

Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg

Michael Thöne

Caroline-Antonia Hummel

Anna Rauch

Eva Gerhards

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. Yet in special cases, also older studies are reprinted here.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2015.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

All rights reserved.

Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg

Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes
Brandenburg

Michael Thöne¹

Caroline-Antonia Hummel²

Anna Rauch³

Eva Gerhards⁴

Unter Mitarbeit von Marius Vogel und René Bernard

1 Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des FiFo Köln; thoene[a]fiffo-koeln.de.

2 Caroline-Antonia Hummel, MA/MSc, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am FiFo Köln.

3 Dipl. Vw. Anna Rauch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am FiFo Köln.

4 Dipl. Vw. Eva Gerhards ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am FiFo Köln.

Zusammenfassung

Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg

Vor dem Hintergrund der Finanzausgleichs-Überprüfungspflichten für das Ausgleichsjahr 2016 fertigte das FiFo im Auftrag des Ministeriums für Finanzen des Landes Brandenburg eine finanzwissenschaftliche Begutachtung des brandenburgischen kommunalen Finanzausgleichs an.

Schwerpunkte der Untersuchung waren die Verbundquote, die Teilschlüsselmassen, die Hauptansatzstaffel sowie der 2014 eingeführte Sonderlastenausgleich Jugendhilfe. Im Gutachten werden diesbezüglich folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Die aktuelle Ausgestaltung des Verbundquotensystems ist nicht zu beanstanden. Allein der Negativtrend des Symmetriekoeffizienten seit 2008 könnte eine zukünftige Erhöhung der Verbundquote zugunsten der kommunalen Ebene nahelegen.
- Die gegenwärtige Bemessung der Teilschlüsselmassen ist angemessen. Zwischen Gemeinden und Landkreisen herrscht eine in etwa aufgaben- bzw. ausgabensymmetrische Verteilung der Einnahmen.
- Für die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel werden zwei Optionen vorgeschlagen: a) Anpassung auf Basis der empirisch basierten Staffeln, b) keine Modifikation der bestehenden Hauptansatzstaffel. Variante a) hätte in erster Linie – wenig gravierende – Auswirkungen auf die allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben und damit verbunden auch auf die investiven Schlüsselzuweisungen an Gemeinden sowie Schlüsselzuweisungen an Landkreise
- Der neu eingeführte, im Gutachten als hybrid bezeichnete Sonderlastenausgleich, der pauschaliert auf größenbedingte relative Belastungen der Kommunalhaushalte durch Jugendhilfe fokussiert, kann lediglich so lange funktionieren, wie er nur einen kleinen Anteil der Kosten ersetzt. Bei einem wachsenden Mittelanteil ist ein konventioneller Ausgleich überlegen. Aus der momentanen Symmetriebetrachtung der Finanzierung des SLA kann keine zwingende Handlungsnotwendigkeit abgeleitet werden, wenngleich u. a. die Dynamik der HzE-Ausgaben am aktuellen Rand ein Indiz dafür ist, dass bei einer Fortschreibung des aktuellen Trends eine Ausdehnung des SLA durch Landesmittel zukünftig (mit-)finanziert werden sollte.

Schlagnworte: kommunaler Finanzausgleich, Schlüsselzuweisung, Sonderlastenausgleich, Symmetriekoeffizient

JEL-Classification: H50, H71, H83

Abstract

Review of the municipal fiscal equalization scheme in Brandenburg

Against the backdrop of the requirements for regular review set out in Brandenburg's fiscal equalization law (Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG)), the FiFo delivered a review of Brandenburg's municipal fiscal equalization scheme.

The analysis focused on four core aspects of the scheme: the share of joint revenues flowing to the municipal level (Verbundquote), the relative size of total transfers flowing to counties, and municipalities with and without county status, respectively (Teilschlüsselmassen), the weights assigned to different population sizes in the calculation of municipal fiscal need (Hauptansatzstaffel), and the special transfers for the compensation of youth welfare expenses, which was introduced in 2014 (Sonderlastenausgleich Jugendhilfe). With regard to these aspects, the following recommendations were put forward:

- The share of joint revenues flowing to the municipal level is appropriate. Solely the negative trend of the symmetry coefficient since 2008 suggests a future increase in the share to the benefit of the municipal level may become necessary.
- The relative size of total transfers flowing to counties and municipalities is adequate. The distribution of revenues between municipalities and counties roughly reflects local tasks/expenditures.
- Regarding the weights assigned to population sizes, two alternatives are proposed: a) an adjustment on the basis of empirically derived weights, b) the maintenance of the status quo. Option a) would primarily have a minor effect on the general fiscal equalization transfers for municipal tasks and hence on fiscal equalization transfers for investment paid to municipalities, as well as on fiscal equalization transfers for counties.
- The recently introduced special transfers for the compensation of youth welfare expenses, which is classified as "hybrid" in the review, can only function as long as it covers only a small share of actual costs. Should this share increase, a conventional compensation scheme would be preferable. There is currently no imperative need to expand the special transfers. However, recent dynamics of educational expenditures in youth welfare may indicate that, if this trend continues, a future strengthening of the special transfers should be (co-)financed by the state.

Keywords: municipal fiscal equalization, fiscal equalization transfer, symmetry coefficient

KURZFASSUNG

Das Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg hat das FiFo 2014 mit einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung des brandenburgischen kommunalen Finanzausgleichs beauftragt. Begleitet wurde das Gutachten durch eine kontinuierliche, vertiefende Diskussion der Ergebnisse mit dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich.

Anlass für die Begutachtung sind die Überprüfungspflichten für das Ausgleichsjahr 2016. Nach dem Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) bestehen in einem mindestens dreijährlichen Turnus Überprüfungspflichten:

- 1) für die Hundertsätze nach § 3 Abs. 1 BbgFAG (Verbundquoten) gemäß § 3 Abs. 5 BbgFAG,
- 2) für die Hundertsätze nach § 5 Abs. 3 BbgFAG (Teilschlüsselmassen für kommunale Gruppen) gemäß § 3 Abs. 5 BbgFAG und
- 3) für die Hauptansatzstaffel nach § 8 Abs. 2 gemäß § 8 Abs. 3 BbgFAG.

Darüber hinaus soll die Wirksamkeit des 2014 eingeführten Jugendhilfelastenausgleichs überprüft werden.

Verbundquote

Zentrale Größe für die Überprüfung der Verteilungssymmetrie ist der von Junkernheinrich et al. (2012) etablierte Symmetriekoeffizient. Ausgabensymmetrie der Einnahmen kann als bestmögliche Annäherung an Aufgabensymmetrie verstanden werden. Der Symmetriekoeffizient ist ein eingängiges, leicht aktualisierbares Maß auf hohem Aggregationsniveau und ist folglich leicht zu interpretieren. Obwohl einige Kritikpunkte verbleiben, erweist er sich als taugliches Instrument zur Bewertung der vertikalen Mittelverteilung.

Auf dem Weg zu einem angereicherten Symmetriekoeffizienten: Aufgrund seines solitären Standes wurden zunächst fokussierte Teil- und Umfeldindikatoren als „Stressfaktoren“ betrachtet, die unter Umständen manche Trends schneller und pointierter aufzeigen und so zur ergänzenden Plausibilisierung und Validierung des Symmetriekoeffizienten genutzt werden konnten. Hierzu wurden Ausgaben- und Einnahmenaggregate sowie die Entwicklung von Schulden und Finanzierungssaldi herangezogen. In der Gesamtschau der Einzelindikatoren offenbarten sich je nach Fokus der Betrachtung entweder für die kommunale Ebene oder für das Land Brandenburg besondere Stressfaktoren. Obwohl einige Indikatoren ins Auge stachen (Sozialausgaben, Verschuldung), ist ein eindeutiger Befund zu Gunsten des Landes oder der Kommunen nicht feststellbar.

Ableitung des Symmetriekoeffizienten: Gegeben diesen Befund kommt dem Symmetriekoeffizienten entscheidende Bedeutung bei der Symmetriebetrachtung zu. Der Symmetriekoeffizient setzt den kommunalen Anteil der frei verfügbaren Finanzmittel (kommunaler Anteil am Deckungsmittelbestand) ins Verhältnis zu funktionsbezogenen (aufgabenspezifischen) Ausgaben, die nicht durch funktionsbezogene (aufgabenspezifische) Einnahmen gedeckt werden. Der Symmetriekoeffizient ist einfach zu interpretieren: Beträgt der Symmetriekoeffizient eins, liegt perfekte Verteilungssymmetrie vor. Ist er kleiner eins, liegt eine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene vor (et vice versa).

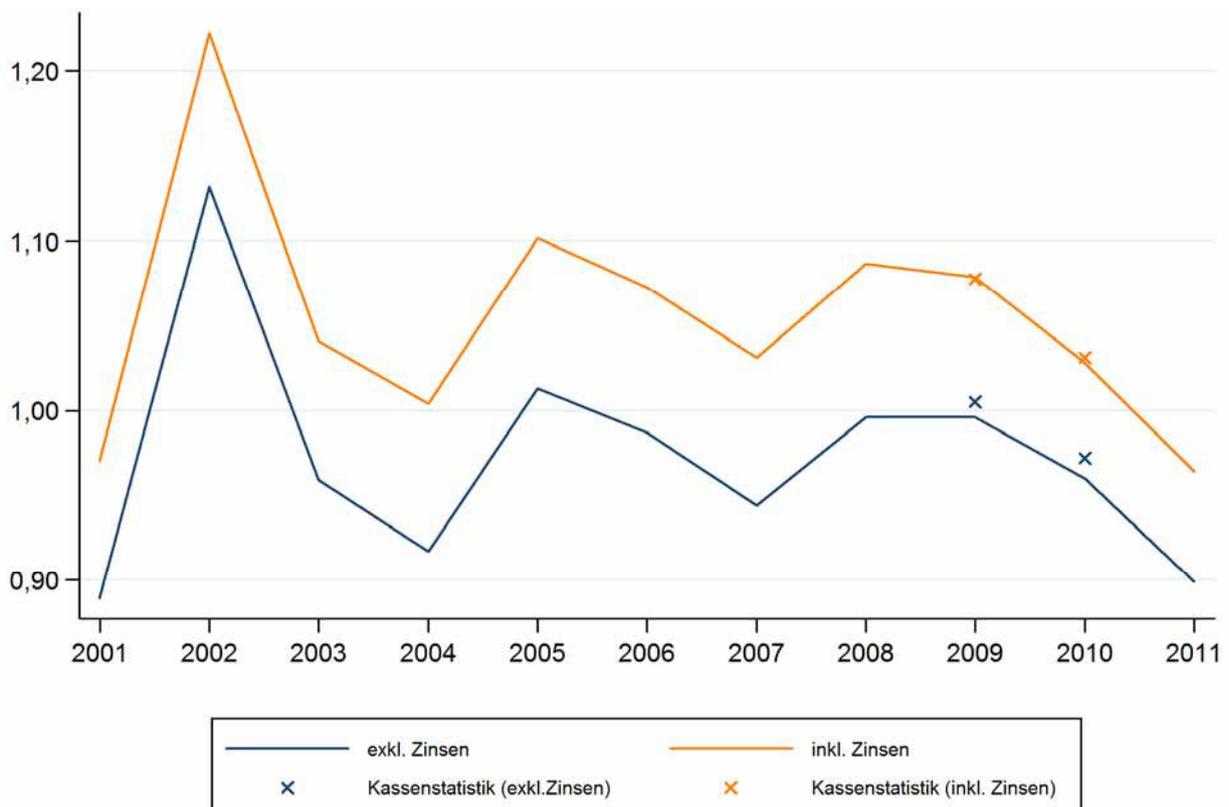


Abbildung 1: Entwicklung des Symmetriekoeffizienten

Ergebnisse der Berechnung: Betrachtet man die Entwicklung des kommunalen Anteils am Deckungsmittelverbrauch (exklusive und inklusive Zinsen) wird der deutliche Anstieg der kommunalen Belastung zwischen 2001 und 2009 offensichtlich. Ein leichter Rückgang zeigt sich im Jahr 2010 und 2011. Die kommunalen Anteile am Deckungsmittelverbrauch inklusive und der exklusive Zinsen entwickeln sich hierbei weitestgehend parallel. Da die Landesebene eine höhere Zinslast zu tragen hat, ist der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch inklusive Zinsen niedriger als der exklusive Zinsen. Der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch und Deckungsmittelbestand entwickeln sich gleichförmig bzw. zumindest nicht gegenläufig. Die Zunahme des kommunalen Anteils am Deckungsmittelverbrauch geht mit einer Zunahme des kommunalen Anteils am Deckungsmittelbestand einher. Der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand erreicht hierbei ebenfalls in 2009 sein Maximum.

Bis auf einen Ausreißer liegt der Symmetriekoeffizient (exklusive und inklusive Zinsen) 2001 bis 2011 zwischen 0,9 und 1,2. Die Entwicklung des Symmetriekoeffizienten exklusive und inklusive Zinsen verläuft hierbei weitestgehend parallel. Bei einer Berücksichtigung der Zinsen liegt in der Tendenz eine Verteilung zu Lasten des Landes vor. Sieht man von einer Berücksichtigung der Zinsen hingegen ab, zeigt sich ein konträres Bild. Für den Prüfauftrag ist von besonderer Relevanz, dass sich beginnend mit 2008 ein Trend zu Ungunsten der Kommunen abzeichnet. In 2011 unterschreitet hierbei nicht nur der Symmetriekoeffizient exklusive Zinsen, sondern auch der inklusive Zinsen den kritischen Wert von eins. Das heißt, auch wenn die besondere Zinsbelastung des Landes berücksichtigt wird, liegt immer noch eine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene vor. Entwicklungen wie diese verlangen naturgemäß nach aktuelleren Zahlen. Dies ist mangels Daten allerdings nicht leistbar.

Empfehlung: Die gegenläufigen Schlussfolgerungen, die sich aus einer Betrachtung des Symmetriekoeffizienten exklusive und inklusive Zinsen ergeben, veranlassen den Gutachter zu der Schlussfolgerung, dass die aktuelle Ausgestaltung des Verbundquotensystems nicht zu beanstanden ist. Einzig der Negativtrend (seit 2008) könnte für eine Erhöhung der Verbundquote zu Gunsten der kommunalen Ebene sprechen. Allerdings ist der Symmetriekoeffizient inklusive Zinsen nur in 2011 kleiner eins. Auch liegen die Symmetriekoeffizienten inklusive Zinsen in 2008 (1,087) und 2009 (1,079) „weit“ über eins, während die Symmetriekoeffizienten exklusive Zinsen zwischen 2008 und 2010 sehr nahe bei eins liegen (2008 und 2009: 0,996; 2010: 0,960). Sollte die nächste Überprüfung allerdings eine Fortentwicklung dieses Trends konstatieren, empfiehlt sich eine Anpassung der Verbundquote.

Teilschlüsselmassen

Auch für die Aufteilung der Teilschlüsselmassen gelten die Überprüfungspflicht gemäß § 3 Abs. 5 BbgFAG sowie das Proportionalitätsgebot. Daher soll das angewandte Überprüfungsverfahren systematisch zum Überprüfungsverfahren für die Verbundquote passen. Bei der Überprüfung sind lediglich die Hundertsätze nach § 5 Abs. 3 BbgFAG zu prüfen, nicht aber die Einteilungssystematik in Teilschlüsselmassen für i) kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben, ii) Landkreise und iii) kreisfreie Städte für Kreisaufgaben. Aktuell betragen die zugehörigen Hundertsätze i) 67,8%, ii) 28% und iii) 4,2%.

Grenzen der differenzierten Deckungsmittelverbrauchsanalyse: In der Literatur ist die Empfehlung verbreitet, die Bestimmung der Teilschlüsselmassen auf die produktbezogenen Deckungsmittelverbräuche zu stützen. Dazu werden von den Auszahlungen der Produktbereiche 1 bis 5 die Einzahlungen der Produktbereiche 1 bis 5 abgezogen. In Bundesländern, in denen die Teilschlüsselmassen Gebietskörperschaftstypen zugeordnet sind, lassen sich aus dem Verhältnis der entsprechenden Deckungsmittelverbräuche unmittelbar Anhaltspunkte für die relative Dotierung der

zugehörigen Teilschlüsselmasse ablesen. In Brandenburg ist die Anwendung eines solchen Verfahrens komplizierter. Für die Anwendung der Deckungsmittelverbrauchsanalyse bedarf es einer Differenzierung der produktbezogenen Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte in Gemeinde- und Kreisaufgaben. Für die Aufteilung können Lösungsstrategien gefunden und umgesetzt werden. Trotzdem bleibt sie letztlich fiktiv und damit angreifbar.

Schwerer wiegt die Problematik der Behandlung der Kreisumlage. Auszahlungen im Bereich Allgemeine Finanzwirtschaft und somit auch die Kreisumlagezahlungen der kreisangehörigen Gemeinden sind nicht Bestandteil der produktbereichsbezogenen Deckungsmittelverbräuche. Es erscheint nicht sachgerecht, die Kreisumlage bei der Bestimmung der Teilschlüsselmassen vollständig zu vernachlässigen. Damit bliebe ein erheblicher Bestandteil der gemeindlichen Finanzbedarfe unberücksichtigt. Die Kreisumlage wird zwar nicht zur Finanzierung von Gemeindeaufgaben, sondern von Kreisaufgaben eingesetzt. Aber die Gemeinden müssen dennoch die erforderlichen Mittel zur Finanzierung der Kreisumlage aufbringen. Umgekehrt wäre es ebenso unsachgerecht, die Kreisumlagezahlungen zu den produktbezogenen Deckungsmittelverbräuchen der Gemeinden hinzuzurechnen und die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben an dieser Summe auszurichten. Denn ein solches Vorgehen käme einer Doppelzählung der Kreisumlage gleich. Aus dieser Problematik folgt, dass eine Bestimmung der Teilschlüsselmassen nicht ohne Berücksichtigung der Deckungsmittelbestände auskommt, die den jeweiligen Aufgabenträgern zur Finanzierung ihrer Deckungsmittelverbräuche zur Verfügung stehen.

