

**Finanzwissenschaftliches Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH zur
Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg
– Vertikale Verteilungseffekte und Soziallasten –**

Martin Junkernheinrich

Florian Boettcher

Benjamin Holler

Stephan Brand

Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben

im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg

Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben

Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg

Martin Junkernheinrich

Florian Boettcher

Benjamin Holler

Stephan Brand

Endfassung

Bottrop, Januar 2012

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	4
Verzeichnis der Tabellen	7
Verzeichnis der Karten.....	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Kurzfassung.....	11
I. Fragestellung und Zielsetzung	11
II. Zur vertikalen Symmetrie.....	11
III. Entwicklungen im Sozial- und Jugendhilfebereich.....	18
III.1 Prüfung von Sonderbedarfen.....	20
III.1.1 Kosten der Unterkunft.....	21
III.1.2 Kindertageseinrichtungen	23
III.1.3 Hilfe zur Erziehung	24
III.2 Sozialhilfe nach SGB XII.....	24
IV. Fazit.....	26
1 Einleitung.....	28
1.1 Forschungsauftrag und zentrale Fragestellungen	28
1.2 Methodische Vorbemerkungen.....	30
1.2.1 Statistische Datenbasis.....	30
1.2.2 Umgang mit der doppischen Buchführung.....	31
2 Vertikale Verteilung der Finanzmittel	34
2.1 Zur Wahl der Betrachtungsperspektive	34
2.2 Finanzwissenschaftliche und rechtliche Grundsätze der Symmetriebetrachtung	36
2.3 Empirische Erfassung.....	40
2.3.1 Abgrenzung der Ausgaben	40
2.3.2 Abgrenzung der Finanzausstattung	46
2.3.3 Zusammenführung von Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelbedarf – der Symmetriekoeffizient.....	50

2.3.4	Zeitliche Abgrenzung	53
2.3.5	Vorläufige Schlussfolgerung für die vertikale Steuerverteilung.....	57
2.4	Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung der Ergebnisse.....	62
2.4.1	Methodische Voraussetzungen einer finanzpolitischen Interpretation der vertikalen Symmetrie.....	62
2.4.2	Theoretisch-konzeptionelle Voraussetzungen einer verteilungspolitischen Interpretation der vertikalen Symmetrie.....	69
2.5	Schlussfolgerungen für die vertikale Steuerverteilung im Land Brandenburg.....	72
3	Sozial- und Jugendhilfe	76
3.1	Leistungen, Zuständigkeiten und Organisation der Sozial- und Jugendhilfe in Brandenburg.....	76
3.2	Die Bedeutung des Sozial- und Jugendhilfebereichs für die kommunale Finanzsituation.....	78
3.3	Ausgaben der Sozial- und Jugendhilfe in der Gesamtschau: Entwicklung, Struktur und kostenbestimmende Faktoren.....	85
3.4	Zur Berücksichtigung der sozialen Lasten im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs.....	92
3.4.1	Kostenbestimmende Faktoren der Sozial- und Jugendhilfe.....	94
3.4.2	Kostenvarianzanalyse – eine finanzwissenschaftliche Annäherung an die Frage der Regulierungsdichte	96
3.5	Prüfeschwerpunkt 1: Kosten der Arbeitslosigkeit	99
3.6	Prüfeschwerpunkt 2: Kinder- und Jugendhilfe	112
3.6.1	Kindertagesstätten.....	115
3.6.2	Erziehungshilfe	122
3.7	Prüfeschwerpunkt 3: Zu den Reformen bei den Hilfearten nach SGB XII.....	128
3.7.1	Landesgesetzliche Veränderungen im Bereich des SGB XII	130
3.7.2	Hilfearten der Sozialhilfe nach SGB XII	133
3.7.2.1	Hilfe zum Lebensunterhalt	135

3.7.2.2	Grundsicherung	137
3.7.2.3	Hilfe zur Gesundheit	140
3.7.2.4	Eingliederungshilfe	142
3.7.2.5	Hilfe zur Pflege	145
3.7.2.6	Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen	148
3.8	Zusammenfassung und Bewertung	150
Literaturverzeichnis		153
Textanhang: Verbundquotenumrechnung ohne Berücksichtigung der Verbundgrundlagentrennung 2005 – eine alternative Berechnungsweise?		158
Tabellenanhang		163

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung	1: Abgrenzung der Ausgaben (Primär-Zuschussbedarfe)	44
Abbildung	2: Abgrenzung der Einnahmen – Deckungsmittelbestand	48
Abbildung	3: Der Symmetriekoeffizient unter Betrachtung der kommunalen Ebene	51
Abbildung	4: Einnahmenentwicklung von Landes- und Kommunalebene zwischen 2001 und 2010 im Vergleich	53
Abbildung	5: Ausgabenentwicklung von Landes- und Kommunalebene zwischen 2001 und 2010	55
Abbildung	6: Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts (nominal) zwischen 2001 und 2010	57
Abbildung	7: Zins-Deckungsmittel-Quote von Landes- und Kommunalebene	65
Abbildung	8: Kredit-Deckungsmittel-Quote von Landes- und Kommunalebene	66
Abbildung	9: Zahl der Beamten sowie der Versorgungsempfänger auf Landes- und Kommunalebene 2000 bis 2010 im Vergleich	68
Abbildung	10: Anteil der kommunalen Zuschussbedarfe für rechtlich regulierte bzw. eher unregulierte Aufgaben in Brandenburg	72
Abbildung	11: Entwicklung der Zuschussbedarfe für soziale Sicherung und Kinder- und Jugendhilfe	78
Abbildung	12: Veränderung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung im Zeitverlauf	80
Abbildung	13: Anteil der Zuschussbedarfe für soziale Sicherung und Kinder- und Jugendhilfe an den allgemeinen Deckungsmitteln	82
Abbildung	14: Zusammensetzung der Sozial- und Jugendhilfe in Brandenburg	84
Abbildung	15: Entwicklung der Zuschussbedarfe für soziale Sicherung 2002 bis 2008	86
Abbildung	16: Entwicklung der Zuschussbedarfe für Kinder- und Jugendhilfe 2002 bis 2008	87

Abbildung 17: Kommunalisierungsgrade nach Netto-Ausgaben für Aufgaben der sozialen Sicherung nach Zuschussbedarfen	88
Abbildung 18: Zusammenhang von Sozialausgaben und kommunaler Verschuldung	91
Abbildung 19: Akteure und Determinanten der sozialen Hilfesysteme	95
Abbildung 20: Kostenvarianzanalyse der Regulierungsdichte	99
Abbildung 21: Kosten der Unterkunft – Streuungsdiagramm der Kommunen in Brandenburg.....	105
Abbildung 22: Einfluss der durchschnittlichen Größe der Bedarfsgemeinschaften auf die Kosten der Unterkunft in den brandenburgischen Kommunen.....	107
Abbildung 23: Einfluss des lokalen Mietenniveaus auf die Kosten der Unterkunft in den brandenburgischen Kommunen	108
Abbildung 24: Kosten der Unterkunft – Streuungsdiagramm der ostdeutschen Flächenländer.....	110
Abbildung 25: Einfluss des regionalen Mietenniveaus auf die Kosten der Unterkunft im ostdeutschen Ländervergleich	111
Abbildung 26: Einfluss der durchschnittlichen Größe der Bedarfsgemeinschaften auf die Kosten der Unterkunft im ostdeutschen Ländervergleich	111
Abbildung 27: Anteile der Ausgaben in der Einzel- und Gruppenhilfen in Brandenburg	113
Abbildung 28: Anteile der Ausgaben für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in Brandenburg	114
Abbildung 29: Kindertagesstätten – Streuungsdiagramm der Kommunen in Brandenburg	119
Abbildung 30: Einfluss der Betreuungsquote auf die Zuschussbedarfe im Bereich der Kindertagesstätten	120
Abbildung 31: Hilfe zur Erziehung – Streuungsdiagramm der Kommunen in Brandenburg	124
Abbildung 32: Heimerziehung – Streuungsdiagramm der Kommunen in Brandenburg	126
Abbildung 33: Einfluss der Jugendarmutsquote auf die Falldichte im Bereich der Hilfe zur Erziehung	127
Abbildung 34: Anteile der Hilfearten der Sozialhilfe nach SGB XII nach Nettoausgaben	134

Abbildung 35: Nettoausgaben 2008 der Hilfe zum Lebensunterhalt im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Einwohner	136
Abbildung 36: Nettoausgaben 2008 der Hilfe zum Lebensunterhalt im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Fall	137
Abbildung 37: Nettoausgaben 2008 der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Einwohner	139
Abbildung 38: Nettoausgaben 2008 der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Fall	140
Abbildung 39: Nettoausgaben 2008 der Hilfe zur Gesundheit im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Einwohner	142
Abbildung 40: Nettoausgaben 2008 der Eingliederungshilfe im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Einwohner	144
Abbildung 41: Nettoausgaben 2008 der Eingliederungshilfe im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Fall	145
Abbildung 42: Nettoausgaben 2008 der Hilfe zur Pflege im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Einwohner	147
Abbildung 43: Nettoausgaben 2008 der Hilfe zur Pflege im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Fall	148
Abbildung 44: Nettoausgaben 2008 der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Einwohner	149
Abbildung 45: Nettoausgaben 2008 der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Fall	150

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle	1: Deckungsmittelverbrauch des Landes und der Kommunen in Brandenburg	45
Tabelle	2: Deckungsmittelverbrauch des Landes und der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern	46
Tabelle	3: Deckungsmittelbestand des Landes und der Kommunen in Brandenburg	49
Tabelle	4: Deckungsmittelbestand des Landes und der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern	50
Tabelle	5: Symmetriekoeffizient in Brandenburg	52
Tabelle	6: Symmetriekoeffizient in den ostdeutschen Flächenländern	52
Tabelle	7: Ausgleichsberechnung zur Herstellung ausgabensymmetrischer Verteilung – 2003 bis 2006	58
Tabelle	8: Anpassung der Verbundquote auf Grundlage der Jahre 2003 bis 2006	59
Tabelle	9: Ausgleichsberechnung zur Herstellung ausgabensymmetrischer Verteilung – 2007 bis 2009	61
Tabelle	10: Anpassung der Verbundquote auf Grundlage der Jahre 2007 bis 2009	61
Tabelle	11: Multiple Regression: Kosten der Unterkunft	109
Tabelle	12: Multiple Regression: Kinderbetreuung	121

Verzeichnis der Karten

Karte	1: Zuschussbedarfe für soziale Sicherung 2009 nach kreisfreien Städten und Landkreisen	89
Karte	2: Zuschussbedarfe für Kinder- und Jugendhilfe 2009 nach kreisfreien Städten und Landkreisen	90
Karte	3: Kosten der Unterkunft im ostdeutschen Ländervergleich	101
Karte	4: Kosten der Unterkunft in Brandenburg 2008	103
Karte	5: Zuschussbedarfe für Kindertagesbetreuung in Brandenburg 2008	117
Karte	6: Nettoausgaben für Erziehungshilfe in Brandenburg 2008	123

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AG-SGB	Ausführungsgesetz zum Sozialgesetzbuch
ALG	Arbeitslosengeld
Anz.	Anzahl
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Brandenburg
BbgFAG	Finanzausgleichsgesetz (Brandenburg)
Bd.	Band
BG	Bedarfsgemeinschaft(en)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
Drs./Lt.-Drs.	(Landtags-)Drucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
Ew.	Einwohner
f./ff.	folgende/fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FEU	(öffentliche) Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
Gl.-Nr.	Gliederungsnummer
Hrsg.	Herausgeber
i S./i. e. S.	im (eigentlichen) Sinne
i. H. v	in Höhe von
jew.	jeweils
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
lfd.	laufende
LfU	Leistungen für Unterkunft und Heizung
LVerfGE	Landesverfassungsgerichtsentscheidung

Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NdStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
Nr.	Nummer
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
OFL	Ostdeutsche Flächenländer
OVG Rh.-Pf.	Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
S.	Seite
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SGB	Sozialgesetzbuch
SN	Sachsen
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
ST	Sachsen-Anhalt
Tab.	Tabelle
TH	Thüringen
ThürVerfGH	Thüringischer Verfassungsgerichtshof
u.a.	und andere
u. a.	unter anderem
U3/U14	unter 3/unter 14 Jahren
VfG	Verfassungsgericht
VfGBbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
z. B.	zum Beispiel

Kurzfassung

I. Fragestellung und Zielsetzung

(1) Nach dem Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) muss die Höhe der Verbundmasse regelmäßig im Hinblick auf die Verteilung der Finanzmittel zwischen dem Land und den Kommunen (kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Gemeinden) überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Die Analysen des vorliegenden Gutachtens konzentrieren sich vornehmlich auf die vertikalen Verteilungsstrukturen zwischen staatlicher und kommunaler Ebene. Die zentrale finanzwissenschaftliche Fragestellung der Prüfung hinsichtlich der vertikalen Dimension lautet daher:

- Entspricht die Einnahmenverteilung des Landes Brandenburg und seiner Kommunen dem Gebot der aufgabengerechten proportionalen Verteilung, wie sie § 3 Abs. 5 Satz 1 BbgFAG verlangt?

(2) Im Zuge der sich anschließenden Frage nach einer angemessenen Finanzausstattung der kommunalen Haushalte wird dem Bereich der Sozial- und Jugendhilfe regelmäßig eine besondere Bedeutung konstatiert. So wurde der Prüfauftrag des Brandenburgischen Landtags um eine Sonderfrage nach den Kostenfolgen kommunaler Aufgabenwahrnehmung im Sozial- und Jugendhilfebereich erweitert. Das Gutachten stellt daher die Aufgabenträger- und Finanzierungsstrukturen der wesentlichen Hilfearten aus der Sozial- und Jugendhilfe dar und beleuchtet die Entwicklungen in den letzten zehn Jahren hinsichtlich gesetzlicher Änderungen und dem Kostenzuwachs. Darüber hinaus werden durch Vergleichsbetrachtungen mit den ostdeutschen Flächenländern und landesinterne Unterschiede in den Fallzahlen und Fallkosten Hinweise auf ursächliche Gründe sowie für weitergehenden Forschungsbedarf aufgezeigt.

II. Zur vertikalen Symmetrie

(3) In Brandenburg kommt dem Prinzip der aufgabensymmetrischen Einnahmenverteilung eine große Bedeutung für die Finanzmittelaufteilung zwischen Landes- und Kommunalebene zu. Bereits im Jahr 2000 hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hierzu in einem Urteil ausgeführt, der

Gesetzgeber sei von Verfassung wegen dazu aufgefordert, die Verbundquote regelmäßig an die Aufgabenbelastung anzupassen.¹ Analog hierzu beinhaltet auch das brandenburgische Finanzausgleichsgesetz die Forderung nach einer „proportionale[n] Verteilung der Finanzmittel zu den wahrgenommenen Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen“ (§ 3 Abs. 5 BbgFAG).

(4) Im Kern stellt das Symmetriegebot eine Konkretisierung des in vielen Ländern auch verfassungsrechtlich festgeschriebenen Leistungsfähigkeitsvorbehaltes des Landes dar, der den Finanzausstattungsanspruch der Kommunen gegenüber dem Land begrenzt. Den gedanklichen Ausgangspunkt des Symmetriekonzepts bildet die Vorstellung, dass Landes- und Kommunalaufgaben grundsätzlich gleichwertig sind und daher auch gleichmäßig finanziert werden müssen. Aus diesem Grundsatz wird die finanzpolitische Handlungsanforderung einer aufgabensymmetrischen Einnahmenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene abgeleitet: Wenn die Aufgaben der Ebenen prinzipiell gleichwertig sind und daher in gleichem Maße finanziert werden müssen, dann sollte die vertikale Verteilung der Steuereinnahmen sich an der jeweiligen Aufgabenbelastung bemessen – sprich: die Einnahmen sollten *aufgabensymmetrisch* zwischen Landes- und Kommunalebene verteilt werden.²

(5) Die Umsetzung dieser verteilungspolitischen Forderung ist jedoch mit gravierenden methodischen Schwierigkeiten verbunden. Eine aufgabensymmetrische Verteilung setzt die Möglichkeit voraus, die jeweilige Aufgabenbelastung von Landes- und Kommunalebene, auch und insbesondere in ihrem relativen Verhältnis zueinander, möglichst exakt zu erfassen. Dies ist jedoch – zumindest bislang – nicht möglich. In Ermangelung statistisch belastbaren Datenmaterials wird die Aufgabenverteilung daher bislang durch die Ausgabenanteile der beteiligten Gebietskörperschaftsebenen abgebildet. Methodisch umsetzen und überprüfen lässt sich daher bislang nur, ob die Einnahmen *ausgabensymmetrisch* zwischen den Ebenen verteilt sind; nicht jedoch, ob diese *aufgabensymmetrisch* verteilt sind.

1 Siehe hierzu VfG Bbg., NVwZ-RR 2000, S. 129 (131) = LVerfGE 10, S. 237 (244f.).

2 Die Symmetrie stellt jedoch keineswegs das einzige Prinzip der Finanzmittelverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene dar. Daneben kommt insbesondere dem Gedanken einer kommunalen Mindestausstattung eine große Bedeutung zu. Diesem zufolge sollte die kommunale Finanzausstattung mindestens so bemessen sein, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Lage sind, neben den staatlich festgelegten – und von kommunaler Seite daher nicht bzw. nur eingeschränkt gestaltbaren – Pflichtaufgaben auch eigene (d. h. in eigener Verantwortung gewählte und durchgeführte) Selbstverwaltungsaufgaben zu erbringen.

(6) Um das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie empirisch umsetzen zu können, müssen in einem ersten Schritt die Ausgaben und Einnahmen der beteiligten Ebenen, d. h. von Land und Kommunen, auf sachgerechte Weise abgegrenzt werden. Beide Größen – Ausgaben und Einnahmen – müssen dabei in ihrer statistischen Erfassung strikt aufeinander bezogen sein. Die richtige Abgrenzung ergibt sich aus der Zielsetzung der Untersuchung, der „richtigen“ (i. S. von aufgabensymmetrischen) Verteilung der Einnahmen zwischen Landes- und Kommunalebene. Den zu verteilenden Einnahmen werden daher nur solche Ausgaben gegenüber gestellt, die eine entsprechende Steuerverteilung mangels anderweitiger Finanzierung durch Entgelte, Zweckzuweisungen, Erstattungen etc. erforderlich machen. Zur Erfassung der Ausgaben werden aus diesem Grunde die so genannten Zuschussbedarfe herangezogen, die eben diese Nettoposition der mit der Ausgabentätigkeit verbundenen Finanzierungsbelastung erfassen. Analog zur ebenenspezifischen Ermittlung der Ausgaben (Deckungsmittelverbrauch) werden auch die Einnahmen von Landes- und Kommunalebene abgegrenzt. Bei der Berechnung der Finanzausstattung werden dementsprechend ausschließlich Einnahmen mit Deckungsmittelcharakter – d. h. zweckungebundene Finanzmittel – berücksichtigt (Deckungsmittelbestand).

(7) Mithilfe der Kombination von Ausgaben und Einnahmen bzw. ihrer vertikalen Verteilung lässt sich überprüfen, ob die in einem Land insgesamt verfügbaren Einnahmen in der Vergangenheit ausgabensymmetrisch zwischen Landes- und Kommunalebene verteilt worden sind. Hierzu wird eine einfache Kennziffer, der so genannte vertikale Symmetriekoeffizient, gebildet.³ Im Falle einer perfekten vertikalen Symmetrie der Einnahmenverteilung nimmt der Koeffizient den Wert 1 an. Übersteigt der kommunale Ausgabenanteil hingegen ihren Anteil an den im Land insgesamt vorhandenen zweckungebundenen Einnahmen, dann fällt der Symmetriekoeffizient kleiner als 1 aus.

(8) Die Situation der öffentlichen Haushalte wird in erheblichem Maße durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Aufgrund der ausgeprägten Konjunkturreakibilität der Gewerbesteuer gilt dies speziell für die kommunalen Einnahmen. Je nachdem, wie die Untersuchung in zeitlicher Hinsicht abgegrenzt wird, können die Ergebnisse der Symmetrieberechnung da-

3 Hierbei handelt es sich um einen Doppelbruch aus dem Einnahmen- und Ausgabenanteil einer Ebene (jeweils bezogen auf die Gesamteinnahmen bzw. –ausgaben in einem Land).

her ganz erheblich variieren. Wenn aus der Höhe bzw. vertikalen Verteilung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen politische Schlussfolgerungen im Hinblick auf die richtige Steuerverteilung zwischen den Ebenen gezogen werden sollen, müssen diese bestmöglich um konjunkturelle Einflüsse bereinigt werden. Dies kann durch eine sachgerechte Abgrenzung des Untersuchungszeitraums erfolgen.⁴ Voraussetzung hierfür ist, dass der gewählte Zeitraum repräsentativ für die Gesamtsituation ist und sich konjunkturelle Einflüsse darin ausgleichen. Der gewählte Zeitraum sollte ferner frei sein von untypischen Einflüssen bzw. Sonderentwicklungen. Sofern der gewählte Zeitabschnitt sowohl Höhepunkt als auch Tiefpunkt des Konjunkturzyklus umfasst, wird dementsprechend von einer näherungsweise Bereinigung um gesamtwirtschaftliche Effekte ausgegangen. Bezogen auf die BIP-Entwicklung in Brandenburg gleichen sich konjunkturelle Einflüsse im Zeitraum 2003/2006 bestmöglich aus.

(9) Die Vorstellung, dass der Ausgabenanteil als alleiniger Maßstab einer symmetrischen Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben geeignet ist, basiert auf der Suggestion, dass dieser die Aufgabenbelastung sachgerecht wiedergibt. Dies ist jedoch nicht der Fall. Zwischen Landes- und Kommunalebene bestehen gravierende haushaltsrechtliche Regulierungsunterschiede, die einen verzerrenden Effekt auf die Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den Ebenen haben bzw. haben können:

- Die Ausgabenanteile spiegeln keineswegs nur die Aufgabenbelastung wider, sondern werden überdies auch ganz wesentlich durch die jeweiligen Möglichkeiten ihrer Finanzierung geprägt. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die haushaltsrechtlichen Zugriffsmöglichkeiten auf die Kreditfinanzierung von Bedeutung. Wenn eine Ebene ihre Ausgaben mittels Kreditfinanzierung ausweiten kann, die andere Ebene jedoch nicht, dann spiegelt der Unterschied der Ausgabenanteile vor allem auch den unterschiedlichen Konsolidierungsdruck wider.

4 Alternativ zur Auswahl eines repräsentativen Zeitraums lässt sich das Problem einer *vergangenheitsbasierten* Überprüfung *künftiger* Finanzausgleichsgesetze grundsätzlich auch dadurch lösen, dass die Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen – wie in § 3 Abs. 5 BbgFAG festgeschrieben – in regelmäßigen Abständen überprüft wird. Da zu befürchten ist, dass die Ist-Ausgaben von den beteiligten Akteuren absichtlich nach oben getrieben werden, um den eigenen Anteil an den föderalen Einnahmen zu erhöhen, muss von einer derartigen Institutionalisierung der Ist-Ausgaben basierten Verteilungssymmetrie aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch nachdrücklich abgeraten werden.

-
- Noch größer sind die Schwierigkeiten einer finanzwissenschaftlich begründeten verteilungspolitischen Nutzung des Ausgabenanteils, wenn dieser Zinszahlungen für aufgenommene Kredite enthält. Im Falle divergierender haushaltsrechtlicher Zugriffsmöglichkeiten auf die Kreditfinanzierung käme die Berücksichtigung der Zinsausgaben einer doppelten Begünstigung der kreditfähigeren Ebene im intraföderalen Steuerverteilungswettbewerb gleich. Denn zusätzlich zu dem zuvor skizzierten unmittelbaren Effekt der Kreditfinanzierung, würde die vertikale Ausgabenverteilung in diesem Fall noch durch die mit der Kreditfinanzierung einhergehenden Zinskosten systematisch verzerrt.
 - Die Vorstellung, dass der Ausgabenanteil als alleiniger Maßstab der Aufgabenbelastung geeignet ist, basiert darüber hinaus auf der Annahme, dass dieser die jeweils eigenen Aufgaben einer Ebene widerspiegelt. Tatsächlich wird die kommunale Aufgaben- und Ausgabentätigkeit jedoch auch und vor allem durch die Erfüllung staatlich vorgeschriebener Leistungen geprägt. Ob die Gemeinden und Gemeindeverbände eigene Aufgaben in relevantem Umfang wahrnehmen oder, ob sich die kommunale Leistungserbringung in reiner Fremdverwaltung erschöpft, lässt sich an der Höhe und Entwicklung des Ausgabenanteils nicht ablesen, obwohl diese Frage mit Blick auf den Grundgedanken der Symmetrie – die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben – nicht nebensächlich sein kann.

(10) Das auf ein Bundesland und seine Kommunen bezogene Symmetriekonzept steht in einem Spannungsverhältnis zum Bedarfs- und Ausgleichsanliegen im föderalen Mehrebenenstaat mit einer Bundesebene. Durch den Bund verursachte Be- und Entlastungen werden symmetriintern – im Verhältnis des Landes zu seinen Kommunen – berücksichtigt, aber nicht zwingend im Sinne der Zentralebene.

(11) Wenn der Bund sich an der Finanzierung kommunaler Aufgaben beteiligt oder sie übernimmt (beispielsweise bei der Grundsicherung im Alter), sinkt der Deckungsmittelverbrauch der Kommunen. Dies würde den Finanzausgleichsanspruch der Kommunen verringern, so dass die Entlastung teilweise auch beim Land ankäme. Dabei können Ausgabenreduktion und Zuweisungskürzung voneinander abweichen.

(12) Symmetriextern ist dies gewollt und in sich konsistent. Bedarfspolitisch kann dies in zeitlicher Hinsicht dann problematisch sein, wenn eine pflichtige kommunale Aufgabe in der Vergangenheit bei fehlender symmetrischer Einnahmenverteilung stark gewachsen ist. Beim Aufgabenaufwuchs waren die Kommunen möglicherweise auf sich "allein" gestellt, die Entlastung durch den Bund könnte bei Anwendung des Symmetriekonzeptes zu einer Mitentlastung der Landesebene führen.

(13) Vor dem Hintergrund der skizzierten Probleme ist festzuhalten, dass die Gesamtausgaben (-anteile) als alleiniger Maßstab der vertikalen Einnahmenverteilung nicht geeignet sind. Diese enthalten eine Vielzahl verzerrender Einflüsse, die das Verteilungsergebnis beinahe ausnahmslos zulasten der kommunalen Ebene beeinflussen. Wenn auf dieser Grundlage überhaupt eine ökonomisch sachgerechte Aussage im Hinblick auf die vertikale Einnahmenverteilung getroffen werden soll, dann muss daher sichergestellt werden, dass verzerrende Effekte – soweit dies empirisch möglich ist – ausgeschlossen werden. Konkret bedeutet das, dass zumindest die – aus vielfältigen Gründen – problematischen Zinsausgaben unberücksichtigt bleiben sollten.

(14) Bezogen auf die durchschnittlich in den Jahren 2003 bis 2006 verfügbare Gesamtsumme des Deckungsmittelbestandes in Höhe von 7 893 Millionen Euro müsste der kommunale Deckungsmittelbestand somit eine Summe von 2 524 Millionen Euro erreichen. Gegenüber den tatsächlich verfügbaren Deckungsmitteln ergibt sich somit ein Plus in Höhe von 71 Millionen Euro. Der Deckungsmittelbestand des Landes müsste entsprechend um den gleichen Betrag verringert werden.

(15) Dieser Betrag ist zur Aufstockung der Verbundmasse in eine Verbundquotenerhöhung umzurechnen. Gemessen an den Verbundmassen⁵ 2003 bis 2006 führt eine Aufstockung um 71 Millionen Euro auf 1,083 Milliarden Euro zu einer Erhöhung der Verbundquote von 20,35 % auf 21,773 %. Daraus ergibt sich im Mittel eine Verbundquotenerhöhung um 1,427 %-Punkte. Wäre die um diese Werte erhöhte Verbundquote von 21,427 % für das Finanzausgleichsjahr 2011 angesetzt worden, betrüge die Aufstockung 84 Millionen Euro. Die-

5 ohne SoBEZ-Anteile.

ser Wert stellt gewissermaßen die untere Grenze einer vorzunehmenden Anpassung dar.

(16) Durch eine derartige Anpassung ließe sich jedoch allenfalls eine ausgabensymmetrische vertikale Verteilung der Einnahmen in Brandenburg herstellen. Auch durch die Berücksichtigung zusätzlicher Informationsbausteine – und die hiermit begründete Herausnahme der Zinsausgaben aus der Symmetrieberechnung – lässt sich die gesetzlich geforderte Aufgabensymmetrie der Einnahmenverteilung keinesfalls sicherstellen. Solange die Berechnung auf Ist-Ausgaben basiert, steht das Symmetriegebot daher in einem latenten Spannungsverhältnis zur Forderung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung im Allgemeinen und zum Gedanken einer finanziellen Mindestausstattung im Besonderen. Hierdurch wird deutlich, dass für die zukünftige Überprüfung der Aufgabenangemessenheit Mittel und Wege zur Bestimmung der Aufgabenlast auf kommunaler und Landesebene gefunden werden müssen. Eine langfristige Orientierung an den Ausgabenanteilen ist abgesehen von den genannten methodischen und theoretisch-konzeptionellen Einschränkungen schon vor dem Hintergrund der damit verbundenen Mehrausgabenanreize abzulehnen.

III. Entwicklungen im Sozial- und Jugendhilfebereich

(17) Vor dem Hintergrund einer angespannten und den Ergebnissen dieses Gutachtens nach einer unsymmetrischen Finanzlage zu Lasten der Kommunen in Brandenburg erhalten die fiskalisch gewichtigen Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe eine besondere Bedeutung. Sie werden daher gesondert und tiefergehend betrachtet.

(18) Die Bereiche der Sozial- und Jugendhilfe wurden in den vergangenen Jahren von einem stetigen und deutlichen Aufwuchs bei den Ausgaben bestimmt. Die Zuschussbedarfe für soziale Sicherung betragen im Jahr 2000 in allen brandenburgischen Kommunen 250 Millionen Euro. Bis zum Jahr 2009 sind sie um 289 % auf 973 Millionen Euro gestiegen. Die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe sind im gleichen Zeitraum „nur“ um 34 % angewachsen. Sie erreichen damit ausgehend von 531 Millionen Euro im Jahr 2000 im Jahr 2009 eine Höhe von 709 Millionen Euro. Festzuhalten bleibt, dass bezogen auf die Zuschussbedarfe durchschnittlich etwa die Hälfte der frei verfügbaren Einnahmen durch die kommunale Sozial- und Jugendhilfe gebunden wird. Dies geht zulasten kommunaler Gestaltungsspielräume (insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben) und führt – wenn alle Gestaltungsspielräume aufgebraucht sind – zu Haushaltsdefiziten. So tritt in den kreisfreien Städten und den Gesamtkreisen in Brandenburg zwischen der Höhe der Kassenkredite und den Zuschussbedarfen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe auch ein deutlicher Zusammenhang zutage.

(19) Das Volumen der Ausgaben im Sozial- und Jugendhilfe sowie die erheblichen Steigerungsraten der vergangenen Jahre sind mit Blick auf die kommunale Finanzausstattung auch für die Frage der Dotierung im kommunalen Finanzausgleich eine entscheidende Größe. Werden die Ergebnisse der Sonderbetrachtung neben die allgemeine Begutachtung der aufgabenangemessenen Finanzausstattung gestellt, so zeigt sich in den Ausgabensteigerungen im Sozialbereich besonders deutlich der Verdrängungseffekt der Finanzmittelbindung auf die gestaltbaren Aufgabenbereiche. Insofern unterstreichen die Ergebnisse der Sozialausgabenanalyse – auch hinsichtlich der exogenen Verursachung von Kosten in diesen Bereichen (s.u.) – die im ersten Gutachtenteil getroffenen allgemeinen Aussagen zu den Problemen einer ori-

ginären Bedarfsbestimmung und den damit verbundenen Verzerrungen zulasten der Kommunen bei einer ausgabensymmetrischen Verteilung.

(20) Innerhalb des Betrachtungszeitraums dieses Gutachtens haben sich gerade im Sozialhilfebereich einige grundlegende Änderungen bezüglich der Trägerschaft bzw. der Finanzverantwortung ergeben. Die tiefgreifenden Veränderungen im Sozialhilfebereich bilden sich auch in der statistischen Erfassung ab: durchgehende Zeitreihen sind nur eingeschränkt zu bilden und Analysen sowie Interpretationen über einen längeren Zeitraum nur schwer zu realisieren.

(21) Neben den Kosten der Unterkunft stellten vor allem die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII) und die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. Kapitel SGB XII) die größten Einzelausgabenblöcke unter den Leistungen der sozialen Sicherung dar. Beide Hilfearten haben in den vergangenen Jahren eine spürbare Zunahme hinsichtlich der Anzahl der Hilfeempfänger sowie der Kosten erfahren, was insbesondere durch die demografische Entwicklung erklärt werden kann. Für beide Hilfearten wurden aufgrund ihrer besonderen fiskalischen Bedeutung daher gesonderte Finanzierungsvereinbarungen zwischen Bund bzw. Land und den Kommunen getroffen. Die Ausgaben der Grundsicherung werden bis 2014 vollständig durch den Bund übernommen, was für die Kommunen in Brandenburg eine jährliche Entlastung von prognostizierten 82 Millionen Euro bedeutet und gerade im Anbetracht der zunehmenden Alterung zu einer nachhaltigen finanziellen Erleichterung führen wird, wobei den Kommunen zugleich jedoch anderweitige Belastungen erwachsen.⁶ Auch die Eingliederungshilfe mit 276 Millionen Euro in 2008 als größter Einzelposten unter den Sozialhilfen i.e.S. ist durch die Novelle des AG-SGB XII in Brandenburg in die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers gegangen. Dadurch bekommen die Kommunen als ausführende Stelle die ihnen entstehenden Kosten für Maßnahmen der Eingliederungshilfe durch das Land erstattet.

6 Neue Belastungen ergeben sich beispielsweise aus dem Bildungspaket, dem Kitaplatzrechtsanspruch, dem Vergabeverfahren sowie durch Einnahmeverluste, beispielsweise beim gemeindlichen Einkommensteueranteil. Während die finanziellen Auswirkungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung an mehreren Stellen des Gutachtens tiefergehend betrachtet werden, kann auf die anderweitigen Änderungen hier nur nachrichtlich verwiesen werden.

III.1 Prüfung von Sonderbedarfen

(22) Das Volumen der Ausgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich sowie die erheblichen Steigerungsraten der vergangenen Jahre sind neben dem Dotierungsaspekt auch mit Blick auf die horizontale Verteilung der kommunalen Finanzausstattung im Finanzausgleich eine entscheidende Größe. Im Gutachten wird daher geprüft, ob und inwiefern die Kosten in diesen Bereichen auch über die Normalbedarfe hinausgehende Sonderbedarfe darstellen und damit einen oder mehrere aufgabenbezogene Nebenansätze zur Mittelzuweisung im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kommunen begründen (Verteilungsaspekt).

(23) Im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe entstehen die Belastungen in hohem Maße in Folge der sozioökonomischen Strukturunterschiede zwischen den Kommunen. Aus diesem Grunde können für die Folgewirkungen in einzelnen Hilfearten des Sozial- und Jugendhilfebereichs ein jeweiliger Sonderbedarf nachgewiesen werden, wenn der betrachtete Aufgabenbereich eine merkliche Bedeutung für die kommunale Finanzsituation besitzt sowie die Belastungen aus der Aufgabenwahrnehmung interkommunal stark voneinander abweichen, die Kosten der Aufgabenwahrnehmung maßgeblich durch die exogenen Strukturmerkmale und weniger durch lokale Aufgabenerfüllungsunterschiede bestimmt werden.

(24) Vor diesem Hintergrund ergeben sich für das Gutachten drei Prüfungsschwerpunkte. Im Anbetracht ihrer hohen fiskalischen Bedeutung sowie der Varianzen in der Falldichte und Kostenintensität werden im ersten Prüfungsschwerpunkt die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II und im zweiten Prüfungsschwerpunkt die Kindertagesstätten und die Erziehungshilfe als fiskalisch bedeutsame Größen der Kinder- und Jugendhilfe analysiert. Im dritten Prüfungsschwerpunkt werden insbesondere die Hilfearten näher beleuchtet, die zuletzt einer tiefergehenden gesetzlichen Änderung bezüglich Trägerschaft und Finanzierungsverantwortung unterworfen waren. Eine Prüfung auf Sonderbedarfe ist für diese Hilfearten nicht erforderlich, da ihre Finanzierung nun maßgeblich außerhalb des Finanzausgleichs erfolgt.

(25) Die Einflussfaktoren der Kosten im Sozialbereich sind vielschichtig und komplex. Um zur Begründung eines Nebenansatzes im Kommunalfinanzausgleich die exogene Bestimmtheit, mithin also die fehlenden kommunalen Ge-

staltungsspielräume nachzuweisen, muss eine geeignete Methode entwickelt und angewandt werden. Das Gutachten nähert sich dem Regulierungsgrad über die Kostenvarianzanalyse. Sie nimmt dabei die Unterschiede der Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe in den Kommunen und im Bundesländervergleich in den Blick. Die Grundannahme ist dabei, dass bei hinreichend gut anwendbarer soziostruktureller Vergleichsgröße die Varianz der Kostenintensität eine empirische Annäherung an die Frage der Regulierungsdichte ermöglicht.

(26) Die Aufnahme eines Sonderbedarfs als Nebenansatz im Finanzausgleich dient in erster Linie der besseren Erfassung des kommunalen Finanzbedarfs über die Annahmen der Hauptansatzstaffel hinaus. Ein Nebenansatz gründet auf der Annahme, dass besondere Bevölkerungsgruppen oder andere strukturelle Merkmale Bedarfsträger darstellen, deren „Kosten“ von denen eines durchschnittlichen Einwohners abweichen. Vor diesem Hintergrund kann für die Folgewirkungen in einzelnen Hilfearten des Sozial- und Jugendhilfebereich ein Sonderbedarf nachgewiesen werden, wenn

- der betrachtete Aufgabenbereich eine merkliche Bedeutung für die kommunale Finanzsituation besitzt,
- die Belastungen aus der Aufgabenwahrnehmung interkommunal stark voneinander abweichen sowie
- die Kosten der Aufgabenwahrnehmung maßgeblich durch die exogenen Strukturmerkmale und weniger durch lokale Aufgabenerfüllungsunterschiede bestimmt werden.

III.1.1 Kosten der Unterkunft

(27) Die Netto-Ausgaben für die Kosten der Unterkunft machen 10,4 % der gesamten kommunalen Zuschussbedarfe im Jahr 2009 aus. Zudem streuen die Kosten der Unterkunft – bezogen auf die Zahl der Einwohner – im interkommunalen Vergleich, mit Werten zwischen 95 Euro je Einwohner und 233 Euro je Einwohner, erheblich. Erste Anhaltspunkte für einen kommunalen Sonderbedarf sind damit gegeben.

(28) Zur Analyse der interkommunalen Kostenvarianzen werden die Kosten je Einwohner zunächst auf die Komponenten Falldichte (Fälle je Einwohner)

und Kostenintensität (Kosten je Fall) aufgeteilt. Im interkommunalen Vergleich innerhalb des Landes Brandenburg fällt auf, dass die Falldichte weitaus stärker streut als die Kostenintensität. Die Falldichte streut insgesamt um ca. 80 % um den Mittelwert. Die Streuung der Kostenintensität fällt mit insgesamt 30 % des Durchschnitts erheblich niedriger aus. Stärkeren Einfluss auf die Kostenvarianz übt somit die Falldichte aus, die ein Abbild der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation vor Ort ist. Die Zugangsregeln zu dieser Hilfeart sind größtenteils eindeutig abgegrenzt und unterliegen kaum einem Ermessensspielraum der kommunalen Träger.

(29) Auch die geringere Varianz der Kostenintensität ist noch stark durch einen strukturellen Faktor geprägt: Die lokalen Abweichungen werden signifikant durch das örtliche Mietenniveau aufgeklärt. Führt man die Betrachtung der einzelnen Komponenten zusammen, so zeigt sich, dass die bei den kommunalen Trägern anfallenden Netto-Ausgaben für die Kosten der Unterkunft über die beiden Komponenten Falldichte (Zahl der Bedarfsgemeinschaften) und örtliches Mietenniveau weitgehend erklärt werden. Die hohe Varianzaufklärung der multiplen Regression bestätigt empirisch die exogene Bestimmtheit der Kosten für Unterkunft und Heizung.

(30) Demzufolge sind in diesem Bereich der kommunalen Aufgabenwahrnehmung die drei Voraussetzungen zum empirischen Nachweis eines Sonderbedarfs erfüllt. Ein an diesen Strukturvariablen orientierter Verteilungsschlüssel für einen bedarfsorientierten Nebenansatz könnte sich entsprechend zu 80 % an der Falldichte und zu 20 % am Mietenniveau orientieren. Die strukturelle Prägung der Varianz der Kostenintensität sowohl auf kommunaler Ebene in Brandenburg wie auch im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer lässt den Schluss zu, dass die Unterkunftskosten nahezu vollständig auf die bundesgesetzlichen Vorgaben des SGB II zurückzuführen sind.

III.1.2 Kindertageseinrichtungen

(31) Der erste Prüfschwerpunkt aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen. Diese Hilfeart stellt den größten Kostenblock im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe dar. Unter den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe fielen 2009 von den 570 Millionen Euro Nettoausgaben über 95 % in den Tageseinrichtungen für Kinder an. Dies ist im Anbetracht der Umsetzung des Rechtsanspruchs eines jeden Kindes auf einen Kindergartenplatz sowie der Intensivierung der U3-Betreuung nicht überraschend und macht deutlich, dass gerade in diesem Bereich die finanziellen Belastungen der Kommunen für die Kinder- und Jugendhilfe zu verorten sind. Insgesamt werden über 67 % aller Ausgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung getätigt.

(32) Für ein genaueres Abbild der strukturellen Belastung im Rahmen der Kostenvarianzanalyse sind die Zuschussbedarfe für Kindertagesbetreuung auf ihre bedarfsverursachenden Grundlagen zu beziehen. Die Falldichte – in diesem Fall die Kinderquote als Zahl der „potentiellen“ Nutzer – weist in Brandenburg auf der Kreisebene keine besonders erhebliche Spreizung auf: Sie bewegt sich zwischen Anteilen von 8,9 % (Minimum) und 12,2 % (Maximum) an der Gesamtbevölkerung. Die Kostenintensität im Bereich der Kindertagesbetreuung streut deutlich stärker als die Falldichte. In den Extremwerten liegt die größte Abweichung nach oben bei 142,7 % des Mittelwerts, der niedrigste Wert liegt mehr als 20 % unter dem Landesdurchschnitt.

(33) Stellt man neben die Zahl der „potentiellen“ Nutzer, für die grundsätzlich Einrichtungen bereitgehalten werden müssen, noch die Zahl der tatsächlichen Nutzer als kostenverursachende Größe ergibt sich ein recht geschlossenes Gesamtbild: Durch die Kinderquote und die Betreuungsquote lassen sich die Kostenvarianzen auf Kreisebene im Kindertagesstättenbereich (Zuschussbedarfe je Einwohner) zu 89 % erklären.

(34) Ähnlich wie im Bereich der Kosten der Arbeitslosigkeit können auch für die kommunale Aufgabenwahrnehmung im Kinderbetreuungsbereich die drei Voraussetzungen für einen empirisch begründeten Sonderbedarf als gegeben angesehen werden. Bei der möglichen Aufnahme eines belastungsorientierten Nebenansatzes in den kommunalen Finanzausgleich ist eine Orientierung an einem Mix-Indikator aus den tatsächlichen und den potentiellen Fallzahlen da-

für geeignet, die entstehenden Bedarfe möglichst gut abzubilden. Bezogen auf die Fallzahlen und -kosten des Jahres 2008 ergibt sich eine leicht höhere Gewichtung für die tatsächlichen Fallzahlen (56 %) und eine leicht niedrigere Gewichtung der Kinderquote (44 %).

III.1.3 Hilfe zur Erziehung

(35) Eine analoge Prüfung der Netto-Ausgaben im Bereich der Hilfe zur Erziehung ergibt stark streuende Merkmalsausprägungen in den Kreisen und kreisfreien Städte. Deutlich wird dabei eine systematische Spreizung zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum. Sowohl die Kostenintensität als auch die Falldichte weisen eine interkommunale Varianzen auf, die nicht bzw. kaum durch strukturelle Einflüsse aufzuklären sind. Aufgrund der fehlenden strukturellen Prägung des Finanzbedarfs im Bereich der Hilfe zur Erziehung ist eine Erfassung im Sinne eines bedarfsorientierten Nebenansatzes damit aus empirischer Perspektive nicht angezeigt. Allerdings sind die strukturellen Ausgabenunterschiede zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum bei der finanziellen Ausstattung der kommunalen Säulen zu berücksichtigen.

III.2 Sozialhilfe nach SGB XII

(36) Zuletzt wurden die rechtlichen Änderungen in den Bereichen der Sozialhilfe nach SGB XII betrachtet. Mit dem Ausführungsgesetz zum Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII), das am 7. Dezember 2006 in Kraft trat, versuchte der Landesgesetzgeber die sachliche Zuständigkeit und finanzielle Verantwortung auf der Ebene der örtlichen Träger zu bündeln. Mit dem Wechsel der Zuständigkeiten für die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach den §§ 53 bis 60, den Leistungen der Hilfe zur Pflege nach den §§ 61 bis 66 und den Leistungen der Blindenhilfe nach § 72 SGB XII wurden die örtlichen Träger in erheblichem Umfang finanziell belastet. Zum Ausgleich wurde durch das AG-SGB XII auch das Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) dahingehend geändert, dass sich ab 2007 die Finanzausgleichsmasse um 312 Millionen Euro erhöht.

(37) Ab dem 01. Januar 2010 traten neue Finanzierungsregeln als Ergänzung für das Ausführungsgesetz von 2006 in Kraft, bevor am 01. Januar 2011 das neue Gesetz in Gänze in Kraft trat. Kernpunkt ist die Einführung einer finanzkraftunabhängigen Finanzierung der Aufgaben nach § 97 Abs. 3 SGB XII. In § 10 Abs. 2 AG-SGB XII wird die Erstattung der Gesamtnettoausgaben für die übertragenen Aufgaben bestimmt. Mit dieser Regelung verfügt das Land letztlich über ein quotales Mischsystem zur Finanzierung der übertragenen Aufgaben. Das Land strebt langfristig einen kommunalen Finanzierungsanteil der Sozialhilfe von 15 % an.

(38) Betrachtet man die mit dem derzeitigen „Übergangssystem“ verbundenen Anreizwirkungen, so lässt sich zwar im Finanzierungsverbund eine erste Verbesserung gegenüber der alten getrennten Finanzierungszuständigkeit konstatieren. Allerdings werden die damit verbundenen „Verschiebebahnhöfe“ erst mit dem Erreichen des Zielzustands des flächendeckenden kommunalen Finanzierungsanteils von 15 % vollständig aufgehoben. Das derzeitige Übergangssystem stellt in Verbindung mit dem Evaluierungsgebot des § 18 AG-SGB XII Bbg. allen beteiligten Akteuren ausreichende Anreize zur Verfügung, den Zielzustand kurzfristig herbeizuführen.

(39) Die Betrachtung der Sozialhilfearten nach SGB XII mit Blick auf die Zielsetzung der Maßnahmen, zeitliche Entwicklungen und Fragen der Trägerschaft sowie der Finanzierungszuständigkeit, sowie die Untersuchung von Falldichte und Kostenintensität im ostdeutschen Vergleich zeigt insbesondere hinsichtlich der Ausgaben je Fall im Einzelfall erklärungsbedürftige Unterschiede. Der hohe Aggregationsgrad der Fallzahlen verdeckt jedoch den Blick auf unterschiedlich strukturierte Einzelfälle, die auf Grund ihrer individuellen Eigenschaften in der Realität nicht mit einem gleichbleibenden Kostenfaktor zu bewerten sind. Daneben können auch Mängel in der Statistik zu abweichenden Ergebnissen führen. Erst nach Ausschluss dieser strukturellen Erklärungsmuster bleibt letztendlich die Effizienz und Gestaltungsfreiheit der Aufgabenwahrnehmung vor Ort übrig, was ebenfalls über tieferegehende methodische Zugänge (z. B. Benchmarking) im Einzelfall zu prüfen ist. Das Gutachten liefert insofern zunächst Anhaltspunkte für einen vertiefenden Forschungsbedarf in diesen Politikbereichen.

IV. Fazit

(40) Das vorliegende Gutachten hat einen Korrekturbedarf in der symmetrischen Finanzmittelverteilung zugunsten der Kommunen ermittelt. Die notwendige Anpassung zur Herstellung ausgabensymmetrischer Einnahmenverteilung konnte zwar einerseits rechnerisch ermittelt und benannt werden, andererseits besteht in Anbetracht der zahlreichen methodischen Einschränkungen und Ergänzungen weiterhin eine Notwendigkeit, Finanzbedarfe auch anderweitig zu quantifizieren und jenseits statistischer Verfahren anhand qualitativer Informationen widerzuspiegeln. Ein Hauptaugenmerk sollte dabei auf die Bereiche stark regulierter Aufgabenwahrnehmung gerichtet werden. Dies gilt insbesondere für den Sozial- und Jugendhilfebereich.

(41) Auch wenn eine eindeutige ursächliche Rückführung spezifischer Finanzierungsbedarfe im Sozial- und Jugendhilfebereich auf die politischen Entscheidungen und rechtlichen Vorgaben einzelner föderaler Ebenen aufgrund der vielfältigen finanziellen und regulatorischen Verknüpfungen zwischen Aufgabenträgern und -finanzierern kaum vorgenommen werden kann, ist der Bund in den meisten Fällen Urheber der einschlägigen Hilfe- und Leistungsgesetze, die häufig sowohl den Zugang zur Hilfe als auch den Umfang der zu leistenden Hilfe detailliert vorgeben. Eine stärkere Beteiligung des Bundes an den entstehenden Kosten wäre daher eine sachlich angemessene Entlastung der kommunalen Träger. Dabei entlässt der inhaltliche Verweis auf den Bund als Gesetzgeber kostenverursachender Leistungen das Land nicht aus seiner grundsätzlich allgemeinen Verantwortung für die Finanzsituation seiner Kommunen.

(42) Die im Gutachten aufgezeigte strukturelle Prägung zentraler, ausgabenintensiver Hilfearten zeigt an, dass bei der Bestimmung kommunaler Bedarfe im Rahmen des Finanzausgleichs die Ausgabenentwicklung in diesen Bereichen besonders zu berücksichtigen ist. Zugleich lassen sich in anderen Hilfebereichen aber auch beachtliche Fallkostenunterschiede im Vergleich der Kommunen im Land wie auch im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer beobachten. Sofern derartige Differenzen nicht durch strukturelle Gründe erklärt werden, sind auch Standards und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung prüfend in den Blick zu nehmen. Vor diesem Hintergrund bleibt entsprechender Forschungsbedarf, die offenen Fragen der objektiven fiskalischen Bedarfe wie der faktischen Bindungen von Land und Kommunen originär zu ermitteln

oder zu mindestens diskursiv abzugrenzen. Das Gutachten gibt für diesen Weg entsprechende Hinweise.

1 Einleitung

1.1 Forschungsauftrag und zentrale Fragestellungen

(43) Das vorliegende Gutachten ist Teil der finanzwissenschaftlichen Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Eine solche Überprüfung der Parameter des Kommunalen Finanzausgleichssystems in Brandenburg ist zunächst gesetzlich vorgeschrieben. Nach dem Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) muss die Höhe der Verbundmasse regelmäßig im Hinblick auf die Verteilung der Finanzmittel zwischen dem Land und den Kommunen (kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Gemeinden) überprüft und bei Bedarf angepasst werden.⁷

(44) Eine finanzwissenschaftliche Begutachtung ist vor dem Hintergrund sich dynamisch entwickelnder Rahmenbedingungen zudem Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Ausgleichssystems. Die statische Fortführung der Bestandsparameter ohne Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen steht dem Ziel der bedarfsgerechten Mittelverteilung des Ausgleichssystems entgegen, setzt falsche Anreizstrukturen und erfüllt mithin nicht die notwendige finanzpolitische Steuerungsfunktion.

(45) Die Analysen des vorliegenden Gutachtens konzentrieren sich vornehmlich auf die vertikalen Verteilungsstrukturen zwischen staatlicher und kommunaler Ebene.⁸ Den vertikalen Verteilungseffekten kommt im Brandenburgischen Ausgleichssystem eine besondere Bedeutung zu: Bezüglich der vertikalen Einnahmenverteilung zwischen Landesebene und kommunaler Ebene trifft das BbgFAG klare Aussagen hinsichtlich der gebotenen proportio-

⁷ Vgl. § 3 Abs. 5 Satz 1 BbgFAG.

⁸ Eine umfassende Überprüfung des Finanzausgleichssystems muss sowohl die horizontalen, interkommunalen Ausgleichswirkungen als auch die vertikalen Verteilungseffekte zwischen Land und Kommunen in den Blick nehmen. Der Prüfauftrag des Brandenburgischen Landtags enthält einen entsprechend umfangreichen und mehrdimensionalen Fragenkatalog (vgl. Beschluss des Landtages Brandenburg zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes. Landtagsdrucksache 5/2566-B). Es war daher notwendig, die finanzwissenschaftliche Behandlung entlang der Prüfungsdimensionen aufzuteilen und in separaten Gutachten die horizontale und die vertikale Dimension in den Blick zu nehmen. Die Begutachtung der horizontalen Verteilungsmechanismen wurde parallel zu diesem Gutachten am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig vorgenommen. Vgl. LENK, T./HESSE, M./WOITEK, F. (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg. Leipzig.

nalen Verteilung der Finanzmittel zu den wahrgenommenen Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen.⁹

(46) Die zentrale finanzwissenschaftliche Fragestellung der Prüfung hinsichtlich der vertikalen Dimension lautet daher:

- Entspricht die Einnahmenverteilung des Landes Brandenburg und seiner Kommunen dem Gebot der aufgabengerechten proportionalen Verteilung, wie sie § 3 Abs. 5 Satz 1 BbgFAG verlangt?

(47) Eine solche Prüfung muss zum einen alle relevanten Einnahmenpositionen auf kommunaler wie auch auf Landesebene erfassen und zugleich das Verhältnis der Aufgabenwahrnehmung zwischen den beiden Ebenen bestimmen (*vgl. Kapitel 2*).

(48) Im Zuge der Frage nach einer angemessenen Finanzausstattung der kommunalen Haushalte wird dem Bereich der Sozial- und Jugendhilfe regelmäßig eine besondere Bedeutung konstatiert. So wurde der Prüfauftrag des Brandenburgischen Landtags um eine Sonderfrage nach den Kostenfolgen kommunaler Aufgabenwahrnehmung im Sozial- und Jugendhilfereich erweitert.

(49) Aus dem ergänzenden Prüfauftrag ergeben sich zusätzliche Fragestellungen in Hinblick auf die Verteilungseffekte zwischen den Ebenen:

- Welche Aufgaben mit welchen Kostenfolgen tragen die Kommunen aufgrund bundes- und landesgesetzlicher Regelungen insbesondere im Sozial- und Jugendhilfereich?
- Wie haben sich Aufgabenwahrnehmung und die damit verbundenen Kosten in der letzten Dekade entwickelt? Welche Ursachen stehen hinter den Entwicklungen?
- Wie stehen die brandenburgischen Kommunen im Vergleich zu Kommunen in den übrigen Flächenländern dar?

(50) Mit Blick auf den finanzwissenschaftlichen Prüfbedarf der horizontalen Einnahmenverteilung wird in der Untersuchung des Sozial- und Jugendhilfereichs auch Einblick in die interkommunale Verteilung in Brandenburg gege-

9 Vgl. § 3 Abs. 5 Satz 1 BbgFAG.

ben und anhand von sozioökonomischen Strukturvariablen und Ausgabenkennziffern der Bestand und gegebenenfalls das Volumen von kommunalen Sonderbedarfen überprüft. Die Ergebnisse werden hierbei so formuliert, dass sie unmittelbar in die Begutachtung der horizontalen Verteilungsmechanismen am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management an der Universität Leipzig übernommen werden können.

(51) Schlussendlich soll auch untersucht werden, ob die maßgeblich durch den Bund verursachten Kosten durch die bundesrepublikanischen Finanzausgleichssysteme insgesamt adäquat ausgeglichen werden. Hierbei gilt es besonders die aktuellen landes- und bundesrechtlichen Änderungen der Finanzierungsträgerschaft – insbesondere in den Bereichen des SGB II, SGB VIII und SGB XII – in den Blick zu nehmen.

1.2 Methodische Vorbemerkungen

1.2.1 Statistische Datenbasis

(52) Die vorliegende Studie versucht, die komplexen Zusammenhänge der Finanzierung öffentlicher Ausgaben im dreigliedrigen föderalen System nicht nur deskriptiv-theoretisch sondern gleichfalls empirisch zu durchleuchten. Insbesondere im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe wird dabei auf eine multiple Datenbasis zurückgegriffen, die die öffentliche Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (aufgliedert nach Funktionsbereichen), die Jahresrechnungsstatistik in der Lieferung des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg und die Fachstatistiken mit eigenen Erhebung von Einnahmen und Ausgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich verwendet.

(53) Die Kombination der statistischen Zugänge bietet einen möglichst weit gefassten empirischen Zugriff auf die darzustellenden Sachverhalte und ermöglicht stets eine angemessene Perspektive. Gleichzeitig stellt der wiederholte Wechsel der statistischen Datenbasis auch eine Herausforderung für Leser und Verfasser des Gutachtens dar. Nach Möglichkeit wird daher stets die verwendete Datengrundlage transparent dargelegt. Nicht zuletzt können durch unterschiedliche Abgrenzung der statistischen Erfassung auch interne Widersprüche entstehen, die nicht auf fehlerhafte Berechnungen sondern lediglich auf die jeweiligen Spezifika der erhobenen Daten zurückzuführen sind.

