchschnittliche Einwohnerzahl der vergangenen 5 Jahre herangezogen (2005-2009), wenn diese höher ist als die in Ausgleichsjahr relevante (2009).

schrumpfenden Kommunen fällt hier deutlich größer aus. Auch die Verteilungswirkung zu Gunsten des Entwicklungsraums ist mit rund 10 Mio. Euro deutlich höher.

Tabelle 14: Verteilungswirkungen des Demografiefaktors mit Durchschnittsbildung über 5 Jahre

Gemeindekategorie gemäß Einwohnerentwicklung 2000-2009	Anzahl	Einwohner- zahl	Veränderung Schlüsselzuweisungen	
	2009	2009	Euro	Euro/Einw.
über +10%	33	422.505	-4.401.788	-10,42
+5% bis +10%	18	322.778	-4.323.233	-13,39
0% bis 5%	26	136.491	-1.386.526	-10,14
0% bis -5%	61	316.315	-1.014.816	-3,19
-5% bis -10%	106	428.375	833.908	1,93
-10% bis -15%	115	568.850	4.883.490	8,47
-15% bis -20%	49	255.047	3.835.907	14,79
unter -20%	11	61.164	1.573.059	25,14
Verflechtungsraum	50	901.146	-10.143.459	-11,25
Entwicklungsraum	369	1.610.379	10.143.459	6,23
Umverteilungsvolumen				
Städte und Gemeinden insgesamt			12.570.949	5,87
Landkreise insgesamt			1.946.006	0,91

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des BbgFAG 2011.

Eine weitere Modellrechnung untersucht die Effekte der Berücksichtigung eines 10-Jahres-Durchschnitts, falls dieser höher ist als die maßgebliche Einwohnerzahl des Ausgleichsjahres. Hierbei werden Veränderungen der Einwohnerentwicklung sehr stark abgefedert. Die am stärksten schrumpfenden Kommunen erhalten deutlich mehr Schlüsselzuweisungen als ohne die Einführung eines Demografiefaktors. In der „Spitzengruppe“ betragen diese durchschnittlich rund 77 Euro/Einw. Es ist zu erwarten, dass eine so starke Aufstockung über den Weg des Demografieansatzes den Anpassungsdruck für die betroffenen Kommunen deutlich verringert. In den wachsenden Kommunen zeigen sich demgegenüber deutlich negative Effekte. Hier gehen die durch die Mehreinwohner entstehenden zusätzlichen Bedarfe nur sehr stark zeitverzögert in die Bedarfsgewichtung ein. Dies steht im Widerspruch zur Grundsystematik der Hauptansatzstaffel, die (überproportional) wachsende Bedarfe bei einer steigenden Einwohnerzahl vorsieht. Ebenso zeigt sich eine deutlich negative Wirkung für die Städte und Gemeinden mit einem leichten aber unterdurchschnittlichen Einwohnerrückgang. Diese haben mglw. selbst Probleme mit Remanenzkosteneffekten, haben aber gleichzeitig Einnahmeverluste zu Gunsten der noch stärker schrumpfenden Kommunen zu verzeichnen. Das gesamte Umverteilungsvolumen beläuft sich in dieser Variante auf 29,2 Mio. Euro für die Städte und Gemeinden sowie weitere 4,6 Mio. Euro für die Landkreise.

Tabelle 15: Verteilungswirkungen des Demografiefaktors mit Durchschnittsbildung über 10 Jahre

Gemeindekategorie gemäß Einwohnerentwicklung 2000-2009	Anzahl	Einwohner- zahl	Veränderung Schlüsselzuweisungen	
	2009	2009	Euro	Euro/Einw.
über +10%	33	422.505	-10.314.532	-24,41
+5% bis +10%	18	322.778	-10.253.152	-31,76
0% bis 5%	26	136.491	-3.604.253	-26,35
0% bis -5%	61	316.315	-4.277.363	-13,45
-5% bis -10%	106	428.375	1.470.776	3,40
-10% bis -15%	115	568.850	11.585.332	20,10
-15% bis -20%	49	255.047	10.593.288	40,85
unter -20%	11	61.164	4.799.904	76,72
Verflechtungsraum	50	901.146	-24.066.418	-26,69
Entwicklungsraum	369	1.610.379	24.066.418	14,77
Umverteilungsvolumen				
Städte und Gemeinden insgesamt			29.248.296	13,67
Landkreise insgesamt			4.613.151	2,16

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des BbgFAG 2011.

4.3.4 Zwischenfazit und weitere Anmerkungen

Wie bereits in den Ausführungen zu den systematischen Wirkungen eines Demografieansatzes dargelegt wurde, wirken sich die Bedarfsverschiebungen dauerhaft auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen aus. Die hier gezeigten Modellbeispiele sind also durchaus repräsentativ für die Größenordnung der Effekte in den Folgejahren.

Wenn durch die Weiterentwicklung des Demografieansatzes den Auswirkungen des demografischen Wandels und dabei insbesondere den Remanenzkosteneffekten zukünftig stärker als bisher Rechnung getragen werden soll, so bietet sich eine Ausweitung des Zeitraums für die Durchschnittsbildung an. Die Modellrechnungen haben gezeigt, dass eine Ausweitung auf einen 5-Jahres-Durchschnitt eine deutlich größere Unterstützungswirkung für die überdurchschnittlich schrumpfenden Kommunen hat, als der Rückgriff auf einen 3-Jahres-Durchschnitt. Dennoch bleibt in dieser Variante ein hinreichend großer Anpassungsdruck vorhanden.

Eine Erweiterung auf einen 10-Jahres-Durchschnitt wird im Hinblick auf die Verteilungswirkungen zu Lasten der weniger stark schrumpfenden Kommunen und den geringeren Anpassungsdruck für die am stärksten vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Kommunen als nicht zweckmäßig erachtet. Die Widersprüche zur Systematik der Einwohnerveredelung nach der Hauptansatzstaffel sind zudem zu gewichtig.

Des Weiteren muss berücksichtigt werden, dass demografische Effekte auch aus anderen Gestaltungselementen des Brandenburgischen Finanzausgleichssystems erwachsen. Ein nicht unerheblicher Teil der Finanzausgleichsmasse wird nach Verteilungsschlüsseln verteilt, die andere Referenzgrößen als die Einwohnerzahl haben. Zum einen ist damit der Flächenansatz für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise angesprochen, der im nachfolgenden Kapitel vertieft behandelt wird. Zusätzlich werden aber auch die Zuweisungen für Mittelzentren und Kreisstädte nach einem nicht-einwohnerbezogenen Mechanismus verteilt. Gleiches gilt für den Schullastenausgleich und den Soziallastenausgleich. Eine reine Veränderung der Einwohnerzahl hat auf die Lastenausgleiche mit einem Gesamtvolumen von 320 Mio. Euro⁶⁹ oder 18,4 % der Verbundmasse keine Auswirkungen. Ein Einfluss ergibt sich jedoch auch in diesen Bereichen aus Veränderungen der Bevölkerungsstruktur (Schülerzahlen, Empfänger von Leistungen nach dem SGB II). Insofern stellt die Schrumpfung nur einen weiteren demografischen Tatbestand dar, dem durch das Zuweisungssystem Rechnung getragen werden soll.

4.4 Flächenansatz

4.4.1 Wirkung des Flächenansatzes

Im Brandenburgischen Finanzausgleich existiert ein Bedarfsansatz für Fläche, der für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise als Nebenansatz ausgestaltet ist (§ 11 Abs. 3 BbgFAG). Für jeden angefangenen Quadratkilometer Kreisfläche werden zur tatsächlichen Einwohnerzahl weitere 10 Einwohner addiert. Die Auswirkungen des Flächenansatzes für die einzelnen Landkreise sind in Tabelle 16 dargestellt. Daraus wird ersichtlich, dass fünf Landkreise durch den Flächenansatz in seiner aktuellen Ausprägung profitieren, während neun Landkreise schlechter gestellt werden als bei einer rein einwohnerorientierten Bedarfsermittlung. Vier der fünf Profiteure des Flächenansatzes sind Landkreise im äußeren Entwicklungsraum, einer befindet sich im Verflechtungsraum (Landkreis Dahme-Spreewald). Insgesamt werden zur tatsächlichen Einwohnerzahl durch den Flächenansatz rund 288.000 Einwohner addiert. Damit hat der Flächenansatz ein Gewicht von rund 11,9 % bei der Bedarfsbestimmung der Landkreise.

⁶⁹ Stand: BbgFAG 2011.

Tabelle 16: Wirkung des Flächenansatzes im Status quo

	Schlüsselzuweisungen insgesamt			positiv	negativ
	in Euro	in Euro je Einwohner	in %	in Euro	in Euro
Landkreis Barnim	-4.153.012	-23,48	-11,5%		-4.153.012
Landkreis Dahme-Spreewald	381.669	2,36	3,8%	381.669	
Landkreis Elbe-Elster	1.519.961	13,15	5,5%	1.519.961	
Landkreis Havelland	-1.696.299	-10,93	-5,3%		-1.696.299
Landkreis Märkisch-Oderland	-1.978.342	-10,31	-4,4%		-1.978.342
Landkreis Oberhavel	-4.251.061	-20,96	-16,7%		-4.251.061
Landkreis Oberspreew.-Lausitz	-2.146.956	-17,13	-8,0%		-2.146.956
Landkreis Oder-Spree	-1.225.689	-6,57	-3,1%		-1.225.689
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	5.003.830	47,76	21,4%	5.003.830	
Landkreis Potsdam-Mittelmark	-820.473	-4,01	-2,0%		-820.473
Landkreis Prignitz	4.502.598	53,37	23,1%	4.502.598	
Landkreis Spree-Neiße	-504.476	-3,86	-2,5%		-504.476
Landkreis Teltow-Fläming	-411.623	-2,54	-1,4%		-411.623
Landkreis Uckermark	5.779.873	43,47	20,2%	5.779.873	
Summe				17.187.931	- 17.187.931

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

Die Wirkung des Flächenansatzes entfaltet sich ausschließlich innerhalb der Säule der Landkreise, er erhöht nicht die für die Landkreisaufgaben zur Verfügung stehende Teilschlüsselmasse. Der skizzierte Effekt führt zu einer besseren Ausstattung der periphereren Landkreise mit Schlüsselzuweisungen. Dies ist im Sinne der Aufgabenerfüllung „in der Fläche“ zielkonform mit den Festlegungen der Landesentwicklungsplanung aber auch den von den Gutachtern besonders herausgestellten distributiven Zielen. Inwiefern das Bedarfsgewicht von rund 12 % als sachgerecht zu bewerten ist, kann diese Untersuchung nicht abschließend beantworten. Es kann nicht ohne Weiteres festgestellt werden, ob ein entsprechender Anteil der Ausgaben bzw. Zuschussbedarfe der Landkreise tatsächlich mit diesem Wert und damit dem "Gesamtflächeneffekt" korrespondiert.

Für die Nutzung eines Flächenansatzes ist zu eruieren, ob die Fläche selbst oder nicht eine expansive Siedlungsstruktur ursächlich für die Mehrbedarfe ist. Insgesamt kann angenommen werden, dass die Art und Intensität der Flächennutzung entscheidende Unterschiede im Finanzbedarf rechtfertigt:

- Entweder werden Flächen genutzt und damit entstehen spezifische Kosten oder
- durch die Nichtmöglichkeit der Flächennutzung gehen Einnahmepotenziale verloren oder
- Raumüberwindungskosten sind durch expansive Strukturen besonders hoch.

Kosten, die durch die spezifische Nutzung von Flächen entstehen, werden bei der derzeitigen Verteilung nach ungewichteten Einwohnern tatsächlich nicht erfasst. Aus den Zielen der Landesplanung lässt sich durchaus ein Flächenbezug ableiten. Im Landesentwicklungsplan spielt die Erhal-

tung von Freiräumen und Freiraumverbänden eine wichtige Rolle.⁷⁰ Wenn die Freiraumerhaltung zu Kosten führt, ist die Berücksichtigung über einen Nebenansatz sachgerecht. Der Brandenburgische Flächenansatz ist hier sicherlich ein Ansatz. Allerdings differenziert er nicht zwischen verschiedenen Formen der Flächennutzung. Insofern werden durch den Flächenansatz auch keine Kosten für eine spezifische Flächennutzung in die Bedarfsberechnung einbezogen.

In seiner Ausgestaltung wirkt der brandenburgische Flächenfaktor am ehesten gemäß dem dritten der genannten Punkte. Da sich der Bedarf ausschließlich an der Kreisfläche bemisst, werden gleiche Bedarfe je Flächeneinheit als Maßstab vorgegeben. Der Nebenansatz für Fläche unterstützt damit die Aufrechterhaltung und den Betrieb von sozialer und technischer Infrastruktur „in der Fläche“.

In verschiedenen Ländern ist die Einführung eines Flächenansatzes geprüft worden. In der Regel ergab sich aus der Begutachtung eine kritische Bewertung des Flächenansatzes.⁷¹ So lautet beispielsweise für den Fall des Freistaates Sachsen der Befund, dass keine Korrelation zwischen der Kreisgröße und den Gesamtzuschussbedarfen nachweisbar ist.⁷² Auch bezüglich einzelner Aufgabenbereiche ließ sich ein positiver Zusammenhang mit der Flächengröße der Kreise nur im Einzelfall herstellen (z. B. für den Schülerverkehr oder für Sportstätten). Andere Bereiche zeigten vielmehr negative Zusammenhänge zwischen Kreisgröße und Zuschussbedarfen (z. B. Bauverwaltung, öffentliche Ordnung oder Feuerschutz).⁷³ Dabei muss aber beachtet werden, dass die Gutachten für dichter besiedelte Länder (Sachsen, Nordrhein-Westfalen) erstellt wurden und sich in diesen Ländern die Raumkategorien anders darstellen als im stärker ländlich geprägten Brandenburg.⁷⁴

Ein Flächenansatz kann aber nicht nur das Ziel verfolgen, bereits entstandene Finanzbedarfe im Finanzausgleich abzubilden. Die Bereitstellung öffentlicher Leistungen mit einer gleichmäßigen Qualität im Raum ist eine raumordnerische Zielsetzung, die durchaus mit den Mitteln des Finanz-

⁷⁰ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg, LEP B-B, Berlin, Potsdam, S. 21 und Festlegungskarten.

⁷¹ Kritisch aber in der Gesamtschau nicht ablehnend für NRW: ifo Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2008): Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 118ff.

⁷² Vgl. Hardt, Ulrike/Cordes, Alexander (2010): Prüfung der Einführung von Ansätzen für Fläche und demographische Entwicklung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

⁷³ Vgl. ebenda, S. 30ff.

⁷⁴ Im Gutachten für den Freistaat Sachsen wird auf die vergleichsweise große Homogenität der Landkreise hingewiesen (bzgl. Flächengröße und demografischer Entwicklung), die in Brandenburg nicht zu bestätigen ist. Vgl. ebenda, S. 35.

ausgleichs erfüllt werden kann. Die Einbindung als Nebenansatz hat – anders als bei der Einführung eines Lastenausgleiches – zudem den Vorteil der subsidiären Wirkung. Landkreise, die ihre flächenbezogenen Bedarfe durch ihre Umlagekraft decken können, erhalten tendenziell weniger Schlüsselzuweisungen als umlageschwächere Kreise. Die Orientierung an bestehenden Bedarfen (gemessen an Zuschussbedarfen) hat bei vielen flächenbezogenen Aufgaben zudem aus der Perspektive des Finanzausgleichs den Nachteil der Steuerbarkeit durch die Landkreise (z. B. ÖPNV, Straßenausbau).

Wenn davon ausgegangen wird, dass ein Großteil der Aufgaben mit einem Flächenbezug bei den Landkreisen liegen und eine gleichmäßige Leistungserbringung in allen Landesteilen ein Ziel der Landespolitik ist, so ist ein Flächenansatz, wie er im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz vorgesehen ist, ein sachgerechtes Instrument zur Erfüllung dieses Ziels.

4.4.2 Wirkung als zusätzlicher Demografiefaktor

Ein bemerkenswerter Effekt ergibt sich durch den Flächenansatz im Zusammenhang mit den Schrumpfungstendenzen in den brandenburgischen Landkreisen. Der Flächenansatz wirkt für die einwohnerseitig schrumpfenden Landkreise wie ein zusätzlicher Demografieansatz. Die Einwohnerzahlen, die durch die Berücksichtigung der Flächengröße der Landkreise zur tatsächlichen Einwohnerzahl addiert werden, bleiben gleich (im Status quo bei rund 288.000), während die tatsächlichen Einwohnerzahlen sinken (allein zwischen 2007 und 2009 um rund 35.000). Die Bedarfsgewichte zwischen den Landkreisen sind daher mit einer gewissen Trägheit ausgestattet. Der Flächenansatz wirkt damit als zusätzliche Einwohnergewichtung zugunsten besonders stark schrumpfender Landkreise.

Das bisherige Gewicht des Flächenfaktors, das bisher 11,9 % des Gesamtansatzes beträgt, wird sich daher durch die Bevölkerungsschrumpfung zukünftig weiter erhöhen. Sinkt beispielsweise die Bevölkerungszahl der Landkreise um 10 %, so erhöht sich das Gewicht des Flächenfaktors im Bedarfsansatz auf 13,0 %. Eine Absenkung der Bevölkerung um 20 % würde ein Bedarfsgewicht von 14,4 % implizieren.

Die Weiterentwicklung des Flächenansatzes kann – den methodischen Schwierigkeiten zum Trotz – auch vor dem Hintergrund der Remanenzeffekte in der Fläche erfolgen. Falls sich Anhaltspunkte für einen verstärkten Berücksichtigungsbedarf dieser Effekte ergeben, ist eine Anhebung des Flächenfaktors durchaus eine Lösungsmöglichkeit. Durch den Flächenansatz ergeben sich auch keine Anreize für eine expansive Flächennutzung, die im Zusammenhang mit einer rückläufigen Bevöl-

kerung eher nicht wünschenswert ist. Die berücksichtigte Einwohnerzahl erhöht sich durch eine vermehrte Flächeninanspruchnahme nicht. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass die Berechnung der Schlüsselzuweisungen durch den Nebenansatz nach wie vor unter der Berücksichtigung der Finanzkraft stattfindet. Praktisch bedeutet dies, dass bei einer Anhebung des Flächenansatzes der Kreis der Empfänger zunächst gleich bleibt. Es ergeben sich lediglich Umverteilungseffekte zugunsten der flächengrößten Landkreise. Selbst bei einem Flächenfaktor von 75, der eine faktische Gleichgewichtung des Einwohneransatzes und des Flächenansatzes bedeuten würde, würden die in Tabelle 16 gezeigten Ergebnisse reproduziert – freilich bei einem höheren Umverteilungsvolumen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass aufgrund der enormen siedlungsstrukturellen Unterschiede im Land Brandenburg eine Fortführung des Flächenfaktors ein zweckmäßiges Instrument zur Berücksichtigung der Bedarfe dünn besiedelter und stark schrumpfender *Landkreise* ist.

4.4.3 Flächenansatz für die Städte und Gemeinden

Der Flächenansatz bezieht sich in seiner gültigen Fassung auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die Landkreise. Für die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben ist dagegen kein flächenbezogener Bedarfsindikator vorgesehen. Systematisch würden sich daraus auch gravierende Probleme durch gegenläufige Effekte zum Zentralitätsansatz der Hauptansatzstaffel ergeben. Die Bedarfsmesszahl der Städte und Gemeinden wird durch die veredelte Einwohnerzahl bestimmt, die mit zunehmender Bevölkerung überproportional anwächst. Ein flächenbezogener Indikator würde dagegen Bedarfe unabhängig von der Einwohnerzahl implizieren. Für die Landkreise ist dies nicht schädlich, da sie vornehmlich überörtliche Aufgaben wahrnehmen und somit per se eine räumliche Komponente enthalten ist. Für die gemeindlichen Aufgaben gilt dies hingegen nicht. Daher wird insbesondere eine Ausdehnung des Flächenansatzes auf die Gemeinden und Städte abgelehnt. Dies gilt auch dann, wenn es zu weiteren Gemeindezusammenschlüssen kommt und sich die Gemeindeflächen in Einzelfällen deutlich ausdehnen.

4.5 Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren / Kreisstädte

4.5.1 Grundsätzliche Erwägungen

Die Gemeinden, die nach der Landesplanung als Mittelzentrum definiert worden sind oder Sitz der Verwaltung eines Landkreises sind, erhalten gemäß § 14a BbgFAG einen Mehrbelastungsausgleich für die Erfüllung der entsprechenden zentralörtlichen Aufgaben in Höhe von jeweils 800.000 Euro. Bei der Erfüllung in Funktionsteilung beläuft sich der Betrag auf jeweils 400.000 Euro. In der Summe werden im Ausgleichsjahr 2011 somit 34,4 Mio. Euro ausgereicht, die der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden entnommen werden. Insgesamt 50 kreisangehörige Städte und Gemeinden erhalten diese Zuweisungen.

Die Definition der Zentralen Orte und ihrer Ziele lässt sich aus dem Landesentwicklungsplan entnehmen.⁷⁵ Hiernach soll eine Konzentration der Entwicklung vor allem in die Mittelzentren erfolgen. Sie sollen dadurch auch die Grundbedarfe in den amtsfreien Gemeinden und Ämtern absichern. Mit Blick auf die umrissenen Funktionsbereiche, die sich daraus ergeben, sind viele kommunale Aufgaben mit örtlicher und überörtlicher Wirkung betroffen, die durchaus zusätzliche Bedarfe rechtfertigen.⁷⁶ Beispielhaft seien die Kultur- und Freizeitfunktion, die überörtliche Verwaltungsfunktion oder die überregionale Verkehrsknotenfunktion genannt. Damit sind sowohl Funktionen des Siedlungsraums und der Gewerbeaktivitäten angesprochen als auch die öffentliche Leistungserbringung.

Fraglich ist, ob die zentralörtlichen Bedarfe durch den aktuell gültigen Modus der pauschalierten Summen sachgerecht berücksichtigt sind. Die Größenstrukturen zeigen, dass die 13 größten kreisangehörigen Gemeinden, die rund 20 % der Einwohnerzahl des kreisangehörigen Raumes repräsentieren, zu den angesprochenen Mittelzentren zählen. 37 der 50 Empfänger befinden sich in der Gruppe der 50 größten brandenburgischen Gemeinden, die gemeinsam rund die Hälfte der Einwohner des kreisangehörigen Raumes stellen.

Die pauschalierte Gewährung von 800.000 Euro je Mittelzentrum (bzw. 400.000 bei geteilter Aufgabenwahrnehmung) wirkt mit zunehmender Größe der betroffenen Städte degressiv. Während die kleinste Gemeinde mit mittelzentraler Funktion (Seelow) 142 Euro/Einw. erhält, sind es bei der größten Gemeinde (Oranienburg) nur 19 Euro/Einw.⁷⁷ Dies führt zu einem entsprechenden

⁷⁵ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg, LEP B-B, Berlin, Potsdam, S. 16 und Festlegungskarten.

⁷⁶ Vgl. ebenda, S. 17, Punkt 2.10.

⁷⁷ Einwohnerzahl berechnet unter Berücksichtigung des Demografieansatzes im Status quo.

„Aufweichen“ des Zentralen-Orte-Ansatzes und ist konträr zur Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel.

Für eine Beibehaltung des bisherigen Modus spricht, dass zentralörtliche Funktionen nicht pauschal abschließend beschrieben werden können und von den jeweiligen Spezifika abhängen. So erfüllen die im Entwicklungsraum liegenden Mittelzentren sicherlich wichtigere Funktionen für ihr Umland als die im Verflechtungsraum liegenden. Daher ist auch eine allgemeine Beschreibung der für Zentrale Orte typischen und notwendigen öffentlichen Leistungen nicht ohne weiteres möglich. Einzelne Funktionen lassen sich sicherlich durch sachliche Indikatoren messen (z. B. Pendlerströme, Besucher von Kultureinrichtungen), sie geben aber nur ein unvollständiges Bild der Realität zentralörtlicher Aufgaben. Diese ist dann nicht mehr direkt von der Einwohnerzahl des zentralen Ortes selbst, sondern vielmehr von den Strukturen der umgebenden Räume abhängig. Der Widerspruch zur Einwohnerveredelung ist aus dieser Perspektive sachlich begründbar. Eine absolut pauschale Verteilung ist in diesem Zusammenhang als Lösung akzeptabel, wenn von einem mehr oder weniger gleichen Aufgabenbestand zentraler Orte in Umfang und Qualität ausgegangen werden kann.

Gegen eine Fortschreibung der pauschalen Absolutzuweisungen ist jedoch neben der bereits genannten degressiven Wirkung für größere zentrale Orte die fehlende Subsidiarität der Mittelgewährung anzuführen. Drei der Mittelzentren, davon zwei in Funktionsteilung, erhalten insgesamt 1,6 Mio. Euro für zentralörtliche Aufgaben, obwohl sie abundant sind. Vier weitere Mittelzentren haben eine ausgeprägte relative Steuerstärke (was sich in relativ geringen allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen ausdrückt). Unabhängig von der Einwohnergröße der Mittelzentren sind des Weiteren erhebliche Unterschiede in der Steuerkraft feststellbar. Die Mittelzentren und Kreisstädte sind also in unterschiedlichem Maße befähigt, ihre Aufgaben – zu denen auch die zentralörtlichen Funktionen gehören – durch eigene Steuereinnahmen zu decken. Dies ist auch ein Ausdruck dafür, dass der Status eines zentralen Ortes nicht nur zusätzliche Aufgaben nach sich zieht, sondern auch zusätzliche Einnahmepotenziale birgt.

Insofern ist zu prüfen, ob eine Integration der bisher vorgesehenen Mittel in das Schlüsselzuweisungssystem eine sachgerechtere Alternative wäre. Dann würde über die veredelte Einwohnerzahl nicht nur ein zusätzlicher Bedarf für die Übernahme zentralörtlicher Funktionen berücksichtigt, die Ausreichung würde auch in einen Zusammenhang mit der Steuerkraft der betroffenen Kommunen gestellt. Zuweisungen erhalten schwerpunktmäßig die relativ finanzschwächeren Kommunen. Fraglich ist hierbei, ob ein quasi identischer Aufgabenkanon aus der Tätigkeit eines

Zentralen Orten erwächst oder ob es gleichsam eine Abhängigkeit von der Ortsgröße gibt. Zunächst soll die Integration in das bestehende System geprüft werden.

Werden die 34,4 Mio. Euro der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zugeschlagen, so ergibt sich ein höherer Grundbetrag und damit höhere Schlüsselzuweisungen für alle Gemeinden (bzw. eine niedrigere FAG-Umlage für die abundanten Kommunen).⁷⁸ Allerdings kommen nur 13,0 Mio. und damit 37,9 % bei den Mittelzentren an. Die übrigen 21,4 Mio. Euro verteilen sich als „Sickerverluste“ auf die übrigen Städte und Gemeinden, davon allein 7,1 Mio. Euro auf die kreisfreien Städte. Es kann festgehalten werden, dass diese Wirkungen vor dem Hintergrund der Zielsetzung, die Mittelzentren funktional zu unterstützen, zuwiderlaufen. Eine Integration in die Schlüsselmasse ohne weitere Anpassungen kann daher nicht empfohlen werden.

Um diese Effekte zu vermeiden, kann ein spezifischer Zuschlag zur Bedarfsmesszahl – ausgedrückt durch die veredelte Einwohnerzahl – eingeführt werden, der die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben repräsentiert. Dieser kann absolut (feste zugerechnete Einwohnerzahl) oder relativ (prozentualer Aufschlag) ausgestaltet werden.

4.5.2 Modellvarianten und Ergebnisse

Eine Modellrechnung zeigt, dass bei einem Aufschlag von 5 % für zentralörtliche Funktionen die skizzierten Nebeneffekte („Sickerverluste“) weitgehend nivelliert werden. Durch diesen Aufschlag würden einer Gemeinde mit 10.000 Einwohnern und zentralörtlichen Funktionen weitere 500 Einwohner zugerechnet, bei 30.000 Einwohnern beträgt der Aufschlag 1.500 Einwohner.

In dieser Variante wird die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden um 34,4 Mio. Euro erhöht. Die zusätzlich verteilungsrelevante Einwohnerzahl liegt bei 56.300. Die Mittelzentren erhalten insgesamt 35,0 Mio. an zusätzlichen Schlüsselzuweisungen. Die „negativen Sickerverluste“ belaufen sich auf rund 0,6 Mio. Euro.⁷⁹

Die nachfolgende Tabelle 17 zeigt die Auswirkungen für die einzelnen Mittelzentren. Sie erhalten jeweils rund 35-40 Euro/Einw. höhere Schlüsselzuweisungen. Die Differenzen zwischen den einzelnen Gemeinden erklären sich durch die unabhängig bestehende Einwohnerveredelung und durch die unterschiedlich hohe Steuerkraft. Abundante Gemeinden erhalten keine Schlüsselzu-

⁷⁸ Die sich ergebenden Folgewirkungen für die Schlüsselzuweisungen der Landkreise sind vernachlässigbar gering.

⁷⁹ Bei einem Faktor von 4,9 % werden diese Effekte auf nur noch 0,1 Mio. Euro reduziert.

weisungen für zentralörtliche Aufgaben, da sie diese nach dem Subsidiaritätsprinzip aus eigenen Einnahmen decken können (fehlende Werte in der Tabelle).

Tabelle 17: Veränderung der Schlüsselzuweisungen je Einwohner bei einem Veredlungsfaktor für Zentrale Orte in Höhe von 5 %

1 = Mittelzentrum 2 = Funktionsteilung		Δ SZW je Einw.	1 = Mittelzentrum 2 = Funktionsteilung		Δ SZW je Einw.
Bernau bei Berlin	1	39 €	Senftenberg	1	38 €
Eberswalde	1	40 €	Beeskow	1	34 €
Königs Wusterhausen	1	39 €	Eisenhüttenstadt	1	39 €
Lübben (Spreewald)	1	36 €	Erkner	1	35 €
Schönefeld	2	- €	Fürstenwalde/Spree	1	39 €
Wildau	2	35 €	Kyritz	1	35 €
Bad Liebenwerda	2	35 €	Neuruppin	1	39 €
Elsterwerda	2	35 €	Wittstock/Dosse	2	37 €
Finstervalde	1	37 €	Beelitz	2	35 €
Herzberg (Elster)	1	35 €	Bad Belzig	1	35 €
Falkensee	1	40 €	Teltow	1	37 €
Nauen	1	37 €	Werder (Havel)	2	37 €
Rathenow	1	38 €	Perleberg	1	36 €
Bad Freienwalde (Oder)	1	36 €	Pritzwalk	2	36 €
Neuenhagen bei Berlin	1	37 €	Wittenberge	2	37 €
Seelow	1	34 €	Forst (Lausitz)	1	37 €
Strausberg	1	38 €	Guben	1	37 €
Gransee	2	34 €	Spremberg	1	0 €
Hennigsdorf	1	38 €	Jüterbog	1	36 €
Oranienburg	1	40 €	Luckenwalde	1	37 €
Zehdenick	2	36 €	Ludwigfelde	1	38 €
Großräschen	2	35 €	Zossen	1	37 €
Lauchhammer	2	37 €	Prenzlau	1	37 €
Lübbenau/Spreewald	1	37 €	Schwedt/Oder	1	39 €
Schwarzheide	2	- €	Templin	1	37 €

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2011.

Die degressive Wirkung des derzeit gültigen Verteilungssystems wird damit zunächst eliminiert. Allerdings ergeben sich unterschiedliche saldierte Wirkungen für die betroffenen Gemeinden aus den bisherigen MBA-Zuweisungen und den angepassten Schlüsselzuweisungen. Tabelle 18 fasst die Nettoergebnisse für alle betroffenen Gemeinden sortiert nach der Einwohnerzahl des Jahres 2009 zusammen.

Tabelle 18: Nettoeffekt bei einem Veredlungsfaktor von 5 % für Zentrale Orte

Gemeinde	Einwohnerzahl	ZO*	Δ SZW Euro/Einw.	MBA- Zuwei- sungen Euro/Einw.**	Differenz Euro/Einw.
Oranienburg	41.590	1	40	19	20
Eberswalde	41.301	1	40	19	20
Falkensee	40.179	1	39	20	19
Bernau bei Berlin	36.154	1	39	22	17
Schwedt/Oder	35.210	1	39	23	16
Königs Wusterhausen	33.762	1	38	24	15
Fürstenwalde/Spree	32.849	1	38	24	14
Eisenhüttenstadt	32.331	1	38	25	13
Neuruppin	31.686	1	38	25	13
Senftenberg	27.122	1	38	29	8
Strausberg	26.266	1	37	30	7
Hennigsdorf	25.900	1	37	31	6
Rathenow	25.857	1	37	31	6
Spremberg	25.084	1	0	32	-32
Ludwigfelde	24.116	1	37	33	4
Werder (Havel)	23.093	2	37	17	20
Teltow	21.904	1	37	37	0
Forst (Lausitz)	21.316	1	37	38	-1
Luckenwalde	20.755	1	37	39	-2
Prenzlau	20.306	1	37	39	-3
Guben	20.042	1	37	40	-3
Wittenberge	19.010	2	36	21	15
Finsterwalde	17.847	1	36	45	-8
Lauchhammer	17.630	2	36	23	14
Zossen	17.590	1	36	45	-9
Lübbenau/Spreewald	17.108	1	36	47	-11
Neuenhagen bei Berlin	16.755	1	36	48	-12
Templin	16.664	1	36	48	-12
Nauen	16.608	1	36	48	-12
Wittstock/Dosse	15.650	2	36	26	10
Lübben (Spreewald)	14.258	1	36	56	-20
Zehdenick	14.138	2	36	28	7
Bad Freienwalde (Oder)	13.138	1	35	61	-25
Schönefeld	13.060	2	0	31	-31
Pritzwalk	12.913	2	35	31	4
Jüterbog	12.837	1	35	62	-27
Perleberg	12.538	1	35	64	-29
Beelitz	12.030	2	35	33	2
Erkner	11.647	1	35	69	-34
Bad Belzig	11.328	1	35	71	-36
Großbräschen	10.666	2	35	38	-3
Herzberg (Elster)	10.310	1	35	78	-43
Bad Liebenwerda	10.222	2	35	39	-5
Wildau	9.906	2	34	40	-6
Kyritz	9.792	1	34	82	-47
Elsterwerda	8.957	2	34	45	-11
Beeskow	8.252	1	34	97	-63
Schwarzheide	6.335	2	0	63	-63
Gransee	6.146	2	33	65	-32
Seelow	5.621	1	33	142	-109

*Zentrale Orte: (1) = Mittelzentrum, (2) = Mittelzentrum in Funktionsteilung

** Zuweisungen nach §14a BbgFAG im Status quo

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2011.