Symmetriekoeffizient zur Teilschlüsselmassenbestimmung: Ein Symmetriekoeffizient bietet die Möglichkeit, Deckungsmittelverbräuche und -bestände simultan in die Analyse einzubeziehen. Dies ist auch für die Bestimmung der Teilschlüsselmassen dringend anzuraten. Damit ist der Symmetriekoeffizient ein taugliches Instrument zur Bewertung der Aufteilung der Teilschlüsselmassen. Für Brandenburg kann ein Symmetriekoeffizient jedoch nur mit einer Vereinfachung berechnet werden. Der entscheidende Schritt bei der vereinfachten Symmetrieberechnung liegt darin, dass die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben in Höhe von 4,2% der Schlüsselmasse als gegeben angenommen wird. Sie wird in der Überprüfung der Teilschlüsselmassen als konstant gesetzt. Ausgehend davon wird die Symmetrieberechnung für Landkreise versus Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) durchgeführt. Deckungsmittelbestand und -verbrauch können dann in weitgehender Analogie zur vertikalen Symmetriebetrachtung berechnet werden.

Ergebnisse der Berechnung: Bis einschließlich 2008 übertraf der Anteil der Gemeinden am Deckungsmittelbestand den Anteil der Gemeinden am Deckungsmittelverbrauch, was auf eine Besonderstellung der Gemeinden im Vergleich zu den Landkreisen hindeutet. Ab 2009 dreht sich das Bild und die Beurteilung hängt davon ab, ob der Deckungsmittelverbrauch exklusive oder inklusive Zinsen herangezogen wird. So liegt der Symmetriekoeffizient zunächst über 1, ab 2009 dann nahe bzw. leicht unter 1.

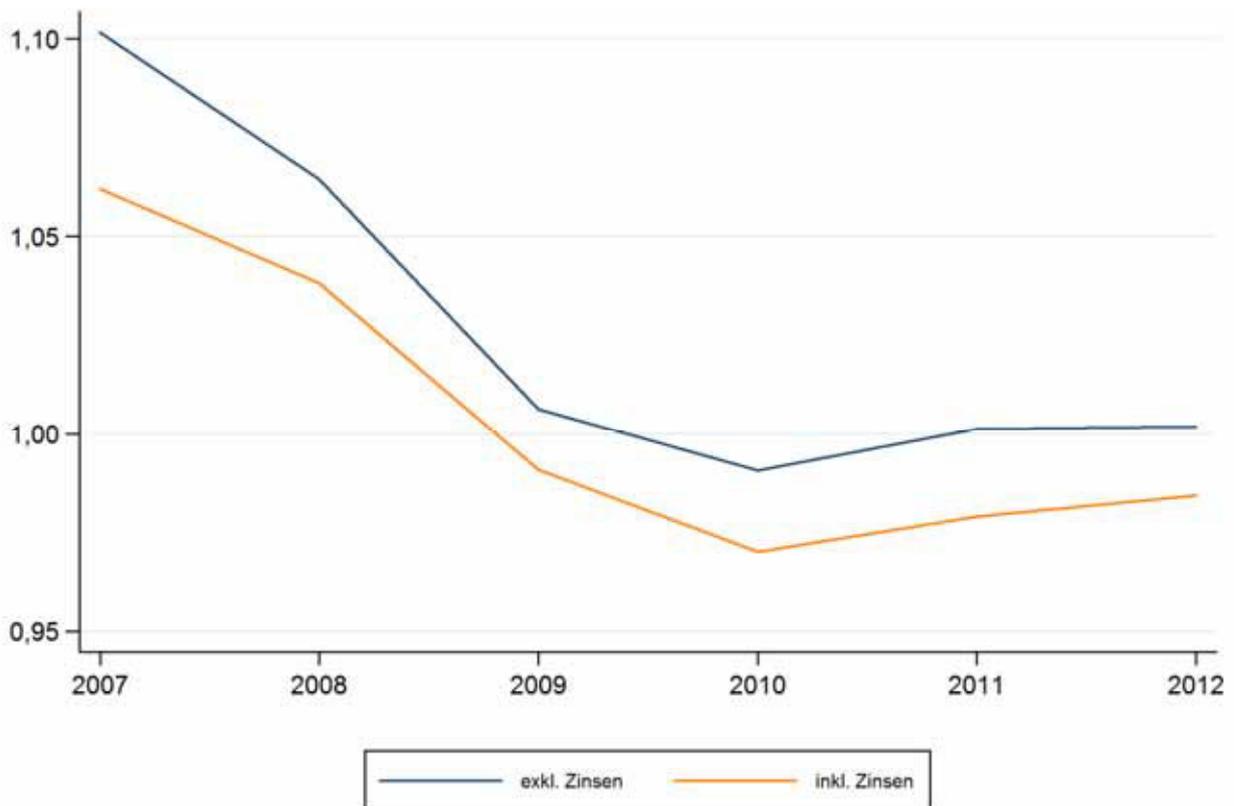


Abbildung 2: Entwicklung des Symmetriekoeffizienten für Teilschlüsselmassen

Empfehlung: In Ansehung dieser Ergebnisse, die ab 2009 nahezu gleich 1 sind, unabhängig davon, ob die Variante mit oder ohne Berücksichtigung von Zinsen betrachtet wird, kann festgestellt werden, dass die gegenwärtige Bemessung der Teilschlüsselmassen angemessen ist. Zwischen Gemeinden und Landkreisen herrscht eine in etwa aufgaben- bzw. ausgabensymmetrische Verteilung der Einnahmen. Eine Anpassung der Teilschlüsselmassen ist somit gegenwärtig nicht erforderlich. Dabei gilt einschränkend, dass in dem vorliegenden Gutachten der Zuschnitt der Teilschlüsselmassen nur unter der Hilfsannahme geprüft werden konnte, dass die Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte konstant gehalten wird. Diese Vereinfachung erscheint gerechtfertigt, da die kreisfreien Städte auch Schlüsselzuweisungen aus der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben erhalten.

Hauptansatzstaffel

Auch die Hauptansatzstaffel ist gemäß § 8 Abs. 3 BbgFAG regelmäßig zu prüfen. Laut § 8 Abs. 2 BbgFAG reicht der Hauptansatz bei kreisangehörigen Gemeinden von einer 100%igen- bis zu einer 130%igen-Einwohnerwertung. Für kreisfreie Städte beträgt der Ansatz 150 vom Hundert. Der Hauptansatz ist der einzige Bedarfsansatz für die allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemein-

deaufgaben. Er soll die Pro-Kopf-Finanzbedarfe der Gemeinden annähern, die nach Auszahlung der Sonderlastenausgleiche verbleiben, und dabei von den Ist-Ausgaben abstrahieren. Da von einem positiven Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den Finanzbedarfen je Einwohner ausgegangen wird, hat die Hauptansatzstaffel einen steigenden Verlauf.

Überprüfungsstrategie: Ein häufig genutztes Instrument zur Überprüfung von Hauptansatzstaffeln (und Nebenansätzen) ist die Regressionsanalyse. Im vorliegenden Gutachten wird jedoch eine andere Methode gewählt. Da in Brandenburg keine Nebenansätze existieren, ist der Mehrwert einer Regression im Vergleich zu alternativen und bereits etablierten Verfahren fraglich. Daher wird die Hauptansatzstaffel mit der bereits von Vesper (2006) angewandten Methodik, mit leichten Modifikationen, geprüft. Dazu wird der Deckungsmittelverbrauch je Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte analysiert. Durch eine grafische Analyse wird die Plausibilität der Hauptansatzstaffel geprüft und Ausreißer werden aus der weiteren Berechnung ausgeschlossen. In einem nächsten Schritt werden die Gemeinden in Größenklassen eingeteilt, wobei eine Orientierung an den Staffलगrenzen der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel erfolgt. Für jede Größenklasse wird dann der durchschnittliche Deckungsmittelverbrauch je Einwohner (inklusive und exklusive Zinsen) bestimmt, wobei die Jahre 2007 bis 2012 zugrunde gelegt werden. Um in einem letzten Schritt eine idealtypische, theoretische Hauptansatzstaffel zu bestimmen, wird das Verhältnis des durchschnittlichen Deckungsmittelverbrauchs (je Einwohner) jeder Größenklasse zum Deckungsmittelverbrauch (je Einwohner) der kleinsten Größenklasse gebildet. Diese wird mit der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel verglichen. Abschließend werden Empfehlungen zur Modifikation der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel formuliert.

Berechnungsergebnisse: Bei den beiden theoretischen Hauptansatzstaffeln ist zu berücksichtigen, dass die Hauptansatzstaffel nicht in voller Länge empirisch hergeleitet werden kann. 2007 bis 2012 gab es in Brandenburg keine Stadt mit 45.000 bis 55.000 Einwohnern. Daher bleibt der Verlauf der Staffeln ab 40.000 Einwohnern unklar (gestrichelte Linie in der Grafik). Im Vergleich zur gegenwärtigen Hauptansatzstaffel verlaufen beide empirisch hergeleiteten Kurven insbesondere im unteren Bereich der Staffel steiler. So kommt es zu Abweichungen zur momentanen Staffel, die im Falle der Betrachtung exkl. Zinsen mehr als zehn Prozentpunkte betragen können. Ab einer Einwohnerzahl von 15.000 schwächt sich die Differenz ab, die Kurven nähern sich einander an. Die größte Differenz ist bei den kreisfreien Städten zu verzeichnen. Sowohl die Variante mit als auch die Variante ohne Berücksichtigung von Zinsen zeigen hier Werte von über 190% an. Im Gegensatz dazu werden laut BbgFAG die Einwohner der kreisfreien Städte mit 150% gewertet.

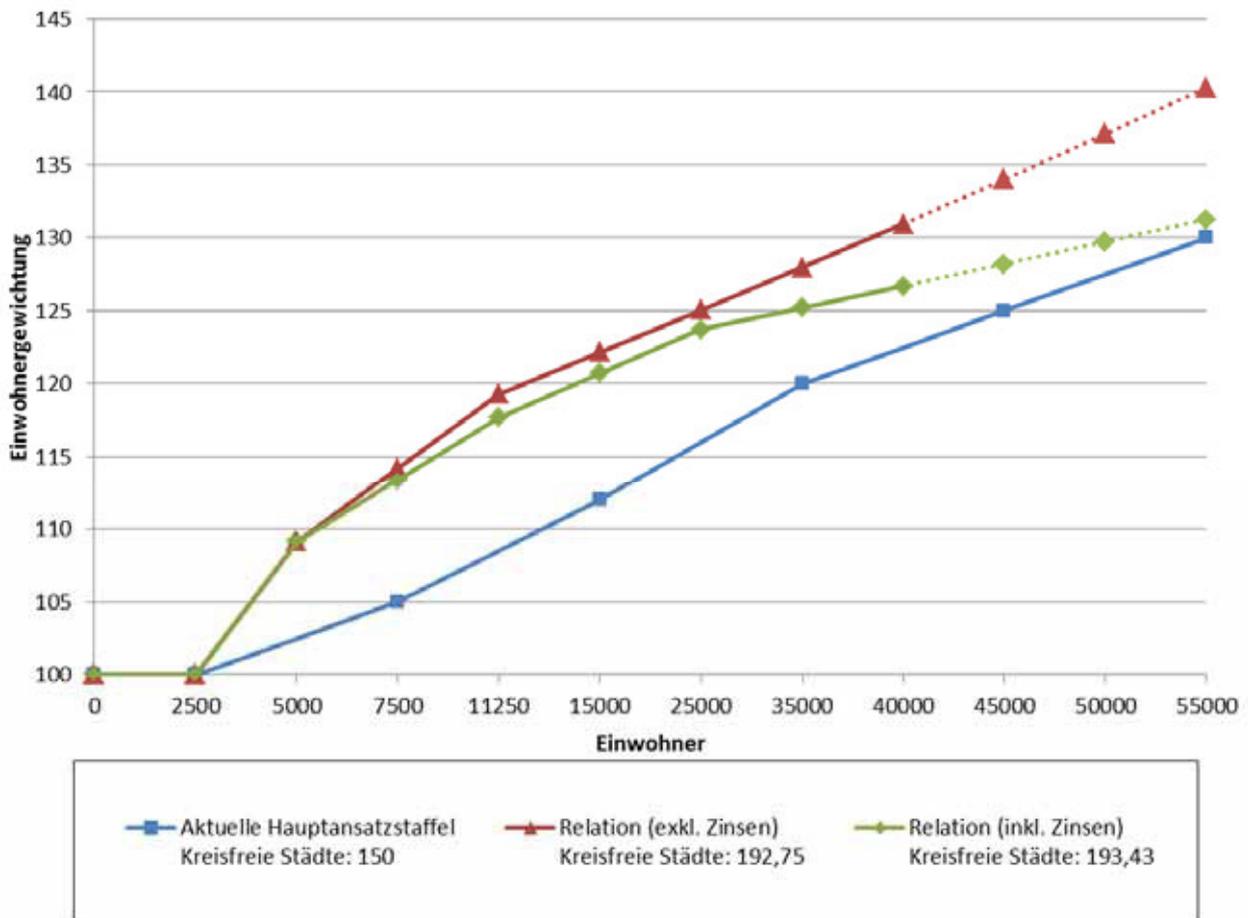


Abbildung 3: Vergleich der aktuellen Hauptansatzstaffel mit den theoretischen Hauptansatzstaffeln

Empfehlungen: In Anbetracht der Berechnungsergebnisse ergeben sich für die künftige Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel folgende Optionen:

a) Anpassung auf Basis der empirisch basierten Staffeln. Um eine bessere Abbildung der empirischen Finanzbedarfe der Gemeinden in der Hauptansatzstaffel zu gewährleisten, könnte die Hauptansatzstaffel entsprechend der Berechnungsergebnisse modifiziert werden. Für eine solche Modifikation böte es sich an, jeweils Einwohnergewichtungswerte zwischen der Variante mit und ohne Berücksichtigung von Zinsen zu wählen. Am oberen Ende der Staffel, wo keine empirische Herleitung von Gewichtungsfaktoren möglich war, müssen sinnvolle Werte ergänzt werden. Der Gutachter schlägt daher folgende alternative Hauptansatzstaffel für Brandenburg vor:

Tabelle 1: Vorschlag einer modifizierten Hauptansatzstaffel

Gemeindegrößenklassen	Modifizierte Hauptansatzstaffel
bis zu 2500	100
mit 7500	114
mit 15000	121
mit 35000	127
mit 45000	130
mit 55000	132

Neben den aufgeführten Gewichtungsfaktoren wäre auch die Gewichtung der Einwohner von kreisfreien Städten zu überdenken. Schließlich besteht hier die größte Abweichung zwischen den empirisch hergeleiteten und dem im Gesetz verankerten Wert. Allerdings sollte davon abgesehen werden, den empirisch ermittelten Werten 1:1 zu folgen. Eine Gewichtung von 190% oder sogar darüber wäre nicht sachgerecht. Der Gutachter schlägt bei einer modifizierten Hauptansatzstaffel entsprechend Tabelle 1 eine Einwohnergewichtung der kreisfreien Städte zwischen 160% und 170% vor. Werte in dieser Spanne bieten einen angemessenen Mittelweg zwischen dem Bemühen, die Mehrbelastungen der kreisfreien Städte zu berücksichtigen und zugleich die Gefahr eines Zirkelschlusses einzudämmen.

b) Keine Modifikation der bestehenden Hauptansatzstaffel. Trotz der augenscheinlich bestehenden Abweichungen zwischen den empirisch basierten und der geltenden Hauptansatzstaffel ist eine Anpassung nicht zwingend. Es ist nicht nötig, sich bei der Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel 1:1 an der empirischen Verteilung der Deckungsmittelverbräuche auszurichten. Erstens birgt dies die Gefahr eines Zirkelschlusses. Zweitens hat jede empirisch hergeleitete Bedarfsrelation Stichprobencharakter. Gemeindeindividuelles Verhalten, Einzelereignisse usw. beeinflussen als eine Art „statistisches Rauschen“ immer die errechneten Ergebnisse. Drittens kann ein Abweichen von den empirischen Bedarfsrelationen aufgrund von politischen Zielsetzungen geboten sein. Aus Gutachtersicht kann die Hauptansatzstaffel inklusive der Gewichtung der Einwohner der kreisfreien Städte daher auch beibehalten werden. Letztlich ist die Entscheidung zur Modifikation eine politische. Gegenwärtig fallen empirische Bedarfsrelationen und gesetzliche Gewichtungsfaktoren in einem Maße auseinander, dass (noch) eine Entscheidung in beide Richtungen – für oder gegen eine Reform – vertretbar erscheint.

Verteilungswirkungen einer modifizierten Hauptansatzstaffel: Eine Modifikation der Hauptansatzstaffel gemäß Tabelle 1 hätte Auswirkungen auf die Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben sowie in begrenztem Maße auf die Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an die Landkreise. Auch die investiven Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Landkreise wären betroffen, da sie laut §13 BbgFAG gemeinsam mit den allgemeinen Schlüsselzuweisungen berechnet werden. Die Verteilungswirkungen sind damit proportional zu denjenigen bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Tabelle 2 fasst die Umverteilungswirkungen für die allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeinden zusammen. Dabei wurde für die

Einwohnergewichtung der kreisfreien Städte ein Gewichtungsfaktor von 160% unterstellt. Da keine gravierenden Abweichungen zu den gegenwärtigen Schlüsselzuweisungen zu verzeichnen sind, wird die Reformoption in ihrer Angemessenheit und Umsetzbarkeit durch die Simulation bestätigt.

Tabelle 2: Auswertung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach Gemeindegrößenklassen

Gemeindegrößenklassen	Hauptansatzstaffel		Grundbetrag		
	Hauptansatzstaffel FAG 2013	Modifizierte Hauptansatzstaffel	FAG 2013	Simulation	
bis zu 2500	100	100	995,02	937,11	
mit 7500	105	114	Abundanzfälle		
mit 15000	112	121	14	14	
mit 35000	120	127	Unter der modifizierten Hauptansatzstaffel sind dieselben Gemeinden abundant wie beim FAG 2013.		
mit 45000	125	130			
mit 55000	130	132			
Kreisfreie Städte	150	160			
Schlüsselzuweisung FAG 2013		Schlüsselzuweisung Simulation	Prozentuale Abweichung	Anzahl	
Gemeinden/Städte mit ... Einwohnern	Summe absolut (in Tsd. Euro)			Gewinner	Verlierer
bis zu 2500	98985	89434	-9,65%	0	236
2500 bis 7500	125116	121629	-2,79%	17	55
7500 bis 15000	199974	208366	4,20%	57	0
15000 bis 35000	240132	244517	1,83%	29	3
35000 bis 45000	66812	65349	-2,19%	0	4
45000 bis 55000	-	-	-	-	-
Kreisfreie Städte	Summe absolut (in Tsd. Euro)			Gewinner	Verlierer
	216235	217975	0,80%	4	0
Insgesamt	947255	947270	0	107	298

Anm.: Allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben (ohne Mehrbelastungsausgleich § 14 a), keine investiven Schlüsselzuweisungen. Unterschiede in der verteilten Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben erklären sich durch unterschiedliche Restbeträge.