(54) Insbesondere in der Betrachtung der Sozial- und Jugendhilfe wird diese Problematik deutlich: Die unterschiedliche Datenherkunft aus der kommunalen Finanzstatistik (Jahresrechnungs- bzw. Kassenstatistik) auf der einen Seite und aus den Fachstatistiken der Sozialhilfe- sowie Kinder- und Jugendhilfestatistik auf der anderen Seite erzeugt eine besondere Notwendigkeit, den Aussagegehalt der jeweiligen Statistik zu beachten. Für die Fachstatistik werden nur die kassenwirksamen Ausgaben oder Einnahmen verbucht, die insofern den Aufwand für die Leistungen an den Letztempfänger der jeweiligen Gebietskörperschaft widerspiegeln. Nicht nachgewiesen wird die finanzielle Belastung der jeweiligen Staatsebene, da der interne Zahlungsverkehr nicht erfasst wird. Zudem kann sich die Herkunft der Daten dahingehend unterscheiden, ob die Datenübermittlung in den kommunalen Fachabteilungen oder in den Kämmereien vorbereitet wird.¹⁰ Insbesondere im Bundesländervergleich können durch Abweichungen der Erhebungsgrundlagen zwischen den jeweiligen statistischen Landesämtern Verzerrungen auftreten.¹¹

(55) Dem gegenüber werden in der Finanzstatistik umfangreichere Ausgaben berücksichtigt sowie auch der Zahlungsverkehr der öffentlichen Haushalte untereinander, sodass die Nettoausgaben dementsprechend nach Staatsebene unterschieden werden können. Da die Finanzstatistik jedoch keine Angaben zum Leistungsumfang enthält, sind tiefergehende Analysen der Ursachen der Kostenentwicklung auf dieser Basis kaum möglich.

1.2.2 Umgang mit der doppischen Buchführung¹²

(56) Ein weiteres Problem der statistischen Erfassung ergibt sich aus den Umstellungen der kommunalen Haushaltsführung: Im betrachteten Zeitraum 2000 bis 2009 umfassen die Daten der kommunalen Jahresrechnung mit den Jahren 2007 bis 2009 auch solche Jahre, in denen die amtliche Statistik im Zuge der Umstellung auf das doppische Haushaltsrecht keine Daten nach der

10 Vgl. KOLVENBACH, F. (2010): Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertagesbetreuung. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik 11/2010. Wiesbaden, S. 1003ff.

11 Vgl. HAUSTEIN, T./DORN, M. (2007): Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2006. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik 12/2007. Wiesbaden, S. 1260.

12 Probleme aus der Umstellung auf die Doppik ergeben sich in allen Analysen, die die Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistik in der Aufbereitung durch das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg verwenden.

kameralen Haushaltsgliederung bereitstellen kann. Da eine vollständige Lieferung nach dem Produktrahmen der Doppik gleichfalls nicht möglich war, mussten die Daten der amtlichen Statistik zunächst in eine einheitliche Struktur überführt werden. Die Zusammenfassung erfolgte anhand der jährlich ermittelten Zuschussbedarfe in den Abschnitten bzw. den Produktbereichen auf 2-Steller-Ebene. Nur die kameralen Abschnitte 79 und 81 wurden unterabschnittsscharf aufgeteilt.

(57) Als Basis der zusammengeführten Finanzstatistik wurde der Produktrahmen des neuen doppelischen Haushaltsrechts herangezogen. Zum einen wird damit eine Zeitreihe erstellt, die in künftigen Perioden mit einfachen Mitteln fortgeschrieben werden kann. Zum anderen enthält die kameraler Rechnungsstatistik einige Positionen, die zwar in den Produktrahmen überführt werden können, die rückrechnend aber nicht aus dem Produktrahmen heraus einzeln abzubilden sind. Gleichwohl war eine Verkürzung des Produktrahmens durch eine Aggregation von bestimmten Produkten unabdingbar. Sie wurde insbesondere dort vorgenommen, wo Positionen der kameralen Rechnungsstatistik mehreren Produkten bzw. Produktbereichen zugeordnet sind und darüber hinaus eine enge inhaltliche Beziehung zwischen den aggregierten Produkten besteht (z. B. im Schulbereich).

(58) Die Zuordnung von kameralen Abschnitten der Rechnungsstatistik zu den jeweiligen Produkten erfolgte auf Grundlage der entsprechenden landesgesetzlichen Verwaltungsvorschrift¹³, solange sie dort eindeutig zugeordnet sind (*vgl. auch Anhangstabelle 17*). Hierfür wurden sowohl im kameralen, wie auch im doppelischen Bereich die 2-Steller Ebene herangezogen (Abschnitte bzw. Produktbereiche). Für allgemeine Bereichsverwaltungen (Abschnitte 40, 60, 80) wurden die kameralen Daten anhand des fiskalischen Gewichts der einzelnen, eindeutig zugeordneten Abschnitte des Bereichs aufgeteilt. (Beispiel: Aus dem Abschnitt 00 wurde der Anteil an den Produktbereich 12 übertragen, der dem Anteil des Abschnitts 05 an der Summe der Abschnitt 01-08 entspricht, der Restbetrag fällt dem Produktbereich 11 zu).

13 Verwaltungsvorschrift über die produktorientierte Gliederung der Haushaltspläne, die Kontierung der kommunalen Bilanzen und der Ergebnis- und Finanzhaushalte sowie über die Verwendung verbindlicher Muster zur Kommunalen Haushalts- und Kassenverordnung (VV Produkt- und Kontenrahmen).

(59) Der Abschnitt 92 (Abrechnung aus Vorjahren) wurde analog zur nordrhein-westfälischen Zuordnung dem Produktbereich 61 zugeschlagen.¹⁴ Der Abschnitt 89 (Allgemeines Sondervermögen) wurde dem Produktbereich 11 zugeschlagen.¹⁵

(60) Der Abschnitt 88 (Allgemeines Grundvermögen) war zwischen den Produktbereichen 11 (Allgemeine Verwaltung) und 51/52 (Räumliche Planung und Entwicklung, Bauen und Wohnen) aufzuteilen. Hierfür wurde zunächst das fiskalische Gewicht der beiden Produktgruppen in den einzelnen Erhebungsjahren im Durchschnitt der Gebietskörperschaftstypen¹⁶ ermittelt. Anschließend wurden die Zuschussbedarfe im Abschnitt 88 entsprechend der Gewichte in der jeweiligen Gebietskörperschaftsklasse einzelgemeindlich zwischen den beiden Produktbereichen 11 und 51/52 aufgeteilt.

14 Die brandenburgischen Zuordnungsvorschriften treffen zur Zuordnung des Abschnitts 92 keine Aussage.

15 Die VV Produkt- und Kontenrahmen trifft hierzu keine Aussagen, gleichwohl wurden in der kameraleen Rechnungsstatistik in diesen Abschnitten Buchungen vorgenommen, die in der Überführung nicht ausgelassen werden können.

16 Hier wurde getrennt nach kreisfreien Städten, Landkreisverwaltungen, amtsfreien Gemeinden, amtsangehörigen Gemeinden und Amtsverwaltungen.

2 Vertikale Verteilung der Finanzmittel

2.1 Zur Wahl der Betrachtungsperspektive

(61) Ein zentraler Auftrag des vorliegenden Gutachtens ist die Überprüfung der vertikalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichssystems in Brandenburg. Die damit stets eng verbundene Frage nach einer angemessenen Finanzausstattung der kommunalen Ebene ist inzwischen regelmäßig Gegenstand finanzwissenschaftlicher Begutachtung¹⁷ und vermehrt auch (verfassungs-) gerichtlicher Auseinandersetzungen.¹⁸ In diesem Spannungsfeld verteilungspolitischer Konflikte wurden mittlerweile verschiedene analytische Herangehensweisen genutzt, die demnach auch zu teilweise divergierenden Ergebnissen kommen. Die Interpretation der Ergebnisse ist daher immer vor dem Hintergrund der angewandten Methodik und den zur Verfügung stehenden Daten vorzunehmen.

(62) Grundsätzlich lässt die Frage nach einer angemessenen Finanzausstattung eine Annäherung aus drei Perspektiven zu:

- In einer *absoluten* Betrachtungsweise kann geprüft werden, ob die Finanzmittel der Kommunen dafür ausreichen, ihre Aufgaben ohne Einschränkungen der Selbstverwaltungsgarantie wahrzunehmen. Unabhängig von Ausstattung und Aufgaben der Landesebene darf nach dieser Ansicht eine bedarfsorientierte finanzielle Mindestausstattung der Kommunen nicht unterschritten werden.
- Werden beide Seiten des Finanzausgleichs in die Betrachtung einbezogen, kann die Finanzausstattung in Hinblick auf ihre *relativen* Verhältnisse überprüft werden. Nach dieser Perspektive sollen beide Ebenen gleichmäßig an der Finanzausstattung partizipieren.

17 Vgl. u. a. VESPER, D. (2009): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, eine Analyse für die Jahre 2005 bis 2008, Expertise im Auftrage des Finanzministeriums des Landes Brandenburg, Berlin. - JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./HOLLER, B. (2009): Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung. Kaiserslautern und Bottrop. - DÖRING, T. (2010): Angemessene Finanzausstattung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung der bestehenden Sozillasten. Villach. - SCHERF, W. (2010): Kommunalen Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich. Gießen. - ZIMMERMANN, H. (2010): Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich. Marburg.

18 Vgl. u. a. VerfGH NRW, Urteil vom 19. Juli 2011 (VerfGH 32/08). – OVG Rh.-Pf., Beschluss vom 15.12.2010 (2 A 20738/09.OVG). - Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11.05.2006 (LVerfG 1/05, LVerfG 5/05, LVerfG 9/05).

- Zuletzt kann die Finanzausstattung der Ebenen in einer *dynamischen* Betrachtungsweise auf die Gleichläufigkeit ihrer Entwicklung hin überprüft werden.

(63) Die Frage nach der absoluten Bestimmung einer finanziellen Mindestausstattung stellt die empirische Überprüfung vor zahlreiche Probleme: Eine Erfassung des (Mindest-)Finanzbedarfs der kommunalen Ebene muss sich der Herausforderung der verbleibenden kommunalen Spielräumen auch bei pflichtig wahrzunehmenden Aufgaben und der schwierigen Quantifizierbarkeit des Minimums an finanziellem Potential zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben stellen.¹⁹ Gleichzeitig ignoriert eine solche Betrachtungsweise vollständig die Finanzausstattung der Landesebene.

(64) Die dynamische Perspektive stellt lediglich einen Abgleich der Entwicklungskennziffern der Finanzausstattung auf beiden Ebenen her und bietet damit keine ausreichenden Ergebnisse in Bezug auf die Angemessenheit der Finanzausstattung der Kommunen. Es bleibt dabei ungeklärt, ob im Ausgangspunkt der dynamischen Betrachtung die Finanzausstattung der Ebenen angemessen war oder nicht. Mithin kann auch eine empirisch belegbare gleichläufige Entwicklung lediglich ein Fortschreiben einer unzureichenden Finanzausstattung bedeuten.²⁰

(65) Nachfolgend soll die relative Methode zur Überprüfung der vertikalen Dimension des kommunalen Finanzausgleichssystems in Brandenburg genutzt werden. Diese Vorgehensweise trägt insbesondere den Forderungen nach aufgabenproportionalen Finanzmitteln der Ebenen gemäß § 3 Abs. 5 BbgFAG Rechnung. Ausgehend von einer finanzwissenschaftlichen und rechtlichen Erörterung der Symmetrienorm im folgenden *Abschnitt 2.2* wird in *Abschnitt 2.3* die empirische Erfassung zunächst durch die konkrete Abgrenzung der Ausgaben und Einnahmen vorbereitet und abschließend anhand der Da-

19 Gleichwohl kann eine Unterschreitung der finanziellen Mindestausstattung im Einzelfall und unter großem empirischem Aufwand indizienhaft belegt werden. Vgl. JUNKERNHEINRICH M./MICOSATT, G./HOLLER, B. (2009): Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung. Kaiserslautern und Bottrop.

20 Die dynamische Perspektive hat bislang maßgeblich die finanzwissenschaftliche Analyse des Verhältnisses von kommunalen und Landesfinanzen in Brandenburg geprägt. Vgl. VESPER, D. (2002): Landes- und Kommunalfinanzen in Brandenburg und ihre mittelfristigen Perspektiven. S. 27 - VESPER, D. (2009): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, eine Analyse für die Jahre 2005 bis 2008, Expertise im Auftrage des Finanzministeriums des Landes Brandenburg. Berlin, S. 25 ff.

ten der öffentlichen Gesamtrechnung vorgenommen. Die theoretischen und methodischen Probleme einer finanzpolitischen Interpretation werden schlussendlich in *Abschnitt 2.4* dargestellt.

2.2 Finanzwissenschaftliche und rechtliche Grundsätze der Symmetriebetrachtung

(66) In föderal strukturierten Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland ist die öffentliche Leistungserbringung dezentral organisiert, d. h. sie ist auf verschiedene staatliche bzw. administrative Ebenen mit unterschiedlicher räumlicher Reichweite verteilt. Ungeachtet der historischen Gründe und ökonomischen (sowie nicht-ökonomischen) Vor- und Nachteile einer dezentralen Staatsorganisation,²¹ ergibt sich hieraus die Notwendigkeit einer Regelung der Finanzmittelverteilung zwischen den an der Aufgabenerfüllung beteiligten föderalen Ebenen.

(67) Bei einem dem Korrespondenzprinzip folgenden fiskalischen System wäre eine gesonderte Überprüfung der vertikalen Einnahmenverteilung nicht erforderlich, da die Finanzierungsmöglichkeiten den Finanzierungsbedarfen in diesem Falle unmittelbar folgen würden. In Mischfinanzierungssystemen mit institutioneller Inkongruenz greifen diese Automatismen jedoch nicht. Aus diesem Grunde muss ein ökonomisch fundierter Weg gefunden werden, um die Einnahmen der öffentlichen Hand auf die beteiligten Ebenen zu verteilen.

(68) Aus ökonomischer Sicht hängt die Frage der „richtigen“ Einnahmenverteilung eng mit dem Nutzen der öffentlichen Aufgabenerfüllung zusammen. Den Einnahmen kommt in diesem Zusammenhang primär eine Hilfsfunktion zu. Sie sollten so bemessen, strukturiert und verteilt sein, dass die vorhandenen Bedarfe nach öffentlichen Gütern bestmöglich erfüllt werden können. Diese Voraussetzung ist dann gegeben, wenn Grenznutzen und Grenzkosten der Leistungsbereitstellung einander entsprechen.

(69) Sofern angenommen wird – und hiervon ist vor dem Hintergrund der bestehenden theoretischen und empirischen Erkenntnisse auszugehen²² –,

21 Vgl. hierzu u. a. ZIMMERMANN, H. (1999): Kommunalfinanzen. Berlin. S. 25-36.

22 So geht die ökonomische Theorie des Föderalismus davon aus, dass bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch untergeordnete Gebietskörperschaften verglichen mit einer zentralen Aufgabenerfüllung

dass der Grenznutzen der öffentlichen Leistungserbringung zwischen Landes- und Kommunalebene nicht systematisch (und überdies nicht systematisch zu lasten der kommunalen Seite) divergiert, folgt hieraus aus finanzwissenschaftlicher Sicht das Gebot einer aufgabensymmetrischen Verteilung der Einnahmen zwischen den an der Leistungserbringung beteiligten Ebenen.

(70) Sieht man ein Land und seine Kommunen – dem staatsrechtlichen Verständnis folgend – als eine Gesamteinheit an, dann sollten dementsprechend die Landesebene und die kommunale Ebene gleichermaßen am Gesamtbudget partizipieren. Gemäß der Hilfsfunktion öffentlicher Einnahmen kann dies jedoch nur vor dem Hintergrund der Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen erfolgen. Ausgehend von der Begrenztheit der Finanzierungsmöglichkeiten der Gesamteinheit müssen alle vorhandenen Finanzmittel entsprechend der Beteiligung an der öffentlichen Leistungserbringung verteilt werden.²³ Unabhängig vom Niveau der Finanzausstattung müssen Land und Kommunen dann – vor dem Hintergrund einer solchen institutionellen Gleichverteilung der budgetären Grenzen und Möglichkeiten – zu gleichen Teilen an etwaigen Budgetüberschüssen und Defiziten beteiligt werden. Das bedeutet auch, dass die Ausgabenbedarfe einer Ebene nicht zwangsläufig voll abgedeckt werden können.²⁴

(71) In juristischer Hinsicht ist das Gebot der vertikalen Verteilungssymmetrie von Ausgaben und Einnahmen zwischen Land und kommunaler Ebene in Brandenburg zunächst in § 3 Abs. 5 des Gesetzes über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG) begründet. Dort wird die „gebotene proportionale Verteilung der Finanzmittel zu den wahrgenommenen Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen“ festgeschrieben.

erhebliche Wohlfahrtsgewinne erzielt werden (wobei deren Ausmaß wesentlich von den Zielen abhängt, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verfolgt werden). Vgl. u. a. MUSGRAVE, R. A. (1969): Theories of Fiscal Federalism. In: Public Finance/Finances Publiques, Vol. 24, 1969, S. 521-536.

23 Eine Ungleichverteilung ließe sich nur über eine empirische Effizienzprüfung aller Aufgabenbereiche beider Ebenen begründen, die eine systematische Ineffizienz einer Ebene bestätigen kann. Die Finanzmittelverteilung müsste dann so gewichtet werden, dass sie den Kosten der Aufgabenwahrnehmung bei gleichverteilter Ineffizienz (bzw. vollständiger Effizienz) der Aufgabenerfüllung entspräche.

24 Vor dem Hintergrund der ungleichen politischen Verhandlungsmacht von Landes- und Kommunalebene geht dann von dem Gebot der aufgabensymmetrischen Einnahmenverteilung zudem auch eine – polit-ökonomisch begründete – Schutzwirkung für die schwächere Ebene aus.

(72) Ursprünglich geht diese Maßgabe auf zwei Urteile des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes sowie des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes aus dem Jahr 1997 zurück. Seither wurde es von den Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichtshöfen verschiedener Länder weiterentwickelt und konkretisiert.²⁵

(73) Es wird hier als Bestandteil einer zweistufigen Schutzkonzeption der kommunalen Finanzausstattung verstanden, die

- neben einer finanziellen Mindestausstattung als unantastbarem Kernbereich²⁶
- auch die Konkretisierung der Aufgabenangemessenheit der Finanzausstattung im Randbereich durch das Gebot einer „aufgabengerechten Symmetrie der Einnahmenverteilung“ aufgrund der prinzipiellen Gleichwertigkeit von Kommunal- und Landesaufgaben beinhaltet.²⁷

Dabei wird regelmäßig auch auf die Leistungsfähigkeit des Landes verwiesen, die den kommunalen Ansprüchen auf ihre finanzielle Ausstattung eine Grenze setzt.

(74) Aus der Kollision zwischen der Pflicht zur Bereitstellung der für die kommunale Aufgabenwahrnehmung „erforderlichen Mittel“ einerseits und dem Vorbehalt der „finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes“ andererseits, folgt demnach das Gebot einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung bestehender Lasten zwischen dem Land und seinen Kommunen.

(75) Für den Fall, dass eine Landesverfassung sowohl die Kernbereichs- als auch eine Randbereichsgarantie beinhaltet, kann sich hieraus unter bestimmten Umständen eine Pflichtenkollision ergeben: Reichen die finanziellen Ressourcen des Gesamtlandes (d. h. des Landes und seiner Kommunen insgesamt) nicht aus, um die vorhandenen Ausgabenbedarfe zu decken, dann ist die Erfüllung der Randbereichsgarantie (aufgabensymmetrische Verteilung der

25 Vgl. u. a. BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303 (304f.). - NdStGH, DVBl. 1998, S. 185 (185). - VfGBbg., NVwZ-RR 2000, S. 129 (131) = LVerfGE 10, S. 237 (244f.). - ThürVerfGH, ThürVBl. 2005, S. 228 (230f.). - LverfG MV, LKV 2004, S. 175. - OVG Rh-Pf, Beschluss vom 15.12.2010 (2 A 20738/09.OVG).

26 Diese Bedingung ist verletzt, wenn die Wahrnehmung eines „Mindestbestands an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben finanziell unmöglich wird“ (HENNEKE, H.-G./PÜNDER, H./WALDHOFF, C. (2006): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich. München. S. 486.).

27 Ebenda.

Einnahmen zwischen Land und kommunaler Ebene) unter Umständen mit der Gefahr einer Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen verbunden. In diesem Zusammenhang muss jedoch beachtet werden, dass der Landesebene noch eine weitere Stellschraube zur Verfügung steht, um eine aufgabenangemessene Belastungsverteilung zwischen beiden Ebenen herbei zu führen: Neben der Einnahmenverteilung kann dies auch durch eine Rückführung der kommunalen Aufgabenbelastung und der Reduktion vorhandener Normen und Standards erfolgen.

(76) Aus der Rechtsprechung ergeben sich wichtige Implikationen für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. Demnach muss die Verbundquote überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden, wenn

- es zu einer Änderung bzw. Erweiterung des Aufgabenbestands kommt,
- die Ausgaben für Pflichtaufgaben bzw. pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben „außergewöhnlich stark“ und weitaus stärker als die kommunalen Einnahmen angestiegen sind,
- im Gesetzgebungsverfahren nicht dargelegt worden ist, dass dem Land ähnliche Belastungszuwächse entstanden sind.²⁸

(77) Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie zwischen dem Land und den Kommunen beruht – wie gezeigt werden konnte – auf grundlegenden finanzwissenschaftlichen und rechtlichen Ansätzen. Es geht maßgeblich auf die Rechtsprechung verschiedener Landesverfassungsgerichte zurück und stellt den Versuch dar, den – in den meisten Länderverfassungen kodifizierten – Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes im Rahmen seiner Finanzausstattungspflicht gegenüber den Kommunen soweit zu konkretisieren, dass ein Finanzausstattungsanspruch zur Finanzierung eines Mindestmaßes an kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben gewährleistet bleibt. Den gedanklichen Ausgangspunkt der Verteilungssymmetrie bildet die Vorstellung, dass Landes- und Kommunalaufgaben prinzipiell gleichwertig sind und daher eine aufgabensymmetrische Verteilung der im Land insgesamt vorhandenen Steuereinnahmen zwischen den Ebenen erforderlich machen.

28 Vgl. NdsStGH, DVBl. 1998, S. 185 (187f.).

2.3 Empirische Erfassung

(78) Eine empirische Bestimmung der vertikalen Finanzierungssymmetrie erfordert zunächst die korrekte Abgrenzung der Finanzkraft auf beiden Ebenen sowie die Bestimmung ihres Anteils an der Aufgabenwahrnehmung. Die Angemessenheit der Finanzausstattung ist dann mit Blick auf die jeweilige Finanzkraft der beiden Ebenen sowie unter Berücksichtigung der jeweiligen Aufgabenbelastung zu bewerten.

2.3.1 Abgrenzung der Ausgaben

(79) Im finanzwissenschaftlichen Schrifttum finden sich bislang mindestens vier verschiedene konzeptionelle Zugänge zur Berechnung des Kommunalisierungsgrades der Ausgaben.²⁹ Diesen liegt

- der Gemeindeanteil an den gesamten unmittelbaren Ausgaben³⁰,
- der kommunale Anteil an den aggregierten bereinigten Ausgaben von Land und Kommunen,³¹
- der Gemeindeanteil an den aggregierten laufenden Ausgaben³² oder
- der Gemeindeanteil an den gesamten Nettoausgaben³³

zugrunde.

(80) Zumindest in jüngster Zeit hat der auf der Grundlage der unmittelbaren Ausgaben ermittelte Kommunalisierungsgrad dabei die größte Aufmerksamkeit erfahren. Dieser Ansatz ist jedoch dann problematisch, wenn – wie hier – aus

29 Vgl. hierzu auch FÄRBER, G. (2008): Gutachterliche Stellungnahme zur Aussagekraft der Berechnungen des Index der kommunalen Finanzausstattung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz. Speyer.

30 Siehe bei JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. - ZIMMERMANN, H. (2010) Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich. Marburg.

31 Vgl. VESPER, D. (2004) Finanzpolitische Implikationen einer Fusion Berlin - Brandenburg. Difu-Kolloquium: Berlin & Brandenburg: Kooperation oder Fusion am 4. Juni 2004 in Berlin. Online unter: <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-22004/berlin-und-brandenburg-kooperation-oder-fusion.html> (Stand: 16. März 2011).

32 Vgl. SEITZ, H. (2006) Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen. Berlin. S. 35 f.

33 Vgl. ZIMMERMANN, H. (2010) Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich. Marburg.

der Ausgabenverteilung Rückschlüsse auf die vertikale Steuerverteilung abgeleitet werden sollen.

(81) Dem auf Basis der unmittelbaren Ausgaben ermittelten Kommunalisierungsgrad liegt eine Betrachtung zugrunde, die auf die Durchführungsverantwortung der staatlichen Aufgabenerfüllung (gegenüber dem privaten Bereich) abstellt, die Frage der Finanzierungsverantwortung dabei aber außer Acht lässt. Diese Perspektive ist mit der vertikalen Steuerverteilung (Verteilung der frei verfügbaren Einnahmen zwischen Land und Kommunen) inkompatibel.

(82) Um eine Aussage über die Verteilungssymmetrie von Ausgaben und Einnahmen zwischen Land und kommunaler Ebene treffen zu können (z. B. derart, dass ein kommunaler Ausgabenanteil von 55 % einen entsprechend großen kommunalen Anteil an den innerhalb des Landes vereinnahmten Finanzmitteln nach sich ziehen sollte), muss der Kommunalisierungsgrad auf der Basis der Finanzierungsverantwortung ermittelt werden. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn zur Berechnung des Kommunalisierungsgrades nicht die unmittelbaren Ausgaben, sondern die Zuschussbedarfe (aufgabenspezifische Ausgaben abzüglich aufgabenspezifischer Einnahmen) verwendet werden. Die Zuschussbedarfe bilden denjenigen Teil der Ausgaben ab, der mit frei verfügbaren Deckungsmitteln bestritten wird und eine entsprechende vertikale Steuerbeteiligung erforderlich macht.

(83) Bei der Verwendung des Kommunalisierungsgrades muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Interpretationsfähigkeit einer auf Ist-Ausgaben beruhenden Kennziffer aus mehreren Gründen eingeschränkt ist:³⁴

- Unabhängig von der finanzstatistischen Abgrenzungsform (unmittelbare Ausgaben, Nettoausgaben, Zuschussbedarfe) lassen sich die Kommunalisierungsgrade der Ausgabentätigkeit nur eingeschränkt interpretieren. Da der Kommunalisierungsgrad auf dem Ausgabenniveau der kommunalen Ebene (gemessen an deren Anteil an den gesamten öffentlichen Ausgaben innerhalb des Landes) beruht, ist er nicht dazu geeignet, kommunale Ausgabenniveauunterschiede zwischen den Län-

³⁴ Vgl. hierzu auch BERTELSMANN STIFTUNG (2010): Kommunalisierungsgrade und räumliche Visualisierung ausgewählter Haushaltsinformationen der Kommunen des Landes Hessen. Eine Ausarbeitung für das Hessische Ministerium der Finanzen. Gütersloh. S. 4f.

dern zu erklären. In diesem Fall würden die Niveauunterschiede mit sich selbst erklärt (Zirkelschlussgefahr).

- Sofern der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben verteilungspolitische Relevanz besitzt, besteht darüber hinaus die Gefahr einer Strategieanfälligkeit. Sowohl Landes- als auch Gemeindeebene dürften in diesem Fall ein finanzielles Interesse daran haben, ihr Ausgabenniveau über den eigentlichen Bedarf hinaus auszudehnen, um auf diese Weise einen möglichst hohen Anteil an den Gesamteinnahmen zu attrahieren (Strategieanfälligkeit).³⁵
- Wie bereits unter Gliederungspunkt 1 erläutert wurde, erlaubt der Kommunalisierungsgrad darüber hinaus keine Aussage über die sozioökonomische bzw. rechtliche Erforderlichkeit der erbrachten Leistungen oder hinsichtlich der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Er besitzt daher in Hinblick auf den Ausgabenbedarf nur eine stark eingeschränkte Aussagekraft.

(84) Bei der Berechnung der – im Rahmen der Aufgabenerfüllung getätigten – Ausgaben abzüglich der aufgabenspezifischen Einnahmen (Zuschussbedarfe) ist darauf zu achten, dass nur solche Ausgaben erfasst werden, die der laufenden Aufgabenwahrnehmung zugeordnet werden können: Ausgaben für Aufgaben in Vorperioden (allerdings auch in künftigen Perioden!) sind aus der Berechnung möglichst auszuschließen. Dies betrifft insbesondere Zinsausgaben für aufgenommene Kredite.³⁶ Die Zuschussbedarfe werden daher in bereinigter Form – ohne die Zinsausgaben – zur Analyse verwendet.³⁷

(85) Auch ein Verweis auf eine quantitative Analogie der Zinsausgaben zu den Abschreibungen kreditfinanzierter Investitionen vermag in diesem Zusammenhang nicht zu überzeugen. Zum einen setzt diese Analogie eine *investive* Kreditverwendung *ohne revolvingende* Neuverschuldung voraus – eine

35 Andererseits können von einer aufgabensymmetrischen Beteiligung beider Ebenen an den verfügbaren Einnahmen auch ressourcenschonende Anreize ausgehen, wenn beide Ebenen im gleichen Maße an haushaltspolitischen Erfolgen (Überschüssen) bzw. Problemen (Defiziten) beteiligt werden.

36 Dies trifft darüber hinaus u. a. auch auf Auszahlungen für Pensionen sowie auf Ausgaben für öffentliche Investitionen zu, die ebenfalls keinen bzw. nur einen unvollständigen Bezug zur laufenden Haushaltsperiode haben. Im Falle der Investitionsausgaben erscheint eine vollständige Berücksichtigung jedoch insofern gerechtfertigt, als deren Niveau – zumindest für die Gesamtheit der Kommunen und des Landes – im Zeitverlauf relativ konstant ist und die entsprechenden Auszahlungen darüber hinaus (zumindest näherungsweise) mit den statistisch bislang nicht erfassten Abschreibungen korrespondieren.

37 Die Ergebnisse einer Berechnung unter Hinzunahme der Zinsausgaben sind in den *Anhangstabellen 18 bis 21* dokumentiert.

Voraussetzung, die insbesondere auf die staatliche Kreditpolitik (von Land und Bund) überwiegend nicht zutrifft. Darüber hinaus würden die Abschreibungen für Investitionen im Falle einer Berücksichtigung der Zinsausgaben doppelt erfasst, solange auch Ausgaben für Sachinvestitionen berücksichtigt werden.³⁸

(86) Ein nicht unerheblicher Teil der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung wird durch staatliche bzw. kommunale Unternehmen erbracht. Um die Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen beurteilen zu können, reicht der Blick auf die Ausgabentätigkeit der Kernverwaltungen daher nicht aus. Prinzipiell müssen auch die öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) des Landes und der Kommunen in die Untersuchung einbezogen werden.

(87) Eine gesonderte Erfassung über die Statistik der FEU ist insbesondere dann erforderlich, wenn der Kommunalisierungsgrad auf der Basis der Durchführungsverantwortung ermittelt wird, wenn also untersucht wird, welcher Träger (Land oder Kommunen) in welcher Organisationsform (Kernverwaltung oder Unternehmensform) und in welchem Umfang an der Leistungserstellung des öffentlichen Sektors beteiligt ist.

(88) Anders liegt der Fall, wenn der Kommunalisierungsgrad auf der Grundlage der Finanzierungsverantwortung ermittelt werden soll. Eine gesonderte statistische Erfassung der kommunalen Unternehmen ist in diesem Fall nicht erforderlich, da zwischen den Kernhaushalten von Land und Kommunen einerseits sowie den unternehmerischen Ausgründungen der öffentlichen Hand andererseits enge finanzwirtschaftliche Verflechtungen bestehen. Für den Fall, dass die eigenen Einnahmequellen der FEU nicht ausreichen, um die im Rahmen der Leistungserstellung anfallenden Ausgaben zu decken, wird üblicherweise ein Defizitausgleich mit Finanzmitteln der Kernverwaltung vorgenommen; ein nicht durch eigene Einnahmen gedeckter Finanzbedarf der FEU spiegelt sich dementsprechend in den Kernhaushalten der jeweiligen Trägergebietskörperschaften wider. Gleiches gilt für Einnahmeüberschüsse der öffentlichen Unternehmen, die in Form von „Gewinnabführungen“ ebenfalls ei-

38 Vor dem Hintergrund der kommunalen Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen ist hinsichtlich der Berücksichtigung von Abschreibungen und anderen kalkulatorischen Kosten besonders auf verzerrende Effekte im Vergleich mit den weiterhin kameral gebuchten Daten des Landes zu achten. Die grundsätzliche Einordnung von Abschreibungen in die Symmetrieberechnung ist analog zu anderweitigen periodenunschärferen Aufwendungen zu sehen, deren Einordnung an anderer Stelle ausführlich erläutert wird.

nen finanzstatistischen Niederschlag in den Kernhaushalten ihrer Träger finden.³⁹

(89) Folgt man den bisher genannten Annahmen und Rückschlüssen auf die finanzstatistische Erfassung der Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Gemeindeebene, dann ergeben sich als Kennziffern der Ausgabenanalyse die Primär-Zuschussbedarfe (der Deckungsmittelverbrauch) wie in *Abbildung 1* dargestellt:

Abbildung 1: Abgrenzung der Ausgaben (Deckungsmittelverbrauch)
<p>Land Bereinigte Gesamtausgaben (Funktionsbereich 1001) ./ bereinigte Gesamteinnahmen (Funktionsbereich 1001) ./ allgemeine Deckungsmittel = <i>Deckungsmittelverbrauch des Landes</i></p>
<p>Kommunen Bereinigte Gesamtausgaben (Funktionsbereich 1001) ./ bereinigte Gesamteinnahmen (Funktionsbereich 1001) ./ allgemeine Deckungsmittel = <i>Deckungsmittelverbrauch der Kommunen</i></p>
<p>Insgesamt Deckungsmittelverbrauch des Landes + Deckungsmittelverbrauch der Kommunen = <i>Gesamtdeckungsmittelverbrauch</i></p>
Quelle: Eigene Darstellung.

(90) Der gemeinsame Deckungsmittelverbrauch von Land und Kommunen ist in Brandenburg von ca. 6,8 Milliarden Euro im Jahr 2001 bis zum Jahr 2010 um 32,7 % auf etwa 9,0 Milliarden Euro angestiegen (*vgl. Tab. 1*). Der kommunale Deckungsmittelverbrauch folgt ebenfalls einem zunehmenden Trend und hat sich im betrachteten Zeitraum von etwa 2,3 Milliarden Euro auf beinahe 3,2 Milliarden gesteigert. Die Zuwachsrate fällt mit 34,7 % höher aus als in der Gesamtbetrachtung.

³⁹ Darüber hinaus werden in dieser (insolvenzfähigen) Organisationsform überwiegend kostendeckende, zum Teil sogar gewinnbringende Aufgaben getätigt. Die Inanspruchnahme von allgemeinen Deckungsmitteln spielt in den FEU dementsprechend eine geringere Rolle als im Rahmen der Leistungserbringung in der Kernverwaltung.

(91) Gemessen am Verbrauch der allgemeinen Deckungsmittel ist der Anteil der finanzierungsrelevanten Aufgabenerfüllung durch die kommunale Ebene, gemessen am gesamten Deckungsmittelverbrauch, von 34,6 % im Jahr 2001 auf 35,2 % im Jahr 2010 gestiegen. Die Schwankungen des kommunalen Anteils sind dabei zwischen den Jahren beträchtlich: Im Jahr 2002 war der Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelverbrauchs mit 28,2 % beispielsweise sehr gering, während er im Jahr 2009 mit 40,2 % seinen Höchststand erreichte.

Tabelle 1: Deckungsmittelverbrauch des Landes und der Kommunen in Brandenburg in Millionen Euro; 2001 bis 2010										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Deckungsmittelverbrauch insgesamt	6.778	7.791	7.715	7.564	7.699	8.011	8.011	8.310	8.682	8.993
Deckungsmittelverbrauch Kommunen	2.348	2.199	2.383	2.358	2.521	2.646	2.937	3.237	3.493	3.163
Kommunaler Anteil in %	34,6	28,2	30,9	31,2	32,7	33,0	36,7	39,0	40,2	35,2
*) nach Kassenstatistik, ohne Zweckverbände. Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.										

(92) Im Vergleich zu den ostdeutschen Flächenländern insgesamt fällt der Kommunalisierungsgrad nach Finanzierungsverantwortung in Brandenburg überdurchschnittlich aus (vgl. Tab. 2). Über den gesamten Betrachtungszeitraum 2001 bis 2010 liegt er in Brandenburg bei 34,3 %, in den ostdeutschen Flächenländern zusammen bei 31,2 %.

(93) Auch der Anstieg des Deckungsmittelverbrauchs fällt in den ostdeutschen Flächenländern sowohl in der Gesamtbetrachtung (Zunahme um 18,7 %) als auch nur in den Kommunen (Zunahme um 26,5 %) niedriger aus als in Brandenburg. Die brandenburgischen Kommunen sind also im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Flächenländern in überdurchschnittlichem Maß am gesamten Deckungsmittelverbrauch beteiligt, der zudem überdurchschnittlich stark angewachsen ist.

Tabelle 2: Deckungsmittelverbrauch des Landes und der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern in Millionen Euro; 2001 bis 2010										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Deckungsmittelverbrauch insgesamt	39.247	41.130	41.256	40.618	36.971	41.742	41.930	43.663	45.161	46.601
Deckungsmittelverbrauch Kommunen	11.918	11.861	12.355	11.704	12.725	12.091	13.338	14.177	15.360	15.071
Kommunaler Anteil in %	30,4	28,8	29,9	28,8	34,4	29,0	31,8	32,5	34,0	32,3
*) nach Kassenstatistik, ohne Zweckverbände. Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.										

2.3.2 Abgrenzung der Finanzausstattung

(94) Auch im Hinblick auf die Finanzkraftmessung bestehen verschiedene konzeptionelle Alternativen der Berechnung.⁴⁰ Die Auswahl der Berechnungsmethode ergibt sich aus der Zielsetzung der Untersuchung. Analog zur ebenenspezifischen Ermittlung des Deckungsmittelverbrauchs (d. h. des Umfangs der nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckten - und daher über allgemeine Deckungsmittel zu finanzierenden - öffentlichen Ausgaben), wird in diesem Fall nach der Höhe und Verteilung des frei verfügbaren Deckungsmittelbestands gefragt.

(95) Für die Berechnung der Finanzausstattung werden ausschließlich Einnahmen mit Deckungsmittelcharakter - d. h. zweckungebundene Finanzmittel - berücksichtigt. Konkret ist folgende Vorgehensweise zur Abgrenzung der Finanzkraft als problemadäquat anzusehen:

40 In der finanzwissenschaftlichen Literatur finden sich dazu unterschiedliche Abgrenzungs- und Darstellungsmethoden, beispielsweise in Bezug auf die Anrechnung der Zahlungen im Länderfinanzausgleich als Ausgabenposten oder Minderung der Einnahmen, zur Behandlung der Zweckzuweisungen des Landes an die Gemeinden und zur präzisen Abgrenzung der Nettotransferzahlungen. Vgl. SCHERF, W. (2010): Kommunalen Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich. Gießen. FÄRBER, G. (2008): Gutachterliche Stellungnahme zur Aussagekraft der Berechnungen des Index der kommunalen Finanzausstattung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz. Speyer.

-
- Land: Den Ausgangspunkt der Finanzkraft des Landes bilden Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben.
 - Diese müssen in einem ersten Schritt um Zuweisungen bzw. Abschöpfungen aus dem Länderfinanzausgleich sowie um etwaige Bundesergänzungszuweisungen bereinigt werden. Bei den Empfängerländern werden die entsprechenden Einnahmen dabei als Erhöhung der Finanzkraft gewertet, bei den Geberländern wirken sich diese Finanzkraft mindernd aus.
 - In einem zweiten Schritt wird die Finanzkraft des Landes um die allgemeinen Zuweisungen an seine Gemeinden und Gemeindeverbände – abzüglich etwaiger von diesen geleisteter allgemeiner Zuweisungen und Umlagen⁴¹ – bereinigt, wobei diese sich ebenfalls mindernd auf die Finanzkraft der Landesebene auswirken. Für die Jahre bis einschließlich 2004 müssen abschließend noch die Einnahmen aus der erhöhten Gewerbesteuerumlage für den Fonds Deutsche Einheit in Abzug gebracht werden, da die entsprechenden Einnahmen vom Land lediglich weitergeleitet wurden und diesem als Finanzierungsquelle für eigene Aufgaben de facto nicht zur Verfügung standen.
 - Kommunen: Analog wird für die kommunale Ebene vorgegangen. Auch hier stellen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben den Ausgangspunkt der Finanzkraftmessung dar.
 - Diese werden um die Summe der vom Land geleisteten allgemeinen Zuweisungen (wiederum abzüglich etwaiger von den Kommunen an das Land gezahlter Zuweisungen und Umlagen) ergänzt.
 - Sämtliche Berechnungsschritte werden analog für die kommunalen Zweckverbände durchgeführt, die als Bestandteil der Gemeindeebene in die kommunalen Daten integriert werden müssen.

(96) Der Gesamtdeckungsmittelbestand innerhalb eines Landes ergibt sich schließlich aus der Addition des Deckungsmittelbestands beider Ebenen (vgl. Abb. 2).

⁴¹ Solche Zahlungen der kommunalen Ebene finden sich insbesondere in Baden-Württemberg, hier sind die Kommunen über die Finanzausgleichumlage an der Ausgleichsmasse beteiligt. Da ein Teil der FAG-Umlage beim Land verbleibt, wird sie als Zahlung ans Land erfasst. Der Deckungsmittelbestand der Kommunen muss daher um die FAG-Umlage bereinigt werden.

Abbildung 2: Abgrenzung der Einnahmen (Deckungsmittelbestand)**Land**

Steuern u. steuerähnliche Abgaben

./ Abschnöpfungen aus Länderfinanzausgleich

+ Zuweisungen aus Länderfinanzausgleich sowie Bundesergänzungszuweisungen

./ allgemeine Zuweisungen an Gemeinden/Gemeindeverb.

+ allgemeine Zuweisungen u. Umlagen von Gemeinden/Gemeindeverb.

./ erhöhte Gewerbesteuerumlage für Fonds Deutsche Einheit (bis 2004)*

= *Deckungsmittelbestand des Landes*

Kommunen (inkl. Zweckverbände)

Steuern und steuerähnliche Abgaben

+ allgemeine Zuweisungen vom Land

./ allgemeine Zuweisungen und Umlagen an das Land

= *Deckungsmittelbestand der Kommunen*

Insgesamt

Deckungsmittelbestand des Landes

+ Deckungsmittelbestand der Kommunen

= *Gesamtdeckungsmittelbestand*

*) in den westdeutschen Bundesländern.

Quelle: Eigene Darstellung.

(97) Der gemeinsame Deckungsmittelbestand von Land und Kommunen addierte sich in Brandenburg im Jahr 2010 auf fast 9,1 Milliarden Euro. Seit dem Jahr 2001 ist er von etwa 7,3 Milliarden Euro um 23,6 % angestiegen. Der Zuwachs des Deckungsmittelbestandes fällt damit in der Gesamtbetrachtung um 9,1 %-Punkte niedriger aus als der Anstieg des Deckungsmittelverbrauchs (vgl. Tab 3).

(98) Der Deckungsmittelbestand der Kommunen ist im Betrachtungszeitraum mit einem Zuwachs um 37,3 % stärker gewachsen als der gemeinsame Deckungsmittelbestand – damit wird auch der Zuwachs des Deckungsmittelverbrauchs (34,7 %) überschritten. Absolut betrachtet erreicht der Deckungsmittelverbrauch in den Kommunen im Jahr 2010 eine Höhe von ca. 3,1 Milliarden Euro.

(99) Der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand im Jahr 2010 betrug 34,2 %. Wie schon beim Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelverbrauchs schwanken auch hier die kommunalen Anteilswerte zwischen den

Jahren deutlich. Deckungsmittelbestands- und Deckungsmittelverbrauchsanteil folgen dabei einem ähnlichen Muster. Tiefpunkt (28,6 % in den Jahren 2004 und 2006) und Maximum (40,4 % im Jahr 2009) liegen jeweils in den gleichen Jahren.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Deckungsmittelbestand insgesamt	7.327	8.074	7.284	7.694	8.039	8.555	9.544	9.811	9.012	9.055
Deckungsmittelbestand Kommunen	2.256	2.312	2.158	2.199	2.666	2.789	3.305	3.807	3.640	3.097
Kommunaler Anteil in %	30,8	28,6	29,6	28,6	33,2	32,6	34,6	38,8	40,4	34,2

*) nach Kassenstatistik, ohne Zweckverbände.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

(100) Auch der Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelbestandes fällt im ostdeutschen Durchschnitt niedriger aus, als in Brandenburg, wenn auch hier die Differenz mit nur 2 %-Punkten im Gesamtzeitraum 2001 bis 2010 geringer ist als beim Deckungsmittelverbrauch. Auffällig ist, dass die Entwicklung des kommunalen Anteils am gesamten Deckungsmittelbestand in den ostdeutschen Flächenländern der brandenburgischen Spitzenentwicklung in den Jahren 2008 und 2009 nicht folgt (*vgl. Tab 4*).⁴²

(101) Über den Betrachtungszeitraum 2001 bis 2010 fällt der Zuwachs des gesamten Deckungsbestandes in den ostdeutschen Flächenländern mit 16,8 % niedriger aus als in Brandenburg. Auch in den Kommunen liegt der Zuwachs im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländern 27,3 % unter dem Wert in Brandenburg (37,3 %). Der überdurchschnittliche Anstieg des Deckungsmittelverbrauchs in Brandenburg wird somit sowohl in den Kommunen

42 Zum größten Teil lässt sich die brandenburgische Spitze in diesen Jahren durch die Verschiebung der Aufgabenträgerschaft im Bereich des SGB XII und ihrer landesseitigen Finanzierung über allgemeine Deckungsmittel erklären.

als auch insgesamt von einem überdurchschnittlichen Anstieg des Deckungsmittelbestands begleitet.

Tabelle 4: Deckungsmittelbestand des Landes und der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern in Millionen Euro; 2001 bis 2010										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Deckungsmittelbestand insgesamt	40.534	45.369	40.149	41.328	43.280	46.234	50.151	51.990	48.312	47.328
Deckungsmittelbestand Kommunen	12.268	12.366	12.293	12.363	13.783	14.040	15.182	16.863	16.329	15.619
Kommunaler Anteil in %	30,3	27,3	30,6	29,9	31,8	30,4	30,3	32,4	33,8	33,0
*) nach Kassenstatistik, ohne Zweckverbände. Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.										

2.3.3 Zusammenführung von Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelbedarf – der Symmetriekoeffizient

(102) Aus der Kombination der Anteile der Betrachtungsebene am Deckungsmittelverbrauch und am Deckungsmittelbestand ergibt sich eine einfache Kennziffer, die nachfolgend als vertikaler Symmetriekoeffizient bzw. Koeffizient der vertikalen Symmetrie bezeichnet wird (vgl. Abb. 3). Eine perfekte vertikale Symmetrie der Einnahmenverteilung ist dann gegeben, wenn der Koeffizient den Wert 1 annimmt. In diesem Fall entsprechen die Anteilswerte einer Ebene an den öffentlichen Ausgaben (erfasst über den Deckungsmittelverbrauch) und Einnahmen (erfasst über den Deckungsmittelbestand) einander.⁴³ Ist der Koeffizient kleiner als 1, dann liegt eine Ungleichverteilung des allgemeinen Deckungsmittelbestands zulasten der betrachteten Ebene vor (dies wäre beispielsweise bei einem Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelverbrauchs in Höhe von 50 % bei gleichzeitigem Kommunalisierungsgrad

43 Zur Verdeutlichung: Ein Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelverbrauchs von 45 % müsste folgerichtig mit einer Beteiligung am gesamten Deckungsmittelbestand in Höhe von ebenfalls 45 % korrespondieren.

des Deckungsmittelbestands von nur 40 % der Fall); bei einem Wert über 1 läge eine Ungleichverteilung zugunsten der betrachteten Ebene vor.

Abbildung 3: Der Symmetriekoeffizient unter Betrachtung der kommunalen Ebene

Berechnung

$\frac{\text{Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelbestand}}{\text{Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelverbrauch}} = \text{Symmetriekoeffizient}$

Interpretation

Symmetriekoeffizient = 1 \triangleq „Perfekte Symmetrie“

Symmetriekoeffizient < 1 \triangleq Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene

Symmetriekoeffizient > 1 \triangleq Ungleichverteilung zugunsten der kommunalen Ebene

Quelle: Eigene Darstellung.

(103) In Brandenburg erreichte der Symmetriekoeffizient in den Jahren 2001 bis 2010 nur in vier Jahren einen Wert knapp über oder unter der Symmetriekennzahl 1. In den übrigen Jahren – besonders deutlich in den Jahren 2001, 2004 und 2007 – zeigt der Abgleich der kommunalen Anteilswerte an Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch eine unsymmetrische Verteilung zulasten der kommunalen Ebene (*vgl. Tab 5*). Eine eindeutige Trendentwicklung lässt sich den Zahlen jedoch nicht entnehmen, vielmehr schwanken die jährlichen Koeffizienten um den Symmetriewert, wobei die Ausschläge zulasten der kommunalen Ebene stärker ausfallen als die Ausschläge zugunsten der Kommunen.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Kommunaler Anteil am Deckungsmittel- bestand in %	30,8	28,6	29,6	28,6	33,2	32,6	34,6	38,8	40,4	34,2
Kommunaler Anteil am Deckungsmittel- verbrauch in %	34,6	28,2	30,9	31,2	32,7	33,0	36,7	39,0	40,2	35,2
Symmetrie- koeffizient	0,889	1,015	0,959	0,917	1,013	0,987	0,945	0,996	1,005	0,972

*) nach Kassenstatistik, ohne Zweckverbände.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

(104) Der Symmetriekoeffizient weist im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer eine deutlich stärkere Tendenz zur Symmetrie auf. In drei Jahren (2001, 2008 und 2009) wird ein Symmetriekoeffizient sehr nahe an der „perfekten Symmetrie“ erreicht. Von den übrigen Jahren fällt die Unsymmetrie viermal zugunsten der Kommunen und in drei Jahren zu ihren Lasten aus (vgl. Tab. 6).

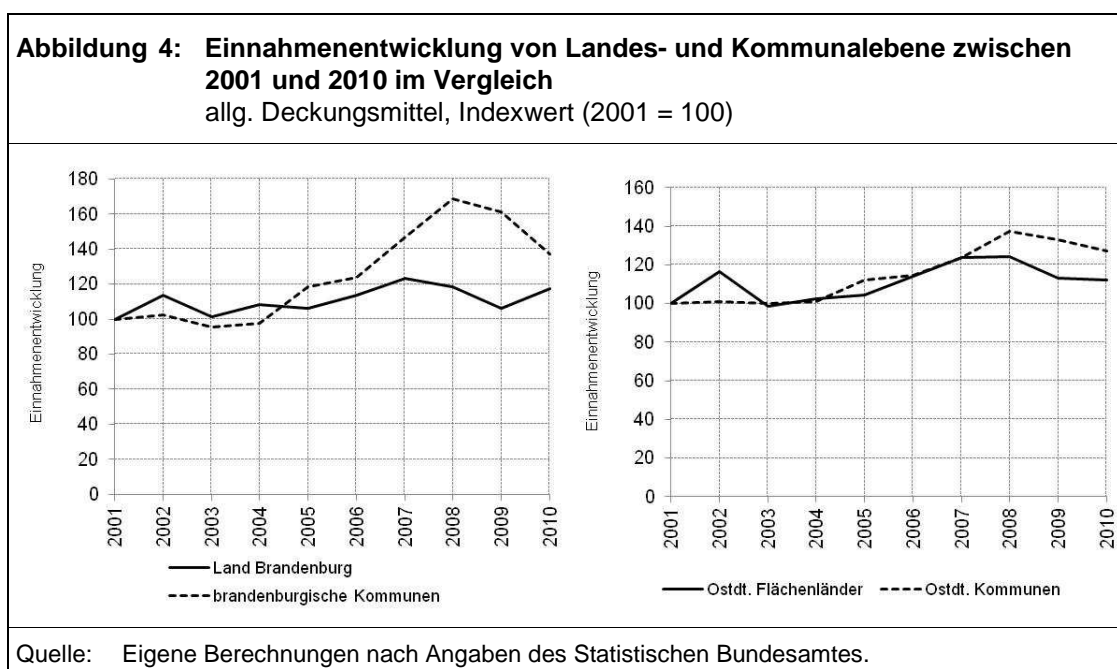
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Kommunaler Anteil am Deckungsmittel- bestand in %	30,3	27,3	30,6	29,9	31,8	30,4	30,3	32,4	33,8	33,0
Kommunaler Anteil am Deckungsmittel- verbrauch in %	30,4	28,8	29,9	28,8	34,4	29,0	31,8	32,5	34,0	32,3
Symmetrie- koeffizient	0,997	0,945	1,022	1,038	0,925	1,048	0,952	0,999	0,994	1,022

*) nach Kassenstatistik, ohne Zweckverbände.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

2.3.4 Zeitliche Abgrenzung

(105) Die Situation der öffentlichen Haushalte wird in erheblichem Maße durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Besonders stark ist der konjunkturelle Einfluss auf die Höhe und Entwicklung der Einnahmen. Dies gilt speziell für die kommunale Ebene, deren Einnahmensituation noch immer stark durch die Entwicklung der Gewerbesteuer geprägt wird.⁴⁴

(106) Im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts schwankte das Niveau der allgemeinen Deckungsmittel daher insbesondere auf der kommunalen Ebene ganz erheblich. Während die erste Hälfte des vergangenen Jahrzehnts zunächst durch einen spürbaren Rückgang der Einnahmen geprägt war,⁴⁵ nahmen die allgemeinen Deckungsmittel infolge der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zwischen 2004 und 2008 deutlich zu (vgl. Abb. 4). Im Zuge der Weltwirtschaftskrise sind die Einnahmen im Jahr 2009 wieder gravierend eingebrochen. Auf kommunaler Ebene hat dieser Trend auch in 2010 angehalten, während die Landeseinnahmen in diesem Jahr wieder zugelegt haben.



44 Nach der Abschaffung von Lohnsummen- und Gewerbesteuer in den Jahren 1979 bzw. 1997 wird das Gewerbesteuerertrag überwiegend durch die Ertragslage der Gewerbebetriebe geprägt und hängt daher stark von der konjunkturellen Entwicklung ab.

45 Neben der ungünstigen ökonomischen Entwicklung zwischen 2000 und 2004 – die wiederum nur zum Teil konjunkturbedingt war – war die ungünstige Entwicklung der kommunalen Einnahmen zu einem Großteil das Ergebnis der von der Bundesregierung im Jahr 2000 beschlossenen Steuersenkungen.

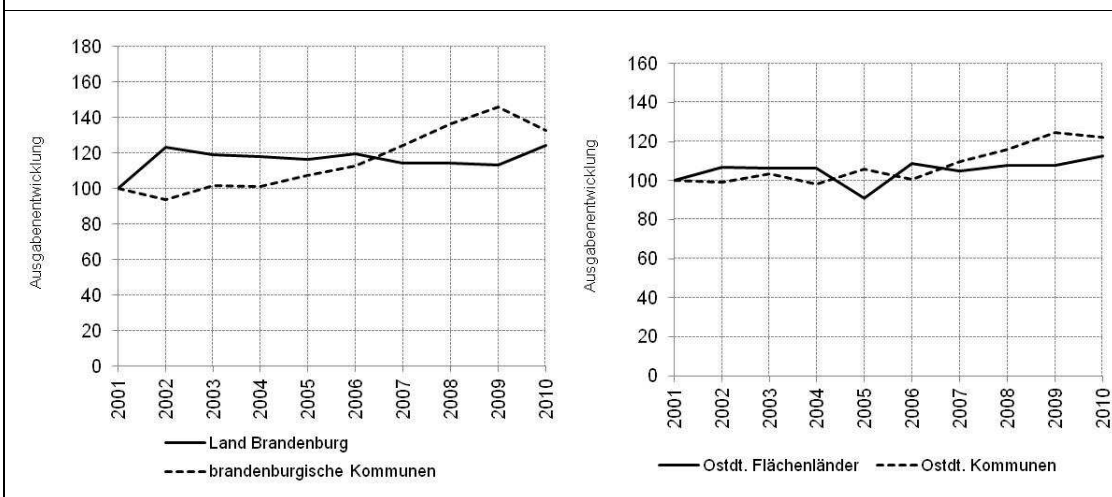
(107) Im Gegensatz zu den Einnahmen lässt die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben zwischen 2001 und 2010 keinen konjunkturellen Einfluss erkennen. Anstatt zyklisch mit dem Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu schwanken, nahm der gemeinsame Deckungsmittelverbrauch von Landes- und Kommunalebene beinahe kontinuierlich zu, wobei sich das Tempo des Ausgabenanstiegs seit dem Jahr 2005 deutlich erhöht hat. Dabei entfällt die Steigerung seit dem Jahr 2002 nahezu vollständig der kommunalen Ebene zu, während die Ausgabenentwicklung des Landes sogar leicht rückläufig ist (vgl. Abb. 5).

(108) Die geringe Konjunkturreagibilität der Landes- und Kommunalausgaben lässt sich dabei wie folgt erklären: Zum einen werden Ausgaben, die in einer unmittelbaren Verbindung mit Arbeitslosigkeit stehen v.a. auf der Bundesebene getätigt, während sich z. B. die kommunalen Sozialausgaben seit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2005 weitgehend unabhängig von der konjunkturellen Situation entwickeln.⁴⁶ Dass zwischen der konjunkturellen Entwicklung auf der einen und der Ausgabenentwicklung von Landes- und Kommunalebene auf der anderen Seite im Zeitraum 2001/2010 kein Zusammenhang erkennbar ist, hängt überdies damit zusammen, dass die Politik auf die beiden konjunkturellen Krisen im vergangenen Jahrzehnt sehr unterschiedlich reagiert hat. Im Gegensatz zur Stagnationsphase in der ersten Hälfte des Jahrzehnts (2002/2003) wurde in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 aktive Konjunkturpolitik im großen Stil betrieben.⁴⁷ Ein beachtlicher Teil in Höhe von 13,3 Milliarden Euro der – von Bund und Ländern bereitgestellten – 50 Milliarden Euro im Konjunkturpaket wurde den Gemeinden und Gemeindeverbände für Investitionszwecke zur Verfügung gestellt. Dementsprechend sind die kommunalen Ausgaben im Jahr 2009 – anders als in der Krise zu Beginn des Jahrzehnts – deutlich gestiegen.