Die Modellergebnisse zeigen vor allem Umverteilungswirkungen zugunsten der größeren Mittelzentren. Diejenigen mit weniger als 25.000 Einwohnern gehören dagegen mehrheitlich zu den Verlierern einer Einbindung in das Schlüsselzuweisungssystem. Dies ist auf die kombinierte Wirkung aus der Einwohnerveredelung nach der Hauptansatzstaffel und dem zusätzlich geschaffenen

prozentualen Aufschlag zurückzuführen. Es findet eine Bedarfsverschiebung vor allem zugunsten der größeren Mittelzentren statt. Des Weiteren ist festzuhalten, dass eine verstärkte Konzentration der Mittel im Verflechtungsraum erfolgt. Werden nach dem derzeit gültigen Verfahren 9,2 Mio. Euro an Mittelzentren im Verflechtungsraum ausgereicht (rund 27 %), sind es in der Modellvariante mit dem relativen Aufschlag 11,9 Mio. Euro (rund 35 %).

Diese Umverteilungseffekte können durchaus erwünscht sein, wenn dem Umstand Rechnung getragen werden soll, dass zentralörtliche Funktionen im Bereich der öffentlichen Leistungen dort verstärkt wahrgenommen werden, wo sich die Einwohner befinden. Allerdings kann dem entgegengehalten werden, dass zentralörtliche Funktionen vor allem in weniger verdichteten Bereichen und für die Versorgung mit öffentlichen Leistungen in ländlichen Räumen von Bedeutung sind.

Eine zweite Variante besteht in einem absoluten Aufschlag auf die Einwohnerzahl. Der Zuschlag erfolgt pauschal ohne Berücksichtigung der jeweiligen Einwohnerzahl der zentralen Orte. Damit orientiert sich das Verfahren stark am Status quo, ist aber dennoch ins Schlüsselzuweisungssystem eingebunden. Damit die bisherigen Mittel für die zentralen Ort auch wieder dort „ankommen“, müsste ein Zuschlag von 1.275 Einwohnern auf die jeweilige Einwohnerzahl (einschl. gültigem Demografiefaktor) erfolgen. Die Modellergebnisse zeigen, dass die Verteilungsergebnisse des Status quo durch diese Variante praktisch dupliziert werden (siehe Tabelle 19). Lediglich die abundanten Gemeinden haben Mindereinnahmen hinzunehmen (Hervorhebung in der Tabelle). Die übrigen Empfänger erhalten wie bisher rund jeweils 800.000 bzw. 400.000 Euro. Auch die Verteilung zwischen den Mittelzentren im Verflechtungsraum und im Entwicklungsraum ist identisch zum Status quo: Mit 9,2 Mio. Euro geht rund ein Viertel der Mittel an Mittelzentren im Verflechtungsraum.

Tabelle 19: Nettoeffekt bei einem Zuschlag von jeweils 1.275 Einwohnern für Zentrale Orte

Gemeinde	Einwohnerzahl	ZO*	Δ SZW Euro/Einw.	MBA- Zuwei- sungen Euro/Einw.**	Differenz Euro/Einw.
Oranienburg	41.590	1	20	19	1
Eberswalde	41.301	1	20	19	1
Falkensee	40.179	1	21	20	1
Bernau bei Berlin	36.154	1	23	22	1
Schwedt/Oder	35.210	1	24	23	1
Königs Wusterhausen	33.762	1	25	24	1
Fürstenwalde/Spree	32.849	1	26	24	1
Eisenhüttenstadt	32.331	1	26	25	1
Neuruppin	31.686	1	26	25	1
Senftenberg	27.122	1	31	29	1
Strausberg	26.266	1	32	30	1
Hennigsdorf	25.900	1	32	31	1
Rathenow	25.857	1	32	31	1
Spremberg	25.084	1	0	32	-32
Ludwigfelde	24.116	1	35	33	2
Werder (Havel)	23.093	2	18	17	1
Teltow	21.904	1	38	37	2
Forst (Lausitz)	21.316	1	39	38	2
Luckenwalde	20.755	1	40	39	2
Prenzlau	20.306	1	41	39	2
Guben	20.042	1	42	40	2
Wittenberge	19.010	2	22	21	1
Finsterwalde	17.847	1	47	45	2
Lauchhammer	17.630	2	24	23	1
Zossen	17.590	1	48	45	2
Lübbenau/Spreewald	17.108	1	49	47	2
Neuenhagen bei Berlin	16.755	1	50	48	2
Templin	16.664	1	50	48	2
Nauen	16.608	1	50	48	2
Wittstock/Dosse	15.650	2	27	26	1
Lübben (Spreewald)	14.258	1	59	56	3
Zehdenick	14.138	2	30	28	1
Bad Freienwalde (Oder)	13.138	1	64	61	3
Schönefeld	13.060	2	0	31	-31
Pritzwalk	12.913	2	32	31	2
Jüterbog	12.837	1	65	62	3
Perleberg	12.538	1	67	64	3
Beelitz	12.030	2	35	33	2
Erkner	11.647	1	72	69	3
Bad Belzig	11.328	1	74	71	3
Großbräschen	10.666	2	39	38	2
Herzberg (Elster)	10.310	1	81	78	4
Bad Liebenwerda	10.222	2	41	39	2
Wildau	9.906	2	42	40	2
Kyritz	9.792	1	86	82	4
Elsterwerda	8.957	2	47	45	2
Beeskow	8.252	1	102	97	5
Schwarzheide	6.335	2	0	63	-63
Gransee	6.146	2	68	65	3
Seelow	5.621	1	149	142	7

*Zentrale Orte: (1) = Mittelzentrum, (2) = Mittelzentrum in Funktionsteilung

** Zuweisungen nach §14a BbgFAG im Status quo

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Basis des Finanzausgleichs 2011.

4.5.3 Folgewirkungen der Einbindung in das Schlüsselzuweisungssystem und Zwischenfazit

Bei der Umsetzung dieser Variante sind weiterhin drei Folgewirkungen zu beachten, die an dieser Stelle zu nennen sind:

Zum ersten wirken sich die Mehreinnahmen aus den Schlüsselzuweisungen auch positiv auf die Umlagegrundlagen der Kreise aus. Ein Teil der für zentralörtliche Aufgaben fließenden Zuweisungen wird also über die Kreisumlage „abgeschöpft“. Dies mag als Nachteil für die Mittelzentren gesehen werden, es stärkt allerdings das Subsidiaritätsprinzip weiter. Letztlich wird damit der engen Verflechtung der Mittelzentren und Landkreise für die Erfüllung von Aufgaben Rechnung getragen, die über einen engen örtlichen Wirkungskreis hinausgehen. Die Umlagegrundlagen der Kreisumlage steigen (einschließlich der Berücksichtigung der FAG-Umlage⁸⁰) um rund 33,6 Mio. Euro, die Summe der Kreisumlage wächst um rund 17,3 Mio. Euro. Wenn das Volumen der Kreisumlage konstant bleiben soll, könnte die Kreisumlage durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage um durchschnittlich 0,82 % sinken.⁸¹

Zum zweiten haben die Veränderungen der Gemeinde-Schlüsselzuweisungen über die veränderten Umlagegrundlagen auch Folgewirkungen auf die Kreis-Schlüsselzuweisungen. Diese haben einen kompensatorischen Effekt: Diejenigen Landkreise, in denen die Mittelzentren durch die Neuordnung weniger Zuweisungen erhalten als bisher, haben geringere Umlagegrundlagen und erhalten zum partiellen Ausgleich höhere Schlüsselzuweisungen. Demgegenüber müssen diejenigen Landkreise, in denen die Mittelzentren durch die Neuordnung relativ gesehen profitieren aufgrund der nun höheren Umlagegrundlagen geringere Schlüsselzuweisungen. Die Umverteilungswirkungen beträgt im vorgestellten Modell mit einem 5 %-igen Aufschlag auf die veredelte Einwohnerzahl allerdings nur rund 1,0 Mio. Euro.

Zum dritten bewirkt die Einbindung in das Schlüsselzuweisungssystem eine investive Bindung für einen Teil der zusätzlichen Schlüsselzuweisungen. Durch die Erhöhung der allgemeinen Schlüsselmasse um 34,4 Mio. Euro sinkt der Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen an der Gesamtsumme der Schlüsselzuweisungen von 18,9 % auf 18,2 %. Demnach sind auch 18,2 % der jetzt den Mittelzentren zufließenden Schlüsselzuweisungen für zentralörtliche Aufgaben investiv gebunden.⁸² Gleichzeitig bedeutet dies aber auch, dass in den übrigen Gemeinden und in den kreisfreien

⁸⁰ Auch diese ändert sich durch die Einbindung in die Schlüsselmasse geringfügig.

⁸¹ Basierend auf den relevanten Daten des Jahres 2009 von landesdurchschnittlich 43,71 % auf 42,89 %.

⁸² Dies ist technisch dadurch bedingt, dass der Grundbetrag für die allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen nach § 7 Abs. 2 BbgFAG zusammen ermittelt wird. Da in die Umlagegrundlagen nur der

Städten ebenfalls eine um 0,7 Prozentpunkte niedrigere investive Bindung der Schlüsselzuweisungen resultiert.

Als Zwischenergebnis der Begutachtung der Zuweisungen für zentralörtliche Funktionen lässt sich festhalten, dass eine Einbindung ins Schlüsselzuweisungssystem durchaus Vorteile hinsichtlich der subsidiären Wirkungen hat. Allerdings zeigen die Modellrechnungen, dass ein zusätzlicher prozentualer Aufschlag auf die Einwohnerzahl eine Umverteilung dieser Mittel zu Gunsten der größeren zentralen Orte und auch tendenziell zu Gunsten des Verflechtungsraums bewirkt. Ein absoluter Zuschlag bewirkt dagegen Ergebnisse, die sich weitgehend mit den pauschalen Zuweisungen im Status quo decken – mit Ausnahme des Wegfalls der Zuweisungen für abundante Kommunen. Sollen die Mittelzentren des Entwicklungsraums zukünftig nicht geschwächt werden, so ist in der Gesamtschau die Fortführung des Status quo sachgerecht.⁸³

4.6 Schullastenausgleich

Das Brandenburgische Finanzausgleichssystem enthält einen Schullastenausgleich, der gemäß § 14 BbgFAG als Lastenausgleich neben dem Schlüsselzuweisungssystem ausgestaltet ist. Mit dem Ausgleich von Schullasten soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Schulträger besondere Aufwendungen haben, die in Kommunen, die keine Schulträger sind, nicht anfallen. Die entstehenden Sachkosten sollen anteilig durch den Schullastenausgleich getragen werden. In den vergangenen Jahren deckte der Schullastenausgleich etwa ein Fünftel der Zuschussbedarfe im Einzelplan 2.⁸⁴ Durch die einwohnerbezogene Bedarfsbestimmung – auch bei Veredelung der Einwohnerzahlen – werden diese Ausgaben nicht gleichmäßig erfasst. Kosten fallen nicht nur für die Schüler an, die ihren Wohnort in der Gemeinde haben und insofern auch über den Einwohneransatz erfasst werden, sondern auch für Schüler, die in umliegenden Gemeinden ihren Wohnsitz haben, aber nicht dort beschult werden. Dies ist regelmäßig der Fall, da nicht alle Kommunen

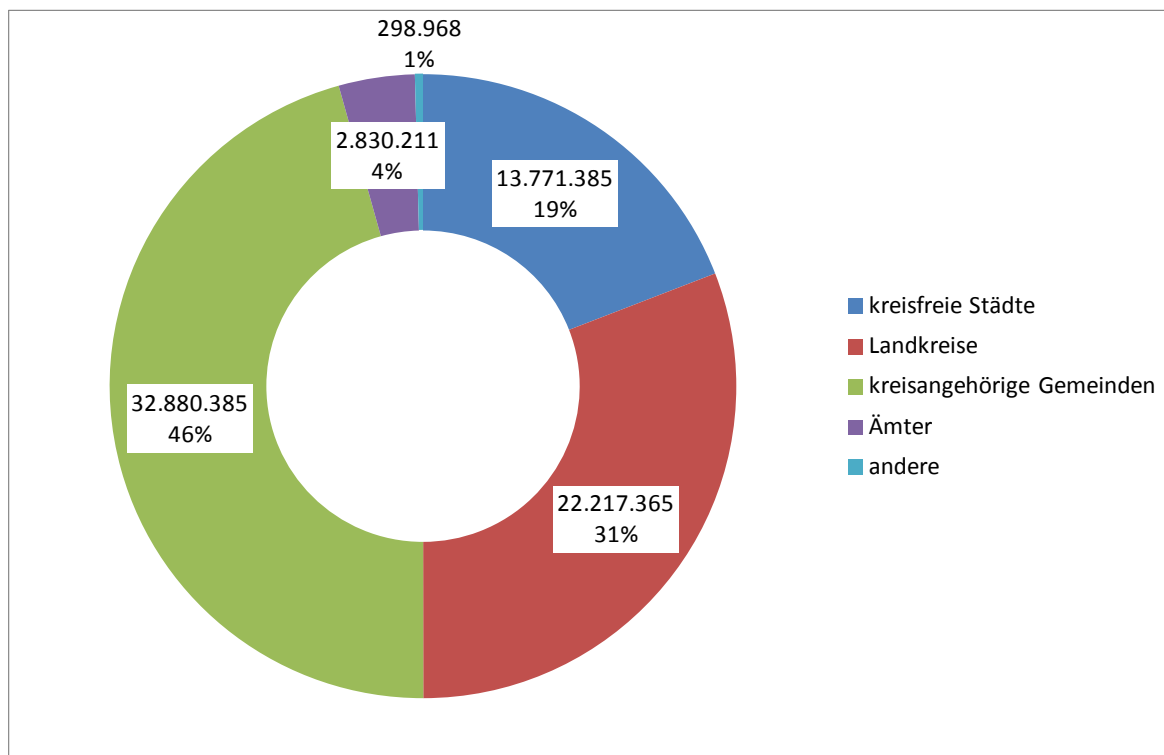
Teil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen eingeht, ergeben sich hieraus weitere Folgewirkungen auf die Schlüsselzuweisungen der Landkreise, die in ihrem fiskalischen Umfang jedoch in den oben genannten rund 1,0 Mio. Euro bereits enthalten sind.

⁸³ Eine gezielte Förderung der Mittelzentren im Entwicklungsraum wäre eine weitere Möglichkeit. Umsetzbar wäre dies beispielsweise durch einen selektiven Zuschlag auf die Einwohnerzahl nach den oben aufgeführten Modellen nur für die Mittelzentren des Entwicklungsraums. Diese Verteilung würde jedoch konträr zu den Aussagen des Landesentwicklungsplans stehen, der den Status als Mittelzentrum mit den damit verbundenen Leistungsbündeln unabhängig von der Einordnung als Verflechtungsraum oder Entwicklungsraum vorsieht.

⁸⁴ Dabei ist ein abnehmender Trend zu beobachten. Die Zuschussbedarfe des Einzelplans 2 wuchsen zwischen 2007 und 2009 an, während der Schullastenausgleich leicht rückläufig war.

Schulträger sind. Vielmehr herrscht beim Betrieb von allgemeinbildenden, berufsbildenden und Förderschulen eine Trägervielfalt. Sowohl die vier kreisfreien Städte und die 14 Landkreise als auch rund 230 kreisangehörige Gemeinden, Ämter und interkommunale Zusammenschlüsse sind Schulträger. Diese Vielfalt spiegelt sich auch in der Verteilung des Schullastenausgleiches in seiner aktuellen Fassung wider, die in Abbildung 31 dargestellt ist.

Abbildung 31: Verteilung des Schullastenausgleichs 2011 in Euro und %



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Amt für Statistik des Landes Brandenburg.

Des Weiteren herrscht – insbesondere im kreisangehörigen Raum – eine Vielfalt von *Schularten*-trägerschaften. Nicht jede Gemeinde kann alle Schultypen vorhalten, weiterbildende und berufliche Schulen werden daher durch die Landkreise und kreisfreien Städte bereitgestellt. § 100 des Brandenburgischen Schulgesetzes ist für die Trägerschaft maßgeblich.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist bedeutsam, dass die Schullasten damit ungleichmäßig verteilt sind, und gleichzeitig räumliche Spillover-Effekte bei der Schulträgerschaft zu erwarten sind. Der Schulbereich (gesamter Einzelplan 2) stand in den Jahren 2007 bis 2009 durchschnittlich für rund ein Zehntel der Gesamtzuschussbedarfe der kommunalen Haushalte (kreisfreie Städte: 7,5 %, Landkreise: 9,8 %, kreisangehörige Gemeinden: 13,9 %). Insofern ist eine gesonderte Betrachtung dieses Aufgabenbereichs grundsätzlich sachgerecht.

Für die weitere Fortschreibung ist die Indexierung der Ausgleichsleistungen mit dem Verbraucherpreisindex maßgeblich. Dadurch wird die Ausfinanzierung des Lastenausgleichs zukünftig abgesichert. Praktisch können die Zuweisungen je Schüler somit nur steigen.⁸⁵ Allerdings werden die Mittel für den Schullastenausgleich der Finanzausgleichsmasse entnommen. Damit werden Schulkosten einseitig bevorzugt. Entwickelt sich die Finanzausgleichsmasse unterdurchschnittlich oder sinkt sie sogar, so bleibt der Anteil für den Schullastenausgleich in jedem Fall durch die Indexierung garantiert. Die Zuweisungen je Schüler steigen. Dies geht dann zu Lasten der allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen. Entscheidend ist hierbei, wie sich die Mengenkompente, also die Schülerzahlen in den Schultypen, entwickelt. In den Jahren 2009 bis 2011 ist ein Rückgang des Ausgleichsvolumens von 75,0 auf 72,0 Mio. Euro festzustellen gewesen.⁸⁶ Da der Kostenindex in diesen Jahren deutlich positiv war, zeigte sich hier der Einfluss sinkender Schülerzahlen. Die politisch zu entscheidende Frage ist, ob die Bevorzugung des Schulbereichs durch diese Grundstruktur beibehalten werden soll. Ist dies der Fall, so ist die derzeitige indexbasierte Volumenbestimmung eine Variante, die auch Kostensteigerungen aufgrund von übermäßigem Ausgabeverhalten nicht aus dem Finanzausgleich kompensiert.

Für die Ausgestaltung als Lastenausgleich ist zudem charakteristisch, dass die Leistungen unabhängig von der Steuerkraft der Kommunen gewährt werden. Auch abundante Kommunen erhalten Mittel aus dem Schullastenausgleich. Fraglich ist, ob die Städte mit vielen Schülern mglw. ohnehin finanzstark sind und so unverhältnismäßig gut gestellt werden. Dieser Gedanke liegt im Bereich des Möglichen, da die Wanderungsgewinne vor allem im Verflechtungsraum zur Metropole Berlin anfallen und die Kinder dort mutmaßlich auch zur Schule gehen. Der Entwicklungsraum wäre nach dieser Vermutung eher benachteiligt.

Nach dieser Lesart könnte eine Einbindung als Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem eine Weiterentwicklungsoption darstellen. Damit würde Steuerkraft bzw. Umlagekraft der Schulträger berücksichtigt. Insbesondere die steuerschwächeren Räume würden bei einem Nebenansatz begünstigt. Die steuerstärkeren Teilräume hätten dann bei gegebener Schülerzahl entsprechende Mindereinnahmen hinzunehmen.

Die Gesamtdotierung des Schullastenausgleichs könnte dabei weiter nach den bisher geltenden Regeln ausgestaltet werden. Die Indexierung der Schulkosten ist ein zielführendes Element zur Kofinanzierung der kommunalen Schulausgaben. Für die Gewichtung der unterschiedlich hohen

⁸⁵ Dies lässt sich auch aus der bisherigen Entwicklung des Schullastenausgleichs ablesen, vgl. Kleine Anfrage 1596 vom 22. September 2011, LT-Drs. 5/4187.

⁸⁶ Vgl. Haushaltsplan 2011 des Landes Brandenburg.

schulspezifischen Kosten je Schüler kann zudem weiterhin auf die Gewichtungsfaktoren aus dem § 14 BbgFAG zurückgegriffen werden. Die entsprechenden Schülerzahlen werden bei der Einbindung als Nebenansatz zur veredelten Einwohnerzahl addiert und erhöhen so den gesamten Bedarfsansatz der Kommune. Da das Gewicht der sächlichen Schulkosten zwischen den Trägergruppen durchaus variiert, ist der Schülernebenansatz als Ganzes jeweils so gegenüber den weiteren Bedarfsfaktoren⁸⁷ zu gewichten, dass er dem Anteil der Zuschussbedarfe des Einzelplans 2 an den Gesamtzuschussbedarfen entspricht.⁸⁸ Dies könnte über einen nach Landkreisen und Gemeinden differenzierten Gewichtungsschlüssel realisiert werden.

Die Einbindung als Nebenansatz stößt mit der Schulträgersystematik Brandenburgs allerdings an technische Grenzen. Zum Teil sind die Ämter Schulträger. Diese sind jedoch im Schlüsselzuweisungssystem nicht als Zuweisungsempfänger enthalten. Daher ist ein Schullastenansatz im bestehenden Schlüsselzuweisungssystem nicht ohne weiterführende Anpassungserfordernisse einföhrbar. Um einen Schülernebenansatz in den Brandenburgischen Finanzausgleich einzuföhren, müssten die Schulträgerstrukturen und die Strukturen der Zuweisungsempfänger kongruent sein. Um die Kongruenz herzustellen, müssten

- entweder die Schulträgerschaft der Ämter aufgehoben werden bzw. in die Zuständigkeit der kreisangehörigen Gemeinden oder Landkreise überführt werden
- oder die Ämter als zusätzliche Empfängerebenen in das Schlüsselzuweisungssystem integriert werden.

Beide Varianten sollen an dieser Stelle nicht vertieft untersucht werden.

Zudem wird sich die Zahl der Schüler in Brandenburg auch zukünftig tendenziell weiter verringern. Die Bevölkerungsprognosen des Amts für Statistik gehen zwischen 2008 und 2030 von einem weiteren Rückgang der Zahl der 0-15-Jährigen um rund 30 % aus. Insofern würde sich das Gewicht eines eingeföhrtten Schülernebenansatzes zukünftig voraussichtlich stetig verringern. In der Gesamtschau dieser Argumente ist die Beibehaltung des Status quo des Schullastenausgleichs als Lastenausgleich mit Indexierung der schülerbezogenen Zuweisungen eine sachgerechte und zukunftsfähige Lösung.

⁸⁷ Für die Städte und Gemeinden ist die veredelte Einwohnerzahl relevant, für die Landkreise die unveredelte Einwohnerzahl und der Flächenansatz.

⁸⁸ Für die Landkreise wäre also der Schullastenausgleich in seiner Gesamtheit so zu gewichten, dass die Summe der schulartspezifisch veredelten Schülerzahlen ein Gesamtgewicht von 9,8 % (= Anteil des Epl. 2 am Gesamtzuschussbedarf der Epl. 0 bis 8 im Durchschnitt der Jahre 2007-2009) im Gesamtbedarfsansatz hat.

4.7 Soziallastenausgleich

Die Ausgaben für soziale Leistungen haben, wie der Gutachtenteil zur vertikalen Verteilungssystematik und den Soziallasten ausführlich darlegt, in den letzten Jahren die kommunalen Haushalte in besonderer Weise belastet.⁸⁹ Bei den kreisfreien Städten ist fast die Hälfte der Gesamtzuschussbedarfe, die durch allgemeine Deckungsmittel zu finanzieren sind, im Einzelplan 4 konzentriert (2007-2009 durchschnittlich 49,2 %). Bei den brandenburgischen Landkreisen repräsentiert der Einzelplan 4 sogar fast zwei Drittel der Gesamtzuschussbedarfe (2007-2009 durchschnittlich 63,0 %). Die Sozialausgaben selbst sind allerdings keine homogene Größe, sondern setzen sich aus einzelnen Komponenten zusammen, die wiederum unterschiedliche Belastungsniveaus und Entwicklungsdynamiken zeigen. Während die Zuschussbedarfe im Bereich der SGB-II-Lasten in der jüngeren Vergangenheit aufgrund der besseren Entwicklung am Arbeitsmarkt nur moderat stiegen, finden sich insbesondere im Bereich der Sozialhilfe nach dem SGB XII sowie im Bereich der frühkindlichen Betreuung enorme Kostensteigerungstendenzen. Die unterschiedlichen Komponenten der kommunalen Sozialleistungen mit ihren jeweiligen Spezifika sind im Gutachten zu den vertikalen Verteilungsfragen und Wirkungen der Sozialausgaben von JUNKERNHEINRICH ET AL. im Detail dargelegt und sollen an dieser Stelle nicht vertieft behandelt werden. Die wichtigsten Kategorien in diesem Zusammenhang sind:

- die Kosten der strukturellen Arbeitslosigkeit, die insbesondere aus den Kosten der Unterkunft bestehen (Grundsicherung für Arbeitsuchende, SGB II),
- die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII),
- die Sozialhilfe nach dem SGB XII und dabei insbesondere die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und
- die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie
- die Ausgaben im Bereich der frühkindlichen Betreuung.

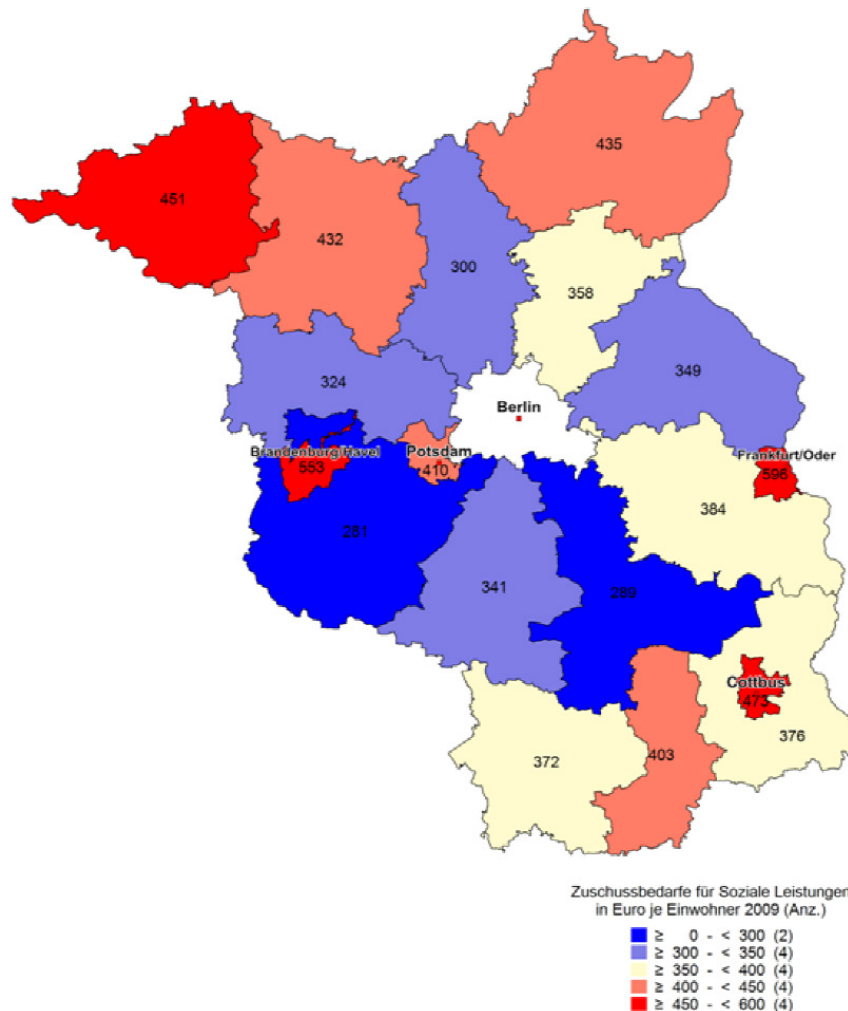
Die Unterschiede in diesen Ausgabetypen führen zum Teil zu erheblichen Unterschieden in der finanziellen Lage der kreisfreien Städte und Landkreise. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Summe der Zuschussbedarfe (= Ausgaben abzüglich zweckgebundener Einnahmen⁹⁰) für soziale Leistungen in den brandenburgischen Kreisen und kreisfreien Städten. Insbesondere die außerhalb des Verflechtungsraums liegenden Landkreise sowie die kreisfreien Städte haben besonders hohe Lasten. Eine Ausnahme bildet die Landeshauptstadt Potsdam, die – insbesondere aufgrund

⁸⁹ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Brand/Holler (2012), Kapitel 3.

⁹⁰ Die zweckgebundenen Einnahmen beinhalten auch die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft.

der strukturell besseren Lage auf den Arbeitsmarkt (siehe Abschnitt 2.2) – geringere Zuschussbedarfe als die übrigen kreisfreien Städte aufweist. Sie sind aber immer noch deutlich höher als in der Mehrzahl der Landkreise.

Abbildung 32: Zuschussbedarfe für soziale Leistungen nach Landkreisen und kreisfreien Städten 2009 in Euro je Einwohner



Quelle: Junkernheinrich/Brand/Boettcher/Holler (2012).

Den hier dargestellten Zuschussbedarfen stehen keine zweckgebundenen Einnahmen gegenüber. Sie sind also aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren. Für die kreisfreien Städte bedeutet dies die Finanzierung durch Steuereinnahmen sowie Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Die Landkreise finanzieren sich durch die Kreisumlage sowie ebenfalls durch zweckgebundene und allgemeine Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Die kreisangehörigen Gemeinden sind demnach vor allem über die Kreisumlage an der Finanzierung sozialer Leistungen beteiligt.

Um die Belastungen der Kommunen aus sozialen Leistungen zu dämpfen und zudem die skizzierten interkommunalen Unterschiede auszugleichen, ist eine Einbindung in das Regelwerk des Kommunalen Finanzausgleichs denkbar, da es eine der Hauptfinanzierungsquellen für die Leistungsträger darstellt. Hierbei kann zwischen zwei Grundvarianten gewählt werden:

- Zum einen ist die Ausgestaltung als Lastenausgleich möglich, der sich unabhängig von der Finanzkraft der Kommune an einem normierten ausgabe- oder bedarfsorientierten Schlüssel bemisst. Dieser wird außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems ausgereicht. Die eigene Steuer- bzw. Umlagekraft der kommunalen Einheit wird dabei nicht berücksichtigt.
- Zum anderen ist die Einbindung in das System der Schlüsselzuweisungen möglich, indem bei der Bedarfsbestimmung ein Nebenansatz für die Sozialen Lasten gebildet wird. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass die unterschiedliche finanzielle Tragfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte über die Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl in die Berechnung der Zuweisungen eingeht. Neben der Bedarfsgewichtung für soziale Leistungen hat diese Variante eine subsidiäre Komponente. Leistungsfähigeren Kommunen wird zugemutet, einen vergleichsweise größeren Teil ihrer Sozialausgaben aus der eigenen Steuer- bzw. Umlagekraft zu finanzieren, während steuer- bzw. umlageschwächere Kommunen eine stärkere finanzielle Unterstützung erfahren.

In den Brandenburgischen Kommunalen Finanzausgleich ist ein Sozillastenausgleich nach dem Vorbild der erstgenannten Variante integriert. Er wird im Abschnitt 4.7.1 näher betrachtet. Da eine der Grundempfehlungen des vorliegenden Gutachtens lautet, möglichst große Teile der Finanzausgleichsmasse in die Schlüsselmasse zu überführen, um die dortigen Ausgleichswirkungen zu nutzen, wird nachfolgend auch eine Einbindung als Nebenansatz geprüft.

Für die Nutzung eines Nebenansatzes müssen jedoch – unabhängig davon, auf welchen Teil der Soziallasten er sich bezieht – einige grundlegende Bedingungen erfüllt sein:⁹¹

- Die Ausgabeart muss eine erhebliche Bedeutung für die kommunalen Gesamtausgaben haben. Nebenansätze für vergleichsweise unwichtige Ausgabepositionen verkomplizieren das System ohne hinreichende Ausgleichswirkungen zu entfalten.
- Die Belastungen aus der Aufgabenwahrnehmung zeigen interkommunal starke Abweichungen. Damit werden diese Ausgabenbelastungen durch eine Orientierung an einwohnerbezogenen Bedarfsgrößen nur sehr unvollständig erfasst.

⁹¹ Vgl. auch Junkernheinrich/Brand/Boettcher/Holler (2012): Abschnitt 3.4.