Sonderlastenausgleich Jugendhilfe

Angesichts der großen Dynamik der Jugendhilfeausgaben wurde 2014 ein Sonderlastenausgleich (SLA) für die Hilfen und Beratungen für junge Menschen und Familien gemäß §§ 27 bis 35 und 35a SGB VIII in den kommunalen Finanzausgleich eingeführt. Er ist ab 2015 mit 20 Mio. Euro dotiert, die als Vorwegabzug aus der Finanzausgleichsmasse entnommen werden. Der Deckungsmittelverbrauch in diesem Bereich betrug 2012 282 Mio. Euro; der SLA kann mithin nur einen kleinen Teil der Jugendhilfelasten finanzieren.

In der Bewertung des Lastenausgleichs wird deutlich, dass der Gesetzgeber sich gegen einen konventionellen SLA entschieden hat und eine neue, hier als „hybrid“ gekennzeichnete Art von Ausgleich definiert hat, die sich systematisch von den ansonsten im BbgFAG und vielen anderen KFA genutzten SLA unterscheidet. Dieses neue Ausgleichsparadigma fokussiert pauschaliert auf größenbedingte relative Belastungen der Kommunalhaushalte durch Jugendhilfe, nicht auf die direkten Jugendhilfelasten. Ein SLA nach Hybridmodell kann so lange funktionieren, wie er nur einen

kleinen Anteil der Kosten ersetzt. Spätestens wenn ein wachsender Mittelanteil über den SLA transportiert werden soll, sind konventionelle Ausgleichsüberlegen. Die Bewertung ergibt, dass der gesetzliche Mechanismus im Rahmen des hybriden Ausgleichsparadigmas in seiner Bedarfs- und Anreizgerechtigkeit gute Werte erreicht, aber von anderen Modellen leicht übertroffen wird. Auf Grundlage eines konventionellen SLA ist der gesetzliche Mechanismus gänzlich untauglich, hier stehen die Modelle 2a und 2b im Vordergrund.

Aus der Symmetriebetrachtung der Finanzierung des SLA kann nicht zwingend ein unmittelbarer Handlungszwang abgeleitet werden. Die Dynamik der HzE-Ausgaben am aktuellen Rand und der Umstand, dass die Symmetriebetrachtung zwischen Land und kommunaler Familie leicht in Richtung einer Korrektur zugunsten der Kommunen tendiert, ist ein Indiz dafür, dass bei Fortschreibung dieser Trends eine Ausdehnung des SLA durch Landesmittel (mit-)finanziert werden sollte.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Der kommunale Finanzausgleich in Brandenburg	4
2.1	Ziele und Funktionen	4
2.2	Ableitung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse	5
2.2.1	Verbundgrundlage, Verbund- und Finanzausgleichsmasse	5
2.2.2	Vorwegentnahmen und Sonderlastenausgleiche	7
2.2.3	Investive und allgemeine Schlüsselzuweisungen	8
2.3	Schlüsselzuweisungssystem in Brandenburg	10
2.3.1	Ermittlung der allgemeinen Schlüsselzuweisung	10
2.3.2	Gemeinden	11
2.3.3	Landkreise	15
2.4	Ländervergleich	16
2.4.1	Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmassen	16
2.4.2	Ermittlung des fiktiven Bedarfs	21
2.4.3	Ermittlung der Steuerkraft	24
3	Herausforderungen der Kommunalfinanzen heute und in Zukunft	25
3.1	Administrative Gliederung	26
3.2	Demografie und Soziales	28
3.2.1	Bevölkerung	28
3.2.2	Soziales	37
3.2.3	Einkommen der privaten Haushalte	40
3.2.4	Asylbewerber	41
3.3	Remanenzkosten	41
3.4	Arbeitsmarkt und Wirtschaft	42
3.4.1	Bruttoinlandsprodukt	42
3.4.2	Verschuldung	44
3.4.3	Arbeitsmarkt	45
3.5	Steuern und Zuweisungen	49

3.5.1	Realsteuern	50
3.5.2	Gemeinschaftssteuern	53
3.5.3	Steuerkraftmesszahl	55
3.5.4	Schlüsselzuweisungen.....	57
3.6	Zusammenfassung.....	58
4	Vertikale Aspekte (Prüfauftrag Verbundquote)	59
4.1	Institutioneller Hintergrund	59
4.2	Zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse	60
4.3	Auf dem Weg zu einem angereicherten Symmetriekoeffizienten.....	64
4.3.1	Datengrundlage	64
4.3.2	Ergebnisse	66
4.3.3	Zusammenfassende Bewertung	92
4.4	Symmetriekoeffizient	93
4.4.1	Definition und Interpretation	93
4.4.2	Zur Verwendung des Symmetriekoeffizienten	96
4.4.3	Ergebnisse der Berechnung	99
5	Horizontale Aspekte	109
5.1	Prüfung der Teilschlüsselmassen	109
5.1.1	Datengrundlage	109
5.1.2	Differenzierte Deckungsmittelverbrauchsanalyse	110
5.1.3	Symmetriekoeffizient zur Teilschlüsselmassenbestimmung.....	123
5.2	Prüfung der Hauptansatzstaffel	129
5.2.1	Überprüfungsstrategie.....	129
5.2.2	Grafische Plausibilisierung und Identifikation von Ausreißern	133
5.2.3	Berechnung der theoretischen Hauptansatzstaffel.....	135
5.2.4	Empfehlungen.....	139
5.2.5	Verteilungswirkungen einer modifizierten Hauptansatzstaffel	142
6	Wirksamkeit des Jugendhilfelastenausgleichs	152
6.1	Entwicklung der Jugendhilfelasten.....	152
6.2	Ausgestaltung des Jugendhilfelastenausgleichs	156

6.3	Bewertungskriterien für einen funktionierenden Sonderlastenausgleich.....	164
6.3.1	Bedarfsgerechtigkeit.....	164
6.3.2	Anreizgerechtigkeit.....	168
6.4	Bewertung des Sonderlastenausgleichs.....	170
6.4.1	Indikatormodelle für einen echten Sonderlastenausgleich	170
6.4.2	Indikatormodelle für einen hybriden Sonderlastenausgleich	172
7	Fazit.....	174
8	Literaturverzeichnis	179
9	Anhang.....	182

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung des Symmetriekoeffizienten.....	iv
Abbildung 2:	Entwicklung des Symmetriekoeffizienten für Teilschlüsselmassen.....	vii
Abbildung 3:	Vergleich der aktuellen Hauptansatzstaffel mit den theoretischen Hauptansatzstaffeln	ix
Abbildung 4:	Teilschlüsselmassen für allg. Schlüsselzuweisungen (in 1.000 EUR), 2014.....	9
Abbildung 5:	Zuweisungen an die Kommunen (inkl. Zweckverbände) innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs (netto in Euro je EW), 2013.....	19
Abbildung 6:	Demografiefaktoren in den kommunalen Finanzausgleichen	22
Abbildung 7:	Verwaltungsstruktur Brandenburg	26
Abbildung 8:	Ämter in Brandenburg.....	28
Abbildung 9:	Bevölkerung nach Gemeinden, 2012	29
Abbildung 10:	Bevölkerungsdichte (je EW je km ²), 2012	30
Abbildung 11:	Bevölkerungsentwicklung 2007 bis 2012 (in %).....	32
Abbildung 12:	Bevölkerungsprognose 2030 gegenüber 2010 (in %)	34
Abbildung 13:	Altenquotient (in %), 2010	35
Abbildung 14:	Jugendquotient (in %), 2010	36
Abbildung 15:	Personen in Bedarfsgemeinschaften (je EW in %), 2012	38

Abbildung 16: Anzahl der Hilfen/Beratungen für junge Menschen und Familien nach Landkreisen, 2012	39
Abbildung 17: Einkommen der privaten Haushalte (in Euro je EW), 2012	40
Abbildung 18: BIP (in Euro je Einwohner), 2012.....	43
Abbildung 19: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände (in Euro je EW), 2009	44
Abbildung 20: Arbeitslosenquoten (in %), 2012	45
Abbildung 21: Einpendler (je EW in %), 2012	46
Abbildung 22: Auspendler (je EW in %), 2012	47
Abbildung 23: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort(je EW in %), 2012	48
Abbildung 24: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort (je EW in %), 2012	49
Abbildung 25: Hebesatz der Gewerbesteuer (in %), 2012	50
Abbildung 26: Hebesatz der Grundsteuer B (in %), 2012	51
Abbildung 27: Istaufkommen der Gewerbesteuer (in Euro je EW), 2012.....	52
Abbildung 28: Istaufkommen der Grundsteuer B (in Euro je EW), 2012	53
Abbildung 29: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (in Euro je EW), 2012	54
Abbildung 30: Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (in Euro je EW), 2012	55
Abbildung 31: Steuerkraftmesszahl (je EW), 2012	56
Abbildung 32: Allgemeine Schlüsselzuweisungen (in Euro je EW), 2012.....	57
Abbildung 33: Teilindikatoren / potenzielle Stressfaktoren zum Symmetriekoeffizienten	65
Abbildung 34: Bereinigte Einnahmen (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013	66
Abbildung 35: Bereinigte Einnahmen (in Euro je EW), Ländervergleich, 1992-2011.....	67
Abbildung 36: Steuern und steuerähnliche Abgaben (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013.....	68
Abbildung 37: Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer (in %), Brandenburg vs. FLO, 2000-2013.....	70
Abbildung 38: Aufkommen (oben) und Grundbetrag (unten) der Grund- und Gewerbesteuer (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 2000-2013	71
Abbildung 39: Grunderwerbsteuer (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1999-2013.....	72
Abbildung 40: Gebühren und sonstige Entgelte (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013	74

Abbildung 41: Gebühren und sonstige Entgelte (in Euro je EW) im Ländervergleich, 1992-2011	75
Abbildung 42: Bereinigte Ausgaben (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013	76
Abbildung 43: Bereinigte Ausgaben (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2011	77
Abbildung 44: Personalausgaben (in Euro je Einwohner), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013	78
Abbildung 45: Personalausgaben (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2011	79
Abbildung 46: Sachinvestitionen (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013	80
Abbildung 47: Sachinvestitionen (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2011	81
Abbildung 48: Baumaßnahmen (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013	82
Abbildung 49: Baumaßnahmen (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2011	83
Abbildung 50: Nettosozialausgaben (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 2001-2011	84
Abbildung 51: Schulden (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013	86
Abbildung 52: Schulden (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2013	87
Abbildung 53: Kassenkredite (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013	88
Abbildung 54: Kassenkredite (in Euro je EW), im Ländervergleich 1992-2013	89
Abbildung 55: Zinsausgaben (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013	90
Abbildung 56: Zinsausgaben (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2011	91
Abbildung 57: Finanzierungssaldo (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 2001-2009	92
Abbildung 58: Kommunaler Anteil am Deckungsmittelverbrauch (exkl. Zinsen), 2001-2011	100
Abbildung 59: Kommunaler Anteil am Deckungsmittelverbrauch (inkl. Zinsen), 2001-2011	101
Abbildung 60: Kommunaler Anteil am Deckungsmittelbestand, 2001-2010	103
Abbildung 61: Kommunaler Anteil des Deckungsmittelbestands und -verbrauchs in Brandenburg	104
Abbildung 62: Symmetriekoeffizient Brandenburgs (exkl. und inkl. Zinsen), 2001-2011	105
Abbildung 63: Symmetriekoeffizient (exkl. Zinsen), 2001-2011	106
Abbildung 64: Symmetriekoeffizient (inkl. Zinsen), 2001-2011	107
Abbildung 65: Entwicklung der produktbereichsspezifischen Deckungsmittelverbräuche für Verwaltungstätigkeit nach Gebietskörperschaftstyp (in Euro je EW), 2007- 2012	113
Abbildung 66: Entwicklung der produktbereichsspezifischen Deckungsmittelverbräuche für Investitionstätigkeit nach Gebietskörperschaftstyp (in Euro je EW), 2007-2012	114

Abbildung 67: Aufteilung der Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte im Bereich Verwaltungstätigkeit (in Euro je EW), 2012	115
Abbildung 68: Aufteilung der Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte im Bereich Investitionstätigkeit (in Euro je EW), 2012.....	116
Abbildung 69: Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Bereich Verwaltungstätigkeit (in Euro je EW), 2012	117
Abbildung 70: Zusammensetzung der Deckungsmittelverbräuche für Verwaltungstätigkeit (in %), 2012.....	118
Abbildung 71: Deckungsmittelverbräuche der kreisangehörigen Gemeinden im Bereich Verwaltungstätigkeit nach Gemeindegrößenklassen (in Euro je EW), 2012	119
Abbildung 72: Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Bereich Investitionstätigkeit (in Euro je EW), 2012.....	120
Abbildung 73: Deckungsmittelverbräuche der kreisangehörigen Gemeinden im Bereich Investitionstätigkeit nach Gemeindegrößenklassen (in Euro je EW), 2012.....	121
Abbildung 74: Produktbezogene Deckungsmittelverbräuche und Kreisumlage, 2012.....	122
Abbildung 75: Entwicklung des Gemeindeanteils am Deckungsmittelverbrauch (inkl. und exkl. Zinsen) und Deckungsmittelbestand	127
Abbildung 76: Entwicklung des Symmetriekoeffizienten für die Teilschlüsselmassenbestimmung	128
Abbildung 77: Deckungsmittelverbrauch exkl. Zinsen nach Größenklassen (in Euro je EW), 2012.....	134
Abbildung 78: Deckungsmittelverbrauch exkl. Zinsen in Gemeinden bis 20000 Einwohner (in Euro je EW), 2012	135
Abbildung 79: Vergleich der aktuellen Hauptansatzstaffel mit den theoretischen Hauptansatzstaffeln	138
Abbildung 80: Auswertung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben auf Ebene der Einzelgemeinden.....	144
Abbildung 81: Auswertung in Differenzen (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Euro), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben.....	145
Abbildung 82: Auswertung in Differenzen je Einwohner (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Euro je Einwohner), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben.....	146

Abbildung 83: Auswertung in prozentualen Veränderungen (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Prozent der Schlüsselzuweisung nach FAG 2013), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben	147
Abbildung 84: Auswertung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Landkreise auf Ebene der einzelnen Landkreise	148
Abbildung 85: Auswertung in Differenzen (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Euro), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Landkreise	149
Abbildung 86: Auswertung in Differenzen je Einwohner (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Euro je Einwohner), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Landkreise	150
Abbildung 87: Auswertung in prozentualen Veränderungen (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Prozent der Schlüsselzuweisung nach FAG 2013), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Landkreise	151
Abbildung 88: HzE-Ausgaben pro Kopf im Ländervergleich: Höhe (2013) und Dynamik (2007-2013).....	154
Abbildung 89: Jugendhilfe kommunal – Hilfen zur Erziehung (Fallzahlen) in Brandenburg in den Jahren 2007-2013.....	155
Abbildung 90: Korrelation des Größen- mit dem Finanzkraft-Index für die brandenburgischen Kreise und kreisfreien Städte (2012).....	161
Abbildung 91: Bedarfsgerechtigkeit der HzE-Fallzahlen im echten Sonderlastenausgleich	166
Abbildung 92: Bedarfsgerechtigkeit des gesetzlichen Mechanismus‘ im echten Sonderlastenausgleich.....	167
Abbildung 93: Konventioneller Sonderlastenausgleich: Abwägung von Anreiz- und Bedarfsgerechtigkeit	171
Abbildung 94: Hybrider SLA: Abwägung von Anreiz- und Bedarfsgerechtigkeit.....	172

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vorschlag einer modifizierten Hauptansatzstaffel.....	x
Tabelle 2:	Auswertung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach Gemeindegrößenklassen	xi
Tabelle 2:	Ableitung und Entwicklung der Finanzausgleichsmasse (in 1.000 Euro)	6
Tabelle 3:	Aufteilung und Entwicklung der Finanzausgleichsmasse (in 1.000 Euro).....	8
Tabelle 4:	Hauptansatzstaffel	12
Tabelle 5:	Verfahren zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse	17
Tabelle 6:	Verbundgrundlagen und-quoten im Ländervergleich (in %), 2013	18
Tabelle 7:	Steuerschätzung (in Mio. Euro).....	69
Tabelle 8:	Sozialhilfe – Zuständigkeit des überörtlichen Trägers im Ländervergleich	85
Tabelle 9:	Interpretation des Symmetriekoeffizienten	94
Tabelle 10:	Ableitung der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen.....	95
Tabelle 11:	Ableitung des Deckungsmittelverbrauchs und -bestands	96
Tabelle 12:	Deckungsmittelverbrauch in Brandenburg (in Mio. Euro, in %), 2001-2011	102
Tabelle 13:	Deckungsmittelbestand in Brandenburg (in Mio. Euro), 2001-2011	102
Tabelle 14:	Symmetriekoeffizient Brandenburgs, 2001-2011	104
Tabelle 15:	Symmetriekoeffizient der übrigen ostdeutschen Flächenländer, 2001-2011	107
Tabelle 16:	Berechnung des produktbereichsbezogenen Deckungsmittelverbrauchs für laufende Verwaltungstätigkeit.....	112
Tabelle 17:	Berechnung des produktbereichsbezogenen Deckungsmittelverbrauchs für Investitionstätigkeit.....	112
Tabelle 18:	Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs für den Symmetriekoeffizienten Teilschlüsselmassen	126
Tabelle 19:	Berechnung des Deckungsmittelbestands für den Symmetriekoeffizienten Teilschlüsselmassen	127
Tabelle 20:	Symmetriekoeffizient Teilschlüsselmassen.....	128
Tabelle 21:	Deckungsmittelverbrauch für die Prüfung der Hauptansatzstaffel	132
Tabelle 22:	Deckungsmittelverbrauchsrelationen (exkl. Zinsen).....	136
Tabelle 23:	Deckungsmittelverbrauchsrelationen (inkl. Zinsen)	136

Tabelle 24:	Vorschlag einer modifizierten Hauptansatzstaffel.....	139
Tabelle 25:	Auswertung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach Gemeindegrößenklassen	143
Tabelle 26:	Auswertung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Landkreise	148
Tabelle 27:	Vorschlag einer modifizierten Hauptansatzstaffel.....	177
Tabelle 28:	Deckungsmittelverbrauch (exkl. und inkl. Zinsen) in den anderen ostdeutschen Flächenländern (in Mio. Euro), 2001-2011	182
Tabelle 29:	Deckungsmittelbestand in den übrigen ostdeutschen Flächenländern (in Mio. Euro), 2001-2011	182

1 Einleitung

Finanzausgleichsfragen sind naturgemäß Streitfragen. Dies gilt für das Brandenburgische Finanzausgleichsgesetz ebenso wie für die kommunalen Finanzausgleiche in anderen Ländern. Wo vertikal zwischen Land und kommunaler Familie einerseits und horizontal zwischen den Kommunen andererseits knappe Gelder verteilt werden, darf allgemeines Einverständnis mit *bestimmten* Mittelallokationen nicht erwartet werden, solange alternative Verteilungsmechanismen auch abweichende Verteilungsergebnisse möglich erscheinen lassen. Gerade wenn alle betroffenen Gruppen unter – teils sehr großen – fiskalischen Defiziten leiden und sich entsprechenden Konsolidierungsforderungen gegenübersehen, ist völlige Einmütigkeit in Finanzausgleichsfragen nicht zu erwarten.