46 Im Sozialbereich reagierten die Leistungen für Unterkunft und Heizung der SGB II-Bedarfsgemeinschaften in den vergangenen Jahren nicht auf den konjunkturbedingten Rückgang ihrer Zahl, da Kostensteigerungen insbesondere im Bereich Energieversorgung den Entlastungseffekt mehr als kompensiert haben. Andere Faktoren (z. B. die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Jugendhilfe) verlaufen unabhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Vgl. hierzu auch RHEINISCH-WESTFÄLISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Essen. S. 13ff. Online: http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Konjunkturkomponenten-der-Laenderhaushalte.pdf (Stand: 20.09.2011).

47 Das Finanzvolumen der konjunkturpolitischen Maßnahmen betrug dabei allein im Jahr 2009 rund 40 Mrd. Euro. Vgl. IWF. Im Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0915.pdf>

Abbildung 5: Ausgabenentwicklung von Landes- und Kommunalebene zwischen 2001 und 2010
Deckungsmittelverbrauch (Zuschussbedarfe), Indexwert (2001 = 100)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

(109) Wenn aus der Höhe bzw. vertikalen Verteilung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen politische Schlussfolgerungen im Hinblick auf die richtige Steuerverteilung zwischen den Ebenen gezogen werden sollen, müssen diese bestmöglich um konjunkturelle Einflüsse bereinigt werden. Dies kann durch eine sachgerechte Abgrenzung des Untersuchungszeitraums erfolgen. Voraussetzung ist, dass der gewählte Zeitraum repräsentativ für die Gesamtsituation ist und sich konjunkturelle Einflüsse darin ausgleichen. Der gewählte Zeitraum sollte ferner frei sein von untypischen Einflüssen bzw. Sonderentwicklungen.⁴⁸ Sofern der gewählte Zeitabschnitt sowohl Höhepunkt als auch Tiefpunkt des Konjunkturzyklus umfasst, wird dementsprechend von einer näherungsweise Bereinigung um gesamtwirtschaftliche Effekte ausgegangen.⁴⁹

(110) Alternativ zur Auswahl eines repräsentativen Zeitraums lässt sich das Problem einer *vergangenheitsbasierten* Überprüfung *künftiger* Finanzausgleichsgesetze grundsätzlich auch dadurch lösen, dass die Finanzmittelverteilung

48 Der zuletzt genannte Aspekt ist für den Zeitraum zu Beginn des Jahrtausends insofern nicht gegeben, als die Steuerreformen im Jahr 2000 (in Kombination mit anderen Einflüssen konjunktureller und wirtschaftsstruktureller Art) zu einem bis dahin nicht gekannten Einbruch der Steuereinnahmen geführt haben, der auch durch eine deutliche Abkopplung von der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes gekennzeichnet war.

49 Vgl. hierzu JUNKERNHEINRICH, M./LENK, T./BOETTCHER, F./HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern, Leipzig, Bottrop. S. 162ff.

lung zwischen Land und Kommunen in regelmäßigen Abständen überprüft wird. In diesem Fall ist die Repräsentativität des Zeitraums nicht erforderlich, da jeder Zeitraum mit seinen fiskalischen Besonderheiten verteilungswirksam wird. Auch dieses in Brandenburg praktizierte Verfahren⁵⁰ ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht jedoch keineswegs unproblematisch. Dies gilt insbesondere im Falle einer auf den Ist-Ausgaben basierenden symmetrischen Finanzmittelverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene. Eine dauerhafte verteilungspolitische Nutzung der Symmetrie geht mit der Gefahr strategischen Verhaltens einher. Es ist zu befürchten, dass die Ist-Ausgaben von den beteiligten Akteuren absichtlich nach oben getrieben werden, um den eigenen Anteil an den föderalen Einnahmen zu erhöhen.⁵¹ Von einer derartigen Institutionalisierung der Ausgabensymmetrie muss daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht nachdrücklich abgeraten werden.⁵²

(111) Bezogen auf die BIP-Entwicklung der Flächenländer insgesamt gleichen sich konjunkturelle Einflüsse im Zeitraum 2003/2007 bestmöglich aus. Mit Blick auf die brandenburgische Wirtschaftsentwicklung zwischen 2001 und 2010 treffen die genannten Voraussetzungen hingegen auf den Zeitraum zwischen 2003 und 2006 zu, wie *Abbildung 6* deutlich macht. Die aktuelleren Jahre 2008 bis 2010 sind demgegenüber in doppelter Hinsicht ungeeignet: Zum einen ist der Zeitraum schon aufgrund der in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellosen konjunkturellen Ausschläge nicht repräsentativ für die Gesamtsituation. Darüber hinaus ist die Ausgabentätigkeit insbesondere in den

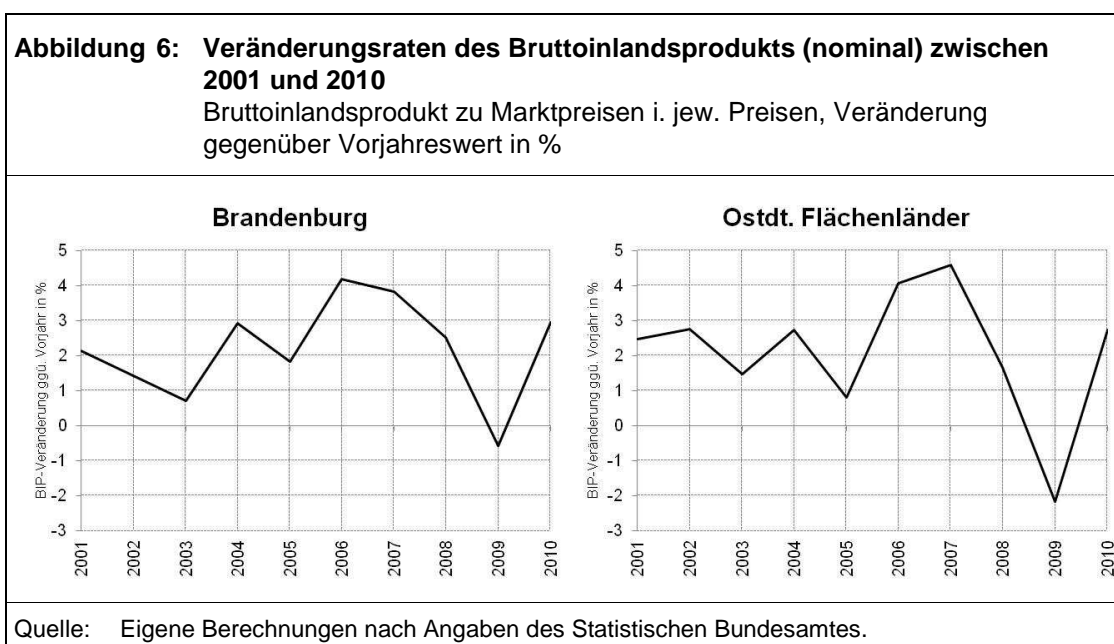
50 Siehe hierzu § 3 Absatz 5 des brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes. Dort heißt es: „Die Hundertsätze nach Absatz 1 werden für das Ausgleichsjahr 2007 und sodann in einem dreijährigen Rhythmus im Hinblick auf die gebotene proportionale Verteilung der Finanzmittel zu den wahrgenommenen Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen überprüft und bei Bedarf angepasst. Der Überprüfungszeitraum kann bei besonderen Entwicklungen verkürzt werden. [...]“

51 Speziell die Landesebene dürfte in diesem Fall einen massiven Anreiz verspüren, ihren föderalen Ausgabenanteil zu erhöhen. Diese Maßnahme wäre nicht nur vergleichsweise einfach administrierbar (gezielte Ausgabenerhöhung innerhalb einer Verwaltung). Auch der finanzielle Erfolg ließe sich relativ sicher abschätzen (höherer Finanzmittelanteil der Landesebene). Ob ein derartiger Effekt auch das Akteurshandeln auf kommunaler Ebene beeinflussen würde, ist demgegenüber schon aufgrund der großen Zahl der beteiligten Akteure fraglich. Darüber hinaus ist auch der finanzielle Erfolg einer derartigen Strategie auf kommunaler Ebene vollkommen unsicher. Dieser stellt sich nur dann ein, wenn die Ausgabenerhöhung eine Erhöhung des kommunalen Gesamtausgabenanteils bewirkt und für die – strategisch handelnde – Kommune mit einem signifikanten Anstieg ihres individuellen Zuweisungsanteils verbunden ist, der die höheren Ausgaben vollständig oder größtenteils aufwiegt. Es handelt sich demnach um eine Rechnung mit vielen Unbekannten und hohen individuellen Risiken.

52 Gleichwohl wird die Symmetrieberechnung auch für den Zeitraum 2007 bis 2009 durchgeführt. Das Berechnungsergebnis ist in *Abschnitt 2.3.5* dokumentiert.

Jahren 2009 und 2010 massiv durch stabilisierungspolitische Maßnahmen und ihre Finanzierungsbesonderheiten geprägt.⁵³

(112) Der Symmetriekoeffizient der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen beträgt auf den Durchschnitt dieses halben Konjunkturzyklus bezogen 0,972 und fällt damit unsymmetrisch zulasten der kommunalen Ebene aus.



2.3.5 Vorläufige Schlussfolgerung für die vertikale Steuerverteilung

(113) Anhand des Volumens von Deckungsmittelverbrauch und Deckungsmittelbestand im konjunkturausgleichenden Zeitraum kann zur Erzielung einer symmetrischen Verteilung die notwendige Anpassung der vertikalen Steuerverteilung berechnet werden. Ein solches Ergebnis ist zunächst einmal vergangenheitsbezogen und stellt auf die Finanzverteilung in den betrachteten Zeiträumen ab. Es kann – unter Einschränkungen – aber auch als Anhaltspunkt zur Bestimmung zukünftiger Finanzierungsanteile herangezogen werden. Der Vergangenheitsbezug ist vor allem den Möglichkeiten eines empirischen Zugangs geschuldet, die Ergebnisse sind daher nicht im Sinne einer

53 Vgl. hierzu auch BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. (2011): Krisenverschärfung und Disparitätenzunahme. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011. Berlin. S. 271-291.

nachträglichen Abrechnung der Finanzmittelverteilung in früheren Jahren zu interpretieren.

(114) Zur Herstellung einer ausgabensymmetrischen Steuerverteilung in den Jahren muss der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand auf die Höhe des Deckungsmittelverbrauchsanteils angehoben werden. Dies entspricht einer Anhebung des Anteils an den verfügbaren Deckungsmitteln beider Ebenen um 0,9 %-Punkte auf einen Anteil von 32,0 % (vgl. Tab. 7). Bezogen auf die durchschnittlich in den Jahren 2003 bis 2006 verfügbare Gesamtsumme des Deckungsmittelbestandes in Höhe von 7 893 Millionen Euro müsste der kommunale Deckungsmittelbestand somit eine Summe von 2 524 Millionen Euro erreichen. Gegenüber den tatsächlich verfügbaren Deckungsmitteln ergibt sich somit ein Plus in Höhe von 71 Millionen Euro. Der Deckungsmittelbestand des Landes würde sich im gleichen Zeitraum entsprechend verringern.

Tabelle 7: Ausgleichsberechnung zur Herstellung ausgabensymmetrischer Verteilung jährlicher Durchschnitt 2003 bis 2006					
		Kommunen		Land	
		in Mio. Euro	Anteil in %	in Mio. Euro	Anteil in %
Ist	Deckungsmittelbestand	2.453	31,1	5.440	68,9
	Deckungsmittelverbrauch	2.477	32,0	5.270	68,0
Soll	Deckungsmittelbestand	2.524	32,0	5.369	68,0
	Deckungsmittelverbrauch	2.477	32,0	5.270	68,0
Ausgleichsbetrag		71	-	-71	-
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.					

(115) Dieser Betrag ist zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse in eine Verbundquotenerhöhung umzurechnen. Die quotale Umrechnung ist sachgerecht, da die verfügbaren Verbundmassen wie auch die Verbundgrundlagen nicht konstant sind – das waren sie auch zwischen 2003 und 2006 nicht – und somit nur der anteilige Ausgleich, nicht aber die absolute Aufstockung, die Ausgabensymmetrie wahrt.

(116) Die notwendige Verbundquotenerhöhung ist auf Basis von Verbundgrundlage und Verbundmasse (brutto)⁵⁴ der Jahre 2003 bis 2006 zu berechnen. Für eine konsistente Übertragung des absoluten Betrags in eine Verbundquotenerhöhung ist die Umstellung der Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse (Abtrennung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) aus den Verbundgrundlagen) und die damit verbundene Änderung der Verbundquoten im Jahr 2005 für die Jahre 2003 und 2004 zu simulieren. Zu diesem Zweck muss eine Modell-Verbundquote für die übrigen Verbundgrundlagen bestimmt werden, die sich ergeben hätte, wenn bereits in diesen Jahren der SoBEZ-Anteil der Verbundgrundlage mit einer Verbundquote von 40 % in die Verbundmasse eingeflossen wäre (vgl. Tab. 8). Die errechnete Verbundquotenänderung bezieht sich so stets auf die übrigen Verbundgrundlagen ohne den Anteil der SoBEZ.

Tabelle 8: Anpassung der Verbundquote auf Grundlage der Jahre 2003 bis 2006							
		2003	2004	2005	2006	2003/2006	2011
Länderfinanzausgleich	Mio. €	745	765	814	830	789	413
Steuerverbund	Mio. €	3.891	4.271	4.263	4.405	4.208	5488
Verbundgrundlagen***	Mio. €	4.548*	5.036	5.077	5.235	4.974	5.901
Verbundquote**	%	20,47	20,95	20,00	20,00	20,35	20,00
Verbundmasse***	Mio. €	931	1.055	1.015	1.047	1.012	1.180
Aufstockungsbetrag	Mio. €	-	-	-	-	71	84
neue Finanzausgleichsmasse	Mio. €	-	-	-	-	1.083	1.264
neue Verbundquote	%	-	-	-	-	21,773	21,427
Differenz Verbundquote	%-Pkte.	-	-	-	-	1,427	1,427

*) bereinigt um 88 Mio. Euro Zuweisungen an den Fonds Aufbauhilfe.
 **) für 2003 und 2004 simulierte Verbundquote bei SoBEZ-Abtrennung.
 ***) ohne SoBEZ-Anteil.

Quelle: Für die Verbundmasse und die Finanzausgleichsmasse 2003-2006 s. Vesper, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Berlin, S. 118.
 Für 2011: nach <http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.364082.de>.

54 Verbundmasse (brutto) = Verbundgrundlage * Verbundquote ohne Abrechnung aus Vorjahren und Vorwegabzüge.

(117) Gemessen an den Verbundmassen 2003/06 würde eine Aufstockung um 71 Millionen Euro auf 1 083 Millionen Euro zu einer Erhöhung der Verbundquote von 20,35 % auf 21,773 %. Daraus ergibt sich im Mittel eine Verbundquotenerhöhung um 1,427 %-Punkte. Wäre die um diesen Wert erhöhte Verbundquote von 21,427 % für das Finanzausgleichsjahr 2011 angesetzt worden, betrüge die Aufstockung 84 Millionen Euro.

(118) Nachrichtlich soll an dieser Stelle auch die Symmetrieberechnung für die Jahre 2007 bis 2009 vorgenommen werden. Dieser Dreijahreszeitraum entspricht dem in § 3 Absatz 5 des brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes gesetzten Überprüfungsrythmus und bildet entsprechend die Grundlage der Berechnungen im zweiten Teilgutachten.⁵⁵ Bei der Bewertung dieser Ergebnisse ist jedoch der damit verbundene Verzicht auf die konjunkturelle Bereinigung zu beachten.

(119) Zur Herstellung der ausgabensymmetrischen Einnahmenverteilung hätte der Deckungsmittelbestand im Durchschnitt der Jahre (3 584 Mio. Euro) um 72 Millionen Euro auf 3 656 Millionen Euro erhöht werden müssen (*vgl. Tab. 9*). Damit entspräche dann der Anteil am gesamten Deckungsmittelbestand dem Deckungsmittelverbrauchsanteil von 38,7 %. Trotz des insgesamt höheren Deckungsmittelbestands auf der kommunalen Ebene führt die Ausgleichsrechnung auch für den kurzfristigen Dreijahreszeitraum zu einem ähnlichen Ausgleichsbetrag wie die konjunkturbereinigte Berechnung auf Basis des Mehrjahresdurchschnitts 2003 bis 2006.

55 Vgl. LENK, T./HESSE, M./WOITEK, F. (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg. Leipzig.

Tabelle 9: Ausgleichsberechnung zur Herstellung ausgabensymmetrischer Verteilung jährlicher Durchschnitt 2007 bis 2009					
		Kommunen		Land	
		in Mio. Euro	Anteil in %	in Mio. Euro	Anteil in %
Ist	Deckungsmittelbestand	3.584	37,9	5.872	62,1
	Deckungsmittelverbrauch	3.222	38,7	5.112	61,3
Soll	Deckungsmittelbestand	3.656	38,7	5.800	61,3
	Deckungsmittelverbrauch	3.222	38,7	5.112	61,3
Ausgleichsbetrag		72	-	-72	-
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.					

(120) Die Übertragung auf das Finanzausgleichsjahr 2011 über die Verbundquote – analog zum Vorgehen beim konjunkturbereinigten Mehrjahresdurchschnitt (s.o.) – ergibt eine notwendige Verbundquotenerhöhung um 1,18 %-Punkte auf 21,18 %. In absoluten Zahlen beträgt der Aufstockungsbetrag nach Verbundquotenanpassung auf Basis der Symmetrieberechnung 70 Millionen Euro (vgl. Tab. 10).

Tabelle 10: Anpassung der Verbundquote auf Grundlage der Jahre 2007 bis 2009						
		2007	2008	2009	2007/2009	2011
Länderfinanzausgleich	Mio. €	519	616	658	621	413
Steuerverbund	Mio. €	5.097	5.603	5.707	5.469	5.488
Verbundgrundlagen	Mio. €	5.687	6.219	6.365	6.090	5.901
Verbundquote	%	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Verbundmasse*	Mio. €	1.137	1.244	1.273	1.218	1.180
Aufstockungsbetrag	Mio. €	-	-	-	72	70
neue Verbundmasse	Mio. €	-	-	-	1.290	1.250
neue Verbundquote	%	-	-	-	21,180	21,180
Differenz Verbundquote	%-Pkte.	-	-	-	1,180	1,180
*) ohne SoBEZ-Anteil.						
Quelle: Landeshaushalt 2007, Landes-Doppelhaushalt 2008/09. Für 2011: nach http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.364082.de .						

(121) Die dargestellte Berechnung der Ausgabensymmetrie für den kurzfristigen Dreijahreszeitraum zeigt damit in absoluten Beträgen keine besonderen

Abweichungen von den konjunkturbereinigten Ergebnissen auf Basis des Mehrjahresdurchschnitts 2003 bis 2006. Allerdings fällt die Verbundquotenerhöhung auf Basis der Jahre 2007 bis 2009 um etwa 0,25 %-Punkte kleiner aus (+1,18 %) als in der Betrachtung 2003 bis 2006 (1,427 %). Dieses Ergebnis ist auf die konjunkturell „überzeichneten“ höheren kommunalen Deckungsmittelbestände und Verbundgrundlagen insbesondere in den Jahren 2008 und 2009 zurückzuführen.

2.4 Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung der Ergebnisse

(122) Im Anschluss an die deskriptive Darstellung der Verteilungssymmetriedaten stellt sich unweigerlich die Frage, ob bzw. unter welchen Umständen finanzpolitische Schlussfolgerungen aus diesen Ergebnissen gezogen werden können, die aus finanzwissenschaftlicher Sicht zulässig sind:

- Lassen sich Voraussetzungen skizzieren, die vorliegen müssen, damit der Ausgabenanteil als Maßstab einer gleichwertigen Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben grundsätzlich geeignet ist?
- Unter welchen Umständen erlaubt der Ausgabenanteil hingegen keine belastbare Aussage im Hinblick auf die richtige vertikale Einnahmenverteilung, d. h. diejenige Steuerverteilung zwischen den Ebenen, die eine gleichwertige Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben gewährleistet?

Diesen Fragen soll nachfolgend vertiefend nachgegangen werden.

2.4.1 Methodische Voraussetzungen einer finanzpolitischen Interpretation der vertikalen Symmetrie

(123) Zum einen gilt es, die statistische Abgrenzung der Ausgaben und Einnahmen auf ihre Aussagekraft hinsichtlich der vertikalen Steuerverteilung zu überprüfen. Die voran dargestellte Berechnungsmethodik beruht auf expliziten Voraussetzungen und impliziten Annahmen, die insbesondere dann zu hinterfragen sind, wenn aus den deskriptiv-analytischen Ergebnissen verteilungspolitisch relevante Normen abgeleitet werden sollen.

(124) Die Verwendung der Ist-Ausgaben basiert auf der Annahme, dass diese die föderale Aufgabenverteilung prinzipiell sachgerecht widerspiegeln. In diesem Kontext stellt sich auch die Frage nach dem Periodenbezug der Ausgaben: Dienen diese der laufenden Aufgabenerfüllung oder sind sie der Leistungserbringung in früheren bzw. künftigen Perioden zuzuordnen?

(125) Die finanzwissenschaftliche Rechtfertigung der Steuererhebung basiert maßgeblich auf dem so genannten Äquivalenzprinzip.⁵⁶ Dieses bezeichnet den Tatbestand, dass Abgaben als Gegenleistung für empfangene Leistungen erhoben werden. Auf diese Weise soll eine institutionelle Symmetrie zwischen den Nutznießern, Kostenträgern und Entscheidern öffentlicher Leistungen herbeigeführt werden.⁵⁷ Neben der räumlichen Ausprägung hat das Äquivalenzprinzip dabei auch eine zeitliche Dimension: Die Gruppen der Steuerzahler sowie der Empfänger steuerfinanzierter öffentlicher Leistungen sollten dementsprechend nicht nur in regionaler, sondern auch in zeitlicher Hinsicht möglichst übereinstimmen, um eine effiziente Allokation der öffentlichen Leistungen zu gewährleisten.

(126) Hieraus ergeben sich Implikationen für die statistische Abgrenzung der öffentlichen Ausgaben. Jedes Konzept, das die aufgabenadäquate Verteilung der *laufenden* Steuereinnahmen zum Ziel hat, sollte dementsprechend nach Möglichkeiten nur solche Ausgaben berücksichtigen, die der *laufenden* Aufgabenwahrnehmung zuzuordnen sind. Ausgaben für Aufgaben in Vorperioden sind aus der Berechnung ebenso auszuschließen wie Auszahlungen, die der Leistungserbringung in künftigen Perioden dienen.⁵⁸

56 Neben dem Äquivalenzprinzip kennt die Finanzwissenschaft das Leistungsfähigkeitsprinzip als weiteren zentralen Grundsatz der Besteuerung. Dieses basiert auf der Vorstellung einer an der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Steuersubjekte orientierten Verteilung der Steuerlast. Vgl. BLANKART, C. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 7. Auflage. München. S. 166-169.

57 Vgl. BLANKART, C. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 7. Auflage. München. S. 169-176.

58 Gleiches gilt prinzipiell für die Einnahmenseite, wobei die faktische Relevanz der Problematik hier deutlich geringer ist. So lässt sich die kommunale Finanzausstattung aufgrund zeitlich nachgelagerter Abrechnungsverfahren der kommunalen Verbundmasse nicht vollständig periodenscharf abgrenzen. Die Abrechnungen werden in den Ländern dabei sehr unterschiedlich praktiziert und führen zum Teil zu tatsächlichen Rückzahlungen von bzw. Nachzahlungen an die Kommunen (z. B. Nordrhein-Westfalen) oder zu einer entsprechend „geglätteten“ Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes (z. B. Rheinland-Pfalz). Einzelne Jahreswerte können die finanzielle Ausstattung der kommunalen Ebene dementsprechend im Ländervergleich etwas verzerrt wiedergeben. In längeren Zeiträumen – wie im Rahmen der vorliegenden Analyse – gleicht sich dieser Effekt hingegen wieder aus.

(127) Besonders kritisch ist die Berücksichtigung von Ausgaben ohne Bezug zur laufenden Periode dann,

- wenn ihre fiskalische Relevanz zwischen den Gebietskörperschaftsebenen stark divergiert und sich
- die Niveauunterschiede nicht (bzw. nur zu einem geringen Teil) auf Unterschiede der vertikalen Aufgabenverteilung zurückführen lassen.

(128) Dies betrifft insbesondere die Zinsausgaben. Zwar können auch Zinsen unter bestimmten Bedingungen einen zeitlichen Bezug zur öffentlichen Leistungserbringung aufweisen.⁵⁹ Vor dem Hintergrund der bisherigen schuldenpolitischen Praxis in Deutschland wird jedoch deutlich, dass die hierfür erforderlichen Bedingungen – bislang zumindest⁶⁰ – nicht erfüllt sind. Unabdingbare Voraussetzung für einen hinreichend engen Bezug der Zinsausgaben zur laufenden Aufgabenerfüllung ist, dass eine zyklische⁶¹ Nettotilgung der aufgenommenen Kredite durch laufende ordentliche Einnahmen (v.a. also Steuern) erfolgt. Werden auslaufende Kredite hingegen einfach durch neue Schulden abgelöst, dann ist der Zusammenhang zwischen der aktuellen Aufgabenerfüllung auf der einen und der Zinsausgabenbelastung auf der anderen Seite aufgelöst. Als Gradmesser der laufenden Aufgabenbelastung sind sie daher nicht geeignet.⁶²

(129) Das Herausrechnen der Zinsausgaben – also die Konzentration auf die laufende Ausgabentätigkeit einer Periode – ist insbesondere notwendig, da die miteinander verglichenen Ebenen in der Vergangenheit in erheblich unterschiedlichem Maße auf das Instrument der Kreditfinanzierung zurückgegriffen haben. Daraus würde bei Aufnahme der Zinsausgaben eine erheblich und sachlich nicht angemessene Verzerrung zu Lasten der kommunalen Ebene

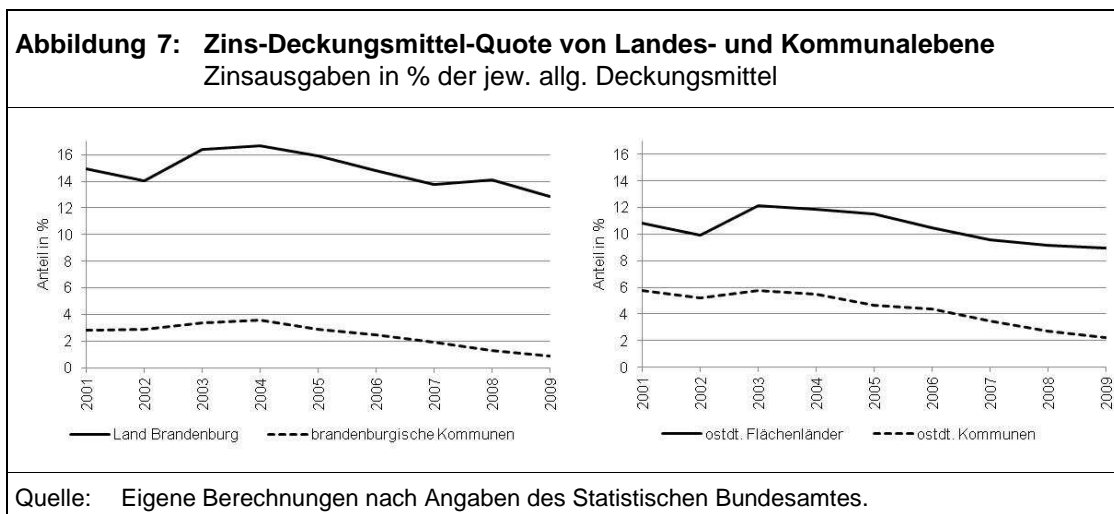
59 Ein hinreichend enger Bezug zur laufenden Aufgabenerfüllung besteht dann, wenn die Zinsausgaben in jeder Haushaltsperiode mit dem Nutzen der kreditfinanzierten öffentlichen Leistungserbringung korrespondieren (z. B. also im Falle einer kreditfinanzierten Investition, mit einer strikt an der Abschreibungssumme orientierten Nettotilgung – und einer dementsprechend zeitlich begrenzten sowie degressiv verlaufenden Zinslast).

60 Mit Einführung der Schuldenbremse auf Länderebene zum Jahr 2020 greift auch hier eine strikere Regulierung.

61 Im Konjunkturzyklus (im Falle stabilisierungspolitischer Verschuldung), im Abschreibungszeitraum (im Falle investiv bedingter Verschuldung), über einen zu definierenden Zeitraum (im Falle einmaliger Sonderlasten wie der Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung)

62 So auch FÄRBER, G. (2008): Gutachterliche Stellungnahme zur Aussagekraft der Berechnungen des Index der kommunalen Finanzausstattung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz. Speyer. S. 5f.

folgen, da die Zinsausgaben der Landesebene gemessen am Deckungsmittelbestand die der Kommunen deutlich übersteigen (vgl. Abb. 7).⁶³

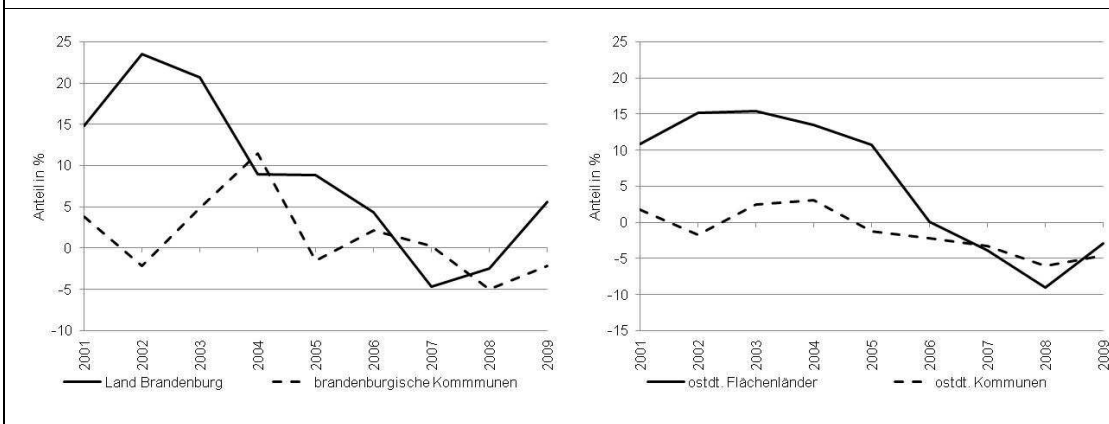


(130) Selbst bei Auslassung der Zinsausgaben ergibt sich durch den unterschiedlichen Rückgriff auf das Mittel der Kreditfinanzierung noch eine systematische Verzerrung der Ausgabenanteile (vgl. Abb. 8). Im Vergleich der Kreditdeckungsmitelquote – also dem Anteil der Nettokreditaufnahme bezogen auf die allgemeinen Deckungsmittel – zeigt sich, dass die Landesebene in den Jahren 2001 bis 2009 in weit höherem Maße auf Kreditfinanzierung ihrer Ausgaben zurückgegriffen hat (9,2 %) als die kommunale Ebene (0,8 %). Für die Landesebene entsteht so ein „künstlich“ erhöhter Ausgabenanteil, der zuallererst auf den einfacheren Zugang zur Kreditfinanzierung zurückzuführen ist und daher das Abbild der Aufgabenwahrnehmung zugunsten des Landes verzerrt.⁶⁴

63 Im Rahmen der Analyse bleibt dabei unerheblich, zu welchem Zweck die Kreditaufnahme erfolgte, aus der die Zinsausgaben resultieren. So mögen sie teilweise auch auf kreditfinanzierte Zuweisungen an die Kommunen zurückzuführen sein, die sich in den entsprechenden Zeiträumen dann auch im kommunalen Deckungsmittelbestand niederschlagen würden. Für die hier vorgenommene Beurteilung des brandenburgischen Finanzausgleichs in zukünftigen Perioden kann eine Verursachungsanalyse in vor-vorvergangenen Perioden nicht vorgenommen werden. Selbst bei einem entsprechenden Befund ist jedoch in Frage zu stellen, ob die kommunale Ebene die Zinslasten einer kreditfinanzierten angemessenen Finanzausstattung durch das Land in einer Vorperiode heute mitzutragen hat.

64 Vor diesem Hintergrund ist es zweitrangig, für welche Zwecke das Land die Kredite aufgenommen hat und ob damit auch eine Leistung zugunsten der Kommunen erbracht wird. Es ist unstrittig, dass auch das Land haushaltspolitischen Zwängen (politischer, ökonomischer, rechtlicher oder faktischer Art) unterliegt, die den tatsächlichen Entscheidungsspielraum der Landespolitik einschränken, jedoch sind derartige Widerstände in der Demokratie systemimmanent und können in unterschiedlichem Maße für jede Ebene konstatiert werden. Nicht zuletzt aufgrund der kaum zu bewerkstelligen Quanti-

Abbildung 8: Kredit-Deckungsmittel-Quote von Landes- und Kommunalebene
 Nettokreditaufnahme in % der jew. allg. Deckungsmittel



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

(131) Auch die Pensionsausgaben sind mit Blick auf die Periodenzuordnung problematisch. Pensionsauszahlungen stellen Versorgungsausgaben dar, die die öffentliche Hand für die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Beamten zu leisten hat. Im Falle von angestellten Bediensteten werden die entsprechenden Ausgaben über die Sozialversicherungsbeiträge – auch im kameralistischen Rechnungswesen – periodenscharf getätigt und ausgewiesen. Bei Beamten (sowie Richtern und Soldaten) haben die Personalausgaben den in einer Periode anfallenden Personalaufwand bislang hingegen nur unvollständig widerspiegelt, da ihre Ruhestandsversorgung nicht in der Periode bezahlt wurde, in der die Pensionsansprüche entstanden. Stattdessen wurden die Ausgaben bisher erst dann getätigt, wenn der Versorgungsfall eingetreten ist.

(132) Aufgrund der Altersstruktur der Beamtenschaft (in Verbindung mit der deutlich gestiegenen Lebenserwartung) ist in Zukunft mit einer gravierenden Zunahme der Pensionsauszahlungen zu rechnen.⁶⁵ Vor dem Hintergrund ihres deutlich höheren Beamtenanteils wird diese Entwicklung die Landesebene in wesentlich stärkerem Maße treffen als die Gemeinden und Gemeindeverbände. Die zunehmende Zahl von Versorgungsempfängern wird für die öffentli-

fizierung des Grades dieser Widerstände und der damit verbundenen Bindungs- und Verdrängungseffekte können derartige Aspekte daher kaum als Einschränkung in der Symmetriebetrachtung herangezogen werden bzw. müssten als zusätzliche Informationsbausteine bei der Interpretation gewürdigt werden, sofern über das Ausmaß der o.g. Effekte Einvernehmen hergestellt werden kann.

65 Vgl. HEUBECK AG (2009): Versicherungsmathematisches Gutachten zur Finanzierung der Versorgungsverpflichtungen des Landes Brandenburg. Köln.

chen Haushalte nicht folgenlos bleiben: Für die Länder wird ein Ausgabenanstieg auf bis zu 41 Milliarden Euro in 2020 prognostiziert.⁶⁶ Im Jahr 2009 betragen die Versorgungsausgaben der Länder noch 20,7 Milliarden Euro.⁶⁷ Auf kommunaler Ebene wird die Entwicklung der Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben demgegenüber etwas moderater verlaufen.

(133) Es ist daher davon auszugehen, dass Pensionsausgaben⁶⁸ und Pensionsaufwand⁶⁹ in Zukunft auseinander klaffen werden. Insbesondere auf Landesebene werden die Pensionsauszahlungen den laufenden Versorgungsaufwand künftig deutlich übersteigen (vgl. Abb. 9). Die Pensionsauszahlungen werden daher auf absehbare Zeit ebenfalls dazu beitragen, dass die Ist-Ausgaben zulasten der kommunalen Ebene verzerrt sind bzw. künftig sein werden.⁷⁰

66 Vgl. BUNDESREGIERUNG (2005): Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung. Berlin. S. 497 und 501.

67 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2011): Fachserie 14 Reihe 6.1 Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2010, Tab. IV 5.

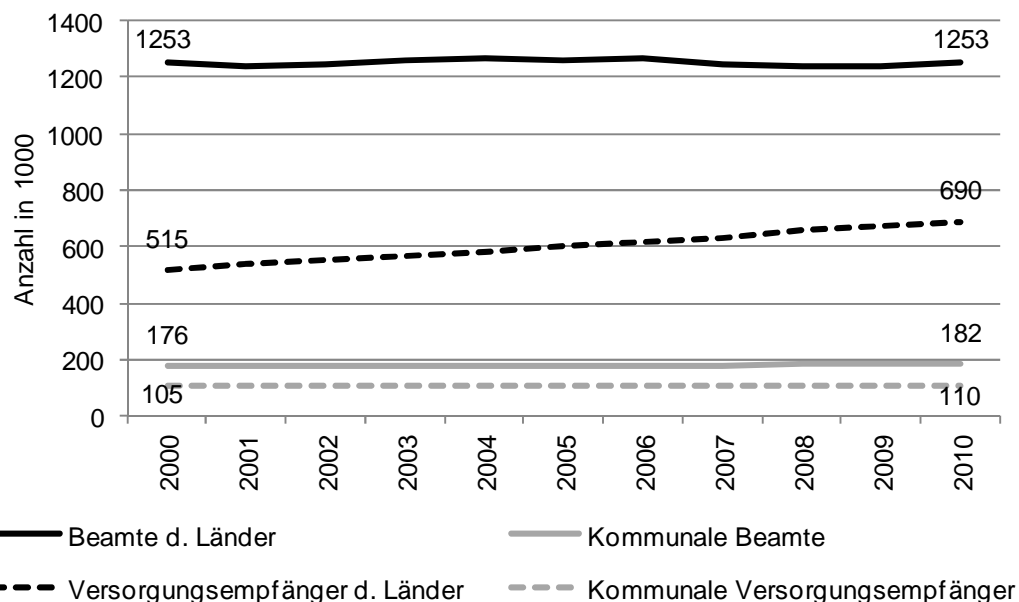
68 D.h. die reinen Auszahlungen für Versorgungszwecke, gleich in welcher Periode die Pensionsansprüche erworben wurden.

69 D.h. der Geldwert der Pensionsansprüche, die im Rahmen der laufenden Aufgabenerfüllung eines Jahres erworben werden.

70 In Ermangelung belastbarer Daten im Hinblick auf die konkrete Höhe und Entwicklung des Pensionsaufwands - insbesondere auf Länderebene - lässt sich der Grad der Verzerrung dabei bislang nicht abschätzen. Gleiches gilt für die Frage, von welchem Zeitpunkt die Pensionszahlungen den periodengerechten Pensionsaufwand übersteigen (werden).

Abbildung 9: Zahl der Beamten sowie der Versorgungsempfänger auf Landes- und Kommunalebene 2000 bis 2010 im Vergleich

Anzahl d. Beamten und Richter, Anzahl d. Versorgungsempfänger nach Beamten- u. Soldatenversorgungsrecht, Personalstand zum 30.06., Versorgungsempfänger jew. zum 1.1., Anzahl in 1000



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

(134) Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Erläuterungen bleibt festzuhalten, dass die Ausgabenanteile ein stark verzerrtes Bild von der vertikalen Aufgabenverteilung zeichnen, sofern auch solche Ausgaben berücksichtigt werden, die – wie Pensions- und Zinsausgaben – keinen hinreichenden Bezug zur laufenden Aufgabenerfüllung aufweisen. Die Möglichkeiten der finanzpolitischen Interpretation und verteilungspolitischen Nutzung des Symmetriekonzepts werden hierdurch erheblich eingeschränkt.

(135) Gegen die Nichtberücksichtigung von Zins- und Pensionsausgaben lässt sich aus haushälterischer Sicht einwenden, dass auch diese finanziert werden müssen und daher eine entsprechende Steuerverteilung erforderlich machen; theoretische Bedenken ändern nichts an den haushaltspolitischen Notwendigkeiten. Diese Position ist durchaus nachvollziehbar. Allerdings kann die hieraus abgeleitete Konsequenz nicht darin bestehen, seinerseits die grundlegenden theoretischen Vorbehalte gegen eine Berücksichtigung von Zins- und Pensionsausgaben beiseite zu wischen und die entsprechenden Ausgabenpositionen in die Berechnung einzubeziehen.

(136) In Anbetracht des unauflösbaren Spannungsverhältnisses zwischen den theoretischen Erwägungen (sachgerechte Erfassung der Aufgabenbelastung) einerseits und den praktischen Erfordernissen (haushaltspolitische Finanzierungserfordernisse) andererseits, muss stattdessen festgestellt werden, dass die Ist-Ausgaben als Maßstab einer gleichwertigen Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben ausgesprochen problematisch sind. Die Ergebnisse der Symmetrieberechnung lassen sich daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht nur dann sinnvoll verteilungspolitisch interpretieren, wenn sie um Informationsbausteine ergänzt werden, die eine Einschätzung dahingehend ermöglichen, ob bzw. in welcher Weise die Ist-Ausgaben das Symmetrieergebnis verzerren.

2.4.2 Theoretisch-konzeptionelle Voraussetzungen einer verteilungspolitischen Interpretation der vertikalen Symmetrie

(137) Die Vorstellung, dass der Ausgabenanteil als Maßstab einer gleichmäßigen Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben geeignet ist, basiert auf zwei Annahmen:

- Der Ausgabenanteil spiegelt die föderale Aufgabenverteilung adäquat wider; umfangreiche Belastungen schlagen sich dementsprechend in einem hohen Ausgabenniveau bzw. -anteil nieder.
- Auch wenn die Ausgaben nicht dem zwangsläufig bestehenden Finanzierungsbedarf entsprechen, ist eine einseitige Wirtschaftlichkeits- bzw. Unwirtschaftlichkeitsvermutung zugunsten bzw. zulasten einer der beiden Ebenen nicht gerechtfertigt.⁷¹

(138) Die Ausgabenanteile werden jedoch nicht nur durch die jeweilige – möglicherweise kurzfristig nicht verringerbare – Aufgabenbelastung geprägt, sondern überdies auch durch die Möglichkeiten ihrer Finanzierung durch ordentliche bzw. außerordentliche Einnahmen.

71 Vgl. BOETTCHER, F./HOLLER, B. (2011): Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern. In: Hansmann, M. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 223). S. 73f.

(139) Sofern der haushaltsrechtliche Konsolidierungsdruck zwischen den Gebietskörperschaftsebenen systematisch divergiert (z. B. aufgrund unterschiedlicher Kreditobergrenzen sowie verschieden restriktiver bzw. strikt exekutierter Haushaltsausgleichsgebote), ist der Ausgabenanteil als Maßstab einer gleichwertigen Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben daher nicht geeignet. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass haushaltsrechtlich bedingte Unterschiede des Konsolidierungsdrucks zusätzlich noch durch eine Verschlechterung der – ausgabensymmetrischen – Steuerverteilung bestraft werden, obwohl die Aufgabenverteilung zwischen den föderalen Ebenen ansonsten unverändert geblieben ist.

(140) Im Gegensatz zu den Ländern unterliegt die kommunale Ebene einer Haushaltsaufsicht, die die Pflicht zum Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen vergleichsweise streng exekutiert.⁷² Darüber hinaus besteht auf kommunaler Ebene bereits seit Jahrzehnten eine relativ restriktive Obergrenze für Investitionskredite. Für die Möglichkeiten einer verteilungspolitischen Nutzung des Symmetriekonzepts sind diese Unterschiede insofern von zentraler Bedeutung, als den Möglichkeiten einer kreditfinanzierten Ausweitung der eigenen Ausgaben auf kommunaler Ebene deutlich engere Grenzen gesetzt sind als auf Landesebene.

(141) Die haushaltsrechtlichen Regulierungsunterschiede zwischen den Ebenen erschöpfen sich jedoch nicht in divergierenden Kreditobergrenzen (bzw. unterschiedlich eng gefassten sowie streng kontrollierten Vorgaben zum Haushaltsausgleich). Ein weiterer Unterschied zwischen den Ebenen betrifft die Gestaltbarkeit der Ausgaben.

(142) Den gedanklichen Ausgangspunkt der Verteilungssymmetrie bildet die Vorstellung, dass Landes- und Kommunalaufgaben prinzipiell gleichwertig sind. Hieraus folgt das Erfordernis einer aufgabensymmetrischen Finanzmittelverteilung zwischen den Ebenen – denn wenn alle Aufgaben prinzipiell gleichwertig sind, müssen sie auch gleichmäßig finanziert werden. Die vertikale Steuerverteilung muss daher der föderalen Ausgabenverteilung folgen. Dem-

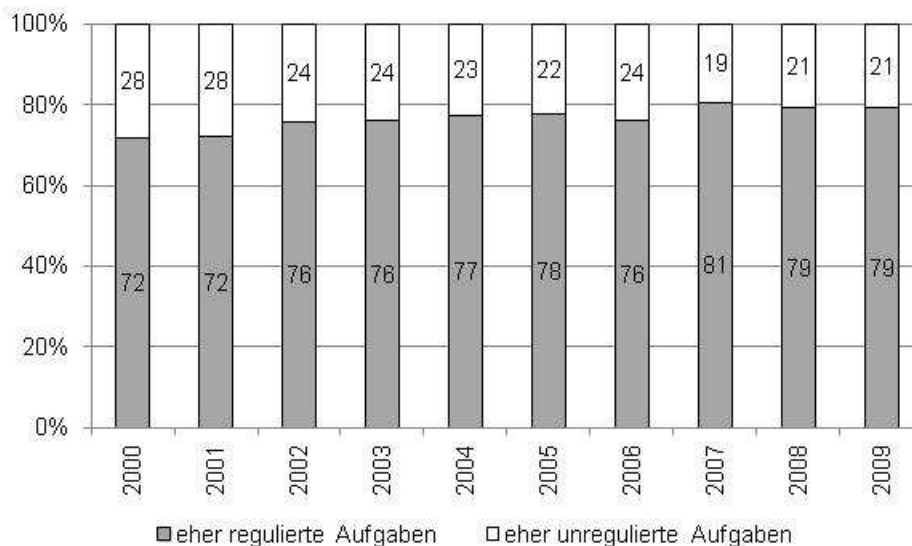
⁷² Gleichwohl lassen sich im Bundesländervergleich erhebliche Unterschiede nachweisen. Diese betreffen sowohl den finanzpolitischen Ordnungsrahmen selbst als auch seine Durchsetzung durch die Aufsichtsbehörden. Vgl. HOLLER, B. (im Erscheinen): Liquiditätsverschuldung außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich. In: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): Kommunale Kaschenkredite und kein Ende.

entsprechend werden die Gesamtausgabenanteile der Gebietskörperschaftsebenen zum Maßstab der vertikalen Steuerverteilung.

(143) Diese geradezu bestechend einfach erscheinende Logik greift jedoch zu kurz. Sie basiert auf der Suggestion, dass beide Ebenen in erster Linie eigene (d. h. in eigener Regie gewählte und erbrachte) Leistungen erbringen. Mit Blick auf die kommunale Wirklichkeit ist dies jedoch keineswegs der Fall. Stattdessen ist die kommunale Aufgabenwahrnehmung in hohem Maße durch staatliche Rechtsvorgaben fremdbestimmt. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erfüllen zahlreiche Bundes- und Landesaufgaben.

(144) Entscheidend für die Frage, ob sich der Ausgabenanteil als Maßstab einer gleichwertigen Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben eignet, ist in diesem Zusammenhang die unterschiedliche rechtliche Gestaltbarkeit der (regulierten) übertragenen und (weitgehend unregulierten) eigenen Aufgaben. Denn während die Kommunen zur Erfüllung regulierter Aufgaben verpflichtet sind, steht ihnen die Wahrnehmung der eigenen Selbstverwaltungsaufgaben rechtlich gesehen frei. In Zeiten knapper Kassen hat dies zur Folge, dass es zuallererst die eigenen, rechtlich nicht regulierten Selbstverwaltungsaufgaben sind, die – unter dem doppelten Druck des Haushaltsausgleichsgebotes auf der einen und der Pflicht zur Erfüllung der Rechtsvorgaben auf der anderen Seite – gestrichen werden (*vgl. Abb. 10*).

Abbildung 10: Anteil der kommunalen Zuschussbedarfe für rechtlich regulierte bzw. eher unregulierte* Aufgaben in Brandenburg



*) Die rechtlich stärker regulierten Aufgaben setzen sich aus den Produktbereichen 11, 12, 21, 22, 23, 24, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 41 und 56 zusammen. Zu den eher unregulierten Aufgaben werden die Produktbereiche 25, 26, 27, 28, 29, 42, 51, 52, 53, 54, 55 und 57 gezählt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

(145) Derartige Entwicklungen lassen sich am kommunalen Gesamtausgabenanteil jedoch nicht ablesen, obwohl sie mit Blick auf die Frage nach der gleichwertigen Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben von überaus großer Bedeutung sind. Ob die Gemeinden und Gemeindeverbände eigene Aufgaben in relevantem Umfang wahrnehmen oder, ob sich die kommunale Leistungserbringung in reiner Fremdverwaltung erschöpft, kann mit Blick auf den Grundgedanken der Symmetrie – die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben – nicht nebensächlich sein.

2.5 Schlussfolgerungen für die vertikale Steuerverteilung im Land Brandenburg

(146) Neben den grundsätzlichen Problemen der Schlussfolgerung aus der Steuerverteilung in vergangenen Perioden auf die zukünftigen Einnahmenanteile stellt das Gebot der aufgabensymmetrischen Verteilung die empirische Erfassung vor eine Reihe von Schwierigkeiten, von denen die feh-

lende Deckungsgleichheit von Aufgabenbelastung und Ausgabentätigkeit das Schwerwiegendste ist. Der in *Abschnitt 2.3.5* vorgenommene Ausgleichsrechnung sind – wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt – methodische und theoretisch-konzeptionelle Grenzen gesetzt. Zur Bestimmung der vertikalen Steuerverteilung gilt es also, die errechnete Ausgleichsgröße um weitere – nicht exakt quantifizierbare – Informationsbausteine zu ergänzen.

(147) Berücksichtigt man die in den *Abschnitten 2.4.1 und 2.4.2* dargestellten verzerrenden Effekte bleibt in der Tendenz der Gesamtschau eine Mehrzahl an ergänzenden Informationen, die eine Verzerrung zulasten der kommunalen Ebene beinhalten. Vor diesem Hintergrund dürfte eine Korrektur der vertikalen Steuerverteilung in Höhe des errechneten Ausgleichsbetrags von 84 Millionen Euro (bzw. der entsprechenden Anpassung der Verbundquote) die untere Grenze einer vorzunehmenden Anpassung darstellen.

(148) Die Tatsache, dass durch eine solche Anpassung zwar eine ausgaben-symmetrische, aber allenfalls sehr eingeschränkt die gesetzlich geforderte aufgabensymmetrische Finanzverteilung erreicht werden kann, macht deutlich, dass für die zukünftige Überprüfung der Aufgabenangemessenheit Mittel und Wege zur Bestimmung der Aufgabenlast auf kommunaler und Landesebene gefunden werden müssen. Eine langfristige Orientierung an den Ausgabenanteilen ist abgesehen von den genannten methodischen und theoretisch-konzeptionellen Einschränkungen schon vor dem Hintergrund der damit verbundenen Mehrausgabenanreize abzulehnen.

(149) Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass das auf ein Bundesland und seine Kommunen bezogene Symmetriekonzept in einem Spannungsverhältnis zum Bedarfs- und Ausgleichsanliegen im föderalen Mehrebenenstaat mit einer Bundesebene steht. Durch den Bund verursachte Be- und Entlastungen werden symmetrieintern - im Verhältnis des Landes zu seinen Kommunen - berücksichtigt, aber nicht zwingend im Sinne der Zentralebene.

(150) Würde der Bund aktuell kostenwirksame Entscheidungen treffen, die nicht durch das Konnexitätsprinzip gedeckt sind (etwa bei "Altaufgaben" im Sozialbereich), so würde dies den Deckungsmittelverbrauch der kommunalen Aufgabenträger und ihren Finanzausgleichsanspruch ceteris paribus erhöhen. Dies würde aber nicht zu einer Vollkostenerstattung führen. Vielmehr erhielten die Gemeinden höhere Zuweisungen nur im Rahmen des im Land vorhande-

nen Gesamtdeckungsmittelbestandes. Hier kann ein Konflikt zwischen aufgabenangemessener Finanzausstattung und der Verteilung eines verfügbaren Finanzrahmens bestehen.

(151) Würde sich der Bund des Weiteren an der Finanzierung kommunaler Aufgaben beteiligen oder sie übernehmen (beispielsweise bei der Grundsicherung im Alter) würde der Deckungsmittelverbrauch der Kommunen sinken. Dies würde den Finanzausgleichsanspruch der Kommunen verringern, so dass die Entlastung teilweise auch beim Land ankäme. Dabei können Ausgabenreduktion und Zuweisungskürzung voneinander abweichen.

(152) Werden beide „Symmetrieanpassungen“ gleichermaßen umgesetzt, gleichen sich die Verteilungseffekte in der Gesamtschau aus: Das Land wird zunächst an den Kosten der Aufgabenwahrnehmung beteiligt, obwohl die Aufgabenübertragung nur an die Kommunen erfolgt ist. Im Fall der Übernahme der Finanzierung durch den Bund – mit dem Ziel der Entlastung der Kommunen – würde wiederum auch das Land daran beteiligt.

(153) Symmetrieextern ist dies gewollt und in sich konsistent. Bedarfspolitisch kann dies in zeitlicher Hinsicht dann problematisch sein, wenn eine pflichtige kommunale Aufgabe in der Vergangenheit bei fehlender symmetrischer Einnahmenverteilung stark gewachsen ist. Wird dann an einer „nachträglichen“ Entlastung durch den Bund das Land im Sinne der symmetrischen Einnahmenverteilung beteiligt, ohne zuvor die Ausgabensteigerungen mitgetragen zu haben, entsteht eine Schieflage der Finanzmittelverteilung zulasten der Kommunen. Da ein solcher Aufgabenzuwachs, der nicht adäquat durch die Kommunen finanziert werden konnte, zu Verdrängungseffekten geführt haben könnte - was für die sozialen Leistungen in vielen Bundesländern empirisch evident ist -, besteht folgendes Dilemma. Beim Aufgabenaufwuchs waren die Kommunen möglicherweise auf sich "allein" gestellt, die Entlastung durch den Bund könnte bei Anwendung des Symmetriekonzeptes zu einer Mitentlastung der Landesebene führen. Allerdings lässt sich die „Symmetrierverschiebung“ in der Vergangenheit nur schwer empirisch abbilden.

(154) Auch landesintern besteht bei der Anwendung eines strikten Konnexitätsprinzips ein Spannungsverhältnis. So würde eine Vollkostenerstattung für eine neue kommunale Aufgabe (beispielsweise die U3-Betreuung) zu einer gleich hohen Veränderung beim kommunalen Deckungsmittelbestand

und Deckungsmittelverbrauch führen. Beim Land würde der Deckungsmittelverbrauch aufgrund der Bereitstellung zusätzlicher Mittel steigen. Falls dies über den Weg der Verschuldung realisiert würde, stehen dem keine Ausgabenrückführungen gegenüber. Dies würde zu einer Veränderung des Symmetriekoeffizienten führen, der einen Teil der konnexitätsorientierten Finanzierung der neuen Aufgabe wieder an das Land zurückführt.

3 Sozial- und Jugendhilfe

3.1 Leistungen, Zuständigkeiten und Organisation der Sozial- und Jugendhilfe in Brandenburg

(155) Das Grundgesetz nennt in Art. 1 Abs. 1 die unantastbare Würde des Menschen, der Achtung und Schutz auch Aufgabe des Staates ist und definiert in Art. 20 Abs. 1 die Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat. Damit ist die grundsätzliche Existenz einer staatlichen Hilfe für bedürftige Menschen verfassungsrechtlich geboten und bildet folgerichtig einen wesentlichen Kern staatlicher und gesellschaftspolitischer Aktivitäten. Die Sozialhilfe ist aber nicht als gnädiges Almosen misszuverstehen, sondern quasi ein Grundrecht hilfebedürftiger Personen, sich aus Not, Armut, Ausgrenzung und außergewöhnlichen sozialen Belastungen zu befreien. Es soll den Hilfeempfängern ein menschenwürdiges Dasein gewährleistet werden. Mit besonderem Schwerpunkt und daher von der Sozialhilfe i.e.S. abgegrenzt ist die Kinder- und Jugendhilfe (kurz Jugendhilfe), deren Ziel die Förderung der Entwicklung und die Hilfe zur Erziehung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten von Kindern- und Jugendlichen ist.

(156) Jenseits dieser allgemeinen Grundsätze ist die konkrete Ausgestaltung der Sozial- und Jugendhilfe eine politisch-normative Entscheidung. Die wiederkehrende Überprüfung des Status Quo und die Anpassung der Sozial- und Jugendhilfe an geänderte Rahmenbedingungen und Vorstellungen ist angezeigt. Ebenso möglich wie geboten ist die Evaluierung und der Vergleich der Sozialsysteme hinsichtlich ihrer Zielerreichung, um Einsparmöglichkeiten erkennen und diese Mittel für die eigentlich gedachten hilfepolitischen Ziele verwenden zu können.

(157) Die Leistungen der Sozialhilfe ergeben sich in der Regel aus einem persönlichen Rechtsanspruch, der abhängig von den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen sein kann. Ein gewisser Mindeststandard wird durch Hilfestellungen, Geld- oder Sachleistungen gewährleistet, auf den nicht mehr in vollem Umfang arbeitsfähige Personen sowie bedürftige Personen älter als 65 Jahre oder im Kindes- und Jugendalter einen Anspruch haben. Als Empfänger von Sozialhilfe nicht in Betracht kommen erwerbsfähige Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze nach § 7a SGB II (die der-

zeit spätestens mit Vollendung des 67. Lebensjahres eintritt) noch nicht erreicht haben. Diese können seit dem 01.01.2005 Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II erhalten.⁷³

(158) Vor diesem Hintergrund können für dieses Gutachten folgende Hilfearten unterschieden werden:

- Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II,
- die eigentliche Sozialhilfe nach SGB XII mit den Teilbereichen
 - Sozialhilfe im engeren Sinne mit den Hilfearten Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Gesundheit und Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten,
 - die Grundsicherung im Alter,
 - die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen,
 - und die Hilfe zur Pflege,
- der Bereich Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII,

(159) Neben den in den Sozialgesetzbüchern geregelten Hilfearten gibt es in Deutschland zahlreiche weitere Leistungen mit sozialer Funktion, die nicht in der Abgrenzung der öffentlichen Sozialleistungen erfasst werden. Dazu zählen beispielsweise Ermäßigungen in öffentlichen Einrichtungen, aber auch gesetzlich geregelte Leistungen wie das Kinder- und Betreuungsgeld oder die Ausbildungsförderung und ähnliche Leistungen. Diese Hilfearten sind (noch) nicht in die statistisch definierten öffentlichen Sozialleistungen integriert.