- Die Kosten der Aufgabenwahrnehmung sind maßgeblich exogen vorgegeben. Damit hat die Kommune/der Träger der Sozialleistung keinen Anreiz, sein Ausgabeverhalten über den tatsächlichen Bedarf hinaus durch eigene Steuerungsmöglichkeiten auszudehnen, weil diese/r einen (partiellen) direkten Ausgleich durch Zuweisungen erhält.

Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, ist eine Einbindung in das Schlüsselzuweisungssystem systemgerecht möglich. Treffen eine oder mehrere Bedingungen hingegen nicht zu, so ergeben sich Widersprüche bzw. unerwünschte Anreizeffekte (z. B. Anreiz zu bedarfsüberschreitendem Ausgabeverhalten). Sicherlich können und sollen die Kommunen auch ohne die Erfüllung dieser Bedingungen Zuweisungen für soziale Ausgaben erhalten. Gerade im sozialen Bereich spielen politische Zielsetzungen bei der Definition der Leistungsniveaus und Ausgabehöhen eine nicht unerhebliche Rolle. Diese Zuweisungen sollten dann aber *außerhalb* des Systems des Kommunalen Finanzausgleichs fließen, da sie hier systemfremd wären.

In den nachfolgenden Abschnitten soll geprüft werden, für welche Bereiche der sozialen Leistungen sich eine Einbindung in das Finanzausgleichssystem empfiehlt und wie die technische Ausgestaltung strukturiert werden sollte. Dabei wird insbesondere der vorhandene Soziallastenausgleich analysiert. Die Weiterentwicklungsempfehlungen für diese Bereiche stützen sich auf die empirischen Analysen, die im Gutachtenteil für die vertikalen Verteilungsfragen und die Auswirkungen der Sozialausgaben angefertigt wurden (Vgl. Junkernheinrich/Brand/Boettcher/Holler (2012)).

4.7.1 Soziallastenausgleich für strukturelle Arbeitslosigkeit

Der Brandenburgische Finanzausgleich enthält einen Soziallastenausgleich, der sich auf die Kosten der strukturellen Arbeitslosigkeit bezieht und der als Ausgleichsinstrument neben der Schlüsselmasse ausgestaltet ist (§ 15 BbgFAG). Die Mittel für den Soziallastenausgleich werden als Besonderheit nicht im Verbundquotenverfahren ermittelt, sondern aus den Anteilen bereitgestellt, die das Land Brandenburg aus dem Ausgleichsbetrag des Bundes für die Mehrbelastungen aus der überdurchschnittlichen strukturellen Arbeitslosigkeit im Zuge der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (sog. Hartz-IV-Milliarde) seit 2005 erhält.⁹² Bis zum Ausgleichsjahr 2011 waren dies jährlich 190 Mio. Euro. Empfänger der Zuweisungen sind die Träger der Leistungen nach dem SGB II, also die Landkreise und kreisfreien Städte. Der Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Träger bemisst sich derzeit nach einem Schlüssel, der zu jeweils 50 % die Anzahl der Bedarfsge-

⁹² Vgl. § 11 Abs. 3a FAG.

meinschaften und die Kosten (= Ausgaben) für Unterkunft und Heizung (KdU) zugrunde legt. Dieser Ansatz erfasst damit sowohl Niveau- als auch Struktureinflüsse auf die Ausgabenhöhe.

Die Mittel aus § 11 Abs. 3a FAG (Hartz-IV-Milliarde) beziehen sich jedoch auf die im Verhältnis zu Westdeutschland *überdurchschnittlich* hohen Kosten der Arbeitslosigkeit der ostdeutschen Kommunen. Die Ausgabenhöhe selbst spielt hingegen keine Rolle und wird daher auch nicht für die Berechnung der Mittel herangezogen, die das Land Brandenburg erhält. Da sich die strukturelle Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren rückläufig entwickelt hat und insbesondere die Unterschiede zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Kommunen hinsichtlich ihrer Belastungen aus den Leistungen nach SGB II verringert haben, hat die Finanzministerkonferenz (FMK) die Reduktion dieser Mittel um rund 200 Mio. Euro ab 1.1.2011 beschlossen. Die Umsetzung erfolgt allerdings erst ab 1.1.2012. Um den bisher nicht realisierten Rückgang in Höhe von 200 Mio. Euro nachzuholen, wird der Betrag in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 jeweils um rund 300 Mio. Euro oder 30 % gegenüber der bisherigen Regelung abgesenkt. Für die Landkreise und kreisfreien Städte in Brandenburg, die diese Leistungen erhalten, bedeutet dies eine Absenkung der Mittel um rund 55 Mio. Euro.

Diese Anpassung ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, da sie die tatsächlich erfolgte Angleichung zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Kommunen nachvollzieht. In den vergangenen Jahren seit 2007 verringerten sich die strukturellen Unterschiede in der Erwerbslosigkeit nach SGB III und SGB II zwischen Ost- und Westdeutschland.⁹³ Die fiskalische Wirkung der Abschmelzung der „Hartz-IV-Milliarde“ für die Träger der Sozialhilfe in Brandenburg ist hingegen aufgrund der Verflechtung mit dem BbgFAG immens. Die Berechnungen zu den Sozialausgaben zeigen, dass trotz der erfreulichen Entwicklungen am Arbeitsmarkt kein entsprechender Rückgang der Ausgaben und Zuschussbedarfe festzustellen ist.⁹⁴ Zusätzlich vermindert der Bund seine quote Beteiligung an den Kosten der Unterkunft mit Wirkung zum 1.1.2014. Insofern ist davon auszugehen, dass die brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der Sozialhilfe zukünftig einen noch größeren Anteil der Sozialausgaben aus Steuermitteln bzw. der Kreisumlage bestreiten müssen.

Bei dieser kurz skizzierten Verengung der finanziellen Spielräume ist zu überprüfen, ob die Mittel zukünftig in einem stärkeren Maße dort konzentriert werden sollten, wo die finanziellen Bedarfe

⁹³ Nachzuvollziehen in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, SGB-II-Quote und Quote der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach SGB II sowie Arbeitslosenquote (SGB III) und Unterbeschäftigungsquote. Da auf diese Aspekte im Gutachten zu den Soziallasten einzugehen ist (Junkernheinrich u.a. (2011), Kapitel 3), wird der Aspekt an dieser Stelle nicht vertieft.

⁹⁴ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Brand/Holler (2012).

am größten sind und nicht durch eine entsprechende Steuer- bzw. Umlagestärke kompensiert werden können. Dies würde für die Aufnahme in das System der Schlüsselzuweisungen sprechen.

4.7.2 Einbindung der Soziallasten ins Schlüsselzuweisungssystem – Nebenansatz für Soziallasten

Es kann in diesem Zusammenhang vermutet werden, dass sich ein Teil der Lasten der strukturellen Arbeitslosigkeit und der räumlichen Unterschiede bereits an einer anderen Stelle auf die Zuweisungen aus dem Schlüsselzuweisungssystem auswirken. Eine höhere strukturelle Arbeitslosigkeit ist tendenziell kongruent zu einer geringeren Wirtschaftskraft und wirkt somit negativ auf das Steuereinnahmepotenzial. Bei den kreisfreien Städten wirkt sich dies unmittelbar aus, bei den Landkreisen sind entsprechend schwächere Umlagegrundlagen die Konsequenz. Beide genannten Komponenten gehen in die Berechnung der Finanzkraft ein und wirken sich auf die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen aus. Ein Zusammenhang zwischen der Umlagekraftmesszahl je Einwohner und der Arbeitslosenquote (SGB II und III) lässt sich für die Daten des Jahres 2009, auf denen der Finanzausgleich 2011 fußt, durchaus nachweisen. Ein einfaches Regressionsmodell, welches beide Größen ins Verhältnis setzt, erbringt ein Bestimmtheitsmaß von $R^2=0,34$.⁹⁵ Rund ein Drittel der Varianzen in der Umlagekraftmesszahl lässt sich also tatsächlich durch die Differenzen in der Arbeitslosenquote erklären. Das Ergebnis zeigt aber auch, dass nur ein Teil der Lasten der strukturellen Arbeitslosigkeit über die Einnahmeseite in das Schlüsselzuweisungssystem integriert ist.

Wenn die Finanzschwäche allein keinen hinreichenden Zusammenhang zu den sozialen Belastungen darstellt, kann ein Nebenansatz eine sachgerechte Allokation der Mittel bewirken. Bei einer Einbindung als Nebenansatz würden somit beide Transmissionswege der Lasten struktureller Arbeitslosigkeit innerhalb des gleichen Systems berücksichtigt: höhere Ausgaben für soziale Leistungen nach SGB II und mangelnde Steuer- bzw. Umlagekraft.

Die Erwartungen an einen Nebenansatz dürfen dabei aber nicht überstrapaziert werden. Die Einführung eines Nebenansatzes für soziale Lasten sorgt hier nicht automatisch für eine bedarfsgerechte Dotierung oder eine auskömmliche Finanzierung der Ausgaben für soziale Leistungen. Finanzkraftabhängig verteilte Zuweisungen haben allerdings stets eine stärker subsidiäre Wirkung als Lastenausgleiche. Gerade für Landkreise bzw. kreisfreie Städte, die eine ausgeprägte Kombina-

⁹⁵ Dieses Ergebnis gilt für die Landkreise unter Ausschluss der kreisfreien Städte. Das korrespondierende Ergebnis für die kreisfreien Städte ist stark durch die außerordentlich hohen Steuereinnahmen (pro Kopf) von Frankfurt/Oder und Cottbus im Jahr 2009 geprägt und zeigt keinen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeit und der Steuerkraft.

tion aus Einnahmeschwäche *und* hohen Soziallasten aufweisen, wirkt sich dies positiv aus. Die Verlagerung der Zuweisungen für SGB-II-Lasten in den Bereich der allgemeinen Deckungsmittel ist eine Entscheidung mit rein horizontaler Wirkung. Bezüglich der Frage nach der angemessenen Dotierung ist das Land ohnehin nur der „zweitbeste“ Adressat, da die zugrunde liegenden Leistungsgesetze im Wesentlichen von der Bundesgesetzgebung determiniert sind und daher die Konnexitätsbeziehung zwischen Bund und Kommunen angesprochen ist.⁹⁶ Obwohl es sich also um extern bestimmte Pflichtaufgaben handelt, ist eine Ausreichung in Form eines Nebenansatzes zweckmäßig, wenn die Lasten nicht ausreichend durch die Kofinanzierung des Bundes ausgeglichen werden und große Unterschiede zwischen den Leistungsträgern festzustellen sind. Da sich aus § 11 Abs. 3a FAG auch keine direkten Vorgaben hinsichtlich des Verteilungsmodus ergeben, ist eine Überführung in die Finanzausgleichsmasse und Verteilung über einen Nebenansatz methodisch und rechtlich unproblematisch.

Bisher wurden die verteilungsrelevanten 190 Mio. Euro im bestehenden Lastenausgleich mit Bezug auf § 11 Abs. 3a FAG (sog. „Hartz-IV-Milliarde“) ermittelt. Diese Bundesergänzungszuweisungen sind jedoch unabhängig davon festgelegt, ob die entstehenden Lasten in ihrer *absoluten* Höhe tatsächlich hinreichend abgedeckt sind. In den vergangenen Jahren (basierend auf Jahresrechnungsdaten 2007-2009) deckten sie rund 40-45 % der kommunalen Zuschussbedarfe im SGB-II-Bereich in Brandenburg. Die übrigen Zuschussbedarfe waren durch die kommunalen Träger selbst über allgemeine Deckungsmittel (v. a. Kreisumlage) zu finanzieren. Durch die ab 2012 anstehende Absenkung ist ein deutlicher Rückgang dieser Quote zu erwarten.

Für eine Einbindung als Nebenansatz ist zunächst die Mittelherkunft zu klären. Ausgehend vom derzeitigen Soziallastenausgleich müssten die (verbleibenden) Mittel in die Schlüsselmasse der Landkreise sowie die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben integriert werden. Ob sich Ansatzpunkte zu einer zusätzlichen Aufstockung der Schlüsselmasse für Sozialausgaben ergeben, wird für die hier diskutierten horizontalen Effekte nicht vertieft. Dafür wird auf die Betrachtungen zur aufgabensymmetrischen Finanzmittelverteilung des parallel entstandenen Gutachtens von Junkernheinrich/Boettcher/Brand/Holler (2012) verwiesen.⁹⁷ Für zukünftige Jahre orientiert sich der Bedarfsausgleich für Sozialausgaben damit an der Entwicklung der Schlüsselmassen. Die Aufteilung der bisherigen Mittel erfolgt dabei für die Modellrechnung nach den Anteilen der beiden Gruppen an den Gesamtzuweisungen des Ausgleichsjahres 2011. Damit werden

⁹⁶ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Brand/Holler (2012) sowie Junkernheinrich/Lenk u.a. (2010): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau.

⁹⁷ Das dort errechnete Volumen der erforderlichen Finanzausgleichsmasse ist universell für den Aufgabenkanon der Kommunen und enthält auch die Ausgaben für Soziale Leistungen.

81,0 % der Mittel (153,8 Mio. Euro) in die Schlüsselmasse der Landkreise und 19,0 % (36,2 Mio. Euro) in die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte überführt⁹⁸ (insgesamt 190 Mio. Euro).⁹⁹

Als zweiter Schritt ist das Gewicht des Soziallastenansatzes in der gesamten Bedarfsermittlung festzulegen. Derzeit werden die Bedarfe für Kreisaufgaben für die Landkreise nach Einwohnerzahlen und Fläche, für die kreisfreien Städte ausschließlich auf Basis der Einwohnerzahl ermittelt. Würde die Gewichtung entfallen, sind unerwünschte Nebeneffekte zu erwarten. Insbesondere bei den kreisfreien Städten spielt eine Rolle, dass die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben derzeit unabhängig von der Steuerkraft nur nach der Einwohnerzahl erfolgt. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Wirkungen, wie sie bei einer Überführung der Mittel aus dem bisherigen Soziallastenausgleich in die Schlüsselmasse ohne eine bedarfsseitige Erfassung ausfallen würden.

Tabelle 20: Wirkungen der Integration der Mittel des Soziallastenausgleichs in die Schlüsselmasse ohne Berücksichtigung der Bedarfsseite

	Mehreinnahmen Schlüsselzuweisungen	Differenz ggü. bisherigem Soziallastenausgleich in Euro	Differenz ggü. bisherigem Soziallastenausgleich in %
Brandenburg an der Havel	6.723.414	-1.205.364	-15,2%
Cottbus	9.457.227	-697.531	-6,9%
Frankfurt/Oder	5.678.035	-932.671	-14,1%
Potsdam	14.322.248	2.835.876	24,7%
Landkreis Barnim	12.165.792	-24.576	-0,2%
Landkreis Dahme-Spreewald	11.702.585	2.414.534	26,0%
Landkreis Elbe-Elster	8.536.320	-135.356	-1,6%
Landkreis Havelland	10.941.556	792.793	7,8%
Landkreis Märkisch-Oderland	13.543.478	-830.618	-5,8%
Landkreis Oberhavel	14.015.954	127.187	0,9%
Landkreis Oberspreewald-Lausitz	8.728.116	-2.071.864	-19,2%
Landkreis Oder-Spree	13.268.068	-1.700.176	-11,4%
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	8.244.974	-1.163.555	-12,4%
Landkreis Potsdam-Mittelmark	14.624.676	5.522.125	60,7%
Landkreis Prignitz	6.704.188	-887.102	-11,7%
Landkreis Spree-Neiße	9.340.393	91.356	1,0%
Landkreis Teltow-Fläming	11.618.908	2.152.563	22,7%
Landkreis Uckermark	10.384.069	-4.285.991	-29,2%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Basis des FAG 2011.

⁹⁸ Alternativ wäre auch eine Aufteilung nach den bisherigen relativen Gewichten zwischen den Schlüsselmassen für Kreisaufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte möglich. Das Aufteilungsverhältnis zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten ändert sich dadurch mit 87 % : 13 % nicht wesentlich.

⁹⁹ Die Modellvariante einer Aufstockung der Schlüsselmasse um die ab 2012 gemäß § 11 Abs. 3a FAG verbleibenden rund 135 Mio. Euro wird im Abschnitt 4.7.3 aufgeführt.

Die Modellierung zeigt, dass die Treffgenauigkeit dieser Maßnahme gering ist. Die Mittel würden sich nicht schwerpunktmäßig auf diejenigen Landkreise und kreisfreien Städte mit hohen SGB-II-Lasten konzentrieren.

Um diese Effekte zu vermeiden, ist der Sozillastenansatz für Belastungen aus der strukturellen Arbeitslosigkeit so zu gestalten, dass er bei der Bedarfsermittlung das gleiche Gewicht hat wie das Gewicht der entsprechenden Zuschussbedarfe im Bezug auf die gesamten Zuschussbedarfe der Träger. Die Verwendung von Zuschussbedarfen statt Ausgaben trägt dem Umstand Rechnung, dass vielen kommunalen Ausgaben sachbezogene Einnahmen gegenüberstehen, um die die Ausgaben zu bereinigen sind. Dies betrifft die SGB-II-Lasten in besonderem Maße, da hier der Bund einen Kofinanzierungsanteil an den Kosten der Unterkunft (KdU) trägt. Übrig blieben diejenigen Ausgabeteile, die durch allgemeine Deckungsmittel zu finanzieren sind. Diese wiederum bestehen aus Steuereinnahmen (bzw. den Umlagen) und allgemeinen Zuweisungen und sind die beiden Größen, die in der Systematik der Schlüsselzuweisungen so austariert werden, dass die normierten Bedarfe gedeckt werden. Die Definition der Gewichte kann sich daher nur auf vergangenheitsorientierte Daten der Jahresrechnungsstatistik beziehen.

Der Brandenburgische Finanzausgleich greift für seine Berechnungssystematik auf die Grunddaten des vorvergangenen Jahres zurück (im FAG 2011 sind dies die Daten des Jahres 2009). In diesem Jahr hatten die Zuschussbedarfe der Teile des Einzelplans 4, die sich auf Leistungen nach dem SGB II beziehen, einen Anteil von 12,4 % an den Gesamtzuschussbedarfen der kreisfreien Städte und von 19,5 % an den Gesamtzuschussbedarfen der Landkreise. Diese Gewichte müssten demnach auch für den Nebenansatz im Gesamtansatz gelten.

Bei der Nutzung eines Nebenansatzes ist als nächster Schritt die geeignete Bezugsgröße zu wählen, die gemeinsam mit der Einwohnerzahl (und der Fläche) summiert zum Gesamtansatz führt. Dieser Gesamtansatz wird dann mit dem iterativ ermittelten Grundbetrag multipliziert und ergibt die Bedarfsmesszahl. Aufbauend auf den Ergebnissen des parallelen Gutachtens zu den sozialen Leistungen ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als Bezugsgröße zu wählen. Diese ist durch den Träger nicht direkt beeinflussbar und daher nicht strategieanfällig. Des Weiteren wurde gezeigt, dass rund 80 % der Varianz der Kosten der Unterkunft durch die Unterschiede in der Zahl der Bedarfsgemeinschaften erklärt werden können.¹⁰⁰ Problematisch ist die Verwendung nur, wenn die Kosten je Fall deutlich schwanken. Für diese Strukturunterschiede wäre die Verteilung blind. Die empirischen Berechnungen haben jedoch gezeigt, dass die Fallkostenunterschiede relativ gering

¹⁰⁰ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Brand/Holler (2012), Abschnitt 3.5.

sind und sich im Wesentlichen auf Unterschiede im lokalen Mietniveau beziehen. Diese Unterschiede erklären die übrigen 20 % der Varianz fast vollständig.¹⁰¹

Für die Nutzung als Bedarfsindikator ist eine gute Verfügbarkeit der Daten wichtig. Für die Zahl der Bedarfsgemeinschaften kann auf eine differenzierte Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) zurückgegriffen werden. Die Mieten werden allerdings nur alle 3 Jahre im Rahmen des Mikrozensus erhoben. Daher werden für die nachfolgenden Modellrechnungen zunächst ausschließlich die Bedarfsgemeinschaften als Bedarfsindikator verwendet. Weitere Modellrechnungen unter Einbeziehung des lokalen Mietniveaus werden nicht weiter verfolgt, da die Daten zum einen wie erwähnt auch für die Fortschreibung des Ansatzes nicht zeitnah und jährlich zur Verfügung stehen und zum anderen der zusätzliche Erklärungswert begrenzt ist.¹⁰²

Für die nachfolgende Modellrechnung wurde für die Landkreise und kreisfreien Städte die jahresdurchschnittliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften des Jahres 2009 herangezogen. Ein Rückgriff auf aktuellere Daten wäre zwar möglich, allerdings wird durch den Bezug auf das gleiche Jahr die Kongruenz von Bedarfsindikatoren und Zuschussbedarfen gewährleistet. Es ergeben sich in der Summe die in der nachfolgenden Tabelle 21 in Zeile 3 dargestellten Beträge. Der Veredlungsfaktor in Zeile 4 wurde in einem iterativen Verfahren so festgesetzt, dass der Anteil des sich ergebenden Bedarfsansatzes für SGB-II-Lasten (Zeile 5) am Gesamtansatz (Zeile 6) genau dem 19,48%-igen Anteile entspricht, die die SGB-II-Zuschussbedarfe des Jahres 2009 an den Gesamtzuschussbedarfen der Landkreise hatten. Analog wurde dies für die Gewichtung für die kreisfreien Städte durchgeführt.

Für die Landkreise ergibt sich ein Veredlungsfaktor von 417% je Bedarfsgemeinschaft. Das bedeutet, dass eine Bedarfsgemeinschaft 417 % des durchschnittlichen Bedarfs eines Einwohners hat. Für die kreisfreien Städte ergibt sich nach dem analogen Verfahren (ohne Berücksichtigung des Flächenfaktors) ein Faktor von 175 %. Diese Faktoren sind unabhängig von der Dotation der Schlüsselmasse und würden auch dann gelten, wenn der Soziallasten-Nebenansatz eingeführt würde ohne die Schlüsselmasse aufzustocken.

¹⁰¹ Vgl. ebenda.

¹⁰² Des Weiteren stellt sich auch die Frage, ob das durchschnittliche Mietniveau hinreichend valide ist, um die konkreten Mietzahlungen der relativ kleinen Bevölkerungsgruppe der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften abzudecken. Die lokalen Mietniveaus enthalten auch sehr viel höherpreisige Mietsegmente, die von Empfängern von Grundsicherung aufgrund geltender Deckelungswerte nicht oder kaum wahrgenommen werden.

Tabelle 21: Entwicklung der Gewichtungsfaktoren für den Soziallasten nebenansatz

		Landkreise	kreisfreie Städte
1	Einwohnerzahl (inkl. Demografieansatz) 2009	2.135.192	390.566
2	Flächenansatz (Einwohner)	287.620	
3	Bedarfsgemeinschaften Ø2009	140.615	31.613
4	Veredlungsfaktor Bedarfsgemeinschaften	417%	175%
5	Bedarfsansatz Bedarfsgemeinschaften (= 3 x 4)	586.133	55.387
6	Gesamtansatz (= 1 + 2 + 5)	3.008.945	445.954
7	Anteil Zuschussbedarfe SGB-II-Leistungen 2009	19,48%	12,42%
8	Anteil Bedarfsansatz Bedarfsgemeinschaften am Gesamtansatz (= 5 / 6)	19,48%	12,42%

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen.

In Tabelle 22 sind die Ergebnisse der Verwendung des hier entwickelten Nebenansatzes für soziale Lasten nach dem SGB II dargestellt. Die Aufstockung der Schlüsselzuweisungen führt dazu, dass alle Landkreise und kreisfreien Städte mehr Schlüsselzuweisungen erhalten – in der Summe 190 Mio. Euro, die in die Schlüsselmasse überführt wurden. Die Gesamtheit der Schlüsselzuweisungen wird jetzt nach der Einwohnerzahl, der Flächengröße und der Zahl der Bedarfsgemeinschaften sowie unter Berücksichtigung der Umlagekraft der Kreise verteilt. Der Einwohnerhauptansatz hat ein Gesamtgewicht von rund 71 %, der Flächenansatz von rund 9,5 % und der Soziallastenansatz von den bereits genannten rund 19,5 %. Gegenüber dem bisherigen Soziallastenausgleich ergeben sich zum Teil erhebliche Differenzen, die verschiedene Gründe haben:

- Zum einen wirkt sich die unterschiedliche Umlagekraft der Landkreise aus. Umlageschwächere Kreise (bezogen auf die Umlagekraftmesszahl) erhalten tendenziell höhere Zuweisungen als umlagestärkere. Hier zeigt sich die verstärkte subsidiäre Wirkung der Einbindung als Nebenansatz. Beispiel: Der Landkreis Märkisch-Oderland weist eine moderate Falldichte auf, hat aber eine unterdurchschnittliche Umlagekraftmesszahl. Im Zusammenspiel erhält der Landkreis dem Subsidiaritätsgedanken folgend höhere zusätzliche Zuweisungen aus dem Schlüsselzuweisungssystem als vormals aus dem Lastenausgleich. Der Landkreis Oberhavel kombiniert dagegen eine leicht unterdurchschnittliche Falldichte mit einem höheren Umlagekraftpotenzial. Er erhält daher netto weniger Zuweisungen aus dem Schlüsselzuweisungssystem als vorher aus dem Lastenausgleich.
- Differenzen ergeben sich auch aus dem Umstand, dass Einwohnerzahl und Fläche als weitere Bedarfsindikatoren neben der Zahl der Bedarfsgemeinschaften wirken. Diese Nebenwirkungen sind allerdings von geringfügigem Umfang.

- Am größten sind die Differenzen gegenüber dem Status quo bei den kreisfreien Städten. Dies lässt sich auf die fehlende Erfassung der Steuerkraft zurückführen. Damit erfolgt die Verteilung ausschließlich auf der Basis der Einwohnerzahlen (87,6 % des Verteilungsschlüssels) und der Bedarfsgemeinschaften (12,4 % des Verteilungsschlüssels). Insofern ist wenig verwunderlich, dass die Landeshauptstadt Potsdam trotz der geringsten Falldichte der vier kreisfreien Städte die höchsten Nettogewinne aus der dargestellten Variante hat. Eine stärkere Subsidiarität kann daher durch das Fehlen der Einnahmeseite für die kreisfreien Städte nicht erwartet werden.

Tabelle 22: Modellrechnung Soziallastenansatz 417%/175%, Aufstockung der Schlüsselmasse um 190 Mio. Euro

	Mehreinnahmen Schlüsselzuweisungen	Differenz ggü. bisherigem Soziallastenausgleich in Euro (=Nettoeffekt)	Differenz ggü. bisherigem Soziallastenausgleich (=Nettoeffekt) in %	Umlagekraftmesszahl je Einw.	Bedarfsgemeinschaften je 1.000 EW 2009
Brandenburg an der Havel	7.136.818	-791.960	-10,0%		97,9
Cottbus	9.735.781	-418.977	-4,1%		89,1
Frankfurt/Oder	6.033.636	-577.070	-8,7%		98,3
Potsdam	13.274.689	1.788.317	15,6%		60,7
LK Barnim	12.468.403	278.035	2,3%	347,74	63,8
LK Dahme-Spreewald	7.477.415	-1.810.636	-19,5%	505,26	51,2
LK Elbe-Elster	9.518.847	847.171	9,8%	310,13	72,4
LK Havelland	9.739.552	-409.211	-4,0%	346,33	60,0
LK Märkisch-Oderland	15.540.290	1.166.194	8,1%	315,99	70,5
LK Oberhavel	13.262.993	-625.774	-4,5%	435,69	61,1
LK Oberspreewald-Lausitz	12.245.497	1.445.517	13,4%	335,44	79,8
LK Oder-Spree	14.866.898	-101.346	-0,7%	337,92	69,9
LK Ostprignitz-Ruppin	10.626.586	1.218.057	12,9%	326,48	85,0
LK Potsdam-Mittelmark	5.708.337	-3.394.214	-37,3%	353,62	40,4
LK Prignitz	8.077.072	485.782	6,4%	318,51	82,0
LK Spree-Neiße	9.717.746	468.709	5,1%	404,55	67,0
LK Teltow-Fläming	8.329.258	-1.137.087	-12,0%	377,45	53,9
LK Uckermark	16.240.181	1.570.121	10,7%	335,23	96,6

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Basis des FAG 2011.

Die Verteilungswirkungen zwischen den Kreisen sind insgesamt vom Zusammenspiel aus der Falldichte und der potenziellen Umlagekraft abhängig. Die Verschiebungen basieren auch kaum auf veränderten Bedarfsrelationen, die aus der Betrachtung der Bedarfsgemeinschaften unter Ausschluss der Ist-Kosten erwachsen. Um dies zu prüfen, wird die für die erläuterte Variante maßgebliche Bedarfskomponente der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften betrachtet (Tabelle 23). Die relativen

Gewichte der einzelnen Einheiten innerhalb der jeweiligen Gruppe¹⁰³ werden in der zweiten Spalte angegeben. Der Landkreis Barnim hätte demnach beispielsweise einen Anteil von 8,0 % am gesamten Bedarf, der durch den Soziallastenansatz repräsentiert wird. Dieser Wert kann den Anteilen an den bisherigen Zahlungen aus dem Soziallastenausgleich gegenübergestellt werden (dritte Spalte). Die Differenzen aus beiden Werten sind sehr gering. Sie resultieren aus den unterschiedlichen Kostenintensitäten je Fall, die jedoch nur einen geringen Teil der Gesamtkosten erklären.¹⁰⁴ Die Bedarfe sind also zwischen den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten quasi identisch zu den bisherigen Zahlungen aus dem Lastenausgleich. Die in der obenstehenden Tabelle 22 ausgewiesenen Unterschiede sind also maßgeblich auf die Unterschiede in der Umlagekraft zurückzuführen.

Tabelle 23: Bedarfsverteilung und Zahlungen aus dem derzeitigen Soziallastenausgleich

	Anteil Bedarfsge- meinschaften	Anteil am bishe- rigen Lastenausgleich	Differenz
Brandenburg an der Havel	22,5%	21,9%	0,6%
Cottbus	28,8%	28,1%	0,7%
Frankfurt/Oder	19,1%	18,3%	0,8%
Potsdam	29,7%	31,7%	-2,1%
LK Barnim	8,0%	7,9%	0,1%
LK Dahme-Spreewald	5,9%	6,0%	-0,2%
LK Elbe-Elster	6,0%	5,6%	0,3%
LK Havelland	6,6%	6,6%	0,0%
LK Märkisch-Oderland	9,6%	9,3%	0,3%
LK Oberhavel	8,8%	9,0%	-0,2%
LK Oberspreewald-Lausitz	7,1%	7,0%	0,1%
LK Oder-Spree	9,3%	9,7%	-0,5%
LK Ostprignitz-Ruppin	6,3%	6,1%	0,2%
LK Potsdam-Mittelmark	5,9%	5,9%	0,0%
LK Prignitz	4,9%	4,9%	0,0%
LK Spree-Neiße	6,2%	6,0%	0,2%
LK Teltow-Fläming	6,2%	6,2%	0,1%
LK Uckermark	9,1%	9,5%	-0,4%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen auf Basis des FAG 2011.

Damit sind die Ergebnisse des Nebenansatzes durchaus gleichwertig, in dem Sinne, dass die Bedarfe dort zugerechnet werden, wohin bisher die Zahlungen geflossen sind. Durch die Umsetzung als Nebenansatz wird aber zusätzlich im Sinne der Subsidiarität die Einnahmeseite in die Verteilung einbezogen.

¹⁰³ Die Einzelwerte summieren sich innerhalb der Säule der kreisfreien Städte und der Landkreise jeweils zu 100 %.

¹⁰⁴ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Brand/Holler (2012), Abschnitt 3.5.

4.7.3 Weitere Varianten des Nebenansatzes für Soziallasten

Die Modellrechnung war unter der Annahme aufgestellt worden, dass der bisherige Soziallastenausgleich in die Schlüsselmasse überführt wird. Ebenso ist aber denkbar, den bisherigen Lastenausgleich zu erhalten und dennoch auf einen zusätzlichen Nebenansatz für Lasten der strukturellen Arbeitslosigkeit zurückzugreifen. Letztlich ist die Verwendung des Soziallasten-Nebenansatzes unabhängig von der derzeitigen Weiterreichung der SoBEZ-Mittel. Die Einrichtung des Nebenansatzes ist ein Ausdruck dafür, dass Schlüsselzuweisungen stärker als bisher auf diejenigen Träger der SGB-II-Leistungen konzentriert werden sollen, die in diesem Ausgabenbereich überdurchschnittliche Belastungen aufweisen.

Dafür wurde eine weitere Modellrechnung angefertigt, deren Ergebnisse in Tabelle 24 angegeben sind. Hier zeigt sich, dass Landkreise und kreisfreie Städte mit überdurchschnittlichen Lasten aus den SGB-II-Leistungen über ihre höheren Bedarfe auch mehr Schlüsselzuweisungen erhalten. Die zusätzlichen Wirkungen der übrigen Bedarfskomponenten ergeben sich nicht, da die Gesamtdotation der Schlüsselzuweisungen konstant bleibt. Dies gilt insbesondere für die kreisfreien Städte. Bezüglich der Gewichtungsfaktoren ist keine Veränderung vorzunehmen, da sich die „Veredlungsfaktoren“ ausschließlich mit Blick auf die Bedarfsseite und nicht in Abhängigkeit von der Dotation der Schlüsselmasse ergeben. Für die Landkreise wird daher weiterhin ein Faktor von 417 %, für die kreisfreien Städte von 175 % herangezogen. Die Gesamtwirkungen sind jedoch in ihrem Volumen begrenzt. Der Umverteilungseffekt beläuft sich auf rund 16,7 Mio. Euro, was bei einem Volumen der Schlüsselzuweisungen (allgemein und investiv) von zusammen 376,8 Mio. Euro gering erscheint.¹⁰⁵ Dies ist ein Ausdruck dafür, dass die SGB-II-Lasten nur einen Teil von 10-20 % der Zuschussbedarfe repräsentieren. Die übrigen Bedarfselemente, die über die Einwohnerzahl und die Kreisfläche normiert werden, sind demgegenüber deutlich dominant.