Gleichwohl sieht sich der Gesetzgeber in der Pflicht, einen gerechten Finanzausgleich zu implementieren. Um mit dem Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz ein Ergebnis zu erreichen, das bedarfsgerecht ist und zudem von den Betroffenen – wenn auch nicht unbedingt einstimmig – als ausgewogen und fair akzeptiert werden kann, müssen in einem ersten Schritt die Tatsachen weitestmöglich geklärt werden. Aus Akzeptanz des Verfahrens folgt günstigenfalls Toleranz der Verteilungsergebnisse.

In Brandenburg sind die Voraussetzungen dafür insofern gut, als hier eine regelmäßige Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs sicherstellt, dass sich die Aufgaben und deren Finanzierung nicht über längere Zeit nach Eigendynamik weiterentwickeln und mitunter entkoppeln können, wie es in einigen anderen Ländern zu beobachten ist. Gemäß den Überprüfungspflichten für das Ausgleichsjahr 2016 – nach dem Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) bestehen in einem mindestens dreijährlichen Turnus Überprüfungspflichten – werden in diesem Gutachten

- die Hundertsätze nach § 3 Abs. 1 BbgFAG (Verbundquoten) gemäß § 3 Abs. 5 BbgFAG,
- die Hundertsätze nach § 5 Abs. 3 BbgFAG (Teilschlüsselmassen für kommunale Gruppen) gemäß § 3 Abs. 5 BbgFAG und
- die Hauptansatzstaffel nach § 8 Abs. 2 gemäß § 8 Abs. 3 BbgFAG überprüft.

Darüber hinaus soll die Wirksamkeit des 2014 eingeführten Jugendhilfelastenausgleichs überprüft werden.

Das Gutachten beschränkt sich auf den Gutachterauftrag. Die darüberhinausgehenden Verteilungsparameter des brandenburgischen kommunalen Finanzausgleichs werden daher hinsichtlich ihrer Ausgestaltung nicht untersucht und finden nur in dieses Gutachten Eingang, wenn sie der Bewertung des Gutachterauftrags dienlich sind. Es findet folglich keine Vollüberprüfung statt.

If it ain't broke, don't fix it.

Das Bearbeitungsparadigma für die Leitfragen des Gutachtens ist an diese alte Ingenieursweisheit angelehnt. Im Lichte dessen baut das Gutachten wenn möglich auf vorhandene und etablierte Untersuchungsansätze auf und entwickelt diese weiter. Besondere Relevanz für die Gutachter hat insbesondere die Konsistenz der verwendeten Untersuchungsmethoden für die einzelnen Prüfaufträge: So wurde in Analogie zur bereits verwendeten und für tauglich befundenen Bewertungsmethodik der vertikalen Verteilungsfrage (Verbundquote) ein Symmetriekoeffizient zur Bewertung der horizontalen Verteilungsfrage (Teilschlüsselmassen) entwickelt. Der Deckungsmittelverbrauch als wesentlicher Bestandteil dieses Symmetriekoeffizienten ist zugleich Grundlage für die Ermittlung der Hauptansatzstaffel.

Auch hinsichtlich der Weiterentwicklung ist dieses Paradigma für die Bearbeitung des Gutachterauftrags zentral. Kommunale Finanzausgleiche sind kein „Ideal“, das am grünen Tisch komplett neu und unverbraucht gestaltet wird. Ihre historische Genese ist vielmehr das Ergebnis zäher verteilungspolitischer Verhandlungen und politischer Zielsetzungen. Kommunale Finanzausgleiche begründen, sobald sie fiskalisch eine mehr als marginale Rolle spielen, pfadabhängige Entwicklungen. Dies kann einige Probleme schaffen – sog. Endogenitäten –, es stabilisiert aber auch die Handlungsbedingungen und Erwartungen der Akteure. Derartige fiskalische Entwicklungen müssen durchbrochen werden, wo sie zu unbilligen Ergebnissen führen. Wo dies nicht der Fall ist, hat der Fortbestand von Regeln einen Eigenwert, der vielleicht „eleganteren“ Alternativen vorzugswürdig ist. Potentielle Weiterentwicklungsoptionen gilt es hingegen kritisch hinsichtlich ihres Verteilungseffekts zu überprüfen.

Der Gutachter sieht es daher als seine Aufgabe, unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Expertise die Daten und Rahmenbedingungen zu erfassen, objektive Notwendigkeiten zu identifizieren und so präzise wie möglich zu quantifizieren, um dann schließlich geeignete Ausgestaltungsoptionen für einen bedarfsgerechten kommunalen Finanzausgleich darzustellen und hinsichtlich ihrer instrumentellen Vor- und Nachteile zu bewerten.

Im Gutachten wird allerdings auch deutlich, dass die finanzwissenschaftliche Analyse manche der aufgeworfenen Fragen nur bis zu einem bestimmten Punkt beantworten kann, ab dem originär politische Weichenstellungen notwendig werden. Im Sinne guter wissenschaftlicher Politikberatung versucht das Gutachten, diese Grenze stets transparent zu machen

Das Gutachten beschreibt in Kapitel 2 zunächst seinen Untersuchungsgegenstand, den kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg. Kapitel 3 stellt den Finanzausgleich in einen größeren Kontext, indem die Bedingungen und Herausforderungen der Kommunen Brandenburgs und ihrer Finanzen heute und in Zukunft anhand quantitativer Indikatoren beleuchtet werden. Kapitel 4 widmet sich dem ersten Prüfauftrag, der vertikalen Verbundquote. Kapitel 5 behandelt die verbleibenden Prüfaufträge, die die horizontale Dimension des Finanzausgleichs betreffen: Die Verteilung der Teil-

schlüsselmassen, den Verlauf der Hauptansatzstaffel und die Wirksamkeit des Jugendhilfelastenausgleichs. Kapitel 6 schließt mit einem Fazit.

2 Der kommunale Finanzausgleich in Brandenburg

Der kommunale Finanzausgleich ist eine (naturgemäß politische) Antwort auf das vielschichtige Problem, den Kommunen eine Finanzierung zur gewährleisten, die zugleich aufgabengerecht, sparsam und wirtschaftlich, freiheitswährend im Sinne der Selbstverwaltungsgarantie sowie verlässlich sein soll. In Brandenburg ist die Erfüllung dieser Ansprüche durch die Vielfalt der kommunalen Landschaft – Berliner Umland versus berlinferner Raum – und die Vielzahl der Herausforderungen – demografischer Wandel und tragfähige öffentliche Finanzen trotz Remanenzkosten – eine besonders anspruchsvolle Aufgabe (siehe hierzu auch Kapitel 3).

2.1 Ziele und Funktionen

Durch die Implementierung eines kommunalen Finanzausgleichs verfolgt das Land Brandenburg folgende Ziele (vgl. auch MdF 2015):

1) Vertikaler Ausgleich

Durch den kommunalen Finanzausgleich stellt das Land Brandenburg den Gemeinden und Gemeindeverbänden finanzielle Mittel zur Ergänzung der eigenen kommunalen Einnahmen zur Verfügung. Alle Kommunen sollen damit in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können. Teilweise bestreiten die Kommunen einen erheblichen Anteil ihrer Ausgaben aus Schlüsselzuweisungen und anderen Finanzausgleichsmitteln. Für die kommunale Finanzierung ist der Finanzausgleich damit von eminenter Bedeutung.

2) Horizontaler Ausgleich

Neben seiner Aufstockungs- bzw. Finanzierungsfunktion verfolgt der Finanzausgleich das Ziel, zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im ganzen Land beizutragen. Daher ist der Großteil der Finanzausgleichsleistungen bedarfs- bzw. finanzkraftabhängig gestaltet, d.h. Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einnahmekraft erhalten höhere Zuweisungen als finanziell bessere gestellte Gemeinden. Während in der Mehrheit der Länder redistributive Ziele nur durch steuerkraftabhängige Verteilung der Schlüsselzuweisungen verfolgt werden, wird dieses Ziel in Brandenburg durch die Finanzausgleichsumlage stärker gewichtet. Besonders steuerstarke abundante Gemeinden müssen hierbei eine Finanzausgleichsumlage abführen – die zu verteilende Schlüsselmasse wird hierdurch aufgestockt.¹

¹ Gemäß § 17a BbgFAG müssen kreisangehörige Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 15% übersteigt, im nächsten Jahre eine Finanzausgleichsumlage abführen. Diese Finanzausgleichsumlage beträgt 25% der Differenz aus Steuerkraftmesszahl und der um 15% erhöhten Bedarfsmesszahl. Ein Teil der Finanzausgleichsumlage kommt hierbei dem Landkreis der finanzausgleichsumlagepflichtigen Gemeinde zu, ein Teil wird der Verbundmasse zugeführt.

Die Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs darf aber nicht in Konflikt mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie geraten – eine völlige Nivellierung der kommunalen Finanzausstattungen ist ausgeschlossen. Ein Großteil der den Kommunen durch den Finanzausgleich zufließenden Mittel ist zweckungebunden ausgestaltet, d.h. die Kommunen können über ihre Verwendung frei entscheiden. Allen voran sind hier die Schlüsselzuweisungen zu nennen, die die Kommunen bei der Finanzierung ihrer laufenden Ausgaben unterstützen. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern kommt in Brandenburg den Sonderlastenausgleichen eine besondere Bedeutung zu, da es in Brandenburg im Gegensatz zu der Mehrheit der anderen Bundesländer keine Nebenansätze gibt. Sonderbedarfe aufgrund unterschiedlicher sozioökonomischer und anderer Gegebenheiten, die nicht pauschalisiert durch die Bevölkerungszahl erfasst werden können, werden einzig durch die Sonderlastenausgleiche berücksichtigt.

3) Raumordnerische Gesichtspunkte

Raumordnerische Gesichtspunkte werden sowohl durch die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel als auch durch den Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte berücksichtigt. Effekte des demografischen Wandels werden durch den sogenannten Demografiefaktor abgemildert.² Der Rückgang der Einwohnerzahl wirkt sich hierdurch zeitverzögert auf den fiktiven Finanzbedarf aus.

2.2 Ableitung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse

Der kommunale Finanzausgleich im Land Brandenburg ist, wie seine Pendanten in den anderen zwölf Flächenländern, kein Mechanismus, der sich leicht verstehen ließe. Die vielschichtigen Ansprüche an das System, seine enge Verwobenheit mit den sich wandelnden Aufgabenbeständen von Kommunen und Land, die Wechselwirkungen im gesamten kommunalen Einnahmensystem und vor allem die Komplexität und streckenweise Endogenität des KFA-Systems selbst machen den Zugang schwer.

2.2.1 Verbundgrundlage, Verbund- und Finanzausgleichsmasse

Gemäß § 3 Abs. 1 BbgFAG speist sich die Verbundmasse aus 20% der dem Land verbleibenden Einnahmen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer, dem Landesanteils an der Gewerbesteuerumlage sowie der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, der Bundesergänzungszuweisungen, Einnahmen infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeug-

² Wenn die Einwohnerzahl des Basisjahres (Einwohnerzahl am 31. Dezember des vorvergangenen Jahres) niedriger ist als der Durchschnitt des Basisjahrs und den vier vorhergegangenen Jahren, ist dieser für die Ermittlung des Hauptansatzes zugrunde zu legen (§ 20 BbgFAG).

steuer auf den Bund sowie zu 40% der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.³ Weitere Erhöhungen ergeben sich durch die Einnahmen aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Hartz IV) nach § 11 Abs. 3a FAG und aus der Finanzausgleichsumlage nach § 17a Abs. 3 Satz 3 BbgFAG (ohne Anteil der Landkreise). In den vergangenen Jahren gab es hinsichtlich der Ermittlung der Verbundmasse zwei relevante Änderungen: Im Jahr 2005 wurden die Kommunen durch die Einführungen eines gesonderten Verbundsatzes in Höhe von 40% für die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen stärker am Rückgang der Aufbauhilfen-Ost beteiligt.⁴ Diese reduzieren sich fortlaufend und werden im Jahr 2019 letztmalig gezahlt (§ 11 Abs. 3 FAG). Über eine eventuelle Nachfolgeregelung ist noch nicht entschieden. Der allgemeine Verbundsatz reduzierte sich von 25,3% auf 20%. Ferner wurde 2011 die Finanzausgleichsumlage eingeführt, die erstmalige Erhebung erfolgte 2012.

Tabelle 3: Ableitung und Entwicklung der Finanzausgleichsmasse (in 1.000 Euro)

	HPI 2007	HPI 2008	HPI 2009	HPI 2010	HPI 2011	HPI 2012	HPI 2013	NTH 2014
Steuern insgesamt (ohne FLA)	4.866.574	5.356.949	5.458.500	4.988.786	5.307.848	5.832.994	6.148.202	6.404.531
Verbundgrundlagen ohne SoBez	5.686.574	6.218.949	6.364.500	5.626.786	5.900.948	6.479.494	6.921.102	7.150.431
Verbundmasse nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgFAG	1.137.315	1.243.790	1.272.900	1.125.357	1.180.190	1.295.899	1.384.220	1.430.086
Sonderbedarfs-BEZ	1.487.022	1.465.047	1.362.493	1.252.615	1.150.061	1.040.182	937.629	827.751
Verbundmasse nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 BbgFAG	594.809	586.019	544.997	501.046	460.024	416.073	375.052	331.100
Verbundmasse gesamt nach § 3 Abs. 1 BbgFAG	1.732.124	1.829.809	1.817.897	1.626.403	1.640.214	1.711.972	1.759.272	1.761.187
Vorwegabzug nach § 3 Abs.2 BbgFAG	-50.000	-50.000	-50.000	-50.000	-50.000	-50.000	-30.000	-20.000
Abrechnungen Steuerverbund aus Vorjahren nach § 3 (4) Sätze 3 und 4 BbgFAG		+0	+101.122	+43.392	+20.016	-37.010	+79.695	+41.695
Verbundmasse nach Vorwegabzug und Abrechnung Steuerverbund aus Vorjahren	1.682.124	1.880.931	1.811.289	1.596.419	1.553.204	1.741.667	1.770.967	1.757.477
einmalige Erhöhung der FAGsmasse wegen der erst 2012 erhöhend wirkenden Finanzausgleichsumlage nach § 17a BbgFAG					10.000			
Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage nach § 17a Abs. 3 Satz 3 BbgFAG (ohne Anteil der Landkreise)						16.915	18.189	18.189
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Hartz IV) nach § 11 Abs. 3a FAG	190.000	190.000	190.000	190.000	190.000	134.995	134.995	147.630
FAGsmasse nach § 1 Abs.4 BbgFAG	1.872.124	2.070.931	2.001.289	1.786.419	1.753.204	1.893.577	1.924.151	1.923.296

Anm.: HPI: Haushaltsplan; NTH: Nachtragshaushalt.
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des MdF.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Quellen und die Entwicklung der Verbund- bzw. Finanzausgleichsmasse. In den vergangenen Jahren betrug die Finanzausgleichsmasse zwischen 1,7 Mrd. Euro und 2,1 Mrd. Euro. In 2014 betrug die Finanzausgleichsmasse 1,9 Mrd. Euro. Die sinkenden Mittel aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen – in 2007 lagen diese noch bei 1,5 Mrd. Euro und in 2014 bereits bei 0,8 Mrd. Euro – werden hierbei durch die – bis auf 2010 und 2011 –

³ Siehe § 3 BbgFAG hinsichtlich des detaillierten Berechnungsschemas (insbesondere Minderungen und Abrechnungen des Steuerverbundes).

⁴ § 2 Abs. (1) GFG 2004 (1) Das Land stellt den Gemeinden und Landkreisen 25,3 vom Hundert seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer, jedoch ohne den Betrag nach § 7 Abs. 2, sowie der Landessteuern einschließlich des Landesanteils an der Gewerbesteuerumlage als Zuweisungen zur Verfügung (allgemeiner Steuerverbund).

kontinuierlich steigende Verbundgrundlage aus Steuern abgedeckt. Ferner enthält die Finanzausgleichsmasse die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3a FAG (diese laufen ebenfalls aus). Diese werden den Landkreisen und kreisfreien Städten zum Ausgleich der besonderen Belastungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende gem. § 15 BbgFAG in voller Höhe zur Verfügung gestellt (Sozialhilfelastenausgleich).