(160) Das weite Feld der sozialen Leistungen wird im Folgenden auf drei Untersuchungsschwerpunkte verdichtet: die Kosten der Arbeitslosigkeit (nach dem SGB II), die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und die Hilfearten des SGB XII.⁷⁴ Neben einem grundsätzlichen empirischen Einblick und ersten deskriptiven Erkenntnissen werden die ersten beiden Prüfungsschwerpunkte entsprechend des Gutachtauftrags insbesondere die (mögliche) Bedeutung der kommunalen Belastungen in diesen Bereichen für den kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg in den Blick nehmen. Für die

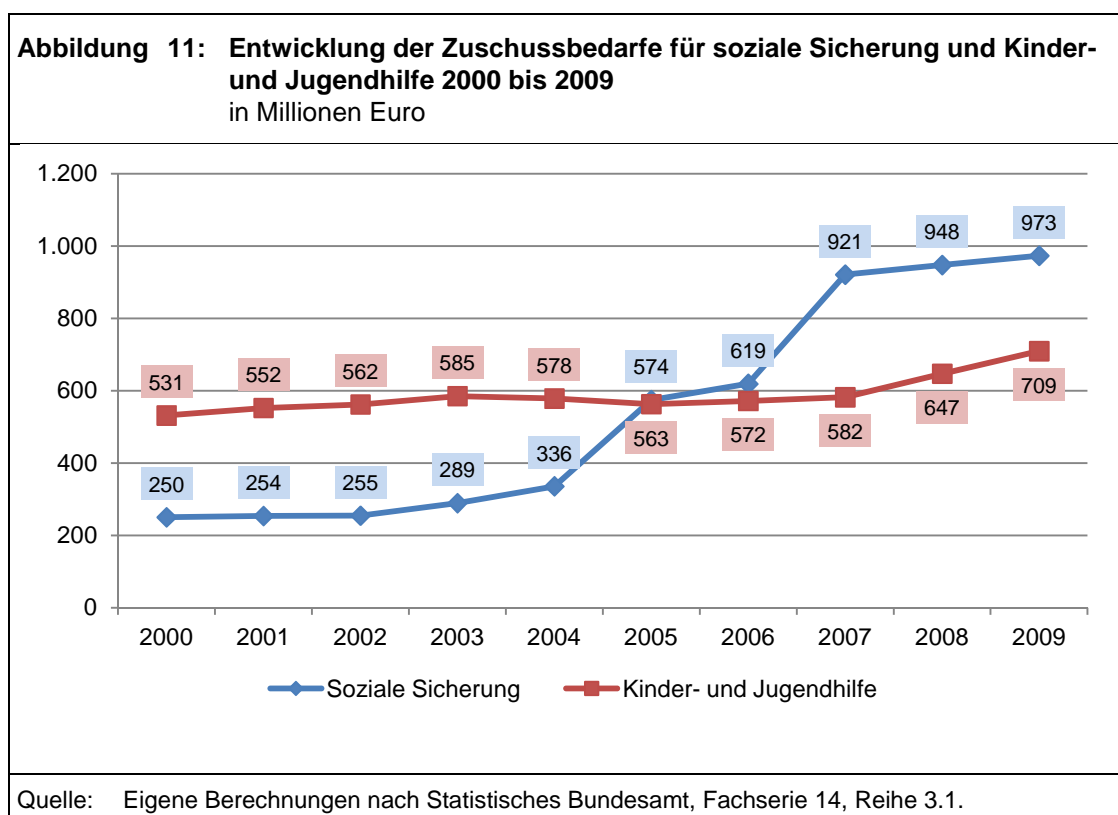
73 Die Grundsicherung für Arbeitssuchende wird direkt vom Bund über die Arbeitsagenturen bzw. die ARGEen in den Optionskommunen verwaltet und finanziert und wird daher im Weiteren nicht betrachtet.

74 Nicht näher betrachtet werden die häufig ebenfalls unter den kommunalen Sozialleistungen aufgeführten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die Kriegsopferversorgung und das Wohngeld.

Hilfen nach dem SGB XII sind zum einen die Veränderungen der Kostenträgerschaft im Rahmen der Reform des AG-SGB XII sowie die Folgen der Kostenübernahme durch den Bund bei der Grundsicherung einer genaueren Betrachtung zu unterziehen.

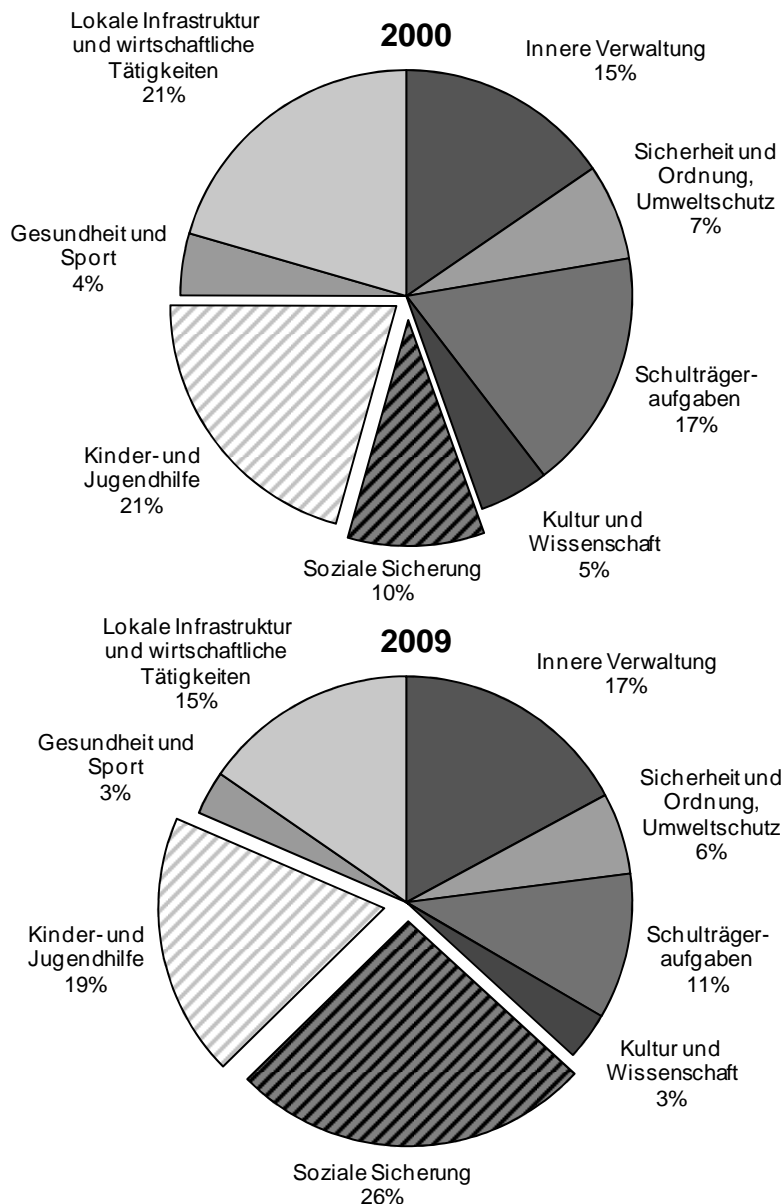
3.2 Die Bedeutung des Sozial- und Jugendhilfebereichs für die kommunale Finanzsituation

(161) Die Kosten der kommunal erbrachten Sozial- und Jugendhilfe wurden in den vergangenen Jahren von einem stetigen und deutlichen Aufwuchs bestimmt. Die Zuschussbedarfe für soziale Sicherung betragen im Jahr 2000 in allen brandenburgischen Kommunen 250 Millionen Euro. Bis zum Jahr 2009 sind sie um 289 % auf 973 Millionen Euro gestiegen (vgl. Abb. 11). Die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe sind im gleichen Zeitraum „nur“ um 34 % angewachsen. Sie erreichen damit ausgehend von 531 Millionen Euro im Jahr 2000 im Jahr 2009 eine Höhe von 709 Millionen Euro.



(162) Der erhebliche Anstieg der Ausgaben in diesen Bereichen verdrängt andere Aufgabenfelder der Kommunen: Das gemeinsame relative Gewicht von Sozial- und Jugendhilfe ist gemessen an den gesamten Zuschussbedarfen der kommunalen Haushalte in Brandenburg von 31 % im Jahr 2000 auf 47 % im Jahr 2009 gestiegen (*vgl. Abb. 12*). Dieser Verdrängungsprozess geht insbesondere zu den Lasten der kommunalen Aufgabenbereiche, in denen kurzfristiger Leistungsabbau erzielt werden kann (z. B. Kultur- und Sportförderung) und führt zudem zum Verzicht auf kommunale Investitionen.

Abbildung 12: Veränderung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung im Zeitverlauf nach Zuschussbedarfen (oh. Allgemeine Finanzwirtschaft) 2000 und 2009



Quelle: Eigene Berechnungen Angaben des Amtes für Statistik für Statistik Berlin-Brandenburg.

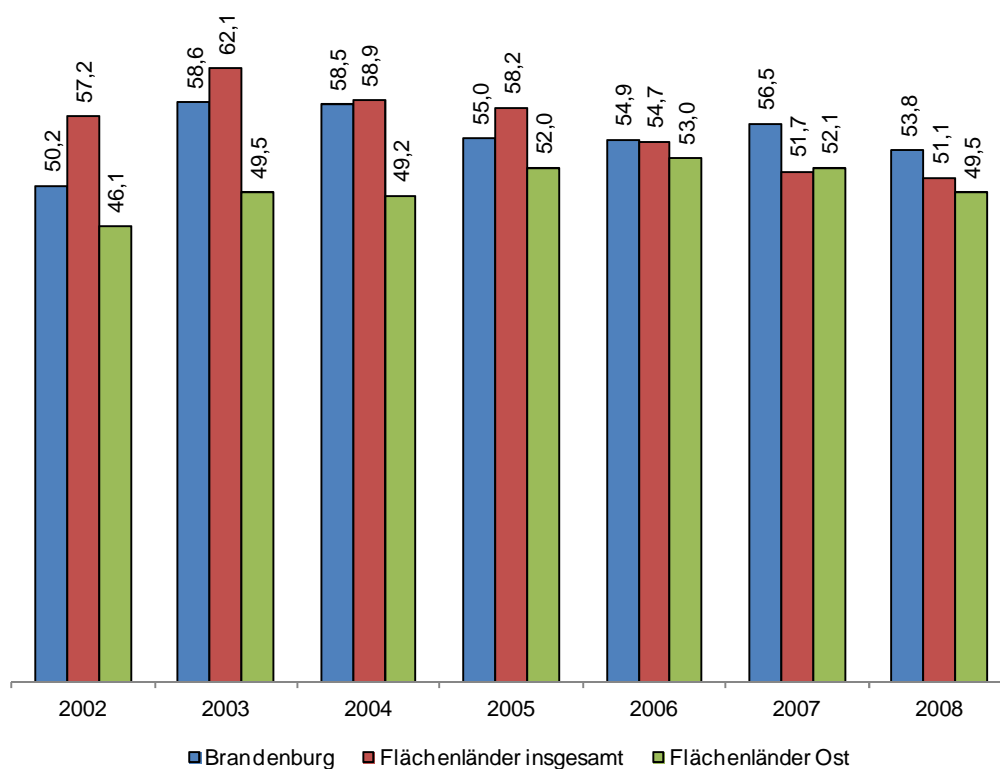
(163) Für die Beurteilung der Belastung der kommunalen Haushalte durch die Kosten der Sozial- und Jugendhilfen ist aber weniger das absolute Niveau der Nettoausgaben ausschlaggebend als die durch die Ausgaben im Sozialbereich gebundenen finanziellen Handlungsspielräume, abgebildet in der Deckungsmittelabsorptionsquote. Diese Kennzahl drückt den Verbrauch der frei verfügbaren

baren allgemeinen Deckungsmittel durch die Ausgaben in den Bereichen der Sozial- und Jugendhilfe aus.

(164) Die Deckungsmittelabsorptionsquote betrug im Jahr 2008 in den brandenburgischen Kommunen 53,8 %. Damit wurde mehr als die Hälfte der kommunalen Einnahmen von den Ausgaben der sozialen Sicherung gebunden. Im Zeitverlauf der Jahre 2002 bis 2008 zeigt sich eine Niveauverschiebung für Brandenburg im Vergleich insbesondere zu den ostdeutschen Flächenländern. Während sich der Deckungsmittelverbrauch in Brandenburg zwischen 50,2 % und 58,6 % bewegte, entwickelte sich der Anteil gebundener Deckungsmittel in den übrigen Bundesländern im Durchschnitt dynamischer. Insbesondere in Westdeutschland sank der Wert um mehr als 10 % von 62,1 % in 2003 auf nunmehr 51,1 % in 2008. In Ostdeutschland wurden im Durchschnitt zuletzt weniger als 49,5 % der allgemeinen Deckungsmittel durch den Sozial- und Jugendhilfebereich gebunden. Seit 2006 liegen die Werte in Brandenburg über den Mittelwerten der Länder in Ost- und Westdeutschland (*vgl. Abb. 13*).

(165) Die zuletzt wieder absinkenden Deckungsmittelverbrauchsquoten können zumindest teilweise durch die guten Steuereinnahmen in den konjunkturell starken Jahren 2007 und 2008 erklärt werden, was sich in den steuerstarken westdeutschen Kommunen stärker niederschlägt als in Ostdeutschland. Da die konjunkturellen „Durchschläge“ aber kaum isoliert erkannt werden können, bleiben anderweitige Verschiebungen (z. B. Aufgabenreduktion oder finanzielle Entlastungen durch Bund und Länder) verdeckt. Festzuhalten bleibt, dass bezogen auf die Zuschussbedarfe für die soziale Sicherung und die Kinder- und Jugendhilfe durchschnittlich etwa die Hälfte der frei verfügbaren Einnahmen gebunden wird und es damit zulasten der kommunalen Haushaltslage und freier Gestaltungsspielräume geht, sofern keine Regelungen der Kosten-erstattung greifen.

Abbildung 13: Anteil der Zuschussbedarfe für soziale Sicherung und Kinder- und Jugendhilfe an den allgemeinen Deckungsmitteln*
2002 bis 2008 in %



*) Allgemeine Deckungsmittel = „Zuschussbedarfe“ im Funktionsbereich Steuern und allgemeine Finanzausweisungen (Ifd. Nr. 1067).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1.

(166) Innerhalb des Betrachtungszeitraums dieses Gutachtens haben sich gerade im Sozialhilfebereich einige grundlegende Änderungen ergeben. Hervorzuheben sind diesbezüglich das Gesetz über die bedarfsorientierte Grundversicherung im Alter und Erwerbsminderung im Jahr 2003, das mit der umfassenden Neugestaltung des Sozialhilfebereichs 2005 in das Zwölfte Buch des Sozialhilfegesetzbuches (SGB XII) integriert wurde. Zum 01. Januar 2005 und darauf folgend traten daneben einige weitere Änderungen in Kraft, die unter dem Sammelbegriff „Hartz-Gesetzgebung“ in der öffentlichen Diskussion präsent sind. Die bisher getrennten Hilfesysteme Sozial- und Arbeitslosenhilfe wurden zusammen mit der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt im Sozialgesetzbuch SGB II zusammengefasst während das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in das SGB XII integriert wurde. Die bisherigen Hilfen in besonderen

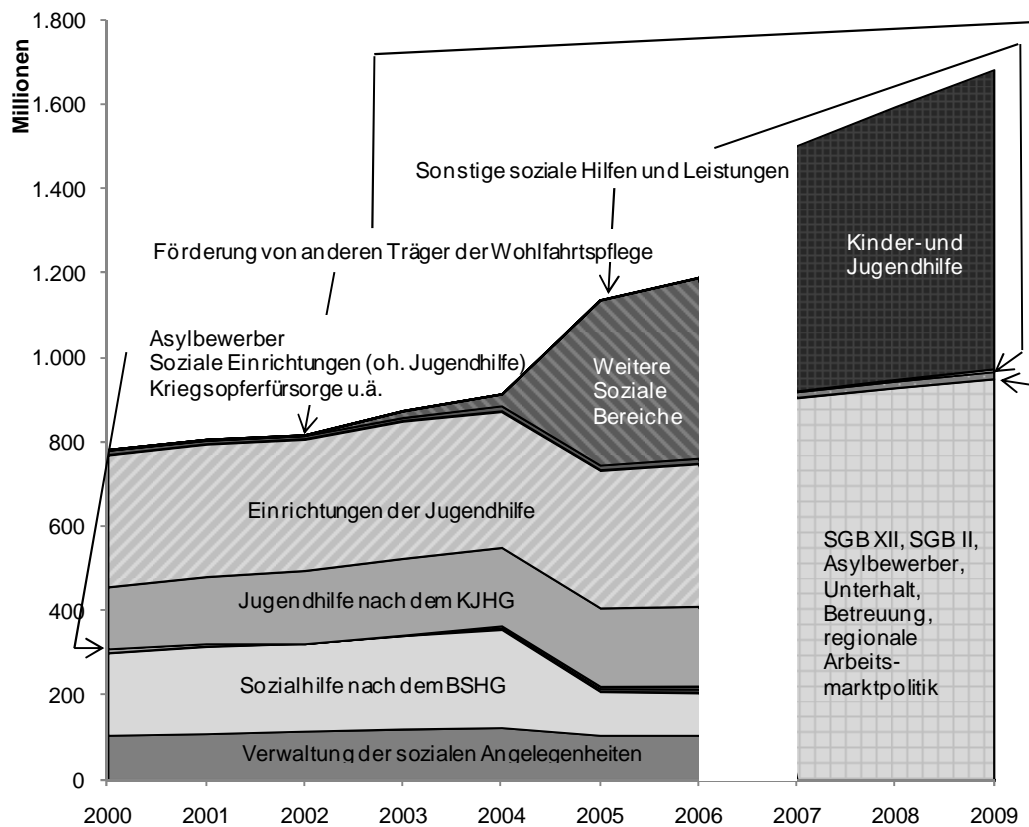
Lebenslagen werden seitdem als Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel SGB XII bezeichnet.

(167) Die Reformen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) hatten auch Auswirkungen auf andere soziale Leistungen der öffentlichen Hand. So entfiel der Anspruch von Empfängern staatlicher Transferleistungen auf das bisher gewährte Wohngeld, da die Unterkunftskosten im Rahmen der jeweiligen Hilfeart gezahlt werden. Somit reduzierte sich die Zahl der Wohngeldempfänger nahezu schlagartig. Auch das zuvor im Jahr 2004 verabschiedete Modernisierungsgesetz der gesetzlichen Krankenkassen begründete einen Anspruch auf Krankenbehandlung nach SGB V und führt so zu einer Entlastung in der Krankenhilfe und hatte damit einen ähnlichen Effekt wie die bereits 1995/96 eingeführte Pflegeversicherung (jetzt SGB XI) auf die Hilfe zur Pflege (jetzt 7. Kapitel SGB XII).⁷⁵

(168) Die tiefgreifenden Veränderungen im Sozialhilfebereich bilden sich auch in der statistischen Erfassung ab. Durchgehende Zeitreihen sind nur eingeschränkt zu bilden (*vgl. Abb. 14*). Insbesondere der Bruch der Hartz-IV-Reform macht sich hier bemerkbar. Aber auch – unabhängig von den Reformen im Sozialbereich – die Umstellung auf das neue doppelte Haushaltsrecht erschwert die Analyse der ausgabenbezogenen Daten (*vgl. Abschnitt 1.2*).

75 Siehe hierzu auch: HEINEMANN, G./KUSCHE, A./SEIFERT, C. (2011): Öffentliche Sozialleistungen. In: Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin-Brandenburg, Heft 2/2011, S. 62-66. Herausgegeben vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

**Abbildung 14: Zusammensetzung der Sozial- und Jugendhilfe in Brandenburg
Zuschussbedarfe der Gemeinden/Gemeindeverbände
in Millionen Euro**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

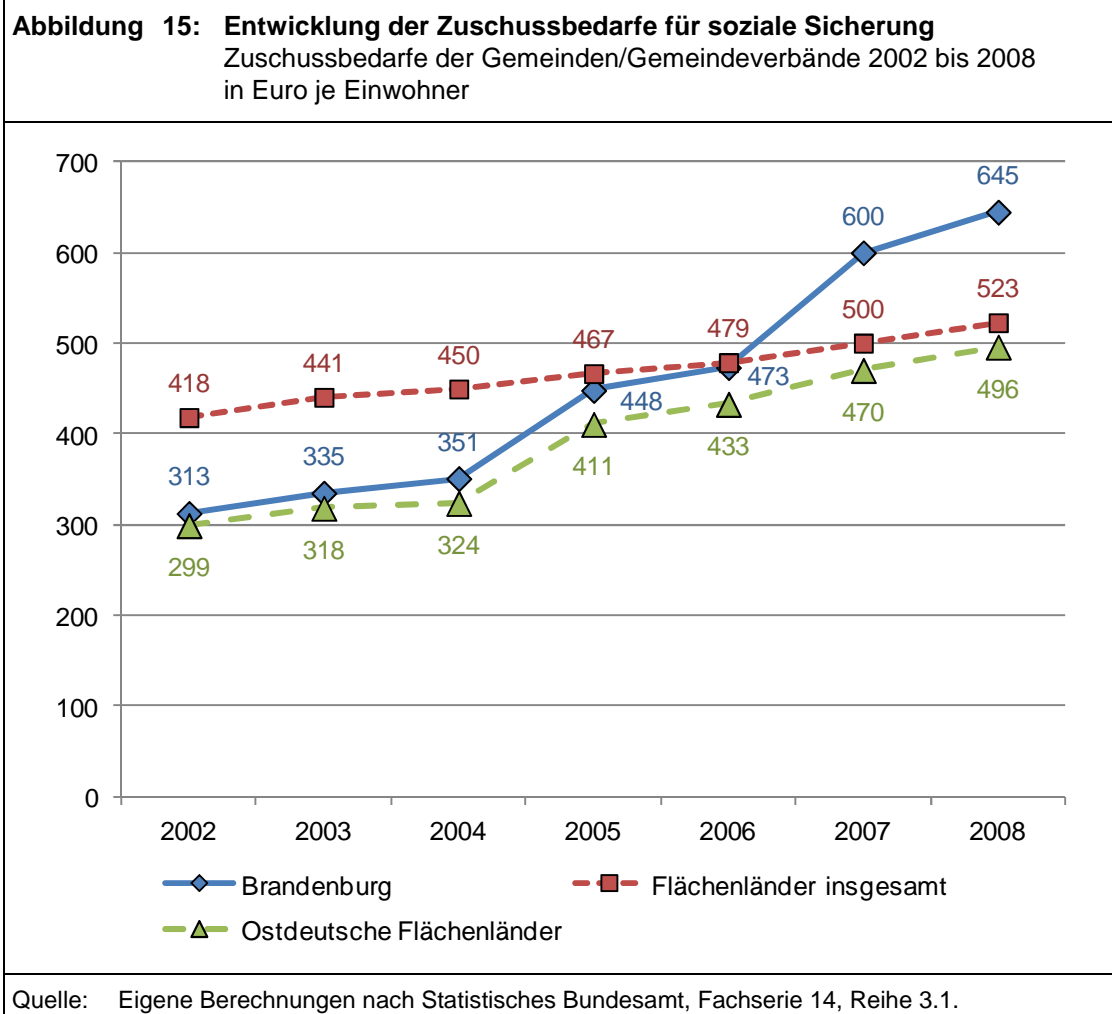
(169) Der Bruch in den Statistiken infolge der Reformen 2005 setzt in den folgenden Jahren den hilfearbeitbezogenen Kennziffern ein „jähres Ende“ und erfordert die Bildung neuer Eckwerte. Einzig die Betrachtung des Gesamtvolumens sowie die hilfswise Zuordnung früherer Posten zu den heutigen Abgrenzungen nach dem neuen doppelstöckigen Haushaltsrecht zeigt auch im Vergleich den Zuwachs im Sozial- und Jugendhilfebereich, wenngleich nicht eindeutig identifiziert werden kann, in welchen Teilbereichen die Steigerungen letztlich zu verorten sind, sieht man einmal von der Kurzfristbetrachtung der Entwicklungen in den Jahren 2007 bis 2009 ab.

3.3 Ausgaben der Sozial- und Jugendhilfe in der Gesamtschau: Entwicklung, Struktur und kostenbestimmende Faktoren

(170) Betrachtet man die Entwicklung der Zuschussbedarfe im Sozialbereich im Vergleich der anderen Bundesländer, wird eine erklärungsbedürftige Abkoppelung der Entwicklung in Brandenburg offenbar. Seit dem Jahr 2006 sind die Zuschussbedarfe im Land bis 2007 auf ein Niveau gestiegen, das um 100 Euro je Einwohner höher liegt als der Durchschnitt der Flächenländer und sogar 130 Euro je Einwohner über dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (*vgl. Abb. 15*).

(171) Die Abkopplung der Zuschussbedarfe ergibt sich aus dem Wechsel der Zuständigkeiten für die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach den §§ 53 bis 60, den Leistungen der Hilfe zur Pflege nach den §§ 61 bis 66 und den Leistungen der Blindenhilfe nach § 72 SGB XII im Jahr 2007 hin zu den örtlichen Trägern. Diese Umstellung der Aufgabenträgerschaft wurde nicht zweckgebunden sondern durch eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse gegenfinanziert. Dadurch ergibt sich in der Darstellung der Zuschussbedarfe ein deutlicher Abstand zu den übrigen Flächenländern, für den gleichen Zeitraum fallen aber gleichfalls die allgemeinen Deckungsmittel ebenso überdurchschnittlich aus. Inzwischen ist die Frage der Finanzierung dieser Hilfearten des SGB XII erneut in Folge des Verfassungsgerichtsurteils vom 15.12.2008 angepasst worden (*vgl. Abschnitt 3.7*).⁷⁶

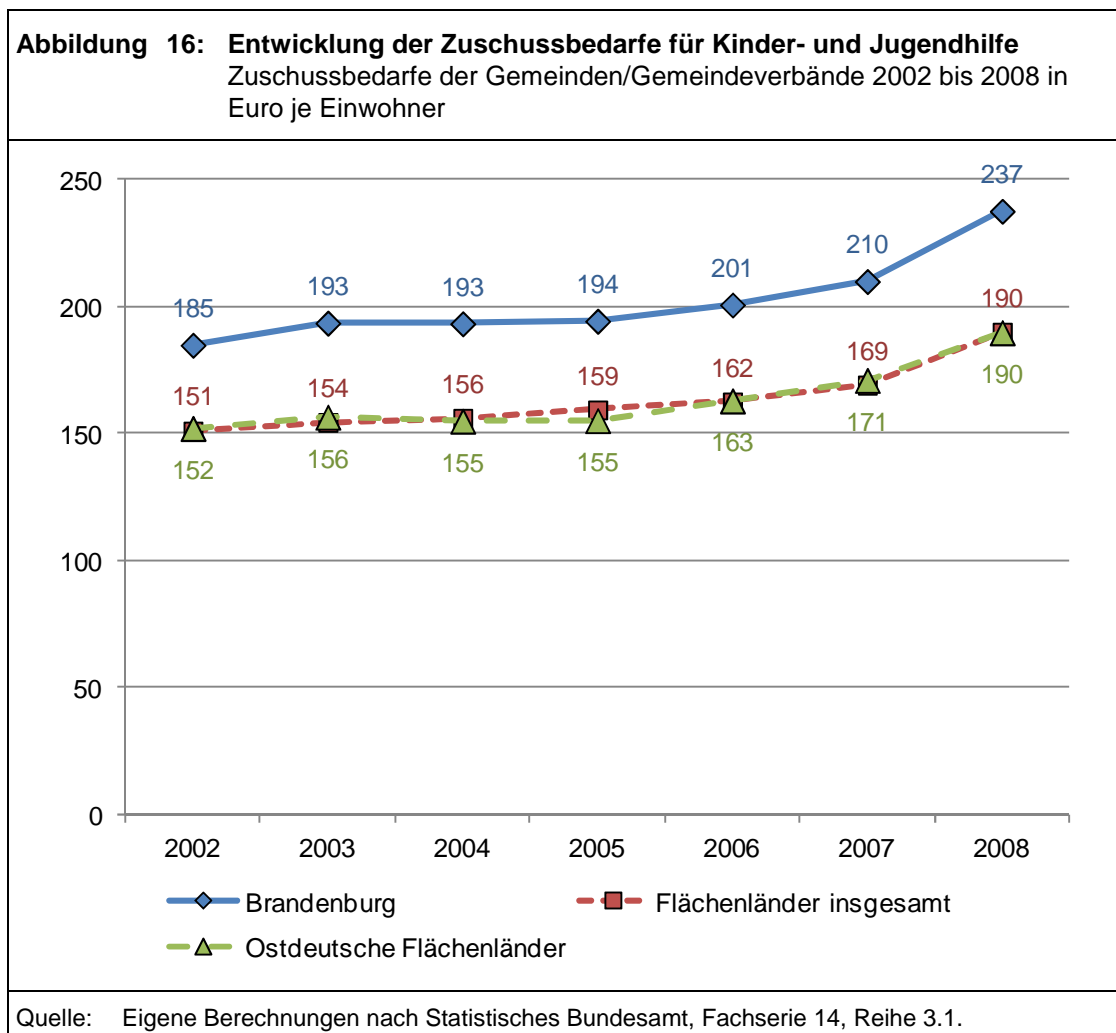
⁷⁶ Vgl. VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG: Urteil vom 15.12.2008 (VfGBbg 66/07).



(172) In der Betrachtung der Zuschussbedarfe je Einwohner ist der Aufholprozess der ostdeutschen Länder an das westdeutsche Niveau offensichtlich. Bereits seit dem Jahr 2000 sind sowohl in der Höhe wie auch in der Entwicklung keine großen Unterschiede zwischen West und Ost ersichtlich. Auch die Entwicklung der Zuschussbedarfe für die Kinder- und Jugendhilfe in Brandenburg folgt dem Trend in den anderen Ländern, jedoch auf deutlich höherem Niveau. Zuletzt lagen die Zuschussbedarfe in Brandenburg fast 50 Euro je Einwohner über den west- oder ostdeutschen Durchschnitten, durchweg beträgt der Abstand seit 2001 mehr als 35 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 16).

(173) Die Kinder- und Jugendhilfe in Brandenburg weist ebenfalls eine erhebliche Steigerung auf. Die Zuschussbedarfe sind von ursprünglich 530 Millionen Euro im Jahr 2000 bis 2009 auf nunmehr etwas über 700 Millionen Euro angestiegen. Die Zuwachsraten hier fielen nicht so hoch aus wie bei den Hilfearten

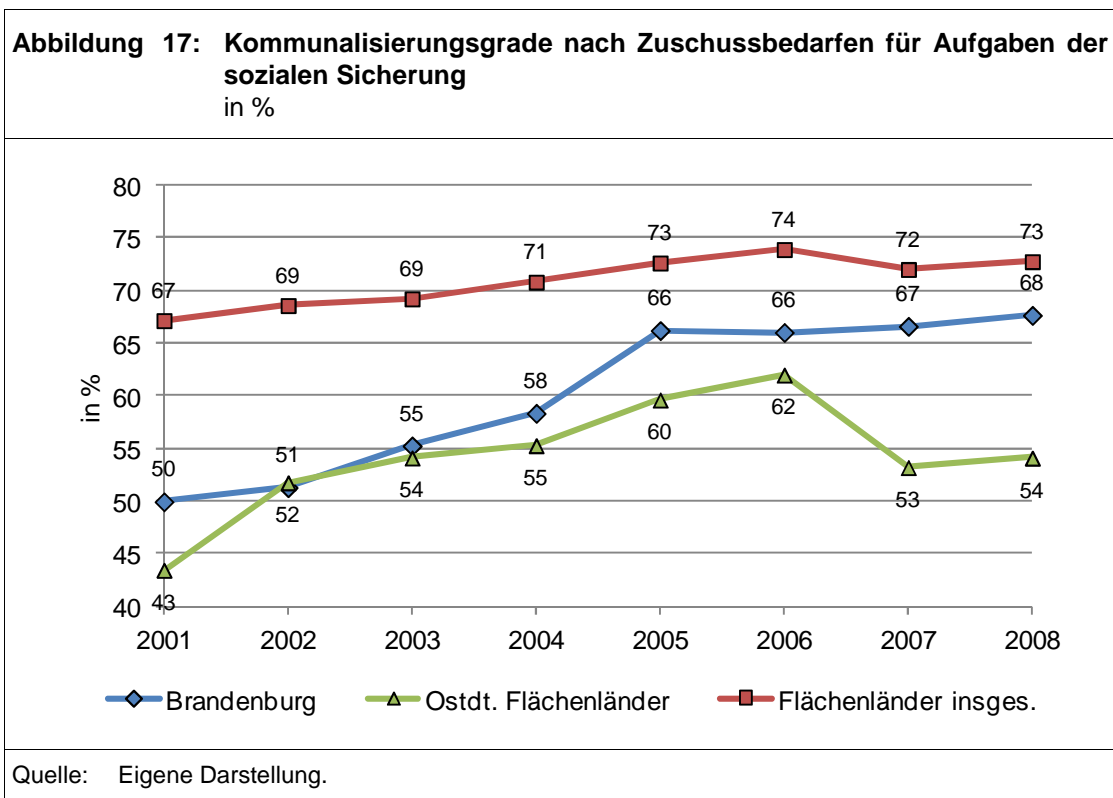
der sozialen Sicherung, sind aber abgesehen von geringen Absenkungen im Jahr 2005 stetig andauernd.



(174) Anhand der Anteile der Staatsebene an den Gesamtausgabenvolumina lässt sich auf die Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen schließen, wozu üblicherweise der sog. Kommunalisierungsgrad, also der Anteil der Kommunen an den Gesamtausgaben für einen öffentliche Aufgabe, anhand der Netto-Ausgaben ermittelt wird. Insgesamt variiert zwischen den Ländern der Kommunalisierungsgrad im Sozialbereich, d. h. der kommunale Anteil an den Sozialausgaben in einem Bundesland, zwischen 63,4 % (Saarland) und 93,7 % (Hessen).⁷⁷ In Brandenburg erreichte der Kommunalisierungsgrad

⁷⁷ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2009): Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Böttrop u. Münster, S. 92 f.

2008 einen Wert von 68% und hatte sich damit seit 2001 vom Ausgangswert von 50% gesteigert. In Brandenburg hat in den vergangenen Jahren folglich eine erhebliche Übertragung der Aufgabenwahrnehmung auf die kommunale Ebene stattgefunden (vgl. Abb. 17).

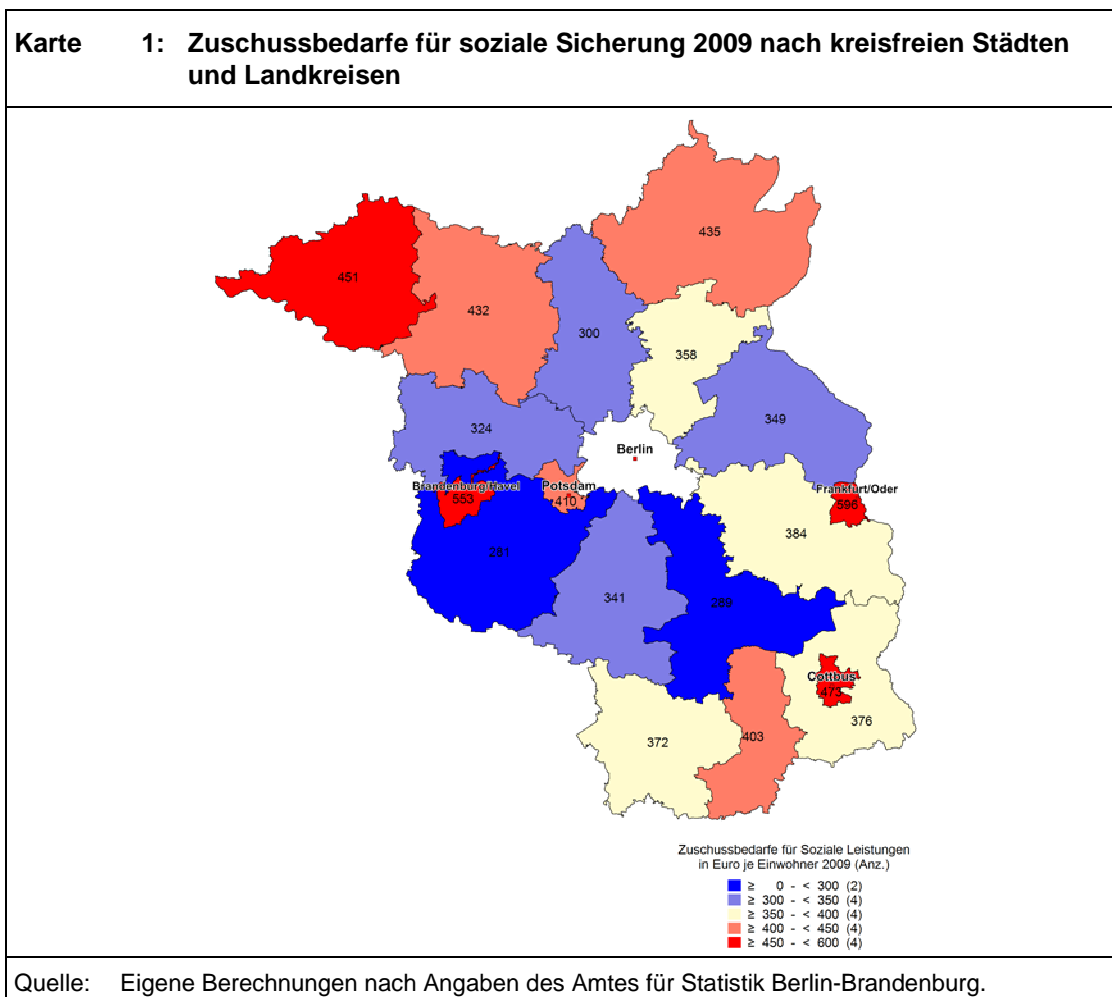


(175) Auf kommunaler Ebene zeigen sich typische Unterschiede in der Höhe der Sozialausgaben zwischen den städtischen Zentren und den ländlichen Räumen.⁷⁸ Insbesondere in den kreisfreien Städten kumulieren sich die sozialen Probleme, die einen entsprechenden hilfepolitischen Handlungsdruck nach sich ziehen.

(176) Mit Blick auf die räumliche Verteilung der Zuschussbedarfe wird zum einen die besondere Belastung der kreisfreien Städte deutlich. Hier liegen die Zuschussbedarfe pro Kopf über den Werten der Landkreise, wobei Potsdam unter den Städten mit 410 Euro je Einwohner noch die geringsten Zuschussbedarfe aufweist. Unter den Landkreisen wird zum anderen die konzentrisch um Berlin aufbauende sozioökonomische Struktur sichtbar: Die umliegenden

⁷⁸ Vgl. THOMMES, C./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2010): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Brandenburg. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh, S. 60.

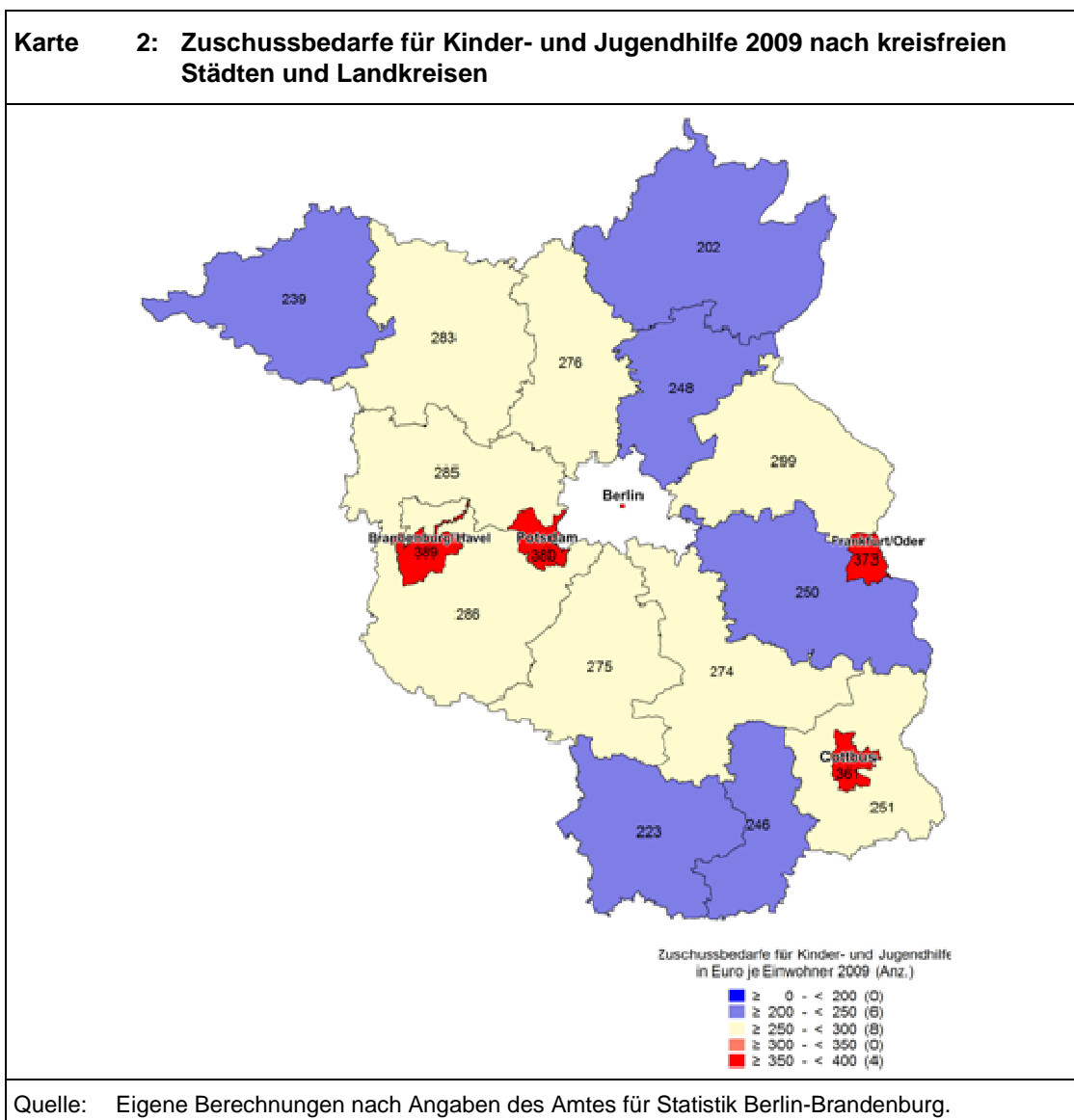
Landkreise weisen geringere Zuschussbedarfe aus als die weiter von Berlin entfernten (vgl. Karte 1) Die höchsten Ausprägungen finden sich mit 451 Euro je Einwohner im äußersten Nordwesten des Landes Brandenburg im Landkreis Prignitz.



(177) Bei den kommunalen Zuschussbedarfen für die Kinder- und Jugendhilfe zeigt sich hingegen ein größtenteils umgekehrtes Bild. Während in den Städten mit oberzentralen Funktionen die Pro-Kopf-Werte deutlich höher ausfallen, sind hingegen die Unterschiede in den Landkreisen geringer ausgebildet und stellen sich die Werte vor allem in den weiter von Berlin entfernten Landkreisen als geringer dar. Hier zeigt sich beispielsweise im Landkreis Prignitz mit 239 Euro je Einwohner der zweitniedrigsten Wert (vgl. Karte 2).

(178) Diese Wertausprägungen sind insofern nicht ungewöhnlich, weil sich bundesweit ein Stadt-Umland-Gefälle bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe

zeigt.⁷⁹ Üblicherweise wird das mit einer Konzentration sozialer Problemlagen sowie anonymer und damit schwer steuerbarer Hilfeempfängerstrukturen in den Großstädten erklärt. Dem gegenüber stehen die Vorstellungen intakter und funktionsfähiger sozialer Strukturen im ländlichen Raum, die einen Teil der Hilfebedarfe privat auffangen können.

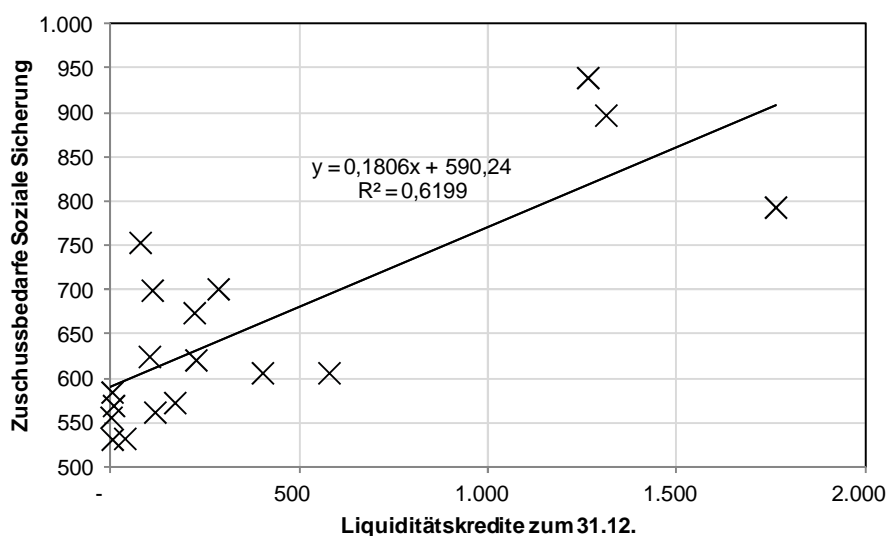


(179) Die nicht unerhebliche Wirkung der Aufgabenwahrnehmung im Sozial- und Jugendhilfebereich auf die fiskalische Stabilität der kommunalen Haushalte bildet sich im Abgleich der Zuschussbedarfe für soziale Sicherung mit der

⁷⁹ Vgl. STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2004): Sozialhilfe im Städtevergleich 2003. Bonn, S. 6.

Liquiditätsverschuldung ab. Eine hohe Liquiditätsverschuldung, eine Nutzung dieses kommunalen „Dispos“, die weit über das Maß der für die ursprüngliche Verwendung der kurzfristigen Überbrückung von Zahlungseingängen hinaus geht, ist gemeinhin ein erster Krisenindikator der kommunalen Haushaltssituation. In den kreisfreien Städten und den Gesamtkreisen in Brandenburg lässt sich zwischen der Höhe der Kassenkredite und den Zuschussbedarfen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe ein positiver Zusammenhang belegen (vgl. Abb. 18). Die Zunahme der Ausgabentätigkeit für soziale Sicherung trägt neben einer Verschiebung der Aufgabenstruktur in den Kommunen also auch zu einer Verschlechterung der fiskalischen Stabilität bei.⁸⁰

Abbildung 18: Zusammenhang von Sozialausgaben und kommunaler Verschuldung
Zuschussbedarfe für soziale Sicherung* und Liquiditätskredite der kreisfreien Städte und Gesamtkreise** in Brandenburg im Durchschnitt 2007 bis 2009 in Euro je Einwohner



*) Zuschussbedarfe für Sozial- und Jugendhilfe (Produktbereich 3x insgesamt).

**) Aggregierte Daten der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden.

Quelle: Eigene Darstellung.

80 Siehe hierzu exemplarisch in BOETTCHER, F./BRAND, S./JUNKERNHEINRICH, M. (2010): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh, S. 107f.

3.4 Zur Berücksichtigung der sozialen Lasten im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs

(180) Das Volumen der Ausgaben in der Sozial- und Jugendhilfe sowie die erheblichen Steigerungsraten der vergangenen Jahre sind mit Blick auf die kommunale Finanzausstattung auch für den kommunalen Finanzausgleich eine entscheidende Größe (Dotierungsaspekt). Im Folgenden soll geprüft werden, ob und inwiefern die Kosten in diesen Bereichen auch über die Normalbedarfe hinausgehende Sonderbedarfe darstellen und damit einen oder mehrere aufgabenbezogene Nebenansätze zur Mittelzuweisung im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kommunen begründen (Verteilungsaspekt).

(181) Kommunale Sonderbedarfe werden prinzipiell begründet durch

- räumliche Spill-over-Effekte (z. B. zentralörtliche Versorgungsfunktionen),
- sozioökonomische Strukturunterschiede (z. B. divergierender Besatz an Schülern, SGB II-Bedarfsgemeinschaften) und
- gemeindetypenspezifische oder ähnliche Vorgaben von Bundes- und Landesgesetzgeber.⁸¹

(182) Darüber hinaus sollte ein aufgabenbezogener Nebenansatz eine merkliche Bedeutung für die kommunale Finanzsituation besitzen, damit nicht durch eine Fülle spezifischer, kleiner Nebenansätze das Gesamtsystem intransparent wird.

(183) Im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe entstehen die Belastungen in hohem Maße in Folge der sozioökonomischen Strukturunterschiede zwischen den Kommunen. Vor diesem Hintergrund kann für die Folgewirkungen in einzelnen Hilfearten des Sozial- und Jugendhilfebereich ein Sonderbedarf nachgewiesen werden, wenn

- der betrachtete Aufgabenbereich eine merkliche Bedeutung für die kommunale Finanzsituation besitzt,

⁸¹ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. Berlin, S. 58 f. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 6). – JUNKERNHEINRICH, M. (1992): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich. Berlin, S. 29-33.

- die Belastungen aus der Aufgabenwahrnehmung interkommunal stark voneinander abweichen sowie
- die Kosten der Aufgabenwahrnehmung maßgeblich durch die exogenen Strukturmerkmale und weniger durch lokale Aufgabenerfüllungsunterschiede bestimmt werden.

(184) Insbesondere der letzte Prüfschritt stellt eine analytische Herausforderung dar. Zwar wird hinsichtlich der Soziallasten oft auf den hohen Regulierungsgrad seitens des Bundes verwiesen und damit die Fremdbestimmtheit der Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich unterstrichen.⁸² Zugleich werden diese Bestimmungen jedoch vielfach durch kommunale Entscheidungen in wesentlichen (auch kostenbestimmenden) Punkten beeinflusst. Damit stellt der Sozialhilfereich ein geradezu prototypisches Beispiel föderaler Verflechtungen im dreigliedrigen Bundesstaat dar, in dem die klare Zuordnung von Verantwortung für die Kosten der Aufgabenwahrnehmung häufig schwer fällt, da Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenzen auseinanderfallen.

(185) Gleichzeitig kommt der exogenen Verursachung eine erhebliche Bedeutung für den empirischen Nachweis eines Sonderbedarfs zu: Wenn die Kopplung der Ausgabenbelastung an die Strukturvariablen nicht oder nur unzureichend belegt werden kann, ist es nicht möglich, auf Basis der Ist-Kosten das Ausmaß der interkommunalen Aufgabenbelastungsunterschiede zu bestimmen. Als einzige methodische Alternative zum empirischen Nachweis bleibt dann nur eine aufwendige betriebswirtschaftliche Ermittlung (originäre Bedarfsbestimmung) von an die Strukturvariablen gekoppelten Mindestbedarfen. Auf Grundlage der Mindestbedarfe könnte eine Bereinigung um den von kommunalen Mehrausgaben geprägten Varianzanteil vorgenommen werden.

(186) Eine solche (Norm-)Bedarfsbestimmung kann und soll im Folgenden nicht erfolgen. Eine fehlende Verbindung zwischen Strukturvariablen und den Ist-Ausgaben ist daher nicht unmittelbar mit der Ablehnung eines bedarfsorientierten Nebenansatzes verbunden. Kann die strukturelle Prägung nicht nachgewiesen werden, so bleibt die Bedarfsbestimmung letztlich eine politisch-

82 Vgl. THOMMES, C./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2010): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Brandenburg. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh, S. 59 f.

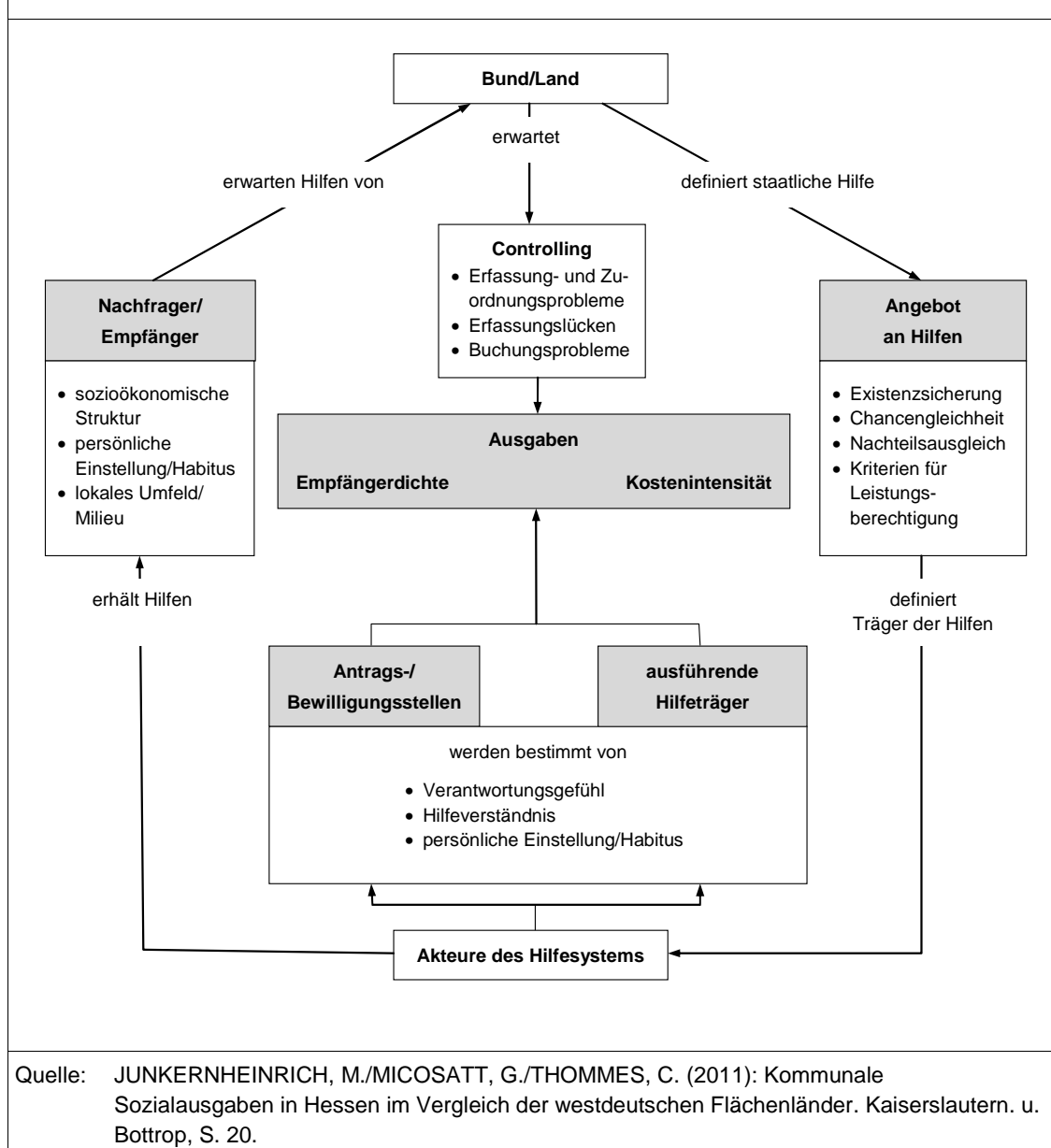
normative Entscheidung, die zwar an der Empirie orientiert, aber eben nicht empirisch belegbar getroffen werden kann.

3.4.1 Kostenbestimmende Faktoren der Sozial- und Jugendhilfe

(187) Die Kosten (mithin die Ausgaben bzw. künftige Aufwendungen) der sozialen Leistungen für Land und Kommunen sind abhängig von äußeren Umständen und eigenen Entscheidungen (vgl. Abb. 19).⁸³ Ausgehend von den rechtlichen Vorgaben des Bundes sowie den sich im öffentlichen Diskurs gebildeten Vorstellungen über den „richtigen“ Umfang staatlicher Sozialleistungen auf der einen Seite stehen die Akteure (Land, Kommunen und freie Träger) des Hilfesystems auf der anderen Seite. Zwischen beiden Polen definieren sich die Kosten der Sozialleistungen durch das Zusammenspiel von Angebot seitens der Sozialträger und Nachfrage seitens der Hilfeempfänger. Die Zahl der Empfänger ist dabei nur eine Determinante der Ausgabenhöhe, die zusätzlich durch andere sozioökonomische Strukturen beeinflusst (Mietniveau, Lebenshaltungskosten u. a.) wird.

(188) Neben den strukturellen Bedingungen kann die Ausgabenhöhe auch durch Entscheidungen und Handlungen der Akteure des Hilfesystems beeinflusst sein. Solche Gestaltungsspielräume sind beispielweise Unterschiede in der Bereitwilligkeit der Antragsbewilligung sowie die Über- oder Untererfüllung von rechtlich vorgegebenen Standards. Diese teilweise von individuellen Akteuren abhängigen Komponenten sind nur in begrenztem Umfang durch Maßnahmen des Controllings oder über Benchmarking-Vergleiche identifizier- und damit steuerbar.

⁸³ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich. Berlin, S. 74f. oder THOMMES, C./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2010): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Brandenburg. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh, S. 26f.

Abbildung 19: Akteure und Determinanten der sozialen Hilfesysteme


(189) Die Einflussfaktoren der Kosten im Sozialbereich sind – wie dargestellt – vielschichtig und komplex. Um zur Begründung eines Nebenansatzes im Kommunalfinanzausgleich die exogene Bestimmtheit, mithin also die fehlenden kommunalen Gestaltungsspielräume nachzuweisen, muss eine geeignete Methode entwickelt und angewandt werden.