¹⁰⁵ Schlüsselmasse für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte und Schlüsselmasse der Landkreise.

Tabelle 24: Isolierte Wirkung des Soziallasten nebenansatzes im Status quo (ohne Aufstockung der Schlüsselmasse)

	Veränderung der Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Status quo				
	Schlüsselzuweisungen insgesamt			positiv	negativ
	in Euro	in Euro je Einwohner	in %	in Euro	in Euro
Brandenburg an der Havel	238.114	3,28	2,6%	238.114	
Cottbus	160.443	1,57	1,2%	160.443	
Frankfurt/Oder	204.820	3,34	2,7%	204.820	
Potsdam	-603.376	-3,90	-3,1%		-603.376
Landkreis Barnim	265.620	1,50	0,8%	265.620	
Landkreis Dahme-Spreewald	-3.708.688	-22,93	-35,3%		-3.708.688
Landkreis Elbe-Elster	862.424	7,46	3,0%	862.424	
Landkreis Havelland	-1.055.072	-6,80	-3,5%		-1.055.072
Landkreis Märkisch-Oderland	1.752.724	9,14	4,1%	1.752.724	
Landkreis Oberhavel	-660.920	-3,26	-3,1%		-660.920
Landkreis Oberspreew.-Lausitz	3.087.419	24,64	12,4%	3.087.419	
Landkreis Oder-Spree	1.403.391	7,52	3,6%	1.403.391	
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	2.090.486	19,95	7,4%	2.090.486	
Landkreis Potsdam-Mittelmark	-7.826.412	-38,25	-19,6%		-7.826.412
Landkreis Prignitz	1.205.064	14,29	5,0%	1.205.064	
Landkreis Spree-Neiße	331.226	2,54	1,7%	331.226	
Landkreis Teltow-Fläming	-2.887.526	-17,82	-10,2%		-2.887.526
Landkreis Uckermark	5.140.265	38,66	14,9%	5.140.265	
Summe	-0			16.741.993	-16.741.993

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

Eine weitere Modellrechnung soll den Fall illustrieren, der sich auf die Verteilungsvolumina ab dem Jahr 2012 bezieht. Wie bereits ausgeführt wurde, sinken die den ostdeutschen Ländern für die Lasten der überdurchschnittlich hohen strukturellen Arbeitslosigkeit zufließenden SoBEZ im Jahr 2012 um 30 %. Für Brandenburg bedeutet dies eine Verringerung auf rund 135 Mio. Euro. Bisher wurde im Grundmodell von einer Aufstockung der Schlüsselmasse um 190 Mio. Euro ausgegangen. Wird die Schlüsselmasse um 135 Mio. Euro aufgestockt, ergeben sich die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Resultate.¹⁰⁶ Um die Vergleichswerte für den fiktiven Lastenausgleich zu erhalten, wurden die erhaltenen Zahlungen der einzelnen Einheiten gleichmäßig auf das Gesamtvolumen von 135 Mio. Euro abgesenkt. Strukturell zeigen sich die gleichen Effekte wie bei der Modellvariante mit einer Aufstockung um 190 Mio. Euro. Die absoluten Verteilungsvolumina unterscheiden sich allerdings. Die relativen Veränderungen zum fiktiven Lastenausgleich sind deutlich höher als jene in Tabelle 22. Dies ist jedoch kein Ausdruck für eine größere Umverteilung, sondern ergibt sich rechnerisch aus der geringeren Bezugsbasis.

¹⁰⁶ Die Schlüsselmasse wird um 134.995.000 Euro aufgestockt. Wie in der ersten Modellrechnung werden diese Mittel nach den derzeitigen Anteilen am Lastenausgleich auf die Gesamtheit der Landkreise und die Gesamtheit der kreisfreien Städte aufgeteilt. Die Landkreise erhalten demnach 81,0 %, die kreisfreien Städte 19,0 %.

Tabelle 25: Wirkung des Soziallasten nebenansatzes bei Aufstockung der Schlüsselmasse um 135 Mio. Euro, 417 %/175 %

	Veränderung der Schlüsselzuweisungen insgesamt			Differenz ggü. Lastenausgleich	
	in Euro	in Euro je Einwohner	in %	in Euro	in %
Brandenburg an der Havel	5.139.643	70,82	56,3%	-493.802	-8,8%
Cottbus	6.963.721	68,21	54,2%	-251.297	-3,5%
Frankfurt/Oder	4.346.193	70,91	56,3%	-350.753	-7,5%
Potsdam	9.256.989	59,87	47,6%	1.095.852	13,4%
Landkreis Barnim	8.935.698	50,51	27,9%	274.367	3,2%
Landkreis Dahme-Spreewald	4.239.038	26,21	40,4%	-2.360.178	-35,8%
Landkreis Elbe-Elster	7.012.812	60,69	24,1%	851.534	13,8%
Landkreis Havelland	6.614.509	42,63	21,9%	-596.249	-8,3%
Landkreis Märkisch-Oderland	11.548.790	60,21	27,0%	1.335.907	13,1%
Landkreis Oberhavel	9.232.020	45,53	43,7%	-636.034	-6,4%
Landkreis Oberspreew.-Lausitz	9.594.233	76,57	38,6%	1.920.782	25,0%
Landkreis Oder-Spree	10.969.213	58,80	28,5%	334.184	3,1%
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	8.155.385	77,84	28,7%	1.470.568	22,0%
Landkreis Potsdam-Mittelmark	1.790.027	8,75	4,5%	-4.677.391	-72,3%
Landkreis Prignitz	6.087.625	72,16	25,4%	693.968	12,9%
Landkreis Spree-Neiße	7.000.348	53,59	35,9%	428.851	6,5%
Landkreis Teltow-Fläming	5.081.999	31,35	17,9%	-1.643.897	-24,4%
Landkreis Uckermark	13.026.755	97,97	37,8%	2.603.588	25,0%

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

4.7.4 Kita-Ausbau/ Jugendlasten-/ Generationenausgleich

Einen weiteren Prüfbereich stellt der Bereich des Ausbaus der Kindertagesbetreuung (Ausbau der Kindertagesstätten) dar. Dieser Ausbau erfolgt dabei sowohl in qualitativer, als auch in quantitativer Hinsicht.

Zum einen soll der Aufwuchs des Angebots bis zum 1. August 2013 soweit fortgeschritten sein, dass (auf Basis einer Betreuungsquote von 35 Prozent) ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr besteht.¹⁰⁷ Hierfür hat der Bund einen Finanzierungsbedarf von insgesamt 12 Mrd. Euro ermittelt. Als Finanzierungsanteil des Bundes hat dieser Mittel i.H.v. insgesamt 4 Mrd. Euro bereitgestellt (davon 2,15 Mrd. Euro Investitionsmittel bis zum Jahr 2013).

Zum anderen haben sich die Betreuungsbedingungen auch in qualitativer Hinsicht verändert. Dies drückt sich vor allem in kleineren Gruppengrößen sowie in einer Veränderung des Betreuungsschlüssels aus, der landesgesetzlichen Vorgaben unterliegt.

¹⁰⁷ Vgl. Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom 16. Dezember 2008.

Vor dem Hintergrund dieser Zusammenhänge ist die finanzielle Unterstützung der Kommunen seitens des Landes gefordert worden. Hierbei sind auch die entsprechenden Bundesmittel zu berücksichtigen. Werden die Belastungen nicht hinreichend durch das Konnexitätsprinzip abgedeckt, ist eine Unterstützung bedürftiger Kommunen durch die Integration dieser „Sonderlasten“ in den Finanzausgleich eine Möglichkeit. Da die Ausgabenstruktur der Kommunen vor allem im Vergleich zum Bund, aber auch zum Landeshaushalt eher „jugendlastig“ ist¹⁰⁸, haben Kommunen mit überdurchschnittlichen Anteilen von Kindern und Jugendlichen an der Bevölkerung auch überdurchschnittliche Ausgaben in diesen Bereichen zu tragen und – im Hinblick auf die Jugendlastigkeit der Gesamtausgaben – auch mglw. überdurchschnittliche Gesamtausgaben.

Abbildung 33: Versorgungsquoten Kindertagesstätten nach Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg

	2005			2006			2007			2008			2009		
	Krippe	Kiga ²	Hort	Krippe	Kiga ²	Hort	Krippe	Kiga ²	Hort	Krippe	Kiga ²	Hort	Krippe	Kiga ²	Hort
	in Prozent														
Brandenburg/Havel	46,4	99,4	48,1	48,2	95,2	54,2	50,0	96,8	56,3	50,5	97,5	58,0	56,2	96,0	59,0
Cottbus	45,6	103,8	55,7	48,2	99,1	60,9	52,0	98,0	63,4	52,1	97,8	64,4	54,1	96,0	64,4
Frankfurt (Oder)	45,3	104,5	64,0	47,3	102,8	67,4	48,9	100,4	67,6	50,0	99,6	70,1	54,4	97,4	70,6
Potsdam	43,2	94,0	62,8	45,1	94,2	67,7	45,3	90,3	66,1	45,3	86,6	65,1	48,8	88,5	66,4
Barnim	43,9	90,4	51,2	44,5	88,6	54,8	45,9	89,1	56,2	47,3	88,5	57,3	50,6	88,7	57,4
Dahme-Spreewald	38,4	90,0	44,2	41,7	90,6	46,4	41,9	90,6	47,6	45,9	90,7	48,4	50,3	89,7	52,3
Elbe-Elster	36,0	97,0	47,7	39,0	95,3	48,7	44,1	93,8	50,8	46,1	96,9	52,4	52,9	96,6	56,1
Havelland	34,3	90,4	41,4	37,6	89,0	41,3	40,4	89,3	46,3	41,7	90,2	48,3	45,1	92,0	51,5
Märkisch-Oderland	44,3	90,4	48,0	47,4	89,1	51,2	47,7	87,9	52,3	50,0	90,9	56,4	53,5	89,6	58,8
Oberhavel	36,2	87,3	41,8	38,0	85,4	46,6	39,4	86,8	45,9	37,2	87,8	48,1	46,6	88,5	50,8
Oberspreewald-Lausitz	36,6	97,4	41,6	40,5	94,2	44,0	42,7	94,1	47,6	47,4	93,8	50,8	51,8	94,7	53,1
Oder-Spree	41,5	93,9	47,0	41,8	93,0	50,6	43,4	93,2	56,2	47,1	92,9	57,8	50,7	91,5	57,2
Ostprignitz-Ruppin	34,1	95,0	43,8	35,7	93,2	47,2	37,2	94,2	48,9	39,7	95,1	50,1	45,6	93,7	50,3
Potsdam-Mittelmark	44,1	87,8	45,3	46,5	86,0	61,2	49,3	84,0	61,9	49,7	84,1	65,4	54,0	84,4	65,8
Prignitz	34,1	95,5	42,2	36,8	92,2	47,1	40,9	91,2	52,2	46,8	91,3	54,3	50,9	92,0	54,7
Spree-Neiße	35,7	99,9	46,0	38,0	90,8	56,0	41,4	89,0	56,7	42,6	89,5	58,2	48,0	89,9	60,1
Teltow-Fläming	39,8	91,2	42,0	42,1	90,0	46,0	45,6	89,9	47,5	46,5	90,6	49,4	48,8	92,1	51,3
Uckermark	32,0	92,9	43,4	34,9	90,7	45,6	37,2	91,8	47,0	38,9	92,5	49,5	42,8	92,4	51,4
Land Brandenburg	39,6	92,9	46,6	41,9	90,9	51,4	44,0	90,4	53,2	45,5	90,7	55,2	50,0	90,8	56,9

Quelle: AfS (2011).

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es sich bei dem kommunalen Angebot der Kinderbetreuung prinzipiell um eine freiwillige Aufgabe handelt. Dieses Petitum ändert sich jedoch den Rechtsanspruch auf eine frühkindliche Betreuung ab dem Jahr 2013 fundamental. Vor dem Hintergrund des Beschlusses dieser Regelung durch die Länder und den Bund und die daraus folgende Kosten-

¹⁰⁸ Vgl. Seitz (2008): Die Demographie-Abhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte.

trägerschaft durch die Kommunen als Aufgabenträger ist das Konnexitätsgebot¹⁰⁹ in seinem Wesen betroffen.

Dabei unterliegt das Land Brandenburg – wie dargestellt – in besonderem Maße dem demografischen Wandel, der insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung stark divergent wirkt. Jene Teilräume, die nach wie vor durch Suburbanisierung (Randlage zum Raum Berlin/Potsdam) geprägt sind, dürften zumindest in den nächsten Jahren weiteren Bedarf an Kinderbetreuungsangeboten (und ggf. dem Ausbau derselben) haben, während jene Räume, die stark durch Schrumpfung und Alterung betroffen sind, tendenziell ein Überangebot an Kinderbetreuung zu erwarten haben (Entwicklungsraum). Die demografischen Unterschiede in Brandenburg werden sich daher in beiden Szenarien insbesondere in diesem Kostenbereich niederschlagen. Ein eventuell zusätzlicher Ausbau der Kinderbetreuung sollte sich im Ergebnis vor allem am mittelfristigen Bedarf orientieren und damit perspektivisch auch in demografischer Hinsicht nachhaltig sein. Dabei sind in die Planung auch Zweitnutzungsmöglichkeiten (z.B. Stadtteilzentrum, Seniorentreff, Bibliothek, Bürgerbüro) der zu schaffenden Kapazitäten einzubeziehen. Dies insbesondere deshalb, da der enge Verflechtungsraum besonders stark durch das Phänomen der Alterung betroffen sein wird und wie dargestellt, insbesondere die Remanenzen bei den Fixkosten von Gebäuden und Infrastrukturen die langfristige Nachhaltigkeit der Kommunalfinanzen gefährden. Bei Investitionen in diesem Bereich, die sich vor allem auf bauliche Maßnahmen beziehen, ist daher auch die zeitliche Perspektive und damit das Szenario einzubeziehen, wenn sich in Zukunft aus dem Rückgang der Betreuungspflichtigen/-berechtigten Kinder ein Überangebot ergibt.

Daher muss die Bedeutung der Ausgaben für die frühkindliche Betreuung im Verhältnis zu den Gesamtausgaben untersucht werden. Wenn die Ausgabenhöhe bedeutsam ist und eine große Schwankung zwischen den Regionen/Aufgabenträgern festzustellen ist, die nicht durch die Einwohnerveredelung aufgefangen wird, dann würde sich ggf. eine Integration des Sachverhalts in den Kommunalen Finanzausgleich als Nebenansatz anbieten. Dabei würden sich zwei Möglichkeiten der Ausgestaltung anbieten:

- Maßstab wären die Kinder unter dem 6. Lebensjahr
- oder
- der gesamte Ausgabenbereich der Kita- und Tagesbetreuung.

Aus statistischer/wissenschaftlicher Sicht könnten sich dabei insbesondere aufgrund der in diesem Bereich besonders häufig anzutreffenden Trägervielfalt Abweichungen/Inkonsistenzen erge-

¹⁰⁹ Vgl. Art. 97 Verfassung des Landes Brandenburg.

ben. Dies beruht im Wesentlichen auf der unterschiedlichen Verbuchung der entsprechenden Kosten. In der Folge sind mglw. Zuschussbedarfe nicht so eindeutig zu berechnen, dass eine interregionale Vergleichbarkeit sichergestellt werden kann.

Für eine besondere Berücksichtigung des Sachverhalts spricht insbesondere der in naher Zukunft absehbare zusätzliche Bedarf im Bereich des engeren Verflechtungsraumes. Dem entgegen kann argumentiert werden, dass auch diejenigen Kommunen, die einer Schrumpfung der betreuungsberechtigten Alterskohorte entgegensehen, in besonderem Maße durch Kostenremanenzen aus den bestehenden Infrastrukturen betroffen sind. Vorhandene Kinderbetreuungsangebote können dabei hinsichtlich der Gebäudekosten und der Vorhaltung eines gewissen Mindestpersonalbestands (Unteilbarkeit des Angebots) nur in begrenztem Maße zurückgefahren werden. So sich Rückbauerfordernisse ergeben sollte, sind zudem zusätzliche Einmalausgaben wahrscheinlich, da ggf. die Umnutzung nicht möglich/nicht problemadäquat ist. Diese Anpassungen sind ggf. erforderlich, um der veränderten Altersstruktur der Bevölkerung sachgerecht entsprechen zu können. Dennoch bleibt die soziale Gestaltung/Infrastruktur der Kommune eine freiwillige Aufgabe. Eine eventuelle Umnutzung zum Beispiel für die Bereiche Kultur, als Bürgerzentrum oder als Seniorentreff liegt daher im Bereich der autonomen Entscheidung der Einzelkommune und unterliegt letztlich auch der Finanzierbarkeit durch den Kommunalhaushalt. Die angesprochenen Effekte bei wachsender (Ausbauerfordernisse) bzw. schrumpfender Bevölkerung (Remanenzen) im betreuungspflichtigen/-berechtigten Alter lassen sich im Ergebnis aber nur begrenzt über Gebührenerhöhungen auf die Eltern verlagern.

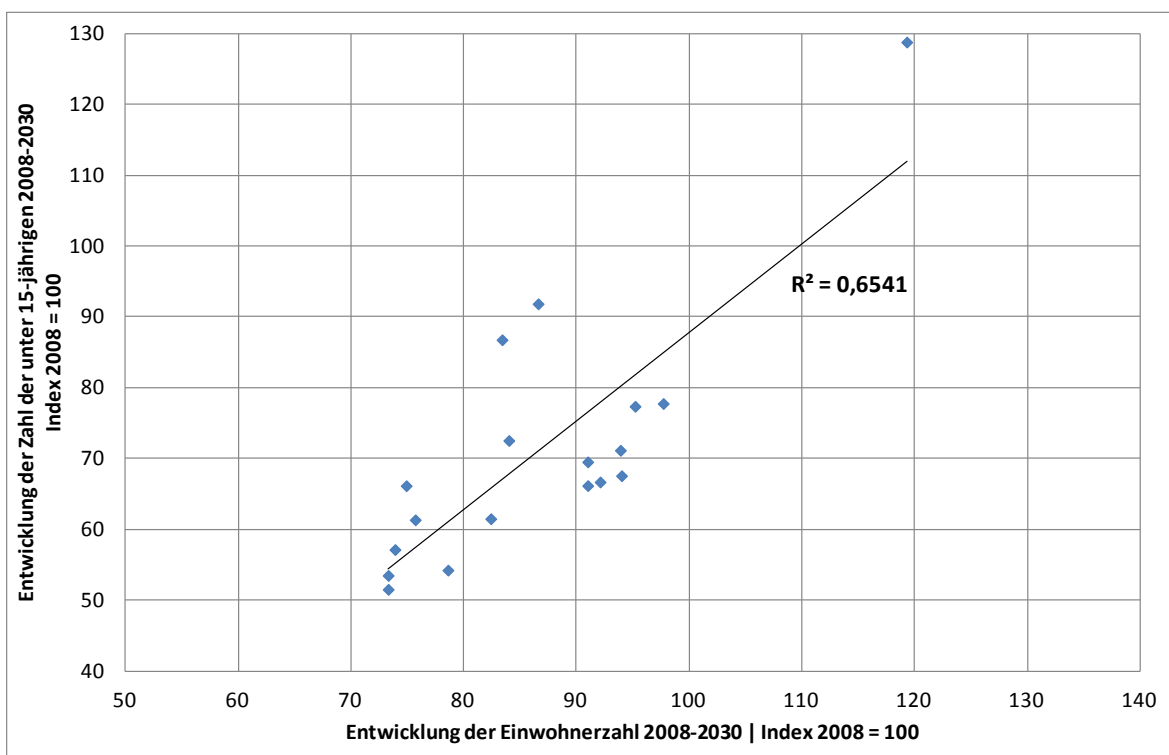
Fokussiert man daher die Berücksichtigung dieser Effekte im Kommunalen Finanzausgleich, so ist ein Zuwachs der Bevölkerung (auch im betreuungsberechtigten Alter) prinzipiell durch den Einwohnerbezug (zzgl. ggf. der Veredelung) berücksichtigt, da mehr Kinder auch mehr Einwohner und damit einem höheren Einwohneransatz entsprechen. Sinkende Betreuungszahlen und damit eventuell einhergehende Remanenzeffekte sind zumindest teilweise über den Demografiefaktor abgebildet.

Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung im Kommunalen Finanzausgleich wäre dann gerechtfertigt, wenn jene Kommunen mit höheren Bedarfen bei Kita und Hort tatsächlich dauerhaft höhere Ausgaben zu erwarten haben als jene Kommunen, die stärker von Schrumpfung und Alterung betroffen sind. Nur in diesem Fall würde es sich ein zusätzlicher Ansatz für den Ausbau der Kinderbetreuung anbieten. Vice versa gilt dies für den Fall, dass die Remanenzkosten die mildern- den Effekte aus dem Demografieansatz deutlich übersteigen. Dann wäre über diesen hinaus eine weitere Berücksichtigung der Kosten der Alterung und Schrumpfung einzuführen.

Um diese These zu prüfen, werden die Daten der Bevölkerungsprognose bis 2030 des Amts für Statistik Brandenburg herangezogen. Wie im Parallelgutachten zu den vertikalen Verteilungsfragen und den Soziallasten wird dabei auf die Entwicklung der Zahl der unter 15-jährigen abgestellt.¹¹⁰ Diese wird verglichen mit der Entwicklung der Gesamteinwohnerzahl. Ist ein Zusammenhang zwischen beiden Größen nachweisbar, so kann die These gestützt werden, dass die potenzielle Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen (Kindertagesstätten, Hort) durch die Hauptansatzstaffel erfasst ist. In diesem Fall wären dort, wo die Bedarfe für Kinderbetreuungsleistungen vergleichsweise höher sind, die Kinder *und* deren Eltern als Einwohner bedarfsbestimmend berücksichtigt.

Die empirische Prüfung für die Landkreise und kreisfreien Städte (Abbildung 34) bestätigt diese These. Die Entwicklung der Einwohnerzahl und der Zahl der unter 15-jährigen ist relativ stark korreliert ($R^2 = 0,65$).

Abbildung 34: Zusammenhang zwischen der Einwohnerentwicklung und der Entwicklung der Zahl der unter 15-jährigen 2008-2030 in den Landkreisen und kreisfreien Städten Brandenburgs



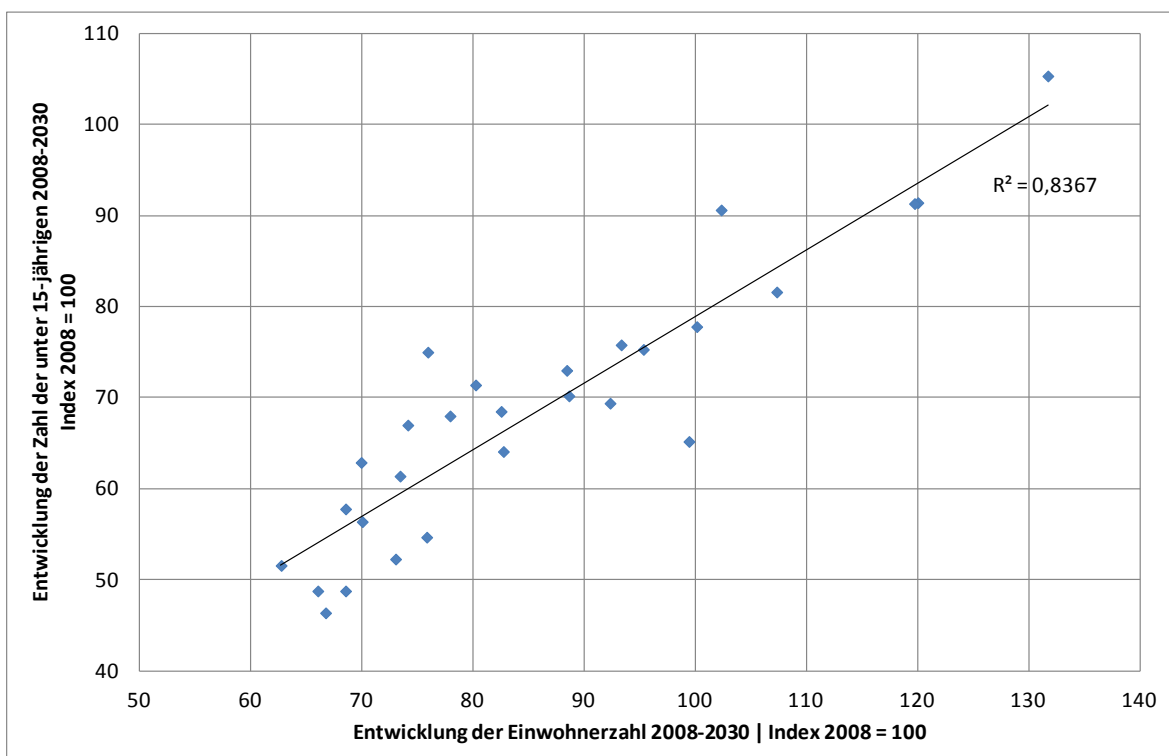
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Amt für Statistik Brandenburg.¹¹¹

¹¹⁰ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Brand/Holler (2012), Abschnitt 3.6.1.

¹¹¹ Amt für Statistik Brandenburg (Hrsg.) (2010): Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg, A I 8 – 09, 2009 bis 2030, Potsdam.

Die Daten der Landkreise beinhalten eine gewisse Unschärfe, da durch den Zuschnitt der Landkreise die hinsichtlich ihrer Bevölkerungsentwicklung tendenziell wachsenden oder stabilen Städte und Gemeinden des Verflechtungsraums und die Städte und Gemeinden des tendenziell schrumpfenden Entwicklungsraums zum Teil gemeinsam erfasst werden. Daher wird die Analyse in einem zweiten Prüfschritt auf eine Auswahl kreisangehöriger Städte und Gemeinden ausgeweitet, für die vom Amt für Statistik Brandenburg separate Prognosedaten berechnet wurden.¹¹² Für diese Städte und Gemeinden, die derzeit etwa 740.000 Einwohner repräsentieren und die sehr unterschiedliche demografische Grundentwicklungsrichtungen aufweisen, ist der Zusammenhang noch deutlich stärker ausgeprägt als auf der aggregierten Landkreisebene ($R^2 = 0,84$).

Abbildung 35: Zusammenhang zwischen der Einwohnerentwicklung und der Entwicklung der Zahl der unter 15-jährigen 2008-2030 in ausgewählten Städten Brandenburgs



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Amt für Statistik Brandenburg.¹¹³

¹¹² Bernau bei Berlin, Blankenfelde-Mahlow, Eberswalde, Eisenhüttenstadt, Falkensee, Finsterwalde, Forst (Lausitz), Fürstenwalde/Spree, Guben, Hennigsdorf, Hohen Neuendorf, Königs Wusterhausen, Lauchhammer, Lübbenau/Spreewald, Luckenwalde, Ludwigfelde, Neuruppin, Oranienburg, Prenzlau, Rathenow, Schwedt/Oder, Senftenberg, Spremberg, Strausberg, Teltow, Wandlitz, Werder (Havel), Wittenberge; vgl. ebenda, S. 160.

¹¹³ Amt für Statistik Brandenburg (Hrsg.) (2010): Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg, A I 8 – 09, 2009 bis 2030, Potsdam.

Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass sich bisher keine hinreichenden, über die benannte Berücksichtigung im Finanzausgleich (Einwohneransatz, Demografieansatz) hinausgehenden Divergenzen ergeben, die die Einführung eines zusätzlichen Nebenansatz rechtfertigen würden. Bezüglich der bundes-/landesgesetzlichen quantitativen und qualitativen Ergänzungen des bestehenden Betreuungsangebotes, die zu einer Erhöhung der Ausgaben führen, ist dem Konnexitätsprinzip folgend ggf. eine Kostendeckungsregelung außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs zu prüfen, die insbesondere dazu geeignet wäre, einmalige bzw. kurzfristig anfallende, mit dem Ausbau/mit Qualitätsverbesserungen verbundene Kosten zu decken.

4.8 Hauptansatzstaffel

4.8.1 Überprüfung der Veredlungsfaktoren

In der Hauptansatzstaffel sind die Einwohnerveredlungsfaktoren der Städte und Gemeinden zusammengefasst (§ 8 BbgFAG). Da die Einwohnerzahl das zentrale bedarfsbestimmende Element der horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen ist, ist eine regelmäßige Überprüfung der Hauptansatzstaffel erforderlich, um im Zeitablauf oder durch strukturelle Anpassungen veränderte Bedarfsrelationen innerhalb der kommunalen Ebene zu berücksichtigen. Diese Überprüfung ist im Rhythmus von drei Jahren vorgesehen, das nächste Mal für das Ausgleichsjahr 2013 (§ 8 Abs. 3 BbgFAG).

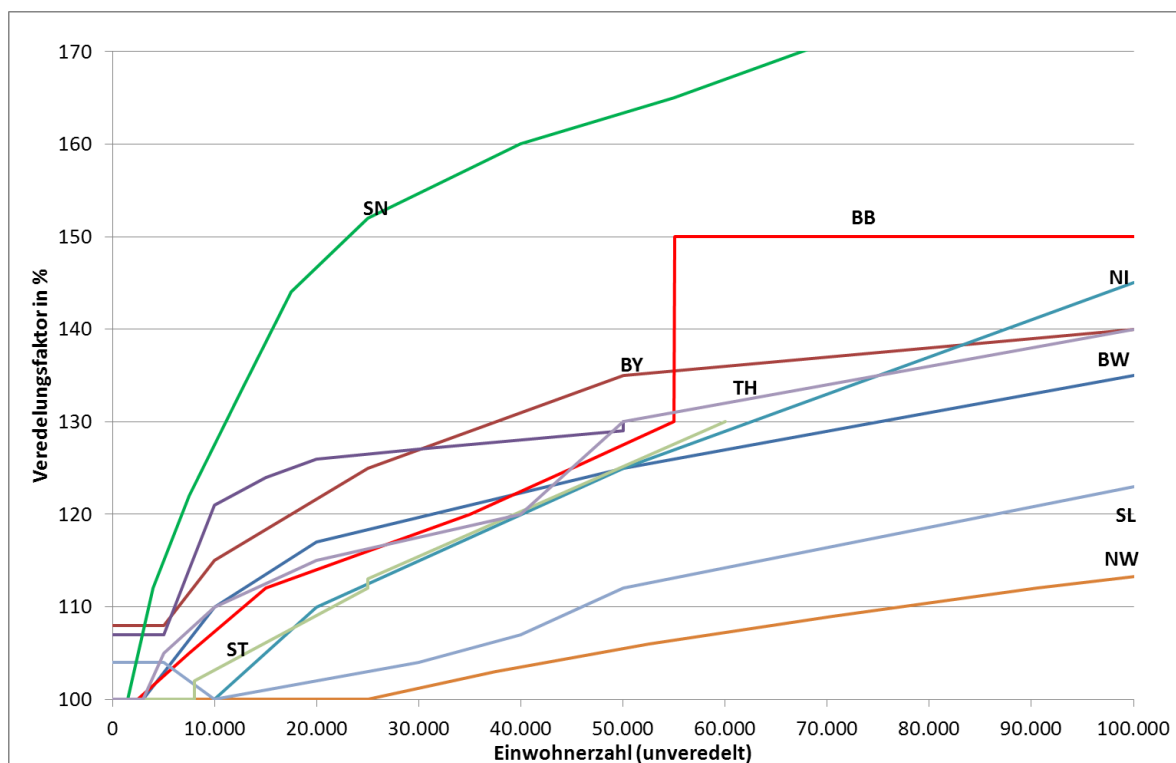
Vor dem Hintergrund der im gesamten Kapitel 4 dargestellten Weiterentwicklungsoptionen ist die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel als „Residuum“ zu betrachten. Die Veredlungsfaktoren werden ermittelt, indem nach Gemeindegrößen differenzierte Zuschussbedarfsberechnungen durchgeführt werden. Diese stellen dar, wie sich die kommunalen Aufgaben- und Ausgabenbereiche durch jeweils zweckgebundene Mittel finanzieren und welcher Zuschussbedarf als „Restgröße“ durch allgemeine Deckungsmittel – also Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen – zu finanzieren ist. Bisher wurde die Bedarfsgewichtung zwischen den Städten und Gemeinden auf der Basis des so genannten „Zuschussbedarfs IIa“ berechnet, der die Zuschussbedarfe über die Einzelpläne 0-8 (kamerale Systematik) heranzog und davon die Zuschussbedarfe des Schulbereichs (Einzelplan 2) abzog, da diese durch den Schullastenausgleich abgedeckt werden.

Abhängig davon, ob die oben diskutierten Bedarfsbestandteile als Lastenausgleich oder Nebenansatz oder allgemein im Rahmen der Einwohnerveredlung umgesetzt werden, sind bei der zugrunde liegenden Zuschussbedarfsrechnung unterschiedliche Eingangsgrößen zu nutzen. Werden beispielsweise Teile der Sozialausgaben der Städte und Gemeinden durch einen gesonderten An-

satz oder Lastenausgleich erfasst, müssten diese bei der Ermittlung des Zuschussbedarfs IIa außen vor bleiben (so wie bisher bereits die sächlichen Ausgaben für Schule).