2.2.2 Vorwegentnahmen und Sonderlastenausgleiche

Eine Besonderheit im kommunalen Finanzausgleich ist die Berücksichtigung sozioökonomischer Sonderbedarfe durch Sonderlastenausgleiche. Bei Sonderlastenausgleichen kommt es zu einer finanzkraftunabhängigen, rein bedarfsabhängigen Verteilung der Mittel (der Bedarf orientiert sich hierbei an der Aufgabe, für die der Sonderlastenausgleich ausgezahlt wird und nicht am generellen Bedarf). Dieses Vorgehen steht im Gegensatz zu der Verwendung von Nebenansätzen, die die stark pauschalisierende Hauptansatzstaffel bei der Messung des fiktiven Bedarfs ergänzen und somit besondere finanzielle Belastungen finanzkraftabhängig berücksichtigen. Kommt ein Sonderlastenausgleich zum Einsatz, kommt es in der Regel zu einer Vorwegentnahme, was die zu verteilende Schlüsselmasse schmälert. Die Höhe des Sonderlastenausgleichs wird hierbei vorab determiniert und ist folglich exogen.

Der Finanzausgleichsmasse nach § 1 Abs. 4 BbgFAG wurden in 2014 17 Mio. Euro für die Theaterpauschale (§ 5 Abs. 1 BbgFAG), 45 Mio. Euro für den Ausgleichsfond (§ 16 BbgFAG) und 233 Mio. Euro für die Sonderlastenausgleiche vorwegentnommen. Hierbei betrug der Soziallastenausgleich (§ 15 Abs. 1 BbgFAG) 148 Mio. Euro (der sich nur aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen speist), der Jugendhilfelastenausgleich (§ 15 Abs. 2 BbgFAG) 10 Mio. Euro und der Schullastenausgleich (§ 14 BbgFAG) 75 Mio. Euro.

Nach dem **Schullastenausgleich** wird gemäß § 14 BbgFAG ein Gesamtbetrag, der sich aus einem inflationsangepassten Ausgangsbeitrag pro Schüler (Schülerin) und der prognostizierten Schülerzahl ergibt, auf die verschiedenen Schulträger (Gemeinden, Landkreise und Schulverbände) verteilt. Die Zuweisung an die einzelnen Träger erfolgt anteilig nach Schülern laut amtlicher Schulstatistik, wobei bestimmte Schulformen (z.B. Sonderpädagogische Förderung oder Ganztagschulen) oder Wohnsituationen (z.B. Hauptwohnung in anderem Bundesland oder Asylbewerber) überproportional berücksichtigt werden.

Der **Jugendhilfelastenausgleich** kam 2014 erstmalig zum Tragen und wird ab 2015 auf 20 Mio. Euro erhöht. Die Prüfung des Jugendhilfelastenausgleichs ist Gegenstand der Begutachtung und erfolgt in Kapitel 6.

Darüber hinaus erfolgt im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ein Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben.⁵ Im KFA 2013 betrug der Kostenausgleich 167 Mio. Euro.

Seit 2012 werden keine Mittel zur Förderung der Landeshauptstadt mehr vorwegentnommen.

Tabelle 4: Aufteilung und Entwicklung der Finanzausgleichsmasse (in 1.000 Euro)

	HPI 2007	HPI 2008	HPI 2009	HPI 2010	HPI 2011	HPI 2012	HPI 2013	NTH 2014
FAGsmasse nach § 1 Abs.4 BbgFAG	1.872.124	2.070.931	2.001.289	1.786.419	1.753.204	1.893.577	1.924.151	1.923.296
Vorwegentnahmen:								
Theaterpauschale	13.000	13.000	13.000	13.000	14.500	17.000	17.000	17.000
Förderung der Landeshauptstadt	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500			
Ausgleichsfonds	64.669	64.669	50.000	64.000	51.000	49.000	45.000	45.000
Schullastenausgleich	81.000	78.000	75.000	73.000	72.000	73.000	73.000	75.000
Soziallastenausgleich	190.000	190.000	190.000	190.000	190.000	134.995	134.995	147.630
Jugendhilfelastenausgleich								10.000
Schlüsselmasse nach §§ 5 und 13 BbgFAG gesamt	1.520.955	1.722.762	1.670.789	1.443.919	1.423.204	1.619.582	1.654.156	1.628.666
Allg. Schlüsselmasse nach § 5 Abs. 2 BbgFAG gesamt	1.193.810	1.400.452	1.371.041	1.168.344	1.170.191	1.390.742	1.447.878	1.446.561
Allg. SZ für Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben nach § 6 Abs. 1 BbgFAG	815.372	956.508	936.421	797.979	793.389	942.923	981.661	980.768
Allg. SZ für kreisfreie Städte für Kreisaufgaben nach § 6 Abs. 2 BbgFAG	48.946	57.419	56.213	47.902	49.148	58.411	60.811	60.756
Allg. SZ für Landkreise nach § 6 Abs. 3 BbgFAG	329.491	386.525	378.407	322.463	327.653	389.408	405.406	405.037
Inv. Schlüsselmasse nach § 13 Abs. 2 BbgFAG gesamt	327.145	322.310	299.748	275.575	253.013	228.840	206.278	182.105
Inv. SZ für Gemeinden und kreisfreie Städte nach § 13 Abs. 3 BbgFAG	229.002	225.617	209.824	192.903	177.109	160.188	144.395	127.474
Inv. SZ für Landkreise nach § 13 Abs. 3 BbgFAG	98.144	96.693	89.924	82.673	75.904	68.652	61.883	54.632

Anm.: HPI: Haushaltsplan; NTH: Nachtragshaushalt.
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des MdF.

Die verbleibenden 1,6 Mrd. Euro ergeben die Schlüsselmasse. Die Schlüsselmasse unterteilt sich hierbei in eine allgemeine und eine investive Schlüsselmasse.

2.2.3 Investive und allgemeine Schlüsselzuweisungen

Die investive Schlüsselmasse beträgt 55% der Mittel nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 BbgFAG) zuzüglich der investiven Mittel nach § 4. Die investiven Schlüsselzuweisungen gehen zu 70% an die Gemeinden und zu 30% an die Landkreise. Ihre Verteilung erfolgt finanzkraftabhängig, sie werden zusammen mit den allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben an die Gemeinden und den allgemeinen Schlüsselzuwei-

⁵ § 24 BbgFAG (Kostenausgleich für die Wahrnehmung von vor dem 5. Dezember 1993 übertragenen Aufgaben) ist eine Pauschalregelung zur Bestandssicherung nach den Regeln der relativen Konnexität und geht auf das Urteil des Brandenburgischen Verfassungsgerichts vom 18. Dezember 1997 – VfGBbg 47/96 – („Falkensee-Urteil“) zum relativen Konnexitätsprinzip zurück.

sungen an die Landkreise berechnet und ausgezahlt (§ 13 BbgFAG). Diese Mittel sind für investive Maßnahmen vorgesehen.

2014 betragen die investiven Schlüsselzuweisungen der Gemeinden 127 Mio. Euro und der Landkreise 55 Mio. Euro, während diese in 2007 noch 229 Mio. Euro respektive 98 Mio. Euro betragen. Der Rückgang der investiven Schlüsselzuweisungen lässt sich durch den schrittweisen Abbau der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erklären.

Allgemeine Schlüsselzuweisungen machen mit 1,4 Mrd. Euro das Gros der Finanzausgleichsmasse aus. Sie werden folgendermaßen aufgeteilt:

1. 67,8% an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben
2. 28,0% an Landkreise und
3. 4,2% an kreisfreie Städte für Kreisaufgaben.

Kreisangehörige Gemeinden, die Mittelzentren oder Sitz einer Landkreisverwaltung sind, erhalten einen Ausgleichsbetrag in Höhe von 800.000 Euro (Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte). Bei Funktionsteilung wird der Mehrbelastungsausgleich entsprechend aufgeteilt. Dieser wird zusammen mit den Schlüsselzuweisungen berechnet und ausgezahlt (§ 14a BbgFAG).

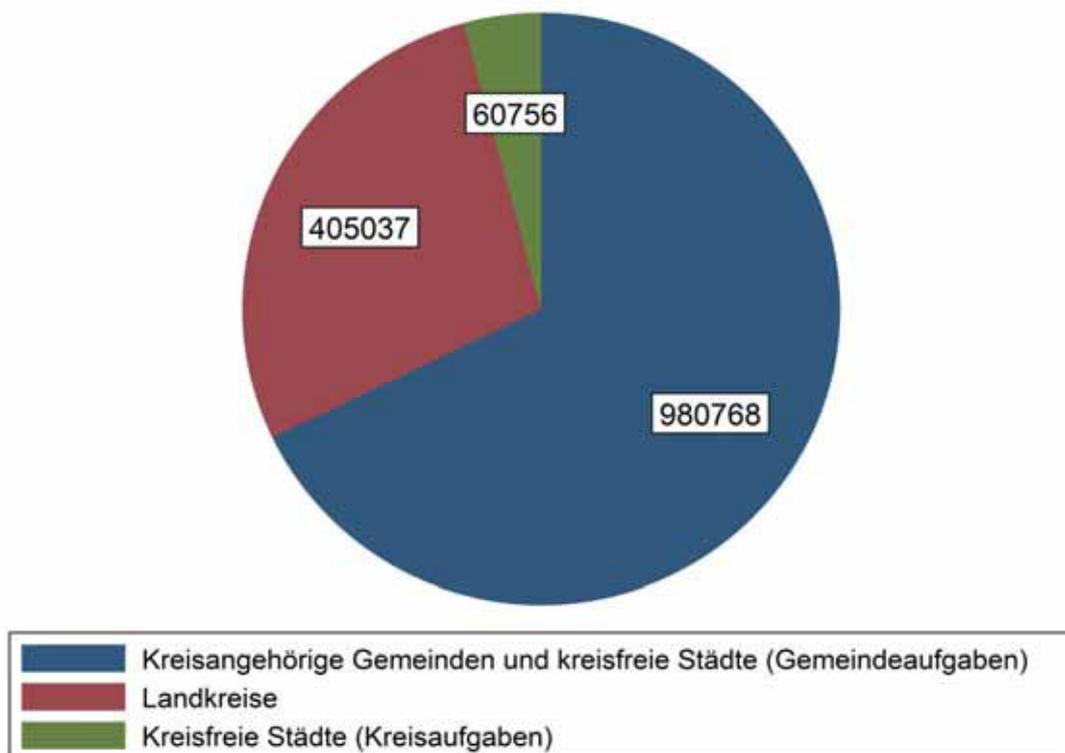


Abbildung 4: Teilschlüsselmassen für allg. Schlüsselzuweisungen (in 1.000 EUR), 2014

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des MdF.

2014 betrug die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben 981 Mio. Euro (inklusive Mehrbelastungsausgleich), die der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben 61 Mio. Euro und die der Landkreise 405 Mio. Euro.

2.3 Schlüsselzuweisungssystem in Brandenburg

Dieser Abschnitt erklärt am Beispiel der Schlüsselmasse der Gemeinden die Funktionsweise des Mechanismus, der die Höhe der Schlüsselzuweisungen determiniert. Letzterer ist recht komplex, da eine seiner zentralen Stellschrauben, der Grundbetrag, im Rahmen eines iterativen Verfahrens endogen bestimmt wird.

Der brandenburgische Finanzausgleich ist kein reiner Ausgaben- oder Einnahmenausgleich, sondern berücksichtigt für die Teilschlüsselmasse Gemeindeaufgaben und Landkreise das Zusammenspiel aus Einnahmen und Ausgaben. Die Aufteilung der Teilschlüsselmasse Kreisaufgaben, die nur an die kreisfreien Städte vergeben wird, erfolgt finanzkraftunabhängig nach der Einwohnerzahl (§ 6 Abs. 2 BbgFAG).

2.3.1 Ermittlung der allgemeinen Schlüsselzuweisung

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen SZ_i einer Gemeinde ergibt sich aus dem Zusammenspiel folgender Faktoren:

- der zu verteilenden Schlüsselmasse SM ,
- dem exogen gesetzten Ausgleichssatz a ,
- dem fiktiven Finanzbedarf einer Gemeinde i : Dieser wird gemessen durch die Bedarfsmesszahl BM_i , in die auch der Grundbetrag GB eingeht und
- der normierten Steuerkraft einer Gemeinde i : Diese wird gemessen durch die Steuerkraftmesszahl SKM_i .

Eine Gemeinde erhält nur dann Schlüsselzuweisungen, wenn der fiktive Finanzbedarf die normierte Steuerkraft überschreitet. Die Höhe der Schlüsselzuweisung ergibt sich rechnerisch aus dem anteiligen Ausgleich der Differenz aus Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl:

$$SZ_i = a \times (BM_i - SKM_i) \quad (1)$$

Abundante Gemeinden beziehen keine Schlüsselzuweisungen. Eine Gemeinde ist dann abundant, wenn ihre normierte Steuerkraft größer als ihr fiktiver Finanzbedarf ist. Die Bedarfsmesszahl ist das Produkt des endogen ermittelten Grundbetrags GB und des gemeindespezifischen Bedarfsansatzes (BA_i):

$$BM_i = GB \times BA_i \quad (2)$$

Der Bedarfsansatz BA_i einer Gemeinde i ergibt sich aus der Multiplikation der Einwohnerzahl mit dem Hauptansatzfaktor.

Der Grundbetrag wird iterativ bestimmt. Er ist eine rechnerische Hilfsgröße und wird so festgelegt, dass die zu verteilende Schlüsselmasse vollständig ausgeschöpft wird:

$$SM = a \sum (BM_i - SKM_i) \text{ für alle } i \text{ } BM_i > SKM_i \quad (3)$$

Die Bedarfsmesszahl ist somit eine unechte Bedarfsgröße und darf daher nicht als Maß für die von einer Kommune zur Deckung der tatsächlichen Ausgaben benötigten Finanzmittel missverstanden werden.

Die Formel zur Bestimmung des Grundbetrags ergibt sich durch Umformen der zuvor aufgeführten Gleichungen:

$$GB = \frac{SM + a \sum SKM_i}{a \sum BA_i} \text{ für alle } i \text{ } BM_i > SKM_i \quad (4)$$

Die Iteration zur Ermittlung des Grundbetrags funktioniert wie folgt: Bei Durchlauf 1 werden alle Gemeinden bei der Herleitung des Grundbetrags (GB_1) berücksichtigt. Bei Durchlauf 2 werden diejenigen Gemeinden bei der Bestimmung des Grundbetrags (GB_2) nicht weiter berücksichtigt, die bei Verwendung des in Durchlauf 1 bestimmten Grundbetrags (GB_1) abundant sind. Der Grundbetrag wird solange angepasst, bis es keine neuen Abundanzfälle mehr gibt (GB_n).⁶

2.3.2 Gemeinden

2.3.2.1 Ermittlung des fiktiven Bedarfs

In Finanzausgleichssystemen kommt dem Einwohner bei der Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs eine herausragende Bedeutung zu. Grund hierfür ist die Annahme, dass der Einwohner eine be-

⁶ Damit ist zugleich sichergestellt, dass die Schlüsselmasse so weit wie möglich aufgebraucht wird. Der Grundbetrag wird auf zwei Stellen nach dem Komma gerundet.

sonders gute Erklärungskraft für die Höhe der kommunalen Ausgaben hat. Diese Annahme wird von einer Vielzahl von Gutachten in der Literatur zum kommunalen Finanzausgleich immer wieder bestätigt.

Zentral für die Ermittlung des Bedarfsansatzes ist der Hauptansatz- bzw. Gewichtungsfaktor, mit dem die Einwohnerzahl multipliziert wird. Durch den Hauptansatzfaktor werden die tatsächlichen Einwohner einer Gemeinde durch mit der Ortsgröße ansteigende Prozentsätze gewichtet. Die sogenannte Einwohnerveredelung beruht auf der Idee, dass die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter mit zunehmender Einwohnerzahl steigen. Die Ableitung der Hauptansatzstaffel erfolgt in der Regel empirisch gestützt. Die in Brandenburg gängige Berechnungsmethodik wird in Abschnitt 5.2 vorgestellt und diskutiert.⁷

Zur Ermittlung des Bedarfsansatzes sind die zum 31. Dezember gemeldeten Einwohner des vorvergangenen Jahres relevant oder die durchschnittliche Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres und der vier Vorjahre – je nachdem, welcher Wert höher ist (§ 20 BbgFAG).⁸ Letzteres wird als Demografiefaktor bezeichnet. Seine Einführung erfolgte 2011.⁹ Der Demografiefaktor soll in vereinfachter Form berücksichtigen, dass Einwohnerrückgänge nicht mit zeitgleichen proportionalen Ausgabenrückgängen einhergehen. Der Demografiefaktor verzögert kurzfristig die Wirkung des Bevölkerungsrückgangs im kommunalen Finanzausgleich.

Die seit 2007 geltende Bandbreite des Hauptansatzfaktors für die Einwohnergewichtung reicht von 100% für Gemeinden mit bis zu 2.500 Einwohnern bis 130% für kreisangehörige Gemeinden. Für die vier kreisfreien Städte beträgt der Hauptansatzfaktor 150% (§ 8 BbgFAG). Zuvor galt eine Hauptansatzstaffel mit geringerer Spreizung. Der Hauptansatzfaktor für kreisfreie Städte lag bis 2006 bei 140 und wurde in 2007 auf 145 gesetzt und in 2011 nochmalig auf 150 erhöht.

Tabelle 5: Hauptansatzstaffel

Gemeindegrößenklassen	bis 2006	seit 2007
bis 2500	100	100
2501 bis 7500	103	105
7501 bis 15000	108	112
15001 bis 35000	118	120
35001 bis 45000	123	125
45001 bis 55000	128	130

Quelle: BbgFAG.

⁷ In einigen Bundesländern (nicht aber in Brandenburg) erfolgt hierzu eine multivariate Regression. Durch diese wird der Zusammenhang zwischen dem Zuschussbedarf – abhängige Variable – und der Einwohnerzahl unter Kontrolle weiterer Faktoren abgeleitet. Der gemessene statistische Zusammenhang wird dann in eine Hauptansatzstaffel übersetzt.

⁸ Gemäß der in der amtlichen Statistik fortgeschriebenen Bevölkerungszahl.

⁹ In 2014 wurde die Durchschnittsbildung von drei auf fünf Jahre angehoben.

Zur Vermeidung von Sprungstellen erfolgt die Berechnung des Hauptansatzfaktors für kreisangehörige Gemeinden mit Ortsgrößen zwischen den Gemeindegößenklassen durch lineare Interpolation.¹⁰

Der Bedarfsansatz wird gemäß folgender Berechnungsformel bestimmt:

$$BA_i = hsf_i \times bev_i^{\max} \quad (5)$$

hsf_i ist der Hauptansatzfaktor (=Spreizungsfaktor) der Gemeinde i und bev_i^{\max} ist die relevante Bevölkerungszahl gemäß Demografiefaktor.