3.4.2 Kostenvarianzanalyse – eine finanzwissenschaftliche Annäherung an die Frage der Regulierungsdichte

(190) Der Grad der externen Regulierung kommunaler Aufgabenwahrnehmung in bestimmten Bereichen ist eine vieldiskutierte Größe.⁸⁴ Ihre rechtswissenschaftliche Bestimmung setzt eine komplexe Analyse der für diesen Bereich relevanten Gesetze, Erlasse und anderer bindenden Vorgaben voraus. Trotz des erheblichen Aufwands sind die daraus entstehenden Ergebnisse möglicherweise hinsichtlich des eigentlichen Erkenntnisinteresses immer noch unbefriedigend, da sie nicht an die Praxis der Aufgabenwahrnehmung gekoppelt ist sondern sich allein an den „Buchstaben des Gesetzes“ orientiert.

(191) Hier wird ein anderer Ansatz verfolgt – der Ausgangspunkt der Analyse ist zugleich Kernbestandteil des Erkenntnisinteresses: Die vor Ort entstehenden Kosten der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Die im Folgenden angewandte Kostenvarianzanalyse nimmt dabei die Unterschiede der Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe in den Kommunen und im Bundesländervergleich in den Blick. Die Grundannahme ist dabei, dass bei hinreichend gut anwendbarer soziostruktureller Vergleichsgröße die Varianz der Kostenintensität eine empirische Annäherung an die Frage der Regulierungsdichte ermöglicht.

(192) Angenommen sei, dass eine Hilfeart des Sozial- und Jugendhilfebereichs so vollständig durch gesetzliche Vorgaben der staatlichen Ebenen reguliert ist, dass das Auftreten eines Hilfefalles stets mit dem gleichen Betrag in die Gesamtausgaben dieser Hilfeart eingeht. Bezieht man die kommunalen Ausgaben für diese Hilfeart nun auf die kommunalen Zahlen der Hilfefälle, so würde die Varianz dieser Vergleichsgröße den Wert 0 annehmen. Die Kosten der Aufgabenwahrnehmung wären vollständig auf die Gesetzgebung zurückzuführen.

(193) Der dargestellte hypothetische Fall vollständig ausbleibender Kostenvarianz wird in der Realität nicht auftreten. Zu groß sind selbst in vollständig durchregulierten Bereichen die verbleibenden Abweichungen, die durch die Individualität der Hilfefälle, unterschiedliche Kostenstrukturen in der Verwaltung und die Unschärfe der Bezugsgröße in der tatsächlichen Abbildung durch die Sozial- und Jugendhilfestatistik. Dennoch verweist eine geringe Kostenva-

⁸⁴ Vgl. THOMMES, C./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2010): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Brandenburg. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh, S. 59f.

rianz auf eine enge Regulierung des jeweiligen Aufgabenbereichs, während eine hohe Varianz der kommunalen Ausgaben – stets unter dem Vorbehalt der hinreichend scharfen Bezugsgröße – auf eher hohe Gestaltungsspielräume in der Aufgabenwahrnehmung hinweist.

(194) Die Analyse beginnt auf der Ebene der Kommunen, die die Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe vor Ort anbieten und durchführen. Ausgangspunkt der Betrachtung sind stets die Falldichte – gemessen an der Anzahl der Empfänger oder Maßnahmen bezogen auf die gesamte Einwohnerschaft der Kommune – und die Kostenintensität der Aufgabenwahrnehmung – gemessen an den Nettoausgaben je Fall. Diese beiden Komponenten stellen zunächst die maßgeblichen Bestimmungsgrößen der Kosten der Aufgabenwahrnehmung in der Kommune dar (*vgl. die Übersicht in Abb. 20*).

(195) Die Einwohnerzahl bzw. die Anzahl der Empfänger oder Hilfsmaßnahmen stellen aber nicht zwangsläufig die beste Bezugsgröße zur Bestimmung der durch individuelle Gestaltungsspielräume verursachten Varianz dar. Augenfällige strukturelle Nebeneinflüsse werden daher in die Analyse aufgenommen. Durch die Aufnahme zusätzlicher soziostruktureller Merkmale kann, dort wo es notwendig ist, die Bezugsgröße angepasst werden oder eine systemische Erklärung für die auftretenden Varianzen gegeben werden.

(196) Die Analyse berücksichtigt keine (möglicherweise) lokal vorliegenden Sonderfaktoren, die ebenfalls zu Abweichungen der Fallzahlen oder der Kostenintensität führen können. Insofern müssen Rückschlüsse von den Varianzen der Falldichte oder der Kostenintensität auf kommunale Gestaltungsspielräume stets unter der Einschränkung möglicher Sonderfaktoren betrachtet werden. Zugleich ist sie abhängig von der Validität der verwendeten Kennziffern. Insbesondere in der Jugendhilfestatistik wird regelmäßig auf Probleme und Unplausibilitäten verwiesen, die eine eindeutige Aussage zum Ursprung von Kostenvarianzen erschweren.⁸⁵ Auf Probleme des Datenzugangs wird im Verlauf der Analyse bei den jeweiligen Prüfschwerpunkten genauer einzugehen sein.

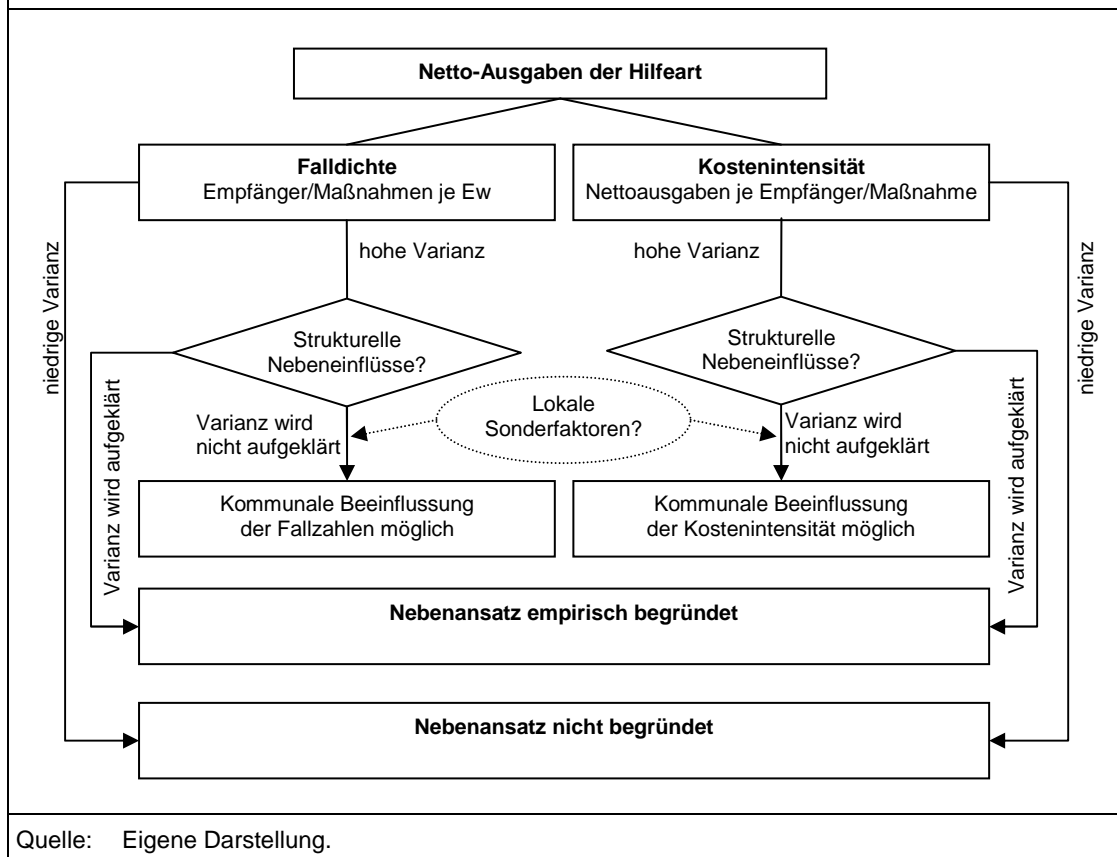
⁸⁵ So z. B. INSTITUT FÜR SOZIALPÄDAGOGISCHE FORSCHUNG (2002): Projektkonzeption Qualitätsentwicklung durch Berichtswesen: Planung, Steuerung und Controlling im Bereich der Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. Mainz, S. 9.

(197) Ist die Varianz beider Komponenten gering, dann ist kein gesonderter Ausgleich der Belastungen über den Kommunalfinanzausgleich notwendig – schließlich treten dann im interkommunalen Vergleich keine erheblichen Belastungsunterschiede auf, die außerhalb des Hauptansatzes berücksichtigt werden müssten. Allerdings ist bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse das Volumen und die Entwicklung der Belastungen in diesem Bereich besonders in den Blick zu nehmen, da die hier anfallenden Kosten in großem Umfang exogen vorgegeben sind und nicht auf individuelle Handlungen der Kommunen zurückgeführt werden können.

(198) Wenn die Varianz einer oder beider Kostenkomponenten hingegen im interkommunalen Vergleich hoch ausfällt, ist möglicherweise ein aufgabenorientierter Nebenansatz im Finanzausgleich begründet. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass sich die auftretenden interkommunalen Unterschiede in erheblichem Maße durch exogen geprägte strukturelle Merkmale erklären lassen. Andernfalls sind die Varianzen möglicherweise durch kommunalinterne Entscheidungen und Prozesse geprägt. In einem solchen Fall würde sich ein aufgabenorientierter Finanzausgleich weniger an den anfallenden Belastungen als an den Präferenzen vor Ort und der lokalen Bereitschaft zu Mehr- oder Minderausgaben orientieren.

(199) Ergänzend nimmt die Kostenvarianzanalyse mit einem Vergleich der ostdeutschen Flächenländer die nächsthöhere Ebene in den Blick. Damit soll unabhängig von der Frage eines Nebenansatzes im Kommunalfinanzausgleich der Effekt länderspezifischer Regelungen und Vorgaben auf die Kosten der Aufgabenwahrnehmung geprüft werden. Eine niedrige Varianz der jeweiligen Komponente auf beiden Ebenen (oder einer hinreichenden Varianzaufklärung durch strukturelle Faktoren) deutet auf eine hohe Regulierungsdichte durch den Bund hin.

Abbildung 20: Kostenvarianzanalyse der Regulierungsdichte
Übersicht der Annahmen und Analyseschritte



3.5 Prüfschwerpunkt 1: Kosten der Arbeitslosigkeit

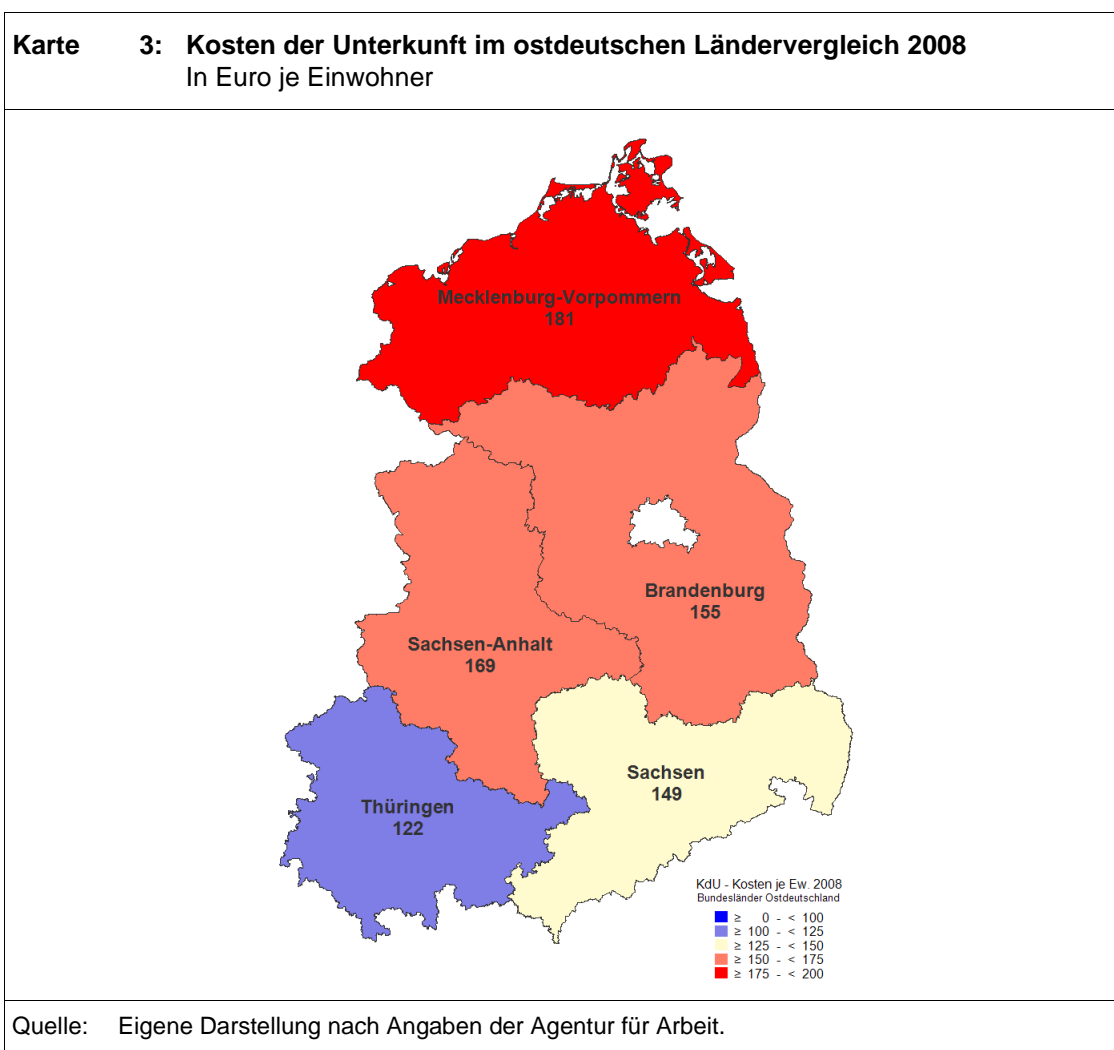
(200) Zum 01.01.2005 erfolgte eine grundlegende Reform des Sozialrechts. Die Arbeitslosenhilfe nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) und die Sozialhilfe – Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen für erwerbsfähige Personen und ihre Bedarfsgemeinschaften – wurden zu einer einheitlichen Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II zusammen gefasst. Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende übernimmt der Bund die Kosten für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (wie Regelbedarfe (§§ 20, 23 SGB II), Mehrbedarfe (§ 21 SGB II) und abweichende Leistungen (§ 24 SGB II), soweit sie nicht durch die Kommunen zu erbringen sind, Zuschüsse zu Versicherungsbeiträgen (§ 26 SGB II) sowie Leistungen für Auszubildende, sofern hierfür nicht die Kommunen zuständig sind. Mit Ausnahme der kommunalen Eingliederungsleistungen erbringt der Bund die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und beteiligt sich prozentual an den kommunalen Kosten für Leistungen der Unterkunft und Heizung nach § 22

SGB II. Darüber hinaus erhöht sich der Bundesanteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung um einen Wert in Prozentpunkten, der den Gesamtausgaben für die kommunalen Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II und § 6b des Bundeskindergeldgesetzes entspricht. Die Kommunen haben die kommunalen Leistungen nach dem SGB II finanziell zu tragen. Das sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) einschließlich der Zuschüsse an Auszubildende (§ 27 Abs. 3 SGB II), die kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II), die einmaligen Leistungen (§ 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II) sowie die Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II). Unter den kommunal finanzierten Leistungen nach dem SGB II machen die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)⁸⁶ gemessen an den Ausgaben mit Abstand den größten Anteil aus.

(201) Leistungen der KdU können alle Bedarfsgemeinschaften, die Arbeitslosengeld II (ALG II) empfangen. Die Gewährung erfolgt in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen, soweit sie angemessen sind (§ 22 SGB II) und umfassen vor allem die Miet- und Nebenkosten (§ 22 Abs. 1 SGB II). Wird Wohneigentum selbst bewohnt, kommt auch die Übernahme unabweisbarer Aufwendungen für dessen Instandhaltungen und Reparatur in Betracht (§ 22 Abs. 2 SGB II). Möglich ist ebenfalls die darlehensweise Übernahme von Schulden aus dem Mietverhältnis oder dem Verhältnis zum Energieträger, wenn dadurch drohende Obdachlosigkeit verhindert oder eine vergleichbare Notlage abgewendet wird (§ 22 Abs. 8 SGB II). Die individuelle Höhe der angemessenen KdU hängt im hohen Maße von den örtlichen Bedingungen am Wohnungsmarkt ab und unterscheidet sich hinsichtlich des Mietniveaus und der Höhe der Nebenkosten. Durch Gerichtsurteile und örtliche Richtlinien wird deren Übernahmefähigkeit entsprechend den örtlichen Verhältnissen näher konkretisiert. Dem zuständigen Träger ist also nur ein kleiner Spielraum für die Beeinflussung der KdU gegeben, wobei dieser durch übergeordnete Rahmenrichtlinien, Gerichtsurteilen oder eben die jeweiligen lokalen Gegebenheiten am Markt zusätzlich eingeschränkt wird.

⁸⁶ Leistungen für Unterkunft und Heizung (LfU) und Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) werden synonym verwendet. Im Folgenden wird nur noch von den Kosten der Unterkunft gesprochen.

(202) Die Netto-Ausgaben⁸⁷ in Brandenburg betragen in 2008 rund 392 Millionen Euro. Für den Untersuchungszeitraum 2008 ergaben sich damit rund 155 Euro je Einwohner in Brandenburg (vgl. Karte 3). Im ostdeutschen Vergleich lag das Land damit geringfügig nahe am Durchschnitt in Höhe von 152 Euro je Einwohner. Zwischen den Ländern zeigen sich insgesamt allerdings beträchtliche Unterschiede, wobei der höchste Wert mit 181 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern, der niedrigste Wert mit 122 Euro je Einwohner in Thüringen erreicht wurde.



(203) Bezogen auf die gesamten Zuschussbedarfe für Grundversorgung und Hilfen nach dem Sozialgesetzbuch (950 Mio. Euro) machen die Netto-

⁸⁷ Leistungen für Unterkunft und Heizung abzüglich Bundesanteil i. H. v. 28,6 %. Teilweise wurden fehlende Werte der Monatsberichte durch die durchschnittlichen monatlichen Leistungen des Betrachtungsjahres ersetzt.

Ausgaben für die Kosten der Unterkunft mit 41,3 % einen erheblichen Anteil aus. Auch mit Blick auf die gesamten Zuschussbedarfe der kommunalen Haushalte (ohne Allgemeine Finanzwirtschaft) ist der Anteil mit 10,4 % im Jahr 2009 bedeutsam. Die fiskalische Bedeutung der Kosten der Arbeitslosigkeit kann mit Blick auf den ersten der drei oben genannten Prüfpunkte eines Finanzausgleichnebenansatzes damit als gegeben angesehen werden.

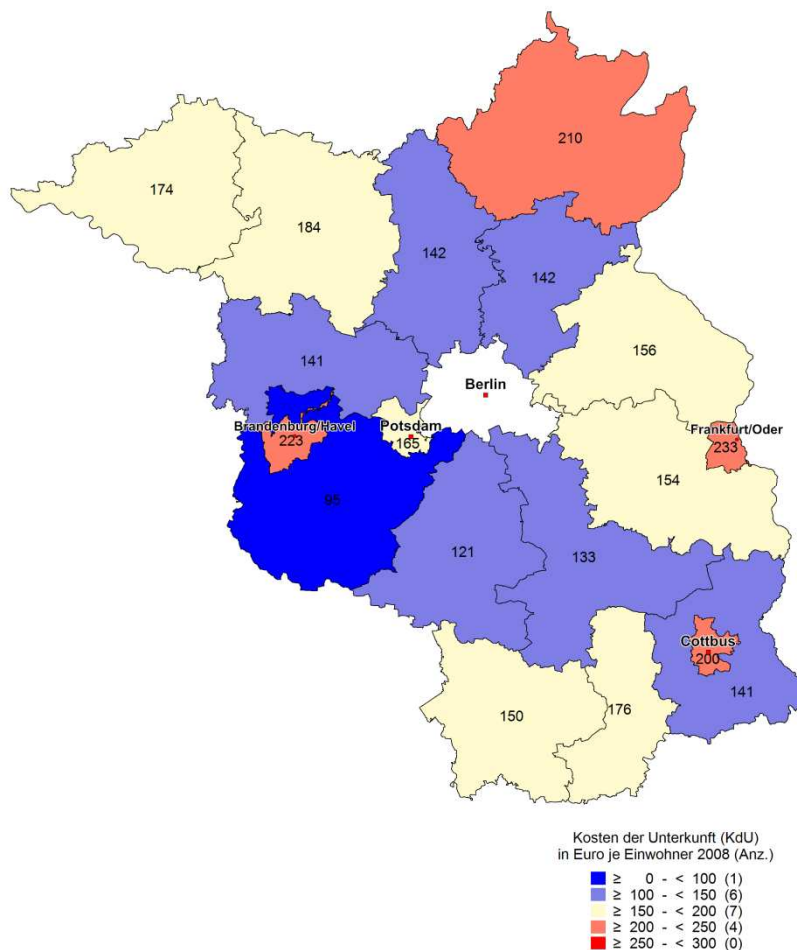
(204) Im interkommunalen Vergleich⁸⁸ weisen die Kosten der Unterkunft eine erhebliche Spreizung auf. Bezogen auf die Einwohnerzahl als erste Normierungsgröße lagen sie im Betrachtungsjahr 2008⁸⁹ zwischen 95 Euro und 233 Euro. Damit verteilen sich die Werte im Bereich um jeweils etwa 40 % über und unter dem Durchschnitt von 155 Euro je Einwohner. Die gesamte Spreizung (138 Euro/Ew.) umfasst etwa das Vierfache der Standardabweichung (35 Euro/Ew.).

(205) Im räumlichen Abbild der KdU-Verteilung spiegelt sich zum einen die gewohnte Struktur von berlinnahen (tendenziell günstigeren) und berlinfernen (tendenziell höher belasteten) Landkreisen wieder. Zum anderen stechen insbesondere die kreisfreien Städte mit Pro-Kopf-Kosten von mindestens 200 Euro je Einwohner als besonders stark belastete Kommunen hervor (*vgl. Karte 4*).

88 Ein umfangreicher Vergleich der Kosten der Unterkunft in den Landkreise und ihrer Zusammensetzung findet sich auch in MINISTERIUM DES INNERN DES LANDES BRANDENBURG (2010): Zusammenfassender Bericht zur Querschnittsprüfung Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II in den Landkreisen des Landes Brandenburg. Potsdam.

89 Da die interkommunalen Vergleichsdaten insbesondere in der Fachstatistik der Sozial- und Jugendhilfe größtenteils nur für das Jahr 2008 verfügbar sind, werden im Folgenden die Analysen in Bezug auf das einheitliche Betrachtungsjahr 2008 durchgeführt. Die Ergebnisse der Kostenvarianzanalysen sind jedoch generalistisch angelegt und gelten nicht allein auf das Betrachtungsjahr beschränkt.

Karte 4: Kosten der Unterkunft in Brandenburg 2008
In Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Agentur für Arbeit.

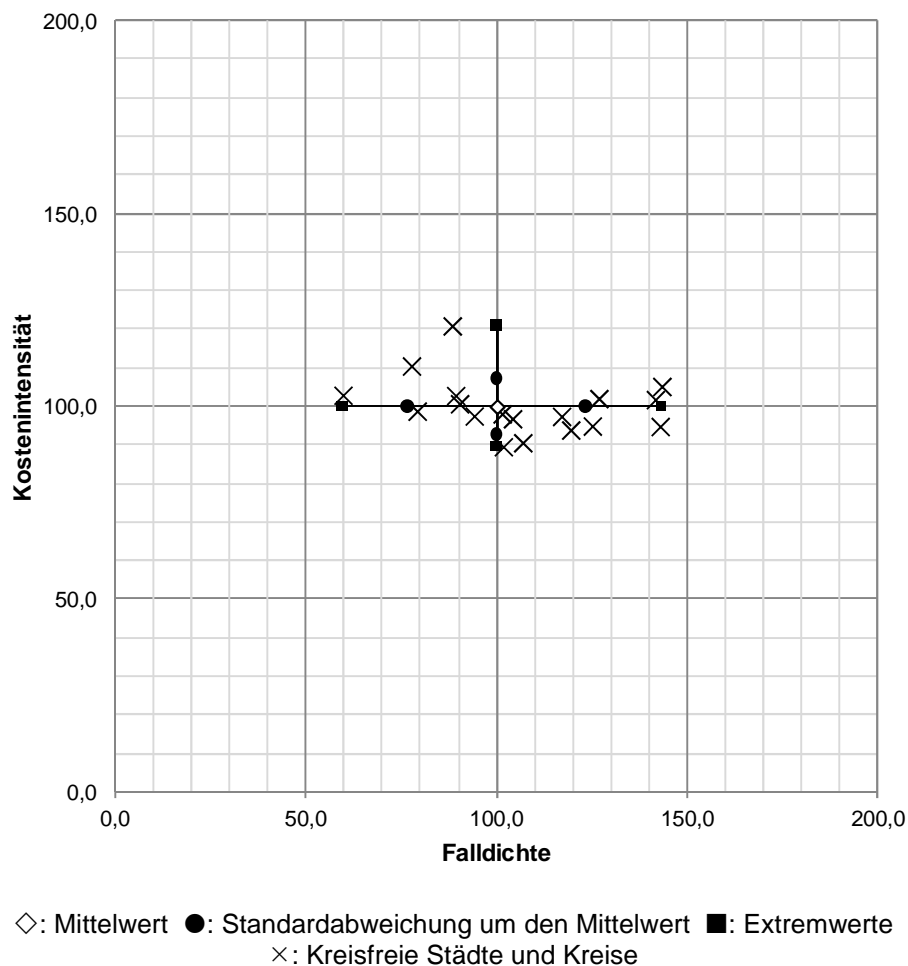
(206) Mit einem Nettoausgabenvolumen in Höhe eines Zehntels der Gesamtzuschussbedarfe und einer Gesamtstreuung, die etwa das Vierfache der Standardabweichung beträgt, sind die Kosten der Unterkunft eine erhebliche Belastung der kommunalen Träger mit einer stark unterschiedlichen Wirkung im interkommunalen Vergleich. Durch einen belastungsorientierten Ansatz im Finanzausgleich können die daraus entstehenden Verwerfungen angeglichen werden. Voraussetzung dafür ist aber, dass diese Verwerfungen maßgeblich exogen bedingt sind. Dies soll im Folgenden mit Hilfe der Kostenvarianzanalyse geprüft werden.

(207) Ausgangspunkt der Kostenvarianzanalyse ist die Teilung in die beiden grundsätzlich vorhandenen Kostenkomponenten Falldichte und Fallkosten (Kostenintensität): In Brandenburg gibt es im Betrachtungsjahr 2008 70,5 Bedarfsgemeinschaften je 1 000 Einwohner. Die Falldichte liegt damit um 6,1 % unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (75,1 BG je 1 000 Ew.). Die Nettoausgaben fallen – bezogen auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften – im Vergleich zum ostdeutschen Durchschnitt von 2 024 Euro je Bedarfsgemeinschaft mit 2 195 in Brandenburg leicht überdurchschnittlich aus. Hinter dem genannten Landesdurchschnitt verbergen sich aber zunächst die individuellen Werte der kommunalen Träger (*vgl. Tabellen 23 und 24 im Anhang*). Diese sollen mit Blick auf ihre Streuung analog zu *Abbildung 20* in den Blick genommen werden:

(208) Im interkommunalen Vergleich innerhalb des Landes Brandenburg fällt auf, dass die Falldichte weitaus stärker streut als die Kostenintensität. Die Standardabweichung der Falldichte beträgt 23,3 % – die Werte der kommunalen Träger streuen im gesamten Bereich von jeweils 40 % über und unter dem Landesdurchschnitt (*vgl. Abb. 21*). Die Kostenintensität (Nettoausgaben je Bedarfsgemeinschaft) weist im Gegensatz nur ein Maximum in Höhe von 120 % des Durchschnitts auf, unterhalb des Durchschnitts beträgt die maximale Abweichung nur 10,4 %. Entsprechend fällt die Standardabweichung mit 7,1 % nur gering aus.

Abbildung 21: Kosten der Unterkunft

Streuungsdiagramm der Kommunen in Brandenburg; Mittelwert = 100



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Agentur für Arbeit.

(209) Die Streuung der Falldichte sollte – auch ohne Prüfung anhand weiterer Kennzahlen – nicht als Gestaltungsspielraum der kommunalen Träger verstanden werden. Vielmehr handelt es sich bei den unterschiedlichen Falldichten um ein Abbild der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation vor Ort. Die Zugangsregeln zur KdU sind größtenteils eindeutig abgegrenzt und unterliegen kaum einem Ermessensspielraum.⁹⁰ Einfluss auf die Falldichte besitzen die kommunalen Träger nur mittelbar durch die Qualität ihrer lokalen Wirtschaftsförderungspolitik und dem Umfang ihrer Eingliederungsmaßnahmen für

⁹⁰ In den kommunalen Eingliederungsleistungen oder bei der Gewährung bei bestehenden Miet- oder Energieschulden bestehen durchaus lokale Ermessensspielräume. Im Anbetracht der geringen fiskalischen Bedeutung fallen diese jedoch kaum ins Gewicht.

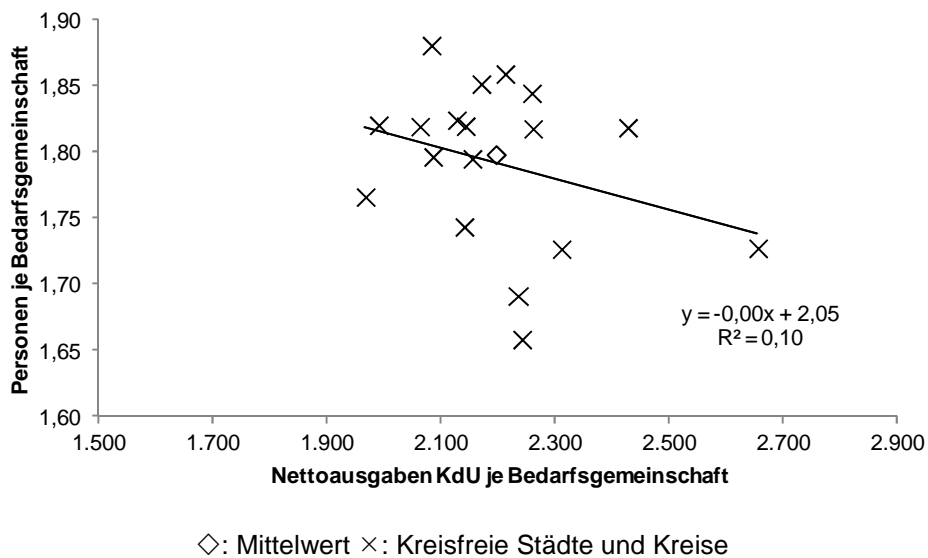
Arbeitssuchende. Diese kommunalen „Stellschrauben“ können die Zahl der Hilfeempfänger vor Ort aber nicht maßgeblich beeinflussen.⁹¹

(210) Die Streuung der Kostenintensität fällt mit insgesamt 30 % des Durchschnitts erheblich niedriger aus. Selbst diese geringere Varianz ist jedoch noch stark durch strukturelle Faktoren geprägt. Zwar ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Blick auf die Kosten der Unterkunft als Normierungsgröße besser geeignet als die Pro-Kopf-Anzahl der Hilfeempfänger. Andererseits fallen die Unterkunfts-kosten für größere Bedarfsgemeinschaften höher aus als beispielsweise für einen Einpersonenhaushalt. Die zweite entscheidende Einflussgröße der Kostenintensität ist im örtlichen Mietenniveau zu vermuten.

(211) In der empirischen Betrachtung ergibt sich für die durchschnittliche Größe der Bedarfsgemeinschaft kein Erklärungsgehalt für die Kosten der Unterkunft je Fall. Es ergibt sich sogar eine leicht negative – allerdings nicht signifikante – Korrelation der beiden Indikatoren (*vgl. Abb. 22*), die den getroffenen Annahmen höherer Kosten in größeren Bedarfsgemeinschaften entgegensteht. Der negative Einfluss der Bedarfsgemeinschaftsgröße bleibt auch in einer multiplen Regression mit den übrigen Komponenten erhalten (s. u.). Die Größe der Bedarfsgemeinschaft ist daher nicht zur Erklärung der Kosten der Unterkunft geeignet und wird im Weiteren nicht mehr betrachtet.

91 Insbesondere für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung kann zwar ein signifikanter Effekt nachgewiesen werden, „allerdings auf quantitativ bescheidenerem Niveau“. BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2008): Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. S. 189.

Abbildung 22: Einfluss der durchschnittlichen Größe der Bedarfsgemeinschaften auf die Kosten der Unterkunft
Regressionsanalyse der Kommunen in Brandenburg

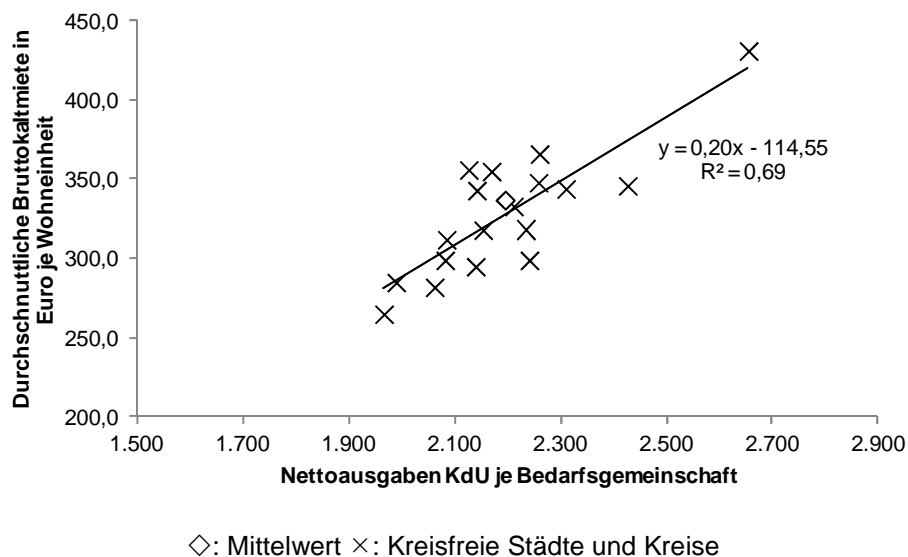


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Agentur für Arbeit.

(212) Der Abgleich der Nettoausgaben für die Kosten der Unterkunft mit dem örtlichen Mietniveau (hier: Bruttokaltmiete je Wohneinheit⁹²) zeigt hingegen, dass die Varianzen der Kostenintensität zu 69 % durch den durchschnittlichen Mietpreis aufgeklärt werden (vgl. Abb. 23). Das örtliche Mietniveau prägt demnach die Kostenintensität der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Kosten der Unterkunft maßgeblich.

92 Vgl. TIMM, U. (2008): Wohnsituation in Deutschland 2006. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, Heft 2/2008. Bonn, S. 118.

Abbildung 23: Einfluss des lokalen Mietenniveaus auf die Kosten der Unterkunft
Regressionsanalyse der Kommunen in Brandenburg



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Agentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

(213) Die Betrachtung der einzelnen Komponenten hat gezeigt, dass sich die bei den kommunalen Trägern anfallenden Netto-Ausgaben für die Kosten der Unterkunft über die beiden Komponenten Falldichte (Zahl der Bedarfsgemeinschaften) und örtliches Mietniveau weitgehend erklären lassen. Dieses Ergebnis kann in einer multiplen Regression bestätigt werden: Kombiniert man die Falldichte (Bedarfsgemeinschaften je Einwohner) mit dem örtlichen Mietniveau (Bruttokaltmiete in Euro) als unabhängige Variablen, so lässt sich die Varianz der Kosten der Unterkunft je Einwohner als abhängige Variable zu 97,3 % aufklären (vgl. Tab 11).

Tabelle 11: Multiple Regression: Kosten der Unterkunft 2008				
	R ²	B	Standardisiertes Beta	Signifikant (1 %-Niveau)
Gesamtmodell	0,973	-	-	-
Konstante	-	-99,695	-	-
Bedarfsgemeinschaften je Einwohner 2008	-	2,348	1,097	ja
Bruttokaltmiete in Euro 2006	-	,267	0,288	ja

N = 18 kreisfreie Städte und Kreise in Brandenburg.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Agentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

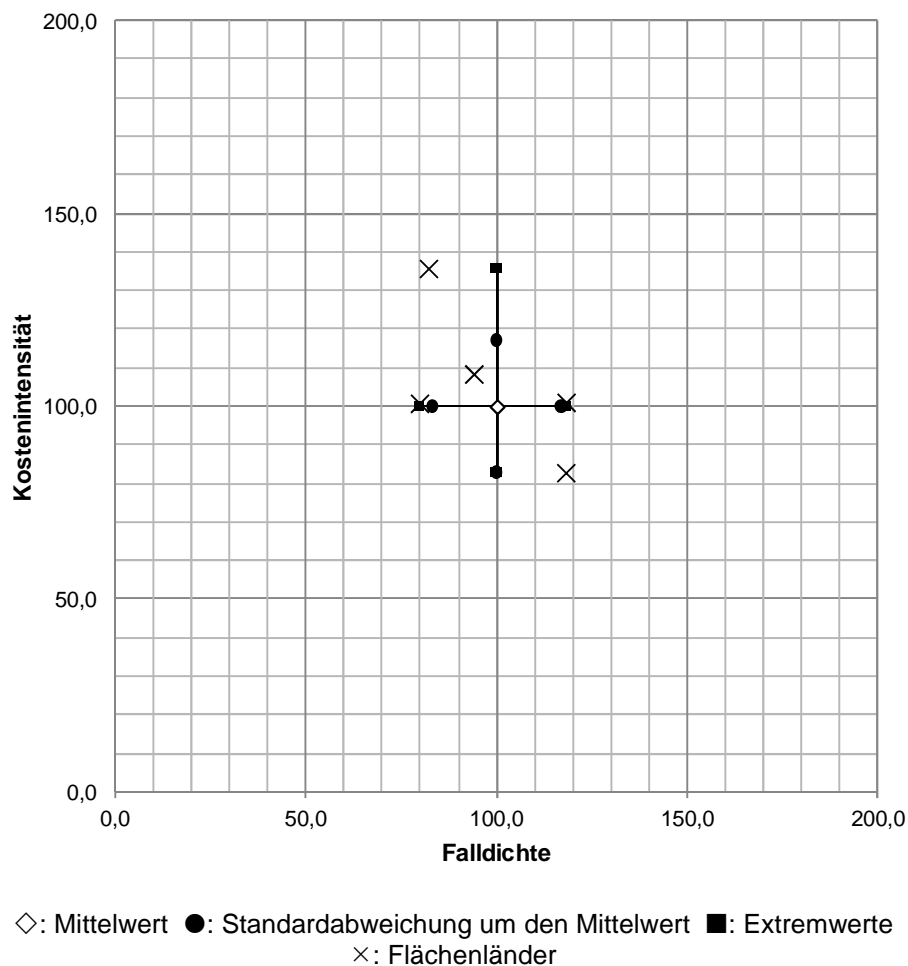
(214) Die hohe Varianzaufklärung der multiplen Regression bestätigt die exogene Bestimmtheit der Kosten für Unterkunft und Heizung. Die kleine verbleibende Varianz ist als statistische Restgröße dem gewählten Zugang zuzuschreiben. Ob sich hinter diesen kleinen verbleibenden Kostendifferenzen tatsächlich noch individuelle Gestaltungsspielräume der Kommunen verbergen, ist nicht zu bestimmen. Demzufolge sind in diesem Bereich der kommunalen Aufgabenwahrnehmung die drei Voraussetzungen zum empirischen Nachweis eines Sonderbedarfs erfüllt.

(215) Zugleich lässt sich über den standardisierten Koeffizienten Beta die Einflussstärke der Komponenten bestimmen. Der Einfluss der Falldichte (1,097) entspricht etwa dem Vierfachen des Koeffizienten für das Mietenniveau (0,288). Ein an diesen Strukturvariablen orientierter Verteilungsschlüssel für einen bedarfsorientierten Nebenansatz könnte sich entsprechend zu 80 % an der Falldichte und zu 20 % am Mietenniveau orientieren.

(216) Im ostdeutschen Ländervergleich fällt die Streuung der Falldichte in Folge der Durchschnittsbildung auf Länderebene geringer aus als im interkommunalen Vergleich (vgl. Abb. 24). Allerdings ist auch hier die soziostrukturelle Prägung der Fallzahlen nicht in Zweifel zu ziehen. Die Kostenintensität weist im Gegensatz zur kommunalen Ebene in Brandenburg eine deutlich stärkere Spreizung auf. Der Maximalwert liegt 35,8 % über dem Durchschnitt, das Minimum 17,1 % darunter. Die gesamte Streuung beträgt damit etwas mehr als das Dreifache der Standardabweichung (17,2 %).

Abbildung 24: Kosten der Unterkunft

Streuungsdiagramm der ostdeutschen Flächenländer; Mittelwert = 100



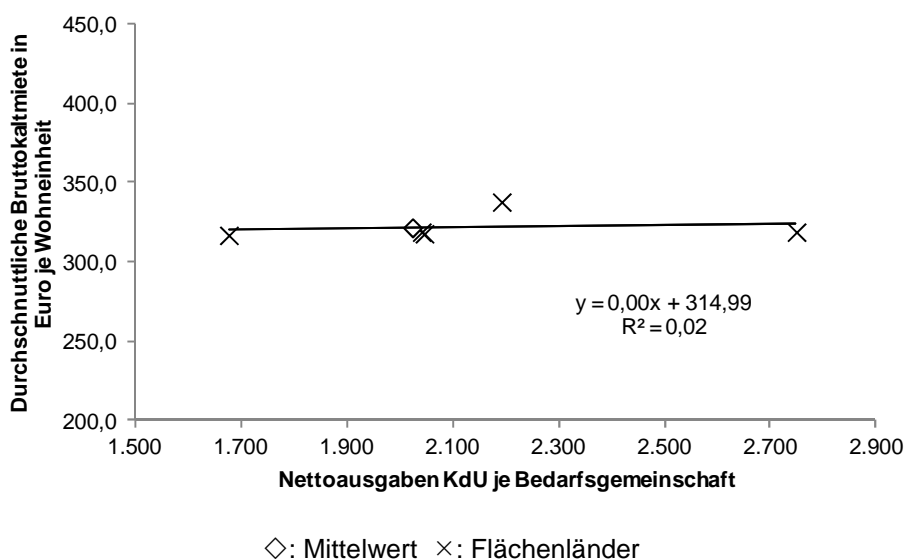
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Agentur für Arbeit.

(217) Die Kostenvarianzen im Ländervergleich lassen sich nicht über den strukturellen Einfluss des Mietniveaus erklären (vgl. Abb. 25). Die durchschnittlichen Bruttokaltmieten in den übrigen ostdeutschen Ländern liegen zwischen 317 und 319 Euro je Wohneinheit dicht beieinander. Ein Effekt auf die Höhe der Kosten der Unterkunft ist nicht nachweisbar. Die Unterschiede in der Größenstruktur der Bedarfsgemeinschaften sind hingegen im Ländervergleich sehr aussagekräftig. Die Größe der Bedarfsgemeinschaften klärt die Kostenvarianzen zu 96 % auf (vgl. Abb. 26).

(218) Die strukturelle Prägung der Varianz der Kostenintensität sowohl auf kommunaler Ebene in Brandenburg wie auch im Vergleich der ostdeutschen

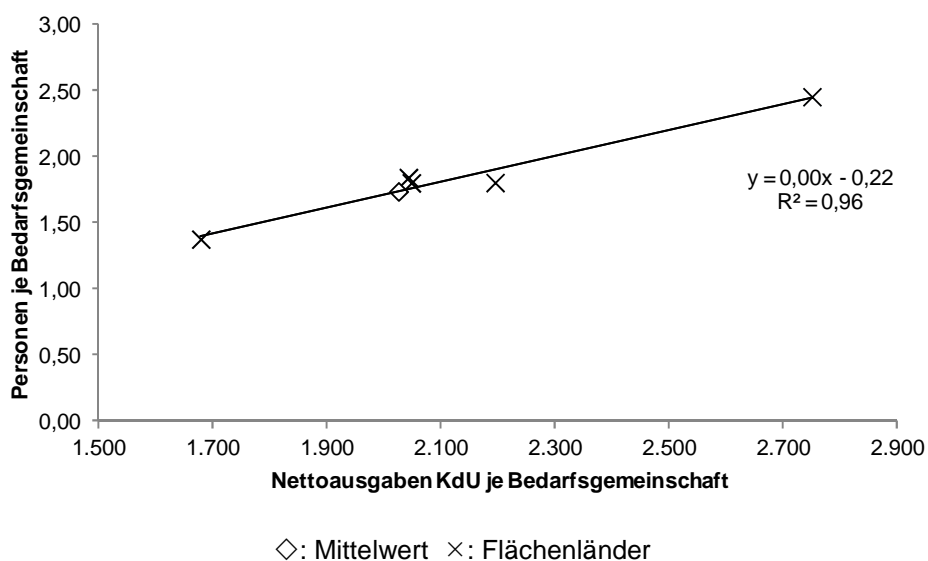
Flächenländer lässt den Schluss zu, dass die Unterkunftskosten nahezu vollständig auf die bundesgesetzlichen Vorgaben des SGB II zurückzuführen sind.

Abbildung 25: Einfluss des regionalen Mietenniveaus auf die Kosten der Unterkunft
Regressionsanalyse der ostdeutschen Flächenländer



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Agentur für Arbeit.

Abbildung 26: Einfluss der Größe der Bedarfsgemeinschaften auf die Kosten der Unterkunft
Regressionsanalyse der ostdeutschen Flächenländer



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Agentur für Arbeit.

3.6 Prüfungsschwerpunkt 2: Kinder- und Jugendhilfe

(219) Die Kinder- und Jugendhilfe ist der Hauptausgabenschwerpunkt im Sozialbereich. Sie beruht auf Artikel 6 des Grundgesetzes, der einerseits der Familie einen besonderen Schutz des Staates gewährt, andererseits den Schutz des Kindeswohls noch über den Schutz der Familie stellt. Die Kinder- und Jugendhilfe umfasst Schnittpunkte zu beiden Schutzrechten. Mit dem Angebot von Kindertagesbetreuung unterstützt und fördert die Jugendhilfe die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Können oder wollen die Eltern ihr natürliches Recht und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht (Art. 6 Abs. 2 GG) zum Schutz ihrer Kinder nicht wahrnehmen, tritt an ihre Stelle der Staat. Damit soll der Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie die Bewahrung ihrer Entwicklungschancen möglichst unabhängig von äußeren Umständen gewährleistet werden.

(220) Die Kinder- und Jugendhilfe ist mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz im Achten Buch des Sozialgesetzbuches gesetzlich geregelt. Sie umfasst alle Leistungen und Aufgaben öffentlicher Träger zum Schutz und Wohle junger Menschen und kann in die zwei großen Bereiche Erziehungshilfen und Jugendarbeit unterteilt werden. Viele Hilfe- bzw. Leistungsarten können sowohl innerhalb wie außerhalb von Einrichtungen erbracht werden. Mit durchschnittlich 68 % aller Ausgaben wird der größte Teil der Jugendhilfe innerhalb von Einrichtungen erbracht.

(221) Die (fiskalischen) Schwerpunkte der Kinder- und Jugendhilfe liegen in der Kindertagesbetreuung (*vgl. Abschnitt 3.6.1*) und der Erziehungshilfe (*vgl. Abschnitt 3.6.2*). Daneben richtet sich die kommunale Jugendhilfe mit individueller Unterstützung an Kinder, Jugendliche und deren Familien, wobei erzieherische Hilfen innerhalb der Familie grundsätzlich bevorzugt werden. Die Unterbringung außerhalb der Familie (Inobhutnahme, familienersetzende Hilfen) stellt einen letzten Schritt dar.

(222) In 2009 wurden in Brandenburg insgesamt im Kinder- und Jugendhilfebereich 295 Millionen Euro (ohne Einrichtungen) ausgegeben. Dieser Betrag ist gegenüber dem Jahr 2008 (268 Mio. Euro) noch einmal angestiegen. Der Großteil der Jugendhilfe mit 648 Millionen Euro wurde für Einrichtungen verausgabt, sodass zuzüglich der Personalausgaben (16 Mio. Euro) Gesamtaus-

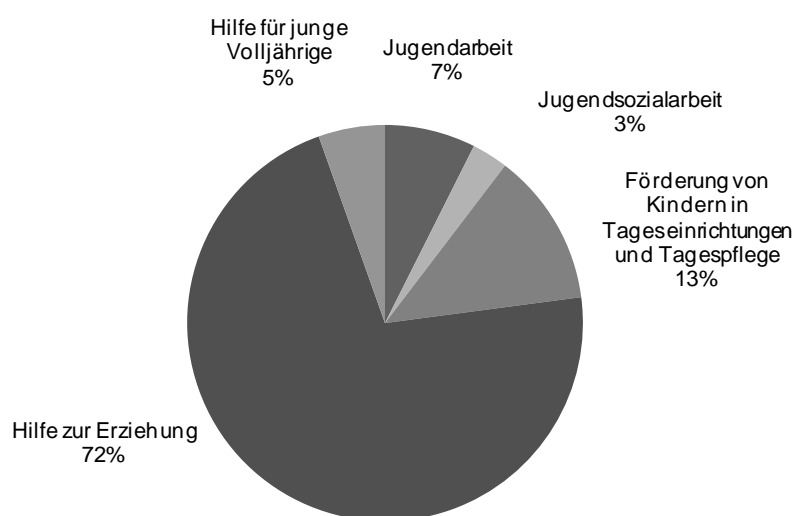
gaben von 959 Millionen Euro für die Jugendhilfe verbucht wurde, denen Einnahmen in Höhe von 106 Millionen Euro gegenüberstehen.

(223) Von den 959 Millionen Euro, die 2009 als Bruttoausgaben für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in Brandenburg verausgabt wurden, sind lediglich 6,7 Millionen Euro durch die Träger auf Landesebene getätigt worden, während der Großteil von 99,3 % der Ausgaben letztlich bei den kommunalen Jugendämtern und anderen kommunalen Stellen anfielen. Den Bruttoausgaben standen Einnahmen in Höhe von knapp 106 Millionen Euro entgegen.

(224) Die Kinder- und Jugendhilfe kann in die zwei großen Blöcke „Einzel- und Gruppenhilfe“ sowie „Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe“ unterschieden werden. Mit rund 32 % der Nettoausgaben wird der kleinere Teil der Ausgaben für die Einzel- und Gruppenhilfe getätigt, während der Rest bei den Einrichtungen anfällt.

(225) Unter den Maßnahmen der Einzel- und Gruppenhilfe fielen Nettoausgaben von 276 Millionen Euro im Jahr 2009 an, die sich mit ca. 72 % vor allem auf die Hilfen zur Erziehung konzentrierten, während die anderen Maßnahmen nur einen geringeren Teil der Ausgaben für sich beanspruchten (vgl. Abb. 27).

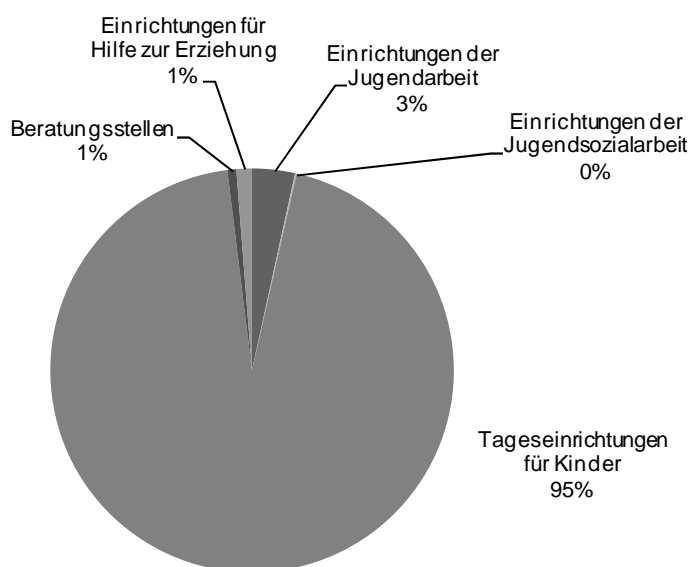
Abbildung 27: Anteile der Ausgaben in der Einzel- und Gruppenhilfen in Brandenburg 2009
Nettoausgaben in %



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

(226) Unter den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe fielen 2009 von den 570 Millionen Euro Nettoausgaben über 95 % in den Tageseinrichtungen für Kinder an (vgl. Abb. 28). Dies ist im Anbetracht der Umsetzung des Rechtsanspruchs eines jeden Kindes auf einen Kindergartenplatz sowie der Intensivierung der U3-Betreuung nicht überraschend und macht deutlich, dass gerade in diesem Bereich die finanziellen Belastungen der Kommunen für die Kinder- und Jugendhilfe zu verorten sind. Insgesamt werden über 67 % aller Ausgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung getätigt. Er ist damit – betrachtet nach dem Ausgabenanteil – der größte Einzelblock unter den Leistungsarten der Jugendhilfe.

Abbildung 28: Anteile der Ausgaben für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in Brandenburg 2009
Nettoausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände in %



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

3.6.1 Kindertagesstätten

(227) Die Leistungen zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (§§ 22-25 SGB VIII) sind den Erziehungshilfen zuzuordnen. Dies wird vom Rechtsanspruch auf einen Kindertagesstättenplatz umrahmt, der jedem Kind an dem dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt den Besuch einer Tageseinrichtung garantiert (§ 24 Abs. 1 SGB VIII) und die Gemeinden verpflichtet, ein entsprechendes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten (§ 24 Abs. 1 SGB VIII). Die Eltern werden für die Betreuung ihrer Kinder durch einkommensabhängige Beiträge beteiligt. Ziele der Tageseinrichtungen sind neben der Betreuung und Erziehung der Kinder auch zunehmend die frühkindliche Bildung, was steigende Anforderungen an die Qualität der Einrichtungen nach sich zieht.⁹³ Auch die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist stärker ins öffentliche Bewusstsein vorgedrungen.⁹⁴

(228) Tageseinrichtungen für Kinder sind insbesondere

- Kinderkrippen für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr,
- Kindergärten für Kinder vom dritten Lebensjahr bis Schulbeginn (ca. 6 Jahre),
- Kinderhorte für schulpflichtige Kinder (ca. 6 bis 14 Jahre) und
- altersübergreifende Tageseinrichtungen.

(229) Die Betreuungsquote ist aufgrund der gewachsenen Hortstrukturen auch heute noch deutlich höher als im westdeutschen Vergleich. Bei der U3-Betreuung konnten 2010 alle kreisfreien Städte und Landkreise in Ostdeutschland eine Betreuungsquote von über 35 % erreichen, während diesen Wert in Westdeutschland nur Heidelberg erreichte. Auch bei der Betreuung in der Altersklasse 3-6 Jahre konnten fast alle ostdeutschen Kommunen eine Betreuungsrelation von mehr als 90 % erreichen, während das in Westdeutsch-

93 Siehe beispielsweise BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2011): Gute Kinderbetreuung. Abgerufen unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html>, zuletzt am 15.11.2011.

94 Siehe beispielsweise BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2011): Gender Datenreport. Abgerufen unter <http://www.bmfsfj.de/Publikationen/genderreport/5-Vereinbarkeit-von-familie-und-beruf/5-8-kinderbetreuungsangebote-und-erwerbstaetigkeit.html> zuletzt am 15.11.2011.

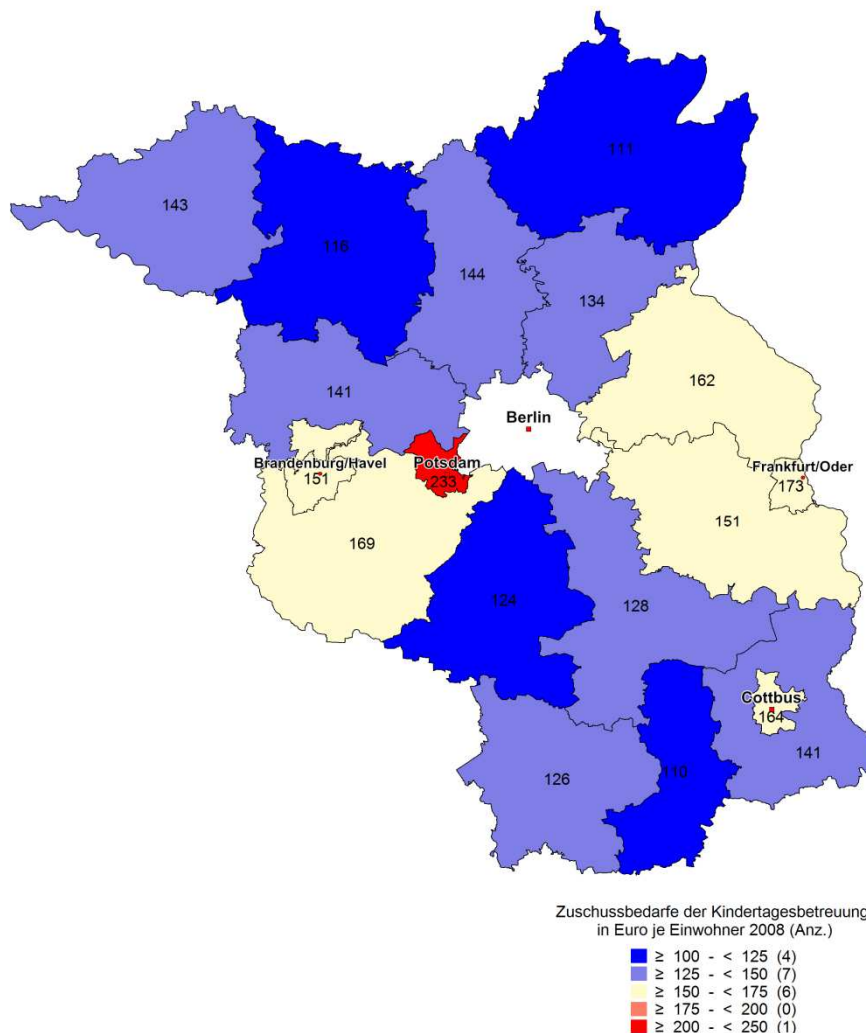
land nur bei Zweidrittel der Fall war. Auch die Inanspruchnahme der Ganztagsbetreuung ist in Ostdeutschland stärker ausgeprägt.⁹⁵

(230) In der Abgrenzung nach der Finanzstatistik lässt sich die bei den kommunalen Trägern entstandene Kostenbelastung im Kinderbetreuungsbereich anhand der Zuschussbedarfe genau abbilden. Im Jahr 2008 betragen die aus frei verfügbaren zu finanzierenden Ausgaben in den Gruppierungen 454 (Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege) und 464 (Tageseinrichtungen für Kinder) in allen brandenburgischen Kommunen zusammen 359 Millionen Euro oder 146 Euro je Einwohner. Wie die Netto-Ausgaben für die Kosten der Unterkunft, bestimmen auch die Zuschussbedarfe im Kinderbetreuungsbereich damit etwa ein Zehntel der kommunalen Gesamtzuschussbedarfe. Die fiskalische Relevanz dieses Aufgabenbereichs ist daher als erheblich anzusehen.

