

ÜBERPRÜFUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN BRANDENBURG ZUM AUSGLEICHSJAHR 2022

GUTACHTEN IM AUFTRAG DES
MINISTERIUMS DER FINANZEN UND FÜR EUROPA DES LANDES BRANDENBURG

Endfassung

Leipzig, März 2021

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dr. Mario Hesse

Dr. Tim Starke

INHALT

Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9
0 Einführung und Zusammenfassung	11
0.1 Gutachtauftrag und Struktur des Gutachtens	11
0.2 Executive Summary	12
1 Finanzlage der Kommunen in Brandenburg	16
1.1 Finanzierungssaldo der Kommunen und des Landes im Vergleich	16
1.2 Einnahmen	22
1.2.1 Bereinigte Einnahmen	22
1.2.2 Steuereinnahmen	27
1.2.2.1 Steuereinnahmen im Ländervergleich	27
1.2.2.2 Interkommunaler Vergleich der Steuereinnahmen	29
1.2.3 Zuweisungen	33
1.3 Ausgaben	39
1.3.1 Bereinigte Ausgaben	39
1.3.2 Sachinvestitionen und infrastrukturbezogene Ausgaben	43
1.3.3 Investitionen und Abschreibungen im Vergleich	47
1.4 Kommunalisierungsgrad	50
1.5 Freiwillige Aufgabenerfüllung	53
1.6 Verschuldung und Finanzvermögen	58
1.7 Realsteuern und Grunderwerbsteuer	63
1.7.1 Einordnung	63
1.7.2 Rolle der Hebesätze für die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs	65
1.7.3 Umfang der Einbeziehung in den kommunalen Finanzausgleich	70
1.8 Demografische Entwicklung und Altersstruktur der Kommunen in Brandenburg	73
1.8.1 Bevölkerungsentwicklung	73
1.8.2 Altersstruktur	76
1.9 Zwischenfazit	78
2 Vertikaler Finanzausgleich	81
2.1 Umsetzung des vertikalen Ausgleichs	81
2.2 Möglichkeiten und Grenzen der Bestimmung einer „aufgabenadäquaten“ Finanzausstattung: Wie können Bedarfe definiert werden?	82
2.3 Symmetrieverfahren	87

2.3.1	Grundidee des Symmetrieverfahrens	87
2.3.2	Berechnungsweg.....	90
2.3.3	Maßgebliche Parameter des Symmetrieverfahrens	92
2.3.4	Wirkungen und Anreize.....	98
2.4	Berechnung der Symmetriefaktoren für Brandenburg	101
2.4.1	Berechnungsweg und Ergebnisdarstellung	101
2.4.2	Basismodell	105
2.4.3	Gutachtermodell	107
2.4.4	Modell nach der Methode der Gutachten 2012, 2015 und 2018	111
2.4.5	Modell einschließlich Extrahaushalte	116
2.5	Fortschreibung der FAG-Leistungen ab 2022	123
2.6	Fazit zur vertikalen Verteilung nach dem Symmetrieverfahren.....	127
3	Überprüfung von Soziallasten- und Jugendhilfelastenausgleich.....	131
3.1	Überprüfung des Soziallastenausgleichs.....	131
3.1.1	Leistungen und Erstattungen im Überblick	131
3.1.2	Quantitative Bedeutung des Soziallastenausgleichs und Prognose für 2020.....	136
3.1.3	Exkurs: Verteilungsschlüssel für den Soziallastenausgleich	140
3.2	Überprüfung des Jugendhilfelastenausgleichs.....	144
3.2.1	Ausgaben und aufgabenbezogene Defizite im Überblick	144
3.2.2	Finanzierungslücke und quantitative Bedeutung des Jugendhilfelastenausgleichs.....	148
3.3	Empfehlungen zur Dotierung beider Lastenausgleiche.....	148
4	Horizontaler Finanzausgleich	152
4.1	Strukturelle Aspekte des horizontalen Verteilungssystems und Status Quo des BbgFAG ..	152
4.1.1	Aufteilung der Finanzausgleichsmasse.....	152
4.1.2	Verteilung der Schlüsselmasse	154
4.1.2.1	Grundmodell des Schlüsselzuweisungssystems	154
4.1.2.2	Verteilung der Schlüsselmasse gemäß dem BbgFAG.....	156
4.2	Überprüfung der Teilschlüsselmassenbildung	158
4.2.1	Bildung der Teilschlüsselmassen.....	158
4.2.2	Überprüfung der Dotierung der Teilschlüsselmassen.....	159
4.2.3	Überführung in ein „echtes“ Zwei-Ebenen-Modell und Dotierung der Teilschlüsselmassen	163
4.3	Überprüfung des Schlüsselzuweisungssystems	164
4.3.1	Theoretische Vorüberlegungen	164
4.3.1.1	Berechnung der Steuerkraft	164
4.3.1.2	Berechnung des Finanzbedarfs.....	166
4.3.2	Überprüfung der Rolle der Nivellierungshebesätze.....	172

4.3.2.1	Problemstellung und Hintergrund	172
4.3.2.2	Geteilte Nivellierungshebesätze als Alternative	172
4.3.3	Empirische Überprüfung der Hauptansatzstaffel und Nebenansätze bei den Gemeindeaufgaben	177
4.3.3.1	Methodik der Regressionsanalyse.....	177
4.3.3.2	Herleitung und Bereinigung der Zuschussbeträge.....	179
4.3.3.3	Aufstellung des Regressionsmodells.....	182
4.3.3.4	Ergebnisse der Überprüfung von Bedarfstatbeständen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben	185
4.3.3.5	Berechnung von Hauptansatzstaffel und Veredlungsfaktoren der Nebenansätze .	193
4.3.4	Einwohnerveredelung der Verbandsgemeinden	196
4.3.5	Empirische Überprüfung von Bedarfstatbeständen bei den Landkreisen bzw. Kreisaufgaben und Ableitung von Nebenansätzen	199
4.4	Simulation und Auswertung der Verteilungsergebnisse	202
4.4.1	Simulation der angepassten Teilschlüsselmassenbildung	203
4.4.2	Simulation der angepassten Hauptansatzstaffel	204
4.4.3	Simulation des Demografie-Nebenansatzes in der Teilschlüsselmasse der GEMEINDEaufgaben	205
4.4.4	Simulation des Zentrale Orte-Ansatzes	207
4.4.5	Simulation des Demografie-Nebenansatzes und des angepassten Flächenansatzes in der Teilschlüsselmasse der Landkreise	208
4.4.6	Gesamtmodell inkl. Umschichtung aus dem Soziallasten- in den Jugendhilfelastenausgleich.....	209
4.4.7	Einordnung der Simulationsergebnisse.....	216
4.5	Empfehlungen der Gutachter zur Weiterentwicklung des horizontalen Ausgleichs	219
5	Anhang.....	222
6	Literaturverzeichnis	229

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen in Brandenburg 2013-2019.....	16
Abbildung 2:	Finanzierungssaldo der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019.....	18
Abbildung 3:	Finanzierungssaldo der Kommunen in Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019	19
Abbildung 4:	Finanzierungssaldo der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019.....	20
Abbildung 5:	Finanzierungssaldo der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Funktionen 2013-2019	21
Abbildung 6:	Durchschnittliche Finanzierungssalden der Kommunen und Länder 2013-2019	22
Abbildung 7:	Bereinigte Einnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019	23
Abbildung 8:	Bereinigte Einnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019	24
Abbildung 9:	Bereinigte Einnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Status 2013-2019	25
Abbildung 10:	Bereinigte Einnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019.....	25
Abbildung 11:	Bereinigte Einnahmen des Landes Brandenburg 2014-2019	26
Abbildung 12:	Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (links) und zum ostdeutschen Durchschnitt (rechts) 2000-2019	28
Abbildung 13:	Ranking der kommunalen Steuereinnahmen im Ländervergleich 2019	28
Abbildung 14:	Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019	29
Abbildung 15:	Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019 ..	30
Abbildung 16:	Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Status 2013-2019	30
Abbildung 17:	Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019	31
Abbildung 18:	Struktur der Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg 2013 und 2019.....	32
Abbildung 19:	Gesamteinnahmen der Kommunen im Ländervergleich 2019	33
Abbildung 20:	Entwicklung der Gesamtzuweisungen im Ländervergleich 2010-2019	34
Abbildung 21:	Zuweisungen außerhalb und innerhalb der FAG-Masse im Ländervergleich 2019.....	37
Abbildung 22:	Zuweisungen innerhalb der FAG-Masse im Ländervergleich 2010-2019	37
Abbildung 23:	Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Ländervergleich 2019	38
Abbildung 24:	Schlüsselzuweisungen im Ländervergleich 2010-2019.....	39
Abbildung 25:	Bereinigte Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019.....	40
Abbildung 26:	Bereinigte Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019	41
Abbildung 27:	Bereinigte Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Status 2013-2019 ..	41
Abbildung 28:	Bereinigte Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019.....	42
Abbildung 29:	Bereinigte Ausgaben des Landes Brandenburg 2014-2019	43
Abbildung 30:	Sachinvestitionen (links) und infrastrukturbezogene Ausgaben (rechts) der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019.....	44
Abbildung 31:	Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019.....	45
Abbildung 32:	Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Status 2013-2019	46
Abbildung 33:	Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019	47
Abbildung 34:	Kommunale Abschreibungen und Sachinvestitionen* in Brandenburg 2012-2018	49
Abbildung 35:	Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen 2010-2019 im Ländervergleich	50
Abbildung 36:	Kommunalisierungsgrad, mit Zinsen (links) und ohne Zinsen (rechts), 2018	52
Abbildung 37:	Kommunalisierungsgrad mit Zinsen und unmittelbaren Ausgaben (links) sowie Bereinigten Einnahmen (rechts) in Euro/Einw. 2018.....	53
Abbildung 38:	Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Kommunaltypen (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2013-2018.....	56
Abbildung 39:	Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Gemeindegrößenklassen (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2013-2018.....	56
Abbildung 40:	Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Zentrale Orte-Status (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2013-2018.....	57
Abbildung 41:	Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Metropolnähe (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2013-2018	58
Abbildung 42:	Gesamtverschuldung der Kommunen im Ländervergleich 2018 (Kernhaushalte)	59

Abbildung 43:	Verschuldung der Kommunen und des Landes Brandenburg beim nicht-öffentlichen Bereich im Vergleich 2010-2019	60
Abbildung 44:	Gesamtverschuldung der Kommunen nach Kommunaltypen 2013-2019 (Kernhaushalte).....	60
Abbildung 45:	Gesamtverschuldung der Kommunen nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019 (Kernhaushalte)	61
Abbildung 46:	Gesamtverschuldung der Kommunen nach Zentrale Orte-Status 2013-2019 (Kernhaushalte) .	61
Abbildung 47:	Finanzvermögen der Kommunen nach Kommunaltypen 2014-2018 (Kernhaushalte).....	62
Abbildung 48:	Aufkommengewichtete Durchschnittshebesätze der Realsteuern 2019.....	64
Abbildung 49:	Hebesätze der Grundsteuer B nach Einwohnergrößenklassen 2019.....	65
Abbildung 50:	Hebesätze der Gewerbesteuer nach Einwohnergrößenklassen 2019.....	65
Abbildung 51:	Hebesätze und Gewerbesteueraufkommen in Brandenburg 2017	66
Abbildung 52:	Mehraufkommenspotenzial aus den Realsteuern 2010-2019	68
Abbildung 53:	Grunderwerbsteuersätze im Ländervergleich 2019.....	69
Abbildung 54:	Vergleich der Ist-Steureinnahmen der Gemeinden und der Steuerkraft der Gemeinden im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2019.....	70
Abbildung 55:	Einwohnerzahl Brandenburgs im Vergleich 1991-2019	74
Abbildung 56:	Einwohnerzahl der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019.....	74
Abbildung 57:	Einwohnerzahl der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Status 2013-2019	75
Abbildung 58:	Einwohnerzahl der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019.....	75
Abbildung 59:	Altersstruktur der Kommunen in Brandenburg im Vergleich 2013 und 2019.....	76
Abbildung 60:	Altersstrukturkostenprofile der brandenburgischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2013 und 2018 nach bereinigten Ausgaben (oben) und Zuschussbeträgen (unten).....	77
Abbildung 61:	Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf	85
Abbildung 62:	Berechnung des Symmetriekoeffizienten in Brandenburg nach JUNKERNHEINRICH.....	91
Abbildung 63:	Schema des Symmetrieverfahrens mit den FAG-Zuweisungen im Zentrum.....	95
Abbildung 64:	Schema der Berechnung des Symmetrieverfahrens für Brandenburg.....	102
Abbildung 65:	Modellergebnisse 2013-2019, Basismodell	106
Abbildung 66:	Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Grundmodell.....	107
Abbildung 67:	Modellergebnisse 2013-2019, Gutachtermodell.....	109
Abbildung 68:	Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Gutachtermodell.....	110
Abbildung 69:	Entwicklung der Bereinigten Einnahmen und Ausgaben der kommunalen und der Landesebene 2013-2019	111
Abbildung 70:	Schema der Berechnung des Symmetrieverfahrens für Brandenburg.....	113
Abbildung 71:	Modellergebnisse 2013-2019, Modell analog 2012/2015/2018	114
Abbildung 72:	Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Modell analog 2012/2015/2018.....	115
Abbildung 73:	Prüfschema zur Einordnung öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.....	117
Abbildung 74:	Rechnerische Finanzierungssalden* der Extrahaushalte in Brandenburg 2013-2019	121
Abbildung 75:	Modellergebnisse 2013-2019, Modell einschließlich Extrahaushalte	122
Abbildung 76:	Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Modell einschließlich Extrahaushalte	123
Abbildung 77:	induzierte Mehreinnahmen aus der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2020	125
Abbildung 78:	Entwicklung der FAG-Leistungen nach Umsetzung der Symmetrie.....	126
Abbildung 79:	Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen nach Umsetzung der Symmetrie	127
Abbildung 80:	Anpassungsbedarfe gemäß den vorgeschlagenen Modellen im Vergleich	129
Abbildung 81:	Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II* 2013-2019	131
Abbildung 82:	Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II* 2013-2019	132
Abbildung 83:	Struktur der Leistungen nach dem SGB II 2019.....	132
Abbildung 84:	Struktur der Leistungen nach dem SGB II nach Kreiseinheiten Brandenburgs 2019	133
Abbildung 85:	Erstattungen für Leistungen nach dem SGB II 2013-2019.....	134
Abbildung 86:	Struktur der Erstattungen der Leistungen nach dem SGB II 2019	135
Abbildung 87:	Struktur der Erstattungen der Leistungen nach dem SGB II nach Kreiseinheiten Brandenburgs 2019	135
Abbildung 88:	Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften 2008-2020.....	136
Abbildung 89:	SGB II-Bedarfsgemeinschaften (links) und erwerbsfähige Leistungsberechtigte (rechts) Januar 2018-Dezember 2020	137
Abbildung 90:	Nettolasten SGB II (vor Soziallastenausgleich) und Finanzierungslücke 2013-2019.....	138
Abbildung 91:	SGB II-Nettolasten und Quoten an Bedarfsgemeinschaften im Vergleich 2019.....	140

Abbildung 92:	Mietenstufen der Kreiseinheiten Brandenburgs nach Anlage zu § 1 Abs. 3 der Wohngeldverordnung 2019	141
Abbildung 93:	SGB II-Nettolasten und korrigierte Mietenstufen im Vergleich 2019.....	142
Abbildung 94:	Ungewichtete und mietengewichtete Quoten an SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Vergleich 2019.....	143
Abbildung 95:	SGB II-Nettolasten und mietengewichtete Quoten an Bedarfsgemeinschaften im Vergleich 2019.....	144
Abbildung 96:	Ausgaben und aufgabenbezogene Defizite im Bereich der Jugendhilfelasten 2013-2018	145
Abbildung 97:	Ausgaben und aufgabenbezogene Defizite im Bereich der Jugendhilfelasten nach Kreiseinheiten 2018	146
Abbildung 98:	Aufgabenbezogene Defizite und Quote unter 18-Jähriger in Bedarfsgemeinschaften im Vergleich 2018.....	147
Abbildung 99:	Aufgabenbezogene Defizite und Hilfen/Beratungen für junge Menschen/Familien im Vergleich 2018.....	147
Abbildung 100:	Aufgabenbezogene Defizite im Bereich der Jugendhilfe (vor Jugendhilfelastenausgleich) und Finanzierungslücke 2013-2018.....	148
Abbildung 101:	Ergebnisse der Umschichtung bestimmter Beträge vom Soziallastenausgleich in den Jugendhilfelastenausgleich in Euro je Einwohner 2018.....	150
Abbildung 102:	Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich ...	155
Abbildung 103:	Säulen- versus Ebenenmodell	158
Abbildung 104:	Dotierung der Ebenen, Grundmodell	160
Abbildung 105:	Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2020 ...	167
Abbildung 106:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben vor (rechts) und nach (links) Bereinigung um die Amtsumlage 2016-2018.....	180
Abbildung 107:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge im Vergleich zur Einwohnerzahl 2016-2018	182
Abbildung 108:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben im Vergleich zur Quote der unter 6-Jährigen (links) und 6- bis 18-Jährigen (rechts) 2016-2018	187
Abbildung 109:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben im Vergleich zur Einwohnerdichte (oben links), Siedlungsdichte (oben rechts) und Anteil der SuV-Fläche an der Gesamtfläche (unten) 2016-2018.....	189
Abbildung 110:	Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben im Vergleich zur logarithmierten Einwohnerzahl nach Zentrale Orte-Status 2016-2018	191
Abbildung 111:	Gegenwärtige und vorgeschlagene Hauptansatzstaffel im Vergleich.....	195
Abbildung 112:	Entscheidungsschema zur Behandlung der Verbandsgemeinden bei der Einwohnerveredelung	198
Abbildung 113:	Simulierte Effekte der angepassten Teilschlüsselmassenbildung.....	203
Abbildung 114:	Simulierte Effekte der angepassten Hauptansatzstaffel.....	205
Abbildung 115:	Simulierte Effekte des neuen Demografie-Nebenansatzes	206
Abbildung 116:	Simulierte Effekte des Zentrale Orte-Ansatzes	208
Abbildung 117:	Simulierte Effekte des Demografie-Nebenansatzes in der Teilschlüsselmasse der Landkreise	209
Abbildung 118:	Simulierte Effekte des angepassten Flächenansatzes in der Teilschlüsselmasse der Landkreise	209
Abbildung 119:	Simulierte Effekte der Gutachternvorschläge insgesamt	211
Abbildung 120:	Simulierte Effekte der Gutachternvorschläge insgesamt auf die Landkreise und kreisfreien Städte.....	212
Abbildung 121:	Simulierte Effekte der Gutachternvorschläge insgesamt und Vergleich mit Finanzierungssaldo 2016-2018	213
Abbildung 122:	Simulierte Effekte der Gutachternvorschläge insgesamt ohne Umschichtung in den Lastenausgleichen	214
Abbildung 123:	Simulierte Effekte der Gutachternvorschläge insgesamt auf die Landkreise und kreisfreien Städte ohne Umschichtung in den Lastenausgleichen.....	215
Abbildung 124:	Simulierte Effekte der Gutachternvorschläge insgesamt und Vergleich mit Finanzierungssaldo 2016-2018 ohne Umschichtung in den Lastenausgleichen	216
Abbildung 125:	Wichtige finanzwirtschaftliche Kennzahlen der kreisfreien Städte 2013-2019.....	217
Abbildung 126:	Hauptansatzstaffel mit und ohne Einbeziehung der Steuerkraft-Kontrollvariablen im Vergleich	218

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Regressionsergebnisse, Prüfung der Einflüsse auf das Gewerbesteuer-Ist-Aufkommen 2019 ..	67
Tabelle 2:	Berechnung des Mehraufkommens des Landes Brandenburg aus der Grunderwerbsteuer	71
Tabelle 3:	Herleitung der Mehreinnahmenpotenziale bei den kommunalen Realsteuern	72
Tabelle 4:	Vertikale Finanzausgleichsmodelle in der Bundesrepublik Deutschland	81
Tabelle 5:	Funktionen und Rolle des Symmetrieverfahrens in Abhängigkeit der Haushaltszustände	88
Tabelle 6:	Fachliche Argumente in der Auseinandersetzung um die Behandlung von Zinsen im Symmetrieverfahren.....	94
Tabelle 7:	Zusammensetzung der manövrierfähigen FAG-Leistungen	97
Tabelle 8:	Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse 2019/2020	98
Tabelle 9:	Effekte der methodischen Umstellung der Symmetrieprüfung 2020 gegenüber der Methode 2012/2015/2018.....	116
Tabelle 10:	Fortschreibung der SGB II-Leistungen und -Erstattungen in das Jahr 2020	138
Tabelle 11:	Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die SGB II-Nettolasten 2013-2019	142
Tabelle 12:	Vorwegentnahmen und Gesamtschlüsselmasse 2020	153
Tabelle 13:	Hauptansatzstaffel für die Ebene der Gemeindeaufgaben gemäß BbgFAG	156
Tabelle 14:	Berechnung des Gemeindeanteils an der Aufgabenerfüllung der kreisfreien Städte.....	161
Tabelle 15:	Berechnung der Teilschlüsselmassen, Einbeziehung der Zinsen zu 50%.....	162
Tabelle 16:	Ergebnisse der Teilmassenprüfung in Abhängigkeit vom Zinsabzug.....	163
Tabelle 17:	Nebenansätze in den Schlüsselzuweisungssystemen der Flächenländer 2020.....	171
Tabelle 18:	Effekte eines geteilten Nivellierungshebesatzes in Brandenburg	174
Tabelle 19:	Modellrechnungen zu den Nivellierungshebesätzen	176
Tabelle 20:	Herleitung der für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen relevanten Zuschussbeträge ...	180
Tabelle 21:	Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben	183
Tabelle 22:	OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben 2016-2018 (Ausgangsmodell)	186
Tabelle 23:	OLS-Regressionsanalyse zum Einfluss der Siedlungsdichte auf die Pro-Kopf- Zuschussbeträge der Produktgruppen 126 und 541 auf der Ebene der Gemeindeaufgaben 2016-2018	190
Tabelle 24:	OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben 2016-2018 (Zwischenmodell und Finalmodell).....	192
Tabelle 25:	Herleitung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen	194
Tabelle 26:	Rahmendaten für die Verbandsgemeinde Liebenwerda	197
Tabelle 27:	OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Kreisaufgaben 2016-2018	200
Tabelle 28:	Herleitung von Nebenansätzen in der Teilschlüsselmasse der Landkreise.....	200
Tabelle 29:	Bruttoeffekte (Schlüsselzuweisungen) der Vergleichsgruppen in Prozent	210

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
c. p.	ceteris paribus
d. h.	das heißt
Einw. / EW	Einwohner
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
FEU	Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
Gem	kreisangehörige Gemeinde
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GMG	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
HPB	Hauptproduktbereich
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
KdU	Kosten der Unterkunft
kfS	kreisfreie Stadt
LKR /LK	Landkreis
MdFE	Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg
met	metropolnah
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarde
MZ	Mittelzentrum
MZmet	metropolnahes Mittelzentrum
MZper	peripheres/metropolfernes Mittelzentrum
Nr.	Nummer
OZ	Oberzentrum
per	peripher/metropolfern
PG	Produktgruppe
Pkw	Personenkraftwagen
qkm	Quadratkilometer
rd.	rund
S.	Seite
sog.	sogenannt/sogenannte
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
Zifo	Zukunftsinvestitionsfonds

Regressionsanalytische Abkürzungen

F	Fishers F-Verteilung
n	Anzahl der Beobachtungen
OLS	Ordinary Least Squares
R ²	Bestimmtheitsmaß einer Regression

Länderkürzel

FL West	Flächenländer West (BW, BY, HE, NI, NW, RP, SL, SH)
FL Ost	Flächenländer Ost (BB, MV, SN, ST, TH)
FL	Flächenländer zusammen

BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

Kürzel der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg

BRB	Brandenburg an der Havel
CB	Cottbus
FF	Frankfurt/Oder
P	Potsdam, Landeshauptstadt
BAR	Landkreis Barnim
LDS	Landkreis Dahme-Spreewald
EE	Landkreis Elbe-Elster
HVL	Landkreis Havelland
MOL	Landkreis Märkisch-Oderland
OHV	Landkreis Oberhavel
OSL	Landkreis Oberspreewald-Lausitz
LOS	Landkreis Oder-Spree
OPR	Landkreis Ostprignitz-Ruppin
PM	Landkreis Potsdam-Mittelmark
PR	Landkreis Prignitz
SPN	Landkreis Spree-Neiße
TF	Landkreis Teltow-Fläming
UM	Landkreis Uckermark

0 EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

0.1 GUTACHTENAUFTRAG UND STRUKTUR DES GUTACHTENS

Gemäß der Leistungsbeschreibung vom 21.05.2019 führte das Autorenteam zwischen Januar 2020 und Februar 2021 eine umfangreiche Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg durch. Vertikale und horizontale Verteilungsfragen wurden im Rahmen des Gutachtenprozesses parallel betrachtet. Die finanzwissenschaftlichen Analysen und Empfehlungen orientierten sich an den Leitfragen, die bereits in der Leistungsbeschreibung angesprochen wurden:

- Überprüfung der Verbundquote gemäß § 3 Abs. 1 nach § 3 Abs. 4 BbgFAG (Prüfung der Methodik des Symmetrieverfahrens)
- Prüfung der Dotierung des Soziallastenausgleichs nach § 15 Abs. 1 BbgFAG und des Jugendhilfelastenausgleichs nach § 15 Abs. 2 BbgFAG
- Überprüfung der Dotierung der Teilschlüsselmassen für Gemeindeaufgaben, Landkreise und Kreisaufgaben der kreisfreien Städte nach § 5 Abs. 3 BbgFAG gemäß § 3 Abs. 4 BbgFAG
- Überprüfung der Hauptansatzstaffel nach § 8 Abs. 2 gemäß § 8 Abs. 3 BbgFAG einschließlich einer empirischen Prüfung zusammen mit einer Überprüfung von Sonderbedarfstatbeständen in der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben im Schlüsselzuweisungssystem (demografische Entwicklung, Dünnbesiedlung und Zentrale Orte)
- Prüfung der Einwohnerveredelung in Verbandsgemeinden
- Überprüfung der Nivellierungshebesätze bei der Ermittlung der gemeindlichen Steuerkraft

Daraus ergab sich ein umfangreiches Paket an bearbeiteten Einzelfragestellungen zu praktisch sämtlichen Aspekten des vertikalen und horizontalen Kommunalen Finanzausgleichs, das im Verlauf des Gutachtenprozesses fortlaufend präzisiert und zum Teil erweitert wurde. Umfangreiche Modellrechnungen illustrieren die Empfehlungen des Gutachtens. Das Executive Summary (Kapitel 0.2) gibt einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen, deren Genese in den angesprochenen Kapiteln nachvollzogen werden kann.

Die Gutachtenerstellung wurde von einem intensiven Diskussionsprozess mit dem Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, den kommunalen Landesverbänden und dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg begleitet. Dazu fanden insgesamt vier Präsentationstermine vor dem FAG-Beirat, fünf Zwischenpräsentationen auf Arbeitsebene mit dem MdFE sowie eine Ergebnispräsentation beim Landkreistag Brandenburg statt, die entweder in Potsdam oder bedingt durch die Corona-Pandemie per Telefonkonferenz absolviert wurden.

Die Gutachter danken allen am Prozess Beteiligten für die konstruktiv-kritischen Debatten, ohne die ein finanzwissenschaftliches Gutachten mit der Tiefe und dem Facettenreichtum der hier vorliegenden Schriftfassung nicht zu erstellen gewesen wäre. Für die außerordentlich konstruktive Zusammenarbeit und die Bereitstellung des umfangreichen Datenmaterials gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg der besondere Dank des Gutachterteams.

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert: Im Hauptkapitel 1 werden zunächst ausführlich die finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen für den Kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg analysiert. Das Hauptkapitel 2 befasst sich mit den Aspekten des vertikalen Ausgleichs zwischen dem Land und der kommunalen Ebene in ihrer Gesamtheit und widmet sich vollumfänglich einer Überprüfung der Verbundquote mittels des Symmetrieverfahrens. Anschließend widmet sich Hauptkapitel 3 der Überprüfung der Dotierung des Soziallasten- und Jugendhilfelastenausgleichs. Hauptkapitel 4 dokumentiert die Ergebnisse der Begutachtung des horizontalen Ausgleichssystems, welche mit Modellrechnungen auf Basis des aktuellen Finanzausgleichsgesetzes 2020 schließen.

0.2 EXECUTIVE SUMMARY

Finanzlage (Kapitel 1)

Die Analyse der Finanzlage offenbart deutlich positive Finanzierungssalden sowohl auf der Landes- als auch der Kommunalebene Brandenburgs an (mit Ausnahme des Landes im Jahr 2019). Am aktuellen Rand erreichen die Kommunen Brandenburgs sogar den höchsten durchschnittlichen Finanzierungssaldo im Ländervergleich (Abbildung 6). Hierbei ist vorrangig die positive Einnahmenentwicklung als Haupttreiber erkennbar: Einerseits verzeichnen die brandenburgischen Kommunen die im ostdeutschen Vergleich höchsten Pro-Kopf-Steuererinnahmen. Andererseits gewährt ihnen das Land auch die mit Abstand höchsten Gesamtzuweisungen (Kapitel 1.2.3). Die Finanzausstattung ermöglicht den Kommunen einen erheblichen Freiraum für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben. Die kreisfreien Städte und die metropolnahen Gemeinden (darunter speziell Mittelzentren) wiesen dabei positivere Ergebnisse auf als die metropolfernen Gemeinden (Kapitel 1.1). Die Einnahmen des Landes stagnierten hingegen im Jahr 2019 vor dem Hintergrund nur geringfügig wachsender Steuereinnahmen und sinkender Einnahmen aus Zuweisungen (Kapitel 1.2.1).

Die kommunalen Ausgaben verzeichnen einen ähnlichen, aber weniger dynamischen Entwicklungspfad (Kapitel 1.3.1). Dabei entwickelten sich die Sachinvestitionen bzw. infrastrukturbezogenen positiv (Kapitel 1.3.2). Des Weiteren lagen die Sachinvestitionen zumindest im Jahr 2018 über den (per Kommunalbefragung erhobenen) Abschreibungen (Kapitel 1.3.3). Folglich findet, zumindest am aktuellen Rand, kein Substanzverlust auf der kommunalen Ebene Brandenburgs statt. Die Ausgaben des Landes entwickelten sich (selbst bei Herausrechnung des Zifo-Sondereffekts) wegen höherer laufender und investiver Zuweisungen an die Kommunen überdurchschnittlich (Kapitel 1.3.1). Der Kommunalisierungsgrad zeigt in diesem Zusammenhang im Jahr 2018 eine recht gleichmäßige Verteilung der Ausgaben zwischen Land und Kommunen (Kapitel 1.4).

Der Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung an den Gesamtzuschussbeträgen der brandenburgischen Gemeinden und Gemeindeverbände ist vergleichsweise hoch und verläuft recht stabil (Kapitel 1.5). Daraus kann geschlussfolgert werden, dass auf kommunaler Ebene Brandenburgs ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben erfüllt wird.

Generell spielt die Verschuldung bei den brandenburgischen Kommunen eine untergeordnete Rolle. So ist diese im Ländervergleich zum einen gering ausgeprägt und zum anderen wird die Gesamtverschuldung seit 2011 stetig abgebaut (Kapitel 1.6). Speziell die hohen Kassenkreditbestände in den kreisfreien Städten (mit Ausnahme Potsdams) konnten in den Jahren 2018 und 2019 erheblich reduziert werden. Für die peripheren Mittelzentren zeigt sich aufgrund der Kassenkreditsituation eine höhere Verschuldung. Neben der fortgesetzten Entschuldung ist im untersuchten Zeitraum auch das Finanzvermögen gewachsen (vgl. Abbildung 47). Der Großteil des kommunalen Finanzvermögens findet sich bei den kreisangehörigen Gemeinden.

In Bezug auf die Realsteuern ergeben sich speziell bei der Gewerbesteuer deutliche Unterschiede zum Bundesdurchschnitt wie auch zum Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (vgl. Kapitel 1.7.1). Die Gewerbesteuerhebesätze der brandenburgischen Kommunen sind die niedrigsten im bundesweiten Vergleich. Die Folge sind ungenutzte kommunale Einnahmepotenziale (bereinigt insgesamt rd. 57,6 Mio. Euro), die künftig bei der Überprüfung der Dotierung der FAG-Masse nach dem Symmetrieverfahren einbezogen werden sollten. Die empirischen Analysen in diesem Zusammenhang verdeutlichen, dass die Gewerbesteuerkraft der brandenburgischen Gemeinden vorrangig von strukturellen Lagefaktoren beeinflusst wird: So stellten sich die Nähe zur Bundeshauptstadt Berlin und die Erreichbarkeit von Bundesautobahnen als positive Einflussfaktoren heraus.

Im Zeitraum von 2013 bis 2019 konnte das Land Brandenburg ein Bevölkerungswachstum verzeichnen (vgl. Kapitel 1.8.1), insbesondere in den kreisfreien Städten. Im Durchschnitt wachsen aber auch die kreisangehörigen Gemeinden. Erneut wurde darüber hinaus eine unterschiedliche Entwicklung in den

Teilräumen deutlich: Die Einwohnerzahlen in den metropolnahen Städten steigen deutlich, während sie in den peripheren Gemeinden gleichbleiben bzw. sogar leicht absinken.

Vertikaler Finanzausgleich (Kapitel 2)

Die Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in seiner vertikalen Sphäre - der Verteilung zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene in ihrer Gänze - erfolgt gemäß der gesetzlichen Vorgabe nach dem Symmetrieverfahren (siehe Kapitel 2). Dabei wird das bewährte Verfahren zum einen datenseitig auf den aktuellen Stand der Jahre 2017-2019 gebracht, die von liquiden Überschüssen auf beiden Ebenen geprägt waren. Zum anderen wird das Verfahren in einigen Aspekten entscheidend weiterentwickelt (Kapitel 2.3):

- Zinsen sollen zukünftig zu 50 % in die Berechnung einbezogen werden.
- Steuermehr- und Mindereinnahmen, die sich aus individuellen Steuer- und Hebesatzentscheidungen ergeben, sollen zukünftig zumindest teilweise im Symmetrieverfahren berücksichtigt werden. Für die Landesebene betrifft dies die Grunderwerbsteuer, für die Gemeinden die Einnahmen aus der Gewerbesteuer sowie den Grundsteuern A und B.
- Der Ausgleich im Symmetrieverfahren soll zukünftig explizit auf die Finanzausgleichsleistungen (FAG-Leistungen) ausgerichtet werden.

Daneben fließen kleinere methodische Änderungen und Anpassungen aufgrund aktueller Gegebenheiten in die Berechnung ein. Die Einbeziehung von Extrahaushalten wird nicht empfohlen.

Im Ergebnis kann für die Jahre 2017-2019 eine leichte Asymmetrie zu Lasten der Landesebene festgestellt werden (Kapitel 2.4.3). Für die Herstellung vollständig symmetrischer Verhältnisse müssten die FAG-Leistungen nachträglich um -104,9 Mio. Euro angepasst werden. Um dies zu erreichen, sollte die Verbundquote um -1,19 Prozentpunkte von derzeit 22,43 % auf 21,24 % abgesenkt werden und diese neue Verbundquote ab 2022 auf die Verbundgrundlagen angewendet werden (Kapitel 2.5). Da die fiskalischen Effekte der Corona-Pandemie derzeit noch nicht mit Sicherheit bewertet werden können, stellt die Verbundquote von 21,24 % die Basisbeteiligung dar, an die sich bei Bedarf weitere Maßnahmen anschließen können. Nach dem aktuellen Stand der Steuerschätzung (November 2020) würde sich für die gemeindliche Ebene trotz der Absenkung der Verbundquote ein leichtes Ansteigen der FAG-Zuweisungen im Jahr 2022 gegenüber 2021 (ohne Stärkungsmittel) ergeben.

Überprüfung von Soziallasten- und Jugendhilfelastenausgleich (Kapitel 3)

Der Soziallastenausgleich nach § 15 Abs. 1 BbgFAG verzeichnet im Vergleichsjahr 2018 eine Höhe von 95,8 Mio. Euro, der Jugendhilfelastenausgleich gemäß § 15 Abs. 2 BbgFAG hingegen lediglich rd. 20 Mio. Euro. Darüber hinaus wurde der Soziallastenausgleich im Jahr 2019 noch um weitere 60 Mio. Euro erhöht (auf 155,8 Mio. Euro). Seit 2020 sind die Hartz IV-SoBEZ (erneut) verringert worden, wodurch auch der Soziallastenausgleich ein geringeres Volumen aufweist (2020: 110,9 Mio. Euro, vgl. Kapitel 3.1.2). Die Dotierung des Jugendhilfelastenausgleichs ist hingegen seit 2015 gleichgeblieben (vgl. Kapitel 3.2.2). Während die Sozialen Leistungen nach dem SGB II in den brandenburgischen Kommunen absinken (vgl. Kapitel 3.1.1), steigen die aufgabenbezogenen Defizite im Bereich der Jugendhilfe deutlich an (vgl. Kapitel 3.2.1).

Die Folge dessen sind divergierende Finanzierungslücken. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, eine Umschichtung finanzieller Mittel vom Soziallastenausgleich in den Jugendhilfelastenausgleich vorzunehmen (vgl. zu den Auswirkungen Abbildung 101). Dieser Vorschlag wird damit begründet, dass die Mittel aus dem Soziallastenausgleich im Jahr 2020, trotz des neuerlichen Absinkens der Hartz IV-SoBEZ, mit großer Sicherheit zu einer Überdeckung der kommunalen Ausgaben für die Leistungen nach dem SGB II geführt haben. Der Hauptgrund dafür liegt in der stark gestiegenen Basisbeteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung (von 41,4 % auf 66,4 %). Außerdem wurde

ersichtlich, dass die von März bis Juni 2020 kurzfristig gewachsene Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften (trotz des Lockdowns seit November 2020) weiter absinkt (vgl. Kapitel 3.1.2). Angesichts des Trends der SGB II-Leistungen (vgl. Abbildung 82) in Kombination mit der gestiegenen Basisbeteiligung des Bundes an den KdU-Leistungen und trotz der wahrscheinlichen mittelfristigen Auflösung der Hartz IV-SoBEZ ist davon auszugehen, dass eine Überdeckung der kommunalen Leistungen nach dem SGB II nicht nur in 2020, sondern auch in den Folgejahren zu erwarten ist, wohingegen die Finanzierungslücken im Jugendhilfebereich weiter zunehmen werden.

Horizontaler Finanzausgleich (Kapitel 4)

Die Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs teilte sich in mehrere Prüfschritte. So ergab zunächst die Überprüfung der Teilschlüsselmassenbildung eine leichte Umverteilung der von der Teilmasse der Gemeindeaufgaben hin zu den Teilmassen für die Landkreise und die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte (vgl. Kapitel 4.2.2).

Hinsichtlich der Rolle der Nivellierungshebesätze ist positiv hervorzuheben, dass in Brandenburg gemäß § 9 Abs. 4 BbgFAG die gewichteten Landesdurchschnitte herangezogen werden und dementsprechend die tatsächliche Entwicklung der Hebesätze verteilungsrelevant ist (vgl. Kapitel 4.3.2.1). Eine Teilung des Nivellierungshebesatzes ist auf Basis der gutachterlichen Untersuchungen nicht empfehlenswert (vgl. Kapitel 4.3.2.2).

Für die Schlüsselzuweisungen der Gemeindeaufgaben ergibt sich aus der Überprüfung eine Abflachung der Hauptansatzstaffel (vgl. Kapitel 4.3.3.4). Speziell die Einwohnerzahlen der größeren kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte sollten zukünftig weniger stark veredelt werden (vgl. Kapitel 4.3.3.5). Damit wird einerseits der guten Finanzlage in den kreisfreien Städten und metropolnahen Mittelzentren im Analysezeitraum entsprochen. Andererseits ermöglicht dies, die Ankerfunktionen in Zentralen Orten gezielt über einen Nebenansatz zu veredeln, anstatt - wie bislang praktiziert - beinahe sämtliche Finanzbedarfe der Gemeinden über die sehr pauschal veredelnde Hauptansatzstaffel zu bestimmen. Der vorgeschlagene Nebenansatz für die zentralörtlichen Funktionen bezieht sich auf die metropolfernen Mittelzentren (Zuschlag von 15,81 %) und Oberzentren (Zuschlag von 10,64 %). Der bestehende Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte nach § 14a Abs. 1 BbgFAG entfällt, da der Bedarfstatbestand der zentralörtlichen Funktionen anderweitig doppelt in das brandenburgische FAG einfließen würde. Die Pauschalförderung Zentraler Orte sollte zukünftig mit dem Steuerkraftausgleich im Schlüsselzuweisungssystem verbunden werden.

Die Nutzung des Demografiefaktors wird im Grundsatz bestätigt. Allerdings sollte der Demografiefaktor nach § 20 BbgFAG weiterentwickelt werden. Es wird ein Demografie-Nebenansatz empfohlen. Ist die Bevölkerung einer Gemeinde im vorangegangenen Fünf-Jahres-Zeitraum rückläufig gewesen, so wird die Differenz zu 45,15 % in Form fiktiver Einwohner auf den Hauptansatz angerechnet (vgl. Tabelle 25). Ein Nebenansatz zur Dünnbesiedlung bzw. für Fläche wurde ausführlich durch die Gutachter geprüft, wurde jedoch nicht empirisch bestätigt (vgl. Kapitel 4.3.3.4). Stattdessen deutet der Regressionskoeffizient an, dass eher die Dichtbesiedlung in Städten Mehr-Zuschussbeträge verursacht, was bereits im Rahmen der Hauptansatzstaffel und des vorgeschlagenen Zentrale Orte-Nebenansatzes berücksichtigt wird.

Eine separate Veredelung der Einwohner von Verbandsgemeinden kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht befürwortet werden. Indizien, die für eine solche Veredelung sprechen, erhärteten sich nicht (vgl. Kapitel 4.3.4). Vielmehr ist die Einwohnerveredelung nicht anders zu behandeln als bei in Ämtern organisierten Gemeinden.

Für die Landkreise wurden die bestehenden Bedarfstatbestände im Schlüsselzuweisungssystem ebenfalls überprüft (vgl. Kapitel 4.3.5). Im Ergebnis wird vorgeschlagen, den bisher auf der Landkreisebene geltenden Demografiefaktor ebenfalls durch einen Demografie-Nebenansatz nach dem Vorbild der Gemeindeaufgaben zu ersetzen: Ist die Bevölkerung einer Gemeinde im vorvergangenen Fünf-Jahres-Zeitraum rückläufig gewesen, so wird die Differenz zu 100,0 % in Form fiktiver Einwohner auf den Hauptansatz angerechnet. Weist ein Landkreis demnach im Jahr 2018 eine niedrigere

Einwohnerzahl als im Jahr 2013, so wird stattdessen die Ist-Einwohnerzahl des Jahres 2013 angesetzt. Außerdem ergab sich, dass die Wirkung des geltenden Flächenansatzes leicht erhöht werden sollte: Je angefangenem Quadratkilometer Gebietsfläche eines Landkreises sollten 11,37 Einwohner der Einwohnerzahl nach § 11 Abs. 2 BbgFAG (statt wie bisher 10 Einwohner) hinzugerechnet werden.

Die Simulation der Reformvorschläge mittels des gutachterlichen KFA-Modells zeigt, dass vor allem die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise profitieren, während die kreisfreien Städte aufgrund ihrer guten Finanzausstattung geringere Schlüsselzuweisungen erhalten würden (vgl. Kapitel 4.4.6). Betrachtet man zudem explizit die Zentralen Orte, so verdeutlicht sich, dass insbesondere die metropolfernen Mittelzentren Hinzugewinne an Schlüsselzuweisungen verzeichnen würden, was die intendierte Wirkung des Zentrale Orte-Nebenansatzes betont. Die Reformvorschläge stärken vor allem kleinere Gemeinden sowie Mittelzentren im ländlichen Raum, die wichtige Ankerfunktionen für die Entwicklung erfüllen.

Auf Seiten der Landkreise ergeben sich Mehreinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen und aus der Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden. Daraus können Senkungspotenziale bei den Umlagesätzen der Kreisumlage abgeleitet werden.

Um die Wirkung der absinkenden Schlüsselzuweisungen speziell für die metropolnahen Mittelzentren und Oberzentren zu dämpfen, wäre es möglich, die Anpassung der Hauptansatzstaffel und die Einführung des Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen zeitlich gestaffelt in Stufen (beispielsweise im Jahr 2022 nur um die Hälfte) vorzunehmen. Der vollständige Reformeffekt würde somit erst später (im darauffolgenden Jahr 2023) eintreten und gewährt den betroffenen Kommunen in diesem Sinne eine „Übergangszeit“. Ferner besteht die Möglichkeit, Kommunen mit erheblich niedrigeren Schlüsselzuweisungen Bedarfszuweisungen zu gewähren.

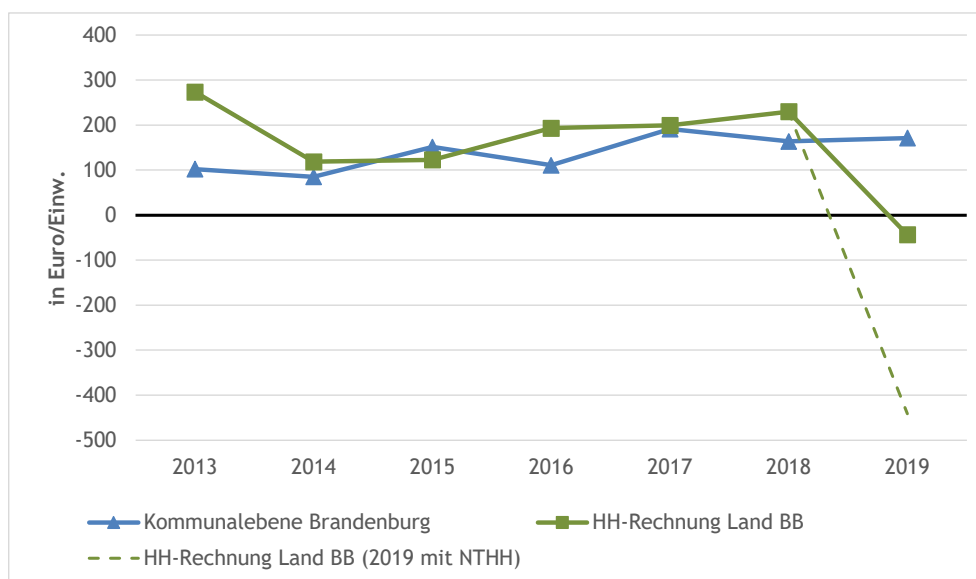
1 FINANZLAGE DER KOMMUNEN IN BRANDENBURG

Bevor die ausführliche Analyse des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Brandenburg erfolgt, soll zunächst die Finanzlage der Kommunen Brandenburgs anhand verschiedener Kennzahlen verdeutlicht werden. Dies ermöglicht, spätere gutachterliche Empfehlungen an den realen finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten zu spiegeln und ihre Plausibilität einzuschätzen.

1.1 FINANZIERUNGSSALDO DER KOMMUNEN UND DES LANDES IM VERGLEICH

Zur Bewertung der Ausgangslage werden zu Beginn die Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen¹ gegenübergestellt (Abbildung 1). Daraus wird ersichtlich, dass beide Ebenen in den vergangenen sieben Jahren fast durchweg liquide Überschüsse verzeichneten (mit Ausnahme des Jahres 2019 beim Land).² Der kommunale Finanzierungssaldo entwickelte sich dabei auf hohem Niveau recht gleichmäßig im Zeitverlauf und beträgt am aktuellen Rand (2019) 171 Euro/Einw. (rund +430 Mio. Euro). Auf der Landesebene (grün) zeigen sich - außer in den Jahren 2015 und 2019 - höhere Überschüsse. Im Jahr 2019 ergibt sich darüber hinaus ein Sondereffekt auf der Landesseite (grün gestrichelte Linie): Dabei handelt es sich um den sog. *Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg*, welcher gemäß § 1 des Zukunftsinvestitionsfonds-Errichtungsgesetzes (ZifoG) ein Sondervermögen i. H. v. 1 Mrd. Euro darstellt. Dessen Zweck besteht laut § 2 ZifoG in der Finanzierung investiver Ausgaben des Landeshaushalts für Projekte in den Bereichen Regionalentwicklung, Klimaschutz, moderne Infrastruktur, Digitalisierung und Innovationen. Für die später folgenden Berechnungen zum Symmetrieverfahren (vgl. Kapitel 2.3) wird der Einfluss des Sondervermögens allerdings neutralisiert: So sind weder die Ausgaben im Jahr 2019 noch die in den Folgejahren erwirtschafteten Einnahmen relevant für das Symmetriemodell.

Abbildung 1: Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen in Brandenburg 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Auch nach der Bereinigung um den Zifo-Effekt bleibt der Finanzierungssaldo des Landes im Vergleich zu den Vorjahren im negativen Bereich (-105 Mio. Euro bzw. -44 Euro/Einw.). Dafür gibt es mehrere, vor allem einnahmenseitige, Gründe: So ist zum einen feststellbar, dass die gesamten

¹ Der Begriff „Kommunen“ wird in diesem Gutachten als Sammelbegriff für alle Gemeinden, kreisfreien Städte, Ämter und Landkreise genutzt. Er wird nur genutzt, wenn keine dieser Gruppen gezielt angesprochen wird.

² Es handelt sich um Ist-Überschüsse nach der Berechnungsweise des finanzstatistischen Finanzierungssaldos. Dies garantiert weder, dass die Resultate der doppelten Ergebnisrechnungen ebenfalls positiv waren, noch, dass die Haushalte auch bereits im Plan ausgeglichen waren.

Steuereinnahmen gegenüber 2018 nur um 60 Euro/Einw. (181 Mio. Euro) angestiegen sind. Zum anderen sind die laufenden Zuweisungen an das Land um fast 80 Euro/Einw. (186 Mio. Euro) zurückgegangen, was u. a. mit den rückläufigen und im Jahr 2019 letztmalig gewährten Finanzmitteln aus dem Solidarpakt II zusammenhängt. Hinzu kommt u. a. die Erhöhung der Verbundquote im Kommunalen Finanzausgleich von 20 % auf zunächst 21 % im Jahr 2019 (2020: 22 %, 2021: 22,43 %), die auf der Ausgabenseite zu deutlich höheren laufenden Zuweisungen gegenüber dem Vorjahr geführt hat (+164 Euro/Einw. bzw. +437 Mio. Euro, vgl. auch Kapitel 2.4).

Obwohl aus der Entwicklung der Finanzierungssalden keine unmittelbare Folge im Sinne der Gestaltung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) resultiert,³ so ist sie doch vor allem für vertikale Verteilungsfragen eine wichtige Hintergrundinformation. Für die Darstellung der kommunalen Finanzlage sowie alle nachfolgenden Berechnungen wird auf die zahlungsorientierte amtliche Finanzstatistik des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg (AFS) und des Statistischen Bundesamtes sowie bei Bedarf auf die Haushaltsrechnung des Landes zurückgegriffen.⁴ Dabei wurden Daten der Kernhaushalte verarbeitet. Auf die gegenwärtig übliche Darstellung der amtlichen Statistik einschließlich der Extrahaushalte wurde verzichtet, da die einzelgemeindliche Analyse darunter leiden würde.⁵ Auf die Verwendung von Plandaten wird ebenfalls weitgehend verzichtet. Weitere separate Datenerhebungen zu Einzelfragen ergänzen das durch die amtliche Statistik gezeichnete Bild.

Für die Darstellung der Finanzierungssalden wurden folgende Modifikationen am amtlichen Ergebnis vorgenommen, um die tatsächliche Finanzsituation der Kommunen in Brandenburg sachgemäß abzubilden:

- Zum einen wurde der Saldo aus Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich neutralisiert und diese Verschuldungsform der Verschuldung am Kapitalmarkt (v. a. Kommunalkredite) gleichgestellt. Jegliche Schuldenaufnahme und Tilgung erfolgt nach der hier verwendeten Systematik erst nach dem Finanzierungssaldo. Dies entspricht exakt dem Vorgehen der amtlichen Statistik in den Berichten des AMTES FÜR STATISTIK BERLIN-BRANDENBURG (AFS) nach Maßgabe der doppischen Zahlungskonten. Damit ist eine Deckungsgleichheit zur Systematik des AFS gegeben. Eine Abweichung liegt lediglich im Vergleich zur Systematik des Statistischen Bundesamtes vor.⁶
- Zum anderen wurden die Salden aus Einzahlungen und Auszahlungen im Zusammenhang mit dem Kauf und der Veräußerung von Beteiligungen neutralisiert. Diese Zahlungsströme treten in der Regel nur in einzelnen Einheiten auf und wirken dort oft als Ausreißerwerte. Für die Analyse des Finanzausgleichs sollen sie außen vor bleiben, da Beteiligungstransaktionen keine ausgleichsrelevanten Tatbestände darstellen – weder sollen Veräußerungserlöse erhöhend auf den Finanzierungssaldo wirken noch Ausgaben für den Kauf von Beteiligungen die extern

³ Insbesondere für die kommunale Ebene ist der Finanzierungssaldo zwar eine zentrale Kennzahl der externen Bewertung einer Kommune. Für die interne Haushaltspolitik und aufsichtsrechtliche Bewertung des Haushalts ist er jedoch nachrangig. Im doppischen Haushaltsrecht ist der Ausgleich des Ergebnishaushalts sowie des Finanzhaushalts prägend. Die haushaltspolitischen Ziele einer Kommune sind daher nicht zwingend kongruent mit der Abgrenzung des Finanzierungssaldos nach der amtlichen Statistik.

⁴ Dies ist auch deshalb ohne echte Alternative, da doppische Ergebnisdaten bisher nicht flächendeckend zur Verfügung stehen und weiter zurückliegende Zeitpunkte daher nicht abgebildet werden können. Zudem liegen Daten der amtlichen Statistik für die Haushaltsrechnungen der Länder erst bis zum Jahr 2012 vor.

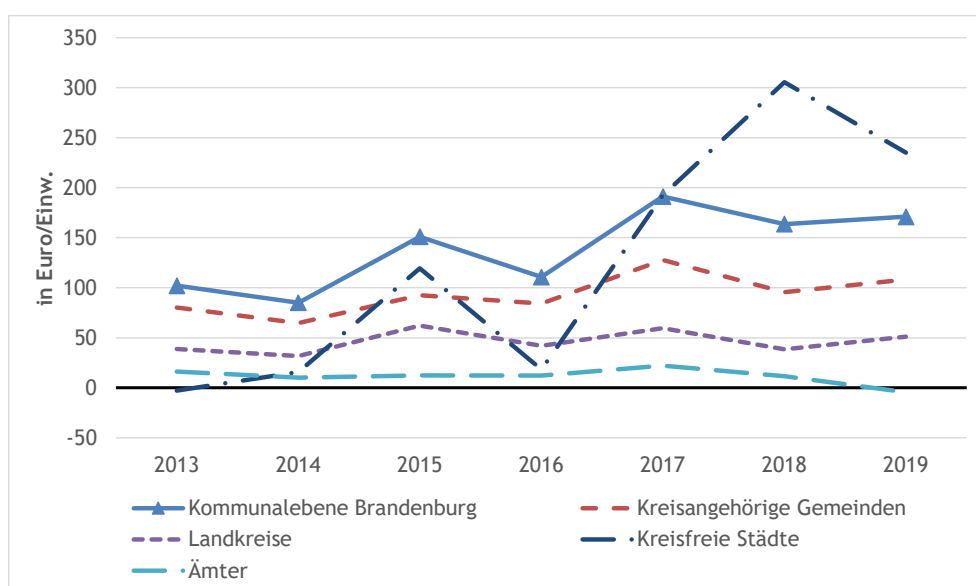
⁵ Siehe hierzu die Ausführungen zur möglichen Einbindung der Extrahaushalte im Abschnitt 2.4.5.

⁶ Berechnungsschema des AFS für den kommunalen Saldo der Bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen, abzüglich Tilgung von Krediten bei Verwaltungen (Kto: 7920, 7921, 7922, 7923) sowie Kreditaufnahme bei Verwaltungen (Kto. 6920, 6921, 6922, 6923). Die Einbeziehung der Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich ist nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes historisch gewachsen und entspricht der ursprünglichen Funktion des Finanzierungssaldos: anzuzeigen, welche Kreditaufnahme oder Tilgung gegenüber dem Kapitalmarkt erforderlich bzw. möglich ist. Beim Land ergeben sich aufgrund dieser Bereinigung keinerlei Veränderungen an den Bereinigten Ein- und Auszahlungen. Bei den Kommunen ergeben sich folgende Veränderungen: 2017: Ausgaben: 2,471 Mio. €, Einnahmen: 0 €; 2018: Ausgaben: 1,487 Mio. €, Einnahmen 0,254 Mio. €; 2019: Ausgaben 1,310 Mio. €, Einnahmen 0,144 Mio. €.

gemessene Finanzlage verschlechtern. Nach dieser Logik werden auch die Zahlungen zur Bildung des Zifo aus den weiteren Berechnungen ausgeschlossen.

Die aus den Korrekturen erwachsenden Effekte sind zwar überschaubar, dennoch wird nur durch deren Anwendung ein korrektes Bild der Finanzlage gezeichnet. Der hier beschriebene Finanzierungssaldo lässt sich auf der kommunalen Ebene gemeinde- und aufgabendifferenziert berechnen. Es ergibt sich für die Aufgaben der Hauptproduktbereiche 1-5 ein aufgabenbezogener **Zuschussbetrag**⁷, der durch die Überschüsse des Hauptproduktbereichs 6 (vor allem Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen) gedeckt werden muss. Werden die Zuschussbeträge über alle Aufgaben und alle kommunalen Einheiten hinweg saldiert, ergibt sich der dargestellte Finanzierungssaldo.

Abbildung 2: Finanzierungssaldo der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Mit Blick auf die kommunale Ebene (Abbildung 2) lassen sich zu Beginn des Betrachtungszeitraums nur geringfügige Unterschiede zwischen den kreisangehörigen Gemeinden (rot), Landkreisen (lila), kreisfreien Städten (dunkelblau) und Ämtern (türkis) erkennen: Alle Kommunaltypen weisen dabei fast durchgehend positive Salden auf; eine Ausnahme bildeten die kreisfreien Städte im Jahr 2013, wobei diese am aktuellen Rand die mit deutlichem Abstand höchsten Überschüsse aufweisen. Ab dem Jahr 2016 nehmen die Unterschiede zwischen den Kommunaltypen zu: So verzeichnen die kreisfreien Städte einen deutlich wachsenden Finanzierungssaldo (2018: 306 Euro/Einw. bzw. 123 Mio. Euro), der am aktuellen Rand zwar absank, aber immer noch überdurchschnittlich hoch ausfällt (2019: 235 Euro/Einw. bzw. 96 Mio. Euro). Die kreisangehörigen Gemeinden konnten stabil positive Salden erreichen (2019: 108 Euro/Einw. bzw. 228 Mio. Euro) und verzeichnen im gesamten Zeitraum ein Plus i. H. v. 28 Euro/Einw. (+62 Mio. Euro). Eine ähnliche Entwicklung weisen die Landkreise auf (2019: 51 Euro/Einw. bzw. 108 Mio. Euro, +12 Euro/Einw. ggü. 2013 bzw. +28 Mio. Euro). Die Ämter, die über die Kreis- bzw. Amtsumlage unmittelbar mit den kreis- bzw. amtsangehörigen Gemeinden verbunden sind, erreichen im Durchschnitt eine „schwarze Null“ (2019: -4 Euro/Einw. bzw. -1,5 Mio. Euro, -20 Euro/Einw. ggü. 2013 bzw. -7,2 Mio. Euro).

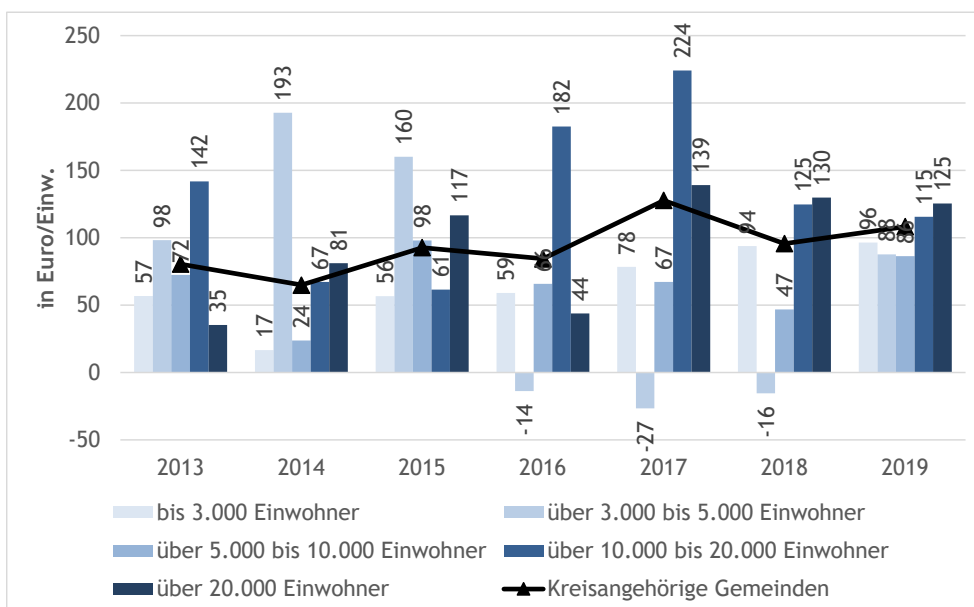
Im Folgenden wird bei ausgewählten Abbildungen insbesondere auf einen Vergleich der Jahre 2016-2018 eingegangen, da dieser den zentralen Bezugszeitraum der horizontalen Analysen repräsentiert. So können die Auswirkungen von Veränderungen im horizontalen Ausgleich, die auch eine Folge der

⁷ Die ebenfalls übliche Formulierung „Zuschussbedarf“ wird weitgehend vermieden, um nicht zu suggerieren, es handle sich um objektiv bestimmbare Bedarfe. Zuschussbeträge sind zahlungsorientierte Größen, die den tatsächlichen Fluss der Ausgaben und Einnahmen nachvollziehen, aber keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Bedarfsgerechtigkeit zulassen. In einigen Passagen ist dennoch von Zuschussbedarfen die Rede, wenn der Begriff in den Originalquellen verwendet wurde.

Finanzlage der Kommunen sind, rückgekoppelt werden. Vergleicht man die Kommunaltypen auf dieser Basis miteinander, so erreichte die Kommunalebene Brandenburg insgesamt zunächst einen positiven Saldo i. H. v. 155 Euro/Einw. (388 Mio. Euro). Besonders hervor stechen dabei die kreisfreien Städte (+172 Euro/Einw. bzw. 70 Mio. Euro), die somit deutlich überdurchschnittliche Überschüsse erwirtschaftet haben. Die kreisangehörigen Gemeinden (+103 Euro/Einw. bzw. 214 Mio. Euro), Landkreise (+47 Euro/Einw. bzw. 98 Mio. Euro) und Ämter (+15 Euro/Einw. bzw. 5,3 Mio. Euro) liegen hingegen deutlich unter dem Durchschnitt. Wichtig ist gleichwohl, dass alle Typen Überschüsse generieren.

Neben der Unterteilung nach Kommunaltypen kann der Finanzierungssaldo zusätzlich nach Gemeindegrößenklassen illustriert werden. Dies kann bereits erste Anhaltspunkte für die Bewertung und eventuellen Neugestaltung der Hauptansatzstaffel im BbgFAG geben. Interessant ist hierbei zunächst, dass sich die für die kreisangehörigen Gemeinden nachgewiesenen jährlichen Überschüsse für sämtliche Gemeindegrößenklasse bestätigen lassen. Im Rahmen der langfristigen Durchschnittsbetrachtung (2013-2019) wird indes deutlich, dass die unteren drei Größenklassen trotz zum Teil recht starker Schwankungen ähnliche Werte aufweisen (rd. +65 bis +69 Euro/Einw. bzw. 11 bis 28 Mio. Euro). Die These, wonach die kleinen Gemeinden Brandenburger insgesamt unterausgestattet wären, kann demnach nicht bestätigt werden. Die oberen zwei Klassen können sich jedoch deutlich absetzen: Die Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern sind dabei hervorzuheben, da diese im Mittel einen Finanzierungssaldo i. H. v. +131 Euro/Einw. (76 Mio. Euro) erreichten.⁸ Die Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (ohne kreisfreie Städte) verzeichnen überdies einen Saldo i. H. v. +96 Euro/Einw. (62 Mio. Euro). Insbesondere das Jahr 2019 verlief dabei äußerst erfolgreich, da in jeder Größenklasse ein Saldo von mindestens +86 Euro/Einw. erzielt wurde. Die Größenklasse spielt somit über den gesamten Zeitraum 2013-2019 hinweg keine ausschlaggebende Rolle für die Höhe des Finanzierungssaldos, was anhand der Schwankungen im Zeitverlauf erkennbar wird. Es wird allerdings zumindest ansatzweise deutlich, dass größere Gemeinden im Durchschnitt leicht höhere Überschüsse als die Gemeinden der unteren Größenklassen erzielen konnten.

Abbildung 3: Finanzierungssaldo der Kommunen in Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

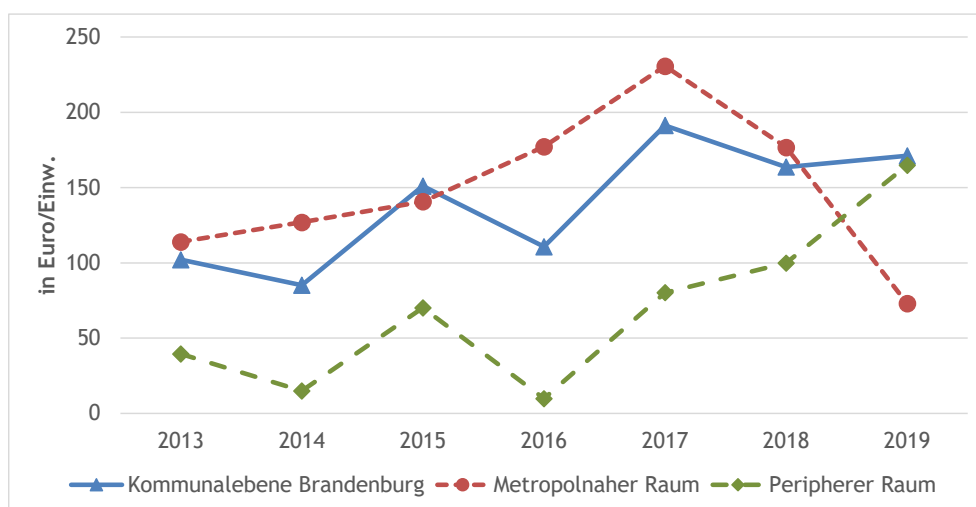
Im Durchschnitt der Jahre 2016-2018 erwirtschafteten die kreisangehörigen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 die höchsten Überschüsse (+177 Euro/Einw. bzw. 103 Mio. Euro) vor den Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (+104 Euro/Einw. bzw.

⁸ In dieser Gruppe gibt es zudem besonders finanzstarke Einzelfälle, wie beispielsweise Schönefeld und Hoppegarten.

69 Mio. Euro), die unteren drei Größenklassen stehen hingegen substanziell schlechter da, wobei diese zumeist immer noch Überschüsse generierten. Eine Ausnahme bilden Gemeinden mit 3.000 bis 5.000 Einwohnern, die im Durchschnitt ein Defizit i. H. v. -19 Euro/Einw. (-3 Mio. Euro) aufwiesen.

Die Kommunen im Land Brandenburg können darüber hinaus in einen metropolnahen und einen peripheren Raum unterteilt werden. Die Zuteilung wurde dabei gemäß Landesentwicklungsplan der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) vom 29. April 2019 vorgenommen,⁹ wobei die um Berlin gelegenen Kommunen als *metropolnah* und die übrigen als *peripher* eingeordnet wurden (zur Zuordnung siehe Anhang 1). Mit Blick auf den Finanzierungssaldo wird deutlich, dass beide Teilräume in allen Jahren positive Finanzierungssalden erreichten und folglich Überschüsse erwirtschafteten. Dabei verzeichnete der metropolnahe Raum mit einigen außerordentlich steuerstarken Kommunen, wie beispielsweise Schönefeld, Großbeeren oder Kleinmachnow, deutlich höhere Überschüsse (2016-2018: +195 Euro/Einw. bzw. 187 Mio. Euro) als die peripher gelegenen Kommunen (2016-2018: +63 Euro/Einw. bzw. 97 Mio. Euro). Im Jahr 2019 kehrt sich das Verhältnis der beiden Teilräume jedoch um: Mit einem Überschuss von nur noch +73 Euro/Einw. (72 Mio. Euro) liegen die Gemeinden des metropolnahen Raums hinter den peripher gelegenen Gemeinden (+165 Euro/Einw. bzw. 252 Mio. Euro). Dies ist vor allem auf deutlich gestiegene Sachinvestitionen im metropolnahen Raum zurückzuführen und wird später noch ausführlicher thematisiert (vgl. Kapitel 1.3). Die metropolfernen Gemeinden verzeichnen hingegen seit 2016 einen deutlich positiven Trend, zugleich aber auch weniger stark steigende Steuereinnahmen und in der Folge auch schwächer wachsende Sachinvestitionen.

Abbildung 4: Finanzierungssaldo der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019



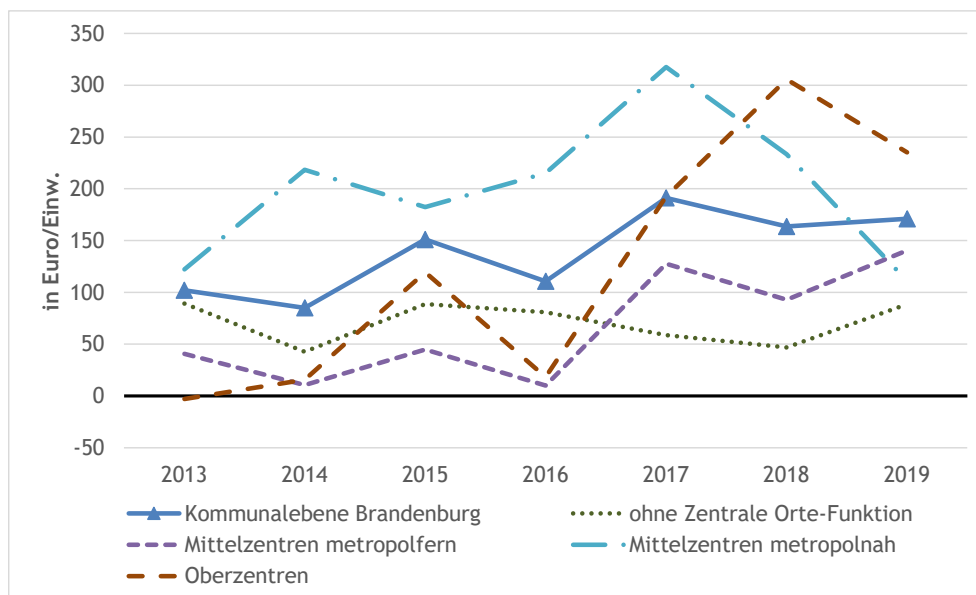
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Vergleicht man auf dieser Basis die Kommunen gemäß ihrer zentralörtlichen Funktionen (sowie im Falle der Mittelzentren auch nach Metropolnähe) untereinander (Abbildung 5), ergeben sich wiederum teilweise deutliche Unterschiede: So verzeichnen die metropolfernen Mittelzentren und die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status im längerfristigen Durchschnitt (2013-2019) die geringsten Finanzierungssalden pro Kopf (+67 Euro/Einw. bzw. 42 Mio. Euro und +71 Euro/Einw. bzw. 76 Mio. Euro). Die Oberzentren erwirtschafteten im Durchschnitt einen Finanzierungssaldo i. H. v. +126 Euro/Einw. (51 Mio. Euro). Den höchsten durchschnittlichen Finanzierungssaldo weisen die metropolnahen Mittelzentren auf (+200 Euro/Einw. bzw. 77 Mio. Euro), was deren positive Finanzlage zunächst unterstreicht. Charakteristisch ist hierbei parallel zu Abbildung 3 der deutliche Rückgang des Finanzierungssaldos im Jahr 2019 zu beobachten.

⁹ Vgl. Gemeinsame Landesplanabteilung Berlin-Brandenburg (2019), S. 66.

Für die Jahre 2016-2018 ist sichtbar, dass die metropolnahen Mittelzentren die höchsten Überschüsse im Vergleich erreichten (+255 Euro/Einw. bzw. 100 Mio. Euro). Danach folgen die Oberzentren bzw. kreisfreien Städte (+172 Euro/Einw. bzw. 70 Mio. Euro) und mit deutlichem Abstand die peripher gelegenen Mittelzentren und Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status (+77 Euro/Einw. bzw. 48 Mio. Euro und +62 Euro/Einw. bzw. 67 Mio. Euro). Die Unterschiede zwischen Metropolnähe und Peripherie werden damit insbesondere anhand der Mittelzentren eingehend verdeutlicht.

Abbildung 5: Finanzierungssaldo der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Funktionen 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Abbildung 6 zeigt, wie die Finanzierungssalden auf Kommunal- (rote Säulen) und Länderebene (blaue Säulen) im Vergleich mit den anderen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland sowohl im Durchschnitt 2013-2019 (links) als auch 2019 (rechts) ausgeprägt waren.¹⁰ Generell wird zunächst ersichtlich, dass die angezeigten Jahre von Überschüssen, sowohl auf Landes- als auch der Kommunalebene geprägt waren (mit Ausnahme des Saarlandes sowie der Landesebenen Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins). Darüber hinaus fällt auf, dass die ostdeutschen Kommunen und Länder in den Jahren 2013-2019 höhere Überschüsse erzielten als die westdeutschen. Auf der Ebene der Länder sind dabei Mecklenburg-Vorpommern (+241 Euro/Einw. bzw. 384 Mio. Euro) und Thüringen (+224 Euro/Einw. bzw. 479 Mio. Euro) hervorzuheben. Der Saldo des Landes Brandenburg fällt mit +165 Euro/Einw. (408 Mio. Euro) ebenfalls überdurchschnittlich hoch aus.¹¹ Gleiches gilt für die kommunale Ebene: Die brandenburgischen Kommunen verzeichneten mit +100 Euro/Einw. (245 Mio. Euro) überdurchschnittlich hohe Überschüsse, wobei lediglich die bayerischen Kommunen einen etwas höheren Wert erreichen konnten (118 Euro/Einw. bzw. 1.511 Mio. Euro). Auch dies verdeutlicht die gute Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs nochmals. Mit Blick auf das letzte statistisch dokumentierte Jahr 2019 wird sichtbar, dass ausschließlich Brandenburg und Sachsen-Anhalt Defizite auf die Länderebene aufweisen.¹² Die kommunale Ebene verzeichnet hingegen den mit Abstand höchsten Finanzierungssaldo (+144 Euro/Einw. bzw. 355 Mio. Euro); auf den

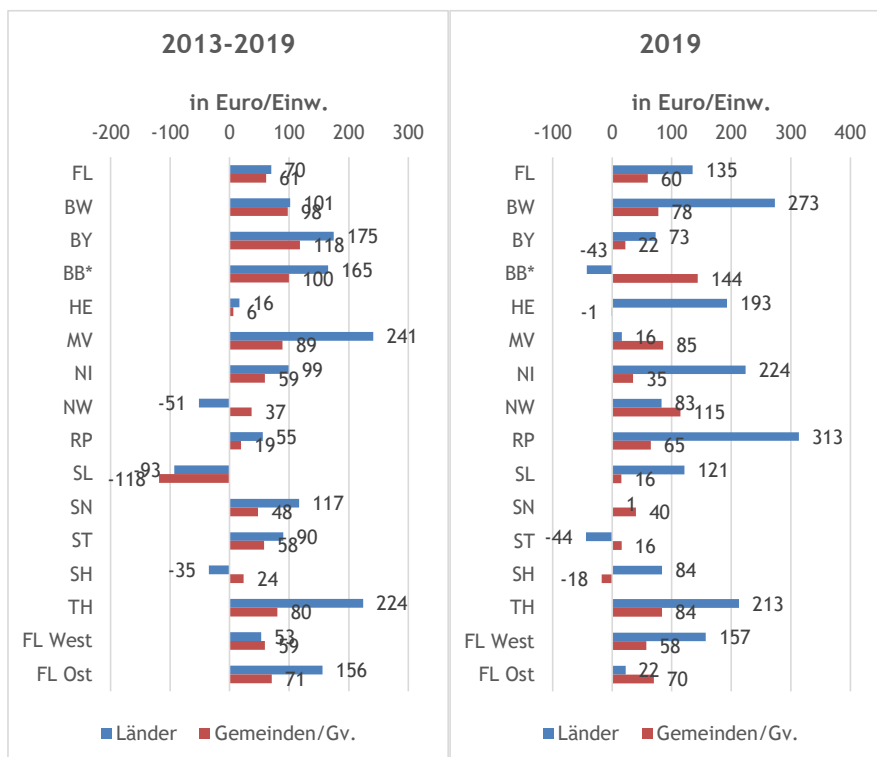
¹⁰ Die Datenbasis entspricht dabei der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes, wodurch sich Abweichungen zu den zuvor gezeigten Werten ergeben können, da es sich hier entsprechend um den „unbereinigten“ Finanzierungssaldo handelt.

¹¹ Hier sei jedoch nochmals erwähnt, dass der Zifo-Effekt im Jahr 2019 bereits herausgerechnet wurde, was eine Erhöhung des Saldos um rd. 400 Euro/Einw. für das Jahr 2019 bewirkt und dementsprechend ebenfalls die Durchschnittsbetrachtung positiv tangiert.

¹² Zu den Gründen für die negative Ausprägung des brandenburgischen Finanzierungssaldos vgl. nochmals die Ausführungen zu Abbildung 1.

weiteren Plätzen folgen Nordrhein-Westfalen (+115 Euro/Einw. bzw. 2.023 Mio. Euro) und Mecklenburg-Vorpommern (+85 Euro/Einw. bzw. 135 Mio. Euro).

Abbildung 6: Durchschnittliche Finanzierungssalden der Kommunen und Länder 2013-2019



* Finanzierungssaldo des Landes Brandenburg um Zifo-Effekt 2019 bereinigt
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Kassenstatistik).

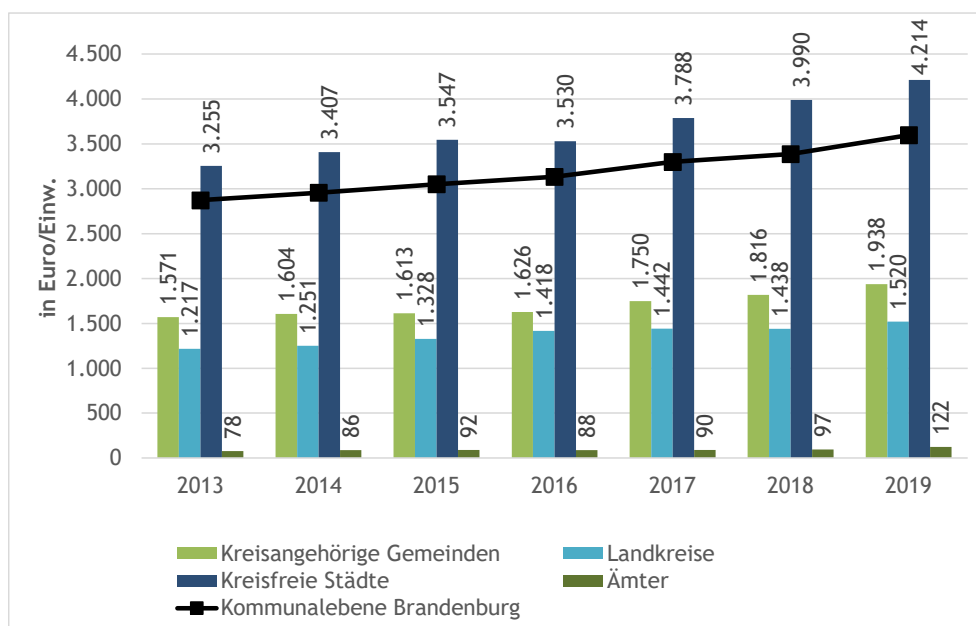
1.2 EINNAHMEN

1.2.1 BEREINIGTE EINNAHMEN

Mit Blick auf die Bereinigten Einnahmen ist ein stetiger Wachstumspfad erkennbar, der sich auf alle Kommunaltypen bezieht (Abbildung 7). Gegenüber dem Ausgangsjahr 2013 erhöhten sich die bereinigten Einnahmen in 2019 um 724 Euro/Einw. auf 3.597 Euro/Einw. Insbesondere die vier kreisfreien Städte sind dabei die Entwicklungstreiber: So betragen deren Einnahmen im Jahr 2019 4.214 Euro/Einw., was einer Steigerung gegenüber 2013 um fast 1.000 Euro/Einw. entspricht (+29,5 %).¹³ Das hohe Einnahmenniveau ist - parallel zu den Ausgaben (vgl. Abbildung 25) - vorrangig mit deren im Vergleich zu kreisangehörigen Gemeinden deutlich erweitertem Aufgabenspektrum (insbesondere im Sozialbereich sowie den weiterführenden Schulen) zu begründen. Aber auch die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise konnten ihre Bereinigten Einnahmen kontinuierlich ausbauen, wobei die Entwicklung allerdings etwas weniger dynamisch als bei den kreisfreien Städten ist (2019 ggü. 2013: +367 Euro/Einw. bzw. +303 Euro/Einw., jeweils +25 %). Die Landkreise werden dabei insbesondere über die Kreisumlage an der guten Finanzlage ihrer kreisangehörigen Gemeinden beteiligt. Überdies verzeichnen auch die Ämter deutliche Zuwächse bei ihren Einnahmen (+57 % gegenüber 2013), die - parallel zur Kreisumlage bei den Landkreisen - hauptsächlich auf gestiegene Einnahmen aus der Amtsumlage zurückzuführen sind.

¹³ Dabei ist insbesondere die Stadt Frankfurt/Oder hervorzuheben, das einerseits das höchste Niveau 2019 erreichte (4.450 Euro/Einw.) und andererseits die dynamischste Einnahmentwicklung im Zeitraum aufwies (+1.204 Euro/Einw.).

Abbildung 7: Bereinigte Einnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019

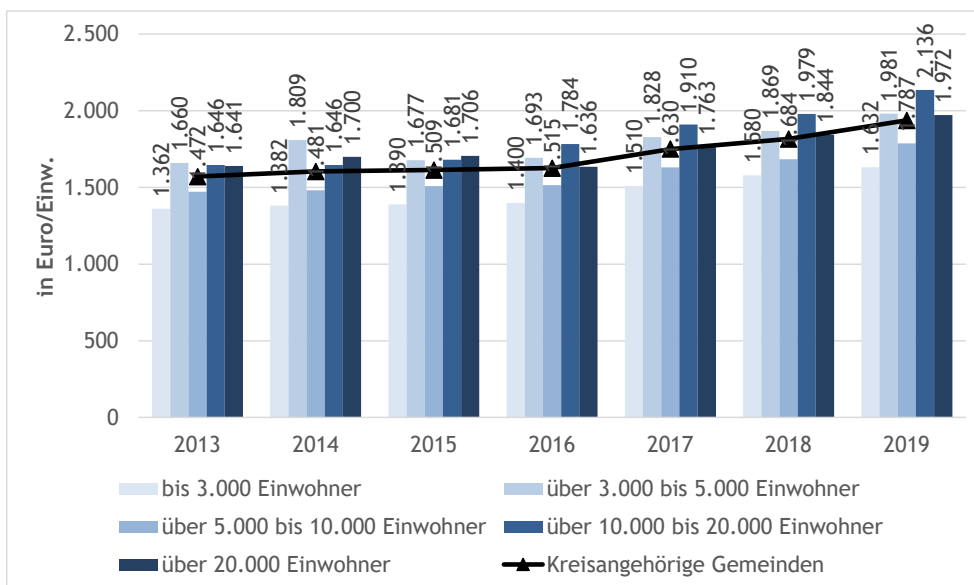


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Unterscheidet man das Wachstum der Einnahmen bei den kreisangehörigen Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen, ergeben sich mitunter größere Unterschiede hinsichtlich der Dynamik: Wie bereits beim Finanzierungssaldo (vgl. Abbildung 3) sind hierbei die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern hervorzuheben, deren bereinigte Einnahmen sich im Zeitverlauf um 490 Euro/Einw. auf 2.136 Euro/Einw. erhöhten. Der ausgesprochen positive Finanzierungssaldo innerhalb dieser Kommunen (vgl. Abbildung 3) ist folglich vor allem einnahmeseitig zu erklären. In den anderen Größenklassen wurden zwar ebenfalls Zuwächse erzielt, diese fallen aber im Vergleich geringer aus (maximal 331 Euro/Einw. in der größten Gemeindegrößenklasse). Darüber hinaus verzeichnen die oberen zwei Gemeindegrößenklassen im Durchschnitt ein höheres Einnahmenniveau je Einwohner im Jahr 2019 als die unteren drei Größenklassen (2.049 Euro/Einw. versus 1.774 Euro/Einw.). Interessant sind dabei die interkommunalen Unterschiede: Die niedrigsten Einnahmen finden sich in der untersten Größenklasse (1.632 Euro/Einw.), die Klasse der Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 3.000 und 5.000 weist jedoch bereits das zweithöchste Einnahmenniveau auf (1.981 Euro/Einw.) und dabei sogar leicht höhere Einnahmen als die Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern (1.972 Euro/Einw.).¹⁴ Im Durchschnitt der Jahre 2016-2018 manifestiert sich dieses Bild: Die höchsten Einnahmen erzielten die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 10.000 bis 20.000 (1.891 Euro/Einw.) sowie von 3.000 bis 5.000 Einwohnern (1.797 Euro/Einw.). Die mit Abstand niedrigsten Einnahmen wurden in den Kleinstgemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnern generiert (1.497 Euro/Einw.).

¹⁴ Dies ist vor allem auf gestiegene Einnahmen aus Investitionstätigkeit in der zweitniedrigsten Größenklasse zurückzuführen.

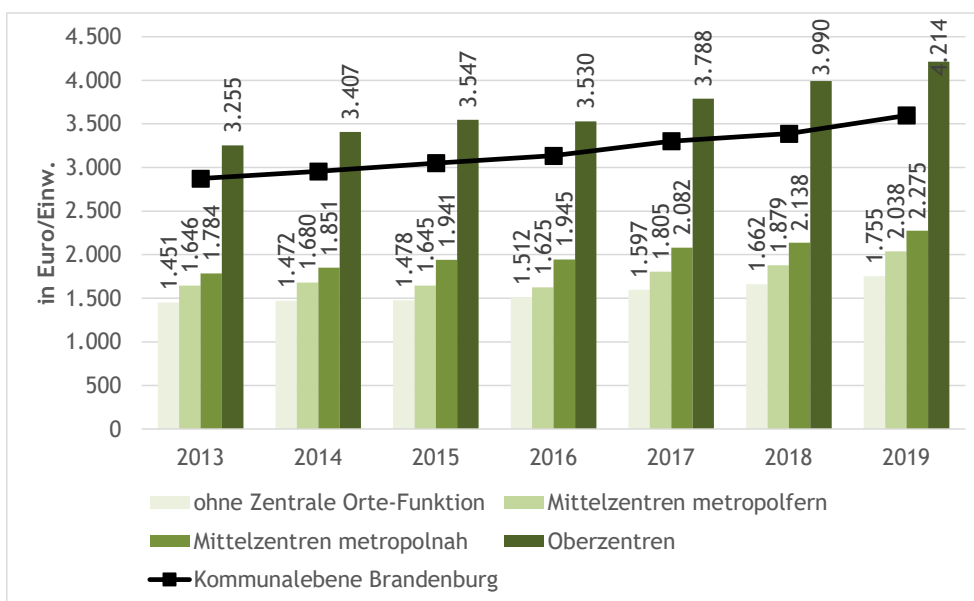
Abbildung 8: Bereinigte Einnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

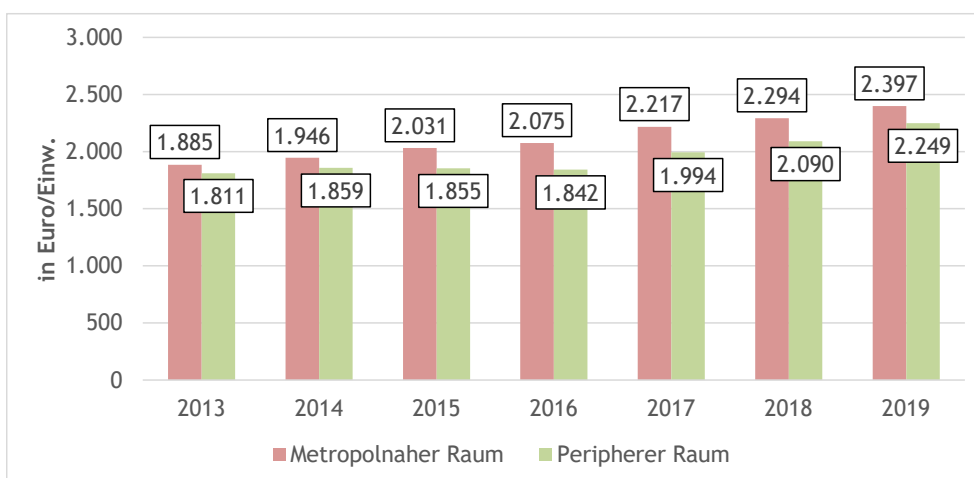
Unterscheidet man die bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen nach den zentralörtlichen Funktionen (und der Metropolnähe), ergeben sich grundsätzlich erwartbare Unterschiede (Abbildung 9), wobei die angezeigten Werte der Oberzentren genau denen der kreisfreien Städte entsprechen (Abbildung 7): Die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status haben die niedrigsten bereinigten Einnahmen (2019: 1.755 Euro/Einw.) und die schwächste Dynamik im Zeitablauf (2019: +303 Euro/Einw. ggü. 2013, +20,2 %). Die metropolfernen Mittelzentren verzeichnen substantiell höhere Gesamteinnahmen (2019: 2.038 Euro/Einw.) bei einer zugleich stärkeren Dynamik (2019: +392 Euro/Einw. ggü. 2013, +23,8 %), die allerdings nochmals von den metropolnahen Mittelzentren übertroffen wird (2019: 2.275 Euro/Einw., +491 Euro/Einw. ggü. 2013, +27,5 %). Auch im Zeitraum von 2016-2018 verzeichnen die metropolnahen Mittelzentren die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen (2.056 Euro/Einw.). Dahinter folgen die peripheren Mittelzentren (1.770 Euro/Einw.) und nicht-zentralörtlichen Gemeinden (1.591 Euro/Einw.). Diese Einnahmenunterschiede können später Ausgabenunterschiede zu erklären helfen.

Abbildung 9: Bereinigte Einnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Status 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

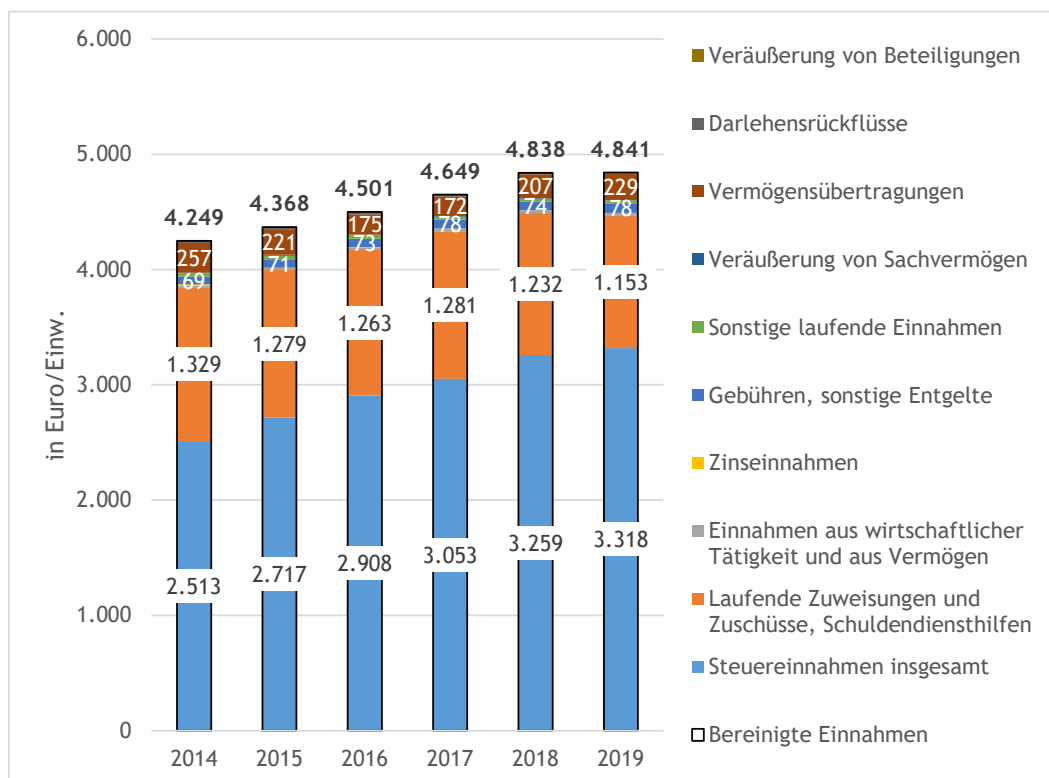
Abbildung 10: Bereinigte Einnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Werden die Einnahmen auf Basis der Metropolnähe untersucht (kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden), kristallisieren sich die Unterschiede noch deutlicher heraus (Abbildung 10): Sowohl das Niveau (2019: 2.397 Euro/Einw., 2016-2018: 2.196 Euro/Einw.) als auch das Wachstum (2019: +512 Euro/Einw. ggü. 2013, +27,2 %) der bereinigten Einnahmen fallen in den metropolnah gelegenen Gemeinden höher aus als in den peripheren Gemeinden (2019: 2.249 Euro/Einw., 2016-2018: 1.975 Euro/Einw., 2019: +439 Euro/Einw. ggü. 2013, +24,2 %). Daraus folgt, dass die Unterschiede in der Einnahmenausstattung zwischen metropolnahen und peripheren Raum im Zeitverlauf zugenommen haben (2013: 74 Euro/Einw. Unterschied versus 148 Euro/Einw. in 2019). Im Durchschnitt erreichten die Städte und Gemeinden im peripheren Raum 2013 noch 96,0 % des Einnahmenniveaus des metropolnahen Raums, 2019 waren es 93,8 %.

Abbildung 11: Bereinigte Einnahmen des Landes Brandenburg 2014-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

Bezugnehmend auf die wichtigsten Einnahmearten der Landesebene in Brandenburg ist Abbildung 11 heranzuziehen. Zunächst ist festzustellen, dass die Bereinigten Einnahmen bis zum Jahr 2018 angewachsen sind (2018: 4.838 Euro/Einw., +13,9 % ggü. 2014), jedoch in 2019 fast stagnierten (4.841 Euro/Einw., +0,1 % ggü. 2018), was primär ursächlich für die Entwicklung des Finanzierungssaldos ist (vgl. Abbildung 1). Im Wesentlichen liegt diese undynamische Entwicklung der Bereinigten Einnahmen am aktuellen Rand an zwei Faktoren:

- Der *erste Erklärungsansatz* für das geringe Wachstum der bereinigten Einnahmen bezieht sich auf die Steuereinnahmen: So wird ersichtlich, dass die Steuereinnahmen des Landes (bestehend vor allem aus den Gemeinschaftssteuern) den größten Teil der bereinigten Einnahmen repräsentieren (2019: 3.318 Euro/Einw. bzw. 68,5 %). Allerdings fällt das Wachstum der Steuereinnahmen gemäß der *Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg* aktuell sehr gering aus (2019 ggü. 2018: 1,8 %) und ist nicht mit der jahresdurchschnittlichen Steigerungsrate der Vorjahre vergleichbar (6,7 %). Vorrangig sind hierbei die Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuereinnahmen heranzuziehen, die 2019 gegenüber dem Vorjahr sogar um 2,3 % auf 1.751 Euro (2018: 1.791 Euro/Einw.) gesunken sind. Auch die - quantitativ wesentlich weniger bedeutende - Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge sank um 41,6 % auf 17 Euro/Einw. Die übrigen Steuerarten entwickelten sich moderat und zeigen keine besonderen Auffälligkeiten.¹⁵
- Die *zweite Begründung* stellen die Laufenden Zuweisungen dar, die sich am aktuellen Rand, wie bereits 2018, gegenüber dem Vorjahr verringerten (2019: 1.153 Euro/Einw., -6,4 % ggü. 2018, sogar -9,9 % ggü. 2017): Sowohl die allgemeinen als auch sonstigen Zuweisungen sind deutlich gegenüber 2018 gesunken (-7,7 % auf 627 Euro/Einw. bzw. -2,3 % auf 432 Euro/Einw.). Dies ist vor allem auf die absinkenden Zuweisungen des Landes aus dem Solidarpakt II zurückzuführen, wobei im Jahr 2019 die letzte Zuweisung erfolgte, die seit 2020

¹⁵ Speziell die Einkommen- und Körperschaftsteuer entwickelten sich äußerst positiv und stiegen gegenüber 2018 um 8,0 % auf 1.288 Euro/Einw.

durch die sog. Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft nach § 11 Abs. 5 FAG abgelöst wurden. Die Kommunen wurden zwar bis 2019 regelgebunden zu 40 % an den Rückgängen beteiligt, der größere Anteil von 60 % entfiel jedoch auf das Land. Darüber hinaus sind auch die zum Posten der Laufenden Zuweisungen zählenden Erstattungen von anderen Bereichen um 15,0 % abgesunken (2019: 94 Euro/Einw.).

Die übrigen Einnahmearten sind aus quantitativer Sicht deutlich weniger bedeutend und üben somit einen geringeren Einfluss auf die Höhe der bereinigten Einnahmen aus. Am ehesten sind in diesem Zusammenhang noch die Vermögensübertragungen zu nennen, die sich seit 2017 ausgesprochen positiv entwickelt haben (2019: 229 Euro/Einw., +10,8 % ggü. 2018). Ebenso haben die Gebühren, im Gegensatz zur kommunalen Ebene, einen deutlich weniger starken Einfluss auf die Gesamteinnahmen des Landes (2019: 78 Euro/Einw. bzw. 1,6 %). Zudem entwickelten sie sich in den vergangenen Jahren nur unwesentlich: Während sie in 2018 gegenüber 2017 abnahmen (-5,1 %), verzeichneten sie 2019 gegenüber dem Vorjahreswert ein leichtes Plus (+4,4 %).

1.2.2 STEUEREINNAHMEN

Ein wesentlicher Einnahmenblock der Kommunen sind die Steuereinnahmen, die nachfolgend tiefgreifender betrachtet werden. Wichtig ist, dass hierbei die Netto-Steuereinnahmen inklusive der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern und abzüglich der Gewerbesteuerumlage dargestellt werden. Für eine Betrachtung der tatsächlichen kommunalen Finanzlage ist ein solcher vollumfänglicher Blick auf die gesamten Steuereinnahmen unerlässlich.¹⁶

1.2.2.1 STEUEREINNAHMEN IM LÄNDERVERGLEICH

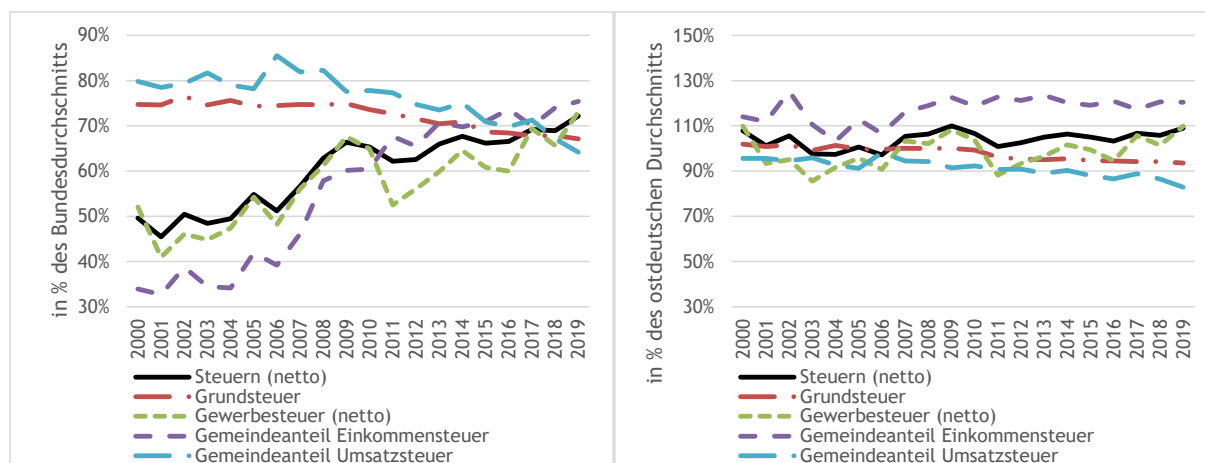
Dafür sollen zu Beginn die brandenburgischen Steuereinnahmen mit dem bundesweiten sowie west- und ostdeutschen Durchschnitt verglichen werden, wobei eine zusätzliche Differenzierung nach Grundsteuer, Gewerbesteuer (netto), Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer vorgenommen wird (Abbildung 12). Mit Blick auf die gesamten Steuereinnahmen fällt auf, dass Brandenburg am aktuellen Rand (2019: 980 Euro/Einw.) zwar (weiterhin) deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt (2019: 1.367 Euro/Einw.) zurückbleibt, jedoch seit 2000 deutlich aufgeholt hat. Betrug das Niveau der Steuereinnahmen zu Beginn des betrachteten Zeitraums noch lediglich 50 %, sind es 2019 bereits 72 %, wobei sich die Lücke somit langsam, aber stetig verkleinert. Diese positive Entwicklung ist auf die Gewerbesteuer netto (+234 % ggü. 2000, 2019: 73 % des Bundesdurchschnitts) und insbesondere den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (+313 % ggü. 2000, 2019: 75 % des Bundesdurchschnitts) zurückzuführen, wohingegen sich die Grundsteuer (+46 % ggü. 2000, 2019: 67 % des Bundesdurchschnitts) und insbesondere der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (+124 % ggü. 2000, 2019: 64 % des Bundesdurchschnitts) schwächer entwickelten. Die deutliche Zunahme der Einkommensteuereinnahmen ist dabei speziell in den metropolnah gelegenen Gemeinden festzustellen (vgl. Abbildung 18).

Die brandenburgischen Steuereinnahmen liegen darüber hinaus über dem ostdeutschen Durchschnitt (2019: 900 Euro/Einw.). Dabei ist der Vorsprung der brandenburgischen Kommunen trotz der Volatilität im Zeitverlauf weitestgehend gleichgeblieben (2019: 109 % ggü. 108 % in 2000). Während die Entwicklungspfade von Grundsteuer (2019: 94 %) und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (2019: 83 %) unterdurchschnittlich verlaufen, entwickeln sich die Gewerbesteuer netto (110 %) und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer deutlich überdurchschnittlich (121 %). Trotz der im ostdeutschen Vergleich durchaus feststellbaren Steuerstärke der brandenburgischen Städte und Gemeinden verdeutlichen die Befunde die nach wie vor prägende Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen, die im Durchschnitt nur geringfügig zu den westdeutschen Kommunen aufholen. Zwar ist nicht davon auszugehen, dass die kommunale Steuerkraft Brandenburgs mittelfristig auf den

¹⁶ Im Rahmen der später folgenden Untersuchung des horizontalen Finanzausgleichs wird die Steuerkraftmesszahl ohne die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern berechnet. Hingegen wird der Familienleistungsausgleich, der wiederum für die Berechnung der Messzahl relevant ist, einbezogen, der im Rahmen seiner Funktion als Steuersurrogat in der Finanzstatistik als eigenständige Zahlung neben den Steuereinnahmen eingruppiert wird.

bundesweiten Durchschnitt aufschließen wird; dennoch ist die Entwicklung speziell der Jahre 2011-2019 in diesem Kontext als positiv anzusehen.

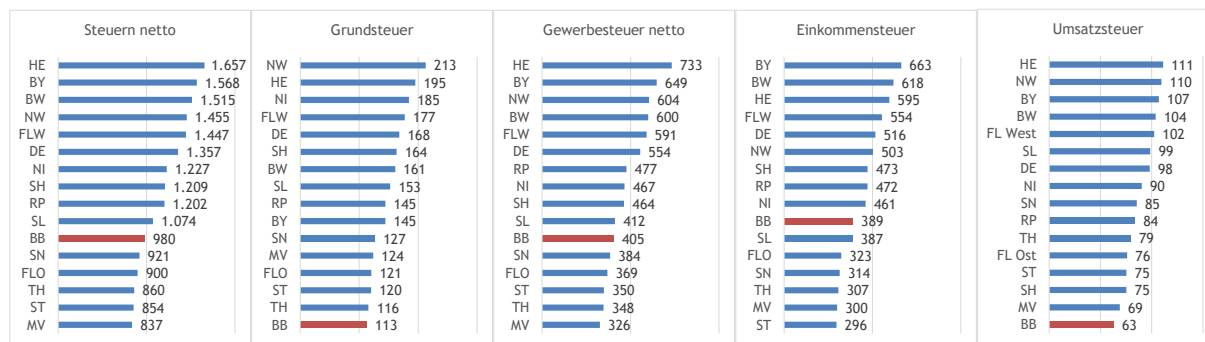
Abbildung 12: Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (links) und zum ostdeutschen Durchschnitt (rechts) 2000-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

Dies zeigt sich auch im Ranking der Flächenländer für das Jahr 2019 (Abbildung 13): Interessant ist zunächst das massive Gefälle der kommunalen Steuerkraft zwischen den Ländern. Die Kommunen in Hessen (1.657 Euro/Einw.) haben im Durchschnitt fast doppelt so hohe Steuereinnahmen zur Verfügung wie die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns (837 Euro/Einw.). Die im ostdeutschen Vergleich auf Rang 1 liegenden brandenburgischen Kommunen (980 Euro/Einw.) liegen deutlich vor den sächsischen Kommunen (921 Euro/Einw.),¹⁷ jedoch ist der Abstand zum Saarland, dem westdeutschen Flächenland mit den steuerschwächsten Kommunen, weiterhin recht hoch (-94 Euro/Einw. bzw. 10 %). Hierbei kann jedoch konstatiert werden, dass sich der Abstand beider Länder im Vergleich zu den Vorjahren deutlich verringert hat, da sich die brandenburgische Steuerkraft im gesamten Zeitraum 2000-2019 deutlich stärker erhöhte als die des Saarlands (+200 % versus +102 %). Auch der Abstand zu den anderen westdeutschen Ländern hat im Zeitverlauf (und dabei insbesondere im Jahr 2019 gegenüber 2018), wenn auch sehr geringfügig, abgenommen.

Abbildung 13: Ranking der kommunalen Steuereinnahmen im Ländervergleich 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

In Bezug auf die Grundsteuer und den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer belegen die Kommunen Brandenburgs im Jahr 2019 sogar den letzten Rang (113 Euro/Einw. bzw. 63 Euro/Einw.), was die in Abbildung 12 dargestellte Entwicklung verdeutlicht. Bei der Gewerbesteuer (405 Euro/Einw.) und Einkommensteuer (389 Euro/Einw.) liegen die brandenburgischen Gemeinden und Städte dagegen

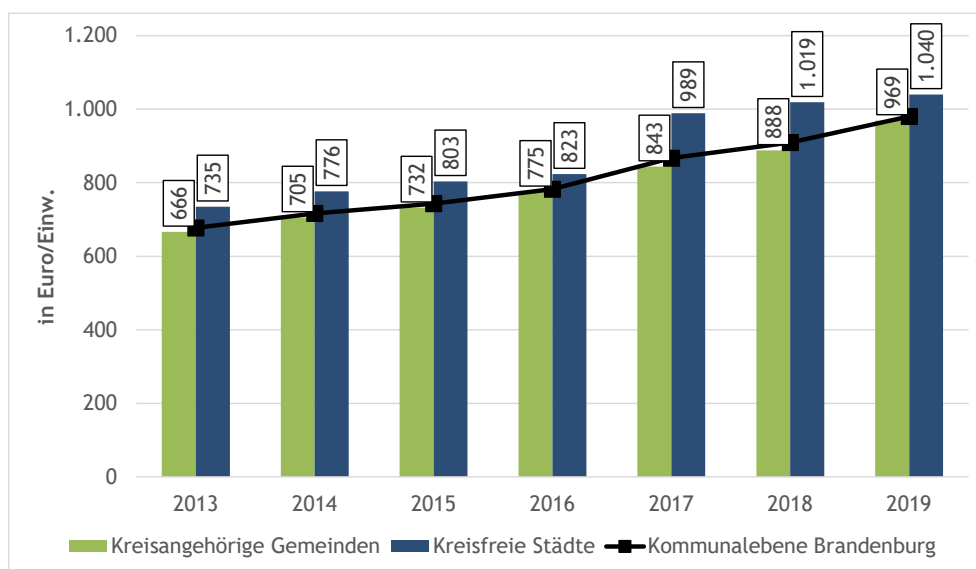
¹⁷ Dies gilt übrigens auch dann, wenn die drei brandenburgischen Gemeinden mit besonders hohen Steueraufkommen (Schönefeld, Liebenwalde, Zossen) aus der Durchschnittsbildung herausgerechnet werden.

deutlich vor dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer. Die Gewerbesteuerstärke ist dabei insbesondere im Hinblick auf die im Durchschnitt sehr niedrigen Gewerbesteuerhebesätze hervorzuheben. Dennoch ist ein erhebliches Einnahmepotenzial gegeben (siehe dazu Abschnitt 1.7). Erstmals wurde mit Blick auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit dem Saarland sogar ein westdeutsches Flächenland überholt (+2 Euro/Einw.). Gleichwohl ist der Abstand zum bundesweiten Durchschnitt bei beiden Steuerarten noch spürbar (Gewerbesteuer netto: -149 Euro/Einw., Einkommensteuer: -165 Euro/Einw.).

1.2.2.2 INTERKOMMUNALER VERGLEICH DER STEUEREINNAHMEN

In Abbildung 14 wird das zuvor beschriebene kontinuierliche Wachstum der brandenburgischen Steuereinnahmen sowohl in den kreisfreien Städten als auch den kreisangehörigen Gemeinden deutlich, wobei sich die Dynamik beider Kommunaltypen nur geringfügig voneinander unterscheidet: Die Steuereinnahmen in den vier Oberzentren wuchsen im Zeitraum von 2013-2019 um 305 Euro/Einw. bzw. 41,5 % (2019: 1.040 Euro/Einw.), die Einnahmen in den kreisangehörigen Gemeinden stiegen um 302 Euro pro Einwohner bzw. 45,4 % (2019: 969 Euro/Einw.). Infolgedessen spiegelt die positive Finanzlage insbesondere die Dynamik der Steuereinnahmen. Hier sind insbesondere Zuwächse im Bereich des Gemeindeanteils der Einkommensteuer (2019: 389 Euro/Einw., +120 Euro/Einw. ggü. 2013) und der Gewerbesteuer (2019: 405 Euro/Einw., +143 Euro/Einw. ggü. 2013) ersichtlich. Bezüglich der Grundsteuer ist die Dynamik dagegen recht schwach (2019: 113 Euro/Einw., +9 Euro/Einw. ggü. 2013). Auch der Vergleich der Jahre 2016-2018 verdeutlicht die größere Steuerstärke der kreisfreien Städte: So verzeichnen diese ein Niveau i. H. v. 944 Euro/Einw., während die kreisangehörigen Gemeinden lediglich einen Wert i. H. v. 835 Euro/Einw. erreichen. Bemerkenswert ist, dass der Zuwachs der kommunalen Steuereinnahmen im betrachteten Zeitraum 2013-2019 in keinem Land höher war als in Brandenburg. Der Bundesdurchschnitt lag bei +32,3 %, derjenige der brandenburgischen Gemeinden bei +44,8 %.

Abbildung 14: Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019

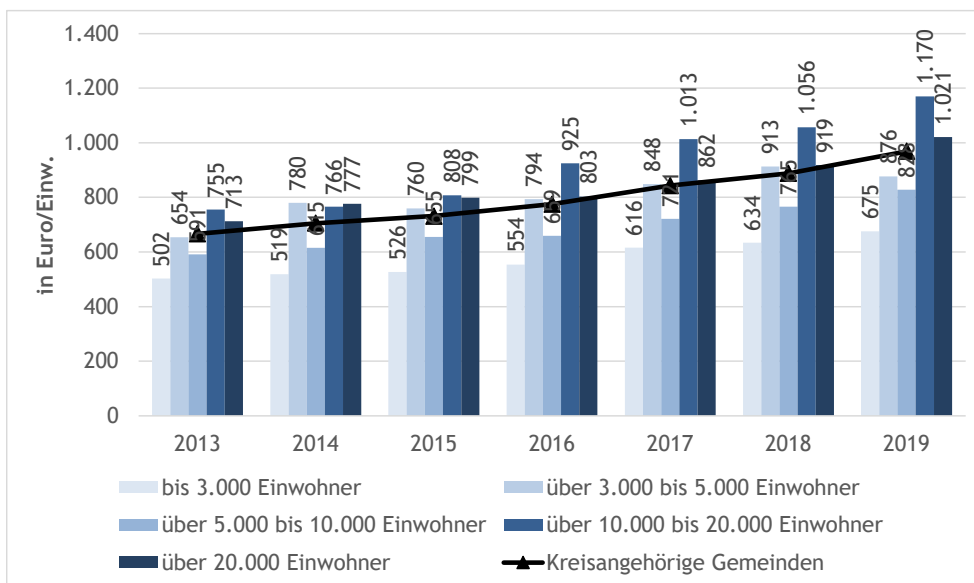


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

In Bezug auf die Gemeindegrößenklassen (Abbildung 15) ergibt sich wiederum ein ähnliches Bild wie bei den Gesamteinnahmen (vgl. Abbildung 8). Die höchsten Steuereinnahmen werden in den Gemeinden der zweithöchsten Größenklasse generiert (2019: 1.170 Euro/Einw.), wobei deren Entwicklung zugleich am dynamischsten ist (+415 Euro/Einw. ggü. 2013 bzw. +54,9 %). Die der obersten Größenklasse zugehörigen Gemeinden verzeichnen im Vergleich dazu eine schwächere Dynamik (+308 Euro/Einw., +43,2 %), während die drei unteren Gemeindegrößenklassen die schwächste Entwicklung im angegebenen Zeitraum vollzogen haben, darunter insbesondere die

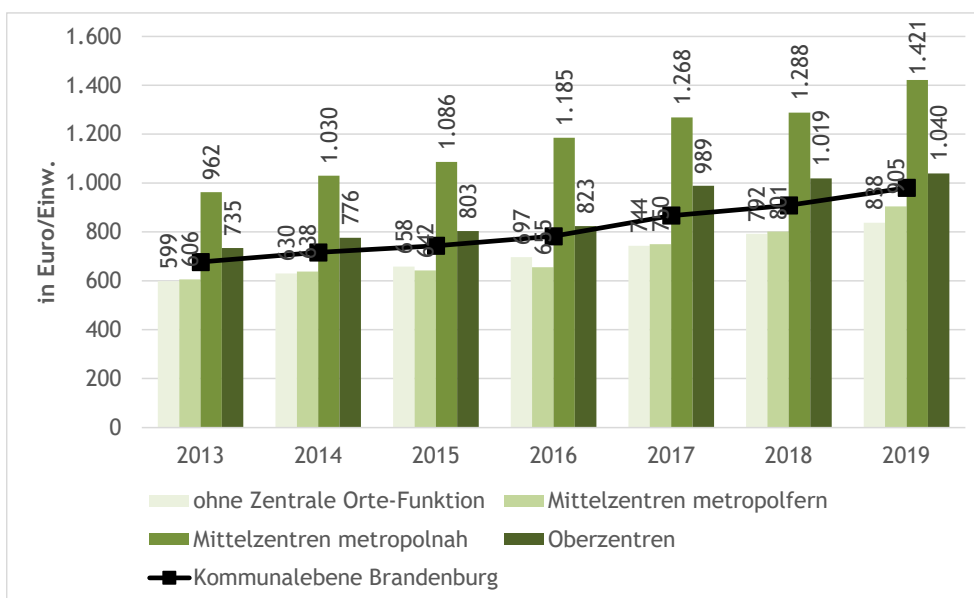
Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnern (2019: 675 Euro/Einw., +173 Euro/Einw. ggü. 2013, +34,3 %). Kleinere Gemeinden weisen demnach zusammenfassend sowohl ein niedrigeres Pro-Kopf-Niveau an Steuereinnahmen auf und entwickeln sich überdies weniger dynamisch als größere Gemeinden. Parallel dazu kann der Durchschnitt im Zeitraum von 2016-2018 herangezogen werden, der die Steuerkraft der Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohner unterstreicht (998 Euro/Einw.), die deutlich vor den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (862 Euro/Einw.) und den Gemeinden mit 3.000 bis 5.000 Einwohnern (852 Euro/Einw.) liegen. Die niedrigsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen werden in den kleinen Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnern generiert (601 Euro/Einw.).

Abbildung 15: Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

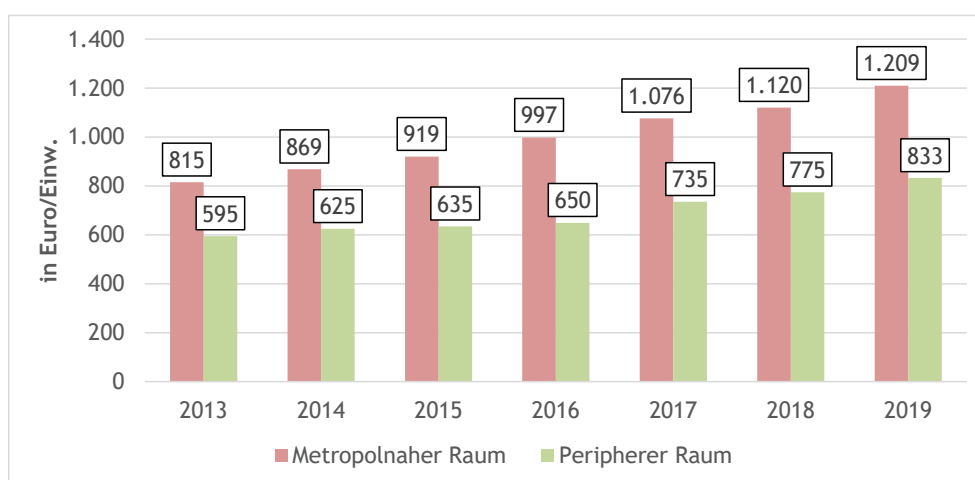
Abbildung 16: Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Status 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Auch hinsichtlich der zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden und kreisfreien Städte sind substanzielle Unterschiede bemerkbar (Abbildung 16). Dabei stehen insbesondere die metropolnahen Mittelzentren hervor, die weitaus höhere Pro-Kopf-Steuererinnahmen und eine bessere Entwicklung im Zeitverlauf verzeichnen (2019: 1.421 Euro/Einw., +459 Euro/Einw., +47,7 %) als die Oberzentren bzw. kreisfreien Städte (+41,5 %). Die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion (838 Euro/Einw., +239 Euro/Einw., +39,9 %) sind wiederum steuerschwach und am wenigsten dynamisch im Zeitraum von 2013-2019. Die peripher gelegenen Mittelzentren haben etwas aufgeholt (905 Euro/Einw., +299 Euro/Einw., +49,4 %). Die interkommunalen Unterschiede sollen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich hierbei im Durchschnitt um ein hohes Steuerniveau (besonders im ostdeutschen Vergleich) und eine positive Entwicklung im Zeitverlauf handelt, die grundsätzlich alle kommunalen Einheiten betrifft. In den Jahren 2016-2018 verfestigt sich das soeben gezeichnete Bild: Die metropolnahen Mittelzentren sind überaus steuerstark (1.247 Euro/Einw.), was nicht zuletzt an Einzeleffekten (vor allem Schönefeld) liegt. Die Oberzentren folgen bereits mit deutlichem Abstand (944 Euro/Einw.), während die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status sogar etwas steuerstärker sind als die peripheren Mittelzentren (744 Euro/Einw. versus 735 Euro/Einw.).

Abbildung 17: Steuererinnahmen der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019



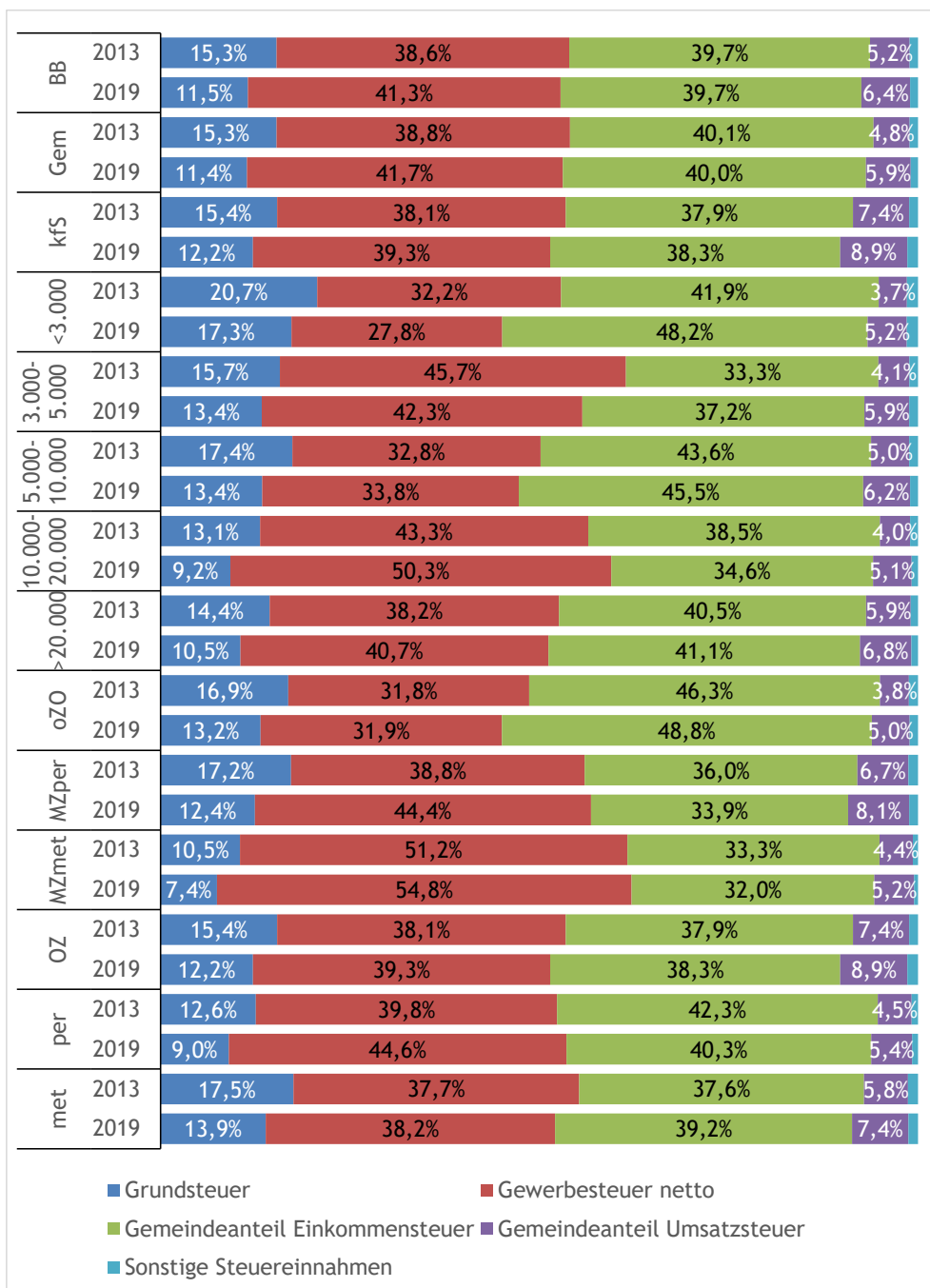
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Im Vergleich aller Gemeinden und Städte des metropolnahen und peripheren Raums wird evident, dass die Unterschiede in den bereinigten Einnahmen (vgl. Abbildung 10) vor allem auf unterschiedlich hohen Steuererinnahmen beruhen (Abbildung 17). Im metropolnahen Raum belaufen diese sich im Jahr 2019 auf 1.209 Euro/Einw. (2016-2018: 1.065 Euro/Einw.), im metropolfernen Raum hingegen lediglich auf 833 Euro/Einw. (2016-2018: 720 Euro/Einw.). Auch das Wachstum im Zeitverlauf unterscheidet sich erheblich (+394 Euro/Einw. bzw +48,3 % metropolnah versus +237 Euro/Einw. bzw. +39,8 % peripher), was zu einer wachsenden Lücke zwischen beiden Teilgruppen führt. Auf dieser Basis sind entsprechende Auswirkungen auf die später folgenden Berechnungen zur Überprüfung der Parameter des horizontalen Finanzausgleichs zu erwarten (vgl. Kapitel 4.3.2).

Die wichtigsten kommunalen Steuerarten (Grundsteuern, Gewerbesteuer netto, Gemeindeanteil Einkommensteuer, Gemeindeanteil Umsatzsteuer) sollen nun differenziert werden (Abbildung 18). Mit Blick auf die gesamte Kommunalebene Brandenburgs zeigt sich, dass die Bedeutung der Grundsteuer abgenommen hat (2019: 11,5 %, -3,8 Prozentpunkte ggü. 2013), wohingegen die Gewerbesteuer einen Bedeutungszuwachs erfahren hat (2019: 41,3 %, +2,7 Prozentpunkte ggü. 2013). Dagegen ist der Anteil der Gemeinschaftssteuern an den Gesamt-Steuererinnahmen nur geringfügig gewachsen (+1,2 Prozentpunkte), wobei die Quote des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sogar gleichgeblieben ist. Die sinkende Bedeutung der Grundsteuer ist dabei auf ihr sehr schwaches Wachstum im Zeitraum zurückzuführen (+8,9 % versus +44,8 % Wachstum der Steuererinnahmen insgesamt). Die übrigen Steuererinnahmen sind entweder gleich stark (Gemeindeanteil an der

Einkommensteuer) oder stärker als die Gesamt-Steuereinnahmen (Gewerbsteuer netto, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer) gewachsen.

Abbildung 18: Struktur der Steuereinnahmen der Kommunen in Brandenburg 2013 und 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Betrachtet man zusätzlich die Vergleichsgruppen, fallen mitunter deutliche Unterschiede ins Gewicht:

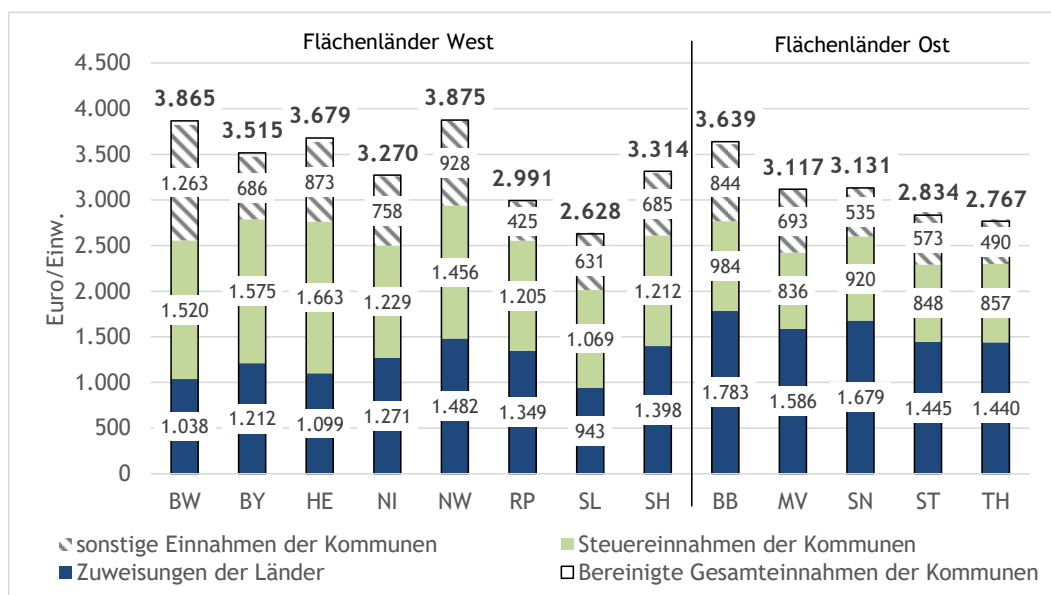
- So ist die Bedeutung der Grundsteuer und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer im kreisfreien Raum höher als im kreisangehörigen Raum, was an den höheren durchschnittlichen Grundstücks- und Mietpreisen und der stärkeren Wirtschaftskraft liegt.
- Im Vergleich der Gemeindegrößenklassen zeigt sich, dass die Bedeutung der Gewerbesteuer in den Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern mit Abstand am höchsten ausfällt (2019: 50,3 %), was vor allem auf die beiden Sonderfälle Schönefeld und Zossen zurückzuführen ist.

- Die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion verzeichnen im Vergleich den höchsten Anteil an der Einkommensteuer (48,8 %). In den peripheren und metropolnahen Mittelzentren wächst indes jeweils die - ohnehin bereits recht hohe - Quote der Gewerbesteuer weiter an (peripher: 44,4 %, +5,6 Prozentpunkte; metropolnah: 54,8 %, +3,6 Prozentpunkte).
- Im Vergleich zwischen metropolfernen und -nahen Räumen wird deutlich, dass die Abhängigkeit von der Gewerbesteuer in den peripher gelegenen Gemeinden sogar weitaus größer ausfällt als in den metropolnahen Städten (2019: 44,6 % versus 38,2 %).

1.2.3 ZUWEISUNGEN

Zur Illustrierung des Niveaus und der Entwicklung der vielgestaltigen Zuweisungen an die Kommunen werden zu Beginn die kommunalen Gesamteinnahmen in drei Haupteinnahmeblöcke unterteilt (Abbildung 19): Steuereinnahmen (graue Säulenabschnitte), Zuweisungen (schwarze Säulenabschnitte) und sonstige Einnahmen (schraffierte Säulenabschnitte). Bezüglich der Zuweisungen sind die Nettozuweisungen der Länder an die Kommunen einschließlich der Zweckverbände für das Jahr 2019 (Stand: Haushaltspläne) angegeben. Von den Bruttozuweisungen der Länder wurde das Zuweisungsvolumen abgezogen, das von den Gemeinden an die Länder fließt, bzw. die Landeszuweisungen durch kommunale Mittel ergänzt (insbesondere die sog. „Finanzausgleichumlagen“). Die Zuweisungen enthalten auch die vom Bund über die Länder an die Kommunen weitergereichten Kostenbeteiligungen (z. B. Kosten der Unterkunft nach SGB II und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII) sowie Mittel der EU. Das Einnahmenniveau unterscheidet sich im Jahr 2019 erheblich zwischen westdeutschen (3.605 Euro/Einw.) und ostdeutschen Kommunen (3.114 Euro/Einw.). Der Hauptgrund dafür liegt in der unterschiedlich hohen Steuerkraft in West- und Ostdeutschland begründet (1.450 Euro/Einw. versus 899 Euro/Einw.), die auch das unterschiedlich hohe Zuweisungs niveau (1.267 Euro/Einw. versus 1.606 Euro/Einw.) nicht vollständig auffangen kann. Folglich erhalten die ostdeutschen Kommunen aus diesen beiden Hauptfinanzierungsquellen ihrer Aufgabenerfüllung in der Summe keine höheren Einnahmen als die westdeutschen Kommunen; im Jahr 2019 erreichten die ostdeutschen Kommunen im Durchschnitt 91 % der Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen der westdeutschen Kommunen, wobei die Quote seit dem Jahr 2010 (damals noch 112 %) beinahe stetig abgenommen hat.