Letztlich ist die Gestaltung der Hauptansatzstaffel eine politische Entscheidung. Rechenverfahren und der Rückgriff auf empirische Daten können diese Entscheidung unterstützen, sie liefern aber nur eine begrenzte Genauigkeit. Dies zeigt sich auch in der sehr unterschiedlichen Gestaltung in den einzelnen Flächenländern. In einigen Ländern ist eine stärkere Spreizung zu erkennen, in anderen Ländern sind die Kurvenverläufe flacher. Zum einen spiegeln sich hierin unterschiedliche Gemeindegrößenstrukturen,¹¹⁴ zum anderen sind hier auch politische Zielsetzungen prägend. Eine „steilere“ Hauptansatzstaffel bedeutet, dass tendenziell mehr Schlüsselzuweisungen in den größeren Gemeinden und Zentren konzentriert werden, während flachere Verläufe eher zu angleichenden Ergebnissen in der Fläche führen.

Abbildung 36: Hauptansatzstaffeln in den Flächenländern 2011



Quelle: Eigene Darstellung, Finanzausgleichsgesetze der Länder.¹¹⁵

¹¹⁴ Vgl. Lenk, Thomas (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009, in: Sachsenlandkurier, 5/2009, S. 15f.

¹¹⁵ Die Hauptansatzstaffel endet in Sachsen bei 200 Prozentpunkten bei einer Einwohnerzahl von 105.000, die in der Abbildung fehlenden Flächenländer verfügen nicht über eine vergleichbare Einwohnerveredelung.

Im Zusammenhang mit Bevölkerungsschrumpfung und divergenten Entwicklungen der Einwohnerzahlen zwischen den Kommunen hat die Hauptansatzstaffel auch einen Einfluss auf die Intensität der Reaktion der Schlüsselzuweisungen. Je steiler die Hauptansatzstaffel verläuft, desto überproportionaler wachsen auch die Bedarfe bei einer steigenden Einwohnerzahl. Spiegelbildlich dazu sinken die Bedarfe von schrumpfenden Kommunen auch überdurchschnittlich stark.

Bei der Verwendung der Zuschussbedarfsrechnung wird regelmäßig die Problematik eines inhärenten Zirkelbezugs diskutiert.¹¹⁶ Fraglich ist, ob ein gewisser Zirkelbezug zwischen den Ausgaben und den Einnahmen der Größenklassen besteht. Ein höheres Steuereinnahmenniveau größerer Kommunen würde ein umfangreicheres Angebot öffentlicher Leistungen ermöglichen. Bei der Berechnung der Zuschussbedarfe würden diese erhöhten Ausgaben in höheren Zuschussbedarfen münden, da die verursachenden Einnahmen nicht gleichermaßen berücksichtigt werden. Gleichzeitig werden Ausgaben nicht erfasst, die zwar notwendig wären, aber aufgrund einer unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen nicht getätigt werden können. Verschwenderisches Ausgabeverhalten würde dagegen Bedarfe rechtfertigen. Durch die Pauschalierung der Bedarfsrelationen in Größenklassen werden diese Probleme für alle Kommunen relevant. Dieser These kann allerdings entgegengehalten werden, dass die Erzeugung von „Einzelfallgerechtigkeit“ nicht Ziel eines Finanzausgleichssystems sein kann. Die Pauschalierung ist vielmehr erforderlich, um das System mit über 400 kommunalen Einheiten handhabbar zu gestalten. Es ist auch fraglich, ob die einzelne Kommune tatsächlich ein expansives Ausgabeverhalten in der Hoffnung praktiziert, bei der nächsten Anpassung der Hauptansatzstaffel durch einen höheren Bedarfsansatz der gesamten Größenklasse besser gestellt zu werden. Richtig ist aber, dass die bestehenden Unterschiede zwischen den Größenklassen tendenziell bestätigt werden.

Eine Überprüfung der Hauptansatzstaffel zum gegenwärtigen Zeitpunkt sieht sich mit einer besonderen Schwierigkeit konfrontiert. Die Überprüfung wurde bisher auf Basis einer Zuschussbedarfsberechnung überprüft, die sich auf die Verwaltungshausalte bezog. Durch die Einführung des doppelten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens in den brandenburgischen Gemeinden und Gemeindeverbänden ist diese Rechnung nicht mehr ohne Weiteres fortschreibungsfähig. Eine Differenzierung nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ist nach der neuen Haushaltssystematik nicht mehr vorgesehen. Daher müsste die Berechnungsmethodik angepasst werden, wenn die investiven Ansätze nicht Bestandteil der Bedarfsgewichtung sein sollen.

¹¹⁶ z. B. NIW (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, S. 41; Vesper (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs, S. 79.

Die Zuschussbedarfsrechnungen können sich aufgrund des erforderlichen Detailgrades der Auswertung nur auf Jahresrechnungsdaten beziehen. Um Sondereffekte einzelner Jahre auszublenden, ist die Nutzung eines Mehrjahresdurchschnittes – bei einer Prüfung im Dreijahresrhythmus etwa ein dreijähriger Durchschnitt – zweckmäßig. Im Zeitraum 2007-2009 ergibt sich hier das Problem der heterogenen Datenstruktur. Aufgrund der sich schrittweise vollziehenden Umstellung auf die Doppik weisen die Jahresrechnungsdaten erhebliche Unsicherheiten bezüglich des Vergleichs von kameral und doppisch buchenden Kommunen. Problematisch ist hierbei insbesondere die im doppischen Haushaltswesen nicht mehr durchgeführte Trennung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Bisher war die Hauptansatzstaffel auf Basis der Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts bestimmt worden. Für eine konsistente Fortführung müssten die doppischen Daten um investive Ausgaben bereinigt werden, um eine kongruente Datenbasis für alle Kommunen zu erhalten, was aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungsmodi bei Investitionen nicht ohne Weiteres durchführbar ist.

Die Neuberechnung der Hauptansatzstaffel ist aus den genannten Gründen auf der verfügbaren Datenbasis nicht mit hinreichender Genauigkeit möglich. Die Überprüfung sollte daher auf den nächsten Zeitpunkt verschoben werden, zu dem wieder eine konsistente und hinreichend interkommunal vergleichbare Datenbasis zur Verfügung steht.

4.8.2 Veredlungsfaktoren der kreisfreien Städte

Eine besondere Rolle spielen im Zusammenhang mit der Hauptansatzstaffel die vier kreisfreien Städte. Bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben werden sie wie die übrigen Gemeinden behandelt, wobei ihre Einwohnerzahl einheitlich mit dem Faktor 150 % veredelt wird.¹¹⁷ Daher ergibt sich der in der Abbildung ersichtliche „Knick“ in der brandenburgischen Hauptansatzstaffel.

Die separate Bewertung abseits der übrigen Städte und Gemeinden ergibt sich als nachvollziehbare Folge der sehr unterschiedlichen Einwohnergröße. Mit rund 61.000 (Frankfurt (Oder)) und 72.000 (Brandenburg an der Havel) Einwohnern unterscheiden sich die beiden „kleineren“ kreisfreien Städte bereits deutlich von den nächst größeren kreisangehörigen Städten (Oranienburg

¹¹⁷ § 8 Abs. 2 Satz 3 BbgFAG.

folgt mit rund 42.000 Einwohnern).¹¹⁸ Cottbus (rund 102.000 Einwohner) und die Landeshauptstadt Potsdam (rund 155.000 Einwohner) heben sich davon nochmals deutlich ab.

Unbestritten werden durch die kreisfreien Städte besondere zentralörtliche Funktionen erfüllt, die sich systemgerecht in entsprechend höheren Veredlungsfaktoren widerspiegeln müssen. Aus zwei wesentlichen Gründen ist die Berechnung der Veredlungsfaktoren auf der Basis der Zuschussbedarfe, wie sie für die kreisangehörigen Gemeinden erfolgt, hingegen mit Schwierigkeiten behaftet:

- Zum ersten unterscheiden sich die kreisfreien Städte hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Die kreisfreien Städte übernehmen neben besonderen zentralörtlichen Funktionen als Oberzentren auch Aufgaben, die im kreisangehörigen Raum von den Landkreisen übernommen werden. Zwar erhalten die kreisfreien Städte auch separate Schlüsselzuweisungen für diese Kreisaufgaben. Allerdings lassen sich die Aufgaben und die resultierenden finanziellen Ströme oft nicht so scharf trennen, dass eine belastbare Zuschussbedarfsrechnung mit vertretbarem Aufwand angefertigt werden kann.
- Zum zweiten ergibt sich das Problem einer direkten Wechselwirkung zwischen dem Ist-Ausgabeverhalten der vier kreisfreien Städte und ihrem Bedarfsansatz gegenüber den übrigen Städten und Gemeinden. Dieses Problem ist auf den geringen Gruppenbesatz mit nur vier Elementen zurückzuführen, welcher bei den anderen Gemeindegrößenklassen nicht in vergleichbarer Weise anzutreffen ist. Ein besonders expansives Ausgabeverhalten würde dann ceteris paribus zu einer verstärkten Konzentration der Schlüsselzuweisungen bei den kreisfreien Städten führen. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere keine weitere Aufspaltung der Gruppe der kreisfreien Städte empfehlenswert.

Aufgrund der dargestellten Besonderheiten ist die Festlegung des einheitlichen Veredlungsfaktors für den Hauptansatz der vier kreisfreien Städte in Brandenburg eine sachgerechte Lösung, die auch zukünftig fortzuschreiben ist.

Hinsichtlich der absoluten Höhe des Faktors (derzeit 150 %) muss wiederum auf die bereits genannten Schwierigkeiten mit der statistischen Basis verwiesen werden. Aufgrund der systematischen Brüche und unvollständigen Angaben in der Jahresrechnungsstatistik können die verfügbaren Daten nur mit Einschränkungen verwendet werden. Eine Überprüfung der Veredlungsfaktoren der kreisfreien Städte gegenüber der Hauptansatzstaffel der übrigen Städte und Gemeinden

¹¹⁸ Einwohner zum Stichtag 31.12.2009.

sollte daher bei Vorliegen konsistenter Jahresrechnungsdaten durchgeführt werden. Bis auf Weiteres sind daher die Veredlungsfaktoren für die kreisfreien Städte mit 150 % fortzuschreiben.

4.9 investive Schlüsselzuweisungen

Im bestehenden System der Schlüsselzuweisungen sind die investiven Schlüsselzuweisungen direkt an die SoBEZ aus dem Solidarpakt-II („Korb I-Mittel“) gebunden. An diesen bis 2019 befristeten Zuweisungen erhalten die Brandenburgischen Kommunen einen Verbundanteil von 40 %. 55 % des resultierenden Betrages gehen in die Teilmasse der investiven Schlüsselzuweisungen, die übrigen 45 % werden in die Teilmasse der allgemeinen Schlüsselzuweisungen überführt.¹¹⁹ Vor dem Hintergrund der Sachziele dieser SoBEZ, die für den „infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich [der] unterproportionale[n] kommunale[n] Finanzkraft an die ostdeutschen Länder ausgereicht werden“, ist dies prinzipiell ein systematisch richtiger und sachgerechter Ansatz. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der Investitionsmittel der gesamten öffentlichen Hand durch die kommunalen Haushalte bereitgestellt wird.

Von der Teilmasse der investiven Schlüsselzuweisungen erhalten die Gemeinden 70 % (einschließlich der kreisfreien Städte) und die Landkreise 30 %. Der für die Verteilung auf die einzelnen Kommunen relevante Grundbetrag wird zusammen für die allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen berechnet.¹²⁰ Damit stehen die beiden Teilmengen in einem festen Verhältnis zueinander. Auch in jeder einzelnen Kommune stehen die allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen in einem fest definierten Verhältnis. Für das Ausgleichsjahr 2011 setzten sich die Schlüsselzuweisungen der Kommunen aus allgemeinen Schlüsselzuweisungen mit einem Anteil von 81,1 Prozent und investiven Schlüsselzuweisungen mit einem Anteil von 18,9 Prozent zusammen.

Aus der Sicht einer möglichen Revision dieses festen Verhältnisses ist zu prüfen, ob damit nicht gegebenenfalls mehr Mittel investiv gebunden werden als - z.B. vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung - eigentlich nötig wäre. Letztlich hat auch jede Veränderung der *allgemeinen* Schlüsselzuweisungen durch die festgesetzte Relation Auswirkungen auf die Verteilung der *investiven* Schlüsselzuweisungen. Resultieren beispielsweise durch eine Veränderung der Bedarfselemente, wie sie bereits in den vorangegangenen Abschnitten erörtert wurden, Veränderungen der Schlüsselzuweisungen, so hat dies immer auch eine Auswirkung auf die investiv gebundenen Anteile.

¹¹⁹ § 13 Abs. 2 BbgFAG.

¹²⁰ § 7 Abs. 2 bzw. § 10 Abs. 2 BbgFAG.

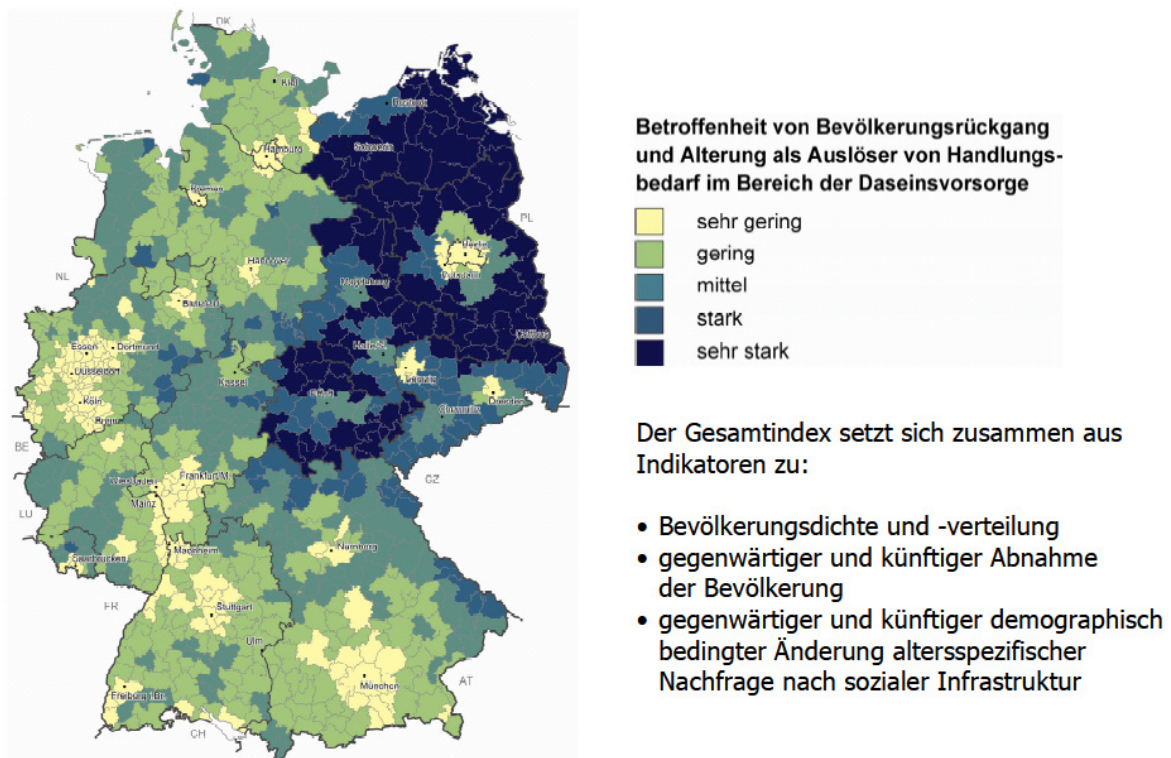
Dabei zeigt sich, dass die Investitionsquote im System der Schlüsselzuweisungen mit dem Wert von 18,9 Prozent auch im Vergleich zur Gesamtinvestitionsquote der Kommunen hoch ist (2008: 11,5 %; 2009: 11,0 %) ¹²¹. In der Vergangenheit spielte die Sicherstellung eines hohen Investitionsniveaus auch vor dem Hintergrund der Schließung der Infrastrukturlücke und dem Ausbau der Ansiedlungsattraktivität der Standorte eine dominante Rolle. Dabei ging es vor allem darum, die Investitionsrückstände im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen zu beseitigen und die bestehende Infrastruktur zu modernisieren. Zwischenzeitlich kann der Bereich der Ersatzinvestitionen allerdings als weitestgehend erfüllt angesehen werden. Damit werden sich in Zukunft vermutlich die Rolle und der politische Begründungszusammenhang von Investitionen ändern.

Dies gilt insbesondere für jene Investitionsentscheidungen, die vor dem Hintergrund einer sich ändernden demografischen Entwicklung getroffen werden müssen. Dabei sind insbesondere der Rückgang der Bevölkerung sowie die Veränderungen des Nachfrageverhaltens durch eine veränderte Altersstruktur zu berücksichtigen. Zwar sind im bundesstaatlichen Vergleich die Haushalte der Sozialversicherung und des Bundes besonders stark durch die demografische Entwicklung betroffen, während die Haushalte der Länder und Kommunen tendenziell geringere Einnahmeverluste und lediglich moderate Ausgabenanstiege (z.T. sogar rückläufige Ausgaben in bestimmten Aufgabenbereichen) zu verzeichnen haben. ¹²² Dennoch lassen sich im interkommunalen Vergleich durchaus unterschiedliche Betroffenheitsniveaus zwischen schrumpfenden, stagnierenden und wachsenden Kommunen sowie zwischen städtischen und ländlich geprägten Räumen feststellen.

¹²¹ Anteil der Sachinvestitionen an den bereinigten Gesamtausgaben, Daten: Amt für Statistik Brandenburg (Kassenstatistik).

¹²² Vgl. Seitz (2008): Die Demographie-Abhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte, Gütersloh, 2008.

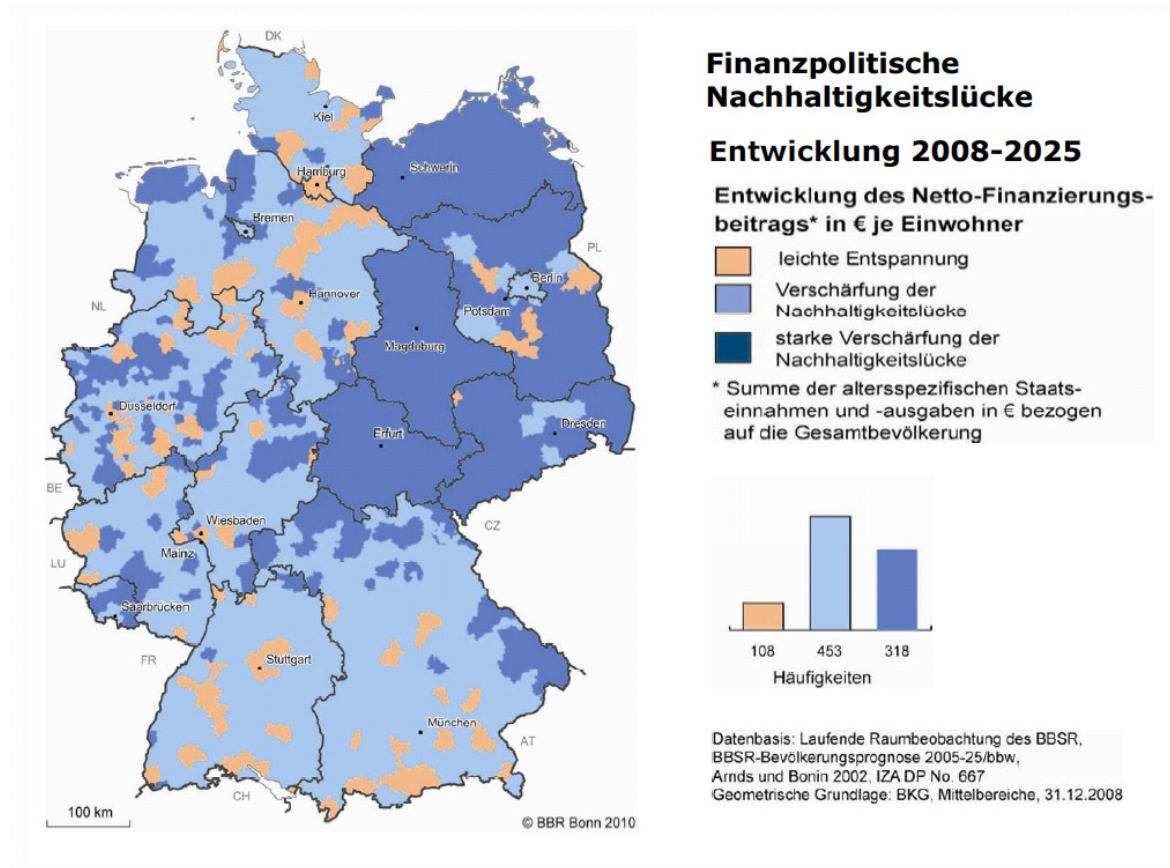
Abbildung 37: Betroffenheit von Bevölkerungsrückgang und Alterung



Quelle: BBSR (2011).

Vor allem bei langlebigen Investitionen (Straßenbau, Netzinvestitionen, Gebäude und Sportanlagen) sind daher auch die Aspekte einer nachhaltigen Finanzierbarkeit zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist in vielen Bereichen bereits bei der bestehenden Infrastruktur eine *finanzpolitische Nachhaltigkeitslücke* (vgl. Abbildung 38) zu attestieren, die in Zukunft weiter zum Tragen kommen wird. Unterstellt man für zusätzliche Investitionen in der Zukunft einen anderen/angepassten Begründungszusammenhang, so ist gegebenenfalls auch eine Anpassung des Umgangs mit investiv gebundenen Mitteln im Finanzausgleich zu prüfen.

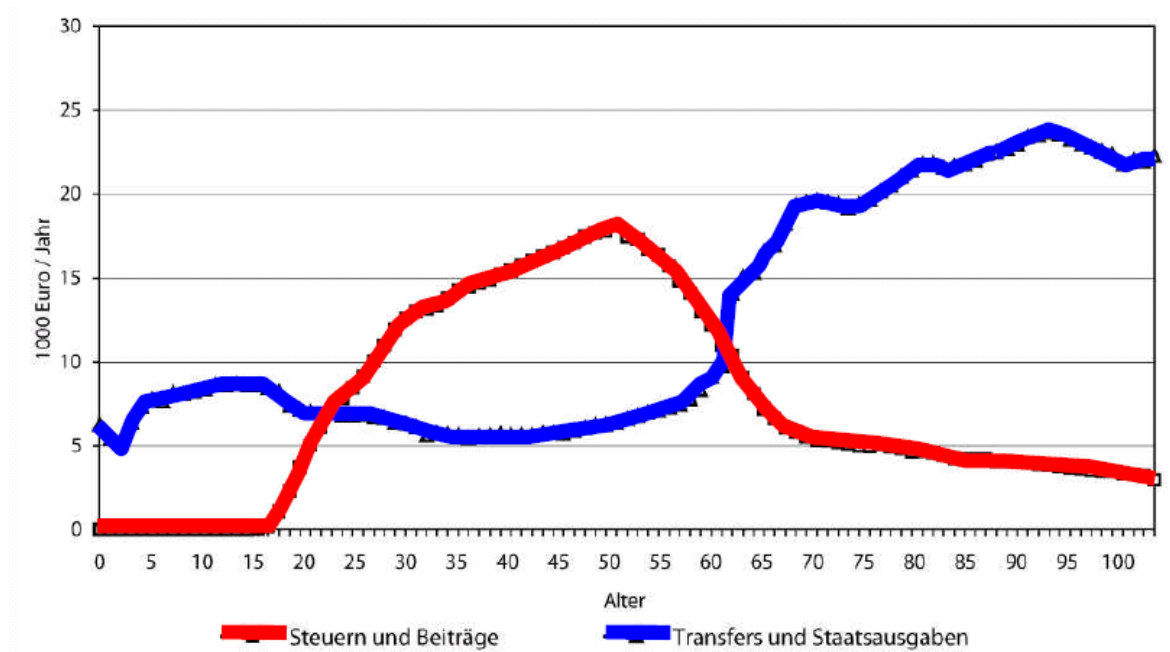
Abbildung 38: Finanzpolitische Nachhaltigkeitslücke (Prognose) 2008-2025



Quelle: BBSR (2011).

Grundsätzlich sind Kommunen mit allgemeinen Schlüsselzuweisungen bei insgesamt schwierigerer Haushaltslage besser gestellt, da sie unabhängiger und mithin subsidiärer über eine konsumtive oder investive Verwendung entscheiden können. Dies ist insbesondere bei Kommunen mit stark schrumpfender bzw. stark alternder Bevölkerung relevant, da diese besonders stark mit einer sinkenden und sich ändernden Nachfrageentwicklung konfrontiert sind, auf die sie möglichst sachgerecht und fokussiert reagieren müssen. Im Sinne der Erhöhung der Ausgabeautonomie der Einzelkommune wäre daher die Reduzierung der investiven Bindung zu prüfen.

Abbildung 39: Staatseinnahmen und -ausgaben in Abhängigkeit vom Alter



Quelle: Arndt und Bonin (2002).

Aus haushalterischer Sicht muss die investive Bindung aus einer zusätzlichen Perspektive betrachtet werden, die eine weitere Analyse erfordert. Mit zusätzlichen Investitionen werden in den doppelten Haushalten automatisch Abschreibungen in den Folgejahren generiert. Diese wirken auf die Ergebnisrechnung und damit auf die Möglichkeit des Haushaltsausgleichs in künftigen Haushaltsjahren. In der Systematik der Kameralistik waren Abschreibungen bisher nicht Gegenstand der kommunalen Planung und Steuerung. Folgekosten ergeben sich nach wie vor aus dem Betrieb und Instandhaltung der Infrastruktur und sind durch die kommunale Verwaltung und Politik durchaus steuerbar. Die Abschreibungen fallen aber an, ohne dass eine Steuerungsmöglichkeit seitens der Kommune besteht. Investitionen müssen in der doppelten Haushaltssystematik also nicht nur in der Periode ihrer Umsetzung haushaltsrechnerisch betrachtet werden.¹²³

Für Investitionen zweckgebundene Zuweisungen können daher zwar positive Effekte für die Investitionstätigkeit in den Kommunen bewirken, sie bewirken aber automatische Abschreibungen in den Folgeperioden und setzen voraus, dass die Kommune diese auch erwirtschaften kann. Gerade bei einer zurückgehenden Bevölkerung ist der Haushaltsausgleich im Ergebnishaushalt dann bei gleichzeitig auftretenden Remanenzeffekten entsprechend schwerer herzustellen, wenn sich mit den Investitionen nicht unmittelbare Erträge mindestens in der Höhe der Abschreibungen gene-

¹²³ In der kameralistischen Haushaltsführung war dies bisher der Fall, wenn die Investitionen durch Kredite (ko-)finanziert wurden. Dann waren Zins- und Tilgungszahlungen ebenfalls für zukünftige Haushaltsjahre zu veranschlagen. Aus laufenden Einnahmen generierte Investitionen waren hingegen nur im Jahr ihrer Realisierung haushaltswirksam.

rieren lassen. In jedem Fall verliert die Kommune aber die Kontrolle über einen Teil ihres Ergebnishaushalts. Für das Land könnte sich aus dieser Konstellation ein Konflikt ergeben. Einerseits möchte es die Kommunen bei der Umsetzung von Investitionen unterstützen, andererseits hat es die Erreichung des Haushaltsausgleichs zu überwachen. Insofern müsste vor dem Hintergrund der veränderten Perspektive des Haushaltsausgleichs im Zielsystem der Doppik (Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt) eine Absenkung der investiven Bindung empfohlen werden. Die investive Verwendung allgemeiner Deckungsmittel sollte in den Verantwortungsbereich der Kommunen übergehen, die Investitionsentscheidungen vor dem Hintergrund ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und von Wirtschaftlichkeitsaspekten fällen und nicht auf der Basis des Volumens vorhandener investiv gebundener Schlüsselzuweisungen. Instrumentell würde sich dies durch eine Überführung der bisher für investive Schlüsselzuweisungen vorgesehenen Teilmasse in die Teilmasse der allgemeinen Schlüsselzuweisungen lösen lassen.

So der Vorschlag der Überführung des Volumens der investiven Schlüsselzuweisung in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen nicht weiter verfolgt wird, kann - verbunden mit der Tatsache, dass die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) im Zuge des Abschmelzens der Mittel im Solidarpakt II bis 2020 zurückgehen - zukünftig auch ein anderer, zielgerichteter Modus der Ausreichung der (abnehmenden) Mittel erwogen werden. Da der beschriebene Rückgang in einem prognostizierbaren Zeitraum mit fest definierten Raten verläuft, wird auch die Ausstattung des „Topfes“ für investive Schlüsselzuweisungen im Brandenburgischen FAG mittelfristig stark eingeschränkt sein. Letztlich wird sich für 2020 automatisch ein Wert von Null ergeben. Daher wäre eine stärkere Fokussierung der Mittel auf Bereiche mit noch bestehendem/besonders hohem Investitionsbedarf zu prüfen.

- Dabei ist insbesondere die Ausreichung über eine Investitionspauschale eine Option, die unabhängig von einer Verwaltung auf Regional- oder Landesebene durch die Kommune selbst verwandt wird. Dabei kann so auf die vor Ort drängendsten Investitionsbedarfe reagiert werden.
- Darüber hinaus kann auch der Weg über Direktzuweisungen für bestimmte Schwerpunktinvestitionen nachgedacht werden. Dabei könnten noch stärker landesplanerische Schwerpunkte und Aspekte der Raumordnung berücksichtigt werden.
- Beide Optionen könnten zudem neben Investitionsmaßnahmen auch gezielte Desinvestitionen (,d.h. den Rückbau insbesondere von Netz- und Gebäudeinfrastrukturen) umfassen, um die Anpassung an den Nachfragerückgang/die Nachfrageänderung im Zuge des demografischen Wandels besser und zügiger abfedern zu können und die Zahlung von

Remanenzkosten in ihrer absoluten Höhe und ihrem zeitlichen Verlauf möglichst zu minimieren.

Aus distributiver Sicht wird sich die Verteilungsproblematik, die sich aus der festen Bindung der 40 % der SoBEZ-Mittel ergibt, mit dem Abschmelzen der SoBEZ und dem Auslaufen des Solidar-pakt II weiter verringern und letztlich auflösen. Über die vorgenannten Optionen zur stärkeren Orientierung am Prinzip der Subsidiarität respektive der deutlicheren Schwerpunktsetzung hinaus besteht daher kein akuter Handlungsbedarf.

4.10 Veränderung der Ausgleichsquote

Die Ausgleichsquote zwischen dem normierten Finanzbedarf und der normierten Finanzkraft entscheidet, wie stark die gesamten redistributiven Wirkungen des Schlüsselzuweisungssystems und mithin des gesamten Kommunalen Finanzausgleichs sind. Im derzeitigen Kommunalen Finanzausgleich wird im System der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben zu 75 % ausgeglichen (§ 6 Abs. 1 BbgFAG), für die Landkreise erfolgt der Ausgleich zu 90 % (§ 6 Abs. 3 BbgFAG).

Allerdings muss auch hier die bereits thematisierte Dreiecksbeziehung zwischen der verfügbaren Schlüsselmasse, den errechneten Finanzbedarfen und den Grundbeträgen beachtet werden. Ein höherer Ausgleichsfaktor ebnet die Unterschiede zwar stärker ein, jedoch nur bezogen auf das durch die Schlüsselmasse determinierte und normierte Bedarfsniveau (ausgedrückt durch den Grundbetrag). Eine höhere Ausgleichsquote führt demnach zu einer Umverteilung der Schlüsselzuweisungen innerhalb der jeweiligen kommunalen Ebene. Eine insgesamt höhere oder niedrigere Dotierung des Schlüsselzuweisungssystems ist dagegen keine automatische oder erforderliche Folge einer Anpassung der Ausgleichsquote.

Mit einer höheren Ausgleichsquote steigt insgesamt die „Versicherungsfunktion“ des Finanzausgleichs. Eine Erhöhung der Ausgleichsquote würde damit zu verschiedenen Anreizwirkungen führen, die zumindest teilweise nicht als wünschenswert gelten können. Die einzelne Kommune hat sicherlich nur geringen Einfluss auf ihre normierte Finanzkraft im Finanzausgleich, da die entsprechende Steuerkraftmesszahl normiert berechnet wird (Nivellierungshebesätze). Dennoch sollten Anreize erhalten bleiben, die zugrunde liegende gewerbliche Basis zu stärken (ausgedrückt durch die Grundbeträge). Ein hoch nivellierendes System hat zur Folge, dass Verbesserungen der eigenen Einnahmesituation¹²⁴ zu entsprechend starken Rückgängen bei den Schlüsselzuweisungen

¹²⁴ Genauer: Verbesserungen, die nicht auf einer Änderung der Hebesätze beruhen.

führen. Diese Aspekte und gegenläufigen Effekte sind bei der Auswahl der für das Land und die kommunale Ebene geeignete Ausgleichsquote zu berücksichtigen. Das Gesamtsystem sollte sowohl redistributive als auch subsidiäre Funktionen erfüllen.

Da die Bedarfsberechnung nicht die konkreten jeweiligen Ausgaben der einzelnen Kommune zugrunde legt, ist eine Versicherungsfunktion auf der Ausgabenseite nicht gegeben. Ein übermäßiges Ausgabeverhalten lässt sich nicht zu Lasten der übrigen Kommunen über das Schlüsselzuweisungssystem „versichern“. Die Versicherungsfunktion erstreckt sich nur auf die Einnahmeseite.

Ein höherer Ausgleichsgrad führt wie kurz dargelegt nicht automatisch zu einer Besserstellung aller Gemeinden. Dennoch erstrecken sich die Wirkungen auf alle Kommunen. Die Treffsicherheit einer erhöhten Ausgleichsquote ist also nicht auf die finanzschwächsten Kommunen begrenzt.