(231) Räumlich verteilen sich die Ausgaben unregelmäßig. Die Spreizung der Pro-Kopf-Zuschussbedarfe reicht von 110 Euro je Einwohner bis zu 233 Euro je Einwohner. Eine leichte Tendenz zu höheren Ausgaben kann für die berlin-nahen Landkreise festgestellt werden, ohne dass dies besonders augenfällig ist. Die kreisfreien Städte – und darunter insbesondere die Stadt Potsdam – stechen mit besonders hohen Betreuungskosten hervor (*vgl. Karte 5*).

95 Vgl. STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2011): Kindertagesbetreuung regional 2010. Wiesbaden, S. 24.

Karte 5: Zuschussbedarfe für Kindertagesbetreuung in Brandenburg 2008
In Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

(232) Für ein genaueres Abbild der strukturellen Belastung im Rahmen der Kostenvarianzanalyse sind die Zuschussbedarfe für Kindertagesbetreuung auf ihre bedarfsverursachenden Grundlagen zu beziehen. Vor dem Hintergrund der Rechtsgarantie auf einen Tagesstättenplatz und dem ab dem Jahr 2013 in Kraft tretenden Mindestangebot von U3-Betreuungsplätzen für ein Drittel der unter-dreijährigen Kinder ist die Zahl der Kinder⁹⁶ bemessen an der Gesamtbevölkerung die erste Annäherung an die strukturelle Prägung im Sinne der

⁹⁶ Unter Berücksichtigung des Platzangebots im Bereich der Kindertagesbetreuung ergibt sich die Zahl der Kinder aus der Bevölkerung unter 14 Jahren.

Fallkostenbetrachtung dar. Dabei ist jedoch im Hinterkopf zu behalten, dass – auch im Gegensatz zur Betrachtung bei den Kosten der Unterkunft – hier nicht die tatsächliche Anzahl der Fälle sondern vielmehr die potentielle Fallzahl als Grundlage herangezogen wird.⁹⁷

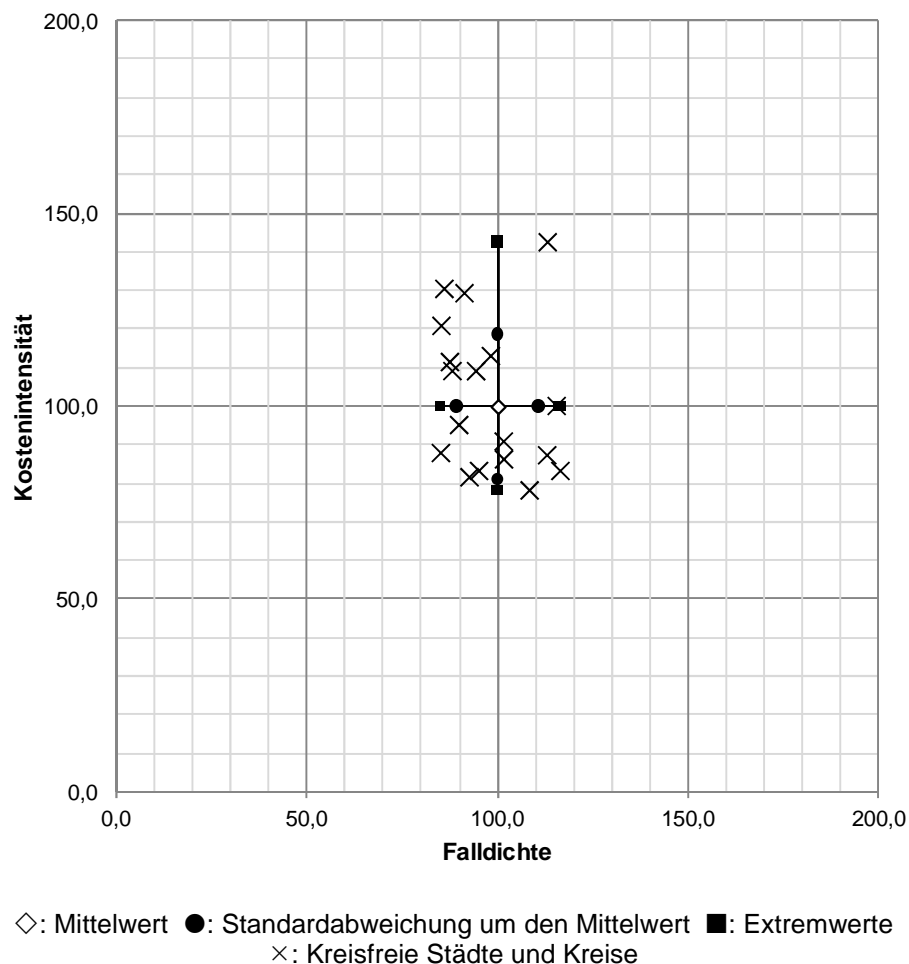
(233) Die Falldichte (Kinderquote) weist in Brandenburg auf der Kreisebene keine besonders erhebliche Spreizung auf: Sie bewegt sich zwischen Anteilen von 8,9 % (Minimum) und 12,2 % (Maximum) an der Gesamtbevölkerung. Die Standardabweichung beträgt 1,1 %. Neun der 18 kreisfreien Städte und Kreise liegen innerhalb des Korridors von jeweils einer Standardabweichung um den Mittelwert von 10,46 % (vgl. Abb. 29).

(234) Die Kostenintensität im Bereich der Kindertagesbetreuung streut deutlich stärker als die Falldichte. In den Extremwerten liegt die größte Abweichung nach oben (1 988 Euro je Kind U14) bei 142,7 % des Mittelwerts in Höhe von 1 393 Euro je Kind unter 14 Jahren. Der niedrigste Wert liegt bei 1 092 Euro je Kind unter 14 Jahren und damit mehr als 20 % unter dem Landesdurchschnitt.

⁹⁷ Entsprechend den gesetzlichen Ansprüchen auf Plätze in Kinderbetreuungseinrichtungen müssen die Kommunen zunächst Betreuungskapazitäten entsprechend der „potentiellen“ Fallzahl vorhalten. Die tatsächlichen Fallzahlen werden im Folgenden zusätzlich hinzugezogen.

Abbildung 29: Kindertagesstätten

Streuungsdiagramm der Kommunen in Brandenburg; Mittelwert = 100

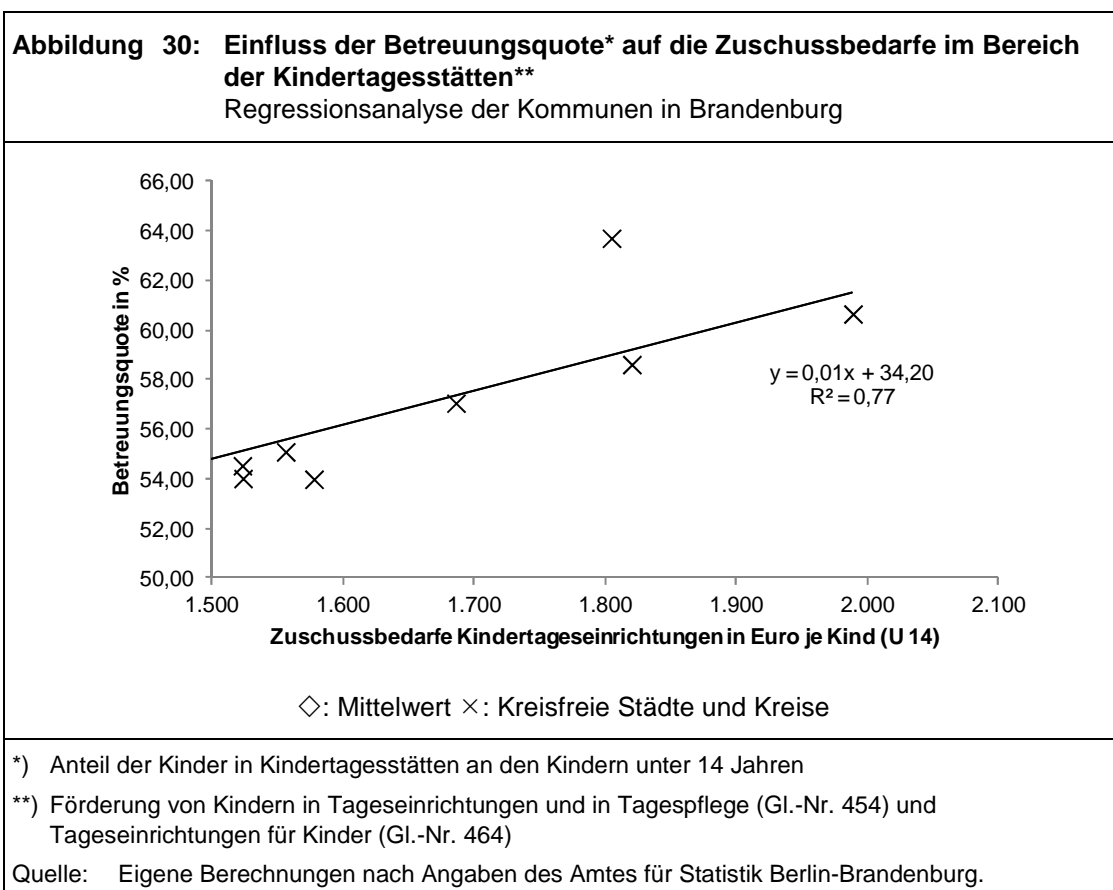


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

(235) Die Schwankungen der Kostenintensität können zunächst in der unterschiedlichen Wahrnehmung des Betreuungsangebots liegen. Insbesondere im Hort-Bereich schwanken die Betreuungsquoten stark. Die statistisch notwendige umfassende Betrachtung des gesamten Betreuungsbereichs und die entsprechende Bezugsgröße der Kinder unter 14 Jahren sorgen hier für eine gewisse Unschärfe in der Betrachtung. Ergänzend können die tatsächlichen Fallzahlen der Kinderquote gegenübergestellt werden: Die Betreuungsquote schwankt im Mittel um 4,1 %-Punkte um den Landesdurchschnitt in Höhe von 52,9 %. Damit fällt die Streuung der Betreuungsquote deutlich höher aus als die Streuung der Kinderquote. Bezieht man die Kostenintensität in den Kreisen und kreisfreien Städten auf die unterschiedliche Nachfrage nach den Be-

treuungsangeboten erreicht man einen Erklärungsgrad von 77 % (vgl. Abb. 30).⁹⁸ Eine Kombination der Strukturvariablen der potentiellen und der tatsächlichen Fallzahlen versprechen einen hohen Erklärungsgrad für die Kostenvanzen im Bereich der Kindertagesbetreuung.

(236) Dabei ist die Betreuungsquote für sich genommen nicht als vollständig exogene Strukturvariable anzusehen. Die Kommunen besitzen durchaus gewisse Gestaltungspielräume über die Attraktivität des Betreuungsangebots und die Gebührengestaltung Einfluss auf die Nachfrage nach Betreuungsplätzen zu nehmen. Daneben wird die Betreuungsquote aber auch von strukturellen Einflüssen – beispielsweise der Zahl der Beschäftigten (Eltern) – in erheblichem Maße bestimmt.



⁹⁸ Ein positiver Größeneffekt zwischen dem Umfang der Betreuung und der Höhe der Zuschussbedarfe kann innerhalb kleinerer Untersuchungseinheiten (trotz sprungfixer Kosten bei zusätzlich benötigten Einrichtungen) erwartet werden. Auf der aggregierten Betrachtungsebene (kreisfreie Städte und Landkreise) bildet er sich jedoch nicht ab.

(237) Die Erwartungen an einen hohen Aufklärungsgrad einer kombinierenden Betrachtung können in einer multiplen Regressionsrechnung bestätigt werden. Durch die Kinderquote und die Betreuungsquote lassen sich die Kostenvarianzen auf Kreisebene im Kindertagesstättenbereich (Zuschussbedarfe je Einwohner) zu 89 % erklären (vgl. Tab. 12). Beide Strukturvariablen sind dabei auf hohem Niveau signifikant. Das anhand des standardisierten Koeffizienten Beta bemessene Erklärungsgewicht ist dabei bei der Kinderbetreuungsquote (0,919) etwas höher als bei der Kinderquote (0,709).

Tabelle 12: Multiple Regression: Kindertagesstätten 2008				
	R ²	B	Standardisiertes Beta	Signifikant (1 %-Niveau)
Gesamtmodell	0,894	-	-	-
Konstante	-	-374,25	-	-
Kinderquote (U14-Anteil an der Gesamtbevölkerung)	-	17,782	0,709	ja
Kinderbetreuungsquote*	-	6,285	0,919	ja

*) Anteil der Kinder in Kindertagesstätten an den Kindern unter 14 Jahren
N = 18 kreisfreie Städte und Kreise in Brandenburg.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

(238) Ähnlich wie im Bereich der Kosten der Arbeitslosigkeit können auch für die kommunale Aufgabenwahrnehmung im Kinderbetreuungsbereich die drei Prüfschritte für einen Sonderbedarf als gegeben angesehen werden. Die mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Kosten sind fiskalisch von einer erheblichen Spürbarkeit, sie weisen – bezogen auf die Einwohner – eine starke interkommunale Streuung aus und können in hinreichendem Maße durch die soziostrukturellen Variablen abgebildet werden. Bei Aufnahme eines belastungsorientierten Nebenansatzes in den kommunalen Finanzausgleich ist eine Orientierung an einem Mix-Indikator aus den tatsächlichen und den potentiellen Fallzahlen dafür geeignet, die entstehenden Bedarfe möglichst exakt abzubilden. Bezogen auf die Fallzahlen und -kosten des Jahres 2008 ergibt sich eine leicht höhere Gewichtung für die tatsächlichen Fallzahlen (56 %) und eine leicht niedrigere Gewichtung der Kinderquote (44 %). Eingeschränkt wird dieser Befund nur die Tatsache, dass der kommunale Gestaltungsspielraum auch in Bezug auf diese strukturellen Einflussgrößen im Bereich der Kindertagesbetreuung etwas höher ausfällt als im Bereich der KdU-Leistungen.

(239) Denkbar – aber zur Begründung eines Nebenansatzes nicht notwendig – wäre eine erweiterte Bedarfsbestimmung, die nicht den Kinderbetreuungsbereich als Ganzes in den Blick nimmt, sondern die aus den zu erwartenden unterschiedlichen Betreuungsbedürfnissen einzelner Altersgruppen (U3-Betreuung, Kindergarten, Hortkinder) resultierenden Belastungen abzubilden vermag. Eine solche detaillierte Annäherung konnte im Rahmen des hier verfolgten Ansatzes wegen der fehlenden Differenzierung der Kostenkomponente nicht vorgenommen werden.

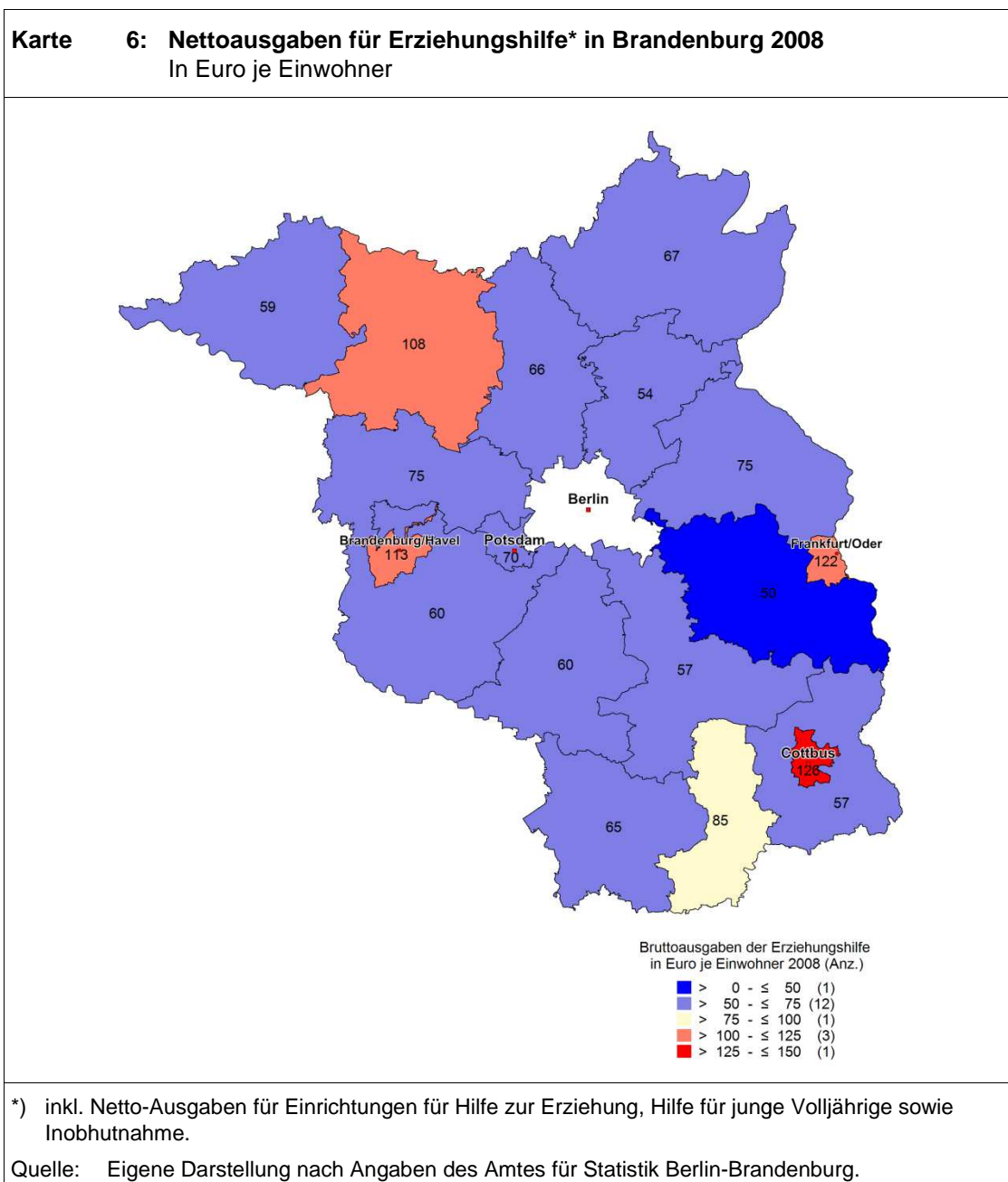
3.6.2 Erziehungshilfe

(240) Die Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) sind die zentralen Leistungen der krisenorientierten Kinder- und Jugendhilfe und umfassen pädagogische und therapeutische Angebote, die in Art und Umfang auf die individuellen Bedürfnisse des Minderjährigen angepasst werden. Ziel ist das Wohl des Kindes und seine positive Entwicklung, wenn beides im elterlichen Umfeld nicht mehr gewährleistet ist. Die Hilfen zur Erziehung als Oberbegriff umfassen folgende ambulante und stationäre Leistungen:

- Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII),
- Soziale Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII), ist die zahlenmäßig bedeutendste Form der Hilfen zur Erziehung,
- Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer (§ 30 SGB VIII), insbesondere mit Blick auf das soziale Umfeld,
- Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII), insbesondere bei Konfliktfällen,
- Erziehung in einer Tagesgruppe (§ 32 SGB VIII),
- Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII): insbesondere als stationäre Hilfe bzw. Unterbringung in einer Pflegefamilie,
- Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen (§ 34 SGB VIII),
- Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII) und
- Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII).

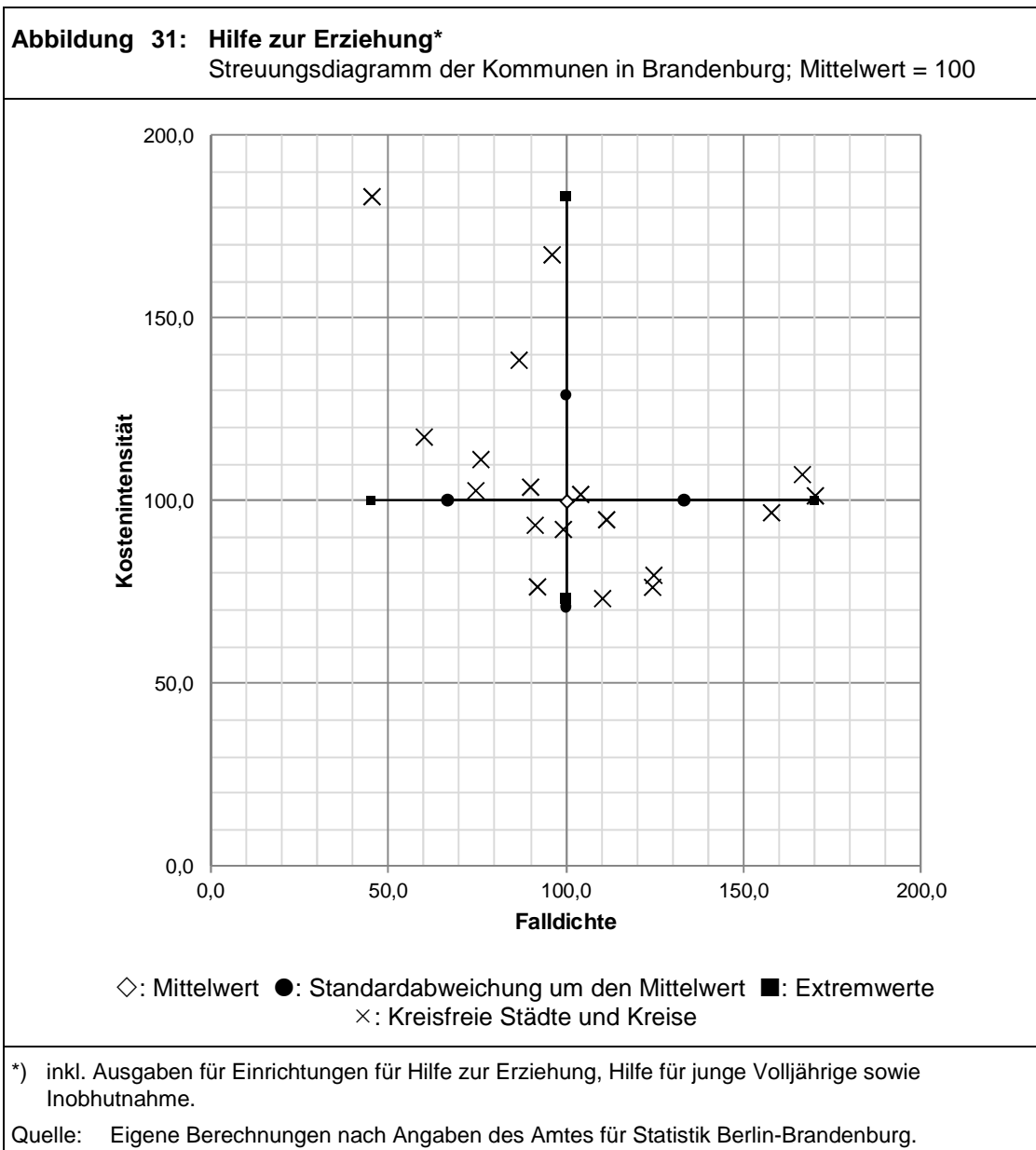
(241) Die Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII in Verbindung mit den Regelungen des SGB XII) entsprechen den Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, sind aber besonders auf Minderjährige zugeschnitten. Diese Hilfeart ist eine eigenständige Form und

unabhängig von Hilfen zur Erziehung, wobei beide Hilfearten kombiniert werden können und damit den besonderen, individuellen Bedürfnissen behinderter Kinder und Jugendlicher Rechnung trägt.



(242) Betrachtet man die Netto-Ausgaben für Erziehungshilfe bezogen auf die Einwohnerzahl so ergibt sich in erster Linie ein deutlicher Unterschied zwischen dem kreisangehörigen Raum (65 Euro je Einwohner) und den kreisfreien Städten (101 Euro je Einwohner). Insbesondere innerhalb des kreisangehö-

rigen Raums fallen die Pro-Kopf-Kosten hingegen – mit Ausnahme weniger „Ausreißerfälle“ – tendenziell gleichverteilt aus (vgl. Karte 6).



(243) Die Aufteilung auf die beiden Komponenten Falldichte und Kostenintensität im Rahmen der Kostenvarianzanalyse zeigt hingegen ein weitaus differenzierteres Bild (vgl. Abb. 31): Die Streuung beider Komponenten ist erheblich. Während die kommunalen Werte bei der Falldichte nahezu symmetrisch um den Mittelwert verteilt sind, weist die Kostenintensität in den überdurchschnittlichen Bereichen besondere Ausreißerwerte auf: Die Abweichung des Maximums (183,4) vom Mittelwert (100) beträgt hier beinahe das Dreifache der

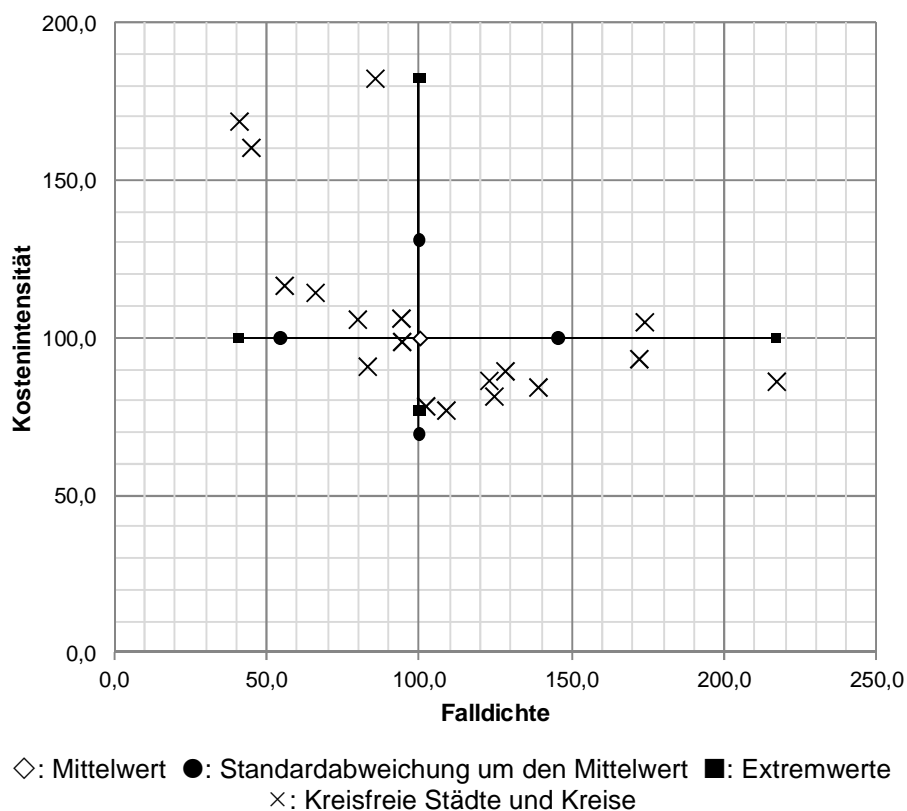
Standardabweichung (28,9), während im unterdurchschnittlichen Bereich das Minimum (73,4) nicht einmal eine ganze Standardabweichung unter dem Mittelwert liegt.

(244) Die starke Streuung der Kostenintensität deutet zunächst auf kommunale Gestaltungsspielräume in der Aufgabenwahrnehmung hin. Sie kann aber auch durch den relativ hohen Aggregationsgrad der erfassten Fallkosten bedingt sein, die höchst unterschiedliche Hilfsformen – von sozialer Gruppenhilfe bis hin zu Vollzeitpflege und Heimerziehung – umfassen. Allerdings zeigt der exemplarische Blick auf die Heimerziehung,⁹⁹ dass auch bei der selektiven Betrachtung einzeln abgegrenzter Hilfearten erhebliche Kostenvarianzen bestehen bleiben (vgl. Abb. 32). Ein Großteil der Streuung in der Kostenintensität – wie bereits bei der Gesamtbetrachtung der Hilfe zur Erziehung – bleibt jedoch auf drei Träger beschränkt, während die Werte der übrigen 15 Kreise und kreisfreien Städte in einem Korridor von etwa 50 % des Mittelwerts um diesen streuen.

99 Die Heimerziehung (inkl. Erziehung in einer sonstigen betreuten Wohnform) stellt mit einem Ausgabevolumen in Höhe von 100 Millionen Euro und knapp 60 % der gesamten Netto-Ausgaben der Hilfe zur Erziehung den mit Abstand größten Posten dieser Hilfeart dar.

Abbildung 32: Heimerziehung *

Streuungsdiagramm der Kommunen in Brandenburg; Mittelwert = 100

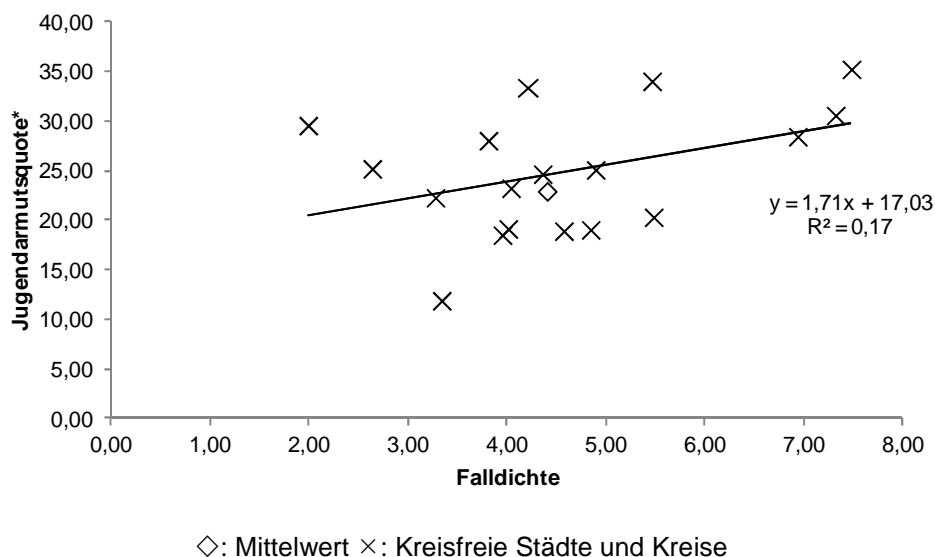


*) und Erziehung in einer sonstigen betreuten Wohnform.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

(245) Stärker als die Kostenintensität, die kaum durch exogen geprägte Preisstrukturen beeinflusst wird, können die Fallzahlen vor Ort von strukturellen Bedingungen abhängig sein. Insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, Armut und die damit verbundenen psychosozialen Belastungen können etablierte Familienstrukturen beschädigen und ein Eingreifen der Jugendhilfeeinrichtungen notwendig machen. Diese Einflüsse können im Abgleich der Falldichte mit der örtlichen Jugendarmutsquote überprüft werden. Die Jugendarmutsquote beschreibt den Anteil der Hilfeempfänger nach SGB II unter 15 Jahren an der Gesamtbevölkerung unter 15 Jahren; mithin also wie viele Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren für ihren Lebensunterhalt auf die Unterstützung durch staatliche Hilfeleistungen angewiesen sind.

Abbildung 33: Einfluss der Jugendarmutsquote* auf die Falldichte im Bereich der Hilfe zur Erziehung
Regressionsanalyse der Kommunen in Brandenburg



*) Anteil der Hilfeempfänger SGB II unter 15 Jahren an der Bevölkerung unter 15 Jahren.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

(246) Im Abgleich der Jugendarmut mit der Falldichte im Bereich der Hilfe zur Erziehung kann kein signifikanter Einfluss festgestellt werden. Die Strukturvariable kann zudem lediglich 17 % der Varianz bei der Falldichte aufklären (vgl. Abb. 33). Nach dieser Betrachtungsweise ist eine starke strukturelle Prägung der Falldichte über die Jugendarmut nicht gegeben.

(247) Für die Hilfe zur Erziehung ergibt sich ein gemischtes Gesamtbild: Ihre fiskalische Bedeutung ist – verglichen mit den übrigen Hilfearten der Kinder- und Jugendhilfe – relativ groß, eine deutliche Streuung der Pro-Kopf-Kosten kann – neben dem Strukturunterschied zwischen den kommunalen Säulen – nur für einzelne Träger festgestellt werden. Gleichzeitig lassen sich diese Kostenvarianzen kaum über die Unterschiede in der Falldichte oder weitere Strukturmerkmale erklären.

(248) Eine Erfassung der Belastung für die Hilfe zur Erziehung im Sinne eines bedarfsorientierten Nebenansatzes ist damit aus empirischer Perspektive nicht angezeigt. Allerdings sind die strukturellen Ausgabenunterschiede zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum bei der finanziellen Ausstattung der kommunalen Säulen zu berücksichtigen.

3.7 Prüfungsschwerpunkt 3: Zu den Reformen bei den Hilfearten nach SGB XII

(249) Neben den Kosten der Arbeitslosigkeit und ausgewählten Kostenbereichen der Kinder- und Jugendhilfe sollen im Folgenden die Hilfearten des SGB XII als dritter Prüfungsschwerpunkt behandelt werden. Vor dem Hintergrund des vielfachen Neu-Zuschnitts von Aufgaben- und Kostenträgerschaft in diesem Hilfebereich im Land Brandenburg und insbesondere dem seit 2011 geltenden Abrechnungsverfahren ist eine Betrachtung unter dem Blickwinkel des kommunalen Finanzausgleichs und möglicher kommunaler Sonderbedarfe nicht angezeigt. Vielmehr sollen die Effekte der Veränderungen in den letzten Jahren beschrieben und ausgewählte Bereiche auch empirisch beleuchtet werden.

(250) Zuständig für die Erbringung der Leistungen der Sozialhilfe sind die überörtlichen und örtlichen Träger (§ 3 Abs. 2 SGB XII). In Brandenburg tritt als überörtlicher Träger das Land mit dem zuständigen Landesamt für Soziales und Versorgung in Erscheinung. Auf kommunaler Ebene sind die kreisfreien Städte und die Kreise die örtlichen Träger der Sozialhilfe. Grundsätzlich liegt die sachliche Zuständigkeit bei den örtlichen Trägern, soweit nicht der überörtliche Träger aufgrund von Landesbestimmungen zuständig ist (§ 97 Abs. 1 SGB XII). In Brandenburg wurde durch das Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch eine entsprechende Regelung getroffen, die insbesondere folgende Leistungen der sachlichen Zuständigkeit des überörtlichen Trägers zuspricht:¹⁰⁰

- Soziale Entschädigung der Opfer von Ereignissen der Kriegs- und Nachkriegszeit
- Heil- und Krankenbehandlung
- Orthopädische Versorgung
- Kriegsopferversorge
- Feststellung nach dem Schwerbehindertenrecht (SGB IX)
Besondere Zuwendung nach § 17a Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz (StrRehaG)
- Aufsicht, Soziales, Integration

100 Vgl. LANDESAMT FÜR SOZIALES UND VERSORGUNG DES LANDES BRANDENBURG, abgerufen unter <http://www.lasv.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.346427.de>, zuletzt am 15.11.2011 und AG-SGB XII §5.

-
- Vollzugsbehörde für die Berufe der Altenpflege und sozialen Berufe, Sozialberichterstattung
 - Beratung zu unterstützenden Wohnformen nach dem Brandenburgischen Pflege- und Betreuungswohngesetz
 - Beratung in Betreuungsangelegenheiten
 - Zuständige Behörde nach § 6 Landespflegegesetz (Entgeltangelegenheiten)
 - Sozialhilfe - Einzelfallhilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67-69 SGB XII
 - Anerkennungsverfahren niedrigschwelliger Betreuungsangebote
 - Durchführungen von Prüfungen zum anerkannten Abschluss Geprüfte Fachkraft zur Arbeits- und Berufsförderung in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen
 - Geschäftsstellen der Schiedsstellen und des Berufsbildungsausschuss
 - Erhebung und Verwaltung der Ausgleichsabgabe
 - Neuschaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen
 - Gewährung von Leistungen der begleitenden Hilfe im Arbeitsleben
 - Durchführung des Kündigungsschutzes für schwerbehinderte Menschen
 - Integrationsfachdienste des Landes Brandenburg

(251) Im Übrigen ist der überörtliche Träger für im Gesetz genannte Aufgaben zuständig, soweit die Länder keine anderweitigen Bestimmungen treffen (§ 97 Abs. 3 SGB XII). Der Gesetzgeber in Brandenburg hat dies mit dem Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch getan und im einzelnen folgende Leistungen der sachlichen Zuständigkeit in Form pflichtiger Selbstverwaltungsangelegenheiten den örtlichen Trägern übertragen¹⁰¹:

- Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 53 bis 60 SGB XII),
- Leistungen der Hilfe zur Pflege (§§ 61 bis 66 SGB XII) und
- Leistungen der Blindenhilfe (§ 72 SGB XII).

101 Vgl. AG-SGB XII Bbg §4.

3.7.1 Landesgesetzliche Veränderungen im Bereich des SGB XII

(252) Mit dem Ausführungsgesetz zum Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII), das am 7. Dezember 2006 in Kraft trat, versuchte der Landesgesetzgeber die sachliche Zuständigkeit und finanzielle Verantwortung auf der Ebene der örtlichen Träger zu bündeln. Insofern wurden die Aufgaben des Überörtlichen Trägers nach § 97 SGB XII bis auf die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem 8. Kapitel auf die kreisfreien Städte und Landkreise übertragen.

(253) Mit dem Wechsel der Zuständigkeiten für die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach den §§ 53 bis 60, den Leistungen der Hilfe zur Pflege nach den §§ 61 bis 66 und den Leistungen der Blindenhilfe nach § 72 SGB XII wurden die örtlichen Träger in erheblichem Umfang finanziell belastet. Zum Ausgleich wurde durch das AG-SGB XII auch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) dahingehend geändert, dass sich ab 2007 die Finanzausgleichsmasse um 312 Millionen Euro erhöht.

(254) Die Verteilung von 92 % dieser Mittel erfolgte nach Maßgabe der Verteilung der Schlüsselzuweisungen, wobei von diesen Mitteln 15,5 % an kreisfreie Städte und 84,5 % an Landkreise zu verteilen waren. Der restliche Betrag diente der finanziellen Aufstockung für die Träger der jeweiligen Aufgaben in den Jahren 2003 bis 2005 sowie der Sicherstellung einer Mindestzuwachsrate. Diese Regelung wurde mit den Urteilen 66/07 und 68/07 am 15.12.2008 durch das Verfassungsgericht Brandenburg verworfen. Das Gericht sah das Konnexitätsprinzip verletzt und forderte eine Neuregelung der Kostenerstattungen für die übertragenen Aufgaben nach § 97 Abs. 3, namentlich die Eingliederungshilfe, die Pflege- und die Blindenhilfe.

(255) Der Landesgesetzgeber folgte dem Urteil mit der Gesetzesnovellierung des AG-SGB XII. Ab dem 01. Januar 2010 traten neue Finanzierungsregeln als Ergänzung für das Ausführungsgesetz von 2006 in Kraft, bevor am 01. Januar 2011 das neue Gesetz in Gänze in Kraft trat. Kernpunkt ist die Einführung einer finanzkraftunabhängigen Finanzierung der Aufgaben nach § 97 Abs. 3 SGB XII. In § 10 Abs. 2 AG-SGB XII wird die Erstattung der Gesamtnettoausgaben für die übertragenen Aufgaben bestimmt. Dies erfolgt durch die Bereitstellung eines individuellen, vorläufigen Budgets, das sich nach den Ausgaben im vorletzten Jahr, den Entwicklungen der Fallzahlen und Fallkosten der letz-

ten zwei Jahren sowie den Personal- und Sachkosten bestimmt, wobei hinsichtlich der für die angenommenen Entwicklungen zugrunde liegenden Parameter Einvernehmen zwischen Kommunen und Land anzustreben ist.

(256) In § 12 ist eine nachträgliche Spitzabrechnung vorgesehen, bei der eine positive Differenz zwischen dem vorläufigen Budget und den tatsächlichen Ausgaben auf begründeten Antrag der Kommune durch das Land erstattet wird. Ist das vorläufige Budget hingegen höher gewesen als die tatsächlichen Kosten, kann die Differenz durch die Kommune einbehalten werden. Hier ist ein erster Anreiz zur Sparsamkeit bei der Erfüllung der Aufgaben gegeben.

(257) Mit dieser Regelung verfügt das Land letztlich über ein quotales Mischsystem zur Finanzierung der übertragenen Aufgaben. Eine reine, laufende und zeitnahe Spitzabrechnung mit Erstattung der tatsächlichen Kosten hätte den Nachteil kostensteigernder Anreize, während ein reines Budgetsystem schon an der Frage der angemessener Höhe des Budgets scheitern müsste.

(258) Das Land strebt langfristig einen kommunalen Finanzierungsanteil der Sozialhilfe von 15 % an. Mit Kommunen, die individuell unter diesem Wert liegen, wird gem. § 13 ein individueller Angleichungsprozess vereinbart, um letztlich einen maximalen Finanzierungsanteil des Landes in Höhe von 85 % sicherzustellen. Kernpunkt der Neuregelung ist, dass bei der Kostenerstattung letztlich nicht mehr zwischen ambulanten und stationären Maßnahmen unterschieden wird. Das Kostenerstattungssystem umfasst vielmehr alle ambulanten, teilstationären und stationären Leistungen und beteiligt die Kommunen mit einer individuellen Quote in Höhe der ambulanten Aufwendungen an den Gesamtkosten. Da sich die individuelle Quote der örtlichen Träger allerdings wiederum am Anteil der Nettoaufwendungen für ambulante Leistungen bemisst, bleibt für die Übergangsphase de facto die kommunale Kostenträgerschaft für ambulante Leistungen erhalten.

(259) Somit besteht zumindest zwischenzeitlich noch ein Anreiz, auf die in der Regel teureren stationären Leistungen zurückzugreifen und den eigenen Finanzierungsanteil an den Gesamtnettoaufwendungen niedrig zu halten. Um dem entgegen zu wirken, sieht die Regelung des § 13 AG-SGB XII eine verpflichtende Erhöhung des Anteils ambulanter Maßnahmen in der Sozialhilfe auf mindestens 15 % und entsprechender Strukturen vor Ort vor. Zugleich erhalten örtliche Träger, deren Anteil bereits über den geforderten 15 % liegt,

Ausgleichszahlungen in dem Maße, wie sich die kommunalen ambulanten Anteile der Kommunen steigern.¹⁰²

(260) Wenn bei allen örtlichen Trägern der Mindestanteil an ambulanter Leistungserbringung in Höhe von 15 % erreicht wurde, wird der individuelle kommunale Finanzierungsanteil in allen Kommunen auf diesen Wert festgesetzt. Damit ist dann für alle örtlichen Träger ein Anreiz gesetzt, auf eine kostengünstige Leistungserbringung zu achten. Durch die fest definierte quotale Beteiligung an den Gesamtnettoaufwendungen partizipiert der örtliche Träger stets in gleichem Maße an erzielten Einsparerfolgen.¹⁰³ Ohne der in § 18 AG-SGB XII Bbg. vorgesehenen Evaluierung dieses Prozesses vorgreifen zu wollen, erscheint das eingeführte Brandenburgische Finanzierungssystem im Bereich des SGB XII geeignet zu sein, einen Teil der Aufgaben- und Kostenträgerschaftsprobleme im Sozialbereich zu lösen.

(261) Das AG-SGB XII regelt auch die Verteilung der Mittel des Bundes, der sich nach § 46a SGB XII mit einem gestaffelten Anteil von 13 % in 2009 bis 16 % in 2011 an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beteiligt. Mit dem Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen ist eine Anhebung der Bundesbeteiligung von bisher 16 % auf 45 % ab 2012 bis hin zur vollständigen Kostenübernahme ab 2014 vorgesehen. Auf Grundlage der Daten 2009 erhöht sich damit 2012 der Erstattungsbetrag des Bundes von 24,39 Millionen Euro auf 36,61 Millionen Euro. In Zukunft wird der Erstattungsbetrag größer ausfallen, da aufgrund der demografischen Entwicklung von einem Anstieg der Ausgaben auszugehen ist.¹⁰⁴ Gemäß § 16 AG-SGB XII ist dieser Betrag unverzüglich an die örtlichen Träger weiterzuleiten, eine anderweitige Verwendung der Bundesmittel durch das Land ist nicht vorgesehen und wohl auch rechtlich nicht statthaft (*vgl. auch Rz. 151ff.*).¹⁰⁵

(262) Das Land gibt gemäß § 16 den Betrag unverzüglich an die örtlichen Träger weiter, wobei die Mittel nach den reinen Ausgaben des Vorvorjahres

¹⁰² Vgl. § 13 Abs. 5 AG-SGB XII.

¹⁰³ Es bleibt allerdings zu prüfen, inwiefern auch dort aus Kostengründen zu ambulanten Maßnahmen gegriffen wird, wo stationäre Maßnahmen hilfepolitisch angezeigt sind.

¹⁰⁴ Vgl. LANDTAG BRANDENBURG (2011): Antwort der Landesregierung auf die kleine Anfrage 1569. Lt.-Drs. 5/4119.

¹⁰⁵ Vgl. NIESPOR, M. (2011): Weiterleitung von Bundesmitteln durch die Länder an die Kommunen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste, WD 4 – 300-199/11. Berlin, S. 9.

auf die Kommunen verteilt werden. Ein kritischer Anreizeffekt zur Kostensteigerung kann hier nicht ausgeschlossen werden, wobei sich dieser Effekt aufgrund der anteiligen Kostenbeteiligung eher gering darstellen dürfte. Anzumerken ist, dass stationäre Leistungen gemäß Abs. 2 als Einnahmen gebucht werden und damit teilweise die Nettoausgaben mindern, womit sich der jeweilige kommunale Anteil am Kostenbeteiligungsbetrag des Bundes verringert. Dies kann als weiterer Anreiz gedeutet werden, eher auf grundsätzlich günstigere ambulante Leistungen zurückzugreifen. Da die Kosten stationärer Maßnahmen in der Grundsicherung aber vom Land erstattungsfähig sind wenn sie gemäß § 97 Abs. 4 SGB XII mit einer anderen (stationären) Hilfe nach Abs. 3 gebündelt sind, dürfte ein dementsprechender Anreizeffekt hier nur selten zum Tragen kommen. Als Aufgabenträger in Fällen stationärer Unterbringung erstattet das Land den Kommunen für die Durchführung die Nettoaufwendungen für Leistungen der Grundsicherung im stationären Bereich, die in 2010 einen Anteil von 28 % der Ausgaben für Grundsicherungsleistungen ausmachten. Die Erhöhung der Bundeserstattung hat daher auch Auswirkungen auf die durch das Land zu erstattenden Nettoaufwendungen.

(263) Im Jahr 2009 wurden über 99 % der Bruttoausgaben aller Hilfearten von den Landkreisen und kreisfreien Städten getätigt. Folgerichtig ist mit einem Anteil von 32,6 % auch der größte Teil der kommunalen Beschäftigten mit Aufgaben aus den Bereichen der Sozialleistungen betraut. Einzig bei der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen ist das Land stärker involviert, denn hier liegen die Ausgaben der Kommunen bei etwas über 72 % der Gesamtausgaben in Brandenburg.

3.7.2 Hilfearten der Sozialhilfe nach SGB XII

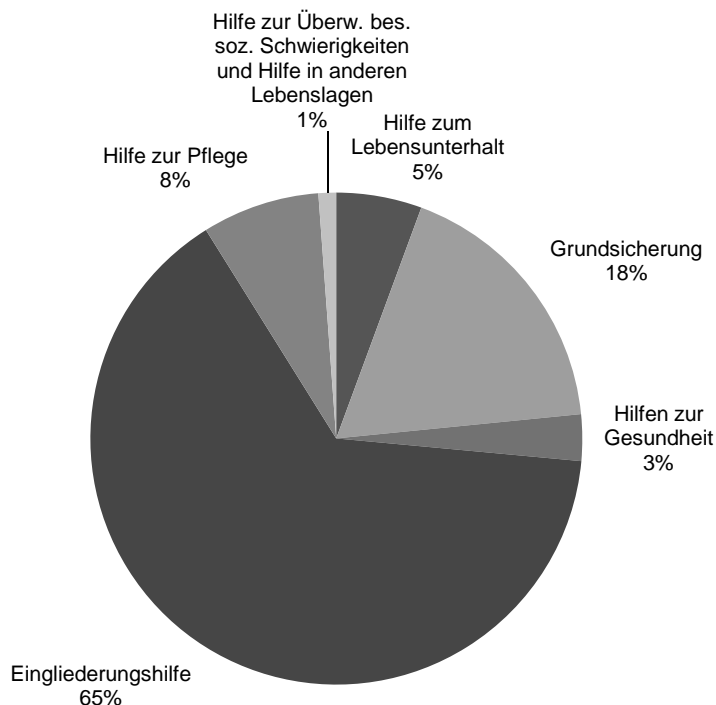
(264) Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch ist nach Hilfearten in sieben Kapitel unterteilt:

- Hilfe zum Lebensunterhalt (Drittes Kapitel §§ 27-40 SGB XII),
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Viertes Kapitel §§ 41-46a SGB XII),
- Hilfen zur Gesundheit (Fünftes Kapitel §§ 47-52 SGB XII),
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Sechstes Kapitel §§ 53-60 SGB XII),

- Hilfe zur Pflege (Siebtes Kapitel §§ 61-66 SGB XII),
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Achstes Kapitel §§ 67-69 SGB XII) und
- Hilfe in anderen Lebenslagen (Neuntes Kapitel §§ 70-74 SGB XII).

(265) Mit Abstand werden die meisten Ausgaben in der Eingliederungshilfe getätigt. In 2008 entfielen alleine 65 % der Nettoausgaben für die Sozialhilfe nach SGB XII in Brandenburg auf diese Hilfeart. An zweiter Stelle folgt mit 18 % die Grundsicherung. Die weiteren Hilfearten sind vergleichsweise unbedeutend in Hinsicht auf ihr fiskalisches Gewicht. Auf die Hilfe zur Pflege entfallen noch 8 %, auf die Hilfe zum Lebensunterhalt 5 %, auf die Hilfe zur Gesundheit einschließlich der Erstattungen an die Krankenkassen noch 3 % und die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sowie die Hilfe in anderen Lebenslagen teilen sich die restlichen 1 % (vgl. Abb. 34).

Abbildung 34: Anteile der Hilfearten der Sozialhilfe nach SGB XII nach Nettoausgaben 2008, in %



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

3.7.2.1 Hilfe zum Lebensunterhalt

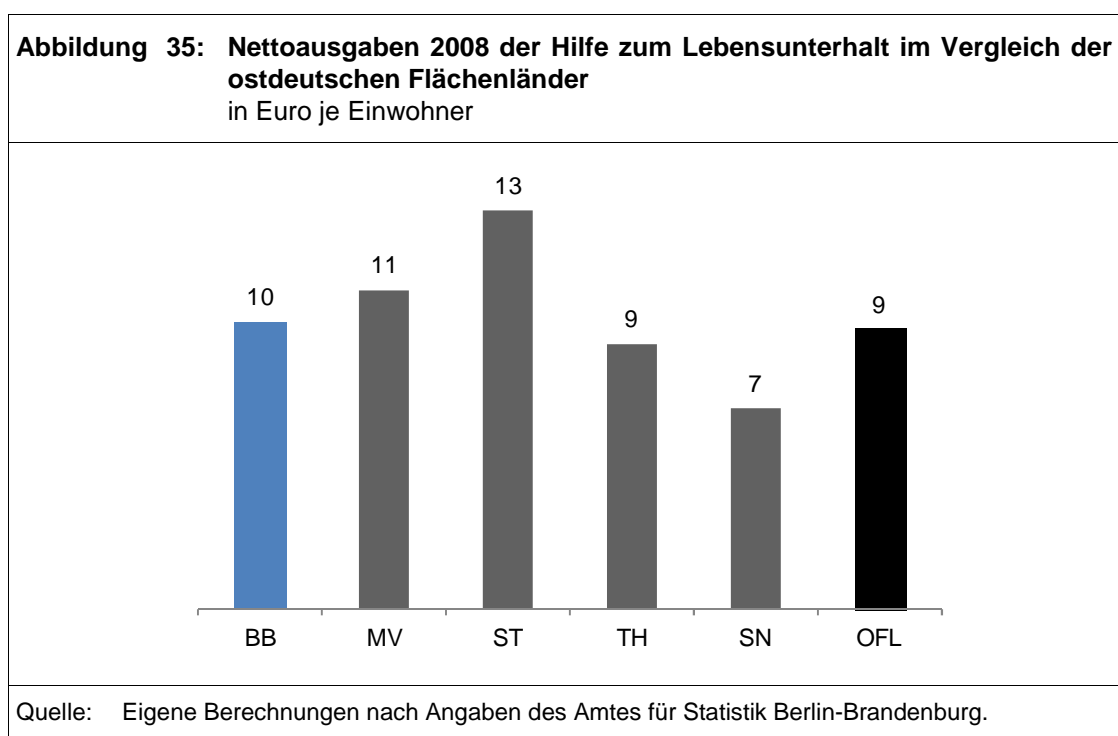
(266) Hilfen zum Lebensunterhalt können Personen erhalten, deren finanzielle Mittel nicht ausreichen, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft und auch nicht aus Leistungen vorgelagerter Sozialsysteme (Sozialversicherungen oder andere Hilfearten) zu bestreiten. Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist mittlerweile quantitativ eher unbedeutend, weil für viele Personengruppen (Arbeitslose, Senioren, Asylbewerber etc.) eigene Hilfesysteme geschaffen wurden. Damit bleibt der Hilfe zum Lebensunterhalt eine Rest- bzw. Auffangfunktion für Personen, die von anderen Sicherungssystemen nicht erfasst werden.

(267) Die Hilfe zum Lebensunterhalt soll einen Grundbedarf an Nahrung, Kleidung, Unterkunft und Heizung, Körperpflege, Hausrat und anderen Bedürfnissen des täglichen Lebens sicherstellen (§ 27 Abs. 1 SGB XII). Sie wird in der Regel anhand gesetzlich festgelegter Regelsätze in den Ländern monatlich bemessen und als Geldleistung ausgezahlt, wobei sich der Bezugszeitraum an den aktuellen Bedürfnissen und Gegebenheiten orientiert (§ 28 Abs. 3 SGB XII). Den vollen Regelsatz erhalten nur Alleinstehende und Haushaltsvorstände, für Haushaltsangehörige werden je nach Alter und Familienstand reduzierte Sätze bewilligt. Für voll erwerbsgeminderte Personen, werdende Mütter, Alleinerziehende und behinderte Menschen können Mehrbedarfe geltend gemacht werden. In Einzelfällen können einmalige Leistungen auch für besondere Lebenslagen gewährt werden. In jedem Fall werden die Unterkunfts- und Heizungskosten in ihrer tatsächlichen Höhe oder durch realitätsnahe Pauschalen übernommen, wobei Möglichkeiten der Kostenreduktion auszunutzen sind. Insofern werden auch private Einkommen und Vermögen bei der Bemessung des Bedarfs berücksichtigt und müssen gegebenenfalls verwertet werden. Auch der Rückgriff auf unterhaltspflichtige Familienangehörige ersten Grades (Eltern, Kinder) oder Personen, die in einer Haushaltsgemeinschaft leben, ist möglich.

(268) Nachdem die Anzahl von Empfängern und Bedarfsgemeinschaften der Hilfe zum Lebensunterhalt von 2000 bis 2004 merklich anstiegen, reduzierte sich die Zahl der Empfänger von 78 181 auf 8 664, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften von 41 567 auf 8 493 bis 2009. Grund hierfür ist vor allem die Neugestaltung des SGB II durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV), das zum 01. Januar 2005 in Kraft getreten ist. Demnach erhalten nur noch nicht erwerbsfähige Personen, die ihren Lebens-

unterhalt nicht aus Vermögen oder Leistungen anderer Sozialleistungsträger decken können. Der Großteil der früheren Hilfebezieher erhält nun „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ nach SGB II.¹⁰⁶

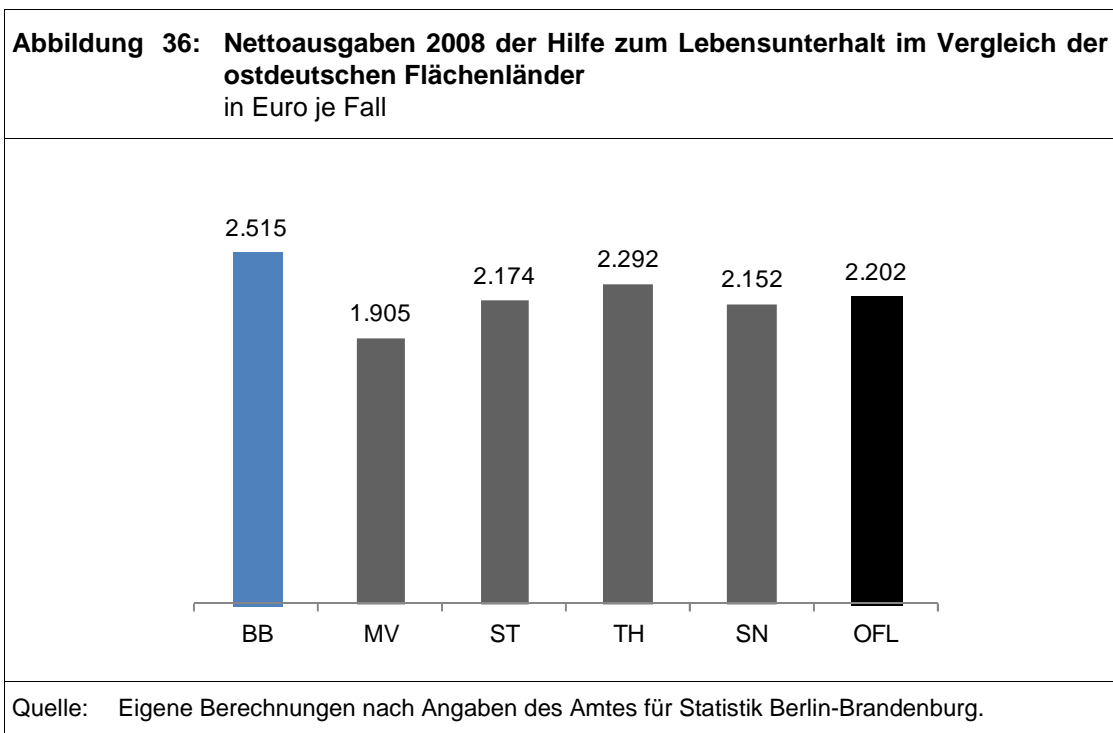
(269) In Brandenburg wurden in 2008 nach der Sozialhilfestatistik rund 27 Millionen Euro für die Hilfe zum Lebensunterhalt verausgabt, wobei der nahezu gesamte Anteil auf die laufenden Leistungen entfällt. Dem standen 2 Millionen Euro Einnahmen gegenüber. Bezogen auf die Einwohnergröße wurden Nettoausgaben von ca. 10 Euro je Einwohner verausgabt, was geringfügig über dem ostdeutschen Durchschnitt von 9 Euro je Einwohner liegt (vgl. Abb. 35).