Abbildung 19: Gesamteinnahmen der Kommunen im Ländervergleich 2019

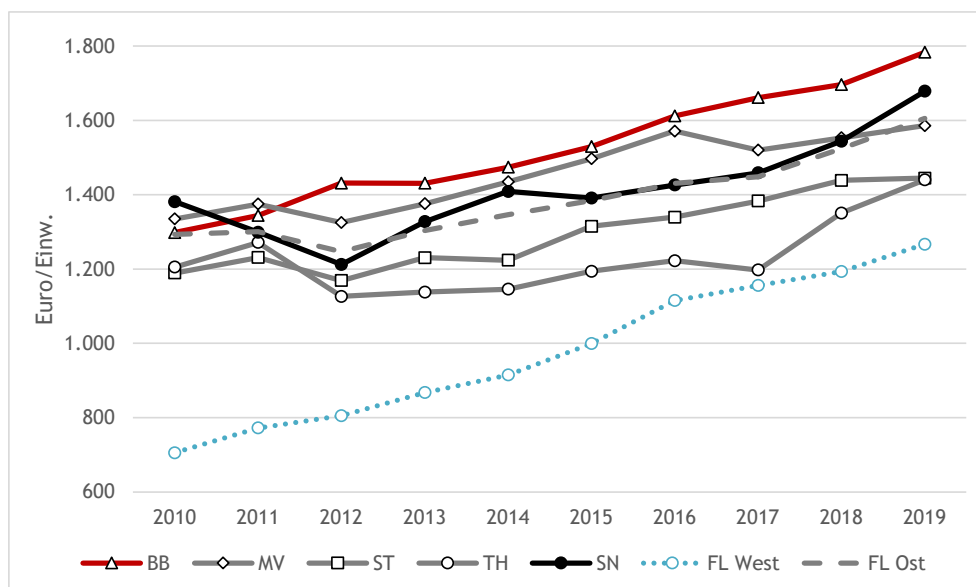


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der Länder.

Hinzu kommt, dass auch die sonstigen Einnahmen, wie z. B. Gebühren, Erstattungen des Bundes, Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung oder Bußgeldern, in den westdeutschen Kommunen höher ausfallen (863 Euro/Einw. versus 616 Euro/Einw.), sodass die ostdeutschen Kommunen in Bezug auf die Gesamteinnahmen nur etwas mehr als 86 % des westdeutschen Niveaus erreichen. Innerhalb der Gruppe der ostdeutschen Flächenländer erreicht die Pro-Kopf-Einnahmenausstattung der brandenburgischen Kommunen mit deutlichem Vorsprung Rang 1: So betragen die Gesamteinnahmen 3.639 Euro/Einw., auf Rang 2 folgen die sächsischen Kommunen mit lediglich 3.131 Euro/Einw., wobei der deutliche Vorsprung der brandenburgischen Kommunen v. a. aus höheren Einnahmen aus Gebühren sowie der wirtschaftlichen Betätigung resultiert.¹⁸ Mit dieser überdurchschnittlich guten Gesamtausstattung (Durchschnitt aller Flächenländer: 3.524 Euro/Einw.) nehmen die Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs auch im gesamtdeutschen Vergleich Rang 4 ein und reihen sich damit sogar vor den bayerischen Kommunen ein. Nur die Kommunen Nordrhein-Westfalens (3.875 Euro/Einw.), Baden-Württembergs (3.865 Euro/Einw.) und Hessens (3.679 Euro/Einw.) verzeichnen höhere Einnahmenniveaus. Der Vergleich der Flächenländer zeigt damit deutlich die positive einnahmenseitige Finanzlage der brandenburgischen Kommunen an.

Abbildung 20 stellt das unterschiedlich hohe Niveau und die verschieden starke Dynamik der Gesamtzuweisungen der Länder an die Kommunen im Zeitverlauf von 2010-2019 innerhalb der ostdeutschen Kommunen und zudem im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Kommunen heraus. Nicht nur hinsichtlich ihrer Gesamteinnahmen, sondern auch mit Blick auf das Gesamtzuweisungsniveau nehmen die brandenburgischen Gemeinden und Gemeindeverbände bereits seit dem Jahr 2012 mit teils deutlichem Vorsprung die Spitzenposition im gesamtdeutschen Vergleich ein (2019: 1.783 Euro/Einw.). Der Vorsprung vor dem ostdeutschen Durchschnitt wurde dabei über die Jahre hinweg kontinuierlich ausgebaut, wobei die sächsischen Kommunen zwar seit dem Jahr 2017 leicht stärkere jährliche Wachstumsraten aufweisen, jedoch nach wie vor nicht an den brandenburgischen Wert heranreichen. Das Land Brandenburg stattet seine Kommunen somit ausgesprochen gut mit finanziellen Mitteln aus. Dies war bereits im Zeitraum der letzten FAG-Überprüfung der Fall (2012-2016), hat sich in der jüngsten Untersuchungsperiode (2017-2019) allerdings nochmals verstärkt.

Abbildung 20: Entwicklung der Gesamtzuweisungen im Ländervergleich 2010-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der Länder.

Darüber hinaus ist einerseits das unterschiedlich hohe Zuweisungsniveau in ostdeutschen und westdeutschen Kommunen erkennbar; andererseits wird auch sichtbar, dass die Zuweisungshöhe in

¹⁸ In Brandenburg werden auf der kommunalen Ebene mehr als in anderen Ländern gebührenfinanzierte Aufgaben in den Kernhaushalten erfüllt, woraus sich ein insgesamt höheres Volumen der Gebühreneinnahmen speist.

den westdeutschen Flächenländern im Vergleich zu den ostdeutschen stärker ansteigt (+561 Euro/Einw. in Westdeutschland versus +312 Euro/Einw. in Ostdeutschland), bislang aber noch nicht an das ostdeutsche Flächenland mit dem niedrigsten Zuweisungsniveau heranreicht (Thüringen, 1.440 Euro/Einw.). Momentan beläuft sich die Höhe der Zuweisungen in den ostdeutschen Kommunen auf 131 % des westdeutschen Niveaus. Anhand der Niveauunterschiede wird deutlich, dass die steuerschwächeren ostdeutschen Kommunen nach wie vor in deutlich höherem Maße auf Zuweisungen angewiesen sind, um die grundgesetzlich geforderte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch ein adäquates öffentliches Leistungsangebot anzustreben. Dabei stützt sich das höhere Zuweisungsvolumen der ostdeutschen Kommunen nicht nur auf die originären Einnahmen ihrer - ebenfalls steuerschwachen - Länder, sondern in erheblichem Umfang auf deren Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes sowie den Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich. Hierbei wirken insbesondere die höheren Zuweisungen des Bundes (insbesondere für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II oder für Investitionen), die von den Ländern weitergereichten Mittel des Solidarpakts II (bis Ende 2019) sowie die Fördermittel der EU erhöhend. Auch nach dem Auslaufen des Solidarpakts II und der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 werden die ostdeutschen Länder höhere Zuweisungsvolumina an ihre Kommunen aufweisen als die westdeutschen.¹⁹

Die Zuwendungen und Zuweisungen können sowohl außerhalb als auch innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung gestellt werden. Zuwendungen und Zuweisungen *außerhalb der FAG-Masse* sind als aufgaben- und zweckbezogen zu charakterisieren. Typisch sind Kostenerstattungen für übertragene Aufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten (z. B. Erstattung von Verwaltungsaufwand), direkte Transferdurchleitungen (durchlaufende Finanzmittel des Landes oder des Bundes, z. B. Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft) sowie zweckgebundene Zuweisungen, die auf Fachförderprogrammen nach Förderrichtlinien beruhen (z. B. Straßen- oder Schulhausbauförderung). Bei Letzteren ist die Zweckbindung klar erkennbar, die sich auch in der Ausgestaltung der Antrags- und Abrechnungsverfahren widerspiegelt.²⁰ Die Zuweisungen außerhalb des KFA sind äußerst vielgestaltig und finden sich in der Zuständigkeit aller Landesressorts. Aus der Perspektive des Landesgesetzgebers ist diese Art der Zuweisung von Vorteil, wenn ein möglichst großer Steuerungseinfluss auf die Mittelflüsse und deren Verwendung verbleiben soll (sog. „Goldene Zügel“). So sind bspw. auch im Zuge des Vollzuges des laufenden Haushalts noch Änderungs-/Nachsteuerungsmöglichkeiten vorhanden – allerdings mit dem Resultat einer abnehmenden Planungssicherheit für die einzelne Kommune. Aus Sicht der Kommunen sind die Mittel unterschiedlich zu bewerten. Einerseits wird durch die sachliche Zweckbindung die finanzielle Erfüllung bestimmter Aufgaben gesichert (z. B. Kindertagesbetreuung). Durch die sachliche Definition von Fördergegenständen wird bei investiven Förderprogrammen den Kommunen eine Leitlinie für mögliche Infrastrukturvorhaben gegeben. Die finanzielle Förderung durch eine quotale Beteiligung oder Festbeträge ermöglicht es Kommunen, laufende Ausgaben und Investitionen zu tätigen, welche die eigenen finanziellen Kapazitäten übersteigen. Andererseits schränkt der Zweckbindungscharakter die Selbstverwaltungsmöglichkeiten der Kommunen ein. Durch die Kombination aus Fördergegenständen, der Abgrenzung förderfähiger Kosten und der Festsetzung der Fördersätze werden Anreize für das (Investitions-) Verhalten der Kommunen gesetzt, die nicht notwendigerweise mit den lokalen Bedarfen und Dringlichkeiten übereinstimmen müssen. Wenn ein notwendiges Vorhaben nicht oder nur teilweise durch ein bestehendes Förderprogramm (ko-)finanziert werden kann, bleiben wichtige Ausgabenbedarfe möglicherweise ungedeckt. Werden bestimmte Sachverhalte dagegen umfangreich gefördert, bestehen Anreize für Kommunen, mit geringen Eigenleistungen diese Förderbeträge

¹⁹ Vgl. Lenk/Glinka (2017): Dies ist insbesondere deshalb zu erwarten, da im neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich (gültig ab 2020) eine neue Art der Sonder-Bundesergänzungszuweisung. So wurde in Art. 107 Absatz 2 GG der Satz 6 eingefügt, der vorsieht, dass Zuweisungen leistungsschwachen Ländern gewährt werden können, deren Gemeinden (Gemeindeverbände) eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen (Gemeindesteuerkraftzuweisungen). Wie oben gezeigt trifft dieser Sachverhalt für die neuen Länder zu, so dass auf absehbare Zeit mit Gemeindesteuerkraftzuweisungen vom Bund im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu rechnen ist. Zur Abschätzung der Effekte siehe Kapitel 2.5.

²⁰ Des Weiteren können Mittel als so genannte Sonderlastenausgleiche gewährt werden, die zwar an bestimmte bedarfsbestimmende Merkmale gebunden sind, allerdings keine enge Zweckbindung aufweisen. Die Mittel aus den Sonderlastenausgleichen haben daher eher den Charakter Allgemeiner Deckungsmittel.

„mitzunehmen“ und damit ggf. Infrastrukturen zu fördern, die für den Strukturwandel nicht vorrangig sind.

Zuweisungen *innerhalb der FAG-Masse* sollen grundsätzlich weisungs- und zweckfrei als allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden, um v. a. fiskalische (die gesamte Finanzkraft unterstützende) und distributive (ausgleichende) Funktionen zu erfüllen. Dies ist regelmäßig bei Schlüsselzuweisungen der Fall, die der Stärkung der allgemeinen Einnahmekraft der Kommunen dienen und eine Ergänzung zu den originären kommunalen Steuereinnahmen darstellen. Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sichern v. a. die Grundfinanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung. Dabei handelt es sich keinesfalls um Zuweisungen nach einem undifferenzierten „Gießkannenprinzip“. So werden für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen jeder Gemeinde die Steuerkraftmesszahl einer fiktiven Bedarfsmesszahl gegenübergestellt und die daraus hervorgehende Differenz zu einem definierten Prozentsatz ausgeglichen.²¹ Hierbei werden v. a. hinsichtlich der Bestimmung der Bedarfsmesszahl Differenzierungen zwischen den Kommunen vorgenommen. Üblich ist eine sog. Einwohnerveredelung, welche größeren Städten und Gemeinden höhere fiktive Bedarfe zuweist als kleineren, und die in Brandenburg zur Anwendung kommt. Weitere Bedarfsunterschiede können bspw. für flächenbezogene Indikatoren, aber auch für Kinder, Schüler, Soziallasten und andere Differenzierungsmerkmale vorgenommen werden. Das Schlüsselzuweisungssystem verbindet damit den Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft mit einer Differenzierung typisierter Bedarfe (vgl. dazu vor allem Kapitel 4.3). Innerhalb der FAG-Masse können weiterhin Zweckzuweisungen bzw. Sonderlastenausgleiche abgegrenzt werden, welche unabhängig von der Steuerkraft geleistet werden. Die Zweckbindung erfolgt durch den Landesgesetzgeber, obwohl es sich um Mittel handelt, die aus der den Kommunen zugeordneten FAG-Masse entnommen werden. Insofern hat das Land hier zusätzlichen Steuerungseinfluss ohne den Einsatz eigener Mittel. Für die Kommunen besteht ein Vorteil darin, dass auch vergleichsweise steuerstarke Kommunen beim Vorliegen der definierten Indikatoren Zuweisungen erhalten können. Auch die sog. Bedarfzuweisungen werden innerhalb der FAG-Masse gewährt, diese sind jedoch antragsgebunden und werden zumeist nur in besonderen Bedarfsfällen gewährt (z. B. besondere strukturelle Herausforderungen, Haushaltskonsolidierung).

Auf dieser Basis stellt Abbildung 21 die Höhe der Zuweisungen und Zuwendungen außerhalb und innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2019 gegenüber, wobei sich enorme Strukturunterschiede zwischen den Flächenländern herauskristallisieren. So zeigt sich, dass in einigen Ländern (HE, SL, TH) die Zuweisungen an die Kommunen im Wesentlichen in der Finanzausgleichsmasse und damit im Kommunalen Finanzausgleich gebündelt werden. In den übrigen Ländern besteht neben dem KFA eine Fachförderung aus den Landeshaushalten in erheblicher Höhe zwischen rund 44 % (RP) und rund 72 % (BY) der Gesamtzuweisungssumme. In Brandenburg fließen im Jahr 2019 rund 46,3 % der Zuweisungen innerhalb und 53,7 % außerhalb des Finanzausgleichs an die Kommunen. Demnach sind die Diskussionspunkte in Brandenburg rund um das FAG für die Kommunen fiskalisch fast ebenso bedeutsam wie der Blick auf die Zuweisungen aus den Fachressorts.

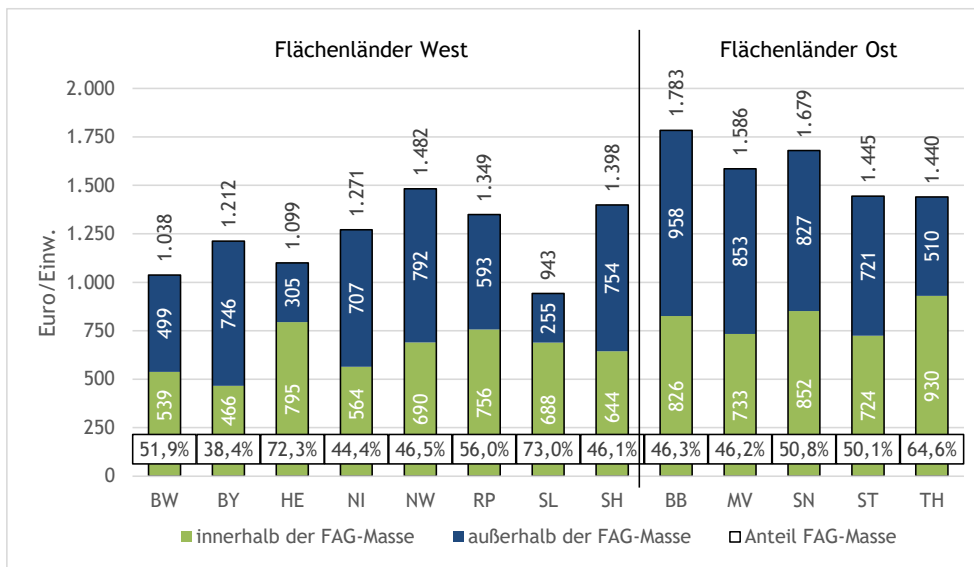
Werden die Zuweisungen innerhalb der FAG-Masse an die Kommunen weitergereicht, bringt dies deutliche Vorteile mit sich: Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten auf diese Weise eine regelgebundene finanzielle Ausstattung, die sie vielfältig zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben weitgehend nach eigenem Ermessen einsetzen können. Dabei entscheidet der Landesgesetzgeber zwar über den Rahmen, nicht aber über die konkrete Verteilung auf einzelne Verwendungsmöglichkeiten und Projekte. Die Kommunen haben eine praktisch vollständige Entscheidungsfreiheit über die Mittelverwendung, sofern es sich um Schlüsselzuweisungen handelt.²² Auch bei Sonderlastenausgleichen besteht ein hoher Freiheitsgrad bei der Mittelverwendung. Darüber hinaus sind die Landkreise über das System der Schlüssel- und Zweckzuweisungen eingebunden, wobei diese eine wesentliche Stütze ihrer Finanzausstattung repräsentieren. Hinzu kommt die Berechnung der

²¹ Zu den Einzelheiten der Kalkulation der Schlüsselzuweisungen siehe Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 344–354. Für eine ausführlichere Darstellung siehe und Starke (2020), S. 79–97.

²² Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 340–341. Eine Ausnahme besteht in der Regel für investive Schlüsselzuweisungen, für die die investive Verwendung in allgemeiner Form nachzuweisen ist.

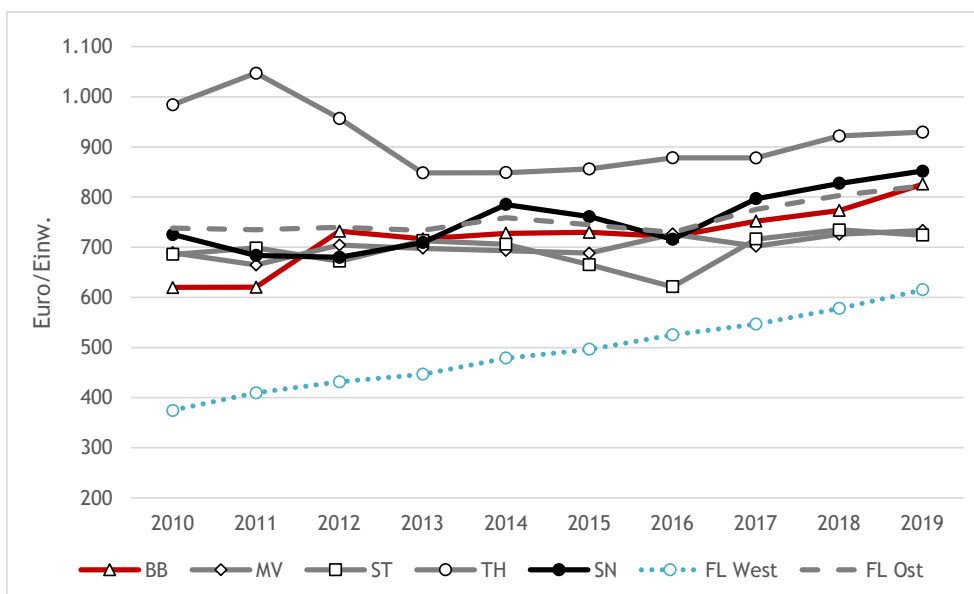
Kreisumlage als zweite wesentliche Säule der Landkreisfinanzierung, die ebenfalls im System des kommunalen Finanzausgleichs geregelt ist.²³

Abbildung 21: Zuweisungen außerhalb und innerhalb der FAG-Masse im Ländervergleich 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der Länder.

Abbildung 22: Zuweisungen innerhalb der FAG-Masse im Ländervergleich 2010-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der Länder.

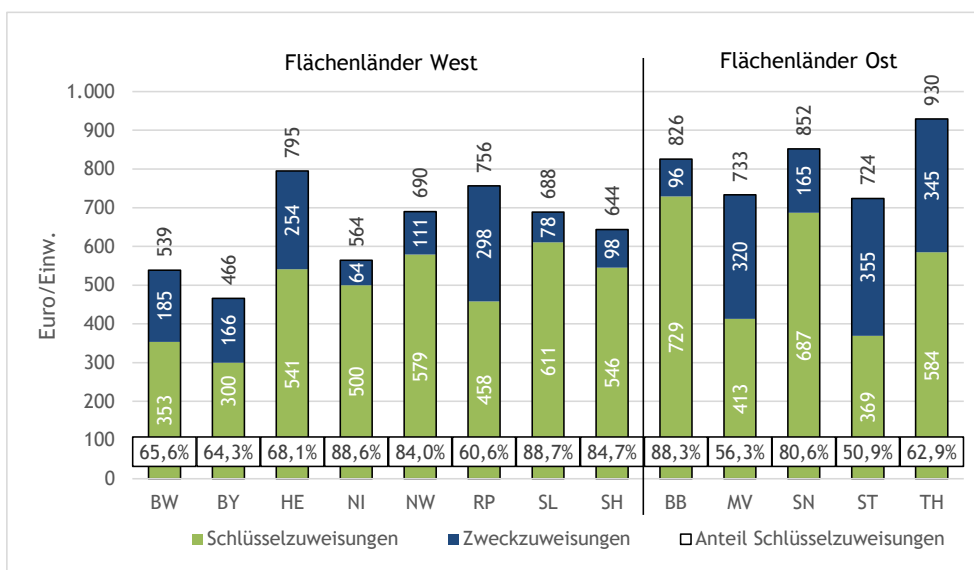
Bezüglich der Entwicklung der Zuweisungen innerhalb der FAG-Masse ist in Brandenburg eine schwache Dynamik festzustellen (Abbildung 22). Von 2012-2017 lagen diese fast konstant bei rund 730 Euro/Einw., seit 2018 steigt die FAG-Masse jedoch deutlich an und beträgt 2019 826 Euro/Einw. Damit ist sie etwas niedriger als in Sachsen (852 Euro/Einw.) und deutlich unter dem Wert Thüringens (930 Euro/Einw.). Im Vergleich zum ostdeutschen Durchschnitt (822 Euro/ Einw.) ist der brandenburgische Wert leicht höher ausgeprägt, was den brandenburgischen Kommunen eine vergleichsweise gute Ausstattung durch das FAG beschert. In den westdeutschen Ländern ist ein

²³ Vgl. ebd., S. 346-347.

deutlicher Anstieg der Zuweisungen innerhalb der FAG-Masse festzustellen (+266 Euro/Einw.), dennoch reicht ihr Volumen noch nicht an den ostdeutschen Durchschnitt heran (641 Euro/Einw.).

Werden die Zahlungen innerhalb der FAG-Masse nach Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen differenziert, so sind weitere bemerkenswerte Unterschiede feststellbar (Abbildung 23). In der einen Hälfte der Flächenländer werden die Zuweisungen schwerpunktmäßig als Schlüsselzuweisungen ausgereicht, wozu insbesondere Brandenburg zählt (88,3 % Anteil der Schlüsselmasse an der FAG-Masse). Dies ist positiv zu sehen, da die distributiven Wirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs hier besonders stark zum Tragen kommen können, wobei vielfältige Steuerungsmechanismen bei der Detailausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems zur Anwendung kommen können (z. B. Einwohnerveredelung, Nebenansätze für Schüler, Soziallasten o. ä.). In Bezug auf Brandenburg ist hervorzuheben, dass die Schlüsselzuweisungen somit einen hohen Anteil an den Gesamtzuweisungen einnehmen und dadurch ein starker steuerkraftbezogener Ausgleich vollzogen wird. In anderen Ländern, z. B. Sachsen-Anhalt oder Rheinland-Pfalz, existiert neben der Schlüsselmasse noch eine Vielzahl von Zweckzuweisungen, deren Mittelfluss durch den Landesgesetzgeber bestimmt wird und die in der Regel ohne Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft verteilt werden. Hier kann das Land seinen Steuerungseinfluss geltend machen, jedoch unter Einsatz von Finanzmitteln, die ohnehin der kommunalen Ebene zugeordnet sind, wodurch die Funktion des Steuerkraftausgleichs geschwächt wird. Ein hohes Gewicht der Zweckzuweisungen kann im Zusammenhang mit un stetigen wirtschaftlichen Entwicklungen daher durchaus kritisch gesehen werden.²⁴

Abbildung 23: Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Ländervergleich 2019

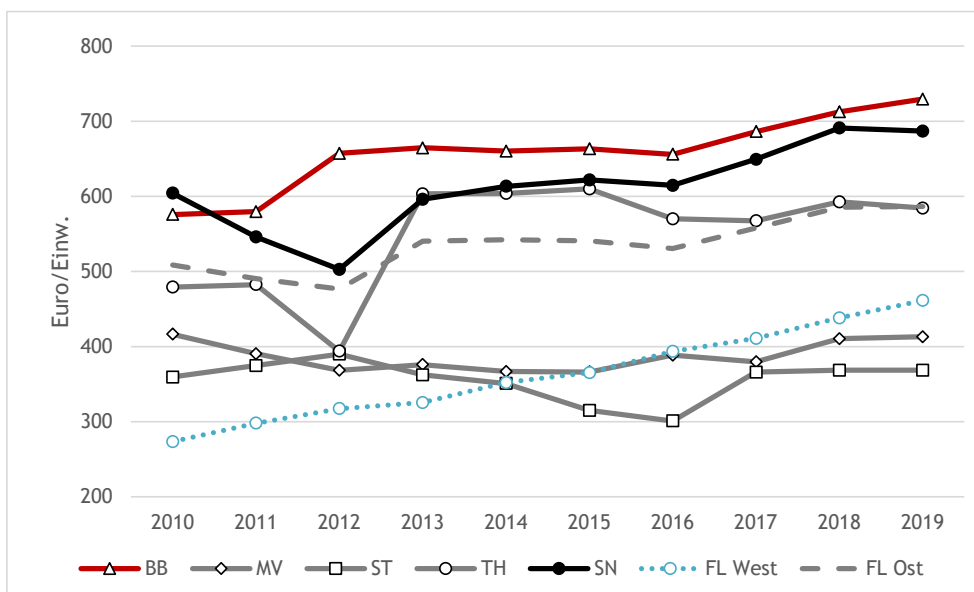


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der Länder.

Mit Blick auf Abbildung 24 wird deutlich, dass das Land Brandenburg seinen Kommunen - neben den bundesweit höchsten Gesamtzuweisungen - seit 2012 auch die höchsten Schlüsselzuweisungen je Einwohner gewährt (2019: 729 Euro/Einw.). Darüber hinaus sind die Schlüsselzuweisungen seit 2016 kontinuierlich angestiegen (+82 Euro/Einw.). Auffällig ist hierbei, dass Brandenburg (und Sachsen) im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Ländern weitaus höhere Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stellt. Hier sind insbesondere Mecklenburg-Vorpommern (413 Euro/Einw.) und Sachsen-Anhalt (369 Euro/Einw.) zu nennen, die seit 2016 sogar unter dem westdeutschen Mittelwert (2019: 461 Euro/Einw.) liegen.

²⁴ Vgl. generell zur Funktionsweise des Kommunalen Finanzausgleichs Lenk/Starke/Hesse (2019).

Abbildung 24: Schlüsselzuweisungen im Ländervergleich 2010-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der Länder.

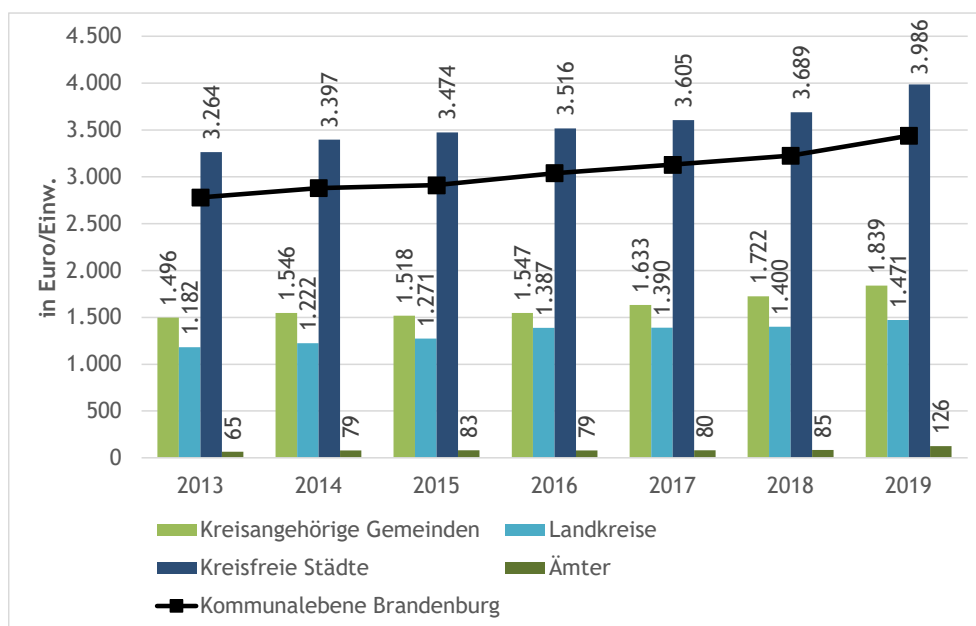
Der umfassende Blick auf das Niveau und die Entwicklung der Zuweisungen verdeutlicht die solide finanzielle Ausstattung der Kommunen in Brandenburg: Sowohl in Bezug auf die Zuweisungen insgesamt als auch die Schlüsselmasse nimmt das Land im Ländervergleich mit deutlichem Vorsprung Rang 1 ein. Dabei ist hervorzuheben, dass Brandenburg im Rahmen der FAG-Masse nur einen sehr geringen Anteil an Zweckzuweisungen vergibt und dagegen den steuerkraftbezogenen Ausgleich in den Vordergrund stellt. In der Summe aus eigenen Steuereinnahmen und Zuweisungen der Länder erreichen die Kommunen in Brandenburg mit Abstand Rang 1 unter den ostdeutschen Flächenländern. Bundesweit haben nur die Kommunen in Hessen und Nordrhein-Westfalen mehr Mittel aus diesen Quellen zur Verfügung. Und das, obwohl die brandenburgischen Kommunen ihr Steuerpotenzial, anders als in den beiden anderen genannten Ländern, nicht voll ausschöpfen (zu diesem Aspekt siehe Abschnitt 1.7).

1.3 AUSGABEN

1.3.1 BEREINIGTE AUSGABEN

Parallel zur Einnahmenseite werden auf der Ausgabenseite zunächst die Bereinigten Ausgaben insgesamt illustriert (Abbildung 25). Im Zeitverlauf 2013-2019 zeigen sich ansteigende Ausgaben in allen Kommunaltypen, wobei ein langsames Wachstum als bei den Bereinigten Einnahmen konstatiert werden kann (vgl. Abbildung 7): Während die kommunalen Einnahmen im Durchschnitt um 724 Euro/Einw. anstiegen (+25,2 %), beträgt die Steigerung der Ausgaben 658 Euro/Einw. (+23,7 %). Dabei entfällt ein großer Teil auf die vier kreisfreien Städte (+722 Euro/Einw., +22,1 %), die auch das - gemäß ihrem erweiterten Aufgabenspektrum - mit Abstand höchste Ausgabenniveau im Jahr 2019 vorweisen (3.986 Euro/Einw.). Im kreisangehörigen Raum ist ein etwas höheres, jedoch ebenfalls stetiges Wachstum feststellbar (Gemeinden: +343 Euro/Einw., +22,9 %; Landkreise: +290 Euro/Einw., +24,5 %).

Abbildung 25: Bereinigte Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019

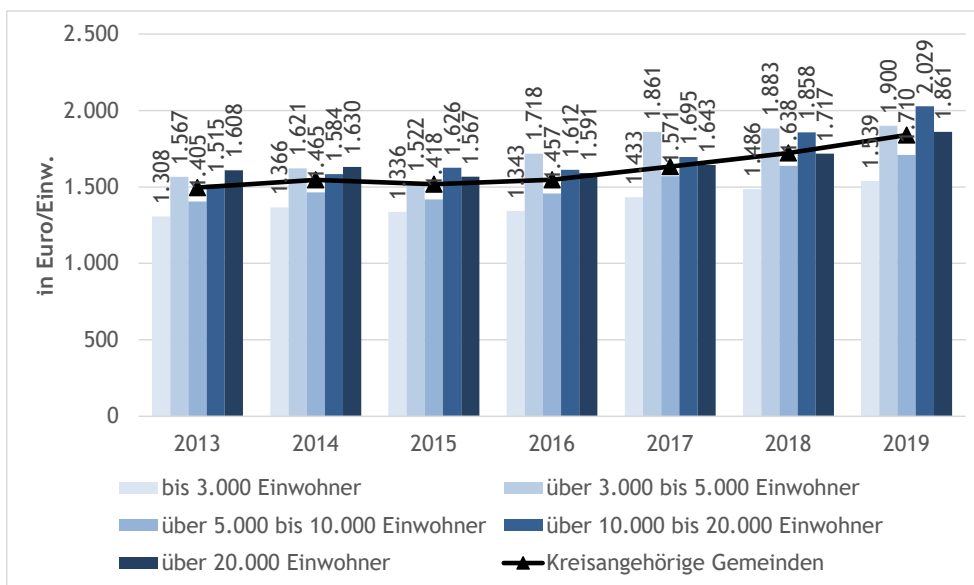


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Ein Indiz dafür, ob eine Hauptansatzstaffel bei der Bestimmung des Finanzbedarfs im Schlüsselzuweisungssystem sachgerecht ist, wird durch die Differenzierung der Bereinigten Ausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen gegeben: Dabei ergibt sich ein ähnliches Bild wie auf der Einnahmenseite (Abbildung 26). So weisen die Gemeinden der oberen beiden Größenklassen im Jahr 2019 höhere Pro-Kopf-Ausgaben auf als die der drei kleineren Größenklassen (1.940 Euro/Einw. versus 1.691 Euro/Einw.). Darüber hinaus sind die Ausgaben der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 wiederum am höchsten (2.029 Euro/Einw.), während die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben in den Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern vorzufinden sind (1.539 Euro/Einw.). Trotz des nicht eindeutig nach Größenklassen wachsenden Pro-Kopf-Ausgabenniveaus weisen diese Gegebenheiten darauf hin, dass die Existenz der brandenburgischen Hauptansatzstaffel durchaus berechtigt ist. Hierbei muss allerdings zwingend darauf hingewiesen werden, dass Ist-Ausgaben keine tatsächlichen Bedarfe repräsentieren; eine bessere Annäherung wird mit aufgabenbezogenen Zuschussbeträgen gewährleistet (vgl. dazu Kapitel 2.2). Zudem ist der Unterschied im Ausgabenniveau möglicherweise nicht so hoch, wie es die Ausgestaltung der geltenden Hauptansatzstaffel erfordern würde; genauere Untersuchungen dazu folgen in Kapitel 4.3.2.

Hier sei zusätzlich darauf verwiesen, dass sich die Erkenntnisse auch auf die Jahre 2016-2018 übertragen lassen: Dabei fällt jedoch auf, dass die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 3.000 und 5.000 das höchsten Ausgabenniveau aufweisen (1.821 Euro/Einw.) und somit am aktuellen Rand eine geringere Dynamik verzeichnen. Somit wird auch erkennbar, dass der negative Finanzierungssaldo dieser Gemeinden (vgl. Abbildung 3) hauptsächlich auf Seiten der Ausgaben verursacht wird. Danach folgen erst mit deutlichem Abstand die kreisangehörigen Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern (1.721 Euro/Einw.). Parallel zum niedrigsten Einnahmenniveau sind auch die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben in den Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnern zu finden.

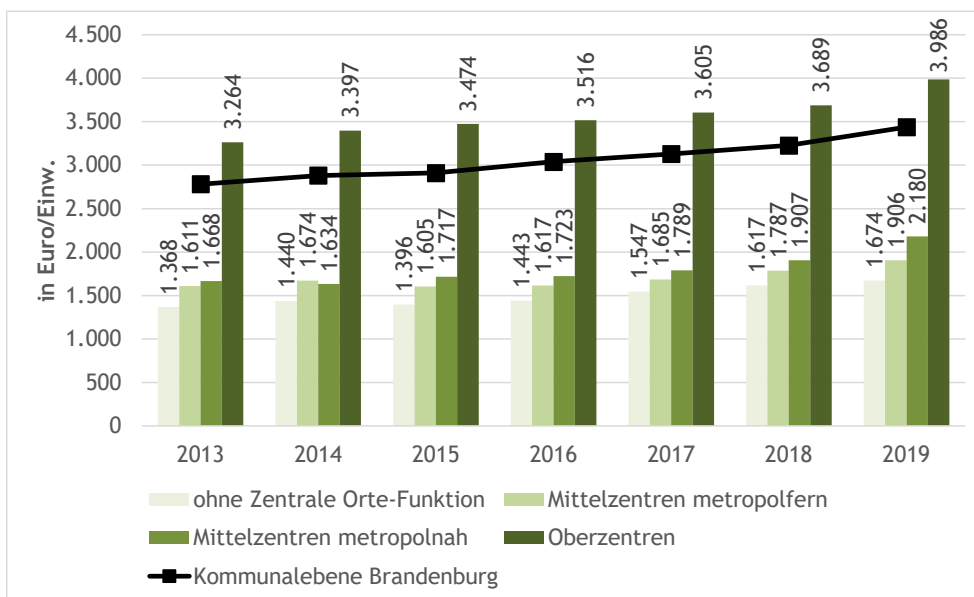
Abbildung 26: Bereinigte Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Vergleicht man die Höhe und Entwicklung der bereinigten Ausgaben nach zentralörtlichen Funktionen, so ergeben sich scheinbar geringe Unterschiede, die aber im Zeitverlauf zunehmen. So steigt das Ausgabenniveau der metropolnah gelegenen Mittenzentren deutlich stärker an (+512 Euro/Einw., +30,7 %) als in den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status sowie den peripheren Mittelzentren (+307 Euro/Einw./+22,4 % bzw. +295 Euro/Einw./+18,3 %). War das Ausgabenniveau im Jahr 2014 in den metropolnahen Mittelzentren noch marginal niedriger als in den peripher gelegenen (1.634 Euro/Einw. versus 1.674 Euro/Einw.), so liegt es im Jahr 2019 fast 15 % darüber (1.906 Euro/Einw. versus 2.180 Euro/Einw.).

Abbildung 27: Bereinigte Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Status 2013-2019

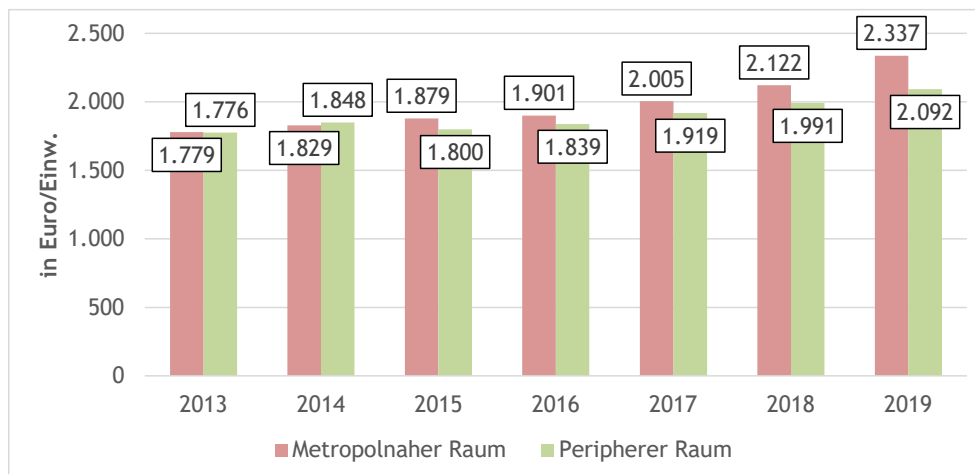


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Im Durchschnitt der Jahre 2016-2018 sind die Pro-Kopf-Ausgaben der Oberzentren naturgemäß (wegen ihres Status' als kreisfreie Städte) am höchsten (3.604 Euro/Einw.). Die Unterschiede zwischen den

peripheren und metropolnahen Mittelzentren sind allerdings noch nicht so stark ausgeprägt wie im Jahr 2019 (1.696 Euro/Einw. versus 1.807 Euro/Einw.). Die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status folgen mit 1.536 Euro/Einw.

Abbildung 28: Bereinigte Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019

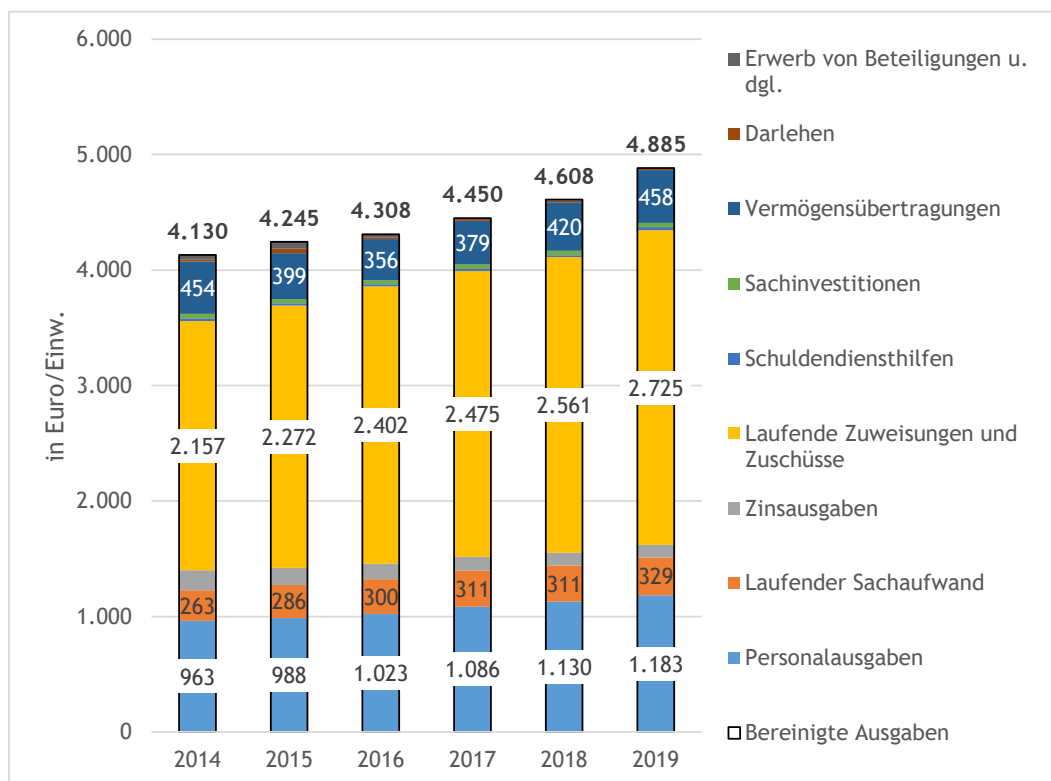


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Parallel zu den bereinigten Pro-Kopf-Einnahmen (vgl. Abbildung 10) sind bei der Differenzierung nach metropolnahen und -fernen Städten und Gemeinden ähnliche Tendenzen mit Bezug auf die Pro-Kopf-Ausgaben zu beobachten (Abbildung 28). Zu Beginn der Zeitreihe ist allerdings feststellbar, dass die Ausgabenniveaus in beiden Teilräumen gleichauf lagen. Bis 2019 erfolgte ein stetiges Wachstum der Bereinigten Ausgaben in den peripher gelegenen Gemeinden und Städten (2019: 2.092 Euro/Einw., +316 Euro/Einw., +17,8 %). In den metropolnahen Gemeinden wuchsen die Bereinigten Ausgaben dagegen kräftiger und erreichen 2019 ein höheres Niveau (2.337 Euro/Einw., +558 Euro/Einw., +31,4 %); der enorme Anstieg im Jahr 2019 gegenüber 2018 resultiert zum Teil aus hohen investiven Ausgaben (vgl. Abbildung 33). In dem für den horizontalen Ausgleich relevanten Zeitraum von 2016-2018 sind die Unterschiede etwas geringer (2.010 Euro/Einw. metropolnah versus 1.916 Euro/Einw. peripher).

Die wichtigsten Ausgabearten der **Landesebene** Brandenburgs werden in Abbildung 29 illustriert. Zunächst wird deutlich, dass ein erheblicher Ausgabenanstieg im Jahr 2019 gegenüber 2018 vorlag: So belaufen sich die bereinigten Landesausgaben am aktuellen Rand auf 4.885 Euro/Einw. (+6,0 % ggü. 2018). Die größte Last des Landeshaushalts stellen dabei die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse dar (2019: 2.725 Euro/Einw. bzw. 56 %), die gegenüber 2018 erheblich angestiegen sind (+6,4 %). Vorrangig liegt dies an der Erhöhung der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich im Jahr 2019 von 20 % auf 21 %, die sich auf einen Effekt von 93,1 Mio. Euro (37 Euro/Einw.) belief und damit das Wachstum der allgemeinen Zuweisungen des Landes vollständig repräsentiert (2019: 911 Euro/Einw., +3,9 % ggü. 2018). Dieser Aspekt wird in der späteren Berechnung des Symmetriekoeffizienten aufgegriffen. Auch die sonstigen Zuweisungen an den öffentlichen Bereich sind deutlich gewachsen (2019: 1.010 Euro/Einw., +7,7 %), was vor allem durch die sonstigen Zuweisungen für die Gemeinden und Gemeindeverbände herbeigeführt wurde (Gruppierung 633). Demzufolge sind es zu einem großen Teil die finanziellen Leistungen für die kommunale Ebene, die den deutlichen Ausgabenanstieg auf Seiten des Landes verursacht haben.

Abbildung 29: Bereinigte Ausgaben des Landes Brandenburg 2014-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

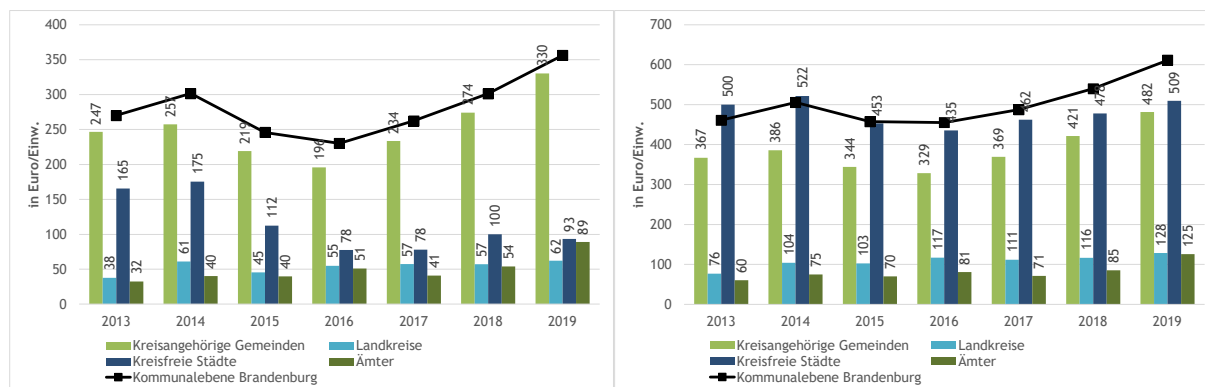
Daneben wuchsen auch die laufenden Zuschüsse an andere Bereiche (2019: 804 Euro/Einw, +7,6 %), darunter insbesondere die an private Unternehmen (Gruppierung 683). Die Personalausgaben (2019: 1.183 Euro/Einw., +4,7 %) und der laufende Sachaufwand (2019: 329 Euro/Einw., +5,7 %) haben sich am aktuellen Rand ähnlich dynamisch entwickelt wie in den Vorjahren. In Teilen gilt dies auch für die Vermögensübertragungen (um den Zifo-Effekt bereinigt, vgl. Kapitel 1.1), die um 9,0 % auf 458 Euro/Einw. angestiegen sind. Dies resultiert primär aus den investiven Zuweisungen an die kommunale Ebene (Gruppierung 883, 2019: 175 Euro/Einw., +32 % ggü. 2018) und betont nochmals, dass der negative Finanzierungssaldo des Landes im Jahr 2019 (vgl. Kapitel 1.1) neben der einnahmeseitigen Wirkungen (vgl. Kapitel 1.2.1) ausgabenseitig vor allem auf gestiegenen Finanzleistungen für die Gemeinden und Gemeindeverbände beruht. Sachinvestitionen spielen hingegen auf der Landesebene eine spürbar kleinere Rolle als bei den Kommunen: So stagnieren diese im gesamten Zeitverlauf (2019: 36 Euro/Einw, -9,1 % ggü. 2018). Dies mag aber wiederum auch dem geschuldet sein, wie das Land seine Kommunen durch Zuweisungen (auch für investive Zwecke) unterstützt, wodurch wiederum steigende kommunale Infrastrukturausgaben auf der kommunalen Ebene möglich werden (vgl. Kapitel 1.3.2).

1.3.2 SACHINVESTITIONEN UND INFRASTRUKTURBEZOGENE AUSGABEN

Nachfolgend soll geklärt werden, ob sich das höhere Ausgabenniveau auch in höheren investiven Ausgaben ausdrückt und demzufolge die hohen Steuereinnahmen und Landeszuweisungen zu einem nachweislichen Anteil nachhaltig mit Zukunftsbezug eingesetzt werden. Abbildung 30 stellt zunächst heraus, dass die Sachinvestitionen im Zeitverlauf schwankten: So stiegen sie 2014 gegenüber 2013 an (+32 Euro/Einw. auf 302 Euro/Einw.), woraufhin sie jedoch in den beiden Folgejahren rückläufig waren (2016: -72 Euro/Einw. auf 230 Euro/Einw.). Seit 2016 ist jedoch ein kontinuierlicher Anstieg feststellbar (+126 Euro/Einw.), der 2019 im höchsten Investitionsniveau im dargestellten Zeitraum resultiert (356 Euro/Einw.). Dieses Investitionswachstum bezieht sich allerdings bei Weitem nicht auf alle Kommunaltypen, sondern wird vorrangig in den kreisangehörigen Gemeinden erbracht (+83 Euro/Einw. auf 330 Euro/Einw.). Die Landkreise und Ämter verzeichnen jeweils nur geringe

Steigerungen in ihrer Investitionstätigkeit; gemäß ihren Funktionen stellen Investitionen allerdings nicht den Hauptteil ihrer Ausgabenlast dar, stattdessen sind hier laufende Ausgaben (bei den Landkreisen vorrangig Sozialausgaben) charakteristisch. Problematisch ist allerdings die Entwicklung der investiven Ausgaben in den kreisfreien Städten: Dort waren die Sachinvestitionen seit 2014 rückläufig (2019: -82 Euro/Einw.), wobei insbesondere am aktuellen Rand keine Verbesserung stattgefunden hat.

Abbildung 30: Sachinvestitionen (links) und infrastrukturbezogene Ausgaben (rechts) der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

In diesem Rahmen bietet sich daher eine umfassendere Sicht auf die Investitionstätigkeit an, indem auf die sog. infrastrukturbezogenen Ausgaben abgestellt wird (Abbildung 30, unten). Diese sind Teil eines Schalenkonzepts, das im Kern aus einem engen Investitionsbegriff besteht. Als Investitionen im engeren Sinne gelten hier ausschließlich Sachinvestitionen gemäß der finanzstatistischen Erfassung, d. h. Baumaßnahmen, Grundstückserwerb und der Erwerb beweglichen Anlagevermögens (§ 10 Abs. 3 Nr. 2a-c HGRG). Diese enge Abgrenzung wird ergänzt durch das Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben. Neben den Investitionszuschüssen an den Privatsektor, die auch im kameralen und doppischen System Teil des weiteren Investitionsbegriffs sind, umfasst es den Erhaltungsaufwand für die bestehende Infrastruktur²⁵ sowie Mieten und Pachten²⁶ als Substitute eigener Investitionen. Dabei stellt sich heraus, dass der Verlauf der Infrastrukturausgaben etwa dem Verlauf der Sachinvestitionen entspricht; dabei ist allerdings ein Niveausprung sichtbar: So betragen die infrastrukturbezogenen Ausgaben der brandenburgischen Kommunen im Jahr 2019 611 Euro/Einw. Interessanterweise zeigt sich, dass die kreisfreien Städte im Unterschied zum alleinigen Blick auf die Sachinvestitionen sehr stark aufgestellt sind (2019: 509 Euro/Einw.), jedoch im Zeitverlauf beinahe keinerlei dynamische Entwicklung stattgefunden hat (lediglich +9 Euro/Einw. ggü. 2013). Insbesondere Ausgaben für Mieten und Pachten spielen in den vier kreisfreien Städten eine essenzielle Rolle: So repräsentieren diese im Jahr 2019 164 Euro/Einw. der eigentlichen infrastrukturbezogenen Ausgaben (rd. 32 %). Besonders intensiv genutzt wird dieses Instrument in der Landeshauptstadt Potsdam (290 Euro/Einw. bzw. 44 % Anteil an Infrastrukturausgaben) sowie in Brandenburg an der

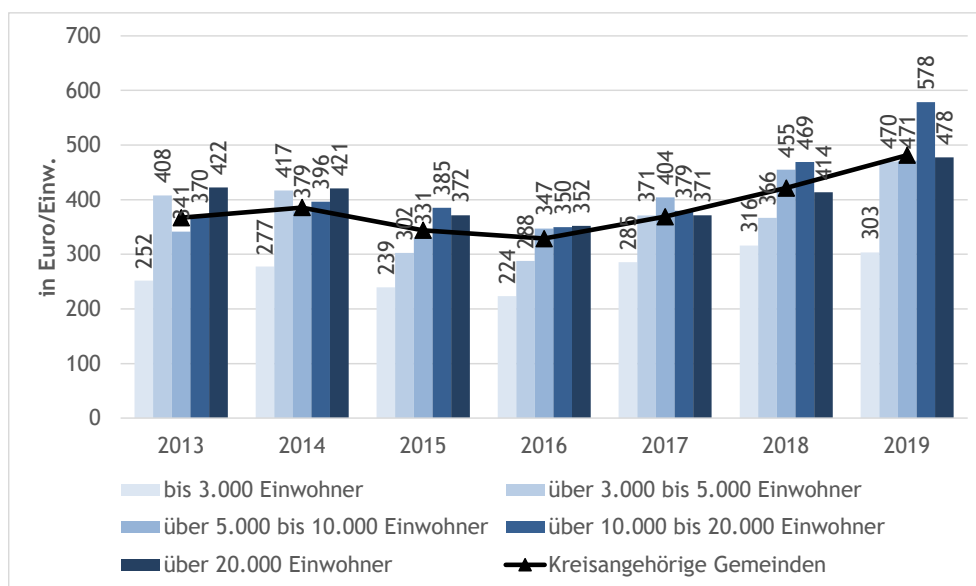
²⁵ Die Ausgaben zur Unterhaltung unbeweglichen Vermögens (Konten 7211 - Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen) und 7221 - Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens) dienen der Erhaltung oder Wiederherstellung der uneingeschränkten Nutzungsfähigkeit eines Vermögenswertes. Diese Ausgaben sind ökonomisch betrachtet keine Investitionen, da sie keinen Kapazitätseffekt hervorrufen. Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen weisen jedoch einen engen Bezug zu Investitionen auf: Hohe Aufwendungen in diesem Bereich lassen auf eine intensivere Pflege von Anlagegütern sowie sonstigen Vermögensgegenständen der öffentlichen Hand schließen. Indem eine solche Form der „Infrastrukturvorsorge“ betrieben wird, kann die Bereitstellung der Infrastruktur dauerhaft abgesichert werden. Vgl. Lenk/Kilian/Hesse/Starke/Rottmann (2016), S. 63; Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 99.

²⁶ Die öffentliche Hand substituiert eigene Bauinvestitionen, indem bestehende fremde Immobilien gegen die Zahlung eines Entgelts genutzt werden. Dabei ist anzumerken, dass weder die Eigenerstellung noch eine Miet- oder Leasinglösung grundsätzlich zu bevorzugen ist. Diese Entscheidung ist von der Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Projektes abhängig zu machen. Bei einem niedrigen regionalen Mietpreisniveau kann die Nutzung fremder Immobilien bspw. wirtschaftlicher sein als die Eigenerstellung. Mit der Einbeziehung der Mieten und Pachten wird diesen (verstärkt auftretenden) alternativen Vertragskonstellationen zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren im Bereich der Infrastrukturbereitstellung Rechnung getragen. Vgl. Lenk/Kilian/Hesse/Starke/Rottmann (2016), S. 64; Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 99.

Havel (105 Euro/Einw. bzw. 34 %). Die Sachinvestitionen (93 Euro/Einw. bzw. 18 %). und der Unterhaltungsaufwand (129 Euro/Einw. bzw. 25 %) sind entsprechend von deutlich geringerer Bedeutung. In den kreisangehörigen Gemeinden dominieren dagegen die Sachinvestitionen (330 Euro/Einw. bzw. 69 %) sowie der Unterhaltungsaufwand (128 Euro/Einw. bzw. 27 %), wohingegen Mieten und Pachten kaum eine Rolle spielen (9 Euro/Einw. bzw. 2 %).

Für die Jahre 2016-2018 fügt sich daraus das folgende Bild: Die kreisfreien Städte liegen mit infrastrukturbezogenen Ausgaben i. H. v. 459 Euro/Einw. etwas unter dem Durchschnitt (494 Euro/Einw.). Die kreisangehörigen Gemeinden weisen einen Wert von 373 Euro/Einw. auf. Gemeinsam mit den Ämtern (79 Euro/Einw.) und den Landkreisen (115 Euro/Einw.) wurde im kreisangehörigen Raum mit 567 Euro/Einw.) insgesamt mehr für Infrastruktur ausgegeben als in den kreisfreien Städten.

Abbildung 31: Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019

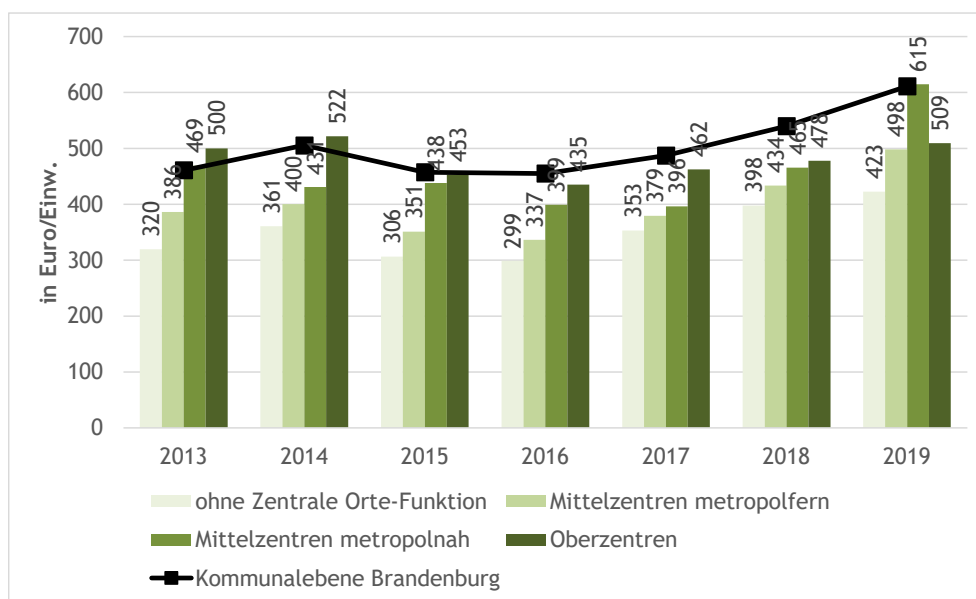


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Bei den Gemeindegrößenklassen dominieren die Infrastrukturausgaben der kreisangehörigen Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern (578 Euro/Einw.) vor denen der Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (478 Euro/Einw.). Erstere hatten speziell seit dem Jahr 2016 die höchsten Zuwächse (+228 Euro/Einw.) die deutlich stärker sind als jene in den übrigen Größenklassen. Die besondere Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in dieser Größenklasse kann demnach auf außergewöhnliche Zuwächse für Infrastrukturausgaben zurückgeführt werden. Die Kleinstgemeinden verzeichnen die mit Abstand niedrigsten infrastrukturbezogenen Ausgaben je Einwohner (303 Euro/Einw.).

Bezugnehmend auf die Jahre 2016-2018 weisen wiederum die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000 die höchsten Pro-Kopf-Infrastrukturausgaben auf (403 Euro/Einw.). Insgesamt ist dabei das Niveau recht eng getaktet: Es folgen die Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern sowie mit über 20.000 Einwohnern (399 Euro/Einw. bzw. 379 Euro/Einw.). Die Kleinstgemeinden haben indes den niedrigsten Pro-Kopf-Wert (275 Euro/Einw.).

Abbildung 32: Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Status 2013-2019



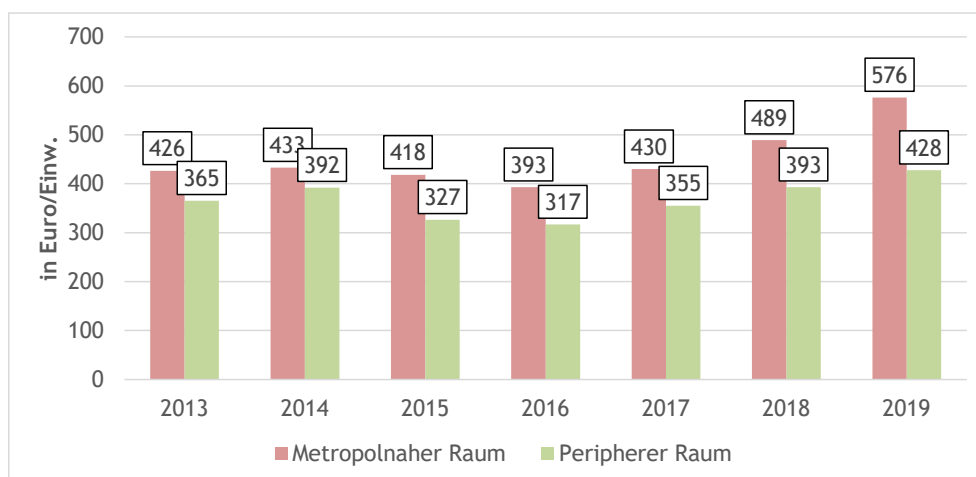
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Werden die infrastrukturbezogenen Ausgaben nach den zentralörtlichen Funktionen differenziert, so ergibt sich ein durchaus interessantes Bild (Abbildung 32). Der Verlauf ist in den einzelnen Gruppen zunächst ähnlich zu Abbildung 30. In den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen sowie den peripher gelegenen Mittelzentren sind seit 2016 ansteigende Ausgaben erkennbar, jedoch in deutlich geringerem Ausmaß als in den metropolnahen Mittelzentren. Bei Letzteren zeigt sich eine - insbesondere am aktuellen Rand - starke Dynamik. Speziell im Jahr 2019 gegenüber 2018 ist eine deutliche Steigerung i. H. v. 150 Euro/Einw. (auf 615 Euro/Einw.) sichtbar. Damit verzeichnen diese Mittelzentren sogar deutlich höhere Infrastrukturausgaben als die Oberzentren (bzw. kreisfreien Städte). Hier ist jedoch abzuwarten, ob das besonders investitionsstarke Jahr 2019 ein Einzelfall bleibt. Überdies sind Ausreißerwerte in den Gemeinden Schönefeld (2.130 Euro/Einw., +1.154 Euro/Einw. ggü. 2018) und Hoppegarten (1.493 Euro/Einw., +1.200 Euro/Einw. ggü. 2018) feststellbar.

Mit Blick auf die für die Prüfung des horizontalen Ausgleichs relevanten Jahre 2016-2018 fallen die infrastrukturbezogenen Ausgaben der Oberzentren bzw. kreisfreien Städte am höchsten aus (459 Euro/Einw.), dahinter folgen die metropolnahen Mittelzentren (420 Euro/Einw.) vor den peripher gelegenen Mittelzentren (383 Euro/Einw.) und den nicht-zentralörtlichen Gemeinden (350 Euro/Einw.).

Ein Vergleich der Entwicklungspfade der infrastrukturbezogenen Ausgaben zwischen den metropolnahen und -fernen Gemeinden zeigt erneut die Niveauunterschiede (Abbildung 33). Waren diese im Jahr 2013 noch recht schwach ausgeprägt (61 Euro/Einw. Differenz), so wuchs der Unterschied im Zeitverlauf erheblich an (2019: 148 Euro/Einw.). Die metropolnahen Gemeinden verzeichnen dabei 576 Euro/Einw. (2016-2018: 438 Euro/Einw.), die metropolfernen Gemeinden hingegen nur 428 Euro/Einw. (2016-2018: 355 Euro/Einw.).

Abbildung 33: Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

1.3.3 INVESTITIONEN UND ABSCHREIBUNGEN IM VERGLEICH

Obwohl die gutachterliche Analyse die Termini der kommunalen Doppik (Produkte und Konten) nutzen kann, bleibt festzuhalten, dass die amtliche Statistik gegenwärtig und auch in der absehbaren Zukunft keine Daten zu Aufwendungen und Erträgen gemäß der doppischen Ergebnisrechnung zur Verfügung stellen kann. Daher werden weiterhin durchgängig Zahlungsdaten (Einzahlungen, Auszahlungen) verwendet, die synonym zu den Begriffen *Einnahmen* und *Ausgaben* genutzt werden. Ein Desiderat bleiben in diesem Zusammenhang Daten zu Abschreibungen auf das kommunale Sachanlagevermögen. Diese sind im gültigen Haushaltsrecht zum Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses zu erwirtschaften (§ 63 Abs. 4 BbgKVerf). Im kamerale Haushaltsrecht war hingegen die Erwirtschaftung der planmäßigen Tilgung aus Überschüssen des Verwaltungshaushalts zu erbringen (§ 21 Abs. 1 GemHV). Diese Position der planmäßigen Tilgung ist mit der Umstellung auf doppische Konten seit 2011 nicht mehr als solche erfasst und kann damit für den Zeitraum nicht aus den Datenreihen der amtlichen Statistik abgeleitet werden. Insofern kann aus amtlichen Statistikdaten keine allgemeine Aussage darüber getroffen werden, ob in der betrachteten Phase die Haushalte auch nach den haushaltsrechtlichen Regelungen ausgeglichen waren.

Für die gutachterliche Analyse und Empfehlung wird die amtliche Statistik und der daraus abgeleitete Finanzierungssaldo einschließlich der investiven Bestandteile genutzt. Dies hat vor allem den Vorteil, dass die Daten nach einem einheitlichen Verfahren erhoben wurden und geprüft sind. Dies ist bei über 480 untersuchten Einheiten eine unabdingbare Notwendigkeit. Die Ist-Daten weisen den Vorteil der Neutralität aus, da sie, anders als Plandaten, weder von kommunaler noch von Landesseite strategisch eingesetzt werden können. Sie sind zudem für weitere Datennutzer zugänglich, was die Reproduzierbarkeit der Analysen und Modellrechnungen sichert. Dennoch soll der Frage nachgegangen werden, ob durch den Rückgriff auf die Investitionsauszahlungen statt doppischer Abschreibungen strukturelle Nachteile für die Kommunen entstehen. Sonst könnte möglicherweise der Fall eintreten, dass die Investitionen zwar nachweisbar positiv sind und auch wachsen, das Investitionsvolumina aber evident unzureichend ist, um mindestens die vorhandene Infrastruktur zu erhalten. Dann würden die Ist-Investitionen den Ausgabenbedarf im Infrastrukturbereich nachhaltig unterschätzen und in der späteren Symmetriepfung würde ein zu geringer Deckungsmittelverbrauch der kommunalen Ebene angesetzt. Dieser Frage wird durch einen Vergleich der Investitionen mit den Abschreibungen nachgegangen. Liegen die Investitionen höher als die Abschreibungen, kann davon ausgegangen werden, dass zumindest kein Vermögensverzehr stattgefunden hat. Dies wäre stattdessen der Fall,

wenn die Investitionen niedriger liegen als die Abschreibungen.²⁷ Da die erforderlichen Daten zu kommunalen Abschreibungen derzeit noch nicht in der amtlichen Statistik erfasst werden, konnten die erforderlichen Daten nur mittels einer im März/April 2020 durchgeführten Befragung der Kommunen in Brandenburg (einschließlich der Ämter) generiert werden.

Die Daten wurden mittels einer repräsentativen Stichprobe erhoben. Charakteristisch für eine per Stichprobe erhobene und auf die Gesamtheit aller Kommunen hochzurechnende Größe ist, dass diese durch einen möglichst umfangreichen Stichprobenumfang abzusichern ist. Es besteht dabei ein Spannungsverhältnis zwischen dem organisatorischen Aufwand einer „großen“ Stichprobe und einer sich stetig verschlechternden Qualität des ermittelten Ergebnisses bei einer „kleinen“ Stichprobe. Um eine möglichst umfangreiche Stichprobe zu generieren, wurden sämtliche Gemeinden und Gemeindeverbände im Frühjahr 2020 angeschrieben. Daraus ergab sich folgender Stichprobenumfang: kreisfreie Städte (2 von 4, 50 %), Landkreise (11 von 14, 79 %), kreisangehörige Gemeinden (244 von 413, 59 %) und Ämter (31 von 52, 60 %). Aus diesen gelieferten Daten lässt sich das gesamthafte Abschreibungsverhalten schätzen, wobei die Daten flächendeckend vorliegen.²⁸ Aufgrund der stichprobenbedingten Unsicherheit wird die Entwicklung der Abschreibungen durch ein Konfidenzintervall (grauer Bereich) umgeben.²⁹

Es ist erkennbar, dass die planmäßigen Abschreibungen hochgerechnet auf die Gesamtheit der Kommunen in Brandenburg zwischen 600 Mio. Euro und 650 Mio. Euro im Jahr liegen (Abbildung 34). Das Konfidenzintervall liegt bei etwa +/-72 Mio. Euro pro Jahr. Beim Vergleich mit den Investitionsausgaben³⁰ zeigt sich, dass diese - mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2016 - im gesamten Zeitraum höher lagen als die geschätzten Abschreibungen. In den Jahren 2014 und 2018 liegen sie auch außerhalb des Konfidenzintervalls, d. h. es kann davon ausgegangen werden, dass auch der wahre Wert der Abschreibungen substantiell niedriger liegt als der Wert der Investitionen. Die Investitionsausgaben waren daher sowohl in der längerfristigen Perspektive als auch bezogen auf die im Kern betrachteten Jahre 2016-2018 hoch genug, um zumindest den Stand der Infrastruktur zu erhalten. Das Heranziehen von Investitionen statt der Abschreibungen führt demnach nicht unzulässigerweise zu einer zu positiven Bewertung der kommunalen Finanzlage. Die Abschreibungen liegen nicht so hoch, dass sie die saldenwirksamen Investitionsauszahlungen kompensieren könnten.

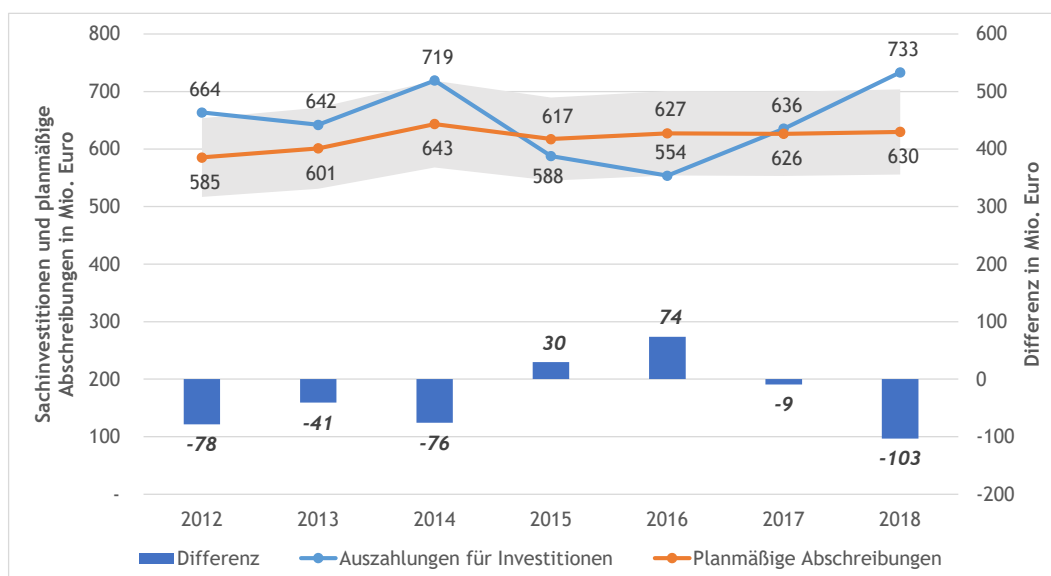
²⁷ Mit diesem recht groben Raster können keine Aussagen über objektiv-sachliche Investitionsbedarfe getätigt werden. Zur Schwierigkeit der Bedarfsmessung von Kommunen siehe Abschnitt 2.2.

²⁸ Die Hochrechnung erfolgte nach Größenklassen differenziert. Lediglich die Anzahl geprüfter Jahresabschlüsse nimmt ab, je näher es zum aktuellen Rand hingeht. Für 2019 gibt es noch gar keine geprüften Jahresabschlüsse, stattdessen wurde hier ausschließlich auf die laufende Haushaltsrechnung abgestellt. Allerdings waren die Meldungen der Kommunen für das Jahr 2019 sehr unvollständig, sodass auf die Ausgabe der Daten für 2019 in der Abbildung verzichtet wurde. Nach den Angaben der Kommunen lagen die Abschreibungen in diesem Jahr bei nur noch rund 480 Mio. Euro.

²⁹ In diesem Bereich befinden sich mit einer statistischen Wahrscheinlichkeit von 95 % die wahren Werte für die Abschreibungen.

³⁰ Einschließlich der ebenfalls abschreibungswirksamen geringwertigen Wirtschaftsgüter [Kto. 7831].

Abbildung 34: Kommunale Abschreibungen und Sachinvestitionen* in Brandenburg 2012-2018



* 2013-2018, Jahresrechnungsstatistik, 2019 Kassenstatistik
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Eigene Erhebung.

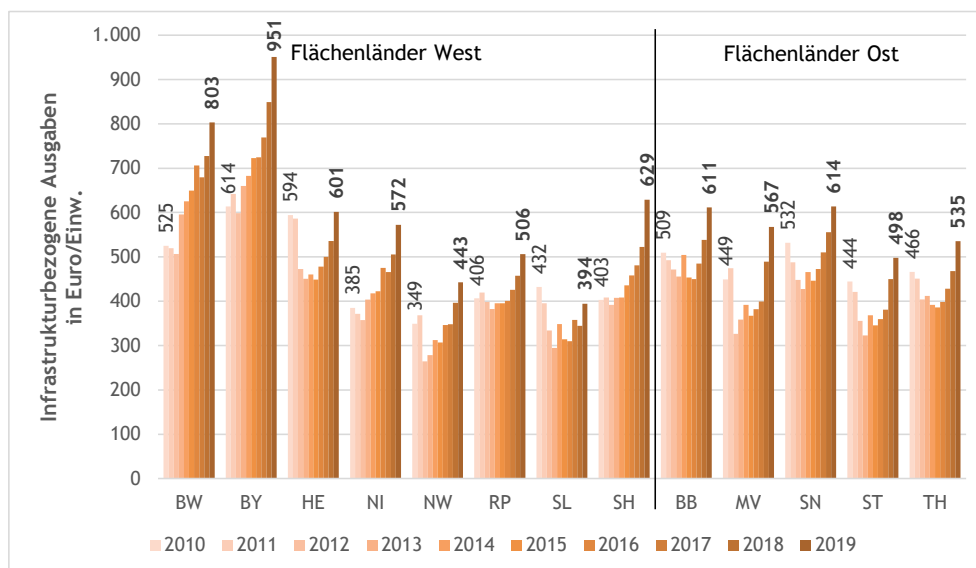
Zum Teil kann dies erwartet werden, da die Investitionen auch Auszahlungen enthalten, die später nicht zu Abschreibungen führen (z. B. Erwerb von Grundstücken). Wird um Grundstückskäufe bereinigt, so liegen die Investitionsauszahlungen durchschnittlich 47 Mio. Euro niedriger und damit durchgängig mindestens innerhalb der Korridor Grenzen.³¹ In diesem Fall kann (mit Ausnahme des Jahres 2018) nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Investitionen *höher* liegen als die Abschreibungen, aber trotzdem davon, dass die Abschreibungen *nicht niedriger* liegen als die Investitionen (mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2016). Was wie ein schiefer Vergleich aussieht³², zeigt, welche Wirkung die Einbeziehung der umfangreicheren investiven Zahlungen gegenüber der Nutzung von Abschreibungsdaten hat. Die These, dass die Hereinnahme der Abschreibungen zusätzliche Finanzierungserfordernisse offenbaren würde, kann zumindest nicht bestätigt werden.

Im Gutachten werden daher zahlungsbasierte Daten einschließlich der investiven Haushaltsbestandteile verwendet. Auch wenn die Nutzung der Abschreibungen gegenwärtig und zukünftig ein wichtiger Bestandteil der Haushaltsbewertung ist, können die entsprechenden Daten nicht aus der amtlichen Statistik und auch nicht in einer vollständigen Datenreihe durch die Kommunen selbst bereitgestellt werden. Insofern müssen bis auf weiteres die verfügbaren Investitionszahlungen genutzt werden.

³¹ In den Jahren 2013 und 2017 liegt der Wert geringfügig unterhalb der Linie der Abschreibungen, 2015 und 2016 wiederum sogar unterhalb des Korridors. 2012, 2014 und 2018 liegt er leicht oberhalb der Linie, aber nie außerhalb des Korridors.

³² So kann argumentiert werden, dass nur Positionen saldiert werden dürfen, die auch ähnliche Wirkungen haben, sodass Investitionen in nicht-abschreibungsfähiges Vermögen nicht den Abschreibungen gegenübergestellt werden darf. Mit der Entscheidung zwischen der Nutzung der Investitionsauszahlungen auf der einen und der Abschreibungen auf der anderen Seite soll jedoch eine Substitution zweier ebensolcher nicht direkt aufeinander bezogener Positionen geprüft werden. Insofern erscheint der Effekt bedeutsamer, den ein möglicher Austausch auf die Eingangsgröße der kommunalen Finanzsituation hat.

Abbildung 35: Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen 2010-2019 im Ländervergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Kassenstatistik).

Abbildung 35 verdeutlicht im Rahmen eines Ländervergleichs, dass 2019 generell ein sehr starkes Jahr hinsichtlich infrastrukturbezogener Ausgaben darstellt. Gleichzeitig ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Kommunen in Brandenburg (611 Euro/Einw.) im Jahr 2019 im ostdeutschen Vergleich zwar ein überdurchschnittliches (2019: 574 Euro/Einw.), jedoch im bundesweiten Vergleich (2019: 639 Euro/Einw.) ein unterdurchschnittliches Ausgabenniveau für ihre technische Infrastruktur aufwiesen. Dies war in den Jahren vor 2014 noch anders: Regelmäßig lagen die Investitionen der kommunalen Ebene Brandenburgs über dem Bundesdurchschnitt. Dieses Bild wird jedoch durch die besonders finanzstarken Gemeinden und Gemeindeverbände in Baden-Württemberg und Bayern etwas verzerrt. Diese verzeichnen deutlich stärker wachsende Infrastrukturausgaben als die übrigen Länder, insbesondere seit dem Jahr 2012. Damit wird auch der Bundesdurchschnitt der Infrastrukturausgaben massiv erhöht.³³ Im ostdeutschen Vergleich liegen die brandenburgischen Kommunen knapp hinter den sächsischen (614 Euro/Einw.), jedoch weit vor dem Niveau der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns (567 Euro/Einw.), Thüringens (535 Euro/Einw.) und Sachsen-Anhalts (498 Euro/Einw.). Das im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittliche Ausgabeverhalten für die Infrastruktur (v. a. Sachinvestitionen in den kreisfreien Städten) ist im Rückblick auf die Darstellungen zum Einnahmenniveau nicht auf eine generell unzureichende Finanzausstattung zurückzuführen, sondern scheint vielmehr Ausdruck einer Verschiebung zwischen investiven und konsumtiven Ausgabenanteilen zu sein.

1.4 KOMMUNALISIERUNGSGRAD

Eine Möglichkeit, die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Ländern und Kommunen zumindest näherungsweise zu charakterisieren, gibt der sog. **Kommunalisierungsgrad**. Dieser beschreibt den Anteil der kommunalen Aufgaben an den gemeinsamen Aufgaben von Landes- und Kommunalebene.³⁴ Ein reiner Ausgabenvergleich greift hier allerdings zu kurz, da der Umfang der durch die Kommunen zu erfüllenden Aufgaben von Land zu Land variiert. In der unterschiedlichen Ausprägung der Kommunalisierungsgrade liegt auch der Grund dafür, dass es keine einheitliche, länderübergreifende Zuordnung von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben der Kommunalebene geben kann. Die Summe der öffentlichen Aufgaben ist zwar weitgehend identisch, die Erfüllung der Aufgaben wird jedoch unterschiedlich zwischen der Landes- und Kommunalebene aufgeteilt. Demzufolge können Aufgaben

³³ Im Jahr 2019 ist zudem die Kommunalebene Schleswig-Holsteins zu nennen, die die dritthöchsten infrastrukturbezogenen Ausgaben aufweist (629 Euro/Einw.).

³⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 18.

vollständig durch die Landesebene durchgeführt, anteilig durch die Kommunen finanziert oder gar vollständig durch die kommunale Ebene erfüllt werden. Je nachdem, ob und wie Kommunen eine bestimmte Aufgabe erbringen müssen, variiert auch die finanzielle Belastung und dies drückt sich in unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden aus. Beispiele hierfür finden sich vor allem im Bereich der kommunalen Sozialleistungen, etwa für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen³⁵ oder die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz³⁶.

Es handelt sich um einen exogenen Maßstab, d. h. die Ausstattung der Kommunen in Brandenburg wird an den Verhältnissen in den übrigen Flächenländern gemessen. Sollte sich eine wesentlich unterproportionale Ausstattung ergeben, könnte dies als Anhaltspunkt für eine unzureichende aufgabenbezogene Ausstattung dienen. Als problematisch stellt sich heraus, dass keine belastbaren nicht-finanziellen Daten zum Umfang bzw. der Struktur der öffentlichen Aufgabentätigkeit existieren. Deshalb wird der Kommunalisierungsgrad auf Grundlage der Ist-Ausgaben ermittelt. Diese geben aber keine Auskunft darüber, ob eine wirtschaftliche Leistungserbringung erfolgt, wie die Qualität der erstellten Leistungen einzustufen ist und ob Aufgaben vorliegen, die auf kommunaler Ebene pflichtig oder freiwillig erbracht werden.³⁷ Daraus folgt, dass mittels des Kommunalisierungsgrades nur Informationen über die Dezentralisierung der Aufgabentätigkeit in den Ländern und damit ein recht grober Maßstab für die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung gewonnen werden können.³⁸

Deswegen wird dieses Instrument vorrangig auf hoch aggregierter Ebene zum Ländervergleich genutzt. Im *Finanzreport 2019* der BERTELSMANN STIFTUNG stellte sich nach Berechnung der bundesweiten Kommunalisierungsgrade nach Aufgabenbereichen auf Basis der Ausgaben für das Jahr 2017 heraus, dass eine besonders große Spannweite zwischen minimalem und maximalem Kommunalisierungsgrad im Sozialbereich verortet ist.³⁹ Besonders die ostdeutschen Länder weisen hier niedrigere Werte auf. Vor diesem Hintergrund werden Länderunterschiede in den Kommunalisierungsgraden⁴⁰ zumeist auf den sozialen Bereich zurückgeführt.⁴¹

Mit Blick auf den Kommunalisierungsgrad für das Jahr 2018 wurde eine Variante mit Zinsen und eine Variante ohne Zinsen berechnet (Abbildung 36). Die Herausrechnung der Zinsen basiert auf der Grundüberlegung, nur die Ausgaben für die laufende Aufgabenerfüllung in der laufenden Periode zu vergleichen. Mit Zinsen wird das vollständige Ausgabenvolumen angegeben, sodass der tatsächliche Zahlungsmittelabfluss abgebildet wird. In Brandenburg herrscht aus beiden Blickwinkeln ein leicht unterdurchschnittlicher Kommunalisierungsgrad. Die Aufgaben werden also in einem größeren Umfang als in anderen Flächenländern durch die Landesebene wahrgenommen.

³⁵ Vgl. Lenk/Hesse (2015), S. 146f.

³⁶ Vgl. Lenk/Hesse/Diesener u.a. (2016), S. 15ff.

³⁷ Vgl. dazu auch Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 9.

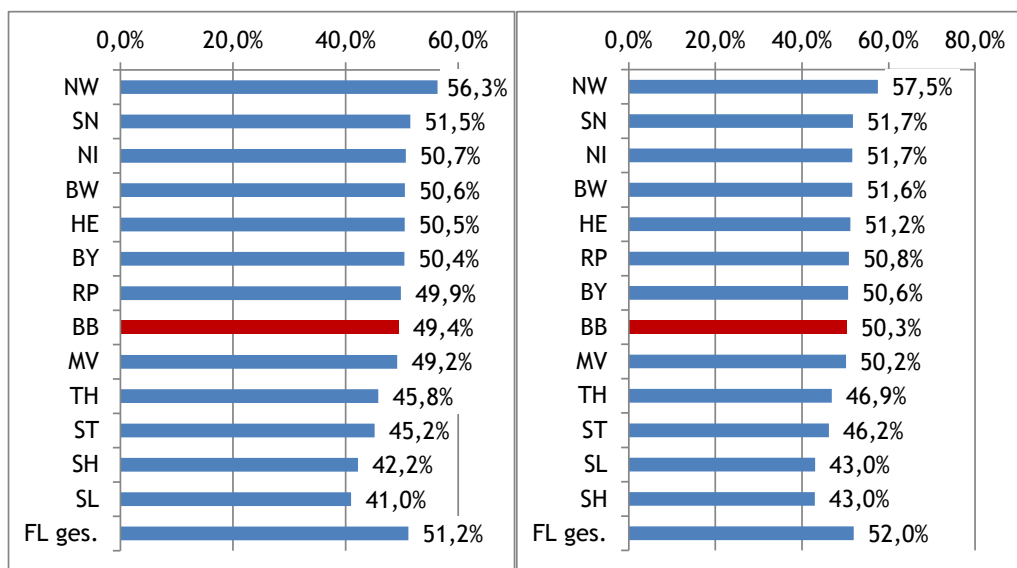
³⁸ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 18.

³⁹ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2019), S. 39 (Fußnote 47).

⁴⁰ Vgl. ebenda, S. 9-11; vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 78.

⁴¹ Für weitere Informationen vgl. grundsätzlich Bertelsmann Stiftung (2015), S. 18-22. Im aktuellen Finanzreport wurde diese Thematik hingegen weniger stark aufgegriffen.

Abbildung 36: Kommunalisierungsgrad, mit Zinsen (links) und ohne Zinsen (rechts), 2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts, Kern- und Extrahaushalte).

In Abbildung 37 (linke Seite) wird ersichtlich, dass höhere Kommunalisierungsgrade auch mit höheren kommunalen Ausgaben pro Einwohner einhergehen - es liegt eine starke positive Korrelation beider betrachteter Größen vor. Je Prozentpunkt Kommunalisierungsgrad steigen die unmittelbaren Ausgaben⁴² der Kommunen durchschnittlich um etwas weniger als 61 Euro/Einw.⁴³ Insofern zeigen die brandenburgischen Kommunen im bundesweiten Vergleichsmaßstab keine überproportionalen ausgabeseitigen Belastungen. Stattdessen liegt das Ausgabenniveau um 38 Euro/Einw. unter dem erwarteten Wert. Auf der Einnahmenseite ist ebenfalls ein positiver Zusammenhang zwischen Kommunalisierungsgraden und den insgesamt zur Verfügung stehenden Volumina zu beobachten (rechte Seite der Abbildung 36). Erkennbar ist wiederum, dass die kommunale Einnahmeausstattung in Brandenburg mit dem Kommunalisierungsgrad korrespondiert. Sie ist sogar höher als es bei einer einfachen linearen Regression der Einnahmen auf die Kommunalisierungsgrade zu erwarten wäre (die Differenz beträgt +57 Euro/Einw.).⁴⁴

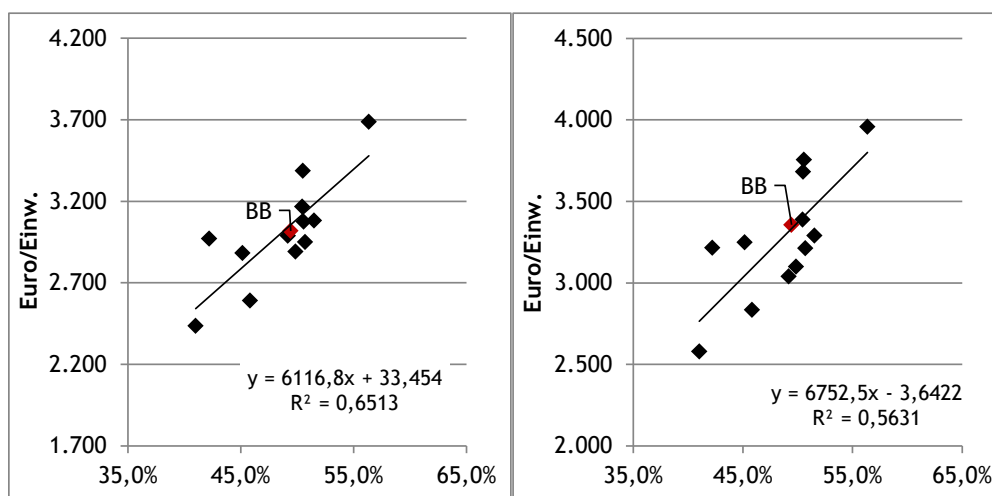
Diese Einordnung ist über den Zeitraum von 2010-2018 hinweg stabil. Insofern kann aus dieser holzschnittartigen relativen Abwägung mit Hilfe der Kommunalisierungsgrade keine strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene in Brandenburg hergeleitet werden. Stattdessen ist am aktuellen Rand eher ein Zeichen dafür zu erkennen, dass die Finanzausstattung etwas zu hoch ist. Da die kommunalen Haushalte 2018 bundesweit einen Überschuss in Höhe von fast 9,8 Mrd. Euro verzeichneten (Kern- und Extrahaushalte), kann auch ausgeschlossen werden, dass die Zusammenhänge mit dem Kommunalisierungsgrad aus einer Situation gesamthafter Defizite bestimmt werden und somit lediglich eine unterschiedliche Betroffenheit von Defiziten angezeigt wird.

⁴² Die unmittelbaren Ausgaben bezeichnen die Ausgaben ohne die Zahlungen an andere öffentliche Haushalte. Damit wird gezeigt, welche Nachfragewirkung die kommunalen Ausgaben tatsächlich entfachen. Für die Landesebene ist bedeutsam, dass die Zuweisungen an die kommunale Ebene kein Bestandteil der unmittelbaren Ausgaben sind und daher nur die Ausgaben für die eigene Aufgabenerfüllung sichtbar werden. Dies entspricht der Methodik der Bertelsmann Stiftung.

⁴³ Einfache lineare Regression nach OLS-Schätzmethode, keine Gewichtung der Datenpunkte. Eigene Berechnungen.

⁴⁴ Werden die Kommunalisierungsgrade ohne Zinsen bestimmt, sind die Resultate sehr ähnlich. Die ausgabenseitige Abweichung der brandenburgischen Kommunen vom erwarteten Wert liegt bei -7 Euro/Einw., die einnahmenseitige Abweichung bei +54 Euro/Einw.

Abbildung 37: Kommunalisierungsgrad mit Zinsen und unmittelbaren Ausgaben (links) sowie Bereinigten Einnahmen (rechts) in Euro/Einw. 2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts, Kern- und Extrahaushalte).

Gleichzeitig kann aber konstatiert werden, dass dieser Vergleichsmaßstab trotz seines ländervergleichenden Informationsgehalts für die Dotation der Finanzausgleichsleistungen unbefriedigend ist. Die spezifische Situation in Brandenburg erfährt in diesem Ländervergleich keine besondere Würdigung. Außerdem stellt sich die normative Frage, ob die Verhältnisse in anderen Ländern tatsächlich für die Gestaltung des eigenen Finanzausgleichs maßgeblich sein sollen.

1.5 FREIWILLIGE AUFGABENERFÜLLUNG

Ein weiteres Indiz zur Beurteilung der kommunalen Finanzlage liefert der Umfang der freiwilligen Aufgabenerfüllung der brandenburgischen Kommunen, die nachfolgend in einem quantitativen Ansatz untersucht werden soll. Freiwillige Aufgaben der Kommunen spielen eine bedeutende Rolle für die Attraktivität des Standorts und können sowohl als weiche als auch partiell als harte Standortfaktoren interpretiert werden. Erfüllen die Kommunen freiwillige Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sportförderung und in touristischen Aufgaben, so wirkt sich dies auf die Wahrnehmung der Attraktivität der gesamten Region aus und kann als weicher Standortfaktor interpretiert werden. Für die Diversifizierung der bestehenden Wirtschaftsstruktur sind Ausgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung, die auch zum Kanon der freiwilligen Aufgaben zählen, dagegen ein harter Standortfaktor. Ebenso verhält es sich für touristische (und kulturelle) Ausgaben aus den freiwilligen Bereichen, wenn Teile der Region verstärkt zur touristischen Destination entwickelt werden sollen. Diese Transition der Privatwirtschaft erfordert ergänzende Ausgaben der Kommunen in den angesprochenen freiwilligen Bereichen, die dann ebenfalls als harter Standortfaktor interpretiert werden können.

Mit der Erfüllung freiwilliger Aufgaben verbunden ist auch die Frage der angemessenen kommunalen Finanzausstattung und inwieweit freiwillige Aufgaben dabei eingebunden sind. Das BUNDESVERFASSUNGSGERICHT unterscheidet hierbei zwischen dem Gesamtumfang der gemeindlichen Finanzausstattung, der angemessenen Finanzausstattung sowie der finanziellen Mindestausstattung. Eine ungeklärte Frage bestand darüber hinaus lange Zeit darin, ob eine finanzielle Mindestausstattung (durch Einnahmen oder auch Zuweisungen) für die Gemeinden überhaupt dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung entspricht.⁴⁵ Nach dem Urteil des THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTS vom 21. Juni 2005 änderte sich dies jedoch, als sich eine Reihe von Juristen und Ökonomen zu dieser Frage

⁴⁵ Vgl. Hofmann-Hoepfel (1992), S. 133.

positionierte. So stellte beispielsweise DOMBERT heraus, dass eine kommunale Mindestfinanz-ausstattung zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gehöre.⁴⁶

Die Interpretation des Begriffs der **finanziellen Mindestausstattung** erfolgt meist im Sinne finanzieller Mittel, die für die organisatorische Grundausrüstung erforderlich sind. Gemäß Art. 115c Abs. 3 GG, der die finanzielle Lebensfähigkeit der Kommunen im Verteidigungsfall thematisiert, ist bei diesbezüglichen bundesgesetzlichen Maßnahmen u. a. die Existenz der Kommunalebene - besonders im Hinblick auf deren finanzielle Situation - zu wahren. Der jenseits dieser finanziellen Mindestausstattung existierende Bereich der kommunalen Finanzausstattung ist sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung umstritten. Bei einer rechtlichen Betrachtung werden im Sinne einer groben Herangehensweise meist untere Grenzwerte zu Rate gezogen.⁴⁷ Alternativ heißt es, dass aus der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen die staatliche Pflicht zu einem kommunalfreundlichen Verhalten folgt, die damit gleichzeitig einen Schutz für die Kommunalebene gegen eine finanzielle Überbelastung bei der Wahrnehmung von staatlich übertragenen Aufgaben repräsentieren soll.⁴⁸

Bei der Berechnung der Finanzausstattung der Kommunen muss die Entscheidungskompetenz der Kommunen und deren Organe berücksichtigt werden. Daraus folgt, dass der Begriff der **angemessenen Finanzausstattung** über die Sicherung eines finanziellen Existenzminimums hinausgeht.⁴⁹ Kommunen müssen also in finanzieller Hinsicht in der Art ausgestattet werden, dass sie zum einen die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie zum anderen auch die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen können.⁵⁰ PÜTTNER meint, dass es nicht zulässig sei, den Kommunen nur eine solchermaßen kalkulierte finanzielle Ausstattung zukommen zu lassen, mit der sie nur bestimmte (und keine freiwilligen) Aufgaben erfüllen können.⁵¹ Zusätzlich äußerte ZIMMERMANN, dass auf Bund- und Länderseite nur eine staatliche Selbstständigkeit existieren und sich deren Eigenverantwortlichkeit in der Aufgabenwahrnehmung nur bewahrheiten könne, wenn sie finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen gemäß der Verfassung zugeschriebenen Aufgaben zu erfüllen. Diese am 24. Juni 1986 in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts getätigte Feststellung sei folglich auch auf die wahrzunehmenden Aufgaben auf der Kommunalebene anzuwenden.⁵² Daraus folgt gemäß HOFMANN-HÖPPEL, dass eine finanzielle Ausstattung der Kommunalebene, mit der diese lediglich Pflichtaufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten bestreiten können und kein zusätzlicher finanzieller Spielraum für freiwillige Aufgaben zur Verfügung steht, als unzulässig zu erachten ist.⁵³

Vor allem die einschlägigen Gerichtsurteile der jüngeren Vergangenheit konzentrierten sich auf die Forderung, dass die Finanzausstattung der Kommunen dafür hinreichend sein solle, neben der Erfüllung der Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu sichern. Andernfalls könnte die kommunale Selbstverwaltung von innen ausgehöhlt werden, da eine kommunale Finanzverantwortung ohne eine entsprechende finanzielle Ausstattung nicht stattfinden kann.⁵⁴ Allerdings setzten die Gerichte keinen Schwellenwert fest oder formulierten eine praktikable Abgrenzung dieses Maßstabs, sodass den Landesgesetzgebern bei der Gewährung der finanziellen Ausstattung der Kommunen ein weiter Ermessensspielraum verbleibt. Einzig HENNEKE quantifizierte

⁴⁶ Vgl. Dombert (2006), S. 1138.

⁴⁷ Vgl. Hofmann-Hoepfel (1992), S. 133.

⁴⁸ Vgl. u. a. Heckt (1955), S. 265.

⁴⁹ Vgl. Hofmann-Hoepfel (1992), S. 134.

⁵⁰ Vgl. Voigt (1975), S. 50.

⁵¹ Vgl. Püttner (1985), S. 3.

⁵² Vgl. Zimmermann (1988), S. 38.

⁵³ Vgl. Hofmann-Hoepfel (1992), S. 135.

⁵⁴ Vgl. Rehm/Matern-Rehm (2010), S. 103; Schwarting (2010), S. 45; Starke (2020), S. 67 f. Dies wäre ebenfalls im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung, da diese nicht nur darauf fußt, dass Kommunen die vom Staat übertragenen Aufgaben, sondern auch die freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung administrativ vollziehen sollen. Vgl. Hofmann-Hoepfel (1992), S. 134 f.

den Anteil, der den Kommunen für ihre freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen sollte: Dabei gab er als Zielwert etwa 5 %-10 % der zur Verfügung stehenden Finanzmittel an.⁵⁵

Zur empirischen Überprüfung wurde für die einzelnen kommunalen Gruppen der Pflichtigkeitsgrad⁵⁶ der Aufgabenerfüllung anhand der Produktgruppen bestimmt. Die Pflichtigkeitsgrade sind im Einzelnen im Anhang 3 dargelegt. Dafür wurde in zwei Varianten gearbeitet: In einer ersten Variante (Basisvariante) erfolgte die Einordnung nach dem Muster finanzwissenschaftlicher Gutachten für die Finanzausgleichsgesetze in Thüringen⁵⁷, Hessen⁵⁸ und Mecklenburg-Vorpommern⁵⁹, in denen analoge Ansätze genutzt wurden. Große Aufgabenblöcke wie die Schulträgeraufgaben und Kindertagesbetreuung oder die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wurden hierbei als Pflichtaufgaben interpretiert, obgleich hier ebenfalls nicht unerhebliche auszahlungswirksame Ermessensspielräume verbleiben. Eine nur partielle Pflichtigkeit wurde z. B. in Teilen der Jugendarbeit sowie der Pflege der öffentlichen Gewässer gesehen. Aufgaben mit geringen Pflichtigkeitsgraden finden sich v. a. in den Bereichen Kultur, Sportförderung, wirtschaftliche Tätigkeit sowie Tourismus- und Wirtschaftsförderung. In einer zweiten Variante wurde der Begriff der freiwilligen Aufgabenerfüllung indes noch enger gefasst und eine insgesamt höhere Pflichtigkeit unterstellt. Die Prüfung erfolgte anhand der Zuschussbeträge der Produktgruppen. Wird die Prüfung auf Basis der bereinigten Ausgaben vorgenommen, fallen die rechnerischen Ergebnisse zum Teil deutlich höher aus. Dies ist ein Ausdruck dafür, dass auch freiwillige Bereiche (v. a. Kultur, Sport und Tourismus) durch Nutzungsentgelte sowie Fördermittel des Landes finanziert werden und daher nicht in vollem Umfang Allgemeine Deckungsmittel in Anspruch nehmen.⁶⁰

Im Rahmen der Quantifizierung der freiwilligen Aufgaben wurden die Produktgruppen 531-535 (Elektrizitätsversorgung, Gasversorgung, Wasserversorgung, Fernwärmeversorgung, Kombinierte Versorgung) aus der Betrachtung ausgeschlossen. Zwar handelt es sich bei diesen Aufgaben formal um freiwillige Aufgabenbereiche; jedoch ist gerade dieser Umstand bei der Betrachtung von Zuschussbeträgen problematisch. Hintergrund ist hierbei, dass es sich um Aufgaben handelt, in denen aufgrund von Konzessionsabgaben und Gewinnbeteiligungen Überschüsse erwirtschaftet werden. Das bedeutet, von der Summe an freiwilligen Ausgaben würden die in diesen Produktgruppen erwirtschafteten Einnahmen *abgezogen*, da diese ebenfalls als freiwillig klassifiziert werden. In der Folge fallen die freiwilligen Zuschussbeträge im Vergleich zu den Gesamtzuschussbeträgen rechnerisch zu niedrig aus, was entsprechend die kommunale Finanzlage verzerren würde.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass zuletzt im Durchschnitt der Jahre 2016-2018 rund 8,9 % der Zuschussbeträge auf freiwillige Aufgaben entfielen (Abbildung 38, links). Dieser Anteil hat zwar seit 2015 zugenommen, lag aber in den Jahren 2013 und 2014 schon einmal höher (jeweils 9,4 %). Mit einem Wert von durchgängig mindestens 8,8 % ist der Anteil dennoch als hoch einzustufen. Zwischen den kommunalen Gruppen sind deutliche Unterschiede zu erkennen. So weisen die Landkreise und Ämter konstante Anteile der freiwilligen Aufgabenerfüllung mit jeweils rund 3,8 %-5,0 % des Gesamtzuschussbetrags aus (2016-2018: 4,8 % bzw. 4,4 %). Für die Gemeinden und kreisfreien Städte liegen die Anteile deutlich höher. In diesen beiden Gruppen sind zudem unterschiedliche Dynamiken im Zeitverlauf erkennbar: So ist in den kreisangehörigen Gemeinden in den Jahren 2013-2015 ein Rückgang der freiwilligen Aufgabenerfüllung zu konstatieren (2015: 9,7 %; -1,0 Prozentpunkte ggü.

⁵⁵ Vgl. Henneke (2000), S. 322 f.

⁵⁶ Die Darstellung nach Pflichtigkeitsgraden geht auf die unterschiedlichen Arten kommunaler Aufgabenbereiche zurück. So gibt es nicht nur die reine Unterteilung in freiwillige und pflichtige Aufgabenfelder. Vielmehr werden pflichtige Aufgaben nochmals unterteilt in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten. Im Falle der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben kann das „Wie“ der Aufgabenerfüllung von der Kommune selbst bestimmt werden, was in den anderen beiden Kategorien aufgrund von Vorgaben der Fachaufsicht nicht möglich ist. Dieser Aufgabenunterteilung soll mittels der Bildung abgestufter Pflichtigkeitsgrade Rechnung getragen werden. Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 6 f.

⁵⁷ Vgl. Cordes/Hardt/Schiller u. a. (2012), S. 48-52.

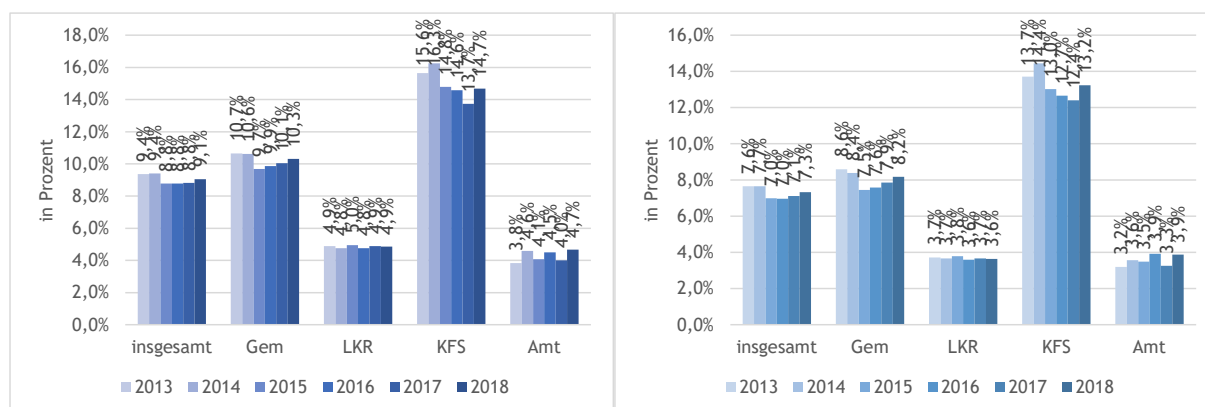
⁵⁸ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2011), S. 175-183.

⁵⁹ Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 120-122.

⁶⁰ Die Nutzung von Zuschussbeträgen statt Ausgaben trägt auch den unterschiedlichen Auslagerungsgraden aus den Kernhaushalten Rechnung.

2013), der in einen leichten, aber stetigen Anstieg bis an den aktuellen Rand übergeht (2018: 10,3 %; +0,6 Prozentpunkte ggü. 2015). Bei den kreisfreien Städten ist die Entwicklung grundsätzlich ähnlich, weist jedoch größere Unregelmäßigkeiten auf. Der Anteil der freiwilligen Aufgaben an der gesamten Aufgabenwahrnehmung im Jahr 2018 ist in den kreisfreien Städten erwartungsgemäß höher als in den kreisangehörigen Gemeinden (2016-2018: 14,3 % versus 10,1 %). Der höhere Anteil der kreisfreien Städte resultiert aus höheren Anteilen an freiwilligen Zuschussbeträge an den Gesamtausgaben im Hauptproduktbereich „Schule und Kultur“ (44 % versus 27 %) und ist demnach vor allem auf das Leistungsangebot kultureller Einrichtungen zurückzuführen.

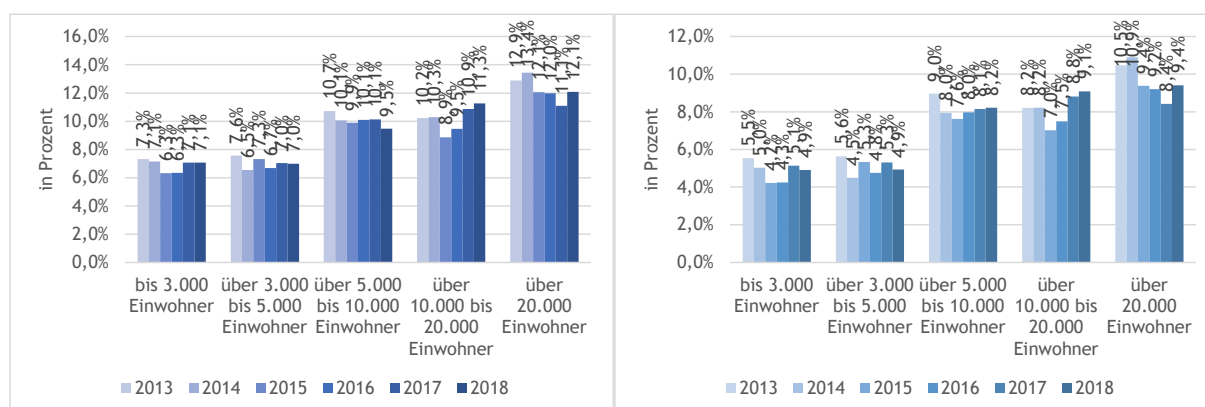
Abbildung 38: Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Kommunaltypen (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2013-2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Selbst bei Anwendung des deutlich enger gefassten Konzepts der freiwilligen Aufgaben bleibt am aktuellen Rand ein Anteil von 7,3 % der Gesamtzuschussbeträge (Abbildung 38, rechts). Es ist damit erkennbar, dass die Forderung nach einem Mindestmaß an freiwilliger Aufgabenerfüllung in den brandenburgischen Kommunen mit der gegebenen finanziellen Ausstattung gesichert werden konnte. Insbesondere der Aspekt, dass gleichzeitig durchgängig Haushaltsüberschüsse erzielt wurden (vgl. Abbildung 1) und die Verschuldung stetig abgebaut wurde (siehe nachfolgender Abschnitt 1.6), legt diesen Schluss nahe.

Abbildung 39: Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Gemeindegrößenklassen (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2013-2018

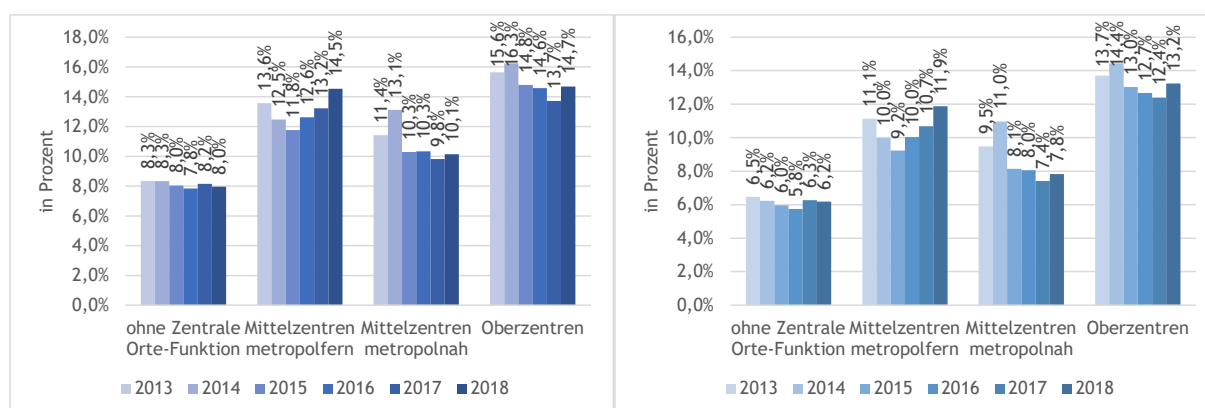


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Ein Vergleich nach Gemeindegrößenklassen (ohne kreisfreie Städte) offenbart starke, aber erwartbare Unterschiede in der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung zwischen den kreisangehörigen Gemeinden (Abbildung 39, links): Die Gemeinden der beiden unteren Größenklassen weisen im Durchschnitt der Jahre 2016-2018 deutlich niedrigere Werte auf (6,8 % bzw. 6,9 %) als die Gemeinden der drei oberen Klassen (9,9 %, 10,5 % und 11,7 %), wobei sich die Gemeinden der beiden obersten Klassen nochmals

leicht absetzen. Die höheren Quoten sind vorrangig durch einen höheren Anteil der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung im Hauptproduktbereich 2, und demzufolge kulturelle Angelegenheiten, begründet. Darüber hinaus sind die Quoten zumindest in den Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern im Zeitverlauf recht stabil und lassen keine eindeutigen Trends erkennen. In den beiden oberen Größenklassen sind hingegen Entwicklungen im Zeitablauf sichtbar: So steigt der Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung in den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000 seit 2015 stetig an. In den Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern ist hingegen ein Negativtrend seit 2014 erkennbar, dem erst 2018 erfolgreich entgegengewirkt werden konnte. Gemäß der engeren Abgrenzung freiwilliger Aufgaben ändert sich das Bild nur geringfügig (Abbildung 39, rechts): Alle Größenklassen weisen etwa gleichmäßig verringerte Anteile der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben auf.

Abbildung 40: Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Zentrale Orte-Status (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2013-2018



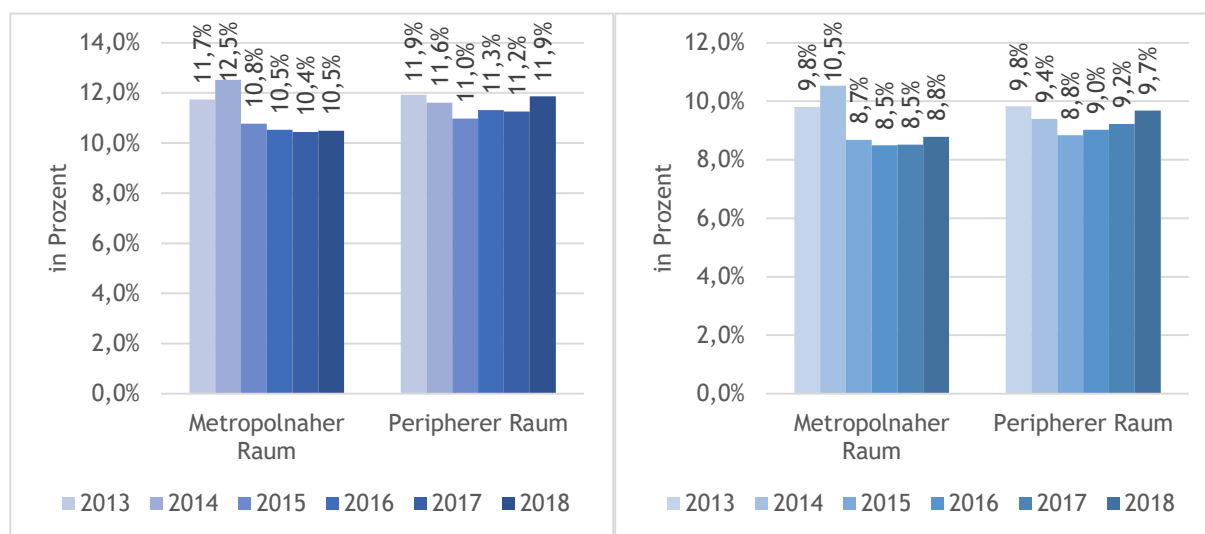
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Ein Vergleich der freiwilligen Aufgabenerfüllung nach zentralörtlichen Funktionen zeigt insbesondere Unterschiede zwischen den metropolnahen und peripheren Mittelzentren (Abbildung 40, rechts): Letztere können demnach eine deutlich bessere Abdeckung mit freiwilligen Leistungsangeboten vorweisen als die im Berliner Umfeld gelegenen Mittelzentren (2016-2018: 13,5 % versus 10,1 %) und sind damit ähnlich stark aufgestellt wie die Oberzentren bzw. kreisfreien Städte (14,3 %). Erneut sind die Differenzen auf den Hauptproduktbereich 2 zurückzuführen (40 % versus 26 %): Das Angebot kultureller Leistungen ist demnach im metropolfernen Raum deutlich wichtiger als im metropolnahen, was daran liegt, dass die Bundeshauptstadt Berlin einen Großteil der erforderlichen Kulturangebote abdeckt. Deshalb müssen die Mittelzentren im metropolnahen Raum entsprechende Leistungen nicht in vergleichbarem Umfang vorhalten wie im peripheren Raum. Trotz der allgemeinen Finanz- und Investitionsstärke dieser Zentren spielt die freiwillige Aufgabenerfüllung demnach keine so große Rolle wie in den metropolfern gelegenen Zentren, da sie vom Berliner Einflussbereich profitieren. In den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen sind die Anteile der freiwilligen Aufgabenerfüllung erkennbar niedriger als in den Mittelzentren. Dies liegt auch daran, dass sie zumeist in den Verflechtungsbereichen der Mittelzentren liegen, die bestimmte öffentliche Aufgaben, darunter auch Sport- und Kulturangebote, in diesen Gemeinden bereitstellen müssen. Während in diesen Gemeinden auch keine Dynamik im Zeitablauf sichtbar ist, verzeichnen die peripheren Mittelzentren einen seit 2015 deutlichen ansteigenden Anteil der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben, während sie in den metropolnahen Mittelzentren seit 2015 tendenziell absinkt. Die gleichen Schlussfolgerungen ergeben sich überdies beim eng gefassten Begriff freiwilliger Aufgaben (Abbildung 40, rechts).

Der allgemeinere Blick auf den Einfluss der Metropolnähe (Mittelzentren und Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status) bestätigt die zuvor gewonnenen Erkenntnisse (Abbildung 41): Aufgrund der größeren Vielfalt an kulturellen Angeboten im peripheren Raum ist die freiwillige Aufgabenerfüllung entsprechend stärker ausgeprägt als im von Berlin profitierenden metropolnahen Raum

(2016-2018: 11,5 % versus 10,5 %), was sich mit Bezug sowohl zur plausiblen als auch engen Abgrenzung der freiwilligen Aufgabenbereiche zeigt.

Abbildung 41: Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag nach Metropolnähe (Basisvariante links, enge Variante rechts) 2013-2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

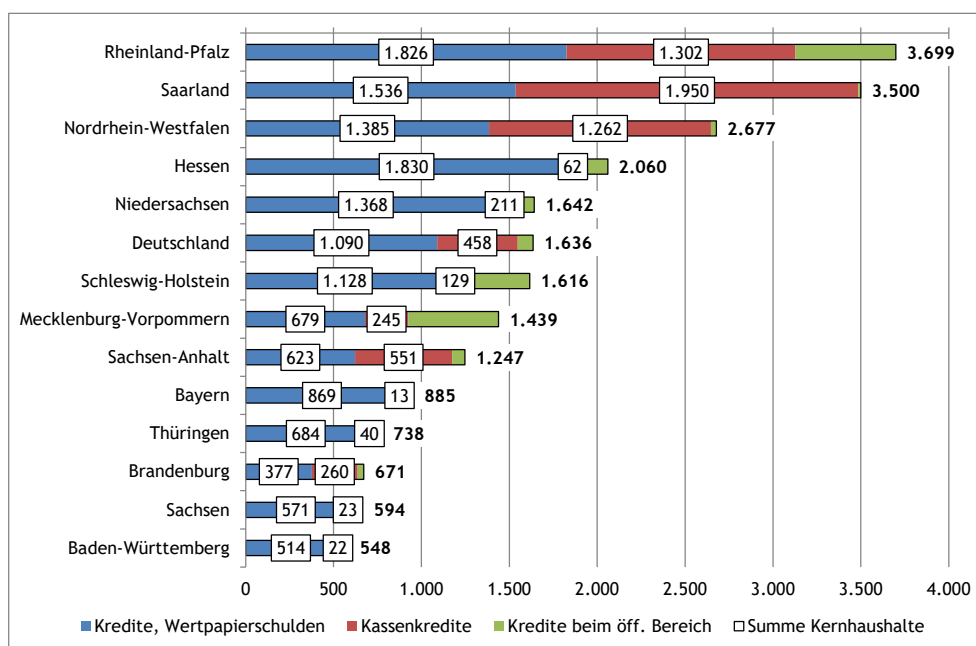
1.6 VERSCHULDUNG UND FINANZVERMÖGEN

Im bundesweiten Vergleich für das Jahr 2018 sind die Kernhaushalte der Kommunen in Brandenburg ausgesprochen niedrig verschuldet (insgesamt 671 Euro/Einw., im Vergleich zum Bundesdurchschnitt -964 Euro/Einw.) und belegt dabei den drittletzten Platz in der Länderreihenfolge, vor Sachsen (594 Euro/Einw.) und Baden-Württemberg (548 Euro/Einw.). Ähnlich gering verschuldet sind zudem die Kommunen in Thüringen (738 Euro/Einw.) und Bayern (885 Euro/Einw.), wobei alle genannten Länder vorrangig Kredite und Wertpapiersschulden verzeichnen. In Brandenburg liegen die mit Abstand geringsten Kredite vor (377 Euro/Einw.); hinzu kommen jedoch 260 Euro/Einw. an Kassenkrediten, was in der Vergleichsgruppe der fünf am geringsten verschuldeten Länder den höchsten Wert markiert, sowie ein sehr niedriger Bestand an Krediten beim öffentlichen Bereich (34 Euro/Einw.). Die am höchsten verschuldeten Kommunen liegen indes in Rheinland-Pfalz (3.699 Euro/Einw.), dem Saarland (3.500 Euro/Einw.) und Nordrhein-Westfalen (2.677 Euro/Einw.). Dabei liegen umfassende Kassenkreditbestände vor (insbesondere im Saarland mit 1.950 Euro/Einw.), die eigentlich für kurzfristige Zwecke eingesetzt werden sollen, in den Kommunen dieser Länder aber aufgrund fortgesetzter Umschuldungstätigkeit bereits langfristig bestehen und zudem stetig wachsen.

Beim Vergleich der Verschuldung von Landes- und Kommunalebene beim nicht-öffentlichen Bereich⁶¹ fallen die deutlichen Unterschiede ins Auge. So ist das Land im Jahr 2018 mehr als zehnmals so hoch verschuldet wie die Kommunen (6.098 Euro/Einw. versus 565 Euro/Einw.). Dabei ist die Verschuldung auf Landesebene im Zeitraum von 2010-2019 etwa um 15 % (-1.072 Euro/Einw.) und auf kommunaler Seite sogar um 35 % (-305 Euro/Einw.) zurückgegangen. Seit 2011 (Kommunen) bzw. 2012 (Land) ist dabei ein kontinuierlicher und auf beiden Seiten ähnlich stark ausgeprägter Abbaupfad erkennbar. In Bezug auf die Landesebene sind allerdings im Jahr 2019 wieder leicht ansteigende Schulden erkennbar (+220 Euro/Einw.). Diese Neuverschuldung steht dabei vermutlich im Zusammenhang mit dem in diesem Jahr geschaffenen Zukunftsinvestitionsfonds (vgl. dazu Kapitel 1.1).

⁶¹ Der Unterschied des Wertes aus dem Jahr 2019 für die Kommunalebene im Vergleich zu Abbildung 42 resultiert daraus, dass hier ausschließlich Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich dargestellt sind. Abbildung 42 enthält zusätzlich die (sehr geringen) Bestände an Krediten beim öffentlichen Bereich.

Abbildung 42: Gesamtverschuldung der Kommunen im Ländervergleich 2018 (Kernhaushalte)

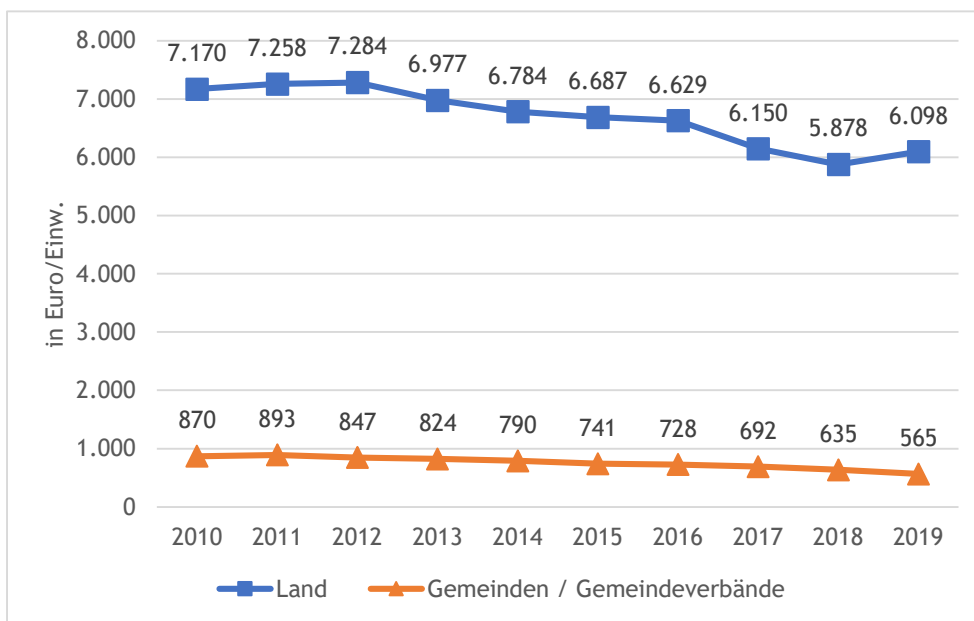


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Schuldenstatistik).

Der in Abbildung 43 gezeigte Abbaupfad der Gesamtverschuldung trifft dabei auf alle Kommunaltypen zu (Abbildung 44). Zunächst ist erkennbar, dass ein Großteil der Verschuldung in den kreisfreien Städten bzw. Oberzentren anfällt (2019: 1.153 Euro/Einw., 2016-2018: 1.539 Euro/Einw.). Hierbei sind vor allem Kassenkredite für den hohen Schuldenbestand ausschlaggebend (2019: 911 Euro/Einw. bzw. 79 % der gesamten Verschuldung), die darüber hinaus ausschließlich in Cottbus (1.981 Euro/Einw.), Frankfurt/Oder (1.559 Euro/Einw.) und Brandenburg an der Havel (1.178 Euro/Einw.) vorliegen. In diesem Zusammenhang ist positiv zu konstatieren, dass die kreisfreien Städte einen erheblichen Schuldenabbau betreiben (-550 Euro/Einw. ggü. 2013). Dabei konnte insbesondere der Kassenkreditbestand in den Jahren 2018 und 2019 um fast 400 Euro/Einw. reduziert werden, beträgt jedoch nach wie vor 911 Euro/Einw. Daher bleibt die Kassenkreditproblematik in den drei kreisfreien Städten auch in Zukunft ein aktuelles Thema. Die kreisangehörigen Gemeinden konnten ihre Verschuldung im angegebenen Zeitraum ebenfalls deutlich verringern (-139 Euro/Einw. auf 410 Euro/Einw. in 2019, 2016-2018: 468 Euro/Einw.), wobei der Anteil an Kassenkrediten im Jahr 2019 bei lediglich 16 % liegt. Auch die Landkreise haben ihren Schuldenstand erheblich reduziert: Im Jahr 2019 beträgt dieser nur noch 36 Euro/Einw. (-83 Euro/Einw. ggü. 2013, 2016-2018: 57 Euro/Einw.), wodurch konstatiert werden kann, dass die Kreise kaum noch durch Verschuldungsprobleme tangiert werden. Überdies beträgt die Kassenkreditverschuldung in den Landkreisen im Jahr 2019 lediglich 2 Euro je Einwohner (-62 Euro/Einw. ggü. 2013). Bei den Ämtern zeigt sich in den Jahren 2017 und 2018 ein Anstieg der Kassenkreditverschuldung, der laut Amt für Statistik Berlin-Brandenburg ausschließlich auf den sog. Cash Pooling-Effekt⁶² zurückzuführen ist und im Jahr 2019 keinen Effekt mehr entfaltet (2019: 79 Euro/Einw.). Im Ergebnis steht bei den Ämtern ein fast gleichbleibender Schuldenstand gegenüber dem Ausgangsjahr 2013 (-1 Euro/Einw.).

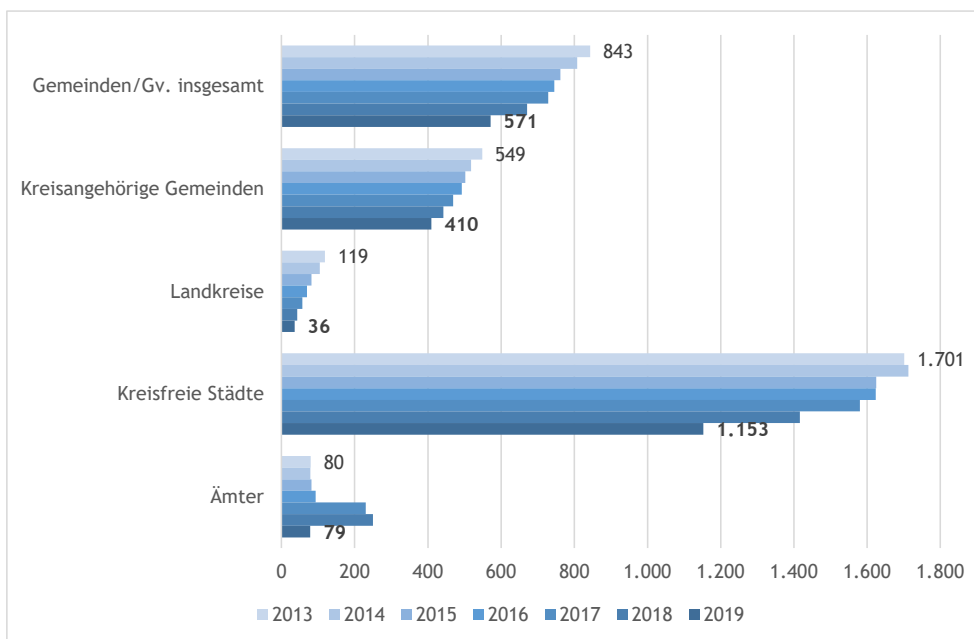
⁶² Dieser Effekt, demzufolge Liquiditätsunterdeckungen durch Kredite ausgeglichen werden, bewirkte in 2017 und 2018 einen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung im Bereich der Kassenkredite auf 155 Euro/Einw. bzw. 178 Euro/Einw. (2016: 13 Euro/Einw.). Die gesamte Pro-Kopf-Verschuldung betrug in den beiden Jahren 230 bzw. 250 Euro/Einw.

Abbildung 43: Verschuldung der Kommunen und des Landes Brandenburg beim nicht-öffentlichen Bereich im Vergleich 2010-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt (Schuldenstatistik).