Nachfolgend ist zur Illustration eine Erhöhung der Ausgleichsquote um 10 Prozentpunkte auf 85 % simuliert (Tabelle 26). Im oberen Tabellenteil sind die Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen nach Gemeindegrößenklassen differenziert. Im unteren Tabellenteil werden die Wirkungen nach Steuerkraftklassen dargestellt. Hier zeigt sich, dass die Erhöhung der Ausgleichsquote vorrangig Wirkungen für die finanzschwächeren Kommunen hat. Insgesamt werden 24,4 Mio. Euro umverteilt. Davon entfallen rund 17 Mio. Euro auf die finanzschwächsten Kommunen mit einer Steuerkraftmesszahl von weniger als 75 % des Landesdurchschnitts. Spiegelbildlich hätten die steuerstärkeren Kommunen Mindereinnahmen hinzunehmen. Bezogen auf die Gemeindegrößenklassen fällt das Ergebnis differenzierter aus. In allen Größenklassen sind „Gewinner“ und „Verlierer“ anzutreffen. Per Saldo verlieren jedoch nur die vier Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern, also die kreisfreien Städte.

Tabelle 26: Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben gegenüber dem Status quo bei einer Veränderung der Ausgleichsquote von 75 % auf 85 %

	Δ Schlüsselzuweisungen insgesamt			Δ positiv	Δ negativ
	Euro	Euro/Einw.	in %	Euro	Euro
Einwohnergrößenklasse					
unter 2.500	5.790.106	22,61 €	5,2%	6.111.819	-321.713
2.500 bis unter 5.000	2.433.162	11,60 €	3,3%	2.678.181	-245.019
5.000 bis unter 10.000	3.040.588	7,64 €	2,3%	3.913.347	-872.759
10.000 bis unter 20.000	3.208.803	5,37 €	1,6%	5.535.974	-2.327.172
20.000 bis unter 50.000	4.474.515	6,60 €	1,9%	6.115.501	-1.640.986
über 50.000	-18.947.173	-48,51 €	-10,8%	0	-18.947.173
Finanzkraft in % des Landesdurchschnitts					
unter 50%	4.929.235	41,27 €	7,0%	4.929.235	
50% bis unter 75%	12.178.974	17,73 €	4,2%	12.178.974	0
75% bis unter 100%	3.500.692	3,75 €	1,0%	7.138.573	-3.637.882
100% bis 125%	-8.759.009	-22,36 €	-5,9%	108.040	-8.867.049
über 125%	-11.849.891	-29,71 €	-17,9%	0	-11.849.891
Raumkategorien					
Verflechtungsraum	-7.834.423	-8,69	-2,6%	3.793.437	-11.627.860
Entwicklungsraum	7.834.423	4,81	1,2%	20.561.385	-12.726.962

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

Ein gegensätzliches Bild ergibt sich bei einer modellierten Absenkung der Ausgleichsquote um 10 Prozentpunkte auf 65 % (Tabelle 27). In dieser Variante ergibt sich eine Umverteilung von Schlüsselzuweisungen im Umfang von 28,6 Mio. Euro. Diese führt zu einer Besserstellung der steuerstärkeren Kommunen und einer spiegelbildlichen Absenkung der Schlüsselzuweisungen für die steuerschwächeren Kommunen. Auf die vier kreisfreien Städte würden in dieser Variante Mehreinnahmen von 23,2 Mio. Euro entfallen. Die Mindereinnahmen verteilen sich dagegen auf alle Größenklassen.

Tabelle 27: Veränderung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben gegenüber dem Status quo bei einer Veränderung der Ausgleichsquote von 75 % auf 65 %

	Δ Schlüsselzuweisungen insgesamt			Δ positiv	Δ negativ
	Euro	Euro/Einw.	in %	Euro	Euro
Einwohnergrößenklasse					
unter 2.500	-6.361.109	-24,84	-5,7%	269.010	-6.630.118
2.500 bis unter 5.000	-2.901.015	-13,83	-3,9%	202.182	-3.103.197
5.000 bis unter 10.000	-3.965.899	-9,96	-3,0%	687.057	-4.652.956
10.000 bis unter 20.000	-4.688.270	-7,84	-2,3%	2.029.960	-6.718.230
20.000 bis unter 50.000	-5.317.254	-7,84	-2,2%	2.142.544	-7.459.798
über 50.000	23.233.546	59,49	13,2%	23.233.546	0
Finanzkraft in % des Landesdurchschnitts					
unter 50%	-5.206.205	-43,59	-7,4%	0	-5.206.205
50% bis unter 75%	-13.848.882	-20,16	-4,7%	0	-13.848.882
75% bis unter 100%	-4.908.803	-5,26	-1,4%	4.350.958	-9.259.761
100% bis 125%	9.837.757	25,11	6,7%	10.087.206	-249.450
über 125%	14.126.134	35,42	21,4%	14.126.134	0
Raumkategorien					
Verflechtungsraum	8.387.388	9,30	2,8%	13.351.470	-4.964.082
Entwicklungsraum	-8.387.388	-5,15	-1,3%	15.212.828	-23.600.216

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und räumlichen Divergenzen im Land Brandenburg, der Höhe der Verbundquote im Ländervergleich und auch der begrenzten Umverteilungsvolumina (bei einem Schlüsselzuweisungsvolumen von 936,1 Mio. Euro) wird eine Beibehaltung des Status quo bei einer Ausgleichsquote von 75 % empfohlen. Dieses hier für die Ausgleichsquote nach § 6 Abs. 1 BbgFAG genutzte Verfahren kann analog auch auf die Quote gemäß § 6 Abs. 3 BbgFAG angewandt werden. Die Empfehlung der Beibehaltung des Status quo kann damit auch auf die Landkreise ausgeweitet werden.

4.11 Relative Mindestausstattung

Neben der Veränderung der Ausgleichsquote sind auch andere Verfahrenswege denkbar, um die distributiven Effekte zu steuern. Insbesondere den finanziell schwächsten Kommunen wird in diesem Zusammenhang eine besondere Aufmerksamkeit zuteil. Diese sind deutlich stärker von den Zuweisungen des Finanzausgleichs abhängig als Kommunen mit einem höheren eigenen Finanzierungspotential.

Um die schwächsten Kommunen zu unterstützen ohne dabei die weiter reichenden Wirkungen einer erhöhten Ausgleichsquote hinnehmen zu müssen, ist u.a. denkbar, einen Mechanismus in

das Finanzausgleichssystem zu implementieren, der bewirkt, dass Städte und Gemeinden, deren finanzielle Ausstattung nach Schlüsselzuweisungen unter einem definierten Mindestniveau bleiben, zusätzliche Mittel erhalten.

Das angestrebte Niveau sollte dabei unabhängig von der weiteren Ausgestaltung im Detail *relativ* definiert werden, also im Vergleich zu den anderen Kommunen des Landes. Eine *absolute* Mindestausstattung (z. B. bestimmter Euro-Wert je Einwohner) ist gerade vor dem Hintergrund sinkender Finanzmassen bei Land und Kommunen eher abzulehnen.

Des Weiteren ist vor dem Hintergrund der bereits erreichten distributiven Wirkungen der Schlüsselzuweisungen (siehe 3.4.2) eine dem Schlüsselzuweisungssystem nachgelagerte Variante einer „Vorwegaufstockung“ vorzuziehen. Somit können die Steuerkraft- und Bedarfsindikatoren des Systems zunächst ihre Wirkung entfalten und nur dann zusätzlich eingegriffen werden, wenn das Verteilungsergebnis nicht den Vorstellungen des Landes über eine angemessene Ausstattung der Kommunen entspricht.

Für ein solches Verfahren, das im Folgenden als „relative Mindestausstattung“ bezeichnet wird, sind drei Entscheidungen zu treffen:

- Erstens muss die Bezugsgröße gewählt werden, die mit der Mindestausstattung angesprochen sein soll.
- Zweitens ist das Zielniveau dieser gewählten Größe zu wählen, die keine Kommune unterschreiten soll.
- Drittens ist der Ausgleichsgrad zu wählen, der festlegt, wie stark die sich ergebende Lücke aus der Zielgröße und dem tatsächlich zu beobachtenden Wert ausgeglichen werden soll.

4.11.1 Bezugsgröße

Hinsichtlich der Bezugsgröße sind aus der Sicht der Gutachter zwei Alternativen wählbar: entweder kann die Pro-Kopf-Finanzkraft der Kommune im Vergleich zum Landesdurchschnitt maßgeblich sein oder es wird die Finanzkraft der Kommune im Vergleich zu ihrem individuellen Finanzbedarf ausgeglichen.

Wird die Finanzkraft der Kommune betrachtet, so wird das Ausgleichsziel so definiert, dass keine Kommune ein relativ definiertes Finanzkraftniveau unterschreitet. Die dafür relevante Finanzkraft würde sich aus der Steuerkraftmesszahl der Kommune gemäß § 9 BbgFAG zuzüglich der allgemei-

nen und investiven Schlüsselzuweisungen für die Kommune abzüglich der ggf. zu leistenden FAG-Umlage ergeben. In dieser Variante würde die Bedarfsseite bewusst ausgeblendet. Das Ziel wäre, dass z. B. keine Kommune weniger als 80 % der durchschnittlichen Finanzkraft aller Kommunen besitzen sollte. Das dahinterliegende Prinzip bezieht sich auf eine Angleichung der Ausstattung mit Finanzmitteln unabhängig vom konkreten Bedarf. Die Referenzgröße ist als durchschnittliche Finanzkraft aller Kommunen extern vorgegeben und nicht durch die individuellen Verhältnisse beeinflusst. Es handelt sich eher um das Prinzip der „Chancengerechtigkeit“. Dieses Prinzip wird beispielsweise bei der Gewährung der Fehlbetrags-BEZ des Bundes gegenüber den finanzschwächsten Ländern praktiziert.

Als zweite Variante kann die Bedarfsseite in die Betrachtung einbezogen werden. Systematisch klar wäre hierfür ein Bezug auf die relative Differenz zwischen der sich aus dem System des Finanzausgleichs ergebenden Finanzkraft der Kommune und dem ebenfalls im gleichen System berechneten individuellen Finanzbedarf. Es könnte beispielsweise festgelegt werden, dass keine Kommune weniger als 80 % ihrer Bedarfsmesszahl erreichen soll. Diese Lösung würde berücksichtigen, dass die Bedarfe der Kommunen unterschiedlich sind – repräsentiert im Status quo durch ihre veredelte Einwohnerzahl – und damit die Finanzkraft allein nicht vollumfänglich aussagekräftig für die Bewertung der Finanzausstattung der Kommune ist. Die Referenzgröße ist individuell. Das heißt, dass die jeweilige Bedarfsmesszahl der einzelnen Kommune ausgeglichen wird und nicht eine landesdurchschnittliche Bedarfsgröße. Die Bildung eines Durchschnittswerts wäre aufgrund der geltenden Systematik der Bedarfsberechnung im BbgFAG auch nicht sachgerecht. Auch in diesem Verfahren würde sich die Finanzkraft aus der Steuerkraftmesszahl der Kommune gemäß § 9 BbgFAG zuzüglich der allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen für die Kommune abzüglich der ggf. zu leistenden FAG-Umlage ergeben. Damit handelt es sich auch bei dieser Variante um eine *relative* Form der Mindestausstattung. Es ergibt sich kein Anspruch auf eine konkrete in Euro (oder Euro je Einwohner) festgelegte Finanzausstattung. In der Gesamtschau ist eine solche Variante der relativen Mindestausstattung eine Fortführung der Logik der Schlüsselzuweisungen in einem weiter nachgelagerten Verfahren.

4.11.2 Zielgröße

Als zweiter Parameter ist der als Zielgröße zu erreichende Grad der Finanzausstattung im Vergleich zu den anderen Kommunen festzulegen. Die Zielgröße könnte beispielsweise lauten, dass keine Kommune weniger als 80 % der durchschnittlichen Finanzkraft erreichen oder in jeder Kommune zumindest 85 % ihres individuellen Finanzbedarfs gedeckt werden soll.

Die Festlegung über das jeweilige Zielniveau ist eine politisch zu entscheidende Größe. Es lässt sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht keine „richtige“ Größe bestimmen. Vielmehr sind die Verteilungsergebnisse des Schlüsselzuweisungssystems sowie die strukturellen Unterschiede im Land zu würdigen und die Vereinbarkeit mit den Entwicklungszielen des Landes zu prüfen. Auch die letztlich erforderlichen Finanzierungsvolumina spielen eine Rolle. Die relative Mindestausstattung soll das Schlüsselzuweisungssystem am „unteren Ende“ unterstützen, es aber nicht ersetzen oder als vollwertige zweite Säule stützen.

Für die Variante der Orientierung an der Finanzkraft sind keine Besonderheiten zu beachten. Die Variante unter Einbeziehung des Finanzbedarfs ist jedoch mit einer Eigenheit behaftet: die bereits skizzierte Tautologie bei der Bedarfsberechnung (der Grundbetrag tariert die Summe der individuellen Bedarfe so aus, dass die Schlüsselmasse aufgebraucht wird). Per Definition wird bei einem Ausgleichsgrad von 75 % bei jeder Kommune bereits 75 % des Finanzbedarfs durch Schlüsselzuweisungen gedeckt, auch wenn sie keine Steuereinnahmen hat.¹²⁵ Insofern ist per se nur der Bereich oberhalb von 75 % für die weitere Mindestausstattung relevant, während eine vergleichbare Untergrenze für die Variante der Finanzkraftorientierung nicht existent ist.

4.11.3 Ausgleichsgrad

Eine vollständige Aufstockung auf das Zielniveau würde bedeuten, alle Kommunen unterhalb des definierten relativen Mindestniveaus absolut gleich zu stellen. Da die Unterschiede in der Finanzkraft und die daraus resultierende Finanzkraftreihenfolge aber durchaus (unter Anreizgesichtspunkten) in begrenztem Maße erhaltenswürdig sind, wird keine vollständige Aufstockung empfohlen. Gleiches gilt für die Variante, die den Ausgleich zwischen der individuellen Finanzkraft und dem individuellen Finanzbedarf zum Ziel hat. Eine vollständige Angleichung könnte zwar systematisch durchaus logisch erscheinen, sie würde aber letztlich auch bestehende Unterschiede zwischen den Kommunen unterhalb des Zielniveaus vollständig eibebnen.

Daher sollte jeweils ein Ausgleichsfaktor (größer als 0 % und kleiner als 100%) bestimmt werden, der angibt, zu welchem Anteil die Lücke zwischen der tatsächlichen Zielerreichung (Finanzkraft

¹²⁵ Von der Berücksichtigung von negativen Steuerkraftmesszahlen, wie sie durch Steuerrückzahlungen entstehen können, wird an dieser Stelle abgesehen.

pro Kopf oder bezogen auf den Finanzbedarf) und dem angestrebten Zielniveau zu schließen ist.¹²⁶

Bei einer Einbindung eines solchen Systems in das bestehende Schlüsselzuweisungssystem würde sich rechnerisch bei der Berechnung des Grundbetrags in beiden Varianten das Problem eines nicht auflösbaren Zirkelbezuges ergeben. Daher sind die Mittel für die „nachträgliche Aufstockung“ aus einer anderen Quelle als der Schlüsselmasse zu entnehmen. Innerhalb des derzeitigen Finanzausgleichssystems würden sich die Mittel des Ausgleichsfonds gem. § 16 BbgFAG anbieten, die hier in einem regelgebundenen Verfahren für besonders finanzschwache und damit bedürftige Städte und Gemeinden eingesetzt würden.

Die Anreizkompatibilität dieses Verfahrens zum Gesamtsystem der Schlüsselzuweisungen ist gegeben, da die Steuerkraft der Kommunen normiert eingeht, d.h. unter Abstraktion von den jeweiligen Realsteuerhebesätzen und unter Hinzuziehung eines landesdurchschnittlichen Hebesatzes. Es findet durch die relative Mindestausstattung also kein Ersatz für unzureichend ausgeschöpfte Steuerquellen statt.

4.11.4 Modellrechnungen Variante Finanzkraft pro Kopf

Für die praktische Ausgestaltung sind die beiden Parameter „Zielniveau“ und „Ausgleichsgrad“ für die relative Mindestausstattung zu wählen. Beispielhaft wird hier eine Kombination „80% / 90%“ gewählt. Das bedeutet, dass bei denjenigen Kommunen, die weniger als 80 % der landesdurchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft aufweisen, die zu 80 % verbleibende Lücke zu 90 % geschlossen wird. Eine Kommune mit 75 % des Landesdurchschnitts hat demnach eine Lücke von fünf Prozentpunkten. Neun Zehntel davon, also 4,5 Prozentpunkte der Durchschnittsausstattung erhält die Kommune dann als nachträgliche Aufstockung und hätte letztlich eine Finanzkraft je Einwohner in Höhe von 79,5% des Durchschnitts.

Im Finanzausgleichssystem des Jahres 2011 würde diese Variante („80 % / 90 %) zusätzliche Mittel in Höhe von rund 6,7 Mio. Euro erfordern. Diese würden auf 164 Städte und Gemeinden entfallen. Eine Ausweitung auf die Variante „85 % / 90 %“ würde insgesamt bereits 284 Kommunen und damit fast drei Viertel aller brandenburgischen Städte und Gemeinden betreffen. Mittel in Höhe von 24,5 Mio. Euro wären hierfür erforderlich, um diese Variante im FAG 2011 zu realisieren. In beiden Fällen profitieren finanzschwächere Kommunen besonders, was aufgrund der Ausgestal-

¹²⁶ So könnte eine Lücke fast vollständig geschlossen werden (bspw. 99,9%). Damit wäre auch sehr nach starker Annäherung an ein Mindestniveau die Finanzkraftreihenfolge eingehalten.

tung logisch ist. Die Ergebnisse sind aber wichtig, um sie den Ergebnissen unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs gegenüberzustellen. Hinsichtlich der räumlichen Kategorien konzentrieren sich die Wirkungen bei den kleineren Städten und Gemeinden bis unter 5.000 Einwohnern. Im Wesentlichen wären die Kommunen außerhalb des Verflechtungsraums betroffen.

Diese beiden Basisvarianten wurden in zwei weiteren Modellrechnungen mit höheren Ausgleichsgraden von jeweils 95 % in ihrer Wirkung simuliert. Der Empfängerkreis bleibt hierbei unverändert, die Volumina liegen jeweils etwas höher.

Die fünfte Modellrechnung „90 % / 90 %“ zeigt auch die Grenzen des Systems. Hier wären bereits drei Viertel der Kommunen inkludiert, das Volumen der zusätzlichen Finanzmittel betrüge 53,5 Mio. Euro. Damit wäre bereits deutlich mehr als nur ein ergänzendes Element geschaffen.

Die nachfolgend tabellarisch aufgeführten Modellvarianten und Ergebnisse sind nicht als Empfehlungen oder Rangfolge zu verstehen. Sie sollen die Bandbreite der möglichen Parameterauswahl und die jeweiligen Ergebnisse illustrieren und als Grundlage für die weitere Entscheidungsfindung dienen.

Tabelle 28: Ergebnisse Modellrechnungen für die relative Mindestfinanzausstattung, Zielgröße: durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner

	80 % / 90 %	85 % / 90 %	80 % / 95 %	85 % / 95 %	90 % / 90 %
Gesamtvolumen	6.694.095	22.114.148	7.065.990	23.342.712	53.494.639
Anzahl Empfänger	164	284	164	284	339
Einwohnergrößenklasse					
unter 2.500	6.380.874	14.965.124	6.735.367	15.796.519	24.915.921
2.500 bis unter 5.000	313.222	5.267.140	330.623	5.559.758	13.142.409
5.000 bis unter 10.000	0	1.881.885	0	1.986.435	11.989.052
10.000 bis unter 20.000	0	0	0	0	3.447.256
20.000 bis unter 50.000	0	0	0	0	0
über 50.000	0	0	0	0	0
Finanzkraft in % des Landesdurchschnitts					
unter 50%	6.110.273	10.514.285	6.449.733	11.098.412	15.407.814
50% bis unter 75%	583.822	11.185.852	616.257	11.807.288	32.018.724
75% bis unter 100%	0	414.011	0	437.012	5.811.327
100% bis 125%	0	0	0	0	256.774
über 125%	0	0	0	0	0
Raumkategorien					
Verflechtungsraum	0	105.015	0	110.850	1.876.914
Entwicklungsraum	6.694.095	22.009.133	7.065.990	23.231.863	51.617.724

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

In den Modellrechnungen spielt die Gemeinde Heckelberg-Brunow eine besondere Rolle. Aufgrund einer umfangreichen Gewerbesteuerrückzahlung im Jahr 2009 in Höhe von rund 12,9 Mio. Euro, die im Finanzausgleich 2011 wirksam ist, erreicht diese Gemeinde eine deutlich negative Steuerkraftmesszahl von insgesamt -18,4 Mio. Euro. Auch nach Schlüsselzuweisungen ist ihre Finanzkraft weiterhin negativ (rund -4,1 Mio. Euro). Diese Kommune profitiert im besonderen Maße von den Regelungen der Mindestausstattung. Die Grundsystematik ist dadurch keinesfalls beeinträchtigt. Dennoch sind die Ergebnisse auch differenziert zu betrachten. Dieser Fall zeigt aber auch die mögliche positive Wirkung einer nachgelagerten Mindestausstattung. Sie hilft Kommunen in besonderen (häufig nur singulär auftretenden) einnahmeseitigen Notlagen in einem vorab festgelegten Rahmen. Die Subsidiarität der Maßnahme ist abgesichert, da die Zahlungen automatisch eingestellt werden, sobald die Kommune wieder eine positive Steuerkraft aufweist, die das Mindestniveau überschreitet.

4.11.5 Modellrechnungen Variante Ausgleich Finanzbedarf

In der Variante, die einen definierten Mindestausgleich zwischen der individuellen Finanzkraft und den individuellen normierten Finanzbedarf zum Ziel hat, sind wie bereits thematisiert höhere

Zielwerte festzulegen, da der Ausgleich zu mindestens 75 % bereits durch das System der Schlüsselzuweisungen erbracht wird.

Beispielhaft ist hier die Kombination „85 % / 90%“ gewählt. Kommunen, die nach allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen weniger als 85 % ihrer Bedarfsmesszahl erreichen, erhalten einen nachgelagerten Ausgleich in Höhe von 90 % der bestehenden Differenz.

Die Modellrechnungen zeigen, dass bereits ein Zielniveau von 85 % Zahlungen an 202 Kommunen zur Folge hat. Ein geringeres Zielniveau von 80 % ist demgegenüber aus den oben genannten Gründen nur mit einer einzigen Kommune besetzt. Je nachdem, ob 90 % oder 95 % der verbleibenden Lücke ausgeglichen werden, belaufen sich die Volumina auf 9,8 bzw. 10,3 Mio. Euro. Die Zahlungen entfallen auf die Kommunen mit weniger als 75 % der durchschnittlichen Finanzkraft, was auf die relativ gering ausgeprägte Zielgröße zurückzuführen ist. Besonders die finanzschwächeren Kommunen haben also Probleme, ihre Finanzbedarfe zu decken. Hinsichtlich der Größenklassen zeigt sich eine breite Streuung. Die aus dieser Perspektive „unzureichende“ Deckung der Finanzbedarfe ist also keinesfalls auf besonders kleine oder große Kommunen beschränkt.

Eine Erhöhung der Zielgröße auf 90 % würde eine deutliche Ausweitung des Empfängerkreises auf 362 Kommunen bedeuten. Die Volumina lägen bei Ausgleichsgraden von 70 % bis 90 % zwischen 55,9 Mio. Euro und 71,9 Mio. Euro. Der Empfängerkreis wird in dieser Variante auch deutlich auf größere und finanzstärkere Kommunen ausgedehnt. Dies ist auch sachlogisch, da größere Kommunen durch die Einwohnerveredelung höhere Bedarfe haben, die durch eine möglicherweise höhere Finanzkraft nicht immer gedeckt werden. Hinsichtlich der praktischen Umsetzung dieser Variante ist Zurückhaltung angezeigt. Die große Zahl der Empfänger und die umfangreichen Volumina stellen hier schon ein großes Gegengewicht zum Schlüsselzuweisungssystem dar.

Tabelle 29: Ergebnisse Modellrechnungen für die relative Mindestfinanzausstattung, Zielgröße: jeweilige Finanzkraft im Vergleich zum jeweiligen Finanzbedarf

	85 % / 90 %	85 % / 95 %	90 % / 70 %	90 % / 80 %	90 % / 90 %
Gesamtvolumen	9.787.310 €	10.331.049 €	55.945.669 €	63.937.908 €	71.930.146 €
Anzahl Empfänger	202	202	362	362	362
Einwohnergrößenklasse					
unter 2.500	6.491.432	6.852.067	11.340.787	12.960.899	14.581.012
2.500 bis unter 5.000	998.593	1.054.071	5.211.460	5.955.954	6.700.448
5.000 bis unter 10.000	810.946	855.999	7.762.415	8.871.331	9.980.248
10.000 bis unter 20.000	1.075.168	1.134.900	11.155.472	12.749.111	14.342.750
20.000 bis unter 50.000	411.170	434.013	12.368.922	14.135.911	15.902.900
über 50.000	0	0	8.106.614	9.264.701	10.422.789
Finanzkraft in % des Landesdurchschnitts					
unter 50%	6.753.871	7.129.087	8.970.893	10.252.449	11.534.006
50% bis unter 75%	3.033.438	3.201.963	23.391.665	26.733.331	30.074.998
75% bis unter 100%	0	0	18.116.670	20.704.766	23.292.862
100% bis 125%	0	0	5.466.441	6.247.361	7.028.281
über 125%	0	0	0	0	0
Raumkategorien					
Verflechtungsraum	0	0	13.187.950	15.071.943	16.955.936
Entwicklungsraum	9.787.310	10.331.049	42.757.719	48.865.965	54.974.210

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung auf Basis des FAG 2011.

4.12 Ausgleichsfonds gemäß § 16 BbgFAG

4.12.1 Bewertung des Ausgleichsfonds

Ebenso wie die Bewirtschaftung der Mittel aus der Theater- und Orchesterpauschale, obliegt auch die Umsetzung des Ausgleichsfonds gemäß § 16 BbgFAG nicht dem Ministerium der Finanzen, sondern dem Ministerium des Innern (§ 16 Abs. 2 BbgFAG).

Die zu bewirtschaftenden Mittel nach § 16 Abs. 1 BbgFAG sind in den vergangenen Jahren einer Degression ausgesetzt. Betrag der Ansatz im Jahr 2010 noch 64 Mio. Euro, so sank dieser im laufenden Jahr auf 51 Mio. Euro. Für das Jahr 2012 sind für den Ausgleichsfonds 49 Mio. Euro veranschlagt, während dieser ab dem Jahr 2013 konstant mit 40 Mio. Euro im Jahr dotiert sein soll.

Grundlage eines Anspruchs auf Mittel aus dem Ausgleichsfonds ist der Ausgleich eines „besonderen Bedarfs“ (§ 16 Abs. 1 BbgFAG), der im Wege von Bedarfszuweisungen, die als nicht rückzahlbar, z.T. auch als rückzahlbar, Zuschuss gewährt werden können. Basis dafür ist die Prüfung im Einzelfall. Antragsberechtigt sind Gemeinden, bei denen bezogen auf den kreisangehörigen Raum auch die Landkreise als Rechtsaufsichtsbehörde gehört werden, sowie die Landkreise.

Ein besonderer Bedarf kann sich gemäß § 16 Abs. 1 BbgFAG insbesondere aus den folgenden Tatbeständen ergeben:

- Schuldendiensthilfe wegen Hochverschuldung,
- Sicherstellung der Grundausstattung zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben,
- Ausgleich besonderer Härten in Durchführung dieses Gesetzes und des Gemeindefinanzreformgesetzes,
- Unterstützung der Verwaltungsmodernisierung sowie
- Unterstützung bei der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben im Brand- und Katastrophenschutz.

Für die Jahre 2010 bis 2012 sind zudem Zuwendungen für das Schuldenmanagement für Aufgabenträger der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung möglich.

Die Formulierung des Gesetzeswortlautes „insbesondere“ weist zudem darauf hin, dass die Unterstützungstatbestände des § 16 Abs. 1 BbgFAG nicht abschließend geregelt sind. Vielmehr können sich Sondertatbestände ergeben, die einen „besonderen Bedarf“ gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG darstellen und damit Bedarfszuweisungen rechtfertigen können.

Systematisch kann ein solcher „besonderer Bedarf“ vor allem dann gegeben sein, wenn sich einerseits besondere Umstände ergeben, die außerhalb der Einflussmöglichkeit der betreffenden Kommune liegen und andererseits ein besonderer Bedarf für die Kommune hergeleitet werden kann, der nicht bereits im Zuge der übrigen Regelungen im Finanzausgleich berücksichtigt worden ist/werden konnte.

Evident ist dieser Zusammenhang zum Beispiel bei Havarien oder Naturkatastrophen. Auch wenn dieser Tatbestand nicht gesondert im § 16 Abs. 1 BbgFAG ausgewiesen ist, so sind Bedarfszuweisungen an die Gemeinde Mühlberg in Höhe von 400.000 Euro im Jahr 2010¹²⁷ (Beseitigung von Unwetterfolgen vom 24. Mai 2010)¹²⁸ und den Landkreis Märkisch-Oderland in Höhe von 500.000 Euro im Jahr 2011 (Bewältigung der Kosten des Binnenhochwassers im Oderbruch) entsprechend einschlägig. Die notwendigen Bedingungen für eine Gewährung sind hierbei, die besondere Betroffenheit der Kommune, ein daraus erwachsender besonderer Bedarf und aufgrund der Unvorhersehbarkeit entsprechend auch eine nicht hinreichende Berücksichtigung(smöglichkeit) im Ge-

¹²⁷ PM MI Brandenburg, Nr. 099/2010, 18.08.2010, Potsdam, 2010.

¹²⁸ PM MI Brandenburg, Nr. 063/11, 11.05.2011, Potsdam, 2011. Ebenso auch LK Prignitz - Hochwasser im Jahr 2007, 12.03.2007, 516393,09 Euro, vgl. LT-Drs. 5/2613 Anlage 1.

samtsystem des Kommunalen Finanzausgleichs. Insofern wäre die explizite Aufnahme des Tatbestandes „Bedarfszuweisungen bei Havarien, Unwettern und Naturkatastrophen“ in § 16 Abs. 1 BbgFAG eine Option.

Unabhängig davon hat der Anwendungsbereich des § 16 Abs. 1 BbgFAG in den vergangenen Jahren eine deutliche Ausweitung erfahren. Dies einerseits in räumlicher Perspektive mit der Aufnahme der Landkreise in den Geltungsbereich und einer entsprechenden Antragsmöglichkeit für diese Gebietskörperschaften. Den Landkreisen konnten im Jahr 2008 bereits einmal befristet Zuweisungen aus dem Ausgleichsfonds gewährt werden.¹²⁹ Anwendungsbereich der Verwaltungsvorschrift waren jene Landkreise, „die im Haushaltsjahr 2006 trotz Nachsteuerung ein erhebliches Haushaltsdefizit im Ergebnis struktureller Defizite vorangegangener Jahre aufweisen“. Das „erhebliche Haushaltsdefizit“ wurde demnach dann angenommen, wenn der in der Jahresrechnung 2006 ausgewiesene Fehlbetrag des Verwaltungshaushaltes die durchschnittlichen Einnahmen der Verwaltungshaushalte der Haushaltsjahre 2004 bis 2006 um 12 Prozent oder mehr überschritt. Unter Ansatz von ggf. zusätzlich zu erschließender Konsolidierungspotentialen, „die innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zur maßgeblichen Behebung der haushaltswirtschaftlichen Probleme ausreichen würden“, wurden die Fehlbeträge im Wege der Zuweisung zu 70 Prozent ausgeglichen.

Die Zuweisungen wurden einmalig als verlorener Zuschuss gewährt, wobei die Verwaltungsvorschrift bereits mit Ende des Jahres 2008 ihre Geltung verlor. Die seinerzeit befristete Unterstützung der Landkreise bei erheblichen Haushaltsdefiziten kann nunmehr auch aus dem § 16 BbgFAG selbst heraus kontinuierlich vorgenommen werden, so sich ein entsprechender „besonderer Bedarf“ ermitteln lässt.¹³⁰ Dies ist auch deshalb sachgerecht, da Fehlbeträge, die auf Grundlage „besonderer Bedarfe“ bei den Landkreisen entstehen, unmittelbare Auswirkung auch auf den kreisangehörigen Raum haben (über den Transmissionsweg der Kreisumlage). Entsprechend kann die beständige Berücksichtigung der Landkreise auch zukünftig begründet werden.

Darüber hinaus sind insbesondere die Tatbestände „Unterstützung der Verwaltungsmodernisierung“, „Unterstützung bei der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben im Brand- und Katastrophenschutz“ sowie für die Jahre 2010 bis 2012 „Zuwendungen für das Schuldenmanagement für Aufgabenträger der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung“ hinzugekommen, was einer Ausweitung des inhaltlichen Anwendungsbereiches des § 16 BbgFAG entspricht. Bei der Analyse die-

¹²⁹ Runderlass in kommunalen Angelegenheiten des MI Brandenburg, Nr. 5/2008, 19.03.2008, Verwaltungsvorschrift über einmalige Zuweisungen an die Landkreise zum Ausgleich von Haushaltsdefiziten.