(270) Betrachtet man die Kosten je Fall, so liegt Brandenburg jedoch mit 2 515 Euro über den Werten der anderen ostdeutschen Flächenländer (vgl. Abb. 36). Auf eine geringere Falldichte kommt in Brandenburg somit eine deutlich höhere Kostenintensität. Vor dem Hintergrund der begrenzten Belastbarkeit der Sozialhilfestatistik (vgl. Abschnitt 1.2.1) und ohne eine weitere empiri-

¹⁰⁶ Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2011): Sozialhilfestatistiken. Abgerufen unter <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/abisz/Sozialhilfe,templateId=renderPrint.psm1> zuletzt am 15.11.2011.

sche Beleuchtung sollten diese Unterschiede nicht vorschnell interpretiert werden.



3.7.2.2 Grundsicherung

(271) Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde 2003 geschaffen mit der expliziten Zielsetzung, die „verschämte Altersarmut“ zu bekämpfen. Mit der Grundsicherung können Leistungsberechtigte über 65 Jahren oder aus medizinischen Gründen dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen ihre finanziellen Ansprüche zur Sicherstellung eines gewissen Lebensunterhalts geltend machen, sofern die Notlage nicht fahrlässig herbeigeführt wurde. Die Grundsicherung ist insofern eine Leistung der Sozialhilfe und erfüllt die gleiche Aufgabe wie die Hilfe zum Lebensunterhalt, jedoch für einen speziellen Personenkreis.

(272) Seit dem 01.01.2005 sind die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Vierten Kapitel des Zwölften Buches des Sozialgesetzbuches (§§ 41-46 SGB XII) gesetzlich geregelt und gleichen den Regelsätzen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII.

(273) In der Diskussion zur Gemeindefinanzreform 2003 einigten sich Bund und Kommunen auf eine Entlastung bei den Sozialausgaben der Kommunen in Höhe von 2,5 Milliarden Euro, die über eine prozentuale Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung erfolgen und sich schrittweise auf 16 % in 2012 erhöhen sollte. Nach der Diskussion zum Bildungspaket und in der Gemeindefinanzkommission 2010 wurden die bisherigen Entlastungen als zu gering eingestuft und eine stärkere Bundesbeteiligung vereinbart. Im Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen wird § 46a SGB XII dahingehend geändert, dass die Bundesbeteiligung auf 45 % in 2012 und 75% in 2013 steigt. Ab 2014 erfolgt die vollständige Übernahme der Grundsicherung durch den Bund.¹⁰⁷ Damit werden die Kommunen nach Angaben der Bundesregierung zukünftig mit einem Gesamtbetrag von 12,24 Milliarden Euro im Zeitraum von 2012 bis 2015 und mit geschätzten 54 Milliarden Euro bis 2020 entlastet.¹⁰⁸ Für die Kommunen in Brandenburg bedeutet dies eine jährliche Entlastung von über 82 Millionen Euro¹⁰⁹, wobei die Verteilung der Mittel an die örtlichen Träger der Grundsicherung nach AG-SGB XII geregelt ist (s.o.).

(274) Die Zahl der Empfänger von Hilfen der Grundsicherung stieg von 16 133 in 2005 auf 19 370 in 2009, wovon zwei Drittel der Ausgaben für Personen über 65 Jahren getätigt werden. Die Nettoausgaben der Grundsicherung in Brandenburg betragen 2009 ca. 81,4 Millionen Euro und sind von 75,6 Millionen Euro in 2008 gestiegen.

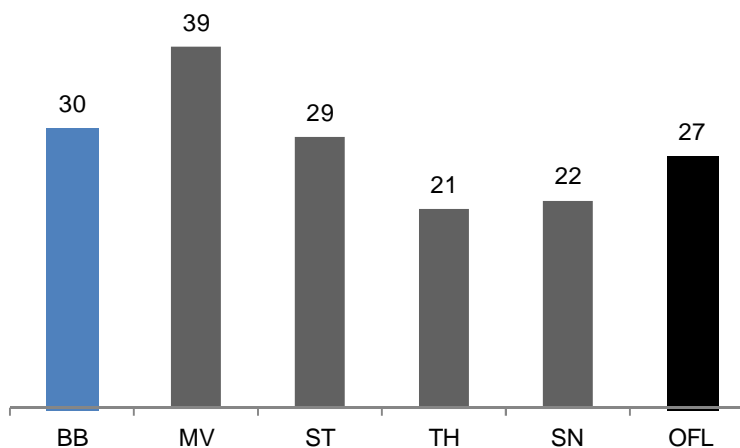
(275) Damit ergeben sich Pro-Kopf-Werte von 30 Euro je Einwohner, die damit um 3 Euro je Einwohner über dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer liegen (vgl. Abb. 37). Die Falldichte als eine denkbare Erklärungsvariable zeigt kaum Auffälligkeiten. Einzig in Mecklenburg-Vorpommern ist eine höhere Falldichte zu verzeichnen, während die Unterschiede in den anderen Ländern kaum auffällig sind.

107 Vgl. LANDTAG BRANDENBURG (2011): Antwort der Landesregierung, Drs. 5/4119.

108 Vgl. BUNDESREGIERUNG (2011): Bund entlastet Kommunen bei Grundsicherung im Alter und für Erwerbsgeminderte. Abgerufen unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/11/2011-10-28-bund-entlastet-kommunen-bei-grundsicherung-im-alter.html> zuletzt am 15.11.2011.

109 Vgl. STÄDTE- UND GEMEINDEBUND BRANDENBURG (2011): „Entlastung wie geplant weitergeben“, abgerufen unter http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/pressemitteilungen/StGB_PM_20110610.pdf, zuletzt am 15.11.2011.

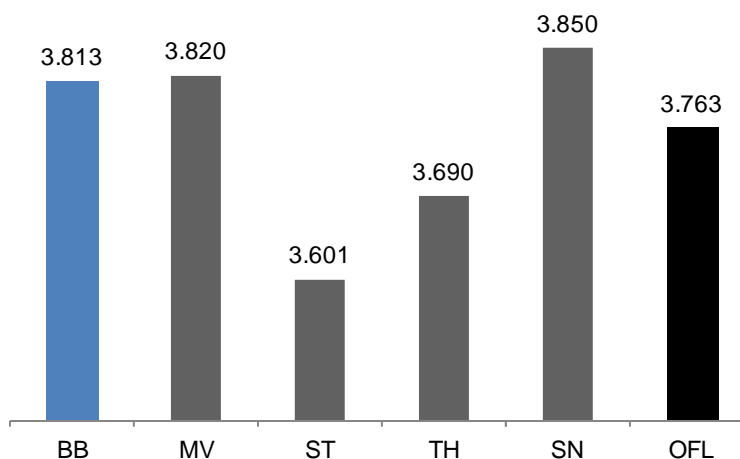
Abbildung 37: Nettoausgaben 2008 der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

(276) Bezogen auf die Kosten je Fall von 3 813 Euro liegt Brandenburg in vergleichbaren Größenordnungen wie Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen (vgl. Abb. 38). Der Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer von 3 763 Euro ist durch die besonders niedrigen Werte in Sachsen-Anhalt und Thüringen bedingt. In wie weit hier Erfassungsprobleme der Statistik auffällig sind, kann nicht abschließend geklärt werden.

Abbildung 38: Nettoausgaben 2008 der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Fall



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

3.7.2.3 Hilfe zur Gesundheit

(277) Um sich gegen Krankheit abzusichern, wird finanzschwachen Personen Hilfe zur Gesundheit (§§ 47-52 SGB XII) gewährt, die den Leistungen der GKV entsprechen. Dazu zählen im Einzelnen:

- Vorbeugende Gesundheitshilfe (§ 47 SGB XII), d. h. medizinische Vorsorgeleistungen und Vorsorgeuntersuchungen,
- Hilfen bei Krankheit (§ 48 SGB XII), d. h. Leistungserbringung zur Behandlung von Krankheiten – diese Hilfeleistungen machen über 80 % der Bruttoausgaben für Hilfen zur Gesundheit aus,¹¹⁰
- Hilfen zur Familienplanung (§ 49 SGB XII), d. h. insbesondere empfängnisregelnde Maßnahmen,
- Hilfen bei Schwangerschaft und Mutterschaft (§ 50 SGB XII) und
- Hilfe bei Sterilisation (§ 51 SGB XII), d. h. Übernahme sämtlicher Kosten bei einer durch Krankheit erforderlichen Sterilisation.

(278) Nur ein kleiner Teil der Hilfen zur Gesundheit werden durch die Sozialhilfeträger erbracht, der Großteil (bundesweit rund 82 %)¹¹¹ wird durch die

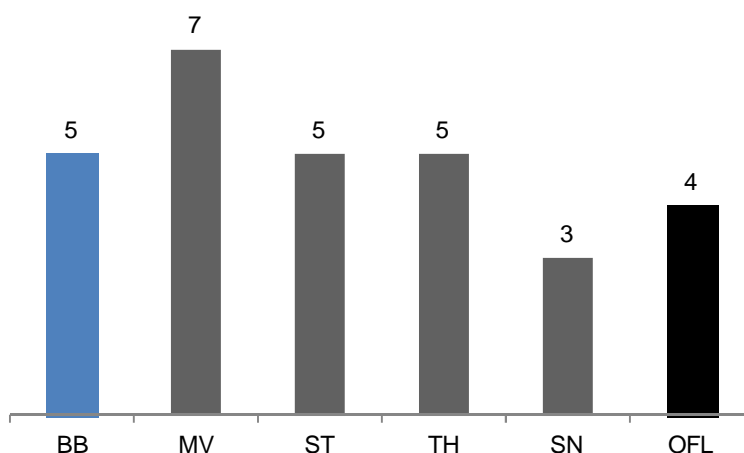
¹¹⁰ Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./THOMMES, C. (2011): Kommunale Sozialausgaben in Hessen im Vergleich der westdeutschen Flächenländer. Kaiserslautern. u. Bottrop, S. 57.

Krankenkassen erbracht und von diesen mit den Sozialhilfeträgern abgerechnet. Seit 2007 wurde die Versicherungspflicht ausgeweitet und viele Hilfebedürftige über Leistungen nach SGB II versorgt, sodass die Anzahl an Hilfen zur Gesundheit zurück gegangen ist. In 2008 bezogen 528 Empfänger diese Hilfeart.

(279) Entsprechend gering fallen die Größenordnungen der Hilfe zur Gesundheit aus. Die Nettoausgaben betragen 2008 in Brandenburg 486 000 Euro. Zieht man die Erstattungen an Krankenkassen hinzu, werden weitere 12,6 Millionen Euro netto verausgabt. Aufgrund fehlender Daten zu den Fallzahlen Erbringung durch die Krankenkassen mit anschließender Erstattung durch die Kommunen erfolgt keine Betrachtung der Fallkostenunterschiede im Vergleich der ostdeutschen Bundesländer.

(280) Für die gesamte Hilfeart ergeben sich damit durchschnittliche Nettoausgaben von 5 Euro je Einwohner in Brandenburg, die im Wesentlichen dem ostdeutschen Durchschnitt entsprechen (*vgl. Abb. 39*). Die Werte in Mecklenburg-Vorpommern sind überdurchschnittlich, in Sachsen unterdurchschnittlich, wobei durch die Besonderheit der Erstattung an andere Träger (Krankenkassen) bei dieser Hilfeart Buchungsunregelmäßigkeiten nicht ausgeschlossen werden können.

Abbildung 39: Nettoausgaben 2008 der Hilfe zur Gesundheit (inkl. Erstattungen an Krankenkassen) im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe

(281) Die Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel SGB XII (§§ 53-60 SGB XII) dient der Erfüllung des Staatsziels aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG, dass niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf und der Staat folglich aufgefordert ist, Menschen mit Behinderung besonders zu fördern und zu unterstützen. Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen hat die Aufgabe, Menschen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen in die Gesellschaft zu integrieren und ihnen soweit möglich Hilfe zum selbstständigen Leben zu geben.

(282) Zwar setzen viele Hilfen auch bereits bei der möglichst frühen Behandlung bei Krankheitsbeginn oder Unfall an, um eine Verschlechterung der Situation zu verhindern, der Großteil der Ausgaben dieser Hilfeart dient jedoch Bedürfnissen von geborenen und natürlich erworbenen Behinderungen, die insofern nicht rehabilitierbar sind. Durch den Anstieg der Quote behinderter Menschen auf ein statistisch „normales“ Niveau nach der gewaltsamen Vernichtung im Nationalsozialismus gehören die Ausgaben für die Eingliederungshilfe zu den am schnellsten wachsenden Hilfearten. Die Eingliederungshilfe erhalten im Durchschnitt vor allem junge Menschen, da bei älteren auch die Grund-

sicherung, Pflegeversicherung oder die Hilfe zur Pflege als Unterstützung bei altersbedingten Behinderungen in Frage kommen.

(283) Zudem bildet die Eingliederungshilfe unter den Hilfearten des SGB XII den Bereich mit den höchsten Ausgaben. Im westdeutschen Durchschnitt tragen sie 81,3 % der Bruttoausgaben.¹¹² Unter den Sozialleistungen ist die Eingliederungshilfe nach der Jugendhilfe (einschl. Tageseinrichtungen für Kinder) der Hauptausgabenschwerpunkt im Sozialbereich.

(284) Für die Festlegung des Schweregrades der Behinderung sind die nach dem Bundesversorgungsgesetz zuständigen Behörden zuständig, die je nach Bundesland unterschiedlich sein können. Die eigentliche Eingliederungshilfe wird dann in der Regel von den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe wahrgenommen, wobei die Kommunen (sofern die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger nicht eh mit Teilaufgaben betraut sind) zur Durchführung und auch bei der Finanzierung mit herangezogen werden können.

(285) Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen umfasst sechs Leistungen:

- Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, mit einer Reihe an weiteren Unterarten, wobei insbesondere die heilpädagogischen Leistungen für Kinder zu den quantitativ bedeutsamen Ausgabenblöcken gehören,
- Leistungen in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen,
- Hilfen zur angemessenen Schulbildung,
- Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben,
- Leistungen zur medizinischen Rehabilitation,
- sonstige Leistungen und Unterstützungen.

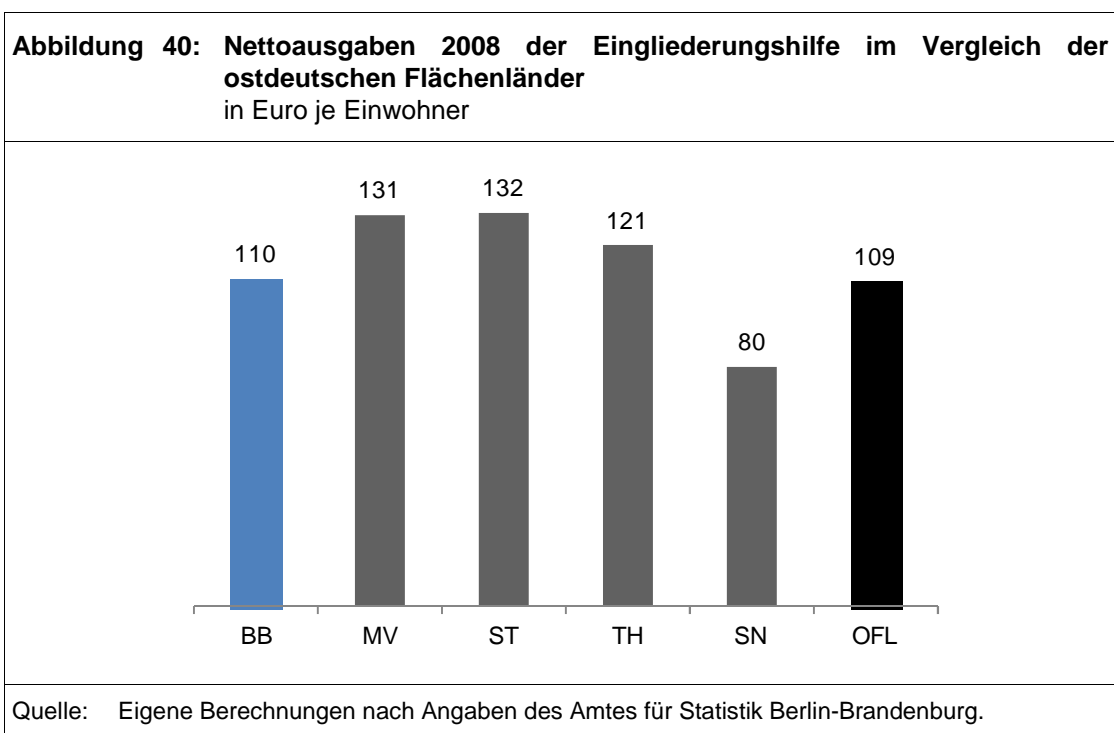
(286) In Brandenburg entfallen mit 276 Millionen Euro in 2008 der mit Abstand größte Teil der Nettoausgaben unter den Sozialhilfen auf die Eingliederungshilfe. Nach Übertragung dieser Aufgabe auf die örtlichen Träger erhalten diese die ihnen entstandenen Kosten durch das Land erstattet. Die höchsten Ausgaben entfielen auf die Leistungen zur Teilhabe in der Gemeinschaft, ge-

¹¹² Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./THOMMES, C. (2011): Kommunale Sozialausgaben in Hessen im Vergleich der westdeutschen Flächenländer. Kaiserslautern. u. Bottrop, S. 79.

folgt von den Hilfen zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohneinrichtungen.

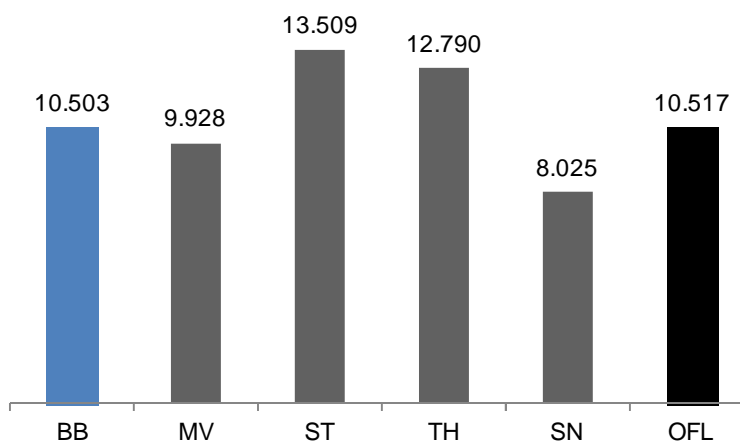
(287) Im Laufe des Berichtsjahrs 2008 erhielten 26 246 Empfänger Eingliederungshilfe. Dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil an der Bevölkerung, denn die Falldichte weist im ostdeutschen Vergleich keine Besonderheiten auf und ist einzig in Mecklenburg-Vorpommern leicht erhöht.

(288) In der Eingliederungshilfe ergeben sich Ausgaben je Einwohner in Höhe von 110 Euro je Einwohner. Damit liegt Brandenburg nahezu gleichauf mit dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (vgl. Abb. 40). Mit Ausnahme von Sachsen liegen alle anderen Länder im Vergleich im überdurchschnittlichen Bereich.



(289) Auch hinsichtlich der Fallkosten erreicht Brandenburg durchschnittliche Ausprägungen. Mit 10 503 Euro je Fall liegt das Land sogar geringfügig unter dem ostdeutschen Durchschnitt (vgl. Abb. 41). Erneut kann Sachsen die niedrigsten Wertausprägungen erreichen, während Sachsen-Anhalt und Thüringen deutlich überdurchschnittliche Ergebnisse erzielen.

Abbildung 41: Nettoausgaben 2008 der Eingliederungshilfe im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Fall



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

3.7.2.5 Hilfe zur Pflege

(290) Für pflegebedürftige Personen, deren Bedarfe nicht aus der Pflegeversicherung oder anderen vorgelagerten Sozialsystemen gedeckt werden können, kann bedarfsorientiert und abhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen des Pflegebedürftigen und seiner nächsten Angehörigen Hilfe zur Pflege nach §§ 61-66 SGB XII gewährt werden. Sie hat insofern eine Auffang- und Ergänzungsfunktion zur Pflegeversicherung.

(291) Der Umfang der Leistungen der Hilfe zur Pflege orientiert sich am Schweregrad der Pflegebedürftigkeit, die nach einem Pflegegutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK) festgelegt wird, wobei der Zeitaufwand für einzelne Pflegeverrichtungen ausschlaggebend ist. Es werden drei Pflegestufen unterschieden, die eine erhebliche Pflegebedürftigkeit, die Schwerpflegebedürftigkeit und die Schwerstpflegebedürftigkeit abgrenzen. Zudem können darüber hinaus gehende Härtefälle anerkannt werden genauso wie eine verminderte Pflegebedürftigkeit in der sog. Pflegestufe 0, die sonst keine Anspruch begründen würde. Die Einordnung des MDK ist für die Träger der Hilfe zur Pflege bindend.

(292) Die Hilfe zur Pflege fällt grundsätzlich in die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers (§ 97 Abs. 3 S. 2 SGB XII), soweit die Länder keine anderweitigen Bestimmungen treffen. Bereits im AG-SGB XII aus dem Jahr 2006 wurde die Hilfe zur Pflege explizit nicht auf den überörtlichen Träger übertragen und lag damit im Aufgabenbestand der örtlichen Träger. Mit dem AG-SGB XII wurde in 2010 die Hilfe zur Pflege namentlich erwähnt den örtlichen Trägern übertragen, wofür diese eine Erstattung der damit verbundenen Kosten durch das Land erhalten.

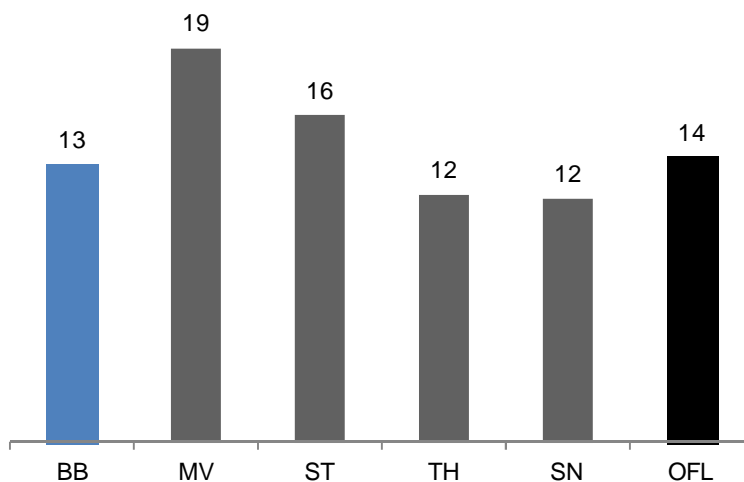
(293) Die demographische Entwicklung in Form des zunehmenden Anteils älterer Bevölkerungsschichten hat bereits zu einer stärkeren Nachfrage dieser Hilfeart geführt und wird die Bedeutung der Hilfe zur Pflege auch zukünftig zunehmen lassen und insbesondere Frauen aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung betreffen. Die geringeren Rentenansprüche sowie unterbrochene Erwerbsbiographien werden zu einer abnehmenden Bedeutung der übrigen Sicherungssysteme führen, die durch die Hilfe zur Pflege kompensiert werden muss.

(294) Die Hilfe zur Pflege umfasst vier Leistungen:

- Häusliche Pflege (unterschieden in Pflegegeld, Beihilfen und Hilfsmittel, Aufwendungen der Pflegepersonen, Beiträge für die Pflegeperson oder Pflegekraft zur Alterssicherung sowie Kostenübernahme für eine Pflegekraft),
- Teilstationäre Pflege und Kurzzeitpflege,
- Vollstationäre Pflege (vollstationär oder als teilstationäre Pflege oder Kurzzeitpflege) und
- Hilfsmittel.

(295) Für die Hilfe zur Pflege wurden in 2008 insgesamt Nettoausgaben von 33 Millionen Euro verbucht, wobei der größte Anteil für die stationäre Versorgung aufgewendet wurde. Damit ergeben sich Ausgaben von 13 Euro je Einwohner, womit Brandenburg geringfügig unter dem ostdeutschen Durchschnitt liegt (vgl. Abb. 42). Der Durchschnitt wird nicht zuletzt von den hohen Werten in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt beeinflusst.

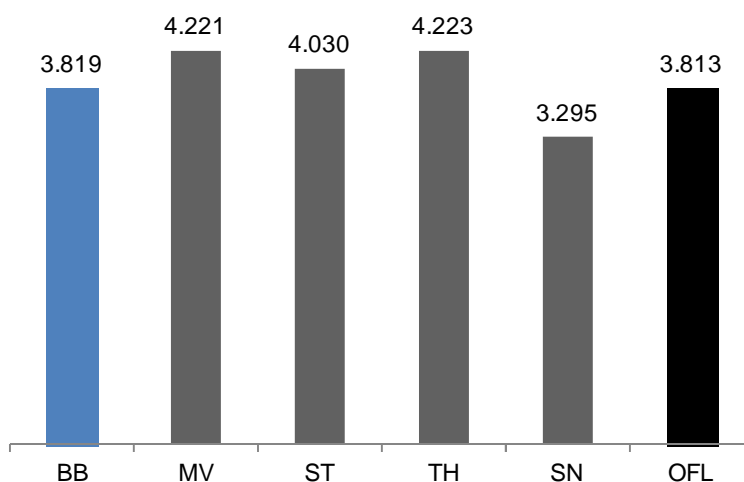
Abbildung 42: Nettoausgaben 2008 der Hilfe zur Pflege im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

(296) In Brandenburg erhielten 8 714 Empfänger Hilfen zur Pflege. Damit ergeben sich Fallkosten von 3 819 Euro, womit Brandenburg im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer liegt (vgl. Abb. 43). Insgesamt zeigen sich vergleichsweise geringe Abweichungen, wobei die Differenz zwischen dem höchsten Wert in Thüringen (4 223 Euro) fast um 1 000 Euro über dem Wert von Sachsen liegt (3 295 Euro).

Abbildung 43: Nettoausgaben 2008 der Hilfe zur Pflege im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Fall



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

3.7.2.6 Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen

(297) Personen, die sich in schwierigen Lebensumständen befinden, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, können Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ 67 SGB XII) gewährt werden, unabhängig vom Einkommen oder Vermögen des Empfängers und dessen Angehöriger, sofern die Hilfe erforderlich ist. Es ist damit eine Hilfeart, die sehr auf die individuelle Notlage eingehen kann. Diese Hilfestellungen können neben Beratung und Betreuung auch Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Schaffung eines Arbeitsplatzes sowie Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung einer Unterkunft umfassen. Unter den Hilfen in anderen Lebenslagen können folgende Teilhilfen unterschieden werden:

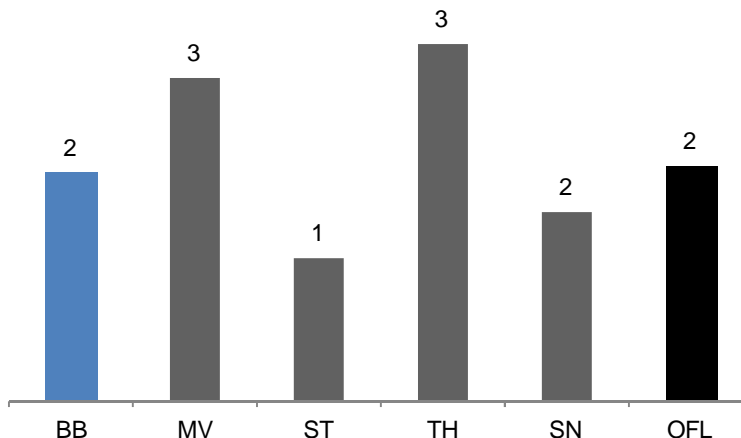
- Hilfen zur Weiterführung des Haushaltes (§ 70 SGB XII),
- Altenhilfe (§ 71 SGB XII),
- Blindenhilfe (§ 72 SGB XII),
- Hilfen in sonstigen Lebenslagen (§ 73 SGB XII) sowie
- Bestattungskosten (§ 74 SGB XII).

(298) Im Berichtsjahr 2008 wurden für diese Hilfearten in Brandenburg 5 Millionen Euro netto verausgabt. Mit 2 Millionen Euro für die Blindenhilfe und 1 Million Euro für Bestattungskosten wurde der größere Teil in den Hilfen in anderen Lebenslagen verausgabt.

(299) Insgesamt erhielten 2 296 Empfänger Hilfen nach dem 8. und 9. Kapitel. Im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer zeigen sich keine auffälligen Unterschiede hinsichtlich der Falldichte.

(300) Bezogen auf die Bevölkerung erreichte Brandenburg mit 2 Euro je Einwohner den Wert des ostdeutschen Durchschnitts (vgl. Abb. 44). Niedrigere Ausprägungen zeigten sich in Sachsen-Anhalt und Sachsen, während Thüringen überdurchschnittliche Ausgaben hatte.

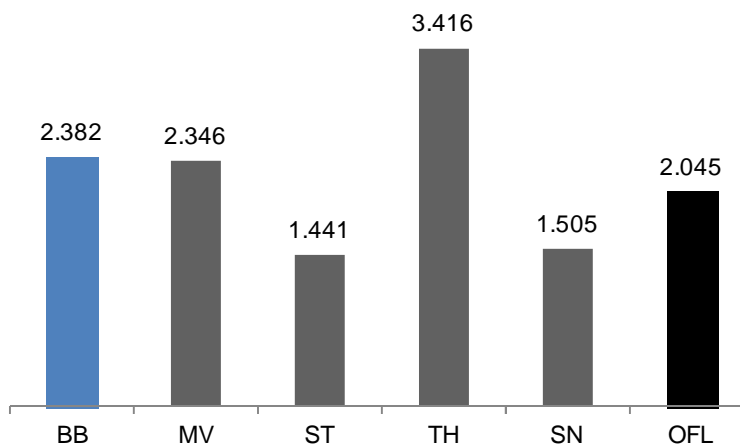
Abbildung 44: Nettoausgaben 2008 der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

(301) Wie bei den Pro-Kopf-Werten erreicht Thüringen auch bei den Fallkosten deutlich höhere Ergebnisse als die anderen Bundesländer. Brandenburg liegt mit 2 382 Euro zusammen mit Mecklenburg-Vorpommern auf Linie des ostdeutschen Durchschnitts (vgl. Abb. 45)

Abbildung 45: Nettoausgaben 2008 der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer in Euro je Fall



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

(302) Die Betrachtung der Sozialhilfearten nach SGB XII zeigt hinsichtlich der Ausgaben je Fall im Einzelfall erklärungsbedürftige Unterschiede. Derartige Differenzen sollten in einem üblicherweise als hochreguliert angesehenen Bereich eigentlich nicht auftreten. Der hohe Aggregationsgrad der Fallzahlen verdeckt jedoch den Blick auf unterschiedlich strukturierte Einzelfälle, die auf Grund ihrer individuellen Eigenschaften in der Realität nicht mit einem gleichbleibenden Kostenfaktor zu bewerten sind. Daneben können auch Mängel in der Statistik zu abweichenden Ergebnissen führen. Erst nach Ausschluss dieser strukturellen Erklärungsmuster bleibt letztendlich die Effizienz und Gestaltungsfreiheit der Aufgabenwahrnehmung vor Ort übrig, was ebenfalls über tiefere methodische Zugänge (z. B. Benchmarking) im Einzelfall zu prüfen ist.

3.8 Zusammenfassung und Bewertung

(303) Die Darstellung der Hilfe- und Leistungsarten im Sozial- und Jugendhilfereich macht den großen Finanzierungsbedarf deutlich, der in Brandenburg sowohl bei den Kommunen wie auch beim Land anfällt. Am Beispiel der Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch wurden für den bedeutsamsten Teil

der Sozialhilfe ebenso wie für wesentliche Leistungen der Jugendhilfe die jeweiligen monetären Größenordnungen verdeutlicht und die mit den jeweiligen Finanzierungsstrukturen verbundenen Verteilungs- und Anreizfunktionen abgebildet. Augenfällig ist, dass die kommunalen Einnahmewüchse der vergangenen Jahre dem enormen Ausgabenanstieg im Sozial- und Jugendhilfebereich nicht entsprechen – es entsteht eine zunehmende kommunale Finanzierungslücke.

(304) Eine eindeutige ursächliche Zuordnung der entstehenden Finanzierungsbedarfe und ihres Anstiegs auf die politischen Entscheidungen und rechtlichen Vorgaben einzelner föderale Ebenen kann aufgrund der vielfältigen finanziellen und regulatorischen Verknüpfungen zwischen Aufgabenträgern und -finanzierern kaum vorgenommen werden. Die Individualität der Hilfebedürftigen und Leistungsempfängern bei einer Vielzahl von Hilfe- und Leistungsartung sowie die oft selbst bei hohem gesetzlichen Regulierungsgrad verbleibenden Gestaltungsspielräume der Aufgabenträger lassen eine Bezifferung der durch eine föderale Ebene unmittelbar verursachten Kosten nicht zu.

(305) Nichtsdestotrotz ist der Bund in den meisten Fällen Urheber der einschlägigen Hilfe- und Leistungsgesetze, die häufig bereits sowohl den Zugang zur Hilfe als auch den Umfang der zu leistenden Hilfe detailliert vorgeben. Dies konnte insbesondere bei den nach dem Vierten Buch SGB zu leistenden Kosten der Unterkunft nachgewiesen werden. Hier verbleiben bei den Kommunen nach Berücksichtigung der entsprechenden strukturellen Determinanten kaum Gestaltungsspielräume für das Ausgabenvolumen. Eine stärkere Beteiligung des Bundes an diesen – maßgeblich der sozioökonomischen Lage entspringenden – Kosten der Arbeitslosigkeit wäre eine sachlich angemessene Entlastung der kommunalen Träger. Ähnlich ist auch die zukünftige Entlastung der Kommunen im Bereich der Grundsicherung zu bewerten. Sie stellt insofern einen ersten Schritt zur Bewältigung der Finanzierungslücke im Sozialhilfebereich dar.

(306) Trotz seiner gesetzgeberischen Wirkung ist der Bund nicht der einzige finanzierungsrelevante Akteur im Sozial- und Jugendhilfebereich. Auch das Land muss – im Rahmen seiner eigenen finanziellen Möglichkeiten – die finanzielle Leistungsfähigkeit seiner Kommunen gewährleisten: Das beinhaltet auch die Beteiligung an Finanzierungszuwüchsen der Sozial- und Jugendhilfe, die durch den Bund nicht angemessen finanziert werden. Zugleich haben auch

die Kommunen, dort wo Gestaltungsspielräume bestehen, Einsparungen und Steigerungen der Wirtschaftlichkeit anzustreben. Erst wenn alle beteiligten föderalen Akteure sich ihrer Verantwortung stellen können die lokale Sozial- und Jugendhilfe zu einem stabilen Finanzierungsmodell finden und die schleichen- de Aufzehrungen der kommunalen Gestaltungsspielräume in übrigen Berei- chen gebremst werden.

Literaturverzeichnis

- AMT FÜR STATISTIK BERLIN-BRANDENBURG (2010): Nettoausgaben der Sozialhilfe in 2009 im Land Brandenburg 458 Millionen Euro. Pressemitteilung Nr. 344 vom 3. Dezember 2010. Potsdam.
- AMT FÜR STATISTIK BERLIN-BRANDENBURG (2010): Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2009. Potsdam.
- AMT FÜR STATISTIK BERLIN-BRANDENBURG (2011): Öffentliche Sozialleistungen. In: Zeitschrift für amtliche Statistik, Heft 2/2011. Potsdam.
- BERTELSMANN STIFTUNG (2009). Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009. Gütersloh.
- BERTELSMANN STIFTUNG (2010): Kommunalisierungsgrade und räumliche Visualisierung ausgewählter Haushaltsinformationen der Kommunen des Landes Hessen. Eine Ausarbeitung für das Hessische Ministerium der Finanzen. Gütersloh.
- BLANKART, C. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 7. Auflage. München.
- BOETTCHER, F./HOLLER, B. (2011): Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern. In: Hansmann, M. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze. Berlin. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 223).
- BOETTCHER, F./JUNKERNHEINRICH, M. (2011): Krisenverschärfung und Disparitätszunahme. In: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011. Berlin.
- BOETTCHER, F./BRAND, S./JUNKERNHEINRICH, M. (2010): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Kaiserslautern.
- BÜCHNER, C./GRÜNDEL, O. (2005): Hartz IV und die Kommunen. Konzepte, Umsetzungsstrategien und erste Ergebnisse. Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam (Hrsg.). Potsdam (= KWI-Arbeitshefte 8).
- BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER ÜBERÖRTLICHEN TRÄGER DER SOZIALHILFE (2011): Verteilung der Kostenlasten für die Eingliederungshilfe zwischen Land und kommunaler Ebene – Zuständigkeiten für die Eingliederungshilfe in den einzelnen Bundesländern und Kosten der Eingliederungshilfe 2009. Münster.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2008): Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2010): Kinder- und Jugendhilfe. Berlin u. Rostock.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2011): Gute Kinderbetreuung. Abgerufen unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinderbetreuung.html>, zuletzt am 15.11.2011.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2011): Gender Datenreport. Abgerufen unter <http://www.bmfsfj.de/Publikationen/genderreport/5-Vereinbarkeit-von-familie-und-beruf/5-8-kinderbetreuungsangebote-und-erwerbstaetigkeit.html> zuletzt am 15.11.2011.
- BUNDESREGIERUNG (2005): Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung. Berlin.

- BUNDESREGIERUNG (2011): Bund entlastet Kommunen bei Grundsicherung im Alter und für Erwerbsgeminderte. Abgerufen unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/11/2011-10-28-bund-entlastet-kommunen-bei-grundsicherung-im-alter.html> zuletzt am 15.11.2011.
- BUNDESVEREINIGUNG DER KOMMUNALEN SPITZENVERBÄNDE (2009): Anhörung zur Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft am 30.11.2009. Berlin.
- CON_SENS Consulting Hamburg (2005): Analyse und Prognose der Versorgungs-, Bedarfs- und Kostenstrukturen der Behindertenhilfe in Brandenburg für das Landesamt für Versorgung und Soziales des Landes Brandenburg. Hamburg.
- CON_SENS Consulting Hamburg (2009): Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2007 bis 2008. Hamburg.
- CON_SENS Consulting Hamburg (2011): Kennzahlenvergleich SGB XII 2009. Benchmarking-Schwerpunkte: Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zur Pflege. Hamburg.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2002): Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage [...] Zur Umsetzung des „Grundsicherungsgesetzes“. Drs. 14/9204.
- DEUTSCHER LANDKREISTAG (2007): Arbeitsintegration durch wirtschaftliche Kompetenz. Berlin.
- DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (2010): Ausbau der Kinderbetreuung voranbringen: - Finanzierung sichern, - Personaloffensive starten, - Rechtsanspruch realitätsnah gestalten. Position vom 9. August 2010. Berlin.
- DÖRING, T. (2010): Angemessene Finanzausstattung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung der bestehenden Soziallasten. Villach.
- FÄRBER, G. (2008): Gutachterliche Stellungnahme zur Aussagekraft der Berechnungen des Index der kommunalen Finanzausstattung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz. Speyer.
- GÄBLER, G. (2008): Sozialhilfe vor und nach der Einführung von Hartz IV – Auswirkungen auf die Empfängerstatistik am Beispiel Sachsens. In: Statistisches Landesamt des Freistaats Sachsen (Hrsg.): Statistik in Sachsen, Heft 4/2008. Kamenz, S. 68 - 77.
- GÄBLER, G. (2009): Statistik der Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe vor und nach der Einführung von Hartz IV. In: Statistisches Landesamt des Freistaats Sachsen (Hrsg.): Statistik in Sachsen, Heft 2/2009. Kamenz, S. 29 - 37.
- GESKE, O. (1998): Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips? In: Wissenschaft für die Praxis, Wirtschaftsdienst 1998/IX. HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Hrsg.). Hamburg, S. 556 – 564.
- HAUSTEIN, T./DORN, M. (2007): Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2006. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik 12/2007. Wiesbaden.
- HEINEMANN, G./KUSCHE, A./SEIFERT, C. (2011): Öffentliche Sozialleistungen. In: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.): Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin-Brandenburg, Heft 2/2011, S. 62-66.
- HENNEKE, H.-G./PÜNDER, H./WALDHOFF, C. (2006): Recht der Kommunalfinanzen. Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich. München.

- HEUBECK AG (2009): Versicherungsmathematisches Gutachten zur Finanzierung der Versorgungsverpflichtungen des Landes Brandenburg. Köln.
- HOLLER, B. (im Erscheinen): Liquiditätsverschuldung außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich. In: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): Kommunale Kassenkredite und kein Ende.
- INSTITUT FÜR SOZIALPÄDAGOGISCHE FORSCHUNG (2002): Projektkonzeption Qualitätsentwicklung durch Berichtswesen: Planung, Steuerung und Controlling im Bereich der Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. Mainz.
- JUNKERNHEINRICH, M./LENK, T./BOETTCHER, F./HESSE, M./HOLLER, B./MICOSATT, G. (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie in Nordrhein-Westfalen. Kaiserslautern, Leipzig, Bottrop.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G./THOMMES, C. (2011): Kommunale Sozialausgaben in Hessen im Vergleich der westdeutschen Flächenländer. Kaiserslautern. u. Bottrop.
- JUNKERNHEINRICH M./MICOSATT, G./HOLLER, B. (2009): Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung. Kaiserslautern und Bottrop.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. Berlin, (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 6).
- JUNKERNHEINRICH, M. (1992): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich. Berlin.
- KOLVENBACH, F. (2010): Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertagesbetreuung. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik 11/2010. Wiesbaden, S. 1003ff.
- KOMMUNALPOLITISCHES FORUM LAND BRANDENBURG e.V. (2005): „Hartz IV und die Auswirkungen auf die Kommunen“. kommunal – aktuell 07-05. Bernau.
- LAND BRANDENBURG (2010): Zusammenfassender Bericht zur Querschnittsprüfung Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II in den Landkreisen des Landes Brandenburg. Ministerium des Innern, Kommunales Prüfungsamt (Hrsg.). Potsdam.
- LANDTAG BRANDENBURG (2010): Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Neuregelung des Ausführungsgesetzes zum Zwölften Buch Sozialgesetzbuch. Drs. 5/1843.
- LANDTAG BRANDENBURG (2011): Antwort der Landesregierung auf die kleine Anfrage 1569. Lt.-Drs. 5/4119.
- LANDESAMT FÜR SOZIALES UND VERSORGUNG DES LANDES BRANDENBURG, abgerufen unter <http://www.lasv.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.346427.de>, zuletzt am 15.11.2011.
- LENK, T./HESSE, M./WOITEK, F. (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg. Leipzig.

- LUGAUER, M. (2006): Das neue Sozialhilferecht seit dem 1. Januar 2005. In: Statistisches Amt der Landeshauptstadt München (Hrsg.): Münchener Statistik, Heft 3. Q., Jg. 2006. München, S. 15 – 18.
- MARTENS, R. (2011): Die Finanzsituation der Kommunen nach der Verabschiedung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Paritätische Forschungsstelle (Hrsg.). Berlin.
- MINISTERIUM DER FINANZEN DES LANDES BRANDENBURG (2003 – 2008): Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Landes Brandenburg. Potsdam.
- MINISTERIUM DES INNEREN DES LANDES BRANDENBURG (2010): Zusammenfassender Bericht zur Querschnittsprüfung Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II in den Landkreisen des Landes Brandenburg. Potsdam.
- MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES, GESUNDHEIT, FAMILIEN UND FRAUEN (2010): Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren. 3. Landesbericht 2010. Mainz.
- MÜNSTERMANN, E./PARSCHE, R. (2010): Positionspapier der kreisfreien Städte zur Fortentwicklung des brandenburgischen Finanzausgleichs. Köln u. München.
- MUSGRAVE, R. A. (1969): Theories of Fiscal Federalism. In: Public Finance/Finances Publiques, Vol. 24, 1969, S. 521-536.
- NIESPOR, M. (2011): Weiterleitung von Bundesmitteln durch die Länder an die Kommunen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste, WD 4 – 300-199/11. Berlin.
- RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2011): Kommunalbericht 2011. Speyer.
- RHEINISCH-WESTFÄLISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Essen. S. 13ff. Online: http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Konjunkturkomponenten-der-Laenderhaushalte.pdf (Stand: 20.09.2011).
- SCHERF, W. (2010): Kommunalen Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich. Gießen.
- SEITZ, H. (2003): Gutachten zur Analyse der symmetrischen Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und Kommunen im Land Brandenburg gemäß dem Urteil des Landesverfassungsgerichtes Brandenburg vom 16.9.1999 (VfGBbg 28/98 Neulietzegörücke-Urteil). Erarbeitet im Auftrag des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Dresden u. Potsdam.
- SEITZ, H. (2006) Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen. Berlin.
- STÄDTE- UND GEMEINDEBUND BRANDENBURG (2006): Stellungnahme zum Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und zur Änderung des brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes - Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 4/3159, Neudruck). Potsdam.

- STÄDTE- UND GEMEINDEBUND BRANDENBURG (2011): „Entlastung wie geplant weitergeben“, abgerufen unter http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/pressemitteilungen/StGB_PM_20110610.pdf, zuletzt am 15.11.2011.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2004): Sozialhilfe im Städtevergleich 2003. Bonn.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2011): Kindertagesbetreuung regional 2010. Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2011): Fachserie 14 Reihe 6.1 Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2010, Tab. IV 5.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2011): Sozialhilfestatistiken. Abgerufen unter <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/abisz/Sozialhilfe,templateId=renderPrint.psml> zuletzt am 15.11.2011.
- THOMMES, C./JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2010): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Brandenburg. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.
- TIMM, U. (2008): Wohnsituation in Deutschland 2006. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, Heft 2/2008. Bonn.
- VESPER, D. (2002): Landes- und Kommunalfinanzen in Brandenburg und ihre mittelfristigen Perspektiven. Gutachten im Auftrag des DGB Berlin-Brandenburg. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.). Berlin.
- VESPER, D. (2004) Finanzpolitische Implikationen einer Fusion Berlin - Brandenburg. Difu-Kolloquium: Berlin & Brandenburg: Kooperation oder Fusion am 4. Juni 2004 in Berlin. Online unter: <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-22004/berlin-und-brandenburg-kooperation-oder-fusion.html> (Stand: 16. März 2011).
- VESPER, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzsstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.). Berlin.
- VESPER, D. (2009): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Eine Analyse für die Jahre 2005 bis 2008. Expertise im Auftrage des Finanzministeriums des Landes Brandenburg. Berlin.
- WIELAND, J. (2004): Kostenfolgen von Bundesgesetzen. Speyer.
- WOHLTMANN, M./VORHOLZ, I. (2010): Soziale Leistungen der Kommunen und ihre Finanzierung – SGB II und SGB XII. In: Deutscher Landkreistag (Hrsg.): Der Landkreis, Heft 1/2010. Berlin, S. 11 – 35.
- ZIMMERMANN, H. (1999): Kommunalfinanzen. Berlin.
- ZIMMERMANN, H. (2010) Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich. Marburg.

Textanhang: Verbundquotenumrechnung ohne Berücksichtigung der Verbundgrundlagentrennung 2005 – eine alternative Berechnungsweise?

(308) Der Ausgleichsbetrag zur Herstellung ausgabensymmetrischer Finanzmittelverteilung ist zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse in zukünftigen Jahren in eine Verbundquotenerhöhung umzurechnen. Bei der gewählten Zeitraumabgrenzung 2003 bis 2006 ergibt sich in Brandenburg ein Problem durch die Umstellung der Verbundquote im Jahr 2005: Für die Jahre 2003 und 2004 galt eine allgemeine Verbundquote von 25,3 % an den gesamten Verbundgrundlagen; ab dem Jahr 2005 gilt eine Verbundquote von 40 % für die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen und eine Verbundquote von 20 % für die übrigen Verbundgrundlagen.

(309) Eine solche institutionelle Umstellung lässt sich für die Übertragung modellhaft auf zwei Wegen auffangen: Die Verbundquotenerhöhung kann auf Grundlage einer fiktiven Verbundquote ermittelt werden, die sich ergeben hätte, wenn die Umstellung 2005 nicht stattgefunden hätte. Oder die Trennung der Verbundgrundlagen in SoBEZ und Rest kann auf die Jahre 2003 und 2004 übertragen werden. Letzteres wurde im Gutachten vorgenommen (*vgl. Abschnitt 2.3.5*).

(310) Für die Verbundquotenerhöhung auf Grundlage der Symmetrieberechnungen für die Jahre 2003 bis 2006 ergibt sich dann das in *Tabelle 13* dargestellte Ergebnis.

Tabelle 13: Anpassung der Verbundquote auf Grundlage der Jahre 2003 bis 2006 Verfahren auf Grundlage des Verbundquotensystems nach 2005							
		2003	2004	2005	2006	2003/2006	2011
Länderfinanzausgleich	Mio. €	745	765	814	830	789	413
Steuerverbund	Mio. €	3.891	4.271	4.263	4.405	4.208	5488
Verbundgrundlagen***	Mio. €	4.548*	5.036	5.077	5.235	4.974	5.901
Verbundquote**	%	20,47	20,95	20,00	20,00	20,35	20,00
Verbundmasse***	Mio. €	931	1.055	1.015	1.047	1.012	1.180
Aufstockungsbetrag	Mio. €	-	-	-	-	71	84
neue Finanzausgleichsmasse	Mio. €	-	-	-	-	1.083	1.264
neue Verbundquote	%	-	-	-	-	21,773	21,427
Differenz Verbundquote	%-Pkte.	-	-	-	-	1,427	1,427
<p>*) bereinigt um 88 Mio. Euro Zuweisungen an den Fonds Aufbauhilfe. **) für 2003 und 2004 simulierte Verbundquote bei SoBEZ-Abtrennung. ***) ohne SoBEZ-Anteil.</p> <p>Quelle: Für die Verbundmasse und die Finanzausgleichsmasse 2003-2006 s. Vesper, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Berlin, S. 118. Für 2011: nach http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.364082.de.</p>							

(311) Dieses Verfahren lässt sich problemlos auch für die nachrichtlich aufgeführten Ergebnisse der Symmetrieberechnung für die Jahre 2007 bis 2009 verwenden (vgl. Tab. 14).

Tabelle 14: Anpassung der Verbundquote auf Grundlage der Jahre 2007 bis 2009 Verfahren auf Grundlage des Verbundquotensystems nach 2005						
		2007	2008	2009	2007/2009	2011
Länderfinanzausgleich	Mio. €	519	616	658	621	413
Steuerverbund	Mio. €	5.097	5.603	5.707	5.469	5488
Verbundgrundlagen*	Mio. €	5.687	6.219	6.365	6.090	5.901
Verbundquote	%	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Verbundmasse*	Mio. €	1.137	1.244	1.273	1.218	1.180
Aufstockungsbetrag	Mio. €	-	-	-	72	70
neue Verbundmasse	Mio. €	-	-	-	1.290	1.250
neue Verbundquote	%	-	-	-	21,180	21,180
Differenz Verbundquote	%-Pkte.	-	-	-	1,180	1,180
*) ohne SoBEZ-Anteil.						
Quelle: Landeshaushalt 2007, Landes-Doppelhaushalt 2008/09.						
Für 2011: nach http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.364082.de .						

(312) Alternativ kann statt der vollständigen Herausnahme der SoBEZ-Mittel aus der Modellrechnung auch eine Orientierung am Verbundquotensystem der Jahre 2003 und 2004 stattfinden. Für die Betrachtung der Symmetrieberechnung 2003 bis 2006 ergibt sich dann das in *Tabelle 15* dargestellte Ergebnis.

		2003	2004	2005	2006	2003/2006	2011
Länderfinanzausgleich	Mio. €	745	765	814	830	789	413
Steuerverbund	Mio. €	3.891	4.271	4.263	4.405	4.208	5.488
SoBEZ-Anteil	Mio. €	1.493	1.493	1.509	1.502	1.499	1.150
Verbundgrundlagen***	Mio. €	6.041*	6.529	6.586	6.737	6.480	7.051
Verbundquote**	%	25,30	25,30	24,58	24,46	24,875	23,262
Verbundmasse***	Mio. €	1.528	1.652	1.619	1.648	1.612	1.640
Aufstockungsbetrag	Mio. €	-	-	-	-	71	77
neue Finanzausgleichsmasse	Mio. €	-	-	-	-	1.683	1.717
neue Verbundquote	%	-	-	-	-	25,970	24,358
Differenz Verbundquote	%-Pkte.	-	-	-	-	1,096	1,096

*) bereinigt um 88 Mio. Euro Zuweisungen an den Fonds Aufbauhilfe.
 **) für 2005 und 2006 simulierte Verbundquote ohne SoBEZ-Abtrennung.
 ***) inklusive SoBEZ-Anteil.

Quelle: Für die Verbundmasse und die Finanzausgleichsmasse 2003-2006 s. Vesper, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Berlin, S. 118.
 Für 2011: nach <http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.364082.de>.

(313) Im absoluten Betrag unterscheidet sich das Ergebnis (Erhöhung um 77 Mio. Euro) nicht stark vom Ergebnis der im Gutachten angewandten Modellrechnung. Allerdings fällt die Verbundquotenerhöhung mit 1,096 %-Punkten deutlich kleiner aus. Bereits hier stellt sich jedoch die Frage, ob diese modellhaft simulierte Verbundquotenerhöhung sachgerecht auf die tatsächliche Verbundquote von 20 % übertragen werden kann. Eine Übertragung der Verbundquotenerhöhung, die auf Grundlage von modellhaft höheren Verbundgrundlagen (durch die Zunahme des SoBEZ-Anteils) ermittelt wurde, auf die tatsächlichen Verbundgrundlagen (ohne SoBEZ-Anteil), würde systematisch zu einer Untererfassung der notwendigen Verbundquotenanpassung führen. Hier wären grundsätzlich weitere Anpassungsschritte notwendig. Hier stellt sich das vergangenheitsorientierte Verfahren als nicht geeignet dar.

(314) Besonders deutlich wird der Vorzug des angewandten Verfahrens bei der nachrichtlich aufgeführten Berechnung einer Verbundquotenanpassung auf Grundlage der Symmetrienergebnisse in den Jahren 2007 bis 2009. Hier fehlt jede sachliche Grundlage zur Anwendung einer Modellrechnung eines

Verbundquotensystems das bereits 2007 seit drei Jahren nicht mehr in Kraft ist. Dies gilt dann erst Recht für eine Übertragung dieser Berechnungen in den Finanzausgleich 2011. Gleichwohl weisen die Ergebnisse in Bezug auf den ermittelten absoluten Ausgleichsbetrag auch hier keine deutliche Abweichung gegenüber dem angewandten Verfahren auf (vgl. Tab. 16)

Tabelle 16: Anpassung der Verbundquote auf Grundlage der Jahre 2007 bis 2009 Verfahren auf Grundlage des Verbundquotensystems nach 2005						
		2007	2008	2009	2007/2009	2011
Länderfinanzausgleich	Mio. €	519	616	658	621	413
Steuerverbund	Mio. €	5.097	5.603	5.707	5.469	5.488
SoBEZ-Anteil	Mio. €	1.487	1.465	1.362	1.438	1.150
Verbundgrundlagen*	Mio. €	7.174	7.684	7.727	7.528	7.051
Verbundquote	%	24,15	23,81	23,53	23,821	23,262
Verbundmasse*	Mio. €	1.732	1.830	1.818	1.793	1.640
Aufstockungsbetrag	Mio. €	-	-	-	72	67
neue Verbundmasse	Mio. €	-	-	-	1.865	1.708
neue Verbundquote	%	-	-	-	24,776	24,217
Differenz Verbundquote	%-Pkte.	-	-	-	0,955	0,955
*) inkl. SoBEZ-Anteil. Quelle: Landeshaushalt 2007, Landes-Doppelhaushalt 2008/09. Für 2011: nach http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.364082.de .						

(315) Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die modellhafte Übertragung der Jahre 2003 und 2004 in die Verbundquotenlogik der Jahre ab 2005 das sachgerechte Verfahren zur Übertragung der absoluten Symmetrienergebnisse in eine Verbundquotenanpassung darstellt. Die „umgekehrte“ Berechnungsweise ist inhaltlich weder sachgerecht noch in ihren Ergebnissen nachvollziehbar. Gleichwohl weichen beide Methoden im Ergebnis nicht besonderes voneinander ab.