Abbildung 44: Gesamtverschuldung der Kommunen nach Kommunaltypen 2013-2019 (Kernhaushalte)

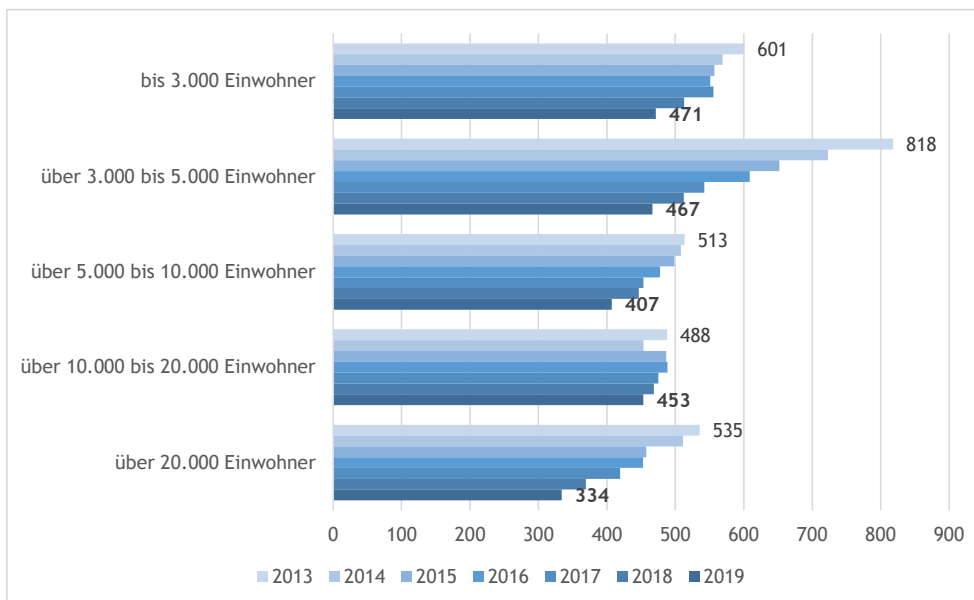


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Der Vergleich nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass der Schuldenabbau recht gleichmäßig in allen Klassen durchgeführt werden kann (Abbildung 45). Besonders stechen dabei die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 3.000 und 5.000 (-352 Euro/Einw.) sowie mehr als 20.000 Einwohnern (-201 Euro/Einw.) hervor. In den Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern wurde die bestehende Gesamtverschuldung am wenigsten abgebaut (-35 Euro/Einw.). Hierbei ist davon auszugehen, dass die Verschuldung dieser im Allgemeinen sehr finanzstarken Gemeinden keine wesentliche Haushaltsproblematik darstellte (ohnehin war das Ausgangsniveau im Jahr 2013 das niedrigste im Vergleich zu den anderen Größenklassen). Am aktuellen Rand sind die größten kreisangehörigen

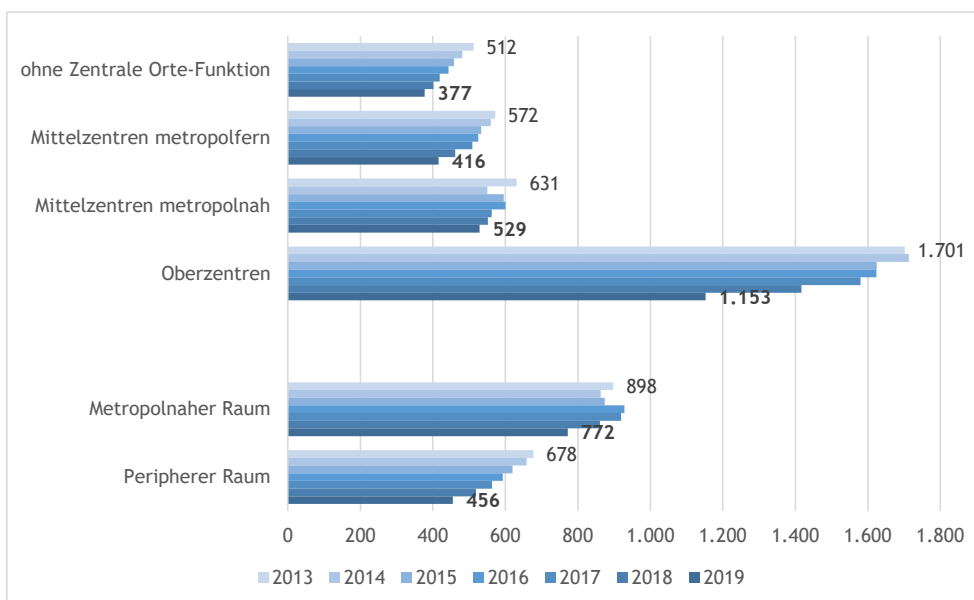
Gemeinden am niedrigsten verschuldet (2019: 334 Euro/Einw., 2016-2018: 414 Euro/Einw.), die Kleinstgemeinden hingegen am stärksten (471 Euro/Einw.). Im Durchschnitt der Jahre 2016-2018 wiesen die Gemeinden mit 3.000 bis 5.000 Einwohnern die höchste Pro-Kopf-Gesamtverschuldung aus (555 Euro/Einw.)

Abbildung 45: Gesamtverschuldung der Kommunen nach Gemeindegrößenklassen 2013-2019 (Kernhaushalte)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Abbildung 46: Gesamtverschuldung der Kommunen nach Zentrale Orte-Status 2013-2019 (Kernhaushalte)

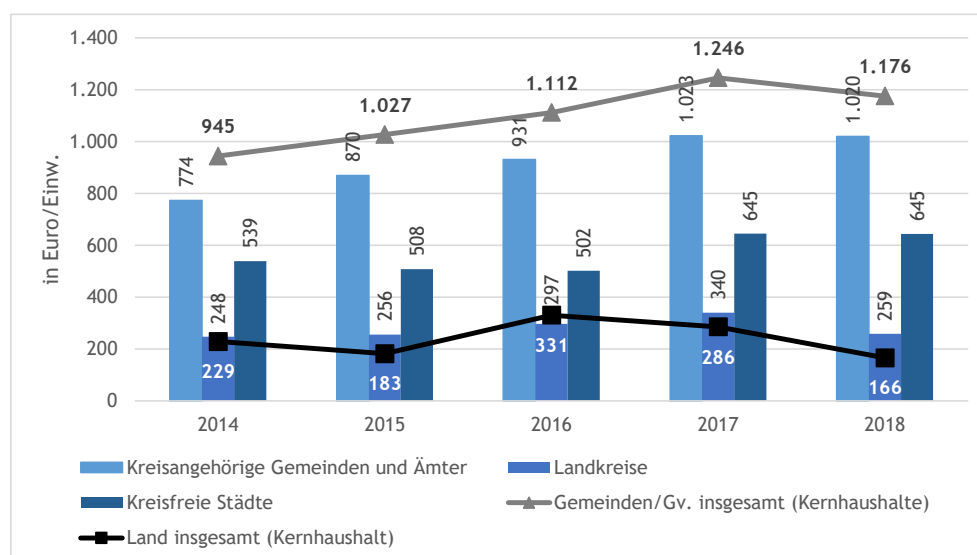


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Vergleicht man die gesamte Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs (inklusive der Kredite beim öffentlichen Bereich) nach zentralörtlichen Funktionen für das Jahr 2019, so fallen - neben der bereits thematisierten hohen Verschuldung in den Oberzentren bzw. kreisfreien Städte - nur geringe Unterschiede zwischen den übrigen Gruppen ins Gewicht. In den übrigen Gemeinden besteht darüber hinaus nur ein vergleichsweise kleines Kassenkreditproblem; hier sind

stattdessen eher sonstige Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich und Wertpapierschulden zu nennen. Dabei verzeichnen die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status den niedrigsten Schuldenstand (2019: 377 Euro/Einw., 2016-2018: 421 Euro/Einw.), danach folgen die metropolfernen Mittelzentren (2019: 416 Euro/Einw., 2016-2018: 499 Euro/Einw.). Die im Berliner Umland gelegenen Mittelzentren weisen sogar einen deutlich höheren Pro-Kopf-Schuldenstand aus (2019: 529 Euro/Einw., 2016-2018: 572 Euro/Einw.), was vor allen an höheren Kassenkreditbeständen liegt (2019: 169 Euro/Einw. versus 47 Euro/Einw. in den peripheren Mittelzentren), die aber bei Weitem nicht an den Wert der Oberzentren heranreichen. Dennoch ist hier anzumerken, dass der Kassenkreditbestand in den metropolnahen Mittelzentren im Zeitverlauf sogar leicht angestiegen ist (+11 Euro/Einw.), während er in den peripher gelegenen Mittelzentren deutlich zurückgegangen ist (-60 Euro/Einw.). Der in Abbildung 43 angezeigte Schuldenabbaupfad vollzieht sich neben den Oberzentren auch in den Mittelzentren (metropolnah: -102 Euro/Einw., metropolfern: -156 Euro/Einw.) und nicht zentralörtlichen Gemeinden (-135 Euro/Einw.). Auch beim Vergleich des gesamten metropolnahen und peripheren Raums können diese Entwicklungen beobachtet werden (metropolnah: -126 Euro/Einw., peripher: -222 Euro/Einw.), lediglich das Ausgangsniveau der Verschuldung liegt naturgemäß höher. Diese Entwicklungen bescheinigen den Kommunen Brandenburgs sowie dem Land selbst eine - auch im Vergleich mit den übrigen Flächenländern - positive Lage hinsichtlich ihrer Verschuldungssituation.

Abbildung 47: Finanzvermögen der Kommunen nach Kommunaltypen 2014-2018 (Kernhaushalte)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Wichtig ist hierbei, dass sich die *Kernhaushalte* der Kommunen nicht nur entschulden, sondern darüber hinaus auch Finanzvermögen aufbauen (Abbildung 47).⁶³ Dies trifft jedoch nicht auf den gesamten dargestellten Zeitraum zu, sondern nur die Jahre 2014-2017, in denen das finanzielle Vermögen aus Bargeld und Einlagen, Wertpapieren vom nicht-öffentlichen Bereich und Ausleihungen an den nicht-öffentlichen Bereich um 301 Euro/Einw. angewachsen ist (1.246 Euro/Einw.). Dies geht vor allem auf ein beständiges Wachstum in den kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern zurück (+249 Euro/Einw. auf 1.023 Euro/Einw.), wobei zusätzlich die kreisfreien Städte im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr ebenfalls ein deutlich ansteigendes Pro-Kopf-Finanzvermögen aufwiesen (+143 Euro/Einw. ggü. 2016 auf 645 Euro/Einw.). Die Landkreise verzeichneten ebenfalls ein wachsendes Vermögen, jedoch kehrte sich der Positivtrend im Jahr 2018 um (2018: 259 Euro/Einw., -81 Euro/Einw. ggü. 2017). In Verbindung mit den stagnierenden Werten der Gemeinden

⁶³ Die hier gezeigten Daten entstammen dem Statistischen Bericht L III 6-j/18 (Finanzvermögen der Kern- und Extrahaushalte des öffentlichen Gesamthaushalts im Land Brandenburg am 31.12.2018) des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg. Der Statistische Bericht für das Jahr 2019 ist zum Redaktionsschluss des Gutachtens (Mitte Februar 2021) noch nicht verfügbar.

und Ämter sank auch das Gesamtvermögen der kommunalen Ebene in Brandenburg (-70 Euro/Einw. auf 1.176 Euro/Einw.). Im Vergleich zur Landesebene (*Kernhaushalt*) ist das kommunale Finanzvermögen dennoch um ein Vielfaches höher (2018: 166 Euro/Einw.), was aber auch am starken Rückgang gegenüber dem Vorjahr liegt (-119 Euro/Einw. ggü. 2017).⁶⁴

1.7 REALSTEUERN UND GRUNDERWERBSTEUER

1.7.1 EINORDNUNG

Die Hebesätze der brandenburgischen Kommunen für die Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) weisen im bundesweiten Vergleich ein unterdurchschnittliches Niveau auf, vor allem bei der Gewerbesteuer. Dies hat Einfluss auf die unmittelbare Finanzausstattung der Kommunen aus eigenen Quellen, aber determiniert auch die Diskussion um den erforderlichen Umfang der Landeszuweisungen zur Ausgabendeckung. Je stärker die Kommunen vorhandene Hebesatzpotenziale ausschöpfen, desto geringer ist dieser Umfang. Dabei gehen die kommunalen Realsteuern mit ihren Ist-Aufkommen in die Dotation der Finanzausgleichsmasse nach dem Symmetrieverfahren ein. Daher spiegeln sich ungenutzte Einnahmepotenziale in Deckungslücken, welche durch Landeszuweisungen ausgeglichen werden müssen (siehe unten, Abschnitt 2.3.2). Auf der horizontalen Verteilungsebene zwischen den Gemeinden wird allerdings eine Nivellierung der Hebesätze zur Anwendung gebracht, damit die individuelle Hebesatzgestaltung der Gemeinden nicht direkt als Kompensation auf die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen zurückwirkt. Welchen Umfang ggf. ungenutzte Hebesatzpotenziale der brandenburgischen Kommunen haben und in welchem Umfang diese „hebungsfähig“ sind, soll in den nachfolgenden Abschnitten untersucht werden.

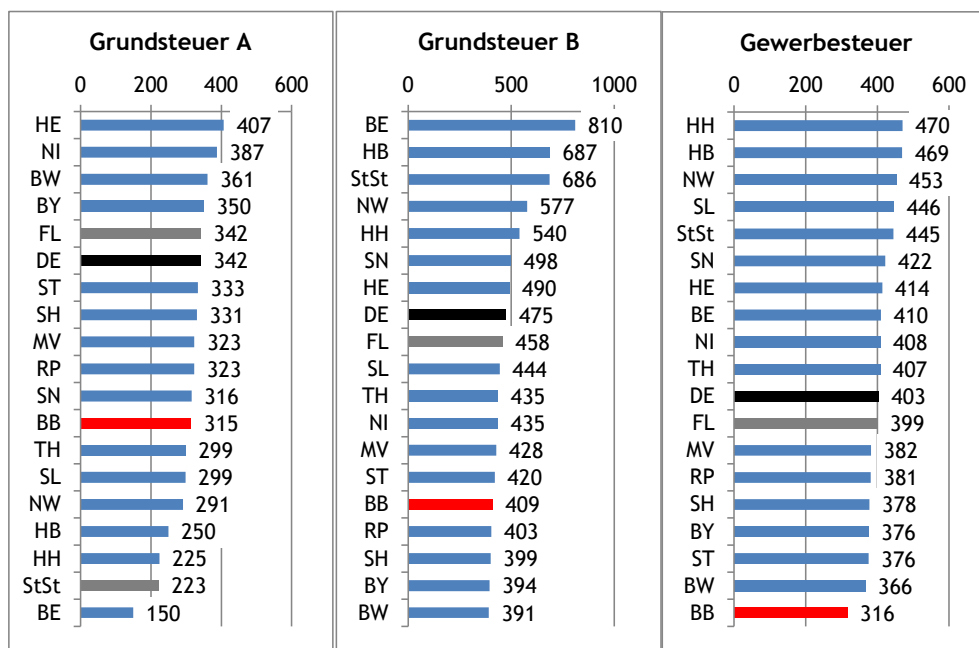
Die Hebesatzpolitik kann mit Hilfe der Realsteuerstatistik im Ländervergleich dargestellt werden. Zu erkennen ist hierbei, dass die brandenburgischen Kommunen für alle drei Realsteuern im Ländervergleich unterdurchschnittliche Hebesatzniveaus aufweisen (Abbildung 48). Dies fällt bei den Grundsteuern A und B (315 % versus 342 % im Durchschnitt der Flächenländer bzw. 409 % versus 458 %) noch nicht so stark ins Gewicht; im Falle der Gewerbesteuer ist der Unterschied allerdings von beträchtlicher Höhe: Hier weisen die brandenburgischen Gemeinden ein durchschnittliches aufkommensgewichtetes Niveau i. H. v. 316 % auf, während der nächsthöhere Wert (Baden-Württemberg mit 366 %) etwa 50 Prozentpunkte darüber liegt. Im Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer liegt die Differenz sogar bei 85 Prozentpunkten (399 %). Brandenburg ist das einzige Flächenland, in dem die Kommunen auffallend niedrige Hebesätze aufweisen. Andere wirtschaftsschwache Regionen in Ost- und Westdeutschland fallen nicht in gleicher Weise durch niedrige Hebesätze auf.

Aus der Perspektive der Gewerbesteuer zahlenden Unternehmen entspricht dies im Durchschnitt einer rund 20 % niedrigeren steuerlichen Belastung. Bei einem Hebesatz von 400 Prozent liegt die tarifliche Belastung bei 14 %, bei einem Hebesatz von 316 Prozent bei lediglich 11,1 % der gewerbesteuerlichen Bemessungsgrundlage. Einige Gemeinden in Brandenburg rufen lediglich den gesetzlichen Mindestsatz von 200 Prozent auf, wodurch die tarifliche Steuerbelastung auf 7 % absinkt.

Diese Positionierung ist nicht ausschließlich, jedoch vorrangig ein Ausdruck von ungenutzten Mehreinnahmepotenzialen. Überdies zeigt sich bei den Hebesätzen der Grundsteuer B eine recht ausgeprägte Abhängigkeit von der Gemeindegröße, bei der Gewerbesteuer ist dies jedoch nur begrenzt der Fall.

⁶⁴ Auf der Landesseite wird eher auf Seiten der Extrahaushalte ein umfangreiches Finanzvermögen aufgebaut (2018: 1.148 Euro/Einw.), dass allerdings hauptsächlich aus Ausleihungen an den nicht-öffentlichen Bereich und weniger aus Bargeld oder anderen liquiden Vermögensgegenständen besteht.

Abbildung 48: Aufkommensgewichtete Durchschnittshebesätze der Realsteuern 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt.

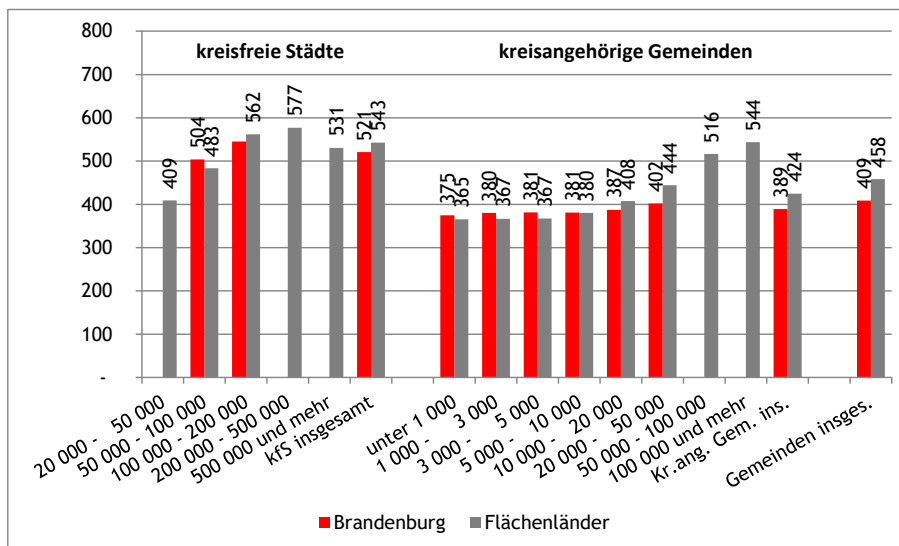
Generell ist es nachvollziehbar, dass in größeren Städten mit einer höheren Konzentration von Gewerbeansiedlungen und einer höheren Einwohnerdichte auch höhere Hebesätze durchgesetzt werden können als in kleineren Gemeinden. Insbesondere der Vergleich mit Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Gemeindegrößen durchgängig >5.000 Einwohner, starke Agglomeration) oder Sachsen (3 Großstädte, verdichtete Wirtschaftsräume) macht deutlich, dass die Strukturen in Brandenburg nicht ohne weiteres an einem allgemeinen Durchschnitt der Flächenländer⁶⁵ gemessen werden können. Dieser Zusammenhang gilt bundesweit (siehe Abbildung 49 und Abbildung 50), unterscheidet sich bei den beiden Steuerarten jedoch erheblich:

- Bei der Grundsteuer B machen sich spürbare Unterschiede erst bei kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern bemerkbar. In den unteren Größenklassen verzeichnen die brandenburgischen Gemeinden sogar etwas höhere aufkommensgewichtete Hebesätze. Das Niveau der kreisfreien Städte reicht hingegen fast an das bundesdurchschnittliche Niveau der Hebesätze heran. Für die Grundsteuer B spiegelt der im Bundesvergleich niedrigere Hebesatz demnach vorrangig die kleinteilige Gemeindestruktur. Größere ungenutzte Hebesatzpotenziale bestehen dagegen nicht.
- Bei der Gewerbesteuer ist ebenfalls ein Zusammenhang zwischen Größenklasse und Hebesatz zu erkennen, der vor allem für Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohner ausgeprägt positiv verläuft. Während die kreisfreien Städte Brandenburgs im Vergleich zu ihren Größenklassen im Bundesdurchschnitt ihre Hebesätze voll ausschöpfen, ist dies im kreisangehörigen Raum Brandenburgs nicht der Fall. Hier verläuft die stärkere Hebesatzanspannung auch nicht gleichmäßig über die Größenklassen hinweg. Insbesondere in den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 3.000 und 5.000 sowie zwischen 10.000 und 20.000 werden erhebliche negative Abweichung zum Bundesdurchschnitt deutlich. Dies ist zum Teil auf ein allgemein niedrigeres Niveau im kreisangehörigen Raum und nicht zuletzt auf markante Einzeleffekte zurückzuführen, vor allem Schönefeld (240 %), Zossen (200 %) und Liebenwalde (250 %). Diese Gemeinden generieren auf Basis ihrer niedrigen Hebesätze enorme Steuereinnahmen, was sich spürbar auf den Durchschnitt der gesamten Größenklasse auswirkt. Die drei Fälle sind innerhalb Brandenburgs eine Besonderheit, allerdings sind

⁶⁵ Die Stadtstaaten werden aufgrund ihrer besonderen Struktur (Großstädte mit Umland auf fremdem Landesgebiet) nicht in den direkten Vergleich einbezogen.

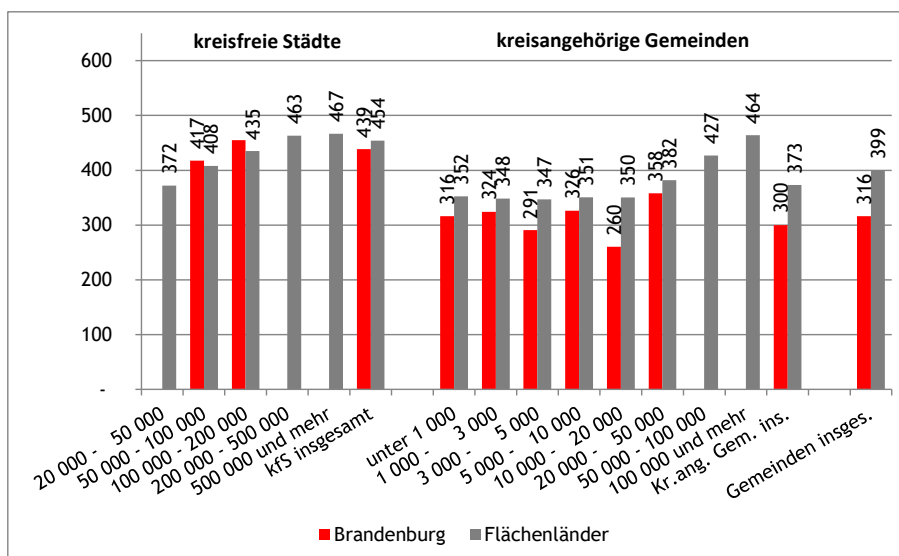
ähnliche Fälle auch aus anderen Ländern bekannt, sodass eine Lösung entwickelt werden sollte, mit diesen Fällen regelgebunden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu verfahren.⁶⁶ Auf der anderen Seite haben nur 23 kreisangehörige Gemeinden in Brandenburg einen Hebesatz der Gewerbesteuer, der oberhalb des Durchschnitts der kreisangehörigen Gemeinden aller Flächenländer liegt (373 Punkte).

Abbildung 49: Hebesätze der Grundsteuer B nach Einwohnergrößenklassen 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 50: Hebesätze der Gewerbesteuer nach Einwohnergrößenklassen 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.

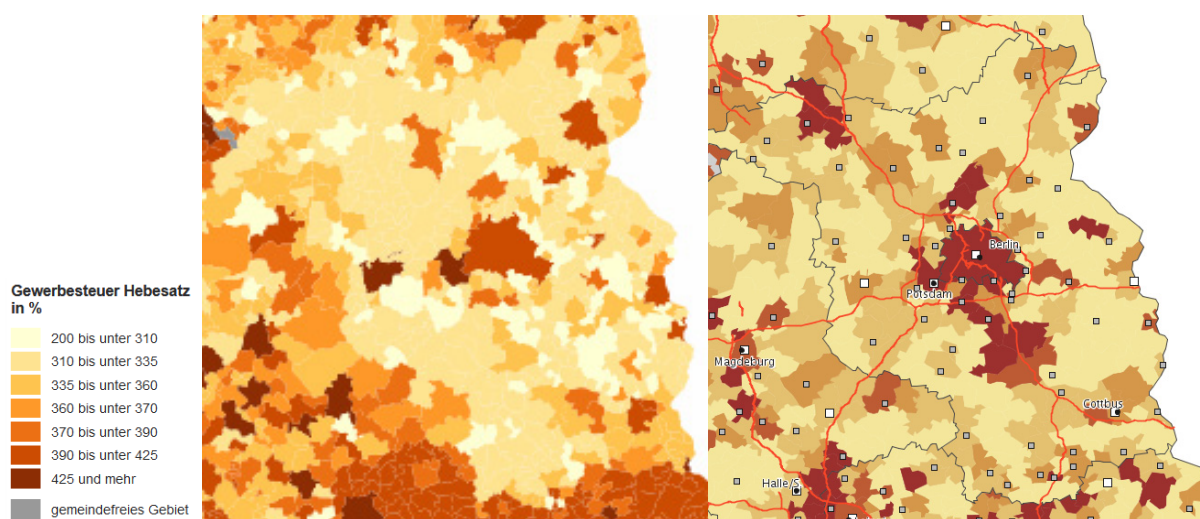
1.7.2 ROLLE DER HEBESÄTZE FÜR DIE GESTALTUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS

Um zu eruieren, ob sich hieraus Konsequenzen für die Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ergeben könnten, müssen Hintergründe und Folgewirkungen der kommunalen Hebesatzpolitik beleuchtet werden. Die räumliche Verteilung der Hebesätze (Abbildung 51, linke Seite) weist nach, dass die Hebesätze der Gewerbesteuer nicht im ganzen Land homogen sind. Höhere Hebesätze finden

⁶⁶ Ähnlich gelagerte Fälle sind beispielsweise Monheim am Rhein in Nordrhein-Westfalen, Lützen in Sachsen-Anhalt, Eschborn in Hessen, Grafschaft in Rheinland-Pfalz, Unterhaching oder Gräfelfing in Bayern. Eine Verzerrung der brandenburgischen Werte im bundesweiten Vergleich liegt damit nicht automatisch vor.

sich neben den kreisfreien Städten auch in größeren kreisangehörigen Städten und verdichteten Gebieten, wie der Lausitz. Auffallend sind gleichwohl die enormen Hebesatzgefälle zu Berlin, zur sächsischen Landesgrenze, aber auch zur Landesgrenze mit Sachsen-Anhalt. In diesen Gebieten haben die brandenburgischen Kommunen steuerliche Standortvorteile. Ein Vergleich mit der Verteilung der Ist-Aufkommen (Abbildung 51, rechte Seite), zeigt gleichwohl, dass keinesfalls jede Gemeinde mit einem niedrigen Hebesatz auch eine starke Anziehungskraft für Unternehmen entfaltet (z. B. Landkreis Oder-Spree, Märkisch-Oderland). Vielmehr finden sich die höchsten Pro-Kopf-Aufkommen vor allem im metropolnahen Raum um Berlin und entlang der Hauptverkehrsachsen (Bundesautobahnen). Dieses Bild deckt sich mit finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen zum kommunalen Steuerwettbewerb.⁶⁷ Der Hebesatz der Gewerbesteuer spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle als Standortfaktor, ist jedoch nur eine von mehreren bestimmenden Determinanten. Hinzu kommen angebotsseitige und nachfrageseitige Standortfaktoren, etwa die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, die infrastrukturelle Anbindung, die Breitbandverfügbarkeit, der Zugang zu relevanten Märkten und Kunden oder Agglomerationsvorteile (geringe Raumüberwindungskosten, Vernetzungsmöglichkeiten). Ist ein Unternehmen hinsichtlich seiner Anforderungen an die Standortfaktoren anspruchslos („nur Büros und Parkplätze“), so kann die Belastung durch den lokalen Gewerbesteuerhebesatz durchaus die entscheidende Rolle für die Ansiedlung oder Erweiterung der Geschäftstätigkeit im Gemeindegebiet sein. Hier können sich Gemeinden durch die Wahl eines besonders niedrigen Hebesatzes besonders attraktiv machen und eines oder mehrere Unternehmen mit sehr hohen Steuerbemessungsgrundlagen am Standort ansiedeln. Für Unternehmen mit komplexerer Wertschöpfung wächst dagegen der Einfluss der strukturellen Standortfaktoren.

Abbildung 51: Hebesätze und Gewerbesteueraufkommen in Brandenburg 2017



Quelle: Statistisches Bundesamt (links), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (rechts).

Für Brandenburg würde dies bedeuten, dass die Nähe zur Metropole Berlin sowie die Anbindung an das Verkehrsnetz bedeutende Standortfaktoren sind, welche die Unternehmenstätigkeit und damit Gewerbesteueraufkommen befördern. Diese These wurde vor dem Hintergrund der konkreten Sachlage in Brandenburg genauer überprüft. Hierbei ist zunächst bemerkenswert, dass im Jahr 2019 immerhin 142 Städte und Gemeinden einen Hebesatz der Gewerbesteuer von weniger als 316 Prozent festgelegt haben. Insofern handelt es sich nicht nur um Einzelfälle. Unter 300 Punkten liegen allerdings nur neun Städte und Gemeinden, unter 250 sind es nur zwei. Zur Prüfung der Zusammenhänge wurden Erreichbarkeitsdaten des BBSR⁶⁸ sowie Distanzdaten eines kommerziellen Anbieters⁶⁹ herangezogen. Sie geben die durchschnittlichen Fahrtzeiten zur nächsten Anschlussstelle

⁶⁷ Vgl. Hesse (2019), S. 314 ff.

⁶⁸ Erreichbarkeitsdaten aus der INKAR-Datenbank des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

⁶⁹ GIS-basierte Distanzen über die Webseite www.luftlinie.org.

einer Bundesautobahn, zum nächsten Oberzentrum sowie konkret nach Berlin an.⁷⁰ Weiterhin gehen Daten der Realsteuerstatistik 2019 ein, um die Hebesätze der Gemeinden sowie die Ist-Aufkommen je Einwohner zu gewinnen. Aufgrund der räumlichen Struktur der Erreichbarkeitsdaten erfolgt die Analyse auf Basis der kreisfreien Städte, amtsfreien Gemeinden und Ämter (Summe der jeweils amtsangehörigen Gemeinden).

In der Tabelle 1 sind die Ergebnisse der statistischen Überprüfung dokumentiert.⁷¹ Im Modell (1) werden alle Variablen simultan geprüft, wobei erkennbar die drei Ausreißerfälle⁷² das Ergebnis beeinträchtigen. Die Regressionsergebnisse lassen sich nicht inhaltlich sinnvoll interpretieren. Die hohe Konstante in Verbindung mit dem *negativen* Parameter für den Gewerbesteuer-Hebesatz sagt aus, dass jede Gemeinde mit dem Mindest-Hebesatz ein Aufkommen von mehr als 2.200 Euro/Einw. rechnen kann. Jeder zusätzliche Punkt Hebesatz „kostet“ die Gemeinden 10,47 Euro/Einw. Gewerbesteueraufkommen. Wie das Streudiagramm im Anhang 2 zeigt, ist diese technische Korrelation solitär durch die drei Ausreißerfälle geprägt, während sie für die übrigen 195 untersuchten Kommunen nicht tragfähig ist. Werden die drei Ausreißer ausgeschlossen (Modell (2)), so erscheint das Ergebnis plausibel. Der Hebesatz wirkt hier *positiv* auf das Aufkommen, während eine zunehmende Entfernung von der nächstliegenden Bundesautobahn einen signifikant negativen Einfluss hat. Diese beiden maßgeblichen Einflussfaktoren bleiben in den übrigen getesteten Modellvarianten robust signifikant. Die Nähe zu einem Oberzentrum oder speziell zu Berlin ist dagegen nicht durchgängig signifikant. Immerhin zeigt sich aber in der Variante (6), dass die Zugehörigkeit zum Verflechtungsraum (Dummy-Variablen),⁷³ der eine sehr gute infrastrukturelle Anbindung an Berlin mit sich bringt, einen sehr hohen Erklärungsgehalt hat.

Tabelle 1: Regressionsergebnisse, Prüfung der Einflüsse auf das Gewerbesteuer-Ist-Aufkommen 2019

Regressionskoeffizienten	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Konstante	4.328,349	-120,270	-114,979	-21,045	-65,808	-215,453
Gewerbesteuer-Hebesatz	-10,466***	1,478**	1,359**	1,267**	1,228**	1,490***
Entfernung Bundesautobahn ¹⁾	-6,258	-3,834***	-4,461***	-3,167**	-3,102**	
Entfernung Oberzentrum ¹⁾	-5,346	1,227	0,966			
Entfernung Berlin ¹⁾	-2,078	-0,722		-0,587		
Metropolnähe (Dummy)					46,934	90,979***
n	198	195	195	195	195	195
F	8,005	5,541	6,801	6,878	6,988	7,327
R ²	0,142	0,104	0,097	0,098	0,099	0,071

¹⁾ typische Fahrtzeit mit dem Pkw in Minuten.

Koeffizient ist signifikant auf dem * 10 %-Niveau; ** 5 %-Niveau; *** 1 %-Niveau.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Angesichts der Prüfergebnisse bestätigt sich die Vermutung, dass strukturelle Erreichbarkeitsindikatoren einen spürbar positiven Effekt auf das gemeindlichen Gewerbesteueraufkommen haben, nicht nur im Verflechtungsraum. Auf der anderen Seite kann nicht bestätigt werden, dass geringere Hebesätze im Allgemeinen förderlich für ein höheres Steueraufkommen sind. Bei den drei genannten Fällen handelt es sich demnach um statistisch bestätigte Sonderfälle, welche die förderlichen

⁷⁰ Für das jeweils nächste Oberzentrum sowie Berlin wurde entsprechend raumwissenschaftlicher Standards auf die geographische Mitte abgestellt. Die Erreichbarkeitsdaten des BBSR bilden die Verhältnisse des Jahres 2017 ab. Da raumstrukturelle Bedingungen in aller Regel kurzfristig unveränderlich sind, können sie sinnvoll mit den 2019er-Realsteuerdaten verknüpft werden.

⁷¹ Lineares Regressionsmodell nach OLS-Form (Querschnittsregression).

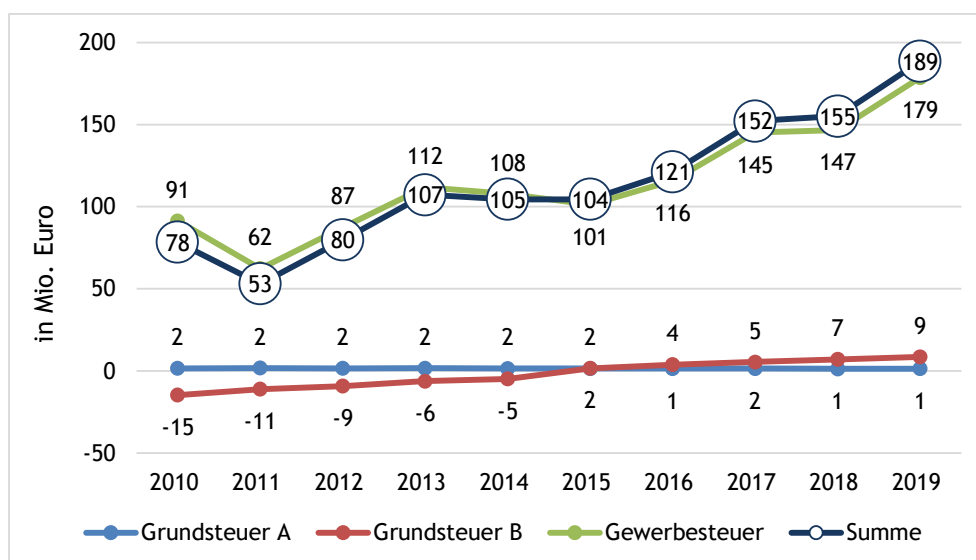
⁷² Dass es sich bei Schönefeld, Zossen und Liebenwalde um Ausreißer handelt, lässt sich sehr gut am Streudiagramm erkennen (siehe Anhang 2).

⁷³ Die Zugehörigkeit zum metropolnahen Raum ist im Anhang 1 dokumentiert.

Standortfaktoren des Verflechtungsraums (die sie selbst als externen Effekt nutzen und nicht finanzieren müssen) mit besonders niedrigen Hebesätzen kombinieren, um hieraus einen individuellen Vorteil zu generieren.

In einem nächsten Schritt sind die Hebesatzdifferenzen in potenzielle Mehreinnahmen zu überführen. Da die zusätzlichen Aufkommenspotenziale erkennbar ungleichmäßig über die Größenklassen verteilt sind, ist hierbei differenziert nach eben jenen Einwohnergrößenklassen vorzugehen. Nur so wird die spezifische Gemeindestruktur Brandenburgs angemessen berücksichtigt und nicht sachfremd mit einer bundesdeutschen „Musterkommune“ verglichen. Einnahmen aus überproportional angespannten Hebesätzen verbleiben somit vollständig bei der Gemeindeebene. Einnahmepotenziale werden nur dann angezeigt, wenn die brandenburgischen Gemeinden im Vergleich zum bundesdurchschnittlichen Wert für ihre jeweilige Größenklasse geringere Hebesätze aufweisen.⁷⁴ Werden diese Mehraufkommenspotenziale aus den Realsteuern zusammengefasst, ergibt sich das in Abbildung 52 dargestellte Resultat. Dabei wird ersichtlich, dass insbesondere bei der Gewerbesteuer zusätzliche Einnahmen anzurechnen sind. Hier schöpfen die Gemeinden ihr Potenzial bei Weitem nicht vollständig aus. Anders verhält es sich bei der Grundsteuer B, wo das Aufkommenspotenzial gering ist.

Abbildung 52: Mehraufkommenspotenzial aus den Realsteuern 2010-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.

In der Summe ergeben sich am aktuellen Rand rechnerische Mehreinnahmen in Höhe von 190 Mio. Euro. Dies ist als Obergrenze zu verstehen, da zunächst davon ausgegangen wird, dass sich die Grundbeträge trotz höherer Hebesätze nicht verringern. Dabei ist ein insgesamt positiver Trend auszumachen: Seit 2011 steigen die Hebesatzdifferenzen bei der Gewerbesteuer fast durchweg an (Ausnahme: Zeitraum 2013-2015). Für den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 ergibt sich ein Mittelwert von 165,3 Mio. Euro, was rund 16 % der gesamten Ist-Einnahmen aus den drei Realsteuern entspricht. Die drei genannten Ausreißerfälle, Schönefeld, Zossen und Liebenwalde, haben einen Anteil von rund 75 % an diesem Gesamteffekt, woran sich der Sonderstatus dieser drei Städte widerspiegelt.⁷⁵ Ohne die drei Gemeinden läge der gewogene landesdurchschnittliche Hebesatz im Land Brandenburg bei 355 Punkten (und wäre damit immer noch der niedrigste im Ländervergleich). Vor diesem Hintergrund muss vorsichtig abgewogen werden, welcher Umfang des Effekts im FAG berücksichtigt werden sollte (siehe nachfolgender Abschnitt 1.7.3). Welche Wirkung die Differenzierung nach Größenklassen hat, zeigt sich im Vergleich zum unbereinigten Wert, der durch

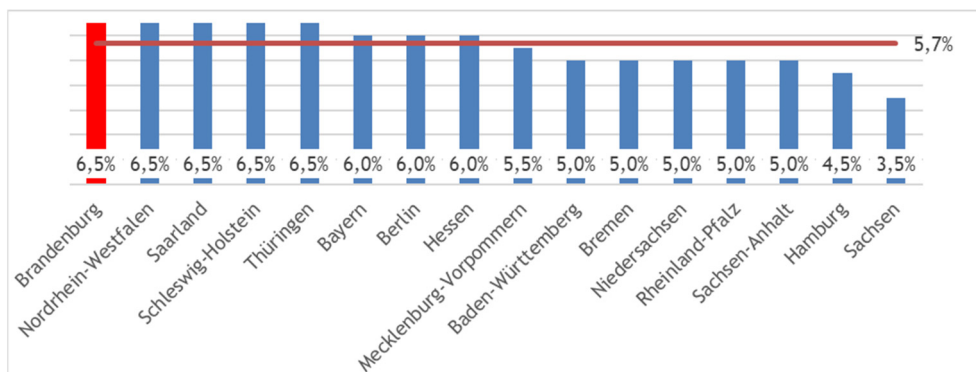
⁷⁴ Alternativ kann auch mit dem Vergleichswert der übrigen ostdeutschen Flächenländer außer Brandenburg gerechnet werden. Diese Referenzwerte liegen allerdings noch höher, da die sächsischen Kommunen über alle Größenklassen hinweg sehr hohe Hebesätze aufweisen. Statt der unten genannten 189 Mio. Euro Mehraufkommenspotenzial ergeben sich dann sogar 263 Mio. Euro.

⁷⁵ Für den Anstieg seit 2016 ist zum großen Teil die Entwicklung in der Stadt Zossen ursächlich.

den einfachen Vergleich mit dem Durchschnitt der Flächenländer (siehe Abbildung 48) berechnet werden kann (alle Größenklassen werden auf einen Hebesatz von 399 % normiert). Hieraus würden sich fiktive Mehreinnahmen in Höhe von 333 Mio. Euro für das Jahr 2019 ergeben.

Analog dazu muss auch das Land seine Steuerpotenziale ausschöpfen. Hierzu steht allerdings lediglich die Grunderwerbssteuer zur Verfügung. Bei einem Steuersatz von 6,5 % (Abbildung 53) besteht in diesem Zusammenhang kein Anlass zu einer zusätzlichen Korrektur auf Seiten des Landes, da es bereits überdurchschnittliche Einnahmen generiert.⁷⁶ Stattdessen ergäbe sich ein Verminderungspotenzial i. H. v. 57,6 Mio. Euro (Vergleich zum Bundesdurchschnitt) bzw. 55,3 Mio. Euro (Vergleich zum Durchschnitt der Flächenländer).

Abbildung 53: Grunderwerbsteuersätze im Ländervergleich 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.

Eine Berücksichtigung dieser Effekte ist gleichwohl nur dann angemessen, wenn sie fiskalische Wirkungen haben. Diese entfalten sich auf zwei Ebenen: im bundesstaatlichen Finanzausgleich und im Symmetrieverfahren.

Im bundesstaatlichen Finanzausgleich werden bei individuellen Steuersätzen, die es nur an den beiden genannten Stellen gibt, jeweils die nivellierten Einnahmen angesetzt, d. h., die Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer werden so angesetzt als wären sie mit dem bundesdurchschnittlichen Steuersatz eingenommen worden. Die Mehreinnahmen verbleiben vollständig beim Land und gehen nicht in die Berechnung des Länderfinanzausgleichs (bis 2019) und die Bundesergänzungszuweisungen ein. Auch im reformierten Ausgleichssystem, das seit 2020 in Kraft ist, werden die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer nivelliert.⁷⁷

Bei den Realsteuern ist das Vorgehen analog. Das Ausgleichssystem des bundesstaatlichen Finanzausgleichs legt bei der Ermittlung der Finanzkraft grundsätzlich normierte Beträge bzw. Messzahlen zur potenziellen Steuerkraft zugrunde. Dies hat zur Folge, dass durch kommunalpolitische Entscheidungen bedingte Minder- oder Mehreinnahmen im Ausgleichssystem grundsätzlich keine bzw. marginale Auswirkungen haben. Statt der Ist-Aufkommen wird die gemeindliche Steuerkraft bei den Realsteuern mit der Steuerkraftzahl berechnet, die dem Verhältnis der Grundbeträge entspricht.⁷⁸ Dies ist rechnerisch äquivalent zu einer Verteilung im Verhältnis der mit dem bundesdurchschnittlichen Hebesatz berechneten fiktiven Aufkommen je Land. Auf der Grundlage der so berechneten gemeindlichen Steuerkraft ergaben sich bis 2019 die Ausgleichszuweisungen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.⁷⁹ Trotz des Auseinanderfallens von bundes- und landesdurchschnittlichem Hebesatz in Brandenburg erreicht die Ist-Steuerkraft der brandenburgischen Kommunen bereits beachtliche 70,9 % des Bundesdurchschnitts

⁷⁶ Beim genannten Steuersatz besteht kein Anpassungsbedarf gegenüber dem aufkommengewichteten Länderdurchschnitt von 5,7 %.

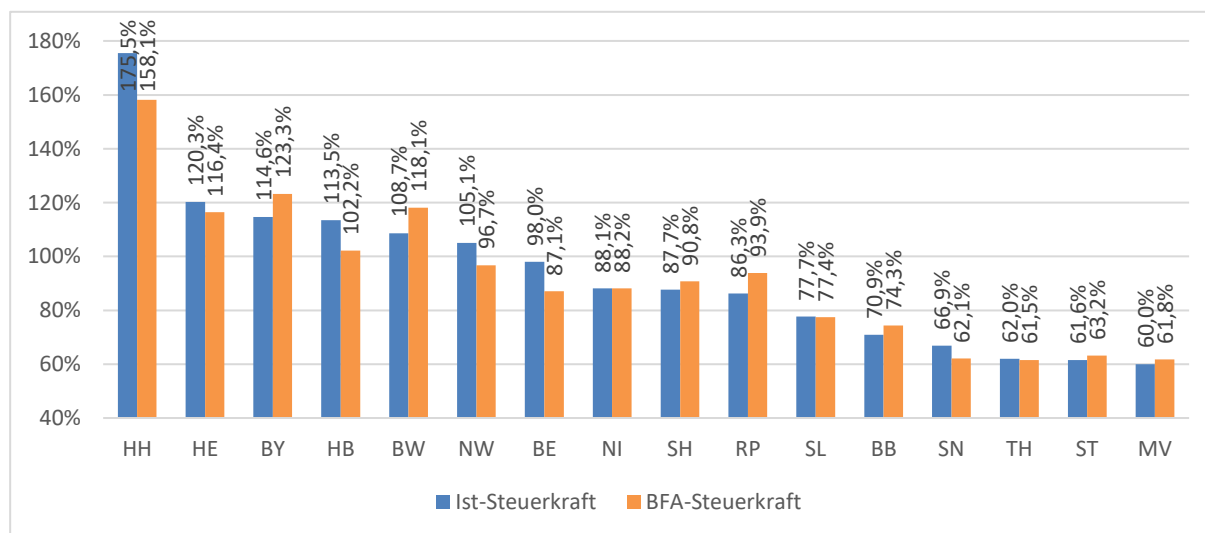
⁷⁷ § 7 Abs. 1 Satz 2+3 FAG (Bund).

⁷⁸ § 8 Abs. 2 FAG (Bund).

⁷⁹ Hierzu wurde die Gemeindefinanzkraft zu 64 % angesetzt.

und liegt damit über den anderen ostdeutschen Flächenländern. In der Normierung nach dem bundesstaatlichen Finanzausgleich liegt die gemeindliche Finanzkraft sogar schon bei 74,3 % und damit fast gleichauf mit den saarländischen Kommunen, jedenfalls deutlich höher als in den übrigen ostdeutschen Flächenländern, die zwischen 61,5 % und 63,2 % erreichen.

Abbildung 54: Vergleich der Ist-Steuererinnahmen der Gemeinden und der Steuerkraft der Gemeinden im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt (Realsteuerstatistik), Bundesministerium der Finanzen (vorläufige Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2019).

Entscheidend ist nun, dass das Land Brandenburg Zuweisungen auf Basis dieser gemeindlichen Steuerkraft und der nivellierten Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer erhält. Für die Mindereinnahmen bei den Realsteuern infolge der geringen Hebesätze gibt es keinen Ausgleich. Im Innenverhältnis, das über das Symmetrieverfahren im kommunalen Finanzausgleich austariert wird (siehe Hauptkapitel 2), werden bisher allerdings jeweils die Ist-Einnahmen angesetzt. Die Differenz zwischen beiden Größen wird im Symmetrieverfahren zum Teil durch das Land finanziert. Das Land subventioniert damit zum Teil die niedrigen Hebesätze seiner Gemeinden, während es die kommunale Ebene an den Mehreinnahmen seiner Steuerpolitik bei der Grunderwerbsteuer beteiligt.

1.7.3 UMFANG DER EINBEZIEHUNG IN DEN KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH

Eine Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg sollte sich des Themas der unrealisierten Potenziale (Gewerbsteuer und in Teilen Grundsteuer B) annehmen und diese bei der Berechnung der Finanzausgleichsleistungen des Landes zumindest zum Teil zum Ansatz bringen.

Wie bereits ausgeführt wurde, verfügen die Kommunen im Land Brandenburg über einen steuerlichen Standortvorteil (erheblich niedrigere Hebesätze als im Bundesdurchschnitt und insbesondere gegenüber Berlin), während das Land einen steuerlichen Standortnachteil hat (höherer Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer). Die Minder- bzw. Mehreinnahmen aus dieser steuerlichen Positionierung, die jeweils durch eigene Entscheidungen der Ebenen geprägt ist, werden jedoch bisher im kommunalen Finanzausgleich des Landes Brandenburg nicht berücksichtigt. Stattdessen werden unbereinigte Ist-Einnahmen aus den genannten Steuern im Rahmen der vertikalen Überprüfung herangezogen.

Um die vorhandene Eigenverantwortung der beiden Ebenen hinsichtlich ihrer Steuerpolitik zu spiegeln und gleichzeitig den kommunalen Standortvorteil nicht zu einem Nachteil werden zu lassen, wird vorgeschlagen, die voraussichtlich realisierbaren Mehreinnahmen der Ebenen bei der Fortentwicklung des BbgFAG zu einem festzulegenden Prozentsatz anzusetzen.⁸⁰ Dies mag inkonsequent erscheinen, da sowohl im (vorgelagerten) bundesstaatlichen Finanzausgleich als auch bei der (nachgelagerten)

⁸⁰ Im Gutachtentorschlag werden 50 % empfohlen, siehe Abschnitt 2.4.3.

horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen **vollständig** von der Steuer- bzw. Hebesatzgestaltung abstrahiert wird. Gleichzeitig sind jedoch die zu erwartenden Umverteilungseffekte in den Fokus zu nehmen. Daher ist zunächst eine volle Anerkennung (zumindest für eine Übergangszeit noch) nicht zu empfehlen. Die Steuer- und Hebesatzpolitik unangetastet zu lassen, ist allerdings ebenso wenig empfehlenswert, da somit insbesondere die Politik niedriger Hebesätze durch das BbgFAG subventioniert und gleichsam konserviert wird.

Die Frage nach dem Umfang der realisierten Mehreinnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer lässt sich einfach beantworten. Er entspricht der Differenz des gegenwärtigen Ist-Aufkommens gegenüber dem fiktiven Aufkommen, das sich in einem Vergleichsfall mit dem bundesdurchschnittlichen Steuersatz der Flächenländer (5,7 %) ergeben würde. Die Stadtstaaten werden dabei aus der Betrachtung ausgeklammert.⁸¹ Für 2019 liegt das Mehraufkommen bei 55,3 Mio. Euro, im Durchschnitt der Jahre 2017-2019 bei 51,4 Mio. Euro (Tabelle 2). Steuerausweich- oder -überwälzungseffekte, die mit einer Änderung des Steuersatzes einhergehen, wurden angesichts des überschaubaren Umfangs des Gesamteffekts nicht vertieft untersucht.⁸²

Tabelle 2: Berechnung des Mehraufkommens des Landes Brandenburg aus der Grunderwerbsteuer

Mio. Euro / Prozent	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Ø 2017-2019
Ist-Aufkommen Brandenburg	172,1	179,0	276,6	315,9	385,1	410,2	451,9	415,7
Steuersatz Brandenburg	5,00%	5,00%	5,75%*	6,50%	6,50%	6,50%	6,50%	6,50%
Steuersatz Durchschnitt Flächenländer	4,90%	5,20%	5,65%	5,69%	5,69%	5,70%	5,70%	5,70%
rechnerisches Mehraufkommen	3,4	-7,3	5,0	39,2	48,2	50,7	55,3	51,4

* Erhöhung zum 01.07.2015

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

Für die Grundsteuer A und B wird analog dem Verfahren, das im Abschnitt 1.7.2 beschrieben wurde, nach größenklassendifferenzierten Durchschnittswerten auf den Vergleichswert der Flächenländer hochgerechnet (Abbildung 52). Daraus ergeben für die Jahre 2017-2019 durchschnittliche Mehreinnahmepotenziale von 1,4 Mio. Euro für die Grundsteuer A und 7,0 Mio. Euro für die Grundsteuer B.

Schwieriger ist die Festlegung des Volumens der erwarteten Mehreinnahmen, wenn die Kommunen ihre Hebesätze der Gewerbesteuer erhöhen würden. Angesichts der Dominanz dreier Städte für das Gesamtaufkommen kann hier nicht einfach eine Orientierung am Durchschnittswert der Kommunen in den Flächenländern erfolgen. Dieses würde, wie oben dargestellt wurde, bei rund 165,3 Mio. Euro liegen (Durchschnitt der Jahre 2017-2019). Hierbei ist bereits berücksichtigt, dass die Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen ungleiche Möglichkeiten haben, ihre Hebesätze auszuschöpfen. Kleineren Gemeinden mit weniger attraktiven Standortbedingungen fällt dies schwerer als größeren Städten mit einer Ballung positiver Standortfaktoren (Erreichbarkeit, Verfügbarkeit von Fachkräften, Marktzugänge). Da das Mehraufkommen nach Größenklassen gestaffelt berechnet wurde, ist dieser Aspekt in den errechneten 165,3 Mio. Euro bereits enthalten (Abbildung 52).⁸³

Die besondere Herausforderung bei der Berechnung besteht jedoch darin, dass rund drei Viertel des rechnerischen Mehraufkommens auf nur drei Gemeinden entfällt. Diese Gemeinden (Schönefeld, Zossen, Liebenwalde) zeichnen sich dadurch aus, dass sie sehr niedrige Hebesätze der Gewerbesteuer

⁸¹ Dies ist analog zum Vorgehen bei den kommunalen Realsteuern. Die Resultate einschließlich der Stadtstaaten unterscheiden sich nur unwesentlich.

⁸² Da es sich um überdurchschnittliche Steuersätze handelt, ist davon auszugehen, dass die Steuerpflichtigen ihre wirtschaftlichen Entscheidungen bereits den Steuersätzen angepasst haben und darüber hinaus keine nicht-beobachtbaren Ausweicheffekte ins Gewicht fallen.

⁸³ Der konkreten Verteilung zufolge resultiert das potenzielle Mehraufkommen demnach nicht von den kreisfreien Städten, die ihre Hebesätze im Vergleich bereits auf das durchschnittliche Maß angespannt haben. Vielmehr ist es durch die unterdurchschnittliche Anspannung im kreisangehörigen Raum bedingt.

aufweisen und somit in weit überdurchschnittlichem Ausmaß Gewerbesteueraufkommen generieren (siehe Anhang 2). Diese drei Städte vereinten im Jahr 2019 rund 23 % des gesamten Ist-Aufkommens und rund 31 % der Grundbeträge der Gewerbesteuer im Land Brandenburg auf sich. Wenn diese Gemeinden ihre Hebesätze erhöhen, so ist davon auszugehen, dass sich dies nicht gleichermaßen in steigenden Ist-Aufkommen widerspiegelt. Vielmehr könnten Unternehmen geneigt sein, ihre Standortentscheidungen zu überdenken und die Standorte zu verlassen.⁸⁴ Für Schönefeld dürfte der Anteil des verbleibenden Aufkommens höher ausfallen als bei Zossen und Liebenwalde, da die unmittelbare Anbindung an Berlin, die enge Verzahnung der Verkehrswege und Gewerbeflächen sowie der personalintensive Betrieb des Flughafens BER und damit verbundener Wertschöpfungs- und Logistikketten eine stärkere Bindung an den Standort vermuten lassen.⁸⁵ Werden die in Tabelle 1 (Seite 67) hergeleiteten statistischen Zusammenhänge auf die Gegebenheiten der drei genannten Gemeinden übertragen, so ergeben sich rechnerische Selbstbehalte zwischen 5 % und 10 % der heutigen Ist-Aufkommen.⁸⁶ Entsprechend würden rechnerisch ca. 90 % der Aufkommen bei einer Anhebung der Hebesätze auf den größenklassengewichteten Durchschnitt (350 für Schönefeld und Zossen, 347 für Liebenwalde) verloren gehen. Der genaue Umfang kann gleichwohl nicht präzise bestimmt werden. Zu unsicher sind die möglichen Ausweichreaktionen der Unternehmen und die konkret entscheidenden Standortfaktoren. So ist unklar, ob sich abwandernde Unternehmen an anderen Orten in Brandenburg niederlassen würden oder gänzlich andere Standorte bevorzugen würden. Daher können im Zuge einer vorsichtigen Schätzung 10 % der heutigen Aufkommen als Untergrenze des Selbstbehalts bei einer Steigerung der Hebesätze in den drei Kommunen angenommen werden.

Tabelle 3: Herleitung der Mehreinnahmepotenziale bei den kommunalen Realsteuern

Mio. Euro		2017	2018	2019	Ø 2017-2019
unbereinigtes Mehraufkommenspotenzial Gewerbesteuer	(1)	145,1	146,8	178,6	156,8
davon: SZL*	(2)	111,2	112,5	135,7	119,7
nicht realisierbares Mehraufkommen SZL* [90 %]	(3)	100,0	101,3	121,8	107,7
realisierbares Mehraufkommen SZL* [10%]	(4)	11,1	11,3	13,5	12,0
realisierbares Mehraufkommen der übrigen Gemeinden Gewerbesteuer	(5)	34,0	34,2	43,3	37,2
Mehraufkommenspotenzial Grundsteuer A	(6)	1,5	1,3	1,4	1,4
Mehraufkommenspotenzial Grundsteuer B	(7)	5,4	7,0	8,6	7,0
Mehraufkommenspotenzial Realsteuern	(8) = (4) + (5) + (6) + (7)	52,1	53,9	66,8	57,6
in % des unbereinigten Aufkommens	(9) = (8) / (1)	34,2%	34,7%	35,4%	34,8%

Rundungsbedingte Abweichungen möglich

SZL = Summe der Gemeinden Schönefeld, Zossen und Liebenwalde

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt (Realsteuerstatistik).

Die **voraussichtlich realisierbaren Mehreinnahmen** bei einer Anhebung der Hebesätze auf die größenklassengewichteten Durchschnitte der Flächenländer reduzieren sich daher von 165,3 Mio. Euro

⁸⁴ Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn der niedrige Hebesatz der einzige bzw. dominierende Standortfaktor ist. Dieser Umstand, der die Positionierung als sog. innerdeutsche Steueroase nahelegt, wurde zwar im FAG-Beirat mitunter energisch zurückgewiesen, die Daten zeichnen allerdings ein anderes Bild. Wenn die Aufkommen der drei Gemeinden tatsächlich auf ihren gewerblichen Standortfaktoren und weniger auf ihren niedrigen Hebesätzen beruhen, so wären deutlich höhere Anerkennungsquoten im BbgFAG angemessen als die hier hergeleiteten.

⁸⁵ Die Zerlegung der Gewerbesteuer erfolgt bei mehreren Betriebsstätten nach der Lohnsumme, sodass personalintensive Betriebsstätten höhere Zerlegungsanteile zu erwarten haben.

⁸⁶ So hoch wären die „normalen“ zu erwartenden Ist-Aufkommen bei durchschnittlichen Hebesätzen und den beschriebenen Standortfaktoren. Für Schönefeld dürfte der Anteil aus den benannten Gründen der Standortfaktoren deutlich höher liegen.

auf **57,6 Mio. Euro** (Durchschnitt 2017-2019). Diese setzen sich zusammen aus: den Mehreinnahmepotenzialen der Grundsteuer A in Höhe von 1,4 Mio. Euro, Mehreinnahmepotenzialen bei der Grundsteuer B in Höhe von 7,0 Mio. Euro sowie Mehreinnahmepotenzialen der drei genannten Gemeinden (12,0 Mio. Euro) und der übrigen Gemeinden (37,2 Mio. Euro) bei der Gewerbesteuer in Höhe von 49,1 Mio. Euro. Die drei Gemeinden haben nach dieser Berechnungsweise noch einen Anteil von einem Viertel am Mehraufkommenspotenzial der Gewerbesteuer.

Die auf diese Weise bereinigten Mehraufkommenspotenziale der kommunalen Realsteuern in Brandenburg repräsentieren demnach nur noch rund 35 % der ursprünglich berechneten Mehraufkommenspotenziale. Diese 35 % können später als Anknüpfungspunkt bei der Berechnung des Symmetriekoeffizienten genutzt werden.

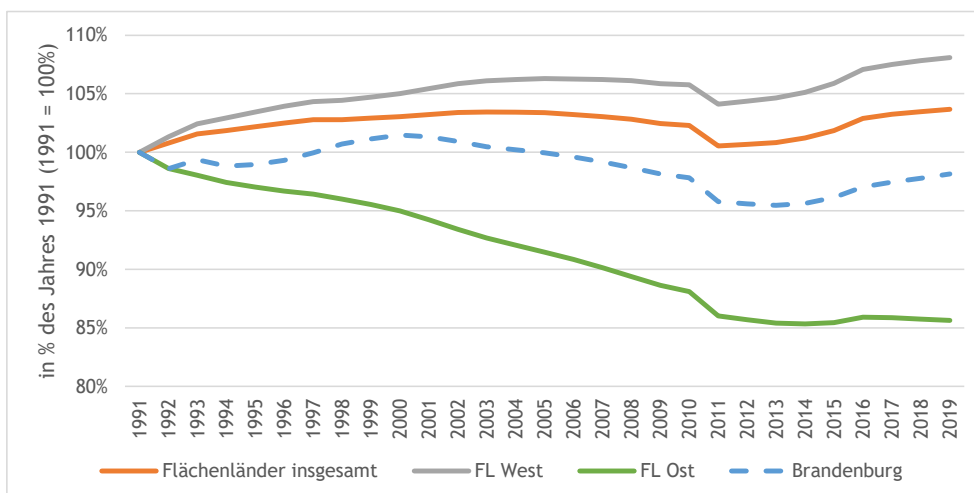
1.8 DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG UND ALTERSSTRUKTUR DER KOMMUNEN IN BRANDENBURG

Zum besseren Verständnis der vornehmlich in Pro-Kopf-Größen ausgedrückten kommunalen Finanzlage wird im Folgenden auf die demografische Entwicklung der Kommunen Brandenburgs eingegangen. Dabei wird zunächst auf die Entwicklung der Einwohnerzahlen Bezug genommen (Kapitel 1.8.1), woraufhin eine genaue Analyse der Altersstruktur sowie der damit verbundenen Ausgaben vorgenommen wird (Kapitel 1.8.2).

1.8.1 BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Vergleicht man zunächst die Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg mit den Vergleichsgruppen (ostdeutsche und westdeutsche Flächenländer, Bundesdurchschnitt) 1991-2019 (Abbildung 55), fallen deutliche Unterschiede auf: So verzeichnete das Land kurz nach der deutschen Wiedervereinigung - parallel zum ostdeutschen Durchschnitt - einen leichten Rückgang der Einwohnerzahl. Im Jahr 1993 war jedoch bereits wieder ein leichtes Wachstum der Bevölkerungszahl erkennbar, wodurch sich das Land deutlich von den anderen ostdeutschen Flächenländern unterscheidet. Das Bevölkerungswachstum hielt etwa bis zum Jahr 2000 an, woraufhin jedoch ein stetig absinkender Trend sichtbar wird. Dieser zieht sich, verstärkt durch den Zensus-Effekt im Jahr 2011, bis zum Jahr 2013. Seitdem ist wieder ein Wachstum der durchschnittlichen Einwohnerzahl in Brandenburg zu erkennen, wobei das Ausgangsniveau aus dem Jahr 1991 jedoch nicht wieder erreicht wurde (2019: 98 % des Niveaus aus 1991). Im Vergleich zum bundesweiten und westdeutschen Durchschnitt weist Brandenburg speziell ab dem Jahr 2000 eine (wenn auch erwartbar) geringere Dynamik bei der Bevölkerungsentwicklung auf, das Wachstum der Einwohnerzahl seit 2013 ist wiederum ähnlich stark wie im gesamtdeutschen Durchschnitt. Gegenüber dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer verzeichnet Brandenburg bereits seit 1992 deutliche Vorteile (zunächst zwischen 1994 und 1999), die zu großen Teilen auf die Gemeinden im Metropolraum Berlin zurückgehen. Insbesondere seit dem Beginn der Wachstumsphase hebt sich Brandenburg nochmals deutlich vom ostdeutschen Durchschnitt ab. Insgesamt wird deutlich, dass der Zeitraum der gutachterlichen Betrachtung in einer Phase des allgemeinen Bevölkerungsanstiegs stattfindet, was eine wichtige Information und neue Rahmenbedingung hinsichtlich der Untersuchung der demografischen Komponente bei der Finanzbedarfsbestimmung im Schlüsselzuweisungssystem darstellt (vgl. Kapitel 4.3.3.4). Damit unterscheidet sich dieser Begutachtungsprozess zudem erheblich von den vergangenen drei Gutachten der Jahre 2012, 2015 und 2018, die zum jeweiligen Erstellungszeitpunkt richtigerweise eher auf eine Phase des Einwohnerrückgangs verwiesen.

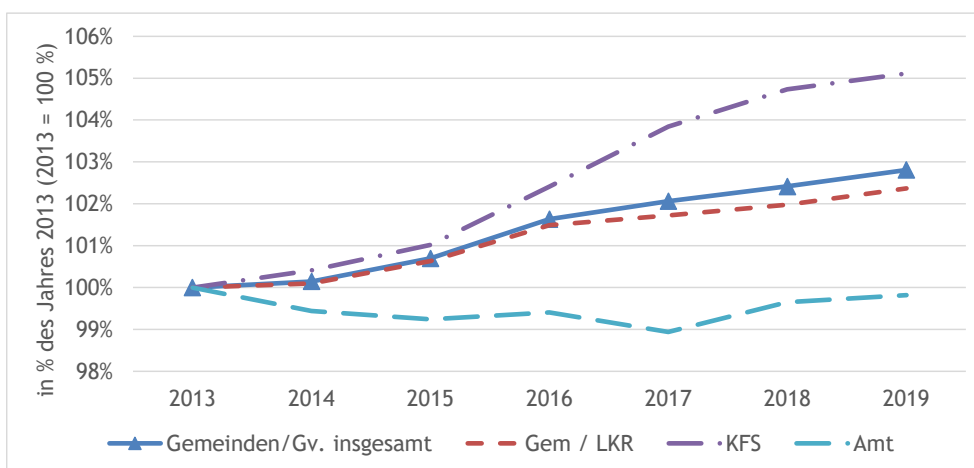
Abbildung 55: Einwohnerzahl Brandenburgs im Vergleich 1991-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Bundesamt.

Auf die gesamte Kommunalebene Brandenburgs bezogen wird deutlich, dass die Einwohnerzahl im Zeitverlauf von 2013-2019 angestiegen ist (Abbildung 56): Ausgehend von 2,447 Mio. Einwohnern stieg sie um 2,8 % auf 2,516 Mio. Einwohner (102 % des Ausgangswertes).⁸⁷ Insbesondere die kreisfreien Städte weisen in dem Zeitraum ein überaus starkes Wachstum auf: Im Jahr 2019 beträgt deren Einwohnerzahl 105 % des Ausgangswertes aus dem Jahr 2013, wobei insbesondere die Landeshauptstadt Potsdam einen deutlichen Anstieg verzeichnet (Zuwachs i. H. v. etwa 19.000 Einwohnern), während die anderen drei Städte eher gleichbleibende bzw. leicht absinkende Einwohnerzahlen aufweisen. Die kreisangehörigen Gemeinden bzw. Landkreise liegen leicht unter dem landesweiten Durchschnitt, es wird allerdings dennoch ein leichtes Wachstum im Zeitablauf sichtbar (2019: >102 % des Ausgangswertes aus 2013). Die Ämter verzeichnen zunächst leicht absinkende Einwohnerzahlen, die jedoch ab 2017 wieder leicht zunehmen (2019: 99 % des Ausgangswertes aus 2013).

Abbildung 56: Einwohnerzahl der Kommunen in Brandenburg nach Kommunaltypen 2013-2019



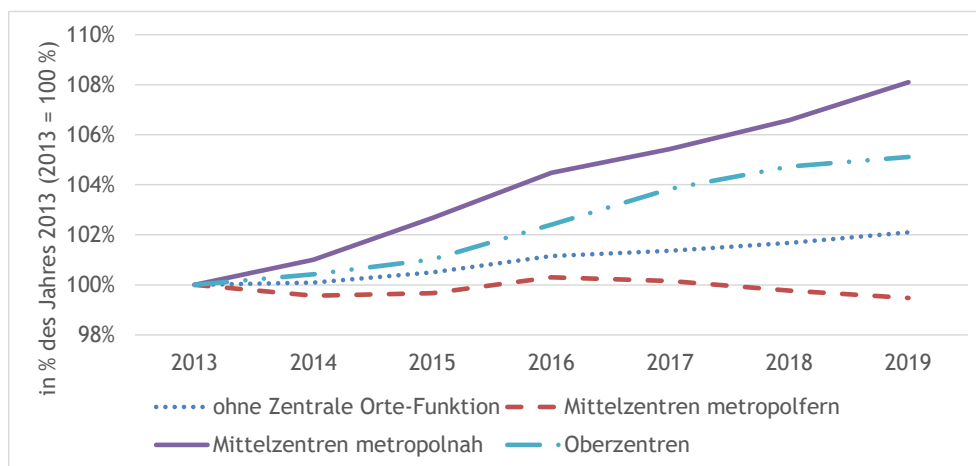
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Wird die Entwicklung der Einwohnerzahlen nach den Zentralen Orten differenziert, zeigen sich wiederum erhebliche Unterschiede im kreisangehörigen Raum (Abbildung 57). Die metropolnahen Mittelzentren weisen im Zeitablauf relativ stärker ansteigende Einwohnerzahlen auf (2019: 108 % der Einwohnerzahl aus 2013 versus 105 % der Einwohnerzahl aus 2013 in den Oberzentren). Einen etwas

⁸⁷ Im für die Überprüfung des horizontalen Ausgleichs relevanten Zeitraum 2013-2018 (Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl) stieg die Einwohnerzahl durchschnittlich um 2,4 %.

flacheren, aber dennoch ebenfalls ansteigenden Entwicklungspfad verzeichnen die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen (102 % der Einwohnerzahl aus 2013). Mit Blick auf die metropolfernen Mittelzentren ist hingegen sogar ein leicht negativer Trend feststellbar (99 % der Einwohnerzahl aus 2013).

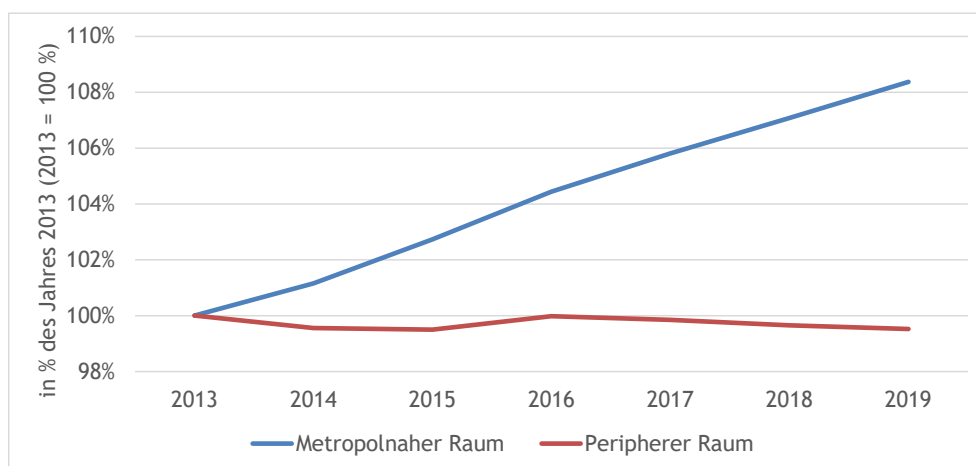
Abbildung 57: Einwohnerzahl der Kommunen in Brandenburg nach Zentrale Orte-Status 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Die allgemeine Differenzierung der Gemeinden und Städte nach ihrer Metropolnähe verdeutlicht das bei den Mittelzentren beobachtete Phänomen (Abbildung 58): Die metropolnahen Gemeinden verzeichnen deutlich Zuwächse innerhalb ihrer Bevölkerung (2019: 108 % des Ausgangswertes aus 2013), während die peripheren Städte stagnierten (2019: <100 % des Ausgangswertes aus 2013).

Abbildung 58: Einwohnerzahl der Kommunen in Brandenburg nach Metropolnähe 2013-2019



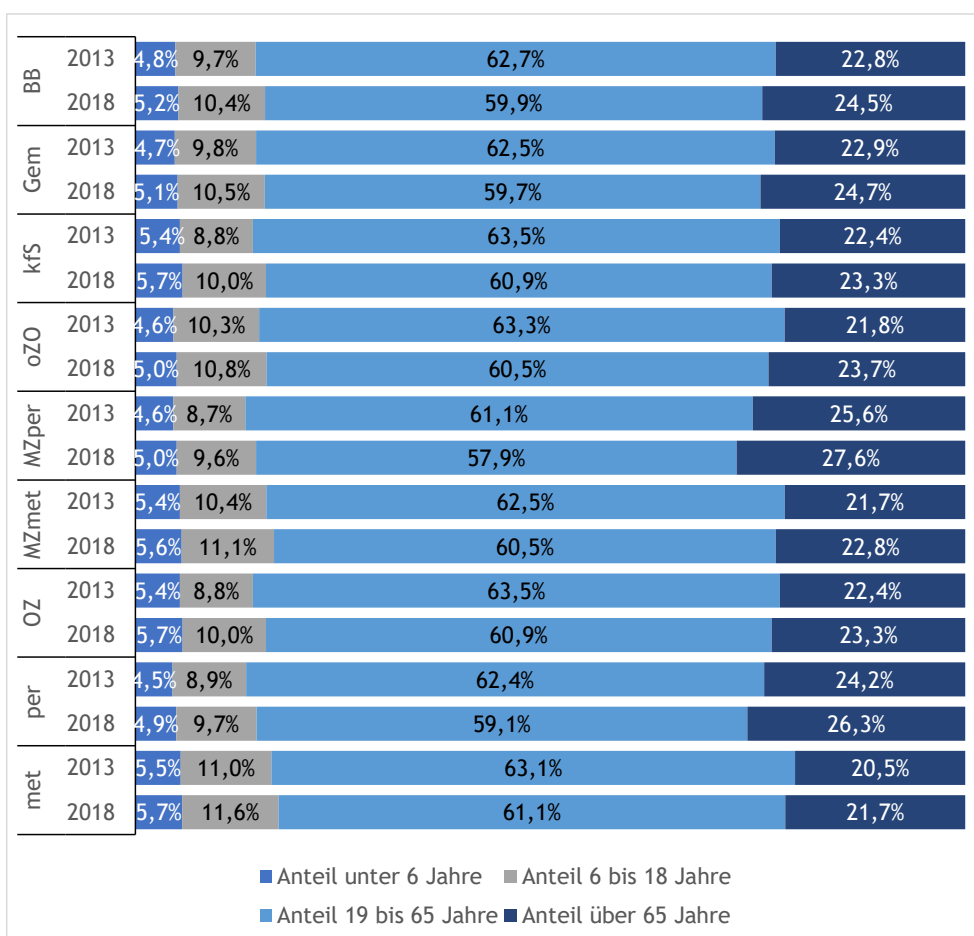
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die kommunale Ebene Brandenburgs ein durchschnittliches Wachstum aufweist, welches sich allerdings im metropolnahen Raum stärker vollzieht als im peripheren Raum. Darüber hinaus sind deutliche Differenzen innerhalb des kreisangehörigen Raums sichtbar: Insbesondere die Bevölkerung in metropolnahen Mittelzentren wächst deutlich, während sie im peripheren bzw. ländlichen Raum nur leicht zunimmt bzw. in den peripheren Mittelzentren sogar zurückgeht. Dies ist im Hinblick auf die Überprüfung der Hauptansatzstaffel sowie auf die Überprüfung demografischer Sonderbedarfstatbestände im horizontalen Finanzausgleich bedeutsam (vgl. Kapitel 4.3.3.4).

1.8.2 ALTERSSTRUKTUR

Neben dem Bevölkerungsrückgang wirkt sich die Altersstruktur erheblich auf die kommunalen Haushalte aus. Dabei wird zunächst dargestellt, wie sich die Anteile der relevanten Altersgruppen im Zeitverlauf in den Vergleichsgruppen entwickelt haben (Abbildung 59). Mit Blick auf die gesamte Kommunalebene Brandenburgs zeigt sich, dass der Anteil an unter 6-Jährigen an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2018 bei 5,2 % lag und sich damit gegenüber dem Ausgangsjahr 2013 leicht erhöht hat (+0,4 Prozentpunkte). Gleiches gilt für die Quote an 6- bis 18-Jährigen, die auf 10,4 % angestiegen ist.⁸⁸ Hingegen ist hinsichtlich der potenziell Erwerbstätigen im Alter zwischen 19 und 64 Jahren ein deutlicher Rückgang um 2,8 Prozentpunkte auf 59,9 % festzustellen. Der Anteil an über 65-Jährigen weist im Zeitraum von 2013-2018 ein Wachstum auf (24,5 %, +1,7 Prozentpunkte ggü. 2013).

Abbildung 59: Altersstruktur der Kommunen in Brandenburg im Vergleich 2013 und 2019



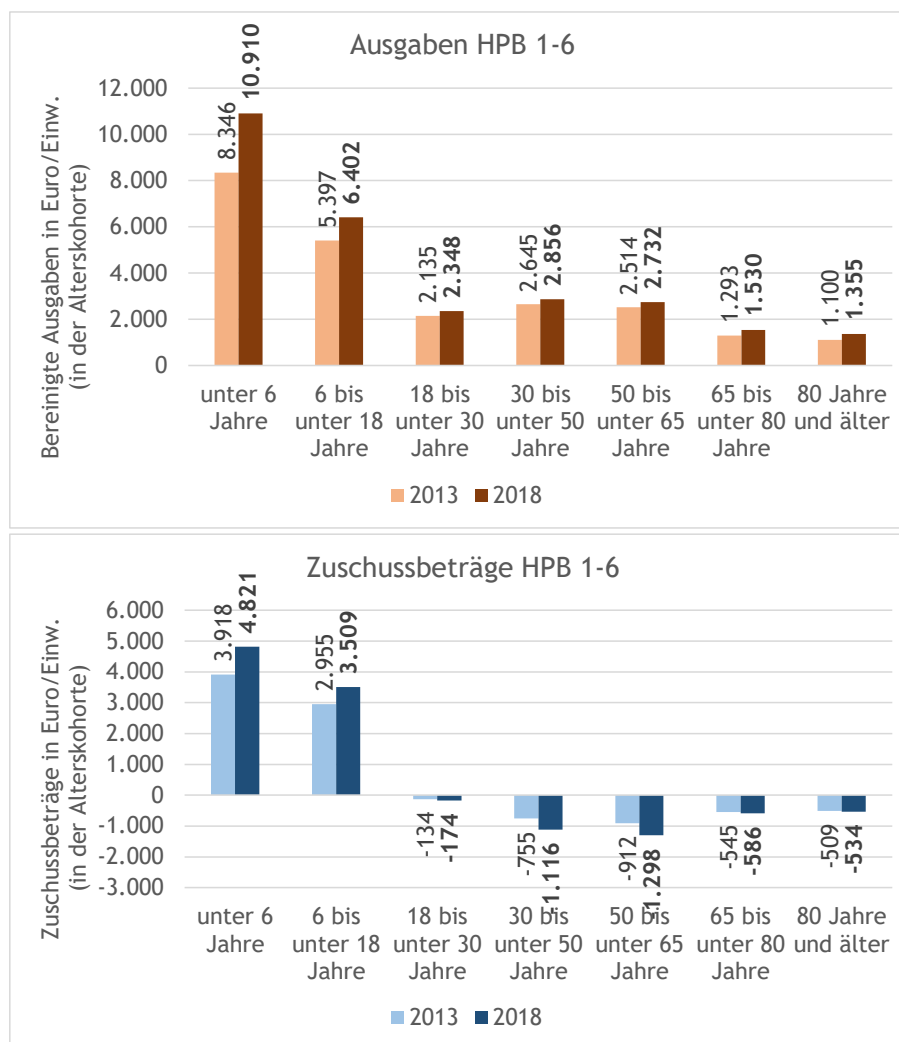
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Diese Erkenntnisse lassen sich auch auf die Vergleichsgruppen übertragen, wobei wiederum leichte Unterschiede auftreten: So haben die kreisfreien Städte einen geringeren Anteil an über 65-Jährigen, jedoch eine leicht höhere Quote von 19- bis 64-Jährigen. Größere Unterschiede ergeben sich aber in Bezug auf die Metropólnähe: So verzeichnen die peripheren Städte und Gemeinden einen substantiell höheren Anteil an über 65-Jährigen, während die Quoten an Klein- und Schulkindern sowie potenziell erwerbstätigen Personen deutlich geringer ausfallen. Besonders markant sind diese Differenzen erneut bei den Mittelzentren ausgestaltet. Dies zeigt, dass die Bevölkerung in der Nähe des Berliner Metropolraums einerseits jünger und andererseits (aufgrund des höheren Anteil an erwerbstätiger

⁸⁸ Auch in Absolutzahlen zeigen beide Altersklassen einen Anstieg: So ist die Anzahl unter 6-Jährigen um mehr 12.000 auf fast 131.000 gestiegen. Die Zahl der 6- bis 18-Jährigen stieg sogar um ca. 25.000 auf fast 262.000.

Bevölkerung) steuerstärker ist als im ländlichen Raum, was sich auf die Prüfung der Sonderbedarfstatbestände auswirken wird (vgl. Kapitel 4.3.3.4).

Abbildung 60: Altersstrukturkostenprofile der brandenburgischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2013 und 2018 nach bereinigten Ausgaben (oben) und Zuschussbeträgen (unten)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Um zu prüfen, wie sich die Altersstruktur Brandenburgs auf die Ausgaben und Zuschussbeträge auswirkt, soll auf die Altersstrukturkostenprofile der Gemeinden und Gemeindeverbände in Brandenburg abgestellt werden, mit deren Hilfe der Wirkzusammenhang der Altersstrukturen auf die staatlichen Budgets untersucht wird. Eine Vielzahl von Aufgaben wird für spezifische Bevölkerungsaltersgruppen, folglich altersklassenspezifisch, erbracht. Infolge dieser Aufgabenzuordnung kann eine spezifische altersklassenbezogene Kostenstruktur abgeleitet werden.⁸⁹ Die Grundlage für die Annahmen der Profile besteht darin, dass die Einwohner der verschiedenen Alterskohorten unterschiedliche Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen verursachen. Dabei wird betrachtet, welchen Anteil die jeweilige Altersgruppe an den Einnahmekategorien und Ausgabeposten der kommunalen Haushalte hat.⁹⁰

⁸⁹ Insbesondere Seitz untersuchte diese Thematik. Vgl. dazu Seitz (2008), S. 49.

⁹⁰ Anhand verschiedener statistischer Daten, bspw. der Einkommens- und Verbraucherstichprobe oder dem Sozioökonomischen Panel werden die entsprechenden Indikatoren für die einzelnen Altersklassen ermittelt. Sofern der Einfluss einer Altersgruppe vernachlässigbar gering ist, erhält diese den Indikatorwert 0,0; die Altersgruppe, welche das höchste Pro-Kopf-Aufkommen aufweist, erhält den Wert 1,0. Analog wird für die Ausgabenseite vorgegangen. Aus der

Zur Bewertung der Effekte der demografischen Struktur und Entwicklung auf die finanzielle Situation der Kommunen in Brandenburg wurde das durch HOFMANN/SEITZ erarbeitete Instrumentarium aufgegriffen, auf den heutigen Aufgabenkanon und die Rechtsprechung angepasst sowie konkret für die Verhältnisse in Brandenburg zugeschnitten. Dabei wurden diese als Ausgaben sowie als Zuschussbeträge (Ausgaben abzüglich Einnahmen aller Hauptproduktbereiche) in Euro je Einwohner dargestellt. Dabei zeigt sich eine (im Vergleich zur Bundes- und Länderebene)⁹¹ deutlich „kinder- und jugendlastige“ Struktur der Ausgaben (Abbildung 60). Die höchsten Ausgaben und Zuschussbeträge je Einwohner entfallen auf die Altersgruppe der unter 6-Jährigen, gefolgt von den 6- bis unter 18-Jährigen. Die Saldierung mit den zweckbezogenen Einnahmen (vor allem Kita-Pauschale und Elternbeiträge bei den unter 6-Jährigen) führt zu einer Angleichung der Zuschussbeträge der Einwohner unter 6 Jahren auf der einen und der Einwohner von 6 bis 18 Jahren auf der anderen Seite. Insgesamt können die durch beide Altersgruppen verursachten Ausgaben mit Hilfe der durch sie generierten Einnahmen nicht gedeckt werden. Stattdessen sind die Kommunen dazu angehalten, allgemeine Deckungsmittel zur Wahrnehmung von Kinderbetreuung und Schulträgeraufgaben einzusetzen. Die hier besonders niedrigen Altersstrukturkosten und sogar negativen Werte bei den Zuschussbeträgen der älteren Altersgruppen (über 65 Jahre) entsprechen dem angepassten Rechtsstand für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, welche seit 2009 anteilig und seit 2014 in voller Höhe vom Bund getragen wird. Zusammenfassend „kosten“ vor allem die Personen unter 18 Jahren, während die potenziell Erwerbstätigen im Alter von 19 bis 64 Jahren netto Finanzmittel „erwirtschaften“. Ein Teil der Steuereinnahmen entfällt darüber hinaus auf die Personen im Alter von über 65 Jahren.

Ein Vergleich zwischen den Ausgabenstrukturen der Jahre 2013 und 2018 zeigt, dass die Ausgaben aller Altersklassen angestiegen sind. Die Zuwächse in den unteren Altersgruppen waren (pro Kind) jedoch besonders dynamisch. Die Ausgaben je unter 6-Jährigen wuchsen um reichlich 31 %, die der Schulkinder um fast 19 %. Zusätzlich wurde die Kostendynamik pro Person von einem starken Zuwachs der Kinder- und Jugendlichenzahlen (+10,3 % bzw. +10,8 %) begleitet. Im Zusammenspiel beider Faktoren kommt eine erhebliche Kostendynamik im Rahmen der Kindertagesbetreuung sowie bei den Schulträgeraufgaben zum Vorschein. Bezüglich der Zuschussbeträge wird ebenfalls ein deutliches Wachstum in allen Altersklassen sichtbar. In den Altersklassen von 65 bis unter 80 Jahren sowie über 80 Jahren ist im Zeitverlauf ein leichtes Wachstum zu beobachten. Dies ist mithin dadurch begründet, dass in diesen Altersgruppen Leistungen verstärkt vom Bund und den Sozialversicherungen (Renten, Krankenversicherungs- und Pflegeleistungen, Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) getragen werden und sich steigende Ausgaben nicht in den Altersstrukturkosten der Kommunen widerspiegeln (mit Ausnahme der Hilfen zur Pflege). Dagegen waren die Zuwächse bei den unter 6-Jährigen (+23 %) und den 6 bis 18-Jährigen (+19 %) hoch. In der Gesamtschau verdeutlichen die Altersstrukturkostenprofile, dass Kommunen weniger durch die Alterung der Einwohnerschaft, sondern vorrangig durch die jungen Einwohner unter 18 Jahren finanziell belastet werden. Die Analyse zeigt, dass die unter 18-jährige Bevölkerung die Haushalte der Kommunen besonders beansprucht. Ob dies auch auf einzelgemeindlicher Ebene der Fall ist, wird im Kapitel 4.3.3 untersucht.

1.9 ZWISCHENFAZIT

Die Analyse zeigt deutlich positive Finanzierungssalden sowohl auf der Landes- als auch der Kommunalebene Brandenburgs an (mit Ausnahme des Landes im Jahr 2019). Dabei wird ersichtlich, dass die brandenburgischen Kommunen am aktuellen Rand sogar den höchsten durchschnittlichen Finanzierungssaldo im Ländervergleich erreichen. Der positive Finanzierungssaldo wird vor allem durch die positive Einnahmenentwicklung begünstigt. So weisen die Kommunen in Brandenburg einerseits die im ostdeutschen Vergleich höchsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen auf und verzeichnet

Schulstatistik ist bspw. die Altersstruktur der Schüler bekannt, sodass für Ausgaben im Schulbereich abgeleitet werden kann, in welcher Intensität von welcher Altersgruppe bestimmte Angebote in Anspruch genommen werden. Mittels empirischer Schätzung erfolgt dann die Ermittlung der Altersstrukturkostenprofile.

⁹¹ Vgl. Hofmann/Seitz (2007), S. 16; Seitz (2008), S. 56.

andererseits die mit Abstand höchsten Gesamtzuweisungen (sowie darunter die höchsten Schlüsselzuweisungen). Somit besitzen die Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs eine sehr gute Finanzausstattung, die darüber hinaus aufgrund des hohen Anteils der Schlüsselzuweisungen viel Freiraum für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben lässt. Hier ist insbesondere nochmals die Gegenüberstellung von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden in den letzten Jahren hervorzuheben, wonach erstere eine nochmals deutlich positivere Entwicklung vollzogen haben als letztere und demnach enorme Überschüsse erwirtschafteten. Gleiches gilt in Bezug auf die Unterscheidung nach metropolnahen und peripheren Gemeinden (darunter speziell Mittelzentren), gemäß der erstere einen positiveren Entwicklungspfad genommen haben (mit Ausnahme der Jahre 2019). Die Einnahmen des Landes stagnierten hingegen im Jahr 2019 vor dem Hintergrund nur geringfügig wachsender Steuereinnahmen und sinkender Einnahmen aus Zuweisungen.

Die Ausgaben zeigen einen ähnlichen Entwicklungspfad, weisen jedoch eine schwächere Dynamik auf, was sich entsprechend positiv auf den Finanzierungssaldo auswirkt. Dabei entwickelten sich die Sachinvestitionen und darüber hinaus die infrastrukturbezogenen Ausgaben recht volatil, zeigen jedoch immerhin seit 2016 einen deutlichen Aufwärtstrend. Überdies zeigt sich, dass die Sachinvestitionen zumindest im Jahr 2018 über den (per Kommunalbefragung erhobenen) Abschreibungen (bzw. über deren Konfidenzintervall) lagen, was darauf hindeutet, dass am aktuellen Rand zumindest kein Substanzverlust auf der kommunalen Ebene Brandenburgs stattfindet. Es ist möglich, dass dies auch in den Vorjahren (mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2016) der Fall war, jedoch lagen die Investitionen hier innerhalb des Konfidenzintervalls, weshalb nur vermutet werden kann, dass die Investitionen höher ausfielen als die wahren Abschreibungen. Im Ländervergleich wird indes deutlich, dass die brandenburgischen Infrastrukturausgaben leicht unter dem Wert der sächsischen Kommunen liegen, jedoch deutlich über dem ostdeutschen Durchschnitt. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ist allerdings ein unterdurchschnittliches Niveau der infrastrukturbezogenen Ausgaben zu konstatieren. Die Ausgaben des Landes entwickelten sich (selbst bei Herausrechnung des Zifo-Sondereffekts) überdurchschnittlich, was insbesondere auf höhere laufende und investive Zuweisungen an die Kommunen zurückzuführen ist.

Der Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung an den Gesamtzuschussbeträgen ist einerseits recht hoch ausgeprägt und verläuft andererseits - auch in den kommunalen Teilgruppen - recht stabil. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben in den brandenburgischen Kommunen erfüllt. Dahingehend steht den Kommunen auf Basis ihrer Steuereinnahmen, Zuweisungen und sonstigen Einnahmen eine auskömmliche und stabile Einnahmenausstattung zur Verfügung.

Die Verschuldung spielt auf der Kommunalebene in Brandenburg nur eine untergeordnete Rolle. Im Vergleich den Kommunen der anderen Länder ist diese gering ausgeprägt und darüber hinaus findet seit 2011 ein stetiger Abbau der Gesamtverschuldung statt. Ein Großteil des bestehenden Schuldenstandes ist dabei auf Kassenkreditbestände in den kreisfreien Städten (mit Ausnahme Potsdams) zurückzuführen. Insbesondere in den Jahren 2018 und 2019 wurden die bestehenden Kassenkreditschulden in den entsprechenden Städten stark reduziert. In den übrigen Gemeinden spielen Kassenkredite eine weitaus weniger bedeutende Rolle. Beim Vergleich der peripheren und metropolnahen Mittelzentren ergab sich bei letzteren eine höhere Verschuldung, die mit deren höheren Bestand an Kassenkrediten korrespondiert. Neben der fortgesetzten Entschuldung fand im untersuchten Zeitraum von 2014-2017 auch ein Anstieg des Finanzvermögens statt, der 2018 vorerst abgebremst wurde. Der Großteil des kommunalen Finanzvermögens findet sich dabei auf Seiten der kreisangehörigen Gemeinden. Am aktuellen Rand ist speziell in den Landkreisen das Pro-Kopf-Vermögen abgesunken, während es in den restlichen Kommunaltypen ungefähr gleichgeblieben ist.

In Bezug auf die Realsteuern ergeben sich speziell bei der Gewerbesteuer deutliche Unterschiede zum Bundesdurchschnitt wie auch zum Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer. So sind die Gewerbesteuerhebesätze erkennbar niedriger und weisen hier sogar eine im Zeitverlauf negative Entwicklung auf. Daraus resultieren ungenutzte Mehreinnahmepotenziale (2019: insgesamt rd. 189 Mio. Euro), die künftig bei der Überprüfung der Dotierung der FAG-Masse nach dem

Symmetrieverfahren mitberücksichtigt werden sollten. Tiefere Untersuchungen haben gezeigt, dass die Hebesätze *positiv* zum Gewerbesteueraufkommen beitragen (und höhere Hebesätze damit nicht Unternehmen verschrecken). Darüber hinaus bestimmen vor allem strukturelle Lagefaktoren die Gewerbesteuerkraft der Kommunen in Brandenburg - die Nähe zu Berlin und die Erreichbarkeit von Bundesautobahnen konnten als signifikant positive Einflussfaktoren identifiziert werden. Da die Hebesätze einerseits unrealisierte Einnahmen signalisieren, andererseits jedoch einen negativen Einfluss auf die Standortattraktivität haben könnten, muss vorsichtig zwischen diesen Zielen abgewogen werden.

2 VERTIKALER FINANZAUSGLEICH

2.1 UMSETZUNG DES VERTIKALEN AUSGLEICHS

Für den kommunalen Finanzausgleich in den Ländern verlangen die Regeln des Grundgesetzes (Art. 106 Abs. 7 GG), dass die Gemeinden anteilig an den (Steuer-)Einnahmen der Länder zu beteiligen sind. Demnach ist eine (explizite oder implizite) Verbundquote auszuweisen. Die Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgt allerdings nach den jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen, sodass erhebliche Unterschiede bei der praktischen Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgabe bestehen. Bevor Finanzmittel auf kommunale Teilgruppen und einzelne kommunale Einheiten verteilt werden können, ist zunächst der Umfang der Finanzausgleichsmasse festzulegen. Zwei wesentliche Möglichkeiten zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse, die ausschließlich an der Einnahmenseite des Landes anknüpfen, stellen die explizite Verbundquote (vor allem westdeutsche Flächenländer) und der sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz (Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen) dar. Diesen beiden Ansätzen ist gemein, dass jeweils eine Verbundquote berechnet wird, die auf definierte Verbundgrundlagen angewendet wird. Demnach ist das Volumen der FAG-Mittel einerseits von der Abgrenzung der Verbundgrundlagen und andererseits von der Verbundquote abhängig. Darüber hinaus bestehen sog. bedarfsorientierte Modelle, die in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen Anwendung finden.

Tabelle 4: Vertikale Finanzausgleichsmodelle in der Bundesrepublik Deutschland

Flächenland	Vertikales Finanzausgleichsmodell	Quelle im FAG
Baden-Württemberg Bayern Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Schleswig-Holstein Saarland	Verbundquotenmodell	§ 1 Abs. 1 Satz 1 FAG Art. 1 BayFAG § 1 Abs. 1 NFAG § 1 Abs. 3 GFG 2020 § 3 Abs. 1, 2 FAG § 6 Abs. 1, 2 KFAG
Brandenburg	Verbundquote mit Aufgabenanpassungsklausel	§ 3 BbgFAG
Rheinland-Pfalz	Verbundquote mit Verstetigungsmodell	§ 5 Abs. 1 i. V. m. § 5a LFAG
Sachsen Mecklenburg-Vorpommern	Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG)	§ 2 Abs. 1 SächsFAG § 7 Abs. 2 FAG M-V
Hessen	Bedarfsmodell (seit 2016)	§ 1 Abs. 2 FAG
Thüringen	Bedarfsmodell, Fortschreibung mit GMG: „Thüringisches Partnerschaftsmodell“ (Revisionspflicht, seit 2008)	§ 2 Abs. 1 i. V. m. § 3 ThürFAG
Sachsen-Anhalt	Bedarfsmodell, Fortschreibung mit Indexierung (regelmäßige Revisionspflicht, seit 2012), Fixierung der FAG-Masse 2017-2021	§ 1 Abs. 2 i. V. m. § 2 Abs. 1, 2 FAG

Quelle: Eigene Darstellung.

In Brandenburg erfolgt die Dotation der FAG-Masse mittels eines Verbundquotenmodells, das eine Aufgabenanpassungsklausel enthält. Bis zum Jahr 2019 bestand eine Besonderheit dahingehend, dass zwischen einer allgemeinen Verbundquote (in Höhe von 20 %, ab 2019: 21 %) und einer gesonderten Verbundquote für Zuweisungen des Bundes aus den Solidarpaktmitteln (SoBEZ nach § 11 Abs. 3 FAG (Bund) [bis Ende 2019 gültige Fassung]). Seit 2020 ist in Brandenburg im Zuge des Auslaufens des Solidarpaktes II eine einheitliche Verbundquote in Höhe von 22 % festgelegt, die 2021 auf 22,43 % steigen soll (§ 3 Abs. 1 BbgFAG).

Die Aufgabenanpassungsklausel ist im § 3 Abs. 4 BbgFAG enthalten und legt fest, dass die Verbundquote „...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“ werden muss. Eine Überprüfung der Gestaltungsparameter und finanziellen Volumina des kommunalen Finanzausgleichs ist keinesfalls

eine brandenburgische Besonderheit, sondern wird in allen Flächenländern in mehr oder weniger langen zeitlichen Zyklen vorgenommen. Auch die Definition von Überprüfungsintervallen ist in Finanzausgleichsgesetzen anderer Länder bekannt. Bemerkenswert ist gleichwohl, dass sich die Überprüfung in Brandenburg auf das sogenannte Symmetrieverfahren stützt, das eine langfristige Proportionalität der Finanzmittelausstattung zu den erfüllten Aufgaben herstellt. In anderen Ländern sind die Überprüfungsziele und -methoden weniger klar formuliert und eröffnen den Landesgesetzgebern mehr subjektiven Entscheidungsspielraum.

Die weitere Auseinandersetzung mit dem vertikalen Ausgleich wird wie folgt strukturiert: Zunächst wird eine Annäherung an den Begriff einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung vorgenommen, welche die spezifischen Probleme aufzeigt und mögliche Handlungsoptionen eröffnet. Daran knüpft die Methode des Symmetrieverfahrens an, welches Einnahme- und Ausgabenseite sowohl der kommunalen als auch der Landesebene zum Maßstab der Dotation der Finanzausgleichsleistungen macht. Das Symmetrieverfahren ist dabei das einzige Verfahren, welches auch die Landesausgaben explizit und regelgebunden zum Maßstab der vertikalen Verteilung macht.

Die hier dargestellten Modelle und Varianten beziehen sich ausschließlich auf die vertikale Ausstattung der Finanzausgleichsleistungen und stellen keine Vorentscheidung für die horizontalen Fragen dar. Dennoch lassen sich einige Zwischenergebnisse auch für die weiterführende Untersuchung des horizontalen Ausgleichs nutzen. Die Bewertung erfolgt neutral und ohne vorherige Festlegung für oder gegen eine (Teil-)Gruppe der beteiligten Gebietskörperschaften. Erläuternde Modellrechnungen stellen ebenfalls keine Vorabfestlegung für eine spätere gesetzliche Ausgestaltung dar. Sie sollen Wirkungsmechanismen aufzeigen, operative Schwierigkeiten illustrieren, mögliche Volumina beziffern und somit eine Entscheidungsgrundlage für eine Novellierung des brandenburgischen FAG bilden.

2.2 MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER BESTIMMUNG EINER „AUFGABENADÄQUATEN“ FINANZAUSSTATTUNG: WIE KÖNNEN BEDARFE DEFINIERT WERDEN?

In Auseinandersetzungen um die Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs wird regelmäßig die Forderung hervorgebracht, die Ausstattung müsse mit Blick auf die resultierende kommunale Finanzausstattung **bedarfsgerecht** sein. Damit verbunden ist die mehr oder weniger verbreitete Vorstellung, der kommunale Ausgabenbedarf könne angesichts des gesetzlichen Rahmens rechnerisch relativ präzise bestimmt werden. Hintergrund ist, dass der (finanzielle) Großteil der kommunalen Aufgabenerfüllung auf pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie auf Pflichtaufgaben nach Weisung entfällt (siehe Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung im Abschnitt 1.5) und diese stark durch Bundes- und Landesgesetze reguliert sind.⁹²

Der Bedarfsbegriff hat allerdings einen normativen Charakter, d. h., er beschreibt keinen Ist-Zustand, sondern eine Absichtserklärung bzw. ein Ziel. In der Volkswirtschaftslehre ist der Begriff des Bedarfs definiert als Ergebnis von objektivierbaren Bedürfnissen, die messbar sind und dadurch numerisch ausgedrückt werden können. Damit unterscheidet sich die ökonomische Perspektive von einer allgemeinsprachlichen Benutzung, die weitaus unschärfer ist.⁹³ Grundlage eines Bedarfs ist ein **Bedürfnis**, d. h. die Empfindung eines Mangels. Dieser entsteht auf persönlicher Ebene und artikuliert sich über die demokratischen Institutionen für die Kommunen: Erstens kann das Bedürfnis in den Gemeinde-, Stadt- und Kreisräten geäußert werden und betrifft damit den Kern der kommunalen Entscheidungskompetenzen (Selbstverwaltungsaufgaben). Zweitens haben Entscheidungen der Landtage und des Bundestages, die sich ebenfalls aus unerfüllten Bedürfnissen speisen, indirekt eine Wirkung. Hier wird die Artikulation des Bedürfnisses in Form einer Aufgabenübertragung auf die

⁹² JUNKERNHEINRICH et al beziehen sich weniger auf die Einordnung als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe, sondern ordnen die Aufgaben nach einem pauschalisierten Schema nach dem Grad ihrer Regulierung ein. Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 71 f.

⁹³ Laut Duden-Definition beschreibt der Begriff „Bedarf“ in einer bestimmten Lage Benötigtes, Gewünschtes oder die Nachfrage nach etwas und vermischt damit ökonomische Begrifflichkeiten. Vgl. <https://www.duden.de/rechtschreibung/Bedarf>.

Kommunen bzw. die Modifikation bereits übertragener Aufgaben realisiert. Drittens können aus der Verwaltung selbst heraus Bedürfnisse artikuliert werden (Veränderung von Verwaltungsprozesse, Gestaltung der technischen und sozialen Infrastruktur in der Kommune). Bedürfnisse sind dabei weder gut noch schlecht, effizient oder ineffizient, sondern beschreiben zunächst Zielvorstellungen.⁹⁴

Bedarfe überführen die Bedürfnisse in konkrete Instrumente. Es muss die Frage beantwortet werden, welche Güter und Dienstleistungen beschafft werden müssen, um das Bedürfnis zu befriedigen. Dies beinhaltet personelle Kapazitäten, Sachmittel und Investitionen. Hierbei herrscht eine Vielfalt der Instrumente und Ausgestaltungsvarianten - von technischen Lösungen über vertragliche Gestaltungen bis hin zu qualitativen Aspekten. Eingegrenzt wird die Breite der Lösungsmöglichkeiten durch fachgesetzliche Vorgaben (z. B. Personalrecht, Baurecht, Vergaberecht) und durch die sachlichen Gegebenheiten vor Ort. Das Instrument muss zur konkreten Problemlösung geeignet sein. Ein Bedarf ist dabei noch keine Ausgabe, sondern lediglich eine Entscheidungsgrundlage. Durch Entscheidungen der politischen Verantwortungsträger, sowohl innerhalb der Kommune, als auch durch Land und Bund, werden die Bedarfe konkretisiert und Entscheidungen herbeigeführt.

Ausgaben spiegeln die tatsächliche Befriedigung der Bedürfnisse durch Deckung des konkret festgestellten Bedarfs und die Auswahl der geeigneten Instrumente. Sie entstehen durch die ökonomische Nutzung von Ressourcen (Personal, Sachleistungen, Investitionen) zur Deckung der definierten Bedarfe.⁹⁵ Die Nutzung dieser Ressourcen verursacht Ausgaben, sei es durch den Einsatz vorhandenen Personals und eigener Infrastruktur oder durch Einkauf durch Dritte. Hierbei spielen neben dem der erforderlichen Ressourcennutzung noch Transaktionskosten und Ineffizienzen eine Rolle. Ausgaben sind zudem abhängig von der Höhe der verfügbaren Finanzmittel (Budgetbeschränkung).

Die notwendige Voraussetzung für eine Ausgabe ist demnach, dass überhaupt ein Bedarf bestanden hat. Dabei wird allerdings systematisch nicht jeder Bedarf gedeckt. Das Bestehen eines Bedarfs ist keine hinreichende Bedingung für eine Ausgabe. Die Summe der Bedarfe gibt das maximal erforderliche Ausgabevolumen an. Alle denkbaren Wünsche der Wähler (und der Verwaltung) wären dann vollumfänglich befriedigt. Treffen Mehreinnahmen auf ungedeckte Bedarfe, so werden zusätzliche Ausgaben möglich. Treffen Mehreinnahmen hingegen auf bereits vollständig gedeckte Bedarfe, so sind weitere Ausgaben nicht möglich, da keine Verwendungsoptionen bekannt sind. In diesem Fall könnten höchstens eine bestehende Verschuldung abgetragen oder (liquide) Rücklagen gebildet werden.⁹⁶

Ein Bedarf kann allerdings nicht objektiv berechnet werden. Der Ausgabenbedarf, der auf der Kommunalebene zu berücksichtigen ist, kann nur das Ergebnis eines politischen Kompromisses darstellen, der von einer zur Entscheidung befugten Mehrheit bestimmt wird.⁹⁷ HACKER argumentierte bereits im Jahr 1959, dass der Bedarfsbegriff im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu den Problemen zählt, die lediglich mittels einer politischen Einigung gelöst werden können. Daher müssen sich „[...] [d]ie Organe der Gesetzgebung [...] darüber schlüssig sein, in welchem Umfang sie die Anforderungen der Beteiligten [...] anerkennen und erfüllen können.“⁹⁸ Es geht um einen Interessenausgleich zwischen Erfüllung verschiedener vorliegender Bedürfnisse und unterschiedlichen Instrumenten, mit denen diese Bedürfnisse befriedigt werden können.

Die Frage nach der korrekten Definition von staatlichen Ausgabebedarfen ist seit langem Gegenstand in der finanzwissenschaftlichen Diskussion. Dabei wird der Bedarf der Gebietskörperschaften allgemein als Art und Menge von Gütern bezeichnet, die objektiv betrachtet notwendig sind, um die öffentlichen Aufgaben sachgemäß zu erfüllen. Hier offenbart sich bereits die schwierige Umsetzung

⁹⁴ Zur Thematik der Bedarfsbestimmung auf kommunaler Ebene vgl. Hesse/Starke (2018).

⁹⁵ Daneben können in einigen Fällen auch Ressourcen genutzt werden, die keine ökonomischen Kosten haben, z. B. bürgerschaftliches und unternehmerisches Engagement oder die kaum Ressourcen beanspruchen, wie das Ordnungsrecht.

⁹⁶ Ansonsten stehen Tilgung und Rücklagenaufbau immer in einer Konkurrenz zur Befriedigung bestehender Bedarfe.

⁹⁷ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.

⁹⁸ Vgl. Hacker (1959), S. 401.

einer sog. **objektiven Betrachtungsweise**. In Bezug auf den kommunalen Ausgabenbedarf kennzeichnet ein Bedarf die Summe von monetär bewerteten Gütern, die - ausgehend von objektiven Kriterien - zur Verfügung gestellt werden müssen.⁹⁹

Die Schwierigkeit einen objektivierten Bedarfsmaßstab zu definieren erwächst vor allem aus den mehrdimensionalen Anforderungen an die öffentliche Leistungserbringung, die für alle staatlichen Ebenen und insbesondere für die Kommunen charakteristisch ist (Abbildung 61). Das Konstrukt der Angemessenheit unterliegt mehreren Einflüssen. Ein Faktor ist die sachliche Begründung der öffentlichen Tätigkeit, die sich unter anderem aus den Anforderungen der Daseinsvorsorge speist. Hier geht es um die Erfüllung allokativer Ziele. Aufgrund sachlicher und technischer Gegebenheiten ist die öffentliche Leistungserbringung zu planen und zu betreiben. Vereinfacht ausgedrückt: Schulen müssen dort betrieben werden, wo Kinder der entsprechenden Altersgruppen leben, öffentliche Verkehrswege sind dort bereitzustellen, wo Siedlungskörper und Gebiete mit gewerblicher Nutzung verbunden werden müssen, Gewässerschutz hat dort zu erfolgen, wo sich entsprechende Gewässer befinden. Dies mag wie eine Binsenweisheit erscheinen, ist aber nur eine Zielcoordinate bei der Bereitstellung öffentlicher und kommunaler Leistungen. Ein zweiter wichtiger Faktor ist die grundgesetzlich angestrebte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die distributive Wirkungen hat und damit auch das Verhältnis zwischen pflichtiger und freiwilliger Aufgabenerfüllung prägt (distributive Ziele). Das Postulat der Gleichwertigkeit wird durch landesgesetzliche Regeln weiter konkretisiert und ist auch im kommunalen Handeln verankert. Öffentliche Leistungen sind nicht nur dort vorzuhalten, wo bereits Nachfrage danach besteht, sondern auch aus Gründen der gleichmäßigen Regionalentwicklung und der gleichmäßigen Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Aus verteilungspolitischen Gründen werden zudem Gebührenpotenziale unterschiedlich stark ausgeschöpft, Leistungen vorgehalten, auch wenn sie nicht voll durch die Nachfrager ausgelastet werden und Steuersätze unterschiedlich ausgestaltet.¹⁰⁰ Hieraus erwächst bereits ein erkennbarer Zielkonflikt von allokativen und verteilungspolitischen Zielsetzungen. Ein dritter Faktor sind überdies Effizianzforderungen. Hierbei kann für die staatliche und kommunale Tätigkeit prinzipiell nur das sog. Minimalprinzip gelten, d. h., die gesetzten Ziele sollen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz realisiert werden.¹⁰¹ Charakteristisch für öffentliche Leistungen ist jedoch, dass oftmals bewusst von einer kostenminimalen Lösung abgewichen wird, um Leistungen gleichmäßig und allgemein zugänglich vorzuhalten (Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen, Zugangsschwellen zu Leistungen, Personalpolitik) oder um spätere Folgekosten zu verringern (teurere Infrastrukturerstellung mit geringeren laufenden Folgekosten). Hinzu kommen unbeabsichtigte Ineffizienzen.

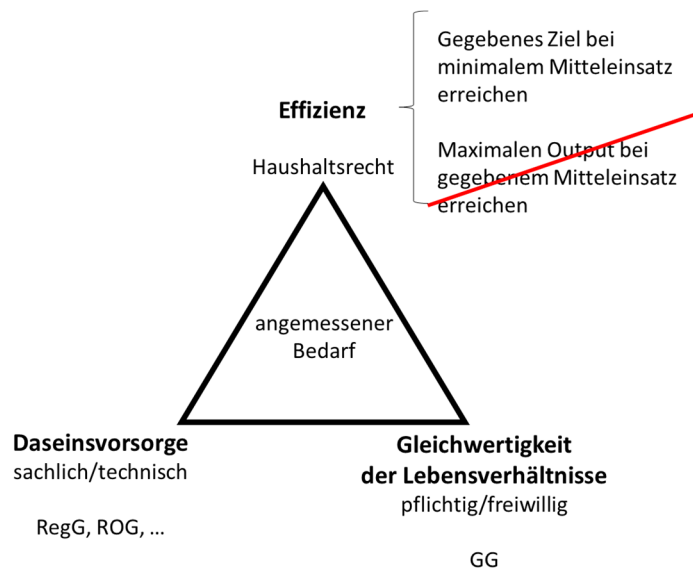
Die beschriebenen Anforderungen stehen in Konkurrenz zueinander. Die Ableitung eines angemessenen (Ausgaben-)Bedarfs erfordert wertende (normative) Aussagen zur Gewichtung dieser Teilziele zueinander. Ohne eine Entscheidung zur Gewichtung dieser Teilziele ist die Ableitung eines praktisch nutzbaren Bedarfsmaßstabs praktisch unmöglich, weder in der Theorie noch in der Praxis.

⁹⁹ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.

¹⁰⁰ Für die Realsteuern wird regelmäßig auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der lokalen Einwohner und Unternehmen verwiesen, wenn Hebesätze unvollständig ausgeschöpft werden. Siehe Abschnitt 1.7.

¹⁰¹ Dem entgegen verlangt das Maximalprinzip bei gegebenen Mittel einen maximalen Output zu erwirtschaften. Dies würde aber bedeuten, dass sich der Schwerpunkt der öffentlichen Tätigkeit auf Aufgaben stützt, über deren Wahrnehmung erst nach der Generierung von Einnahmen entschieden wird.

Abbildung 61: Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf



Quelle: Eigene Darstellung.

Die finanzwissenschaftliche Theorie der staatlichen (und damit auch kommunalen) Tätigkeit geht daher auch nicht von objektiven Bedarfstatbeständen aus, sondern erwächst aus Unvollkommenheiten im marktwirtschaftlichen System, denen durch öffentliche Leistungserbringung begegnet werden soll (sog. Marktversagen oder Meritorisierung). Die Übersetzung dieser Anforderungen unterliegt sowohl einem ökonomisch-technischen (Höhe der Abweichung vom optimalen Zustand) als auch einem politischen Filter (Ob und Wie der Gegensteuerung, Umfang der Maßnahmen, Definition des Zielzustandes). Insofern sind die hieraus abgeleiteten Ausgabenbedarfe immer nur Momentaufnahmen und im Zeitablauf veränderlich. Sie können sowohl dauerhaften Charakter haben als auch diskontinuierlich auftreten.

Das Interesse an der Definition angemessener oder notwendiger Ausgaben hat seinen Hintergrund in der Charakteristik der kommunalen **Aufgabengenerierung**: Eine Kommune kann aus eigener Entscheidung Aufgaben erfüllen oder es erfolgt eine Aufgabenübertragung durch das Land (oder indirekt durch den Bund). Diese Form der Aufgabenübertragung ist bei den Haushalten des Bundes und der Länder in vergleichbarer Form nicht gegeben. Diese entscheiden selbst bzw. über ihre Mitwirkung im Bundesrat über die Aufgabenerfüllung. Aus einer Aufgabenübertragung folgt im gleichen Moment die aus dem Äquivalenzgedanken abgeleitete Pflicht der übertragenden Gebietskörperschaft, einen finanziellen Ausgleich für die Kommunalebene bereitzustellen (Finanzierungskonnexität). Hierbei sind drei Aufgabentypen zu differenzieren und deren Bedarfe unterschiedlich zu bestimmen: Bei den **freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben** gehen Kommunen Aktivitäten nach, die sie selbst in Art und Umfang festlegen und die untereinander nur schwer vergleichbar sind. Sie entziehen sich dem Konnexitätsgedanken. Die **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** sind bundes- und landesrechtlich bestimmt. Da sie für alle Einwohner des Landes in gleicher Art und Weise erfüllt werden müssen, existieren Normierungen, welche die Aufgaben näher definieren und den kommunalen Handlungsspielraum verringern. Unter Beachtung dieser können typische Kosten für die Wahrnehmung der Aufgaben bestimmt werden. **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung** sind dagegen hoch reglementiert. Wenn infolge der starken Standardisierung nur geringe Varianzen zu erwarten sind, können die Ist-Ausgaben die angemessenen Bedarfe repräsentieren.

Die Definition eines **objektiven** Bedarfs kann daher überhaupt nur für solche Aufgaben gelingen, bei denen die Kommunen über sehr geringen bzw. keinerlei eigenen Entscheidungsspielraum verfügen.¹⁰² Es ist aber selbst für hoch regulierte Aufgaben typisch, dass kommunale Ermessensspielräume

¹⁰² Vgl. z. B. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u. a. (2008), S. 26.

verbleiben, etwa über den konkreten Personaleinsatz (qualitativ und quantitativ), die Gestaltung der Prozesse oder die eingesetzte IT. Auch lokal variierende Ansprüche der Einwohner und Unternehmen an die Verwaltungsleistung der Kommune (z. B. Öffnungszeiten, Zugang zu elektronischen Prozessen) und politische Mehrheiten vor Ort können die Wahrnehmung von Aufgaben kostenwirksam prägen, bei denen als Pflichtaufgaben eigentlich ein objektiver Ausgabebedarf vermutet werden kann.¹⁰³

Dieser Umstand ist nicht als Kritik an der kommunalen Aufgabenerfüllung zu verstehen. Oft ist es die bewusste Entscheidung gegen eine kostenminimale Lösung, der den Charakter einer öffentlichen Aufgabe (staatlich oder kommunal) ausmacht und die Güter für Einwohner und Unternehmen in einer Qualität und Menge bereitstellt, die der Markt nicht anzubieten vermag. Es zeigt aber, dass eine praktikable Definition **absoluter** Bedarfe nicht gelingen kann. Das Problem bleibt die Differenzierung zwischen wohl begründeten Abweichungen von einer kostenminimalen Lösung und tatsächlichen Ineffizienzen, wobei letztere nicht unbegrenzt durch Landesleistungen abgegolten werden sollten.

Um Bedarfe eindeutig und sachgerecht bestimmen zu können, fehlt eine eindeutige Definition von Leistungs- und Qualitätsstandards für alle kommunalen Aufgaben, welche die Kommunen durch einen erheblichen Teil selbst steuern können. Zwar werden für wenige bestimmte Aufgaben originäre Bedarfs- und Kostenabschätzungen durchgeführt, doch der gesamte Spielraum des kommunalen Finanzausgleichs bezieht sich auf die Summe bzw. überwiegende Zahl der kommunalen Aufgaben. Deshalb wäre eine partielle Lösung nicht ausreichend.¹⁰⁴

Eine originäre Bestimmung kommunaler Bedarfe ist aus den genannten Gründen nicht möglich - weder systematisch noch technisch. Sie hat auch keine denkbaren Ergebnisse zur Folge, die dem Charakter der kommunalen Selbstverwaltung entsprechen. Dass Finanzbedarfe nur fiktiv bestimmt werden können, ist auch im Schrifttum unwidersprochen. Sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis gibt es keine allgemein akzeptierte Vorstellung einer „sachgerechten öffentlichen Aufgabenerfüllung“.¹⁰⁵

Die einzige praktisch nutzbare Annäherung stellt daher die Nutzung **relativer Bedarfe** dar.¹⁰⁶ Ein pauschaler Verweis auf die Nutzung einer Verbundquote ist dafür nicht ausreichend.¹⁰⁷ Hierzu ist zunächst zu prüfen, ob die kommunalen Aufgaben im Allgemeinen erbracht werden können, ob dies ggf. nur unter struktureller Neuverschuldung erreichbar ist oder ob bestimmte Aufgabenbereiche (v. a. freiwillige Aufgaben) nur sehr eingeschränkt oder gar nicht erbracht werden können. Eine relative Betrachtung geht davon aus, dass dabei durchaus Unterschiede zwischen den betrachteten Kommunen bestehen können. Ein Teil der Kommunen erfüllt seine Aufgaben sachgemäß, ein Teil weist Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung auf und ein weiterer Teil kann die Aufgaben mangels finanzieller Mittel nicht oder nur unzureichend erfüllen. Der Vorteil eines **relativen** Betrachtungswinkels ist, dass er keine Festlegung eines konkreten Ergebnisses („outcome“) der öffentlichen Tätigkeit erfordert.¹⁰⁸ Es handelt sich vielmehr um ein dynamisches System, das auch bei Wirtschafts- und Steuerwachstum belastbare Aussagen generieren kann. Die Betrachtung kann anhand verschiedener Maßstäbe durchgeführt werden: einer externen Perspektive, die die kommunalen Ausgaben mit den Verhältnissen in anderen Ländern vergleicht und einer internen Perspektive, welche innerhalb des Landes Unterschiede in der Aufgabenerfüllung herausarbeitet und bewertet. Diese Bewertung wird in Betrachtungen zur finanziellen Gesamtsituation eingebettet. Hierfür ist eine vergangenheitsorientierte Herangehensweise typisch, d. h. es werden Ist-Ausgaben untersucht.¹⁰⁹

¹⁰³ Vgl. dazu auch vgl. Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 45.

¹⁰⁴ Vgl. Lenk u. a. (2013), S. 24.

¹⁰⁵ Vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 3 ff. vgl. Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 44.

¹⁰⁶ Dies gilt vor allem für die horizontalen Fragestellungen im KFA, aber auch für die vertikale Ausstattung, vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 7.

¹⁰⁷ Vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 5.

¹⁰⁸ Daher sind relative Maßstäbe für eine Vielzahl von staatlichen Anwendungsfeldern mit Verteilungswirkungen typisch, etwa im Sozialrecht (Existenz- und Alterssicherung).

¹⁰⁹ Vgl. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u. a. (2008), S. 117.

Die nachfolgende gutachterliche Analyse stützt sich auf die Methode einer relativen Bedarfsmessung. Als konkrete Vorschläge wird der Symmetrieansatz als Repräsentanten einer **relativen** Bedarfsbetrachtung ausführlich erörtert und seine Wirkungen im Kontext aktueller finanzwirtschaftlicher Entwicklungen simuliert.

2.3 SYMMETRIEVERFAHREN

2.3.1 GRUNDIDEE DES SYMMETRIEVERFAHRENS

Das Symmetrieverfahren ist eine Möglichkeit, die Dotation der FAG-Masse zu bestimmen. Die Grundvorstellung besteht in einer prinzipiellen Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben. Auf dieser Grundlage wird die angemessene Ausstattung der Kommunen bestimmt und gleichzeitig ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes anerkannt.¹¹⁰ Im Kern geht es um die Verpflichtung des Landes, die kommunale Ebene als Ganzes angemessen mit Finanzmitteln auszustatten, d. h. die Erfüllung der Pflichtaufgaben und eines Mindestumfangs an freiwilligen Aufgaben zu sichern (sog. Kernbereich-Randbereich-Modell). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Landesverfassung und die entsprechende Rechtsprechung sowohl den Kernbereich als auch den Randbereich der kommunalen Aufgabenerfüllung schützen. Eine Lösung bietet das Symmetrieverfahren insofern vor allem in einer Situation beidseitiger Defizite.¹¹¹ Darüber hinaus ist es in weiteren denkbaren Kombinationen aus Überschüssen und Defiziten der kommunalen und der Landesebene sachgerecht nutzbar, wobei es jeweils unterschiedliche Funktionen erfüllt. Dies ist auch der Grund, warum sich die Ergebnisse und die Argumentation mit dem Symmetrieverfahren je nach vorliegender Haushaltslage unterscheiden können. Gemeinsam ist allen Zuständen, dass sich die Verteilung der Einnahmen zwischen Land und Kommunen sowohl nach den Einnahmen als auch nach den Ausgaben richtet und einem System kommunizierender Röhren entspricht. Dies ist ein systematischer Vorteil gegenüber reinen Verbundquotenverfahren, welche sich ausschließlich an der Einnahmenseite orientieren.

In einer Situation beidseitiger liquider Überschüsse¹¹² führt das Symmetrieverfahren technisch dazu, dass der gemeinschaftlich berechnete Überschuss nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung auf Land und Kommunen aufgeteilt wird (Tabelle 5). In dieser Situation könnte argumentiert werden, dass trotz eines asymmetrischen Zustandes keine Anpassung der FAG-Leistungen erfolgen muss, da beide Ebenen ihre Aufgaben erfüllen und darüber hinaus Schulden tilgen bzw. liquide Rücklagen aufbauen konnten. In dieser Situation, die für den aktuellen Untersuchungszeitraum 2017–2019 charakteristisch ist, würde eine Anpassung gleichwohl zukünftige Entwicklungspfade und Handlungsmöglichkeiten vorprägen. Wenn die Überschüsse asymmetrisch verteilt sind, besteht das Risiko, dass sich kommunale und Landesebene zunehmend auseinanderentwickeln. Es bräuchte zumindest eine gute Begründung, warum in „guten Zeiten“ von der Grundidee einer symmetrischen Entwicklung abgewichen werden soll, wenn in fiskalisch „schlechten Zeiten“ (siehe nachfolgender Abschnitt) die gegenseitige Solidarität wieder in den Vordergrund gerückt wird.

¹¹⁰ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 6.

¹¹¹ Vgl. Boettcher/Holler (2012), S. 261.

¹¹² Auf Basis der amtlichen Statistik können nur Haushaltsergebnisse auf Basis von Zahlungsdaten berechnet werden. Diese können von doppischen Ergebnissen abweichen. Wenn Land und kommunale Ebene auf ein doppisches Rechnungswesen umgestellt haben, könnten sich die Aussagen auch auf (ordentliche) Ergebnisse nach doppischer Perspektive erstrecken. Es handelt sich zudem um Ist-Daten und nicht um Plandaten, die möglicherweise eine andere Haushaltslage implizieren. Zuletzt ist zu betonen, dass die Summe aller Gemeinden im Fokus steht und nicht die Haushaltslage einzelner Kommunen.

Tabelle 5: Funktionen und Rolle des Symmetrieverfahrens in Abhängigkeit der Haushaltszustände

		Kommunen	
		Überschuss	Defizit
Land	Überschuss	angemessene Verteilung des gemeinsamen Überschusses nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Lösung für zukünftige Handlungsmöglichkeiten	Beteiligung der Kommunen an den Überschüssen des Landes nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Stärkung der Solidarität zwischen Land und Kommunen
	Defizit	Beteiligung des Landes an den Überschüssen der Kommunen nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Stärkung der Solidarität zwischen Land und Kommunen, Schutz der Kommunen vor Konsolidierungsmaßnahmen des Landes	angemessene Verteilung des gemeinsamen Defizites nach Maßgabe der Anteile an der Aufgabenerfüllung Lösung zur Aufgabensicherung und zur Verteilung des Konsolidierungsdrucks

Quelle: Eigene Darstellung.

Im spiegelbildlichen Fall eines Defizits auf beiden Seiten geht es analog um eine gleichmäßige (= ausgabenorientierte) Beteiligung an den gemeinschaftlichen Defiziten, wobei keine Ebene eine vollständige Deckung ihrer Defizite erwarten darf. Vielmehr bietet das Symmetrieverfahren eine tragfähige Lösung für den bestehenden Interessenkonflikt zwischen einer Erfüllung kommunaler Aufgaben und ebenso notwendigen Landesaufgaben. Durch die Methode des Symmetrieverfahrens wird die Finanzausgleichsmasse so angepasst, dass der Konsolidierungsdruck gleichmäßig auf beide Ebenen verteilt wird. Der Fall ist deswegen relevant, da er den Ursprung der Entwicklung des Symmetriekonzepts markiert. Das Symmetriemodell ist weniger ein originäres finanzwissenschaftliches Konzept als vielmehr durch Gerichtsentscheidungen motiviert. „Das Gebot der ‚vertikalen Verteilungssymmetrie‘ von Einnahmen und Ausgaben geht maßgeblich auf zwei Urteile des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes sowie des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes aus dem Jahr 1997 zurück.“¹¹³

Auch der VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ bezog sich in seinem Urteil aus dem Jahr 2012 auf den Symmetrieansatz als mögliche Lösung für die Dotationsfrage und bezieht die beiden im Verfahren vorgebrachten Modelle von JUNKERNHEINRICH ET AL. und SCHERF in seine Entscheidung ein - den beiden Protagonisten in der Auseinandersetzung mit dem Symmetrieansatz.¹¹⁴ Es erkannte die Gleichwertigkeit der Aufgabenerfüllung von Land und Kommunen an, obgleich diese nicht explizit in der Landesverfassung verankert sei:

„Angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich danach durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet.“¹¹⁵

¹¹³ Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 6. Seither wurde dieses von den Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichtshöfen verschiedener Länder weiterentwickelt, vgl. ebenda.

¹¹⁴ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012). Maßgeblich für die Diskussion des Symmetrieansatzes sind die Arbeiten von Boettcher/Holler (2012), Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), Junkernheinrich/Micosatt (2012), Scherf (2012) sowie Scherf (2015).

¹¹⁵ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012), S. 11.

Das Gericht machte gleichzeitig Aussagen zur konkreten Durchführung des Symmetrieverfahrens, jedoch in mehreren denkbaren Alternativen und ohne Vorabfestlegung:

„Ausgangspunkt jeder Symmetriebetrachtung ist ein Vergleich der Finanzlage des Landes und der kommunalen Ebene anhand finanzwissenschaftlicher Kennzahlen. Anhaltspunkte hierfür lassen sich beispielsweise aus einer Gegenüberstellung der Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen, einem Vergleich der Deckungsquoten auf Landes- und Kommunalebene oder auch aus einer vergleichenden Betrachtung der Finanzierungssalden und der jeweiligen Verschuldungssituation gewinnen.“¹¹⁶

Der dritte Fall liegt vor, wenn die kommunale Ebene in der Summe einen Überschuss erwirtschaftet, während die Landesseite eine Defizitsituation aufweist und vice versa. Auch in diesen Szenarien erfolgt eine aufgabenorientierte Verteilung der Finanzausgleichsmasse, sodass die Überschüsse der einen Seite **zum Teil** die Defizite der anderen Seite decken. Dabei besteht weder ein voller Deckungsanspruch bestehender Defizite noch ein vollständiger Verlust von Überschüssen. Je nach Lage der Daten kann es sogar dazu kommen, dass nach der Symmetrieanpassung beide Seiten ein Defizit aufweisen.¹¹⁷ In diesen Fällen dient das Symmetrieverfahren der Stärkung der Solidarität zwischen Land und Kommune. Da keine Seite per se erwarten kann/muss, stärker von positiven oder negativen Ausschlägen betroffen zu sein, bietet das Symmetrieverfahren eine gegenseitige Absicherung. Nicht zuletzt schützt es die Kommunen explizit davor, dass sich das Land finanziell zu Lasten der Kommunen saniert, indem Aufgaben verlagert werden, ohne dass ein entsprechender finanzieller Ausgleich erfolgt oder indem aufgabenbezogene Zuweisungen oder investive Förderprogramme gekürzt werden.¹¹⁸

Der ausdrückliche Bezug zur Aufgabenerfüllung (praktisch: der Ausgabenseite) ist ein gewichtiger Vorzug des Symmetrieverfahrens gegenüber „gewöhnlichen“ Verbundquotenverfahren oder Verfahren, die mit einem Gleichmäßigkeitsgrundsatz arbeiten (Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen). Zwar kann auch in diesen Systemen eine Überprüfung der vertikalen Parameter erfolgen, also die Verbundquoten bzw. GMG-Aufteilungsverhältnisse an die Entwicklung der Ausgabenseite angepasst werden. Diese Überprüfungsverfahren sind jedoch nicht in gleicher Weise wie beim Symmetrieverfahren regelgebunden, sondern mit weitaus größerem politischem Spielraum hinsichtlich der herangezogenen Indikatoren und Datengrundlagen sowie bei der Bewertung und Gewichtung der Ergebnisse ausgestattet. Somit verringert das Symmetrieverfahren das Risiko, dass sich geringe Ungleichmäßigkeiten in längeren Zeitabläufen aufsummieren und zu massiven Ungleichgewichten führen, die dann erst in größeren Reformpaketen und wenig vorhersehbar aufgelöst werden oder gar ohne Korrektur fortgeschrieben werden.¹¹⁹

Ein weiterer Vorteil des Symmetrieverfahrens ist die Transparenz der Berechnung, die sich positiv von sog. Bedarfsverfahren unterscheidet. Die eingehenden Daten können der amtlichen Finanzstatistik entnommen werden, die eine öffentliche Quelle ist. Weitere Nebenrechnungen, welche zur Feinsteuerung genutzt werden, können ebenfalls vollständig auf öffentlich verfügbaren Quellen beruhen. Verwaltungsinterne Daten der kommunalen oder der Landesebene sind dagegen nicht erforderlich. Da aus der Überprüfung mittels Symmetrieverfahren im Ergebnis eine (ggf. anzupassende) Verbundquote resultiert, bietet sich ein Anknüpfungspunkt für die Fortschreibung in zukünftigen Perioden. Diese Verbundquote kann auf die Verbundgrundlagen nach Maßgabe der jeweils

¹¹⁶ Ebenda.