Im Gegensatz zu der Mehrheit der Bundesländer wird die stark pauschalisierende Hauptansatzstaffel in Brandenburg nicht durch Nebenansätze ergänzt. Nebenansätze dienen dazu, die Hauptansatzstaffel durch die Berücksichtigung weiterer bedarfsverursachender sozioökonomischer, topografischer und struktureller Besonderheiten zu ergänzen und diese finanzkraftabhängig zu berücksichtigen. Brandenburg gleicht besondere Belastungen bedarfsorientiert durch Sonderlastenausgleiche aus. Eine Berücksichtigung der Finanzkraft erfolgt hierbei nicht.

2.3.2.2 Ermittlung der Steuerkraft

Nachdem im vorherigen Abschnitt die Berechnung der Schlüsselzuweisungen beschrieben wurde, stellt dieser Abschnitt auf die Ermittlung der normierten Steuerkraft ab. Folgende kommunale Einnahmequellen werden zur Erfassung der normierten Steuerkraft herangezogen (§ 9 BbgFAG):

- Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Umsatzsteuer des vorvergangenen Jahres,
- die Kompensationsleistungen für die Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs nach § 17,
- die Realsteuern: Grundsteuer A und B sowie die Gewerbesteuer korrigiert um die Gewerbesteuerumlage. Referenzzeitraum für das Ist-Aufkommen ist das vorvergangene Jahr (§ 9 Abs. 3 BbgFAG 2013).

Normierung: Während bei der Steuerkraftberechnung das tatsächliche Aufkommen aus dem Gemeindeanteil der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie der Kompensationsleistungen berücksichtigt wird, wird das Ist-Aufkommen der Realsteuern durch landesweit einheitliche Nivellierungshebesätze normiert:

¹⁰ Die Spreizungsfaktoren werden auf eine Dezimalstelle nach dem Komma aufgerundet.

$$R_i^{\text{norm}} = nh \times \frac{R_i}{t_i} \quad (6)$$

Zur Ermittlung der Steuerkraftzahl wird in einem ersten Schritt das Ist-Aufkommen der betrachteten Realsteuer R_i in Gemeinde i durch den im Referenzzeitraum geltenden von der Gemeinde i festgesetzten Hebesatz t_i dividiert (dies ergibt den Grundbetrag). Anschließend wird der Grundbetrag mit dem landeseinheitlichen Nivellierungshebesatz nh multipliziert. Bei der Normierung der Gewerbesteuer wird um die Abführung der Gewerbesteuerumlage (des vorvergangenen Jahres) korrigiert.

Grund für die Verwendung von Nivellierungshebesätzen ist der Schutz der gemeindlichen Hebesatzautonomie; ansonsten würden alle Mehr- oder Mindereinnahmen aus eigenständigen Variationen der örtlichen Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich neutralisiert. Zudem wird durch die Normierung strategisches Verhalten unterbunden, da bei den einzelnen Gemeinden keine Anreize aufkommen, durch den Grad der Ausschöpfung ihrer Steuerquellen die Höhe ihrer Schlüsselzuweisungen zu beeinflussen.

Der Nivellierungshebesatz in Brandenburg wird nicht gesetzlich festgelegt (wie zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen oder Bayern), sondern bestimmt sich durch den gewogenen Landesdurchschnitt der Realsteuerhebesätze des vorvorhergegangenen Jahres (§ 9 Abs. 4 BbgFAG).¹¹

Die normierte Steuerkraft einer Gemeinde wird gemessen durch die Steuerkraftmesszahl SKM_i . Nachfolgende Formel weist das Berechnungsschema aus:

$$SKM_i = (nh^{\text{gew}} - us^{\text{gew}}) \times \frac{R_i^{\text{gew}}}{t_i^{\text{gew}}} + \left(nh^{\text{grA}} \times \frac{R_i^{\text{grA}}}{t_i^{\text{grA}}} + nh^{\text{grB}} \times \frac{R_i^{\text{grB}}}{t_i^{\text{grB}}} \right) + (G_i^{\text{Est}} + G_i^{\text{USt}}) + \text{Komp}_i \quad (7)$$

wobei gilt:

nh^{grA} , nh^{grB} und nh^{gew} sind die Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer,

R_i^{grA} , R_i^{grB} und R_i^{gew} sind das Ist-Aufkommen der Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer der Gemeinde i ,

t_i^{grA} , t_i^{grB} und t_i^{gew} sind die tatsächlichen Hebesätze der Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer der Gemeinde i ,

¹¹ Ferner erfolgt seit dem 01.01.2014 eine Abrundung auf den nächsten durch fünf teilbaren Nivellierungshebesatz.

us^{gew} ist der Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage,
 G_1^{Est} und G_1^{USt} sind der Gemeindeanteil der Einkommen- und Umsatzsteuer und
 $Komp_i$ sind Kompensationsleistungen für die Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs.

2.3.3 Landkreise

2.3.3.1 Ermittlung des fiktiven Bedarfs

Ebenso wie bei den Gemeinden ist auch für die Landkreise die Einwohnerzahl die zentrale Größe bei der Bestimmung des fiktiven Finanzbedarfs (§§10, 11 BbgFAG). Im Unterschied zu den Gemeinden findet jedoch keine Einwohnerveredelung statt, sodass der Bedarfsansatz proportional zu der Einwohnerzahl des jeweiligen Landkreises steigt.

Zusätzlich wird den Belastungen großer, einwohnerschwacher Landkreise Rechnung getragen, indem der Bedarfsansatz pro angefangenen Quadratkilometer um zehn erhöht wird. Somit ergibt sich als Berechnungsformel für den Bedarfsansatz:

$$BA_i = bev_i + 10 \times fläche_i, \quad (8)$$

wobei BA_i für den Bedarfsansatz in Landkreis i , bev_i für die Bevölkerung in Landkreis i und $fläche_i$ für die Fläche in Quadratkilometern in Landkreis i steht. Die Bedarfsmesszahl, die den fiktiven Bedarf eines Landkreises misst, ergibt sich schließlich zu

$$BM_i = BA_i \times GB, \quad (9)$$

wobei BM_i die Bedarfsmesszahl von Landkreis i bezeichnet und der Grundbetrag GB so festgesetzt wird, dass allgemeine und investive Schlüsselzuweisungen so weit wie möglich aufgebraucht werden.

2.3.3.2 Ermittlung der Umlagekraftmesszahl

Aus den gleichen Gründen wie bei der Berechnung der Finanzbedarfe wird auch bei der Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit auf fiktive Größen abgestellt: Durch die Nivellierung der Kreisumlagesätze wird strategisches Verhalten bei der Setzung der Kreisumlage verhindert und die Autonomie der Landkreise gewährleistet.

$$UKM_{i,t} = \overline{KU}_{t-2} \times \sum_{j \in \{\text{Gemeinde } i\}} (SKM_{j,t}^{\text{FinUm}} + SZ_{j,t}), \quad (10)$$

Ermittelt wird die Umlagekraftmesszahl eines Landkreises $UKM_{i,t}$, indem die Umlagegrundlagen des jeweiligen Ausgleichsjahres mit dem gewogenen Durchschnitt aller Kreisumlagesätze des vorvergangenen Jahres \overline{KU}_{t-2} multipliziert werden (§ 12 BbgFAG). Die Umlagegrundlagen (ohne Finanzausgleichsumlage) eines Landkreises setzen sich wiederum aus den Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen aller zu i gehörigen Gemeinden zusammen.

2.4 Ländervergleich

Dieser Abschnitt gibt einen Einblick in die kommunalen Finanzausgleichssysteme der anderen Flächenländer. Die Gegenüberstellung mit anderen kommunalen Finanzausgleichssystemen erleichtert die Einordnung der brandenburgischen Regelungen und illustriert den „Baukasten“, aus dem Finanzausgleichsmechanismen grundsätzlich zusammengesetzt sind. Zudem können durch den Vergleich mit den Regelungen anderer Länder ungewöhnliche Regelungen illustriert und möglicherweise praktikable Alternativlösungen aufgezeigt werden.¹²

Kommunale Finanzausgleichssysteme haben in allen Flächenländern eine tragende Funktion für die Kommunal Finanzen. Die Bedeutung der Schlüsselzuweisungen innerhalb der Gesamtsysteme variiert. Dies liegt u.a. in der Tatsache begründet, dass die verschiedenen Länder unterschiedlich weit gefasste KFA-Systeme aufweisen. Der Instrumentenmix außerhalb der Schlüsselzuweisungssysteme ist vielfältig. Ein Anspruch auf Vollständigkeit wird nicht erhoben, vielmehr werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede insbesondere in Hinblick auf potentielle Reformbemühungen in Brandenburg herausgearbeitet.

2.4.1 Finanzausgleichsmasse und Teilschlüsselmassen

2.4.1.1 Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

In Deutschland kommen vier unterschiedliche vertikale Finanzausgleichsmodelle zur Anwendung: Die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse erfolgt demnach nach einem Verbundquotenmodell, Verstetigungsmodell, Gleichmäßigkeitsgrundsatz oder Bedarfsmodell. In Brandenburg findet das am meisten verbreitete Verbundquotenmodell Anwendung (vgl. Tabelle 6). Dieses Modell kommt auch in allen anderen westdeutschen Flächenländern bis auf Rheinland-Pfalz, welches das Verstetigungsmodell verwendet, zum Einsatz. Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen stützen die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse auf den sogenannten Gleichmäßigkeitsgrundsatz.

¹² Alle Hintergrundinformationen entstammen den Finanzausgleichsgesetzen der Länder sowie den auf der Homepage des Deutschen Landkreistag bereitgestellten Tabellen zu den FAGs und GFGs (URL: <http://www.landkreistag.de>).

Sachsen-Anhalt ist das einzige Bundesland, das zurzeit das Bedarfsmodell verwendet. Für eine ausführliche Darstellung der verschiedenen Modelle vgl. Abschnitt 4.2.

Tabelle 6: Verfahren zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

Bundesland	vertikales Finanzausgleichsmodell
Baden-Württemberg	Verbundquotenmodell
Bayern	
Brandenburg	
Hessen	
Niedersachsen	
Nordrhein-Westfalen	
Schleswig-Holstein	
Saarland	
Rheinland-Pfalz (seit 2007)	Verstetigungsmodell
Sachsen (seit 1996)	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
Mecklenburg-Vorpommern (seit 2002)	
Thüringen (seit 2014)*	
Sachsen-Anhalt (seit 2010)	Bedarfsmodell

Anm.: * Seit dem Jahr 2014 Gleichmäßigkeitsgrundsatz; zuvor seit 2008 Bedarfsmodell.
 Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Lenk et al. (2013, S. S.23).

2.4.1.2 Verbundquotenmodell

Beim Verbundquotenmodell determiniert die Kombination aus Breite der Verbundgrundlage und Höhe der Verbundquote die Finanzausgleichsmasse. Kenntnis über nur einen der beiden Parameter erlaubt folglich keine Aussagen über die Höhe der Finanzausgleichsmasse (vgl. Abschnitt 4.2). Hinsichtlich der Verbundgrundlage unterscheidet man zwischen dem obligatorischen und fakultativen Steuerverbund: Der obligatorische Steuerverbund ist hierbei verfassungsrechtlich festgelegt und umfasst einen Anteil am Länderanteil des Gemeinschaftssteueraufkommens. Darüber hinaus steht es den Ländern frei, die Kommunen an anderen Einnahmequellen (z.B. Landessteuern, Gewerbesteuerumlage, Länderfinanzausgleich) zu beteiligen (fakultativer Steuerverbund).

Die Ausgestaltung der Verbundgrundlage variiert im Ländervergleich stark. Während einige Flächenländer ihre Finanzausgleichsmasse fast nur auf den obligatorischen Steuerverbund stützen, berücksichtigen andere Länder – so auch Brandenburg – sogar Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Neben der Breite der Verbundgrundlage ist die Höhe der Verbundquote der entscheidende Faktor, der die Finanzausgleichsmasse determiniert. Die Verbundquote wird hierbei zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse mit der Verbundquote multipliziert.

Tabelle 7: Verbundgrundlagen und-quoten im Ländervergleich (in %), 2013

Länder	Verbundgrundlage										
	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer	Gewerbesteuerumlage	Grunderwerbsteuer	Kompensationszahlungen für Kfz-Steuer und Lkw-Maut	Sonstige Steuern	Länderfinanzausgleich	Bundes-ergänzungszuweisungen	- Fehlbetrags-BEZ gem. § 11 II FAG	- Sonderbedarfs-BEZ Ost gem. § 11 III FAG
Baden-Württemberg	23,00	23,00	23,00	23,00	-	-	-	23,00	-	-	-
Bayern	12,75	12,75	12,75	12,75	-	-	-	12,75	-	-	-
Hessen	23,00	23,00	23,00	-	23,00	-	23,00 ^{b)}	23,00	-	-	-
Niedersachsen	15,50	15,50	15,50	-	33,00	15,50	15,50	15,50	15,50	-	-
Nordrhein-Westfalen	23,00 ^{a)}	23,00 ^{a)}	23,00 ^{a)}	-	23,00 ^{a)}	23,00 ^{a)}	-	23,00 ^{a)}	23,00 ^{a)}	-	-
Rheinland-Pfalz	21,00	21,00	21,00	-	21,00	21,00	21/32,5 ^{c)}	21,00	21,00	-	-
Saarland	20,555	20,555	20,555	-	20,555	20,555	20,555 ^{d)}	20,555	20,555	-	-
Schleswig-Holstein	17,74	17,74	17,74	-	17,74	17,74	17,74 ^{e)}	17,74	17,74	-	-
Brandenburg	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	40,00
Mecklenburg-Vorpommern	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31	22,31
Sachsen	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19	22,19
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Thüringen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Anm.: a) Der Verbundsatz enthält 1,17%-Punkte zur vorläufigen pauschalen Abgeltung von kommunalen Ausgleichsansprüchen aus der Abrechnung von Einheitslasten. b) Vermögenssteuer c) 21 v. H. für die Vermögenssteuer und 32,5 v. H. für die ab 1. Januar 1996 entstandene Erbschaft- und Schenkungsteuer d) Keine Beteiligung an Feuerschutzsteuer und an 19 v. H. des Landesanteils aus dem Aufkommen an der Grunderwerbsteuer e) Keine Beteiligung an Totalisatorsteuer f) Niedersachsen: Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz: <http://www.schure.de/6133011/nfvg.htm>.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Lenk et al. (2013, S. 34).

Die Höhen der Verbundquoten unterschieden sich stark: Während die Verbundquote z.B. in Bayern nur 12,75% beträgt, liegt diese z.B. in Baden-Württemberg bei 23,00%. Einige Länder verwenden für die unterschiedlichen Einnahmetypen unterschiedliche Verbundquoten: So beteiligt z.B. Niedersachsen seine Kommunen mit 33% an den Einnahmen der Grunderwerbsteuer, die Verbundquote für die anderen Einnahmen liegt hingegen bei 15,5%. Dies gilt auch für Brandenburg, welches die kommunale Ebene mit 40% an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen beteiligt, während die Beteiligung an den übrigen Einnahmen bei 20% liegt (vgl. Tabelle 7).

Abbildung 5 stellt die Höhe der Zuweisungen an die Kommunen (inkl. Zweckverbände) innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse für 2013 dar. Die Kommunen in Brandenburg erhalten im Ländervergleich nach den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern die höchsten Zuweisungen je Einwohner. Eine Bewertung der kommunalen Ausstattung ist allerdings auf dieser Grundlage nicht möglich, diese bedarf einer Berücksichtigung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen (vgl. Kapitel 4). Interessant ist diese Abbildung insofern, als dass sie Rückschlüsse hinsichtlich der Bedeutung des kommunalen Finanzausgleichs im Zuweisungsgeflecht Land-Kommunen ermöglicht. Für Brandenburg wird offensichtlich, dass die Kommunen ca. 2/3 ihrer Zuweisungen innerhalb des KFA beziehen und 1/3 außerhalb.

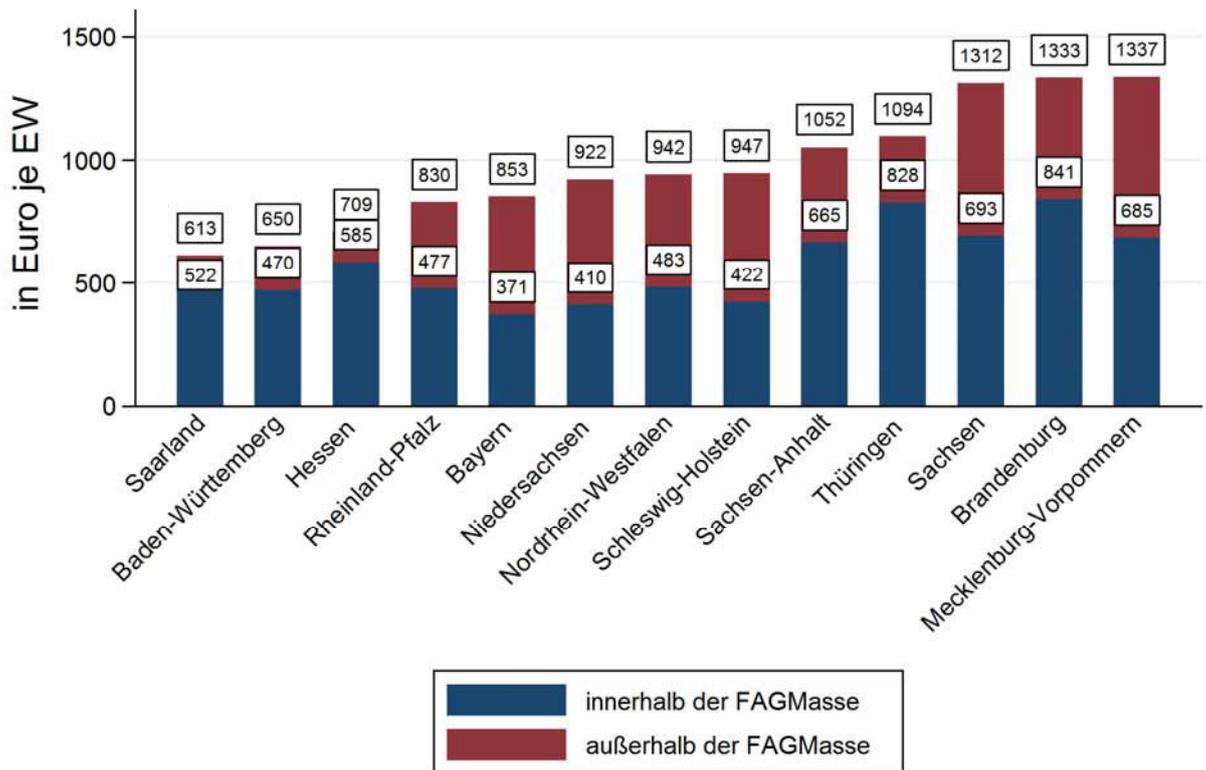


Abbildung 5: Zuweisungen an die Kommunen (inkl. Zweckverbände) innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs (netto in Euro je EW), 2013

Quelle: Eigene Darstellung der Abbildung von Lenk et al. (2013, S. 18).