¹³⁰ Jüngst 2,6 Mio. Euro aus dem Ausgleichsfonds für den Landkreis Uckermark - PM des MI Brandenburg Nr. 130/11, 30.09.2011, Potsdam, 2011.

ser Tatbestände wird deutlich, dass es sich dabei nicht zwangsläufig um „Sonderbedarfe“ i. e. S. handelt, da diese Bereiche z. T. aus anderen Titeln des Landeshaushaltes bzw. der ministeriellen Fachförderung (z. T. auch unter Übertragung der entsprechenden Haushaltsmittel in die Verbundmasse)¹³¹ in den Anwendungsbereich des § 16 BbgFAG eingeführt worden sind. Dabei ist bislang nicht vollständig transparent, worin der „besondere Bedarf“ im Einzelnen besteht – dies auch deshalb, weil es keine entsprechende Verordnung/Verwaltungsvorschrift gibt, die das Vergabeverfahren der Mittel im Detail erläutern. Soweit es sich um Modellprojekte o.ä. handelt, kann zudem der Weg der Fachförderung noch gezielter angewandt werden, als dies über den "Umweg" des Ausgleichsfonds möglich ist.

Der Ausweitung des Anwendungsbereichs des § 16 BbgFAG steht eine nur begrenzte Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel gegenüber. In den vergangenen Jahren sind die zur Verfügung stehenden Mittel (Haushaltsansatz des Jahres zzgl. Rückzahlungen im Jahresverlauf) nicht vollständig ausgereicht und damit als Haushaltsreste auf die Folgejahre übertragen worden.¹³²

Diese kann in Teilen möglicherweise auch die Ausweitung des Anwendungsbereiches begründen. Gleichwohl zeigt dies auch, dass die beiden bisher wesentlichen Tatbestände des § 16 BbgFAG „Schuldendiensthilfen hochverschuldeter Gemeinden“ und „Sicherstellung der Grundausrüstung zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben“ an Bedeutung verlieren.¹³³

Letzterer Tatbestand gründet auf dem sogenannten „Neulietzegöricke-Urteil“ des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 16. September 1999.¹³⁴ Während sich die Klage gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz 1998 (GFG 1998) insgesamt richtet, stellt das Verfassungsgericht im Zuge des Urteils klar, dass das Land auch verpflichtet ist, Mittel aus dem Ausgleichsfonds¹³⁵ „auf Antrag auch zur Verfügung zu stellen, soweit einer Gemeinde trotz sparsamster Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einsparmöglichkeiten im Einzelfall keine Mittel zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben verbleiben. Für diesen Fall ist die Gemeinde nicht zur Rückzahlung verpflichtet“.¹³⁶ Das Urteil gibt die maßgeblichen Beurteilungsmaßstäbe für das Vor-

¹³¹ Z.B. im Bereich Schuldenmanagement Abwasser.

¹³² Nach Angaben des MI und des MF Brandenburg.

¹³³ Vgl. auch LT-Drs. 5/4258.

¹³⁴ VfGBbg 28/98.

¹³⁵ Seinerzeit jener gem. § 16 GFG 1998. Das Urteil ist allerdings analog auch auf den Ausgleichsfonds gem. § 16 BbgFAG anzuwenden.

¹³⁶ VfGBbg 28/98, Leitsatz 2. Der Gesetzgeber hat den Tatbestand unter Bezugnahme auf das Urteil im Zuge des BbgFAG erweitert. "Soweit Landkreise in Einzelfällen unüberwindbare strukturelle Defizite aufweisen, stehen diese Mittel auf zum Ausgleich solcher Defizite zur Verfügung." Vgl. LT-Drs. 3/7215, Begründung, Zu § 16.

liegen eines Zuweisungsanspruchs aus dem Ausgleichsfonds vor: einerseits die sparsamste Wirtschaftsführung bei gleichzeitiger Ausschöpfung aller Einsparmöglichkeiten und andererseits die Gewährleistung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Maßstäbe sind auch in der *Richtlinie über die Gewährung von besonderen Zuweisungen an kreisangehörige Gemeinden* berücksichtigt, die dem Ministerium des Innern als Grundlage für die Entscheidung über einen Antrag zum Tatbestand „Sicherstellung der Grundausstattung zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben“ dient. Dabei wird der Anspruch insoweit noch konkretisiert, als dass nach dem eigenen Verschulden¹³⁷ der Gemeinde differenziert wird. Ohne Verschulden besteht der Zuweisungsanspruch im zweiten Jahr hintereinander in ununterbrochener Reihenfolge bei Vorliegen der entsprechenden Haushaltslage; bei Verschulden erst im fünften Jahr. Des Weiteren gibt die Richtlinie eine Gruppe von Indikatoren auf der Einnahme- und Ausgabeseite vor, die zur Beurteilung der Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten und der sparsamsten Wirtschaftsführung herangezogen werden.¹³⁸

Das in diesem Bereich angewandte Verfahren ist insoweit sachgerecht, als dass es entsprechend dem Urteil des Verfassungsgerichts insbesondere jenen Kommunen beispringt, denen trotz sparsamster Haushaltsführung kein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr verbleibt. Diese Differenzierung nach dem Verschulden der handelnden Akteure leuchtet ebenfalls ein, um den Solidaritätsansatz des Ausgleichsfonds nicht über Gebühr zu strapazieren und dessen Anwendungstatbestände nicht einer gewissen Strategiefälligkeit auszusetzen. Die Aufstellung einer Richtlinie sowie die Orientierung an bestimmten Indikatoren auf der Einnahme- und auf der Ausgabeseite machen zudem das Verfahren und den Zuweisungsanspruch für alle kommunalen Akteure transparent. Das regelgebundene Verfahren ist entsprechend zu begrüßen. Es ist schon aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechend auch als Tatbestand zu erhalten. Allerdings zeigt die Zahl der Anwendungsfälle im Zeitraum 2000 bis 2011 (lediglich vier Kommunen), dass es sich hierbei eher um einen fiskalisch weniger relevanten Tatbestand handelt.¹³⁹

Dies gilt in Teilen ebenfalls für den Tatbestand „Schuldendiensthilfen hochverschuldeter Gemeinden“, der durch die *Richtlinie über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsfonds an hochverschuldete Gemeinden* verwirklicht wird. Der Tatbestand bezieht sich dabei auf Zuweisun-

¹³⁷ Dieses wird angenommen ", wenn die finanzielle Notlage durch unwirtschaftliches Verhalten der Gemeinde, insbesondere durch Fehleinschätzungen mit finanziellen Auswirkungen und/oder einen Verstoß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit verursacht wurde." Nr. 2.1 (3) der Richtlinie.

¹³⁸ Vgl. Anlage 1 der Richtlinie.

¹³⁹ Vgl. LT-Drs. 5/4258 Anlage 3.

gen zur Entschuldung jener Kommunen, die „infolge von Zahlungsverpflichtungen an Gläubiger für Maßnahmen im Investitionsbereich [ausgenommen dem Abwasserbereich] bei sparsamster Wirtschaftsführung auf Dauer nicht in der Lage sind, ihren Haushalt auszugleichen“. Der Tatbestand bezieht sich dabei insbesondere auf Investitionsmaßnahmen bzw. aus diesen entstandenen Lasten, die die Kommunen im Nachhinein finanziell überfordern. Dieser Bereich stellt die übergroße Mehrzahl der Fälle der Anwendung des § 16 BbgFAG in der vergangenen Dekade dar, nimmt aber in seiner Bedeutung sukzessive ab. Das Prüf- und Entscheidungsverfahren, das beim Ministerium des Innern angesiedelt ist und durch eine Lenkungs- und eine Prüfgruppe bestritten wird, erstreckt sich auf die zu Grunde liegenden vertraglichen Verpflichtungen der Gemeinde, deren eigenen Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung sowie zukünftige finanzielle Situation der Gemeinde. Dem folgend könnten Zuweisungen als verlorener Zuschuss, aber auch als zurückzahlender Zuschuss gewährt werden. Neben der vollständigen Ausschöpfung bestehende Konsolidierungspotentiale auf der Einnahmen- und auf der Ausgabenseite können den antragstellenden Gemeinden dabei höchstens 3 Prozent der Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zugebilligt werden. Diese Festlegung korrespondiert dabei mit der vorangegangenen beschriebenen „Sicherstellung der Grundausstattung zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben“. Auf Grundlage dieser Maßgaben erstellt die Prüfungsgruppe einen Prüfbericht, der wiederum der Lenkungsgruppe zur Formulierung eines Entscheidungsvorschlags dient.

Die Regelgebundenheit und Transparenz ist auch bei diesem Tatbestand weitestgehend erfüllt. Während die einzelnen Prüfschritte klar formuliert sind, fehlt es allerdings an inhaltlichen Festlegungen, die gegebenenfalls zu konkretisieren sind. Dies bezieht sich insbesondere auf die Indikatoren zur Überprüfung der „sparsamsten Wirtschaftsführung“, soweit nicht analog die *Richtlinie über die Gewährung von besonderen Zuweisungen an kreisangehörige Gemeinden* herangezogen wird. Auch bleibt das Kriterium der „Hochverschuldung“ in Teilen interpretationsoffen.

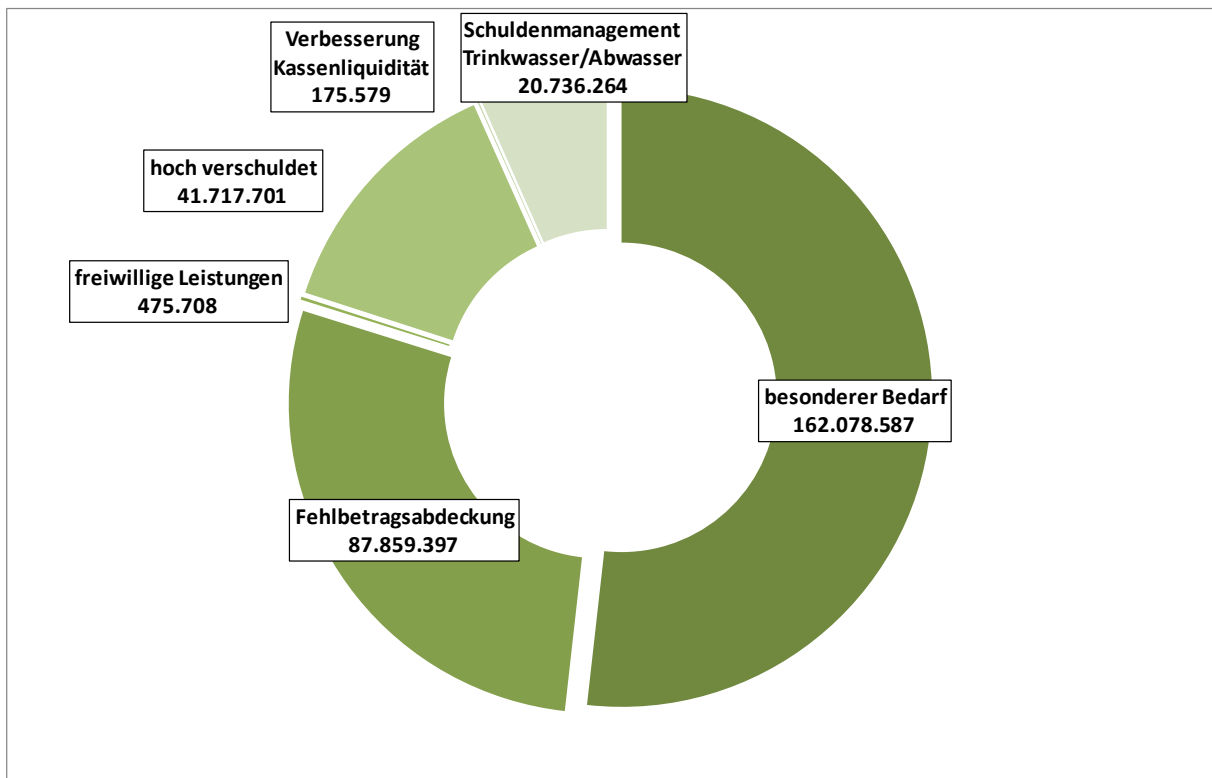
Ergänzt um das Schuldenmanagement im Bereich Abwasser, das ähnlich angewandt vor allem bei Eigen-/Regiebetrieben zur Anwendung kommt und für den Zeitraum 2000 bis 2011 Zuweisungen i. H. v. 20,7 Mio. Euro begründete, ist der Tatbestand der Schuldendiensthilfen mit mehr als 121 Mio. Euro (2000 bis 2011) der mit Abstand größte Anwendungsfall des § 16 BbgFAG. 8,4 Mio. Euro wurden dabei als rückzahlbare Zuwendung gewährt.¹⁴⁰

Neben den benannten Tatbeständen hat insbesondere in jüngster Zeit die Gewährung von Schuldendiensthilfen bei finanzieller Notlage aufgrund von hoher Kassenkreditverschuldung zugenom-

¹⁴⁰ Vgl. LT-Drs. 5/4258 Anlage 1.

men. Diese gründen im Wesentlichen auf dem „besonderen Bedarf“ aus § 16 Abs. 1 Satz 1 Bbg-FAG und dessen nicht abschließenden Formulierung. Im Verein mit der zurückgehenden Relevanz der ausdrücklich formulierten Tatbestände kann daher auch eine Ergänzung/Adjustierung der Tatbestände des § 16 BbgFAG erwogen werden.

Abbildung 40: Auszahlung aus dem Ausgleichsfonds gem. § 16 Abs. BbgFAG 1 01.01.2000 bis 30.09.2011



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: LT-Drs. 5/4258, Aggregation der Einzeldaten nach Hauptverwendungszweck.

Die Relevanz des § 16 BbgFAG ist schon aufgrund der Vielzahl der Anwendungsfälle¹⁴¹ gegeben. Dabei macht die Beobachtung im Zeitablauf auch deutlich, dass nicht alle Anträge einen entsprechenden Zuweisungsanspruch begründen können.¹⁴² Gleichwohl sind insbesondere die kreisfreien Städte und die Landkreise stärker in den Fokus gerückt.¹⁴³ Deren Bedarfe insbesondere im Bereich der Schuldendiensthilfen – auch aufgrund der hohen Kassenkreditverschuldung – dürften in der Perspektive nicht wesentlich zurückgehen. Dies insbesondere auch in Bezug auf eine tendenziell nicht gleichbleibende/absinkende Schlüsselmasse. Auch deshalb kann gefolgert werden, dass „vor dem Hintergrund dieser Prognosen die Kommunen, deren Haushalte bereits gegenwärtig eine

¹⁴¹ Vgl. LT-Drs. 5/4258, 5/2613, 5/1672, 5/598 sowie 4/6171 nebst Anlagen.

¹⁴² Vgl. insbesondere LT-Drs. 5/1672 Anlage 4.

¹⁴³ Vgl. u.a. LT-Drs. 5/2613.

dauerdefizitäre Entwicklung verzeichnen, trotz eigener Konsolidierungsbemühungen nicht in der Lage sein [werden], einen dauerhaften Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Kommunen, die bereits heute auf staatliche Nothilfen aus dem Ausgleichsfonds angewiesen sind, werden noch stärker als bisher dauerhaft Mittel aus dem Ausgleichsfonds benötigen, um ihre verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten erfüllen zu können.“¹⁴⁴

Allerdings können diese Befunde in verschiedenen Strategien münden. Einerseits kann insbesondere für die Landkreise (v.a. im äußeren Entwicklungsraum) und kreisfreien Städte, die eine hohe Kassenkreditverschuldung aufweisen, eine Entschuldungsstrategie entwickelt werden. Dies müsste sich in einem ersten Schritt unter der Bedingung der Ausschöpfung aller Konsolidierungspotentiale auf den Primärhaushaltsausgleich fokussieren. In einem zweiten Schritt, der insbesondere auch in Erwartung tendenziell steigender Zinsen angezeigt ist, kann über den Weg der gezielten Schuldenhilfen die Rückführung der Verschuldung vorgebracht werden. Diese Entschuldungsstrategie¹⁴⁵ müsste allerdings gesondert entwickelt werden und könnte das derzeitige Volumen des Ausgleichsfonds überfordern.

4.12.2 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Ausgleichsfonds

Wird grundsätzlich angenommen, dass jenen Kommunen, die bisher bereits auf Schuldendiensthilfe angewiesen sind, aufgrund der strukturellen Entwicklung im Land Brandenburg auch in Zukunft der selbstständige Haushaltsausgleich schwer aus eigener Kraft möglich sein wird¹⁴⁶, so sollte entsprechend Abschnitt 4.11 eher ein **präventiver Ansatz** gewählt werden, der die Finanzausstattung jener Kommunen, die insbesondere strukturelle Nachteile zu bewältigen haben, zu unterstützen. Die Gewährleistung einer Mindestausstattung (nachgelagert zum Finanzausgleich) kann hierfür geeignet sein.

Dies scheint nicht nur vor dem Hintergrund des Primats der Inklusion in den Gesamtregelungsbestandes des Finanzausgleichsgesetzes, sondern auch aufgrund der Einfachheit und Reichweite des Verfahrens angezeigt. Schuldendiensthilfen nach dem § 16 BbgFAG sollten sich hingegen eher am Einzelfall orientieren und die bestehenden Prüfschemata verfolgen.

¹⁴⁴ Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, Mai 2011, MI Brandenburg, Potsdam, 2011, S. 21f.

¹⁴⁵ Vgl. u.a. Junkernheinrich/Lenk/Boettcher/Hesse/Holler/Micosatt (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau - Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen", Kaiserslautern/Leipzig/Bottrop, 2011.

¹⁴⁶ Vgl. Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, Mai 2011, MI Brandenburg, Potsdam, 2011, S. 21f.

Der **erweiterte Anwendungsbereich** auf alle Kommunen (auch Landkreise) ist ebenfalls zu befürworten. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass insbesondere der kreisangehörige Raum über die Kreisumlage bzw. die Einschränkung von öffentlichen Dienstleistungen des Landkreises ebenfalls negativ betroffen sind. Soweit also auf Kreisebene ein „besonderer Bedarf“ festgestellt werden kann, ist auch die Berücksichtigung über § 16 BbgFAG konsistent.

Vor dem Hintergrund sich ändernder Gewichte innerhalb der einzelnen Tatbestände des § 16 Abs. 1 BbgFAG sowie die Gewährung von Hilfen aus dem Ausgleichsfonds allein auf Grundlage des § 16 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG erscheint eine **stärkere Fokussierung** angezeigt. Neben der **Explizierung der Beseitigung der Folgen von Unwettern, Havarien und Naturkatastrophen**, die sich durch Unverschulden der Kommune, Unvorhersehbarkeit (Nichtberücksichtigung im Finanzausgleich) und schnelle Handlungserfordernis auszeichnen, sind dies vor allem die **Sicherstellung der Grundausrüstung zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben** sowie die **Schuldendiensthilfen**. Dabei ist letzterer Tatbestand aufgrund der zurückgehenden Relevanz der Schuldendiensthilfen aus Belastungen zurückliegenden Investitionsprojekten insoweit auszuweiten, als dass die strukturelle Verschuldungskomponente im Primärhaushalt stärker zum Tragen kommt. Hierfür wäre ein entsprechendes Verfahren – im Wege einer Richtlinie – zu entwickeln und mit entsprechenden Prüfkriterien zu versehen. Es ist zudem empfehlenswert, die Anwendung aufgrund möglicher Fehlanreize, restriktiv zu behandeln und die Kriterien/Indikatoren entsprechend transparent zu machen. Daneben können weiterhin Bedingungen und Auflagen mit der Bewilligung verbunden sein. Mithin bietet sich auch weiterhin (ausgenommen der Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben) die Differenzierung nach nicht-rückzahlbaren und rückzahlbaren Zuweisungen an, wo die Rückzahlungen mittelfristig erbracht werden können und den Haushaltsausgleich nicht gefährden.

Darüberhinausgehende Tatbestände sollten auf die Möglichkeit der Reduktion oder aber der Rückführung in den Bereich der ministeriellen Fachförderung überprüft werden (**Konzentration**). Dies gilt insbesondere für die Fälle mit geringer fiskalischer Wirkung.

Für den Bereich der **Evaluation** der Anwendung des § 16 BbgFAG war bereits im Jahr 2010 ein entsprechender Bericht avisiert.¹⁴⁷ Es erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll, im Anschluss an die flächendeckende Umstellung auf die Doppik sowie das Vorliegen der entsprechenden Jahresrechnungsstatistik eine Evaluation der wesentlichen Tatbestände der Anwendung des § 16 BbgFAG vorzunehmen. Neben der quantitativen Überprüfung, ob wiederholt der Rückgriff auf Hilfen

¹⁴⁷ PM MI Brandenburg, Nr. 001/10, 02.01.2010, Potsdam, 2010.

aus dem Ausgleichsfonds aus gleichem/ähnlichem Grund nötig gewesen ist, sollte auch qualitativ überprüft werden, ob sich die Haushaltslage grundsätzlich gebessert hat.

Zudem sollte nach Vorliegen des Jahresrechnungsstatistik überprüft werden, inwieweit der Maßstab der Gewährung von 3 Prozent der Gesamtausgaben im Verwaltungshaushalt für die Durchführung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben aus der „Richtlinie über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsfonds an hochverschuldete Gemeinden“ auch nach der Doppik-Umstellung sachgerecht und adäquat ist.¹⁴⁸

Hinsichtlich der Verfahrenstransparenz wird empfohlen, die Anwendungsfälle des § 16 BbgFAG an ein regelgebundenes Verfahren mit entsprechenden Indikatoren zu binden und auf diesem Wege die Anwendung des § 16 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG zu minimieren. Die bestehenden Richtlinien können hierfür Grundlage sein.

4.13 Förderung von Theatern und Orchestern gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG

Im Wege des Vorwegabzuges werden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG aus der Finanzausgleichsmasse jährlich 14,5 Mio. Euro für die Förderung von Theatern und Orchestern entnommen. Gleichzeitig wird das für Kultur zuständige Mitglieder der Landesregierung ermächtigt, (im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen) die Verteilung und Verwendung der Mittel durch Rechtsverordnung zu regeln. Dem ist das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur nachgekommen.¹⁴⁹

Neben den Mitteln aus dem Ausgleichsfonds gemäß § 16 BbgFAG obliegt die Bewirtschaftung der Mittel zur Förderung von Theatern und Orchestern damit ebenfalls nicht direkt dem Ministerium der Finanzen.

Die Regelung zur Förderung von Theatern und Orchestern wurde (ebenso wie die Förderung der Landeshauptstadt Potsdam) im Zuge der Formulierung des BbgFAG eingebracht. Die Vorwegentnahmen entsprachen den gerundeten Beträgen der Mittel, die bis dahin aus den Mitteln des

¹⁴⁸ Vgl. Nr. 3.41 der Richtlinie.

¹⁴⁹ Verordnung zur Verteilung und Verwendung der Mittel für die Theater- und Orchesterförderung gemäß § 5 des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (FGA-Förderungsverordnung - FAGFV) vom 15. Februar 2011.

kommunalen Finanzausgleichs (im Wege der GFG) für diese Zwecke bereitgestellt worden waren.¹⁵⁰

Dieses Ansinnen wurde auch im Zuge der folgenden Änderungen des BbgFAG weiter verfolgt. Der Förderbetrag wurde zudem zuletzt im Jahr 2010 angehoben. Dies wurde damit begründet, dass die Pauschale seit dem Jahr 2001 nominell gleich geblieben sei und dies einer realen Abschmelzung entsprechen würde. Gleichsam würde eine Anhebung den tarifpolitischen und allgemeinen Kostenentwicklungen durch diese Nachsteuerung in ausreichendem Maße Rechnung tragen.¹⁵¹ Gleichsam findet sich dort auch eine Begründung für die Vorwegentnahme aus dem Finanzausgleich. So trage die Förderung von Theatern und Orchestern dazu bei, „die theater- und orchestertragenden Einrichtungen als kulturelle Grundversorger und Zentren in ihren jeweiligen Regionen [zu sichern]. Die Pauschale dient außerdem der Förderung der Spielstätten ohne eigenes Ensemble.“¹⁵² Zudem wird der ausdrückliche Bezug zur Sicherung der kulturellen Grundversorgung in strukturschwachen Regionen hergestellt.

Diese doppelte Zielsetzung der Förderung der Theater und Orchester - Erhaltung bestehender Ensemble und Sicherung des Spielbetriebs sowie die Unterstützung von Gastspielen (vornehmlich brandenburgischer Ensembles) in Spielstätten ohne eigenes Ensemble - spiegelt sich auch in der entsprechenden Verordnung wider.¹⁵³ So werden 14,2 Mio. Euro für den Erhalt und die Sicherung des Spielbetriebs in den genannten Einrichtungen (als Eigen-/Regiebetrieb, (g)GmbH, e.V.) in den durch die Förderung begünstigten Gebietskörperschaften aufgewandt. Darüber hinaus stehen jährlich 300.000 Euro für den Ankauf von Gastspielen zur Verfügung. Die genaue Verteilung der Mittel ergibt sich aus der nachfolgenden Abbildung.

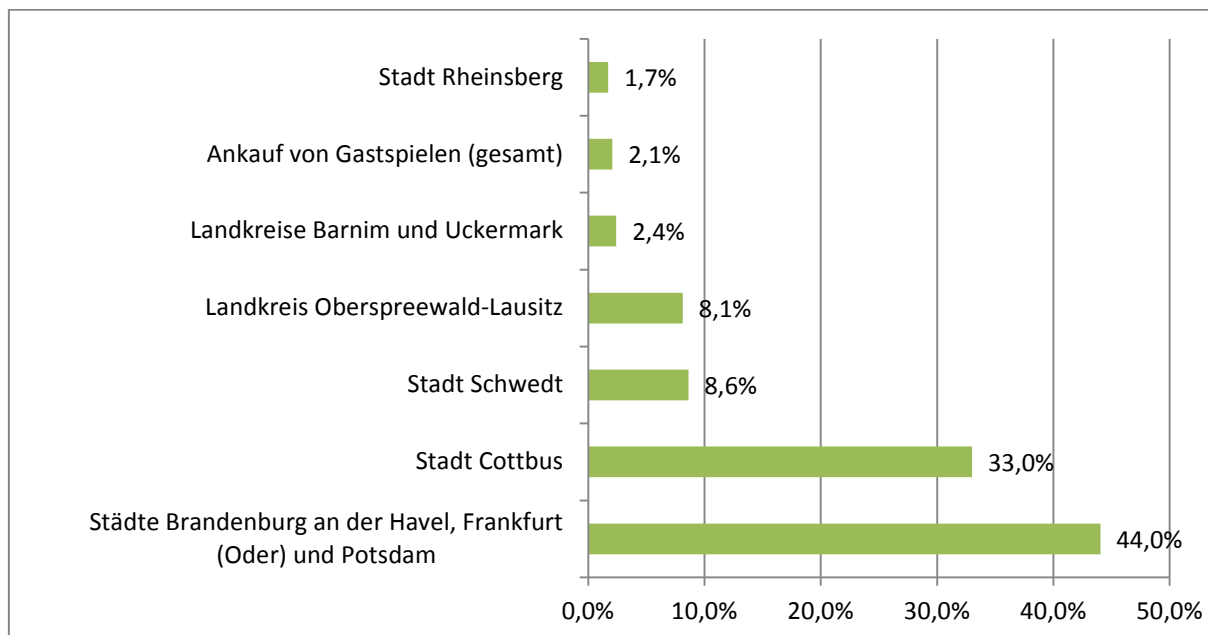
¹⁵⁰ Vgl. LT-Drs. 3/7215, 18.03.2004, Begründung, Zu § 5.

¹⁵¹ Vgl. LT-Drs. 5/2012, 21.09.2010, Begründung, Zu Nummer 5 (§ 5), Zu Buchstabe a), S. 10f.

¹⁵² Ebenda.

¹⁵³ Verordnung zur Verteilung und Verwendung der Mittel für die Theater- und Orchesterförderung gemäß § 5 des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (FGA-Förderungsverordnung - FAGFV) vom 15. Februar 2011, § 1.

Abbildung 41: Anteil an der Förderung für Theater und Orchester nach Gebietskörperschaften (FAG 2011, Ansatz: 14,5 Mio., in %)



Quelle: Eigene Berechnungen, Verordnung zur Verteilung und Verwendung der Mittel für die Theater- und Orchesterförderung gemäß § 5 des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (FGA-Förderungsverordnung - FAGFV) vom 15. Februar 2011, § 2.

Die Mittelbewirtschaftung obliegt dabei dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur, das die Zuweisungen als Pauschalen gewährt. Diese sind an die positive Prüfung der Wirtschaftspläne sowie die Vorgaben der Landeshaushaltsordnung gebunden.

Die Förderung von Kunst und Kultur ergibt sich in Brandenburg aus Artikel 34 der Landesverfassung. Demnach sind Land, Gemeinden und Gemeindeverbände (damit auch Landkreise) gehalten, Kunst und Kultur, sowie den Zugang zu vielfältigen kulturellen Angeboten zu gewährleisten. Dazu gehört auch die Unterstützung der Teilnahme und Teilhabe am kulturellen Leben. In diesen Kontext ist auch die Förderung der Theater und Orchester aus dem BbgFAG einzuordnen. Eine Förderung aus Mitteln des Landes und der Kommunen ist daher prinzipiell sachgerecht.

Generaliter kann die Gewährleistung des Zugangs zu kulturellen Angeboten sowohl als zentralörtliche als auch als örtliche Aufgabe angesehen werden. Damit wäre eine Integration entsprechender Bedarfe in das FAG auch im Wege der Anpassung der Hauptansatzstaffel oder auch - zumindest in Brandenburg - über den Weg der Förderung der Mittelzentren möglich. Allerdings würden die Mittel dann entsprechend der Größenklassen respektive des Status Mittelzentrum verteilt.

In Brandenburg ergibt sich für die Förderung der Theater und Orchester aber der Sonderfall, dass es eine fest definierte Zahl von geförderten Einrichtungen/Ensembles gibt, deren Trägerschaft

zwischen kreisangehörigen Städten, Landkreisen und kreisfreien Städten sowie nach der Rechtsform divergiert. Entsprechend wäre eine Integration in die Aufgabenbereich/ Einzelschlüsselmassen des BbgFAG nur begrenzt sinnstiftend. Da in diesem Fall auch deutliche Streuverluste zu erwarten wären, ist die Direktförderung, wie sie bisher Anwendung findet, sachgerecht. Dabei ist zu beachten, dass nicht nur die Ensemble selbst, sondern auch der Zugang zu kulturellen Angeboten verfassungsrechtliches Petition sind. Für jene Einrichtungen mit eigenem Ensemble steht hierfür die Sicherung des Spielbetriebes sowie die regelmäßige Überprüfung der Wirtschaftspläne im Vordergrund, um die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst optimal für den Spielbetrieb einsetzen zu können. Darüber hinaus sollte die Förderung nach § 1 Abs. 1 FAGFV insoweit auch einer Ergänzung um Spielstätten offen sein, soweit sich im Zuge kultureller/institutioneller Entwicklungen im Land Brandenburg dort Änderungen ergeben. Diese prinzipielle Offenheit der Förderung hat sich auch auf die Förderung des Ankaufs von Gastspielen nach § 1 Abs. 2 FAGFV zu erstrecken. Der Fokus auf vornehmlich brandenburgische Ensembles ist insoweit sachgerecht, als dass die Förderung damit mittelbar auch die Auslastung der durch § 1 Abs. 1 FAGFV geförderten Ensembles erhöht und umgekehrt jene Kommunen mit Spielstätten ohne eigenes Ensemble auch mittelbar durch die Förderung nach § 1 Abs. 1 FAGFV profitieren. Die entsprechenden Synergien liegen auf der Hand. Auch die Praxis, eine angemessene Mitfinanzierung durch die ankaufenden Ensembles (in der Regel) vorzusehen, ist sachgerecht,¹⁵⁴ da die Sicherung des Zugangs zu kulturellen Angeboten als Gemeinschaftsaufgabe angesehen werden kann und insbesondere jene Bürger erwartungsgemäß den größten Nutzen aus der Förderung haben, an deren Wohnsitz die Einrichtung besteht.

Bezogen auf die Fortentwicklung des Ansatzes ist zu überprüfen, ob die Förderung insbesondere der Landeshauptstadt, die sowohl durch den Vorwegabzug aus der Hauptstadtförderung, als auch durch den Vorwegabzug zur Förderung von Theatern und Orchestern profitiert, auch in der Fortschreibung sachgerecht ist.¹⁵⁵

Da die Mittel als Pauschale in der Regel an Einrichtungen der Gebietskörperschaften mit anderer Rechtsform (nicht an die Gebietskörperschaften selbst) und damit finanzkraftunabhängig gewährt werden, sind insbesondere die Wirtschaftspläne, die Vielfalt und Reichweite des Angebots sowie die Nutzerzahlen (vor Ort und im Wege von Tourneen/Gastspielen) **regelmäßig zu evaluieren**, um bei der Pauschalförderung ggf. bestehenden Nachsteuerungsbedarfen entsprechen zu können.

¹⁵⁴ Vgl. LT-Drs. 4/2859, Dr. 1113, 03.05.2006.

¹⁵⁵ Mit dem Auslaufen des Hauptstadtvertrages und der Änderung des BbgFAG per Gesetz vom 19. Dezember 2011, BVBl. I/2011, Nr. 35 ist der Tatbestand der Doppelförderung mit Wirkung ab 2012 nicht mehr gegeben.