¹¹⁷ Wenn eine Seite A ein ausgeprägtes Defizit aufweist, die andere Seite B aber nur einen geringen Überschuss, dann kann die Umschichtung der FAG-Masse dazu führen, dass sich die Defizite der Seite A verringern, während der Korrekturbetrag höher ausfällt als Überschüsse der Seite B und diese damit ebenfalls in eine defizitäre Situation gerät.

¹¹⁸ Eine Kürzung liegt nach der Logik des Symmetrieverfahrens selbst dann vor, wenn die Haushaltsansätze des Landes unverändert bleiben, während sich die relevanten Ausgaben dynamisch weiterentwickeln.

¹¹⁹ So ist beispielsweise im sächsischen Gleichmäßigkeitsgrundsatz trotz einer sehr unterschiedlichen Finanzlage des Landes und der Kommunen über lange Zeit hinweg keine maßgebliche Veränderung am Aufteilungsverhältnis erfolgt. Viele Systeme mit fixen Verbundquoten schreiben diese über sehr lange Zeiträume fort, obgleich es starke Veränderungen bei der Ausgabendynamik gibt.

aktuellen Steuerschätzung angewendet werden und sichert somit die Anpassungsfähigkeit an die jeweiligen wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen.

2.3.2 BERECHNUNGSWEG

Ein wesentlicher Vorzug des Symmetrieverfahrens ist, dass es transparent und rechnerisch relativ einfach darstellbar ist.¹²⁰ BOETTCHER/HOLLER sprechen von einer „(...) geradezu bestechend einfachen Logik: (...) Die vertikale Einnahmenverteilung muss der Aufgabenverteilung folgen.“¹²¹ Dabei ist eine Einzelbewertung von Aufgaben hinsichtlich ihrer Pflichtigkeit, ihrer sachlichen Erforderlichkeit oder der Effizienz ihrer Umsetzung entbehrlich. Diskussionen, die Landesaufgaben gegen kommunale Aufgaben abwägen oder „ausspielen“ sind verzichtbar. Der Symmetrieansatz bezieht sich auf die Gesamtheit der Aufgabenerfüllung auf kommunaler und auf Landesebene und stellt diese mit einem rein quantitativen Messkonzept gegenüber. Ergänzende Betrachtungen zu weiteren finanzwirtschaftlich bedeutsamen Indikatoren, wie der Verschuldung, der Entwicklung der Finanzvermögen, zum Umfang der freiwilligen Aufgabenerfüllung oder zur Investitionsfähigkeit der Kommunen können die Ergebnisse plausibilisieren und in einen Gesamtkontext einordnen.

Ausgangspunkt der Symmetrieberechnungen bilden Daten der amtlichen Finanzstatistik (idealerweise Jahresrechnungsstatistik, ersatzweise Kassenstatistik). Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese nicht unmittelbar in das Berechnungssystem eingehen können, sondern modifiziert werden müssen.¹²² Ziel ist die Berechnung eines Symmetriefaktors, der angibt, ob die Einnahmeausstattung der Gemeinden symmetrisch zu ihrem Ausgabenanteil ist.

JUNKERNHEINRICH/BOETTCHER/HOLLER u. a. haben den Ansatz beschrieben, der das brandenburgische FAG seither entscheidend geprägt hat.¹²³ Sie gehen für die Berechnung des Symmetriefaktors von den Bereinigten Gesamtausgaben aus, von denen sie die Bereinigten Gesamteinnahmen ohne die Allgemeinen Deckungsmittel abziehen (Abbildung 62). Es verbleibt der Zuschussbetrag, der als **Deckungsmittelverbrauch** bezeichnet wird. Die Berechnung des korrespondierenden **Deckungsmittelbestandes** erfolgt auf Basis der Allgemeinen Deckungsmittel, echte Dispositionsfreiheit über die Finanzmittel ist demnach Voraussetzung. Es erfolgt weiterhin eine Bereinigung um Zahlungen der Länder an die Gemeinden und der Gemeinden an die Länder.¹²⁴ Der Mittelfluss zwischen den beiden Ebenen stellt die eigentliche Zielgröße des Symmetrieverfahrens dar und darf daher nicht selbst Grundlage seiner Berechnung sein. Für beide Größen wird im nächsten Arbeitsschritt der kommunale Anteil berechnet. Das Verhältnis aus kommunalem Deckungsmittelbestand und kommunalem Deckungsmittelverbrauch bildet schließlich den Symmetriekoeffizienten. Perfekte Symmetrie ist gegeben, wenn der Faktor den Wert 1 annimmt. Wenn er kleiner als 1 ist, dann herrscht eine relative Unterausstattung der Kommunen und es ergibt sich eine Nachschussaufforderung an das Land. Wenn er Werte größer 1 annimmt, sind die Kommunen bezogen auf ihre Ausgaben überdurchschnittlich mit Deckungsmitteln ausgestattet, sodass eine Nachschusspflicht für die Kommunen zu Gunsten des Landes abgeleitet werden kann.¹²⁵

Durch den Bezug auf allgemeine Deckungsmittel wird die Gebührenpolitik beider Ebenen als gegeben anerkannt. Insbesondere für die kommunale Ebene, die sich in einem nicht unerheblichen Umfang aus Gebühreneinnahmen finanziert, bedeutet dies, dass ggf. nicht ausgeschöpftes Gebührenpotenzial außen vor bleibt. In Brandenburg betrug der Anteil im Jahr 2019 immerhin rund 8,6 % der Bereinigten

¹²⁰ Vgl. Boettcher/Holler (2012), S. 262.

¹²¹ Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 36.

¹²² Dies gilt sowohl für das Verfahren nach Junkernheinrich et al. als auch für das Verfahren nach Scherf. vgl. Scherf (2015), S. 27 ff.

¹²³ Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012). Junkernheinrich, Boettcher, Holler und Micosatt bearbeiteten die Fragestellung als Team in unterschiedlichen Zusammensetzungen mit der identischen Methode und ähnlichen Ergebnissen für verschiedene Länder. Im Folgenden steht die Notation „Junkernheinrich et al.“ für diese in verschiedenen Zusammensetzungen agierende Forschergruppe.

¹²⁴ Allerdings nur bezogen auf die allgemeinen Zuweisungen und nicht auf zweckgebundene Zuweisungen. Letztere kommen bereits bei der Berechnung des Deckungsmittelbestandes (Zuschussbedarf) zum Abzug.

¹²⁵ Das beschriebene Verfahren ist auch in den weiteren Gutachten zur Anwendung gekommen.

Gesamteinnahmen (und damit mehr als Grundsteuer B und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zusammen). Gebührenfinanzierte Aufgaben gehen mit ihren unbereinigten Zuschussbeträgen ein.

Abbildung 62: Berechnung des Symmetriekoeffizienten in Brandenburg nach JUNKERNHEINRICH

<p>Land Bereinigte Gesamtausgaben (Funktionsbereich 1001) ./ bereinigte Gesamteinnahmen (Funktionsbereich 1001) ./ allgemeine Deckungsmittel = <i>Deckungsmittelverbrauch des Landes</i></p>	<p>Land Steuern u. steuerähnliche Abgaben ./ Abschöpfungen 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)* = <i>Deckungsmittelbestand des Landes</i></p>
<p>Kommunen Bereinigte Gesamtausgaben (Funktionsbereich 1001) ./ bereinigte Gesamteinnahmen (Funktionsbereich 1001) ./ allgemeine Deckungsmittel = <i>Deckungsmittelverbrauch der Kommunen</i></p>	<p>Kommunen (inkl. Zweckverbände) Steuern und steuerähnliche Abgaben + allgemeine Zuweisungen vom Land ./ allgemeine Zuweisungen und Umlagen an das Land = <i>Deckungsmittelbestand der Kommunen</i></p>
<p>Insgesamt Deckungsmittelverbrauch des Landes + Deckungsmittelverbrauch der Kommunen = <i>Gesamtdeckungsmittelverbrauch</i></p>	<p>Insgesamt Deckungsmittelbestand des Landes + Deckungsmittelbestand der Kommunen = <i>Gesamtdeckungsmittelbestand</i></p>

*) in den westdeutschen Bundesländern.

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: zusammengefasste Darstellung nach Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 44-51.

Etwas anders geht SCHERF vor, der einen **ausgabenseitigen Kommunalisierungsgrad** auf Basis **unmittelbarer** Ausgaben berechnet, also Ausgaben ohne Zahlungen an den öffentlichen Bereich - als Repräsentant der mit der tatsächlichen Aufgabenerfüllung anfallenden Ausgaben.¹²⁶ Diese werden um Gebühren- und Entgelteinnahmen bereinigt, da diese spezifische Kosten decken und nicht die allgemeine Verfügbarkeit von Finanzmitteln verbessern. Auf der Einnahmenseite werden zur Berechnung eines **einnahmeseitigen Kommunalisierungsgrades** die Gebühren- und Entgelteinnahmen ebenfalls neutralisiert. Die Ländereinnahmen bestehen wiederum aus Steuern, Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der Zuweisungen an die Kommunen. Die Kommunaleinnahmen setzen sich aus Steuern und sämtlichen Zuweisungen der Länder zusammen (nicht nur allgemeine Zuweisungen).¹²⁷

Die beiden Modelle unterscheiden sich damit durch die Nutzung **unterschiedlicher Ausgabenkonzepte** (Zuschussbeträge, unmittelbare Ausgaben). Diese spiegeln unterschiedliche Perspektiven:

- Zuschussbeträge sind Repräsentanten der **Finanzierungsverantwortung**, die mit Allgemeinen Deckungsmitteln korrespondieren müssen.
- Unmittelbare Ausgaben zeigen hingegen die **Durchführungsverantwortung** an und sind daher inkompatibel mit Allgemeinen Deckungsmitteln.¹²⁸

¹²⁶ Vgl. Scherf (2012), S. 25 ff. Allerdings sind weitere kommunale Einnahmen, wie Gewinnanteile wirtschaftlicher Unternehmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung oder Mieten und Pachten nicht erfasst. Der Einfluss dieser Größen erschien offenbar im Gesamtkontext vernachlässigbar.

¹²⁷ Sehr ausführlich mit Formeln und Darstellung der statistischen Eingangsgrößen, vgl. Scherf (2015), S. 24 ff.

¹²⁸ Zweckgebundene Einnahmen (Gebühren, Zweckzuweisungen) bleiben hierbei unbeachtet, vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 8.

SCHERF nutzt folgerichtig nicht die Allgemeinen Deckungsmittel als Zielgröße auf der Einnahmenseite, sondern einen umfassenderen Begriff, der auch zweckgebundene Zuweisungen einbezieht. Zudem wird um Gebühren und Leistungsentgelte bereinigt. Damit sind auch im SCHERF-Modell Einnahmenseite und Ausgabenseite strikt aufeinander bezogen. Insofern folgen beide Modelle grundsätzlich einer sehr ähnlichen Herangehensweise. In Brandenburg hat sich die Sichtweise des Ansatzes nach JUNKERNHEINRICH/BOETTCHER/HOLLER u. a. durchgesetzt, der praktisch unverändert auch in den nachfolgenden Überprüfungen 2015 und 2018 zum Ansatz kam, die durch das FiFo KÖLN durchgeführt wurden.¹²⁹ Dieser Ansatz ist auch im aktuellen Überprüfungszyklus geeignet, um die Frage nach der symmetrischen Ausgestaltung der Finanzverteilung in Brandenburg zu beantworten. Insbesondere Entwicklungen, wie die Durchführung und Finanzierung der Flüchtlingsunterbringung in den Jahren 2015/2016 oder die Ausweitung der Bundesfinanzierung über die Umsatzsteuer und Anteile an der Finanzierung der Kosten der Unterkunft im SGB II (sog. 5-Milliarden-Paket)¹³⁰ zeigen, dass die Finanzierungsverantwortung für die Dotation des FAG bedeutsamer ist als die Durchführungsverantwortung.

Beide Modelle haben **gemeinsam**, dass die aus der Symmetriebetrachtung resultierende Finanzausstattung der Kommunen auf Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung reagiert, die sich im Ausgabenverhalten widerspiegelt. Dabei kann sich nur auf die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen bezogen werden, nicht auf einzelne Aufgaben. Ebenso wenig können nur Teile der Zuweisungen (z. B. Schlüsselzuweisungen, einzelne Förderprogramme) separat auf Symmetrie untersucht werden.¹³¹ Beide Modelle nehmen Bezug auf die Ist-Ausgaben, d. h. auf eine Abgrenzung **erforderlicher** Aufgaben (durch Normierung oder Effizienzmessung) wird verzichtet, da keine entsprechenden Daten vorliegen. Sie unterstellen daher ein identisches Ausmaß an Effizienz/Ineffizienz auf beiden Ebenen. Es handelt sich demnach um rein quantitative Verfahren. Modelle, die versuchen, die Bedarfe der Kommunen stärker an einer Standardisierung und Bereinigung der Ist-Ausgaben zu orientieren, gehen regelmäßig mit erheblich höherem Erfassungs- und Analyseaufwand einher.¹³² Zudem folgen sie einer gänzlich anderen Philosophie: Kommunen sind zwar bedarfsgerecht auszustatten, sie haben jedoch in Zeiten wachsender Steuereinnahmen keinen Anspruch auf eine Beteiligung an den Landeseinnahmen, wenn sich die eigene Aufgabenerfüllung nicht verändert.

2.3.3 MAßGEBLICHE PARAMETER DES SYMMETRIEVERFAHRENS

Für die operative Überprüfung der Dotation des kommunalen Finanzausgleichs mittels Symmetrieverfahren sind Entscheidungen hinsichtlich relevanter Parameter zu treffen, die insbesondere drei Aspekte umfassen:¹³³

- Umgang mit Zinsen,
- Definition der manövrierfähigen Masse des Symmetrieverfahrens.
- Umgang mit ausgelagerter Leistungserbringung in Extrahaushalten und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU),

Der maßgebliche Unterschied der beiden oben genannten Modelle besteht in der **Behandlung der Zinsausgaben** beider Ebenen. JUNKERNHEINRICH ET AL. plädieren dafür, **Zinsausgaben aus der Symmetriebetrachtung auszuschließen**. Den Hintergrund bildet die Forderung nach einer periodengerechten Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben, v.a. hinsichtlich der laufenden

¹²⁹ Die FAG-Gutachten der Jahre 2015 und 2018 beziehen sich ausdrücklich auf den Ansatz und übernehmen ihn praktisch unverändert. Abweichungen ergeben sich eher in der Interpretation der Ergebnisse. Vgl. Hummel/Rauch/Gerhards u. a. (2015), S. 93 ff.; Hummel/Lamouroux/Thöne (2018), S. 46 ff.

¹³⁰ Vgl. hierzu Lenk/Hesse/Starke (2019).

¹³¹ Vgl. Scherf (2012), S. 27 ff.

¹³² Ausführlich für die Fälle in Thüringen, Hessen und mit konkreten Modellrechnungen für Mecklenburg-Vorpommern siehe Lenk u. a. (2017).

¹³³ Weitere Details sind ggf. vor dem Hintergrund der jeweiligen Besonderheiten des Falls und des Betrachtungszeitraums anzupassen.

Aufgabenerfüllung. Zinszahlungen zeigten keinen Bezug zur *aktuellen* Leistungserbringung. Voraussetzung für deren Nutzung wäre eine zyklische Tilgung der Kreditbestände, die (zumindest zum damaligen Zeitpunkt der Untersuchung) nicht gegeben sei. Die Länder hätten in der Vergangenheit das Instrument der Verschuldung deutlich intensiver genutzt als die Kommunen. Der haushälterische Einwand, dass Zinsen ebenso zu finanzieren seien, wird durchaus gesehen, gleichwohl gegenüber den theoretischen Bedenken als nicht hinreichend erachtet.¹³⁴ In diesem Zusammenhang werden besonders systematische **Unterschiede der Möglichkeiten der Kreditfinanzierung von Ausgaben** thematisiert. Eine Verteilung auf Basis der Ausgaben suggeriere, dass diese den Aufgaben tatsächlich entsprächen. Das Ausgabeverhalten sei aber nicht nur Spiegelbild der Aufgaben, sondern auch der Finanzierungsmöglichkeiten. Es ergäben sich Verzerrungen, wenn diese nicht symmetrisch gegeben seien. Es wird daher die Gefahr eines Zirkelschlusses und der doppelten Belohnung kreditfinanzierter Ausgaben gesehen - im Zeitpunkt ihrer Realisierung durch die Ansetzung als Investitionen und später über erhöhte Finanzmassenanteile infolge der Zinszahlungen.¹³⁵ Dies stehe im Zusammenhang mit unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Vorgaben mit stärkeren Restriktionen für die kommunale Ebene. Das Symmetrieverfahren würde bei Berücksichtigung der Zinsen auch übermäßiges Ausgabeverhalten über die Einnahmenseite honorieren und somit fortschreiben und damit letztlich zu Gunsten der Landesebene wirken.¹³⁶

SCHERF hingegen argumentiert, dass Zinsausgaben aus haushälterischer Sicht tatsächliche und erforderliche Ausgaben seien und ein **Ausschluss der Zinsausgaben insofern nicht gerechtfertigt** sei. Es bestehe kein Unterschied zwischen Zinsen und anderen zukunfts wirksamen finanziellen Festlegungen, die sich in Gestalt unterschiedlicher Ausgabearten zeigen können. Insbesondere beim Vergleich zwischen einer Alternative mit Kreditfinanzierung einer öffentlichen Infrastruktureinrichtung mit einem Mietmodell würde letzteres bevorzugt.¹³⁷ Während Mieten (oder auch Zuschüsse an ein ausgelagertes kommunales Unternehmen, welches die Leistung erbringt) in jedem Fall als bedarfsbegründende Ausgaben gelten, würden Zinsausgaben diskriminiert.

Der Abzug der Zinsen mit Verweis auf die **unterschiedlichen Kreditaufnahmemöglichkeiten** ist ein durchaus nachvollziehbares Argument. Auch vor dem Hintergrund, dass die Zinsausgaben der Landesebene in Brandenburg erheblich höher sind als diejenigen der kommunalen Ebene. Seit den 1990er Jahren bis 2010 hat es unterschiedliche Verschuldungsdynamiken gegeben, mit dem Ergebnis eines deutlich höheren Schuldenstandes des Landes. Seit 2010 zeigt sich allerdings auf beiden Ebenen ein Abbaupfad, der auf kommunaler Ebene bereits seit dem Jahr 2000 beschritten wird (siehe Kapitel 1.6).¹³⁸ Zwischen 2010 und 2019 führten die Kommunen ihren Pro-Kopf-Schuldenstand um rund 35 % zurück, das Land um rund 15 %. Insofern war der Schuldenabbau im Umfang nicht gleich hoch. Zukünftig steht die Thematik der Kreditaufnahme allerdings unter anderen Vorzeichen. Während für die Kommunen die Aufnahme von Krediten grundsätzlich weiter möglich ist (vor allem investive Kredite), steht dem Land dieses Finanzierungsinstrument ab 2020 nur noch zum konjunkturbedingten Haushaltsausgleich sowie für außergewöhnliche Notlagen zur Verfügung. Insofern verschieben sich die Kreditaufnahmemöglichkeiten ab 2020 zu Gunsten der Kommunen.

Hinzu kommt, dass die Kommunen erhebliche Teile ihrer Verschuldung auf Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) ausgelagert haben (in Brandenburg ca. das Vierfache des Volumens der Kernhaushalte). Hier ist seit 2016 ein Zuwachs des Verschuldungsvolumens zu erkennen. Insofern kann aus dieser Perspektive kein allgemeiner Vorteil des Landes nachgewiesen werden. Eher noch könnten

¹³⁴ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 19 ff.

¹³⁵ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 1.

¹³⁶ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 23 ff., im Weiteren mit Hinweisen auf die tatsächlich höchst unterschiedliche Verschuldungspolitik des Landes Hessen und seiner Kommunen belegt sowie mit einem anschaulichen Modellbeispiel illustriert.

¹³⁷ Vgl. Scherf (2015), S. 34 ff.

¹³⁸ Der Vergleich ab 2010 ist sachgerecht, da es zu diesem Zeitpunkt eine größere methodische Umstellung der Schuldenstatistik gab und die Daten seither gut vergleichbar sind.

Kommunen durch Auslagerungen und damit verbundene Zuschusszahlungen an die ausgelagerten Einheiten in diesem Zusammenhang bei der Berechnung eines Symmetriefaktors leicht im Vorteil sein.

Der VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ, der in der Klage gegen das dortige FAG mit Gutachten beider Autoren konfrontiert war, verglich die Verfahren (bezüglich statistischer Basis, Ausgabenkonzept und Umgang mit Zinszahlungen) ohne eindeutiges Ergebnis: „(...) keine der beiden Vergleichsberechnungen ist offenkundig vorzugswürdig. (...) Keine der beiden Berechnungsmethoden begründet so gravierende Richtigkeitszweifel, dass ihre Ergebnisse im vorliegenden Zusammenhang unberücksichtigt bleiben müssten.“¹³⁹

Im Gutachten zum brandenburgischen FAG aus dem Jahr 2015 positionierten sich die Gutachter in der Frage der Anrechnung der Zinsen nicht eindeutig. Stattdessen wurden die Ansätze und Ergebnisse der Symmetrieberechnungen sowohl einschließlich als auch ausschließlich der Zinsen angegeben.¹⁴⁰ Im Gutachten 2018 wurde dann auf die Vorteilhaftigkeit des Zinsabzugs verwiesen, wobei auf die Periodenzugehörigkeit der Zahlungen abgestellt wurde.¹⁴¹ Allerdings wird bei der Auseinandersetzung mit den Zinsbelastungen darauf verwiesen, dass die Kreditaufnahme des Landes bis zum Jahr 2010 möglicherweise nicht „ausschließlich ‚allein‘ veranlasst“ sei,¹⁴² was effektiv bedeutet, dass die Kreditaufnahme auch zur Finanzierung von Kommunalzuweisungen genutzt wurde.

Ein weiterer Aspekt blieb bei den bisherigen Analysen außer Betracht: Die Zinslasten auf die bestehenden Schuldenstände haben sich seit 2010 angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase erheblich verringert. Davon profitiert vor allem die Landesseite, welcher Finanzmittel für andere Verwendungszwecke zur Verfügung stehen. Im Jahr 2008 lagen die jährlichen Zinsbelastungen im Landeshaushalt noch bei rund 350 Euro/Einw., 2019 waren es nur noch 108 Euro/Einw.; für die Kommunen verringerte sich die Belastung im gleichen Zeitraum von 41 Euro/Einw. auf nur noch 8 Euro/Einw.¹⁴³ Diese entlastenden Effekte der Niedrigzinsen werden bei einem Ausschluss der Zinslasten nicht berücksichtigt, was eine realistische Darstellung der Haushaltslage beeinträchtigt. Für die Kommunen sind kaum weitere Entlastungen bei den Zinsen zu erwarten. Wenn das Land seine Zinsbelastung durch Restrukturierungen jedoch weiter verringern kann, würde sich ein Ausschluss der Zinsen perspektivisch zu Lasten der Kommunen auswirken. Die Dynamik der Primärausgaben (ohne Zinsen) wäre dann höher als die Dynamik der Gesamtausgaben. Angesichts der vorgelegten Argumente, die in Tabelle 6 zusammengefasst sind, erscheint es aktuell angemessen, die Zinsen nicht in binärer Form (ganz oder gar nicht) anzusetzen, sondern eine Teilanrechnung vorzunehmen. Als Gutachternvorschlag wird die **Einbeziehung von 50 % der Zinsen** (auf der Einnahmenseite und der Ausgabenseite) empfohlen.

Tabelle 6: Fachliche Argumente in der Auseinandersetzung um die Behandlung von Zinsen im Symmetrieverfahren

Argumente für einen Abzug der Zinsen im Symmetrieverfahren	Argumente gegen einen Abzug der Zinsen im Symmetrieverfahren
<ul style="list-style-type: none"> • Zinsen sind vergangenheitsorientierte Lasten (Periodenzuordnung) • ungleiche Zugriffsmöglichkeiten auf Verschuldung 	<ul style="list-style-type: none"> • Zinsen bilden eine finanzwirtschaftliche Belastung und sind zu zahlen • Zinsausgaben gehen zu Lasten anderer Ausgaben für öffentliche Leistungen • Zinsänderungen und das Niedrigzinsniveau wirken sich auf die Haushalte aus

Quelle: Eigene Darstellung.

¹³⁹ Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012), S. 18.

¹⁴⁰ Für die Ergebnisse vgl. Hummel/Rauch/Gerhards u. a. (2015), S. 104; Hummel/Lamouroux/Thöne (2018), S. 65.

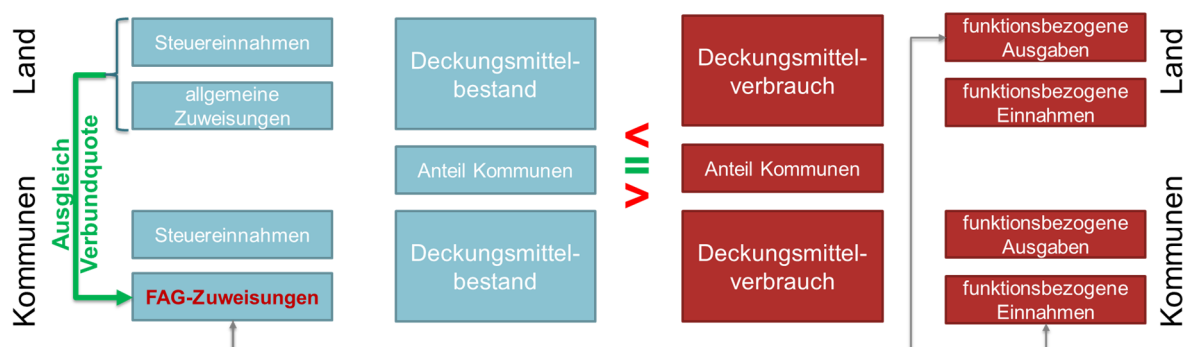
¹⁴¹ Hummel/Lamouroux/Thöne (2018), S. 46.

¹⁴² Hummel/Rauch/Gerhards u. a. (2015), S. 97.

¹⁴³ Quelle: Haushaltsrechnung des Landes, Jahresrechnungs- und Kassenstatistik der Kommunen.

Die zweite wesentliche Festlegung muss hinsichtlich der **Abgrenzung der manövrierfähigen FAG-Leistungen** erfolgen. Wie eingangs beschrieben wurde, soll das Symmetrieverfahren dazu dienen, eine strukturell symmetrische Entwicklung der Einnahmen von kommunaler und Landesebene zu den jeweiligen Ausgabentrends herstellen. Hierzu ist es von zentraler Bedeutung, dass die Finanzausgleichsleistungen im Zentrum der Betrachtung stehen, die über die Festlegung der Verbundquote berechnet werden. Sie leisten die Scharnierfunktion, die das Symmetrieverfahren erbringen soll. Damit die FAG-Leistungen die zentrale Dreh-und-Angel-Funktion erfüllen können, müssen sie einerseits für die Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs und -bestands genutzt werden. Andererseits müssen sie so abgegrenzt werden, dass sie durch Veränderungen der Verbundquote direkt adressiert werden. Somit können erforderliche Anpassungen unmittelbar in Verbundquoten-Punkte übersetzt werden.

Abbildung 63: Schema des Symmetrieverfahrens mit den FAG-Zuweisungen im Zentrum



Quelle: Eigene Darstellung.

In den Gutachten der Jahre 2012, 2015 und 2018 wurde auf die „allgemeinen Zuweisungen und Umlagen“ (einschließlich technisch erforderlicher Bereinigungen) zurückgegriffen. Dieses Vorgehen unterstellt einerseits, dass diese vollständig disponibel sind, sowohl für Land als auch für Kommunen. Andererseits bringen sie die implizite Vermutung zum Ausdruck, dass diese Leistungen durch die jeweils definierte Verbundquote berechnet werden. Bei näherer Untersuchung stellt sich heraus, dass dies jedoch nicht der Fall ist. Der Hintergrund hierfür ist die notwendige statistische Basis. Weder die Jahresrechnungs- noch die Kassenstatistik weisen Finanzausgleichsleistungen explizit aus. Sie müssen vielmehr aus den Angaben der Landeshaushalte rekonstruiert werden. Einige in der Position „laufende Zuweisungen“ erfassten Zahlungen fließen vom Land an die kommunale Ebene, ohne Teil der tatsächlich manövrierfähigen FAG-Leistungen zu sein, insbesondere:¹⁴⁴

- Zahlungen nach dem Familienleistungsausgleich. Aus Sicht der Kommunen handelt es sich dabei um ein steuerähnliches Einnahmensurrogat (Konto 6051), aus Sicht des Landes sind es jedoch allgemeine Zuweisungen an die Kommunen (Gruppierung 613).
- Zahlungen an die Kommunen im Zuge der Hartz-IV-Reform, namentlich der Soziallastenausgleich und die Weiterleitung der Wohngeldeinsparungen des Landes. Aus Sicht des Landes handelt es sich zwar um Zuweisungen an die Kommunen (Gruppierung 633), für die Kommunen sind es ebenfalls Zuweisungen des Landes (Konten 6052 und 6053). Ihre Dotation ist jedoch nicht von der Verbundquote abhängig (mit Ausnahme von 60 Mio. Euro aus dem Soziallastenausgleich im Jahr 2020).
- Kostenausgleich für übertragene Aufgaben (§ 24 BbgFAG). Diese Position beschreibt statistisch ebenfalls allgemeine Zuweisungen (Konto 6131, Landes-Gruppierung 613). Allerdings erfolgt die Dotation auch hier nicht auf dem Wege der Verbundquote, sondern über einen preisindexierten Haushaltsansatz.

¹⁴⁴ Alle Angaben zu Konten beziehen sich auf den kommunalen Kontenrahmen und die entsprechenden Verbuchungsvorschriften des Landes Brandenburg in Verbindung mit der kommunalen Jahresrechnungsstatistik. Die Landes-Gruppierungen entsprechen den Angaben der Haushaltspläne und -rechnungen des Landes Brandenburg.

Um diese Positionen dürften die „allgemeinen Zuweisungen“ die tatsächlich manövrierfähigen Leistungen mindestens übersteigen.

Weiterhin sind in den manövrierfähigen FAG-Leistungen investive Bestandteile enthalten, die nicht Teil der statistisch nachweisbaren Position der „allgemeinen Zuweisungen“ sind. Dies ist insbesondere für die ostdeutschen Länder und Kommunen mit hohen investiven Anteilen in den Zuweisungen überaus nachteilig, da es sich dann nur um einen unvollständigen Symmetrievergleich handelt. Des Weiteren ergeben sich Anschlussprobleme zwischen Jahresrechnungs- und Kassenstatistik im Zuweisungsbereich.¹⁴⁵ Dies betrifft namentlich die nachfolgenden Positionen:

- Investive Schlüsselzuweisungen (Landes-Gruppierung 883)
- Zuweisungen für Investitionen aus dem Ausgleichsfonds (Landes-Gruppierung 883)

Um diese Positionen dürften die „allgemeinen Zuweisungen“ gegenüber den tatsächlich manövrierfähigen Leistungen mindestens zu niedrig ausfallen.

Als dritter Punkt sind in den „allgemeinen Zuweisungen“ auch Zahlungen der kommunalen Ebene an sich selbst enthalten, vor allem Kreis- und Amtsumlage. Diese wurde bisher offenbar korrekt bereinigt. Fraglich ist dies jedoch für diejenigen Anteile an den FAG-Leistungen, die durch die Finanzausgleichsumlage abundanter Kommunen finanziert werden. Diese stellen aus Sicht der Kommunen technisch Zuweisungen an das Land dar (Konto 7371), während sie vom Land in Form von Schlüsselzuweisungen (Gruppierung 613) ausgezahlt werden.

Durch die drei genannten Punkte entstehen Abweichungen zwischen den „allgemeinen Zuweisungen“ und den zielgerichtet zu verwendenden manövrierfähigen FAG-Leistungen. Diese haben zur Folge, dass Korrekturen, die auf Basis des Symmetrieverfahrens berechnet werden, nicht mehr direkt passfähig zu denjenigen Leistungen sind, die tatsächlich mittels der Verbundquote gebildet werden. Daher wird vorgeschlagen, die Berechnung stärker auf die FAG-Leistungen zuzuschneiden. Der Berechnungsweg ergibt sich aus Tabelle 7. Die Positionen entsprechen denjenigen, die auch im Haushaltsplan als Verbundmasse angegeben werden.¹⁴⁶ Insofern ist die Anschlussfähigkeit für Prognosen gegeben. Da in der Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg die Berechnungstabellen für die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse, anders als im Haushaltsplan, nicht nachgewiesen werden, wird in Tabelle 7 die Summe aus den Einzelpositionen gebildet, die aus der Verbundmasse gespeist werden. Dies sind allen voran die Schlüsselzuweisungen (allgemeine und investive), wobei derjenige Teil der FAG-Umlage abgezogen wird, der aus Vorjahren in die Schlüsselmasse fließt.¹⁴⁷ Weiterhin besteht die Summe aus den Zuweisungen für Jugendhilfelastenausgleich, dem Schullastenausgleich, der Pauschale für Theater und Orchester sowie den Zuweisungen für Investitionen aus dem Ausgleichsfonds. Vom Soziallastenausgleich werden lediglich die 60 Mio. Euro im Jahr 2019 angesetzt, die aus der Verbundmasse entnommen werden; im Übrigen speist er sich aus den Hartz-IV-SoBEZ des Bundes.

¹⁴⁵ Dass es hierfür unterschiedliche Aggregationen gibt, ist der Hintergrund, warum vergangene Gutachter auf Sonderauswertungen der Statistischen Ämter zurückgreifen mussten.

¹⁴⁶ Die Summe ist weitgehend identisch zur Position „Verbundmasse nach Vorwegabzügen gemäß § 3 Absatz 2 BbgFAG und Abrechnung Steuerverbund und Finanzausgleichsumlage aus Vorjahren“. Beispielsweise für 2019 und 2020 vgl. Land Brandenburg (2018), S. 4.

¹⁴⁷ Diese Korrektur wirkt zu Gunsten der Kommunen, da ohne die Korrektur die tatsächlichen Leistungen des Landes zu hoch ausgewiesen wären.

Tabelle 7: Zusammensetzung der manövrierfähigen FAG-Leistungen

Bezeichnung	Titel*	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zuweisungen für Jugendhilfelastenausgleich	613 13	0,0	10,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Ausgleichsfonds	613 14	16,8	15,4	18,9	11,1	16,3	8,2	25,2
Schullastenausgleich	613 15	73,0	75,0	76,0	78,0	80,4	82,1	83,6
Theaterpauschale	613 17	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	22,0
Zuweisungen für Investitionen aus dem Ausgleichsfonds	883 14	13,6	44,5	24,7	13,4	13,7	10,8	14,8
Soziallastenausgleich (Anteil aus Verbundmasse)	633 40	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	60,0
Schlüsselzuweisungen gesamt brutto	613 11/12	1.654,1	1.628,7	1.654,4	1.667,9	1.754,9	1.825,5	1.875,7
Anteil der FAG-Umlage, die in Schlüsselzuweisungen fließt	abzüglich	20,9	6,7	12,8	25,6	26,2	25,4	31,6
manövrierfähige FAG-Leistungen		1.753,6	1.783,9	1.798,2	1.781,9	1.876,2	1.938,2	2.069,7
Vergleich: allgemeine Zuweisungen gem. FAG-Gutachten 2018**		1.865,9	1.877,9	1.962,0	1.998,5			
Differenz		112,3	94,0	163,8	216,6			

Abweichungen in den Summen durch Rundung möglich.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg 2013-2019; * Titel gemäß Einzelplan 20 030; ** Vgl. Hummel/Lamouroux/Thöne (2018), S. 108.

Im Ergebnis stehen die explizit von den Verbundgrundlagen und der Verbundquote abhängigen FAG-Leistungen als manövrierfähige Masse. Dies sichert die unmittelbare Anschlussfähigkeit an das Symmetrieverfahren, d. h., Korrekturbedarfe, die mittels Symmetrieverfahren berechnet werden, können direkt in Verbundsatzpunkte umgerechnet und für kommende Ausgleichsjahre genutzt werden. Das war mit dem bisherigen Verfahren nicht der Fall. Stattdessen wurden die symmetrierelevanten Leistungen des Landes überschätzt. Im Durchschnitt der Jahre 2013-2016 lag der Umfang der Überschätzung bei durchschnittlich 146,7 Mio. Euro. Infolgedessen wurden gemäß der Mechanik des Symmetrieverfahrens damit auch die Anpassungsbedarfe zu Gunsten der Kommunen überzeichnet.¹⁴⁸

In Tabelle 8 ist zur Information die Struktur der Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2019 und 2020 nach der Darstellung des Doppelhaushalts 2019/2020 angegeben. Daraus ist erkennbar, dass die Mittel aus den Hartz-IV-SoBEZ sowie der Finanzausgleichsumlage erst nach der Bestimmung der Verbundmasse hinzugefügt werden. Weiterhin ist erkennbar, dass die Mittel aus dem Familienleistungsausgleich, den weitergeleiteten Wohngeldersparnissen des Landes sowie dem Mehrbelastungsausgleich für die Wahrnehmung übertragener Aufgaben (§ 24 BbgFAG) unabhängig von der Verbundquote gebildet werden. Insofern können sie nicht als manövrierfähig im Sinne des Symmetrieverfahrens gelten. Wenn sich etwa die Zahlungen aus dem Familienleistungsausgleich erhöhen (wie es praktisch jährlich der Fall ist), so bedeutet das nicht, dass das Land den Kommunen Mittel aus seinem Budget zur Verfügung stellt. Dies muss das Land zusätzlich tun.

¹⁴⁸ Wenn im Nachhinein die relevante Masse zu groß berechnet ist, werden die geleisteten Zahlungen des Landes überzeichnet und die eigenen Möglichkeiten der Kommunen unterschätzt, Deckungsmittelbestand aus Steuern und anderen eigenen Einnahmen zu generieren.

Tabelle 8: Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse 2019/2020

Zweckbestimmung	Angaben in EUR	
	Haushaltsjahr 2019	Haushaltsjahr 2020
Verbundgrundlagen aus Steuerverbund		
<ul style="list-style-type: none"> Landesaufkommen der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer (abzgl. Familienleistungsausgleich), Aufkommen der Landessteuern und Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage, Ausgleichsbetrag für die Kfz-Steuer, Landeseinnahmen aus dem Finanzausgleichsgesetz Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (nur 2019) 	9.305.100.930	9.845.790.900
	300.335.000	0
Verbundmasse		
<ul style="list-style-type: none"> 2019 i. H. v. 21% des o. g. Landesaufkommens und 40% der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 2020 i. H. v. 22% des o. g. Landesaufkommens 	2.074.205.195	2.166.073.998
Verbundmasse nach Vorwegabzügen gemäß § 3 Absatz 2 BbgFAG und Abrechnung Steuerverbund und Finanzausgleichsumlage aus Vorjahren	2.069.666.489	2.159.892.418
zuzüglich		
<ul style="list-style-type: none"> Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage gemäß § 17a BbgFAG der umlagepflichtigen Gemeinden (ohne Anteil der Landkreise, in den Jahren 2019 und 2020 beträgt dieser 20.452.000 EUR) Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Hartz IV 	31.600.800	31.600.800
	95.760.000	95.760.000
Finanzausgleichsmasse	2.197.027.289	2.287.253.218
Sonstige Leistungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse:		
<ul style="list-style-type: none"> Familienleistungsausgleich Weitergabe der Wohngeldersparnisse Zuweisungen als Ausgleich für die Wahrnehmung übertragener Aufgaben 	117.550.000	122.900.000
	54.300.000	52.300.000
	177.349.200	180.541.500

Quelle: Land Brandenburg (2018), S. 4.

Als dritte wesentliche Stellschraube ist die Stellung der **öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)** im Zusammenhang mit dem Symmetrieverfahren zu klären. Dies betrifft einerseits die Extrahaushalte und andererseits die sonstigen FEU. Prinzipiell wären sie einzubeziehen, da sie bedeutsam für die öffentliche Leistungserbringung sind (insbesondere bei einer Orientierung an der Durchführungsverantwortung). In einem Symmetrieverfahren, das an der Finanzierungsverantwortung orientiert ist, ist eine Betrachtung der FEU beider Ebenen allerdings nicht erforderlich. Reichen die eigenen Mittel der FEU nicht aus, müssen sie aus den Kernhaushalten zugeschossen werden, Überschüsse fließen in den Kernhaushalt zurück. Durch diese Verbindung zwischen Kernhaushalt und ausgelagerten Bereichen ist eine separate Betrachtung der FEU nicht erforderlich.

2.3.4 WIRKUNGEN UND ANREIZE

Das Symmetrieverfahren erbrachte in den praktischen Anwendungsfällen regelmäßig strukturelle Symmetriefaktoren < 1 , sodass sich eine Nachschusspflicht der Länder im Sinne einer zu erhöhenden Finanzausgleichsmasse ergab. Dies war für Kommunen Brandenburgs¹⁴⁹, Hessens¹⁵⁰ und Rheinland-Pfalz¹⁵¹ der Fall. Für Mecklenburg-Vorpommern wurden im FAG-Gutachten 2017 verschiedene Ansätze geprüft, wobei die per Symmetrieverfahren ebenfalls eine Nachschusspflicht zu Gunsten der Kommunen berechnet wurde.¹⁵² Ebenfalls für Rheinland-Pfalz begutachtete SCHERF die Finanzlage der Kommunen mit seinem abweichenden methodischen Ansatz (insbesondere mit einer vollständigen

¹⁴⁹ Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012); Hummel/Rauch/Gerhards u. a. (2015); Hummel/Lamouroux/Thöne (2018).

¹⁵⁰ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012).

¹⁵¹ Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2012).

¹⁵² Vgl. Lenk u. a. (2017).

Anerkennung der Zinsausgaben) und kam zum gegenteiligen Ergebnis eines Symmetriefaktors >1 und damit einer potenziellen Anpassung zu Gunsten des Landes und zu Lasten der kommunalen Ebene.¹⁵³ Später wurde die Berechnung mit einer aktualisierten Datenreihe mit gleichem Ergebnis wiederholt.¹⁵⁴ Demnach wird klar, dass das Ergebnis des Symmetrieverfahrens stark vom **Umgang mit Zinslasten** abhängt.

Ein **gravierender Nachteil** des Symmetrieverfahrens gegenüber anderen Varianten der Dotation der Finanzausgleichsmasse liegt in seinen **dynamischen Anreizeffekten**. Um in späteren Perioden eine Erhöhung des eigenen Anteils an der gesamthaften Finanzmasse zu erreichen, besteht für beide Ebenen ein deutlicher Anreiz zur Steigerung der eigenen Ausgaben bzw. zur Schwächung der eigenen funktionsbezogenen Einnahmen. Dies ist in den rein einnahmeorientierten Systemen (starre Verbundquote, Gleichmäßigkeitsgrundsatz) nicht der Fall. Diesen Nachteil räumen auch JUNKERNHEINRICH ET AL. unumwunden ein.¹⁵⁵ Isolierte Ausgabensteigerungen einer Ebene führen automatisch und regelgebunden über einen höheren ausgabeseitigen Anteil zu einer partiellen (symmetrischen) Mitfinanzierung durch die andere Ebene.¹⁵⁶

Analog dazu führen Ausgabensenkungen einer Ebene zu einer automatischen und regelgebundenen Absenkung des ausgabeseitigen Anteils und damit zu einer zusätzlichen negativen Entwicklung der Einnahmenseite. Fiskalische Einspareffekte müssten dann automatisch und regelgebunden mit der anderen Ebene geteilt werden, sodass ein Teil eines ausgabeseitig erreichten Konsolidierungseffekts durch gegenläufig geringere Zuweisungen „bestraft“ würde. Insofern besteht keinerlei Anreiz, Ausgaben konstant zu halten oder gar zu senken bzw. Zuschussbeträge durch Erhöhung anderer Einnahmen (Gebühren) zu senken.¹⁵⁷

Hierbei kann jedoch keine der beiden Ebenen ex ante ihren Erfolg einplanen. Das Ausgabeverhalten müsste über längeren Zeitraum hinweg gesteigert werden (die Berechnung erfolgt in der Regel auf Basis eines Mehrjahresdurchschnitts) und zudem vollständig vorfinanziert werden, ohne dass Klarheit über den exakten Umfang der Kompensation herrscht. Nur wenn eine Seite ihr Ausgabeniveau stärker gesteigert hat als die andere, hat sie eine einnahmeseitige Kompensation zu erwarten. Dies kann theoretisch auch positiv für beide Seiten ausgehen, wenn das Ausgabevolumen insgesamt weniger stark wächst als das Einnahmenvolumen. In diesem Fall haben beide Ebenen mehr als vorher. Realistischer aus polit-ökonomischer Sicht ist jedoch die Variante, dass das Ausgabenvolumen insgesamt stärker wächst als die insgesamt verfügbaren Einnahmen. Dann würden sich die Defizite für beide Seiten erhöhen.

Dabei muss jedoch bedacht werden, dass für beide Ebenen eine **Pflicht zum Haushaltsausgleich** besteht, die den Anreiz zu einem schuldenfinanzierten Ausgabenwettbewerb begrenzt. Ab 2019 ist diese Grenze für das Land sogar verfassungsrechtlich verankert (die grundgesetzliche Schuldenregel erlaubt ab 2020 keine Nettokreditaufnahme mehr), während für die Kommunen im Rahmen der landesgesetzlichen Gemeindehaushaltsregeln nach wie vor temporäre Überschreitung der Regeln und Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung möglich sind. Damit ergibt sich aus der Symmetrieperspektive eher ein strategischer Nachteil für das Land, da die Kommunen weiterhin Ausgaben über Kredite finanzieren können und somit ihr Ausgabevolumen über die gegenwartsbezogenen Einnahmen hinweg ausdehnen können. Es kann abgeleitet werden, dass bei der Umsetzung eines symmetrieorientierten Verfahrens für beide Ebenen ein dauerhafter Anreiz besteht, die eigenen Einnahmemöglichkeiten voll auszuschöpfen und keine (liquiden) Haushaltsüberschüsse zu generieren, welche in den Abbau des bestehenden Schuldenstandes fließen könnten. Hierbei ist

¹⁵³ Vgl. Scherf (2012) Scherf erkennt zwar auch finanzielle Probleme in den klagenden Kommunen, sieht aber das Land nicht als adäquaten Adressaten und verweist auf eine Schieflage in der horizontalen Verteilung innerhalb der kommunalen Ebene.

¹⁵⁴ Vgl. Scherf (2015).

¹⁵⁵ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 42.

¹⁵⁶ Das Forscherteam um Junkernheinrich geht sogar soweit, angesichts der dynamischen Anreizeffekte von einer dauerhaften institutionalisierten Nutzung des Symmetrieverfahrens dringend abzuraten. Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 56.

¹⁵⁷ Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 42.

wiederum das Land leicht im Vorteil, da es durch rechtsaufsichtliche Aktivitäten auf eine Rückführung des kommunalen Schuldenstandes und damit auf Finanzierungsüberschüsse der Kommunen drängen könnte. Ein Anreiz zur Kürzung von Ausgaben ist durch das Symmetriemodell jedenfalls für beide Seiten klar ausgeschlossen.

Gleichzeitig muss aber herausgestellt werden, dass die genannten Anreizeffekte nicht ausschließlich für das Symmetrieverfahren, sondern für jede Art der ausgabeseitigen Betrachtung gelten. Werden Ist-Ausgaben oder anderweitig approximierter Bedarfe als Maßstab der FAG-Dotierung herangezogen, ergibt sich für die beteiligten Akteure ein Anreiz, diese zu steigern, um zusätzliche Einnahmen zu generieren.

Ein weiterer Aspekt der dynamischen Wirkung ergibt sich aus der Einbindung der Länder und der Kommunen ins föderale Gesamtsystem und betrifft die durch Bundesgesetz determinierten Aufgaben. Ausgabensteigerungen für die Kommunen, die nicht durch Konnexitätsregelungen gedeckt sind (Altaufgaben), würden über das Symmetrieverfahren teilweise durch die Landesebene erstattet, allerdings nicht vollständig. Die Erstattung für eine durch Bundesrecht vorgegebene Aufgabe wäre dann abhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes. Zusätzliche Kostenübernahmen durch den Bund wären aber gleichermaßen betroffen. Hier ergäbe sich ein partieller Ausgleich der Entlastung zu Gunsten des Landes und die Entlastung würde nicht vollständig auf der kommunalen Ebene wirksam werden. Wird z. B. die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft erhöht, wie dies im Jahr 2020 der Fall ist (vgl. Kapitel 3.1), vermindert dies den Deckungsmittelverbrauch der kommunalen Ebene und damit auch den Anspruch auf Anteile aus dem Deckungsmittelbestand. Fraglich ist dann, ob die vorherige Ausstattung der Kommunen bereits angemessen war, ob also das Land bisher tatsächlich einen symmetrischen Anteil der Aufgabe übernommen hatte. Dies birgt insbesondere bei starker Ausgabendynamik die Gefahr einer dauerhaften Schiefelage - die Kommunen mussten Ausgabensteigerungen in der Vergangenheit selbst verkraften, bei der Entlastung soll jedoch das Land partizipieren.¹⁵⁸

Stabilitätspolitisch interessant sind die Bewegungen der Symmetriefaktoren im Rahmen **konjunktureller Schwankungen**. Die ausgabenseitigen Eingangsgrößen bleiben durch die Konjunktur erfahrungsgemäß vergleichsweise wenig beeinflusst. Eine stärkere Durchschlagswirkung konjunktureller Schwankungen ist dagegen auf der Einnahmenseite zu beobachten (vor allem bezüglich der Steuereinnahmen), sodass ständige Anpassungen der Zuweisungen erfolgen müssten. Kurzfristig angezeigte Ungleichgewichte müssen allerdings nicht automatisch zur Anpassung führen. Erst persistente Veränderungen in den Verhältnissen würden dies erforderlich machen. Die Forderung nach einem konjunkturneutralen Stützzeitraum führt regelmäßig zu einem sehr weiten Griff in die Vergangenheit, da die tatsächliche Konjunktursituation nur nachlaufend bewertet werden kann und sie zudem nicht revisionssicher ist.¹⁵⁹ Die Konjunkturalneutralität ist jedoch im Symmetrieverfahren nicht zwingend erforderlich. Bei wiederholter Anwendung können sich positive und negative Effekte ausgleichen. Je weiter der Stützzeitraum zurück liegt, desto weniger können am aktuellen Rand liegende Effekte ausgeglichen werden. Dennoch sollten Mehrjahresdurchschnitte für die Bewertung genutzt werden. Nicht jede Abweichung muss unmittelbar ausgeglichen werden, nur strukturelle Verwerfungen, was auch mit Blick auf die nachlaufende Statistik kaum anders möglich erscheint.¹⁶⁰ Eine pragmatische und zugleich methodisch sachgerechte Lösung liegt darin, die jeweils für den konkreten Überprüfungszeitraum berechneten Ergebnisse mit längerfristigen Entwicklungen zu kontrastieren.¹⁶¹ Dies ermöglicht, die Ergebnisse in längere Entwicklungstrends einzuordnen und Einzelfalleffekte zu identifizieren.

¹⁵⁸ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 73.

¹⁵⁹ Daten für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen unterliegen regelmäßigen Revisionen und können teilweise noch 10-15 Jahre rückwirkend korrigiert werden.

¹⁶⁰ Vgl. Scherf (2012), S. 31.

¹⁶¹ Junkernheinrich et al. schlagen dazu einen möglichst konjunkturalneutralen Mehrjahresdurchschnitt vor. Vgl. ebenda, S. 53-57. SCHERF eine Trendberechnung der Kommunalisierungsgrade auf Einnahmen- und Ausgabenseite. vgl. Scherf (2012), S. 58 ff.

Dies ist wesentlich praktikabler als konkrete **Prognoserechnungen** aufzustellen. Insbesondere hinsichtlich der Ausgaben auf der kommunalen und der Landesebene erscheint es höchst kompliziert und wenig aussichtsreich, neutrale Prognosen über mittlere bis längere Fristen zu tätigen. Immerhin müssten sich darin vorrangig sachliche Notwendigkeiten spiegeln. In den Daten der mittelfristigen Haushaltsplanung des Landes mischen sich dagegen sowohl Kostensteigerungen für bestehende Leistungen mit vermuteten bundesrechtlichen Effekten und landespolitischer Schwerpunktsetzung und Programmatik. Eine aggregierte Mittelfristplanung für die kommunale Ebene steht dagegen nicht zur Verfügung. Die Fortschreibung bestehender Trends ist dabei nur bedingt tragfähig, da ein solches Vorgehen unterstellen würde, dass sich angestoßene Entwicklungen im gewählten Referenzzeitraum unverändert fortsetzen. Eine gut nutzbare Basis für Prognosen ist die Steuerschätzung. Sie wird bundesweit koordiniert, unter wissenschaftlicher Begleitung aufgestellt und stellt mittels der Regionalisierung der Ergebnisse ein belastbares Prognoseinstrument für die Finanzpolitik innerhalb der Landesgrenzen dar. Wenn das Symmetrieverfahren in mittleren Zyklen (3-5 Jahre) die aufgabenangemessene Verbundquote bestimmt, kann diese auf die Prognosewerte angewendet werden und stellt für alle Beteiligten auf der kommunalen und der Landesebene eine verlässliche Planungsgrundlage dar. Die nachfolgende Symmetriepfung rechnet dann wiederum die Verhältnisse der jeweils vergangenen Periode nach und gleicht Asymmetrien aus. Sollten sich Ungleichgewichte entwickeln, können sie sich somit im Symmetrieverfahren nicht über längere Zeiträume verfestigen.

2.4 BERECHNUNG DER SYMMETRIEFAKTOREN FÜR BRANDENBURG

2.4.1 BERECHNUNGSWEG UND ERGEBNISDARSTELLUNG

Bevor in die Einzelheiten der Berechnung und die Darstellung der Ergebnisse eingestiegen wird, muss betont werden, dass den Ausgangspunkt in Brandenburg nicht eine Situation beidseitiger Defizite, sondern beidseitiger Überschüsse bildet (siehe Ausführungen zur Finanzlage beider Ebenen in Kapitel 1). Insofern stellt sich die Frage nach einer ausgangssymmetrischen Verteilung des gesamthaften Überschusses. Damit unterscheidet sich die Ausgangssituation deutlich von den Präzedenzfällen in Brandenburg (Gutachten 2015), in Hessen oder Rheinland-Pfalz, wo die Symmetrieberechnungen vor dem Hintergrund kommunaler Defizite berechnet wurden. Im Gutachten für das brandenburgische FAG aus dem Jahr 2018 wurde bereits auf eine Phase beidseitiger Überschüsse abgestellt, wobei jedoch die Haushaltslage des Landes wesentlich besser war als diejenige der Kommunen.¹⁶²

Grundsätzlich orientiert sich der in Abbildung 64 illustrierte Rechnungsweg am Verfahren nach JUNKERNHEINRICH ET AL. (Abbildung 62, Seite 91), das bereits für die Überprüfungen in Brandenburg in den Jahren 2015 und 2018 zur Anwendung kam: Zunächst wird für beide Ebenen der **Deckungsmittelverbrauch** berechnet. Dieser gibt für die Kommunen an, welche Ausgaben aus der Aufgabenerfüllung nicht durch zweckgebundene Einnahmen (einschließlich Zuweisungen aus den Förderprogrammen) gedeckt sind und aus Steuern und Finanzausgleichsleistungen (=Deckungsmittel) zu finanzieren sind. Für das Land liegt die Perspektive auf der eigenen Aufgabenerfüllung, die Finanzausgleichsleistungen sind demnach von den Bereinigten Ausgaben abzuziehen. Als rechnerische Basis werden die Einnahmen und Ausgaben beider Ebenen um die Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich sowie die Finanzmittelflüsse im Zusammenhang mit Beteiligungstransaktionen bereinigt, sodass die Ausgangsgrößen der Symmetriebetrachtung denen der allgemeinen Bewertung der Finanzlage beider Ebenen entsprechen (siehe Kapitel 1.1).¹⁶³ Auf beiden Ebenen verbleiben Platzhalter zur Berücksichtigung von Zinsausgaben, um die Ergebnisse differenziert nach dieser Maßgabe darstellen zu können. Durch die Berechnung ziehen sich zudem die Mittel aus dem

¹⁶² Vgl. Hummel/Lamouroux/Thöne (2018), S. 62.

¹⁶³ Des Weiteren wurde um den Sondereffekt der Kommunalen Zusatzversorgungskasse bei den Zweckverbänden im Jahr 2010 korrigiert.

Familienleistungsausgleich, welche in der Systematik des Symmetrieverfahrens wie Steuereinnahmen behandelt werden.¹⁶⁴

Auf der Seite des **Deckungsmittelbestandes** werden im nächsten Schritt für die Kommunen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben zuzüglich des Familienleistungsausgleichs und die Finanzausgleichsleistungen addiert. Hinzu kommt das Mehreinnahmepotenzial aus Realsteuern (siehe Kapitel 1.7). Für das Land werden die Steuereinnahmen mit den Einnahmen aus dem Bundesstaatlichen Finanzausgleich (allgemeine Zuweisungen und Umlagen des Bundes und der Länder) addiert und die an die Kommunen fließenden Finanzausgleichsleistungen sowie die Mittel aus dem Familienleistungsausgleich abgezogen. Die Summe aus dem Deckungsmittelbestand des Landes und der Kommunen bildet die gesamthaft verfügbare Finanzmasse, die nun ausgabensymmetrisch zu verteilen ist (Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen, Zuweisungen aus den Bundesstaatlichen Finanzausgleich).

Abbildung 64: Schema der Berechnung des Symmetrieverfahrens für Brandenburg

	Kommunen	Land
funktionsbezogene Ausgaben	Bereinigte Ausgaben ./ . ggf. Zinsausgaben ./ . Ausgaben für den Kauf von Beteiligungen	Bereinigte Ausgaben ./ . Familienleistungsausgleich ./ . manövrierfähige FAG-Leistungen ./ . ggf. Zinsausgaben ./ . Ausgaben für den Kauf von Beteiligungen
funktionsbezogene Einnahmen	./ . Bereinigte Einnahmen ./ . Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben ./ . Familienleistungsausgleich ./ . manövrierfähige FAG-Leistungen ./ . ggf. Zinseinnahmen ./ . Einnahmen aus dem Verkauf von Beteiligungen	./ . Bereinigte Einnahmen ./ . Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben ./ . Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ./ . ggf. Zinseinnahmen ./ . Einnahmen aus dem Verkauf von Beteiligungen
	= Deckungsmittelverbrauch (DMV_K)	= Deckungsmittelverbrauch (DMV_L)
	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Familienleistungsausgleich + ggf. Mehreinnahmepotenzial Realsteuern + manövrierfähige FAG-Leistungen = Deckungsmittelbestand (DMB_K)	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen (außer von Gemeinden) ./ . Familienleistungsausgleich ./ . manövrierfähige FAG-Leistungen = Deckungsmittelbestand (DMB_L)

Quelle: Eigene Darstellung.

Sowohl für den Deckungsmittelverbrauch als auch für den Deckungsmittelbestand lässt sich auf dieser Datenbasis der kommunale Anteil berechnen. Aus diesen Daten kann der Symmetriekoeffizient als Doppelbruch berechnet werden. Er beschreibt das Verhältnis aus dem kommunalen Anteil am Deckungsmittelbestand und dem kommunalen Anteil am Deckungsmittelverbrauch. Entsprechen sich

¹⁶⁴ Es handelt sich um Landeszuweisungen, die ein Surrogat für gemeindliche Einkommensteueranteile im Zusammenhang mit der Umstellung der Finanzierung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags über die Einkommensteuer darstellen. Sie werden aus dem Landeshaushalt gewährt, sind aber in ihrer Höhe abgesichert und demnach durch beide Seiten nicht modifizierbar. Der rechnerische Effekt auf das Gesamtergebnis ist nur gering.

beide Anteile, so herrscht eine ausgabensymmetrische Verteilung der Einnahmen zwischen beiden Ebenen (Symmetriefaktor = 1). Ist der kommunale Verbrauchsanteil größer als der Bestandsanteil, ist der Symmetriefaktor kleiner als 1. Der kommunale Anteil an der Finanzmasse ist in dem Fall nicht ausgabensymmetrisch, die Kommunen sind **relativ unterausgestattet**. Es ist demnach eine Korrektur der Finanzausgleichsleistungen erforderlich, bis die Symmetrie hergestellt ist, d. h. bis zum kommunalen Anteil an der Verbrauchskomponente. Analog dazu signalisiert ein Symmetriefaktor >1 eine **relative Überausstattung** der kommunalen Ebene, welche durch eine Senkung der Finanzausgleichsleistungen wieder ausgeglichen werden sollte.

$$\text{Symmetriekoeffizient}_t = \frac{\text{kommunaler Anteil DMB}_t}{\text{kommunaler Anteil DMV}_t} = \frac{\frac{\text{DMB}_{K,t}}{\text{DMB}_{K,t} + \text{DMB}_{L,t}}}{\frac{\text{DMV}_{K,t}}{\text{DMV}_{K,t} + \text{DMV}_{L,t}}}$$

Das rechnerische Ergebnis sagt dabei noch nichts darüber aus, wie dringlich eine angezeigte Asymmetrie auszugleichen ist. Dies bleibt eine landespolitische Ermessensentscheidung. Gleichwohl ist es das ausdrückliche Ziel des Symmetrieverfahrens, auch geringe Abweichungen transparent zu machen um schleichenden Ungleichgewichten frühzeitig entgegenzuwirken. Eine Festlegung auf einen bestimmten Korridor, in dessen Grenzen eine Änderung an der Verbundquote verzichtbar erscheint, kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht abgeleitet werden.¹⁶⁵ Da bereits Abweichungen auf der zweiten Nachkommastelle des Symmetriekoeffizienten finanziellen Volumina im zweistelligen Millionen-Euro-Bereich repräsentieren (z. B. von 1,01 auf 1,02), obliegt die Einschätzung den am politischen Prozess Beteiligten vor dem Hintergrund der finanziellen Lage und des finanziellen Ausblicks.

Gleichwohl können mittels objektiver Einschätzungen die entscheidungsrelevanten Parameter eingegrenzt werden. Folgende Festlegungen sind vor diesem Hintergrund für die nachfolgenden Berechnungen maßgeblich und prägend:

- Als **zeitlicher Bezugsrahmen** dienen die Ergebnisse der **Jahre 2017-2019**, aus denen ein ungewichteter Durchschnitt (arithmetisches Mittel) gebildet wird. Dies ermöglicht einerseits ein Agieren mit den aktuellsten verfügbaren Daten der amtlichen Finanzstatistik. Andererseits wird durch den Dreijahresdurchschnitt verhindert, dass Finanzdaten eines einzelnen Jahres eine zu hohe Durchschlagskraft auf die Analyse entfalten. Die Vorgabe im § 4 Abs. 4 BbgFAG weist auf einen dreijährigen Überprüfungsrythmus hin, der insofern bedient wird. Für die Untersuchung des Symmetriekoeffizienten ist es erforderlich, dass jeweils abgeschlossene Zeiträume betrachtet werden. Ansonsten könnten einzelne Jahre mehrfach in die Überprüfungsrechnungen eingehen, wodurch spezifische Situationen mehrfach in einer anzupassenden Verbundquote berücksichtigt würden. Die Begutachtung aus dem Jahr 2018 bezog sich auf die Jahre 2012-2016.¹⁶⁶ Im Jahr 2015 wurde der Zeitraum 2001-2011 untersucht.¹⁶⁷ Ein Rückgriff auf diese bereits untersuchten Jahre verbietet sich, um Doppelzählungseffekte zu vermeiden. Insofern ist es folgerichtig, in der aktuellen Überprüfung den danach folgenden Zeitraum 2017-2019 zu betrachten, wenn damit die Verbundquote für die Finanzausgleichsjahre 2022 ff. fortgeschrieben werden soll.
- Zur Plausibilisierung und **Einordnung in einen längerfristigen Kontext** werden zudem Ergebnisse für die Jahre **2013-2019** ausgegeben. Diese dienen nicht unmittelbar der zukünftigen Fortschreibung der Verbundquote, sondern haben lediglich einen ergänzenden Charakter.

¹⁶⁵ Der Korridor war im Begutachtungsverfahren 2018 vorgeschlagen worden, allerdings ohne dessen quantitative Bedeutung zu untersuchen. Letztlich erfolgte die Ableitung der Gutachterempfehlung (Empfehlung zur Aufstockung der FAG-Masse) ohne Nutzung des Korridors. Vgl. Hummel/Lamouroux/Thöne (2018), S. 53 f.

¹⁶⁶ Vgl. Hummel/Lamouroux/Thöne (2018), S. 65 f.

¹⁶⁷ Vgl. Hummel/Rauch/Gerhards u. a. (2015), S. 104.

- Alle Berechnungen werden für die Landesseite für das Jahr 2019 ohne die Zuweisungen an den **Zukunftsinvestitionsfonds** (Zifo) durchgeführt. D. h., die relevanten sachbezogenen Ausgaben des Landes liegen um 1 Mrd. Euro niedriger als in der Haushaltsrechnung nachgewiesen. Würde dies nicht vorgenommen, müssten die Kommunen anteilig in Höhe ihres Deckungsmittelverbrauchs (rund 35 %) die Bildung des Sondervermögens mitfinanzieren, was rund 350 Mio. Euro entsprechen dürfte. Die Behandlung des Zifo induziert zugleich eine Aufgabe für zukünftige Überprüfungen. Wenn die Ausgaben des Landes zur Bildung des Zifo im Jahr 2019 nicht symmetrierelevant sind, dürfen es die Einnahmen aus der Auflösung des Sondervermögens in den Jahren 2020 ff. ebenso wenig sein.¹⁶⁸
- Das Jahr 2019 beschreibt einen gewissen Sonderfall, den es in der bisherigen Geschichte des Symmetrieverfahrens in Brandenburg noch nicht gegeben hat. In diesem Jahr fällt erstmals die durch die Symmetriepfung 2018 induzierte Anhebung der Verbundquote um einen Punkt (von 20 % auf 21 %) in den Zeitraum einer neuerlichen Überprüfung. Damit ist die Verbundquoten-Aufstockung weniger durch die Aufgabenerfüllung im Jahr 2019 gedeckt, sondern vielmehr als Kompensation für eine festgestellte Asymmetrie im Zeitraum 2012-2016 zu interpretieren. Es ist folglich davon auszugehen, dass die Mehreinnahmen der Kommunen nicht unmittelbar in Mehrausgaben fließen. Wenn dies der Fall ist, besteht das Risiko, dass die FAG-Anpassung in der aktuellen Überprüfung „kannibalisiert“ wird. Mehreinnahmen der Kommunen, die nicht in gleichem Umfang auf Mehrausgaben treffen, erzeugen einen liquiden Überschuss, von dem aus nun wiederum die symmetrische Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen überprüft wird. Effektiv würde das dazu führen, dass die Kommunen einen Teil der Verbundquotenerhöhung wieder an das Land zurückgeben müssten. Diesen **Rückprall-Effekt (Rebound-Effekt)** gilt es zu verhindern, da er sich sonst in zukünftige Phasen perpetuiert.¹⁶⁹ Erst im Zuge der zukünftigen Überprüfung für die Jahre 2020-2022 kann sich zeigen, ob sich die Ausgabenpfade nachhaltig anders entwickelt haben und somit die Mehreinnahmen der Kommunen auch durch korrespondierende Ausgaben gedeckt sind. Für den aktuellen Prüfungszyklus werden daher für das Jahr 2019 jeweils zwei Resultate ausgegeben: mit und ohne den Rebound-Effekt der Verbundquotenerhöhung. Dieser beläuft sich jeweils auf 93,05 Mio. Euro.¹⁷⁰

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Modellrechnungen vorgestellt, die auf Basis der beschriebenen Methodik vorgenommen wurden. Hierbei werden jeweils die wesentlichen Resultate einschließlich der Symmetriekoeffizienten und der Umrechnung in Verbundsatz-Äquivalente angegeben. Letzteres dient der unmittelbaren Anschlussfähigkeit an die Gestaltung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes in den Ausgleichsjahren 2022 ff. Die detaillierten Eingangsdaten zu den Berechnungen sind im Anhang 4 dokumentiert (dort sind alle Eingangsgrößen auf „100 %“ gesetzt).

Für die Überleitung der Modellergebnisse in Verbundsatzpunkte werden die Änderungsbeträge in Mio. Euro ins Verhältnis zu den Verbundgrundlagen des jeweiligen Jahres ohne SoBEZ gesetzt. Damit ist es möglich, die kalkulierten Verbundsätze direkt auf die Daten der Steuerschätzung anzuwenden (Einzelheiten siehe Abschnitt 2.5). Dass die manövrierfähigen FAG-Leistungen etwas anders berechnet werden als die Basis für die spätere Anknüpfung, hat keinerlei Einfluss auf die Präzision der Berechnungen. Bei der Nutzung der manövrierfähigen FAG-Leistungen geht es darum, die tatsächlichen Mittelflüsse der jeweiligen Jahre möglichst präzise nachzuvollziehen und auf dieser Basis die Symmetrie des Verfahrens zu überprüfen. Das Ergebnis dieser Berechnungen sind absolute Änderungsbeträge. Sollen die FAG-Leistungen fortgeschrieben werden, ist allerdings ein Verbundsatz

¹⁶⁸ Während im Jahr 2019 die Ausgaben des Landes nach unten zu korrigieren sind, sind es bei einer späteren Auflösung die Einnahmen, die um die entsprechenden Auflösungsbeträge nach unten korrigiert werden müssen.

¹⁶⁹ Er könnte eine zyklische Pendelbewegung auslösen. Wird bei der Prüfung des Symmetriekoeffizienten eine Asymmetrie festgestellt, führt dies zur Anpassung der FAG-Masse in Folgeperioden. Diese Anpassung führt nun ihrerseits zu einer Asymmetrie, da die zusätzlichen Mittel nicht mit Aufgabenerfüllung in der jeweiligen Periode korrespondieren, sondern mit der Aufgabenerfüllung in der Vergangenheit. Dadurch wird ein Finanzierungsüberschuss generiert, der bei einer neuerlichen Überprüfung mittels Symmetrieverfahren zu einer automatischen Kürzung der FAG-Masse führt. Dieser Prozess setzt sich als unendliche Pendelbewegung fort. Das Symmetrieverfahren hat ein „historisches Gedächtnis“.

¹⁷⁰ Kalkuliert auf der Grundlage einer Verbundmasse in Höhe von 9.305,1 Mio. Euro im Jahr 2019.

zu bestimmen, der sich nur auf bekannte bzw. schätzbare Größen bezieht. Daher wird für die Umrechnung diejenige Größe genutzt, die auf Basis der (regionalisierten) Steuerschätzung jeweils für einen mittelfristigen Zeitraum bestimmt werden kann.

2.4.2 BASISMODELL

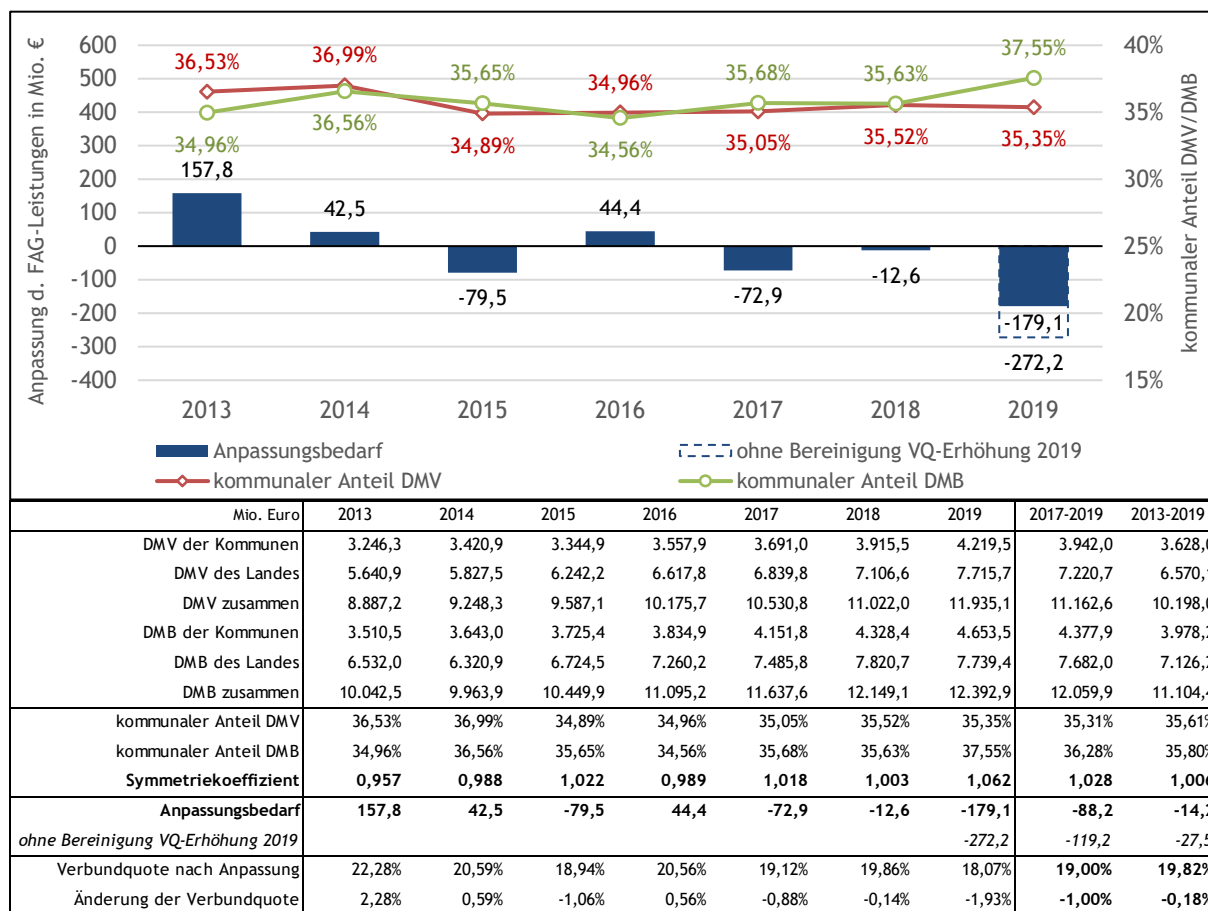
Das Basismodell dient zunächst zur Orientierung. Es enthält die bereits beschriebenen Aspekte, lässt jedoch gewisse gutachterliche Weiterentwicklungsempfehlungen zunächst noch außen vor. Im Einzelnen ist das Modell unter folgenden Annahmen aufgestellt worden:

- Die manövrierfähigen Finanzausgleichsleistungen setzen sich wie in Tabelle 7 dargestellt zusammen.
- Die Mittel aus dem Familienleistungsausgleich werden als Steuersurrogat und nicht als Zuweisung des Landes betrachtet, d. h., auf allen Stufen der Symmetrieberechnung werden sie analog zu den Steuereinnahmen behandelt (siehe Schema in Abbildung 64).
- Ausgaben und Einnahmen für den Erwerb und aus dem Verkauf von Beteiligungen werden nicht zur Korrektur der Bereinigten Ausgaben und Einnahmen herangezogen.
- Von den Ausgaben und Einnahmen für bzw. aus Zinsen werden sowohl auf der kommunalen als auch auf der Landesebene 50 % bei der Berechnung einbezogen.
- Die potenziellen Mehreinnahmen der Kommunen aus den Realsteuern werden nicht angesetzt (Nutzung der unmodifizierten Ist-Steuereinnahmen der Kommunen).
- Die Steuereinnahmen des Landes werden nicht um die realisierten Mehreinnahmen aus dem überdurchschnittlichen Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer bereinigt (Nutzung der ungekürzten Ist-Steuereinnahmen des Landes).

Abbildung 65 fasst die Ergebnisse der Berechnung zusammen. Für den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 ergibt sich ein Symmetriekoeffizient von 1,028. Zur Herstellung einer Einnahmenverteilung, die vollständig symmetrisch zur Ausgabenverteilung ist, wäre eine Absenkung der manövrierfähigen FAG-Leistungen um durchschnittlich 88,2 Mio. Euro pro Jahr erforderlich gewesen, was einer Absenkung der Verbundquote von 20,0 %¹⁷¹ auf 19,00 % entspräche. Aus der längeren Betrachtungsfrist (2013-2019) ergibt sich ebenfalls eine Korrektur zu Gunsten des Landes um durchschnittlich 14,2 Mio. Euro pro Jahr (Verbundquote = 19,82 %). Augenfällig ist ein deutlicher Anstieg des kommunalen Anteils am Deckungsmittelbestand bei einem kaum veränderten Anteil am Deckungsmittelverbrauch im Jahr 2019. Ein Teil dieses Effekts lässt sich durch die Anhebung der Verbundquote um einen Prozentpunkt im Jahr 2019 erklären, weswegen dieser Effekt herausgerechnet ist. Ohne die Korrektur würde der Anpassungsbedarf im Jahr 2019 statt -179,1 Mio. Euro sogar -272,2 Mio. Euro betragen. Angesichts dieser rechnerischen Ergebnisse ist klar, warum es wichtig ist, diesen Rebound-Effekt zu eliminieren.

¹⁷¹ Die Verbundquotenerhöhung um 1 Prozentpunkt im Jahr 2019 wurde wie im Punkt 2.4.1 beschrieben herausgerechnet.

Abbildung 65: Modellergebnisse 2013-2019, Basismodell



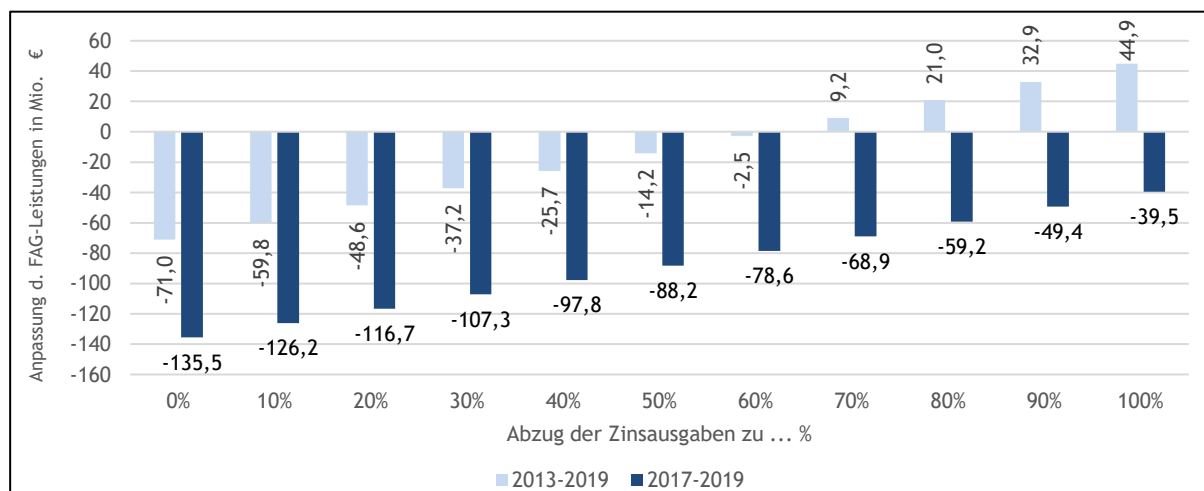
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin/Brandenburg, Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

Aus den Resultaten geht hervor, dass die Werte über den Zeitraum zwischen 2014 und 2018 (in geringer zweistelliger Millionenhöhe) um die Nulllinie schwanken und 2019 ein deutliches Auseinanderfallen zu beobachten ist. Der genannte Rebound-Effekt kann dies nur zum Teil erklären. In Abbildung 66 sind die Ergebnisse in Abhängigkeit von der Einbeziehung der Zinsausgaben und -einnahmen angegeben. Je größer die ausgeschlossenen Anteile der Zinsen sind, desto stärker wird das rechnerische Ergebnis der Symmetrieberechnung zu Gunsten der Kommunen verschoben. Werden die **Zinszahlungen** beider Ebenen **voll** bei der Berechnung **anerkannt**, liegt das Ergebnis bei -135,5 Mio. Euro, bei einem **vollständigen Abzug der Zinsen** dagegen bei -39,5 Mio. Euro.

Eine graduelle Einbeziehung der Investitionen kommt dem gegenüber - weder hier noch in den nachfolgend dargestellten Modellen - nicht in Betracht, da sonst eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen infrastrukturbezogenen Ausgaben (Erhaltungsaufwendungen, Mieten und Pachten) vorläge.¹⁷² Die Variante der Erstellung und Finanzierung öffentlicher Infrastruktur sollte keinen Einfluss auf die Überprüfung des vertikalen FAG haben. Von der Summe der Bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen entfielen 2019 rund 12 % auf Investitionen und von den Zuweisungen des Landes an die kommunale Ebene 11 % auf investive Zuweisungen. Auch die FAG-Masse enthält investive Bestandteile (investive Schlüsselzuweisungen und investive Zuweisungen aus dem Ausgleichsfonds). Eine unvollständige Berücksichtigung dieser Zahlungen würde das Bild sowohl der kommunalen als auch der Landesfinanzen verzerren und den Charakter des kommunalen Finanzausgleichs im Land Brandenburg verfälscht abbilden.

¹⁷² Die Bestandteile der infrastrukturbezogenen Aufgaben, die der laufenden Rechnung zuzuordnen sind, wären in jedem Fall in die Analyse einzubeziehen. Zum Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben siehe Abschnitt 1.3.2.

Abbildung 66: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Grundmodell



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin/Brandenburg, Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

Das Basismodell enthält allerdings noch einige inhaltliche und methodische Unvollkommenheiten, denen im nachfolgenden Modell entgegengewirkt werden sollen. Es berücksichtigt einige Spezifika des Untersuchungszeitraums und geht zudem auf die Realsteuerpolitik der Kommunen ein.

2.4.3 GUTACHTERMODELL

Das Gutachtermodell stellt eine aus Gutachtersicht sachgerechte Weiterentwicklung des Symmetrieverfahrens für Brandenburg dar. Es greift die Struktur des Basismodells auf, erweitert es jedoch um die bereits entwickelten gutachterlichen Weiterentwicklungsempfehlungen. Im Einzelnen ist das Modell unter folgenden Annahmen aufgestellt worden:

- Die manövrierfähigen Finanzausgleichsleistungen setzen sich wie in Tabelle 7 dargestellt zusammen.
- Die Bereinigten Einnahmen und Ausgaben enthalten sowohl laufende als auch investive Zahlungsströme.¹⁷³ Im Abschnitt 1.3.3 wurde dargelegt, dass die Ansetzung der Ist-Investitionen für die Kommunen kein verzerrtes Bild zeichnet. Insofern ist ein Rückgriff auf dopplische (Abschreibungs-)Daten entbehrlich.
- Die Mittel aus dem Familienleistungsausgleich werden als Steuersurrogat und nicht als Zuweisung des Landes betrachtet, d. h., auf allen Stufen der Symmetrieberechnung werden sie analog zu den Steuereinnahmen behandelt (siehe Schema in Abbildung 64).
- Ausgaben und Einnahmen für den Erwerb und aus dem Verkauf von Beteiligungen werden von den Bereinigten Ausgaben und Einnahmen abgezogen. Sie dienen nicht der Aufgabenerfüllung, sondern sind sog. rein finanzielle Transaktionen. Dies vermeidet, dass die Ebenen wechselseitig an der Finanzierung und an den Erträgen ihrer Beteiligungspolitik partizipieren.
- Von den Ausgaben und Einnahmen für bzw. aus Zinsen werden sowohl auf der kommunalen als auch auf der Landesebene 50 % bei der Berechnung einbezogen. Dies ist ein abgewogener Kompromiss, der zwischen den Vor- und Nachteilen der Einbeziehung der Zinszahlungen vermittelt (siehe Abschnitt 2.3.3). Angesichts der fiskalischen Auswirkungen dieser Entscheidung werden in den Modellergebnissen zusätzlich die Effekte unter gradueller Einbeziehung der Zinszahlungen ausgewiesen.
- Die potenziellen Mehreinnahmen der Kommunen aus den Realsteuern werden ebenfalls zu 50 % angesetzt. Die Ansetzung von 50 % folgt der Überlegung, dass einerseits das Land die

¹⁷³ Dies ist deckungsgleich zu den Gutachten für Brandenburg aus der Vergangenheit.

Mindereinnahmen über das Symmetrieverfahren subventioniert. Von 10 Mio. Euro nicht realisierten Einnahmen erhalten die Kommunen als Gesamtgruppe rund 3,63 Mio. Euro erstattet.¹⁷⁴ Bezogen auf das unbereinigte potenzielle Mehraufkommen der Jahre 2017-2019 (165 Mio. Euro) entspricht dies einem finanziellen Volumen von rund 60 Mio. Euro pro Jahr. Andererseits ist nicht von der Hand zu weisen, dass die niedrigen Hebesätze der brandenburgischen Kommunen als positiver Standortfaktor bewertet werden können, wengleich die Aufkommen stark durch die Metropolnähe sowie die Lage zu den Verkehrsachsen als bedeutende Standortfaktoren geprägt sind (siehe hierzu Kapitel 1.7.2). Außerdem ist zu berücksichtigen, dass das rechnerische Mehraufkommen zu einem erheblichen Teil auf die Hebesatzpolitik dreier Gemeinden zurückgeführt werden kann. Ob sich dieses Potenzial tatsächlich heben lässt, ist zumindest unsicher. Daher wird die Anerkennungsquote von 50 % lediglich auf die voraussichtlich tatsächlich realisierbaren Mehreinnahmen bezogen, die im Abschnitt 1.7.3 hergeleitet wurden (57,6 Mio. Euro).¹⁷⁵

- Die Steuereinnahmen des Landes werden um 50 % der realisierten Mehreinnahmen aus dem überdurchschnittlichen Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer vermindert (siehe Tabelle 2, Seite 71). Der Ansetzungsfaktor wurde deckungsgleich zum Ansatz der kommunalen Realsteuerpotenziale gewählt, um eine identische Behandlung beider Ebenen zu gewährleisten. Diese Gleichmäßigkeit entspricht dem allgemeinen Symmetriegedanken.
- Folglich wird für die drei genannten Parameter - Zinszahlungen, Realsteuerpotenziale und Einnahmenpotenziale bei der Grunderwerbsteuer - jeweils eine Einbeziehung von 50 % der bisher nicht berücksichtigten Zahlungen vorgeschlagen. Letztlich kann an dieser Stelle keine eindeutige wissenschaftlich-analytische Lösung entwickelt werden. Vielmehr bleibt es eine politische Entscheidung, die im Wesentlichen zwei Gesichtspunkte abwägen muss: Einerseits sind gewisse Umverteilungseffekte zu erwarten, wenn diese Positionen in die Berechnung des Symmetriekoeffizienten einfließen. Andererseits prägen sie die Haushaltswirklichkeit und sollten daher nicht völlig außen vor bleiben.
- Das Land Brandenburg gewährt den kreisfreien Städten Brandenburg an der Havel, Frankfurt (Oder) und Cottbus in den Jahren 2019 bis 2023 Zuweisungen zum Abbau ihrer Kassenkredite um 40 % gegenüber dem Stand zum Stichtag 31.12.2016 in Höhe von insgesamt 211,2 Mio. Euro.¹⁷⁶ Davon sind im Jahr 2019 bereits 42,2 Mio. Euro geflossen. Diese Mittel werden bei der Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs auf beiden Ebenen abgezogen. Beim Land werden die entsprechenden Ausgaben vermindert, bei der kommunalen Ebene die Einnahmen. Damit wird dem Charakter entsprochen, dass diese Einnahmen bei den Kommunen keine Ausgaben der aktuellen Periode decken und beim Land nicht als Zuweisungen für die laufende Aufgabenerfüllung gewertet werden können. Durch den Einzelfallcharakter dieses Instruments ist eine Neutralisierung erforderlich. Wird sie nicht vorgenommen, würde die kommunale Gemeinschaft rund ein Drittel der Schuldendiensthilfen indirekt mitfinanzieren (in Höhe des kommunalen Anteils am Deckungsmittelbestand von rund 36 %).

Abbildung 67 fasst die Ergebnisse der Berechnung zusammen, welche aus Gutachtersicht wegweisend für die weitere Entwicklung des BbgFAG sein sollten. Für den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 ergibt sich ein Symmetriekoeffizient von 1,032. Zur Herstellung einer Einnahmenverteilung, die vollständig symmetrisch zur Ausgabenverteilung ist, wäre eine Absenkung der manövrierfähigen FAG-Leistungen um durchschnittlich 104,9 Mio. Euro pro Jahr erforderlich gewesen, was einer Absenkung der Verbundquote von 20,0 %¹⁷⁷ auf 18,81 % entspricht. Aus der längeren Betrachtungsfrist (2013-2019) ergibt sich ebenfalls eine Korrektur zu Gunsten des Landes um durchschnittlich 7,7 Mio. Euro

¹⁷⁴ Dies lässt sich aus dem kommunalen Anteil am Deckungsmittelverbrauch ableiten, der laut Basismodell bei rund 36,3 % liegt.

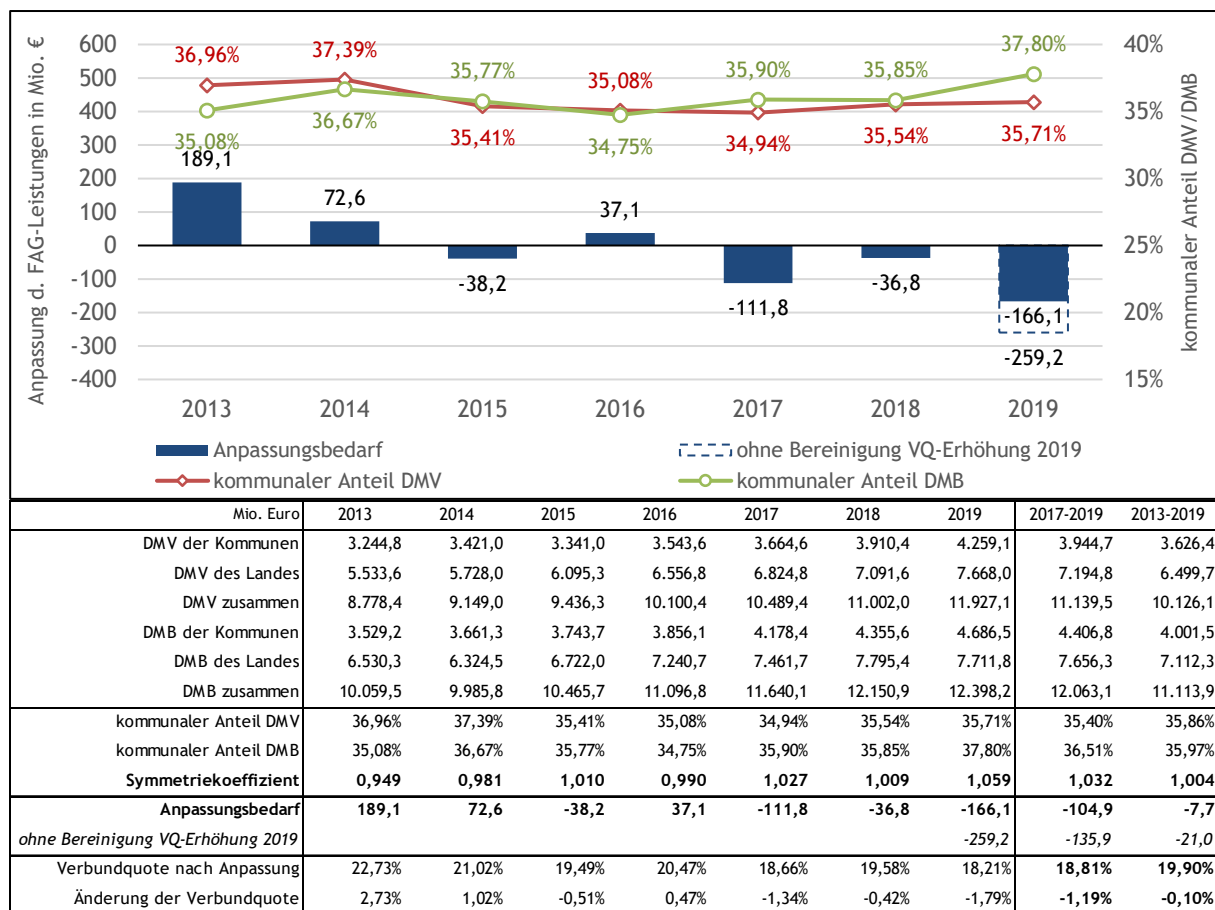
¹⁷⁵ Technisch werden bei der Berechnung des Symmetriekoeffizienten 17,5 % der unbereinigten Mehreinnahmen in die Berechnung einbezogen ($50 \% \text{ [Anerkennungsquote]} * 35 \% \text{ [Anteil der realisierbaren Mehreinnahmen]} = 17,5 \%$)

¹⁷⁶ Vgl. Kapitel 20 030, Titel 623 61 im Doppelhaushalt 2019/2020.

¹⁷⁷ Die Verbundquotenerhöhung um 1 Prozentpunkt im Jahr 2019 wurde wie im Punkt 2.4.1 beschrieben herausgerechnet.

pro Jahr (Verbundquote = 19,90 %). Augenfällig ist ein deutlicher Anstieg des kommunalen Anteils am Deckungsmittelbestand bei einem kaum veränderten Anteil am Deckungsmittelverbrauch im Jahr 2019. Ein Teil dieses Effekts lässt sich durch die Anhebung der Verbundquote um einen Prozentpunkt im Jahr 2019 erklären, weswegen dieser Effekt herausgerechnet ist. Ohne die Korrektur würde der Anpassungsbedarf im Jahr 2019 statt -166,1 Mio. Euro sogar -259,2 Mio. Euro betragen. Angesichts dieser rechnerischen Ergebnisse ist wiederum evident, warum das Herausrechnen des Rebound-Effekts wichtig ist.

Abbildung 67: Modellergebnisse 2013-2019, Gutachtermodell



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin/Brandenburg, Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

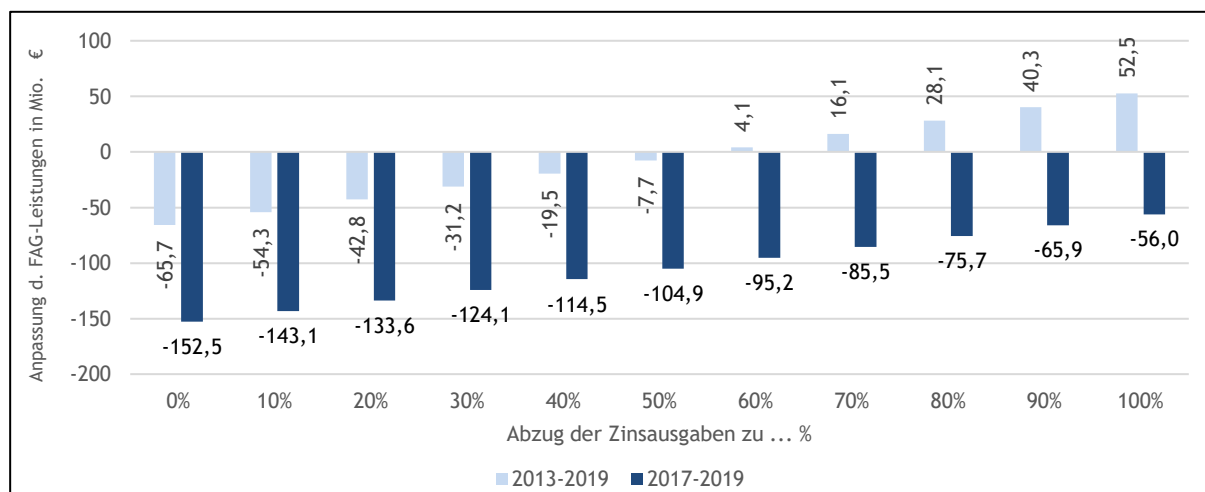
Die Ergebnisse deuten recht klar auf einen Anpassungsbedarf zu Gunsten des Landes hin. Selbst, wenn man die im Gutachten 2018 aufgeworfene Idee eines „neutralen Korridors“ heranzieht, in dessen Grenzen eine Anpassung der FAG-Masse entbehrlich erscheint, bestätigt sich die Vermutung. Im Gutachten aus dem Jahr 2018 wurden entsprechende Korridore von +/- 2,5 Prozentpunkten (0,975...1,025) bzw. +/- 5 % (0,95...1,05) empfohlen.¹⁷⁸ Der Symmetriewert von 1,032 liegt deutlich außerhalb des „harten Korridors“. Ohnehin ist die Konzeption der neutralen Korridore hinterfragenswert. Das Symmetriekonzept sorgt jeweils für einen Ausgleich. Die Verbundquote ist das bewegliche Scharnier in diesem System und insofern sollte auch die Möglichkeit eingeräumt werden, dass sich dieses Scharnier regelmäßig bewegt. Das konkrete Beispiel zeigt, dass selbst geringe Abweichungen von der „perfekten Symmetrie“ durchaus erhebliche Anpassungsbeträge zur Folge haben können.

In Abbildung 68 sind die Ergebnisse in Abhängigkeit von der Einbeziehung der Zinsausgaben und -einnahmen angegeben. Je größer die ausgeschlossenen Anteile der Zinsen sind, desto stärker wird das rechnerische Ergebnis der Symmetrieberechnung zu Gunsten der Kommunen verschoben. Werden

¹⁷⁸ Vgl. Hummel/Lamouroux/Thöne (2018), S. 53 f. Die Autoren weisen in diesem Zusammenhang selbst darauf hin, dass die Breite des Korridors wissenschaftlich nicht eindeutig zu begründen ist.

mehr Zinszahlungen beider Ebenen bei der Berechnung anerkannt, liegt das Ergebnis bei bis zu -152,5 Mio. Euro, bei einem vollständigen Abzug der Zinsen dagegen bei -56,0 Mio. Euro. Die Sensitivitätsbetrachtung verdeutlicht gleichzeitig, dass sich trotz vollständigem Zinsabzug ein Anpassungsbedarf zu Gunsten des Landes ergibt.

Abbildung 68: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Gutachtermodell



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin/Brandenburg, Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

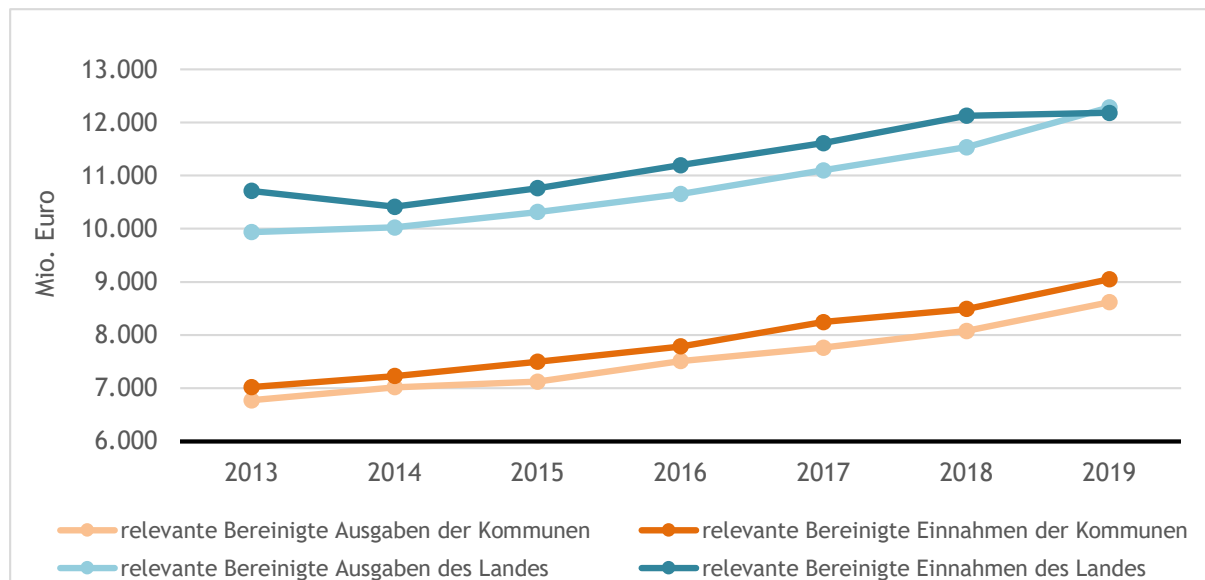
Verglichen mit dem Basismodell fallen die Korrekturbeträge 2017 und 2018 umfangreicher aus, für 2019 angesichts der Herausrechnung der Kassenkredithilfen dagegen etwas geringer. Dies zeigt, dass die Ergebnisse nicht nur durch methodische Veränderungen geprägt sind, sondern auch die allgemeine Entwicklung der Haushalte von Land und Kommunen widerspiegeln.

Zur Plausibilisierung der Ergebnisse werden zwei Aspekte näher untersucht. Zum einen ist dies die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der kommunalen und der Landesebene im untersuchten Zeitraum und zum anderen werden die Ergebnisse in einen direkten Vergleich zu einer Variante nach Vorbild der Methoden der Gutachten 2012, 2015 und 2018 gesetzt (Abschnitt 2.4.4). Bei der Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben wird eine Stagnation der Einnahmenseite des Landes im Jahr 2019 offenbar, während sich die übrigen betrachteten Positionen im Trend der vergangenen Jahre entwickelten. Auf der Landesseite ist zudem ein stärkerer Anstieg der Ausgaben im Vergleich zu Vorjahren zu vermuten. Der letztgenannte Aspekt wirkt sich allerdings nicht maßgeblich aus, da der Ausgabenanstieg von +6,5 % gegenüber 2018 sogar etwas geringer liegt als der Ausgabenanstieg der Kommunen (+6,7 %). Hier haben sich vor allem gestiegene Investitionsausgaben auf die Dynamik ausgewirkt (diese stiegen zwischen 2016 und 2019 um 323 Mio. Euro oder 56 %). Gleichzeitig stiegen auch die Investitionszuweisungen des Landes an die Kommunen um mehr als 180 Mio. Euro bzw. 57 %, sodass eine insgesamt symmetrische Entwicklung stattfand, die keinen Anpassungsbedarf induziert. Überdies sind in den Ausgaben auch die Kassenkredithilfen für die kreisfreien Städte enthalten, sodass der Anstieg nicht als überhöht bewertet werden kann (ohne diese Position liegt der Ausgabenanstieg des Landes nur bei +6,0 %).¹⁷⁹ Insofern ist die Stagnation der Landeseinnahmen (lediglich +0,4 % gegenüber 2018) der maßgebliche Einflussfaktor. Hierin spiegelt sich vor allem die fortlaufende Abschmelzung der Leistungen aus dem Solidarpakt II, der 2019 ausgelaufen ist und 2019 gegenüber 2018 um 110 Mio. Euro zurückgegangen ist. Gleichzeitig sind auch die Zuweisungen von der EU gesunken. Dazu kommt eine vergleichsweise schwache Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes

¹⁷⁹ Die Ausgaben zur Bildung des Zifo bleiben bei dieser Betrachtung außen vor und können daher nicht als Erklärungsansatz gelten. Eine ebenfalls 2019 realisierte Sonderzuführung an das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“ in Höhe von 90,1 Mio. Euro ist an dieser Stelle ebenfalls nicht einschlägig, da sie in der Landes-Gruppierung 919 abgebildet wurde und somit nicht die Bereinigten Ausgaben betrifft.

(nur +1,8 % gegenüber durchschnittlich +6,5 % in den Jahren 2013 bis 2018).¹⁸⁰ Im gleichen Zeitraum stiegen die kommunalen Steuereinnahmen dagegen um 7,8 %. Gleichzeitig gingen die Einnahmen aus der Umsatzsteuer um 1,9 % zurück, was durchaus mit jährlichen Schwankungen bei dieser Steuer erklärt werden kann. Das Aufkommen der Umsatzsteuer selbst entwickelt sich zwar relativ stetig, allerdings unterlagen die kassenmäßigen Einnahmen des Landes Brandenburg auch in der Vergangenheit größeren Schwankungen.¹⁸¹

Abbildung 69: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen und Ausgaben der kommunalen und der Landesebene 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin/Brandenburg, Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

Die beschriebenen Komponenten bewirken zusammengenommen, dass die laufenden Einnahmen um 0,3 % gegenüber 2018 sanken. Keine dieser Entwicklungen deutet auf einen spezifischen Ansatz für eine Modifikation im Rahmen des Symmetrieansatzes hin. Wenngleich klar geworden ist, dass die Einnahmenstagnation des Landes maßgeblich für den Ausschlag der FAG-Korrekturbeträge 2019 ist, muss die Datenlage hingenommen werden, da sie ein realistisches Bild der Landesfinanzen zeichnet. Das Jahr 2019 wirkt sich zwar prägend auf das Gesamtergebnis aus, die Grundrichtung wird jedoch nicht verändert. Selbst, wenn man nur den Durchschnitt der Jahre 2017 und 2018 berechnet, ergibt sich ein Anpassungsbetrag von -74,3 Mio. Euro (Anpassung zu Gunsten des Landes, Symmetriefaktor = 1,018).

Mit Blick auf den Umfang der Erfüllung freiwilliger Aufgaben durch die brandenburgischen Kommunen in Verbindung mit ihren Haushaltsergebnissen ist trotz einer Dämpfung der Verbundquote nicht mit einem Rückgang der Qualität der kommunalen Aufgabenerfüllung zu rechnen. Wäre die hergeleitete Absenkung der Verbundquote bereits 2017-2019 realisiert worden, hätten die brandenburgischen Kommunen in der Summe bei sonst gleichen Bedingungen immer noch einen Überschuss in Höhe von durchschnittlich +309,1 Mio. Euro pro Jahr realisiert. Damit wäre auch der gesamte realisierte Schuldenabbau möglich gewesen, lediglich der Zuwachs der liquiden Finanzvermögen wäre geringer ausgefallen.

2.4.4 MODELL NACH DER METHODE DER GUTACHTEN 2012, 2015 UND 2018

Zur Einordnung der Modellergebnisse und zur Klärung der Frage, welcher Anteil der FAG-Anpassung durch methodische Ursachen oder durch die finanziellen Rahmenbedingungen geprägt ist, wird

¹⁸⁰ Steuereinnahmen einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Obergruppen 01-09).

¹⁸¹ 2015: +6,5%; 2016: +10,9%; 2017: +1,1%; 2018: +5,6%; 2019: -1,9%. Vgl. Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

zusätzlich eine Modellrechnung auf Basis der Gutachternvorschläge aus 2012, 2015 und 2018 durchgeführt. Die Modelle sind jeweils identisch im Berechnungsweg und unterscheiden sich jeweils lediglich in Details sowie bezüglich der Interpretation und Einordnung der Ergebnisse. Im Einzelnen ist das Modell unter folgenden Annahmen aufgestellt worden:

- Die Mittel aus dem Familienleistungsausgleich werden nach der Logik der genannten Gutachten nicht als Steuersurrogat, sondern als Zuweisung des Landes betrachtet.¹⁸² Dort sind die Zahlungen nach dem Familienleistungsausgleich eine aufgabenbezogene Einnahme und vermindern den Deckungsmittelverbrauch der Kommunen. Dies wirkt sich zu Lasten der Kommunen aus.
- Statt der tatsächlich manövrierfähigen Finanzausgleichsleistungen werden die „allgemeinen Zuweisungen und Umlagen“ herangezogen. Wie in Tabelle 7 gezeigt wurden, lagen diese in den Jahren 2012-2016 im Durchschnitt rund 146,7 Mio. Euro höher. Daten für die Jahre 2017-2019 wurden nicht erneut über eine Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes generiert. Daher wird die vereinfachende Annahme unterstellt, dass die „allgemeinen Zuweisungen und Umlagen“ auch 2017-2019 jeweils um 146,7 Mio. Euro höher ausfallen als die manövrierfähigen FAG-Leistungen.¹⁸³
- Ausgaben und Einnahmen für den Erwerb und aus dem Verkauf von Beteiligungen werden nicht zur Korrektur der Bereinigten Ausgaben und Einnahmen herangezogen.
- Die Ausgaben und Einnahmen für bzw. aus Zinsen werden sowohl auf der kommunalen als auch auf der Landesebene vollständig aus der Berechnung ausgeschlossen.
- Die potenziellen Mehreinnahmen der Kommunen aus den Realsteuern werden nicht angesetzt (Nutzung der unmodifizierten Ist-Steuerereinnahmen der Kommunen).
- Die Steuerereinnahmen des Landes werden nicht um die realisierten Mehreinnahmen aus dem überdurchschnittlichen Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer bereinigt (Nutzung der ungekürzten Ist-Steuerereinnahmen des Landes).
- Es wird nicht um die Kassenkredithilfen an die kreisfreien Städte bereinigt, da diese nicht Teil der „allgemeinen Zuweisungen und Umlagen“ sind (sondern Schuldendiensthilfen). Darüber hinaus wurden in den Berechnungen der Vergangenheit keinerlei Anpassungen an Sondereffekte dokumentiert (Konjunkturpaket II/Zukunftsinvestitionsgesetz, Flüchtlingsfinanzierung, etc.). Insofern ist davon auszugehen, dass nach dem bisherigen Schema auch für diese Position keine Modifikation der Symmetrieberechnung vorgenommen worden wäre.

In Abbildung 70 ist in Analogie zu Abbildung 64 der Berechnungsweg nach der bisherigen Methode zusammengestellt. Hieraus wird ersichtlich, dass die Einnahmen und Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen mehrfach enthalten sind. Zahlungen der Amts- und Kreisumlage werden damit neutralisiert.

¹⁸² Die Gutachten des FiFo aus 2015 und 2018 machen keinerlei Angaben zum Familienleistungsausgleich, sodass von dieser Behandlung ausgegangen werden muss. In der amtlichen Statistik sind die Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich aus Sicht der Kommunen nicht unter den Steuerereinnahmen erfasst, aus Sicht des Landes handelt es sich um Zuweisungen.

¹⁸³ Die Annahme erscheint sachgerecht, obwohl sich die Differenz im Betrachtungszeitraum erhöht hat. Aus der Fachserie des Statistischen Bundesamtes zur Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts lässt sich die Datenreihe weder rekonstruieren noch fortsetzen, da Zuweisungen, Zuschüsse und Umlagen lediglich zusammengefasst ausgewiesen werden.

Abbildung 70: Schema der Berechnung des Symmetrieverfahrens für Brandenburg

	Kommunen	Land
funktionsbezogene Ausgaben	Bereinigte Ausgaben ./ . Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen ./ . ggf. Zinsausgaben	Bereinigte Ausgaben ./ . Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen ./ . ggf. Zinsausgaben
funktionsbezogene Einnahmen	./ . Bereinigte Einnahmen ./ . Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben ./ . Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ./ . ggf. Zinseinnahmen	./ . Bereinigte Einnahmen ./ . Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben ./ . Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ./ . ggf. Zinseinnahmen
	= Deckungsmittelverbrauch (DMV_K)	= Deckungsmittelverbrauch (DMV_L)
	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ./ . Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen = Deckungsmittelbestand (DMB_K)	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ./ . Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen = Deckungsmittelbestand (DMB_L)

Quelle: Eigene Darstellung.

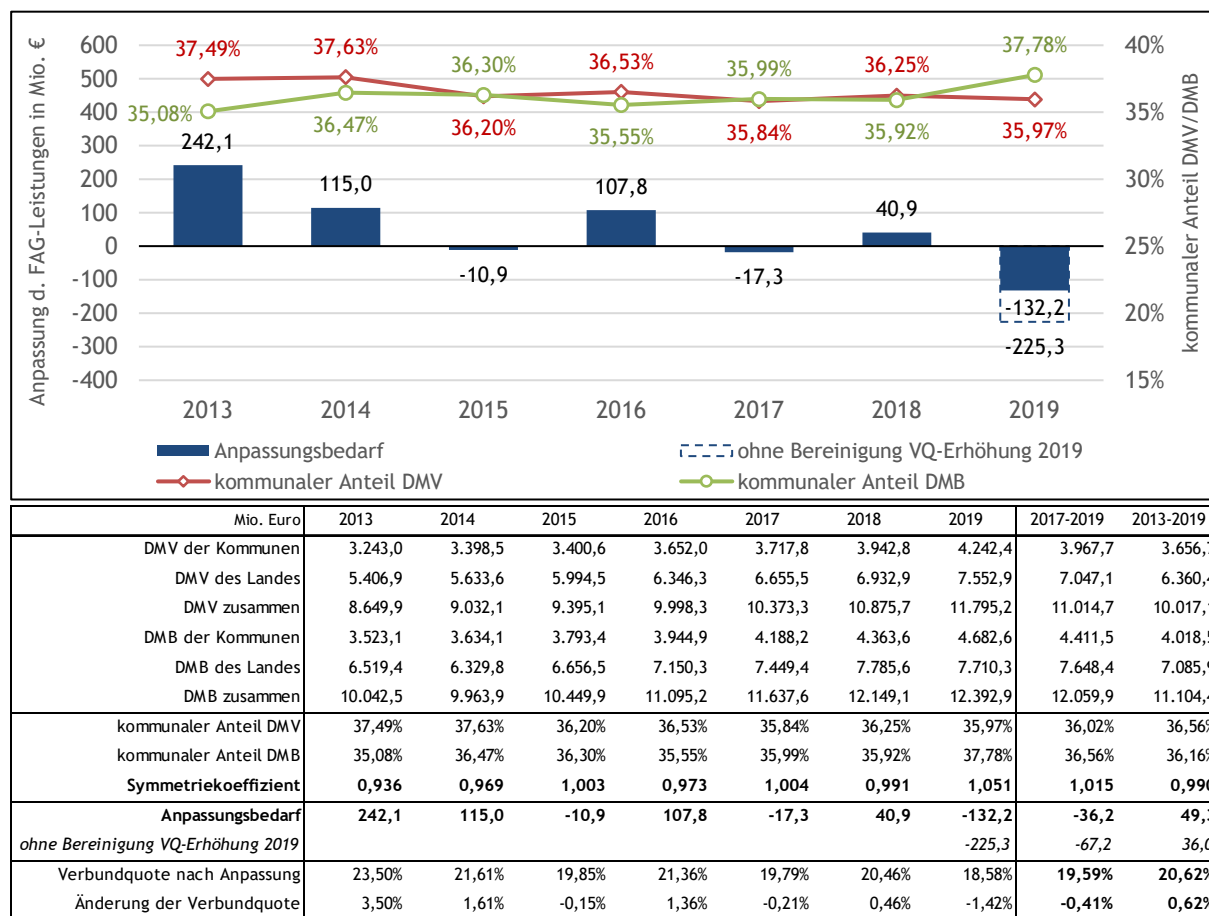
Abbildung 71 fasst die Ergebnisse der Berechnung zusammen. Für den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 ergibt sich ein Symmetriekoeffizient von 1,015. Zur Herstellung einer Einnahmenverteilung, die vollständig symmetrisch zur Ausgabenverteilung ist, wäre eine Absenkung der manövrierfähigen FAG-Leistungen um durchschnittlich 36,2 Mio. Euro pro Jahr erforderlich gewesen, was einer Absenkung der Verbundquote von 20,0 %¹⁸⁴ auf 19,59 % entspricht. Aus der längeren Betrachtungsfrist (2013-2019) ergibt sich eine Korrektur zu Gunsten des Kommunen um durchschnittlich 49,3 Mio. Euro pro Jahr (Verbundquote = 20,62 %), die vor allem durch die Jahresergebnisse 2013 und 2014 geprägt ist.¹⁸⁵ Dies ist insofern bemerkenswert als ein Großteil des bereits 2018 untersuchten Zeitraums enthalten ist (dies war 2012-2016) und dennoch die Korrektur niedriger ausfällt als die bereits umgesetzten 21,0 % ab 2019 und erheblich niedriger als die für 2021 empfohlenen 22,43 %. Augenfällig ist wiederum der deutliche Anstieg des kommunalen Anteils am Deckungsmittelbestand bei einem kaum veränderten Anteil am Deckungsmittelverbrauch im Jahr 2019. Deswegen wurde der sog. Rebound-Effekt wiederum herausgerechnet, da sonst die Anpassung sogar -67,2 Mio. Euro betragen würde. Dies muss ausdrücklich hervorgehoben werden, da im Gutachten aus dem Jahr 2018, trotz eines ähnlich starken Auseinanderklaffens des Deckungsmittelverbrauchs und -bestands auf kommunaler Ebene für das Jahr 2013 keine vertiefte Untersuchung oder Korrektur des Jahreswertes vorgenommen wurde.¹⁸⁶ Insofern ist es naheliegend, dass nach der bisherigen Methode auch der unbereinigte Wert für das Jahr 2019 mit -225,3 Mio. Euro (statt -131,5 Mio. Euro) hätte festgelegt werden können. Die Beibehaltung des bisherigen Berechnungsverfahrens zum Symmetriekoeffizienten würde demnach ebenfalls eine Absenkung der FAG-Leistungen zur Folge haben - ohne die hier vorgenommene (in den vorausgegangenen Gutachten nicht vorgenommene) Korrektur zu Gunsten der Kommune für 2019 müsste die Verbundquote um ca. 0,75 % abgesenkt werden.

¹⁸⁴ Die Verbundquotenerhöhung um 1 Prozentpunkt im Jahr 2019 wurde wie im Punkt 2.4.1 beschrieben herausgerechnet.

¹⁸⁵ Das Jahr 2013 hatte bereits im Gutachten aus dem Jahr 2018 einen maßgeblichen Einfluss auf das Gesamtergebnis, der jedoch nicht vertieft untersucht wurde. Vgl. Hummel/Lamouroux/Thöne (2018), S. 65. Der Wert ist der einzige, der den im Gutachten aufgestellten Symmetriekorridor nach unten verlässt und demnach eine Anpassung rechtfertigt. Vgl. ebenda, S. 55. Ohne den Wert aus 2013 fällt die notwendige Verbundquote jeweils rund einen halben Prozentpunkt niedriger aus, d. h., ohne Zinsbereinigung hätte sich eine Anpassung auf 19,9 % und damit eine Korrektur zu Gunsten des Landes ergeben. Nach Anzug der Zinsen hätte die Verbundquote bei 21,9 % statt 22,4 % gelegen. Der Umfang der finanziellen Anpassung würde demnach etwa ein Viertel niedriger liegen.

¹⁸⁶ In diesem Jahr hatten beide Ebenen einen liquiden Überschuss erreicht, der beim Land mit fast 670 Mio. Euro allerdings wesentlich höher lag als bei der kommunalen Ebene (+248 Mio. Euro). Gemäß der Logik des Symmetrieverfahrens erfolgte demnach eine Beteiligung der Kommunen an den Überschüssen des Landes.

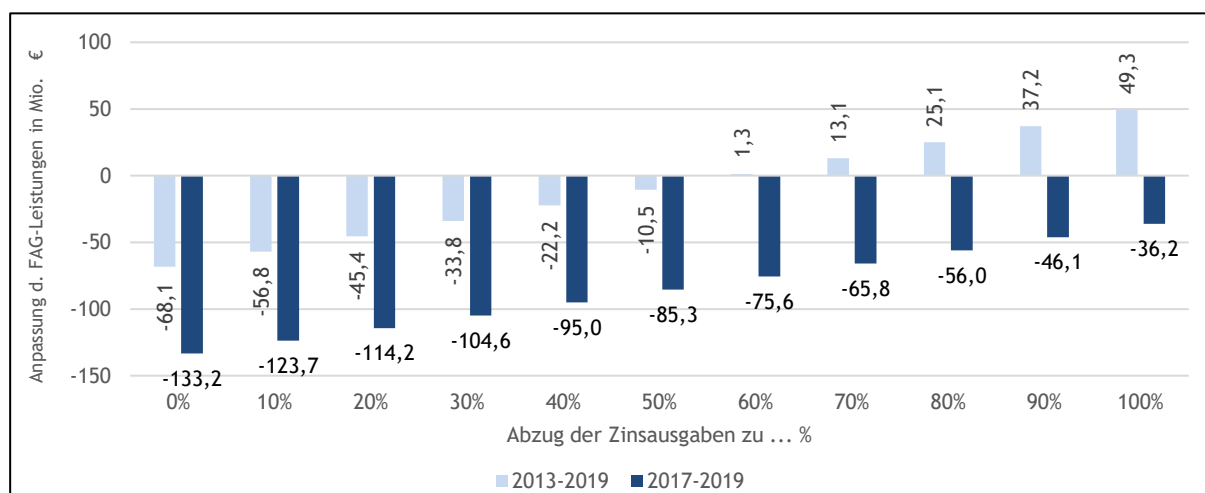
Abbildung 71: Modellergebnisse 2013-2019, Modell analog 2012/2015/2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin/Brandenburg, Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

In Abbildung 72 sind die Ergebnisse wiederum in Abhängigkeit von der Einbeziehung der Zinsausgaben und -einnahmen angegeben. Je größer die ausgeschlossenen Anteile der Zinsen sind, desto stärker wird das rechnerische Ergebnis der Symmetrieberechnung zu Gunsten der Kommunen verschoben. Bei einer hälftigen Anerkennung der Zinsen würde die Anpassung bei 85,3 Mio. Euro zu Gunsten des Landes liegen; bei einer vollständigen Anerkennung sogar bei -133,2 Mio. Euro. Die Sensitivitätsbetrachtung verdeutlicht gleichzeitig, dass sich trotz vollständigem Zinsabzug ein Anpassungsbedarf zu Gunsten des Landes ergeben würde.

Abbildung 72: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Modell analog 2012/2015/2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin/Brandenburg, Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

Im Direktvergleich zum Gutachtermodell ist erkennbar, dass beide einen synchronen Pfad beschreiben. In beiden Modellen wirken die Anpassungsbeträge für das Jahr 2019 zu Lasten der Kommunen, während sie 2016 zu Gunsten der Kommunen ausgeprägt sind. Die Ergebnisse sind jeweils ca. 70 Mio. Euro zu Gunsten des Landes verschoben, was auf verschiedene Komponenten zurückzuführen ist. In Tabelle 9 sind die einzelnen Effekte im Vergleich und in ihrer Gesamtwirkung zusammengestellt. Ausgehend vom Ergebnis der überkommenen Modelle, die nicht auf eine methodische Änderung, sondern auf die Entwicklung der Haushaltslagen zurückführen lassen, wirken zwei Anpassungen zu Gunsten der Kommunen (Einbeziehung des Familienleistungsausgleichs, Absetzung der Schuldendiensthilfen für Kassenkredite). Insgesamt fünf Anpassungen wirken sich im aktuellen Modell dämpfend auf die FAG-Leistungen und damit zu Lasten der Kommunen aus. Den stärksten Einfluss hat die Einbeziehung der Zinsen, gefolgt von der Ansetzung der kommunalen Einnahmepotenziale aus den Realsteuern. Die Abgrenzung der manövrierfähigen FAG-Leistungen hat dagegen nur eine vergleichsweise geringe Auswirkung. Bei der Bewertung der Effekte ist zudem zu beachten, dass sie weder dauerhaft zu Gunsten oder zu Lasten einer der beiden Seiten wirken müssen, noch konstant im Zeitablauf sind. So nimmt der Effekt der partiellen Einbeziehung der Zinslasten im Zeitablauf angesichts des niedrigen Zinsniveaus ab (2013 beträgt er rechnerisch noch 82,7 Mio. Euro, 2019 sind es nur noch 45,8 Mio. Euro). Im gleichen Zeitraum hat der Effekt der Realsteuern vor dem Hintergrund der zunehmenden Entfernung der brandenburgischen Hebesätze vom Bundesdurchschnitt an Bedeutung gewonnen (2013 lag er bei 11,7 Mio. Euro, 2019 bereits bei 21,2 Mio. Euro). Die Korrektur um Beteiligungserwerbe, die 2017-2019 zu Lasten der Gemeinden wirkt, hätte im Zeitraum 2013-2016 zu erheblichen Anpassungen zu Gunsten der Kommunen geführt.¹⁸⁷ Mithin spiegeln die finanziellen Effekte der beschriebenen methodischen Verbesserungen jeweils die tatsächlichen fiskalischen Effekte der untersuchten Periode wider und sind nicht per se günstig oder schädlich für eine der beiden Seiten.

¹⁸⁷ In diesem Zeitraum hat das Land Beteiligungen erworben und an den Ausgaben wurden die Kommunen über das Symmetrieverfahren zu rund einem Drittel beteiligt. Zwischen 2013 und 2016 wirkte sich das im Umfang von ca. 40 Mio. Euro dämpfend auf die FAG-Leistungen aus.

Tabelle 9: Effekte der methodischen Umstellung der Symmetrieprüfung 2020 gegenüber der Methode 2012/2015/2018

zu Lasten der Kommunen	Parameter	zu Gunsten der Kommunen
Ausgangspunkt: durch Haushaltslage induzierte Anpassung der FAG-Leistungen		
	-36,2 Mio. Euro	
-3,4	Abzug der Ein- und Auszahlungen für Beteiligungen	
	Behandlung des Familienleistungsausgleichs analog einer Steuer	+10,8
-14,2	Definition der manövrierfähigen FAG-Leistungen	
	Abzug der Kassenkredithilfen für die kreisfreien Städte	+14,8
-18,5	Ansetzung von 50 % des Mehreinnahmepotenzials der kommunalen Realsteuern (realisierbares Mehraufkommen)	
-9,3	Absetzung von 50 % der Ist-Mehreinnahmen der Grunderwerbsteuer des Landes infolge des höheren Steuersatzes	
-49,1	Anerkennung der Zinseinnahmen und -ausgaben zu 50 %	
-94,5	Summe	+25,6
Anpassung der FAG-Leistungen nach Gutachtermodell		
	-104,9 Mio. Euro	

Differenzen durch Rundungen; Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

2.4.5 MODELL EINSCHLIEßLICH EXTRAHAUSHALTE

Die haushaltswirtschaftliche Bedeutung ausgelagerter Organisationseinheiten ist für die Haushalte des Landes Brandenburg und seiner Kommunen nicht neu. Sie waren und sind eng mit den Kernhaushalten verflochten. Im Kernhaushalt werden nicht mehr Personal-, Sachmittel- oder Investitionsauszahlungen sowie Einzahlungen aus der Tätigkeit der Einheiten verbucht, sondern laufende und investive Zuschüsse zum Defizitenausgleich sowie zur Erhaltung und zum Ausbau der erforderlichen Infrastruktur. Auf der anderen Seite sind auch positive Rückflüsse in den Kernhaushalt möglich, in Form von Konzessionen, Gewinnbeteiligungen, Rückzahlungen von Zuschüssen oder bei der Veräußerung entsprechender Unternehmen bzw. Unternehmensanteile. Eine Auslagerung hat damit nicht notwendigerweise eine vollständige Eliminierung der entsprechenden Aufgabe aus dem kommunalen Haushalt zur Folge. Technisch werden Auslagerungen mit dem Begriff der **öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)** bezeichnet.

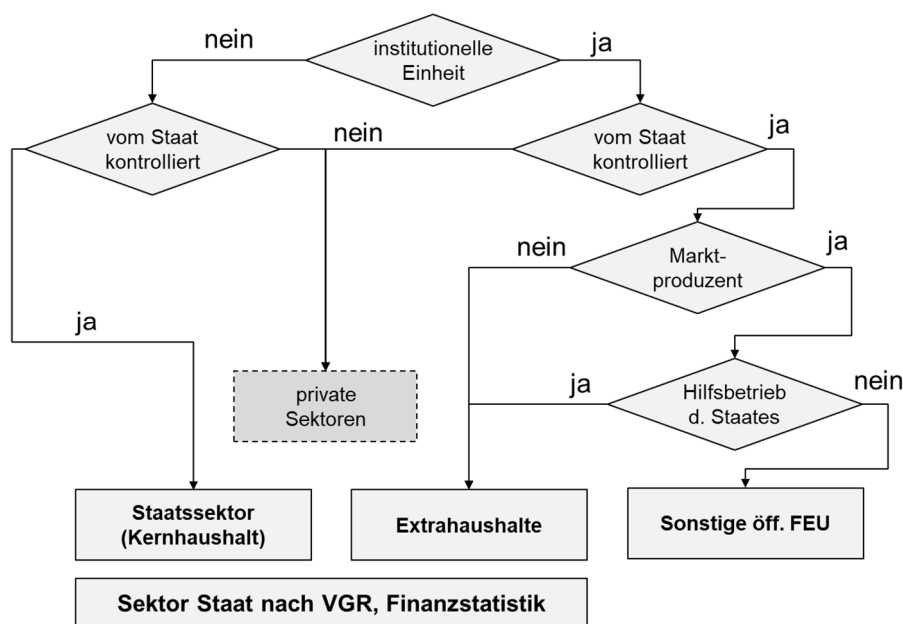
Seit dem statistischen Berichtsjahr 2011 erfolgt eine Abgrenzung nach der Systematik des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 1995) nach einem sog. Schalenkonzept. Sie wird in einem dreistufigen Prüfschema durchgeführt, das im Zuge der VGR-Revision 2014 nochmals präzisiert wurde (Abbildung 73). In einem ersten Schritt wird geprüft, ob es sich um eine institutionelle Einheit handelt. Nur wenn dies erfüllt ist, kann es sich um ein FEU handeln. Im zweiten Prüfschritt wird untersucht, ob öffentliche Kontrolle ausgeübt wird, wofür in der Regel die absolute Mehrheit der Kapital- bzw. Stimmrechte (> 50 %) als Maßstab gilt. Fällt diese Prüfung positiv aus, dann handelt es sich um ein öffentlich bestimmtes Unternehmen (sog. öffentlicher Bereich), jedoch noch nicht um einen Extrahaushalt des Staatssektors. Verschachtelte Beteiligungsstrukturen erschweren diese Prüfung, belassen diesen Grundsatz jedoch unangetastet. Im dritten Schritt wird geprüft, ob eine öffentliche Staatsfinanzierung vorliegt. Um ein Unternehmen zum Staatssektor zu zählen, muss sog. Nichtmarktproduktion vorliegen, d. h., die Produktion wird kostenlos oder zu wirtschaftlich nicht signifikanten Preisen bereitgestellt, wofür ein Eigenfinanzierungsgrad von 50 % als Grenze gilt.¹⁸⁸ Die Ausnahme bilden sog. Hilfsbetriebe des

¹⁸⁸ Die Finanzierung erfolgt stattdessen vorrangig mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren und/oder durch Zuweisungen und Zuschüsse.

Staates, die auch bei einem Eigenfinanzierungsgrad von mehr als 50 % dem Staat zuzuordnen sind, wenn sie mehr als 80 % ihres Umsatzes mit dem Staatssektor tätigen.

Im Ergebnis werden FEU des Staatssektors (Nichtmarktproduktion) als **Extrahaushalte** bezeichnet und dem öffentlichen Gesamthaushalt zugerechnet, FEU des privatwirtschaftlichen Sektors (Marktproduktion) hingegen als **sonstige FEU**. Gemäß dieser Systematik sind Einnahmen und Ausgaben als öffentlich oder staatlich zu bezeichnen, sofern sie in Einheiten des Staatssektors getätigt werden. Der Sektor Staat umfasst dabei die Einheiten des öffentlichen Gesamthaushalts und damit sowohl die Kernhaushalte (Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungen) als auch die Extrahaushalte. Einnahmen und Ausgaben der sonstigen FEU werden allerdings nicht dem staatlichen Sektor, sondern dem privaten Sektor zugeordnet. Sie werden als öffentlicher Bereich bezeichnet, da der Staatssektor hier einen beherrschenden Einfluss ausübt.