2.4.1.3 Teilschlüsselmassen

Die Aufteilung der Schlüsselmasse ist eine grundlegende Weichenstellung. Sie erfolgt entweder nach Gebietskörperschaftsgruppen („Säulenmodell“) oder nach Aufgabengruppen („Ebenen-Modell“). Im Säulenmodell werden fixe Anteilsquoten für die verschiedenen Gebietskörperschaften (z.B. kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) definiert. Eine gemeinsame Schlüsselmasse für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden wird neben Brandenburg z.B. auch in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen gebildet. Neben einer weiteren Teilschlüsselmasse für Landkreise gibt es in Brandenburg und Baden-Württemberg eine gesonderte Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte. Zum Beispiel in Hessen und Rheinland-Pfalz wird auf eine gemeinsame Teilschlüsselmasse für kreisangehörige und kreisfreie Städte verzichtet, hier gibt es gesonderte Teilschlüsselmassen für kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden und Landkreise. Aufgrund der besonderen Kommunalstruktur in Nordrhein-Westfalen existiert hier ferner eine Teilschlüsselmasse für die beiden Landschaftsverbände. Die Teilschlüsselmassenbildung in Sachsen erfolgt mit Hilfe eines Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Dieser sichert zunächst eine gleichmäßige Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel (Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen) zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum und in einer zweiten Stufe die gleichmäßige Entwicklung der Schlüsselzuweisungen zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen.

Das Ebenen-Modell findet in Mecklenburg-Vorpommern (Beschränkung auf kreisfreie Städte), Thüringen, Niedersachsen sowie im Saarland Anwendung. Die Aufteilung nach Aufbengruppen definiert eine Teilschlüsselmasse für gemeindliche Aufgaben und eine zweite Teilschlüsselmasse für übergemeindliche (Kreis-)Aufgaben. In Schleswig-Holstein wird ein separater Posten für spezifische Aufgaben mit zentralörtlicher Funktion gebildet. Das brandenburgische Modell der Teilschlüsselmassenbildung muss somit als eine Art Mischmodell verstanden werden: Denn in Brandenburg gibt es eine Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte, eine Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte und eine Teilschlüsselmasse für Landkreise. Ferner werden in Brandenburg die Sonderlastenausgleiche aufgabenspezifisch vergeben.

2.4.1.4 Ausgleichsquoten

Die Ausgleichsquoten variieren insgesamt zwischen 50% und 100%, wobei auch Differenzierungen zwischen den kommunalen Säulen bzw. Aufgaben innerhalb eines Landes vorgenommen werden. In vier der 13 Flächenländer (neben Bayern in Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) sind Ausgleichsquoten von 50% bzw. 55% vorzufinden. Die Mehrzahl der Flächenländer weist Ausgleichsquoten zwischen 60% und 80% auf. Nur in drei Ländern finden sich Ausgleichsquoten von mehr als 80% (Nordrhein-Westfalen (90%), Saarland (90%), Sachsen-Anhalt (90% für Landkreise ab 2014)). Brandenburg differenziert seine Ausgleichsquoten nach Art der Teilschlüsselmassen (75% Gemeindeaufgaben und 90% Landkreise). Eine Besonderheit stellt die Ausgleichsquote in Baden-Württemberg dar; diese ist nicht gesetzlich festgelegt, sondern ergibt sich endogen aus dem Verhältnis zwischen Schlüsselmasse und dem Gesamtunterschiedsbetrag aller Gemeinden.

Ferner gibt es weitere länderspezifische Besonderheiten: In Mecklenburg-Vorpommern sowie Sachsen existiert eine investive Zweckbindung für einen Teil der Gesamtschlüsselmasse. In Sachsen wird ein Teil der Gesamtschlüsselmasse im Bereich der kommunalen Infrastruktur (Straßenbau, Schulhausbau, Krankenhausbau, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft sowie Brand- und Katastrophenschutz) investiv abgegrenzt. Brandenburg verfügt ebenfalls über investive Schlüsselzuweisungen für Gemeinden und Landkreise, die sich aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen speisen.

Darüber hinaus haben Hessen und Niedersachsen eine Sockelgarantie implementiert; in Niedersachsen werden die Schlüsselzuweisungen um den Differenzbetrag erhöht, sofern die Summe aus den Schlüsselzuweisungen und der Steuer- oder Umlagekraftmesszahl nicht 80% der Bedarfsmesszahl erreicht. In einigen Ländern – neben Brandenburg sei Niedersachsen genannt – ist eine Finanzausgleichsumlage bzw. -abgabe implementiert. Dagegen werden in Bayern Verteilungsziele durch Sonderschlüsselzuweisungen für besonders steuerschwache Gemeinden umgesetzt.

2.4.2 Ermittlung des fiktiven Bedarfs

2.4.2.1 Hauptansatz

Der Einwohner ist in fast allen Finanzausgleichssystemen der Flächenländer der bedarfsbestimmende Faktor. In einigen Finanzausgleichssystemen wird die Einwohnergewichtung durch Ergänzungs- bzw. Leistungsansätze komplementiert.

In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein existiert zwar ein auf den Einwohner abgestellter Hauptansatz, eine Gewichtung der Einwohner in Form einer Hauptansatzstaffel wie in den elf verbleibenden Finanzausgleichssystemen findet jedoch nicht statt. Die Berechnung der Bedarfsmesszahl erfolgt lediglich durch die Vervielfachung der tatsächlichen Einwohnerzahl mit dem Grundbetrag. In Schleswig-Holstein wird jedoch eine Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben genutzt, welche zur Finanzierung des entsprechenden Anteils an den Gemeindeaufgaben in Orten mit zentral-örtlicher Einstufung vorgesehen ist und den in den meisten anderen Ländern üblichen Hauptansatz ersetzt. Die Mittel werden unabhängig von der Einwohnerzahl und der Finanzkraft der zentralen Orte vergeben, da der übergemeindliche Teil der entsprechenden Aufgaben nicht durch die eigene Einwohnerzahl und Finanzkraft bestimmt wird. In Mecklenburg-Vorpommern wird ferner auf die Systematik der zentralen Orte gemäß dem Landesraumentwicklungsprogramm und in Rheinland-Pfalz auf gesonderte finanzkraftunabhängige Zuweisungen für verschiedene Aufgabenbereiche, insbesondere zentralörtliche Funktionen, abgestellt.

In der Mehrheit der Flächenländer wird der Finanzbedarf jedoch maßgeblich auf Basis der Hauptansatzstaffel ermittelt. Die Einwohnerstufen und Gewichtungsfaktoren der Hauptansatzstaffeln variieren jedoch signifikant zwischen den Ländern. Ein wichtiger Erklärungsgrund hierfür ist die Gemeindestruktur der verschiedenen Länder. In Nordrhein-Westfalen weist die Hauptansatzstaffel mit 19 definierten Staffelklassen die differenzierteste Struktur auf; Baden-Württemberg, Thüringen sowie das Saarland folgen mit je acht Einwohnergrößenklassen.

Auch die Spreizung der Hauptansatzstaffel unterscheidet sich von Land zu Land: Sachsen weist mit einem maximalen Gewichtungsfaktor von 190% die höchste Spreizung, Hessen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg mit je 130% die niedrigste Spreizung aus. Einige Länder nutzen als Untergrenzen dabei nicht den Wert von 100%, sondern die Staffel setzen schon in den kleinsten Gemeinden auf mehr als eins, so Bayern (112%), Hessen (107%) sowie das Saarland (104%). Brandenburgs Hauptansatzstaffel spreizt sich von 100% bis zu 130% für kreisangehörige Gemeinden. Die Einwohnerzahl der kreisfreien Städte wird pauschal mit 150% veredelt.

Die Konzeption des Hauptansatzes in Rheinland-Pfalz unterscheidet sich von den Konzeptionen der anderen Flächenländer durch eine „negative Gewichtung“; den großen Städten wird hierbei kein überdurchschnittlicher, sondern kleineren Städten ein unterdurchschnittlicher Finanzbedarf

attestiert. Die Einwohnerzahl der kreisfreien Städte wird mit 100% berücksichtigt, die der Landkreise mit 66%. Die Einwohner in Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten werden mit lediglich 34% berücksichtigt.

In sechs Flächenländern (siehe Abbildung 6) sind Demografie-Ansätze etabliert worden. Ein Demografie-Ansatz bzw. -Faktor soll den Rückgang der auf der gewichteten Einwohnerzahl beruhenden Bedarfskomponente in stark schrumpfenden Kommunen abfedern. Hierbei wird ein auf mehrere Perioden (zwischen 3 und 10 Jahren) abgestellter Mittelwert der Einwohnerzahl ermittelt, welcher statt der tatsächlichen Einwohnerzahl in die Berechnung eingeht, sofern er sie übersteigt. Die Nutzung einer solchen Modifikation führt zu einer Mittelverschiebung von den Kommunen mit unterdurchschnittlich starker Schrumpfung bzw. Einwohnerwachstum hin zu den besonders stark schrumpfenden Kommunen.



Abbildung 6: Demografiefaktoren in den kommunalen Finanzausgleichen

Quelle: In Anlehnung an Beukert und Thöne (2014).

2.4.2.2 Nebenansätze

Die Hauptansatzstaffeln der Flächenländer werden in unterschiedlichem Ausmaß durch Ergänzungsansätze (= Leistungs- bzw. Nebensätze) bei der Berechnung des Finanzbedarfs ergänzt. Das Saarland bringt sechs Nebenansätze zur Anwendung (z.B. Ansätze für Grubengemeinden und Kurorte); Rheinland-Pfalz folgt mit fünf Leistungsansätzen und Nordrhein-Westfalen mit vier Ergänzungsansätzen. In Bayern existieren Ergänzungsansätze für Kreisaufgaben, Strukturschwäche und Soziallasten. In Brandenburg sowie in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein werden derzeit keine Ergänzungsansätze genutzt. Eine Berücksichtigung aufgabenspezifischer Sonderlasten erfolgt in Brandenburg durch Sonderlastenausgleiche.

Die Einwohnergewichtung wird in einigen Flächenländern (z.B. in Rheinland-Pfalz und im Saarland) durch einen Zentrale-Orte-Ansatz ergänzt, um der Versorgungsfunktion von Ober-, Mittel- und Unterzentren Rechnung zu tragen.¹³ Der Katalog an Kriterien ist sehr viel differenzierter ausgestaltet als dies bei der Hauptansatzstaffel der Fall ist, welche ausschließlich auf die Einwohnerzahl abstellt. Die Klassifizierung orientiert sich maßgeblich an der Infrastrukturfunktion und -bedeutung im räumlichen Kontext und ist im Wesentlichen an die regionalen Raumordnungspläne und Landesentwicklungspläne angelehnt.

Belastungen im Bereich der sozialen Sicherung werden in den meisten Flächenländern berücksichtigt. In Nordrhein-Westfalen wird ein Soziallastenansatz an Gemeinden nach Maßgabe der Bedarfsgemeinschaften nach SGBII (Grundsicherung für Arbeitsuchende) gewährt. Für die Berücksichtigung im Soziallastenansatz wird die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit 15,3 multipliziert. In Rheinland-Pfalz dagegen wird der Soziallastenansatz nur Landkreisen und kreisfreien Städten gewährt, deren Belastungen durch Sozialhilfe nach SGB II im vorvergangenen Haushaltsjahr zusammen im Verhältnis zur Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt übersteigen. Der Ansatz beträgt für jeden Prozentpunkt, der über dem Landesdurchschnitt liegt, 2,5 v. T. der Einwohnerzahl. Auch in Bayern werden Belastungen für Sozialausgaben bei den kreisfreien Städten und Landkreisen durch einen Ergänzungsansatz berücksichtigt.

In den meisten Flächenländern sind im Weiteren Nebenansätze für die Belastungen der Kommunen aus der Schulträgerschaft etabliert. Der Ergänzungsansatz differiert allerdings in Abhängigkeit der Schulform/-art bzw. Schulstufe zwischen den Ländern; so werden in Rheinland-Pfalz keine Grundschulen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen und in Hessen ergänzend eine anteilige Flächenabdeckung der Schulen berücksichtigt. Andere Flächenländer (z.B. Niedersachsen, Bayern) decken diesen Aspekt durch eine Schülerbeförderungszuweisung ab.

¹³ In Rheinland-Pfalz wird beispielweise ein Ansatz für den Nahbereich i.H.v. 3,85%, für den Mittelbereich 1,10% und für den Regionalbereich i.H.v. 0,33% der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs gewährt; zum Verflechtungsbereich gehören der zentrale Ort und das Gebiet, für das nach dem Landesentwicklungsprogramm oder dem regionalen Raumordnungsplan von dem zentralen Ort kommunale Einrichtungen vorgehalten werden sollen.

2.4.3 Ermittlung der Steuerkraft

Bei der Berechnung der Finanzkraft auf Gemeindeebene verfolgen die Flächenländer eine vergleichbare Systematik; so werden generell die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die kommunalen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer abzgl. der Gewerbesteuerumlage) berücksichtigt. In einigen Flächenländern werden weitere Steuerkraftzahlen wie Ausgleichsleistungen für die Belastungen aus dem Familienlastenausgleich (neben Brandenburg z.B. Hessen und Bayern), Sonderschlüsselzuweisungen (Saarland) oder die Spielbankabgabe (Niedersachsen, Bayern) in die Berechnung integriert.

Bei den kommunalen Realsteuern werden in allen Ländern Nivellierungshebesätze zur Berechnung der Steuerkraft genutzt. Die Ansätze zur Normierung der Hebesätze divergieren zwischen den Flächenländern. Entweder werden gesetzlich festgelegte, fiktive Hebesätze als exogene Größe (BW, BY, HE, NW, RP, SH, TH)¹⁴ oder der gewogene Landesdurchschnitt der jeweiligen lokalen Hebesätze als endogene Größe (BB, MV, NI, SN, ST, SL) genutzt. In Schleswig-Holstein wird eine Kombination beider Nivellierungsmethoden verwendet; die Messbeträge der drei Realsteuerarten werden mit 90% des gewogenen Durchschnitts des Hebesatzes des vorvergangenen Jahres vervielfältigt, wobei eine Untergrenze existiert, die nicht unterschritten werden darf (260% für die Grundsteuern A und B sowie 310% für die Gewerbesteuer abzgl. Gewerbesteuerumlage). Eine Besonderheit des niedersächsischen Finanzausgleichs ist, dass eine Differenzierung nach der Einwohnerzahl erfolgt. So werden für Kommunen unter und über 100.000 Einwohner zwei gewichtete landesdurchschnittliche Hebesätze für die Realsteuern gebildet. Eine automatische Differenzierung nach Gemeindetyp findet in denjenigen Ländern statt, die gesonderte Teilschlüsselmassen für kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden besitzen und als Nivellierungshebesatz jeweils den gewogenen Durchschnitt der betreffenden Gruppe verwenden.

Während die Realsteuern nivelliert werden, werden in der Regel die tatsächlichen kommunalen Steuereinnahmen aus Einkommen- und Umsatzsteuer vollständig bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt. Einen Sonderfall stellt die Normierung der Einkommensteuer in Bayern dar. Zwecks Gleichstellung der Steuerquellen werden in Baden-Württemberg die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer nur mit 80%, in Schleswig-Holstein der gewogene durchschnittliche Hebesatz der Realsteuern nur mit 90% in die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl einbezogen. In Niedersachsen und dem Saarland werden alle Steuerkraftzahlen mit 90% respektive 85% insgesamt niedriger angesetzt; im Saarland werden darüber hinaus die gemeindlichen Belastungen aus dem Familienlastenausgleich nur mit 85% angesetzt. Zur Einnahmeglättung beruht die Ermittlung der Steuerkraft in Thüringen ferner auf Mehrjahresdurchschnitten.

¹⁴ Das heißt allerdings nicht, dass bei Änderung dieser keine Orientierung an den gewogenen Durchschnitten erfolgt (dies ist z.B. in Nordrhein-Westfalen der Fall).

3 Herausforderungen der Kommunalfinanzen heute und in Zukunft

Jeder Finanzausgleich ist eine (naturgemäß politische) Antwort auf das vielschichtige Problem, den Kommunen eine Finanzierung zur gewährleisten, die zugleich

- aufgabengerecht,
- sparsam und wirtschaftlich,
- freiheitswährend im Sinne der Selbstverwaltungsgarantie sowie
- verlässlich

sein soll. Um diese Anforderungen, um ihre Zielharmonien und -konflikte und um ihre praktische Operationalisierung geht es im *ganzen* vorliegenden Gutachten. Wegen des realen Risikos, dass ein kommunaler Finanzausgleich eine Tendenz zur Selbstperpetuierung entwickeln kann, ist es sehr hilfreich, diesen nicht nur hinsichtlich derartiger Herausforderungen zu überprüfen, die sich unmittelbar aus dem Finanzausgleich selbst ergeben, sondern auch hinsichtlich solcher Herausforderungen, die aufgrund sich wandelnder Rahmenbedingungen kommunalen Handelns im Land entstehen.