Darüber hinaus ist auch der Ansatz nach § 1 Abs. 2 FAGFV so zu wählen, dass die kulturelle Grundversorgung auch in strukturschwächeren Regionen gewährleistet werden kann. Letztlich ist dies auch im Zusammenhang mit den bestehenden Spielstätten ohne eigenes Ensemble sowie der Antragslage zu bewerten. Eine Fortführung der Förderung vornehmlich brandenburgischer Ensemble ist weiterhin geboten. Dies vor dem Hintergrund der benannten Synergiepotentiale sowie der Optimierung des Angebots hinsichtlich der Kosten des Ankaufs weit entfernter Gastspiele. Die Offenheit der Förderung nach § 1 Abs. 1 FAGFV und § 1 Abs. 2 FAGFV sollte weiterhin gewährleistet sein.

Vor dem Hintergrund der Anpassung des Ansatzes für die Förderung der Theater und Orchester im Zuge der Revision des BbgFAG im Jahr 2010 ist zu prüfen, inwieweit dieser Bereich besonders durch tarifliche/allgemeine Kostensteigerungen betroffen ist. Im Sinne des Erhalts eines flächendeckenden kulturellen Angebots ist es daher geboten, auch den Ansatz regelmäßig zu überprüfen und ggf. anzupassen. Insbesondere die hohen Fixkostenanteile solcher Einrichtungen und die begrenzte Teilbarkeit des Angebots führen sonst dazu, dass bei nominal gleichbleibenden Beiträgen die schwindende Kostendeckung real zu existentiellen Problemen führen kann. Dabei ist evident, dass die Errichtung einer neuen Spielstätte/eines neuen Ensembles dann wiederum eine erhebliche finanzielle Hürde für die Kommunen darstellen kann, die prohibitiv wirken könnte. Dem ist (unter der Bedingung einer angemessenen Mitfinanzierung der Trägerkommune) durch eine auskömmliche Dotierung des Vorwegabzuges nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG vorzubeugen.

5 Kombinationsmodelle

Im diesem Kapitel werden die in den einzelnen Abschnitten des Kapitels 4 geprüften Einzelparameter in ein Gesamtsystem überführt, das mehrere kombinierte Veränderungen gegenüber dem gültigen Status quo auf ihre fiskalische Wirksamkeit hin untersucht.

Aus den Erläuterungen und Modellrechnungen des Kapitels 4 ergeben sich die folgenden zu berücksichtigenden Parameter:

1. die Berücksichtigung der Steuerkraftmesszahl bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben (vgl. Abschnitt 4.2.2),
2. der Soziallasten-Nebenansatz (vgl. Abschnitt 4.7.2),
3. eine steuerkraftorientierte Variante des Mehrbelastungsausgleichs für zentrale Orte (vgl. Abschnitt 4.5.2),
4. der erweiterte Demografieansatz (5-Jahres-Durchschnitt) (vgl. Abschnitt 4.3.3),
5. die nachgelagerte relative Mindestausstattung (vgl. Abschnitt 4.11.5).

Die ersten beiden genannten Punkte beziehen sich ausschließlich auf die Ebene der Kreisaufgaben und damit die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie werden in der **Modellvariante 1** miteinander kombiniert.

Die Punkte 3 und 4 betreffen alle kommunalen Einheiten. Zum einen sind beim Ansatz für zentrale Orte die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben betroffen. Aus den Veränderungen bei den gemeindlichen Schlüsselzuweisungen ergeben sich weitere Folgewirkungen auf die Umlagekraft der Kreise und damit wiederum auf die Verteilung der Kreisschlüsselzuweisungen. Gemeinsam mit dem Demografieansatz, der alle Kommunen betrifft, werden diese beiden Parameteränderungen in der **Modellvariante 2** gemeinsam simuliert. Die weitere Kombination dieser beiden mit einer relativen Mindestausstattung für diejenigen Kommunen, die ein Mindestmaß ihrer jeweiligen Bedarfsmesszahl nicht decken können, bildet die **Modellvariante 3**.

Alle fünf Parameter gleichzeitig gehen in die **Modellvariante 4** ein. Diese wird ergänzt um die Ergebnisse aus der Symmetrieberechnung und der daraus folgenden Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 84 Mio. Euro (**Modellvariante 4.1**) bzw. 70 Mio. Euro (**Modellvariante 4.2**).

5.1 Modellvariante 1

Für die Modellvariante 1 sind folgende Parametereinstellungen gewählt worden:

- Die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden, die bereits für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben berechnet wird, geht zu 50 % in das Verteilungsverfahren für die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben ein. Damit wird eine partielle Subsidiarität erreicht ohne das Ergebnis durch einen zu großen Einfluss von einzelnen „Ausreißern“ zu verzerren.
- Der Soziallastenansatz wird wie im Kapitel 4.7.2 vorgestellt umgesetzt. Die Gewichtungsfaktoren betragen 417 % für die Landkreise und 175 % für die kreisfreien Städte. Insgesamt werden 190 Mio. Euro aus dem Lastenausgleich in die Schlüsselmasse überführt.

Für die Landkreise ergeben sich gegenüber den Modellergebnissen des Kapitels 4.7.2 keine Veränderungen. Nur die kreisfreien Städte sind betroffen, weshalb die Ergebnisdarstellung auf diese begrenzt ist.

Tabelle 30: Ergebnistabelle Modellvariante 1

Stadt	Lastenausgleich bisher	Δ Schlüsselzuweisungen	Gesamteffekt		
			Euro	Euro/Einw.	%
Brandenburg an der Havel	7.928.778	13.025.300	5.096.522	70,22	29,9%
Cottbus	10.154.758	5.284.575	-4.870.183	-47,71	-21,2%
Frankfurt (Oder)	6.610.706	-3.143.252	-9.753.958	-159,14	-68,1%
Potsdam	11.486.372	21.014.301	9.527.929	61,63	30,8%

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des BbgFAG 2011.

Die Kombination von Soziallastenansatz und Berücksichtigung der Steuerkraft führt zu enormen Verwerfungen bei den kreisfreien Städten auf Basis der Daten des Jahres 2009. Dennoch sind die Wirkungen systematisch nachvollziehbar. Cottbus und Frankfurt (Oder) verfügten im Jahr 2009 über deutlich überdurchschnittliche Steuereinnahmen. Der zu Lasten Potsdams ausfallende Soziallastenausgleich kompensiert dies nur zum Teil.

5.2 Modellvariante 2

Die Modellvariante 2 kombiniert einen Nebenansatz für zentrale Orte mit einem erweiterten Demografieansatz. Mit dieser Modellvariante werden vor allem die zentralen Orte mit Schrumpfungstendenzen unterstützt.

- Für den Nebenansatz für zentrale Orte werden die 34,4 Mio. Euro aus dem Mehrbelastungsausgleich in die Schlüsselmasse überführt. Für zentrale Orte wird ein zusätzlicher Aufschlag auf die Einwohnerzahl in Höhe von 5 % berechnet.
- Der erweiterte Demografieansatz greift auf den Durchschnitt der fünf letzten Jahre (2005-2009) zurück, wenn die Einwohnerzahl des aktuellen Bezugsjahres (2009) nicht höher ist.

Die Auswirkungen zeigen sich insbesondere mit Blick auf den Demografieansatz. Stärker schrumpfende Städte und Gemeinden erhalten eine spürbare Aufstockung ihrer Schlüsselzuweisungen. Des Weiteren haben die größeren kreisangehörigen Städte und Gemeinden (Einwohnerzahlen 10.000-50.000) Zuwächse zu verzeichnen, die auf die Überführung des MBAs für zentralörtliche Aufgaben in die Schlüsselmasse zurückzuführen sind. Die Schlüsselzuweisungen der Landkreise sind aufgrund der in der Folge veränderten Verbundgrundlagen ebenfalls betroffen. Die absoluten und relativen Abweichungen gegenüber dem Status quo (2011) halten sich jedoch in Grenzen.

Tabelle 31: Ergebnistabelle Modellvariante 2

Städte und Gemeinden nach Kategorien	Veränderung der Schlüsselzuweisungen		
	Euro	Euro/Einw.	%
<i>Einwohnerzahl 2009</i>			
unter 2.500	733.303	2,91	0,7%
2.500 bis unter 5.000	752.800	3,50	1,0%
5.000 bis unter 10.000	1.679.558	4,13	1,3%
10.000 bis unter 20.000	10.501.269	17,44	5,2%
20.000 bis unter 50.000	22.009.248	32,22	9,3%
über 50.000	-1.276.178	-3,25	-0,7%
<i>Steuerkraft in % des Durchschnitts</i>			
unter 50%	1.107.653	8,40	1,6%
50% bis unter 75%	10.329.811	15,11	3,5%
75% bis unter 100%	16.634.210	17,68	4,6%
100% bis 125%	3.730.706	9,48	2,5%
über 125%	2.597.620	6,47	3,9%
<i>Verflechtungsraum</i>			
Verflechtungsraum	6.156.317	6,83	2,1%
<i>Entwicklungsraum</i>			
Entwicklungsraum	28.243.683	17,12	4,4%
<i>Einwohnerentwicklung 2000-2009</i>			
über +10%	547.457	1,30	0,5%
+5% bis +10%	1.275.364	3,95	0,9%
0% bis 5%	1.640.607	11,99	3,8%
0% bis -5%	6.091.470	19,15	5,6%
-5% bis -10%	5.780.621	13,37	3,0%
-10% bis -15%	10.592.380	18,38	4,9%
-15% bis -20%	5.649.744	21,79	5,3%
unter -20%	2.822.356	45,11	12,7%
<i>Landkreise</i>			
Landkreis Barnim	-268.651	-1,51	-0,8%
Landkreis Dahme-Spreewald	98.876	0,61	0,9%
Landkreis Elbe-Elster	186.783	1,59	0,6%
Landkreis Havelland	-113.485	-0,72	-0,4%
Landkreis Märkisch-Oderland	273.526	1,41	0,6%
Landkreis Oberhavel	-168.299	-0,83	-0,8%
Landkreis Oberspreew.-Lausitz	-115.732	-0,91	-0,5%
Landkreis Oder-Spree	-229.457	-1,22	-0,6%
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	-208.764	-1,97	-0,7%
Landkreis Potsdam-Mittelmark	464.185	2,24	1,2%
Landkreis Prignitz	-16.056	-0,19	-0,1%
Landkreis Spree-Neiße	274.664	2,07	1,4%
Landkreis Teltow-Fläming	-44.658	-0,27	-0,2%
Landkreis Uckermark	-132.932	-0,98	-0,4%

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des BbgFAG 2011.

5.3 Modellvariante 3

In der Modellvariante 3 werden der erweiterte Demografieansatz und der 5%-ige Veredelungsfaktor kombiniert mit einer zusätzlichen nachträglichen Mindestausstattung.

- Die Mindestausstattung bemisst sich an der individuellen Bedarfsmesszahl. Diejenigen Kommunen, deren Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl zzgl. Schlüsselzuweisungen) nicht 85 % ihrer Bedarfsmesszahl deckt, erhalten die Differenz zu 90 % geschlossen.

Die Ergebnisse der Modellvariante 3 unterscheiden sich lediglich in den Leistungen der Mindestausstattung voneinander. Daher werden nur diese Zahlungen in der Ergebnistabelle aufgeführt.

Tabelle 32: Ergebnistabelle Modellvariante 3

Städte und Gemeinden nach Kategorien	Leistungen aus der relativen Mindestausstattung	
	Euro	Euro/Einw.
Verflechtungsraum	12.436	0,01
Entwicklungsraum	11.235.657	6,81
<i>Einwohnerzahl 2009</i>		
unter 2.500	6.720.835	26,67
2.500 bis unter 5.000	1.199.783	5,58
5.000 bis unter 10.000	893.252	2,20
10.000 bis unter 20.000	1.543.763	2,56
20.000 bis unter 50.000	890.459	1,30
über 50.000	0	0,00
<i>Steuerkraft in % des Durchschnitts</i>		
unter 50%	7.298.468	55,36
50% bis unter 75%	3.949.624	5,78
75% bis unter 100%	0	0,00
100% bis 125%	0	0,00
über 125%	0	0,00

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des BbgFAG 2011.

5.4 Modellvariante 4

Modellvariante 4 kombiniert alle vorher genannten Ansätze

- Die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden, die bereits für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben berechnet wird, geht zu 50 % in das Verteilungsverfahren für die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben ein.
- Der Soziallastenansatz wird als Nebenansatz umgesetzt. Die Gewichtungsfaktoren betragen 417 % für die Landkreise und 175 % für die kreisfreien Städte. Insgesamt werden 190 Mio. Euro aus dem Lastenausgleich in die Schlüsselmasse überführt.
- Für den Nebenansatz für zentrale Orte werden die 34,4 Mio. Euro aus dem Mehrbelastungsausgleich in die Schlüsselmasse überführt. Für zentrale Orte wird ein zusätzlicher Aufschlag auf die Einwohnerzahl in Höhe von 5 % berechnet.
- Der erweiterte Demografieansatz greift auf den Durchschnitt der fünf letzten Jahre (2005-2009) zurück, wenn die Einwohnerzahl des aktuellen Bezugsjahres (2009) nicht höher ist.
- Die Mindestausstattung bemisst sich an der individuellen Bedarfsmesszahl. Diejenigen Gemeinden, deren Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl zzgl. Schlüsselzuweisungen) nicht 85 % ihrer Bedarfsmesszahl deckt, erhalten die Differenz zu 90 % geschlossen.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Ergebnisse der Simulation angegeben. Für die kreisangehörigen Gemeinden ist der Nettoeffekt angegeben, der sich aus allen zusätzlichen Schlüsselzuweisungen abzüglich der derzeitigen Leistungen für Mittelzentren (MBA für zentrale Orte) und zuzüglich der ggf. gewährten Mindestausstattung ergibt. Für die Landkreise ist der Nettoeffekt angegeben, der sich aus allen zusätzlichen Schlüsselzuweisungen (basierend auf dem Soziallastenansatz und Folgewirkungen der Schlüsselzuweisungen der Städte und Gemeinden) abzüglich der bisher empfangenen Leistungen aus dem Soziallastenausgleich ergibt. Die kreisfreien Städte sind am Ende der Tabelle nochmals gesondert ausgegeben. Bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben sind sie nach wie vor in den Aggregaten enthalten (z. B. repräsentiert in der Größenklasse *über 50.000 Einwohner*). Da sie zusätzlich aber Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben erhalten, ist ihr gesamter Nettoeffekt aus allen angegebenen Parameterveränderungen angegeben. Dieser beinhaltet alle Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen abzüglich der bisher erhaltenen Leistungen aus dem Soziallastenausgleich.

Tabelle 33: Ergebnistabelle Modellvariante 4

Städte und Gemeinden nach Kategorien	Nettoeffekte		
	Euro	Euro/Einw.	%
<i>Einwohnerzahl 2009</i>			
unter 2.500	7.215.038	28,18	6,7%
2.500 bis unter 5.000	1.799.021	8,58	2,7%
5.000 bis unter 10.000	-1.410.581	-3,54	-1,0%
10.000 bis unter 20.000	-1.889.134	-3,16	-0,9%
20.000 bis unter 50.000	6.452.841	9,51	2,5%
über 50.000	-1.276.178	-3,27	-0,7%
<i>Steuerkraft in % des Durchschnitts</i>			
unter 50%			
50% bis unter 75%	7.352.642	61,56	10,4%
75% bis unter 100%	4.334.018	6,31	1,4%
100% bis 125%	241.101	0,26	0,1%
über 125%	530.706	1,35	0,4%
Verflechtungsraum	-2.884.817	-3,20	-1,0%
Entwicklungsraum	13.775.823	8,46	2,1%
<i>Einwohnerentwicklung 2000-2009</i>			
über +10%	-2.093.853	-4,96	-2,1%
+5% bis +10%	-1.508.708	-4,67	-1,1%
0% bis 5%	481.361	3,52	1,1%
0% bis -5%	623.055	1,96	0,5%
-5% bis -10%	1.574.461	3,64	0,9%
-10% bis -15%	2.097.772	3,64	0,9%
-15% bis -20%	8.180.110	31,55	7,5%
unter -20%	1.536.807	24,56	6,5%
<i>Landkreise</i>			
Landkreis Barnim	44.020	0,25	0,1%
Landkreis Dahme-Spreewald	-1.703.347	-10,53	-8,6%
Landkreis Elbe-Elster	1.005.475	8,70	2,7%
Landkreis Havelland	-526.075	-3,39	-1,3%
Landkreis Märkisch-Oderland	1.447.213	7,54	2,5%
Landkreis Oberhavel	-761.477	-3,76	-2,2%
Landkreis Oberspreew.-Lausitz	1.307.343	10,43	3,7%
Landkreis Oder-Spree	-312.637	-1,68	-0,6%
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	1.023.271	9,77	2,7%
Landkreis Potsdam-Mittelmark	-2.954.663	-14,44	-6,0%
Landkreis Prignitz	460.756	5,46	1,5%
Landkreis Spree-Neiße	718.093	5,50	2,5%
Landkreis Teltow-Fläming	-1.179.941	-7,28	-3,1%
Landkreis Uckermark	1.433.287	10,78	2,9%
<i>Kreisfreie Städte</i>			
Brandenburg an der Havel	4.952.469	34,12	8,5%
Cottbus	-4.668.581	-22,87	-7,6%
Frankfurt (Oder)	-9.432.762	-76,95	-34,8%
Potsdam	7.873.006	25,46	6,9%

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des BbgFAG 2011.

Im Ergebnis ist erkennbar, dass vor allem die steuerschwächeren und die stärker schrumpfenden Gemeinden von den Anpassungen profitieren. Auch für die Landkreise ist festzustellen, dass für die Finanzschwächeren (im Sinne der Umlagekraft) positive Effekte aus den Parameteranpassungen resultieren. Die Netto-Ergebnisse der Kreisfreien Städte sind stark durch die Sondereffekte der Steueraufkommen des Jahres 2009 geprägt, die durch die partielle Einbeziehung der Steuerkraft in die Verteilungsmethodik der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben sichtbar werden. Insgesamt profitiert der Entwicklungsraum von den modellierten Parameteränderungen, während der strukturell stärkere Verflechtungsraum weniger stark als bisher aus dem Schlüsselzuweisungssystem finanziert wird.

5.5 Modellvarianten 4.1 und 4.2

Die Modellvariante 4.1 ist in ihren Parameterausprägungen zufolge für die horizontalen Verteilungsmechanismen identisch zur Modellvariante 4. Der Unterschied liegt in der unterschiedlichen Dotation der Gesamtschlüsselmasse. Den Ausführungen des Gutachtenteils für die vertikalen Verteilungsfragestellungen wird eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 84,0 Mio. Euro vollzogen. Die Aufteilung auf die kommunalen Ebenen erfolgt nach § 5 Abs. 2 BbgFAG.

Die Detailergebnisse in der nachfolgenden Tabelle zeigen, dass die Nettoeffekte ähnlich sind, aufgrund der erhöhten Finanzausgleichsmasse jedoch kaum einzelne Einheiten absolut an Finanzmitteln verlieren. Eine Ausnahme bilden die beiden Kreisfreien Städte Cottbus und Frankfurt/Oder, die aufgrund der angesprochenen positiven Sondereffekte beim Steueraufkommen weniger Zuweisungen aus dem Finanzausgleich erhalten. Auch der Landkreis Potsdam-Mittelmark wird in dieser Variante vor dem Hintergrund seiner „Kombination günstiger Umstände“ (Einwohnerwachstum, geringe Falldichte SGB II) weniger stark aus dem Schlüsselzuweisungssystem unterstützt.

Die Modellvariante 4.2 ist in ihren Parameterausprägungen für die horizontalen Verteilungsmechanismen ebenfalls identisch zur Modellvariante 4. Der Unterschied liegt in der unterschiedlichen Dotation der Gesamtschlüsselmasse. Den Ausführungen des Gutachtenteils für die vertikalen Verteilungsfragestellungen wird eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 70,0 Mio. Euro vollzogen. Die Aufteilung auf die kommunalen Ebenen erfolgt nach § 5 Abs. 2 BbgFAG.

Die Ergebnisse decken sich strukturell mit denen der Varianten 4 und 4.1. Die Einzelwerte unterscheiden sich allerdings geringfügig von den Modellrechnungen der Variante 4.1.

Tabelle 34: Ergebnistabelle Modellvariante 4.1 (Aufstockung FAG-Masse um 84 Mio. Euro)

Städte und Gemeinden nach Kategorien	Nettoeffekte		
	Euro	Euro/Einw.	%
<i>Einwohnerzahl 2009</i>			
unter 2.500	12.348.972	48,23	11,5%
2.500 bis unter 5.000	6.059.189	28,88	9,2%
5.000 bis unter 10.000	6.814.537	17,11	4,9%
10.000 bis unter 20.000	11.469.356	19,18	5,7%
20.000 bis unter 50.000	22.433.046	33,07	8,8%
über 50.000	10.116.380	25,90	5,8%
<i>Steuerkraft in % des Durchschnitts</i>			
unter 50%	9.830.350	82,31	13,9%
50% bis unter 75%	20.019.896	29,14	6,6%
75% bis unter 100%	21.697.534	23,24	5,8%
100% bis 125%	10.447.051	26,67	6,9%
über 125%	7.246.650	18,17	17,1%
<i>Verflechtungsraum</i>			
Verflechtungsraum	17.460.690	19,36	5,9%
<i>Entwicklungsraum</i>			
Entwicklungsraum	51.780.791	31,79	8,0%
<i>Einwohnerentwicklung 2000-2009</i>			
über +10%	6.253.043	14,80	6,1%
+5% bis +10%	6.716.447	20,80	4,7%
0% bis 5%	3.512.803	25,68	8,0%
0% bis -5%	7.748.036	24,35	6,8%
-5% bis -10%	11.802.850	27,31	6,4%
-10% bis -15%	15.727.088	27,29	7,0%
-15% bis -20%	14.415.403	55,59	13,3%
unter -20%	3.065.810	49,00	13,0%
<i>Landkreise</i>			
Landkreis Barnim	1.723.945	9,75	3,9%
Landkreis Dahme-Spreewald	71.385	0,44	0,4%
Landkreis Elbe-Elster	2.360.255	20,43	6,3%
Landkreis Havelland	1.009.948	6,51	2,5%
Landkreis Märkisch-Oderland	3.496.212	18,23	6,1%
Landkreis Oberhavel	1.260.443	6,22	3,6%
Landkreis Oberspreew.-Lausitz	2.720.627	21,71	7,6%
Landkreis Oder-Spree	1.715.108	9,19	3,2%
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	2.393.168	22,84	6,3%
Landkreis Potsdam-Mittelmark	-975.249	-4,77	-2,0%
Landkreis Prignitz	1.588.085	18,83	5,0%
Landkreis Spree-Neiße	2.158.256	16,52	7,5%
Landkreis Teltow-Fläming	758.074	4,68	2,0%
Landkreis Uckermark	3.241.062	24,37	6,6%
<i>Kreisfreie Städte</i>			
Brandenburg an der Havel	7.744.880	53,36	13,2%
Cottbus	-741.960	-3,63	-1,2%
Frankfurt (Oder)	-7.061.831	-57,61	-26,1%
Potsdam	13.703.602	44,32	12,1%

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des BbgFAG 2011.

Tabelle 35: Ergebnistabelle Modellvariante 4.2 (Aufstockung FAG-Masse um 70 Mio. Euro)

Städte und Gemeinden nach Kategorien	Nettoeffekte		
	Euro	Euro/Einw.	%
<i>Einwohnerzahl 2009</i>			
unter 2.500	11.492.512	44,89	10,7%
2.500 bis unter 5.000	5.349.369	25,50	8,1%
5.000 bis unter 10.000	5.446.206	13,68	3,9%
10.000 bis unter 20.000	9.244.120	15,46	4,6%
20.000 bis unter 50.000	19.770.691	29,15	7,8%
über 50.000	8.217.620	21,04	4,7%
<i>Steuerkraft in % des Durchschnitts</i>			
unter 50%	9.417.725	78,86	13,3%
50% bis unter 75%	17.406.132	25,33	5,8%
75% bis unter 100%	18.121.462	19,41	4,8%
100% bis 125%	8.794.326	22,45	5,8%
über 125%	5.780.873	14,49	13,7%
<i>Verflechtungsraum</i>			
Verflechtungsraum	14.069.887	15,60	4,8%
<i>Entwicklungsraum</i>			
Entwicklungsraum	45.450.632	27,90	7,0%
<i>Einwohnerentwicklung 2000-2009</i>			
über +10%	4.861.807	11,51	4,8%
+5% bis +10%	5.345.602	16,56	3,8%
0% bis 5%	3.007.190	21,98	6,9%
0% bis -5%	6.561.012	20,62	5,8%
-5% bis -10%	10.098.889	23,37	5,5%
-10% bis -15%	13.458.606	23,35	6,0%
-15% bis -20%	13.376.207	51,58	12,3%
unter -20%	2.811.207	44,93	12,0%
<i>Landkreise</i>			
Landkreis Barnim	1.443.822	8,16	3,3%
Landkreis Dahme-Spreewald	-224.322	-1,39	-1,1%
Landkreis Elbe-Elster	2.134.257	18,47	5,7%
Landkreis Havelland	753.960	4,86	1,9%
Landkreis Märkisch-Oderland	3.154.223	16,44	5,5%
Landkreis Oberhavel	923.733	4,56	2,6%
Landkreis Oberspreew.-Lausitz	2.484.912	19,83	7,0%
Landkreis Oder-Spree	1.377.219	7,38	2,6%
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	2.164.709	20,66	5,7%
Landkreis Potsdam-Mittelmark	-1.304.669	-6,38	-2,7%
Landkreis Prignitz	1.400.093	16,60	4,4%
Landkreis Spree-Neiße	1.918.394	14,69	6,7%
Landkreis Teltow-Fläming	435.401	2,69	1,2%
Landkreis Uckermark	2.939.586	22,11	6,0%
<i>Kreisfreie Städte</i>			
Brandenburg an der Havel	7.279.478	50,15	12,4%
Cottbus	-1.396.397	-6,84	-2,3%
Frankfurt (Oder)	-7.456.987	-60,83	-27,5%
Potsdam	12.731.836	41,18	11,2%

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des BbgFAG 2011.

6 Literaturverzeichnis

Monografien und Periodika

Amt für Statistik Brandenburg (Hrsg.) (2010): Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg, A 18 – 09, 2009 bis 2030, Potsdam.

Amt für Statistik Brandenburg (Hrsg.) (2011): Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2010, Potsdam.

BBSR (Hrsg.) (2011): Bildung, Gesundheit Pflege - Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur, BBSR-Berichte Kompakt, 11/2011, Bonn 2011.

Berlit, Uwe (2010): Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – erste Ansätze und Probleme, in Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010, S. 311-342.

Boettcher/ Holler (2011): Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern, in: Hansmann, Marc (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin.

Bogai/ Hirschenauer (2011): Demografischer Wandel und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen Brandenburgs, in: Demografische Spuren des ostdeutschen Transformationsprozesses. 20 Jahre deutsche Einheit, BBSR-Online-Publikation 03/2011.

Decision Institute und ifo Institut Dresden (2010): Stärken stärken – Wachstum fördern: Evaluierung der Ergebnisse der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung des Landes Brandenburg, Dresden/ Berlin, 2010.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2002): Landes- und Kommunalfinanzen in Brandenburg und ihre mittelfristigen Perspektiven, Berlin.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2006): Gutachten Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, Berlin.

Eck, Alexander/Steinbrecher, Johannes/Thater, Christian (2009): Langfristige Projektion der Einnahmeentwicklung für die ostdeutschen Flächenländer bis zum Jahr 2025, Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.) (2009): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009 (JöFin 2009), Berlin, S. 263-281.

European Commission (2011): Commission Staff Working Paper - A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues. Accompanying the document Com-

munication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Budget for Europe 2020, 29.6.2011, SEC(2011) 868 final, Brüssel, 2011.

Geyler, Stefan/Warner, Barbara/Brandl, Anja/Kuntze, Martina u.a. (2008): Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland, Eine Typisierung der Regionen nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen, in: Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Leipzig, Band 2.

Grüttner, André/Warner, Barbara/Geyler, Stefan/Strauß, Christian/Kuntze, Martina u.a. (2010): Handlungsempfehlungen für eine Reduzierung der kommunalen Flächen(neu)inanspruchnahme in der Praxis, in: Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Leipzig, Band 9.

Gutsche, Jens-Martin (2006): Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen - Modellrechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5.2006.

Hardt, Ulrike/Cordes, Alexander (2010): Prüfung der Einführung von Ansätzen für Fläche und demographische Entwicklung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2008): Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

Junkernheinrich/ Lenk/ Boettcher/ Hesse/ Holler/ Micosatt (2010/2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau - Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern/ Leipzig/ Bottrop, 2011.

Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.) (2011): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011 (JöFin 2011), Berlin.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin/Brand, Stephan (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben – Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Bottrop.

Kuntze, Martina/Lenk, Thomas (2010): Die Auswirkungen der Staatsschuldenregel auf das Bund-Länder-Gefüge, in: Kastrop, Christian/Meister-Scheufelen, Gisela/Sudhof, Margaretha (Hrsg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, Berlin, S. 463-478.

Landesamt für Bauen und Verkehr (Hrsg.) (2010): Bevölkerungsvorausschätzung 2009 bis 2030 - Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg, Hoppegarten.

Landesamt für Soziales und Versorgung (Hrsg.) (2011): Brandenburger Sozialindikatoren 2011 - Aktuelle Daten zur sozialen Lage im Land Brandenburg, Cottbus.

Lenk, Thomas (2005): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, in: Sachsenlandkurier, 5/2005, Dresden.

Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver (2006): Die Wirkungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum im sächsischen kommunalen Finanzausgleich, Arbeitspapier 38 des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig.

Lenk, Thomas (2007): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2006/2007, in: Sachsenlandkurier, 5/2007, Dresden.

Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver (2007): Die Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel für die kreisfreien Städte im sächsischen kommunalen Finanzausgleich, Arbeitspapier 39 des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig.

Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver (2007): Die kommunalen Finanzen vor dem Hintergrund der Doppik-Einführung, Studie des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig im Auftrag der Commerzbank AG, Frankfurt/Main.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Rottmann, Oliver/Woitek, Florian (2008): Ermittlung der angemessenen Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den finanziellen Lasten des Landes NRW infolge der Deutschen Einheit, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums und des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

Lenk, Thomas (2008): Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgutachten 2009/2010), im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindebundes (SSG), 2008.

Lenk, Thomas (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009, in: Sachsenlandkurier, 5/2009.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2011): Zur Lage der Kommunalfinanzen Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung der Unterschiede zwischen Ost und West, in: Lange, Joachim/Junkernheinrich, Martin (2011): Gemeindefinanzpolitik in der Krise, Loccumer Protokolle, 67/10, S. 53-73.

Hesse, Mario/Lenk, Thomas (2011): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2010/2011, in: Sachsenlandkurier, 5/2011.

Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2011): Finanzplan des Landes Brandenburg 2011-2015.

Ministerium des Innern Brandenburg (2011): Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, Mai 2011, Potsdam, 2011.

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg (2010): Bevölkerungsvorausschätzung 2009-2030, Potsdam.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung - NIW (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens - Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen, Untersuchung im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen, Hannover.

Seitz, Helmut (2004): "Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Finanzsituation des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen", in: G. Milbradt und J. Meier (Hrsg.), "Die demographische Herausforderung - Sachsens Zukunft Gestalten", Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 20-43.

Seitz, Helmut (2004): "Perspektiven der ostdeutschen Kommunal Finanzen bis zum Jahr 2020", ifo Dresden berichtet, 2/2004, S. 27-40.

Seitz, Helmut (2005): Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich - Gutachten im Auftrag des Landesrechnungshofs und des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern, Halle/ Dresden.

Seitz, Helmut (2008): Die Demographie-Abhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Hg. v. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg, LEP B-B, Berlin, Potsdam.

Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (1999), VfGBbg 28/98, " Neulietzegöricke-Urteil" vom 16. September 1999.

Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, Berlin.

Vesper, Dieter (2009): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, eine Analyse für die Jahre 2005 bis 2008, Expertise im Auftrage des Finanzministeriums des Landes Brandenburg, Berlin.

Gesetze und Verordnungen

Verfassung des Landes Brandenburg

Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz- BbgFAG).

Kinderförderungsgesetz (KiFöG) vom 16. Dezember 2008.

Verordnung zur Verteilung und Verwendung der Mittel für die Theater- und Orchesterförderung gemäß § 5 des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (FGA-Förderungsverordnung - FAGFV) vom 15. Februar 2011.

Runderlass in kommunalen Angelegenheiten des MI Brandenburg, Nr. 5/2008, 19.03.2008, Verwaltungsvorschrift über einmalige Zuweisungen an die Landkreise zum Ausgleich von Haushaltsdefiziten.

Richtlinie über die Gewährung von besonderen Zuweisungen an kreisangehörige Gemeinden, Ministerium des Innern, 21. März 2011.

Richtlinie über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsfonds an hochverschuldete Gemeinden, Ministerium des Innern.

Landtagsdokumente

LT-Drs. 3/7215.

LT-Drs. 5/4187.

LT-Drs. 4/6171.

LT-Drs. 5/598.

LT-Drs. 5/1672.

LT-Drs. 5/2012.

LT-Drs. 5/2566-B.

LT-Drs. 5/2613.

LT-Drs. 4/2859.

LT-Drs. 5/4258.

PIPr 5/26 vom 16.12.2010.

Ausschussprotokoll P-AI 5/12.

Ausschussprotokoll P-AHF 5/18-1.

Sonstige Quellen

Pressemitteilung des MI Brandenburg, Nr. 099/2010, 18.08.2010, Potsdam, 2010.

Pressemitteilung des MI Brandenburg, Nr. 001/10, 02.01.2010, Potsdam, 2010.

Pressemitteilung des MI Brandenburg, Nr. 063/11, 11.05.2011, Potsdam, 2011.

Pressemitteilung des MI Brandenburg Nr. 130/11, 30.09.2011, Potsdam, 2011.