Abbildung 73: Prüfschema zur Einordnung öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen



Quelle: Hesse (2019), S. 37.

Ausgelagerte Einheiten spielen vor allem in der Aufgabenerfüllung der Kommunen eine wichtige Rolle. Während das Land 38 Extrahaushalte und 46 sonstige FEU betreibt, sind es auf kommunaler Ebene 119 Extrahaushalte und 609 sonstige FEU (Stand 2019).¹⁸⁹

Eine Schwierigkeit bei der Auswertung der ausgelagerten Einheiten besteht darin, dass die Daten nur in sehr stark aggregierter Form publiziert werden. Eine tiefere Differenzierung auf Länder- oder kommunaler Ebene ist bislang nur auf aggregierter Ebene in der Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts oder mittels Sonderauswertungen möglich.¹⁹⁰ Ein weiteres Problem ist die unvollständige einzelgemeindliche Zuordnungsmöglichkeit von FEU vor dem Hintergrund der statistischen Geheimhaltung, der heterogenen Eigentümerstrukturen sowie der verfügbaren Auswertungstiefe der Statistik.¹⁹¹ Somit sind Einnahmen, Ausgaben und Schulden der FEU bis auf

¹⁸⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2020a); Statistisches Bundesamt (2020b).

¹⁹⁰ Für eine Studie, die sich auf Basis einer Sonderauswertung mit dem Investitionsverhalten der ausgelagerten Einheiten auseinandersetzt vgl. Hesse/Lenk/Starke (2017).

¹⁹¹ Angesprochen sind hierbei vor allem die fehlenden Möglichkeiten, Integrationsrechnungen zum Gesamthaushalt (Kernhaushalt plus Extrahaushalte) einer Gemeinde durchzuführen. Die Zahlungsströme nach dem Schalenkonzept sind in den kommunalen Haushaltssystematiken der Länder bisher nicht umgesetzt, sodass die Buchungen der Zahlungsströme in den kommunalen Haushalten weiterhin nach den alten Bereichsabgrenzungen erfolgen. Damit können auch nicht die statistischen Zusammenführungen und Auswertungen je kommunalem Gesamthaushalt nach dem Schalenkonzept durchgeführt werden.

Ausnahmefälle bislang nicht nach kommunalen Gruppen oder einzelgemeindlich abrufbar.¹⁹² Für einzelne Extrahaushalte des Landes sind Wirtschaftspläne im Haushalt dokumentiert, für die kommunale Ebene sind dagegen nur hoch aggregierte Daten auf Landesebene verfügbar.

Zudem unterliegt die Methode der Abgrenzung gemäß Abbildung 73 stetigen Revisionen und Verbesserungen, die Berichtskreise ändern sich im Zeitablauf und die Einzelheiten der Bilanzierungs- und Berichtsregelungen sind Veränderungen unterworfen.¹⁹³ Gleichzeitig werden bereits seit fast 10 Jahren Kassendaten für den öffentlichen Gesamthaushalt und damit auch für das Land Brandenburg und die Summe seiner Kommunen veröffentlicht und finden zunehmend öffentliche Beachtung. Daher ist es naheliegend, trotz der beschriebenen Schwierigkeiten auf der aggregierten Ebene der Symmetriepfung die Extrahaushalte einzubinden. Wichtig ist die Feststellung, dass trotz der Einbindung der Extrahaushalte Daten zu den Ein- und Auszahlungen von weiteren Unternehmen und Einrichtungen mit zentraler Bedeutung für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, wie etwa öffentliche Nahverkehrsbetriebe, Unternehmen der Ver- und Versorgungswirtschaft oder Wohnungsbaugesellschaften außer Acht bleiben, da es sich nicht um Extrahaushalte, sondern um sonstige FEU handelt. Die sonstigen FEU können nicht in die Berechnung des Symmetriekoeffizienten eingebunden werden, da sie ihre Einnahmen maßgeblich durch Markttransaktionen generieren und sich somit ihr Verhalten weniger nach den Regeln öffentlicher Haushalte, sondern vielmehr nach unternehmerischen Gesichtspunkten orientiert. Außerdem sind die Rechnungssysteme der kaufmännischen Buchführung dieser Unternehmen nicht mit dem öffentlichen Haushaltswesen kompatibel (auch nicht mit dem doppelten).¹⁹⁴ Nicht zuletzt besteht das Problem einer für die Zwecke des Symmetrieverfahrens zu wenig differenzierten und zu lange zeitverzögerten Berichterstattung.¹⁹⁵

Das Modell unter Einbeziehung der Extrahaushalte orientiert sich an der Struktur des Gutachtermodells (Einzelheiten siehe Abschnitt 2.4.3). Darüber hinaus sind einige detaillierte Anpassungen vorzunehmen, um den Spezifika der Extrahaushalte gerecht zu werden. Im Einzelnen ist das Modell unter folgenden Annahmen aufgestellt worden:

- Die manövrierfähigen Finanzausgleichsleistungen setzen sich wie in Tabelle 7 dargestellt zusammen.
- Die Mittel aus dem Familienleistungsausgleich werden als Steuersurrogat und nicht als Zuweisung des Landes betrachtet (siehe Schema in Abbildung 64).
- Ausgaben und Einnahmen für den Erwerb und aus dem Verkauf von Beteiligungen werden von den Bereinigten Ausgaben und Einnahmen abgezogen. Dies erstreckt sich auch auf die entsprechenden Zahlungen der Extrahaushalte.
- Von den Ausgaben und Einnahmen für bzw. aus Zinsen werden sowohl auf der kommunalen als auch auf der Landesebene 50 % bei der Berechnung einbezogen. Dies erstreckt sich auch auf die entsprechenden Zahlungen der Extrahaushalte.
- Die potenziellen Mehreinnahmen der Kommunen aus den Realsteuern sowie die Steuereinnahmen des Landes aus dem überdurchschnittlichen Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer werden jeweils zu 50 % angesetzt (siehe Gutachtermodell).
- Die Kassenkredithilfen für die kreisfreien Städten Brandenburg an der Havel, Frankfurt (Oder) und Cottbus bleiben im Jahr 2019 außen vor (42,2 Mio. Euro).

¹⁹² Diese Lücke wurde bislang bereits ansatzweise für die Verschuldung der FEU gelöst.

¹⁹³ Siehe hierzu die Methodenberichte zur öffentlichen Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

¹⁹⁴ Die statistische Berichterstattung für die sonstigen FEU umfasst Daten der Bilanzen sowie der Gewinn- und Verlustrechnungen. Zahlungsdaten, wie sie die amtliche Finanzstatistik nachweist, werden von den sonstigen FEU überhaupt nicht erhoben. Vgl. Hesse/Lenk/Starke (2017). Im Übrigen weisen die sonstigen FEU der kommunalen Ebene in Brandenburg nach einer überschlägigen Berechnung der Daten des AfS einen Überschuss von ca. 450 Mio. Euro aus, sodas bei ihrer Einbeziehung die FAG-Masse voraussichtlich erheblich sinken müsste.

¹⁹⁵ Daten zu den sonstigen öffentlichen FEU werden nicht im Rahmen der Kassenstatistik berichtet, sondern in separaten Auswertungen, die lediglich hoch aggregiert und mit größerer Zeitverzögerung zur Verfügung stehen (aktueller Datenstand: 2018).

Neu gegenüber den anderen bisher vorgestellten Varianten ist die Nutzung der Bereinigten Ausgaben und Einnahmen einschließlich der Extrahaushalte. Da diese Werte weder aus der kommunalen Jahresrechnungsstatistik noch aus der Haushaltsrechnung des Landes direkt abgeleitet werden können, muss auf eine andere Datenquelle zurückgegriffen werden. Hierzu dient die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts (Fachserie 14, Reihe 2).

Die fiskalische Bedeutung der Extrahaushalte ergibt sich mit Blick auf das Symmetrieverfahren für den Deckungsmittelverbrauch. Da Extrahaushalte keine eigenen Steuereinnahmen generieren und zudem keine direkten Zuweisungen aus der Verbundmasse des BbgFAG erhalten, sind sie für die Berechnung des Deckungsmittelbestands nicht von Belang.¹⁹⁶ Für die Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs ist das Verhältnis aus Bereinigten Ausgaben und Bereinigten Einnahmen maßgeblich, das sich als Finanzierungssaldo ausdrücken lässt.¹⁹⁷ Aus der Darstellung dieser Finanzierungssalden in Abbildung 74 geht klar hervor, dass sie auf der Landesebene regelmäßig Überschüsse erwirtschaften, während sie auf kommunaler Ebene defizitär arbeiten. Dies hat mit der Zusammensetzung der Extrahaushalte zu tun.

Auf der kommunalen Ebene setzen sich die Extrahaushalte vor allem aus Gesellschaften zusammen, die in defizitären Aufgabenbereichen aktiv sind. Jeweils rund ein Drittel aller Extrahaushalte lässt sich den Bereichen Kultur/Sport/Tourismus sowie Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung zuordnen.¹⁹⁸ Typisch für diese Art von Gesellschaften ist nicht nur, dass sie keine Überschüsse erwirtschaften, sondern, dass zudem weitere Gesellschafter beteiligt sind, die ggf. Teile des negativen liquiden Ergebnisses (mit-)tragen. Ein negatives liquides Ergebnis gibt demnach nicht vollständig darüber Auskunft, ob es die kommunalen Teilhaber zu tragen haben. Dies unterscheidet die Extrahaushalte von den Kernhaushalten. Das übrige Drittel der Eigenbetriebe und Gesellschaften kann im Schwerpunkt Verkehrsunternehmen, Bauhöfen und Servicegesellschaften (z. B. IT, Immobilien) zugeordnet werden.¹⁹⁹ Für diese Unternehmen ist eine Deckung von Defiziten aus den Kernhaushalten typisch. Dennoch können auch diese Unternehmen selbständig Kredite aufnehmen um ihre Tätigkeit zu finanzieren, was sich technisch in negativen Finanzierungssalden ausdrückt.

Auf der Landesseite ist die Struktur dagegen anders geartet. Hier finden sich die Hochschulen des Landes, außeruniversitäre Forschungsinstitute und die Landesbetriebe (z. B. für das Bau- und Vermessungswesen). Für diese Betriebe ist charakteristisch, dass sie für ihre Aufgabenerfüllung maßgeblich mit Zuschüssen aus den Kernhaushalten ausgestattet werden und darüber hinaus keine liquiden Defizite entstehen, die durch eigenständige Kreditaufnahme am Kapitalmarkt gedeckt werden müssen.²⁰⁰ Für die Symmetriebetrachtung relevant sind vor allem zwei Gruppen: die in den Extrahaushalten erfassten **Stiftungen** sowie der **Versorgungsfonds des Landes Brandenburg**. Für beide ist es charakteristisch, dass sie strukturell positive Finanzierungssalden generieren (müssen) und damit die Finanzlage des Landes positiv überzeichnen.

Bei **Stiftungen** ist dies unmittelbar einsichtig. Damit sie ihre Funktion erhalten, sollte das Stiftungsvermögen nicht sinken. Damit es sich stattdessen mehren kann, sind positive Finanzierungssalden eine notwendige Voraussetzung. Der genaue Umfang lässt sich indessen nicht bestimmen. Die amtliche Statistik kann hierzu nicht genutzt werden, da sie keine Einzelnachweise zulässt. Aus den Daten der Haushaltspläne und -rechnungen des Landes werden zwar die Zuschüsse an Stiftungen nachgewiesen,

¹⁹⁶ Anders wäre dies allerdings nach der bisher genutzten Methode, bei der auf die „allgemeinen Zuweisungen und Umlagen“ abgestellt wurde, welche auch an Extrahaushalte fließen.

¹⁹⁷ Die Bereinigten Ausgaben und Einnahmen stellen die Basis für die Kalkulation der funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen dar. Siehe Berechnungsschema in Abbildung 64.

¹⁹⁸ Eigene Zuordnung auf Basis der Angaben des Statistischen Bundesamtes zu den Extrahaushalten und sonstigen FEU im Land Brandenburg sowie auf Basis eigener Recherchen zu den Tätigkeitsfeldern der Gesellschaften.

¹⁹⁹ Klassische Stadtwerke oder eigenständige Energie- und Wärmeversorger werden in der Regel den sonstigen FEU zugeordnet.

²⁰⁰ Lediglich der Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) verfügt über einen geringen Kreditbestand. Siehe hierzu die Abschlüsse der Landesbetriebe in der Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg 2019, Anlage 3.

nicht jedoch die Entwicklung des Stiftungsvermögens. Insofern kann die Auswirkung auf das Symmetrieverfahren nur qualitativ umrissen, nicht aber quantitativ präzise nachvollzogen werden.

Für den **Versorgungsfonds** des Landes Brandenburg können die finanziellen Folgen dagegen genauer erfasst werden. In den Haushaltsrechnungen des Landes Brandenburg sind die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens nachgewiesen. Bis zum Jahr 2017 sind zudem die Daten des Vorläufers, der Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg, nachgewiesen. Aus den Daten lässt sich näherungsweise ein Finanzierungssaldo nach finanzstatistischer Abgrenzung bestimmen. Hierzu wird zunächst die Differenz aus den laufenden Einnahmen und Ausgaben gebildet. In einem zweiten Schritt werden die Finanzvolumina hinzugerechnet, um die sich der Vermögensbestand des Fonds darüber hinaus erhöht.²⁰¹ Nach der Logik der Finanzstatistik ist es erforderlich, einen positiven Finanzierungssaldo zu generieren, um über liquide Mittel zur Anlage am Kapitalmarkt verfügen zu können.²⁰² Ein ausgeprägter Finanzierungsüberschuss ist demnach erforderlich, um die primäre Funktion des Fonds - das Tätigen von Finanzanlagen zu Vorsorgezwecken - zu erfüllen. In der aktuellen Aufbauphase des Fonds ist dies technisch praktisch unvermeidbar. Spiegelbildlich dazu würde der Fonds in der weiteren Zukunft ausgeprägt negative Finanzierungssalden aufweisen, wenn die gebildeten Vermögen wieder aufgelöst und für Versorgungszahlungen verwendet werden (dies ist derzeit nur zu einem geringen Teil der Fall). Fraglich ist, ob sich dies verzerrend auf die Symmetrieberechnung auswirkt. Dies ist tatsächlich der Fall, da die altersbedingten Vorsorgeaufwendungen auf kommunaler und Landesebene unterschiedlich bewertet werden. Die Ausgaben der Kommunen für Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung gelten im Symmetrieverfahren vollständig als funktionsbezogene Ausgaben. Ebenso ist es für die Zahlungen des Landes aus dem Kernhaushalt an den Versorgungsfonds der Fall. Werden nun die Extrahaushalte einbezogen, gelten die liquiden Anlagen des Fonds technisch als Finanzierungsüberschuss, der die Vorsorgeaufwendungen praktisch vollständig kompensiert. Die Logik des Symmetrieverfahrens bringt es mit sich, dass das Land mit jedem Euro Vorsorge zusätzliche 36 Cent an Kommunalzuweisungen ausreichen müsste und die Kommunen somit ohne sachliche Grundlage einen Bonus auf die Vorsorge des Landes erhalten würden. Dies ist mit der Grundlogik des kommunalen Finanzausgleichs und auch mit der eigentlichen Zielstellung des Symmetrieverfahrens nicht vereinbar.

Auf der kommunalen Ebene kann ein ähnlicher Effekt nicht bzw. nur zu einem sehr geringen Teil nachvollzogen werden. Die Versorgungskasse des KOMMUNALEN VERSORGUNGSVERBANDES BRANDENBURG ist zwar ebenfalls ein (kommunaler) Extrahaushalt, er bezieht sich aber lediglich auf die kommunalen Beamten. Auf der kommunalen Ebene sind lediglich 3,5 % der Beschäftigten Beamte, während es auf der Landesebene 56 % sind.²⁰³ Näheres zu den Zahlungen lässt sich allerdings nicht ermitteln, da die relevanten Daten aus den Geschäftsberichten nicht öffentlich sind. Daher ist es naheliegend anzunehmen, dass sie sich auf der kommunalen Seite nicht auf die Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs auswirken. Zahlungen der Kommunen an die **Zusatzversorgungskasse** sind hier dagegen nicht betroffen, da es sich bei der Zusatzversorgungskasse nicht um einen Extrahaushalt handelt, sondern um einen sonstigen öffentlichen FEU. Die Zahlungen der Kommunen an die Zusatzversorgungskasse bleiben demnach auch bei einer Einbeziehung der Extrahaushalte vollständig Teil des kommunalen Deckungsmittelverbrauchs.

In ähnlicher Weise wie die Vorsorgeinstrumente wirkt sich die Geschäftstätigkeit des LANDESWOHNUNGSBAUVERMÖGENS BRANDENBURG (LWV) aus. Dieser Extrahaushalt trägt vor allem bestehende Altkredite ab. Auch hier sind erhebliche liquide Überschüsse im Sinne des statistischen Finanzierungssaldos erforderlich, um die Tilgung zu bewerkstelligen. Die investiven Zuschüsse, die das Land an das LWV gewährt, werden demnach bei einer Einbeziehung der Extrahaushalte weitgehend neutralisiert. Immobiliengesellschaften der Kommunen erwirtschaften ebenfalls Überschüsse, da sie oft Altkredite abtragen, sie sind dagegen vorrangig in der Schale der sonstigen FEU angesiedelt und werden daher

²⁰¹ Dies entspricht der saldierten Position aller Kreditaufnahmen und Tilgungen sowie Anlagen am Kapitalmarkt und deren Rückflüsse.

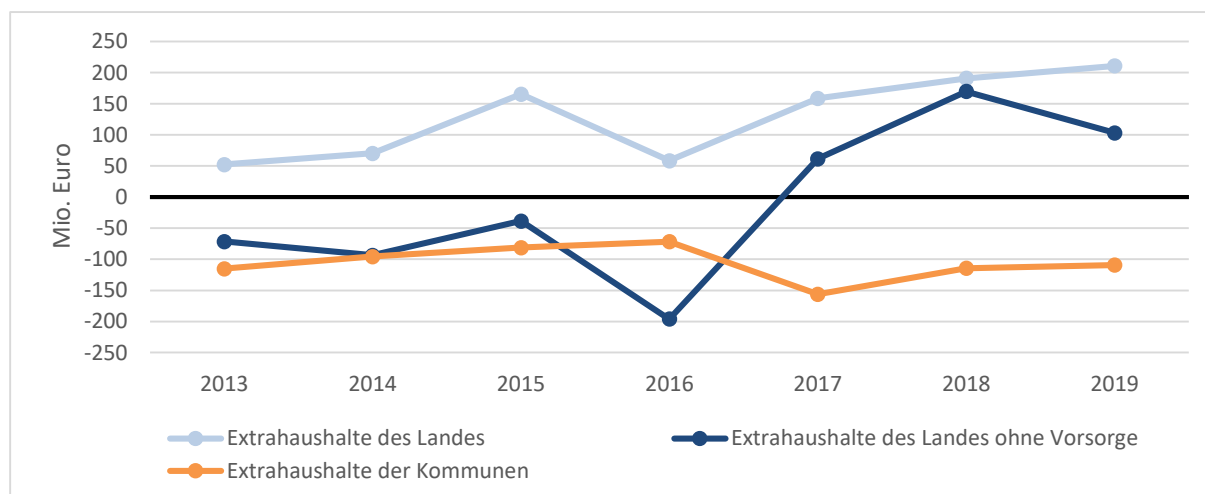
²⁰² Dieser Finanzierungssaldo ist nicht verwechseln mit einem positiven bilanziellen Ergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung oder einem positiven betriebswirtschaftlichen Cashflow. Er gibt vielmehr den Überschuss des Zahlungsmittelzuflusses an, bevor der Fonds mit dem Kapitalmarkt interagiert.

²⁰³ Eigene Berechnungen auf Basis der Statistischen Reihe L III 2-j/19, Tabelle 2.1.

bei der Betrachtung der Extrahaushalte nicht berücksichtigt. Hier käme es bei einer Einbeziehung der Extrahaushalte analog zum Vorsorgefonds zu einer unsystematischen Mitfinanzierung der kommunalen Ebene. Das Land müsste die Kommunen an den technisch sich ergebenden Finanzierungsüberschüssen des Extrahaushalts beteiligen, die zur Tilgung vorgesehen sind. Da sich aus den Unterlagen der Haushaltsrechnung das Altgeschäft des LWV nicht hinreichend präzise vom Neugeschäft abgrenzen lässt, wird keine explizite Bereinigung im Symmetrieverfahren vorgenommen, jedoch zur Information das näherungsweise bestimmte Ergebnis angegeben.

Die beschriebenen Zusammenhänge verzerren den Vergleich von Extrahaushalten auf der Landesebene zu kommunalen Extrahaushalten. Die Ursache liegt in Extrahaushalten, die vorrangig oder ausschließlich eine vermögensverwaltende Funktion haben und hierfür intensiv mit dem Kapitalmarkt interagieren. Solche Extrahaushalte finden sich auf beiden Ebenen, mit einem eindeutigen Schwerpunkt auf der Landesebene.²⁰⁴ Hinreichend genau quantifizierbar sind jedoch lediglich die Effekte des Versorgungsfonds. Da sie einen spürbaren Effekt auf den Symmetriekoeffizienten haben, wird auf der Landesseite um die Finanzierungssalden des Versorgungsfonds korrigiert. In Abbildung 74 werden der ursprüngliche und bereinigte Saldo für die Extrahaushalte des Landes mit dem (unbereinigten) Saldo der kommunalen Extrahaushalte gegenübergestellt. Für den Zeitraum 2017-2019 sinkt der Überschuss der Extrahaushalte infolge der Bereinigung von durchschnittlich +186,9 Mio. Euro auf +111,5 Mio. Euro pro Jahr. Für die kommunalen Extrahaushalte bleibt es bei -126,6 Mio. Euro.

Abbildung 74: Rechnerische Finanzierungssalden* der Extrahaushalte in Brandenburg 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin/Brandenburg, Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg, Statistisches Bundesamt.

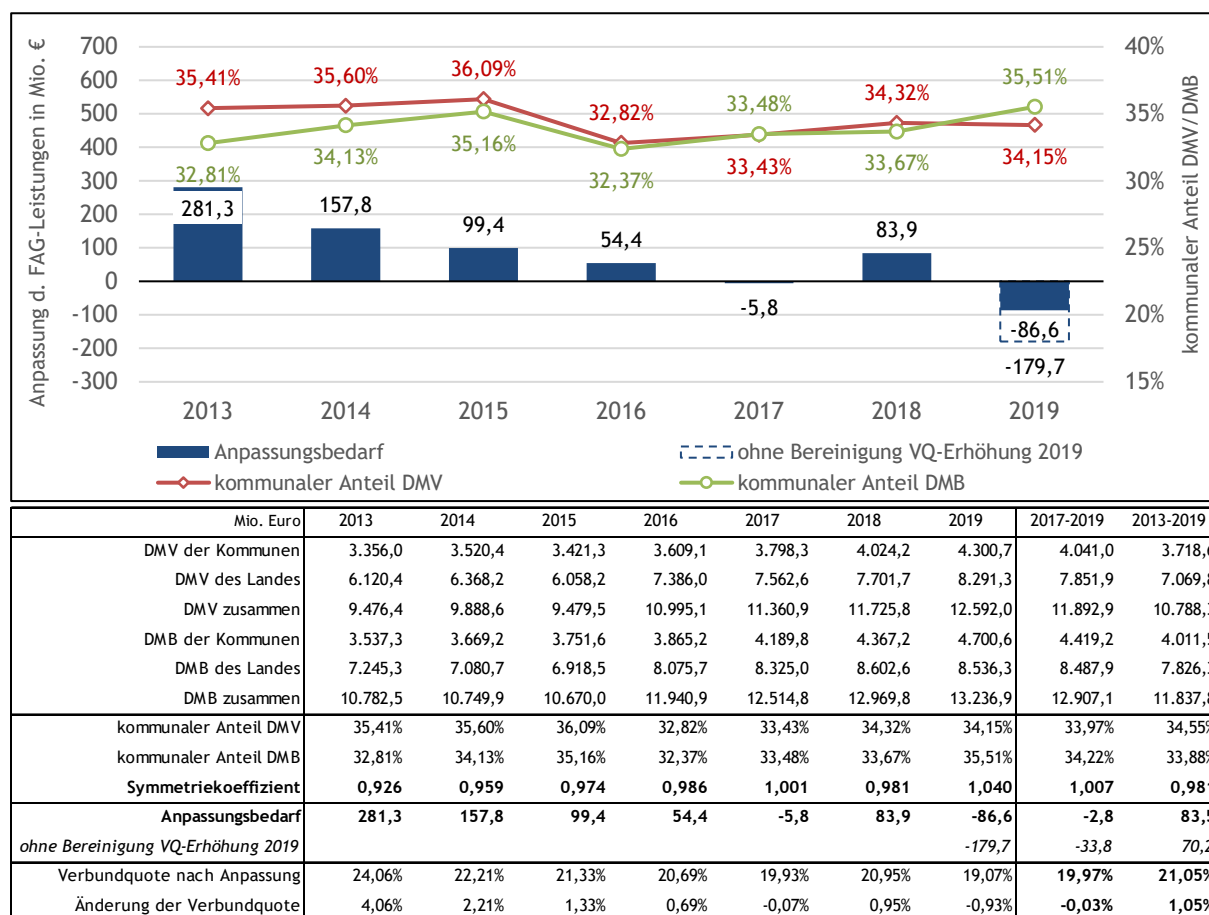
Abbildung 75 fasst die Ergebnisse der Berechnung zusammen. Für den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 ergibt sich eine praktisch symmetrische Verteilung mit einem Symmetriekoeffizienten von 1,007. Zur Herstellung einer Einnahmenverteilung, die vollständig symmetrisch zur Ausgabenverteilung ist, wäre eine Absenkung der manövrierfähigen FAG-Leistungen um durchschnittlich 2,8 Mio. Euro pro Jahr erforderlich gewesen, was einer Absenkung der Verbundquote von 20,0 %²⁰⁵ auf 19,97 % entspricht. Auffällig ist die bereits bekannte Divergenz der kommunalen Anteile am Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch im Jahr 2019, die bereits thematisiert und eingeordnet wurde (Abschnitt 2.4.3). Der Rebound-Effekt 2019 wurde wiederum korrigiert. Ohne die Korrektur würde der Anpassungsbedarf im Jahr 2019 statt -86,6 Mio. Euro -179,7 Mio. Euro betragen. Für das Jahr 2019 bleibt es bei der Feststellung des Korrekturbedarfs zu Gunsten der Landesebene. Unter Einschluss der Extrahaushalte ist zudem eine ausgeprägte Asymmetrie in den Jahren 2013-2015 zu beobachten. Aus

²⁰⁴ Wenn FEU mit ähnlichen Funktionen in der Schale der sonstigen öffentlichen FEU angesiedelt sind, sind sie für die hier vorgenommenen Berechnungen ohne Belang.

²⁰⁵ Die Verbundquotenerhöhung um 1 Prozentpunkt im Jahr 2019 wurde wie im Punkt 2.4.1 beschrieben herausgerechnet.

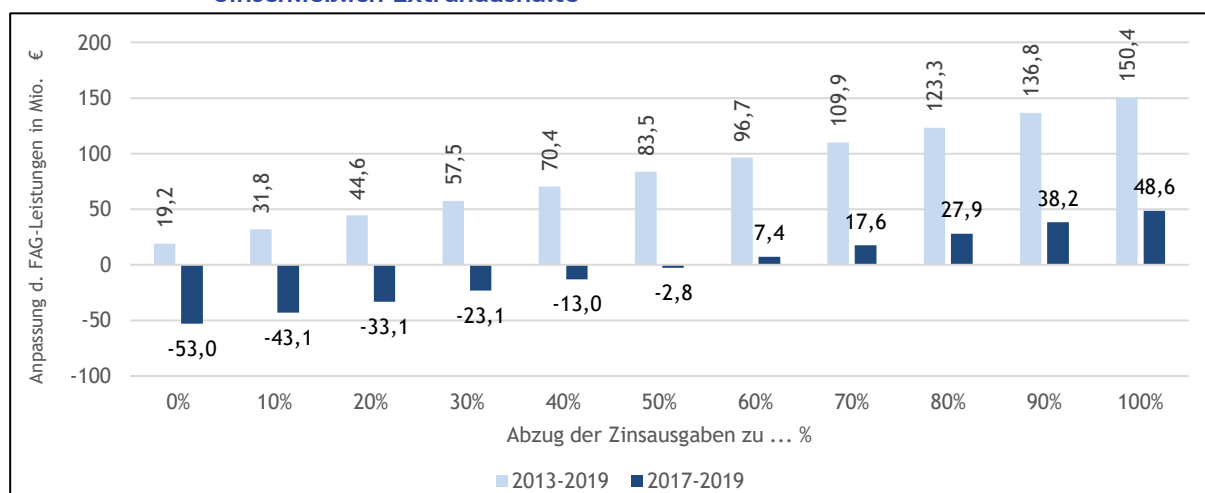
der längeren Betrachtungsfrist (2013-2019) ergibt sich technisch eine Korrektur zu Gunsten der Kommunen um durchschnittlich 83,5 Mio. Euro pro Jahr (Verbundquote = 21,05 %). Diese Ergebnisse können jedoch angesichts der Qualität in den ersten Jahren nach der Umstellung der amtlichen Statistik nicht als tragfähig angesehen werden. Darauf hat das AMT FÜR STATISTIK BERLIN-BRANDENBURG bereits in einer Stellungnahme zur Vergabe dieses Gutachtens hingewiesen. Erst in den späteren Jahren des Untersuchungszeitraums nimmt die Qualität der statistischen Meldungen zu, sodass die Daten verarbeitet werden können. Abbildung 76 illustriert, dass auch bei der Einbeziehung der Extrahaushalte das Ergebnis der Symmetrieberechnung nicht unwesentlich von der Frage nach der Einbeziehung der Zinsen abhängt.

Abbildung 75: Modellergebnisse 2013-2019, Modell einschließlich Extrahaushalte



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin/Brandenburg, Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

Abbildung 76: Modellergebnisse in Abhängigkeit von der Behandlung der Zinsen, Modell einschließlich Extrahaushalte



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin/Brandenburg, Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

Wenn der LWV wie der Versorgungsfonds behandelt wird, resultiert ein Anpassungsbedarf von 18,5 Mio. Euro zu Gunsten des Landes (Verbundquote: 19,79 %). Die Effekte der Stiftungen, an denen das Land beteiligt ist, können nicht quantifiziert werden. In jedem Fall scheint das Ergebnis für die Landesseite überhöht. Für die Extrahaushalte der kommunalen Ebene können währenddessen mangels verfügbarer Daten keine detaillierten Aussagen getroffen werden.

Angesichts dieser Resultate und der umständlichen Überprüfung, den einzelne Extrahaushalte auf das gesamte Ergebnis ausüben, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit Blick auf das FAG 2022 von einer Symmetrieüberprüfung unter Einschluss der Extrahaushalte ausdrücklich abzuraten. Die Kalkulation auf Basis der Kernhaushalte bietet unter Nutzung der kommunalen Jahresrechnungsstatistik und der Jahresabschlüsse des Landes eine qualitativ hochwertige und inhaltlich aussagekräftige Datenbasis, die sich in Breite und Tiefe sehr gut untersuchen lässt und das Nachverfolgen von Einzeleffekten ermöglicht. Die Rolle der ausgelagerten Leistungserbringung in Extrahaushalten und sonstigen FEU kann in den Kernhaushalten mindestens insofern nachvollzogen werden, als dafür Zuschüsse gezahlt werden oder Rückflüsse aus der Geschäftstätigkeit der Auslagerungen in die Kernhaushalte realisiert werden.

2.5 FORTSCHREIBUNG DER FAG-LEISTUNGEN AB 2022

Für das Gutachtermodell ergibt sich ein Anpassungsbedarf von durchschnittlich 105,3 Mio. Euro zu Gunsten des Landes für den untersuchten Zeitraum 2017-2019, um eine perfekte Symmetrie zu erreichen. Hierzu wäre ein durchschnittlicher Verbundsatz von 18,81 % erforderlich gewesen, 1,19 Prozentpunkte weniger als der tatsächliche (20,0 %). Für die Fortschreibung des Systems ab 2022 können diese Ergebnisse genutzt werden. Die Anpassung des Verbundsatzes in Höhe von - 1,19 Prozentpunkten können auf den derzeit gültigen Verbundsatz (22,43 %) angesetzt werden, um damit den Steuerverbund ab 2022 fortzuschreiben. Die fortschreibungsfähige Verbundquote läge dann ab 2022 bei 21,24 %. Die Bildung von Abrechnungsbeträgen aus Vorjahren, Einmalzahlungen etc. bleibt davon unbenommen. Dies ist ein Vorteil des gewählten Verfahrens. Es ist zugleich präzise (mit Blick auf den abgeschlossenen Untersuchungszeitraum) und adaptionsfähig (mit Blick auf zusätzliche finanzpolitische Maßnahmen).

Bei der Fortschreibung stellt sich die naheliegende Frage, wie mit dem **Haushaltsjahr 2020** zu verfahren ist, das durch zwei wesentliche Einflüsse gekennzeichnet ist:

- die fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie und
- die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen seit dem 01.01.2020.

Die **Auswirkungen der Corona-Pandemie** auf die Haushalte des Landes und der Kommunen können zum Zeitpunkt der Gutachtenfertigstellung noch nicht abschließend quantifiziert werden. Hierzu fehlt es an einer statistischen Basis, die erst Ende des I. Quartals 2021 vorliegen wird. Die bisherigen Steuerschätzungen weisen erhebliche Einnahmenrückgänge für beide Ebenen aus. Allerdings sind die Effekte auf die Gewerbesteuer bislang noch unsicher. Gleichzeitig wirkten Hilfesprogramme, etwa die Kompensation der kommunalen Gewerbesteuerausfälle durch Bundes- und Landesmittel. Soweit bekannt, werden die Entwicklungen, die sich bezogen auf die kommunalen Steuereinnahmen und die FAG-Leistungen beziehen, in den nachfolgenden Darstellungen mit berücksichtigt. Eine präzisere Auseinandersetzung mit den Effekten der Corona-Pandemie auf die öffentlichen Haushalte in Brandenburg kann wohl erst im Zuge zukünftiger Überprüfungen geleistet werden. Zum Redaktionsschluss des Gutachtens ist die Dauer des Lockdowns für große Teile der gewerblichen Wirtschaft, die privaten Haushalte und Teile der öffentlichen Verwaltung noch nicht absehbar.

Seit 2020 sind zudem die **Regelungen des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs** zum Teil neu geregelt worden. Als größte Effekte der Reform sind der Wegfall des Länderfinanzausgleichs, die Stärkung des umsatzsteuerbasierten Ausgleichs sowie ein umfangreicheres finanzielles Engagement des Bundes zu benennen. Bedeutsam ist zudem, dass die Rolle der kommunalen Steuereinnahmen wichtiger geworden ist. Bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen wird die kommunale Steuerkraft stärker als bisher einbezogen und zusätzlich gewährt der Bund Ergänzungsweisungen für kommunale Steuerschwäche.²⁰⁶

Infolge der Neuregelungen hatte das Land Brandenburg für das Jahr 2020 ursprünglich rund 116 Euro/Einw. reforminduzierte Mehreinnahmen zu erwarten, von denen rund 80 Euro/Einw. auf die reformierte Anrechnung der kommunalen Steuerkraft zurückzuführen sind.²⁰⁷ Dass die Mehreinnahmen des Landes Brandenburg geringer ausfallen als in den anderen ostdeutschen Ländern ist im Übrigen ein Effekt der oben beschriebenen dynamischen Entwicklung der Gewerbesteueraufkommen und der auf Bund-Länder-Ebene durchgeführten Bereinigung unterschiedlicher Hebesatzniveaus. Innerhalb Brandenburgs ist das Dotationssystem des kommunalen Finanzausgleichs indes unverändert. Auf Basis der Symmetriebetrachtung ergibt sich zunächst keine Anpassung. Dies ist zunächst sachgerecht, da Anpassungen eher ein Thema für rein einnahmenorientierte Ausgleichs waren, wie die „normalen“ Verbundquotenverfahren oder Systeme mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz.

Allerdings wurde die kommunale Ebene in Brandenburg unmittelbar in Höhe der Verbundquote an den reforminduzierten Mehreinnahmen beteiligt, was bei einer Verbundquote von 22,0 % (2020) ein planmäßiges Volumen von rund 25,5 Euro/Einw. ausmacht (22,0 % von 116 Euro/Einw.). Die Frage ist, wie mit den übrigen rund 55 Euro/Einw. hätte verfahren werden können, die gemeindlich induziert sind. Hier hätte unter normalen Umständen durchaus eine Höherdotierung ab 2020 diskutiert werden können, allerdings nur im Junktum mit der oben diskutierten Anrechnung der Hebesatzpolitik der Kommunen (siehe Abschnitt 1.7.3). Denn immerhin geht nicht nur die gemeindliche Steuerschwäche seit 2020 stärker in die Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein, sondern in der logischen Folge auch der Effekt der gemeindlichen Hebesatzpolitik. Letztlich hätten die Effekte der Bund-Länder-Reform auch als nachträgliche Begründung für die Erhöhung der Verbundquote ab 2020 genutzt werden können. Die Ergebnisse der Reform waren 2018 bereits bekannt; ihr fiskalischer Gegenwert entsprach aus damaliger Sicht grob gerechnet rund 160-170 Mio. Euro.²⁰⁸

Tatsächlich ist das Haushaltsjahr 2020 jedoch durch die Effekte der Corona-Pandemie maßgeblich geprägt. Daher sind keine echten Mehreinnahmen zu erwarten. Die Reform federt den Absturz für die finanzschwachen Länder zwar etwas ab, präzise Daten sind jedoch zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses des Gutachtens (Mitte Februar 2021) noch nicht bekannt.²⁰⁹ Auf Basis einer Modellrechnung

²⁰⁶ Für eine ausführliche Darstellung der Einzelmaßnahmen siehe Lenk/Glinka (2017).

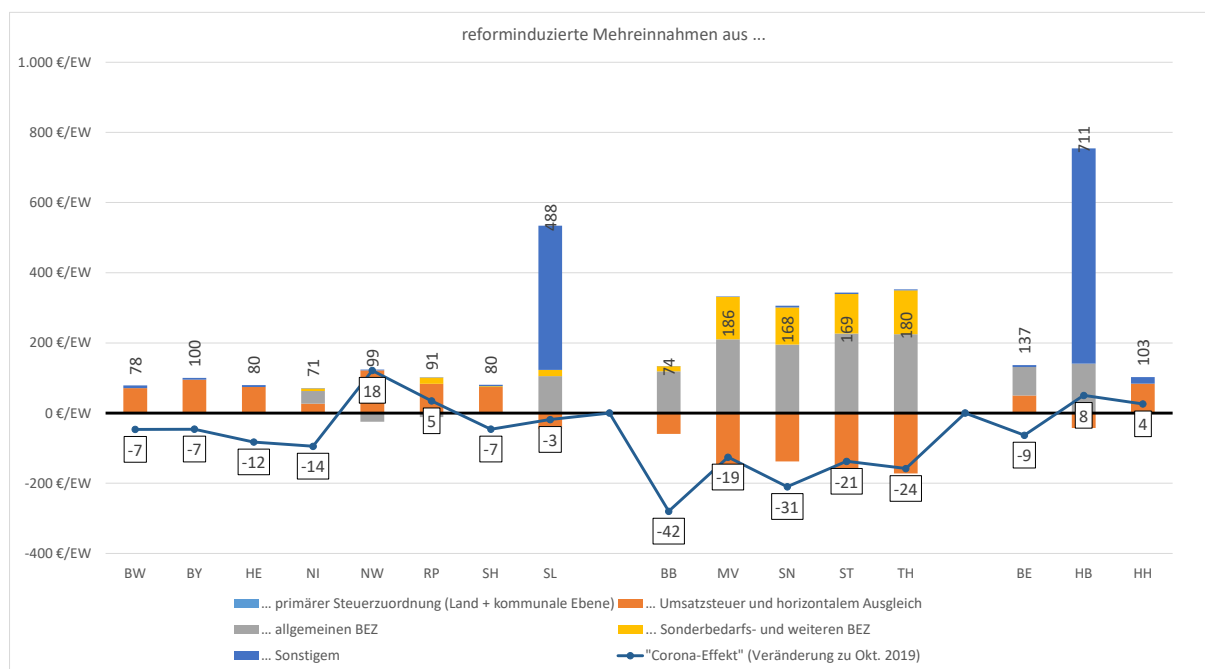
²⁰⁷ Eigene Berechnungen, Datenstand: November-Steuerschätzung 2019.

²⁰⁸ Durch das zwischenzeitliche Wachstum der Steuereinnahmen, vor allem auf der gemeindlichen Ebene, hatten sich die reformbedingten Mehreinnahmen des Landes Brandenburg bereits bis Ende 2019 erheblich vermindert.

²⁰⁹ Das Bundesministerium der Finanzen hat noch keine Daten zur Abrechnung des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs für das Jahr 2020 veröffentlicht.

kann dennoch näherungsweise bestimmt werden, welche Mehreinnahmen wahrscheinlich reforminduziert sind und welchen Effekt die Corona-Pandemie auf die Einnahmen hatte. Danach sind die reformbedingten Mehreinnahmen des Landes Brandenburg voraussichtlich auf nur noch 76 Euro/Einw. gesunken - das zweitniedrigste Niveau aller Länder. Abbildung 77 fasst die Reformeffekte auf Basis der aktuellen Steuerschätzung vom November 2020 zusammen. Besonders stark wirkte sich hierbei der „Corona-Effekt“ aus, der auf Basis der Differenz der Steuerschätzungen vom November 2020 und November 2019 berechnet wurde. Die Ursache hierfür kann recht eindeutig lokalisiert werden: Es liegt an den neuen Gemeindesteuerkraftzuweisungen des Bundes, die nach der 2019er Rechnung noch recht üppig ausgefallen wären und nach der 2020er Rechnung fast vollständig entfallen. Durch die Corona-bedingten Steuereinbrüche holt Brandenburg in der kommunalen Finanzkraft relativ gesehen ziemlich stark auf (von 74 % des Bundesdurchschnitts (Okt. 2019) auf 79 % des Bundesdurchschnitts (Nov. 2020)). Da für die Gemeindesteuerkraftzuweisungen jedoch nur die Lücke bis 80 % des Bundesdurchschnitts relevant ist, fällt Brandenburg auf dieser Stufe fast aus dem Raster. Die durch die kommunale Steuerschwäche induzierten Mehreinnahmen des Landes Brandenburg belaufen sich der aktuellen Berechnung zufolge nur noch auf rund 50 % des Gesamteffekts (35 Euro/Einw. von 76 Euro/Einw.). Hieran zeigt sich erneut, wie bedeutsam die oben beschriebenen Hebesatzgestaltung der Kommunen für die effektive Finanzlage im gesamten Land Brandenburg ist.

Abbildung 77: induzierte Mehreinnahmen aus der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2020



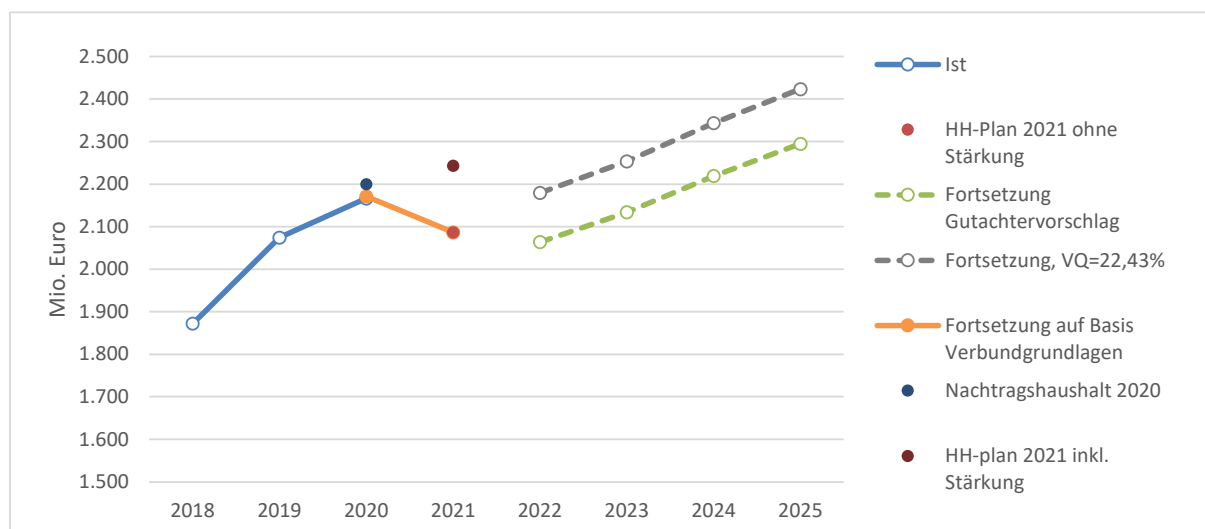
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: regionalisierte Steuerschätzungen November 2019 und November 2020.

Die Maßnahmen des Landes mit Blick auf die FAG-Masse im Jahr 2020 (Erhöhung der Verbundquote von 21 % auf 22 %, Nachtragshaushalt 2020) gehen bereits über das hinaus, was dem Land effektiv an kommunalbezogenen Mehreinnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich zugerechnet werden kann. Es kann daher kein Anhaltspunkt für eine Aufstockung der FAG-Leistungen im Lichte der Bund-Länder-Finanzreform 2020 abgeleitet werden. Bei dieser Bewertung muss gleichwohl bedacht werden, dass anders als für den Zeitraum 2017-2019 die Haushaltsergebnisse des Jahres 2020 zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung noch weitgehend unbekannt sind. Eine präzisere Bestimmung der Effekte der Corona-Pandemie und des reformierten Bund-Länder-Finanzausgleichs kann erst bei der vertikalen Überprüfung in der Zukunft näher untersucht werden.

In der Abbildung 78 ist das Ergebnis der Fortschreibung der FAG-Leistungen ab dem Jahr 2022 nach der allgemeinen Verbundquote (ohne Abrechnungsbeträge aus Vorjahren etc.) dargelegt, wenn eine

Anpassung der Verbundquote um 1,19 Prozentpunkte nach unten vorgenommen würde. Statt 22,43 % würde die fortschreibungsfähige Verbundquote dann ab 2022 bei 21,24 % liegen. Erkennbar ist ein prognostizierter Rückgang der FAG-Leistungen 2022 gegenüber 2021.²¹⁰ Dies ist jedoch weniger Ausdruck der Verbundquotenanpassung als vielmehr eine Gegenbewegung zu den für 2021 ergriffenen Maßnahmen des Landes zur Stärkung der FAG-Leistungen. Bis einschließlich 2020 waren die FAG-Leistungen noch unberührt von den Effekten der Corona-Pandemie. Im Zuge des Nachtragshaushalts 2020 wurde eine Stärkung der Schlüsselmasse von rund 51 Mio. Euro umgesetzt. Danach hätte die FAG-Masse regelgebunden sinken müssen, da die Verbundgrundlagen des Landes den aktuellen Schätzungen zufolge deutlich rückläufig sind (-5,7 % gegenüber 2020). Demzufolge hätte die Verbundmasse lediglich bei 2.086,7 Mio. Euro gelegen. Durch zusätzliche krisenbedingte Stärkungsmittel in Höhe von 156,5 Mio. Euro wurden die Leistungen für 2021 allerdings auf insgesamt 2.243,2 Mio. Euro erhöht.²¹¹ Insofern ist für 2022 ff. **unabhängig von den vorgeschlagenen Reformansätzen** ein Rückgang bzw. eine Stagnation der FAG-Leistungen zu erwarten. Für 2022 werden die FAG-Leistungen dem Gutachternvorschlag zufolge bei rund 2,06 Mrd. Euro liegen und damit nur geringfügig unter dem Wert, der sich für 2021 ohne die Stärkungsmittel ergibt.²¹² Auf diesem Wert könnten bei Bedarf auch weitere Corona-bedingte Hilfen für die Kommunen ansetzen. Er markiert indes den Einstieg in einen korrigierten Entwicklungspfad, der die Symmetrie der Mittelverteilung mit Blick auf den Überprüfungszeitraum 2017-2019 wiederherstellt. Ab 2023 ist infolgedessen mit einem Anstieg der FAG-Leistungen zu rechnen.

Abbildung 78: Entwicklung der FAG-Leistungen nach Umsetzung der Symmetrie



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: MdFE, regionalisierte Steuerschätzung 2020-2025 (Stand: November 2020), Haushaltspläne des Landes Brandenburg 2019/2020 und 2021, Nachtragshaushalt 2020.

Wichtig für die Gesamtbewertung ist allerdings, dass auch die kommunalen Steuereinnahmen eigene Entwicklungspfade zeigen. Für die Gesamtausstattung der Kommunen ist folglich nicht nur die Entwicklung der FAG-Leistungen von Bedeutung, sondern vielmehr die Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel, also der Summe aus kommunalen Steuereinnahmen und FAG-Leistungen. Diese ist in Abbildung 80 wiedergegeben. Nach dieser Betrachtungsweise führt die Anpassung der Verbundquote um -1,19 Prozentpunkte auf 21,24 % zu einer leichten Aufwärtsbewegung der Allgemeinen Deckungsmittel in 2022 (+0,7 %), sodass keine effektiven Rückgänge der verfügbaren Mittel zu erwarten sind.

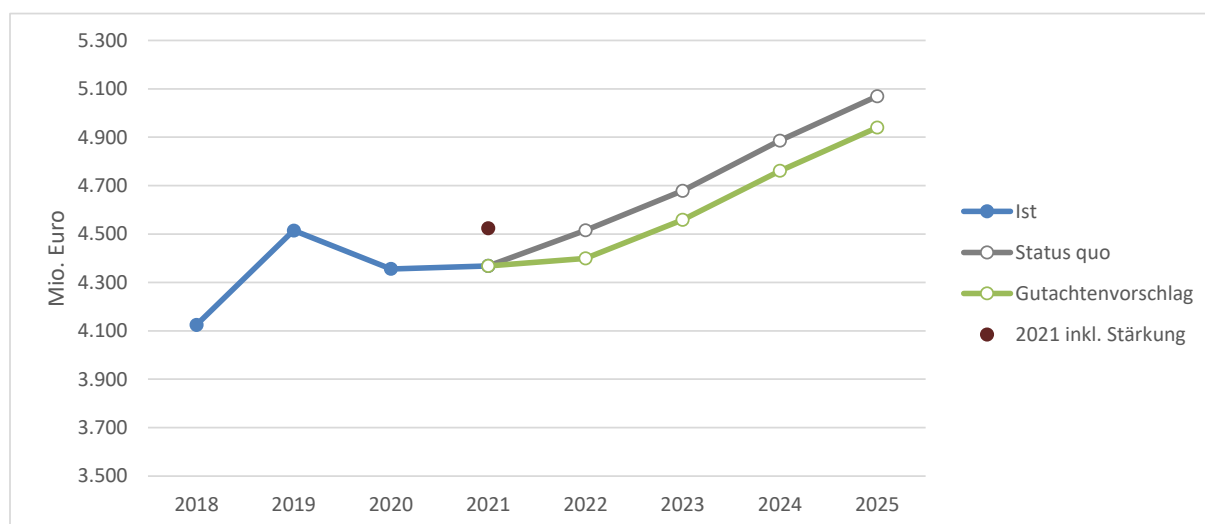
²¹⁰ Zu Grunde gelegt sind die verbundrelevanten Steuereinnahmen des Landes gemäß der regionalisierten Steuerschätzung vom November 2020, einschließlich der Einnahmen des Landes aus der Kfz-Steuer-Kompensation sowie abzüglich der Einnahmen des Landes für den Familienleistungsausgleich, die gemäß § 17 BbgFAG nur den Gemeinden (außerhalb der Steuerverbundes) zufließen.

²¹¹ Vgl. Land Brandenburg (2020), S. 4.

²¹² Ein präziser Ausweis der Beträge wird hier nicht vorgenommen, da die Daten der Steuerschätzung in erheblichem Maße von der Dauer und dem Umfang des derzeitigen Lockdowns abhängen. Diese wesentlichen Einflussfaktoren stehen zum Redaktionsschluss des Gutachtens noch nicht fest.

Die reformbedingten Anpassungen führen demnach nicht zu einem Rückgang der verfügbaren Mittel der Kommunen. Vielmehr sind es die Corona-bedingten Effekte und Ausgleichsmaßnahmen, die in den Jahren 2021 und 2022 zu den beschriebenen Schwankungen führen. Deren genaues Ausmaß steht jedoch voraussichtlich erst dann fest, wenn eine gewisse Normalisierung des Wirtschaftslebens stattgefunden hat und sich die Steuerschätzungen wieder auf ein kalkulierbareres Umfeld stützen können. Gleichwohl können die FAG-Leistungen bei einer Normalisierung der Situation mit der Verbundquote von 21,24 % fortgeschrieben werden.

Abbildung 79: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen nach Umsetzung der Symmetrie



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: MdFE, regionalisierte Steuerschätzung 2020-2025, Haushaltspläne des Landes Brandenburg 2019/2020 und 2021, Nachtragshaushalt 2020.

2.6 FAZIT ZUR VERTIKALEN VERTEILUNG NACH DEM SYMMETRIEVERFAHREN

Das Symmetrieverfahren ist ein inhaltlich fundiertes und gleichzeitig rechnerisch vergleichsweise einfach nachvollziehbares Verfahren zur Überprüfung der vertikalen Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Es hat sich bereits bewährt und kann in Zukunft einen angemessenen finanziellen Interessenausgleich zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene fördern. Zur sachgerechten Weiterentwicklung wurden mehrere Vorschläge entwickelt, die strukturell in die aktuelle und spätere Überprüfungszyklen einfließen sollten:

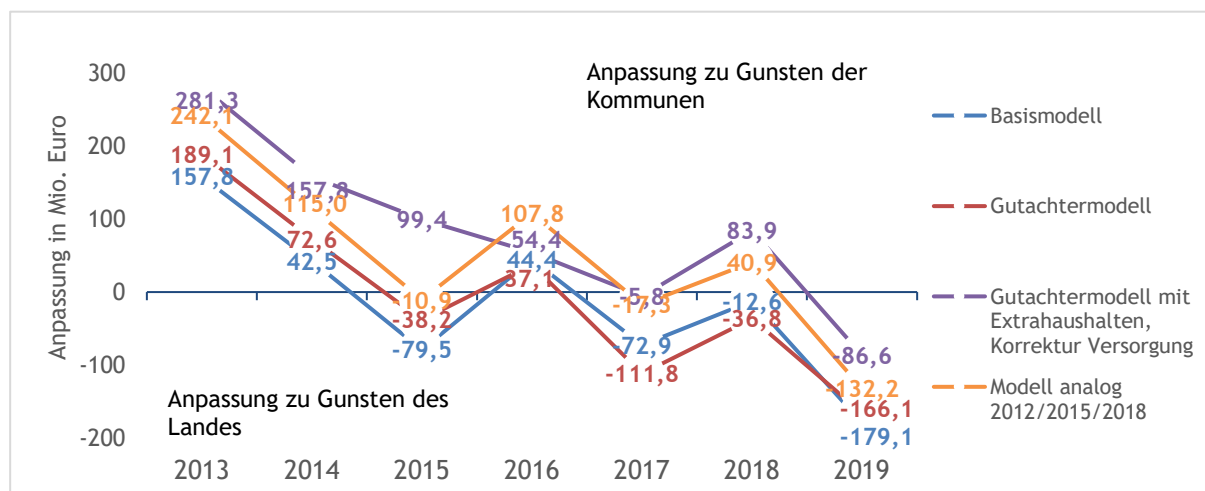
- Statt des Rückgriffs auf die unvollständig nachvollziehbare Größe „allgemeine Zuweisungen und Umlagen“ sollte auf die tatsächlich manövrierfähigen FAG-Leistungen als Zielgröße umgestellt werden. Damit sind die Ergebnisse unmittelbar anschlussfähig an die Ableitung einer Verbundquote. Infolge dieser Veränderung kann die Verbundquote zukünftig auch in kleinen Schritten geändert werden, vergleichbar mit Modellen mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz.
- Die Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich sollten als Steuersurrogat analog zu den Steuereinnahmen behandelt werden.
- Das Symmetrieverfahren sollte ausgewählte Sondereffekte berücksichtigen, wenn diese das Ergebnis unsystematisch und entgegen dem intendierten Ziel stehen. Dies betrifft insbesondere Schuldendiensthilfen, wie die aktuellen Zuweisungen an die kreisfreien Städte zur Tilgung ihrer Kassenkredite. Die Kassenkredithilfen der Jahre 2020 ff. können somit auch zukünftig gut abgebildet werden; ebenso die zukünftigen Auflösungsbeträge des Zukunftsinvestitionsfonds Brandenburg (Zifo).

- Beteiligungstransaktionen sollten im Symmetrieverfahren bereinigt werden.
- Zur Minderung adverser Anreizeffekte sollten sowohl das bestehende und ungenutzte Mehreinnahmepotenzial der Kommunen bei den Realsteuern (vorrangig Gewerbesteuer) als auch das realisierte Mehraufkommen des Landes aus der Grunderwerbsteuer in die Symmetrieberechnungen eingehen. Um die reinen Mehraufkommen gegenüber den möglichen positiven Effekten auf die Standortattraktivität abzuwägen, wird eine partielle Einbeziehung von 50 % empfohlen.
- Für die bereits seit Beginn der Nutzung des Symmetrieverfahrens bestehende Kontroverse um die Anrechnung von Zinsausgaben wird angesichts der unterschiedlichen Zinsbelastungen auf den Ebenen in Verbindung mit dem Niedrigzinsumfeld eine Anrechnung zu 50 % empfohlen.
- Die Effekte von Verbundquotenänderungen (derzeit 2019) sollten im Symmetrieverfahren berücksichtigt werden.

Die methodischen Weiterentwicklungen haben finanzielle Effekte und resultieren in der **vorgeschlagenen Modellvariante** zu einer Anpassung der so bestimmten FAG-Leistungen um insgesamt **104,9 Mio. Euro zu Gunsten der Landesebene (41,69 Euro/Einw.)**. Wie die Analysen zeigen, spiegeln sich hierin sowohl die Entwicklung der Haushaltslage als auch strukturelle Faktoren. **Für die Jahre ab 2022 ergibt sich daraus eine Anpassung der Verbundquote von 22,43 % auf 21,24 %.**

Die übrigen zur Einordnung dargestellten Modelle haben jeweils eigene Schwächen, die sie für eine Fortschreibung des BbgFAG ungeeignet erscheinen lassen. Der Ansatz, der in den vergangenen Überprüfungen in den Jahren 2012, 2015 und 2018 zum Einsatz kam, überschätzt das Volumen der manövrierfähigen FAG-Leistungen, ist nicht offen für Korrekturen von Sondereffekten und befeuert durch die Nutzung der Ist-Steuererinnahmen der kommunalen Realsteuern sowie der Grunderwerbsteuer die negativen Anreizeffekte, die das Symmetrieverfahren haben kann. Die Einbeziehung der Extrahaushalte steht trotz eingehender Würdigung der entstehenden Effekte (noch) auf zu unsicheren Füßen. Für eine zukünftige Nutzung der Extrahaushalte müsste sich einerseits die statistische Basis weiter verbessern, andererseits müssten Regelungen für den Umgang mit Extrahaushalten getroffen werden, die vorrangig einen vermögensverwaltenden Charakter haben und somit die ausgewiesenen Finanzierungssalden verzerren. Auf derzeitigem Stand ist die Einbeziehung der Extrahaushalte dagegen für die Überprüfung des Symmetriefaktors nicht zu empfehlen. Wie Abbildung 80 zeigt, unterscheiden sich die vier vorgestellten Modelle zwar in der absoluten Höhe des errechneten Anpassungsbedarfs. Sie beschreiben allerdings einen synchronen Entwicklungspfad. Während in den Jahren 2012, 2013 und 2016 noch deutliche Anpassungsbedarfe zu Gunsten der Kommunen berechnet werden, ist die Aussage eines negativen Anpassungsbetrags in den Jahren 2017 und 2019 ebenso eindeutig. In der längeren Frist hat sich demnach stetig eine leichte Asymmetrie zu Gunsten der kommunalen Ebene herausgebildet, die durch die vorgeschlagene Korrektur wieder ins symmetrische Gleichgewicht zurückgeführt würde.

Abbildung 80: Anpassungsbedarfe gemäß den vorgeschlagenen Modellen im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die hier beschriebenen Reformeffekte gehen indessen nicht automatisch mit einem Rückgang der kommunalen Finanzmittel einher. Vielmehr ergibt sich für 2022 eine Stagnation der Allgemeinen Deckungsmittel, die ab 2023 wieder in einen wachsenden Pfad einmündet. Präzisere Vorausberechnungen sind allerdings erst möglich, wenn Steuerschätzungen und Ist-Abrechnungen der Haushalte von Land und Kommunen vorliegen, welche die Effekte der Corona-Pandemie präziser wiedergeben als die bisher verfügbaren Schätzungen.

Wichtig für die Interpretation und Bewertung der Ergebnisse der Symmetrieberechnung ist, dass es sich um eine **nachträgliche Überprüfung für den abgeschlossenen Zeitraum 2017-2019** handelt. Da das BbgFAG eine regelmäßige Überprüfung der FAG-Leistungen nach dem Symmetrieverfahren vorsieht, ist die Bewertung im Rückblick keinesfalls ein Nachteil des Verfahrens. Vielmehr sichert es auf Basis verlässlicher Daten eine solide Bewertung der Finanzlage. Überdies ist es möglich, neben dieser „Grundlinie“ der Finanzausstattung weitere finanzpolitische Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere in akuten Krisenzeiten. Das Symmetrieverfahren sorgt allerdings dafür, dass sich nicht strukturelle Asymmetrien entwickeln und ggf. verfestigen und zeigt auf, welches der Zustand ist, der bei einer Normalisierung der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzlage angestrebt werden sollte.

Diese Einordnung ist bedeutsam, da sie auch für alle vorangegangenen Überprüfungszyklen gilt. In der letzten Prüfung wurde ein Anpassungsbedarf zu Gunsten der Kommunen berechnet, der sich auf den Zeitraum 2012 bis 2016 bezog. Die Anpassung erfolgte demnach unabhängig von der im Jahr 2017/2018 konkret vorliegenden Finanzlage, die bereits erhebliche Überschüsse für die kommunale Ebene zeigte und deutlich besser war als im Überprüfungszeitraum 2012-2016 (siehe Kapitel 1.1). Die Aufstockung 2019/2020 erfolgte daher nicht aufgrund einer mangelnden Finanzsituation der Kommunen, sondern aufgrund der Beteiligung der Kommunen an den (noch höheren) Überschüssen des Landes. Insofern ist auch im vorliegenden Gutachten weniger die akute Finanzlage für die **strukturelle** Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs maßgeblich als vielmehr die Situation im Betrachtungszeitraum 2017-2019. Akute Krisenbewältigungspolitik kann an diesen Ergebnissen ergänzend ansetzen, sollte sie jedoch nicht vollständig ersetzen.

Die hergeleitete Absenkung der FAG-Leistungen vermindert rechnerisch die positiven Finanzierungssalden der Kommunen im betrachteten Zeitraum. Allerdings ist die rechnerische Umverteilung zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene um 104,9 Mio. Euro oder 42 Euro/Einw. nicht ausreichend, um die Finanzsituation der Gemeinden und Gemeindeverbände nachhaltig zu schwächen. Weder wäre bei einer entsprechenden Absenkung im Überprüfungszeitraum der Umfang der freiwilligen Aufgabenerfüllung niedriger ausgefallen, noch hätte auf die Tilgung des vorhandenen Schuldenstandes verzichtet werden müssen. Sicherlich wäre die Tilgung geringer ausgefallen und der Aufbau liquiden Vermögens wäre langsamer vorstattengegangen. Die Absenkung entspricht einem

Volumen von rund 1,2 % der Bereinigten Einzahlungen der Kommunen im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019. Der kommunale Finanzierungssaldo hätte folglich - bei sonst unveränderten Parametern - bei durchschnittlich +334,5 Mio. Euro statt der tatsächlich erreichten +439,4 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1 und grundsätzlich Kapitel 1.1) gelegen. Insofern wäre auf der kommunalen Ebene auch bei einer um 1,19 Prozentpunkte niedrigeren Verbundquote ein Finanzierungsüberschuss von insgesamt rund einer Milliarde Euro im Dreijahreszeitraum entstanden. Beim Land hätten die Bereinigten Auszahlungen spiegelbildlich dazu rund 0,9 % höher gelegen. Sein Finanzierungsüberschuss hätte bei rund +438,0 Mio. Euro gelegen statt der tatsächlich erreichten +333,1 Mio. Euro. Diese Ergebnisse illustrieren die Funktionsweise des Symmetrieverfahrens bei beidseitigen Überschüssen: Beide Ebenen werden nach Maßgabe ihrer Beteiligung an der konkreten Erfüllung öffentlicher Aufgaben (approximiert über die entsprechenden Ausgaben) gleichmäßig an den insgesamt zur Verfügung stehenden Einnahmen beteiligt.

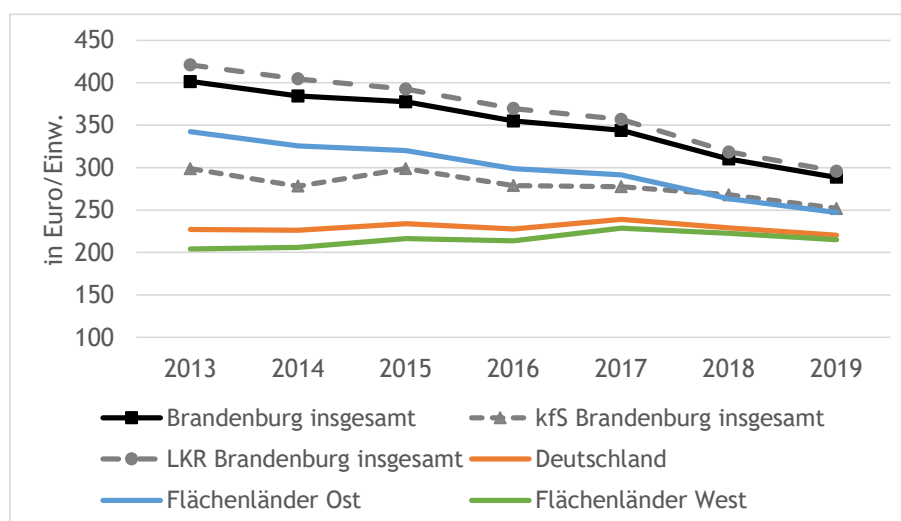
3 ÜBERPRÜFUNG VON SOZIALLASTEN- UND JUGENDHILFELASTENAUSGLEICH

3.1 ÜBERPRÜFUNG DES SOZIALLASTENAUSGLEICHS

3.1.1 LEISTUNGEN UND ERSTATTUNGEN IM ÜBERBLICK

Die Leistungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) werden in Brandenburg durch aktuell 11 gemeinsamen Einrichtungen und 7 zugelassene kommunale Träger im Rahmen der Experimentierklausel des § 6 SGB II erbracht. Letztere sind die Landkreise Havelland, Oberhavel, Oder-Spree, Ostprignitz-Ruppin, Potsdam-Mittelmark, Spree-Neiße und Uckermark. Wird ein Landkreis als Aufgabenträger zugelassen, werden diesem im Wesentlichen Finanzmittel für die Realisierung seiner Aufgaben zur Verfügung gestellt. Alle übrigen Leistungen, insbesondere die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (mit Ausnahme der kommunalen Leistungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II), werden von der Bundesagentur für Arbeit getragen. Die Leistungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden sowie das Arbeitslosengeld II werden nur von den Optionskommunen direkt gezahlt und damit als Ausgabe erfasst. Bei einer „normalen“ Erfüllung in Arbeitsgemeinschaften werden sie dagegen von der Bundesagentur für Arbeit getragen und berühren somit nicht den kommunalen Haushalt. Insofern geht hier ein erhöhender Effekt der Ausgaben von einem größeren Gewicht der Optionskommunen in einem Land aus.

Abbildung 81: Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II* 2013-2019



* mit Ausgaben der Optionskommunen für Eingliederungsleistungen sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, ohne Verwaltungskosten

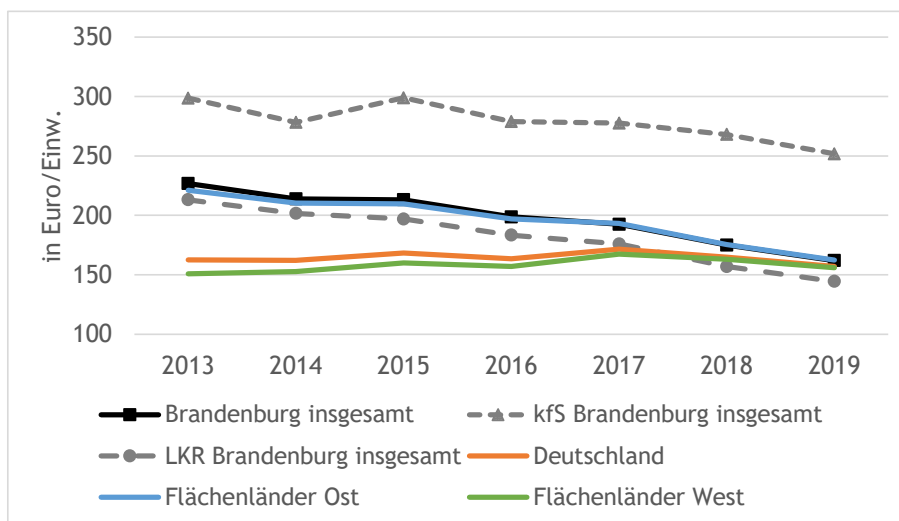
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 81 zeigt zunächst, wie sich die Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II (ohne Verwaltungskosten) in den Kommunen Brandenburgs im Vergleich zum Bundesdurchschnitt sowie dem ostdeutschen und westdeutschen Durchschnitt 2013-2019 entwickelt haben. Es zeigt sich ein zweigeteiltes Bild: In Ostdeutschland waren die Ausgaben von einem überdurchschnittlichen Niveau ausgehend infolge der positiven Arbeitsmarktentwicklung rückläufig, während sie hingegen in den westdeutschen Kommunen mit geringen Zuwachsraten tendenziell anstiegen; am aktuellen Rand (2019 ggü. 2018) ist dies jedoch nicht mehr der Fall, sodass sich auch bei Betrachtung des bundesweiten Durchschnitts ein marginal rückläufiger Trend offenbart (2019: 220 Euro/Einw., -7 Euro/Einw. ggü. 2013). In Brandenburg und im ostdeutschen Durchschnitt erreichten die Ausgaben 2019 ein Niveau von 289 bzw. 247 Euro/Einw.²¹³ Damit liegen die ostdeutschen

²¹³ Der Unterschied zwischen Brandenburg und dem ostdeutschen Durchschnitt ist dabei auf die vergleichsweise hohe Anzahl an Optionskommunen (vor allem im Vergleich zu Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen) zurückzuführen.

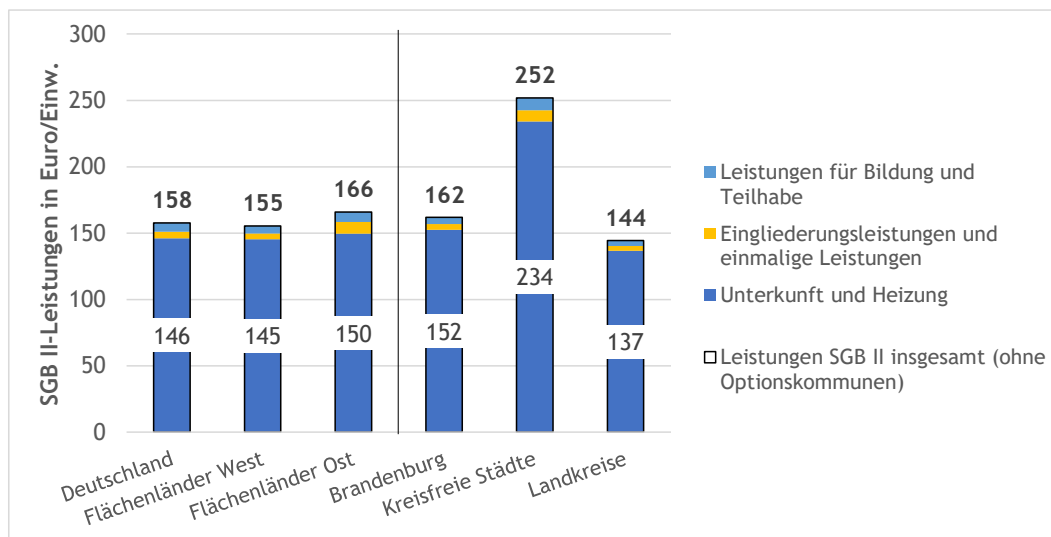
Ausgaben aus dem SGB II zwar immer noch gut 27 Euro/Einw. über dem Bundesdurchschnitt, allerdings lag dieser Anteil im Jahr 2013 noch bei gut 115 Euro/Einw. Somit konnten die ostdeutschen Kommunen nach einer Phase der stetigen Verbesserung des Arbeitsmarkts ihre Belastungen aus dem SGB II verringern. Der Rückgang der brandenburgischen Ausgaben für SGB II Leistungen ist sowohl bei den Landkreisen (2019: 296 Euro/Einw., -125 Euro/Einw. ggü. 2013) als auch den kreisfreien Städten (2019: 252 Euro/Einw., -47 Euro/Einw. ggü. 2013) zu beobachten.

Abbildung 82: Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II* 2013-2019



* ohne Ausgaben der Optionskommunen für Eingliederungsleistungen sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 83: Struktur der Leistungen nach dem SGB II 2019



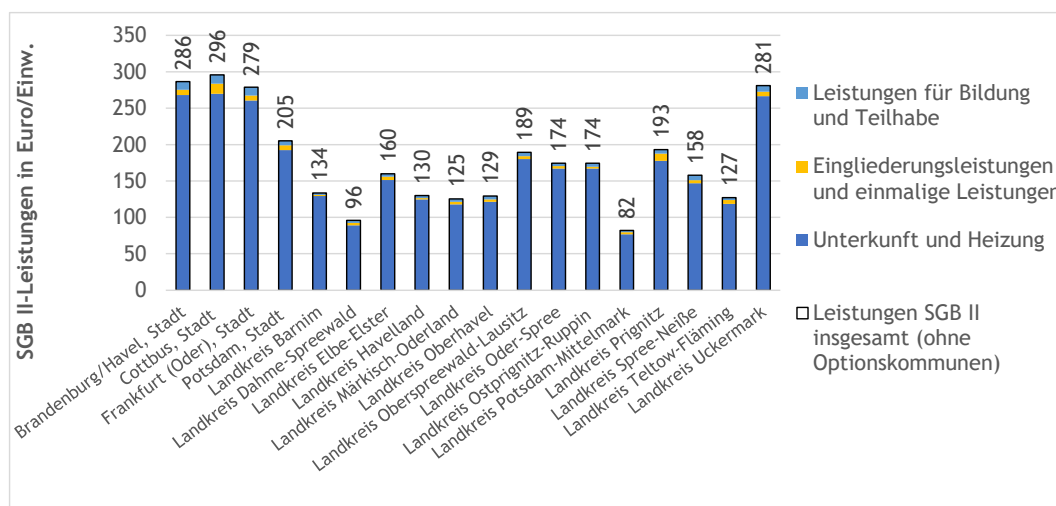
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Bundesamt.

Nachfolgend werden die spezifischen Leistungen der Optionskommunen (Eingliederungsleistungen sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) aus der weiteren Betrachtung ausgeschlossen, da diese vollständig vom Bund erstattet werden und somit für die Dotierung des Soziallastenausgleichs keine weitere Rolle spielen.²¹⁴ Stattdessen wird die Analyse auf die kommunalen Kosten der Unterkunft (KdU) und die weiteren kommunalen Leistungen konzentriert, da hierfür eine direkte Vergleichbarkeit

²¹⁴ Überdies resultiert deren Einbeziehung bei Ländervergleichen in Schief lagen, da jedes Land unterschiedlich viele Optionskommunen beherbergt.

der Träger gegeben ist. Dabei wird ersichtlich, dass die Ausgaben für SGB II-Leistungen der brandenburgischen Kommunen ungefähr auf dem ostdeutschen Niveau liegen (2019: jeweils 162 Euro/Einw.) und dem gleichen Entwicklungspfad folgen (-65 Euro/Einw. in Brandenburg bzw. -59 Euro/Einw. im ostdeutschen Durchschnitt). Im westdeutschen Durchschnitt ist eine leichte Steigerung der SGB II-Leistungen erkennbar (2019: +5 Euro/Einw. ggü. 2013). Dies wirkt sich auch auf die Entwicklung des gesamtdeutschen Durchschnitts aus, der im Mittel um etwa 6 Euro/Einw. zugenommen hat. Im Ergebnis haben sich die Niveaus der Teilgruppen (Westdeutschland: 156 Euro/Einw., Bundesdurchschnitt: 157 Euro/Einw.) im Zeitverlauf beinahe vollständig aneinander angeglichen.

Abbildung 84: Struktur der Leistungen nach dem SGB II nach Kreiseinheiten Brandenburgs 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Bei Betrachtung der strukturellen Differenzierung nach den SGB II-Leistungen (Abbildung 83) fällt auf, dass die Hauptlasten der Kommunen aus den Leistungen für Unterkunft und Heizung resultieren (KdU), die unabhängig vom Status bzw. Rechtsform der Trägerschaft erbracht werden müssen. Die brandenburgischen Kommunen verzeichnen dabei leicht überdurchschnittliche Lasten im Vergleich zum ost- und westdeutschen Durchschnitt (152 Euro/Einw.).²¹⁵ Dabei bewirken die positive Arbeitsmarktlage, der gesetzliche Mindestlohn sowie stabile Energiepreise seit 2014 in der Summe ein Absinken der Kosten für Unterkunft und Heizung, was erheblich zur Annäherung des Ausgabenniveaus in West und Ost beigetragen hat. Die Ausgaben für einmalige und Eingliederungsleistungen der Kommunen nach § 16a SGB II sowie für Leistungen für Bildung und Teilhabe sind dagegen fiskalisch von wesentlich geringerer Bedeutung.²¹⁶ Untergliedert man die SGB II-Leistungen nach den einzelnen kommunalen Einheiten (Abbildung 84), zeigt sich die überdurchschnittliche Belastung der kreisfreien Städte (279 bis 296 Euro/Einw.) mit Ausnahme der Landeshauptstadt Potsdam (205 Euro/Einw.). Bezugnehmend auf die Landkreise ist vor allem der Landkreis Uckermark mit einer besonders hohen Belastung hervorzuheben (281 Euro/Einw.), wohingegen sich die geringsten Ausgabenlasten in Potsdam-Mittelmark (82 Euro/Einw.) und Dahme-Spreewald (96 Euro/Einw.) finden.

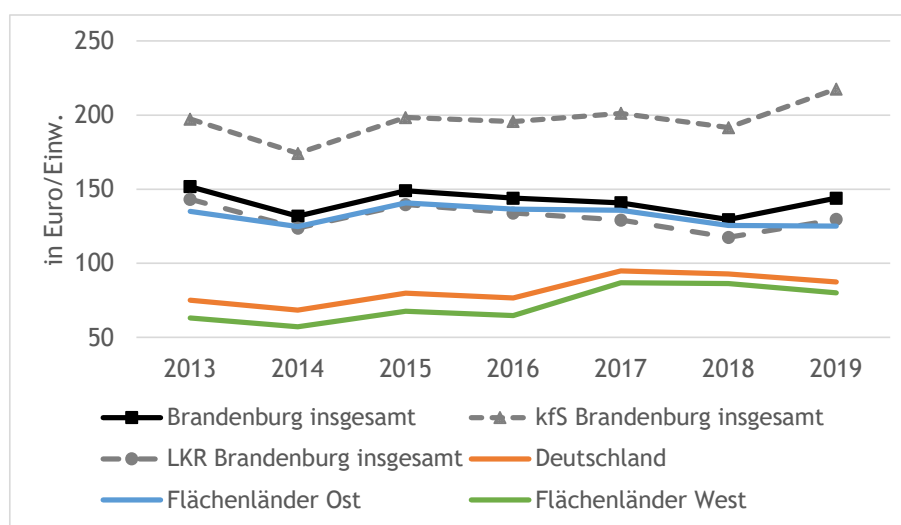
Die brandenburgischen Kommunen erhalten für ihre Ausgaben im Rahmen der Erbringung sozialer Leistungen nach dem SGB II umfangreiche Erstattungen vom Bund und Zuweisungen des Landes (Abbildung 85). Es wird deutlich, dass sich diese im Zeitverlauf kaum verändert haben (2019: 144 Euro/Einw. ggü. 152 Euro/Einw. in 2013). In den Jahren 2015-2018 ist ein leichter Negativtrend sichtbar (-19 Euro/Einw.), der im Zuge der Erhöhung des Soziallastenausgleichs im Jahr 2019 gestoppt

²¹⁵ Bis 2016 zeigte sich in dieser Position am deutlichsten der Ost-West-Unterschied, der die höhere SGB II-Quote in Ostdeutschland widerspiegelt, jedoch im Zeitablauf stetig an Bedeutung verloren hat.

²¹⁶ Letztere haben den Gesamttrend seit ihrer Einführung 2011 kaum beeinflusst - im Wesentlichen haben sie ein stärkeres Absinken des Volumens verhindert.

wurde (2019: +14 Euro/Einw. ggü. 2018). Im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer zeigt sich ein seit 2015 durchgehend absinkender Entwicklungspfad (125 Euro/Einw.; -16 Euro/Einw. ggü. 2015), wobei das Niveau in Brandenburg deutlich über dem ostdeutschen Vergleichswert liegt. Da die Höhe der Erstattungen in den westdeutschen Kommunen insgesamt leicht zugenommen hat (80 Euro/Einw.; +17 Euro/Einw. ggü. 2013), zeigt sich im bundesweiten Vergleich erneut ein zweigeteiltes Bild, auch wenn in den Jahren 2017-2019 ein Negativtrend vorliegt (-7 Euro/Einw.). Auch wenn somit im dargestellten Zeitraum eine leichte Annäherung feststellbar ist, liegen die Erstattungsniveaus in Ost- und Westdeutschland noch weit auseinander. Mit Blick auf Brandenburg können Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen konstatiert werden: So weisen erstere ansteigende Pro-Kopf-Erstattungen auf (218 Euro/Einw.; +20 Euro/Einw.), während diese in den Landkreisen leicht rückläufig sind (130 Euro/Einw.; -14 Euro/Einw.). Das Niveau ist in den kreisfreien Städten deutlich höher, was an deren höheren Quoten an SGB II-Bedarfsgemeinschaften liegt (vgl. Abbildung 88).

Abbildung 85: Erstattungen für Leistungen nach dem SGB II 2013-2019



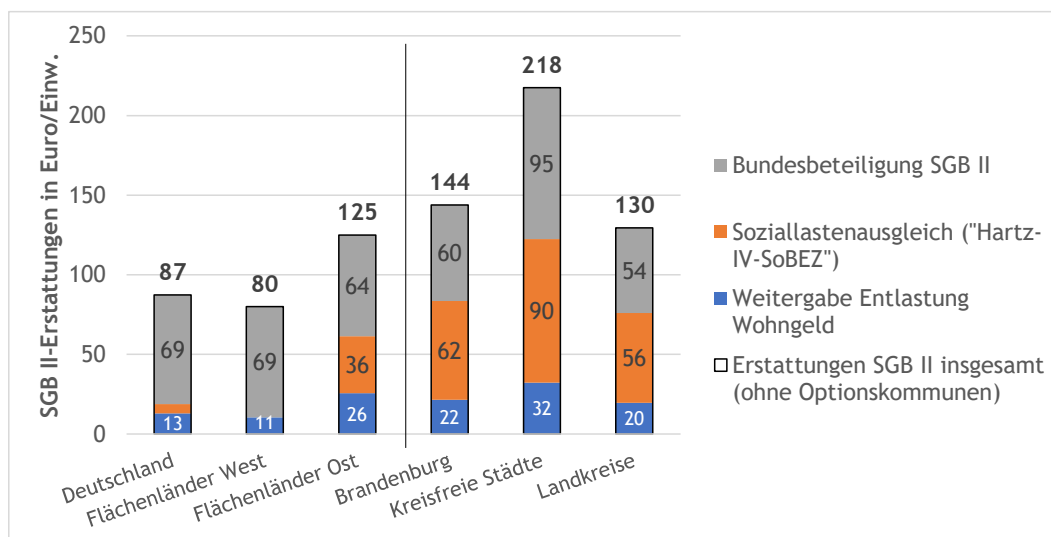
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Bundesamt.

Die Kommunen in Brandenburg finanzieren einen Teil ihrer Bruttolasten aus den Kosten der Unterkunft durch einen Bundesanteil (§ 46 Abs. SGB II) sowie durch Zuweisungen des Landes (Abbildung 86): Dabei wurde die Bundesbeteiligung im Jahr 2020 auf 66,4 % (2019: 41,4 %) erhöht, was einem Gegenwert von rund 92 Mio. Euro entspricht und erhebliche Auswirkungen auf die Finanzierungslücke der Leistungen nach dem SGB II verursacht (vgl. ausführlich Kapitel 3.1.2). Die Prozentwerte entsprechen dabei der Basisbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung, die in § 3 Abs. 2 der am 6. Oktober 2020 geänderten Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2020 (BBFestV 2020) geregelt wird. Zum Ausgleich der besonderen Belastungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II erhalten die ostdeutschen Bundesländer zudem Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Hartz IV-SoBEZ, 62 Euro/Einw.) gemäß § 11 Abs. 3a FAG (Bund). In Brandenburg werden diese Mittel im Rahmen des Soziallastenausgleichs gemäß § 15 Abs. 1 BbgFAG vollständig an die Landkreise und kreisfreien Städte weitergereicht, wobei ein gemischter Verteilungsparameter aus den angefallenen Ausgaben für Leistungen für Kosten der Unterkunft und Heizung sowie die durchschnittliche Anzahl der Bedarfsgemeinschaften zur Anwendung kommt. Die Mittel aus dem Soziallastenausgleich wurden zum Ausgleichsjahr 2019 durch eine Vorwegentnahme aus der FAG-Masse um 60 Mio. Euro auf rund 155,8 Mio. Euro erhöht. In dem Gutachten von KORIOTH wurde diese Vorwegentnahme als verfassungsrechtlich unbedenklich bewertet.²¹⁷ Dies steht im Kontrast zur Verringerung der Bundeszuweisungen an das Land Brandenburg in den vergangenen Jahren: So wurden diese zunächst für die Jahre 2017-2019 von ursprünglich 147,6 Mio. Euro um 51,8 Mio. Euro auf 95,8 Mio. Euro abgesenkt. Darüber hinaus wurden die Bundesmittel mit Wirkung ab

²¹⁷ Vgl. Koriath (2018), S. 11.

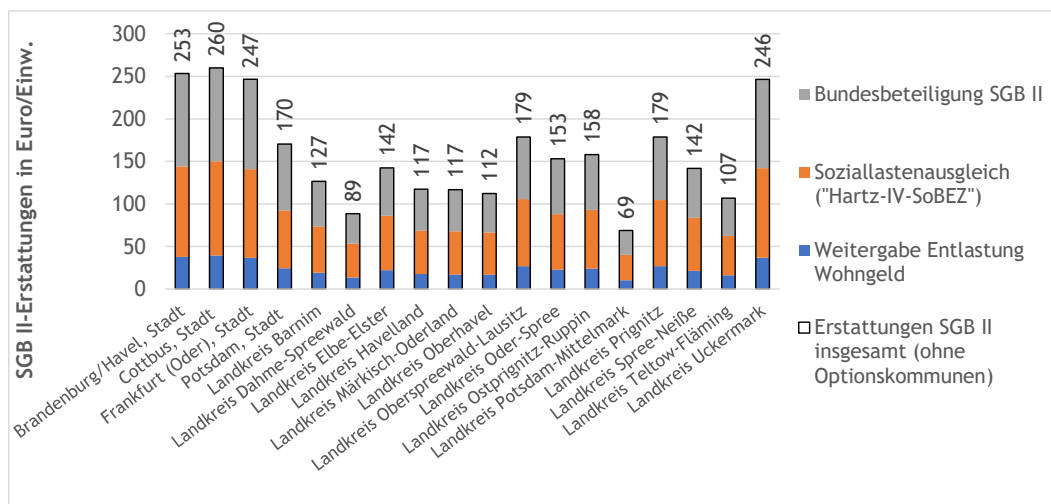
2020 erneut reduziert (-44,9 Mio. Euro) und betragen derzeit rd. 50,9 Mio. Euro. Die nächste turnusmäßige Überprüfung findet im Jahr 2022 statt. Angesichts der Angleichung der SGB II-Leistungen in den west- und ostdeutschen Kommunen (vgl. Abbildung 82) ist davon auszugehen, dass die SoBEZ mittelfristig aufgehoben werden könnten. Daneben erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte vom Land gemäß § 24a BbgFAG Mittel aus den eingesparten Wohngeldleistungen (22 Euro/Einw.).²¹⁸

Abbildung 86: Struktur der Erstattungen der Leistungen nach dem SGB II 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 87: Struktur der Erstattungen der Leistungen nach dem SGB II nach Kreiseinheiten Brandenburgs 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Werden die Erstattungen sozialer Leistungen nach SGB II nach den Kreiseinheiten in Brandenburg unterteilt (Abbildung 87), so wird ersichtlich, dass die kreisfreien Städte mit Ausnahme Potsdams grundsätzlich ähnlich hohe Erstattungen erhalten (etwa 247-260 Euro/Einw.). Die Landeshauptstadt Potsdam verzeichnet hingegen eine im Vergleich deutlich niedrigere Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften (2019: 4,1 % versus 6,6 %-6,9 % in den anderen drei kreisfreien Städten), weshalb die entsprechenden Erstattungen geringer ausfallen (170 Euro/Einw.). Bei den Landkreisen

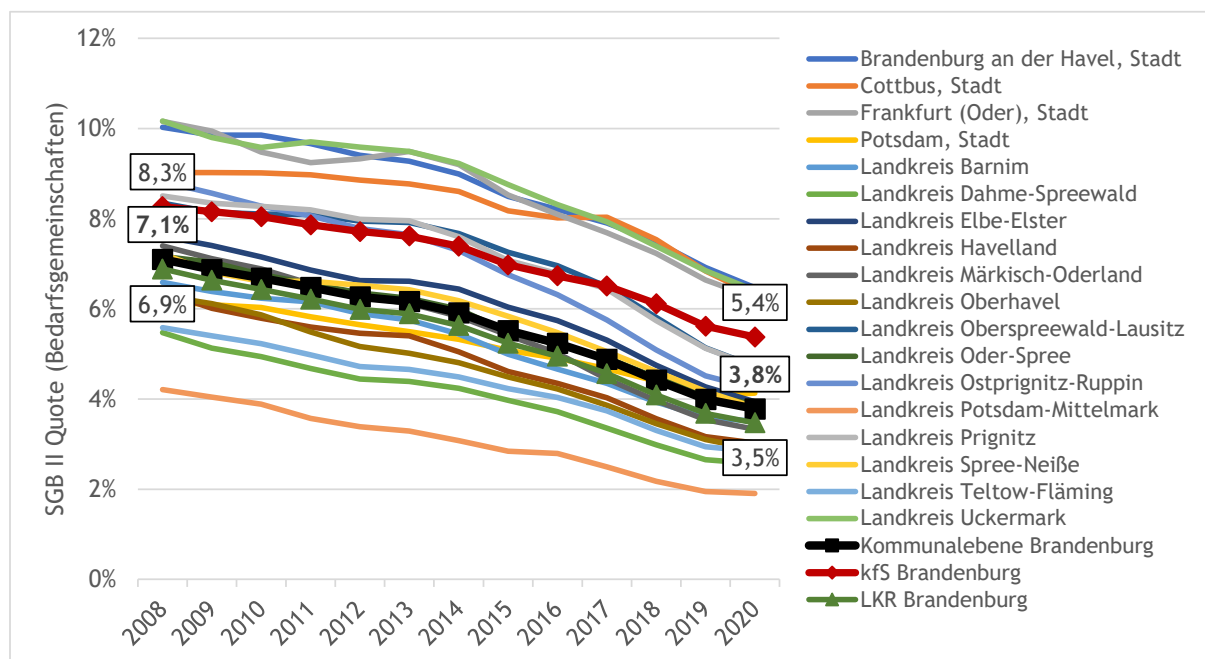
²¹⁸ Hier ist lediglich anzumerken, dass die entsprechende Rechtsgrundlage des § 5 BbgAG-SGB II aufgrund der sachlichen Zuständigkeit in das BbgFAG (§ 24a) überführt wurde. Auswirkungen auf die Höhe oder die Verteilung der Zuweisungen für die Wohngeldeinsparungen des Landes ergeben sich hieraus nicht. Es erfolgt nach wie vor eine jährliche Berechnung des Volumens dieser finanziellen Mittel.

verzeichnet der Landkreis Uckermark - parallel zu den landesweit höchsten Ausgaben für SGB II-Leistungen (vgl. Abbildung 84) auch die höchsten Erstattungen je Einwohner (246 Euro/Einw.). Die geringsten Pro-Kopf-Erstattungen finden sich im Landkreis Potsdam-Mittelmark (69 Euro/Einw.), der zugleich die mit Abstand niedrigste Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften hat (1,9 %). Insgesamt wird deutlich, dass die höchsten Erstattungen aus dem Soziallastenausgleich (orangene Säulenabschnitte) in den Landkreisen anfallen, in denen die höchsten Quoten an Bedarfsgemeinschaften vorliegen.

3.1.2 QUANTITATIVE BEDEUTUNG DES SOZIALLASTENAUSGLEICHS UND PROGNOSE FÜR 2020

Die Entwicklung der Leistungen nach dem SGB II im Zeitverlauf liegt vorrangig an den ausgesprochen positiven Entwicklungen der SGB II-Bedarfsgemeinschaften, deren Zahl allein zwischen 2008 und 2019 um fast 79.000 (-44 %) zurückgegangen ist; die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Verhältnis zur Einwohnerzahl ist dementsprechend um 3,1 Prozentpunkte gesunken (Abbildung 88).²¹⁹ Die Entwicklung war dabei in den kreisfreien Städten (5,6 %; -2,7 Prozentpunkte ggü. 2008) und den Landkreisen ähnlich (3,8 %; -3,2 Prozentpunkte ggü. 2008), wengleich die Niveauunterschiede zwischen beiden Kommunaltypen weiter bestehen. Im Jahr 2020 setzte sich diese Entwicklung fort: Trotz der Corona-Pandemie sank die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften insgesamt in Brandenburg um fast 5.500 (-5 %), die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften sank infolgedessen nochmals um 0,2 Prozentpunkte.

Abbildung 88: Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften 2008-2020



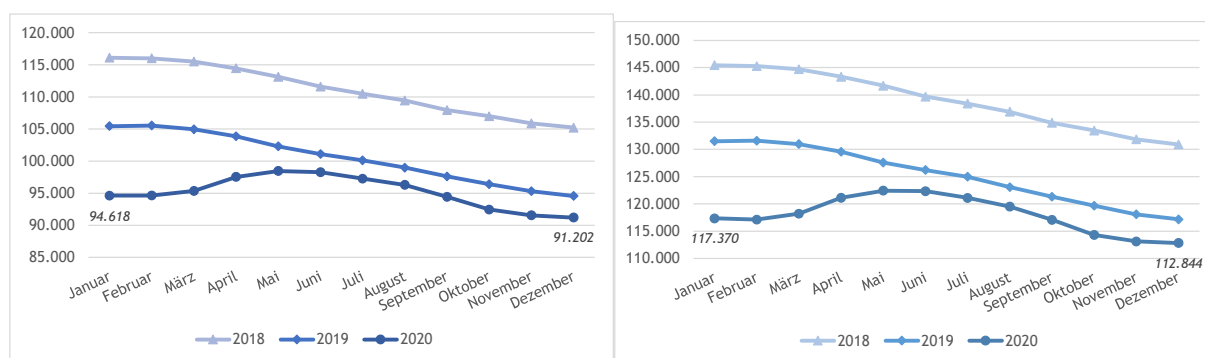
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Bundesagentur für Arbeit.

Um die künftige Entwicklung der sozialen Leistungen nach dem SGB II zumindest näherungsweise abzuschätzen, soll die aktuelle Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften und der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit den beiden Vorjahren ins Verhältnis gesetzt werden (Abbildung 89). Die hellblaue Linie zeigt dabei die Höhe der SGB II-Bedarfsgemeinschaften für das Jahr 2018, die blaue Linie für 2019 und die dunkelblaue Linie für das Jahr 2020 an. Während die Entwicklung in 2018 und 2019 recht ähnlich verlief und einen stetigen Rückgang der Anzahl an Bedarfsgemeinschaften

²¹⁹ Die Zahl der Leistungsempfänger, die in den optierenden Kommunen zudem maßgeblich für die Höhe der ALG II-Zahlungen ist, sank im gleichen Zeitraum um beinahe 152.000 Personen (-46 %). Auch die Leistungsansprüche der anerkannten Flüchtlinge, die einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben, hat bisher nicht zu dem befürchteten Wiederanstieg der Fallzahlen geführt.

illustriert, nimmt die Kurve im ersten Halbjahr 2020 einen gänzlich anderen Verlauf, was der Corona-Pandemie geschuldet ist. Statt eines weiteren Abflachens ist ab März ein Anstieg erkennbar, der sich bis Juni fortsetzt. Die damalige Lockerung des Lockdowns führte dazu, dass der Entwicklungspfad der vorherigen Jahre wiederaufgenommen werden konnte. Interessant ist dabei, dass diese Entwicklung trotz des im November 2020 erlassenen und bis zum jetzigen Zeitpunkt bestehenden Lockdowns weiterhin anhält.²²⁰ Gleiches trifft auf die Höhe der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu, die einen idealen Indikator für die Folgen der Corona-Pandemie darstellen, da sie den potenziell Erwerbstätigen entsprechen, während insbesondere Kinder nicht einbezogen werden. Diese verzeichneten zwar im Vergleich zu den Bedarfsgemeinschaften einen stärkeren Anstieg zur Hochphase des Lockdowns im Frühjahr 2020, ab Juni nahmen sie aber wieder die gleiche Entwicklung wie im Vorjahr. Der Rückgang der Bedarfsgemeinschaften und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten fällt trotz dieser eigentlich recht positiven Entwicklung in den letzten Monaten des Jahres 2020 bei Weitem nicht so hoch aus wie in den Jahren davor.

Abbildung 89: SGB II-Bedarfsgemeinschaften (links) und erwerbsfähige Leistungsberechtigte (rechts) Januar 2018-Dezember 2020



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Bundesagentur für Arbeit.

Die illustrierte Entwicklung spiegelt sich überdies auch im Rechtskreis SGB III wider: So erhöhte sich die Anzahl von Leistungsbeziehenden von Arbeitslosengeld (bei Arbeitslosigkeit)²²¹ mit Beginn der Pandemie mitunter deutlich gegenüber dem jeweiligen Vorjahresmonat. Das Maximum dieser Entwicklung wurde im August 2020 erreicht, als gegenüber dem Vorjahresmonat etwa 9.000 Personen mehr Arbeitslosengeld bezogen haben. Dieser Trend ist aber in der Zwischenzeit trotz des Lockdowns wieder abgeflacht, ähnlich zur Darstellung der Bedarfsgemeinschaften und erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden nach SGB II: So wird für Dezember 2020 davon ausgegangen, dass die Anzahl der Leistungsbeziehenden nur etwas mehr als 6.500 Personen über dem Niveau des Vorjahresmonats lag (insgesamt 30.363 Personen).²²²

Werden auf Basis dieser Betrachtungen die Erstattungen für die Eingliederungsleistungen und darüber hinaus die Bundesbeteiligung SGB II von den Bruttoausgaben der Kommunen (vgl. Abbildung 82) abgezogen, ergeben sich die Nettolasten vor dem Soziallastenausgleich (graue Säulen, Abbildung 90). Nach der Gegenrechnung der Finanzmittel, die die Kreiseinheiten Brandenburgs aus dem Soziallastenausgleich²²³ (blaue Linie) sowie der Wohngeldweiterleitung des Landes (gelbe Linie) erhalten, verbleibt die Finanzierungslücke (rote Säulen), welche die Kommunen mit eigenen Mitteln begleichen müssen. Diese Lücke ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen: Betrag sie

²²⁰ Auch eine erweiterte Betrachtung der Zahlen bis zum Dezember 2020 zeigt, dass der absinkende Trend seit Juni 2020 weiterhin anhält.

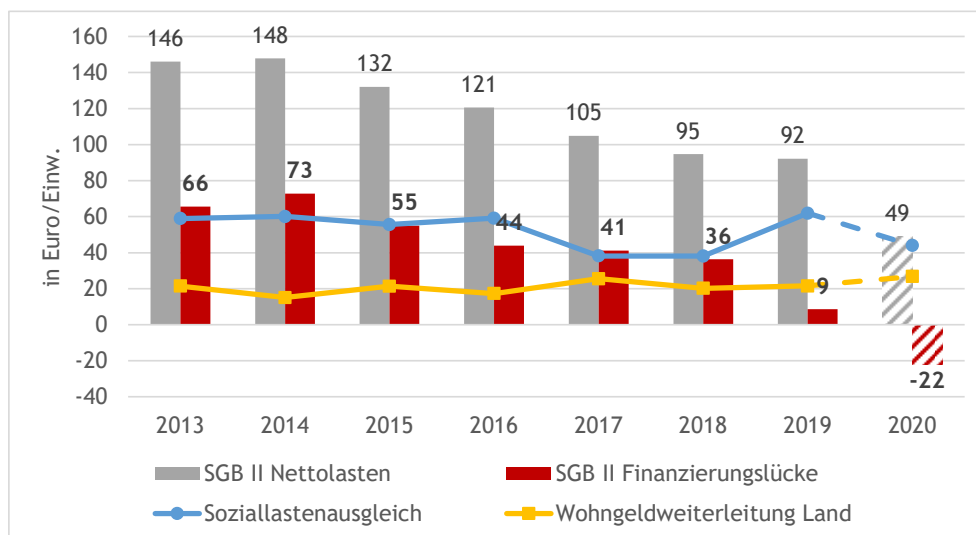
²²¹ Die Bundesagentur für Arbeit unterscheidet dabei nach Leistungsbeziehenden von Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit und bei Weiterbildung.

²²² Bundesweit ist dieser Trend grundsätzlich ähnlich, wenn auch auf deutlich höherem Niveau: Hier hat sich die Anzahl der Leistungsbeziehenden im August 2020 um fast 395.000 Personen gegenüber dem Vorjahresmonat erhöht. Für den Dezember 2020 wird „nur noch“ von einem Wert i. H. v. weniger 295.000 Personen ausgegangen (insgesamt 1,061 Mio. Leistungsbeziehende bei Arbeitslosigkeit).

²²³ Bis 2019: Hartz IV-SoBEZ, ab 2019: Hartz IV-SoBEZ plus 60 Mio. Erhöhung des Soziallastenausgleichs aufgrund einer Vorwegentnahme aus der FAG-Masse.

in den Jahren 2013 und 2014 noch 66 bzw. 71 Euro/Einw., lag sie hingegen in den Jahren 2017 und 2018 bei nur noch 41 bzw. 36 Euro/Einw. Für das Jahr 2019 werden nur noch 9 Euro/Einw. als Finanzierungslücke ausgewiesen. D. h., die vom Land vorgenommene Erhöhung des Soziallastenausgleichs um 60 Mio. Euro hat beinahe zu einer Überdeckung der kommunalen Lasten aus dem SGB II geführt.

Abbildung 90: Nettolasten SGB II (vor Soziallastenausgleich) und Finanzierungslücke 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Tabelle 10: Fortschreibung der SGB II-Leistungen und -Erstattungen in das Jahr 2020

	in Mio. Euro / in % / in Euro/BG	2013 2018	2019	2020
(1)	Bedarfsgemeinschaften (BG)	150.975	111.055	100.514	95.169
(2)	SGB II Leistungen	532,4	416,6	383,7	367,6
(3)	SGB II Leistungen je BG	3.527	3.752	3.817	3.862
(4)	Erstattung der Leistungen in %*	32,78%	42,86%	39,58%	66,40%
(5)	Bundesbeteiligung KdU	174,5	178,6	151,9	244,1
(6)	SGB II Nettolasten	357,9	238,0	231,8	123,5
(7)	Wohngeldweiterleitung Land	52,6	50,9	54,3	67,3
(8)	Soziallastenausgleich	144,5	95,8	155,8	110,9
(9)	SGB II Finanzierungslücke	160,8	91,4	21,8	-54,7

* Bei den hier angegebenen Prozentwerten handelt es sich um eigens berechnete Werte auf Basis von Daten aus der kommunalen Jahresrechnungs- bzw. Kassenstatistik. Folglich sind dies nicht die per BBFestV festgelegten Prozentwerte.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Bundesagentur für Arbeit, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Der Kostendeckungsgrad des Soziallastenausgleichs im Verhältnis zu den SGB II-Nettolasten *nach Abzug der Wohngeldweiterleitung vom Land* hat sich im Zeitverlauf von 47 % im Jahr 2013 (kreisfreie Städte: 47 %, Landkreise: 47 %) zunächst auf 51 % im Jahr 2018 (kreisfreie Städte: 48 %, Landkreise: 52 %) verbessert. Im Jahr 2019 lag sie im Zuge der Erhöhung des Soziallastenausgleichs sogar bei 88 % (kreisfreie Städte: 85 %, Landkreise: 89 %).

Eine Schätzung, inwieweit sich die Bruttoausgaben für Leistungen nach dem SGB II in den Jahren nach 2020 entwickeln werden und wie sich dies genau auf die Finanzierungslücke auswirken wird, ist an dieser Stelle noch nicht möglich. Für das Jahr 2020 selbst können jedoch auf dem aktuellen Rechtsstand recht konkrete Annahmen angestellt werden, auf deren Basis eine Prognose durchgeführt werden kann (Tabelle 10):

- So fand im Jahr 2020 infolge der Corona-Pandemie, rückwirkend zum 01. Januar 2020, eine *Erhöhung der Basisbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft von 41,4 %²²⁴ auf 66,4 %* statt.²²⁵ Über die SGB II Leistungen in Bezug zu den Bedarfsgemeinschaften können nun genaue quantitative Schätzungen für 2020 abgeleitet werden:
 - Die Leistungen pro Bedarfsgemeinschaft sind in den letzten Jahren zunächst kontinuierlich gewachsen. Lagen diese im Jahr 2013 noch bei 3.527 Euro, sind es in 2019 3.817 Euro (Zeile 3). Dagegen ist die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften selbst in 2020 auf 95.169 abgesunken (2013: 150.975, -33,4 %, Zeile 1). Aufgrund dieses Rückgangs haben sich die SGB II Leistungen für Kosten der Unterkunft und Heizung deutlich vermindert (2019: 384 Mio. Euro ggü. 532 Mio. Euro in 2013, -28 %, Zeile 2).
 - Für die Prognose wurden die SGB II Leistungen je Bedarfsgemeinschaft mit der jahresdurchschnittlichen geometrischen Wachstumsrate fortgeschrieben (+1,18 %); für 2020 wurde daraufhin ein Wert i. H. v. rd. 3.862 Euro/Einw. ermittelt (Zeile 3).
 - Dieser wird mit der tatsächlichen durchschnittlichen Anzahl an Bedarfsgemeinschaften 2020 multipliziert, was SGB II Leistungen i. H. v. etwa 368 Mio. Euro ergibt (Zeile 2).
 - Dieser Betrag wird anschließend mit der für das Jahr 2020 festgelegten Erstattungsquote des Bundes für die Basisbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung in Brandenburg i. H. v. 66,4 % gemäß § 3 Abs. 2 BBFestV 2020 multipliziert (Zeile 4). Auf dieser Basis wird angenommen, dass die Bundeserstattungen in 2020 um ca. 92 Mio. Euro auf mehr als 244 Mio. Euro ansteigen werden (Zeile 5).
- Die *SGB II Nettolasten* für 2020 werden in der Folge mit weniger als 124 Mio. Euro (49 Euro/Einw.) beziffert und fallen damit substanziell niedriger aus als im Vorjahr (ca. 244 Mio. Euro bzw. 97 Euro/Einw., Zeile 6). Damit setzt sich der im Jahr 2014 begonnene Trend der stetig absinkenden Nettolasten fort. Es zeigt sich, dass der Bund einen immer größeren Teil der SGB II Leistungen abdeckt und dadurch die Landkreise und kreisfreien Städte in Brandenburg umfassend entlastet werden (vgl. nochmals Abbildung 85).
- Für die Fortschreibung in das Jahr 2020 wird der im Haushaltsplan 2021 veranschlagte Haushaltsansatz für die *Wohngeldweiterleitung des Landes* i. H. v. rund 67,3 Mio. Euro angesetzt (Zeile 7).²²⁶ Durch die Anhebung der Basisbeteiligungsquote des Bundes an den KdU-Leistungen um etwa 92 Mio. Euro werden die gegenüber 2019 um ca. 45 Mio. Euro auf 51 Mio. Euro gesunkenen Hartz IV-SoBEZ, infolgedessen der *Soziallastenausgleich* von etwa 156 Mio. Euro auf ca. 111 Mio. Euro abgesenkt wird (Zeile 8), überkompensiert.
- Diesen Ausführungen zufolge ergibt sich für 2020 - im Gegensatz zu den Vorjahren - eine negative Finanzierungslücke i. H. v. -54,7 Mio. Euro (-21,7 Euro/Einw., Zeile 9 bzw. Abbildung 90). Somit findet mit allergrößter Wahrscheinlichkeit eine erhebliche Überdeckung der kommunalen Ausgaben im Bereich des SGB II statt.

Es sollte allerdings nicht das Ziel des Soziallastenausgleichs sein, eine derartige Überausstattung in den Kommunen herbeizuführen. Außerdem kann argumentiert werden, dass die positive Arbeitsmarktlage der letzten Jahre sich auch nach der Corona-Pandemie fortsetzen wird. Überdies trägt die demografische Entwicklung dazu bei, dass die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften auch in den kommenden Jahren weiterhin absinken wird, weshalb aus Gutachtersicht keine Notwendigkeit besteht, den Soziallastenausgleich zu erhöhen. Vielmehr ist eine Umschichtung zwischen den beiden Lastenausgleichen zu befürworten (vgl. Kapitel 3.3).

²²⁴ Der brandenburgischen Kassenstatistik zufolge ergibt sich für den Anteil der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung im Jahr 2019 ein rechnerischer Wert i. H. v. 39,58 %.

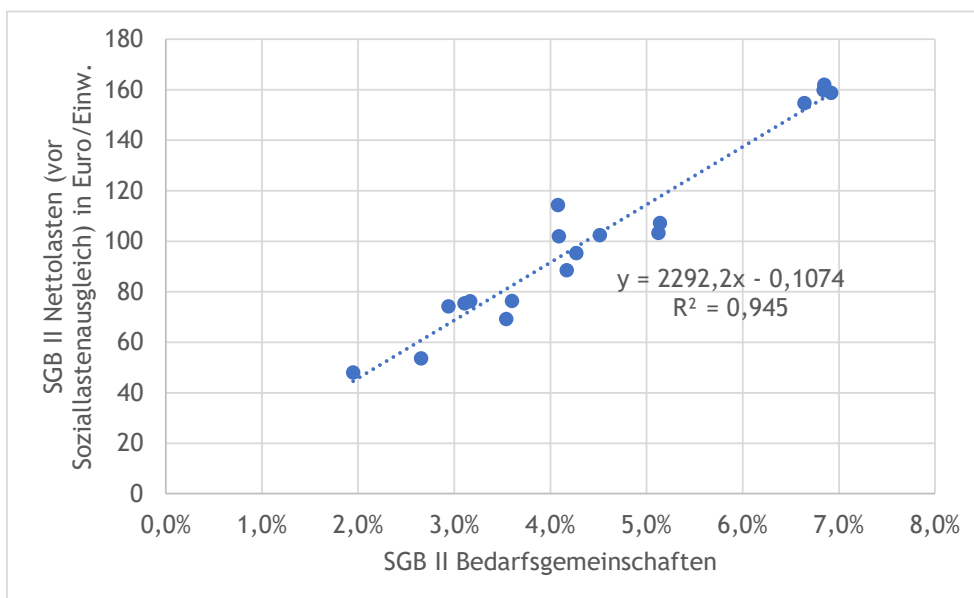
²²⁵ Vgl. § 3 Abs. 2 der am 6. Oktober 2020 geänderten Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2020 (BBFestV 2020)

²²⁶ Dieser Wert findet sich im Titel 633 42 821 (Weitergabe der Wohngeldersparnisse abzüglich USt-Mindereinnahmen des Landes). Vgl. Land Brandenburg (2020), S. 49.

3.1.3 EXKURS: VERTEILUNGSSCHLÜSSEL FÜR DEN SOZIALLASTENAUSGLEICH

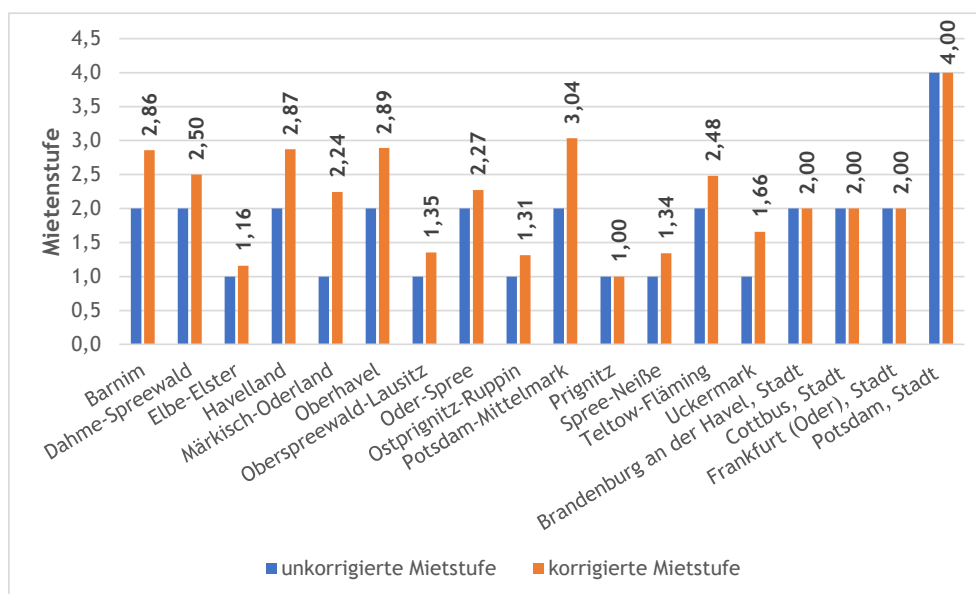
Im Rahmen der Frage nach der Dotierung des Soziallastenausgleichs stellt sich zugleich die Frage nach der Verteilung von dessen finanziellen Mitteln. Hierbei kommt momentan ein gemischter Verteilungsparameter aus den angefallenen Ausgaben für Leistungen für Kosten der Unterkunft und Heizung sowie der durchschnittlichen Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften zur Anwendung. Zur Überprüfung der Sachgerechtigkeit dieses Schlüssels werden die SGB II-Nettolasten (vor dem Soziallastenausgleich und der Wohngeldweiterleitung Land) mit der Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften in einem Streudiagramm verglichen (Abbildung 91). Dabei wird ein positiver Zusammenhang beider Variablen deutlich. Gemäß der dargestellten Regressionsformel ist die Relation so zu interpretieren, dass eine um 1 Prozentpunkt höhere SGB II-Quote im Durchschnitt in 22,92 Euro höheren Pro-Kopf-Nettolasten in einer Kreiseinheit resultiert. Der Erklärungsgehalt der Bedarfsgemeinschaften für die Streuung der Nettolasten fällt mit 94,50 % (das sog. Bestimmtheitsmaß einer Schätzung) besonders hoch aus. Auf dieser Basis werden auch die hohen Nettolasten in den kreisfreien Städten erklärt, die (mit Ausnahme Potsdams) durchgängig höhere Quoten an SGB II-Bedarfsgemeinschaften verzeichnen. Folglich können die Bedarfsgemeinschaften als sehr guter Indikator zur Verteilung des Soziallastenausgleichs unter den Landkreisen und kreisfreien Städten Brandenburgs dienen.

Abbildung 91: SGB II-Nettolasten und Quoten an Bedarfsgemeinschaften im Vergleich 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Bundesagentur für Arbeit, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Abbildung 92: Mietenstufen der Kreiseinheiten Brandenburgs nach Anlage zu § 1 Abs. 3 der Wohngeldverordnung 2019



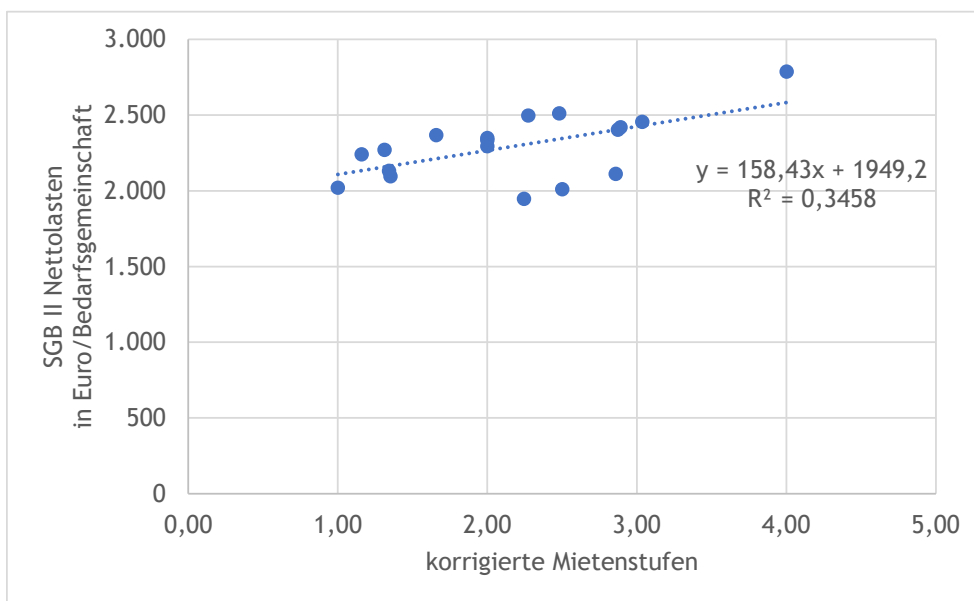
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Wohngeldverordnung 2019, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Dennoch verbleibt die Möglichkeit einer Optimierung des Verteilungsschlüssels durch die Berücksichtigung der Mietenstufen (Anlage zu § 1 Abs. 3 der Wohngeldverordnung). Die Mietenstufen sind eine Näherungsvariable (sog. Proxy) für das allgemeine Mietniveau, das auf diese Weise bundeseinheitlich differenziert werden kann. Dabei dienen die Mietenstufen zur Orientierung der Miethöhe. Je höher eine Mietenstufe (Stufen I bis VII) ausgestaltet ist, desto höher sind auch die zugrundeliegenden Mieten. Dies wirkt sich wiederum auf das gewährte Wohngeld aus: So ist davon auszugehen, dass in Städten mit höheren Mietenstufen auch höhere SGB II-Nettolasten pro SGB II-Bedarfsgemeinschaft entstehen. Blickt man dabei auf die Mietenstufen der Kreiseinheiten in Brandenburg, so ist in der Landeshauptstadt Potsdam der höchste Wert (Mietenstufe IV) vorzufinden, während die anderen drei kreisfreien Städte jeweils den Wert II verzeichnen (Abbildung 92). Hinsichtlich der Landkreise wurde eine Einwohnergewichtung vorgenommen. So gibt es in den Landkreisen verschiedene kreisangehörige Gemeinden, deren Mietenstufen vom Wert des jeweiligen Kreises abweichen. Beispielhaft soll an dieser Stelle der Landkreis Märkisch-Oderland genannt werden: Dieser hat die Mietenstufe I, die beiden kreisangehörigen Städte Neuenhagen (Mietenstufe IV) und Petershagen (Mietenstufe III) weichen jedoch deutlich davon ab. Auf dieser Basis wurden sämtliche abweichende Werte von kreisangehörigen Gemeinden einwohnergewichtet dem jeweiligen Landkreis zugerechnet, wodurch sich die korrigierten Mietenstufen in Abbildung 92 ergeben. Insbesondere in den Landkreisen Märkisch-Oderland (+1,24) und Potsdam-Mittelmark (+1,04) wurden die ursprünglich festgelegten Mietenstufen deutlich nach oben korrigiert.

Vergleicht man nun die korrigierten Mietenstufen mit Nettolasten aus dem SGB II (vor Soziallastenausgleich), so wird die These bestätigt, wonach höhere Nettolasten in Kreiseinheiten mit höheren Mietenstufen vorliegen. Der Zusammenhang ist nicht so stark wie in Abbildung 91,²²⁷ dennoch ist der geschätzte Einfluss eindeutig positiv. Beispielhaft verzeichnet eine Kreiseinheit mit Mietenstufe III durchschnittlich um 158,43 Euro/Einw. höhere SGB II-Nettolasten je Bedarfsgemeinschaft als eine Kreiseinheit mit Mietenstufe II etc. Es ist demzufolge anzunehmen, dass eine Einbeziehung der Mietenstufe in die Verteilung des Soziallastenausgleichs dessen (bereits sehr gute) Treffsicherheit nochmals steigern kann.

²²⁷ In dieser Grafik werden 34,58 % der Streuung unter den Kreiseinheiten durch die korrigierten Mietenstufen erklärt.

Abbildung 93: SGB II-Nettolasten und korrigierte Mietenstufen im Vergleich 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Bundesagentur für Arbeit, Wohngeldverordnung 2019, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Tabelle 11: Pooled OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die SGB II-Nettolasten 2013-2019

Abhängige: SGB II-Nettolasten	Regressionskoeffizient (Standardfehler)
(Konstante)	-41,40*** (7,44)
SGB II-Bedarfsgemeinschaften_Quote	2.384,78*** (81,33)
Mietenstufen_korr	10,70*** (1,79)

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

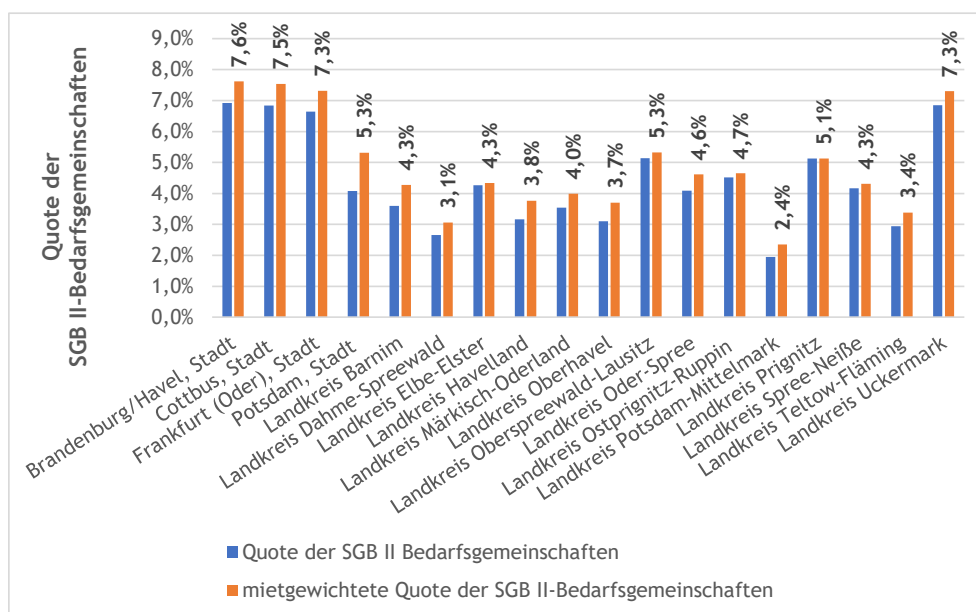
*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Bundesagentur für Arbeit, Wohngeldverordnung 2019, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Auf Basis dieser Erkenntnisse wurde eine einfache Pooled OLS-Regressionsanalyse für die Jahre 2013-2019 durchgeführt,²²⁸ um den gemeinsamen Einfluss von SGB II-Bedarfsgemeinschaften und korrigierten Mietenstufen auf die SGB II-Nettolasten zu quantifizieren und darauf aufbauend die Anpassung des Verteilungsschlüssels vorzunehmen (Tabelle 11). Die Regressionsergebnisse zeigen, dass sich sowohl die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften als auch die Mietenstufen statistisch signifikant positiv auf die SGB II-Nettolasten auswirken: Im Zeitraum von 2013-2019 bewirkt eine Erhöhung der Quote der Bedarfsgemeinschaften um 1 Prozentpunkt bzw. der Mietenstufe um 1 durchschnittlich eine Steigerung der Nettolasten um 23,84 Euro/Einw. bzw. 10,70 Euro/Einw. Die Mehrbelastungen im SGB II entstehen somit vorrangig auf Basis dieser beiden Größen.

²²⁸ Zur Beschreibung der Funktionsweise einfacher Regressionsmodelle, vgl. Kapitel 4.3.3.3. Eine Pooled OLS-Analyse wurde hierbei durchgeführt, da die Regressionsergebnisse deutlich robuster gegen unterjährige Ausreißer abgesichert waren und somit eine höhere statistische Signifikanz zur Absicherung der erzielten Resultate abgesichert werden konnte.

Abbildung 94: Ungewichtete und mietengewichtete Quoten an SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Vergleich 2019

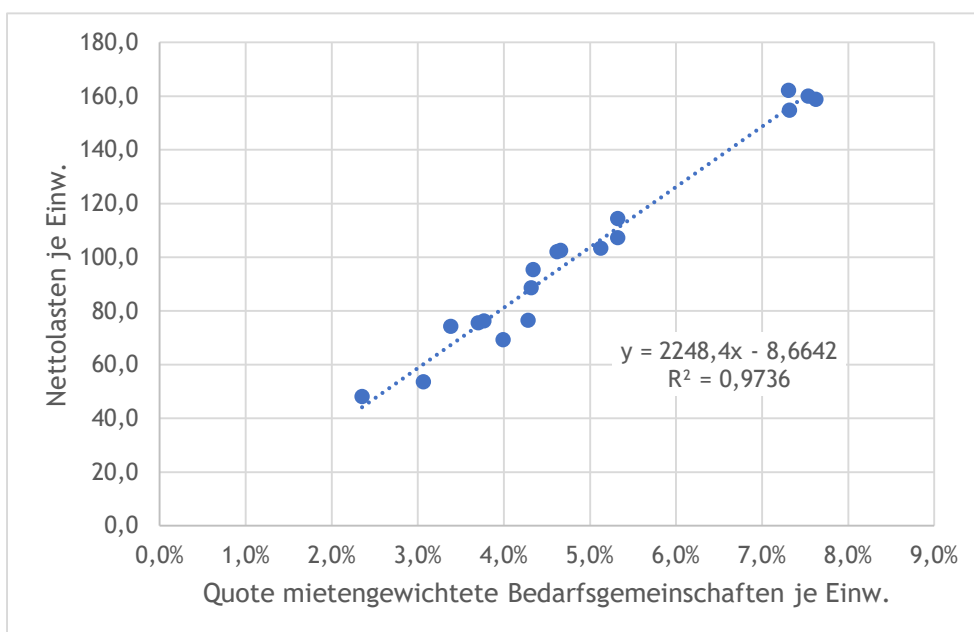


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Bundesagentur für Arbeit, Wohngeldverordnung 2019, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Die Quote der Bedarfsgemeinschaften kann in der Folge über ein einfaches Verfahren mit den Mietenstufen gewichtet werden: Dabei werden die Mittelwerte der Quote an Bedarfsgemeinschaften und der korrigierten Mietenstufen im Zeitraum von 2013-2019 ermittelt und anschließend mit den Regressionskoeffizienten multipliziert. Daraus geht der durchschnittliche Wert der Nettolasten in Abhängigkeit der Bedarfsgemeinschaften und Mietenstufen hervor: Ausgehend vom Mittelwert der Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften i. H. v. 5,2 % und einer durchschnittlichen Mietenstufe i. H. v. 2,2 entstehen den Kreiseinheiten durchschnittliche Nettolasten i. H. v. 77,72 Euro/Einw. Der Anteil der Mietenstufen beträgt dabei 10,1 % je voller Mietenstufe. Darauf aufbauend werden den mietengewichteten Quoten der SGB II-Bedarfsgemeinschaften bestimmt (Abbildung 94). Es wird deutlich, dass die kreisfreien Städte die höchsten Zuschläge auf ihre SGB II-Quoten erhalten, da sie im Mittel die höchsten Mietenstufen verzeichnen. Bei den Landkreisen erhalten diejenigen mit den höchsten Mietenstufen (Potsdam-Mittelmark, Oberhavel, Havelland und Barnim) ebenfalls die höchsten Zuschläge. Der Landkreis Prignitz weist hingegen eine gleichbleibende Quote auf, was daran liegt, dass dieser eine korrigierte Mietenstufe I verzeichnet. Da diese zugleich die niedrigste Mietenstufe repräsentiert, erfolgt hier entsprechend kein Aufschlag auf die originäre Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften.

Werden abschließend die SGB II-Nettolasten den mietengewichteten Quoten der Bedarfsgemeinschaften in einem Streudiagramm gegenübergestellt, ergibt sich ein noch besserer Erklärungsgehalt als zuvor (Abbildung 95): So werden insgesamt 97,36 % der Streuung der Kreiseinheiten bei den Nettolasten durch die Ausprägung der mietengewichteten Bedarfsgemeinschaften erklärt (zuvor: 94,50 %, vgl. Abbildung 91). Steigt die Quote der mietengewichteten SGB II-Bedarfsgemeinschaften um 1 Prozentpunkt, so resultiert dies in durchschnittlich etwa 22,48 Euro höheren Pro-Kopf-Nettolasten. In der Gesamtschau deutet dies darauf hin, dass eine Mietengewichtung beim Verteilungsschlüssel für den Soziallastenausgleich eine sachgerechtere Mittelverteilung unter den Landkreisen und kreisfreien Städten zur Erstattung der SGB II-Nettolasten mit sich bringt.