Tabellenanhang

Verzeichnis der Tabellen im Anhang

Tabelle 13: Anpassung der Verbundquote auf Grundlage der Jahre 2003 bis 2006 – Verbundquotensystem nach 2005	159
Tabelle 14: Anpassung der Verbundquote auf Grundlage der Jahre 2007 bis 2009 – Verbundquotensystem nach 2005	160
Tabelle 15: Anpassung der Verbundquote auf Grundlage der Jahre 2003 bis 2006 – Verbundquotensystem bis 2004	161
Tabelle 16: Anpassung der Verbundquote auf Grundlage der Jahre 2007 bis 2009 – Verbundquotensystem bis 2004	162
Tabelle 17: Umschlüsselung der kameralen Haushaltsdaten	166
Tabelle 18: Deckungsmittelverbrauch des Landes und der Kommunen in Brandenburg (inkl. Zinsausgaben)	168
Tabelle 19: Symmetriekoeffizient in Brandenburg bei Deckungsmittelverbrauch inkl. Zinsausgaben	168
Tabelle 20: Deckungsmittelverbrauch des Landes und der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern (inkl. Zinsausgaben)	169
Tabelle 21: Symmetriekoeffizient in den ostdeutschen Flächenländern bei Deckungsmittelverbrauch inkl. Zinsausgaben	169
Tabelle 22: Zusammensetzung der Leistungen der sozialen Sicherheit und der Kinder- und Jugendhilfe	170
Tabelle 23: Kostenvarianzanalyse – Kosten der Unterkunft – kreisfreie Städte und Kreise in Brandenburg	172
Tabelle 24: Kostenvarianzanalyse – Kosten der Unterkunft – ostdeutsche Flächenländer	173
Tabelle 25: Kostenvarianzanalyse – Kindertagesbetreuung – kreisfreie Städte und Kreise in Brandenburg	174
Tabelle 26: Kostenvarianzanalyse – Hilfe zur Erziehung – kreisfreie Städte und Kreise in Brandenburg	175
Tabelle 27: Kostenvarianzanalyse – Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform – kreisfreie Städte und Kreise in Brandenburg	176
Tabelle 28: Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kap. SGB XII) – ostdeutsche Flächenländer	177

Tabelle 29: Hilfen zur Gesundheit (5. Kap. SGB XII) – ostdeutsche Flächenländer	178
Tabelle 30: Eingliederungshilfe für Behinderte Menschen (6. Kap. SGB XII) – ostdeutsche Flächenländer	179
Tabelle 31: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kap. SGB XII) – ostdeutsche Flächenländer	180
Tabelle 32: Hilfe zur Pflege (7. Kap. SGB XII) – ostdeutsche Flächenländer	181
Tabelle 33: Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (8. Kap. SGB XII) und Hilfe in anderen Lebenslagen (9. Kap. SGB XII) – ostdeutsche Flächenländer	182
Tabelle 34: Zuschussbedarfe für Soziale Sicherung 2000-2009 – Gesamtkreise und kreisfreie Städte in Brandenburg	183
Tabelle 35: Zuschussbedarfe für Kinder- und Jugendhilfe 2000-2009 – Gesamtkreise und kreisfreie Städte in Brandenburg	185
Tabelle 36: Gesamtzuschussbedarfe 2000-2009 – Gesamtkreise und kreisfreie Städte in Brandenburg	187
Tabelle 37: Zuschussbedarfe für Soziale Sicherung 2002-2008 – Ostdeutsche Flächenländer	189
Tabelle 38: Zuschussbedarfe für Kinder- und Jugendhilfe 2002-2008 – Ostdeutsche Flächenländer	190
Tabelle 39: Kommunalisierungsgrad nach Zuschussbedarfen – Ostdeutsche Flächenländer	191
Tabelle 40: Liquiditätsverschuldung 2000 bis 2010 – Gesamtkreise und kreisfreie Städte in Brandenburg	192

Tabelle 17: Umschlüsselung der kameratele Haushaltsdaten			
Gliederung (kameratele)		Produktbereiche (doppisch)	
00	Gemeindeorgane	11	Innere Verwaltung
01	Rechnungsprüfung		
02	Hauptverwaltung		
03	Finanzverwaltung		
06	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung		
08	Einrichtungen für Verwaltungsangehörige		
77	Hilfsbetriebe der Verwaltung		
89	Allgemeines Sondervermögen		
88	Allgemeines Grundvermögen (anteilig)		
05	Besondere Dienststellen der allg. Verw.	12	Sicherheit und Ordnung, Umweltschutz
10	Polizei		
11	Öffentliche Ordnung		
12	Umweltschutz		
13	Brandschutz		
14	Katastrophenschutz		
16	Rettungsdienst		
20	Schulverwaltung	21- 24	Schulträgeraufgaben
21	Grundschulen		
22	Realschulen		
23	Gymnasien, Kollegs		
24	Oberstufenzentren		
27	Förderschulen/-klassen		
28	Gesamtschulen		
29	Übrige schulische Aufgaben		
30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten		
31	Wissenschaft und Forschung		
32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen		
33	Theater- und Musikpflege		
34	Heimat- und sonstige Kulturpflege		
35	Volksbildung		
37	Kirchliche Angelegenheiten		
40	Verw. der sozialen Angelegenheiten (anteilig)	31; 34	Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII, Grundsicherung nach SGB II, Hilfen für Asylbewerber, Unterhalt, Betreuung, regionale Arbeitsmarktpolitik
41	Sozialhilfe nach dem BSHG		
42	Durchf. des Asylbewerberleistungsgesetzes		
43	Soziale Einrichtungen (oh. Einrichtungen der Jugendhilfe)		
48	Weitere Soziale Bereiche	32	Förderung Träger der Wohlfahrtspflege
40	Verw. der sozialen Angelegenheiten (anteilig)		
47	Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege	32; 35	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen
40	Verw. der sozialen Angelegenheiten (anteilig)		
44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen		
49	Sonstige soziale Angelegenheiten	36	Kinder- und Jugendhilfe
40	Verw. der sozialen Angelegenheiten (anteilig)		
45	Jugendhilfe nach dem KJHG		
46	Einrichtungen der Jugendhilfe	41	Gesundheitsdienste
50	Gesundheitsverwaltung		
51	Krankenhäuser		
54	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege		
86	Kur- und Badebetriebe		

Quelle: Eigene Darstellung.

Noch: Tabelle 17: Umschlüsselung der kameralen Haushaltsdaten					
Gliederung (kameral)		Produktbereiche (doppisch)			
55	Förderung des Sports	42	Sportförderung		
56	Eigene Sportstätten				
57	Badeanstalten				
60	Bauverwaltung (anteilig)	51-52	Räumliche Planung und Entwicklung, Bauen und Wohnen		
61	Städteplanung, Vermessung, Bauordnung				
62	Wohnungsbauförderung				
88	Allgemeines Grundvermögen (anteilig)				
70	Abwasserbeseitigung	53	Ver- und Entsorgung		
72	Abfallbeseitigung				
80	Verw. der wirtschftl. Unternehmen (anteilig)				
810	Elektrizitätsversorgung				
813	Gasversorgung				
815	Wasserversorgung				
816	Fernwärmeversorgung				
83	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen				
60	Bauverwaltung (anteilig)			54-55	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV, Natur- und Landschaftspflege
80	Verw. der wirtschftl. Unternehmen (anteilig)				
63	Gemeindestraßen				
65	Kreisstraßen				
66	Bundes- und Landstraßen				
67	Straßenbeleuchtung und Reinigung				
68	Parkeinrichtungen				
792	Förderung des Nahverkehrs				
817	Kombinierte Versorgungsunternehmen				
82	Verkehrsunternehmen				
58	Park- und Gartenanlagen				
59	Sonstige Erholungseinrichtungen				
69	Wasserläufe, Wasserbau				
75	Bestattungswesen				
36	Naturschutz, Denkmal- und Landschaftspflege				
78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft				
85	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen				
80	Verw. der wirtschftl. Unternehmen (anteilig)	57	Wirtschaft und Tourismus		
790	Fremdenverkehr				
791	Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr				
73	Märkte				
74	Schlacht- und Viehhöfe				
76	Sonstige öffentliche Einrichtungen				
84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung				
87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen				
90	Steuern, allgemeine Zuweisungen und Umlagen	61	Allgemeine Finanzwirtschaft		
91	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft				
92	Abwicklung der Vorjahre				
-	Nicht zugeordnet	71	Stiftungen		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 18: Deckungsmittelverbrauch des Landes und der Kommunen in Brandenburg (inkl. Zinsausgaben) in Millionen Euro; 2001 bis 2010										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Deckungsmittelverbrauch insgesamt	7.597	8.669	8.630	8.559	8.629	8.934	8.934	9.208	9.410	9.653
Deckungsmittelverbrauch Kommunen	2.411	2.266	2.456	2.437	2.597	2.715	3.001	3.287	3.525	3.202
Kommunaler Anteil in %	26,1	28,5	28,5	30,1	30,4	33,6	35,7	37,5	33,2	26,1

*) nach Kassenstatistik, ohne Zweckverbände.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 19: Symmetriekoeffizient in Brandenburg bei Deckungsmittelverbrauch inkl. Zinsausgaben 2001 bis 2010										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Kommunaler Anteil am Deckungsmittelbestand in %	30,8	28,6	29,6	28,6	33,2	32,6	34,6	38,8	40,4	34,2
Kommunaler Anteil am Deckungsmittelverbrauch in %	26,1	28,5	28,5	30,1	30,4	33,6	35,7	37,5	33,2	26,1
Symmetriekoeffizient	0,970	1,095	1,041	1,004	1,102	1,073	1,031	1,087	1,078	1,031

*) nach Kassenstatistik, ohne Zweckverbände.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 20: Deckungsmittelverbrauch des Landes und der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern (inkl. Zinsausgaben) in Millionen Euro; 2001 bis 2010										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Deckungsmittelverbrauch insgesamt	43.010	45.042	45.349	44.724	41.014	45.735	45.811	47.333	48.422	49.719
Deckungsmittelverbrauch Kommunen	12.626	12.504	13.059	12.384	13.367	12.703	13.881	14.632	15.730	15.459
Kommunaler Anteil in %	29,4	27,8	28,8	27,7	32,6	27,8	30,3	30,9	32,5	31,1

*) nach Kassenstatistik, ohne Zweckverbände.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 21: Symmetriekoeffizient in den ostdeutschen Flächenländern bei Deckungsmittelverbrauch inkl. Zinsausgaben 2001 bis 2010										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Kommunaler Anteil am Deckungsmittelbestand in %	30,3	27,3	30,6	29,9	31,8	30,4	30,3	32,4	33,8	33,0
Kommunaler Anteil am Deckungsmittelverbrauch in %	29,4	27,8	28,8	27,7	32,6	27,8	30,3	30,9	32,5	31,1
Symmetriekoeffizient	1,031	0,982	1,063	1,080	0,977	1,093	0,999	1,049	1,040	1,061

*) nach Kassenstatistik, ohne Zweckverbände.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 22: Zusammensetzung der Leistungen der sozialen Sicherung und der Kinder- und Jugendhilfe
Zuschussbedarfe in den Gemeinden/Gv. in Brandenburg

Abschnitts-/ Produkt- gruppennr.	Abschnitt/ Produktbereich	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		in 1.000 Euro									
40	Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	105.705	109.391	115.685	120.581	124.111	105.777	105.690	-	-	-
41	Sozialhilfe nach dem BSHG	196.844	208.189	209.520	223.156	233.916	104.165	101.116	-	-	-
42	Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	-1.037	-461	-1.696	-1.675	2.399	6.090	8.236	-	-	-
43	Soziale Einrichtungen (oh. Einrichtungen der Jugendhilfe)	9.434	5.983	-738	1.442	5.264	5.884	7.182	-	-	-
44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	0	0	0	0	0	-1	-10	-	-	-
45	Jugendhilfe nach dem KJHG	147.030	159.088	173.636	182.300	185.950	185.962	189.132	-	-	-
46	Einrichtungen der Jugendhilfe	312.111	313.674	310.941	325.198	322.104	326.270	338.307	-	-	-
47	Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege	10.111	8.384	8.017	7.066	12.041	11.283	12.027	-	-	-
48	Weitere Soziale Bereiche	313	298	255	16.591	28.671	391.037	428.131	-	-	-
49	Sonstige soziale Angelegenheiten	780	1.207	892	-388	-558	679	434	-	-	-
31+34	SGB XII, SGB II, Asylbewerber, Unterhalt, Betreuung, reg. Arbeitsmarktpolitik*	-	-	-	-	-	-	-	905.390	928.609	950.062
33	Förderung Träger der Wohlfahrtspflege*	-	-	-	-	-	-	-	13.114	15.315	16.428
32+35	Sonstige Sozialen Hilfen und Leistungen*	-	-	-	-	-	-	-	2.118	3.696	6.552
36	Kinder- und Jugendhilfe*	-	-	-	-	-	-	-	581.870	646.964	709.366
	Soziale Sicherung insgesamt	322.150	332.991	331.934	366.773	405.844	624.916	662.807	920.623	947.619	973.041
	Kinder- und Jugendhilfe insgesamt	459.140	472.762	484.577	507.497	508.054	512.232	527.438	581.870	646.964	709.366

*) (Kombinierte) Produktbereiche (doppisch).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Noch: Tabelle 22: Zusammensetzung der Leistungen der sozialen Sicherung und der Kinder- und Jugendhilfe
Zuschussbedarfe in den Gemeinden/Gv. in Brandenburg

Abschnitts-/ Produkt- gruppennr.	Abschnitt/ Produktbereich	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		Anteil an insgesamt in %									
40	Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	13,53	13,58	14,17	13,79	13,58	9,30	8,88	-	-	-
41	Sozialhilfe nach dem BSHG	25,19	25,84	25,66	25,52	25,60	9,16	8,50	-	-	-
42	Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	-0,13	-0,06	-0,21	-0,19	0,26	0,54	0,69	-	-	-
43	Soziale Einrichtungen (oh. Einrichtungen der Jugendhilfe)	1,21	0,74	-0,09	0,16	0,58	0,52	0,60	-	-	-
44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-
45	Jugendhilfe nach dem KJHG	18,82	19,74	21,27	20,85	20,35	16,35	15,89	-	-	-
46	Einrichtungen der Jugendhilfe	39,95	38,93	38,08	37,20	35,25	28,69	28,42	-	-	-
47	Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege	1,29	1,04	0,98	0,81	1,32	0,99	1,01	-	-	-
48	Weitere Soziale Bereiche	0,04	0,04	0,03	1,90	3,14	34,39	35,97	-	-	-
49	Sonstige soziale Angelegenheiten	0,10	0,15	0,11	-0,04	-0,06	0,06	0,04	-	-	-
31+34	SGB XII, SGB II, Asylbewerber, Unterhalt, Betreuung, reg. Arbeitsmarktpolitik*	-	-	-	-	-	-	-	60,26	58,24	56,47
33	Förderung Träger der Wohlfahrtspflege*	-	-	-	-	-	-	-	0,87	0,96	0,98
32+35	Sonstige Sozialen Hilfen und Leistungen*	-	-	-	-	-	-	-	0,14	0,23	0,39
36	Kinder- und Jugendhilfe*	-	-	-	-	-	-	-	38,73	40,57	42,16
	Soziale Sicherung insgesamt	41,23	41,33	40,65	41,95	44,41	54,95	55,69	61,27	59,43	57,84
	Kinder- und Jugendhilfe insgesamt	58,77	58,67	59,35	58,05	55,59	45,05	44,31	38,73	40,57	42,16

*) (Kombinierte) Produktbereiche (doppisch).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Tabelle 23: Kostenvarianzanalyse – Kosten der Unterkunft
Kreise und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Fallzahlen			Nettoausgaben*					Struktureller Nebeneinfluss	
	Bedarfsgemeinschaften			in 1.000 Euro	je Einwohner		je Bedarfsgemeinschaft		durchschn. Bruttokaltmiete je Wohneinheit 2006	
	Anzahl	je 1.000 Ew	Ø = 100		in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100
Land Brandenburg insgesamt	178.930	70,5	100,0	391.652	155	100,0	2.195	100,0	337,0	100,0
Standardabweichung	-	-	23,3	-	-	22,7	-	7,1	-	11,3
Brandenburg an der Havel, Stadt	7.267	99,8	141,5	16.243	223	144,1	2.235	101,8	318,0	94,4
Cottbus, Stadt	9.113	89,4	126,7	20.420	200	129,3	2.241	102,1	299,0	88,7
Frankfurt (Oder), Stadt	6.229	101,0	143,2	14.389	233	150,7	2.310	105,2	344,0	102,1
Potsdam, Stadt	9.444	62,2	88,2	25.070	165	106,7	2.655	120,9	431,0	127,9
Barnim	11.712	66,3	94,0	25.084	142	91,7	2.142	97,6	343,0	101,8
Dahme-Spreewald	8.838	54,7	77,6	21.443	133	85,7	2.426	110,5	346,0	102,7
Elbe-Elster	8.780	75,3	106,7	17.468	150	96,7	1.989	90,6	285,0	84,6
Havelland	9.882	63,6	90,2	21.852	141	90,8	2.211	100,7	333,0	98,8
Märkisch-Oderland	14.106	73,4	104,0	29.993	156	100,8	2.126	96,9	356,0	105,6
Oberhavel	12.705	62,9	89,1	28.687	142	91,7	2.258	102,9	348,0	103,3
Oberspreewald-Lausitz	10.418	82,5	116,9	22.289	176	113,9	2.139	97,5	295,0	87,5
Oder-Spree	13.405	71,5	101,3	28.869	154	99,4	2.154	98,1	318,0	94,4
Ostprignitz-Ruppin	9.281	88,1	124,9	19.348	184	118,7	2.085	95,0	312,0	92,6
Potsdam-Mittelmark	8.598	42,0	59,6	19.431	95	61,4	2.260	103,0	366,0	108,6
Prignitz	7.156	84,1	119,3	14.756	174	112,1	2.062	93,9	282,0	83,7
Spree-Neiße	9.452	71,7	101,6	18.587	141	91,1	1.966	89,6	265,0	78,6
Teltow-Fläming	9.045	55,8	79,1	19.622	121	78,1	2.169	98,8	355,0	105,3
Uckermark	13.499	100,7	142,7	28.103	210	135,4	2.082	94,8	299,0	88,7

*) Leistungen für Unterkunft und Heizung abzüglich Bundesanteil i. H. v. 28,6 % - teilweise wurden fehlende Werte der Monatsberichte durch die durchschnittlichen monatlichen Leistungen des Betrachtungsjahres ersetzt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Tabelle 24: Kostenvarianzanalyse – Kosten der Unterkunft
Ostdeutsche Flächenländer

	Fallzahlen			Nettoausgaben*					Struktureller Nebeneinfluss	
	Bedarfsgemeinschaften			in 1.000 Euro	je Einwohner		je Bedarfsgemeinschaft		durchschn. Bruttokaltmiete je Wohneinheit 2006	
	Anzahl	je 1.000 Ew	Ø = 100		in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100
Ostdeutsche Flächenländer	984.269	75,1	100,0	1.989.237	152	100,0	2.024	100,0	321,8	100,0
Standardabweichung	-	-	16,8	-	-	13,2	-	17,2	-	2,3
Brandenburg	178.930	70,5	93,9	391.652	155	101,8	2.195	108,5	337,0	104,7
Mecklenburg-Vorpommern	139.228	88,7	118,1	303.615	181	119,4	2.046	101,1	318,0	98,8
Sachsen	383.959	88,6	118,0	625.163	149	97,8	1.677	82,9	317,0	98,5
Sachsen-Anhalt	146.475	61,6	82,0	390.502	169	111,4	2.749	135,8	319,0	99,1
Thüringen	135.677	59,8	79,7	278.305	122	80,4	2.041	100,9	319,0	99,1

*) Leistungen für Unterkunft und Heizung abzüglich Bundesanteil i. H. v. 28,6 % - teilweise wurden fehlende Werte der Monatsberichte durch die durchschnittlichen monatlichen Leistungen des Betrachtungsjahres ersetzt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder.

Tabelle 25: Kostenvarianzanalyse – Kindertagesbetreuung
Kreise und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Fallzahlen			Nettoausgaben					Struktureller Nebeneinfluss	
	Kinder unter 14 Jahren			in 1.000 Euro	je Einwohner		je Empfänger		Betreuungsquote*	
	Anzahl	Anteil in %	Ø = 100		in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100	in %	Ø = 100
Land Brandenburg insgesamt	264.561	10,5	100,0	368.543	146	100,0	1.393	100,0	52,9	100,0
Standardabweichung	-	-	10,7	-	-	19,2	-	18,8	-	8,6
Brandenburg an der Havel, Stadt	6.475	8,9	85,0	10.920	151	103,1	1.686	121,1	57,0	107,8
Cottbus, Stadt	9.152	9,0	85,8	16.655	164	112,0	1.820	130,6	58,6	110,8
Frankfurt (Oder), Stadt	5.873	9,5	91,0	10.597	173	118,3	1.804	129,5	63,7	120,4
Potsdam, Stadt	17.913	11,8	112,9	35.620	233	159,4	1.988	142,7	60,6	114,6
Barnim	18.725	10,6	101,3	23.756	134	91,9	1.269	91,1	54,7	103,4
Dahme-Spreewald	17.138	10,6	101,4	20.639	128	87,5	1.204	86,5	50,8	96,1
Elbe-Elster	10.937	9,4	89,7	14.527	126	86,0	1.328	95,3	54,9	103,7
Havelland	18.883	12,2	116,2	21.946	141	96,8	1.162	83,4	47,7	90,1
Märkisch-Oderland	19.696	10,2	98,0	31.069	162	110,8	1.577	113,2	54,0	102,0
Oberhavel	23.824	11,8	112,7	29.040	144	98,3	1.219	87,5	48,7	92,0
Oberspreewald-Lausitz	11.216	8,9	84,9	13.762	110	75,2	1.227	88,1	50,8	96,0
Oder-Spree	18.460	9,8	94,1	28.111	151	103,1	1.523	109,3	54,5	103,1
Ostprignitz-Ruppin	10.450	9,9	94,9	12.147	116	79,3	1.162	83,4	51,9	98,1
Potsdam-Mittelmark	24.641	12,1	115,2	34.423	169	115,3	1.397	100,3	50,2	94,9
Prignitz	7.760	9,1	87,2	12.073	143	98,0	1.556	111,7	55,1	104,1
Spree-Neiße	12.120	9,2	87,9	18.462	141	96,7	1.523	109,3	54,0	102,1
Teltow-Fläming	18.346	11,3	108,1	20.037	124	84,6	1.092	78,4	49,6	93,8
Uckermark	12.952	9,7	92,4	14.760	111	76,1	1.140	81,8	51,2	96,8

*) Anteil Kinder unter 14 Jahren in Betreuungsangeboten an der Gesamtbevölkerung unter 14 Jahren zum 31.12.2008.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Tabelle 26: Kostenvarianzanalyse – Hilfe zur Erziehung
Kreise und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Fallzahlen			Nettoausgaben (inkl. Einrichtungen)					Struktureller Nebeneinfluss	
	Maßnahmen und Hilfen zum 31.12.			in 1.000 Euro	je Einwohner		je Maßnahme/Hilfe		Jugendarmutsquote*	
	Anzahl	je 1.000 Ew	Ø = 100		in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100
Land Brandenburg insgesamt	11.131	4,40	100,0	178.821	71	100,0	16.065	100,0	22,92	100,0
Standardabweichung	-	-	33,3	-	-	24,3	-	27,1	-	26,8
Brandenburg an der Havel, Stadt	307	4,22	95,8	8.261	113	160,5	26.907	167,5	33,25	145,1
Cottbus, Stadt	746	7,31	166,2	12.867	126	178,5	17.248	107,4	30,57	133,4
Frankfurt (Oder), Stadt	461	7,47	169,9	7.520	122	172,5	16.311	101,5	35,22	153,6
Potsdam, Stadt	831	5,48	124,5	10.654	70	99,3	12.820	79,8	20,31	88,6
Barnim	578	3,27	74,4	9.559	54	76,5	16.538	102,9	22,28	97,2
Dahme-Spreewald	782	4,84	110,0	9.224	57	80,8	11.795	73,4	19,05	83,1
Elbe-Elster	508	4,36	99,0	7.536	65	91,4	14.835	92,3	24,66	107,6
Havelland	710	4,57	103,9	11.624	75	105,8	16.372	101,9	18,92	82,5
Märkisch-Oderland	940	4,89	111,1	14.345	75	105,6	15.261	95,0	25,08	109,4
Oberhavel	798	3,95	89,8	13.320	66	93,3	16.692	103,9	18,50	80,7
Oberspreewald-Lausitz	481	3,81	86,5	10.713	85	120,0	22.272	138,6	28,03	122,3
Oder-Spree	494	2,63	59,9	9.335	50	70,4	18.896	117,6	25,19	109,9
Ostprignitz-Ruppin	730	6,93	157,5	11.365	108	152,7	15.569	96,9	28,44	124,1
Potsdam-Mittelmark	682	3,34	75,8	12.213	60	84,5	17.907	111,5	11,90	51,9
Prignitz	169	1,99	45,2	4.979	59	82,8	29.463	183,4	29,55	128,9
Spree-Neiße	532	4,04	91,7	6.548	50	70,3	12.309	76,6	23,23	101,4
Teltow-Fläming	650	4,01	91,1	9.761	60	85,1	15.017	93,5	19,14	83,5
Uckermark	732	5,46	124,1	8.997	67	94,9	12.291	76,5	34,01	148,4

*) Anteil Hilfeempfänger SGB II unter 15 Jahren an der Gesamtbevölkerung unter 15 Jahren 2008.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Tabelle 27: Kostenvarianzanalyse – Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform
Kreise und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Fallzahlen			Nettoausgaben (inkl. Einrichtungen)					Struktureller Nebeneinfluss	
	Maßnahmen und Hilfen zum 31.12.			in 1.000 Euro	je Einwohner		je Maßnahme/Hilfe		Jugendarmutsquote*	
	Anzahl	je 1.000 Ew	Ø = 100		in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100
Land Brandenburg insgesamt	2.629	1,04	100,0	108.093	43	100,0	16.065	100,0	22,92	100,0
Standardabweichung	-	-	45,6	-	-	38,1	-	30,8	-	26,8
Brandenburg an der Havel, Stadt	130	1,79	171,8	4.995	69	160,5	38.419	93,4	33,25	145,1
Cottbus, Stadt	184	1,80	173,6	7.956	78	182,5	43.239	105,2	30,57	133,4
Frankfurt (Oder), Stadt	139	2,25	216,8	4.931	80	187,1	35.476	86,3	35,22	153,6
Potsdam, Stadt	196	1,29	124,3	6.576	43	101,4	33.549	81,6	20,31	88,6
Barnim	102	0,58	55,6	4.896	28	64,9	48.002	116,7	22,28	97,2
Dahme-Spreewald	139	0,86	82,8	5.204	32	75,4	37.438	91,1	19,05	83,1
Elbe-Elster	114	0,98	94,0	4.635	40	93,0	40.661	98,9	24,66	107,6
Havelland	224	1,44	138,7	7.778	50	117,1	34.721	84,4	18,92	82,5
Märkisch-Oderland	245	1,27	122,6	8.721	45	106,2	35.596	86,6	25,08	109,4
Oberhavel	197	0,97	93,8	8.613	43	99,7	43.719	106,3	18,50	80,7
Oberspreewald-Lausitz	112	0,89	85,3	8.404	67	155,7	75.036	182,5	28,03	122,3
Oder-Spree	87	0,46	44,6	5.743	31	71,7	66.008	160,5	25,19	109,9
Ostprignitz-Ruppin	140	1,33	127,9	5.156	49	114,6	36.826	89,6	28,44	124,1
Potsdam-Mittelmark	169	0,83	79,5	7.365	36	84,3	43.582	106,0	11,90	51,9
Prignitz	36	0,42	40,7	2.499	29	68,8	69.428	168,9	29,55	128,9
Spree-Neiße	90	0,68	65,7	4.238	32	75,2	47.084	114,5	23,23	101,4
Teltow-Fläming	183	1,13	108,5	5.803	36	83,7	31.711	77,1	19,14	83,5
Uckermark	142	1,06	101,9	4.581	34	80,0	32.261	78,5	34,01	148,4

*) Anteil Hilfeempfänger SGB II unter 15 Jahren an der Gesamtbevölkerung unter 15 Jahren 2008.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Tabelle 28: Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kap. SGB XII)
Ostdeutsche Flächenländer

	Fallzahlen			Nettoausgaben				
	Hilfeempfänger			in 1.000 Euro	je Einwohner		je Fall	
	Anzahl	je 1.000 Ew	Ø = 100		in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100
Ostdeutsche Flächenländer	54.902	4,24	100,00	120.882	9,34	100,00	2.202	100,00
Standardabweichung	-	-	30,35	-	-	25,98	-	10,09
Brandenburg	9.584	3,82	89,92	24.105	9,60	102,72	2.515	114,23
Mecklenburg-Vorpommern	9.247	5,60	131,97	17.617	10,67	114,19	1.905	86,53
Sachsen	12.974	3,11	73,34	27.926	6,70	71,70	2.152	97,76
Sachsen-Anhalt	14.417	6,12	144,19	31.336	13,30	142,34	2.174	98,72
Thüringen	8.680	3,86	90,91	19.897	8,84	94,65	2.292	104,11

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder.

Tabelle 29: Hilfen zur Gesundheit (5. Kap. SGB XII)
Ostdeutsche Flächenländer

	Nettoaussgaben								
	Ohne Erstattungen an Krankenkassen			Erstattungen an Krankenkassen			Insgesamt		
	in 1.000 Euro	je Einwohner		in 1.000 Euro	je Einwohner		in 1.000 Euro	je Einwohner	
		in Euro	Ø = 100		in Euro	Ø = 100		in Euro	Ø = 100
Ostdeutsche Flächenländer	3.984	0,31	100,00	54.061	4,18	100,00	58.044	4,49	100,00
Standardabweichung	-	-	109,45	-	-	35,75	-	-	34,12
Brandenburg	486	0,19	62,88	12.636	5,03	120,40	13.122	5,22	116,45
Mecklenburg-Vorpommern	723	0,44	142,14	10.835	6,56	157,04	11.558	7,00	156,01
Sachsen	356	0,09	27,70	11.060	2,65	63,49	11.416	2,74	61,04
Sachsen-Anhalt	369	0,16	50,86	11.482	4,87	116,62	11.851	5,03	112,11
Thüringen	2.050	0,91	295,93	8.048	3,58	85,60	10.098	4,49	100,04

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder.

Tabelle 30: Eingliederungshilfe für Behinderte Menschen (6. Kap. SGB XII)
Ostdeutsche Flächenländer

	Fallzahlen			Nettoausgaben				
	Hilfeempfänger			in 1.000 Euro	je Einwohner		je Fall	
	Anzahl	je 1.000 Ew	Ø = 100		in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100
Ostdeutsche Flächenländer	134.036	10,36	100,00	1.409.598	108,95	100,00	10.517	100,00
Standardabweichung	-	-	14,63	-	-	19,51	-	21,12
Brandenburg	26.246	10,45	100,87	275.669	109,76	100,74	10.503	99,87
Mecklenburg-Vorpommern	21.809	13,21	127,49	216.523	131,13	120,35	9.928	94,41
Sachsen	41.719	10,01	96,60	334.776	80,31	73,71	8.025	76,30
Sachsen-Anhalt	22.977	9,75	94,13	310.404	131,74	120,91	13.509	128,46
Thüringen	21.285	9,46	91,32	272.225	121,00	111,05	12.790	121,61

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder.

Tabelle 31: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kap. SGB XII)
Ostdeutsche Flächenländer

	Fallzahlen			Nettoausgaben				
	Hilfeempfänger			in 1.000 Euro	je Einwohner		je Fall	
	Anzahl	je 1.000 Ew	Ø = 100		in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100
Ostdeutsche Flächenländer	93.072	7,19	100,00	350.230	27,07	100,00	3.763	100,00
Standardabweichung	-	-	25,30	-	-	25,86	-	2,80
Brandenburg	19.821	7,89	109,70	75.585	30,10	111,17	3.813	101,34
Mecklenburg-Vorpommern	16.782	10,16	141,28	64.103	38,82	143,41	3.820	101,51
Sachsen	24.276	5,82	80,95	93.450	22,42	82,81	3.850	102,30
Sachsen-Anhalt	19.109	8,11	112,73	68.811	29,20	107,88	3.601	95,69
Thüringen	13.084	5,82	80,84	48.281	21,46	79,27	3.690	98,06

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder.

Tabelle 32: Hilfe zur Pflege (7. Kap. SGB XII)
Ostdeutsche Flächenländer

	Fallzahlen			Nettoausgaben				
	Hilfeempfänger			in 1.000 Euro	je Einwohner		je Fall	
	Anzahl	je 1.000 Ew	Ø = 100		in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100
Ostdeutsche Flächenländer	46.253	3,58	100,00	176.353	13,63	100,00	3.813	100,00
Standardabweichung	-	-	17,01	-	-	22,18	-	10,12
Brandenburg	8.714	3,47	97,05	33.282	13,25	97,22	3.819	100,17
Mecklenburg-Vorpommern	7.367	4,46	124,80	31.096	18,83	138,16	4.221	110,71
Sachsen	14.740	3,54	98,90	48.564	11,65	85,46	3.295	86,41
Sachsen-Anhalt	9.136	3,88	108,46	36.821	15,63	114,64	4.030	105,71
Thüringen	6.296	2,80	78,27	26.590	11,82	86,70	4.223	110,77

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder.

Tabelle 33: Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (8. Kap. SGB XII) und Hilfe in anderen Lebenslagen (9. Kap. SGB XII)
Ostdeutsche Flächenländer

	Fallzahlen			Nettoausgaben				
	Hilfeempfänger			in 1.000 Euro	je Einwohner		je Fall	
	Anzahl	je 1.000 Ew	Ø = 100		in Euro	Ø = 100	in Euro	Ø = 100
Ostdeutsche Flächenländer	14.157	1,09	100,00	28.954	2,24	100,00	2.045	100,00
Standardabweichung	-	-	15,93	-	-	38,27	-	39,35
Brandenburg	2.296	0,91	83,54	5.469	2,18	97,29	2.382	116,46
Mecklenburg-Vorpommern	2.170	1,31	120,10	5.090	3,08	137,74	2.346	114,69
Sachsen	5.003	1,20	109,68	7.531	1,81	80,72	1.505	73,60
Sachsen-Anhalt	2.231	0,95	86,53	3.216	1,36	60,98	1.441	70,47
Thüringen	2.239	1,00	90,94	7.649	3,40	151,92	3.416	167,04

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Ämter der Länder.

Tabelle 34: Zuschussbedarfe für Soziale Sicherung 2000-2009
Gesamtkreise* und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Zuschussbedarfe									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in 1.000 Euro									
Land Brandenburg insgesamt	249.945	253.593	254.525	289.191	335.536	574.275	618.743	920.623	947.619	973.041
Brandenburg an der Havel, Stadt	14.394	13.477	12.723	13.717	13.646	25.282	23.325	36.050	39.091	41.629
Cottbus, Stadt	12.445	12.337	13.575	15.910	18.971	31.265	29.910	44.495	47.373	50.331
Frankfurt (Oder), Stadt	8.978	9.106	9.263	11.708	13.270	23.961	25.677	35.597	36.820	37.070
Potsdam, Stadt	16.504	18.284	18.492	22.923	28.963	35.008	42.403	59.041	59.161	64.227
Barnim	13.759	14.786	14.940	16.085	11.826	31.521	37.997	59.236	59.571	63.865
Dahme-Spreewald	16.614	16.226	18.653	17.954	20.333	29.235	41.174	49.040	48.187	48.520
Elbe-Elster	10.880	10.895	11.546	12.252	15.755	24.967	26.632	40.175	41.339	43.518
Havelland	14.830	16.195	16.884	17.141	29.752	33.888	34.880	50.152	51.986	51.166
Märkisch-Oderland	14.676	16.403	16.455	19.803	20.684	44.229	42.144	66.247	67.001	67.201
Oberhavel	18.003	19.090	20.336	21.129	22.650	40.198	43.393	61.861	66.360	61.843
Oberspreewald-Lausitz	14.486	15.058	14.192	16.186	16.275	31.487	33.172	47.260	46.976	51.821
Oder-Spree	17.912	15.229	15.343	19.210	24.503	43.514	45.929	76.489	72.808	73.529
Ostprignitz-Ruppin	11.561	12.921	3.389	14.136	17.330	26.777	34.762	45.906	48.875	46.497
Potsdam-Mittelmark	12.990	15.642	14.699	17.888	18.884	30.295	31.256	53.372	54.824	59.420
Prignitz	7.738	7.375	5.716	6.570	8.633	19.561	20.569	38.027	38.242	38.065
Spree-Neiße	13.638	6.522	14.495	15.371	17.154	31.463	32.679	47.362	50.752	49.548
Teltow-Fläming	11.972	13.153	13.240	14.981	16.607	29.280	30.058	47.932	50.709	56.412
Uckermark	18.565	20.895	20.584	16.227	20.298	42.342	42.782	62.381	67.545	68.380

*) Landkreisverwaltung und kreisangehörige Gemeinden

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Noch: Tabelle 34: Zuschussbedarfe für Soziale Sicherung 2000-2009
Gesamtkreise* und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Zuschussbedarfe									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in Euro je Einwohner									
Land Brandenburg insgesamt	96,10	97,64	98,39	112,28	130,63	224,14	242,37	362,17	374,61	386,79
Brandenburg an der Havel, Stadt	181,77	173,11	165,64	180,91	181,60	338,62	315,26	491,20	536,82	576,37
Cottbus, Stadt	108,25	109,48	123,27	146,63	177,18	295,07	285,86	431,80	464,47	496,12
Frankfurt (Oder), Stadt	122,78	127,63	133,27	172,80	200,60	371,90	405,93	571,13	596,97	608,38
Potsdam, Stadt	117,85	129,26	129,60	159,20	199,74	238,75	286,39	394,94	389,86	418,83
Barnim	82,10	86,94	87,52	93,61	68,14	180,22	215,80	335,27	337,21	361,48
Dahme-Spreewald	104,96	101,82	116,93	112,40	126,87	180,97	254,41	303,61	298,27	300,50
Elbe-Elster	82,32	83,56	90,00	96,88	126,07	202,65	219,94	338,45	354,43	379,32
Havelland	100,73	107,93	111,14	112,27	194,04	219,57	224,96	322,62	334,61	329,98
Märkisch-Oderland	78,00	86,57	86,32	103,40	107,47	229,49	218,81	344,02	348,59	351,24
Oberhavel	94,53	99,11	104,65	108,03	114,75	202,22	216,36	306,99	328,42	305,71
Oberspreewald-Lausitz	98,65	104,75	100,85	117,71	120,42	236,51	253,49	367,75	371,82	416,77
Oder-Spree	91,06	77,74	78,65	99,41	127,31	227,58	241,70	405,94	388,18	396,07
Ostprignitz-Ruppin	101,85	114,97	30,39	127,83	158,21	246,71	323,46	431,41	464,11	445,61
Potsdam-Mittelmark	66,77	79,35	73,87	89,31	93,74	149,60	153,75	261,44	268,11	290,71
Prignitz	80,13	77,64	61,15	71,39	95,30	219,17	234,16	438,91	449,64	454,50
Spree-Neiße	91,29	44,22	100,02	107,80	122,26	227,73	240,48	352,79	384,95	382,21
Teltow-Fläming	75,36	82,20	82,60	93,23	103,13	181,18	185,57	294,81	312,59	348,11
Uckermark	121,19	138,90	139,67	105,92	132,50	276,39	279,27	407,20	440,91	446,36

*) Landkreisverwaltung und kreisangehörige Gemeinden

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Tabelle 35: Zuschussbedarfe für Kinder- und Jugendhilfe 2000-2009
Gesamtkreise* und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Zuschussbedarfe									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in 1.000 Euro									
Land Brandenburg insgesamt	531.345	552.160	561.986	585.079	578.362	562.873	571.503	581.870	646.964	709.366
Brandenburg an der Havel, Stadt	19.738	20.338	23.273	27.316	25.234	24.649	24.347	25.908	25.235	28.088
Cottbus, Stadt	23.173	26.744	25.732	26.163	28.869	28.461	29.664	31.231	33.104	36.652
Frankfurt (Oder), Stadt	23.390	21.344	25.790	19.719	20.487	19.737	20.435	19.967	21.579	22.741
Potsdam, Stadt	44.257	43.304	43.779	48.523	46.319	48.861	48.343	47.133	54.827	58.220
Barnim	30.584	31.285	32.378	35.260	37.748	36.146	36.357	36.947	38.422	43.841
Dahme-Spreewald	28.185	29.493	28.587	33.257	32.352	28.614	23.138	30.649	36.909	44.215
Elbe-Elster	22.126	22.550	22.725	22.849	22.485	21.963	23.296	24.511	25.479	25.560
Havelland	30.244	33.433	33.055	33.512	29.249	35.205	36.505	35.630	39.364	44.114
Märkisch-Oderland	36.562	37.011	38.400	39.326	42.269	43.230	46.316	47.860	54.541	57.189
Oberhavel	36.450	39.168	39.353	41.169	43.084	42.116	41.594	41.619	49.635	55.752
Oberspreewald-Lausitz	26.954	26.994	27.172	28.782	28.937	26.359	28.072	25.386	28.016	30.542
Oder-Spree	43.477	43.587	43.433	42.961	40.916	35.694	37.541	37.303	42.294	46.376
Ostprignitz-Ruppin	21.747	21.364	24.353	22.216	24.105	22.757	24.128	23.715	27.138	29.523
Potsdam-Mittelmark	43.075	42.408	47.473	49.082	46.353	44.592	46.302	47.884	52.486	58.442
Prignitz	15.710	17.721	18.017	19.580	18.544	17.741	17.584	18.076	19.804	20.044
Spree-Neiße	27.838	35.312	26.888	28.720	29.172	27.039	27.156	28.167	31.611	32.582
Teltow-Fläming	31.171	32.709	34.184	36.880	34.459	33.623	35.466	35.090	38.951	44.610
Uckermark	26.666	27.394	27.393	29.766	27.780	26.089	25.260	24.793	27.568	30.878

*) Landkreisverwaltung und kreisangehörige Gemeinden

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Noch: Tabelle 35: Zuschussbedarfe für Kinder- und Jugendhilfe 2000-2009
Gesamtkreise* und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Zuschussbedarfe									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in Euro je Einwohner									
Land Brandenburg insgesamt	204,30	212,59	217,25	227,16	225,17	219,69	223,87	228,91	255,76	281,98
Brandenburg an der Havel, Stadt	249,25	261,23	303,00	360,26	335,81	330,14	329,08	353,02	346,55	388,88
Cottbus, Stadt	201,56	237,33	233,67	241,13	269,61	268,60	283,50	303,08	324,57	361,28
Frankfurt (Oder), Stadt	319,90	299,16	371,06	291,01	309,70	306,34	323,06	320,36	349,86	373,22
Potsdam, Stadt	316,03	306,15	306,81	337,00	319,44	333,21	326,50	315,28	361,31	379,66
Barnim	182,48	183,96	189,68	205,21	217,50	206,66	206,49	209,11	217,49	248,15
Dahme-Spreewald	178,06	185,06	179,21	208,21	201,86	177,13	142,97	189,75	228,46	273,83
Elbe-Elster	167,40	172,97	177,13	180,67	179,93	178,27	192,39	206,49	218,45	222,79
Havelland	205,43	222,81	217,60	219,50	190,76	228,11	235,44	229,21	253,37	284,50
Märkisch-Oderland	194,32	195,34	201,43	205,34	219,62	224,30	240,46	248,53	283,76	298,91
Oberhavel	191,38	203,35	202,51	210,49	218,27	211,87	207,39	206,54	245,65	275,61
Oberspreewald-Lausitz	183,56	187,77	193,09	209,31	214,12	197,99	214,52	197,54	221,76	245,63
Oder-Spree	221,02	222,52	222,65	222,32	212,58	186,68	197,56	197,97	225,49	249,81
Ostprignitz-Ruppin	191,59	190,09	218,40	200,89	220,06	209,66	224,52	222,86	257,69	282,94
Potsdam-Mittelmark	221,41	215,13	238,59	245,04	230,09	220,19	227,76	234,55	256,68	285,92
Prignitz	162,66	186,56	192,73	212,74	204,70	198,78	200,17	208,63	232,86	239,33
Spree-Neiße	186,35	239,42	185,54	201,42	207,91	195,71	199,84	209,81	239,77	251,34
Teltow-Fläming	196,22	204,42	213,24	229,50	213,99	208,05	218,97	215,82	240,11	275,28
Uckermark	174,07	182,10	185,87	194,30	181,34	170,30	164,89	161,84	179,96	201,56

*) Landkreisverwaltung und kreisangehörige Gemeinden

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Tabelle 36: Gesamtzuschussbedarfe* 2000-2009
Gesamtkreise** und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Zuschussbedarfe									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in 1.000 Euro									
Land Brandenburg insgesamt	2.561.767	2.647.811	2.470.784	2.581.105	2.581.648	2.847.883	3.042.268	3.249.344	3.550.719	3.766.700
Brandenburg an der Havel, Stadt	97.805	94.755	82.703	114.612	113.005	121.140	127.174	117.636	127.615	137.043
Cottbus, Stadt	135.119	143.900	138.315	139.490	129.474	157.348	168.155	169.034	186.239	201.887
Frankfurt (Oder), Stadt	112.097	109.706	-24.128	95.017	88.007	100.160	112.819	105.191	115.429	124.680
Potsdam, Stadt	166.753	190.550	142.773	157.996	179.971	210.466	189.271	212.694	198.842	253.333
Barnim	138.861	157.526	158.651	162.778	157.452	168.997	187.234	209.136	217.151	237.124
Dahme-Spreewald	144.266	142.943	149.841	141.876	138.625	147.393	171.434	182.437	209.854	233.014
Elbe-Elster	121.949	122.112	122.068	114.403	120.110	125.189	134.972	147.046	149.733	157.262
Havelland	135.100	149.188	149.380	135.547	156.418	153.881	169.324	181.239	206.941	228.672
Märkisch-Oderland	158.638	179.089	169.696	164.744	163.966	192.294	212.229	237.793	254.067	261.770
Oberhavel	181.491	177.997	193.923	183.533	176.996	204.979	208.443	240.094	266.174	281.504
Oberspreewald-Lausitz	143.432	137.156	134.258	139.359	140.655	155.097	164.400	179.668	180.146	178.692
Oder-Spree	177.022	187.416	193.631	182.762	193.857	200.906	225.689	239.875	280.372	249.458
Ostprignitz-Ruppin	102.897	114.627	103.924	110.755	114.663	119.694	141.351	142.833	154.219	158.513
Potsdam-Mittelmark	188.705	179.946	191.984	198.587	173.922	192.143	205.779	221.806	250.031	283.452
Prignitz	87.645	93.632	103.562	80.249	83.662	94.791	102.548	121.748	122.603	135.518
Spree-Neiße	160.993	144.793	140.994	150.619	145.913	155.464	166.849	181.550	217.273	200.795
Teltow-Fläming	161.201	170.060	167.389	169.724	164.362	187.575	184.453	172.154	217.403	235.151
Uckermark	147.795	152.415	151.821	139.054	140.590	160.369	170.147	187.409	196.627	208.833

*) oh. PG 61 (Allgemeine Finanzwirtschaft) und PG 71 (Stiftungen)

**) Landkreisverwaltung und kreisangehörige Gemeinden

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Noch: Tabelle 36: Gesamtzuschussbedarfe* 2000-2009
Gesamtkreise** und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Zuschussbedarfe									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	in Euro je Einwohner									
Land Brandenburg insgesamt	984,98	1.019,43	955,12	1.002,15	1.005,12	1.111,54	1.191,72	1.278,29	1.403,67	1.497,29
Brandenburg an der Havel, Stadt	1.235,07	1.217,10	1.076,71	1.511,55	1.503,82	1.622,51	1.718,92	1.602,86	1.752,49	1.897,42
Cottbus, Stadt	1.175,25	1.276,97	1.256,05	1.285,59	1.209,19	1.484,98	1.607,06	1.640,41	1.825,98	1.990,02
Frankfurt (Oder), Stadt	1.533,09	1.537,61	-347,14	1.402,28	1.330,39	1.554,58	1.783,55	1.687,70	1.871,48	2.046,21
Potsdam, Stadt	1.190,75	1.347,13	1.000,58	1.097,31	1.241,16	1.435,30	1.278,32	1.422,75	1.310,35	1.652,02
Barnim	828,51	926,28	929,43	947,35	907,22	966,23	1.063,39	1.183,67	1.229,23	1.342,15
Dahme-Spreewald	911,42	896,94	939,31	888,24	864,97	912,39	1.059,29	1.129,49	1.298,94	1.443,12
Elbe-Elster	922,66	936,63	951,46	904,61	961,15	1.016,14	1.114,65	1.238,76	1.283,75	1.370,76
Havelland	917,66	994,25	983,35	887,81	1.020,13	997,05	1.092,04	1.165,90	1.331,97	1.474,74
Märkisch-Oderland	843,15	945,20	890,18	860,20	851,94	997,74	1.101,85	1.234,83	1.321,83	1.368,20
Oberhavel	952,90	924,12	997,91	938,37	896,69	1.031,14	1.039,29	1.191,50	1.317,30	1.391,59
Oberspreewald-Lausitz	976,77	954,08	954,06	1.013,46	1.040,78	1.164,95	1.256,31	1.398,08	1.425,89	1.437,13
Oder-Spree	899,92	956,79	992,62	945,78	1.007,21	1.050,74	1.187,67	1.273,05	1.494,82	1.343,73
Ostprignitz-Ruppin	906,51	1.019,94	931,98	1.001,48	1.046,78	1.102,78	1.315,28	1.342,30	1.464,42	1.519,14
Potsdam-Mittelmark	969,98	912,84	964,89	991,44	863,32	948,79	1.012,23	1.086,50	1.222,76	1.386,78
Prignitz	907,51	985,72	1.107,82	871,91	923,54	1.062,10	1.167,38	1.405,21	1.441,54	1.618,10
Spree-Neiße	1.077,71	981,70	972,91	1.056,33	1.039,94	1.125,26	1.227,83	1.352,34	1.647,99	1.548,95
Teltow-Fläming	1.014,72	1.062,82	1.044,19	1.056,19	1.020,65	1.160,67	1.138,80	1.058,85	1.340,16	1.451,07
Uckermark	964,76	1.013,18	1.030,12	907,70	917,73	1.046,84	1.110,66	1.223,35	1.283,52	1.363,19

*) Landkreisverwaltung und kreisangehörige Gemeinden

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Tabelle 37: Zuschussbedarfe für Soziale Sicherung 2002-2008
Ostdeutsche Flächenländer

	Zuschussbedarfe						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	in Millionen Euro						
Flächenländer insgesamt	32.098	33.808	34.496	35.763	36.624	38.208	39.805
Ostdeutsche Flächenländer	4.072	4.304	4.348	5.480	5.732	6.177	6.460
Brandenburg	807	862	901	1.147	1.206	1.521	1.626
Mecklenburg-Vorpommern	501	529	529	682	717	739	765
Sachsen	1.477	1.571	1.596	1.945	2.014	2.089	2.163
Sachsen-Anhalt	777	805	821	978	1.029	1.031	1.067
Thüringen	510	537	501	728	766	797	839
	Zuschussbedarfe						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	in Euro je Einwohner						
Flächenländer insgesamt	418	441	450	467	479	500	523
Ostdeutsche Flächenländer	299	318	324	411	433	470	496
Brandenburg	313	335	351	448	473	600	645
Mecklenburg-Vorpommern	287	305	308	399	423	440	460
Sachsen	340	364	371	455	474	495	516
Sachsen-Anhalt	305	319	329	396	421	427	448
Thüringen	213	226	213	312	331	348	370

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 38: Zuschussbedarfe für Kinder- und Jugendhilfe 2002-2008
Ostdeutsche Flächenländer

	Zuschussbedarfe						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	in Millionen Euro						
Flächenländer insgesamt	11.588	11.844	11.962	12.203	12.423	12.910	14.458
Ostdeutsche Flächenländer	2.069	2.115	2.080	2.069	2.156	2.245	2.471
Brandenburg	477	498	496	497	511	532	599
Mecklenburg-Vorpommern	272	271	272	283	283	289	295
Sachsen	622	646	640	613	653	679	769
Sachsen-Anhalt	406	407	382	377	387	408	444
Thüringen	292	293	290	299	322	337	364
	Zuschussbedarfe						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	in Euro je Einwohner						
Flächenländer insgesamt	151	154	156	159	162	169	190
Ostdeutsche Flächenländer	152	156	155	155	163	171	190
Brandenburg	185	193	193	194	201	210	237
Mecklenburg-Vorpommern	156	156	158	166	167	172	177
Sachsen	143	149	149	143	154	161	183
Sachsen-Anhalt	159	161	153	153	158	169	186
Thüringen	122	123	123	128	139	147	161

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 39: Kommunalisierungsgrad nach Zuschussbedarfen
Ostdeutsche Flächenländer

	Kommunalisierungsgrad insgesamt							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	in %							
Flächenländer insgesamt	34,9	33,7	34,1	34,8	35,4	35,6	36,1	36,4
Ostdeutsche Flächenländer	29,4	27,8	28,8	27,7	32,6	27,8	30,3	30,9
Brandenburg	31,7	26,1	28,5	28,5	30,1	30,4	33,6	35,7
Mecklenburg-Vorpommern	29,5	26,8	27,1	25,6	28,8	29,4	29,4	28,5
Sachsen	31,0	29,8	31,6	29,7	36,9	26,2	30,7	29,8
Sachsen-Anhalt	30,5	29,1	30,3	30,2	33,9	28,5	30,3	31,3
Thüringen	23,3	25,1	24,1	22,5	30,2	25,5	26,7	28,9
	Kommunalisierungsgrad Soziale Sicherung							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	in %							
Flächenländer insgesamt	67,2	68,6	69,2	70,8	72,6	73,9	72,0	72,8
Ostdeutsche Flächenländer	43,4	51,8	54,1	55,3	59,6	62,0	53,2	54,1
Brandenburg	50,0	51,3	55,3	58,4	66,2	66,0	66,6	67,7
Mecklenburg-Vorpommern	36,0	47,4	47,6	46,6	51,9	52,0	45,9	45,9
Sachsen	54,3	60,8	66,5	65,8	73,4	77,9	60,2	61,1
Sachsen-Anhalt	35,3	47,4	47,8	53,6	52,9	55,1	46,9	46,1
Thüringen	33,9	43,6	43,4	40,8	44,2	48,2	38,8	41,7

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 40: Liquiditätsverschuldung 2000-2010
Gesamtkreise* und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Kassenkredite jeweils zum 31.12.										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in 1.000 Euro										
Land Brandenburg insgesamt	186.228	282.254	229.809	340.504	564.615	661.041	748.287	766.213	609.323	618.345	725.102
Brandenburg an der Havel, Stadt	0	0	0	0	38.000	54.500	68.000	90.000	90.000	106.515	130.000
Cottbus, Stadt	30.332	52.506	78.336	115.850	138.571	163.554	190.001	197.300	166.100	176.600	205.250
Frankfurt (Oder), Stadt	60.997	87.431	341	15.867	32.359	49.647	79.633	88.418	83.700	61.600	60.600
Potsdam, Stadt	0	32.211	33.700	45.000	76.000	74.400	61.000	35.000	0	0	0
Barnim	720	7.097	7.068	6.380	8.582	3.585	1.471	1.595	1.450	254	214
Dahme-Spreewald	5.945	7.455	9.029	10.090	5.608	3.444	1.711	692	447	245	721
Elbe-Elster	4.653	5.736	2.612	8.176	22.246	24.947	30.403	29.526	17.465	12.110	13.622
Havelland	2.696	2.694	1.564	2.586	2.460	551	191	562	545	0	444
Märkisch-Oderland	2.055	5.382	6.892	7.639	15.442	20.324	26.263	30.220	21.105	7.161	7.042
Oberhavel	13	0	134	8	0	0	0	0	0	0	0
Oberspreewald-Lausitz	311	1.695	174	2.897	26.548	34.797	49.192	60.529	45.929	45.736	48.315
Oder-Spree	23.831	26.820	29.754	34.819	51.914	48.432	48.203	46.124	34.000	46.124	64.043
Ostprignitz-Ruppin	9.752	6.134	9.426	10.223	22.023	23.922	38.592	38.550	23.625	27.484	29.085
Potsdam-Mittelmark	4.749	4.622	5.513	9.679	13.839	15.695	9.099	8.895	6.262	6.920	8.979
Prignitz	202	122	1.161	1.423	2.963	6.264	8.150	16.604	16.165	23.512	32.274
Spree-Neiße	14.937	20.553	20.007	42.062	59.242	66.995	83.016	85.083	70.699	72.782	80.744
Teltow-Fläming	4.701	2.814	3.285	10.370	22.455	36.357	31.498	22.472	18.820	15.105	24.421
Uckermark	20.334	18.982	20.813	17.435	26.363	33.627	21.864	14.643	13.011	16.197	19.348

*) Landkreisverwaltung und kreisangehörige Gemeinden

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Noch: Tabelle 40: Liquiditätsverschuldung 2000-2010
Gesamtkreise* und kreisfreie Städte in Brandenburg

	Kassenkredite jeweils zum 31.12.										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in Euro je Einwohner										
Land Brandenburg insgesamt	72	109	89	132	219	257	291	299	239	244	289
Brandenburg an der Havel, Stadt	0	0	0	0	506	730	919	1.226	1.236	1.475	1.805
Cottbus, Stadt	264	466	711	1.068	1.294	1.544	1.816	1.915	1.629	1.741	2.015
Frankfurt (Oder), Stadt	834	1.225	5	234	489	771	1.259	1.419	1.357	1.011	1.002
Potsdam, Stadt	0	228	236	313	524	507	412	234	0	0	0
Barnim	4	42	41	37	49	20	8	9	8	1	1
Dahme-Spreewald	38	47	57	63	35	21	11	4	3	2	4
Elbe-Elster	35	44	20	65	178	202	251	249	150	106	121
Havelland	18	18	10	17	16	4	1	4	4	0	3
Märkisch-Oderland	11	28	36	40	80	105	136	157	110	37	37
Oberhavel	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Oberspreewald-Lausitz	2	12	1	21	196	261	376	471	364	368	394
Oder-Spree	121	137	153	180	270	253	254	245	181	248	347
Ostprignitz-Ruppin	86	55	85	92	201	220	359	362	224	263	282
Potsdam-Mittelmark	24	23	28	48	69	78	45	44	31	34	44
Prignitz	2	1	12	15	33	70	93	192	190	281	391
Spree-Neiße	100	139	138	295	422	485	611	634	536	561	634
Teltow-Fläming	30	18	20	65	139	225	194	138	116	93	151
Uckermark	133	126	141	114	172	220	143	96	85	106	148

*) Landkreisverwaltung und kreisangehörige Gemeinden

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