Abbildung 95: SGB II-Nettolasten und mietengewichtete Quoten an Bedarfsgemeinschaften im Vergleich 2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Bundesagentur für Arbeit, Wohngeldverordnung 2019, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

3.2 ÜBERPRÜFUNG DES JUGENDHILFELASTENAUSGLEICHS

3.2.1 AUSGABEN UND AUFGABENBEZOGENE DEFIZITE IM ÜBERBLICK

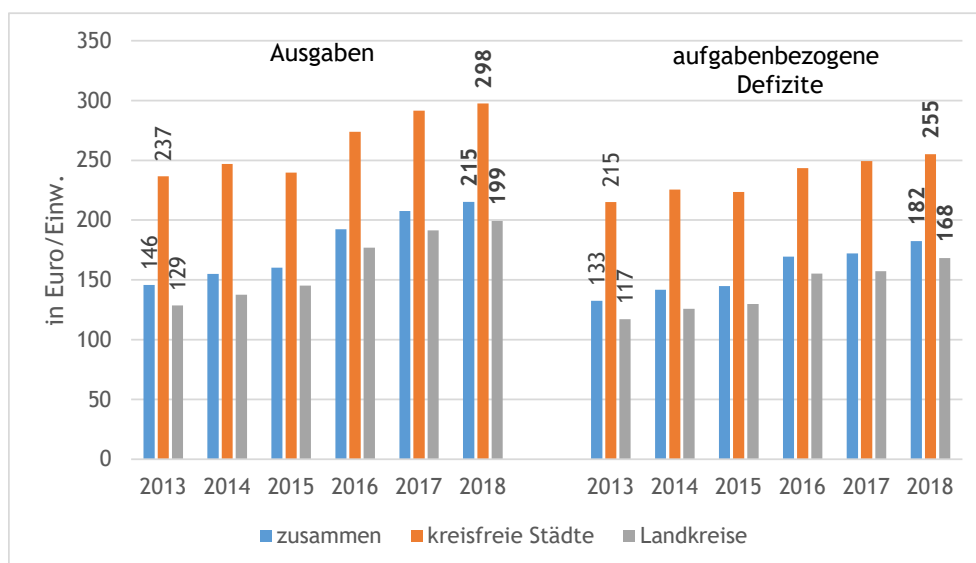
Die Ausgaben und Zuschussbeträge (bzw. aufgabenbezogenen Defizite) ²²⁹ im Bereich der Jugendhilfelasten werden auf Basis einzelner Produktgruppen hergeleitet. Dabei handelt es sich zunächst konkret um die Produktgruppen 363 (Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) und 367 (Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe). Hinzu kommen die Ausgaben und Einnahmen aus den beiden Gruppen 362 (Jugendarbeit) und 366 (Einrichtungen der Jugendarbeit, Jugendfreizeitstätten). Hintergrund sind hierbei Unterschiede in der Verbuchung bestimmter kommunaler Leistungen:

- So weisen bestimmte Landkreise im Durchschnitt der Jahre 2013-2018 erhebliche Ausgabenvolumina in der Produktgruppe 362 aus (Barnim: 30 Euro/Einw., Oberspreewald-Lausitz: 17 Euro/Einw., Oder-Spree: 15 Euro/Einw.), während der Durchschnittswert der übrigen Kreiseinheiten weitaus niedriger liegt (7 Euro/Einw.). Im Gegenzug unterscheiden sich speziell die Landkreise Barnim und Oder-Spree erheblich von den übrigen Kreiseinheiten, da sie in den Produktgruppen 363 und 367 substanziell geringere Ausgaben verzeichnen (109 Euro/Einw. bzw. 116 Euro/Einw. versus 176 Euro/Einw.).
- Die kreisfreien Städte (mit Ausnahme von Cottbus) verzeichnen wiederum erheblich Mehrbelastungen in der Produktgruppe 366 (Potsdam: 34 Euro/Einw., Brandenburg/Havel: 24 Euro/Einw., Frankfurt/Oder: 20 Euro/Einw.). Die übrigen Kreiseinheiten weisen hingegen ein Ausgabenniveau i. H. v. 0,32 Euro/Einw. auf.

Um diese Unterschiede in der statistischen Erfassungspraxis zu berücksichtigen, wurden sämtliche Ausgaben und Einnahmen der vier genannten Produktgruppen in die Betrachtungen zur Dotierung des Jugendhilfelastenausgleichs einbezogen.

²²⁹ Beide Begriffe werden nachfolgend gleichbedeutend verwendet.

Abbildung 96: Ausgaben und aufgabenbezogene Defizite im Bereich der Jugendhilfelasten 2013-2018

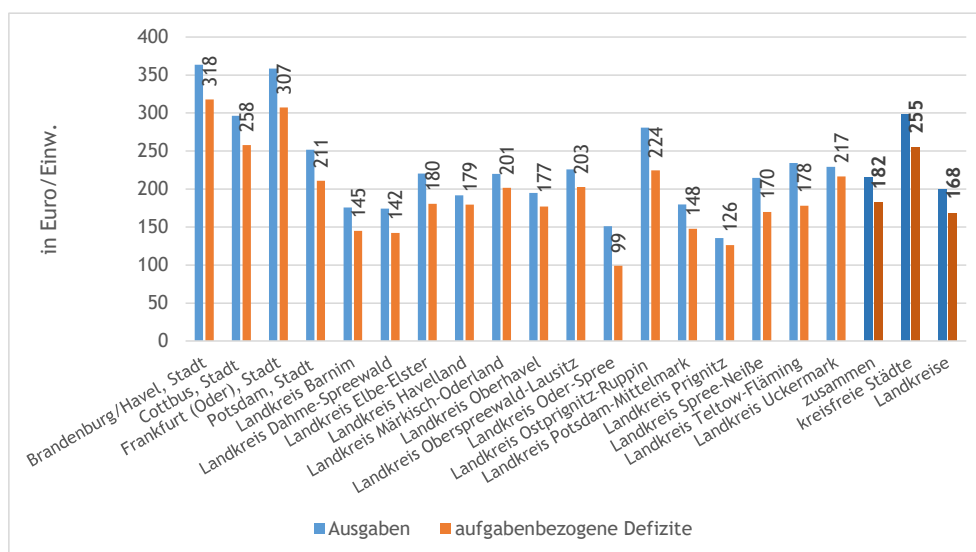


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Da für die Darstellung der Produktgruppen auf die Jahresrechnungsstatistik zurückgegriffen werden muss, können die illustrierten Zeitreihen lediglich bis 2018 betrachtet werden (Abbildung 96).²³⁰ Dabei wird ersichtlich, dass die Jugendhilfelasten im dargestellten Zeitraum deutlich angestiegen sind: So wuchsen die Ausgaben insgesamt um 70 Euro/Einw. auf insgesamt 215 Euro/Einw. und parallel dazu zeigen auch die aufgabenbezogenen Defizite einen deutlichen Positivtrend an (+50 Euro/Einw. auf 182 Euro/Einw.). Die Dynamik bei den Ausgaben und Zuschussbeträgen ist dabei in den kreisfreien Städten (+26 % bzw. +19 %) und Landkreisen (+55 % bzw. +44 %) recht ähnlich, beide Teilgruppen differieren aber erheblich im Niveau: So liegen die Ausgaben in den kreisfreien Städten aufgrund der höheren Falldichte bei 298 Euro/Einw. (aufgabenbezogenes Defizit: 255 Euro/Einw.), während sie in den Landkreisen bei 199 Euro/Einw. betragen (aufgabenbezogenes Defizit: 168 Euro/Einw.), was sich nochmals genauer in der Gegenüberstellung der Kreiseinheiten für das Jahr 2018 zeigt (Abbildung 97). Wie bereits in Bezug auf die Sozialen Leistungen aus dem SGB II sind hierbei die kreisfreien Städte Brandenburg/Havel, Frankfurt/Oder und Cottbus hervorzuheben (Zuschussbeträge i. H. v. 318 Euro/Einw., 307 Euro/Einw. bzw. 258 Euro/Einw.). Dies scheint wenig überraschend, da sie auch die landesweit höchsten Quoten an Personen unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften als bei den Hilfen bzw. Beratungen für junge Menschen und Familien aufweisen (vgl. dazu Abbildung 98 und Abbildung 99). Die Landeshauptstadt Potsdam bildet hier erneut eine Ausnahme (211 Euro/Einw.) und liegt deutlich unter dem Durchschnitt der Oberzentren. In den Landkreisen fallen die höchsten aufgabenbezogenen Defizite in Ostprignitz-Ruppin (224 Euro/Einw.), Uckermark (217 Euro/Einw.) und Oberspreewald-Lausitz (203 Euro/Einw.) an. Der Landkreis Oder-Spree verzeichnet wiederum die landesweit mit Abstand geringsten Pro-Kopf-Defizite (99 Euro/Einw.) mit deutlichem Abstand vor den Landkreisen Prignitz (126 Euro/Einw.) und Dahme-Spreewald (142 Euro/Einw.).

²³⁰ Die Veröffentlichung der kommunalen Jahresrechnungsstatistik Brandenburgs für das Jahr 2019 erfolgt voraussichtlich im 1. Quartal 2021.

Abbildung 97: Ausgaben und aufgabenbezogene Defizite im Bereich der Jugendhilfelasten nach Kreiseinheiten 2018



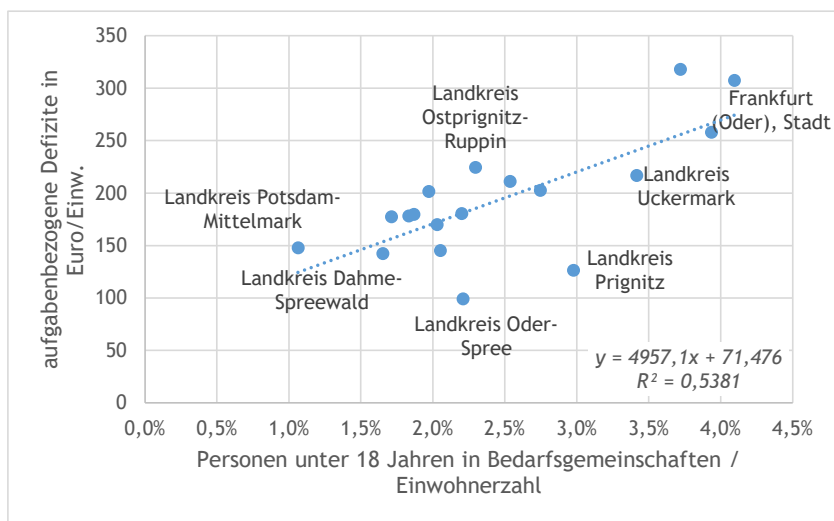
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Zu Plausibilisierungszwecken der zuvor dargestellten Ausprägungen sollen nachfolgend die Quote der unter 18-Jährigen sowie die Hilfen für junge Menschen im Verhältnis zur jeweiligen Einwohnerzahl der Kreiseinheiten gesetzt und mit den Zuschussbeträgen verglichen werden (Abbildung 98 und Abbildung 99). Auf diese Weise wird außerdem überprüft, ob und inwieweit der Verteilungsschlüssel sachgerecht wirkt.

- In Bezug auf die Quoten der unter 18-Jährigen in Bedarfsgemeinschaften wird so ersichtlich, dass der Landkreis Oder-Spree einen durchschnittlichen Wert aufweist (2,2 %). Die entstandenen Defizite in den aufgeführten jugendhilfebezogenen Produktgruppen fallen jedoch in der Vergleichsgruppe am mit Abstand geringsten aus. In den anderen gering defizitären Landkreisen Prignitz und Dahme-Spreewald werden deutlich voneinander abweichende Quoten sichtbar (3,0 % bzw. 1,7 %), wobei die Defizite allerdings dennoch ähnlich ausfallen (126 bzw. 142 Euro/Einw.). Die Landkreise mit den höchsten Pro-Kopf-Defiziten, Uckermark und Ost-prignitz-Ruppin, verzeichnen wiederum ebenfalls unterschiedlich hohe Quoten (3,4 % bzw. 2,3 %). Die kreisfreien Städte (ohne Potsdam) haben die höchsten Quoten und zugleich auch die höchsten Defizite vorzuweisen (z. B. Frankfurt/Oder: 4,1 %, 307 Euro/Einw.).
- Mit Blick auf die Hilfen für junge Menschen sind die Abweichungen in den Quoten weniger stark, stattdessen befindet sich die Position der Landkreise im Diagramm näher an der Regressionsgerade: Die Landkreise Oder-Spree und Prignitz weisen die geringsten Quoten und gleichzeitig die niedrigsten Defizite aus (0,5 % bzw. 0,2 %). Die kreisfreien Städte weisen wiederum die höchsten Quoten auf, haben aber im Durchschnitt auch die höchsten Zuschussbeträge (z. B. Brandenburg/Havel: 1,3 %, 318 Euro/Einw.).

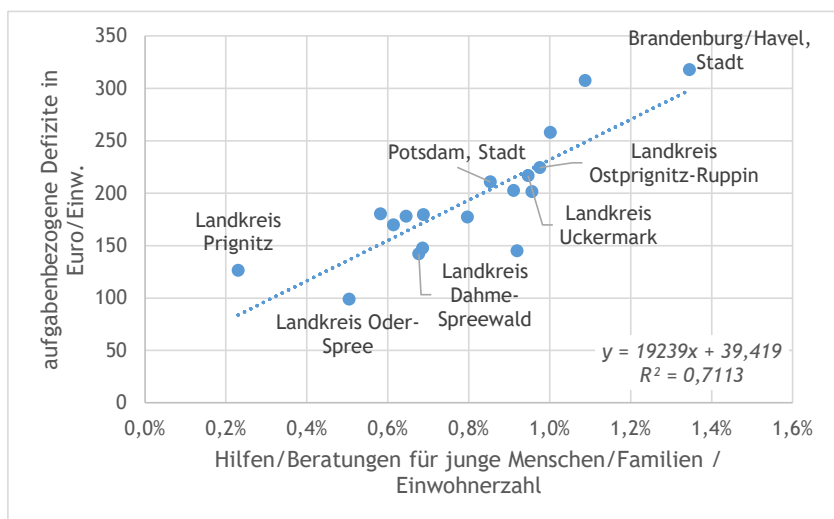
Neben buchungsbedingten Verzerrungen spielen möglicherweise eine unterschiedlich hohe Effizienz bei der Aufgabenerfüllung eine essenzielle Rolle hinsichtlich der Unterschiede zwischen den Kreiseinheiten. Aus diesem Grund müssen bestimmte Landkreise mehr finanzielle Mittel im Bereich der Jugendhilfe aufbringen als andere Kreiseinheiten mit ähnlich hohen Quoten.

Abbildung 98: Aufgabenbezogene Defizite und Quote unter 18-Jähriger in Bedarfsgemeinschaften im Vergleich 2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Abbildung 99: Aufgabenbezogene Defizite und Hilfen/Beratungen für junge Menschen/Familien im Vergleich 2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

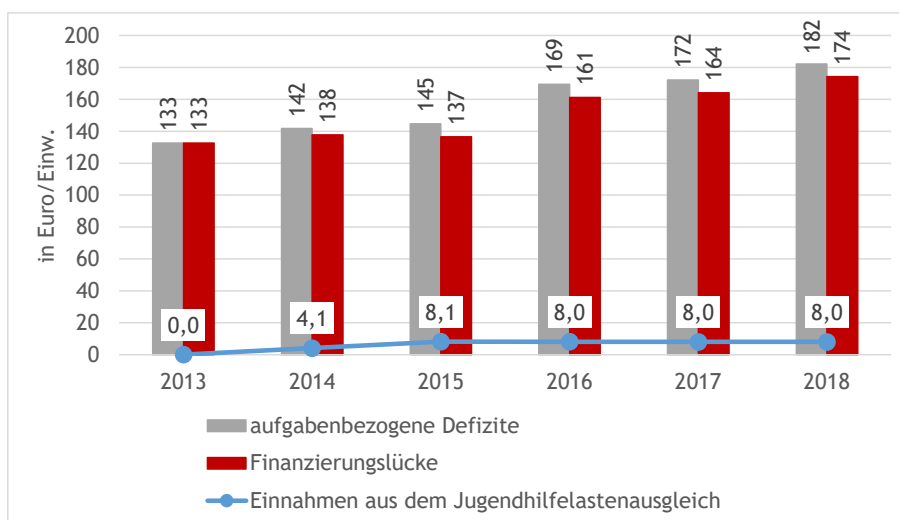
In der Gesamtschau wird im Durchschnitt deutlich, dass höhere Quoten an unter 18-Jährigen in Bedarfsgemeinschaften und Hilfen für junge Menschen auch mit höheren aufgabenbezogenen Defiziten einhergehen. Im Falle ersterer ist der gut erkennbare, positive Zusammenhang aufgrund der beschriebenen Ausprägungen etwas schwächer abgesichert: So erklärt die Quote unter 18-Jähriger in Bedarfsgemeinschaften die Höhe der Zuschussbeträge im Jugendhilfelastenbereich zu etwa 54 %, was speziell im Vergleich zu den gezeigten Zusammenhängen im SGB II-Bereich (vgl. Abbildung 91 und Abbildung 95) niedrig anmutet, jedoch für Relationen finanzwissenschaftlicher Kennzahlen einen recht guten Erklärungsgehalt repräsentiert. Fällt die Quote dabei in einer Kreiseinheit um 1 Prozentpunkt höher aus, so liegt deren Defizit im Durchschnitt etwa 49,57 Euro/Einw. höher. Nochmals deutlich höher ist das Bestimmtheitsmaß bei der Gegenüberstellung der Quoten an Hilfen für junge Menschen und den Zuschussbeträgen im Jugendhilfebereich (rd. 71 %). Dabei zeigt sich, dass ein Anstieg der Quote um 1 Prozentpunkt durchschnittlich in 192,39 Euro pro Einwohner höheren Zuschussbeträgen resultiert. Diese Zahl mag groß wirken, muss jedoch in Relation zu den vorliegenden Quoten gesetzt werden: Die durchschnittliche Quote beträgt ohnehin lediglich 0,8 %; hinzu kommt,

dass sich im Zeitverlauf von 2013-2019 nur marginale Änderungen je Kreiseinheit ergeben haben (2018: +0,2 Prozentpunkte ggü. 2013). Beide Grafiken zeigen zusammenfassend, dass der für die Verteilung der Finanzmittel aus dem Jugendhilfelastenausgleich verwendete Verteilungsschlüssel sachgerecht arbeitet und zukunftsfähig ist.

3.2.2 FINANZIERUNGSLÜCKE UND QUANTITATIVE BEDEUTUNG DES JUGENDHILFELASTENAUSGLEICHS

Die aufgabenbezogenen Defizite werden nachfolgend als Ausgangspunkt für die Berechnung der Finanzierungslücke verwendet (Abbildung 100). Dabei wurde der Jugendhilfelastenausgleich im Jahr 2014 eingeführt und betrug zunächst 10 Mio. Euro. Im Jahr darauf wurde das finanzielle Volumen auf 20 Mio. Euro angehoben, welches auch bis zum aktuellen Rand beibehalten wurde. Wird dieser Betrag in Euro je Einwohner umgerechnet, ergibt dies für 2014 einen Wert i. H. v. 4 Euro/Einw.; ab 2015 deckt der Lastenausgleich hingegen 8 Euro/Einw.

Abbildung 100: Aufgabenbezogene Defizite im Bereich der Jugendhilfe (vor Jugendhilfelastenausgleich) und Finanzierungslücke 2013-2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Auf Basis der von Jahr zu Jahr zunehmenden aufgabenbezogenen Defizite bei den Jugendhilfelasten wächst die verbleibende Finanzierungslücke von Jahr zu Jahr an. So betrug der Kostendeckungsgrad im Jahr 2015 noch 5,6 % (kreisfreie Städte: 4,8 %, Landkreise: 5,9 %), im Jahr 2018 sind es hingegen nur noch 4,4 % (kreisfreie Städte: 4,0 %, Landkreise: 4,5 %). Im Vergleich zum Sozillastenausgleich ist die quantitative Bedeutung des Jugendhilfelastenausgleich damit als deutlich niedriger einzustufen. Ein Großteil der Lasten verbleibt in den Kreiseinheiten, wodurch diese einen großen Teil ihrer Kreisumlage (bzw. Steuereinnahmen bei den kreisfreien Städten) bzw. Schlüsselzuweisungen einsetzen müssen, um ihre Finanzierungslücken im Bereich der Jugendhilfe decken zu können.

3.3 EMPFEHLUNGEN ZUR DOTIERUNG BEIDER LASTENAUSGLEICHE

Die Bestandsaufnahme von Sozillasten- und Jugendhilfelastenausgleich verdeutlichte, dass beide Instrumente aufgrund ihrer unterschiedlichen Dotierung weit voneinander abweichende Finanzierungslücken verursachen. So beträgt diese beim Sozillastenausgleich im Jahr 2018 etwa 36 Euro/Einw., beim Jugendhilfelastenausgleich sind es dagegen 174 Euro/Einw. Die Gutachter empfehlen infolgedessen eine Umschichtung finanzieller Mittel vom Sozillastenausgleich in den Jugendhilfelastenausgleich. Dies kann folgendermaßen begründet werden:

1. Der Sozillastenausgleich erbrachte im Jahr 2019 fast eine Überdeckung, was auf eine ausgesprochen hohe Dotierung schließen lässt. Für das Jahr 2020 ist - trotz der Auswirkungen

der Corona-Pandemie - aufgrund der massiv erhöhten Basisbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft von 41,4 % auf 66,4 % gemäß § 3 Abs. 2 BBFestV 2020 eine Überdeckung der Leistungen nach dem SGB II zu erwarten. So ist bereits zum jetzigen Zeitpunkt ersichtlich, dass die ab März bis Juni 2020 leicht gewachsene Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften trotz des Lockdowns im November 2020 (auch im Dezember 2020) weiter absinkt. Es ist anzunehmen, dass die Sozialen Leistungen nach dem SGB II nach der Corona-Pandemie, bedingt durch die sehr gute Arbeitsmarktsituation und nicht zuletzt auch die demografische Entwicklung, voraussichtlich wieder den bis zum Jahr 2019 vorherrschenden Entwicklungspfad einnehmen werden. Darauf deuten auch die ab diesem Jahr abermals verringerten Hartz IV-SoBEZ (auf insgesamt 50,92 Mio. Euro) hin, deren mittelfristige Aufhebung wahrscheinlich ist. Der quantitative Effekt der Verminderung der Hartz IV-SoBEZ fällt jedoch geringer aus als der Zuwachs der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung: So verdeutlichte die Prognoserechnung, dass sich diese im Jahr 2020 um etwa 92 Mio. Euro auf über 244 Mio. Euro erhöhen wird, wodurch eine deutliche negative Finanzierungslücke zustande kommt (vgl. Kapitel 3.1.2 bzw. Tabelle 10). Angesichts des Trends der SGB II-Leistungen (vgl. Abbildung 82) in Kombination mit den umfangreichen Erstattungen des Bundes ist davon auszugehen, dass eine Überdeckung der Leistungen nach dem SGB II auch in den Folgejahren zu erwarten ist.

2. Im Gegensatz zu den absinkenden Leistungen nach dem SGB II entwickeln sich die Ausgaben und aufgabenbezogenen Defizite im Bereich der Jugendhilfe äußerst dynamisch. Diese Entwicklung ist darüber hinaus auch in Zukunft absehbar, da die Kosten je unter 18-Jährigen in Bedarfsgemeinschaften deutlich ansteigen. Der Jugendhilfelastenausgleich ist im Vergleich dazu in den vergangenen Jahren trotz der Ausgabensteigerung nicht erhöht worden und verblieb seit 2015 auf dem Niveau i. H. v. 20 Mio. Euro. Dadurch sind die Finanzierungslücken im Laufe der Jahre deutlich angewachsen und zeigen eine gegensätzliche Entwicklung zu den Finanzierungslücken, die nach den Erstattungen im Rahmen des Soziallastenausgleichs verbleiben.
3. Eine Erhöhung des Jugendhilfelastenausgleichs aus der FAG-Masse erscheint darüber hinaus nicht zweckmäßig, da eine zusätzliche Vorwegentnahme finanzieller Mittel aus der FAG-Masse die Wirkung des Steuerkraftausgleichs im Schlüsselzuweisungssystem schwächen würde. Dieser nimmt in Brandenburg eine quantitativ sehr bedeutende Rolle ein, wie der Ländervergleich bereits zeigte (vgl. Abbildung 23). Die Gutachter sprechen sich in der Folge dafür aus, den quantitativen Umfang des Steuerkraftausgleichs beizubehalten und die Vorwegentnahmen nicht zu erhöhen. An dieser Stelle sei nochmals auf das Gutachten von KORIOTH aus dem Jahr 2018 hingewiesen, demzufolge eine kritische Grenze erreicht sei, „[...] wenn Zweckzuweisungen in ihrem Gesamtvolumen mit allen Tatbeständen deutlich über 10 v. H. der Finanzausgleichsmasse erreichen.“²³¹ Da diese Grenze gegenwärtig bereits überschritten wird,²³² sehen wir als Gutachter von einer weiteren Erhöhung der Vorwegentnahme aus der FAG-Masse ab. Eine Umschichtung vom Soziallasten- in den Jugendhilfelastenausgleich erscheint hingegen als probates Mittel zur (zumindest näherungsweise) Angleichung der Finanzierungslücken.

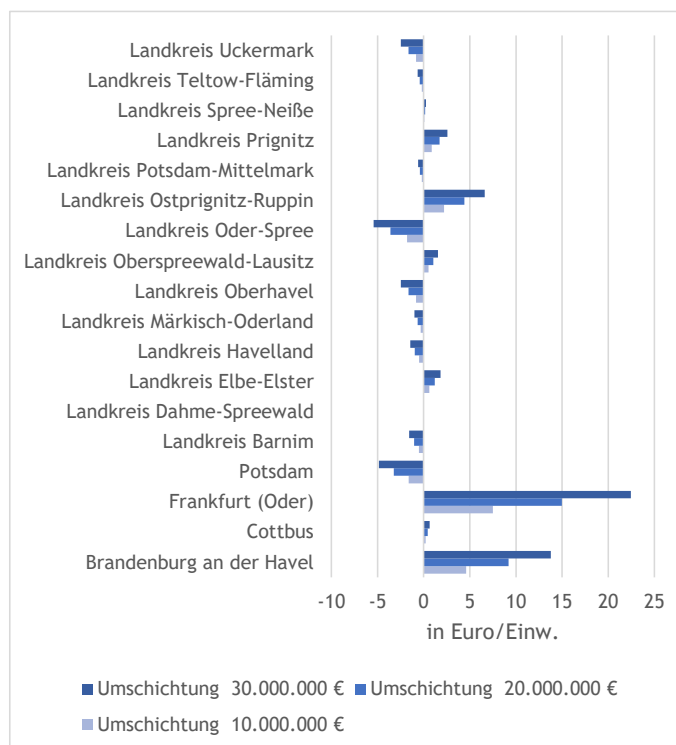
Dazu werden die Netto-Effekte der Umschichtung von 10 Mio. Euro, 20 Mio. Euro und 30 Mio. Euro an finanziellen Mittel aus dem Soziallastenausgleich in den Jugendhilfelastenausgleich in Euro je Einwohner dargestellt (Rückgänge beim Soziallastenausgleich saldiert mit den Zugewinnen beim Jugendhilfelastenausgleich). Die profitierenden Kreiseinheiten sind hier zunächst die kreisfreien Städte Frankfurt/Oder und Brandenburg/Havel, da diese die höchsten Quoten an unter 18-Jährigen in Bedarfsgemeinschaften sowie an Hilfen für junge Menschen und damit zusammenhängend auch die höchsten Pro-Kopf-Finanzierungslücken verzeichnen (291 bzw. 305 Euro/Einw.). Die Landeshauptstadt Potsdam würde die höchsten Netto-Einbußen verzeichnen, da ihre SGB II-Quote im

²³¹ Vgl. Koriototh (2018), S. 10.

²³² Im Jahr 2019 liegt der Anteil der Zweckzuweisungen innerhalb der FAG-Masse bei 11,7 % (vgl. Abbildung 23).

Vergleich zum Durchschnitt etwas höher ausfällt als die sehr niedrigen relevanten Quoten für die Verteilung der Mittel aus dem Jugendhilfelastenausgleich.

Abbildung 101: Ergebnisse der Umschichtung bestimmter Beträge vom Soziallastenausgleich in den Jugendhilfelastenausgleich in Euro je Einwohner 2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Auf Basis einer Mittelumschichtung könnten darüber hinaus die Landkreise Ostprignitz-Ruppin, Prignitz, Elbe-Elster und Oberspreewald-Lausitz mehr oder weniger stark profitieren. Im Falle von Ostprignitz-Ruppin liegen die höheren Gewinne darin begründet, dass die zur Verteilung des Jugendhilfelastenausgleichs relevanten Quoten im Vergleich höher liegen als die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften. Beim Landkreis Uckermark, der sogar höhere Quoten an Personen unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften sowie Hilfen für junge Menschen aufweist, sind jedoch leichte Verluste im Zuge einer Umverteilung feststellbar. Dies liegt allerdings daran, dass die Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Vergleich zu den anderen Kreiseinheiten noch weitaus höher liegt (2019: 6,8 % versus 3,8 % bzw. 4,1 % im Durchschnitt der Landkreise bzw. aller Kreiseinheiten). Dementsprechend verliert der Landkreis im Verhältnis etwas mehr aus dem Soziallastenausgleich als er durch den Jugendhilfelastenausgleich zusätzlich erhalten würde. Der Landkreis mit den höchsten Verlusten ist indes Oder-Spree, was an dessen unterdurchschnittlichen Quoten im Bereich der Jugendhilfe und der gleichzeitig leicht überdurchschnittlichen Quote der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II liegt. Aufgrund dessen verliert der Landkreis überdurchschnittlich hohe Finanzmittel aus dem Soziallastenausgleich, erhält aber unterdurchschnittlich hohe Zusatzeinnahmen aus dem Jugendhilfelastenausgleich.

Die Umschichtung führt, je nach Volumen, zu veränderten Kostendeckungsgraden beider Lastenausgleiche: Im Jahr 2018 betrug dieser 51,2 % (kreisfreie Städte: 47,5 %, Landkreise: 52,4 %) beim Soziallastenausgleich und 4,4 % (kreisfreie Städte: 4,0 %, Landkreise: 4,5 %) beim Jugendhilfelastenausgleich. Folgende Veränderungen ergeben sich bei den drei Varianten:

- Umschichtung i. H. v. 10 Mio. Euro von Soziallasten- zu Jugendhilfelastenausgleich
 - Soziallastenausgleich: 45,8 % (kreisfreie Städte: 44,0 %, Landkreise: 46,4 %)
 - Jugendhilfelastenausgleich: 6,6 % (kreisfreie Städte: 8,2 %, Landkreise: 6,1 %)
- Umschichtung i. H. v. 20 Mio. Euro von Soziallasten- zu Jugendhilfelastenausgleich
 - Soziallastenausgleich: 40,5 % (kreisfreie Städte: 38,9 %, Landkreise: 41,0 %)
 - Jugendhilfelastenausgleich: 8,8 % (kreisfreie Städte: 11,0 %, Landkreise: 8,1 %)
- Umschichtung i. H. v. 30 Mio. Euro von Soziallasten- zu Jugendhilfelastenausgleich
 - Soziallastenausgleich: 35,1 % (kreisfreie Städte: 33,7 %, Landkreise: 35,6 %)
 - Jugendhilfelastenausgleich: 10,9 % (kreisfreie Städte: 13,7 %, Landkreise: 10,1 %)

Damit wird im Endeffekt deutlich, dass die Erstattung der sozialen Lasten aus dem SGB II nach wie vor den Vorrang genießt, da diese eine wesentliche Hauptaufgabe im Bereich der Kreisaufgaben repräsentiert. Gleichzeitig wird mit Hilfe der Umschichtung auf die stetig anwachsenden Defizite im Jugendhilfebereich folgerichtig reagiert.

4 HORIZONTALER FINANZAUSGLEICH

Das Hauptkapitel zu den horizontalen Verteilungsfragen fokussiert sich auf die Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs. Diese werden in Form von diskretionären Zweckzuweisungen bzw. Lastenausgleichen oder regelgebundenen Schlüsselzuweisungen weitergeleitet. Die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die Kommunaleinheiten erfolgt mittels der Berechnung von Finanzkraft und Finanzbedarf, wobei mit Hilfe der Betrachtung von Haupt- und Nebenansätzen sowie der Justierung einer Ausgleichsquote über das Maß des Ausgleichs zwischen unterschiedlich steuerstarken Kommunen entschieden wird. Im Folgenden werden sämtliche Aspekte des Schlüsselzuweisungssystems in Brandenburg eingehend analysiert. Hierzu werden die jeweiligen theoretischen Erwägungen direkt mit konkreten Reformvorschlägen verknüpft. Zunächst erfolgt die Überprüfung der Teilmassenbildung (Kapitel 4.2) und schließlich der einzelnen Parameter des Schlüsselzuweisungssystems (Kapitel 4.3). Umfangreiche Modellrechnungen zu den konkreten Gutachternvorschlägen fassen die Wirkungen der Reformempfehlungen zusammen (Kapitel 4.4). Besondere Aufmerksamkeit wird abschließend der distributiven Gesamtwirkung des Systems gewidmet (Kapitel 0).

4.1 STRUKTURELLE ASPEKTE DES HORIZONTALEN VERTEILUNGSSYSTEMS UND STATUS QUO DES BBGFAG

4.1.1 AUFTEILUNG DER FINANZAUSGLEICHSMASSE

Generell lassen sich bei der Aufteilung der FAG-Masse zwei Aufgabenkomplexe mit zwei verschiedenen zugehörigen Instrumentengruppen unterscheiden.²³³ Ein Teil der FAG-Masse wird für Zuweisungen im Rahmen sog. **Lastenausgleiche** (auch „**Zweckzuweisungen**“ oder „**Sonderlastenausgleiche**“) verwendet. Abgeltungen in diesem Bereich erfolgen finanzkraftunabhängig für bestimmte Aufgabenbereiche, wobei üblicherweise gesetzlich bestimmte Beträge vorab aus der FAG-Masse entnommen (daher auch „**Vorwegabzüge**“) und gemäß entsprechender Indikatoren (oder Absolutbeträge) verteilt werden.²³⁴ Eine weitere Differenzierung innerhalb dieser Kategorie muss insoweit erfolgen, als dass die Verteilung in einigen Fällen mit einer Zweckbindung verbunden ist (vor allem Bedarfszuweisungen, welche normalerweise über einen Ausgleichsstock finanziert werden und für besondere Härtefälle auf Antrag verfügbar sind) und in anderen nicht. Je nach Grad der Zweckbindung kann das Land hier also in unterschiedlichem Maße auf das kommunale Ausgabenverhalten einwirken (sog. „Goldene Zügel“).

Der Teil der FAG-Masse, welcher nach Entnahme sämtlicher Vorwegabzüge noch verbleibt, wird für die Verteilung der *allgemeinen Zuweisungen* verwandt. Dies sind vor allem die **Schlüsselzuweisungen**.²³⁵ Sie stellen den Kern des kommunalen Finanzausgleichssystems dar. Ihre Vergabe richtet sich dabei nach einem festgelegten Verfahren, in dem der normierte Finanzbedarf einer Kommune ihrer normierten Finanzkraft gegenübergestellt wird. Ihre Hauptaufgabe besteht somit darin, horizontale Ausgleichswirkungen zwischen den Kommunen zu erzielen, indem Finanzkraftdifferenzen zwischen leistungsfähigeren und weniger leistungsfähigen Kommunen reduziert werden.²³⁶ Schlüsselzuweisungen stehen den Kommunen zur freien Verfügung.

Wie bereits ersichtlich wurde, ist der kommunalen Ebene Brandenburgs im Jahr 2020 eine FAG-Masse i. H. v. 826 Euro/Einw. zugewiesen worden, womit das Land im Vergleich Rang 2 (hinter Thüringen) belegt (vgl. Abbildung 23). Dabei werden 88,3 % dieser Summe (729 Euro/Einw.) innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems zur Verfügung gestellt. Lediglich 96 Euro/Einw. werden

²³³ Vgl. Scherf (2003), S. 5.

²³⁴ Vgl. Hardt/Schiller (2006), S. 58.

²³⁵ Vgl. Münstermann/Becker (1978), S. 12 f. und S. 59 f.; Gläser (1981), S. 300 f.

²³⁶ Vgl. Scherf (2014), S. 6.

dementsprechend als Zweckzuweisungen behandelt, wodurch dem Steuerkraftausgleich über das Schlüsselzuweisungssystem - und damit der redistributiven Funktion des kommunalen Finanzausgleichs - richtigerweise eine große Bedeutung zukommt. Im Rahmen dieser zentralen Funktion sollen die hohen Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden, welche sich aus Unzulänglichkeiten des kommunalen Steuersystems ergeben, mittels vertikaler Zuweisungen mit horizontalem Effekt tendenziell korrigiert werden.²³⁷ Ziel ist es dabei, bei allen Kommunen Ausgabebedarf und Einnahmemöglichkeiten weitestgehend anzugleichen und dabei die interkommunal bestehenden strukturbedingten (und somit nicht autonom zu verantwortenden) Diskrepanzen auf der Einnahmenseite zu verringern.²³⁸ Dieser Versuch eines Ausgleichs teilweise hoher Steuerkraftunterschiede zwischen einzelnen Gemeinden resultiert aus dem Verfassungsgebot der Wahrung der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 2 GG) und dem Postulat der Sozialstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 GG).²³⁹ Andere Länder, wie Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen, gehen hier einen alternativen Weg, indem sie zweckgebundenen Zuweisungen eine weitaus größere Bedeutung verleihen. Dies führt dazu, dass der Ausgleich der interkommunal variierenden Steuerkraft eine geringere Rolle einnimmt und Zuweisungen stattdessen vorrangig nach Gesichtspunkten verteilt werden, die nicht zwingenderweise mit der kommunalen Steuerkraft zusammenhängen. Damit wird die redistributive Funktion von Zuweisungen entscheidend geschwächt und Steuereinnahmenunterschiede bleiben in einem größeren Ausmaß erhalten.

Tabelle 12: Vorwegentnahmen und Gesamtschlüsselmasse 2020

<i>Vorwegentnahmen</i>	
Schullastenausgleich	85.781.300 Euro
Soziallastenausgleich (nur Vorwegentnahme FAG-Masse)	60.000.000 Euro
Jugendhilfelastenausgleich	20.000.000 Euro
Ausgleichsfonds	25.200.000 Euro
Zuweisungen für Investitionen aus dem Ausgleichsfonds	14.800.000 Euro
Theater- und Orchesterpauschale	22.000.000 Euro
Gesamtschlüsselmasse	2.005.934.592 Euro
davon: Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte und Mehrbelastungsausgleich für grundfunktionale Schwerpunkte	36.800.000 Euro
davon: investive Schlüsselzuweisungen	130.385.817 Euro

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg.

Im Jahr 2020, welches für alle horizontalen Modellrechnungen als Ausgangspunkt genutzt wird, wird die gesamte FAG-Masse des Landes Brandenburg um einige zweckgebundene Vorwegabzüge gemindert (Tabelle 12). Die Finanzmittel im Rahmen der Vorwegabzüge werden somit nicht mittels eines Vergleichs von Finanzkraft und Finanzbedarf verteilt, sondern den Kommunen aufgrund anderer, politisch festgesetzter Kriterien vom Land zugewiesen:

- Gemäß § 14 BbgFAG wird den Kommunen „[z]um anteiligen Ausgleich der Sachkosten nach dem Brandenburgischen Schulgesetz [...] ein Schullastenausgleich gewährt.“ Der Ausgabenansatz bemisst sich dabei nach dem „nach dem Verbraucherpreisindex für Deutschland fortzuschreibenden Ausgangsbetrag je Schülerin oder Schüler und den für das Ausgleichsjahr prognostizierten Zahlen von Schülerinnen und Schülern an öffentlichen Schulen nach der jeweils jüngsten Prognose [und] wird den Gemeinden und

²³⁷ Vgl. Münstermann/Becker (1978), S.10, und Lenk/Birke (1998a), S. 201.

²³⁸ Vgl. Henneke (2002), S. 146.

²³⁹ Vgl. Katz (1985), S. 308.

Gemeindeverbänden für Schulen gewährt, deren Träger sie zu Beginn des Haushaltsjahres sind.“ Im Jahr 2020 beläuft er sich auf 85,8 Mio. Euro.

- Der Soziallastenausgleich nach § 15 Abs. 1 BbgFAG nimmt mit etwa 110,9 Mio. Euro ein hohes finanzielles Volumen ein, wobei jedoch gemäß § 5 Abs. 2 BbgFAG nur 60 Mio. Euro der FAG-Masse vorweg entnommen werden. Die übrigen Finanzmittel stammen aus den sog. Hartz-IV-SoBEZ des Bundes und werden in ihrer Gesamtheit den kreisfreien Städten und Landkreisen als Träger der sozialen Sicherung gewährt (vgl. Kapitel 3.1).
- Ebenfalls den Kreiseinheiten als Träger werden Finanzmittel aus dem Jugendhilfelastenausgleich gemäß § 15 Abs. 2 BbgFAG i. V. m. § 5 Abs. 2 BbgFAG bereitgestellt (vgl. Kapitel 3.2), die sich auf rd. 20 Mio. Euro belaufen.
- Weitere insgesamt 40 Mio. Euro werden den Kommunen auf Basis des Ausgleichsfonds laut § 16 BbgFAG zur Verfügung gestellt. Diese Finanzmittel sind § 16 Abs. 1 BbgFAG zufolge u. a. für Schuldendiensthilfen aufgrund von Hochverschuldung, für die Sicherstellung der freiwilliger Aufgabenwahrnehmung oder auch für Hilfen zur Durchführung notwendiger Investitionsmaßnahmen, beispielsweise mit besonderer überörtlicher oder überregionaler Bedeutung, vorgesehen.
- Zum Zwecke der Förderung von „*Theatern, Orchestern und vergleichbaren Einrichtungen mit Theater- und Konzertangeboten*“ werden der FAG-Masse gemäß § 5 Abs. 1 BbgFAG weitere 22 Mio. Euro in Form eines Vorwegabzugs entnommen.

Nach allen Vorwegabzügen verbleiben insgesamt ca. 2,006 Mrd. Euro an Gesamtschlüsselmasse, wovon überdies der Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte laut § 14a BbgFAG i. H. v. 36,8 Mio. Euro gespeist wird. Hierbei handelt es sich nicht um einen allgemeinen Vorwegabzug, sondern die Mittel werden aus der Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben finanziert. Insofern ist es ein Vorwegabzug, bezogen auf diese Teilschlüsselmasse. Für den Mehrbelastungsausgleich für grundfunktionale Schwerpunkte nach § 14b BbgFAG waren im Jahr 2020 noch keine Finanzmittel vorgesehen. Der Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen beläuft sich darüber hinaus auf rd. 130,4 Mio. Euro.

4.1.2 VERTEILUNG DER SCHLÜSSELMASSE

4.1.2.1 GRUNDMODELL DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS

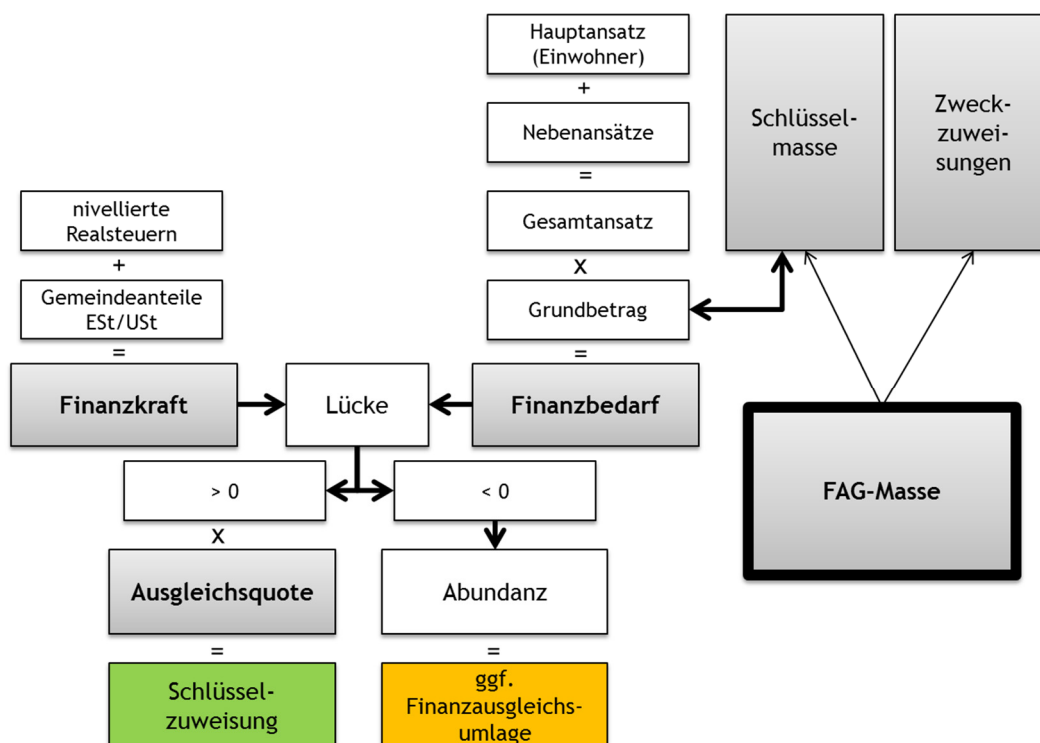
Die Verteilung der Teilschlüsselmassen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgt i. d. R. im Rahmen eines regelgebundenen Systems der Gegenüberstellung von Finanzkraft und Finanzbedarf, die in Abbildung 102 illustriert wird. Dabei handelt es sich um ein deckungsgleiches Grundschema, das in Brandenburg sowie allen anderen Kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland zum Einsatz kommt.²⁴⁰ Grundsätzlich werden die individuelle Finanzkraft und der individuelle Finanzbedarf jeder kommunalen Einheit vergleichend gegenübergestellt, wobei auf beiden Seiten Standardisierungen erfolgen:

- Die Finanzkraft besteht im Wesentlichen aus den nivellierten Realsteuereinnahmen und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer. Für jede relevante Steuerart wird (im Falle der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer mittels eines Vergleichs mit dem jeweiligen Nivellierungshebesatz) eine Steuerkraftzahl ermittelt. Diese werden addiert und ergeben letztlich die sog. **Steuerkraftmesszahl**.
- Im Zuge der Bestimmung des Finanzbedarfs werden standardisierte Bedarfsgrößen gebildet. Dabei werden ein auf der Einwohnergröße der Kommune basierender Hauptansatz und ggf. eine unterschiedlich große Zahl an Nebenansätzen verwendet. Diese Ansätze werden

²⁴⁰ Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 344 f.

schließlich addiert und bilden in der Summe den nicht-monetären Gesamtansatz der Kommune. Der rechnerische Vergleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf wird mittels des sog. einheitlichen Grundbetrags hergestellt, der mit dem Gesamtansatz jeder Kommune multipliziert wird, wodurch die sog. **Bedarfsmesszahl** gebildet wird. Der Grundbetrag repräsentiert eine rechnerische Größe, die endogen im Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen in einem iterativen Verfahren so berechnet wird, dass die Schlüsselmasse „bis auf den letzten Euro“ aufgebraucht wird.

Abbildung 102: Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Folglich stehen sowohl auf der Seite der Finanzkraft als auch der des Finanzbedarfs monetäre Größen in Euro, auf deren Basis die „Lücke“ berechnet werden kann (vgl. Abbildung 102).

- Sofern die individuelle Finanzkraft einer Kommune deren errechneten Finanzbedarf übersteigt, gilt diese als abundant, und erhält keine Schlüsselzuweisungen. Es wird also angenommen, dass die Kommune ihre eigenen Bedarfe mittels der ihr zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen finanzieren kann. Abundante Kommunen müssen zudem, unter bestimmten Voraussetzungen, eine Finanzausgleichsumlage entrichten (vgl. zu den konkreten Regelungen Unterabschnitt 4.1.2.2).
- Wenn allerdings der individuelle Finanzbedarf einer Kommune höher ist, als deren Finanzkraft, erhält diese Schlüsselzuweisungen. Die resultierende „Lücke“ zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf wird in relativer Höhe multipliziert mit der Ausgleichsquote geschlossen.

Dementsprechend werden mit Hilfe der drei Größen Finanzkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsquote die relativen Gewichte der Kommunen in einem Dreiecksverhältnis zueinander bestimmt. Zusätzlich bewirkt der Grundbetrag, dass die Schlüsselmasse nach diesen Gewichten unter den kommunalen Einheiten verteilt wird und sich darüber hinaus Änderungen an der Gesamtschlüsselmasse auf der Seite des Finanzbedarfs der Kommunen auswirken.

4.1.2.2 VERTEILUNG DER SCHLÜSSELMASSE GEMÄß DEM BBGFAG

Das Land Brandenburg verfügt momentan gemäß § 5 Abs. 3 BbgFAG über ein unechtes Zwei-Ebenen-Modell, in welchem die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte eine Teilschlüsselmasse für die Wahrnehmung ihrer Gemeindeaufgaben beziehen (67,8 %). Die Zuteilung der finanziellen Mittel erfolgt über den Vergleich von Steuerkraftmesszahl (Finanzkraft) und Bedarfsmesszahl (Finanzbedarf). Die Landkreise verfügen ebenfalls über eine eigene Teilschlüsselmasse (28,0 %), wobei die Umlagekraft mit der Bedarfsmesszahl verglichen wird. Darüber hinaus steht den kreisfreien Städten eine weitere eigene Teilschlüsselmasse zu, die ihnen im Zuge der Erfüllung ihrer Kreisaufgaben gewährt wird (4,2 %). Die Schlüsselzuweisungen aus dieser Teilmasse werden gemäß dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahl auf die vier kreisfreien Städte aufgeteilt. Laut § 3 Abs. 4 BbgFAG müssen die zur Anwendung kommenden Quoten - parallel zur Verbundquote im vertikalen Finanzausgleich - alle drei Jahre überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

Das Land Brandenburg verfügt im Jahr 2020 über insgesamt 413 kreisangehörige Gemeinden und vier kreisfreie Städte, auf welche die Teilschlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben verteilt wird. Die Höhe der zu verteilenden Schlüsselzuweisungen für die Ebene der Gemeindeaufgaben wird in § 6 BbgFAG festgelegt.

- Die Grundlagen der **Steuerkraftmesszahl** einer kreisangehörigen bzw. kreisfreien Stadt in Brandenburg stellen gemäß § 9 Abs. 1 BbgFAG die nivellierten Realsteuern und die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie nach § 9 Abs. 1 i. V. m. § 17 BbgFAG die Einnahmen aus dem Familienleistungsausgleich des vorvergangenen Jahres dar. Dabei werden die Nivellierungshebesätze für die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer gemäß § 9 Abs. 2 und 4 BbgFAG anhand der gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätze des vorvergangenen Haushaltsjahres berechnet.²⁴¹
- Die **Bedarfsmesszahl** errechnet sich laut § 8 Abs. 1 BbgFAG über eine einwohnergrößenklassenbasierte Hauptansatzstaffel (vgl. Tabelle 13). Sofern eine Gemeinde dabei zwischen zwei Stufen einer Staffelklasse liegt, wird ihr Veredlungsfaktor mittels einer linearen Interpolation (mit einer Nachkommastelle) ermittelt. Dabei kommt zusätzlich ein sog. Demografiefaktor zur Anwendung: So wird laut § 20 BbgFAG die Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres mit dem Durchschnitt der Einwohnerzahlen der vorvergangenen fünf Jahre verglichen. Der größere der beiden Werte wird im Hauptansatz für die Ermittlung der Bedarfsmesszahl herangezogen.²⁴²

Tabelle 13: Hauptansatzstaffel für die Ebene der Gemeindeaufgaben gemäß BbgFAG

Einwohnerzahl (Größenklasse)	Veredlungsfaktor
bis zu 2.500 Einwohner	100 %
mit 7.500 Einwohnern	105 %
mit 15.000 Einwohnern	112 %
mit 35.000 Einwohnern	120 %
mit 45.000 Einwohnern	125 %
mit 55.000 Einwohnern	130 %
kreisfreie Städte	150 %

Quelle: Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg.

Die Verteilung der Teilschlüsselmasse über die Landkreise folgt einem ähnlichen Bild, weist aber spezifische Unterschiede auf, die in § 11 und 12 BbgFAG charakterisiert werden.

- Mittels der sog. **Umlagekraftmesszahl** wird die individuelle Finanzkraft eines Landkreises ermittelt. Damit wird berücksichtigt, dass Landkreise kaum über eigene Einnahmen verfügen,

²⁴¹ Dabei wird gemäß § 9 Abs. 4 BbgFAG auf den nächsten ohne Rest durch fünf teilbaren Hebesatz abgerundet, sofern der gewogene Durchschnittshebesatz nicht ohne Rest durch fünf teilbar ist.

²⁴² Vgl. Starke (2020), S. 239 f.

sondern auf die finanziellen Mittel aus der Kreisumlage angewiesen sind, deren Umlagesatz die Kreise selbst bestimmen können. Im Rahmen der Berechnung der Umlagegrundlagen werden laut § 12 BbgFAG die Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden jedes Landkreises zuzüglich der vom Landkreis erhaltenen Schlüsselzuweisungen summiert.²⁴³ Im Sinne einer „Nivellierung“ der unterschiedlich hohen Kreisumlagesätze der Landkreise werden die Umlagegrundlagen des Landkreises mit dem gewogenen, durchschnittlichen Kreisumlagesatz des Vorvorjahres multipliziert,²⁴⁴ was dessen Umlagekraftmesszahl ergibt.

- Der Finanzbedarf eines Landkreises wird ebenfalls über die **Bedarfsmesszahl** bestimmt, wofür nach § 11 Abs. 1 BbgFAG ein Einwohner- und ein Flächenansatz zur Anwendung kommen. Der Einwohneransatz nach § 11 Abs. 2 BbgFAG i. V. m. § 20 BbgFAG entspricht der Einwohnerzahl des Landkreises, zusätzlich kommt hier ebenfalls der Demografiefaktor zum Tragen.²⁴⁵ Der Flächenansatz gemäß § 11 Abs. 3 BbgFAG besagt, dass „je angefangenem Quadratkilometer Gebietsfläche des Landkreises zehn Einwohner der Einwohnerzahl hinzugerechnet werden.“ Folglich wird flächenmäßig sehr großen Landkreisen eine im Vergleich zur tatsächlichen Bevölkerung höhere fiktive Einwohnerzahl angerechnet, während flächenmäßig kleineren Landkreisen eine im Vergleich zu ihrer tatsächlichen Kreisbevölkerung kleinere nivellierte Einwohnerzahl zugestanden wird.

Die Schlüsselzuweisungen für die Kreisaufgaben der vier kreisfreien Städte werden laut § 6 Abs. 2 BbgFAG gemäß dem Verhältnis der Einwohnerzahl der Städte verteilt. Dies ist durchaus kritisch zu bewerten, da die Mittel ohne Anrechnung der jeweiligen Finanzkraft aufgeteilt werden.

Die Lücken zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf werden in der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben nach § 6 Abs. 1 BbgFAG mit einer Ausgleichsquote i. H. v. 75 % geschlossen. Bei der Teilschlüsselmasse der Landkreise kommt laut § 6 Abs. 3 BbgFAG eine Ausgleichsquote i. H. v. 90 % zur Anwendung. Zusätzlich gibt der Landesgesetzgeber gemäß § 13 Abs. 1 BbgFAG vor, einen bestimmten prozentualen Anteil der Schlüsselzuweisungen ausschließlich für investive Zwecke zu verwenden. Diese werden zum Ausgleich der mangelnden Steuer- und Umlagekraft ausgezahlt und dienen insbesondere der Instandsetzung, Erneuerung und Erstellung infrastruktureller Einrichtungen der Grundversorgung. Laut § 13 Abs. 2 BbgFAG beträgt der Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen 6,5 % an der Gesamtschlüsselmasse, wobei die Gemeinden 70 % und die Landkreise 30 % erhalten.

Sofern eine Kommune eine Finanzkraft aufweist, die höher ist als deren Finanzbedarf, dann ist nach § 17a Abs. 1 BbgFAG unter gegebenen Voraussetzungen eine Finanzausgleichsumlage (FAG-Umlage) zu entrichten. Im Finanzausgleichssystem Brandenburgs ist dies der Fall, wenn die Steuerkraftmesszahl einer Kommune deren Bedarfsmesszahl um mindestens 15 % übersteigt. Die Höhe der Finanzausgleichsumlage wird berechnet, indem die Lücke zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf mit der sog. Abschöpfungsquote i. H. v. 25 % multipliziert wird. Die Summe der Finanzausgleichsumlage wird gemäß § 17a Abs. 3 BbgFAG *„in Höhe des Kreisumlagesatzes des vorvergangenen Jahres [...] dem jeweiligen Landkreis zugewiesen, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet.“* Der übrige Betrag wird nach § 17a Abs. 3 BbgFAG in die FAG-Masse des aktuellen Jahres verschoben.

²⁴³ Die FAG-Umlage abundanter Gemeinden nach § 17a Abs. 1 BbgFAG wird hingegen gemäß § 12 BbgFAG nicht von den Umlagegrundlagen abgezogen.

²⁴⁴ Dieser ergibt sich laut § 12 BbgFAG, indem „[...] die Summe der Ist-Aufkommen der Einnahmen aus den Kreisumlagen aller Landkreise des vorvergangenen Jahres nach der Vierteljahresstatistik der Gemeindefinanzen durch die Summe der Umlagegrundlagen aller Landkreise des vorvergangenen Jahres nach § 18 Absatz 2 geteilt wird.“

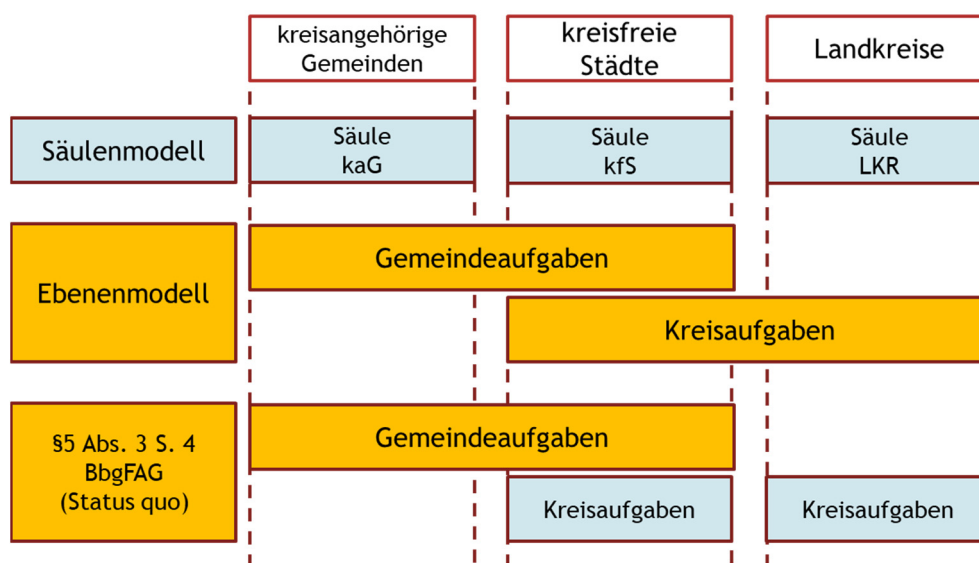
²⁴⁵ Das heißt, es werden die Einwohnerzahlen der kreisangehörigen Gemeinden eines Landkreises aufsummiert, wobei wiederum für jede Gemeinde der Höchstwert aus dem Vergleich der Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres und der durchschnittlichen Einwohnerzahl vorvergangenen fünf Jahre angesetzt wird.

4.2 ÜBERPRÜFUNG DER TEILSCHLÜSSELMASSENBILDUNG

4.2.1 BILDUNG DER TEILSCHLÜSSELMASSEN

Bevor die Schlüsselmasse auf die einzelnen Städte, Gemeinden und Landkreise verteilt wird, werden Teilschlüsselmassen gebildet. Dies erfolgt je nach Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs von Land zu Land auf unterschiedliche Art und Weise. Im Wesentlichen werden in den Flächenländern zwei Methoden zur Bildung der Teilschlüsselmassen angewandt, die in Abbildung 103 skizziert werden.²⁴⁶

Abbildung 103: Säulen- versus Ebenenmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

Dabei werden Säulen- und Ebenenmodelle unterschieden: Erstere orientieren sich streng an den Gebietskörperschaftsgruppen des Landes (i. d. R. kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise). Im Gegensatz dazu wird im sog. Ebenenmodell der Bezug zu den unterschiedlichen Aufgabentypen in den Fokus gestellt. Einerseits wird eine Ebene für die gemeindlichen Aufgaben abgegrenzt, an denen die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte teilhaben. Andererseits gibt es eine Ebene für die Kreisaufgaben, an denen die Landkreise und wiederum die kreisfreien Städte partizipieren. Dementsprechend muss der Sonderstatus der kreisfreien Städte aufgelöst werden: Da diese sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben erfüllen, erhalten sie auch gleichzeitig aus zwei Teilschlüsselmassen Zuweisungen.²⁴⁷ Hierfür müssen sie in die Systematik eingepasst werden.

Das brandenburgische FAG sieht im § 5 Abs. 3 Satz 4 ein unvollständiges Zwei-Ebenen-Modell vor. Es werden drei Teilmassen gebildet: Den größten Teil nimmt die einheitliche Teilmasse für die Gemeindeaufgaben in Anspruch (2020: 67,8 %), aus der sowohl kreisangehörige Gemeinden als auch kreisfreie Städte Schlüsselzuweisungen erhalten. Für Kreisaufgaben werden dagegen zwei Schlüsselmassen gebildet. An die Landkreise geht im Jahr 2020 ein Anteil von 28,0 %. Die übrigen 4,2 % der Schlüsselmasse sind für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte vorgesehen. Während die beiden erstgenannten Teilmassen nach differenzierten Indikatoren des Finanzbedarfs sowie nach Steuer- bzw. Umlagekraft berechnet auf die einzelnen Einheiten verteilt werden, erfolgt die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte lediglich nach der Einwohnerzahl und damit ohne Steuerkraftausgleich.

²⁴⁶ Vgl. u. a. Schiller/Cordes (2013), S. 21-32.

²⁴⁷ Für eine ausführlichere Beschreibung der einzelnen Modelltypen vgl. Starke (2020), S. 77 f.

4.2.2 ÜBERPRÜFUNG DER DOTIERUNG DER TEILSCHLÜSSELMASSEN

Ähnlich, aber nicht vollständig deckungsgleich zur Überprüfung der vertikalen Komponente des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, wird auch für die Dotation der Teilschlüsselmassen auf das Symmetrieverfahren verwiesen. Im § 3 Abs. 4 ist festgelegt, dass „die Prozentsätze nach § 5 Absatz 3 Satz 4 [...] im Hinblick auf die gebotene proportionale Verteilung zwischen den kommunalen Ebenen überprüft und bei Bedarf angepasst“ werden. Die Schlüsselzuweisungen erfüllen damit eine Ausgleichs- und Scharnierfunktion, die analog zu derjenigen der manövrierfähigen FAG-Leistungen ist (siehe oben, Abschnitt 2.3.3). Angesichts dieser Vorgaben besteht eine enge inhaltliche Verbindung zwischen der vertikalen Dotation des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg und der horizontalen Ausstattung der einzelnen Teilgruppen.

Zur Überprüfung der Symmetrie ist jedoch etwas anders vorzugehen, als bei der Überprüfung des vertikalen Symmetrieverhältnisses zwischen Land und kommunaler Gesamtheit. Im Gutachtenteil zur vertikalen Überprüfung wurde bereits ausgeführt, dass das Symmetrieverfahren letztlich dazu führt, dass die Haushaltsergebnisse der beteiligten Ebenen angeglichen werden. Gemeinschaftliche Überschüsse werden ebenso nach dem aufgabenbezogenen Schlüssel verteilt, wie gemeinschaftliche Defizite; bei unterschiedlichen Vorzeichen werden die Defizite einer Ebene zum Teil durch die Überschüsse der anderen Ebene ausgeglichen (siehe Tabelle 5, Seite 88). Für die Finanzierungsbeziehungen zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen existiert jedoch mit der Kreisumlage eine zweite finanzielle Verbindung, die grundsätzlich einen Ausgleich der Kreishaushalte vor dem Hintergrund ihrer Ausgabenentwicklung erbringt. Für die kreisfreien Städte muss eine Kreisumlage, wengleich sie nicht gezahlt wird, zumindest näherungsweise bestimmt werden, da sonst eine durch Schlüsselzuweisungen zu finanzierende Lücke nicht zweckmäßig berechnet werden kann. Die Kreisumlage ist demnach ein Grund, eine Berechnung zu verfolgen, die von der vertikalen Systematik der Symmetrieberechnung abweicht. Der zweite Grund ist die Ausgleichsfunktion an sich. Für die gesetzlich geforderte „proportionale“ Verteilung ist es sicherlich nicht erforderlich, dass die Haushaltsergebnisse der drei Gebietskörperschaftsgruppen vollständig angeglichen werden. Dies ist insbesondere dann wenig zielführend, wenn die Landkreise bereits einen positiven Finanzierungssaldo erreicht haben und eine weitere Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen lediglich zu einer späteren Absenkung der Kreisumlagesätze führen würde. Wichtig wäre indes, dass die Schlüsselzuweisungen denjenigen Teil des Ausgleichs herstellen können, der nicht durch die Anpassungen der Kreisumlage realisiert werden konnte.

Aus den genannten Erwägungen wird klar, dass die Teilmassenbildung in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit der Entwicklung der Kreisumlagesätze diskutiert werden sollte. In einer Situation steigender Umlagesätze kann ein höherer Anteil an der Schlüsselmasse den Anpassungsdruck senken und weitere Erhöhungen der Umlagesätze verhindern. Bei stabilen oder sinkenden Umlagesätzen ist dies nicht erforderlich. Im Überprüfungszeitraum, für welchen Daten der Jahre 2016-2018 zu Grunde gelegt werden, sank der gewogene Kreisumlagesatz von 44,24 % (2016) über 43,26 % (2017) auf 42,73 % (2018).²⁴⁸ Insofern wäre eine zusätzliche Beteiligung der Landkreise an den Finanzierungsüberschüssen der kreisangehörigen Gemeinden nicht zielführend (zur Finanzlage der Gruppen siehe Abschnitt 1.1). Da die Landkreise die geringsten Finanzierungsüberschüsse aufwiesen, würde sich ansonsten eine deutliche Verschiebung zu Gunsten der Landkreise ergeben, für die es keine ausgabenseitige Begründung gäbe und die auch keinen Anstieg der Kreisumlagesätze dämpfen könnte.²⁴⁹

Abbildung 104 illustriert das Grundmodell zur Schlüsselmassendotierung, das unter den Rahmenbedingungen die Teilmassen hinsichtlich ihrer Proportionalität zu prüfen geeignet ist. Hier gehen sowohl aufgabenbezogene Aspekte als auch die beschriebene Verbindung der Kreisumlage ein.

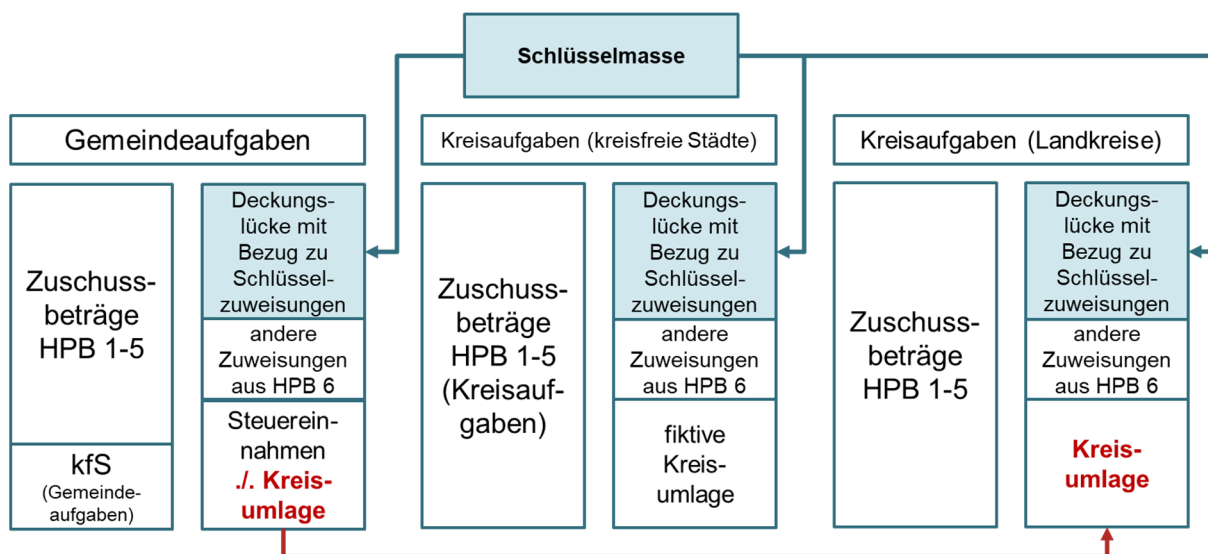
²⁴⁸ In den Jahren 2019 und 2020 setzte sich der sinkende Trend fort.

²⁴⁹ Im Gutachten 2018 erfolgte bei der Überprüfung der Teilschlüsselmassen kein expliziter Bezug auf die Schlüsselzuweisungen. Der Deckungsmittelbestand wurde zu hoch ausgewiesen (Doppelzahlungen bei "allgemeinen Zuweisungen" und dem Schullastenausgleich sowie bei dem MBA für Zentrale Orte und den Schlüsselzuweisungen, aus denen dieses Instrument finanziert wird). Des Weiteren wurde kein expliziter Ansatz der Teilmasse für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte gebildet.

Dabei erstreckt sich die Überprüfung auf alle drei der bestehenden Teilschlüsselmassen, was wichtig ist, da die kreisfreien Städte keine „echte“ Kreisumlage als Alternative generieren können. Für jede der drei Teilmassen wird daher eine Deckungslücke berechnet, die direkt anschlussfähig an die Schlüsselzuweisungen ist. Dieses Vorgehen soll bewirken, dass die **Deckungslücken** der drei Gruppen mittels der zur Verfügung gestellten Schlüsselmasse **gleichmäßig geschlossen** werden können bzw. ein gleichmäßiger Überschuss entsteht.

Für alle drei Teilmassen sind die Zuschussbeträge aus den Hauptproduktbereichen 1-5 die relevanten Ausgabenträger.²⁵⁰ Einen Teil dieser Zuschussbeträge nehmen jedoch die kreisfreien Städte wahr. Da diese Gemeinde- und Kreisaufgaben erfüllen und somit auf beiden Ebenen zur Höhe der Zuschussbeträge beitragen, ist eine Zerlegung der Aufgabenerfüllung der kreisfreien Städte in einen gemeindlichen Anteil und einen kreislichen Anteil erforderlich. Die Finanzierung der Zuschussbeträge erfolgt auf der Seite der Gemeindeaufgaben durch die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden sowie der kreisfreien Städte. Davon wird die Kreisumlage abgezogen, die auf der Ebene der Kreisaufgaben der Landkreise hinzugerechnet wird. Für die kreisfreien Städte ist demnach korrespondierend zu ihrem kreislichen Teil an den Ausgaben eine fiktive Kreisumlage zu berechnen. Hinzu kommen alle weiteren Zuweisungen, die im Hauptproduktbereich 6 fließen und keine Schlüsselzuweisungen sind (Zweckzuweisungen, Ausgleichsstock, Mehrbelastungsausgleich, Zuweisungen außerhalb der FAG-Masse). In allen drei Teilgruppen verbleibt eine unterschiedlich große Deckungslücke (hellblau), welche durch die Schlüsselzuweisungen geschlossen werden soll. Nach der Logik des vertikalen Symmetrieverfahrens können die auf diese Weise berechneten Zuschussbeträge als Deckungsmittelverbrauch interpretiert werden und die Schlüsselzuweisungen als Deckungsmittelbestand.

Abbildung 104: Dotierung der Ebenen, Grundmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

Wie beim Symmetrieverfahren für die vertikale Dotation können Zinsausgaben und potenzielle, durch die Hebesatzpolitik bedingte Steuer mehr- bzw. -mindereinnahmen berücksichtigt werden. Für die Einnahmepotenziale aus den Realsteuern ist eine Ansetzung entbehrlich, da sie nur innerhalb der Teilmasse für die Gemeindeaufgaben relevant wäre und dort bereits die Steuerkraftmesszahl auf Basis eines landesdurchschnittlichen gewogenen Nivellierungshebesatzes berechnet wird. Dies ist auch für die Kalkulation der Kreisumlagegrundlagen der Fall, sodass - anders als für die vertikale Symmetriepfung - keine Subventionierung geringer Hebesätze erfolgt. Hinsichtlich der Berücksichtigung der Zinsen wird analog zum vertikalen Verfahren eine Ansetzung von 50 % vorgenommen.

²⁵⁰ Für die Berechnung der Zuschussbeträge wurde bereits der um den Saldo aus Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich und um den Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen im Zusammenhang mit dem Kauf und der Veräußerung von Beteiligungen neutralisierte Finanzierungssaldo verwendet. Vgl. dazu ausführlich Kapitel 1.1.

Zur Information werden darüber hinaus die Ergebnisse bei einer Ansetzung von 0 % (vollständiger Abzug, analog 2018) sowie von 100 % (volle Berücksichtigung von Zinszahlungen) angegeben. Je mehr Zinsen in die Berechnung einbezogen werden, desto geringer fallen die Anpassungen zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden aus.

Für die Berechnung des Gemeinde- und Kreisanteils der kreisfreien Städte wird nach Produkten vorgegangen (statistische Dreistellerebene). Für jedes Produkt wird festgelegt, ob es sich um eine reine Gemeindeaufgabe (z. B. Grundschulen, Gemeindestraßen), um eine reine Kreis Aufgabe (z. B. Leistungen nach dem SGB II und XII) handelt oder ob die Aufgaben sowohl in den gemeindlichen als auch den kreislichen Aufgabenkanon fallen kann (z. B. allgemeine Finanzverwaltung, Ordnungsangelegenheiten). In den eindeutigen Fällen werden die jeweiligen Zuschussbeträge den Gemeindeaufgaben bzw. den Kreisaufgaben zugeschlagen. Bei denjenigen Aufgaben, die beide Ebenen tangieren, wird eine Aufteilung der Zuschussbeträge nach dem Vorbild der Aufgabenteilung im kreisangehörigen Raum vorgenommen. Da etwa im Jahr 2018 im Produkt „Verwaltungssteuerung und -service“ (P 111) im kreisangehörigen Raum rund 70,3 % der Zuschussbeträge auf die Gemeinden (einschließlich Ämter) entfielen und rund 29,7 % auf die Landkreise, wird für die kreisfreien Städte der bestehende Zuschussbetrag ebenfalls nach dieser Relation aufgeteilt. Tabelle 14 fasst die Resultate nach Hauptproduktbereichen zusammen (Gemeindeanteile). Im Einzelnen sind die Anteile im Anhang 5 dokumentiert. Für die Hauptproduktbereiche 1-5 ergibt sich für die Jahre 2016-2018 ein durchschnittlicher Gemeindeanteil in Höhe von 45,8 % der Zuschussbeträge der kreisfreien Städte. Korrespondierend dazu liegt der Kreisanteil bei 54,2 %.

Tabelle 14: Berechnung des Gemeindeanteils an der Aufgabenerfüllung der kreisfreien Städte

Anteil am Zuschussbetrag je HPB	1 bis 5	1	2	3	4	5	6
		Zentrale Verwaltung	Schule und Kultur	Soziales und Jugend	Gesundheit und Sport	Gestaltung der Umwelt	Zentrale Finanzleistungen
2016	45,0%	71,4%	52,9%	17,9%	72,0%	77,2%	48,1%
2017	48,1%	71,2%	53,8%	18,3%	71,8%	83,3%	49,6%
2018	44,3%	70,8%	54,2%	20,4%	70,0%	71,2%	50,3%
2016-2018	45,8%	71,1%	53,6%	18,9%	71,3%	77,2%	49,4%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Analog ist grundsätzlich auch für den Hauptproduktbereich 6 (Zentrale Finanzleistungen) zu verfahren. Um die Zahlungen in eine gemeindliche und eine kreisliche Sphäre zu zerlegen, müsste hierbei ggf. der Aspekt einer fiktiven Kreisumlage modelliert werden. Diese dient der Finanzierung der Kreisaufgaben der kreisfreien Städte. Da die Berechnung einer fiktiven Kreisumlage nicht trivial ist (Abgrenzung der Umlagegrundlagen, vor allem aber Bestimmung des geeigneten Umlagesatzes,²⁵¹ und die Berechnungsmethode der Teilmassenbildung klar auf die Schlüsselzuweisungen als Restgröße abstellt, kann das Verfahren jedoch deutlich vereinfacht werden. Hierzu ist lediglich analog dem Verfahren für die HPB 1-5 für den HPB 6 (Zentrale Finanzleistungen) der gemeindliche Anteil im kreisangehörigen Raum zu berechnen. Dieser Anteil wird danach ebenfalls auf die kreisfreien Städte angewendet.²⁵² Die Berechnung einer fiktiven Kreisumlage wird damit entbehrlich. Gleichzeitig wird die zentrale Anforderung des Symmetrieverfahrens aufrechterhalten, dass sich die resultierende

²⁵¹ Die Übertragung des durchschnittlichen Umlagesatzes der kreisangehörigen Gemeinden greift hier zu kurz, da in den kreisfreien Städten die Kreisaufgaben angesichts der Sozialstrukturen ein höheres Gewicht haben als im kreisangehörigen Raum. Selbst, wenn man die Kreisumlage um diesen Aspekt anpasst, bleibt der Umstand, dass die Landkreise im betrachteten Zeitraum auf Basis ihrer Einnahmen wesentlich geringere liquide Überschüsse erzielt haben als die kreisangehörigen Gemeinden. Es müsste demnach für die kreisfreien Städte entschieden werden, ob die fiktive Kreisumlage lediglich für einen aufgabenbezogenen Defizitausgleich oder für eine symmetrische Einnahmenverteilung (wie gefordert) sorgen sollte.

²⁵² Dies entspricht der Unterstellung, dass innerhalb der kreisfreien Städte die verfügbaren Finanzmittel nach der gleichen Maßgabe auf die gemeindlichen und kreislichen Aufgaben verteilt wird wie im kreisangehörigen Raum und keine der beiden Aufgabentypen einseitig bevorzugt oder benachteiligt wird. Dies gilt mit Blick auf die Kreisaufgaben sowohl für Defizit- als auch für Überschuss-Situationen.

Größe eindeutig auf die Schlüsselzuweisungen bezieht und zudem eine proportionale Verteilung dieser Schlüsselzuweisungen anhand der Aufgabenerfüllung und der übrigen verfügbaren Einnahmen für alle drei Teilmassen hervorbringt. Der rechnerische Kreisanteil am Zuschussbetrag des HPB 6 liegt für die kreisfreien Städte bei 50,6 % (siehe Tabelle 14, spiegelbildlich zum dort angegebenen Gemeindeanteil von 49,4 %).

Tabelle 15 fasst den Berechnungsweg und die Ergebnisse für die Bildung der Teilmassen zusammen. Bei einer Einbeziehung der Zinsen zu 50 % beläuft sich der Anteil der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben auf 66,65% und liegt damit 1,15 Prozentpunkte niedriger als im Status quo. Die Anteile für Kreisaufgaben wachsen dem gegenüber um insgesamt 1,15 Prozentpunkte, wovon 0,54 Prozentpunkte auf die Landkreise (28,54 %) und 0,61 Prozentpunkte auf die kreisfreien Städte (4,81 %) entfallen. Das Umverteilungsvolumen liegt bei Ansetzung der Schlüsselmasse des Jahres 2020 bei -21,6 Mio. Euro (8,6 Euro/Einw.) für die Gemeindeaufgaben, +10,1 Mio. Euro (4,8 Euro/Einw.) für die Landkreise und +11,5 Mio. Euro (28,1 Euro/Einw.) für die kreisfreien Städte.

Tabelle 15: Berechnung der Teilschlüsselmassen, Einbeziehung der Zinsen zu 50%

Mio. Euro / %	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben der LK	Kreisaufgaben der kfS	zusammen
ungekürzte ZB (HPB 1-5) 2016-2018	1.895,8	1.708,5	426,9	4.031,2
davon: Anteil der kfS*	361,4 47,03%	42,38%	10,59%	361,4
gesamte bereinigte Einnahmen im HPB 6	2.164,7	1.800,6	433,3	4.398,6
davon: Anteil der kfS*	423,3			423,3
abzüglich Schlüsselzuweisungen	1.271,6	525,2	78,8	1.875,5
Einnahmen HPB 6	893,1	1.275,4	354,5	2.523,1
	35,40%	50,55%	14,05%	
Zinssaldo (Einnahmen ./ . Ausgaben)	-10,3	-0,6	-0,8	-11,7
Deckungsmittelsaldo für SZW (ZB 1-5 abzgl. ZB 6) (Deckungslücke)	1.013,0	433,7	73,1	1.519,8
Deckungsbedarf - Relation	66,6502%	28,5373%	4,8125%	100,0%
	-1,15%	+0,54%	+0,61%	
Schlüsselmasse für FAG 2020		1.875,5		
Verteilung der Schlüsselmasse	1.250,1	535,2	90,3	1.875,5
Differenz zum Status quo (nur SZW)	-21,6	+10,1	+11,5	
je Einwohner	-8,6	+4,8	+28,1	

* jeweils für Gemeindeaufgaben; Differenzen durch Rundung.
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Angesichts der Entwicklungen der Sozialausgaben im Jugendhilfebereich, der Dominanz der Sozialausgaben in den Haushalten der Landkreise sowie der insgesamt höheren Belastung der kreisfreien Städte durch Sozialausgaben erscheinen diese Ergebnisse plausibel. Hierbei muss auch berücksichtigt werden, dass die Resultate erst im Zusammenspiel mit den übrigen Parameterstellungen des horizontalen Finanzausgleichs bewertet werden können (Hauptansatzstafel, Nebenansätze). An dieser Stelle kann noch nichts darüber ausgesagt werden, ob die Zugewinne der kreisfreien Städte bei der Teilmassenbildung durch Mindereinnahmen an anderer Stelle kompensiert oder gar überkompensiert werden (die Simulationsergebnisse sind im Abschnitt 4.4.6 dokumentiert).

Tabelle 16 weist die Resultate in Abhängigkeit des Zinsabzugs aus.²⁵³ Werden die Zinsen vollständig abgezogen, so ist das Anpassungsvolumen noch höher. Werden sie dagegen voll berücksichtigt, wird nur noch ein Prozentpunkt gegenüber dem Status quo umverteilt. Das Umverteilungsvolumen ändert sich dabei fast ausschließlich im Verhältnis zwischen den Gemeindeaufgaben und den Kreisaufgaben

²⁵³ Die Zinsausgaben der kreisfreien Städte werden nach dem gleichen Schema wie die übrigen Ausgaben und Einnahmen nach dem Anteil der Aufgabenerfüllung auf Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben aufgeteilt.

der Landkreise. Die Zugewinne der kreisfreien Städte für ihre Kreisaufgaben bleiben dagegen praktisch unberührt.

Tabelle 16: Ergebnisse der Teilmassenprüfung in Abhängigkeit vom Zinsabzug

Mio. Euro / %	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben der LK	Kreisaufgaben der kfS	zusammen
Ansetzung der Zinsen zu 0% (voller Abzug)				
Deckungsbedarf - Relation	66,4853%	28,7176%	4,7971%	100,0%
	-1,31%	+0,72%	+0,60%	
<hr/>				
Schlüsselmasse für FAG 2020		1.875,5		
Verteilung der Schlüsselmasse	1.247,0	538,6	90,0	1.875,5
Differenz zum Status quo (nur SZW)	-24,6	+13,4	+11,2	
je Einwohner	-9,8	+6,4	+27,4	
<hr/>				
Ansetzung der Zinsen zu 100% (volle Berücksichtigung)				
Deckungsbedarf - Relation	66,8126%	28,3597%	4,8277%	100,0%
	-0,99%	+0,36%	+0,63%	
<hr/>				
Schlüsselmasse für FAG 2020		1.875,5		
Verteilung der Schlüsselmasse	1.253,1	531,9	90,5	1.875,5
Differenz zum Status quo (nur SZW)	-18,5	+6,7	+11,8	
je Einwohner	-7,4	+3,2	+28,8	

Differenzen durch Rundung.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

4.2.3 ÜBERFÜHRUNG IN EIN „ECHTES“ ZWEI-EBENEN-MODELL UND DOTIERUNG DER TEILSCHLÜSSELMASSEN

Der Überprüfungsmodus erlaubt, das bisherige „unechte“ Zwei-Ebenen-Modell mit einer zusätzlichen Teilschlüsselmasse für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte in ein „echtes“ Zwei-Ebenen-Modell umzuwandeln. Da die kreisfreien Städte in der Teilmasse für Gemeindeaufgaben bereits nach dem gleichen Verteilungsmodus behandelt werden wie die kreisangehörigen Gemeinden, fehlte dazu lediglich die Überführung der bereits ausgewiesenen und überprüften Teilmasse für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte in die Teilmasse für Kreisaufgaben.

Eine solche Weiterentwicklung hätte zunächst keine vertikalen Verteilungseffekte (zwischen Land und kommunaler Ebene) zur Folge, da lediglich die Verteilung der bereits gebildeten Schlüsselmasse modifiziert würde. Selbst die Bildung der Teilschlüsselmassen könnte unverändert fortgeführt werden. Auf die Ebene der Gemeindeaufgaben hätte die Zusammenführung ebenfalls keine Auswirkungen.

Veränderungen ergäben sich allerdings für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise innerhalb der neu gebildeten Schlüsselmasse für Kreisaufgaben. Bisher werden die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte lediglich nach Maßgabe der Einwohnerzahlen verteilt, unabhängig von der im Einzelfall höchst unterschiedlichen Steuerkraft. Folgende Änderungen bzw. Entwicklungsoptionen wären bei einer Zusammenfassung der beiden Teilschlüsselmassen für Kreisaufgaben möglich:

- Der Steuerkraftausgleich zwischen den kreisfreien Städten könnte insgesamt gestärkt werden. Die Steuerkraftmesszahl liegt in Potsdam fast ein Drittel höher als in den übrigen drei kreisfreien Städten. Diese Differenz wird bei der Verteilung nach Einwohnern bisher nicht berücksichtigt.
- Der Ausgleich unterschiedlicher Soziallasten, der im Status quo per Sonderlastenausgleich geregelt ist, könnte in das Schlüsselzuweisungssystem überführt und dort wesentlich feiner

ausgesteuert werden als bisher. Ein Desiderat des bisherigen Sozial- und Jugendhilfelausgleichs ist die fehlende Einbeziehung der Steuer- bzw. Umlagekraft. Neben den aufgabenbezogenen Lasten ist entscheidend, in welchem Umfang die kreisfreie Stadt bzw. der Landkreis diese Belastungen aus eigenen Deckungsmitteln schultern kann. Die Zusammenlegung der Schlüsselmassen bildet eine notwendige Vorarbeit für die Einführung eines allgemeinen Nebenansatzes für Soziallasten.

- Der bisherige Flächenansatz der Landkreise müsste allerdings voraussichtlich entfallen, da er bei der Einbeziehung der vier kreisfreien Städte an statistischer Qualität verlieren würde (siehe Abschnitt 4.3.5). Stattdessen würde durch die Einbeziehung der kreisfreien Städte eher die zunehmende Dichte veredelt werden müssen. Da der Flächenansatz jedoch insgesamt diffuser angelegt ist (kein expliziter Aufgabenbereich) und Soziallasten nach wie vor die Kreisaufgaben dominieren, wäre dies eine Anpassung, die in Kauf genommen werden könnte.

4.3 ÜBERPRÜFUNG DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS

Im Rahmen der Überprüfung des Schlüsselzuweisungssystems erfolgt eine ausführliche Analyse zur Bestimmung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen. Dafür werden zunächst theoretische Vorüberlegungen zur Rolle von Steuerkraft und Finanzbedarf angeführt (vgl. Kapitel 4.3.1), die anschließend bei der Erstellung des Regressionsmodells zur Überprüfung der gemeindlichen Finanzbedarfe und der sich anschließenden Ergebnisinterpretation umgesetzt werden (vgl. Kapitel 4.3.2). Im Anschluss daran werden die Verteilungswirkungen mit Hilfe des gutachterlichen KFA-Modells simuliert und ausgewertet (vgl. Kapitel 4.4).

4.3.1 THEORETISCHE VORÜBERLEGUNGEN

4.3.1.1 BERECHNUNG DER STEUERKRAFT

Die Ermittlung der Höhe der Schlüsselzuweisungen, die die einzelne Kommune erhält, erfolgt über die Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft. Zur Berechnung der Finanzkraft werden vornehmlich die Steuern der Kommunen herangezogen, weshalb auch von der Steuerkraftmesszahl gesprochen wird. Andere Einnahmearten wie Entgelte, Erwerbseinnahmen oder die Kreditaufnahme entfallen, da sie als Gegenleistung in einem privatwirtschaftlichen Leistungsprozess fungieren bzw. nur eine temporäre Einnahmefunktion besitzen und sie die Kommune später durch Tilgungs- und Zinszahlungen insgesamt stärker belasten.

Bei der Berechnung der Finanzkraft auf Gemeindeebene werden generell die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die kommunalen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer abzgl. der Gewerbesteuerumlage) berücksichtigt. Dagegen bleiben örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Hunde- oder Zweitwohnungssteuer) außen vor. In Brandenburg werden - wie in einigen anderen Flächenländern - noch die Einnahmen aus dem Familienleistungsausgleich hinzugezogen. Dies ist sachgerecht, da diese Mittel als Surrogat für entgangene gemeindliche Einkommensteueranteile aus dem Landeshaushalt gewährt werden.

Bei den kommunalen Realsteuern werden nicht die tatsächlichen Hebesätze der Kommunen, sondern sogenannte Nivellierungshebesätze zur Berechnung der Steuerkraft genutzt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, Kommunen den Anreiz zu geben, ihr Steuerpotenzial bei den Realsteuern optimal auszuschöpfen. Anderenfalls könnten Kommunen zu strategischem Verhalten verleitet werden. Sie könnten dann geneigt sein, ihre Hebesätze zu reduzieren, um so höhere Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich zulasten der anderen Städte und Gemeinden zu erhalten. Durch die Nivellierung spielt jedoch die Wahl des Hebesatzes **keine** Rolle bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl, da nur die hebesatzbereinigte Bemessungsgrundlage in den Ausgleichsprozess einbezogen wird. Die Rolle und Funktion der Nivellierungshebesätze wird im Abschnitt 4.3.2 vertieft untersucht.

In Brandenburg erfolgt die Normierung der Hebesätze durch die Heranziehung der gewogenen Landesdurchschnitte. Dies ist positiv zu bewerten, da somit die tatsächliche Hebesatzentwicklung

verteilungsrelevant ist. Andere Länder nutzen diskretionär festgelegte Nivellierungshebesätze. Diese liegen aber in der Regel unter den gewichteten Landesdurchschnitten, sodass die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Städten und Gemeinden unvollständig wiedergegeben und die Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen geschwächt werden.

Die mittels Nivellierungshebesatz berechnete Steuerkraft weicht umso mehr von den tatsächlichen Ist-Steuererträgen einer jeden Gemeinde ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem Nivellierungshebesatz ist. Für Städte und Gemeinden, deren Hebesatz über dem Nivellierungshebesatz liegt, wird die Steuerkraft mit dem geringeren *fiktiven Hebesatz* berechnet. Dies führt für die Kommune zu einem *fiktiven Steueraufkommen (= Steuerkraft)*, das geringer als das tatsächliche Steueraufkommen ist. Daraus resultieren auch eine geringere Steuerkraftmesszahl in der KFA-Berechnung als sie ohne die Nivellierung mit einem einheitlichen Hebesatz vorläge und höhere Schlüsselzuweisungen (= „Bonus“). Vice versa verhält es sich mit Städten und Gemeinden, die einen Hebesatz haben, der geringer ist als der Nivellierungshebesatz. Hier wird eine *fiktive Steuerkraft* berechnet, die höher ist als die tatsächlich Vorliegende, was zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt (= „Malus“).

In Brandenburg gehen die kommunalen Steuererträge vollständig in die Berechnung ein. Einige Länder weichen von dieser Regelung ab und nehmen pauschale Abschläge von der Steuerkraftmesszahl vor.²⁵⁴ Die Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen werden somit unvollständig abgebildet. Die nur partielle Berücksichtigung der Steuererträge bewirkt in der Folge bereits eine Nivellierung. Durch die verminderte Spreizung der Steuerkraft erhalten im Ergebnis mehr Kommunen das Recht auf Schlüsselzuweisungen, ohne dass sich jedoch der Umfang der Schlüsselmasse erweitert. Somit führt der Anstieg der Anzahl der empfangsberechtigten Kommunen dazu, dass die Kommunen im Durchschnitt geringere Volumina an Schlüsselzuweisungen erhalten.

Die Berechnung der Umlagekraftmesszahl der Landkreise ähnelt im Grundprinzip der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl bei den Gemeinden. Da die Landkreise über keine eigenen Steuerquellen verfügen, wird bei ihnen grundsätzlich auf die Einnahmen aus der Kreisumlage abgestellt. Dennoch sind die Regelungen in den einzelnen Ländern nicht einheitlich: So können bei der Ermittlung der Umlagekraft der Landkreise einzelne Länder anhand ihres Ansatzes zu Art und Umfang der Berücksichtigung der primären Einnahmekategorie der Landkreise klassifiziert werden.

- In einer ersten Gruppe, bestehend aus sechs Ländern (Baden-Württemberg, **Brandenburg**, Niedersachsen, Saarland und Sachsen), wird der gewogene Landesdurchschnitt der Umlagesätze gebildet und dann auf die Umlagegrundlagen angewandt. Niedersachsen ist dabei das einzige Land, das den gewogenen Durchschnitt nur mit 90 % und nicht in vollem Umfang in die Berechnung einbezieht.
- In der zweiten Ländergruppe (Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern²⁵⁵, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) ist in den Finanzausgleichsgesetzen ein geregelter, fiktiver Umlagesatz festgeschrieben. Hier gilt analog zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl, dass ein gewogener Landesdurchschnitt die tatsächlichen Verhältnisse deutlich besser abbilden kann als politisch gesetzte Werte. Die Zusammenhänge innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems sind so komplex, dass nicht durch die Setzung eines verteilungspolitisch motivierten Umlagesatzes eine scheinbare Verbesserung der Verteilung induziert werden sollte, deren Wirkungsweg die Effekte der Schlüsselzuweisungen verwässert.

Eine Anpassungsnotwendigkeit bei der Berechnung von Steuerkraft- bzw. Umlagekraftmesszahl im Zuge der Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg besteht nicht. Eine Analyse zu einem möglichen geteilten Nivellierungshebesatz erfolgt im Kapitel 4.3.2.

²⁵⁵ Gemäß § 18 Abs. 1 FAG M-V gelten diskretionäre Nivellierungshebesätze bis zum Jahr 2023. Ab dem Jahr 2024 wird stattdessen (wieder) auf gewogene durchschnittliche Nivellierungshebesätze zurückgegriffen.

4.3.1.2 BERECHNUNG DES FINANZBEDARFS

Die Erfassung des Finanzbedarfs einer Kommune gestaltet sich im Vergleich zur Bestimmung der Finanzkraft ungleich schwieriger. So würde im Idealfall eine Orientierung am kommunalen Aufgabenkatalog erfolgen, indem alle kommunalen Aufgaben nach Intensität, Qualität, Quantität und weiteren Kriterien erfasst würden.²⁵⁶ Diese Aufgaben würden dann monetär bewertet, wobei von einer effizienten und wirtschaftlichen Haushaltsführung auszugehen ist. Zugleich müssten lokale Besonderheiten, die von den Kommunen nicht beeinflusst werden können, wie beispielsweise topographische Gegebenheiten, berücksichtigt werden. Eine solche „First Best-Lösung“ kann jedoch nicht zur Anwendung kommen, weil keine geschlossene Theorie kommunaler Aufgaben und des kommunalen Ausgabeverhaltens existiert, auf der ein solcher Aufgabenkatalog basieren müsste (siehe hierzu Abschnitt 2.2). Darüber hinaus stellt die monetäre Bewertung der Aufgaben bei Unterscheidung zwischen autonom und nicht autonom verursachten Kostenunterschieden ein praktisch nicht lösbares Problem dar. Überdies bestehen Zweifel daran, ob der mit einer derartigen Bedarfsmessung verbundene wissenschaftliche, technische und bürokratische Aufwand aus Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten zu rechtfertigen wäre.²⁵⁷

Ein geeigneter Indikator im Sinne einer „Second Best-Lösung“ zur Ermittlung des Finanzbedarfs sollte laut ZIMMERMANN zumindest zwei Anforderungen erfüllen:²⁵⁸ Erstens sollte er in der Lage sein, den Finanzbedarf in möglichst eindeutigen Kategorien zu umschreiben. Zweitens sollte er in der Art anreizkompatibel sein, als dass er den Entscheidungsträger nicht dazu verleiten sollte, die Bemessungsgrundlage in der Aussicht auf erhöhte Zuweisungen zu verändern. Der Kommunale Finanzausgleich greift darauf aufbauend zur Bestimmung des Finanzbedarfs auf die Anzahl der Einwohner einer Kommune zurück.²⁵⁹ Dieser Ansatz basiert auf der mehrheitlich akzeptierten Annahme, dass diese Leistungsnutzer und damit Bedarfsverursacher sind, sodass sie auch die Bezugsgröße von Finanzausstattung, Aufgabenerfüllung und Ausgabentätigkeit sein sollten.²⁶⁰

Die Einwohnerzahl als Bedarfsindikator stellt den grundsätzlichen und in der Finanzausgleichspraxis ältesten Ansatz zur Ermittlung kommunaler Bedarfe dar.²⁶¹ Die Mehrheit der Länder verwendet dabei eine sog. *Hauptansatzstaffel*. Dieser liegt die Annahme zu Grunde, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde überproportional zu ihrer Bevölkerung wächst, sodass Einwohner je nach Größenklasse der Gemeinde unterschiedlich stark gewichtet bzw. „veredelt“ werden.²⁶² Dies geschieht, indem die tatsächliche Einwohnerzahl einer Kommune mit einem mit der Gemeindegröße anwachsenden Faktor multipliziert wird.²⁶³ Damit basiert die Hauptansatzstaffel nach wie vor auf den Untersuchungen von POPITZ aus dem Jahr 1932, der unterstellte, dass die Einwohner ländlicher Räume einen geringeren Bedarf an öffentlichen Leistungen aufweisen als städtische Einwohner. Auch die Untersuchungen von BRECHT (ebenfalls 1932), der eine mit wachsender Siedlungsdichte überproportionale Aufgabensteigerung festgestellt hat, spiegeln sich in der Einwohnerveredelung wider.²⁶⁴

Die Hauptansatzstaffeln der Städte und Gemeinden sind dabei je nach Landesgesetzgebung unterschiedlich „steil“ (Abbildung 105). Die Intensität der Veredelung ist zum einen abhängig von der konkreten Größenstruktur der Kommunen im Land, was z. B. erklärt, warum die Kurve in Nordrhein-Westfalen so flach verläuft. Andererseits hängt der Verlauf von der politisch festgesetzten Bedeutung der zentralörtlichen Funktionen für den kommunalen Finanzausgleich und nicht zuletzt von der empirischen Absicherung der Veredelungsfaktoren ab. So wird etwa in Sachsen angesichts der

²⁵⁶ Vgl. Micosatt (1990), S. 28-29.

²⁵⁷ Vgl. Starke (2020), S. 122-126.

²⁵⁸ Vgl. Zimmermann (2009), S. 228.

²⁵⁹ Vgl. Lenk/Rudolph (2003), S. 12.

²⁶⁰ Vgl. Hardt/Schmidt (1998), S. 117.

²⁶¹ Vgl. Starke (2020), S. 126.

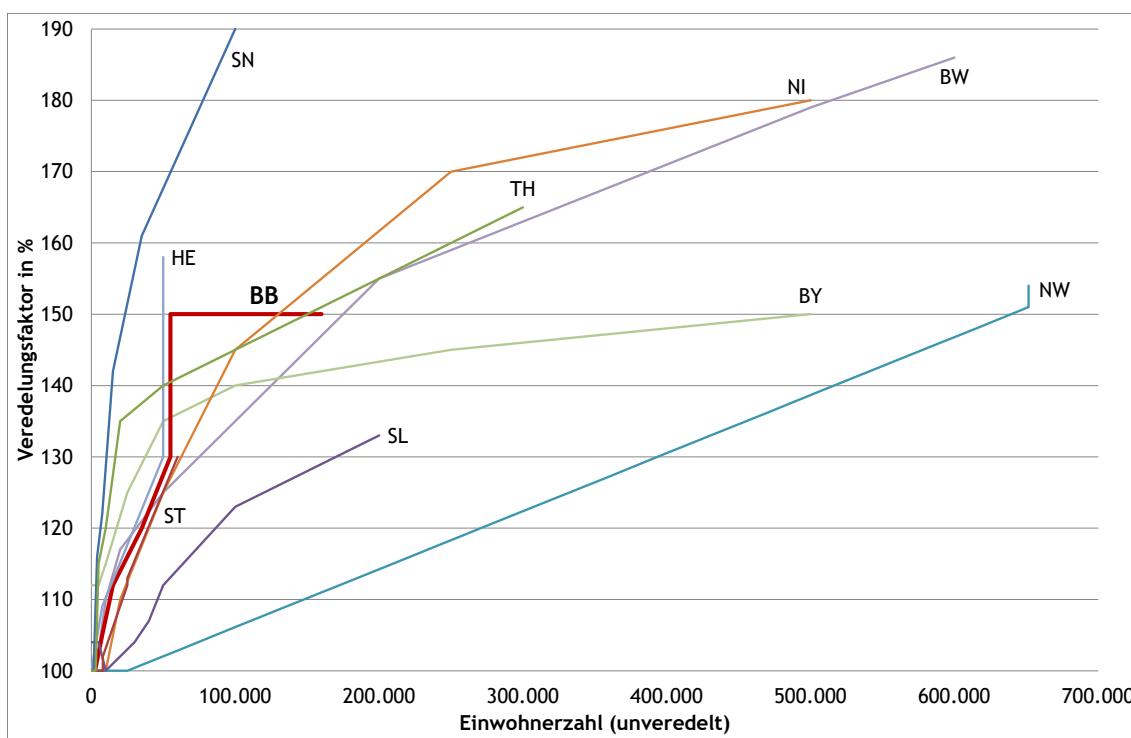
²⁶² Vgl. Meffert/Müller (2008), S. 11.

²⁶³ Vgl. Lenk/Birke (1998b), S. 221.

²⁶⁴ Vgl. ausführlich Starke (2020), S. 126-132.

Größenstruktur im kreisangehörigen Raum, dem weitgehenden Verzicht auf Vorwegabzüge und der politischen Bedeutung der Stärkung größerer kommunaler Einheiten eine starke Veredelung bis 190 % gegenüber der kleinsten Größenklasse vorgenommen.²⁶⁵ Für Brandenburg ergibt sich eine im Ländervergleich recht „flache“ Veredelung der Einwohnerzahlen größerer Gemeinden, die mit einer charakteristischen „Treppe“ abschließt, auf deren Basis die Einwohnerzahlen der kreisfreien Städte bedeutend stärker veredelt werden als jene der kreisangehörigen Gemeinden.

Abbildung 105: Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2020



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder 2020.

Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern verzichten als einzige Flächenländer vollständig auf eine Einwohnerveredelung und verfolgen stattdessen das Konzept des sog. *Zentrale-Orte-Ansatzes*.²⁶⁶ Ein Ausgleich der zentralörtlichen Funktionen erfolgt hier unter Berücksichtigung der von den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen aufgestellten Hierarchie der Zentralen Orte. Im Gegensatz zur Hauptansatzstaffel, welche pauschal auf die Einwohnerzahl einer Gemeinde abstellt, bezieht der Zentrale-Orte-Ansatz die Einwohner im gesamten Verflechtungs- und Einzugsbereich ein.²⁶⁷ Die Berücksichtigung erfolgt dabei auf unterschiedliche Weise: Schleswig-Holstein verfügt laut § 4 Abs. 1 Nr. 3 FAG dafür über eine separate Teilschlüsselmasse, während in Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 17 Abs. 6 FAG M-V seit 2020 ein Nebenansatz für zentralörtliche Funktionen zum Einsatz kommt.²⁶⁸ Ferner geht Rheinland-Pfalz einen Sonderweg, indem großen Städten gemäß § 11 Abs. 3 LFAG kein überdurchschnittlicher Finanzbedarf, sondern kleineren Städten ein unterdurchschnittlicher Finanzbedarf zugesprochen wird. Kreisfreie Städte werden mit 100 % gewichtet, die Einwohner in Landkreisen werden dagegen zu 66 % und Einwohner großer kreisangehöriger Gemeinden, Verbandsgemeinden und verbandsfreier Gemeinden lediglich zu 34 %

²⁶⁵ Dabei ist die empirische Absicherung dagegen eher schwach.

²⁶⁶ Vgl. Lenk/Rudolph (2003), S. 17-22.

²⁶⁷ Vgl. grundsätzlich Vesper (2006), S. 80. Lenk/Hesse/Starke u. a. prüften einen Zentrale-Orte-Ansatz im Schlüsselzuweisungssystem Mecklenburg-Vorpommerns auf Basis des Verhältnisses aus den Einwohnerzahlen der drei Verflechtungsbereiche und der Einwohnerzahlen in der Kernstadt. Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 295-300.

²⁶⁸ Für die simulierten Wirkungen des Zentrale-Orte-Nebenansatzes in Mecklenburg-Vorpommern auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 300-309.

veredelt. Das Land bevorzugt demnach die kreisfreien Städte deutlich, indem es ihnen, unabhängig von der Einwohnerzahl, allgemein höhere Finanzbedarfe zugesteht als den restlichen Kommunaleinheiten.²⁶⁹

Im Kontext der Finanzausgleichsgesetzgebung ist die Hauptansatzstaffel sehr umstritten.²⁷⁰ Aktuellere Argumentationen begründen die steigenden Pro-Kopf-Ausgabenbedarfe bei zunehmender Einwohnerzahl und damit die Notwendigkeit einer Einwohnerstaffelung damit, dass die Erstellung gleicher kommunaler Leistungen in Großstädten kostenintensiver sei als in kleineren Gemeinden.²⁷¹ Dabei ist jedoch umstritten, „*ob kommunale Sonderbedarfe, die sich aus höheren Ansprüchen von Ballungszentren bzw. allgemein größeren Gemeinden ergeben, über die Solidarität aller kommunalen Einheiten und damit über den Kommunalen Finanzausgleich getragen werden sollten.*“²⁷² Darüber hinaus wird argumentiert, dass größere Städte und Gemeinden sog. zentralörtliche Leistungen für sich und ihr Umland erbringen, ohne dass die durch Spillover-Effekte entstehenden zusätzlichen Kosten durch die umliegenden Gemeinden kompensiert würden.²⁷³ Klassische Beispiele für diese zentralörtlichen Funktionen sind die Bereitstellung einer weitreichenden technischen Infrastruktur, welche auch Umlandgemeinden mit einschließt, oder ein erhöhtes kulturelles Angebot.

Durchaus für die Verwendung der Hauptansatzstaffel sprechen ihre Einfachheit, Transparenz und Praktikabilität.²⁷⁴ Dem entgegen stehen zahlreiche, in der vorherrschenden Literatur umfangreich diskutierte Kritikpunkte hinsichtlich deren Verwendung. So wird argumentiert, dass die Zentralörtlichkeit durch die Einwohnerveredelung in vielen Fällen nicht oder nur unzureichend abgebildet wird.²⁷⁵ Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Stellung der Gemeinde in der zentralörtlichen Hierarchie nicht mit der tatsächlichen Einwohnerzahl korrespondiert, sodass beispielsweise eine verhältnismäßig kleine Gemeinde in hohem Maße zentralörtliche Funktionen erfüllt, ohne dass dies über die Hauptansatzstaffel berücksichtigt wird.²⁷⁶

Die Kritik an der Hauptansatzstaffel setzt an verschiedenen Punkten an. Die Argumentation, größere Gemeinden müssten wegen höherer Lebensansprüche ihrer Bewohner Leistungen anbieten, welche in kleineren Gemeinden nicht notwendig seien, war bereits von POPITZ angeführt worden, ist aus heutiger Sicht jedoch mit dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nach Art. 106 Abs. 3 GG in Einklang zu bringen. Höhere Bedürfnisse der Bewohner größerer Gemeinden sollten daher zunächst subsidiär durch diese Bürger selbst und nicht im Rahmen eines Finanzausgleichs durch die Solidarität der Allgemeinheit finanziert werden.²⁷⁷ Ähnliche Argumente lassen sich auch für die Rechtfertigung der Hauptansatzstaffel mittels Ballungskosten größerer Gemeinden anführen. Auch diese sollten mit dem Ziel einer optimalen Faktorallokation von den Verursachern getragen werden, da sie als eine Art automatischer Stabilisator im räumlichen Differenzierungsprozess eine Tendenz zur räumlichen Nivellierung bewirken, welche aus raumordnungspolitischer und gesamtwirtschaftlicher Sicht durchaus wünschenswert ist. Zudem müssen für eine angemessene Beurteilung der Situation von Ballungszentren auch entsprechende Ballungsvorteile, wie z. B. geringere Transport- und Informationskosten, Berücksichtigung finden.²⁷⁸

²⁶⁹ Vgl. Starke (2020), S. 87.

²⁷⁰ Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 70.

²⁷¹ MICOSATT nennt als Gründe dafür u. a., dass mit steigender Einwohnerzahl durch eine intensivere behördliche Organisation der Verwaltungsaufwand pro Einwohner steigt, dass höhere Lebenshaltungskosten bestehen und dass ein stärkeres Bedürfnis nach kollektiven Gütern, wie z. B. Verkehr oder Rechts- und Staatssicherheit, besteht. Vgl. Micosatt (1990), S. 35.

²⁷² Starke (2020), S. 152.

²⁷³ Vgl. Junkernheinrich (1992), S. 243; Starke (2020), S. 137-142.

²⁷⁴ Vgl. Vesper (2006), S. 83

²⁷⁵ Vgl. Münstermann (1975), S. 202 f.; Junkernheinrich (1991), S. 71; Kirchhoff (1996), S. 95; Vesper (2006), S. 76.

²⁷⁶ Vgl. dazu Starke (2020), S. 139 f.

²⁷⁷ Vgl. auch Micosatt (1990), S. 36.

²⁷⁸ Vgl. Starke (2020), S. 133-136.

Andererseits kann eingewendet werden, dass erst die Anerkennung zentralörtlicher Sonderbedarfe überhaupt eine Gleichwertigkeit herzustellen vermag. Liegen Spillover-Effekte vor, werden durch die Zentralen Orte Leistungen für externe Nutzer finanziert und damit die eigene Bevölkerung überlastet, gäbe es dafür keinen Ausgleich. Erst die Veredelung auf der Bedarfsseite erbringt dann eine Kompensation, damit die Einwohner der Zentralen Orte nicht im eigenen Konsum der öffentlich bereitgestellten Leistungen eingeschränkt und damit gegenüber den Einwohnern der Umlandgemeinden benachteiligt werden. Vor dem Hintergrund der überdurchschnittlichen Anspannung der Grund- und Gewerbesteuerhebesätze in größeren Städten und Gemeinden (Kapitel 1.7) ist dieser Zusammenhang nicht von der Hand zu weisen.

Die Argumentation, die Hauptansatzstaffel sei das *richtige Instrument* zur Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen, wird dagegen kontrovers diskutiert. Sie basiert auf der Annahme, dass mit steigender Ortsgröße automatisch zunehmend Leistungen angeboten werden, deren Vorteile über die Gemeindegrenzen streuen und damit Individuen zu Gute kommen, die weder in die Entscheidung über die Bereitstellung dieser Leistungen noch in deren Finanzierung einbezogen werden.²⁷⁹ Die Veredelung der Einwohnerzahl orientiert sich jedoch nicht an den von den Zentralgemeinden für das Umland erbrachten Leistungen, sodass die Schlüsselzuweisungen letztlich nicht an Kosten und Nutzen dieser Leistungen anknüpfen.²⁸⁰ ZIMMERMANN/POSTLEP weisen zudem darauf hin, dass zentralörtliche Funktionen sehr zahlreich auftreten.²⁸¹ Die Vielfalt der daraus resultierenden Ansprüche in einem einzigen pauschalen Bedarfsindikator - in diesem Falle der (veredelten) Einwohnerzahl - zusammenzufassen, kann unter Umständen nicht die gewünschte effiziente Reaktion auf der Angebotsseite hervorrufen. Vielmehr ist es notwendig, die entstehenden Nutzen-Spillover nach Art, Bewertung und Empfänger zu differenzieren und dabei die Abhängigkeit der Ausgleichszahlungen von Änderungen der jeweiligen Faktoren erkennbar zu machen. Soweit kann also konstatiert werden, dass eine pauschale Berücksichtigung von Sonderbedarfen, welche sich aus höheren Ansprüchen größerer Gemeinden oder erhöhten Ballungskosten ergeben, nicht im Rahmen der Hauptansatzstaffel erfolgen sollte. Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen ist zwar innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs angebracht, allerdings scheint der Hauptansatz aus oben beschriebenen Gründen ein unzureichendes Verfahren zu sein.

Entgegen dieser Argumente haben SCHILLER/CORDES die Eignung der niedersächsischen Hauptansatzstaffel grundsätzlich bestätigen können; kürzlich wurde zudem die sächsische Hauptansatzstaffel empirisch bestätigt.²⁸² So zeichnet sich der Hauptansatz ihrer Meinung nach grundsätzlich durch vier Charakteristika aus: *Erstens*, es besteht ein Bezug zur Einwohnerzahl der jeweiligen Gebietskörperschaft. *Zweitens*, er wird gegenüber solchen Nebenansätzen und sonstigen Zuweisungen vorgezogen, welche an anderen Merkmalen als den Einwohnern anknüpfen. Diese werden erst dann angesetzt, wenn die Hauptansatzstaffel in dieser Hinsicht weniger zielgenau ist. *Drittens*, er muss überwiegend aufgabenbezogen begründet sein. Dies geschieht auch hier über eine regressionsanalytische Bestimmung der Zuschussbedarfe je Aufgabenbereich. *Viertens*, es müssen ergänzende qualitative Bewertungen der rechnerischen Ergebnisse möglich sein, sofern die empirischen Ergebnisse auf Grund größerer Streuung bzw. gering besetzten Größenklassen nur begrenzt möglich sind.

Das Ziel des Hauptansatzes muss es demnach sein, einen möglichst hohen Anteil der Streuung verschiedener kommunaler Belastungen zu erfassen, was wiederum bedeutet, dass ein starker Zusammenhang der Zuschussbeträge innerhalb eines Aufgabenbereiches mit der Einwohnerzahl der Gemeinde bestehen muss.²⁸³ Wenn gleichzeitig die Kosten des entsprechenden Aufgabenbereichs nicht von hohem Gewicht sind, sie zwischen den Kommunen ungleich verteilt sind und diese interkommunale Streuung durch einen zuverlässigen Indikator im Finanzausgleich zu berücksichtigen

²⁷⁹ Vgl. Zimmermann/Postlep (1985), S. 6.

²⁸⁰ Vgl. auch Scherf (2003), S. 17.

²⁸¹ Vgl. Zimmermann/Postlep (1985), S. 6.

²⁸² Vgl. Schiller/Cordes (2015), S. 37-41; vgl. Schiller/Cordes/Richter (2020), S. 48-54.

²⁸³ Vgl. Schiller/Cordes (2015), S. 37-41.

ist, reicht die Hauptansatzstaffel für die Bedarfsbestimmung in diesen Bereichen aus. Auf weitere Nebenansätze, welche zu einer zielgenaueren Bedarfsermittlung beitragen könnten, kann dann besonders im Hinblick auf die Transparenz des Gesamtsystems weitestgehend verzichtet werden.

Da die Dominanz der Einwohnerveredelung in den bestehenden Ausgleichssystemen als Problem wahrgenommen und größtenteils anerkannt wurde, dass die Hauptansatzstaffel ein zu grober Indikator ist, um die Forderung nach einer bedarfsgerechten Verteilung der Schlüsselmasse zu erfüllen, greift die Mehrzahl der Länder für die Berücksichtigung spezifischer Bedarfe auf sog. Neben- bzw. Ergänzungsansätze zurück.²⁸⁴ Zur Abgeltung der auf diese Weise berücksichtigten Bedarfe kann grundsätzlich auf eine Pauschalabgeltung, auf- bzw. ausgabenspezifischen Indikatoren oder die jeweiligen Ausgaben selbst zurückgegriffen werden. Um diese Sonderbedarfe in der Ermittlung des Finanzbedarfs berücksichtigen zu können, muss anschließend eine Umrechnung in Einwohnerzahlen erfolgen.

Die Einführung zusätzlicher *Nebenansätze* in Ergänzung zum Hauptansatz soll in erster Linie eine größere Bedarfsgerechtigkeit herstellen, indem - im Gegensatz zur Bedarfsmessung durch den Globalindikator veredelter Einwohner im Hauptansatz - auf einzelne bedarfsverursachende Tatbestände abgestellt wird.²⁸⁵ In einem ersten Schritt müssen dabei die bedarfsverursachenden Faktoren, bspw. Ausgaben für Schulleistungen, über geeignete sozio-ökonomische Indikatoren - in diesem Fall z. B. die Zahl der schulpflichtigen Kinder - quantifiziert werden. Anschließend multipliziert man diese Bedarfswerte je Aufgabenbereich mit den landesdurchschnittlichen Ausgaben pro Bedarfswert und erhält auf diesem Wege den gewichteten Normaufwand im entsprechenden Aufgabenbereich. Summiert über alle Aufgabenbereiche ergibt sich der gesamte normierte Ausgabenbedarf. Dieses Vorgehen setzt allerdings voraus, dass ein direkter Bezug zwischen Ausgaben- bzw. Zuschussbedarf und den gewählten Indikatoren besteht.²⁸⁶

Auch die Nutzung von Nebenansätzen ist in der Theorie nicht unumstritten. Als Nachteil werden von einigen Kritikern die fehlende Zweckbindung und damit die reduzierte Steuerbarkeit durch die Landespolitik gesehen, die jedoch bei Nebenansätzen gegenüber distributiven Erwägungen bewusst in den Hintergrund tritt.²⁸⁷ Die finanzkraftabhängige Berücksichtigung von Sonderbedarfen bringt es zudem mit sich, dass es zu einer horizontalen Ungleichbehandlung zwischen den Gemeinden kommt. Eine abundante Gemeinde, in der ein bestimmter Sonderbedarf vorliegt, muss in der Lage sein, diesen Sonderbedarf selbst zu tragen, während weniger steuerstarken Gemeinden mit dem gleichen Sonderbedarf Zuweisungen erhalten. Das Subsidiaritätsprinzip ist hier stark ausgeprägt. Dem gegenüber akzeptieren Zweckzuweisungen ohne Steuerkraftausgleich einen höheren Grad an Ungleichheit auf der Einnahmenseite der Kommunen, der durch Steuereinnahmen induziert wird.

Sollen Sonderbedarfe trotz der vorangegangenen Kritik im Rahmen von Nebenansätzen berücksichtigt werden, ist es *erstens* vonnöten, dass der entsprechende Bedarf noch keine Berücksichtigung im Rahmen des Hauptansatzes findet.²⁸⁸ Das heißt, es müssen unabwendbare und größenklassenunabhängige Bedarfe nachgewiesen werden, da andernfalls die Gefahr einer Ausbeutung der Schlüsselmasse besteht.²⁸⁹ Dies impliziert, dass geeignete, ausgabenbezogene Indikatoren für den entsprechenden Aufgabenbereich zur Verfügung stehen.

Zweitens ist es entscheidend, dass nur wenige und dafür umso aussagekräftigere Sonderbedarfe ihre Berücksichtigung finden, die in der Lage sind, zusätzliche Informationen über relevante spezifische Belastungen in das System einzubauen.²⁹⁰ Eine gegenseitige Beeinflussung dergestalt, dass bspw. ein spezieller Schullastensatz, welcher selbst zentralörtliche Funktionen betont, mit einem

²⁸⁴ Vgl. Vesper (2006), S. 83; Lenk/Rudolph (2003), S. 18; Lenk/Birke (1998b), S. 221.

²⁸⁵ Vgl. Eichler (2000), S. 58f.; Junkernheinrich (1991), S. 72f.

²⁸⁶ Vgl. Wahl (1992), S. 125.

²⁸⁷ Vgl. Wahl (1992), S. 125; Scherf (2003), S. 23.

²⁸⁸ Vgl. Vesper (2000), S. 37f.

²⁸⁹ Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 72.

²⁹⁰ Vgl. Vesper (2006), S. 83

zusätzlichen Ansatz für zentrale Orte zusammengebracht wird, soll vermieden werden. Eine zu großzügige Anerkennung von Sonderbedarfen birgt darüber hinaus auch die gegensätzliche Gefahr sich in ihrer Wirkung gegenseitig aufhebender Ergänzungsansätze sowie eines „Bedarfswettlaufs“ zwischen verschiedenen Gemeinden.²⁹¹ An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass jeder zusätzliche Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem mit Umschichtungen finanzieller Mittel *innerhalb* des kommunalen Sektors verbunden ist und daher sorgfältig geprüft werden muss.²⁹²

Drittens sollten die Sonderbedarfe, die zusätzlichen Nebenansätzen zu Grunde liegen, möglichst viele Gemeinden betreffen und für diese finanziell bedeutsam sein.²⁹³ Letzteres bedeutet, dass die durch Nebenansätze zu berücksichtigenden Ausgabenbestände eine spürbare Bedeutung für die kommunale Finanzsituation besitzen sollten, um eine Überfrachtung des Schlüsselzuweisungssystems mit unnötigen Einzelansätzen zu verhindern und somit die Transparenz des Systems nicht zu gefährden.²⁹⁴

Tabelle 17: Nebenansätze in den Schlüsselzuweisungssystemen der Flächenländer 2020.

Nebenansatz	BW	BY	HE	NI	NW	RP	SH	SL	BB	MV	SN	ST	TH
Kleinkinder		xo						x		x		x	x
Schüler bzw. Schülerbeförderung		o		o ^a	xo	xo				x	xo		
Studenten	x												
Steuerpflichtige Arbeitnehmer					x								
Polizei	x												
Streitkräfte	x	x				x		x					
Demografische Entwicklung			xo							x			
Soziallasten		xo	o ^b	o ^a	x	o ^b		o		o			o ^a
Zentrale Orte						x		x		x			
Fläche					x	xo			o				
Straßen				o ^a				x					
Grubengemeinden								x					
Heilbäder/Kurorte								x					
Strukturschwäche		x	x										

x ... Nebenansatz für Gemeinden, o ... Nebenansatz für Landkreise
 a) Nebenansatz für Kreisaufgaben (Landkreise und kreisfreie Städte)
 b) Nebenansatz sowohl für Landkreise als auch für kreisfreie Städte

Quelle: Starke (2020), S. 89. Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder 2020.

Insgesamt dürften solche einzelfallorientierten Verfahren dazu beitragen, den kommunalen Ausgabenbedarf besser abzubilden als der bestehende Hauptansatz.²⁹⁵ Letzterer ist auf Grund seiner Einfachheit, Transparenz und Praktikabilität immer noch weit verbreitet, allerdings können geeignete Nebenansätze seine Dominanz durchaus verringern und gleichzeitig einen Informationszuwachs mit sich bringen.²⁹⁶ Gleichzeitig sollten diese allerdings nicht die Wirksamkeit des Hauptansatzes zu stark einschränken, da andernfalls dessen Vorteile verloren gehen können.

In den Flächenländern werden Nebenansätze in sehr unterschiedlichem Umfang genutzt (Tabelle 17). Verbreitet sind Ansätze für Schüler bzw. (Klein-)Kinder und für Soziallasten. Einige Länder nutzen Ansätze für Zentrale Orte oder Fläche. Die Systeme des Saarlandes, Bayerns und Rheinland-Pfalz sind sehr stark durch Nebenansätze geprägt, während vor allem die ostdeutschen Länder dieses Instrument sparsam einsetzen. Es zeigt sich, dass der Steuerungsbedarf je nach konkreten Gegebenheiten sehr unterschiedlich ausfällt. Daher kann hier kein „Best Practice-Beispiel“ als Vorbild dienen.

²⁹¹ Vgl. Scherf (2003), S. 17.

²⁹² Vgl. Schwarting (2001), S. 134.

²⁹³ Vgl. Vesper (2006), S. 83.

²⁹⁴ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u. a. (2012), S. 92.

²⁹⁵ Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 73.

²⁹⁶ Vgl. Vesper (2006), S. 83.

4.3.2 ÜBERPRÜFUNG DER ROLLE DER NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE

4.3.2.1 PROBLEMSTELLUNG UND HINTERGRUND

Die Nivellierungshebesätze der Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) erfüllen eine wichtige Funktion im Schlüsselzuweisungssystem. Sie kommen bei der Berechnung der Steuer- und Umlagekraft zur Anwendung und tragen der Tatsache Rechnung, dass die Kommunen ihr grundgesetzlich geschütztes Hebesatzrecht bei den Realsteuern wahrnehmen. Um adverse Anreizeffekte zu verhindern, wird die Steuerkraft der kommunalen Realsteuern nicht auf Basis der **tatsächlichen** Hebesätze der Kommunen, sondern auf Basis **genormter**, sogenannter **Nivellierungshebesätze**, genutzt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, Kommunen den Anreiz zu geben, ihr Steuerpotenzial bei den Realsteuern optimal auszuschöpfen. Anderenfalls könnten Kommunen zu strategischem Verhalten verleitet werden und ihre Hebesätze reduzieren, um so höhere Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich zulasten der übrigen Städte und Gemeinden zu erhalten. Ein stetiger Steuerwettbewerb „nach unten“ wäre die Folge, mit einer destruktiven Wirkung auf die gemeindliche Steuerbasis. Durch die Nivellierung in Form der Ansetzung eines einheitlichen Hebesatzes für alle Gemeinden spielt die Wahl des gemeindeindividuellen Hebesatzes hingegen **keine** Rolle bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl.²⁹⁷

In Brandenburg erfolgt die Normierung der Hebesätze grundsätzlich durch die Heranziehung der gewichteten Landesdurchschnitte (§ 9 Abs. 4 BbgFAG). Dies ist positiv zu bewerten, da somit die tatsächliche Hebesatzentwicklung verteilungsrelevant ist. Andere Länder nutzen diskretionär festgelegte Nivellierungshebesätze. Diese liegen aber in der Regel unter den gewichteten Landesdurchschnitten, sodass die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Städten und Gemeinden unvollständig wiedergegeben und die Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen geschwächt werden. Die so berechnete Steuerkraft weicht umso mehr von den tatsächlichen Ist-Steuereinnahmen einer jeden Gemeinde ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem Nivellierungshebesatz ist.

Derzeit werden die Nivellierungshebesätze analog zur Bildung der Teilschlüsselmassen gemeinsam für die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden berechnet. Die einheitlichen Nivellierungshebesätze sind auf die Bedürfnisse des bestehenden Systems zugeschnitten. Fraglich ist, ob mit einem System geteilter Hebesätze Vorteile generiert werden könnten.

4.3.2.2 GETEILTE NIVELLIERUNGSHEBESÄTZE ALS ALTERNATIVE

Zwei zentrale Argumente führen dazu, dass die Nutzung einheitlicher Nivellierungshebesätze sachgerecht ist:

- Die Bedeutung gewerblicher Zentren und räumlicher Steuerwettbewerb sowie
- Verteilungseffekte, welche bei getrennten Hebesätzen negative Anreizeffekte nach sich ziehen.

Erstens ist zu bemerken, dass höhere Hebesätze regelmäßig mit einer höheren Standortattraktivität und Gewerbedichte korrespondieren.²⁹⁸ Bundesweit und auch in Brandenburg finden sich die höchsten Hebesätze bei der Gewerbesteuer in Großstädten, während sie in kleinen Gemeinden deutlich niedriger liegen (siehe Abbildung 50, Seite 65). Größere Städte vereinen ein höheres Angebot (qualifizierter) Arbeitskräfte, eine bessere Erreichbarkeit für Waren- und Personenströme, eine ausgebaute technische und soziale Infrastruktur sowie Möglichkeiten der intensiven Vernetzung von Unternehmen. Entsprechend ihrer Attraktivität und ihres Wettbewerbsvorteils können Sie somit höhere Hebesätze durchsetzen als kleinere Gemeinden. Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass das

²⁹⁷ Für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl wird zunächst das örtliche Ist-Aufkommen durch den örtlichen Hebesatz geteilt. Das Ergebnis ist der Grundbetrag. Dieser wird in einem zweiten Schritt mit dem Nivellierungshebesatz multipliziert.

²⁹⁸ Dies trifft auch auf die Grundsteuer B zu. Aus Vereinfachungsgründen wird an dieser Stelle die Argumentation vorrangig anhand der Gewerbesteuer geführt.

Vorhalten von Infrastruktur und zentralörtlichen Leistungen Kosten induziert, welche nicht automatisch durch höhere Steuereinnahmen kompensiert werden. Durch die Gestaltung des Steuersystems fallen Steuererträge außerhalb der Gemeindegrenzen (z. B. gemeindliche Einkommensteuereinnahmen in Einpendlerorten, Zerlegung der Gewerbesteuer nach Betriebsstätten) oder auf anderen föderalen Ebenen (Bund, Länder)²⁹⁹ an. Ein höherer Hebesatz kann diese Mehrkosten kompensieren. Begrenzt wird die Anhebung vor allem durch den interregionalen Steuerwettbewerb, der bei zu hohen Hebesätzen ein Abwandern von Unternehmen bzw. die Verlagerung von Investitionen nach sich ziehen kann.

Bereits im Kapitel 1.7 ist auf die besondere Struktur der Hebesatzverteilung für die Gewerbesteuer in Brandenburg hingewiesen worden. Während die kreisfreien Städte ihre Hebesätze im Größenklassenvergleich voll ausschöpfen, ist dies im kreisangehörigen Raum nicht der Fall. Dabei sorgen vor allem wenige Ausreißerfälle dafür, dass größere Gemeinden nicht durchgängig höhere Hebesätze aufweisen als kleinere. Insbesondere für die Gruppe der Gemeinden über 20.000 Einwohner sind jedoch auch in Brandenburg höhere Hebesätze und eine stärkere Ausschöpfung der Einnahmepotenziale festzustellen.

Die Steuerkraftberechnung mit geteilten Hebesätzen unterstellt eine gewisse Teilung dieses Wettbewerbs: Die größeren Einheiten konkurrieren untereinander, aber nicht mit den kleineren und die kleineren Einheiten konkurrieren untereinander, aber nicht mit den größeren. Bei herausgehobenen Zentren mit einem weitgehend homogenen Aufgabenbestand, wie den kreisfreien Städten, kann diese Vorstellung durchaus tragen. Es kann jedoch nicht der Wettbewerb zwischen Zentren und ihrem unmittelbaren Umland abgebildet werden, wie er in der Praxis typisch ist. Ebenso wenig wird die Stellung von kreisangehörigen Städten als Gewerbezentren im ländlichen Raum korrekt gespiegelt. Aus diesen Gründen ist die Nutzung geteilter Hebesätze kritisch zu sehen.

Überdies sind in diesem Steuerwettbewerb die größten Städte Brandenburgs bereits gleichauf mit dem bundesweiten Durchschnitt der Vergleichskommunen bzw. liegen mit ihren Hebesätzen bereits über denjenigen der relevanten Vergleichsgruppen. Insofern ist an dieser Stelle eine Entlastung vom Hebesatzdruck auch mit Blick auf die Standortattraktivität förderlich. Auf der anderen Seite liegen die kleineren Gemeinden bis 20.000 Einwohner im Durchschnitt deutlich unter den Vergleichswerten der gleich großen Gemeinden. Dies gilt insbesondere auch im Vergleich mit den räumlichen Wettbewerbern Sachsen und Sachsen-Anhalt. Hier besitzen innerhalb Brandenburgs die kleineren Städte und Gemeinden demnach derzeit noch einen Wettbewerbsvorteil.

Ein geteilter Hebesatz würde bei einer typischen Verteilung nach Größenklassen und unter der Berücksichtigung der skizzierten Wettbewerbsbedingungen einen niedrigeren Nivellierungshebesatz für kleinere Gemeinden und einen höheren Nivellierungshebesatz für größere Städte und Gemeinden vorsehen. Damit wird der Anpassungsdruck der kleinen Gemeinden an den aus ihrer Sicht „hohen“ Nivellierungshebesatz abgesenkt und gleichzeitig der Bonus der größeren Städte mit hohen Hebesätzen gemindert. Mit Blick auf die derzeitige Ausschöpfung der Potenziale ist dies nicht empfehlenswert, da sonst die Anreize für eine Erhöhung der Hebesätze in den kleineren Kommunen weitgehend ausgehöhlt werden.

Fraglich wäre zudem, an welcher Messgröße die Teilung vorzunehmen wäre. Typischerweise orientieren sich geteilte Nivellierungshebesätze an Gemeindegrößenklassen³⁰⁰ oder in Drei-Säulen-Modellen an der Zuordnung zu den Säulen (siehe Abbildung 103, Seite 158). In Brandenburg müsste die Teilung an Gemeindegrößenklassen erfolgen. Wird die Teilung an der Grenze von 20.000 Einwohnern vorgenommen, klaffen die Nivellierungshebesätze weit um mehr als 100 Punkte auseinander (Tabelle 18). Der untere Hebesatz für Gemeinden unter 20.000 Einwohnern liegt bei nur noch 279 %. Unter diesem Nivellierungshebesatz würden dann nur noch neun Gemeinden liegen, 381

²⁹⁹ 85 % des Einkommensteueraufkommens geht an Bund und Länder, nur 15 % an die Gemeinden. Über die Gewerbesteuerumlage sind Bund und Länder an den Einnahmen der Gemeinden aus dieser Steuer beteiligt (rund 14,6 % des Ist-Aufkommens im Jahr 2019).

³⁰⁰ Im Niedersächsischen System: § 11 Abs. 1 NFAG.

darüber. Der obere Hebesatz ist dagegen mit 385 weitaus höher als der bisherige (315) und setzt die größeren Gemeinden mit ihrer Hebesatzpolitik erheblich unter Druck.

Tabelle 18: Effekte eines geteilten Nivellierungshebesatzes in Brandenburg

	Nivellierungshebesatz unter der Grenze	Nivellierungshebesatz über der Grenze	Ist-Aufkommen je Einwohner unter der Grenze	Ist-Aufkommen je Einwohner über der Grenze
Teilung nach Einwohnergrößenklasse, Grenze: 20.000	279 [390 Kommunen, 9 unter, 381 über N.]	385 [27 Kommunen, 21 unter, 6 über N.]	452	454
Teilung nach Einwohnergrößenklasse, Grenze: 10.000	315 [348 Kommunen, 110 unter, 238 über N.]	317 [69 Kommunen, 16 unter, 53 über N.]	300	531
Teilung nach Metropolnähe	315 [366 periphere, 113 unter, 253 über N.]	318 [51 metropolnahe, 14 unter, 37 über N.]	358 (peripher)	600 (metropolnah)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Eine sinnvollere Grenze kann vor dem Hintergrund der gemeindlichen Größenstruktur in Brandenburg und der Verteilung der Hebesätze bei 10.000 Einwohnern gezogen werden. Allerdings ergibt sich an dieser Grenze kein Unterschied in den durchschnittlichen Hebesätzen. In beiden Gruppen liegen sie mit 315 % bzw. 317 % praktisch gleichauf. Die Differenzierung würde ins Leere laufen. Ebenso stellt sich die Situation dar, wenn nicht nach Einwohnerklassen differenziert wird, sondern nach der Metropolnähe (zur Rolle der Metropolnähe für das Gewerbesteueraufkommen siehe Abschnitt 1.7).

Zweitens sind neben den genannten raumwirksamen Aspekten die Effekte zu niedriger zw. geteilter Hebesätze kritisch zu sehen. Dies wird anhand eines typisierten Beispiels mit fünf Kommunen veranschaulicht (Tabelle 19).³⁰¹

Das Beispiel soll die Strukturen in Brandenburg grob nachbilden und besteht modellhaft aus fünf Kommunen mit aufsteigend sortierten Hebesätzen der Gewerbesteuer zwischen 230 und 410 Punkten. Des Weiteren unterscheiden sich die Ist-Aufkommen (alle Angaben sind je Einwohner zu verstehen). Kommune A verbindet einen niedrigen Hebesatz mit einem hohen Aufkommen. Durch den niedrigen Hebesatz konnte die Kommune viele Unternehmen anziehen, beispielsweise im Umfeld einer Großstadt oder als solitärer Ansiedlungsstandort eines oder mehrerer Großunternehmen. Die Kommunen B und C verfügen dagegen über eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft, wie es für viele brandenburgischen Regionen außerhalb des metropolnahen Verflechtungsraums typisch ist, mit geringen bis mittleren Hebesätzen. Kommune D ist zwar einerseits sehr wirtschaftsschwach, weist jedoch hohe Hebesätze auf (z. B. im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzepts oder als ein Zentrum in wirtschaftlichen Schwierigkeiten). Die Kommune E ist schließlich ein gewerbliches Zentrum mit hohem Hebesatz aber auch einer starken wirtschaftlichen Basis.

Zunächst wird das **Basis-Szenario** mit einem einheitlichen Nivellierungshebesatz in Höhe des aufkommensgewichteten Landesdurchschnitts dargestellt (hier: 320 Punkte). Es ist klar erkennbar, dass die Kommunen A und E überdurchschnittlich gewerbesteuerstark sind, während die Kommunen B, C und D unter dem Durchschnitt liegen (Spalte F in Tabelle 19). Vereinfachend wird weiterhin angenommen, dass das ausgleichsrelevante Aufkommen anderer Steuern in allen fünf Gemeinden gleich hoch ist (300 Euro/Einw.). Aus dem Vergleich der Steuerkraftmesszahl mit den Ist-Einnahmen

³⁰¹ Die aufgeführte Berechnung des Grundbetrags und der daraus abgeleiteten Schlüsselzuweisungen erfolgt nach dem gleichen iterativen Verfahren, wie es die Systematik des BbgFAG verlangt. Daher unterscheiden sich die Grundbeträge in den Varianten 1 und 2. Sie sind sich deswegen so ähnlich, weil die geteilten Hebesätze jeweils die aufkommensgewichteten Mittelwerte der beiden Gruppen repräsentieren. Damit ist die Summe der nivellierten Gewerbesteuerkraft mit 3.505 bzw. 3.497 nahezu identisch. Eine geteilte Berechnung des Grundbetrags ist demgegenüber strikt abzulehnen. Dies würde faktisch zu einer neuerlichen Säulenbildung führen.

kann der Effekt der Nivellierung abgelesen werden: Gemeinden mit überdurchschnittlichen Hebesätzen profitieren ($STKMZ < \text{Ist-Aufkommen}$), während Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen eine höhere Steuerkraftmesszahl im Schlüsselzuweisungssystem aufweisen als sie tatsächlich an Ist-Einnahmen realisieren konnten (Vergleich zwischen Spalte E und Spalte B für die Gewerbesteuer sowie zwischen Spalte I und K für die Summe der Steuereinnahmen).

Zur vereinfachten Berechnung der Effekte wird weiterhin angenommen, zwischen den Kommunen werde eine Schlüsselmasse von insgesamt 1.600 Euro/Einw. verteilt, wobei der Ausgleichsgrad zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl wie im BbgFAG bei 75 % liegt. Daraus ergibt sich im Beispiel jeweils ein rechnerischer Finanzbedarf in Höhe von 1.428 Euro/Einw.³⁰² Von weiteren Parametern (Einwohnerveredelung, Demografiefaktor etc.) wird abgesehen, da die Wirkung der Nivellierungshebesätze im Vordergrund steht.

In der **Variante** wird schließlich ein geteilter Hebesatz umgesetzt. Dieser richtet sich nach den aufkommensgewichteten Mittelwerten für die Gemeinden A, B und C in der einen Gruppe (275 Punkte) den Gemeinden D und E in der anderen Gruppe (395 Punkte). Dieser liegt unterhalb bzw. oberhalb des Durchschnittswerts für die Gesamtgruppe (320 Punkte). Der Primäreffekt führt zu Vorteilen für die Gemeinden mit dem abgesenkten Nivellierungshebesatz. Ihre Steuerkraftmesszahl geht zurück, während die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden mit dem höheren Nivellierungshebesatz ansteigt (Spalte J). Dieser Effekt kann auf den ersten Blick durchaus vorzugswürdig erscheinen, wenn ländliche strukturschwache Räume finanziell bessergestellt werden sollen. Allerdings werden aus der Modellrechnung auch gravierende Nachteile sichtbar.

- Erstens ergeben sich teils erratische Sprünge an den Rändern (Vergleich von Gemeinde C und Gemeinde D), zwischen Gemeinden, die sehr ähnliche Hebesätze aufweisen und ggf. auch im räumlichen Wettbewerb ähnliche Positionen innehaben.³⁰³ Übersetzt in die brandenburgischen Verhältnisse schadet somit ein differenzierter Hebesatz tendenziell den kreisangehörigen Städten, die sich knapp oberhalb der Trennungslinie befinden, während kreisangehörige Städte knapp unterhalb einen Wettbewerbsvorteil haben.
- Zweitens profitieren nicht die *gewerbeschwachen* Kommunen, sondern die Effekte sind bei den *gewerbestarken* Kommunen am stärksten. Bereits der Vergleich der Gemeinden B und C illustriert dies. Gemeinde C hat eine geringere wirtschaftliche Basis (Grundbetrag) und versucht dies, mit einem höheren Hebesatz zu kompensieren. In einem System mit geteilten Nivellierungshebesätzen sind die Zugewinne an Schlüsselzuweisungen aber geringer als in Gemeinde B, die bei einer etwas stärkeren gewerblichen Basis (Grundbetrag) einen geringeren Hebesatz aufruft. Obwohl beide Gemeinden profitieren, sind die Effekte nicht vereinbar mit einem Anreiz, die lokalen Hebesatzpotenziale voll auszuschöpfen. Besonders eindrücklich zeigt sich der Effekt bei der gewerbestarken Gemeinde A, welche die höchsten Zugewinne erreicht. Diejenigen Gemeinden, die durch besonders niedrige Hebesätze Unternehmen aus anderen Regionen und ggf. auch aus ihrem räumlichen Umfeld anzulocken versuchen, profitieren demnach am meisten von einem geteilten Nivellierungshebesatz.

³⁰² Dieser Wert ist wie im realen Vorbild so durch ein iteratives Verfahren berechnet, dass die Schlüsselmasse vollständig aufgebraucht wird.

³⁰³ Der Effekt besteht auch, wenn Gemeinde D nicht wirtschaftsschwach ist, wie im Beispiel unterstellt, sondern wirtschaftsstärker. In so einem Fall ist die Sprungstelle sogar noch ausgeprägter.

Tabelle 19: Modellrechnungen zu den Nivellierungshebesätzen

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
Basis: landesdurchschnittlicher Hebesatz als Nivellierungshebesatz														
	Ist-Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	niellierte Steuerkraft	Gewerbesteuer kraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuerkraftmes szahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Ist-Steuererinnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	Schlüsselzuweisungen	Delta Schlüsselzuweisungen		
geringe HS mit Anziehungswirkung	800	230	348	1.113	159%	300	1.413	141,1%	110,0%	1.428	1.428	11		
gewerbeschwach, niedriger HS	500	290	172	552	79%	300	852	85,1%	80,0%	1.428	1.428	432		
gewerbeschwach, durchschnittlicher HS	600	350	171	549	78%	300	849	84,8%	90,0%	1.428	1.428	434		
sehr gewerbeschwach, hoher HS	400	360	111	356	51%	300	656	65,5%	70,0%	1.428	1.428	579		
Mittel-/Oberzentrum	1.200	410	293	937	134%	300	1.237	123,5%	150,0%	1.428	1.428	143		
Summe	3.500	1.095	3.505	701	100%	1.500	5.005					1.600		
Mittelwert	700	328	219	70,0%	100%	300	1.001					1.600		
Nivellierungshebesatz		319,5	320		Anteil Gewerbesteuer:		70,0%							
Variante: Differenzierter Nivellierungshebesatz für Kommunen mit niedrigen/hohen Hebesätzen														
	Ist-Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	niellierte Steuerkraft	Gewerbesteuer kraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	Steuerkraftmes szahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Ist-Steuererinnahmen in % des Durchschnitts	Veränderung	Finanzbedarf	Schlüsselzuweisungen	Delta Schlüsselzuweisungen	
geringe HS mit Anziehungswirkung	800	230	348	957	146%	300	1.257	125,5%	110,0%	-11,1%	1.426	127	1052,0%	
gewerbeschwach, niedriger HS	500	290	172	474	72%	300	774	77,3%	80,0%	-9,1%	1.426	489	13,2%	
gewerbeschwach, durchschnittlicher HS	600	350	171	471	72%	300	771	77,1%	90,0%	-9,1%	1.426	491	13,0%	
sehr gewerbeschwach, hoher HS	400	360	111	439	67%	300	739	73,8%	70,0%	12,7%	1.426	515	-11,0%	
Mittel-/Oberzentrum	1.200	410	293	1.156	176%	300	1.456	145,5%	150,0%	17,8%	1.426	-23	-115,7%	
Summe	3.500	1.095	3.497	699	106%	1.500	4.997					1.600		
Mittelwert	700	328	219	70,0%	106%	300	999					1.600		
Nivellierungshebesatz		319,5	275,0		Anteil Gewerbesteuer:		70,0%							
			395,0											

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

- Spiegelbildlich verhalten sich die Effekte auf der Verlustseite. Alle Gemeinden in der zweiten Gruppe verlieren durch einen geteilten Hebesatz. Dabei ist es insbesondere das gewerbliche Zentrum, welches empfindliche Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen zu erwarten hat. Es wird im Beispiel durch den geteilten Hebesatz sogar abundant. Besonders erwähnenswert ist die Feststellung, dass die Grundbeträge der Gemeinden A und E recht ähnlich sind, die Effekte des geteilten Hebesatzes auf die Schlüsselzuweisungen aber drastisch ausfallen. In einem System mit einem einheitlichen Nivellierungshebesatz (und sonst gleichen Bedingungen) liegen die Schlüsselzuweisungen der Gemeinde E bei rund 143 Euro/Einw., während die Gemeinde A nur 11 Euro/Einw. erhält. Bei einem geteilten Nivellierungshebesatz ist Gemeinde E abundant, während die Gemeinde A nun Schlüsselzuweisungen in Höhe von 127 Euro/Einw. erhält. Selbst die gewerbeschwächste Gemeinde D (Grundbetrag von nur 111 Euro/Einw.) verliert bei einem geteilten Hebesatz.

Insgesamt sind daher die Effekte eines geteilten Hebesatzes kritisch zu bewerten - sowohl an den Rändern der Verteilung als auch im „Mittelfeld“ bei unterschiedlicher Ausschöpfung des Hebesatzpotenzials. Ein einheitlicher Hebesatz erhöht sowohl die Kosten eines destruktiven Steuerwettbewerbs als auch die Anreize, Hebesatzpotenziale auszuschöpfen. Zudem stärkt er die größeren Städte. Da letztere im bundesweiten Vergleich bereits gleich hohe bzw. höhere Hebesätze aufweisen als Vergleichsländer, und kleinere Gemeinden hinter den Vergleichsräumen zurückbleiben, ist ein einheitlicher Hebesatz klar zu bevorzugen.

4.3.3 EMPIRISCHE ÜBERPRÜFUNG DER HAUPTANSATZSTAFFEL UND NEBENSÄTZE BEI DEN GEMEINDEAUFGABEN

4.3.3.1 METHODIK DER REGRESSIONSANALYSE

Grundlegend sollen mit dem Instrument der Regressionsanalyse die systematischen Zusammenhänge, welche die relativen Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden erklären können von einer unsystematischen Reststreuung (Einzelfälle, nicht hinreichend pauschalierungsfähige Ursachen) getrennt werden. Hierbei besteht zunächst die Frage, ob sich interkommunale Unterschiede durch sachliche Indikatoren statistisch signifikant begründet werden können. Zeigt die regressionsanalytische Untersuchung, dass dies der Fall ist, dann kann ein angemessener Umfang für eine Einwohnerveredelung bzw. Art und Umfang von näher zu spezifizierenden Nebenansätzen bestimmt werden.³⁰⁴ Werden solche, mittels einer Regressionsanalyse für statistisch signifikant befundenen Bedarfstatbestände nicht bei der Bestimmung des Finanzbedarfs im System der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt, führt dies zu Sickerverlusten und folglich zu unsystematischen Verteilungseffekten. Wichtig ist dabei, dass die Vielgestaltigkeit der kommunalen Praxis immer nur ausschnittsweise pauschal eingefangen werden kann, weswegen eine typisierte Bedarfsgewichtung bei der Finanzbedarfsbestimmung im Kommunalen Finanzausgleich erfolgt.

Die im vorangegangenen Abschnitt erläuterten Vor- und Nachteile der Hauptansatzstaffel und möglicher Nebenansätze weisen darauf hin, dass für die sachgerechte Wirksamkeit der (fiktiven) Bedarfsmesszahl deren empirische Absicherung von zentraler Bedeutung ist. Das demzufolge umgesetzte Prüfschema zur Untersuchung des Hauptansatzes und möglicher Nebenansätze im Kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs kann grob in vier Schritte differenziert werden:

1. Grundsätzlich gilt im Kommunalen Finanzausgleich, dass der Einwohner den Hauptbedarfsträger darstellt. Eine Gemeinde mit mehr Einwohnern würde unter sonst gleichen Bedingungen (*ceteris paribus* bzw. *c. p.*) also auch einen höheren Absolutbetrag an Schlüsselzuweisungen erhalten. Im Rahmen der brandenburgischen Hauptansatzstaffel nach

³⁰⁴ Ist dies hingegen nicht der Fall, dann sollte ein Bedarfsansatz im Schlüsselzuweisungssystem eher „flach“ nach der Einwohnerzahl erfolgen.

§ 8 Abs. 1 BbgFAG werden mit ansteigender Einwohnerzahl i. d. R. höhere Veredelfaktoren und demzufolge pauschale Mehrbedarfe unterstellt. Es soll überprüft werden, ob dieser Sachverhalt nach wie vor empirisch bestätigt werden kann³⁰⁵ und ob auf Basis der Untersuchungsergebnisse eine Anpassung der geltenden Hauptansatzstaffel vorgenommen werden muss.

2. Im Anschluss soll die Einführung von Nebenansätzen geprüft werden, die den Einwohner-Hauptansatz ergänzen. Dazu muss festgestellt werden, ob einzelne Aufgabenbereiche signifikant vom Einwohner als Bedarfsträger abweichen. Die Prüfung solcher signifikanten Bedarfe erfolgt mittels einer Regressionsanalyse.
3. Sofern neben dem Einwohner andere Bedarfseinheiten infrage kommen, müssen diese definiert werden. Bedarfseinheiten müssen einfach ermittelbar und nachvollziehbar sein. Darüber hinaus sollten sie nicht strategiefällig sein und unter Umständen veränderbar sein. Im Fokus der Leistungsbeschreibung stehen dabei - neben der Überprüfung der Hauptansatzstaffel - die Prüfung eines Demografie-Nebenansatzes, die Abbildung landesplanerischer Funktionen (vor allem über Mittelzentren und Oberzentren) und die Einwohnerveredelung von Verbandsgemeinden.
4. Zuletzt muss das Gewicht der jeweiligen Nebenansätze im Gesamtansatz bestimmt werden. Damit die Finanzbedarfe (repräsentiert durch die Ausgangsmesszahl) dort konzentriert werden, wo die tatsächlichen Deckungslücken bestehen, muss die Gewichtung aus Haupt- und Nebenansätzen statistisch signifikant abgesichert sein.

Die Prüfung des Hauptansatzes und der Nebenansätze erfolgt für jede der beiden Ebenen separat mit Hilfe der Schätzung multivariater³⁰⁶, linearer³⁰⁷ OLS³⁰⁸-Regressionsmodelle³⁰⁹ des Typs

$$y_i = \alpha_i + \beta_i X + \varepsilon_i.$$

Mit diesen Modellen soll geschätzt bzw. geklärt werden, ob und in welchem Umfang die in der aktuellen Untersuchungsperiode beobachtbaren Unterschiede in den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen der Kommunaleinheiten beider Ebenen kausal auf die Einflüsse verschiedener Bedarfsträger zurückgeführt werden können. Die Bestandteile der oben genannten Formel werden folgendermaßen beschrieben:

- Der Term y_i stellt die **abhängige** bzw. **endogene** Variable dar - in diesem Fall den Zuschussbetrag der Hauptproduktbereiche 1-5 der Jahre 2016-2018 pro Einwohner auf Basis des um Einzahlungen und Auszahlungen im Zusammenhang mit dem Kauf und der Veräußerung von Beteiligungen bereinigten Finanzierungssaldos (zur Herleitung siehe Kapitel 1.1).
- Bei diesem Modellansatz wird unterstellt, dass die endogene Variable y_i von den in Matrix X zusammengefassten **unabhängigen** bzw. **exogenen** Variablen abhängig ist (z. B. logarithmierte Einwohnerzahl, Quote unter 6-Jähriger, binäre Variablen für Zentrale Orte-Funktionen, ...). In diese Matrix fließen die Daten der Variablen ein, für die ein linearer Zusammenhang mit den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen der kommunalen Einheiten auf der Ebene der Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben vermutet wird.
- Der Term α_i repräsentiert die Konstante der OLS-Schätzung und gibt dementsprechend die Höhe des Pro-Kopf-Zuschussbetrags der Hauptproduktbereiche 1-5 ohne den Einfluss der

³⁰⁵ In den vorangegangenen Gutachten zur Überprüfung des brandenburgischen Finanzausgleichs war dies stets der Fall. Vgl. Hummel/Rauch/Gerhards u. a. (2015), S. 129-151; Hummel/Lamouroux/Thöne (2018), S. 77-84.

³⁰⁶ Es werden mehrere Einflussfaktoren gleichzeitig untersucht.

³⁰⁷ Hierbei werden lineare Zusammenhänge zwischen den betrachteten Variablen unterstellt.

³⁰⁸ Die Abkürzung „OLS“ steht für das sog. Ordinary Least Squares-Modell, in welchem die Methode der kleinsten Quadrate angewandt wird. Dieser zufolge wird die Summe der quadrierten Abweichungen der ermittelten Schätzwerte für die kommunalen Zuschussbeträge von dessen wahren Werten minimiert.

³⁰⁹ Regressionsmodelle sind **Schätzmodelle**, die tatsächliche Einflussfaktoren auf die abhängige Variable in Modellform testen sollen. Ob der Einfluss der erklärenden Variablen tatsächlich signifikant ist, wird mit sog. Hypothesentests nachvollzogen.

exogenen Variablen wieder (sog. Basisbedarf). Der Konstante kommt eine wichtige Bedeutung zu, da diese bereits den Einwohner als Hauptbedarfsträger verkörpert.

- Der Regressionskoeffizient, der den Einfluss jeder einzelnen erklärenden Variable auf den durchschnittlichen Pro-Kopf-Zuschussbetrag der Jahre 2016-2018 beschreibt, wird durch β_i wiedergegeben.³¹⁰ Dieser ist die zentral zu betrachtende Größe, mit der das Gewicht eines Nebenansatzes im Gesamtansatz berechnet wird.
- Der Term ϵ_i bildet die Störgröße einer multivariaten Regression ab. Dieser beinhaltet alle Effekte, die nicht von den in der Matrix X subsumierten Variablen stammen, sondern auf anderen - im Modell nicht betrachteten - Einflussfaktoren basieren und wird daher auch als sog. statistische Restgröße bezeichnet.

Ein wichtiges Untersuchungskriterium des Regressionskoeffizienten β_i ist dessen statistische Signifikanz, die mittels des sog. **t-Tests** untersucht wird. Dieser Test sichert ab, dass die gemessenen Zusammenhänge nicht zufällig aufgetreten sind. Dieser Test prüft, ob der Einfluss einer erklärenden Variable (und damit auch deren Regressionskoeffizient) „gleich null“ und damit **insignifikant** ist. Ist dies nicht der Fall, dann ist von einer statistischen Signifikanz des Einflusses einer erklärenden Variablen auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge auszugehen. Die Frage nach der Qualität des **kausalen Zusammenhangs** ist dann aber noch nicht geklärt: So gibt es Regressionsmodelle, bei denen eine perfekte Signifikanz bei allen betrachteten Variablen festgestellt werden kann. Dies bedeutet aber nicht unbedingt, dass der gemessene Zusammenhang auch in der Wirklichkeit kausal begründet ist. Diese Problematik wird daher bei dem Verfahren der Variableneliminierung beachtet: Demnach werden nicht nur insignifikante, sondern auch solche Variablen aus dem Modell entfernt, deren Regressionskoeffizienten nicht kausal begründbar sind.³¹¹

4.3.3.2 HERLEITUNG UND BEREINIGUNG DER ZUSCHUSSBETRÄGE

Im Rahmen der empirischen Untersuchungen wird für die Ebene der Gemeindeaufgaben zunächst ein „großes“ Regressionsmodell erstellt, das den Einfluss vieler Variablen auf die Zuschussbeträge prüfen soll. Der **Zuschussbetrag** ist dabei „[...] *ausschließlich auf das finanzwirtschaftliche Erfordernis bezogen, eine [ggf.] bestehende Lücke zwischen den aufgabenspezifischen Ausgaben und zweckgebundenen Einnahmen durch allgemeine Deckungsmittel schließen zu müssen. Die Höhe eines [Zuschussbetrags] hängt sowohl vom Umfang der Ausgaben ab, die im Rahmen der Leistungserbringung getätigt werden, als auch vom Niveau der Einnahmen, die der entsprechenden Aufgabe als zweckgebundene Einnahmen zugeordnet werden können.*“³¹² Es ist davon auszugehen, dass nicht alle bzw. nur wenige der dargestellten Regressionskoeffizienten signifikant sein werden. Daher werden die Variablen, deren Regressionskoeffizienten eine deutliche Insignifikanz aufweisen, schrittweise aus dem Modell eliminiert.³¹³ Auf diese Weise soll eine sachgerechte Verteilung bei der Nutzung von Nebenansätzen garantiert werden. Das Ziel ist dabei, ein „kompaktes“ Regressionsmodell zu schaffen, das **nur noch signifikante und vor allem kausal begründbare Variablen** enthält. Dies liegt daran, dass dieses Gutachten einen Anwendungsbezug mit der klaren Zielstellung verfolgt, das BbgFAG mit einer überschaubaren Anzahl an Parametern (Nebenansätzen) auszustatten.

³¹⁰ Der Koeffizient ist für jede erklärende Variable unterschiedlich ausgestaltet.

³¹¹ Ein gutes Beispiel hierfür ist, wenn im Regressionsmodell geschätzt wird, dass die Quote der 6- bis 18-Jährigen einen negativen Einfluss auf den Zuschussbetrag pro Kopf ausübt. Da die Kommunen im Rahmen für Kindertagesstätten (Produktgruppen 361 und 365) einen der höchsten Ausgabentreiber verzeichnen, scheint dieser im Rahmen des Modells geschätzte Zusammenhang nicht in der Realität begründbar zu sein und würde nicht in das finale Modell übernommen werden, selbst wenn die Variable gemäß des t-Tests signifikant sein sollte.

³¹² Arnold/Boettcher/Freier et al. (2015), S. 19.

³¹³ Bei der Eliminierung der Variablen wird nicht streng „nach Lehrbuch“ vorgegangen. Das bedeutet, dass neben der Signifikanz der Regressionskoeffizienten auch weitere Aspekte betrachtet werden, wie bspw. die Einfachheit der Umsetzung im Finanzausgleichsgesetz und die kausale Begründung bei der Ausprägung der Koeffizienten.

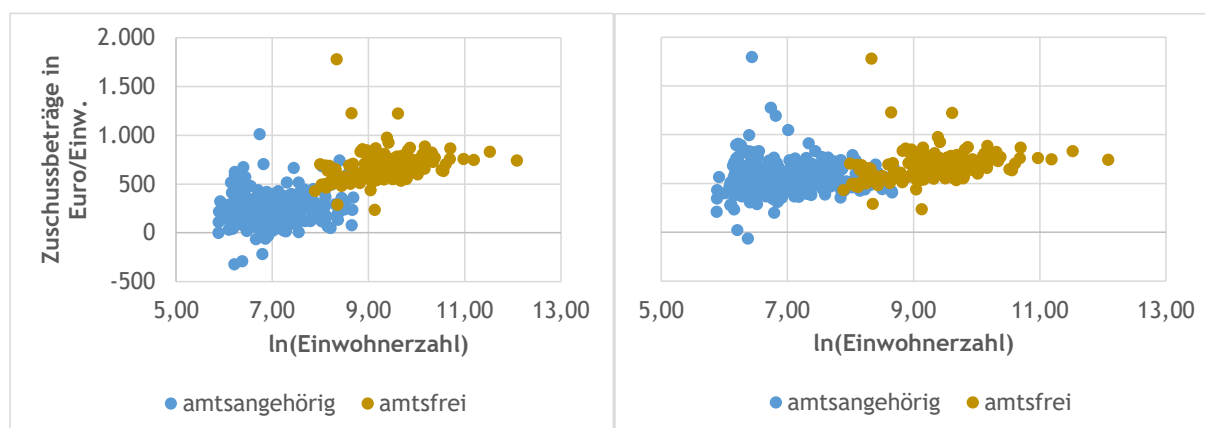
Tabelle 20: Herleitung der für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen relevanten Zuschussbeträge

Zuschussbeträge auf Basis der Hauptproduktbereiche 1-5	
+	Amtsumlage (Konto 7374)
./.	Schullastenausgleich (§ 14 BbgFAG)
./.	Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben (§ 24 BbgFAG)

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zur Prüfung des Hauptansatzes und der Nebenansätze auf der Gemeindeaufgabenebene soll der Einfluss verschiedener Variablen auf die zu erklärende Variable - die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Gemeindeaufgaben erfüllenden Kommunaleinheiten in den Hauptproduktbereichen 1-5 auf Grundlage der kommunalen Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2016-2018 - getestet werden. Der Bezug auf einen Drei-Jahres-Durchschnitt erfolgt, da für die Jahre 2016-2018 statistische Daten der kommunalen Jahresrechnung vorliegen, die die erforderliche Breite und Tiefe für eine regressionsanalytische Prüfung aufweisen. Da die übrigen Parameter des Schlüsselzuweisungssystems 2020 auf das Jahr 2018 zurückgreifen (Einwohnerzahl, Steuerkraftberechnung) ist eine kongruente Nutzung von Daten des Jahres 2018 für die Bedarfsseite nur folgerichtig. Die Jahre 2016 und 2017 wurden zusätzlich mit einbezogen, um die Daten bereits im Vorfeld um statistische Ausreißer zu glätten und robustere Ergebnisse zu erzielen als dies mit Bezug auf nur ein einzelnes Jahr möglich wäre.

Abbildung 106: Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben vor (rechts) und nach (links) Bereinigung um die Amtsumlage 2016-2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Zusätzlich zur Bereinigung der Zuschussbeträge um Einzahlungen und Auszahlungen im Zusammenhang mit dem Kauf und der Veräußerung von Beteiligungen werden weitere Anpassungen vorgenommen, um eine Größe zu errechnen, die zuverlässig Auskunft darüber geben kann, nach welchen sachgerechten Maßstäben die Schlüsselzuweisungen verteilt werden sollen (Tabelle 20).

- So müssen zunächst die Auszahlungen der amtsangehörigen Gemeinden für die **Amtsumlage** den Zuschussbeträgen der Hauptproduktbereiche 1-5 hinzugefügt werden. Der Hintergrund ist hierbei, dass diese Zahlungen im Hauptproduktbereich 6 verbucht sind und aufgrund der ursprünglichen Abgrenzung der Zuschussbeträge nicht erfasst würden. Die Amtsumlage stellt jedoch eine umfangreiche aufgabenbezogene Belastung amtsangehöriger Gemeinden dar und muss demnach in eine Analyse der (Sonder-)Bedarfstatbestände eingehen, da anderweitig die den Ämtern zugehörigen Gemeinden per se niedrigere Zuschussbeträge in Euro je Einwohner aufweisen würden als die amtsfreien Gemeinden (Abbildung 106, linke Seite), was die Ergebnisse der Regressionsanalyse zu Gunsten der amtsfreien Gemeinden verzerren würde (den größeren amtsfreien Gemeinden würden im Rahmen der Hauptansatzstaffel übermäßig hohe Mehrbedarfe zugestanden). Nach Bereinigung um die Auszahlungen für die Amtsumlage wird die Gruppe der amtsangehörigen Gemeinden deutlich an die amtsfreien Gemeinden

herangeführt, wodurch gleiche Voraussetzungen für die Anerkennung von Sonderbedarfen in beiden Teilgruppen geschaffen wurden. Im Gegensatz dazu ist eine Hinzunahme der Zahlungen der **Kreisumlage** nicht erforderlich, da hier ausschließlich die Ebene der Gemeindeaufgaben überprüft wird, in der sämtliche Gemeinden eine Kreisumlage entrichten müssen.³¹⁴

- Ferner müssen die Zahlungen aus dem **Schullastenausgleich** nach § 14 BbgFAG sowie die aus dem **Kostenausgleich für die übertragenen Aufgaben** gemäß § 24 BbgFAG von den Zuschussbeträgen der Gemeinden und kreisfreien Städte abgezogen werden. Hierbei handelt es sich um aufgabenbezogene Zahlungen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems, welche die Zuschussbeträge der Gemeinden und Städte im Vorfeld der Analyse mindern. Es würden demnach Teile der Zuschussbeträge in die Regressionsanalyse eingehen, die bereits vom Land als Sonderbedarfe der Gemeinden anerkannt und über diese beiden Lastenausgleiche finanziert werden. Würden diese Zahlungen nicht bereinigt, dann würden die Lasten der Gemeinden in diesen Aufgabenbereichen (Schule und allgemeiner übertragener Wirkungskreis) „doppelt“ als Sonderbedarfe eingestuft werden und demnach bei der Bestimmung des Finanzbedarfs im Schlüsselzuweisungssystem verzerrt. Die Bereinigung um diese Zahlungen sichert demzufolge, dass genau jene Zuschussbeträge in die Analyse eingehen, die tatsächlich relevant für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen sind.
- Darüber hinaus ist es zur Abbildung der landesplanerischen Funktionen erforderlich, dass die Zahlungen aus dem **Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte** nach § 14a BbgFAG nicht mit den Zuschussbeträgen verrechnet werden. Nur auf diese Weise können die tatsächlichen Mehrbelastungen der Zentralen Orte (Mittelzentren und Oberzentren) ermittelt und quantifiziert werden. Wichtig ist außerdem, dass (bislang) noch keine Zahlungen aus dem Mehrbelastungsausgleich für grundfunktionale Schwerpunkte laut § 14b BbgFAG geflossen sind, da für die Jahre 2016-2018 noch keine grundfunktionalen Schwerpunkte ausgewiesen wurden. Dementsprechend kann keine Prüfung etwaiger Mehrbedarfe grundfunktionaler Schwerpunkte durchgeführt werden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Regressionsanalyse eine umfassende Vorbetrachtung des Datensatzes gewidmet wurde. So wurde intensiv überprüft, ob sog. Ausreißerwerte das Ergebnis der Regressionsanalyse umfassend verzerren würde. Speziell Gemeinden wie Schönefeld, Liebenwalde oder Langewahl verzeichnen dabei ausgesprochen hohe Pro-Kopf-Zuschussbeträge und wirken sich demnach in erheblichem Ausmaß auf die Gestaltung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen aus. Weitere auffällige Werte der Zuschussbeträge sind in den Gemeinden Pāwesin und Schönfeld (beide auffällig niedrige Zuschussbeträge) sowie Schenkenberg und Wilmersdorf (beide auffällig hohe Zuschussbeträge) vorzufinden. In der Konsequenz wurde die regressionsanalytische Untersuchung um die Zuschussbeträge dieser sieben Gemeinden bereinigt, damit die Resultate und damit auch die Änderungsvorschläge seitens des Gutachterteams nicht verzerrt werden und weiterhin gemäß der realen Finanzlage beurteilt werden können. Die Ausreißercharakteristik der genannten Gemeinden wurde durch die Anwendung statistischer Testverfahren geprüft und bestätigt. Insofern handelt es sich um einen rein technischen Prozess, der die Robustheit der empirischen Ergebnisse steigert. Sie ist weder selektiv noch ergebnisgetrieben.³¹⁵

Neben der beschriebenen Bereinigung der Zuschussbeträge an sich mussten zusätzlich die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der vier **kreisfreien Städte** angepasst werden, da sie auf beiden Ebenen Aufgaben wahrnehmen und deshalb nicht die vollen Zuschussbeträge im Rahmen der Analyse der Gemeindeaufgaben angesetzt werden können. Daher wurde für die Jahre 2016-2018 ein pauschaler Faktor für den Anteil der Zuschussbeträge für Gemeindeaufgaben berechnet. Dafür kam das Verfahren

³¹⁴ In diesem Sinne wurden für die Zuschussbeträge der vier kreisfreien Städte weitere Bereinigungen vorgenommen, sodass ausschließlich die Zuschussbeträge in die Regressionsanalyse einfließen, die auch auf deren Ebene der Gemeindeaufgaben zurückgehen. Die entsprechende Vorgehensweise wird im später nachfolgenden Absatz ausführlich erläutert.

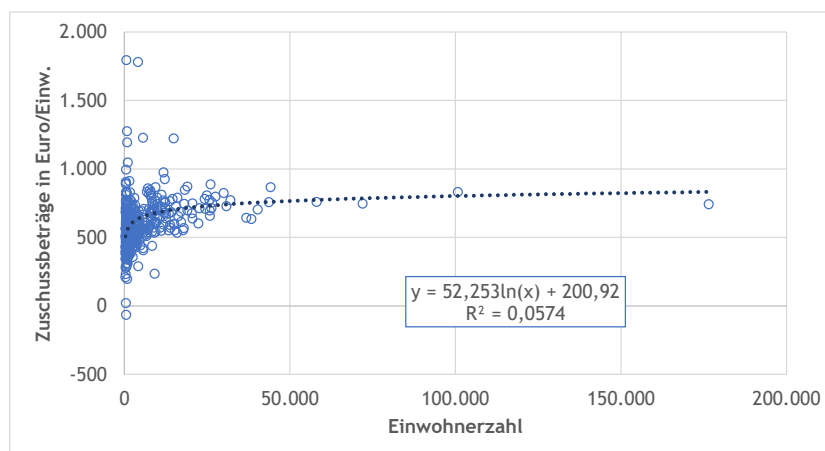
³¹⁵ Die Regressionsergebnisse, die parallel einschließlich der Ausreißerfälle durchgeführt wurden, bestätigen die Kernaussagen der Überprüfung. Andere auffällige Kommunen, die jedoch statistisch-technisch nicht als einflussreiche Ausreißer bestätigt werden konnten, verblieben im Regressionsmodell.

zur Anwendung, das bereits bei der Teilmassenbildung genutzt wurde (siehe Abschnitt 4.2.2, insbesondere Tabelle 14). Für das Jahr 2018 teilten sich die Zuschussbeträge der kreisfreien Städte in 44,35 % (2017: 48,09 %, 2016: 45,05 %) für *Gemeindeaufgaben* und 55,65 % für *Kreisaufgaben* (2017: 51,91 %, 2016: 54,95 %) auf. Die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisfreien Städte der einzelnen drei Jahren wurden demnach jeweils mit den angeführten Prozentsätzen multipliziert.

4.3.3.3 AUFSTELLUNG DES REGRESSIONSMODELLS

Nachfolgend werden zunächst alle Variablen abgebildet, deren Zusammenhang mit den gemeindlichen Zuschussbeträgen in Euro je Einwohner überprüft wird (Tabelle 21).³¹⁶ Als zentraler Bedarfsträger wird der Einfluss der logarithmierten Einwohnerzahl im Modell betrachtet. Der Bezug auf den logarithmierten Einwohner ist hierbei essenziell, da kein linearer Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen und der Einwohnerzahl besteht. Vielmehr ist ein relativ starker Anstieg der Zuschussbeträge bei recht kleinen Gemeinden feststellbar. Je größer die Gemeinden werden, desto geringer werden aber die Unterschiede in der Ausprägung der Zuschussbeträge, d. h., die Grenzbelastung der Gemeinden durch eine zunehmende Einwohnerzahl ist bei großen Gemeinden deutlich kleiner als bei kleinen Gemeinden. Dieser Zusammenhang ist durch eine logarithmische Form der Hauptansatzstaffel (konkav gewölbter Verlauf) am besten zu erklären (Abbildung 107). Deshalb wird die Variable der Einwohnerzahl in der Folge logarithmiert. Der Regressionskoeffizient dieser Variable gibt in der Folge wieder, welche Mehrbedarfe ein zusätzlicher logarithmierter Einwohner in einer Kommune erzeugen würde. Demnach ist bei einem (positiven) signifikanten Parameter nicht nur davon auszugehen, dass der Einwohner als Hauptbedarfsträger fungiert³¹⁷, sondern dass eine Hauptansatzstaffel sachgerecht wäre. Im Nachgang wird geprüft, ob die derzeit im BbgFAG zur Anwendung kommende Hauptansatzstaffel nach wie vor verwendet werden oder aber auf Basis der ermittelten Regressionskoeffizienten angepasst werden sollte.

Abbildung 107: Pro-Kopf-Zuschussbeträge im Vergleich zur Einwohnerzahl 2016-2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

³¹⁶ Im Gutachtenprozess wurde darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Variablen statistisch überprüft. Hier erfolgt eine komprimierte Darstellung, die sich auf die letztlich favorisierten und im Gutachtenprozess als besonders bedeutsam herausgestellten Variablen konzentriert.

³¹⁷ Dieser Aspekt würde bereits durch eine signifikante Konstante α_1 belegt werden.

Tabelle 21: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben

Erklärende Variablen	Begründung
Einwohnerzahl (logarithmiert)	Überprüfung der Hauptansatzstaffel
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	Demografischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 18-Jähriger	Schulträgeraufgaben
Quote von über 65-Jährigen	Demografischer Wandel
Siedlungsdichte: Einwohner pro qkm SuV-Fläche	Kosten der Dünnbesiedlung
Statistischer Faktor * Mittelzentrum metropolfern	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor * Mittelzentrum metropolnah	Zentralörtliche Funktion
Statistischer Faktor * Oberzentrum	Zentralörtliche Funktion
Steuern je Einwohner	Selbstverstärkungseffekt

Quelle: Eigene Darstellung.

Darüber hinaus werden weitere Sonderbedarfstatbestände hinsichtlich ihrer Eignung als Nebenansatz im BbgFAG überprüft:

- So wird die Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl in das Regressionsmodell einbezogen. Hiermit kann geprüft werden, ob sich der demografische Wandel signifikant auf die Zuschussbeträge je Einwohner im Jahr 2016-2018 ausgewirkt hat. Im Falle einer statistischen Signifikanz wird ein Vorschlag vorgestellt, inwieweit die demografischen Sonderlasten zielgerichteter als mit der derzeitigen Regelung im BbgFAG anerkannt werden können. Ergänzend wurden die Drei-Jahres- sowie die Zehn-Jahres-Wachstumsrate überprüft. Daraus lässt sich ableiten, dass sich die Variable der Fünf-Jahres-Wachstumsrate aus statistischer Sicht als am besten belastbar herausstellt.
- Hinsichtlich der Altersstruktur werden drei wesentliche Quoten als erklärende Variablen herangezogen: Die Quote der unter 6-Jährigen wird berechnet, indem die Anzahl der unter 6-Jährigen einer Kommuneinheit durch deren Einwohnerzahl geteilt wird. Diese Altersgruppe repräsentiert einen der größten kommunalen Ausgabentreiber, da hier die Aufgabenbereiche der Kindertagesbetreuung subsumiert werden. Sofern eine Signifikanz vorliegen sollte, würde die Anzahl der Einwohner unter 6 Jahren mit einem Veredlungsfaktor im Finanzausgleichsgesetz bedacht werden. Der Faktor umfasst dabei nicht nur Zuschussbeträge für die Aufgabenbereiche Kindertagesbetreuung, sondern ist als allgemeiner Mehrbedarf im Zusammenhang mit der Ansiedlung von Familien mit Kindern zu interpretieren. Parallel dazu wird auch der Einfluss der Quoten von 6- bis 18-Jährigen überprüft, wobei vor allem die Schulträgeraufgaben für die unterschiedlichen Schultypen im Fokus stehen. Weiterhin soll auch der Einfluss der Quote der über 65-Jährigen geprüft werden, der die Zuschussbeträge beeinflussen könnte. Hier spielen die demografische Entwicklung und die damit in Zusammenhang stehende Alterung der Bevölkerung eine Rolle. Damit werden die zusätzlichen Belastungen durch die Alterung der Einwohnerschaft empirisch überprüft.
- Überdies gehen die Kosten der Dünnbesiedlung in die Regressions-schätzung mit ein und stellen dabei einen umfangreichen Baustein in der Betrachtung des horizontalen Finanzausgleichs dar. Dabei wird untersucht, ob die Siedlungsdichte bzw. Einwohnerdichte (in Einwohnern je Quadratkilometer SuV-Fläche bzw. Gesamtfläche) oder aber die sog. Ausnutzungsdichte signifikant auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge einwirken.
- Eine essentielle Fragestellung betrifft die zentralörtlichen Funktionen der Kommunen. Zur Schätzung von deren Einfluss werden drei binäre Variablen (sog. Dummy-Variablen) für die metropolnahen und peripheren Mittelzentren sowie die Oberzentren gebildet. Hinsichtlich der Unterteilung der Mittelzentren nach Metropolnähe wird folgerichtig zu den Analysen der Finanzlage vorgegangen, in denen ersichtlich wurde, dass der Finanzierungssaldo, das allgemeine Niveau der bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie insbesondere der Steuereinnahmen und der infrastrukturbezogenen Ausgaben deutlich höher ist, sofern es sich

um Mittelzentren aus dem Berliner Umland handelt (vgl. speziell dazu Kapitel 1.1, 1.2.2 und 1.3.3). Trotz dieser gemäß der Finanzlage eindeutigen Tatbestände soll geprüft werden, ob auch metropolnah gelegene Mittelzentren Sonderbedarfe verzeichnen. Vorrangig geht es jedoch um die Rolle der Mehrbedarfe in den peripheren Mittelzentren und Oberzentren. Hinsichtlich der Prüfung grundfunktionaler Schwerpunkte kann folgendes festgehalten werden: Am 23. Dezember 2020 sind drei Teilregionalpläne (in den Planungsgemeinschaften Uckermark-Barnim, Prignitz-Oberhavel und Havelland-Fläming) in Kraft getreten, in denen grundfunktionale Schwerpunkte ausgewiesen werden.³¹⁸ Eine empirische Überprüfung eventueller Mehrbedarfe ist allerdings erst dann zu leisten, wenn alle brandenburgischen Planungsgemeinschaften ihre grundfunktionalen Schwerpunkte ausgewiesen haben und damit eine vollumfängliche Datenbasis zur Verfügung steht, in der sämtliche grundfunktionalen Schwerpunkte überhaupt empirisch geprüft werden können. Eine empirische Überprüfung dieser Mehrbedarfe kann das vorliegende Gutachten daher noch nicht leisten und entfällt dementsprechend. Sofern signifikante Mehrbedarfe in Gemeinden mit diesen entsprechenden zentralörtlichen Funktionen vorliegen, sollten diese mit Hilfe geeigneter Nebenansätze im BbgFAG abgebildet werden. Neben der Prüfung der Dummy-Variablen wurden auch andere Konzepte geprüft, die jedoch später verworfen wurden und daher hier nicht gezeigt werden.³¹⁹

- Außerdem gehen die Steuereinnahmen je Einwohner als Kontrollvariable in das Regressionsmodell ein. Eine derartige Variable fehlt in anderen Gutachten völlig, weswegen dies ausführlicher erläutert werden soll: Wichtig ist hierbei zunächst, dass die Variable nur die für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl relevanten Steuereinnahmen umfasst.³²⁰ Das bedeutet, dass die Einnahmen aus den „kleinen“ örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (z. B. Hundesteuer oder Zweitwohnungsteuer) nicht in die Variable eingehen, die Einnahmen aus dem Familienleistungsausgleich hingegen schon,³²¹ wodurch der klare Bezug dieser Variable zum Schlüsselzuweisungssystem hergestellt wird. Mittels dieser Kontrollvariable soll ein selbst verstärkender Effekt steuerstarker Gemeinden überprüft werden (sog. Zirkelschluss- bzw. Selbstverstärkungseffekt), welcher dazu führt, dass interkommunale relative Bedarfsunterschiede falsch bewertet und zu Ungunsten steuerschwacher Gemeinden verzerrt werden könnten: Der Grund dafür liegt darin, dass eine Gemeinde, die vergleichsweise höhere Steuern als andere Gemeinden erwirtschaftet, i. d. R. auch höhere Ausgaben aufweist, die aus eben jenen überdurchschnittlichen Steuereinnahmen finanziert werden. Dadurch erhöhen sich entsprechend deren Zuschussbeträge, was aber eher auf dem höheren Einnahmenniveau und weniger auf tatsächlich bestehenden kommunalen Bedarfen basiert. In der Folge würden im Regressionsmodell Bedarfe angezeigt, die eigentlich nur auf Basis dieses Selbstverstärkungseffekts vorliegen; beispielsweise könnten so insbesondere größere und i. d. R. steuerstärkere Gemeinden aufgrund ihrer - im Vergleich zu kleineren und i. d. R. steuerschwächeren Gemeinden - höheren Pro-Kopf-Zuschussbeträge eine höhere Veredelung über die Hauptansatzstaffel erhalten.³²² Indem der Selbstverstärkungseffekt steuerstarker Kommunen mittels dieser Kontrollvariable in das Regressionsmodell Eingang

³¹⁸ Vgl. Gemeinsame Landesplanabteilung Berlin-Brandenburg (2020).

³¹⁹ Ein aus statistischer Sicht grundsätzlich besser geeigneter Rückgriff auf die Verflechtungsbereiche (z. B. in Form des Verhältnisses der Einwohnerzahl im jeweiligen Verflechtungsbereich zur Einwohnerzahl der Kernstadt) konnte nicht vorgenommen werden, da keine konkreten Verflechtungsbereiche gemäß dem Landesentwicklungsplan der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) vom 29. April 2019 definiert wurden, obwohl die Landesentwicklung bei der Definition des Systems der Zentralen Orte (ZO) klar auf die Wirkung im Verflechtungsbereich abzielt. Vgl. Gemeinsame Landesplanabteilung Berlin-Brandenburg (2019), S. 47-53.

³²⁰ Folgende Konten wurden zur Bestimmung des Pro-Kopf-Wertes herangezogen: KT6011, KT6012, KT6013, KT6021, KT6022 und KT6051 (Familienleistungsausgleich) abzgl. KT7341 (Gewerbesteuerumlage).

³²¹ Dies stellt damit einen Unterschied zur Betrachtungsweise im Kapitel zur Finanzlage dar, welches sich strikt an der finanzstatistischen Abgrenzung orientierte und dementsprechend die kleinen Steuern einbezog, den Familienleistungsausgleich aber den sonstigen allgemeinen Zuweisungen des Landes zuordnete. Vgl. Kapitel 1.2.2.

³²² Diese sind aber lediglich so hoch, weil sie über die entsprechende Steuerstärke verfügen und entsprechend Mehrausgaben gegenüber den steuerschwächeren Gemeinden tätigen, die sich wiederum auf die Höhe der Zuschussbeträge auswirken.

findet, kann der Teil der Zuschussbeträge neutralisiert werden, der auf höheren originären Einnahmen beruht und deshalb nicht als Bedarf anerkannt werden sollte.

4.3.3.4 ERGEBNISSE DER ÜBERPRÜFUNG VON BEDARFSTATBESTÄNDEN AUF DER EBENE DER GEMEINDEAUFGABEN

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse werden nachfolgend ausführlich betrachtet und interpretiert (Tabelle 22). Dabei folgt die Darstellung im Ausgangsmodell dem Muster eines Vergleichs der Ergebnisse unter der Einbeziehung der Kontrollvariable „Steuereinnahmen je Einwohner“. Es soll an dieser Stelle verdeutlicht werden, dass diese Variable eine enorme Relevanz besitzt und einen unmittelbaren Einfluss auf die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel hat. Der Regressionskoeffizient der Variable besagt zunächst, dass eine Gemeinde mit einer um 1 Euro je Einwohner höheren Steuerkraft c. p. im Durchschnitt 0,11 Euro je Einwohner höhere Zuschussbeträge aufweist. Hieraus wird deutlich, dass hier keine proportionale Steigerung der Zuschussbeträge stattfindet (1 Euro mehr Steuern = 1 Euro mehr Ausgaben). Vielmehr handelt es sich um eine unterproportionale Erhöhung der Zuschussbeträge bei einer sukzessive höher ausgeprägten Steuerkraft. Der Regressionskoeffizient ist dabei zudem statistisch hoch signifikant (auf dem 1 %-Signifikanzniveau). Der Einfluss auf den durch die Konstante angegebenen Basisbedarf unterscheidet sich in Abhängigkeit der Einbeziehung der Variable weniger stark (525,35 Euro/Einw. versus 533,64 Euro/Einw.). Dagegen ist der Einfluss auf die logarithmierte Einwohnerzahl erheblich: Der Regressionskoeffizient unter Bereinigung um den steuerbedingten Selbstverstärkungseffekt besagt, dass ein zusätzlicher logarithmierter Einwohner durchschnittlich c. p. zu 31,94 Euro höheren Pro-Kopf-Zuschussbeträgen führt. Bereinigt man das Regressionsmodell allerdings nicht um den Zirkelschlusseffekt, dann beläuft sich der Koeffizient der logarithmierten Einwohnerzahl auf 40,59 Euro/Einw. Infolgedessen sind die angezeigten Mehrbedarfe größerer Gemeinden wesentlich höher, obwohl ihre überdurchschnittlich hohen Zuschussbeträgen zu einem großen Teil auf ihrer hohen Steuerkraft basieren (vgl. Abbildung 15). Unter Einbeziehung der Kontrollvariable für die Steuerkraft wird deutlich, dass die Mehrbedarfe in den größeren Gemeinden zwar weiterhin existieren, jedoch zugleich bei Weitem nicht so hoch ausfallen wie bei einer fehlenden Bereinigung um den selbst verstärkenden Leuchtturmeffekt. Aus diesen Gründen ist es folgerichtig, nachfolgend ausschließlich auf die weiteren Ergebnisse des Ausgangsmodell mit Steuerbereinigung einzugehen und demzufolge für die Ermittlung der neuen Hauptansatzstaffel auf den Regressionskoeffizienten der logarithmierten Einwohnerzahl i. H. v. 31,94 Euro/Einw. Bezug zu nehmen.

Tabelle 22: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben 2016-2018 (Ausgangsmodell)

Abhängige: Zuschussbeträge der HPB 1-5	Ausgangsmodell mit Steuern Regressionskoeffizient (Standardfehler)	Ausgangsmodell ohne Steuern Regressionskoeffizient (Standardfehler)
(Konstante)	525,35*** (122,19)	533,64*** (139,48)
Einwohnerzahl (logarithmiert)	31,94*** (8,39)	40,59*** (7,75)
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-3,00* (1,56)	-2,55 (1,62)
Quote der unter 6-Jährigen	-6,25 (9,83)	-4,82 (11,89)
Quote der 6- bis 18-Jährigen	-14,92** (5,85)	-14,80** (6,18)
Quote der über 65-Jährigen	-4,89* (2,58)	-5,26* (2,86)
Siedlungsdichte (Einwohner je qkm SuV-Fläche)	0,05** (0,02)	0,05*** (0,02)
Statistischer Faktor * Mittelzentrum metropolfern	55,00** (26,81)	47,37** (22,61)
Statistischer Faktor * Mittelzentrum metropolnah	16,44 (40,45)	22,84 (29,76)
Statistischer Faktor * Oberzentrum	-5,07 (70,54)	-12,16 (40,28)
Steuereinnahmen je Einwohner	0,11*** (0,03)	---
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,248	0,219
F-Statistik	13,06	20,35

* Signifikanz auf dem 1 %-Niveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Niveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Niveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

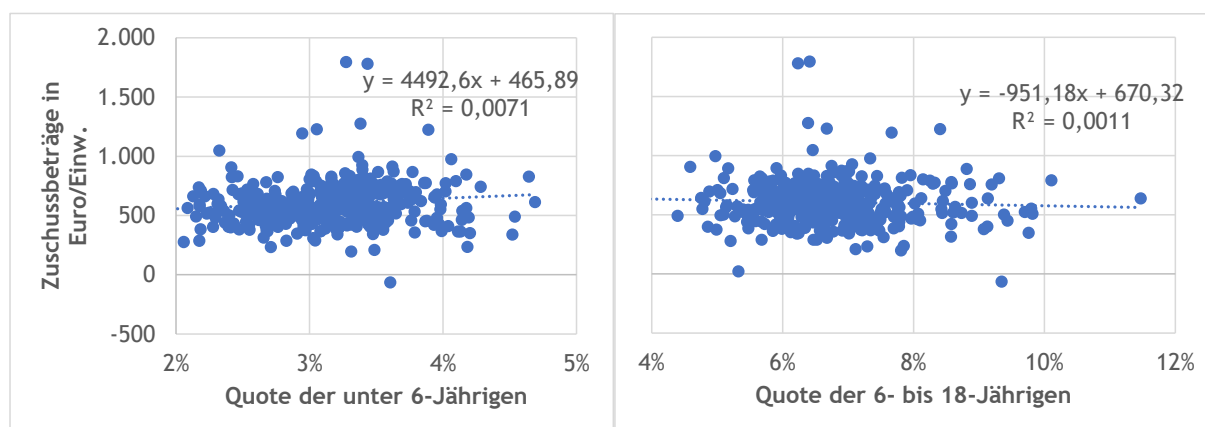
Gemäß der Regressionsergebnisse für die Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl wird deutlich, dass ein Anstieg der Einwohnerzahl im Fünf-Jahres-Zeitraum zu absinkenden Pro-Kopf-Zuschussbeträgen führt. Verzeichnet eine Gemeinde dabei in fünf Jahren 100 Einwohner mehr, dann führt dies zu durchschnittlich 3,00 Euro niedrigeren Zuschussbeträgen je Einwohner, wobei eine statistische Signifikanz auf dem 10 %-Niveau vorliegt. Umgekehrt ist der Fall, dass eine absinkende Bevölkerung zu Mehr-Zuschussbeträgen führt und demnach der demografische Wandel in Form des Einwohnerrückgangs Mehrbedarfe in den brandenburgischen Gemeinden und Städten verursacht. Dieses Phänomen wird auch als sog. Kostenremanenzeffekt bezeichnet: Bei einem Rückgang der Bevölkerung sinkt zwar die Nachfrage nach einer altersspezifischen Leistungserstellung, die Gesamtausgaben können aber nicht in gleichem Maße wie die Einwohnerzahl selbst zurückgeführt werden. Begründet wird das Auftreten der Effekte durch hohe, unteilbare Fixkosten (u. a. Betriebskosten, Kapitalkosten für den Bau und Erhalt von Infrastruktur, Kosten der Mindestpersonalausstattung). Infolgedessen werden die u. U. gleichbleibenden Ausgaben (bzw. Zuschussbeträge) auf eine absinkende Einwohnerzahl verteilt, wodurch sie in Euro je Einwohner ansteigen.³²³ Dies bestätigt einerseits, dass ein Bevölkerungsrückgang im Schlüsselzuweisungssystem anerkannt werden sollte. Andererseits sollte dies nicht mehr mittels des gegenwärtig praktizierten Vergleichs der Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der vorvergangenen fünf Jahre gewährleistet werden, welche den Effekt noch recht grob zeichnet. Stattdessen sollte ein weiterentwickelter Demografie-Nebenansatz im BbgFAG eingeführt werden, der den Rückgang der Einwohnerzahl einer Gemeinde noch präziser in Richtung und Umfang veredelt.

³²³ Vgl. dazu bspw. Starke (2020), S. 191-193.

Die Altersstruktur wirkt sich hingegen im Falle der Quote der unter 6-Jährigen nicht signifikant und im Falle des Anteils der 6- bis 18-Jährigen sowie über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung negativ und teils hoch statistisch signifikant auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge aus. Die Vermutung kostensteigernder Effekte durch höhere Quoten dieser Altersgruppen konnten demnach nicht bestätigt werden. Die berechneten Regressionskoeffizienten sind kausal nicht zu begründen. Die Altersstrukturkostenprofile (vgl. Kapitel 1.8.2) erklären hinreichend, warum sich der Koeffizient der Quote an über 65-Jährigen negativ auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Gemeinden auswirkt und daher kein entsprechender Veredlungsfaktor implementiert werden muss. Hinsichtlich der unter 6-Jährigen und 6- bis 18-Jährigen stellt sich allerdings mit Blick auf die Kinder- und Jugendlastigkeit der Pro-Kopf-Ausgaben und -Zuschussbeträge die Frage, warum die Regressionskoeffizienten negativ sind.

Eine mögliche Antwort ist hierbei, dass zwar durchaus höhere Ausgaben und Zuschussbeträge in beiden Altersgruppen auftreten, diese aber in den Gemeinden recht gleichmäßig anfallen (Abbildung 108). Die Streudiagramme zeigen, dass sich die Zuschussbeträge nur unwesentlich verändern, sofern die Quote der beiden Altersgruppen höher ausfällt. Die Ausprägung der Zuschussbeträge bleibt stattdessen im Wesentlichen unberührt. Auch der statistisch gemessene Zusammenhang ist jeweils sehr gering: Im Falle der Quote unter 6-Jähriger wird die Streuung der Pro-Kopf-Zuschussbeträge nur zu 0,71 %, in Bezug auf die 6- bis 18-Jährigen sogar nur zu weniger als 0,01 % erklärt. Dies legt immerhin aus statistischer Sicht nahe, dass die Resultate, zumindest in Bezug auf die Quote der unter 6-Jährigen, deutlich insignifikant ausfallen. Ein weiterer Erklärungsansatz der Insignifikanz ist die Finanzierung der Kindertagesstätten in Brandenburg: Die Kostenstrukturen, aber auch die Erhebung von Elternbeiträgen unterscheiden sich sehr zwischen den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreise und kreisfreie Städte). Demzufolge übersetzen sich Kinderzahlen in sehr unterschiedliche kommunale Zuschussbeträge. Der statistisch signifikante negative Koeffizient der Quote an 6- bis 18-Jährigen aus Tabelle 22 findet sich indes im Streudiagramm nicht wieder und vermittelt auch im Kontext der Altersstrukturkostenprofile keinen sinnvollen Erklärungsgehalt. Aus diesem Grund wird davon abgeraten, die aus einer unterschiedlichen Altersstruktur ggf. resultierenden interkommunalen Unterschiede mittels Nebenansätzen im BbgFAG zu veredeln.

Abbildung 108: Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben im Vergleich zur Quote der unter 6-Jährigen (links) und 6- bis 18-Jährigen (rechts) 2016-2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Weiterhin wurde geprüft, ob der Faktor der Dünnbesiedlung eine wichtige Rolle als Sonderbedarfstatbestand im brandenburgischen FAG erfüllt. Diese Prüfung stellt einen bedeutsamen Teil der horizontalen Begutachtung dar, weshalb hier zunächst auf die historische (und vermeintliche) Begründung der Hypothese eingegangen werden soll, dass die öffentliche Leistungserstellung in dünnbesiedelten Räumen „teurer“ sei als in dichtbesiedelten Städten.

Hier wird i. d. R. auf das sogenannte BRECHTSche Gesetz aus dem Jahr 1932 verwiesen. Diese Hypothese beschreibt jedoch nicht die Kosten der Dünnbesiedlung, sondern die Kosten der

Dichtbesiedelung und Agglomeration. Danach sind die Pro-Kopf-Ausgaben in größeren und dichtbesiedelten Gemeinden höher als in kleineren und dünnbesiedelten Gemeinden. Dies läge vor allem an ihren i. d. R. zu erbringenden zentralörtlichen Funktionen, wodurch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in größeren Städten aufgrund der höheren Einwohnerdichte und des höheren Verstärkerungsgrades höhere Pro-Kopf-Ausgaben mit sich bringen als in kleinen Gemeinden.³²⁴ Daher dient das BRECHTSche Gesetz, gemeinsam mit der POPITZschen These (Verlagerung von Aufgaben auf größere Einheiten), zuvorderst als historische Begründung für die Hauptansatzstaffel und nicht als Erklärungsansatz für Dünnbesiedlungsfaktoren bei der Bestimmung kommunaler Finanzbedarfe.³²⁵

Die Studien, die sich seitdem mit dem Kostenverlauf in Abhängigkeit der Größe einer Gemeinde auseinandersetzen, sind darüber hinaus uneinheitlich und brachten in der Vergangenheit durchaus unterschiedliche empirischen Befunde hervor.³²⁶ Die Hypothese, wonach Dünnbesiedlung höhere Pro-Kopf-Ausgaben verursachen würde, erfolgte erst deutlich später, beispielsweise durch SEITZ oder ELTGES/ZARTH/JAKUBOWSKI u. a. im Jahr 2002: SEITZ stellte (erneut auf Basis einer Regression mit Ist-Ausgaben je Einwohner) fest, dass sich auch in dünnbesiedelten Gemeinden Fixkostenblöcke und damit ebenfalls Kostennachteile ergeben würden, wodurch deren Pro-Kopf-Ausgaben ebenfalls überdurchschnittlich hoch ausfallen würden. Im Endeffekt würde dies in der Theorie zu einem u- oder j-förmigen Verlauf der Pro-Kopf-Ausgaben in Abhängigkeit der Einwohnerdichte führen.³²⁷ Mit Blick auf die spezifische Einwohnerdichte und Siedlungsstruktur von großflächigen Kommunen ist dies durchaus vorstellbar, wobei höhere Zuschussbeträge z. B. durch flächenreagible Aufgaben, wie die Unterhaltung von Straßen oder den Brandschutz entstehen können.³²⁸ Dünnbesiedelte Gemeinden und Städte würden mittels eines Flächenansatzes c. p. mehr Schlüsselzuweisungen erhalten, damit sie ihre u. U. vorliegenden Mehrausgaben aufgrund der speziellen Flächenstruktur ausgleichen können. Ein derartiger Ansatz würde demzufolge das Gegenstück einer Hauptansatzstaffel sowie einer Veredelung der Zentralen Orte darstellen. Wie bereits gezeigt wurde, kommen Flächenansätze auf der Kreisebene in Niedersachsen³²⁹ und Brandenburg und auf der Gemeindeebene in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen zum Einsatz.

Wichtig ist hierbei, dass höhere Zuschussbeträge nicht durch eine größere Fläche per se entstehen, die darüber hinaus noch keinen Aufschluss darüber gibt, ob es sich zugleich um eine dünnbesiedelte Gemeinde handelt. Vielmehr kann eine disperse Siedlungsstruktur ursächlich für Mehrbedarfe sein. Zur näherungsweisen Bestimmung der Siedlungsstruktur dienen zuvorderst die Einwohner- und Siedlungsdichte, wobei die Annahme zugrunde liegt, dass eine dünnere Besiedlung einen Anstieg der Pro-Kopf-Zuschussbeträge bewirkt. Alternativ kann auch der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV-Fläche) an der Gesamtfläche (sog. Ausnutzungsdichte) als erklärende Variable für die Höhe der Zuschussbeträge genutzt werden: Hierbei geht es um die durch Wohn- und Verkehrsbebauung versiegelte Fläche (allgemein: bebauten Fläche).³³⁰ Deren Anteil korreliert stark positiv mit der Einwohnerdichte und nimmt demnach eine Funktion als Proxy ein: Je größer der Anteil der SuV-Fläche ausfällt, desto dichter ist eine Gemeinde auch besiedelt. D. h., sofern ein höherer Anteil der SuV-Fläche an der Gesamtfläche mit niedrigeren Pro-Kopf-Zuschussbeträgen einhergeht (negative Korrelation), deutet dies auf Mehrbelastungen aufgrund einer Dünnbesiedlung hin. Ist dies nicht der Fall und es zeigt sich eine positive Korrelation zwischen dem Anteil der bebauten Fläche und den Zuschussbeträgen in Euro je Einwohner, verursacht Dichtbesiedlung Mehrbedarfe.

³²⁴ Vgl. Brecht (1932), S. 8; Hardt/Schiller (2006), S. 39.

³²⁵ Vgl. Starke (2020), S. 127-130.

³²⁶ Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 80 f.

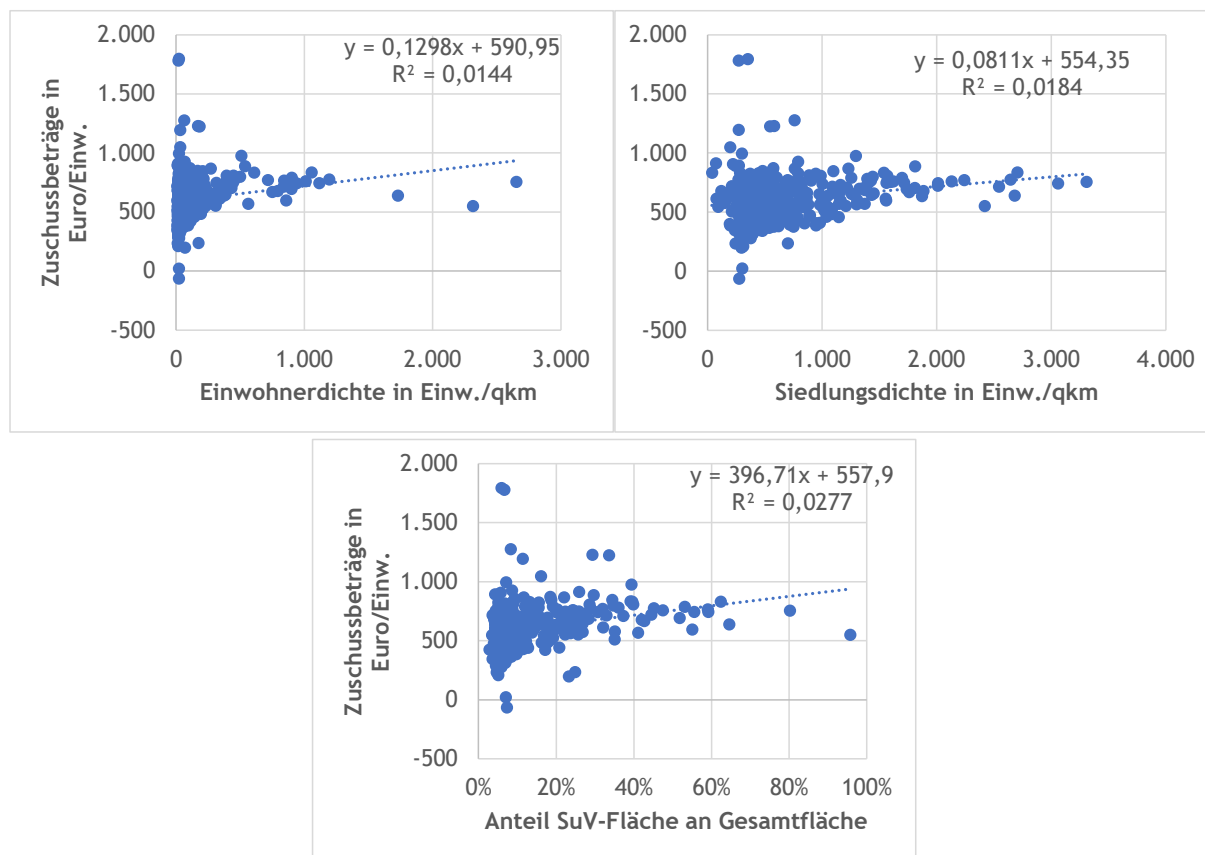
³²⁷ Vgl. Seitz (2002), S. 9; Eltges/Zarth/Jakubowski u. a. (2002), S. 11.

³²⁸ Vgl. dazu auch Schiller/Cordes/Richter (2020), S. 90 f.

³²⁹ Dieser wirkt aber gemäß § 7 Abs. 4 NFAg als Nebenansatz für die Schülerbeförderung und Kreisstraßen.

³³⁰ Die gleichen Variablen wurden beispielsweise von SCHILLER/CORDES/RICHTER in ihrem Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021 verwendet. Vgl. Schiller/Cordes/Richter (2020), S. 91.

Abbildung 109: Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben im Vergleich zur Einwohnerdichte (oben links), Siedlungsdichte (oben rechts) und Anteil der SuV-Fläche an der Gesamtfläche (unten) 2016-2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Ob Mehrbedarfe aufgrund von Dünnbesiedlung auch in den Gemeindestrukturen Brandenburgs vorliegen, soll nachfolgend zunächst eine einfache deskriptive Analyse der (für die Bestimmung der Finanzbedarfe im Schlüsselzuweisungssystem heranzuziehenden) Pro-Kopf-Zuschussbeträge in Abhängigkeit der Siedlungsdichte (oben links), Einwohnerdichte (oben rechts) und des Anteils der bebauten Fläche (unten) klären (Abbildung 109), bevor im Nachgang auf die Ergebnisse der Regressionsanalyse eingegangen wird. Alle drei Streudiagramme zeigen, sowohl in Bezug auf die Einwohner- als auch die Siedlungsdichte, einen schwach *positiven Zusammenhang* mit den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen. Anhand der nur sehr niedrig ausgeprägten Bestimmtheitsmaße wird allerdings deutlich, dass die Zusammenhänge der jeweiligen Variablenpaare generell sehr schwach sind: Das höchste R^2 findet sich bei der Gegenüberstellung vom Anteil bebauter Fläche und den Zuschussbeträgen und beläuft sich lediglich auf rd. 2,8 %. Der niedrige Erklärungsgehalt liegt dabei vor allem darin begründet, dass viele Gemeinden und Städte eine sehr niedrige Siedlungs- bzw. Einwohnerdichte sowie einen geringen Anteil an SuV-Fläche im Verhältnis zur Gesamtfläche aufweisen (es kommt in den Diagrammen zu „Punktwolken“ im vorderen Bereich der jeweiligen x-Achsen).³³¹ Dies induziert, dass die finanziellen Bedarfe recht homogen zwischen den kommunalen Einheiten verteilt sind, weshalb ein Nebenansatz für Dichtbesiedlung, worauf die dargestellten Zusammenhänge hinweisen, nur eine marginale empirische Rechtfertigung hätte. Infolgedessen ist anhand der deskriptiven Analyse festzustellen, dass die Fläche bzw. Dünnbesiedlung nicht als Bedarfsfaktor in das Schlüsselzuweisungssystem zu integrieren ist.

³³¹ Als Eigenschaft einer statistischen Schätzung wird dieses Phänomen als „Heteroskedastizität“ bezeichnet.

Diese Aussage wird durch die regressionsanalytische Prüfung gestützt, in der die Siedlungsdichte als relevante erklärende Variable verwendet wurde. Darüber hinaus wurden zusätzliche Variablen überprüft, u. a. die Einwohnerdichte und der Anteil bebauter Fläche.³³² Bei all diesen Variablen sind generell ähnliche Ergebnisse festgestellt worden, weshalb nachfolgend nur auf die in Tabelle 22 dargestellte Siedlungsdichte eingegangen werden soll. Die Ergebnisse sind für lineare Regressionsmodelle nachgewiesen. Die oben genannte These eines U-förmigen Zusammenhangs von Fläche bzw. Dichtemaßen und Pro-Kopf-Zuschussbeträgen konnte statistisch nicht bestätigt werden. Im Zuge der empirischen Überprüfung wurde deutlich, dass die (statistisch signifikanten) Mehrbedarfe der Kommunen nicht aus ihrer Dünnbesiedlung, sondern stattdessen aus Ballung und Agglomeration heraus entstehen (was einen Zentrale Orte-Nebenansatz im BbgFAG umso mehr erforderlich erscheinen lässt): Eine Gemeinde mit einer 10 Einwohner je qkm höheren Siedlungsdichte weist durchschnittlich c. p. einen um 0,50 Euro höheren Pro-Kopf-Zuschussbetrag auf.³³³ Dies bestätigt die in Abbildung 109 gewonnene Erkenntnis, dass nicht Dünnbesiedlung, sondern Dichtbesiedlung einen zuschussbetragssteigernden Faktor darstellt. Zusammenfassend besteht keine empirische Evidenz dafür, einen Flächenfaktor auf der Ebene der Gemeindeaufgaben zur Bestimmung ihres Finanzbedarfs im BbgFAG einzuführen. Aufgrund der doppelten Wirkung mit Hauptansatzstaffel (und darüber hinaus dem Zentrale Orte-Ansatz) raten die Gutachter darüber hinaus davon ab, einen Faktor für Dichtbesiedlung im BbgFAG einzuführen, da dieser ohnehin nur sehr schwach empirisch belegt ist.

Tabelle 23: OLS-Regressionsanalyse zum Einfluss der Siedlungsdichte auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Produktgruppen 126 und 541 auf der Ebene der Gemeindeaufgaben 2016-2018

Abhängige: Aufgabenspezifische Zuschussbeträge	PG 126 (Brandschutz) Regressionskoeffizient (Standardfehler)	PG 541 (Gemeindestraßen) Regressionskoeffizient (Standardfehler)
(Konstante)	9,19*** (2,48)	76,18*** (5,64)
Siedlungsdichte (Einwohner je qkm SuV-Fläche)	0,02*** (0,00)	0,01* (0,01)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,0714	0,0036
F-Statistik	41,77	73,09

* Signifikanz auf dem 1 %-Niveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Niveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Niveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Möglich ist jedoch, dass gemeindliche Mehrbedarfe nur im Zusammenhang mit bestimmten (flächenreagiblen) Aufgabenbereichen entstehen, so beispielsweise im Brandschutz oder bei Gemeindestraßen. Aus diesem Grund werden nachfolgend zusätzlich zwei Regressionsanalysen auf Basis der Zuschussbeträge in den Produktgruppen 126 (Brandschutz) und 541 (Gemeindestraßen) durchgeführt. Der Unterschied ist hierbei, dass die allgemeine Regressionsanalyse sich auf die Gesamtaufgabenerfüllung bezieht, wodurch Bedarfstatbestände für die Finanzbedarfsbestimmung im Schlüsselzuweisungssystem ermittelt werden. Hier steht nun aber im Fokus, ob auf konkrete Einzelaufgaben bezogene Mehr-Zuschussbeträge wegen Dünnbesiedlung auf der Ebene der Gemeindeaufgaben in Brandenburg vorliegen. Geht aus diesen regressionsanalytischen Berechnungen ein statistisch signifikanter negativer Einfluss der Einwohner- bzw. Siedlungsdichte hervor, dann wäre die Schaffung eines Lastenausgleiches außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems möglich. Hier sei bereits vorab darauf hingewiesen, dass dies, wie bereits eine zusätzliche Vorwegentnahme für den Sozial- oder Jugendhilfelastenausgleich aus der FAG-Masse, die Wirkung des Steuerkraftausgleichs im

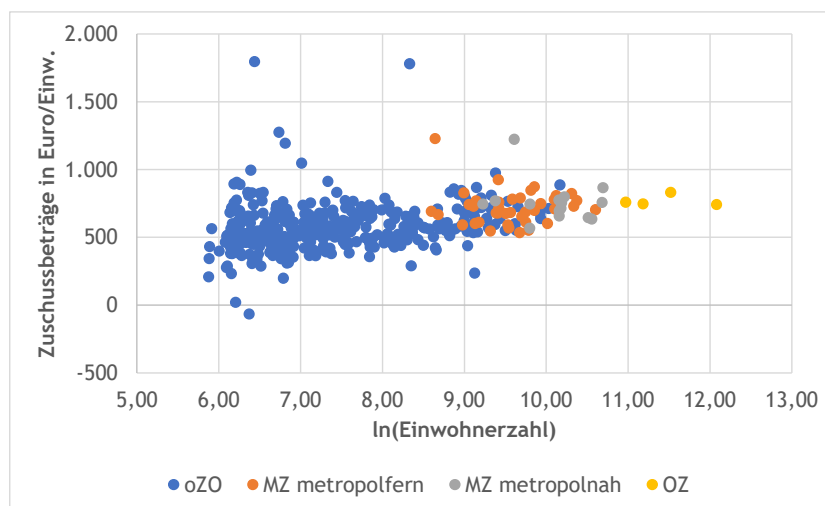
³³² Der Bezug zur Einwohnerzahl ist wichtig, um die Anknüpfungsfähigkeit an die Einwohnerzahl als zentralen Bedarfsindikator zu erhalten.

³³³ Integriert man statt der Siedlungsdichte den Anteil bebauter Fläche im Regressionsmodell (Ausnutzungsdichte), ergibt sich ein Regressionskoeffizient von 237,65. D. h., sofern der Anteil der SuV-Fläche an der Gesamtfläche um einen Prozentpunkt höher ausfällt, erhöht sich c. p. der Pro-Kopf-Zuschussbetrag einer Gemeinde um 2,38 Euro je Einwohner. Sofern also mehr Fläche für Wohnungs- und Verkehrsbebauung genutzt wird und es in der Folge zu einer dichteren Besiedlung kommt, wachsen auch die Zuschussbeträge.

Schlüsselzuweisungssystem abschwächen würde. Dies ist aus Gutachtersicht generell nicht zu empfehlen.

Die beiden Regressionsanalysen verdeutlichen indes, dass keine aufgabenbezogenen Mehr-Zuschussbeträge durch die Dünnbesiedlung entstehen (Tabelle 23): Im Falle des Brandschutzes (der Gemeindestraßen) bedingt eine um 10 Einwohner je qkm höhere Siedlungsdichte durchschnittlich c. p. zu rd. 0,20 Euro/Einw. (ca. 0,10 Euro/Einw.) *höheren* Zuschussbeträgen; eine geringere Siedlungsdichte resultierte demnach in niedrigeren Pro-Kopf-Zuschussbeträgen, was in der Folge zu Minderbedarfen führt. Demzufolge wäre es auch nicht gerechtfertigt, einen Sonderlastenausgleich außerhalb der Schlüsselmasse für einen Ausgleich etwaiger Mehrbelastungen in dünnbesiedelten Gemeinden zu schaffen, da diese nicht statistisch nachgewiesen werden können. Hinsichtlich der Gemeindestraßen kann zudem argumentiert werden, dass eine dichtere Besiedlung sehr wohl einen Mehrbedarf verursacht. Dies liegt am zugrundeliegenden infrastrukturellen und technischen Ausbau: So sind in großen Gemeinden mit hoher Siedlungsdichte aufwändigere Ausführungen mit breiteren Straßen, komplexeren Kreuzungen, und mehr Gehwegen bereitzustellen, Lichtsignalanlagen müssen zur Regelung des Verkehrs installiert werden. Eine Empfehlung hinsichtlich der Implementierung eines Nebenansatzes für Dünnbesiedlung im Schlüsselzuweisungssystem kann auf Basis der umfangreichen statistischen Untersuchungen aus Gutachtersicht nicht gegeben werden. Ebenso wenig könnte stattdessen ein Lastenausgleich geschaffen werden, der darüber hinaus noch den Steuerkraftausgleich schwächen würde.

Abbildung 110: Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben im Vergleich zur logarithmierten Einwohnerzahl nach Zentrale Orte-Status 2016-2018



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Die Untersuchung der aus den landesplanerischen bzw. zentralörtlichen Funktionen erwachsenden Mehrbedarfe stellt einen weiteren zentralen Leistungsbaustein dar. Eine Hauptansatzstaffel ist in diesem Zusammenhang nur bedingt dazu geeignet, diese Funktionen sachgerecht abzubilden (Abbildung 110 sowie generell Kapitel 4.3.1.2). So wird ersichtlich, dass auch Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen erheblich von der Veredelung ihrer Einwohnerzahl profitieren (speziell im Bereich zwischen 8,5 bis 10,5 logarithmierten Einwohnern)³³⁴. Dementsprechend wirkt die Hauptansatzstaffel zu ungenau und weist zu große Streuungen auf, um gezielte Aufgabenbestände veredeln zu können. Eine Möglichkeit, dieser Problematik entgegenzuwirken, besteht in einer Verknüpfung der Hauptansatzstaffel mit Nebenansätzen für zentralörtliche Funktionen. Dafür wurden die Ergebnisse der Regressionsanalyse in Tabelle 24 (Zwischenmodell) auf die wesentlichen Faktoren reduziert, die Variablen der Siedlungsdichte und Altersstruktur wurden aus dem Ausgangsmodell entfernt. Es fällt auf, dass ausschließlich die metropolfernen Mittelzentren statistisch signifikante Regressions-

³³⁴ Das entspricht einer Einwohnerzahl von 5.000 bis 35.000.

koeffizienten verzeichnen. Zudem sei nochmals darauf verwiesen, dass die grundfunktionalen Schwerpunkte nicht in die Untersuchung eingehen, da diese gemäß der Anlage zur Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung nur von drei Planungsgemeinschaften festgelegt wurden.³³⁵

Tabelle 24: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben 2016-2018 (Zwischenmodell und Finalmodell)

Abhängige: Zuschussbeträge der HPB 1-5	<i>Zwischenmodell Regressionskoeffizient (Standardfehler)</i>	<i>Finales Modell Regressionskoeffizient (Standardfehler)</i>
(Konstante)	236,07*** (55,14)	210,64*** (51,66)
Einwohnerzahl (logarithmiert)	34,37*** (7,53)	37,84*** (7,05)
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-2,69** (1,35)	-2,64* (1,35)
Statistischer Faktor * Mittelzentrum metropolfern	54,95** (26,46)	45,63* (25,51)
Statistischer Faktor * Mittelzentrum metropolnah	50,60 (38,58)	---
Statistischer Faktor * Oberzentrum	46,97 (33,93)	30,72 (67,83)
Steuereinnahmen je Einwohner	0,11*** (0,03)	0,12*** (0,03)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,229	0,226
F-Statistik	19,82	23,39

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Handelt es sich bei einer Gemeinde um ein peripheres Mittelzentrum, dann sind die Zuschussbeträge durchschnittlich c. p. 54,95 Euro/Einw. höher. Im Falle der metropolnahen Gemeinden ergibt sich zwar grundsätzlich ein ähnlicher Koeffizient, dieser ist allerdings nicht statistisch signifikant. Dies lässt sich mit Blick auf die Finanzlage recht eindeutig begründen: So wurde ersichtlich, dass sowohl der Finanzierungssaldo (vgl. Abbildung 5), das allgemeine Niveau der bereinigten Einnahmen und Ausgaben (vgl. Abbildung 9 und Abbildung 27) sowie insbesondere der Steuereinnahmen (vgl. Abbildung 16) und der infrastrukturbezogenen Ausgaben (vgl. Abbildung 32) im Durchschnitt der Jahre 2016-2018 in metropolnahen Mittelzentren deutlich höher ist. Hinzu kommt, dass die metropolfernen Gemeinden aufgrund ihrer Distanz zur Bundeshauptstadt Berlin in erhöhtem Maße finanzielle Mittel für ihre kulturellen Anlagen bereitstellen müssen, weshalb sie einen höheren freiwilligen Aufgabenanteil als die metropolnahen Mittelzentren aufweisen (vgl. Kapitel 1.5). Dies ergibt in der Summe deutliche Mehrbedarfe der metropolfernen Mittelzentren gegenüber den metropolnahen Mittelzentren, die im Schlüsselzuweisungssystem des BbgFAG als Nebenansatz anerkannt werden sollten. Die Oberzentren verzeichnen ebenfalls Mehr-Zuschussbeträge, die allerdings nicht statistisch signifikant abgesichert sind. Hier fällt ins Gewicht, dass die Oberzentren lediglich 4 der insgesamt 417 Gemeinden repräsentieren; da alle Gemeinden und Städte zudem gleichgewichtet in die Regression eingehen, kann die statistische Absicherung einer solch kleinen Teilgruppe durchaus niedriger ausfallen. Da hier allerdings keine Stichprobe, sondern die Grundgesamtheit der brandenburgischen Gemeinden betrachtet wird, ist ein Nebenansatz für Oberzentren durchaus zu empfehlen. Dabei sprechen die geringere Steuerstärke (vgl. Abbildung 16) im Vergleich zu den metropolnah gelegenen Mittelzentren und das geringere Niveau der Sachinvestitionen im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Abbildung 30) für eine Anerkennung der Mehrbedarfe im System der Schlüsselzuweisungen. Aus diesen Überlegungen ergibt sich abschließend die rechte Spalte in Tabelle

³³⁵ Vgl. Gemeinsame Landesplanabteilung Berlin-Brandenburg (2020) und Kapitel 4.3.3.3.

24, welche die finalen Regressionskoeffizienten anzeigt, die im nachfolgenden Teilkapitel in die Hauptansatzstaffel und Nebenansätze überführt werden.

4.3.3.5 BERECHNUNG VON HAUPTANSATZSTAFFEL UND VEREDELUNGSFAKTOREN DER NEBENANSÄTZE

Die Regressionsergebnisse aus Tabelle 24 haben gezeigt, dass die Existenz einer Hauptansatzstaffel im BbgFAG sachgerecht ist, deren Ausgestaltung jedoch angepasst werden sollte. Darüber hinaus ist ein Nebenansatz für die gemeindlichen Lasten aus dem Bevölkerungsrückgang zu implementieren. Zur Abmilderung der Lasten der metropolfernen Mittelzentren und Oberzentren wird ein entsprechender Zentrale Orte-Ansatz vorgeschlagen.

Der Ausgangspunkt der Herleitung von Hauptansatzstaffel und den Nebenansätzen für Demografie und Zentrale Orte-Lasten stellt die Berechnung der auf Basis der Kontrollvariable für die Steuereinnahmen je Einwohner steuerkraftbereinigten Konstante dar (Tabelle 25, oberer Teil).³³⁶ Hierfür wird der Durchschnitt der Steuereinnahmen je Einwohner der Jahre 2016-2018 ermittelt, wobei die Ausreißerwerte hier parallel zur Bereinigung in den regressionsanalytischen Berechnungen ebenfalls aus der Mittelwertberechnung ausgeschlossen werden. Der um Ausreißer bereinigte Mittelwert i. H. v. 650,50 Euro an Steuereinnahmen je Einwohner wird mit dem Regressionskoeffizienten der Kontrollvariable für die hohe Steuerkraft der Gemeinden multipliziert (78,06 Euro/Einw.) und anschließend mit der Konstante des Regressionsmodell addiert, was 288,70 Euro/Einw. ergibt.

Für die Berechnung der Hauptansatzstaffel sind nun die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der einzelnen nach § 8 Abs. 2 BbgFAG vorgegebenen Gemeindegrößenklassen zu ermitteln und zueinander ins Verhältnis zu setzen. Durch Einsetzen des Regressionskoeffizienten für die logarithmierte Einwohnerzahl i. H. v. 37,84 in die nachfolgende Formel werden die Zuschussbeträge je Einwohner der jeweiligen Gemeindegrößenklasse ermittelt (Tabelle 25, mittlerer Teil):

$$\text{Pro-Kopf-Zuschussbetrag} = \text{Steuerkraftbereinigte Konstante} + B * \log(\text{Einwohnerzahl}).$$

Der Pro-Kopf-Zuschussbetrag der Gemeinden mit weniger als 2.500 Einwohnern dient als Basiswert für die Festsetzung der Veredlungsfaktoren. Die Zuschussbeträge der anderen Gemeindegrößenklassen werden daraufhin durch den Pro-Kopf-Wert der untersten Klasse geteilt. Die aus diesen Berechnungen hervorgehende Hauptansatzstaffel wird in Abbildung 111 mit der gegenwärtig zur Anwendung kommenden Hauptansatzstaffel nach § 8 Abs. 2 BbgFAG verglichen. Dabei fällt auf, dass die kleineren Gemeinden (2.500 bis 7.500 Einwohner) auf Basis der Finanzlage der Jahre 2016-2018 geringfügig stärker veredelt werden als bislang (107 % statt 105 %). Die nachfolgende Gemeindegrößenklasse (7.500 bis 15.000 Einwohner) verzeichnet den gleichen Koeffizienten, während sich für die oberen Klassen eine geringere Veredelung ergibt (15.000 bis 35.000 Einwohner: 117 % statt 120 %, 35.000 bis 45.000 Einwohner: 119 % statt 125 %). Diese Entwicklung entspricht auch der an die logarithmische Logik angelehnten tatsächlichen Ausgestaltung der Pro-Kopf-Zuschussbeträge in Abbildung 107. Die größeren Gemeinden weisen demnach nicht derart höhere Zuschussbeträge auf, wie es die derzeitige Hauptansatzstaffel eigentlich suggeriert. Demnach ist die Veredelung der Einwohnerzahlen größerer Gemeinden ab 15.000 Einwohnern im Status quo höher als es statistisch abgesichert werden kann. Dies bestätigt sich auch im Rückblick auf die ausführlich geschilderte Finanzlage: Der Finanzierungssaldo der Gemeinden mit 3.000 bis 5.000 Einwohnern ist der mit Abstand niedrigste (wenngleich er noch positiv ist, Abbildung 3), dicht gefolgt von den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 10.000. Auch das Niveau der infrastrukturbezogenen Ausgaben fällt im Durchschnitt der Jahre 2016-2018 am zweitniedrigsten aus (vor den Kleinstgemeinden, Abbildung 31). Angesichts der Finanzlage ist eine Erhöhung der Veredelung in der Hauptansatzstaffel sachgerecht, während die größeren Gemeinden etwas schwächer veredelt werden sollten.

³³⁶ Dabei werden die Pro-Kopf-Zuschussbeträge, die sich wegen der steuerstarken Kommunen (Selbstverstärkungseffekt) ergeben, gegengerechnet.

Tabelle 25: Herleitung von Hauptansatzstaffel und Nebenansätzen

Koeffizient: Konstante	210,64
Koeffizient: Steuereinnahmen je Einwohner	0,12
Mittelwert Steuereinnahmen je Einwohner	650,50
<i>Regressionskoeffizient * Mittelwert</i>	78,06
Steuerkraftbereinigte Konstante	288,70
Koeffizient: log(Einwohnerzahl)	37,84

HAUPTANSATZSTAFFEL			
Gemeindegrößenklassen nach § 8 Abs. 2 BbgFAG	Veredelung aktuell	Zuschussbeträge in Euro/Einw.	Veredelung neu
bis zu 2.500 Einwohner	100 %	584,76	100 %
mit 7.500 Einwohnern	105 %	626,33	107 %
mit 15.000 Einwohnern	112 %	652,56	112 %
mit 35.000 Einwohnern	120 %	684,62	117 %
mit 45.000 Einwohnern	125 %	694,13	119 %
mit 55.000 Einwohnern	130 %	701,73	120 %
kreisfreie Städte	150 %	746,59	128 %

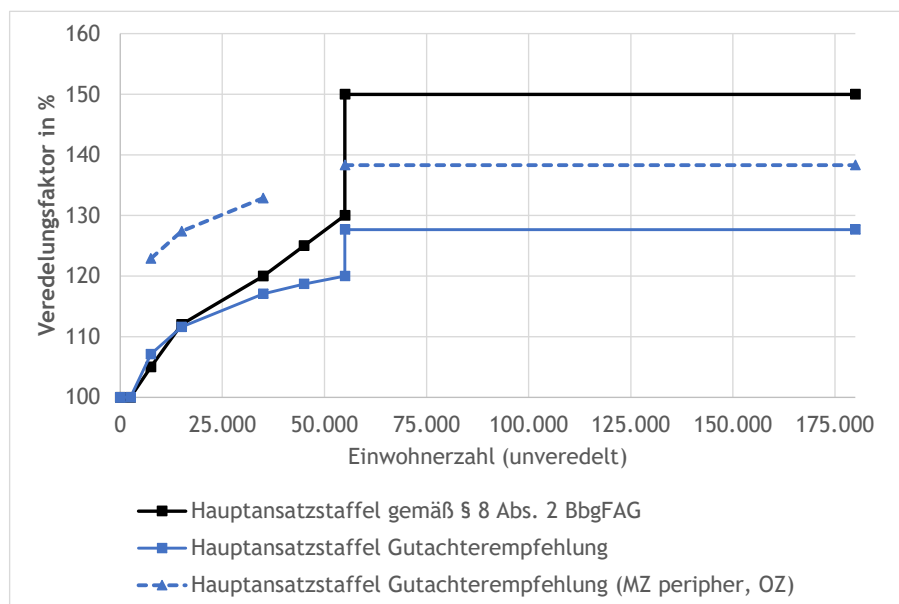
NEBENANSÄTZE	
Demografie-Nebenansatz	
Koeffizient: Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-2,64
Referenzwert für Demografieansatz (Zuschussbetrag erster Gemeindegrößenklasse)	584,76
Veredlungsfaktor: Bevölkerungsrückgang (Aufschlag von ... je verlorenem Einwohner)	45,15 %
Zentrale Orte-Nebenansatz	
Koeffizient: Mittelzentren metropolfern	45,63
Koeffizient: Oberzentren	30,72
Veredlungsfaktor: Mittelzentren peripher	15,81 %
Veredlungsfaktor: Oberzentren	10,64 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Für die kreisfreien Städte wurde darüber hinaus erneut die für das BbgFAG charakteristische „Treppenstufe“ ermittelt. Demnach werden die Einwohnerzahlen der kreisfreien Städte jeweils mit 128 % gewichtet. Anhand des Veredlungsfaktors der kreisfreien Städte verdeutlicht sich am ehesten, inwieweit sich die tatsächliche Finanzlage auf die Neugestaltung der Hauptansatzstaffel auswirkt. Der bisherige Faktor war im Rückblick auf die ermittelten Pro-Kopf-Zuschussbeträge in Tabelle 25 zu hoch angesetzt, weshalb diese Korrektur „nach unten“ erforderlich wird.³³⁷ Eine Veränderung der bisher geltenden Gemeindegrößenklassen ist überdies durch die Gutachter nicht angedacht. Freilich besteht die Möglichkeit, die separat veredelte, seit Jahren aber nicht mehr besetzte Größenklasse von 35.000 bis 45.000 Einwohnern aus BbgFAG zu entfernen. Dies hätte jedoch keine Auswirkungen auf die Veredelung der Gemeinden, da die zur Herleitung der neuen Hauptansatzstaffel genutzte Logarithmus-Funktion stetig ist und daher auf beliebige „Ankerpunkte“ bezogen werden kann.

³³⁷ Diese wird im Nachhinein durch den Veredlungsfaktor für die Oberzentren wieder relativiert und näher an das bestehende Niveau herangeführt.

Abbildung 111: Gegenwärtige und vorgeschlagene Hauptansatzstaffel im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Für den Demografie-Nebenansatz wird als Bezugsfaktor auf den berechneten Pro-Kopf-Zuschussbetrag der untersten Gemeindegrößenklasse zurückgegriffen (Tabelle 25, unterer Teil). Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die vom Einwohnerrückgang am stärksten betroffenen Gemeinden (vgl. dazu Kapitel 1.8.1) durch den Nebenansatz am meisten profitieren. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der bisher praktizierte Demografiefaktor, der auf einem Vergleich der Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres mit der auf Basis des Durchschnitts der vorvergangenen fünf Jahre berechneten Einwohnerzahl beruht, *entfällt*.³³⁸ Auch bei der Berechnung der durch die Hauptansatzstaffel veredelten Einwohnerzahlen soll nach Gutachterempfehlung ausschließlich auf die *tatsächliche Einwohnerzahl des Vorjahres* abgestellt werden. Der Demografie-Nebenansatz wirkt somit erst „nach“ der Veredelung der Einwohnerzahl durch die Hauptansatzstaffel (und nicht wie bisher „vor“ der Veredelung im Rahmen der Hauptansatzstaffel). Für die Berechnung der Veredelung der Einwohnerzahl durch den Nebenansatz wird ein Vergleich der Ist-Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres mit der fünf Jahre davor ermittelten Ist-Einwohnerzahl vorgenommen. Ist die Bevölkerung einer Gemeinde in diesem Fünf-Jahres-Zeitraum rückläufig gewesen, so wird die Differenz zu 45,15 % in Form fiktiver Einwohner auf den Hauptansatz angerechnet. Das heißt, dass 45,15 % der im Zuge der demografischen Entwicklung „verlorenen“ Einwohner auf die Ist-Einwohnerzahl angerechnet werden.

Um die Wirkung des Demografieansatzes noch stärker auf die besonders stark schrumpfenden Kommunen zu konzentrieren, könnte zusätzlich eine Mindestgrenze definiert werden, die unterschritten werden muss, damit der Nebenansatz zur Wirkung kommt (z. B. ein Mindestrückgang der Einwohnerzahl einer Gemeinde um 1 %). Angesichts der Tatsache, dass die Gemeinden in Brandenburg im ausgewählten Fünf-Jahres-Zeitraum einen durchschnittlichen Anstieg der Einwohnerzahl um 2,4 % verzeichneten (vgl. Kapitel 1.8.1 und Abbildung 56), erscheint es hier nicht zweckmäßig, eine Mindestgrenze festzusetzen. Konkret lautet die Empfehlung, den Nebenansatz für Demografie ab einem Rückgang der Einwohnerzahl sofort wirken zu lassen. Ein Malus für wachsende Gemeinden ist darüber hinaus nicht vorgesehen, da dies die Anreize zu weiterem Bevölkerungswachstum absenken würde.

Die vorgeschlagene Hauptansatzstaffel wird durch einen Nebenansatz für die zentralörtlichen Funktionen der metropolfernen Mittelzentren und Oberzentren ergänzt. Rein rechnerisch werden

³³⁸ Zur Wirkung und Ausgestaltung von Nebenansätzen für die demografische Entwicklung vgl. generell Starke (2020), S. 224-247.

dabei die berechneten Regressionskoeffizienten beider Variablen durch die steuerkraftbereinigte Konstante geteilt. Für ein peripher gelegenes Mittelzentrum ist demnach ein Zuschlag zur Einwohnerzahl um 15,81 % vorgesehen, während sich für die vier Oberzentren ein Zuschlag i. H. v. 10,64 % ergibt. Der Zuschlag erfolgt hierbei auf die *Ist-Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres*, nicht auf die bereits durch die Hauptansatzstaffel und den ggf. um den relevanten Anteil der rückläufigen Einwohnerzahl erhöhten veredelten Wert der Einwohnerzahl. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Hauptansatzstaffel und Nebenansätze jeweils ihre intendierte Wirkung erzielen und sich nicht gegenseitig beeinflussen und dadurch verzerren. Auf Basis der Nebenansätze für periphere Mittelzentren und Oberzentren ergibt sich rein technisch eine Anpassung der Hauptansatzstaffel in den Größenklassen von 7.500 bis 35.000 Einwohner sowie über 55.000 Einwohnern (Abbildung 111): So wird hierbei ein Zuschlag auf die Einwohnerzahlen der entsprechenden Zentrale Orte vorgenommen, wodurch sich deren fiktive Einwohnerzahl deutlich erhöht. Die metropolfernen Mittelzentren werden in den drei Größenklassen zwischen 123 % und 133 %, die kreisfreien Städte bzw. Oberzentren um 138 % veredelt. Wichtig ist hierbei, dass infolge der Einführung des Zentrale Orte-Ansatzes der Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte nach § 14a Abs. 1 BbgFAG entfällt, da der Bedarfstatbestand der zentralörtlichen Funktionen anderweitig doppelt in das brandenburgische FAG einfließen würde. Die Gutachter schlagen in diesem Zusammenhang folglich vor, den Mehrbelastungsausgleich, der die Ausgabenlasten der Zentralen Orten nur pauschal mit festgelegten Festbeträgen anerkennt, zu Gunsten des an der Steuerkraft der Gemeinden orientierten Zentrale Orte-Nebenansatzes zu streichen.

Für den künftigen Finanzausgleich bedeutet dies eine zielgerichtete und sachgerechtere Veredelung von Bedarfstatbeständen im BbgFAG. Die flachere Hauptansatzstaffel ist eine Konsequenz der kommunalen Finanzlage und ist somit direkt auf die Erfordernisse der brandenburgischen Städte und Gemeinden zugeschnitten. Größere (= einwohnerstärkere) Gemeinden werden in geringerem Umfang pauschal veredelt als bisher. Der Zentrale Orte-Ansatz garantiert, dass stattdessen die speziellen Sonderbedarfe der metropolfernen Mittelzentren und Oberzentren passgenauer anerkannt werden. Dies bedingt eine genaue Erfassung der speziellen Bedarfe dieser Städte und sieht entsprechend angepasste Volumina aus der Schlüsselmasse direkt für diese Bedarfe vor. Der Demografie-Nebenansatz garantiert darüber hinaus eine genauere Veredelung der kommunalen Ausgabenlasten infolge ihres Bevölkerungsrückgangs. Im Vergleich zum recht pauschal wirkenden, bisher zur Anwendung kommenden Demografiefaktor, wird hierbei ein Zuschlag auf jeden - innerhalb eines Fünf-Jahres-Zeitraums - verlorenen Einwohner einer Gemeinde garantiert. Demzufolge werden demografiebedingte Lasten situationsgerecht im Schlüsselzuweisungssystem veredelt.

4.3.4 EINWOHNERVEREDELUNG DER VERBANDSGEMEINDEN

Verbandsgemeinden nehmen gemäß § 2 Abs. 1 VgMvG zusammen mit den Ortsgemeinden gemeindliche Aufgaben wahr. Dafür ist auch eine Beteiligung an den Schlüsselzuweisungen im horizontalen kommunalen Finanzausgleich vorgesehen. Derzeit erhalten Verbandsgemeinden einen Anteil von 50 % der (allgemeinen und investiven) Schlüsselzuweisungen der verbandsangehörigen Gemeinden (§ 6 Abs. 4 BbgFAG). Offen ist, ob darüber hinaus eine Veredelung der zusammengefassten Einwohnerzahl der Verbandsgemeinde angezeigt ist. Derzeit ist dies nicht vorgesehen. Das Rechtsgutachten von KORIOTH aus dem Jahr 2018, das sich der Fragestellung widmete, bestätigte, dass eine Berücksichtigung der Einwohnerzahl der Verbandsgemeinde über die Veredelung der verbandsangehörigen Gemeinden nicht geboten sei.³³⁹ Gleichzeitig hielt er fest, dass es durchaus möglich sei, aus landesplanerischen oder Anreizgründenden die Verbandsgemeinde finanziell zu bevorzugen.

Im Jahr 2020 hat sich die Verbandsgemeinde Liebenwerda aus vier verbandsangehörigen Gemeinden gebildet (siehe Tabelle 26). Im Rahmen der Einwohnerveredelung kann eine Bevorzugung erfolgen, indem statt der Einwohnerzahlen der Einzelgemeinden die Einwohnerzahl der Verbandsgemeinde angesetzt wird. Im konkreten Beispiel werden die vier verbandsangehörigen Gemeinden im

³³⁹ Vgl. Koriouth (2018), S. 27.

Durchschnitt mit dem Faktor 104,2 % veredelt. Die Einwohnerzahl der Verbandsgemeinde mit fast 25.000 Einwohnern würde im Status quo dagegen mit 116 % veredelt. Bei ansonsten gleichen Bedingungen würde die zusammengefasste Verbandsgemeinde mehr Schlüsselzuweisungen erhalten als die Summe der vier Einzelgemeinden. Aus der Differenz von 11,8 Prozentpunkten könnte im Beispiel ein konkreter finanzieller Anreiz bestehen, sich zu einer Verbandsgemeinde zusammenzuschließen.³⁴⁰ Der gleiche Anreiz besteht auch, wenn Gemeinden fusionieren. Allerdings müsste auf die höheren Schlüsselzuweisungen auch eine höhere Kreisumlage entrichtet werden. Beim Zusammenschluss zu Ämtern ist der Anreiz hingegen nicht gegeben, da Ämter keine Schlüsselzuweisungen empfangen und demnach ihre zusammengefasste Einwohnerzahl auch nicht veredelt werden kann. Der Umfang des Anreizes ist von den Regelungen zur Einwohnerveredelung nach der Hauptansatzstaffel abhängig. Nach dem Gutachtervorschlag zur Anpassung der Hauptansatzstaffel würde der Anreiz auf 8,7 Prozentpunkte reduziert, er wäre jedoch immer noch deutlich spürbar.

Tabelle 26: Rahmendaten für die Verbandsgemeinde Liebenwerda

	Einwohnerzahl 2018	Veredelung im Status quo	Veredelung im Gutachtervorschlag
Bad Liebenwerda	9.188	106,7	108,2
Falkenberg/Elster	6.368	104,0	105,7
Mühlberg/Elbe	3.734	101,4	101,9
Uebigau-Wahrenbrück	5.245	102,2	104,1
gewichteter Veredelungswert Einzelgemeinden		104,2	105,7
Verbandsgemeinde Liebenwerda	24.535	116,0	114,4
Differenz		11,8	8,7

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: BbgFAG 2020.

Wie bereits KORIOTH in seinem Gutachten ausführte, steht es dem Gesetzgeber durchaus frei, Gemeinden zu verstärkter Kooperation zu bewegen und dabei das Konstrukt der Verbandsgemeinde durch eine zusätzliche Veredelung der Einwohnerzahl zu fördern. Dies entspräche einer landesplanerischen Funktion des kommunalen Finanzausgleichs. Diese Funktion steht jedoch gegenüber der allgemeinen fiskalischen und der distributiven Funktion des kommunalen Finanzausgleichs deutlich im Hintergrund.³⁴¹ Die mögliche Veredelung der Einwohnerzahl der Verbandsgemeinde berührt die Berechnung der Bedarfsmesszahl nach § 8 BbgFAG. Wie im obenstehenden Abschnitt 4.3.3 ausgeführt wurde, beruht die unterschiedlich hohe Einwohnerveredelung auf Differenzen im Aufgabenbestand und der Ausgabenintensität. Eine höhere Veredelung geht demnach mit empirisch nachweisbaren Mehrkosten einher. Höhere Bedarfsansätze für einwohnerreichere Einheiten gehen einher mit einem ausdifferenzierteren kommunalen Leistungsangebot, Ballungskosten sowie der Erbringung von Leistungen, die über den Nutzerkreis der lokalen Einwohner und Unternehmen hinaus gehen.

Wenn der gemeindliche Zusammenschluss unter dem Dach einer Verbandsgemeinde kostensteigernde Effekte hat, die der Kooperation ggf. sogar entgegenstehen, dann wäre eine Veredelung der Einwohnerzahl der Verbandsgemeinde durchaus zu rechtfertigen. Die zusätzliche Veredelung wäre dann eine Hilfestellung, um die Zusammenarbeit (besonders in der Anfangsphase) anzuschieben. Sind mit der Kooperation dagegen Kostensenkungspotenziale verbunden, z. B. Aufteilung von Aufgaben mit Fixkostencharakter auf mehrere Nutzer bzw. Einwohner oder der Erhalt bestimmter kommunaler Leistungen bei sinkender Einwohnerzahl, dann spricht dies gegen eine Veredelung.

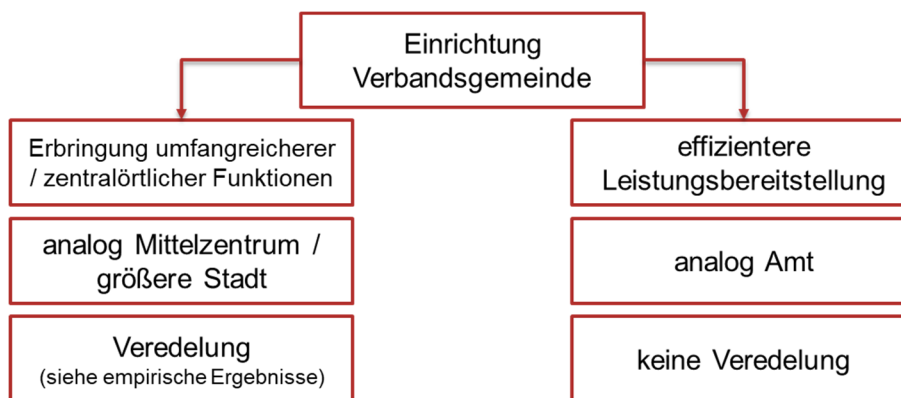
³⁴⁰ Im Beispiel läge die Bedarfsmesszahl rund 11 % höher als zuvor und die Schlüsselzuweisungen stiegen um rund 8,5 %.

³⁴¹ Die fiskalische Funktion beschreibt die Notwendigkeit, die Kommunen mit Finanzmitteln auszustatten. Die distributive Funktion beschreibt den Steuerkraftausgleich. Zu den Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019).

Empirisch lässt sich diese Fragestellung am aktuellen Rand noch nicht beantworten, da es im Untersuchungszeitraum (Jahr 2020) nur eine einzige Verbandsgemeinde gab. Erst, wenn mehrere Datenpunkte vorliegen, könnte eine Überprüfung auf Basis statistischer Daten stattfinden.

Bis auf weiteres kann jedoch eine Fallunterscheidung auf Basis qualitativ einschätzbarer Daten vorgenommen werden. Wie in Abbildung 112 dargestellt ist, müsste eine Fallunterscheidung dahingehend vorgenommen werden, ob die Einrichtung einer Verbandsgemeinde entweder einer Gemeindefusion oder einer den Ämtern gleichenden Zusammenarbeit entspricht. Im ersten Fall wäre eine zusätzliche Einwohnerveredelung vertretbar, im zweiten Fall dagegen nicht.

Abbildung 112: Entscheidungsschema zur Behandlung der Verbandsgemeinden bei der Einwohnerveredelung



Quelle: Eigene Darstellung.

Angesichts der Verhältnisse in der Verbandsgemeinde Liebenwerda kann nicht vom Charakter einer größeren amtsfreien Gemeinde ausgegangen werden. Es besteht kein geschlossener Siedlungskörper bzw. eine klare hierarchische Stellung der Gemeinden nach dem Muster „Hauptort - Ortsteile“. Es entsteht auch kein neues Mittelzentrum, da Bad Liebenwerda bereits Bestandteil des geteilten Mittelzentrums „Bad Liebenwerda-Elsterwerda“ ist. Zusätzliche Ballungskosten oder Kosten zentralörtlicher Aufgabenerfüllung sind demnach infolge des Zusammenschlusses zur Verbandsgemeinde nicht zu erwarten.

Weitere Hinweise zur Fallunterscheidung, die über den konkreten Fall der Verbandsgemeinde Bad Liebenwerda hinausgehen, liefert die Begründung zum Gesetzentwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene, in welchem die Grundlage für das Verbandsgemeinde- und Mitverwaltungsgesetz (VgMvG) gelegt wurde.³⁴² Aus der Gesetzesbegründung geht klar hervor, dass es das Ziel ist, die Sicherung der Leistungsfähigkeit der kleinteiligen Gemeindestruktur im Land Brandenburg zu fördern, etwa durch die gemeinsame Organisation hauptamtlicher Verwaltungen oder das Vorhalten von spezialisiertem Personal. Mehrfach wird explizit auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung in den Verbandsgemeinden verwiesen.³⁴³ Insofern ist klar davon auszugehen, dass die effiziente Leistungsbereitstellung im Vordergrund steht und bezogen auf den kommunalen Finanzausgleich die Einwohnerveredelung nicht anders zu behandeln ist als bei zu Ämtern zusammengeschlossenen Gemeinden.

Eine separate Veredelung der Einwohnerzahl der Verbandsgemeinde (ergänzend oder ersetzend), die über die Veredelung der Einwohnerzahlen der Einzelgemeinden hinausgeht, ist demnach aus finanzwissenschaftlicher Sicht abzulehnen.

³⁴² Vgl. Landtag Brandenburg (2018).

³⁴³ Vgl. ebenda, S. 44.

4.3.5 EMPIRISCHE ÜBERPRÜFUNG VON BEDARFSTATBESTÄNDEN BEI DEN LANDKREISEN BZW. KREISAUFGABEN UND ABLEITUNG VON NEBENANSÄTZEN

Parallel zu den Gemeindeaufgaben wurden auch die Bedarfstatbestände auf Seiten der Landkreise (bzw. Kreisaufgaben) überprüft, wobei der Demografieansatz und der Flächenansatz im Fokus stehen. So werden für den Bedarfsansatz der Landkreise nach § 11 Abs. 2 BbgFAG i. V. m. § 20 BbgFAG die Einwohnerzahlen der Landkreise angesetzt. Hier wirkt - analog zur Ebene der Gemeindeaufgaben - ein Demografiefaktor: Es werden die Einwohnerzahlen der kreisangehörigen Gemeinden eines Landkreises aufsummiert, wobei wiederum für jede Gemeinde der Höchstwert aus dem Vergleich der Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres und der durchschnittlichen Einwohnerzahl vorvergangenen fünf Jahre angesetzt wird. Der Flächenansatz gemäß § 11 Abs. 3 BbgFAG besagt zudem, dass „je angefangenem Quadratkilometer Gebietsfläche des Landkreises zehn Einwohner der Einwohnerzahl hinzugerechnet werden.“ Flächenmäßig sehr großen Landkreisen wird dadurch eine im Vergleich zur tatsächlichen Bevölkerung höhere fiktive Einwohnerzahl angerechnet, während flächenmäßig kleineren Landkreise eine im Vergleich zu ihrer tatsächlichen Kreisbevölkerung kleinere nivellierte Einwohnerzahl zugestanden wird (vgl. allgemein Kapitel 4.1.2.2). Die Vorgehensweise bei der regressionsanalytischen Betrachtung entspricht exakt dem Prüfschema bei den Gemeindeaufgaben (vgl. Kapitel 4.3.3.1), wobei folgende Variablen in das Regressionsmodell eingehen:

- Für jeden Landkreis wurden die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Hauptproduktbereiche 1-5 berechnet, die als zu erklärende Variable in das Regressionsmodell eingehen. Diese wurden um die Einnahmen aus dem Soziallastenausgleich nach § 15 Abs. 1 BbgFAG (vgl. Kapitel 3.1) und dem Jugendhilfelastenausgleich gemäß § 15 Abs. 2 BbgFAG (vgl. Kapitel 3.2) vermindert, da es sich hierbei um aufgabenbezogene Zahlungen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems handelt, welche die Zuschussbeträge im Vorfeld der Analyse mindern. Würden diese Zahlungen nicht bereinigt, dann würden die Lasten der Landkreise (bzw. der Kreisaufgaben) in diesen Aufgabenbereichen (SGB II und Jugendhilfelasten) „doppelt“ als Sonderbedarfe eingestuft werden und demnach bei der Bestimmung des Finanzbedarfs im Schlüsselzuweisungssystem verzerrt. Die Bereinigung um diese Zahlungen sichert demzufolge, dass genau jene Zuschussbeträge in die Analyse eingehen, die tatsächlich relevant für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen sind.
- Eine der beiden erklärenden Variablen repräsentiert die Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl. Hiermit soll geprüft werden, ob sich der demografische Wandel signifikant auf die Zuschussbeträge je Einwohner im Jahr 2016-2018 ausgewirkt hat. Im Falle einer statistischen Signifikanz wird - analog zur Ebene der Gemeindeaufgaben - ein Vorschlag vorgestellt, inwieweit die demografischen Sonderlasten zielgerichteter als mit der derzeitigen Regelung im BbgFAG anerkannt werden können. Wichtig ist hierbei, dass die Drei-Jahres- sowie die Zehn-Jahres-Wachstumsrate ebenfalls überprüft wurden. Die Variable der Fünf-Jahres-Wachstumsrate stellte sich aus statistischer Sicht als am belastbarsten heraus.
- Die andere erklärende Variable ist die Einwohnerdichte, womit untersucht werden soll, ob der derzeit angewandte Flächenfaktor nach wie vor gültig ist oder modifiziert werden sollte. Im Unterschied zur Ebene der Gemeindeaufgaben steht hier primär der Bezug der Einwohnerzahl zur Gesamtfläche im Fokus, da der bestehende Flächenansatz ebenfalls darauf ausgelegt ist (vgl. § 11 Abs. 3 BbgFAG). Mit den Dichtemaßen wird ein Bezug zur Einwohnerzahl hergestellt, der für die unmittelbare Anknüpfungsfähigkeit an den Einwohner-Hauptansatz erforderlich ist.

Tabelle 27: OLS-Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge auf der Ebene der Kreisaufgaben 2016-2018

Abhängige: Zuschussbeträge der HPB 1-5	Regressionskoeffizient (Standardfehler)
(Konstante)	903,93*** (26,97)
Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-10,65*** (3,38)
Einwohnerdichte (Einwohner je qkm Gesamtfläche)	-1,42*** (0,41)
Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R ²)	0,8374
F-Statistik	27,15

* Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ statistische Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

*** Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ statistische Signifikanz)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Die Ergebnisse der OLS-Regressionsanalyse werden in Tabelle 27 dargestellt. Es wird deutlich, dass sowohl der bestehende Flächenfaktor als auch der Demografiefaktor empirisch bestätigt werden.

- Verzeichnet ein Landkreis in fünf Jahren 100 Einwohner weniger, dann führt dies zu durchschnittlich 10,65 Euro höheren Zuschussbeträgen je Einwohner, wobei eine statistische Signifikanz auf dem 1 %-Niveau vorliegt. Der demografische Wandel in Form des Einwohnerrückgangs verursacht demnach Mehrbedarfe in den brandenburgischen Landkreisen, die sich aber von den Mehrbedarfen der Gemeinde und Städte in quantitativer Hinsicht unterscheiden (vgl. Tabelle 24). Diese zusätzlichen Finanzbedarfe sollten allerdings nicht mehr mittels des gegenwärtig praktizierten Vergleichs der Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl der vorvergangenen fünf Jahre gewährleistet werden, welche den Effekt noch recht grob zeichnet. Stattdessen sollte ein weiterentwickelter Demografie-Nebenansatz im BbgFAG eingeführt werden, der den Rückgang der Einwohnerzahl einer Gemeinde noch präziser in Richtung und Umfang veredelt.
- Ein Landkreis mit einer 10 Einwohner je qkm niedrigeren Einwohnerdichte weist durchschnittlich c. p. einen um 1,42 Euro höheren Pro-Kopf-Zuschussbetrag auf.³⁴⁴ Auf Seiten der Landkreise werden - im Gegensatz zur Ebene der Gemeindeaufgaben - demzufolge Mehrbedarfe aufgrund ihrer Dünnbesiedlung angezeigt. Der Flächenfaktor sollte infolgedessen mit leichten Modifikationen (vgl. Tabelle 28) im BbgFAG verbleiben.

Tabelle 28: Herleitung von Nebenansätzen in der Teilschlüsselmasse der Landkreise

Koeffizient: Konstante	903,93
Demografie-Nebenansatz	
Koeffizient: Fünf-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahl	-10,65
Veredlungsfaktor: Bevölkerungsrückgang (Aufschlag von ... je verlorenem Einwohner)	(117,86 %) 100,00 %
Flächenansatz	
Koeffizient: Einwohnerdichte	-1,42
Veredlungsfaktor: (Aufschlag von ... je Einwohner pro qkm)	15,70 %
Mittelwert Einwohnerdichte	72,40
Wert des Flächenfaktors in Einwohner/qkm (nach § 11 Abs. 3 BbgFAG)	11,37

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

³⁴⁴ Integriert man statt der Siedlungsdichte den Anteil bebauter Fläche im Regressionsmodell, ergibt sich ein Regressionskoeffizient von -0,22. D. h., ein Landkreis mit einer 10 Einwohner je qkm niedrigeren Siedlungsdichte weist durchschnittlich c. p. einen um 0,22 Euro höheren Pro-Kopf-Zuschussbetrag auf.

Auf Basis von Tabelle 28 schlagen die Gutachter vor, einen ähnlichen Demografie-Nebenansatz wie auf der Ebene der Gemeindeaufgaben bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl der Landkreise zu implementieren: Der bisher praktizierte Demografiefaktor *entfällt* analog zur Ebene der Gemeindeaufgaben. Für die Berechnung der Veredelung der Einwohnerzahl in § 11 Abs. 2 BbgFAG durch den Nebenansatz wird ein Vergleich der Ist-Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres mit der fünf Jahre davor ermittelten Ist-Einwohnerzahl vorgenommen. Ist die Bevölkerung einer Gemeinde in diesem Fünf-Jahres-Zeitraum rückläufig gewesen, so wird die Differenz zu 100,00 % in Form fiktiver Einwohner auf den Hauptansatz angerechnet. Das heißt, dass 100,00 % der im Zuge der demografischen Entwicklung „verlorenen“ Einwohner auf die Ist-Einwohnerzahl angerechnet werden. Vereinfacht ausgedrückt wird bei einem Landkreis, der im Jahr 2018 eine niedrigere Einwohnerzahl als 2013 ausweist, die originäre Ist-Einwohnerzahl von 2013 angesetzt. Die angegebenen, regressionsanalytisch ermittelten 117,86 % stellen ein rein rechnerisches Ergebnis dar und werden nicht direkt umgesetzt, da eine Veredelung von über 100 % im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystem nicht als sachgerecht anzusehen ist. Anderenfalls würde ein schrumpfender Landkreis im Jahr 2018 mehr Einwohner verzeichnen als 2013. Dies verleiht dem Demografie-Nebenansatz auf Seiten der Landkreise eine deutlich stärkere Wirkung als auf der Ebene der Gemeindeaufgaben. Eine Mindestgrenze zur Wirkung des Nebenansatzes wird auf bei den Landkreisen nicht empfohlen.

Hinsichtlich des Flächenfaktors ergibt sich auf Basis der empirischen Analysen eine leichte Korrektur nach oben: So beträgt der Veredlungsfaktor zunächst 15,70 % (auf Basis der Division von Regressionskoeffizient durch die Konstante der Schätzung). Zieht man den Mittelwert der Einwohnerdichte der 14 Landkreise heran (72,40 Einw./qkm), ergibt dies einen Anteil von 11,37 Einwohnern pro qkm Gesamtfläche eines Landkreises. Im Ergebnis sollten folglich im Wortlaut des § 11 Abs. 3 BbgFAG je angefangenem Quadratkilometer Gebietsfläche eines Landkreises 11,37 Einwohner der Einwohnerzahl nach § 11 Abs. 2 BbgFAG hinzugerechnet werden.

Sofern eine Integration der Teilschlüsselmasse für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte in die Teilschlüsselmasse der Landkreise gewünscht sein sollte („echtes“ Zwei-Ebenen-Modell, Abschnitt 4.2.3), ändern sich die Ergebnisse der regressionsanalytischen Berechnungen grundlegend. So würde auf dieser Basis der Flächenfaktor keine statistische Validität mehr besitzen: Stattdessen zeigen die Resultate der Regressionsanalyse, dass Dichtbesiedlung zu höheren Pro-Kopf-Zuschussbeträgen führt, was einen direkten Folgeeffekt der Integration der Kreisaufgabenanteile der kreisfreien Städte in die Analyse darstellt. Der Demografie-Nebenansatz würde rein rechnerisch sogar noch stärker aufgeladen. Darüber hinaus besteht im Falle einer Zusammenlegung der Teilschlüsselmassen für die Landkreise und Kreisaufgaben der kreisfreien Städte die Option zur Einführung eines Soziallastenansatzes auf Basis der unterschiedlichen Belastungen durch die SGB II-Bedarfsgemeinschaften: So zeigt die Regressionsanalyse, dass der Anteil der SGB II-Bedarfsgemeinschaften an der jeweiligen Einwohnerzahl eines Landkreises bzw. einer kreisfreien Stadt statistisch signifikant auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge einwirkt.³⁴⁵ Dies würde eine sachgerechtere Verteilung der Schlüsselzuweisungen in einer derart ausgestalteten Teilschlüsselmasse ermöglichen, ist aber zugleich nur dann eine Option, sofern der Soziallastenausgleich nach § 15 Abs. 1 BbgFAG abgeschafft würde.³⁴⁶

³⁴⁵ Weist eine Kommune eine um 1 Prozentpunkt höhere SGB II-Quote auf, fällt der Pro-Kopf-Zuschussbetrag durchschnittlich c. p. um 17,18 Euro höher aus. Die statistische Signifikanz ist auf dem 10 %-Niveau gegeben. In Form eines Soziallastenansatzes würde sich ein Zuschlag zur Einwohnerzahl i. H. v. 2,49 Einwohnern pro SGB II-Bedarfsgemeinschaft ergeben.

³⁴⁶ Andernfalls würde die SGB II-Finanzbedarfe doppelt im Kommunalen Finanzausgleich veredelt: Einerseits erhielten sie eine Kompensation ihrer Ausgabenlasten durch den Soziallastenausgleich in Form des Vorwegabzugs aus der FAG-Masse. Andererseits würden die Bedarfe der kreisfreien Städte und Landkreise nochmals in Form eines Nebenansatzes im Schlüsselzuweisungssystem anerkannt, wodurch dem Bedarfstatbestand generell ein zu hohes Gewicht gewährt würde.

4.4 SIMULATION UND AUSWERTUNG DER VERTEILUNGSERGEBNISSE

Die Simulationsergebnisse der Anpassungen im BbgFAG werden nachfolgend teileffektspezifisch dargestellt. Damit soll ermöglicht werden, die Auswirkungen einzelner Teilschritte genau nachverfolgen und mit der Finanzlage spiegeln zu können. Bei der Auswertung wird auf die gleichen Vergleichsgruppen Bezug genommen, die auch schon in Kapitel 1 begutachtet wurden: die Kommunaltypen, Gemeindegrößenklassen (in Bezug auf die Hauptansatzstaffel) und Zentralen Orte. Darüber hinaus wird bei den Anpassungen in der Teilschlüsselmasse der Landkreise auf die Effekte jedes einzelnen Kreises eingegangen.

Infolge der Anpassung der Teilschlüsselmassenbildung ergeben sich folgende Anteile der einzelnen Teilschlüsselmassen an der Gesamtschlüsselmasse: 66,81 % (vorher: 67,80 %) der Schlüsselmasse werden den Gemeindeaufgaben zugerechnet. Für die Teilschlüsselmasse der Landkreise stehen 28,36 % (vorher: 28,00 %) der Schlüsselmasse zur Verfügung. Damit verbleiben 4,83 % (vorher: 4,20 %) für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte.

Bei den Ergebnissen der Simulation der Verteilungsergebnisse im gutachterlichen KFA-Modell für die Ebene der Gemeindeaufgaben dient die Ist-Einwohnerzahl des Jahres 2018 als Ausgangswert. Darauf basierend werden zunächst die veredelten Einwohnerzahlen auf Basis der Hauptansatzstaffel berechnet. Hinzu kommen die mit einem Anteil von 45,15 % im Zeitraum von 2013-2018 „verlorenen“ Einwohner schrumpfender Gemeinden. Zusätzlich werden die fiktiven Einwohner der metropolfernen Mittelzentren und Oberzentren hinzugerechnet, was in der Summe den Gesamtansatz der Bedarfsmesszahlen in der Ebene der Gemeindeaufgaben wiedergibt. Anpassungen bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen sind nicht erforderlich.

Für die Landkreise wird bei der Ermittlung des Finanzbedarfs ebenso von der Ist-Einwohnerzahl des Jahres 2018 ausgegangen. Handelt es sich um eine Gemeinde, die im Fünf-Jahres-Zeitraum eine schrumpfende Bevölkerung aufweist, so wird stattdessen die Einwohnerzahl aus dem Jahr 2013 angesetzt; es erfolgt somit rechnerisch ein 100 %-iger Ausgleich für jeden „verlorenen“ Einwohner. Der angepasste Flächenansatz sieht vor, dass je angefangenem Quadratkilometer Gebietsfläche eines Landkreises 11,37 Einwohner der Einwohnerzahl hinzugerechnet werden. Anpassungen bei der Berechnung der Umlagekraftmesszahlen sind nicht erforderlich.

Die Effekte werden nachfolgend jeweils **separat** vorgestellt, d. h., die nachfolgenden Teilkapitel zeigen Effekte auf, die für jeweils eine konkrete Anpassung des BbgFAG stehen und bauen nicht kumulativ aufeinander auf. So werden jeweils unabhängig voneinander

- in Kapitel 4.4.1 die fiskalischen Auswirkungen der angepassten Teilschlüsselmassenbildung,
- in Kapitel 4.4.2 die fiskalischen Auswirkungen der angepassten Hauptansatzstaffel,
- in Kapitel 4.4.3 die fiskalischen Auswirkungen des Demografie-Nebenansatzes auf Gemeindeebene,
- in Kapitel 4.4.4 die fiskalischen Auswirkungen der Ansätze für Zentralörtliche Funktionen der Mittel- und Oberzentren,
- in Kapitel 4.4.5 die fiskalischen Auswirkungen der Nebenansätze der Landkreise bzw. für Kreisaufgaben
- und schließlich im Kapitel 4.4.6 sämtliche Effekte gebündelt in Form des finalen Gesamtmodells präsentiert.

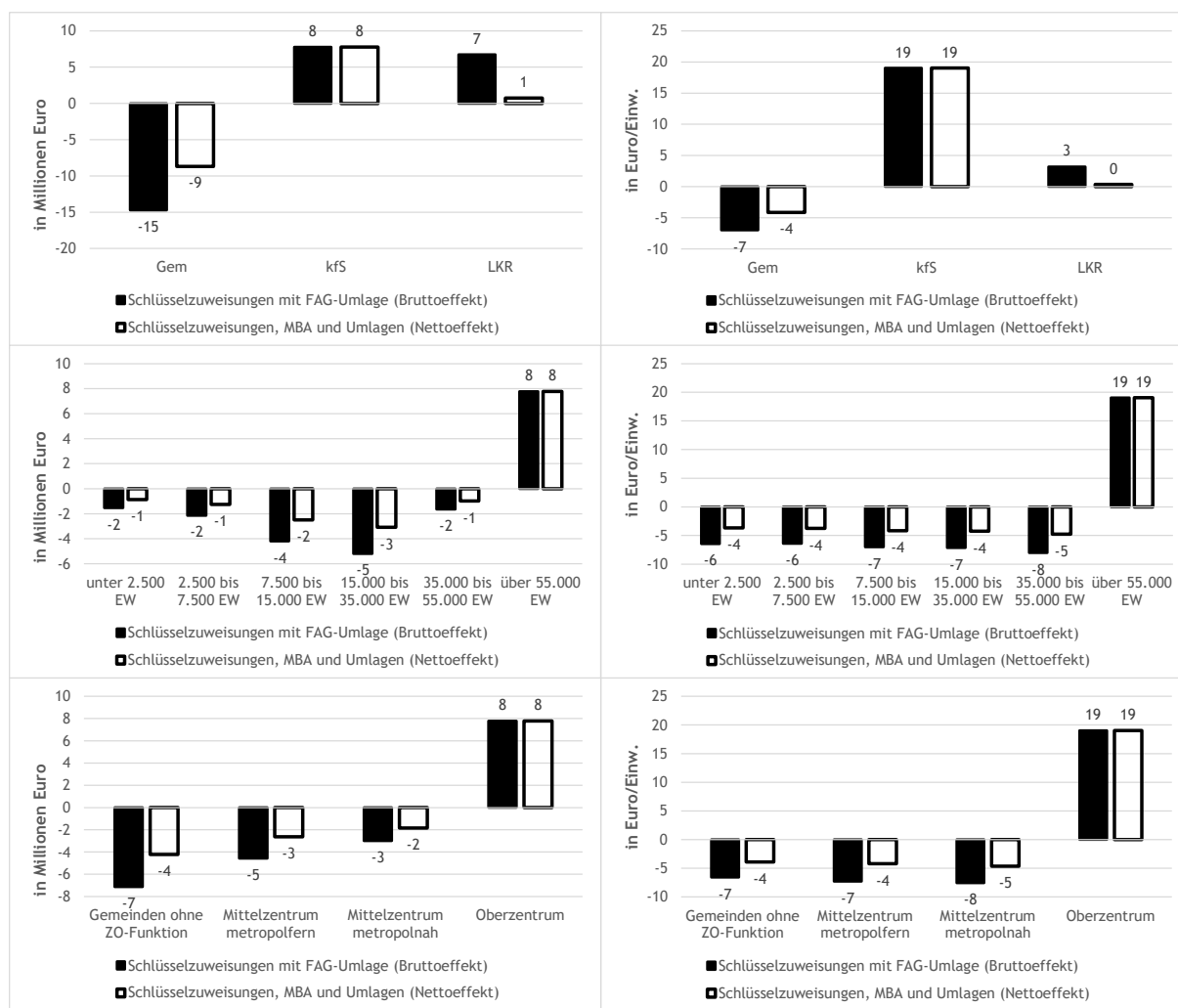
Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt in grafischer Form mittels zweier Säulen: Die jeweils linke Säule gibt - je nach Kommunaltyp - die fiskalischen Effekte für die Höhe der **Schlüsselzuweisungen abzüglich** (bzw. im Falle der Landkreise **zuzüglich**) **der Finanzausgleichsumlage** wieder (Bruttoeffekt). In der rechten Säule werden - **zusätzlich zu den vorangegangenen Effekten** - die **Auswirkungen auf die Kreisumlage** widergespiegelt. Dies führt damit in der Summe zu dem **Gesamteffekt** (Nettoeffekt, nach der Kreisumlage). Dabei wird unterstellt, dass die Kreisumlagesätze

konstant bleiben. Die Ergebnisse sind jeweils in Mio. Euro sowie in Euro/Einw. angegeben. Alle Modellrechnungen beruhen auf dem gültigen BbgFAG des Jahres 2020. Änderungen im vertikalen Finanzausgleich gehen nicht in die Modellrechnungen ein.

4.4.1 SIMULATION DER ANGEPASTEN TEILSCHLÜSSELMASSENBILDUNG

Die Ergebnisse der Simulation der angepassten Teilschlüsselmassebildung (vgl. Kapitel 4.2.2) werden in Abbildung 113 illustriert. Es wird deutlich, dass die kreisfreien Städte primär von der Umschichtung im Bereich der Teilmassebildung profitieren. So werden diesen zusätzliche 8 Mio. Euro (19 Euro/Einw.) an Schlüsselmasse gewährt. Weiterhin erhalten die Landkreise 7 Mio. Euro (3 Euro/Einw.) Mehreinnahmen an Schlüsselzuweisungen. Besonders die kreisangehörigen Gemeinden verlieren aufgrund des geringeren Anteils der Teilschlüsselmasse der Gemeindeaufgaben deutlich an Schlüsselzuweisungen (-15 Mio. Euro bzw. -7 Euro/Einw.), während die kreisfreien Städte die geringen Verluste an dieser Teilschlüsselmasse über ihre erhöhte Teilmasse für Kreisaufgaben ausgleichen können.

Abbildung 113: Simulierte Effekte der angepassten Teilschlüsselmassebildung



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Die geringeren Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden haben zur Folge, dass deren Kreisumlagegrundlagen absinken. Dies wirkt sich wiederum auf die Kreisumlage aus, die sich infolgedessen um etwa 6 Mio. Euro reduziert. Hierbei und in folgenden Teilkapiteln wird davon ausgegangen, dass die Landkreise ihre Kreisumlagesätze, ungeachtet steigender oder absinkender Kreisumlagegrundlagen, beibehalten. Gleichwohl ergäbe sich durchaus ein Steigerungs- bzw. Senkungspotenzial. Insgesamt belaufen sich die Gewinne der Landkreise im Endeffekt nur noch auf

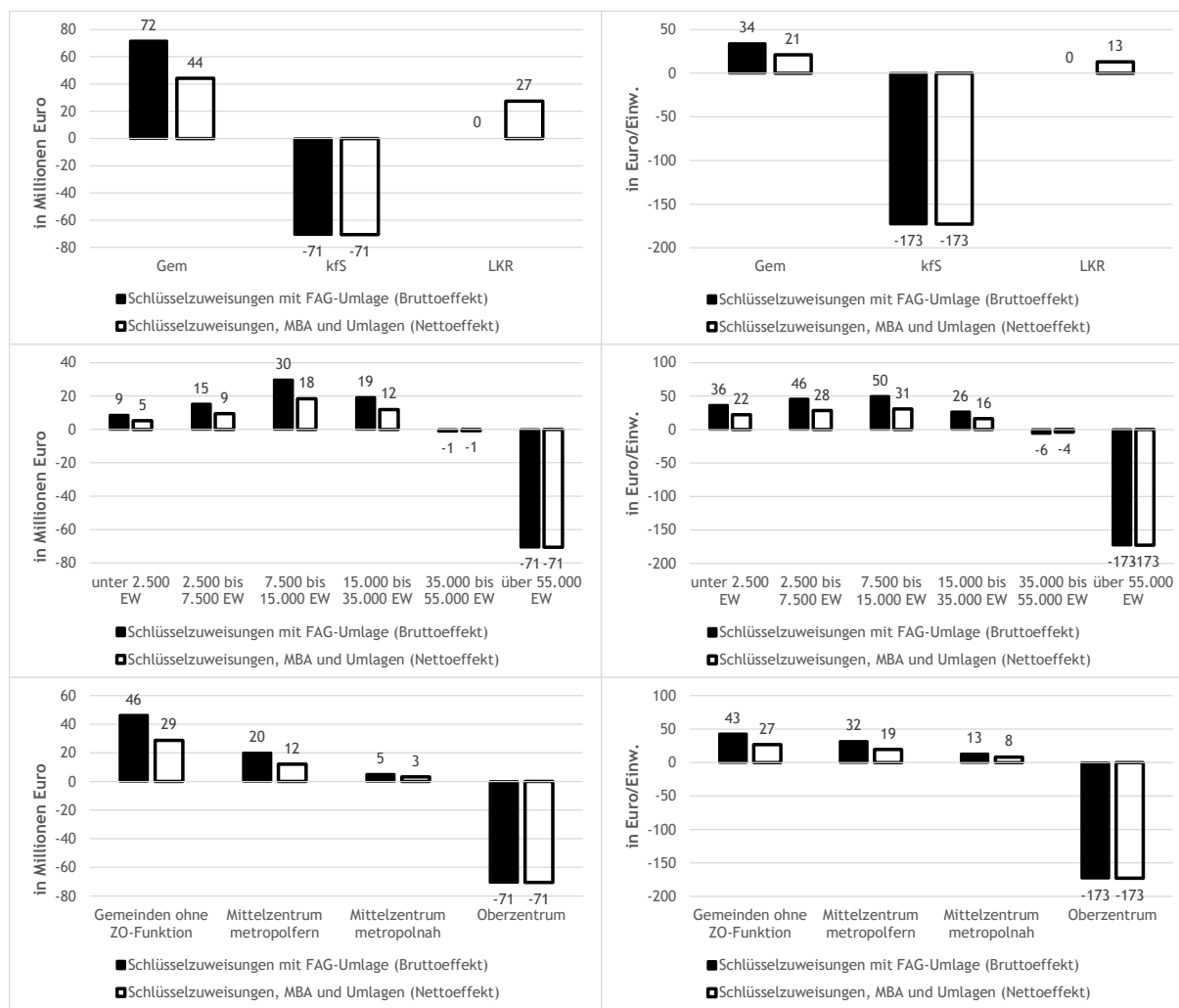
1 Mio. Euro (0,3 Euro/Einw.). Zugleich vermindern sich die Verluste der kreisangehörigen Gemeinden aufgrund der geringeren Belastungen durch die zu entrichtende Kreisumlage von 15 Mio. Euro auf 9 Mio. Euro (-4 Euro/Einw.). Hinsichtlich der Gemeindegrößenklassen verzeichnen die Städte mit 7.500 bis 35.000 Einwohnern die höchsten Verluste (insgesamt 9 Mio. Euro brutto bzw. 5 Mio. Euro netto), da sie im interkommunalen Vergleich die höchsten Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen erzielen. Vergleicht man zudem die Gemeinden und Städte nach ihren zentralörtlichen Funktionen, so zeigen sich wiederum die stärksten Verluste in den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status (-7 Mio. Euro bzw. -7 Euro/Einw. brutto, -4 Mio. Euro bzw. -4 Euro/Einw. netto). Die steuerstarken metropolnahen Gemeinden, die weniger stark als die anderen Vergleichsgruppen auf Schlüsselzuweisungen angewiesen sind, weisen wiederum - absolut betrachtet - die niedrigsten Verluste auf (-3 Mio. Euro bzw. -8 Euro/Einw. brutto, -2 Mio. Euro bzw. -5 Euro/Einw. netto).

4.4.2 SIMULATION DER ANGEPASSTEN HAUPTANSATZSTAFFEL

Im Vergleich zur Anpassung der Teilschlüsselmassenbildung fallen die simulierten Effekte der Umstellung der Hauptansatzstaffel (hier noch ohne die zusätzliche Veredelung der Zentralörtlichen Funktionen) deutlich stärker aus (Abbildung 114). Die kreisangehörigen Gemeinden sind hierbei die deutlichen Gewinner (+72 Mio. Euro bzw. +34 Euro/Einw. brutto), während die kreisfreien Städte (zunächst) einen größeren Teil ihrer Schlüsselzuweisungen verlieren (-71 Mio. Euro bzw. -173 Euro/Einw. brutto). Die Gewinne der kreisangehörigen Gemeinden reduzieren sich wieder netto recht deutlich, da die Kreisumlagegrundlagen steigen und somit eine höhere Kreisumlage an die jeweiligen Landkreise entrichtet werden muss. Die Netto-Gewinne der Gemeinden und Städte belaufen sich demnach auf 44 Mio. Euro (21 Euro/Einw.), während die Landkreise 27 Mio. Euro (13 Euro/Einw.) an zusätzlichen finanziellen Mitteln aus ihrer Kreisumlage beziehen.

Mit Bezug auf die Gemeindegrößenklassen wird ersichtlich, dass die Gemeinden mit 7.500 bis 15.000 Einwohnern am stärksten profitieren (+30 Mio. Euro bzw. +50 Euro/Einw. brutto), während auch den beiden kleinsten Größenklassen deutliche Zugewinne an Schlüsselmasse zugestanden werden (+9 Mio. Euro bzw. +36 Euro/Einw. und +15 Mio. Euro bzw. +46 Euro/Einw. brutto). Dies liegt zuvorderst daran, dass die Einwohnerzahlen der kreisfreien Städte nun nur noch zu 128 % veredelt werden, während die Veredelung der drei unteren Größenklassen mindestens gleichbleibt und im Falle der Gemeinden mit 2.500 bis 7.500 Einwohnern sogar eine stärkere Veredelung stattfindet (vgl. Kapitel 4.3.3.5). Damit werden die Bedarfe stärker bei den kleineren Gemeinden gebündelt, was entsprechend der Finanzlage der Gemeinden und Städte auch folgerichtig ist: So fiel beispielsweise der Finanzierungssaldo der kreisfreien Städte im Zeitraum von 2016-2018 substanziell höher aus als in den anderen Gemeinden (vgl. Abbildung 2). Zudem waren die bereinigten Einnahmen und darunter insbesondere die Steuereinnahmen weitaus höher (vgl. Abbildung 7 und Abbildung 14). Differenziert nach zentralörtlichen Funktionen zeigt sich ein ähnliches Bild: Die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen sind die Gewinner der Neugestaltung der Hauptansatzstaffel (+46 Mio. Euro bzw. +43 Euro/Einw. brutto), was sich auch an der Finanzlage deutlich spiegelt: So ist diese Gruppe gemessen am Finanzierungssaldo, den bereinigten Einnahmen und Ausgaben, Steuereinnahmen und infrastrukturbezogenen Ausgaben am schwächsten ausgestattet (vgl. Abbildung 5, Abbildung 9, Abbildung 16, Abbildung 27 und 32). Ein Plus an Schlüsselzuweisungen kann entsprechend dafür sorgen, dass die kommunalen Ungleichgewichte in Brandenburg zumindest gedämpft werden. Darüber hinaus profitieren auch die metropolfernen Mittelzentren (+20 Mio. Euro nach Kreisumlage bzw. +32 Euro/Einw. brutto), die im Vergleich zu den metropolnahen Mittelzentren und Oberzentren ebenso eine deutlich schlechtere finanzielle Lage aufweisen.

Abbildung 114: Simulierte Effekte der angepassten Hauptansatzstaffel



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

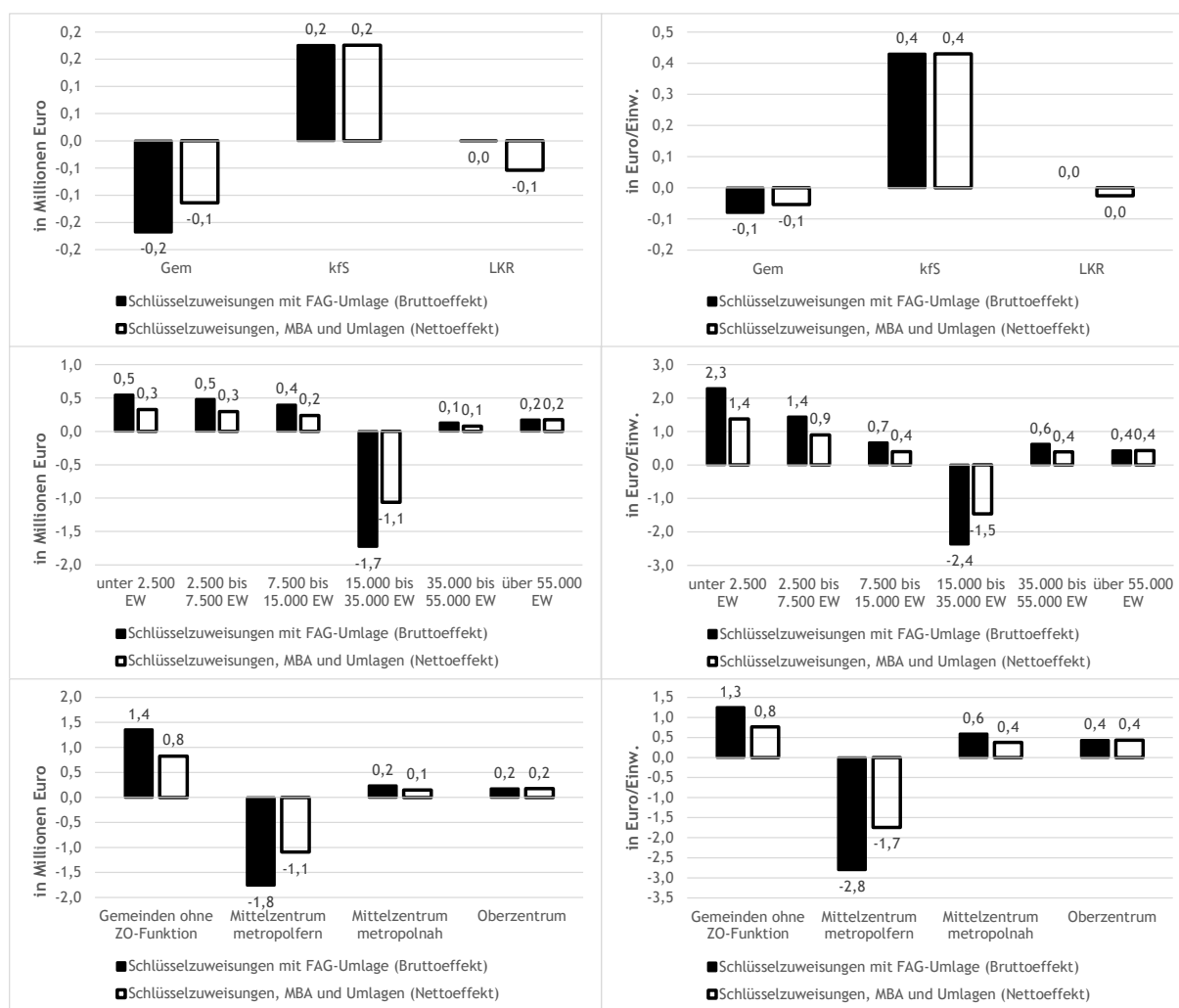
4.4.3 SIMULATION DES DEMOGRAFIE-NEBENANSATZES IN DER TEILSCHLÜSSELMASSE DER GEMEINDEAUFGABEN

Vergleicht man die simulierten Effekte des neuen Demografie-Nebenansatzes mit den zuvor dargestellten Abbildungen, so fallen diese nicht sehr umfangreich aus (Abbildung 115). So weist der Nebenansatz im brandenburgischen Schlüsselzuweisungssystem lediglich ein Gewicht i. H. v. 0,4 % auf. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in der Teilschlüsselmasse der Gemeinden ist damit zu 99,6 % auf den Hauptansatz zurückzuführen.

Die kreisangehörigen Gemeinden büßen etwa 0,2 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen ein (-0,1 Euro/Einw.), wohingegen die kreisfreien Städte marginal hinzugewinnen (+0,2 Mio. Euro bzw. +0,4 Euro/Einw. brutto). Im Falle der kreisfreien Städte liegt dies an Brandenburg an der Havel und Cottbus, die im Zeitverlauf an Bevölkerung verloren haben. Bei den kreisangehörigen Gemeinden verzeichnen ausschließlich die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 15.000 und 35.000 Einbußen, was daran liegt, dass diese mehrheitlich gewachsen sind. Darüber hinaus fällt der Effekt des Nebenansatzes in manchen Gemeinden schwächer aus als zuvor durch den bisher geltenden Demografiefaktor. Dies gilt speziell dann, wenn der Mittelwert der vorvergangenen fünf Jahre (gemäß des Demografiefaktors nach § 20 BbgFAG) höher ausfällt als die relativen Zugewinne durch den Einwohnerverlust im Jahr 2018 gegenüber dem Jahr 2013 auf Basis des Demografieansatzes:

- Hier ist beispielsweise die Gemeinde Prenzlau zu nennen, deren Einwohnerzahl von 2013-2016 leicht angestiegen (von 19.023 auf 19.279), von 2016-2018 jedoch wieder auf das Niveau von 2013 gesunken ist (auf 19.024). Gemäß dem Mittelwert 2013-2018 hätte die Gemeinde einen höheren Zuwachs an Einwohnern erhalten (19.152) als durch den jetzt geltenden Demografie-Nebenansatz. Die Einwohnerzahl ist jedoch im relevanten Zeitraum um 1 angestiegen, daher wird bei der Bestimmung des Finanzbedarfs auf die Ist-Einwohnerzahl von 2018 i. H. v. 19.024 zurückgegriffen.
- Im Gegensatz dazu verzeichnet die Stadt Schwedt/Oder einen deutlichen Rückgang der Bevölkerung (2018: 29.920 Einwohner, -619 Einwohner ggü. 2013). Infolgedessen erhält die Stadt als Ausgleich einen Bonus i. H. v. 45,15 % der verlorenen Einwohner zurück; d. h., ca. 279,5 Einwohner werden der Gemeinde durch den Demografieansatz als teilweiser Ausgleich des Einwohnerverlusts aufgrund der dadurch entstehenden Kostenremanenzeffekte gewährt.

Abbildung 115: Simulierte Effekte des neuen Demografie-Nebenansatzes



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Entsprechend der Zielstellung des Ansatzes, den Bevölkerungsrückgang im Fünf-Jahres-Zeitraum zu veredeln, ist es folgerichtig, dass die Stadt Prenzlau keine zusätzlichen veredelten Einwohner bei der Bestimmung des Finanzbedarfs erhält, da sie gegenüber dem Jahr 2013 keine Einwohner verloren hat. Die Stadt Schwedt/Oder verzeichnet hingegen einen unmittelbaren Verlust an Einwohnern, der durch den Ansatz zum Teil aufgefangen werden soll, um die entstandenen Kostenremanenzeffekte zum Teil auszugleichen. Insofern wird die Sachgerechtigkeit und Zielgenauigkeit des Nebenansatzes verbessert, auch wenn sich mit Blick auf Abbildung 115 nur bedingt die erwarteten Ergebnisse zeigen (vgl. Kapitel

1.8.1). Der bestehende Demografiefaktor deckt einen großen Teil der Umverteilungseffekte bereits heute ab.

Bezugnehmend auf die zentralörtlichen Funktionen ist sichtbar, dass die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktionen am stärksten profitieren können (+1,4 Mio. Euro bzw. +1,3 Euro/Einw. brutto). Im Gegensatz dazu verlieren die metropolfernen Gemeinden sogar leicht (+1,8 Mio. Euro bzw. +2,8 Euro/Einw. brutto), was vor allem an der am Beispiel des metropolfernen Mittelzentrums Prenzlau beschriebenen Problematik liegt. Es wird dennoch deutlich, dass der Ansatz zielgerichteter einen Rückgang der Bevölkerung innerhalb der Gemeinden und Städte veredelt als dies unter dem derzeit zur Anwendung kommenden Demografiefaktor der Fall ist.

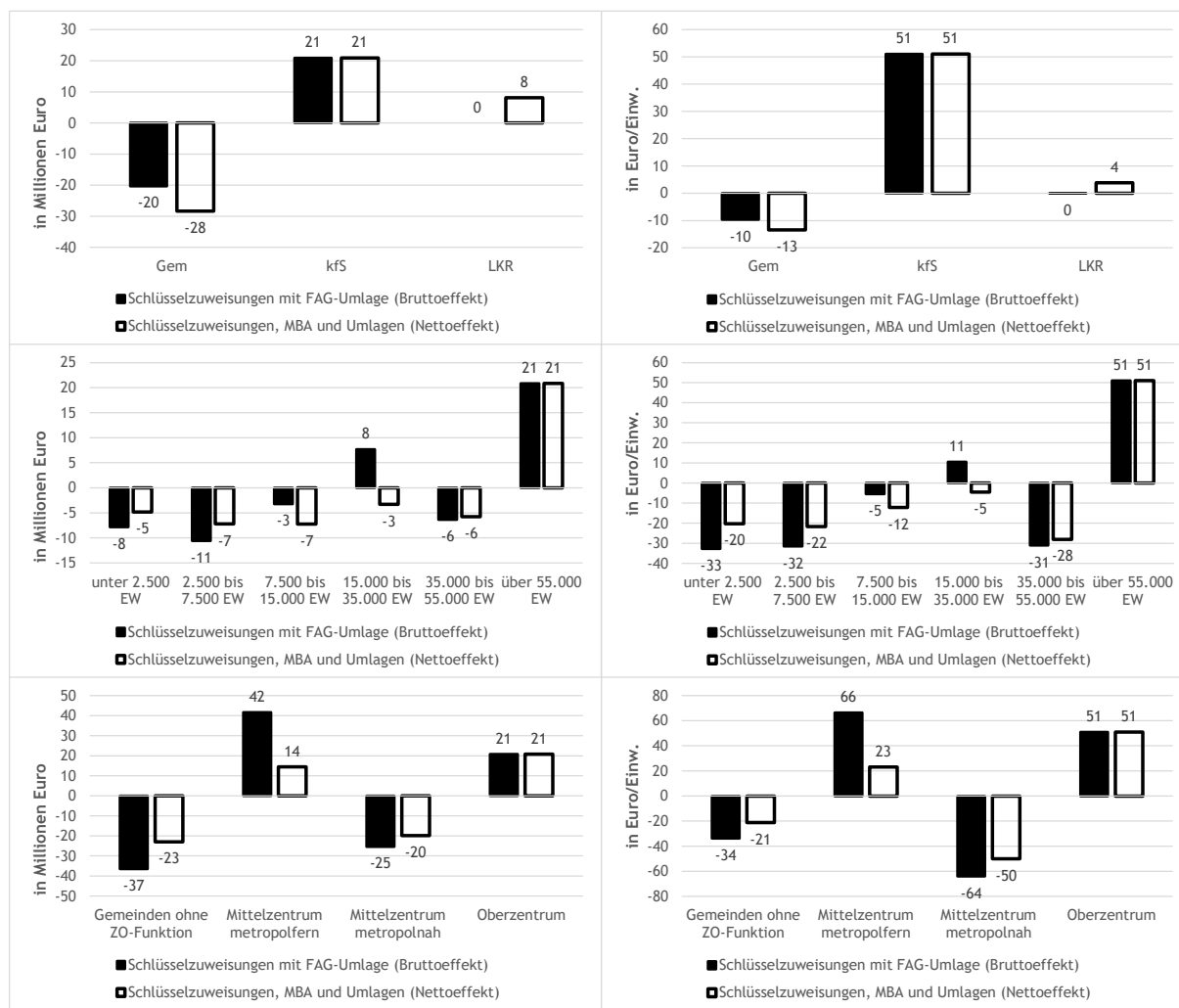
4.4.4 SIMULATION DES ZENTRALE ORTE-ANSATZES

Im Rahmen der Einführung des Nebenansatzes für die zentralörtlichen Funktionen der metropolfernen Mittelzentren und Oberzentren wird empfohlen, den Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte nach § 14a BbgFAG, welcher die Lasten der Zentralen Orten lediglich pauschal mit Hilfe von Festbeträgen anerkennt, zu streichen. Ansonsten würden Zentrale Orte eine doppelte Kompensation ihrer Mehrbelastungen erhalten, einerseits über den Lastenausgleich und andererseits über den neu zu schaffenden Nebenansatz, der die Sonderbedarfe der Zentralen Orte innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems im Rahmen des Steuerkraftausgleichs veredelt. Dies bedeutet, dass die 36,8 Mio. Euro aus dem Lastenausgleich in das Schlüsselzuweisungssystem überführt werden, demnach (im Falle einer kreisangehörigen Gemeinde) kreisumlagefähig werden und deshalb die Kreisumlagegrundlagen erhöhen.

Insgesamt verzeichnet der Zentrale Orte-Ansatz einen Anteil von 4,6 % an der Bedarfsmesszahl, die übrigen 95,4 % entfallen auf den Hauptansatz. Abbildung 116 zeigt, dass zunächst die kreisfreien Städte infolge der Einführung des Zentrale Orte-Ansatzes deutlich an Schlüsselzuweisungen hinzugewinnen (+21 Mio. Euro bzw. +51 Euro/Einw. brutto und netto). Um den recht ambivalenten Effekt bei den kreisangehörigen Gemeinden zu erörtern (-20 Mio. Euro bzw. -10 Euro/Einw. brutto, -28 Mio. Euro bzw. +13 Euro/Einw. netto), muss genauer auf die Auswirkungen bei den einzelnen Zentrale Orte-Typen eingegangen werden:

- So gewinnen zunächst, wie auf Grundlage der Charakterisierung des Nebenansatzes (vgl. Kapitel 4.3.3.5), die metropolfernen Mittelzentren deutlich hinzu (+42 Mio. Euro bzw. +66 Euro/Einw. brutto), müssen aber zusätzliche Mittel an Kreisumlage entrichten (+14 Mio. Euro bzw. +23 Euro/Einw. netto). Diese zusätzlichen Belastungen durch die Kreisumlage sind überdurchschnittlich hoch, da die peripheren Mittelzentren zusätzlich Mittel aus dem aufgelösten Mehrbelastungsausgleich für die Mittelzentren und Kreisstädte erhalten, die nun kreisumlagefähig sind. Bedeutsam ist hierbei, dass sich die Schlüsselmasse durch den Vorwegabzug nicht ändert, da die Mittel aus dem § 14a BbgFAG bereits zusammen mit der Schlüsselmasse ausgezahlt werden und somit keinen Vorwegabzug aus der FAG-Masse darstellen (vgl. Kapitel 4.1.1).
- Die metropolnahen Mittelzentren verlieren einerseits die finanziellen Mittel aus dem Mehrbelastungsausgleich und erhalten darüber hinaus weniger Schlüsselzuweisungen, weil die peripheren Mittelzentren und Oberzentren auf Grundlage des Zentrale Orte-Ansatzes zusätzliche Einwohner bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl angerechnet bekommen (-25 Mio. Euro bzw. -64 Euro/Einw. brutto, -20 Mio. Euro bzw. -50 Euro/Einw. netto).
- Gleiches gilt für die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen, die deutliche Einbußen verzeichnen (-37 Mio. Euro bzw. -34 Euro/Einw. brutto, -23 Mio. Euro bzw. -21 Euro/Einw. netto).

Abbildung 116: Simulierte Effekte des Zentrale Orte-Ansatzes



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Im Gesamteffekt ergeben sich in der Summe höhere Nettobelastungen als Bruttobelastungen für die Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden, weil der Mehrbelastungsausgleich aufgelöst wird und dadurch die Kreisumlagegrundlagen ansteigen (+0,6 %).³⁴⁷ Grundsätzlich zeigt sich aber, dass der Nebenansatz „richtig wirkt“, da die metropolfernen Mittelzentren Hinzugewinne verzeichnen, während die steuerstarken metropolnahen Mittelzentren und Oberzentren hingegen Schlüsselzuweisungen verlieren.

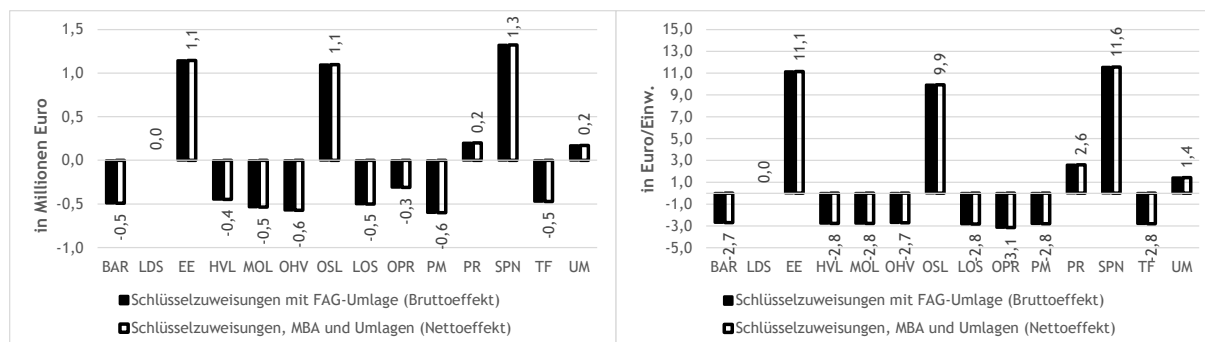
4.4.5 SIMULATION DES DEMOGRAFIE-NEBENANSATZES UND DES ANGEPASSTEN FLÄCHENANSATZES IN DER TEILSCHLÜSSELMASSE DER LANDKREISE

Bei den Landkreisen beläuft sich der Effekt des Demografie-Nebenansatzes auf 0,6 % der Bedarfsmesszahl, der Effekt des neuen Flächenansatzes beträgt 13,4 %. Dementsprechend fungiert der Hauptansatz nach wie vor als primärer Mechanismus zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl (86,0 %). Die Effekte, die sich infolge der Einführung des Demografie-Nebenansatzes (100 % Veredelung der im Fünf-Jahres-Zeitraum verlorenen Einwohner, vgl. Kapitel 4.3.4) bei den Landkreisen ergeben, fallen wiederum recht gering aus (Abbildung 117): Die Landkreise Spree-Neiße (+1,3 Mio. Euro bzw. +11,6 Euro/Einw.), Elbe-Elster (+1,1 Mio. Euro bzw. +11,1 Euro/Einw.) und Oberspreewald-Lausitz (+1,1 Mio. Euro bzw. +9,9 Euro/Einw.) profitieren am stärksten von dem

³⁴⁷ Wichtig ist hierbei, dass zwar auch die kreisfreien Städte zusätzliche finanzielle Mittel aus dem aufgelösten § 14a BbgFAG erhalten. Jedoch sind diese aufgrund ihres Status' als kreisfreie Städte nicht davon betroffen, dass diese Mittel nun kreisumlagefähig sind. Daher sind Brutto- und Nettoeffekt gleich.

Ergänzungsansatz, da sie im Vergleich am stärksten vom Einwohnerrückgang betroffen sind. Dementsprechend wird bei der Ermittlung der für den Hauptansatz relevanten Einwohnerzahlen auf die Ist-Einwohnerzahlen aus dem Jahr 2013 zurückgegriffen. Im Gegensatz dazu weisen beispielsweise die Landkreise Potsdam-Mittelmark, Oberhavel, Barnim, Märkisch-Oderland, Oder-Spree und Teltow-Fläming leicht sinkende Schlüsselzuweisungen auf, da eine Umverteilung hin zu den von der Bevölkerungsschrumpfung betroffenen Landkreisen stattfindet.

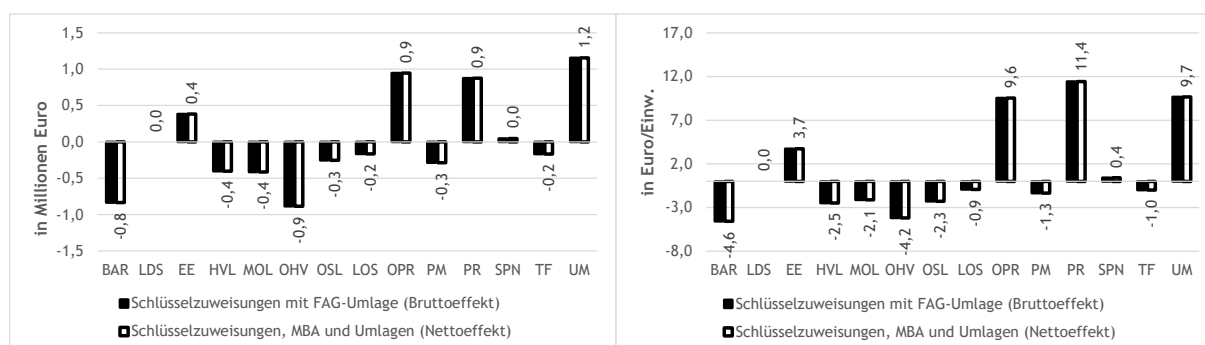
Abbildung 117: Simulierte Effekte des Demografie-Nebenansatzes in der Teilschlüsselmasse der Landkreise



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Im Vergleich zu den Effekten des neuen Demografie-Nebenansatzes sind die Effekte des angepassten Flächenansatzes (Zuschlag von 11,37 Einwohnern je m² angefangener Gesamtfläche, vgl. Kapitel 4.3.4) geringfügig stärker (Abbildung 118): Hierbei gewinnen die flächenmäßig größten Landkreise an Schlüsselzuweisungen hinzu; vor allem sind hier die Landkreise Uckermark (+1,2 Mio. Euro bzw. +9,7 Euro/Einw.), Prignitz (+0,9 Mio. Euro bzw. +11,4 Euro/Einw.), Ostprignitz-Ruppin (+0,9 Mio. Euro bzw. +9,5 Euro/Einw.) sowie Elbe-Elster (+0,4 Mio. Euro bzw. +3,7 Euro/Einw.). Die flächenmäßig kleineren Landkreise, darunter insbesondere Oberhavel, Barnim, Havelland oder auch Märkisch-Oderland verzeichnen hingegen ein leichtes Minus an Schlüsselzuweisungen.

Abbildung 118: Simulierte Effekte des angepassten Flächenansatzes in der Teilschlüsselmasse der Landkreise



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

4.4.6 GESAMTMODELL INKL. UMSCHICHTUNG AUS DEM SOZIALLASTEN- IN DEN JUGENDHILFELASTENAUSGLEICH

Abschließend wird das Gesamtmodell mit allen Änderungen bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahlen von kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen illustriert (Abbildung 119). Beispielhaft wird hier zudem eine Umschichtung aus dem Soziallastenausgleich in den Jugendhilfelausgleich i. H. v. 20 Mio. Euro vorgenommen (vgl. Kapitel 3.3), die eine Verschiebung von lediglich 1 Mio. Euro von den Landkreisen zu den kreisfreien Städten bewirkt. Ein Modell ohne diese Umschichtung zwischen den Lastenausgleichen wird am Ende dieses Abschnitts dokumentiert.

Betrachtet man hierbei zunächst die **Bruttoeffekte**, so stellen sich die kreisangehörigen Gemeinden als „Gewinner“ heraus (+33 Mio. Euro bzw. +16 Euro/Einw.). Auch die Landkreise profitieren in der Gesamtschau (+7 Mio. Euro bzw. +3 Euro/Einw.), während die kreisfreien Städte insbesondere aufgrund der Abschwächung der Hauptansatzstaffel netto verlieren (-37 Mio. Euro bzw. -94 Euro/Einw.). Der Nebenansatz für die Oberzentren kann demnach die Verluste der kreisfreien Städte nicht vollständig kompensieren. Hinsichtlich der Gemeindegrößenklassen verzeichnen vor allem die Gemeinden mit 7.500 bis 35.000 Einwohner Hinzugewinne an Schlüsselzuweisungen, was wiederum vor allem am Nebenansatz für die peripheren Mittelzentren liegt. Diese profitieren wiederum im Vergleich der Zentralen Orte mit Abstand am stärksten (+56 Mio. Euro bzw. +90 Euro/Einw.), während die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen ungefähr die gleiche Höhe an Schlüsselzuweisungen erhalten wie zuvor. Die metropolnahen Mittelzentren kommen auf Minderzuweisungen i. H. v. 24 Mio. Euro (-60 Euro/Einw.).

Tabelle 29 stellt zudem dar, wie sich die Bruttoeffekte den einzelnen Vergleichsgruppen in % vollziehen. Die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise verzeichnen deutliche Gewinne an Schlüsselzuweisungen (+3,4 % bzw. +1,4 %), während die kreisfreien Städte verlieren. In Bezug auf die Gemeindegrößenklassen gewinnen darüber hinaus die Gemeinden mit 7.500 bis 15.000 Einwohnern sowie mit 15.000 bis 35.000 Einwohnern am stärksten, während vor allem die großen Gemeinden (35.000 bis 55.000 Einwohner) verlieren. Bei den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen ergibt sich ein Bruttoeffekt i. H. v. +0,1 %, während die metropolnahen Mittelzentren wegen der Verschiebung der Bedarfsgewichte zu den peripheren Mittelzentren (+15,6 %) deutlich an Schlüsselmasse verlieren.

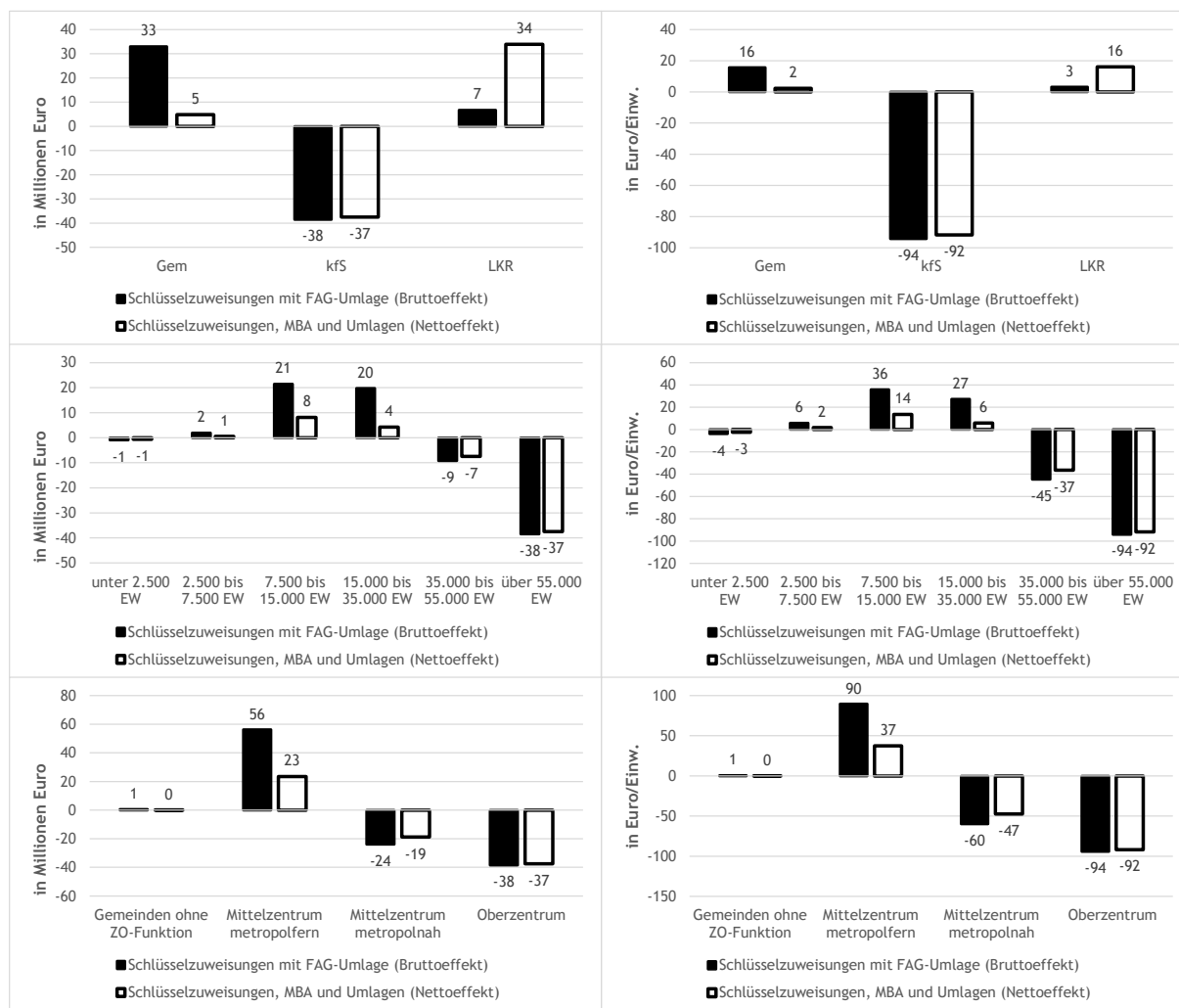
Tabelle 29: Bruttoeffekte (Schlüsselzuweisungen) der Vergleichsgruppen in Prozent

Vergleichsgruppe	Bruttoeffekt in %
Kreisangehörige Gemeinden	+3,4 %
Kreisfreie Städte	-9,4 %
Landkreise	+1,2 %
unter 2.500 EW	-0,8 %
2.500 bis 7.500 EW	+1,3 %
7.500 bis 15.000 EW	+7,8 %
15.000 bis 35.000 EW	+6,6 %
35.000 bis 55.000 EW	-7,7 %
über 55.000 EW	-9,4 %
Gemeinden ohne ZO-Funktion	+0,1 %
Mittelzentrum metropolfern	+15,6 %
Mittelzentrum metropolnah	-17,4 %
Oberzentrum	-9,4 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Bezüglich der **Nettoeffekte** spielen auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden vorrangig die aufgrund der höheren Schlüsselzuweisungen erhöhten Kreisumlagegrundlagen eine bedeutsame Rolle. Der Effekt wird durch die Auflösung des § 14a BbgFAG verstärkt, da diese als allgemeine Schlüsselzuweisungen ausgegebenen Finanzmittel nun kreisumlagefähig sind. Im Endeffekt beläuft sich der nach wie vor positive Effekt der gutachterlichen Reformvorschläge bei den kreisangehörigen Gemeinden auf 5 Mio. Euro (+2 Euro/Einw.). Die Landkreise verzeichnen dagegen ein Plus i. H. v. 34 Mio. Euro (+16 Euro/Einw.). Die kreisfreien Städte weisen auf Grundlage der Umschichtung vom Soziallasten- in den Jugendhilfelastenausgleich marginal geringere Mindereinnahmen auf (-37 Mio. Euro bzw. -92 Euro/Einw.). Bei den Zentralen Orten wird erneut der Effekt der Auflösung des § 14a BbgFAG deutlich, da die peripheren Mittelzentren letztendlich „nur“ Hinzugewinne i. H. v. 23 Mio. Euro einfahren (+37 Euro/Einw.). Die metropolnahen Mittelzentren verlieren dagegen etwa 19 Mio. Euro (-47 Euro/Einw.).

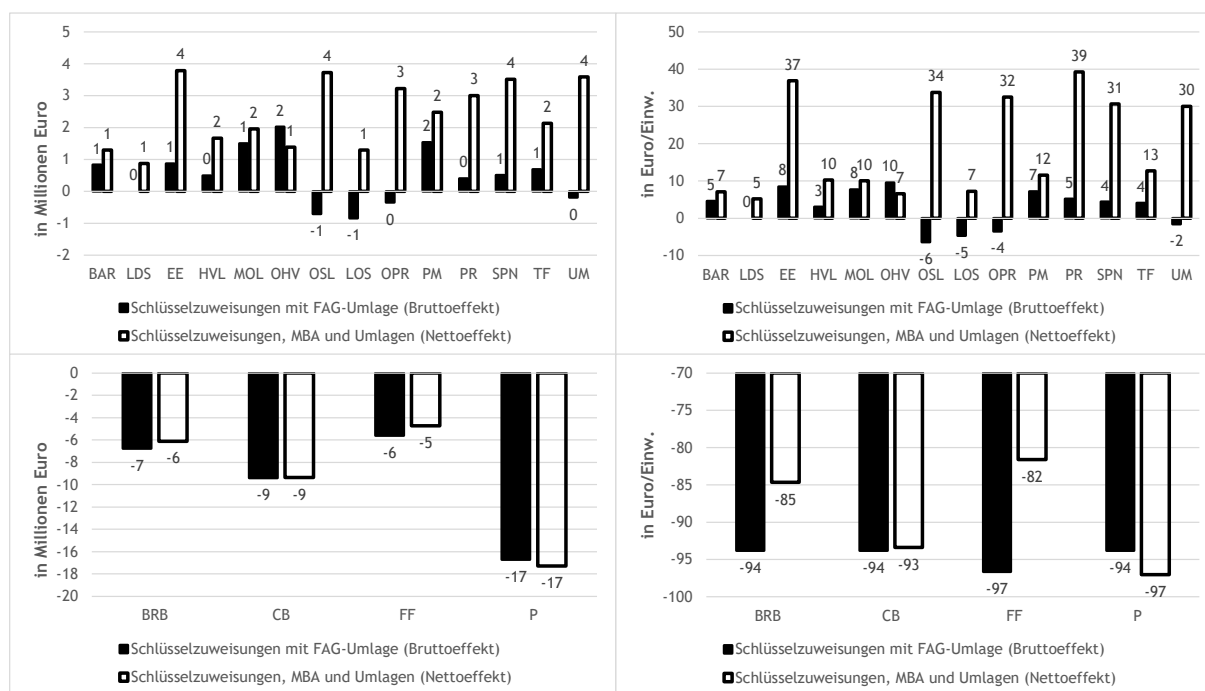
Abbildung 119: Simulierte Effekte der Gutachtervorschläge insgesamt



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Abbildung 120 zeigt, welche Reformeffekte sich für die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte ergeben würden. Die Bruttoeffekte, die auf den Änderungen von Demografieansatz und Flächenansatz resultieren, wirken sich insgesamt weniger stark aus (vgl. Kapitel 4.4.5). Erst die Nettoeffekte zeigen, dass sämtliche Landkreise von erhöhten Zahlungen aus der Kreisumlage profitieren, die aus den Anpassungen der Finanzbedarfsbestimmung auf der Ebene der Gemeindeaufgaben resultieren. Insbesondere sind dabei die Landkreise Prignitz, Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Ostprignitz-Ruppin, Spree-Neiße und Uckermark zu nennen. Selbst die Landkreise, die zunächst leicht an Schlüsselzuweisungen verlieren (Oberspreewald-Lausitz, Oder-Spree, Uckermark), gewinnen letztlich doch deutlich an Mehreinnahmen hinzu. Hier wirkt vor allem der Effekt der höheren Veredelung der metropolfernen Mittelzentren, die ihrerseits deutlich höhere Kreisumlagegrundlagen aufweisen und dementsprechend höhere Kreisumlagen entrichten müssen.

Abbildung 120: Simulierte Effekte der Gutachtervorschläge insgesamt auf die Landkreise und kreisfreien Städte



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

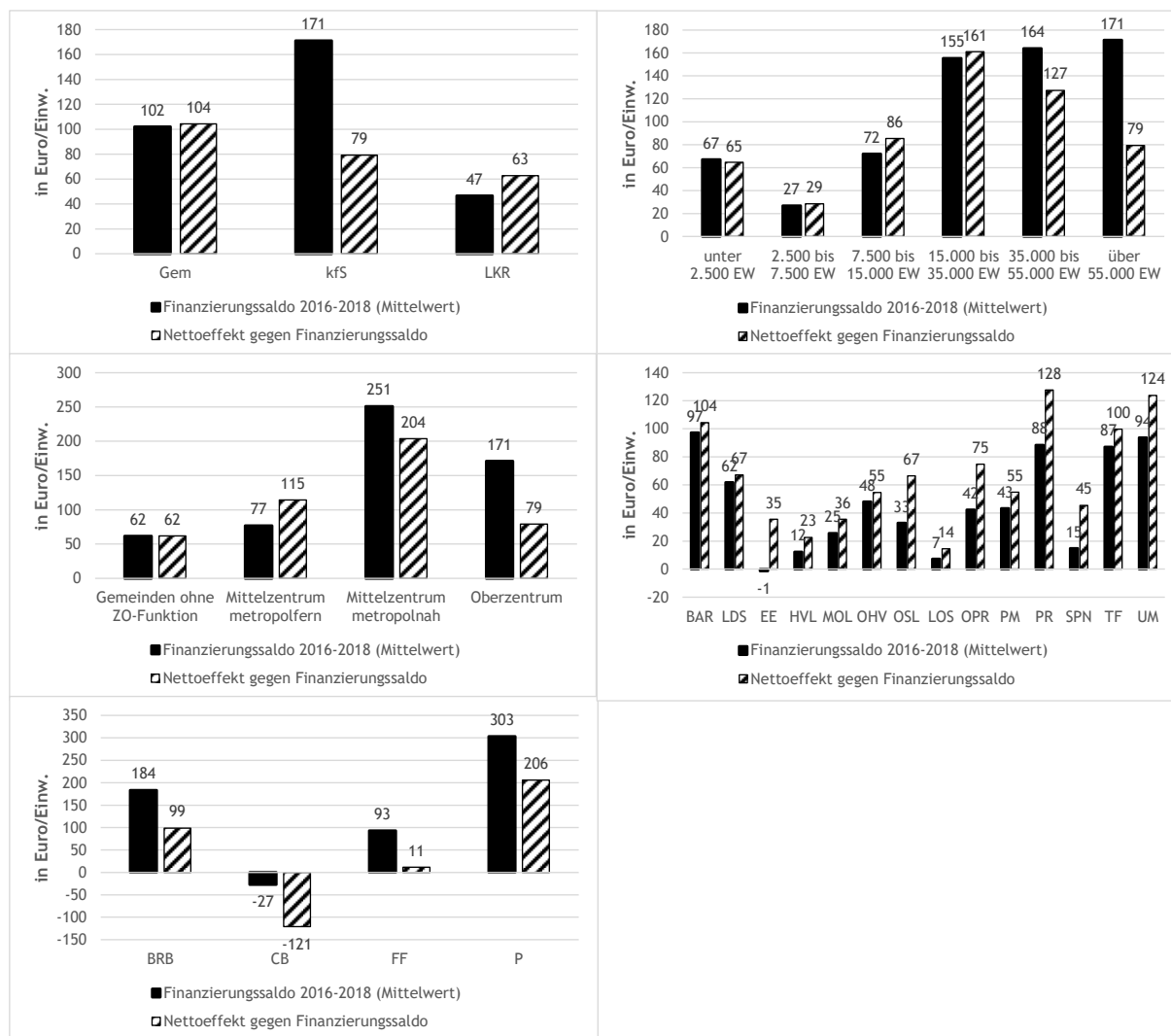
In Bezug auf die kreisfreien Städte gleichen sich die Verluste in Euro je Einwohner, da die Herabsetzung der Veredelung durch die Hauptansatzstafel von 150 % auf 128 % und die anschließende Kompensation über den Nebenansatz für die Oberzentren in Höhe von 10,64 % (vgl. Kapitel 4.3.3.5) die vier Städte gleichermaßen betrifft. Absolut betrachtet lassen sich die stärksten Verluste für Potsdam feststellen (-17 Mio. Euro, -94 Euro/Einw.), danach folgen Cottbus, Brandenburg an der Havel und schließlich Frankfurt/Oder. Speziell für Frankfurt/Oder und Brandenburg an der Havel fallen die negativen Nettoeffekte etwas geringer aus, da sie von der Umschichtung der hier beispielhaft dargestellten 20 Mio. Euro aus dem Soziallasten- in den Jugendhilfelastenausgleich profitieren.

Darauf aufbauend soll abschließend illustriert werden, inwieweit sich die Nettoeffekte der gutachterlichen Reformvorschläge im Kommunalen Finanzausgleich auf den Finanzierungssaldo 2016-2018 auswirken (Abbildung 121). Es soll hierbei nicht suggeriert werden, dass die Schlüsselzuweisungen einen Haushaltsausgleich herbeiführen sollen; deren Funktion ist vielmehr, eine aufgabengerechte Finanzausstattung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden Brandenburgs herzustellen. Ein Vergleich ist hier dennoch angebracht, da sämtliche Berechnungen in Kapitel 4 auf der ausführlich dargelegten Finanzlage zum Zeitraum 2016-2018 in Kapitel 1 beruhen. Daher kann der Rückbezug zu den Haushaltsergebnissen zur Plausibilisierung der Empfehlungen genutzt werden. Rechnerisch werden die reforminduzierten Effekte zu den bereits bekannten Finanzierungssalden (Durchschnitt 2016-2018) addiert.

Die kreisangehörigen Gemeinden verbessern ihren Finanzierungssaldo gemäß der zuvor gezeigten Effekte um 2 Euro/Einw. auf 104 Euro je Einwohner. Dagegen verlieren die kreisfreien Städte aufgrund der Umverteilungen der Schlüsselmasse 92 Euro/Einw. und weisen daraufhin einen Finanzierungssaldo i. H. v. 79 Euro/Einw. auf. Die Landkreise gewinnen wiederum rd. 16 Euro/Einw. vor allem auf Grundlage der gestiegenen Kreisumlage, womit sich deren Finanzierungssaldo auf 63 Euro/Einw. beläuft. Hieraus ergibt sich ein Potenzial für Absenkungen des Kreisumlagesatzes. Hinsichtlich der Gemeindegrößenklassen ergeben sich höhere durchschnittliche Finanzierungssalden für die Gemeinden und Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 2.500 und 35.000 Einwohnern. Verluste müssen hingegen die großen kreisangehörigen Gemeinden (35.000 bis 55.000 Einwohner) hinnehmen,

was vor allem daran liegt, dass sich ihr Veredlungsfaktor im Rahmen der neuen Hauptansatzstaffel verringert hat und darüber hinaus einige metropolnahe Mittelzentren innerhalb dieser Größenklasse wiederfinden, die im Rahmen des Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen nicht veredelt werden. Folgerichtig verzeichnen die metropolfernen Gemeinden einen verbesserten Finanzierungssaldo (115 Euro/Einw., +38 Euro/Einw.), während die metropolnahen Mittelzentren leichte Einbußen bei ihrem weit über dem Durchschnitt liegenden Finanzierungssaldo haben (204 Euro/Einw., -47 Euro/Einw.).

Abbildung 121: Simulierte Effekte der Gutachtervorschläge insgesamt und Vergleich mit Finanzierungssaldo 2016-2018



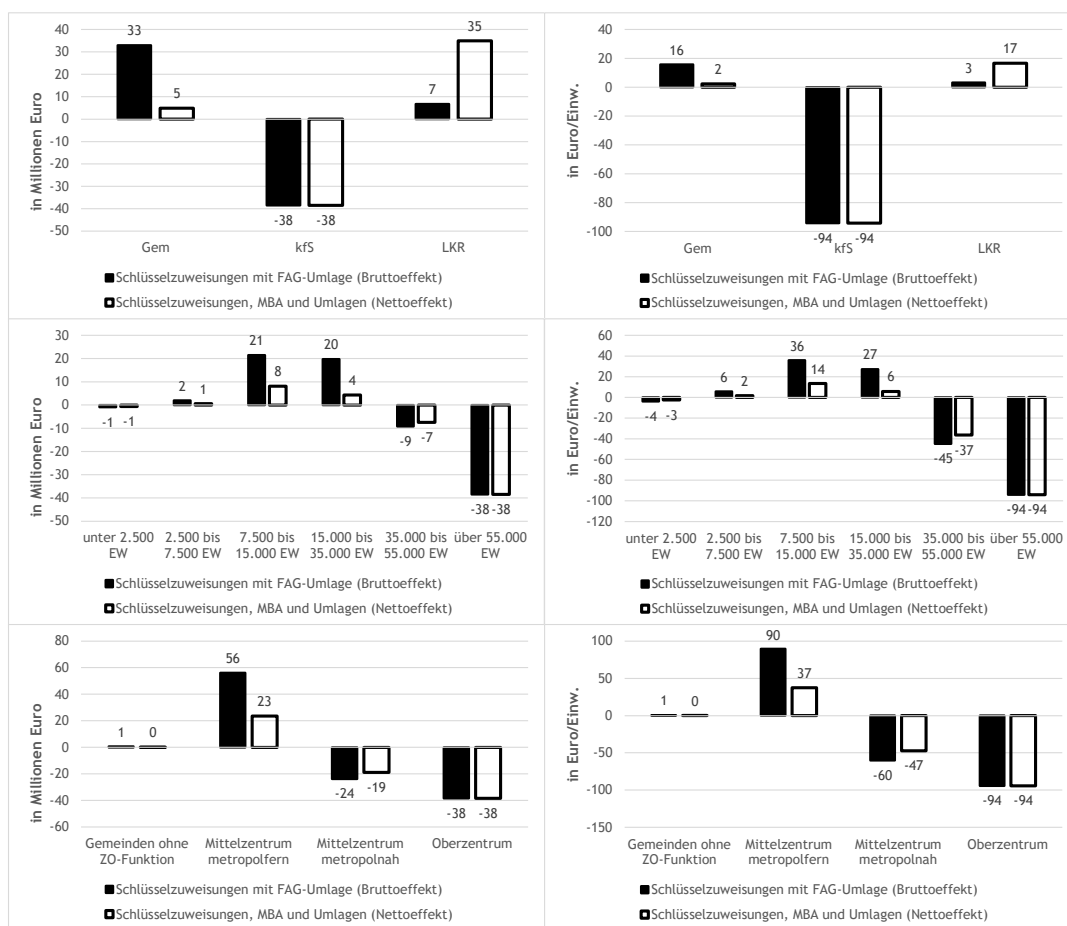
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Bei den Landkreisen stellen sich, unter der Annahme gleichbleibender Kreisumlagesätze und daraus hervorgehender Gewinne für die Landkreise wegen gestiegener Kreisumlagegrundlagen, ausschließlich positive Effekte heraus. Die höchsten Salden finden sich in den Landkreisen Prignitz (128 Euro/Einw., rundungsbedingt +40 Euro/Einw.), Uckermark (124 Euro/Einw., +30 Euro/Einw.) und Barnim (104 Euro/Einw., +7 Euro/Einw.). Die kreisfreien Städte weisen hingegen durchgängig Verluste auf, was auf die Verteilungseffekte infolge der Anpassung der Hauptansatzstaffel zurückgeht, die durch den Zentrale Orte-Ansatz nur zu etwas mehr als 50 % (vgl. dazu nochmals Abbildung 111) kompensiert werden konnten. Die Landeshauptstadt Potsdam verzeichnet hierbei noch den mit Abstand höchsten Finanzierungssaldo (206 Euro/Einw.) bei deutlichen Verlusten (-97 Euro/Einw.). Aufgrund der

beispielhaft dargestellten Umschichtung von 20 Mio. Euro vom Soziallastenausgleich in den Jugendhilfelastenausgleich fallen die Verluste in Brandenburg an der Havel und Frankfurt/Oder geringer aus (-85 Euro/Einw. bzw. -82 Euro/Einw.), wodurch beide Städte noch positive Finanzierungssalden vorweisen können (99 Euro/Einw. bzw. 11 Euro/Einw.). Cottbus muss hingegen ähnlich hohe Verluste an Schlüsselzuweisungen hinnehmen wie Potsdam, wodurch sich der ohnehin bereits negative Finanzierungssaldo noch weiter verschlechtert (-121 Euro/Einw.). Der Grund hierfür ist, dass die Lage Cottbus' durch die pauschalierte Bedarfsbestimmung nicht einzelfallorientiert abgebildet werden kann.³⁴⁸

Wenn die Umschichtung der finanziellen Mittel vom Soziallastenausgleich in den Jugendhilfelastenausgleich nicht vorgenommen wird, ergeben sich die in Abbildung 122, Abbildung 123 und Abbildung 124 dargestellten Effekte, die sich nur geringfügig von den detailliert beschriebenen Resultaten unterscheiden. Wichtig ist hierbei nochmals, wie die Simulationsergebnisse zwischen den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen ausgeprägt sind. So entfallen beispielsweise die geringen Kompensationen der Verluste in Brandenburg/Havel und Frankfurt/Oder, während u. a. die Landkreise Oder-Spree und Uckermark noch etwas stärker von den gutachterlichen Reformvorschlägen profitieren würden.

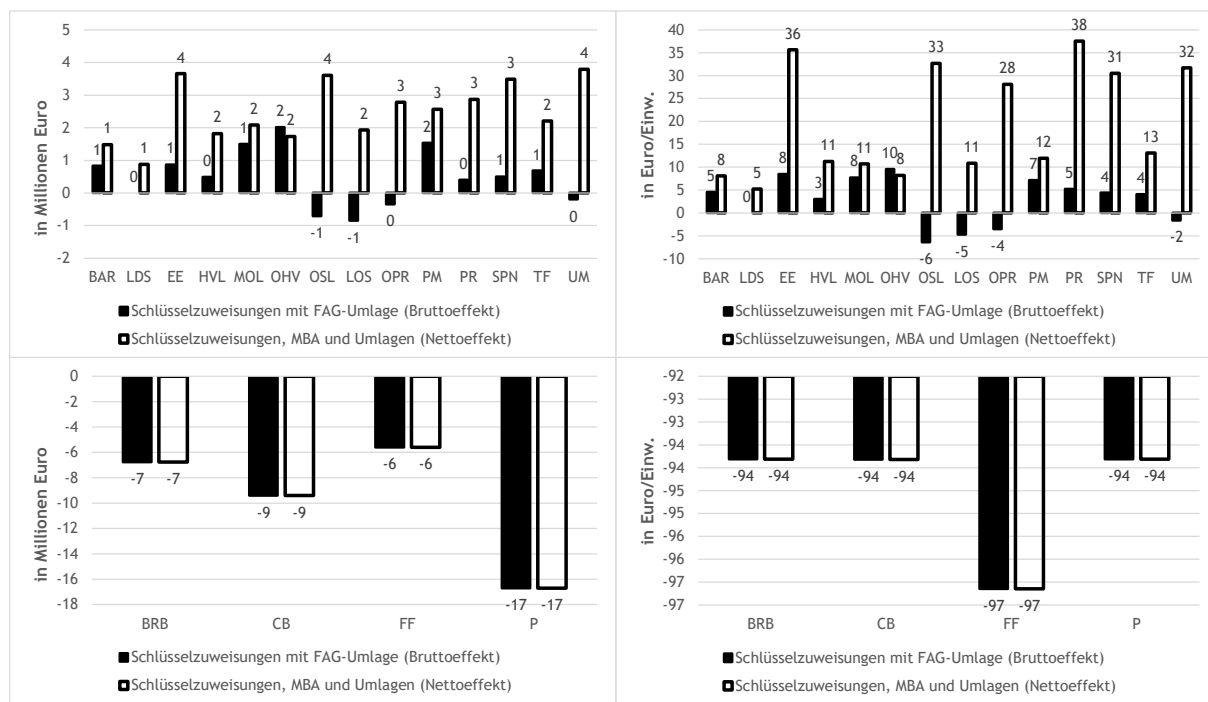
Abbildung 122: Simulierte Effekte der Gutachtervorschläge insgesamt ohne Umschichtung in den Lastenausgleichen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

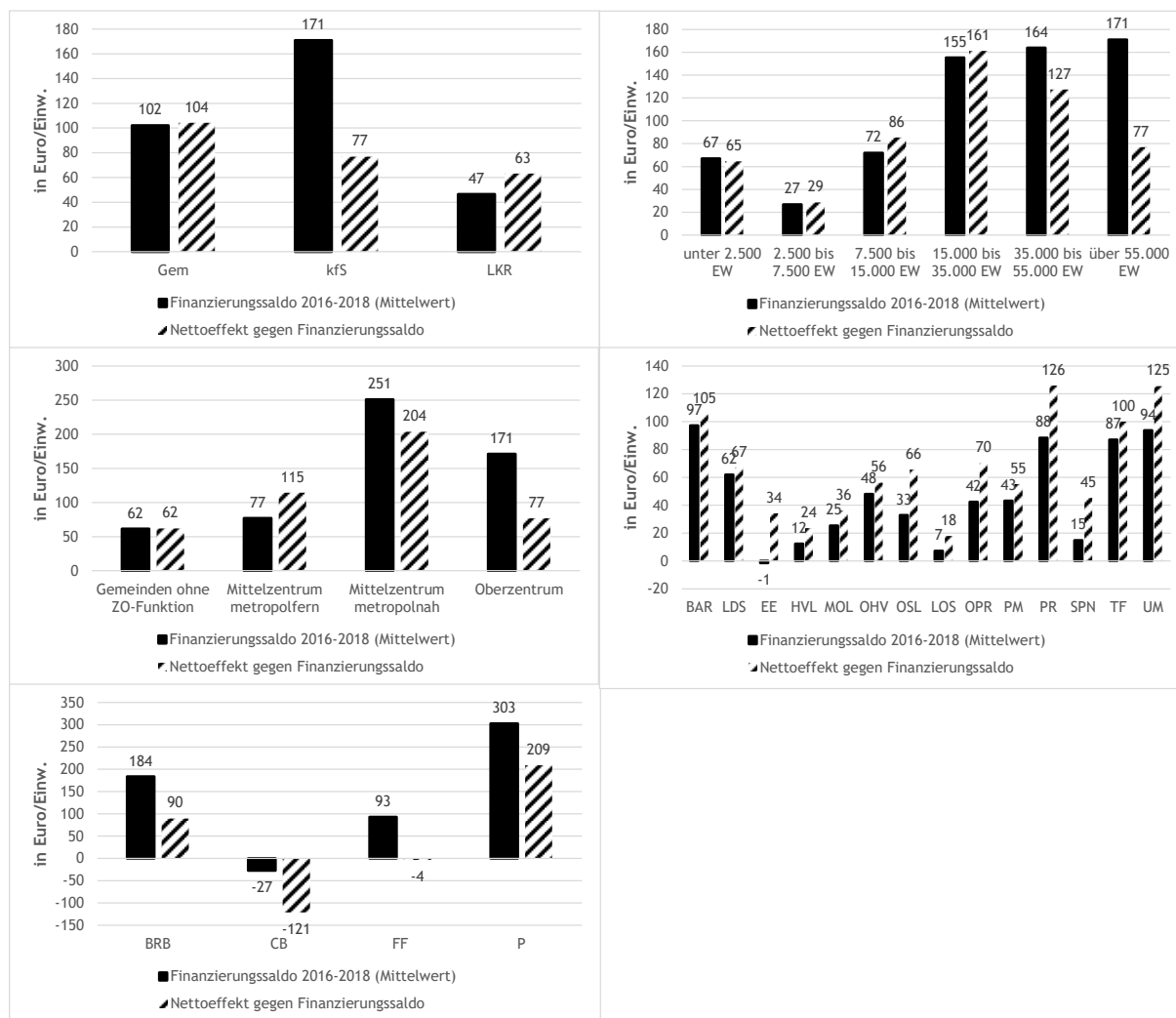
³⁴⁸ Vgl. für eine ausführliche Begründung Kapitel 4.4.7.

Abbildung 123: Simulierte Effekte der Gutachtervorschläge insgesamt auf die Landkreise und kreisfreien Städte ohne Umschichtung in den Lastenausgleich



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Abbildung 124: Simulierte Effekte der Gutachtervorschläge insgesamt und Vergleich mit Finanzierungssaldo 2016-2018 ohne Umschichtung in den Lastenausgleichen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

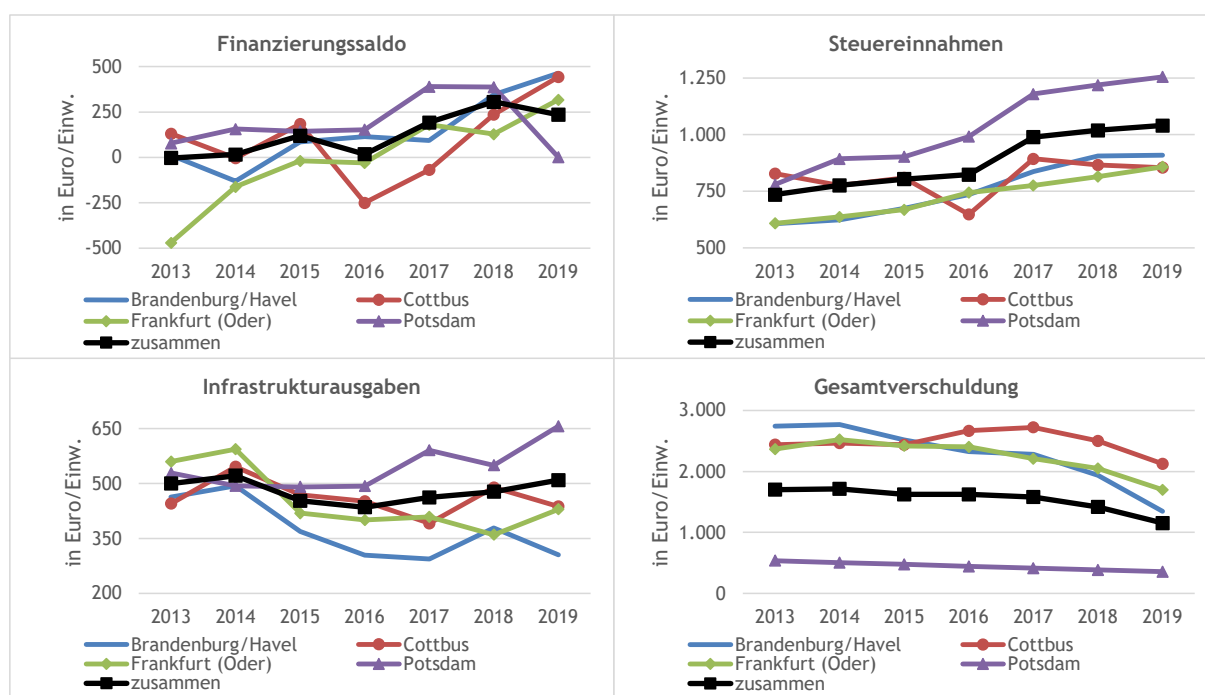
4.4.7 EINORDNUNG DER SIMULATIONSERGEBNISSE

Die Simulationsergebnisse, insbesondere diejenigen für die kreisfreien Städte, sollen nachfolgend eingeordnet werden. Hierfür sind speziell die jeweiligen Finanzierungssalden der kreisfreien Städte relevant (Abbildung 125), um abschätzen zu können, ob und inwiefern ggf. einzelne Städte ein zu großes Gewicht in den regressionsanalytischen Berechnungen einnehmen. Daraus könnten Verzerrungen resultieren, die sich mithin auf die Bestimmung der Hauptansatzstaffel auswirken würden. Weiterhin ist zu eruieren, wie sich der berechnete Anpassungsbedarf zur finanziellen Situation der kreisfreien Städte der vergangenen Jahre verhält. Ein Rückblick auf die Finanzlage der Kommunen verdeutlicht dahingehend, wie im Kapitel 1 ausgeführt wurde, dass die vier kreisfreien Städte im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden einen deutlich höheren Finanzierungssaldo (vgl. Abbildung 2 und Abbildung 5), höhere Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben (vgl. Abbildung 7, Abbildung 9, Abbildung 25 und Abbildung 27), höhere Steuereinnahmen (Abbildung 14 und Abbildung 16; außer im Vergleich zu den metropolnahen Mittelzentren, die durch starke Einzeleffekte geprägt sind, vgl. Kapitel 1.7) und höhere infrastrukturbezogene Ausgaben (vgl. Abbildung 30 und Abbildung 32) verzeichnen. Insofern ist es plausibel, dass sie bei einer Überprüfung der horizontalen Verteilungsmechanismen keine zusätzlichen Schlüsselzuweisungen zugeordnet bekommen.

Bezüglich der interkommunalen Unterschiede zwischen den vier kreisfreien Städten kann mit Blick auf den Finanzierungssaldo keine Inhomogenität bzw. ein überlagernder oder dominierender Effekt

einer der Städte festgestellt werden (insbesondere nicht der Landeshauptstadt Potsdam). In den Jahren 2018 und 2019 weisen alle vier Städte einen deutlich positiven Finanzierungssaldo aus. Potsdam selbst verzeichnet in 2019 zwar einen absinkenden Saldo, dieser ist allerdings auf deutlich gestiegene infrastrukturbezogene Ausgaben (+107 Euro/Einw.), darunter insbesondere investive Zuschüsse an den privaten Sektor, zurückzuführen. Cottbus scheint beim Finanzierungssaldo in Bezug auf die für die Regressionsanalyse maßgeblichen Jahre 2016-2018 eine Ausnahme darzustellen. Hier ist jedoch darauf zu verweisen, dass die Stadt durch den Strukturwandel (Braunkohleausstieg) - wie viele andere kernbetroffene Gemeinden - im Jahr 2016 einen erheblichen Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen zu verkräften hatte, der in dieser Form nur eine vorübergehende Erscheinung gewesen sein dürfte.³⁴⁹ Im Jahr 2018 betrug der Finanzierungssaldo der Stadt Cottbus bereits wieder +236 Euro/Einw., in 2019 sogar +443 Euro/Einw., womit er nur knapp hinter dem Finanzierungssaldo von Brandenburg/Havel (+463 Euro/Einw.) liegt.

Abbildung 125: Wichtige finanzwirtschaftliche Kennzahlen der kreisfreien Städte 2013-2019



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Bei den infrastrukturbezogenen Ausgaben ist - jedoch erst seit 2017 - ein leichtes Übergewicht Potsdams, insbesondere am aktuellen Rand, erkennbar. Darüber hinaus sind deutliche Schwankungen bei allen vier Städten erkennbar. Für die Jahre 2016-2018 zeigte sich, dass Brandenburg/Havel mit 326 Euro/Einw. die niedrigsten Infrastrukturausgaben vorweist, wobei ein deutlich rückläufiger Trend in den Jahren 2014-2017 vorlag. Frankfurt (Oder) und Cottbus verzeichnen höhere Werte (390 Euro/Einw. bzw. 444 Euro/Einw.), liegen jedoch ebenfalls unter dem brandenburgischen Durchschnitt (vgl. Kapitel 1.3.2). Lediglich Potsdam weist überdurchschnittliche Infrastrukturausgaben aus (545 Euro/Einw.) und zeigt in der Gesamtschau den deutlichsten Positivtrend. Dieser Effekt wirkt sich jedoch tendenziell steigernd und nicht senkend auf die relativen Finanzbedarfe und die Veredelung der kreisfreien Städte aus.

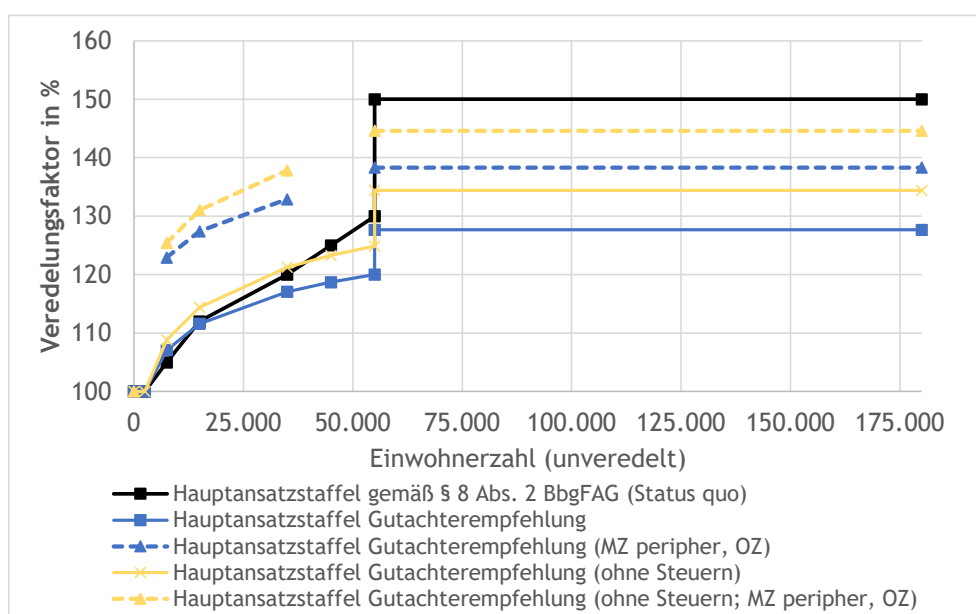
Die Verschuldung ist in den kreisfreien Städten ebenfalls recht unterschiedlich ausgeprägt, hat jedoch keinen Einfluss auf die Ermittlung der Finanzbedarfe der Städte im Kommunalen Finanzausgleich. Zusätzlich ist ein deutlich absinkender Trend der Gesamtverschuldung in den drei stärker verschuldeten kreisfreien Städten Frankfurt (Oder), Brandenburg/Havel und Cottbus erkennbar. Wichtig ist in diesem Kontext, dass diesen drei Städten noch bis zum Jahr 2023 Konsolidierungshilfen

³⁴⁹ Zum Effekt des Strukturwandels in der Lausitz auf die kommunalen Steuereinnahmen siehe Lenk/Hesse/Grüttner u. a. (2020), S. 28 f.

ausgezahlt werden, die diese zum Abbau ihrer Kassenkreditbestände verwenden sollen. In den Jahren 2019, 2020 und 2021 belaufen diese sich jeweils auf rd. 42,2 Mio. Euro.

Die überdurchschnittlichen Steuereinnahmen der kreisfreien Städte im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden sind nicht unerheblich durch die Stadt Potsdam geprägt, die in den Jahren 2016-2018 einen durchschnittlichen Wert i. H. v. 1.131 Euro/Einw. aufweist. Brandenburg/ Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) folgen mit deutlichem Abstand, wobei sie recht ähnliche durchschnittliche Steuereinnahmen aufweisen (826 Euro/Einw., 802 Euro/Einw. bzw. 778 Euro/Einw.). Angesichts der hohen Steuereinnahmen Potsdams könnte vermutet werden, dass die Kontrollvariable für die Steuereinnahmen je Einwohner in der Regressionsrechnung die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel für die kreisfreien Städte „negativ“ beeinflussen könnte und diese entsprechend zu gering veredelt würden (vgl. Kapitel 4.3.3.4). Diese Vermutung kann jedoch bereits aus methodischen Gründen zurückgewiesen werden, da die Kontrollvariable für die Steuereinnahmen sich auf sämtliche Gemeinden und nicht nur die kreisfreien Städte bezieht. Ihr korrigierender Einfluss entfaltet sich über die gesamte Hauptansatzstaffel hinweg. Dennoch soll die aufgestellte Vermutung zum Anlass genommen werden, den Effekt der Kontrollvariable auf das Gesamtergebnis näher zu erläutern.

Abbildung 126: Hauptansatzstaffel mit und ohne Einbeziehung der Steuerkraft-Kontrollvariablen im Vergleich



„MZ peripher, OZ“ kennzeichnet die Nutzung der zusätzlichen Veredelungsfaktoren für periphere Mittelzentren und Oberzentren.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Den Einfluss der Kontrollvariable verdeutlicht Abbildung 126. Die blaue Linie zeigt den Gutachtervorschlag für die Hauptansatzstaffel (unter Einbeziehung der Steuer-Kontrollvariable), während die gelbe Linie das Ergebnis ohne Einbeziehung der Steuer-Kontrollvariable repräsentiert. Die gestrichelten Linien markieren jeweils die Gesamtveredelung der metropolfernen Mittelzentren und Oberzentren/kreisfreien Städte unter Hinzunahme des Zentrale Orte-Nebenansatzes. Wird die Kontrollvariable einbezogen, werden die Einwohnerzahlen der kreisfreien Städte zu insgesamt 138 % veredelt, ohne die Kontrollvariable wären es hingegen 145 %. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Veredelung ohne die Kontrollvariable im gesamten Verlauf der Hauptansatzstaffel höher wäre. Ohne die Kontrollvariable würden Gemeinden, die aufgrund ihrer höheren Steuereinnahmen ein höheres Ausgabeniveau realisieren könnten, zusätzliche Bedarfe zugeordnet.

Die Kontrollvariable erfüllt damit eine sehr wichtige Funktion, insbesondere bei hohen Steuerkraftunterschieden im Landesgebiet. Folglich stellt die Veredelung unter Einbeziehung dieser Variable das methodisch und inhaltlich „richtige“ Ergebnis dar, wohingegen die Variante ohne die Steuer-Kontrollvariable klar abzulehnen ist.

Außerdem wird deutlich, dass die Unterschiede in den angezeigten Hauptansatzstaffeln keineswegs maßgeblich oder gar ausschließlich durch die Kontrollvariable herbeigeführt werden. Die überdurchschnittliche Steuerkraft Potsdams im Verbund der kreisfreien Städte hat demnach nur geringfügige Auswirkungen auf die letztliche Veredelung der kreisfreien Städte durch die Hauptansatzstaffel. Stattdessen ist die insgesamt relativ gute Finanzlage aller kreisfreien Städte (trotz der Unterschiede im Einzelfall) maßgeblich für die vorgeschlagene Absenkung der Hauptansatzstaffel.

Die übrigen Simulationsergebnisse erscheinen ebenfalls plausibel, da sie die Haushaltslagen und -entwicklungen der Teilgruppen im Analysezeitraum abbilden. Im kreisangehörigen Raum profitieren die metropolfernen Mittelzentren, die wichtige Ankerfunktionen für die Versorgung der umliegenden ländlich geprägten Gebiete sowie für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung im Land Brandenburg übernehmen. Spiegelbildlich dazu fließen den metropolnahen Gemeinden weniger Schlüsselzuweisungen zu, da sich deren finanzielle Entwicklung besser darstellte als in den peripheren Räumen und im Falle der metropolnahen Mittelzentren deren zentralörtliche Funktionen zumindest teilweise von der Metropole Berlin übernommen werden. Die Landkreise haben infolge der Reformvorschläge ebenfalls Mehreinnahmen zu erwarten. Sie profitieren dabei besonders von höheren Umlagegrundlagen für die Kreisumlage.

4.5 EMPFEHLUNGEN DER GUTACHTER ZUR WEITERENTWICKLUNG DES HORIZONTALEN AUSGLEICHS

Die Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs teilte sich in mehrere Prüfschritte. So ergab zunächst die Überprüfung der Teilschlüsselmassenbildung eine leichte Umverteilung von der Teilmasse der Gemeindeaufgaben hin zu den Teilmassen für die Landkreise und die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte (vgl. Kapitel 4.2.2, Tabelle 15). In Abhängigkeit der Einbeziehung der Zinsen verändern sich die Anteile der einzelnen Teilmassen nur unwesentlich (Tabelle 16).

Hinsichtlich der Rolle der Nivellierungshebesätze ist positiv hervorzuheben, dass in Brandenburg gemäß § 9 Abs. 4 BbgFAG die gewichteten Landesdurchschnitte herangezogen werden und dementsprechend die tatsächliche Entwicklung der Hebesätze verteilungsrelevant ist (vgl. Kapitel 4.3.2.1). Einer Teilung des Nivellierungshebesatzes ist auf Basis der gutachterlichen Untersuchungen nicht zuzustimmen (vgl. Kapitel 4.3.2.2). Vielmehr ist die Nutzung einheitlicher Nivellierungshebesätze vorzuziehen, angesichts der Bedeutung gewerblicher Zentren und dem räumlichen Steuerwettbewerb sowie der Verteilungseffekte, die bei getrennten Hebesätzen negative Anreizeffekte nach sich ziehen.

Bezugnehmend auf die empirische Prüfung der Bedarfstatbestände auf der Ebene der Gemeindeaufgaben ist eine Abflachung der Hauptansatzstaffel zu empfehlen (vgl. Kapitel 4.3.3.4, Tabelle 22 und Tabelle 24). Speziell die Einwohnerzahlen der größeren kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte sollten zukünftig weniger stark veredelt werden (vgl. Kapitel 4.3.3.5, Tabelle 25 und Abbildung 111). Damit wird einerseits der im interkommunalen Vergleich guten Finanzlage in den kreisfreien Städten und metropolnahen Mittelzentren entsprochen. Andererseits ermöglicht dies, die empirisch nachweisbaren Mehr-Zuschussbeträge in den Zentralen Orten gezielt über einen differenzierten Nebenansatz zu veredeln. Der vorgeschlagene Nebenansatz für die zentralörtlichen Funktionen bezieht sich auf die metropolfernen Mittelzentren und Oberzentren: Für erstere ist ein Zuschlag zur Einwohnerzahl um 15,81 % vorgesehen, während sich für die vier Oberzentren ein Zuschlag i. H. v. 10,64 % ergibt. Der Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte nach § 14a Abs. 1 BbgFAG entfällt, da der Bedarfstatbestand der zentralörtlichen Funktionen sonst doppelt in das brandenburgische FAG einfließen würde. Zusätzlich sollte der bestehende Demografiefaktor nach § 20 BbgFAG (Vergleich der Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres mit dem Durchschnitt der vorvergangenen fünf Jahre) angepasst werden. Ist die Bevölkerung einer Gemeinde im Fünf-Jahres-Zeitraum rückläufig gewesen, so sollte die Differenz künftig zu 45,15 % in Form fiktiver Einwohner auf den Hauptansatz angerechnet werden (vgl. Tabelle 25). Ein Nebenansatz zur Dünnbesiedlung (bzw. Fläche) wurde ausführlich geprüft, konnte jedoch nicht empirisch bestätigt werden (vgl. Kapitel

4.3.3.4, Tabelle 22 und Abbildung 109). Stattdessen weist der Regressionskoeffizient nach, dass eher die Dichtbesiedlung in Städten Mehr-Zuschussbeträge verursacht und demnach veredelt werden sollte. Dies ist aus Sicht der Gutachter wiederum nicht zu empfehlen, da die Bedarfe großer Städte bereits im Rahmen der Hauptansatzstaffel und dem vorgeschlagenen Zentrale Orte-Nebenansatz berücksichtigt werden. Ferner ist ein Lastenausgleich, der gezielt die gemeindlichen Bedarfe in ausgewählten Aufgabenbereichen (z. B. Brandschutz oder Gemeindestraßen) außerhalb des Steuerkraftausgleichs auffangen soll, auf Basis zusätzlich durchgeführter regressionsanalytischer Berechnungen ebenfalls nicht zu empfehlen (vgl. Tabelle 23).

Auf Basis der gutachterlichen Vorschläge zur künftigen Gestaltung der Hauptansatzstaffel und der Einführung von Nebenansätzen für Demografie und Zentrale Orte würde ein Paradigmenwechsel im BbgFAG vollzogen: Zwar wird der Hauptansatzstaffel nach wie vor ein großes Gewicht bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen unter den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten zugestanden; jedoch wird der Landesentwicklungsplan der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg auf Basis des Zentrale Orte-Nebenansatz deutlich stärker eingebunden als dies bisher über die Hauptansatzstaffel der Fall war. Mittels der Nebenansätze wird eine genauere, an die aktuelle Finanzlage der Gemeinden angepasste Berechnung des Finanzbedarfs ermöglicht.

Inwiefern eine Einwohnerveredelung in Verbandsgemeinden stattfinden sollte, ließ sich am aktuellen Rand nicht empirisch nachverfolgen, da es im Untersuchungszeitraum (Jahr 2020) nur eine einzige Verbandsgemeinde gab. Bis auf Weiteres kann eine Fallunterscheidung nur auf Basis qualitativ einschätzbarer Daten vorgenommen werden, ob die Einrichtung einer Verbandsgemeinde entweder einer Gemeindefusion oder einer den Ämtern gleichenden Zusammenarbeit entspricht. Im ersten Fall wäre eine zusätzliche Einwohnerveredelung vertretbar, im zweiten Fall dagegen nicht (vgl. Kapitel 4.3.4, Abbildung 112). Weitere Hinweise liefert die Begründung zum Gesetzentwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene, in welchem die Grundlage für das Verbandsgemeinde und Mitverwaltungsgesetz (VgMvG) gelegt wurde. Aus dieser geht deutlich hervor, dass die Sicherung der Leistungsfähigkeit der kleinteiligen Gemeindestruktur im Land Brandenburg gefördert werden sollte. Insofern ist davon auszugehen, dass die effiziente Leistungsbereitstellung im Vordergrund steht und bezogen auf den Kommunalen Finanzausgleich die Einwohnerveredelung nicht anders zu behandeln ist als bei zu Ämtern zusammengeschlossenen Gemeinden.

Für die Landkreise wurden die bestehenden Bedarfstatbestände im Schlüsselzuweisungssystem ebenfalls überprüft (vgl. Kapitel 4.3.5, Tabelle 27). Darauf aufbauend wird vorgeschlagen, den bisher auf der Landkreisebene geltenden Demografiefaktor ebenfalls durch einen Demografie-Nebenansatz nach dem Vorbild der Ebene der Gemeindeaufgaben zu ersetzen: Für die Berechnung der Veredelung der Einwohnerzahl in § 11 Abs. 2 BbgFAG durch den Nebenansatz wird ein Vergleich der Ist-Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres mit der fünf Jahre davor ermittelten Ist-Einwohnerzahl vorgenommen. Ist die Bevölkerung einer Gemeinde in diesem Fünf-Jahres-Zeitraum rückläufig gewesen, so wird die Differenz zu 100 % in Form fiktiver Einwohner auf den Hauptansatz angerechnet. Weist ein Landkreis demnach im Jahr 2018 eine niedrigere Einwohnerzahl als im Jahr 2013, so wird stattdessen die Ist-Einwohnerzahl des Jahres 2013 angesetzt (vgl. Tabelle 28). Außerdem ergab sich, dass die Wirkung des geltenden Flächenansatzes leicht erhöht werden sollte: So sollten im Wortlaut des § 11 Abs. 3 BbgFAG je angefangenem Quadratkilometer Gebietsfläche eines Landkreises 11,37 Einwohner der Einwohnerzahl nach § 11 Abs. 2 BbgFAG (statt wie bisher 10 Einwohner) hinzugerechnet werden. Dementsprechend ergäben sich rechnerisch höhere Bedarfsmesszahlen bei großflächigen Landkreisen.

Die Simulation der gutachterlichen Reformvorschläge mittels des gutachterlichen KFA-Modells zeigt, dass vor allem die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise profitieren, während die kreisfreien Städte aufgrund ihrer vergleichsweise guten Finanzausstattung substanziell geringere Schlüsselzuweisungen erhalten würden (vgl. Kapitel 4.4.6, Abbildung 119 und Tabelle 29). Betrachtet man zudem explizit die Zentralen Orte, so wird evident, dass insbesondere die metropolfernen Mittelzentren Hinzugewinne an Schlüsselzuweisungen verzeichnen würden, was der intendierten Wirkung des Zentrale Orte-Nebenansatzes entspricht.

Die Reformeffekte im horizontalen Finanzausgleich verursachen insbesondere für die kreisfreien Städte beträchtliche Verluste an Schlüsselzuweisungen (vgl. Kapitel 4.4.6). Der Haupttreiber für die Umverteilung ist hierbei die Reform der Hauptansatzstaffel (vgl. Kapitel 4.4.2). Daher bietet es sich an, den Übergang von der derzeit geltenden Hauptansatzstaffel zur neuen, empirisch bestätigten Hauptansatzstaffel in zwei Schritten vorzunehmen, um die unmittelbaren Verluste der kreisfreien Städte (und metropolnahen Mittelzentren) abzuschwächen. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang, die Veredlungsfaktoren der Hauptansatzstaffel für die Gemeinden zwischen 35.000 und 45.000 Einwohnern sowie für die kreisfreien Städte im ersten Reformjahr 2022 nur um die Hälfte abzusenken: Im Falle der kreisfreien Städte würde somit die Veredlung der Einwohnerzahl nicht „sofort“ auf 128 % abgesenkt, sondern zunächst auf 139 %. In Kombination mit dem Zentrale Orte-Ansatz würden die Verluste des kreisfreien Raums im Jahr 2022 fast vollständig kompensiert. Gleichermäßen könnte man hinsichtlich der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 35.000 und 45.000 Einwohnern vorgehen. Der vollständige Reformeffekt würde somit erst im darauffolgenden Jahr 2023 eintreten und gewährt den betroffenen Kommunen in diesem Sinne eine „Übergangszeit“.

Die Simulationsergebnisse haben darüber hinaus gezeigt, dass die Zugewinne der kreisangehörigen Gemeinden an Schlüsselzuweisungen unmittelbar aufgrund der ansteigenden Kreisumlagegrundlagen und der folglich wachsenden zu entrichtenden Kreisumlage recht niedrig ausfallen. Dabei galt die Annahme, dass die Landkreise ihre Kreisumlagesätze unverändert belassen. Aufgrund ihrer Zugewinne könnten die Landkreise ihre Kreisumlagesätze jedoch absenken, wodurch die kreisangehörigen Gemeinden einen größeren Teil ihrer Zugewinne aus dem BbgFAG einbehalten würden. Ein entsprechendes Senkungspotenzial der Kreisumlagesätze ist dabei zweifellos vorhanden.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Kommunen mit größeren Verlusten an Schlüsselmasse - zur übergangsweisen Kompensation der Reformeffekte - Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock zu gewähren, was deren Verluste je nach gewährtem Volumen erheblich reduzieren könnte.

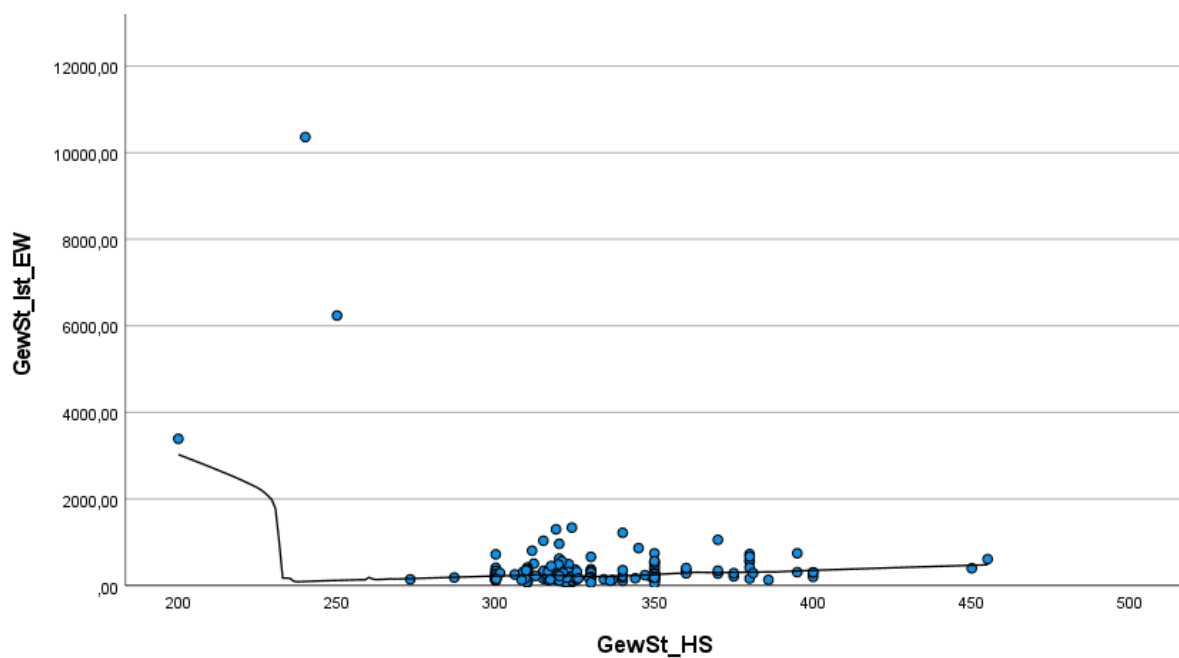
5 ANHANG

Anhang 1: Abgrenzung des metropolnahen Raumes im Land Brandenburg



Quelle: Gemeinsame Landesplanabteilung Berlin-Brandenburg (2019), S. 37.

Anhang 2 Streudiagramm, Hebesätze und Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Anhang 3: Pflichtigkeitsgrade der Aufgabenerfüllung nach Produktgruppen

PG	Beschreibung	plausible Abgrenzung			enge Abgrenzung		
		kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise
111	Verwaltungssteuerung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
121	Statistik und Wahlen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
122	Ordnungsangelegenheiten	100%	100%	100%	100%	100%	100%
126	Brandschutz	100%	100%	100%	100%	100%	100%
127	Rettungsdienst	100%	100%	100%	100%	100%	100%
128	Zivil- und Katastrophenschutz	100%	100%	100%	100%	100%	100%
210	Schulverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
211	Grundschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
212	Hauptschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
215	Realschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
216	Sekundarschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
217	Gymnasien	100%	100%	100%	100%	100%	100%
218	Gesamtschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
221	Förderschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
231	Berufskollegs	100%	100%	100%	100%	100%	100%
241	Schülerbeförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
242	Fördermaßnahmen für Schüler	100%	100%	100%	100%	100%	100%
243	Sonstige schulische Aufgaben	100%	100%	100%	100%	100%	100%
251	Wissenschaft und Forschung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
252	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
253	Zoologische und Botanische Gärten	0%	0%	0%	0%	0%	0%
261	Theater	0%	0%	0%	0%	0%	0%
262	Musikpflege (ohne Musikschulen)	0%	0%	0%	0%	0%	0%
263	Musikschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
271	Volkshochschulen	50%	50%	50%	50%	50%	50%
272	Büchereien	0%	0%	0%	0%	0%	0%
273	Sonstige Volksbildung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	0%	0%	0%	0%	0%	0%
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	0%	0%	0%	0%	0%	0%
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	0%	100%	100%	100%	100%	100%
312	Grundsicherung nach dem SGB II	0%	100%	100%	100%	100%	100%
313	Leistungen für Asylbewerber	100%	100%	100%	100%	100%	100%
315	Soziale Einrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0%	100%	100%	100%	100%	100%
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	50%	50%	50%	100%	100%	100%
341	Unterhaltungsvorschussleistungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
343	Betreuungsleistungen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
351	Sonstige soziale Leistungen	0%	95%	95%	100%	100%	100%
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
362	Jugendarbeit	50%	50%	50%	100%	100%	100%
363	Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien	50%	100%	100%	100%	100%	100%
365	Tageseinrichtungen für Kinder	100%	100%	100%	100%	100%	100%
366	Einrichtungen der Jugendarbeit	100%	100%	100%	100%	100%	100%
367	Sonstige Einrichtungen zur Förderung junger Menschen und Familien	100%	100%	100%	100%	100%	100%
411	Krankenhäuser	100%	100%	100%	100%	100%	100%
412	Gesundheitseinrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
414	Gesundheitsschutz und -pflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
418	Kur- und Badeeinrichtungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
421	Förderung des Sports	0%	0%	0%	0%	0%	0%
424	Sportstätten und Bäder	0%	0%	0%	0%	0%	0%
511	Räuml. Planung u. Entwicklung, Geoinformationen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
521	Bau- und Grundstücksordnung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
522	Wohnungsbauförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
523	Denkmalschutz und -pflege	90%	90%	90%	100%	100%	100%
531	Elektrizitätsversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
532	Gasversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
533	Wasserversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
534	Fernwärmeversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
537	Abfallwirtschaft	100%	100%	100%	100%	100%	100%
538	Abwasserbeseitigung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
541	Gemeindestraßen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
542	Kreisstraßen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
543	Landesstraßen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
544	Bundesstraßen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
545	Straßenreinigung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
546	Parkeinrichtungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
547	ÖPNV	0%	85%	90%	100%	100%	100%
548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr	50%	50%	50%	100%	100%	100%
549	Straßenrechtsangelegenheiten, Straßenaufsichtsbehörde	100%	100%	0%	100%	100%	100%
551	Öffentliches Grün, Landschaftsbau	0%	0%	0%	50%	50%	50%
552	Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen	50%	50%	50%	100%	100%	100%
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	100%	100%	0%	100%	100%	100%
554	Naturschutz und Landschaftspflege	90%	90%	90%	90%	90%	90%
555	Land- und Forstwirtschaft	0%	0%	0%	0%	0%	0%
561	Umweltschutzmaßnahmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%

571	Wirtschaftsförderung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
575	Tourismus	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3111	Hilfe zum Lebensunterhalt	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3112	Hilfe zur Pflege	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3113	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3114	Hilfe zur Gesundheit	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3115	Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten und in anderen Lebenslagen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3116	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3122	Eingliederungsleistungen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3123	Einmalige Leistungen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3124	Arbeitslosengeld II	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3125	Eingliederungsleistungen/Optionsgemeinden	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe	0%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 4: Eingangsdaten für die Berechnung der Symmetriekoeffizienten

lfd. Nr.	Beschreibung	Berechnung	Gewicht	HHR	HHR	HHR	HHR	HHR	HHR	HHR/KA	Datenquelle (für Kommunen: Bundeskonten, für Land: Gruppierung des Landeshaushalts)
				Jahr	Jahr	Jahr	Jahr	Jahr	Jahr	Jahr	
1	Bereinigte Ausgaben der Gemeinden/Gv.			6.781,8	7.035,0	7.150,4	7.535,3	7.793,4	8.085,1	8.623,7	Berechnungsschema des AfS, abzüglich Tilgung von Krediten bei Verwaltungen (Kto: 7920, 7921, 7922, 7923)
3a	./. Zinsausgaben an öffentlichen Bereich			1,2	0,8	0,6	0,9	0,9	0,8	0,6	Kto. 7510, 7511, 7512, 7513, 7514, 7515, 7516, 7518, 7519
3b	./. Zinsausgaben an andere Bereiche		100%	48,7	43,1	37,0	40,2	26,0	22,8	19,3	Kto. 7517
3c	./. Kauf von Beteiligungen		100%	10,8	16,1	25,8	24,4	28,8	6,6	4,8	Kto. 7843, 7844, 7845, 7846, 7847
4	= Bereinigte funktionsbezogene Ausgaben	(1) ./.(3)		6.721,1	6.975,0	7.086,9	7.469,8	7.737,8	8.054,9	8.599,1	
5	Bereinigte Einnahmen der Gemeinden/Gv.			7.030,1	7.243,6	7.518,6	7.796,6	8.244,7	8.490,3	9.051,5	Berechnungsschema des AfS, abzüglich Kreditaufnahme bei Verwaltungen (Kto. 6920, 6921, 6922, 6923)
6a	./. Einnahmen aus Steuern u. steuerähnlichen Abgaben			1.657,2	1.756,2	1.831,4	1.946,4	2.165,3	2.278,7	2.466,2	Berechnungsschema des AfS (Steuern netto, abzüglich Gewerbesteuerumlage, einschließlich örtl. Verbrauchs- und Aufwandsteuern)
6b	./. Familienleistungsausgleich			99,7	103,0	95,9	106,7	110,3	111,5	117,5	Kto. 6051
6c	./. manövrierfähige FAG-Leistungen			1.753,6	1.783,9	1.798,2	1.781,9	1.876,2	1.938,2	2.069,7	siehe Kalkulationstabelle
6x	./. Kassenkredithilfen für kreisfreie Städte			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	42,2	Haushaltsplan des Landes, Kap. 20030, Titel 623 61
7a	./. Zinseinnahmen vom öffentlichen Bereich			1,8	1,3	1,8	1,2	1,3	1,2	1,1	Kto. 6610, 6611, 6612, 6613, 6614, 6615, 6616, 6618, 6619
7b	./. Zinseinnahmen von anderen Bereichen		100%	16,4	15,6	11,4	8,3	6,4	6,8	6,3	Kto. 6617
7c	./. Verkauf von Beteiligungen		100%	9,3	16,2	21,9	10,1	2,5	1,6	2,1	Kto. 6843, 6844, 6845, 6846, 6847
8	= bereinigte funktionsbezogene Einnahmen	(5) ./.(6) ./.(7)		3.492,1	3.567,5	3.758,1	3.942,0	4.082,7	4.152,3	4.346,3	
9	Deckungsmittelverbrauch der Gemeinden/Gv.	(4) ./.(8)		3.228,9	3.407,5	3.328,8	3.527,8	3.655,0	3.902,6	4.252,8	
22	Bereinigte Ausgaben des Landes abzgl. Zuführung zum Zukunftsinvestitionsfonds (Zifo)			10.043,7	10.124,0	10.461,5	10.716,7	11.114,9	11.551,2	13.290,6	aus Haushaltsrechnung, jeweils Kassenmäßiger Abschluss gem. §82 LHO, II. Ermittlung des Finanzierungssaldos
22a	./. Familienleistungsausgleich			99,7	103,0	95,9	106,7	110,3	111,5	117,5	siehe oben, Kto. 6051 der Finanzstatistik der Gemeinden
23	./. manövrierfähige FAG-Leistungen			1.753,6	1.783,9	1.798,2	1.781,9	1.876,2	1.938,2	2.069,7	siehe Kalkulationstabelle
23x	Kassenkredithilfen für kreisfreie Städte			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	42,2	Haushaltsplan des Landes, Kap. 20 030, Titel 623 61
24a	./. Zinsausgaben an öffentlichen Bereich			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	HHR, OGR 56
24b	./. Zinsausgaben an andere Bereiche		100%	464,8	427,9	362,9	333,1	299,0	280,4	270,9	HHR, OGR 57
24c	./. Tilgung an öffentlichen Bereich			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	HHR, OGR 58
24d	./. Kauf von Beteiligungen		100%	107,3	99,5	146,9	62,1	15,0	15,0	5,4	HHR, OGR 83
25	= Bereinigte funktionsbezogene Ausgaben	(22) ./.(23) ./.(24)		7.618,2	7.709,8	8.057,7	8.433,0	8.814,4	9.206,1	9.784,8	

26		Bereinigte Einnahmen des Landes		10.713,3	10.414,6	10.764,0	11.197,5	11.613,0	12.126,9	12.180,6	aus Haushaltsrechnung, jeweils Kassenmäßiger Abschluss gem. §82 LHO, II. Ermittlung des Finanzierungssaldos
27a	./.	Einnahmen aus Steuern u. steuerähnlichen Abgaben		6.216,3	6.159,7	6.697,1	7.232,8	7.625,2	8.167,9	8.349,0	HHR, HGR 0
27b	./.	Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen		2.169,0	2.048,1	1.921,4	1.916,0	1.847,1	1.702,6	1.577,6	HHR, OGR 21 (einschl. GR 213, da bei manövrierfähiger Masse bereinigt)
28a	./.	Zinseinnahmen vom öffentlichen Bereich		0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	HHR, OGR 15
28b	./.	Zinseinnahmen von anderen Bereichen	100%	21,9	22,2	3,3	9,8	3,2	3,4	3,6	HHR, OGR 16
28c	./.	Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	HHR, OGR 31
28d	./.	Verkauf von Beteiligungen	100%	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	HHR, GR 133
29	=	bereinigte funktionsbezogene Einnahmen	(26) ./.(27) ./.(28)	2.306,0	2.184,6	2.142,2	2.037,8	2.137,5	2.253,0	2.250,4	
30		Deckungsmittelverbrauch des Landes	(25) ./.(29)	5.312,2	5.525,2	5.915,5	6.395,2	6.676,9	6.953,1	7.534,4	
33		Deckungsmittelverbrauch insgesamt	(9) + (30)	8.541,1	8.932,7	9.244,3	9.923,0	10.331,9	10.855,7	11.787,2	
1		Einnahmen der Gemeinden/Gv. aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen		1.657,2	1.756,2	1.831,4	1.946,4	2.165,3	2.278,7	2.466,2	Berechnungsschema des AfS (Steuern netto, abzüglich Gewerbesteuerumlage, einschließlich örtl. Verbrauchs- und Aufwandsteuern)
1a	+	Familienleistungsausgleich		99,7	103,0	95,9	106,7	110,3	111,5	117,5	Kto. 6051
2	+	manövrierfähige FAG-Leistungen	aus eigener Datenquelle	1.753,6	1.783,9	1.798,2	1.781,9	1.876,2	1.938,2	2.069,7	siehe Kalkulationstabelle
5x	+	Mehreinnahmepotenzial aus Realsteuern	100%	107,2	104,5	104,5	121,2	152,1	155,1	188,6	siehe Kalkulationstabelle
6	=	Deckungsmittelbestand der Gemeinden/Gv.	(1) + (2) + (3) + (4) ./.(5)	3.617,7	3.747,6	3.829,9	3.956,1	4.303,9	4.483,5	4.842,1	
7		Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen		6.216,3	6.159,7	6.697,1	7.232,8	7.625,2	8.167,9	8.349,0	HHR, HGR 0
8	+	Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen		2.169,0	2.048,1	1.921,4	1.916,0	1.847,1	1.702,6	1.577,6	HHR, OGR 21 (einschl. GR 213, da bei manövrierfähiger Masse bereinigt)
8a	./.	Familienleistungsausgleich		99,7	103,0	95,9	106,7	110,3	111,5	117,5	siehe oben, Kto. 6051 der Finanzstatistik der Gemeinden
8b	+	Einnahmepotenzial Grunderwerbsteuer	100%	-3,4	7,3	-5,0	-39,2	-48,2	-50,7	-55,3	siehe Kalkulationstabelle
9	./.	manövrierfähige FAG-Leistungen	aus eigener Datenquelle	1.753,6	1.783,9	1.798,2	1.781,9	1.876,2	1.938,2	2.069,7	siehe Kalkulationstabelle
10	=	Deckungsmittelbestand des Landes	(7) + (8) ./.(9)	6.528,5	6.328,1	6.719,5	7.221,1	7.437,6	7.770,0	7.684,1	
13		Deckungsmittelbestand insgesamt	(6) + (10)	10.146,3	10.075,7	10.549,5	11.177,2	11.741,5	12.253,6	12.526,1	

Alle Eingangsdaten sind mit ihrer maximalen Ausprägung dokumentiert. Zur Ansetzung dieser Positionen in den jeweiligen Modellvarianten siehe Kapitel 2.4.
 Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg.

Anhang 5: Gemeindeanteile in der Aufgabenerfüllung der kreisfreien Städte nach Produkten

Produkt	Beschreibung	2016	2017	2018	2016-2018
	HPB 1-5	45,0%	48,1%	44,3%	45,8%
1	Zentrale Verwaltung	71,4%	71,2%	70,8%	71,1%
2	Schule und Kultur	52,9%	53,8%	54,2%	53,6%
3	Soziales und Jugend	17,9%	18,3%	20,4%	18,9%
4	Gesundheit und Sport	72,0%	71,8%	70,0%	71,3%
5	Gestaltung Umwelt	77,2%	83,3%	71,2%	77,2%
6	Zentrale Finanzleistungen	48,1%	49,6%	50,3%	49,4%
11	Innere Verwaltung	66,8%	68,5%	70,3%	68,5%
12	Sicherheit und Ordnung	83,4%	78,4%	71,9%	77,9%
21	Schulträgeraufgaben - allgemeinbildende Schulen	61,3%	62,7%	63,3%	62,4%
22	Schulträgeraufgaben - Förderschulen	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%
23	Schulträgeraufgaben - berufliche Schulen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
24	Schulträgeraufgaben - Schülerbeförderung, Sonstiges	18,6%	16,4%	17,1%	17,4%
25	Wissenschaft, Museen, Zoologische Gärten, Botanische Gärten	72,6%	73,4%	76,4%	74,1%
26	Theater, Musikpflege, Musikschulen	37,0%	36,0%	38,2%	37,0%
27	Volkshochschulen, Büchereien, u. a.	73,1%	70,3%	73,7%	72,4%
28	Heimat- und sonstige Kulturpflege	83,8%	86,1%	87,3%	85,7%
29	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
31	Soziale Hilfen	0,8%	1,3%	1,0%	1,0%
33	Förderung der Wohlfahrtspflege	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
34	Unterhaltsvorschussleistungen u. a.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
35	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	26,7%	27,0%	23,8%	25,8%
36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	29,6%	28,5%	31,2%	29,8%
41	Gesundheitsdienste	0,2%	1,1%	3,8%	1,7%
42	Sportförderung	94,9%	96,1%	94,8%	95,3%
51	Räumliche Planung und Entwicklung	84,0%	80,6%	81,0%	81,8%
52	Bauen und Wohnen	52,9%	173,6%	96,6%	107,7%
53	Ver- und Entsorgung	109,1%	97,8%	127,3%	111,4%
54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	72,3%	86,0%	79,0%	79,1%
55	Natur- und Landschaftspflege	88,4%	84,1%	84,0%	85,5%
56	Umweltschutz	11,6%	15,5%	19,2%	15,4%
57	Wirtschaft und Tourismus	71,3%	79,1%	75,2%	75,2%
61	Allgemeine Finanzwirtschaft	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
62	Beteiligungen, Sondervermögen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
111	Verwaltungssteuerung	66,8%	68,5%	70,3%	68,5%
121	Statistik und Wahlen	64,5%	92,9%	24,0%	60,5%
122	Ordnungsangelegenheiten	71,6%	70,5%	69,2%	70,4%
126	Brandschutz	86,9%	85,0%	85,0%	85,6%
127	Rettungsdienst	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
128	Zivil- und Katastrophenschutz	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
211	Grundschulen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
215	Regionale Schulen	43,3%	46,5%	43,8%	44,5%
217	Gymnasien, Abendgymnasien	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
218	Gesamtschulen	29,0%	20,8%	16,2%	22,0%
221	Förderschulen	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%
231	Berufliche Schulen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
241	Schülerbeförderung	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
242	Fördermaßnahmen für Schüler	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
243	Sonstige schulische Aufgaben	39,6%	35,6%	35,5%	36,9%
251	Wissenschaft und Forschung	42,8%	36,6%	32,0%	37,1%
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	67,0%	68,4%	72,6%	69,3%
253	Zoologische und Botanische Gärten, Aquarien	97,5%	97,5%	98,1%	97,7%
261	Theater	65,4%	62,1%	70,5%	66,0%
262	Musikpflege (ohne Musikschulen)	5,8%	6,5%	6,6%	6,3%
263	Musikschulen	15,9%	14,9%	13,4%	14,7%
271	Volkshochschulen	3,4%	2,4%	1,1%	2,3%
272	Büchereien, Bibliotheken	88,5%	88,0%	89,4%	88,6%
273	Sonstige Volksbildung	23,8%	22,2%	39,2%	28,4%
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	83,8%	86,1%	87,3%	85,7%
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
312	SGB II	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%
313	Hilfen für Asylbewerber	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
315	Soziale Einrichtungen	4,3%	8,8%	9,1%	7,4%
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
341	Unterhaltsvorschussleistungen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
343	Betreuungsleistungen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge, Aussiedler	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
345	Bildung und Teilhabe nach § 6b Bundeskindergeldgesetz	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	26,7%	27,0%	23,8%	25,8%
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	19,2%	22,4%	24,7%	22,1%
362	Jugendarbeit	28,3%	25,2%	27,5%	27,0%
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
365	Tageseinrichtungen für Kinder	49,5%	47,8%	50,3%	49,2%
366	Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit	96,5%	97,5%	97,3%	97,1%
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	16,3%	17,7%	18,7%	17,6%

411	Krankenhäuser	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
412	Gesundheitseinrichtungen	0,7%	5,4%	19,4%	8,5%
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
418	Kur- und Badeeinrichtungen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
421	Förderung des Sports	70,1%	73,4%	71,1%	71,5%
424	Sportstätten und Bäder	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	84,0%	80,6%	81,0%	81,8%
521	Bau- und Grundstücksordnung	85,7%	427,6%	216,6%	243,3%
522	Wohnungsbauförderung	101,0%	100,9%	102,0%	101,3%
523	Denkmalschutz und -pflege	18,3%	38,6%	35,6%	30,8%
531	Elektrizitätsversorgung	100,0%	100,0%	100,1%	100,0%
532	Gasversorgung	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
533	Wasserversorgung	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
534	Fernwärmeverorgung	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
535	Kombinierte Versorgung	100,0%	99,2%	98,6%	99,2%
537	Abfallwirtschaft	4,3%	3,3%	5,5%	4,4%
538	Abwasserbeseitigung	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
541	Gemeindestraßen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
542	Kreisstraßen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
543	Landesstraßen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
544	Bundesstraßen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
545	Straßenreinigung, Winterdienst	99,0%	99,0%	99,0%	99,0%
546	Parkeinrichtungen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
547	Personen- und Güterverkehr	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
548	Häfen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
551	Öffentliches Grün, Landschaftsbau	99,7%	99,7%	99,6%	99,7%
552	Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz	84,4%	83,0%	86,5%	84,6%
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	99,0%	99,6%	100,0%	99,5%
554	Naturschutz und Landschaftspflege	-0,1%	8,5%	5,6%	4,7%
555	Land- und Forstwirtschaft	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
561	Umweltschutzmaßnahmen	11,6%	15,5%	19,2%	15,4%
571	Wirtschaftsförderung	46,8%	53,7%	43,3%	47,9%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
575	Tourismus	70,2%	71,3%	76,4%	72,6%
611	Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen	48,1%	49,7%	50,4%	49,4%
612	Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

6 LITERATURVERZEICHNIS

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015): Kommunalen Finanzreport 2015, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2019): Kommunalen Finanzreport 2019, Gütersloh.
- Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2012): Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg., Nr. 4, S. 261-266.
- Brecht, Arnold (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Band 2, Leipzig/Berlin.
- Büttner, Thiess/Enß, Petra/Holm-Hadulla, Frédéric/Schwager, Robert/Starbatty, Christiane/Webering, Wiebke (2008): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil I: Der vertikale Finanzausgleich, München.
- Cordes, Alexander/Hardt, Ulrike/Schiller, Daniel/Thiel, Hendrik (2012): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen - Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (niw), Hannover.
- Dombert, Matthias (2006): Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Band 18 (2006), S. 1136-1143.
- Eichler, Norbert (2000): Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im kooperativen Föderalismus - Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, Band 100, Frankfurt am Main.
- Eltges, Markus/Zarth, Michael/Jakubowski, Peter/Bergmann, Eckhard (2002): Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich - Gutachten des Wissenschaftlichen Bereichs des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 72, Berlin/Bonn.
- Gemeinsame Landesplanabteilung Berlin-Brandenburg (2019): Anlage zur Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR), in: Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Brandenburg Teil II, Nr. 25 vom 13. Mai 2019.
- Gemeinsame Landesplanabteilung Berlin-Brandenburg (2020): GSP - Grundfunktionale Schwerpunkte, in: <https://gl.berlin-brandenburg.de/regionalplanung/regionalplaene/grundfunktionale-schwerpunkte>.
- Gläser, Martin (1981): Die staatlichen Finanzausweisungen an die Gemeinden: Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Frankfurt am Main.
- Goerl, Caroline/Rauch, Anna/Thöne, Michael (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Hacker, Horst (1959): Finanzausgleich, in: Peters, Hans (Hrsg.): Kommunale Finanzen und Kommunale Wirtschaft, Berlin, Heidelberg, S. 395-453.
- Hardt, Ulrike/Schiller, Daniel (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen, Hannover, URL: http://www.niw.de/uploads/pdf/publikationen/KFA_Sachsen_2006.pdf, Stand: 27. September 2016.
- Hardt, Ulrike/Schmidt, Jörg (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen - Eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (niw), Hannover.
- Heckt, Wilhelm (1950/1951): Aktuelle Probleme des kommunalen Finanzausgleichs, in: FinanzArchiv / Public Finance Analysis (1950/1951), Heft 4, S. 730-752.
- Henneke, Hans-Günter (2000): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung - Eine systematische Darstellung, 2., völlig neubearbeitete Aufl., Heidelberg.
- Henneke, Hans-Günter (2002): Strukturfragen des kommunalen Finanzausgleichs - dargestellt am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns, in: Der Gemeindehaushalt - Fachzeitschrift für das gemeindliche Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen, Band 103 (2002), Heft 7, S. 145-154.

Hesse, Mario (2019): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmenseitiger Instrumente, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 243, Berlin.

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Starke, Tim (2017): Investitionen der öffentlichen Hand. Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Oeffentliche_Hand.pdf, Stand: 22. Dezember 2020.

Hesse, Mario / Starke, Tim (2018): Kommunalen Finanzbedarf - Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden?, in: Junkernheinrich, Martin / Koriath, Stefan / Lenk, Thomas / Scheller, Henrik / Woisin, Matthias (Hrsg.) (2018): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 241, Berlin, S. 181-196.

Hofmann, Michael/Seitz, Helmut (2007): Demografiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunalfinanzen: Ein Ost-West-Vergleich, Dresden Discussion Paper in Economics, Heft 17, Dresden.

Hofmann-Hoeppel, Jochen (1992): Die (finanz-)verfassungsrechtliche Problematik des BSHG-Vollzugs durch kommunale Gebietskörperschaften - Dargestellt am Beispiel der Rechtslage im Freistaat Bayern und in Nordrhein-Westfalen, Bd. 617, Berlin.

Hummel, Caroline-Antonia/Rauch, Anna/Gerhards, Eva/Thöne, Michael (2015): Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, URL: http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/20150609_FiFo_FAG-Bbg_Gutachten_Final_31.03.2015_kompr.pdf, Stand: 11. Juni 2015.

Hummel, Caroline-Antonia/Lamouroux, Léa/Thöne, Michael (2018): Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, Köln, Stand: 30. April 2018.

Junkernheinrich, Martin (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: Heinrichs, Johannes/Held, Friedrich Wilhelm (Hrsg.): Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1. Aufl., Berlin, S. 63-84.

Junkernheinrich, Martin (1992): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin.

Junkernheinrich, Martin (2007): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung, in: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Berlin, S. 173-192.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2011): Unterfinanzierung der hessischen Landkreise, Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Hessischen Landkreistages.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin/Brand, Stephan (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Bottrop, URL:

http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/Gutachten_FAG_Fortschreibung-des-kommunalen-Finanzausgleichs-in-Brandenburg_vertikale-Verteilungseffekte-und-Soziallasten_M%C3%A4rz2012.pdf.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2012): Ist die Einnahmenverteilung im Land Hessen zwischen den Kommunen und der Landesebene aufgabenangemessen? Finanzwissenschaftliche Stellungnahme für den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags, Stand: 10. Dezember 2014.

Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2012): Finanzwissenschaftliche Stellungnahme zum verfassungsgerichtlichen Verfahren VGH N 3/11. Vorlagebeschluss des OVG Rheinland-Pfalz im Verwaltungsrechtsstreit des Landkreises Neuwied gegen das Land Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern/Bottrop.

Kirchhoff, Ulrike (1996): Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs, Band 77, Frankfurt am Main.

Koriath, Stefan (2018): Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit einzelner geplanter Neuregelungen im Rahmen der Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs des Landes Brandenburg für das Ausgleichsjahr 2019, München, 2018.

Katz, Alfred (1985): Der kommunale Finanzausgleich, in: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 6, Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin, Heidelberg, S. 303-330.

Korioth, Stefan (2018): Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit einzelner geplanter Neuregelungen im Rahmen der Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs des Landes Brandenburg für das Ausgleichsjahr 2019, München, Stand: 30. April 2018.

Land Brandenburg (2018): Haushaltsplan 2019/2020. Einzelplan 20, Allgemeine Finanzverwaltung, URL: https://mdfe.brandenburg.de/media_fast/4055/20_Allgemeine%20Finanzverwaltung_2019-20_Beschluss.pdf, Stand: 11. Mai 2020.

Land Brandenburg (2018): Haushaltsplan 2019/2020. Einzelplan 20, Allgemeine Finanzverwaltung, URL: https://mdfe.brandenburg.de/media_fast/4055/20_Allgemeine%20Finanzverwaltung_2019-20_Beschluss.pdf, Stand: 11. Mai 2020.

Land Brandenburg (2020): Nachtrag zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan 2020, URL: https://mdfe.brandenburg.de/media_fast/4055/Gesamtband_NHH_2020.pdf, Stand: 11. Mai 2020.

Land Brandenburg (2020): Haushaltsplan 2021. Einzelplan 20, Allgemeine Finanzverwaltung, URL: https://mdfe.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/20_Allgemeine%20Finanzverwaltung%202021.pdf, Stand: 11. Februar 2021.

Lenk, Thomas/Birke, Anja (1998a): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft - Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, Band 52 (1998), Heft 9, S. 199-204.

Lenk, Thomas/Birke, Anja (1998b): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft - Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, Band 52 (1998), Heft 10, S. 221-226.

Lenk, Thomas/Glinka, Philipp (2017): Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen - Zur Neuregelung und ihren Zukunftsperspektiven, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), Heft 2-3/2017, S. 417-442.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, in: Sachsenlandkurier, 5/2015, Dresden.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Diesener, Christoph/Woitek, Florian F. (2016): Evaluierung der Kostenpauschale nach dem Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz auf Grundlage eines Pauschalerstattungssystems, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministerium des Innern.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim u. a. (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, Stand: 18. August 2017.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2019): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019, in: Sachsenlandkurier, 6/2019, Dresden.

Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Grüttner, André / Starke, Tim / Bender, Christian / Mengs, Christoph (2020): Untersuchung der Rolle und Potenziale kommunaler Haushalte im Strukturwandel. Abschlussbericht zum Handlungsfeld „Perspektiven der Regionalentwicklung“. Studie des Kompetenzzentrums für Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig, im Auftrag der Zukunftswerkstatt Lausitz (ZWL), Bad Muskau, 2020.

Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kilian, Maike/Rottmann, Oliver/Starke, Tim (2016): Erfassung zukunfts wirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand - Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infra-struktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland, Gütersloh, 2016.

Lenk, Thomas/Rudolph, Hans-Joachim (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland - Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Arbeitspapiere des Instituts für öffentliche Finanzen und Public Management, Heft 25, Leipzig.

Lenk, Thomas/Starke, Tim/Hesse, Mario (2019): Kommunaler Finanzausgleich - vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 242, S. 325-358.

- Meffert, Horst/Müller, Walter (2008): Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart.
- Micosatt, Gerhard (1990): Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs - Zur regionalen Inzidenz der Reformvorschläge der Expertengruppe beim Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik (RUFIS) (Hrsg.), Bochum.
- Münstermann, Engelbert (1975): Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Band 2520, Wiesbaden.
- Münstermann, Engelbert/Becker, Helmut (1978): Finanzausgleichsleistungen an Kommunen - Ein Vergleich der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern, Band 7, Köln.
- Püttner, Günter (Hrsg.) (1985): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6: Kommunale Finanzen, Berlin/Heidelberg.
- Rehm, Hannes/Matern-Rehm, Sigrid (2010): Kommunal Finanzen, Wiesbaden.
- Scherf, Wolfgang (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen - Zur Bestimmung von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsintensität, Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.), Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere - Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Heft 66, Gießen.
- Scherf, Wolfgang (2012): Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie. Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium des Innern und für Sport, URL: <http://www.oeffentliche-finanzen.de/resources/AP-86-2012.pdf>.
- Scherf, Wolfgang (2014): Funktionsweise und Reformoptionen des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Vortrag in Gießen am 26.05.2014.
- Scherf, Wolfgang (2015): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen, URL: <http://www.oeffentliche-finanzen.de/resources/AP-92-2015.pdf>.
- Schiller, Daniel/Cordes, Alexander (2013): Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein - Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein, Hannover.
- Schiller, Daniel/Cordes, Alexander (2015): Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen - Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Hannover.
- Schiller, Daniel/Cordes, Alexander/Richter, Frauke (2020): Kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen ab 2021, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Greifswald, August 2020.
- Schwarting, Gunnar (2010): Der kommunale Haushalt - Haushaltswirtschaft - Haushaltssteuerung - Kameralistik und Doppik, 4., völlig neu bearb. Aufl., Berlin.
- Seitz, Helmut (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Band 899, Berlin.
- Seitz, Helmut (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte - Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Aktion Demografischer Wandel, Gütersloh.
- Starke, Tim (2020): Bestimmung des Finanzbedarfs von Gemeinden und Städten im horizontalen kommunalen Finanzausgleich mit Fokus auf die demografische Entwicklung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 248, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2020a): Finanzen und Steuern / Liste der Extrahaushalte, URL: https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00003423.
- Statistisches Bundesamt (2020b): Finanzen und Steuern / Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, URL: https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00006970.
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012): Urteil - Kommunalen Finanzausgleich, URL: <http://www2.mjv.rlp.de/Gerichte/Verfassungsgerichtshof/Entscheidungen/binarywriterservlet?imgUid=cd596276-1a75-31a8-c126-e477fe9e30b1&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111>, Stand: 26. Januar 2016.
- Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs - Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, Band 17, Berlin.

Voigt, Rüdiger (1975): Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart, Berlin.

Wahl, Jürgen (1992): Perspektiven für einen reformierten kommunalen Finanzausgleich nicht nur in den neuen Bundesländern, in: Wegner, Eckhard/Gottfried, Peter/Wiegand, Wolfgang (Hrsg.): Finanzausgleich im vereinten Deutschland, 9, Marburg, S. 107-131.

Zimmermann, Franz (1988): Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, Köln.

Zimmermann, Horst (2009): Kommunal Finanzen, Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 2. Aufl., Berlin.

Zimmermann, Horst/Postlep, Rolf-Dieter (1985): Probleme des kommunalen Finanzausgleichs, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, 159, Hannover, S. 1-13.