Dazu werden im Folgenden kurz die wichtigsten „Megatrends“ skizziert, die bereits heute oder in absehbarer Zukunft wesentlichen Einfluss auf Umfang und Struktur der kommunalen Aufgabenerfüllung nehmen bzw. voraussichtlich nehmen werden, und somit auch potenziell Relevanz für den kommunalen Finanzausgleich und dessen „Zukunftstauglichkeit“ haben. Die wichtigsten Felder sind hierbei sicherlich die Folgen des demografischen Wandels und die damit einhergehenden Herausforderungen (Stichwort „Alterung und Schrumpfung“, „Remanenzkosten“), der damit einhergehende siedlungsstrukturelle Wandel (Stichworte „Landflucht und Reurbanisierung“) sowie die Entwicklung einer tragfähigen, zukunftsfähigen und nachhaltigen Finanzierung der öffentlichen Haushalte. Hierbei muss Brandenburg quasi zeitgleich das Wegbrechen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und die Einführung der Schuldenbremse meistern. Zumindest auf kommunaler Ebene sind hingegen gewisse Entlastungen bei den Sozialausgaben absehbar oder bereits beschlossene Sache (Leistungen der Grundsicherung, Eingliederungshilfe, ...).

In dem Maße, in dem derartige oder weitere Trends eine absehbar nennenswerte quantitative Bedeutung im Land haben, sollen sie hier kurz skizziert und bewertet werden. Um dabei keine zusätzliche Komplizierung eines ohnehin komplexen Untersuchungsauftrages heraufzubeschwören, beschränken wir uns auf die wichtigsten Trends: Administrative Gliederung, Demografie und Soziales, Arbeitsmarkt und Wirtschaft sowie Steuern und Zuweisungen.

3.1 Administrative Gliederung

Das Land Brandenburg hat eine Gesamtfläche von 29.654 qkm. Es ist eines der größeren Flächenländer Deutschlands. Territorial ist das Land Brandenburg in 14 Landkreise und die vier kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt an der Oder und Potsdam gegliedert. Die Landkreise umfassen insgesamt 415 kreisangehörige Gemeinden. Zudem besteht in Brandenburg die Möglichkeit, dass Kommunen sich unterhalb der Kreisebene zu Ämtern zusammenschließen. 2013 zählte Brandenburg 52 Ämter mit 271 amtsangehörigen Gemeinden, während 144 (kreisangehörige) Gemeinden amtsfrei waren.

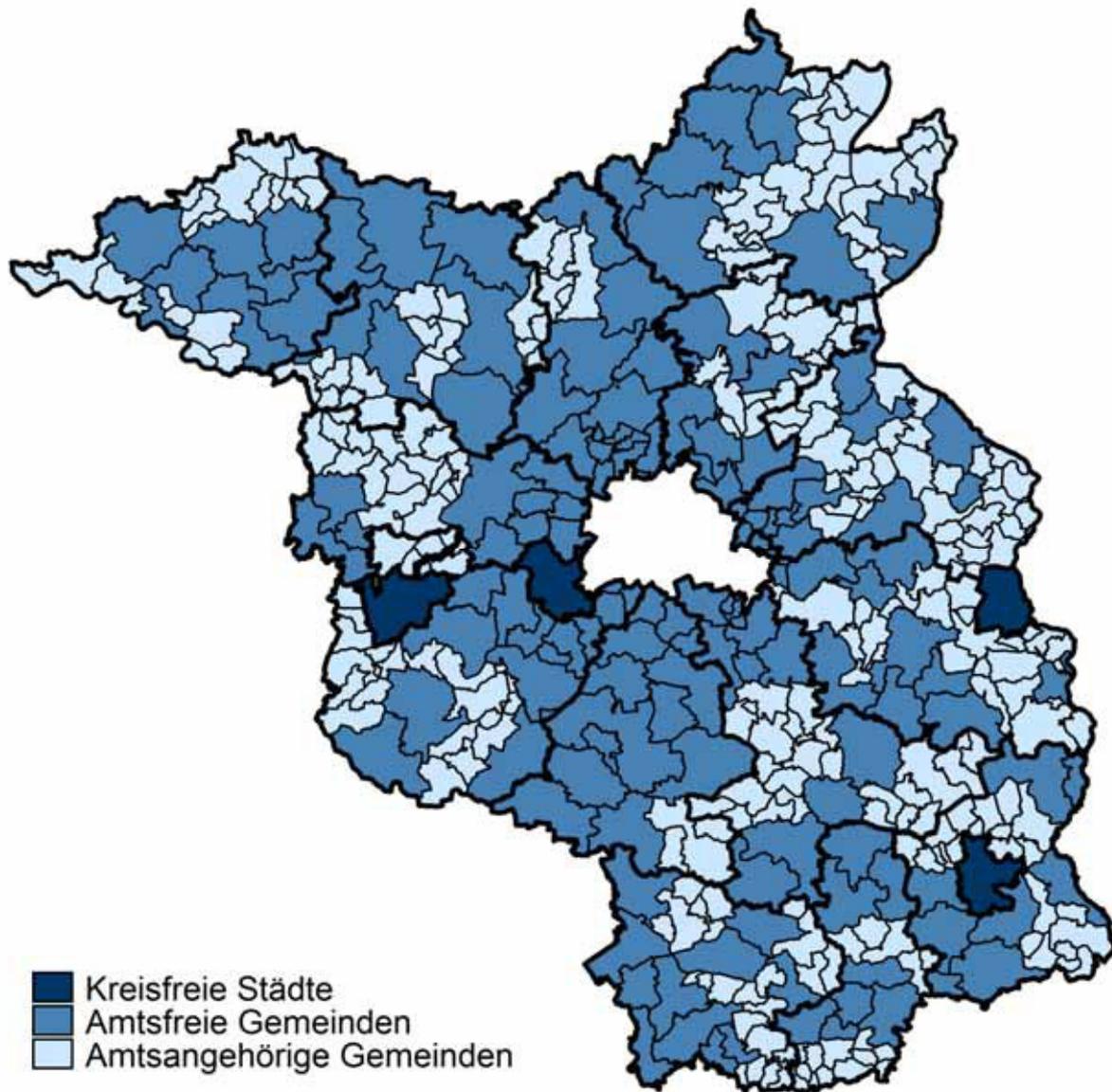


Abbildung 7: Verwaltungsstruktur Brandenburg

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Die administrative Gliederung Brandenburgs ist und war mehrfach Änderungen unterworfen. So wurden nach der Wiedervereinigung eine Vielzahl von Gebiets- und Verwaltungsreformen auf den Weg gebracht. Zunächst erfolgte eine personelle Neuaufstellung und Umstrukturierung der Ministerien und weiterer Landesbehörden. Im Anschluss daran wurde die kommunale Verwaltung mittels der Ämterbildung (1992) und der Kreisgebietsreform (1993) umgestaltet. Mit der Kreisgebietsreform von 1992/93 wurde die Zahl der Landkreise von 38 auf 14 sowie die der kreisfreien Städte von 6 auf 4 verringert. Ferner wurden den Kommunen im Rahmen einer begrenzten Funktionalreform zwischen 1993 und 1997 zahlreiche Aufgaben überantwortet (ca. 110 Aufgabenkomplexe mit etwa 280 Einzelaufgaben). Zudem wurde die Landes- und Kommunalverwaltung seit Mitte der 90er Jahre schrittweise modernisiert und es wurden neue Steuerungsmodelle eingeführt. Darüber hinaus wurde im Jahr 2003 eine Gemeindegebietsreform mit dem Ziel abgeschlossen, die gemeindlichen Strukturen im Land effizienter zu gestalten (Büchner und Franzke 2002). Zuletzt kündigten SPD und Linke im jüngsten Koalitionsvertrag von 2014 an, die Kreisebene durch eine Kreisgebietsreform und die Einkreisung von kreisfreien Städten stärken zu wollen (Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und DIE LINKE Brandenburg für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2014).

Abbildung 7 zeigt die Verwaltungsstruktur (2013) gegliedert nach kreisfreien Städten, amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden. Abbildung 8 fasst die amtsangehörigen Gemeinden nach Ämtern zusammen. Ein strukturell sehr wichtiger Faktor für das Land Brandenburg ist die Lage der Bundeshauptstadt Berlin im Zentrum des Bundeslandes. Dieser Lageaspekt hat einen großen Einfluss auf die demografischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und Entwicklungen in Brandenburg. Dieser strukturelle Zusammenhang wird in den folgenden Abschnitten, die eine detailliertere Betrachtung einzelner Indikatoren im Raum vornehmen, wiederholt eine große Rolle spielen.

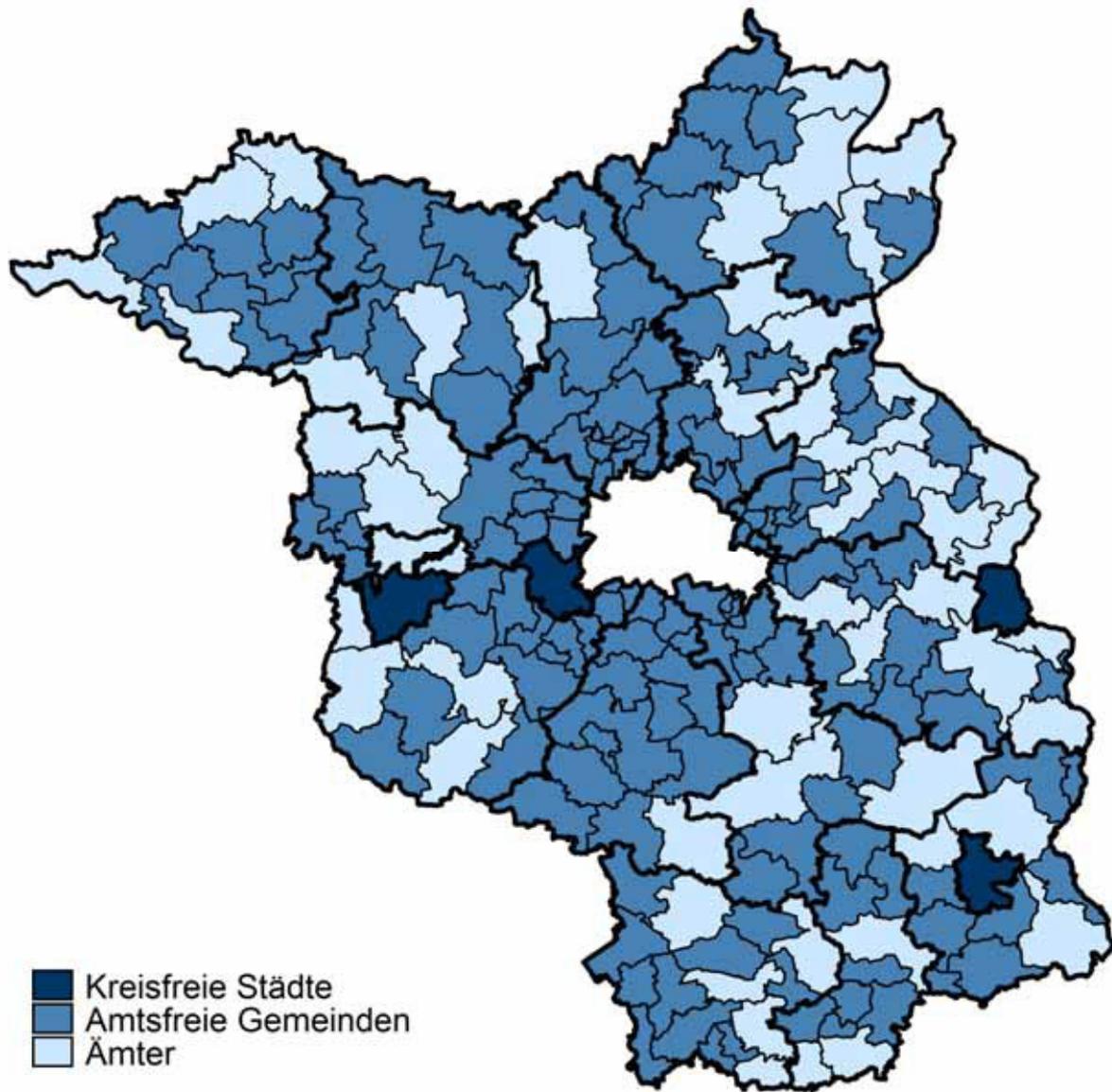


Abbildung 8: Ämter in Brandenburg

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

3.2 Demografie und Soziales

3.2.1 Bevölkerung

Die Bevölkerung der amtsangehörigen Gemeinden lag 2012 zwischen 349 Einwohnern (Gemeinde Kleßen-Görne) und 5.816 Einwohnern (Gemeinde Gransee). Die kleineren amtsfreien Gemeinden haben hierbei weniger Einwohner als die größeren amtsangehörigen. Die Gemeinde Uckerland ist mit 2.842 Einwohnern die kleinste amtsfreie Gemeinde. Die beiden größten kreisangehörigen Gemeinden haben 40.905 (Falkensee) und 41.621 (Oranienburg) Einwohner.

3.2.1.1 Einwohner und Bevölkerungsdichte

23 brandenburgische Gemeinden weisen Einwohnerzahlen unter 500 Einwohner auf, 126 Gemeinden haben Einwohnerzahlen zwischen 501 und 1.000. Mehr als die Hälfte der Gemeinden hat hierbei Einwohnerzahlen unter 2000 Einwohner (in 2012). Die größten Städte sind die vier kreisfreien Städte mit Einwohnerzahlen über 50.000. Potsdam ist mit 159.456 Einwohnern die einzig verbleibende Großstadt.

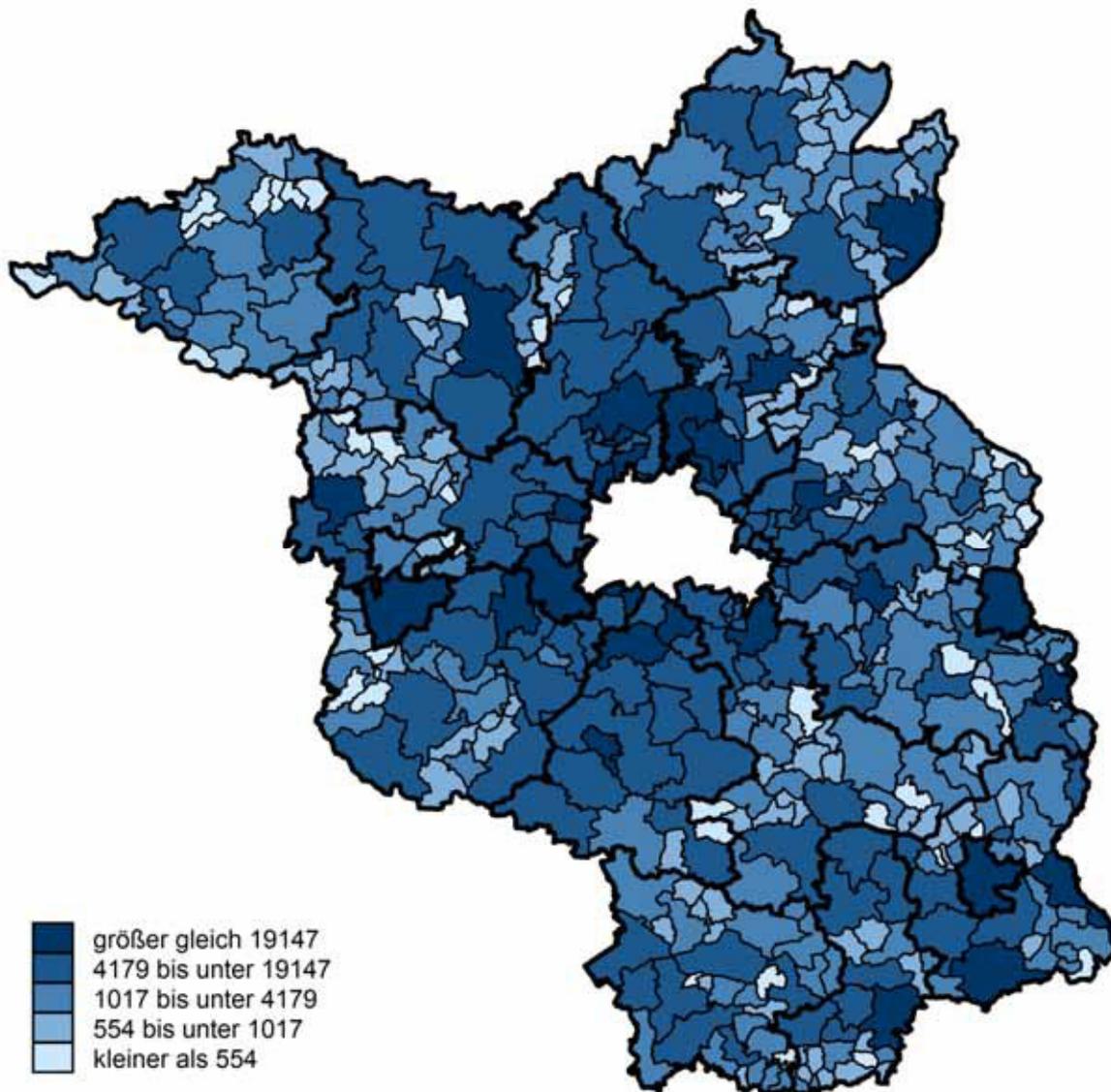


Abbildung 9: Bevölkerung nach Gemeinden, 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Abbildung 9 stellt die Bevölkerungszahlen der brandenburgischen Kommunen kartografisch dar und vereinfacht so die räumliche Einordnung. Auffällig sind hierbei die Konzentration größerer Kommunen im Berliner Umland sowie die vier kreisfreien Städte Brandenburgs. Aufgrund der Flä-

chendifferenzen ist es jedoch sinnvoll, neben der Absolutbetrachtung auch die Einwohnerdichte der Kommunen zu betrachten.

Die Betrachtung der Bevölkerungsdichte, welche als Einwohnerzahl pro Quadratkilometer definiert ist, offenbart ein sehr heterogenes Bild. So zeigt sich ein Gürtel hoher bis sehr hoher Bevölkerungsdichte im Berliner Umland – insbesondere in den Landkreisen Oberhavel (112 EW je km²) und Barnim (118 EW je km²). Ebenso weisen die vier kreisfreien Städte Potsdam, Brandenburg an der Havel, Frankfurt an der Oder sowie Cottbus eine hohe Bevölkerungskonzentration auf. Mit Ausnahme von Brandenburg an der Havel wohnen hier jeweils mehr als 310 Einwohner je Quadratkilometer.

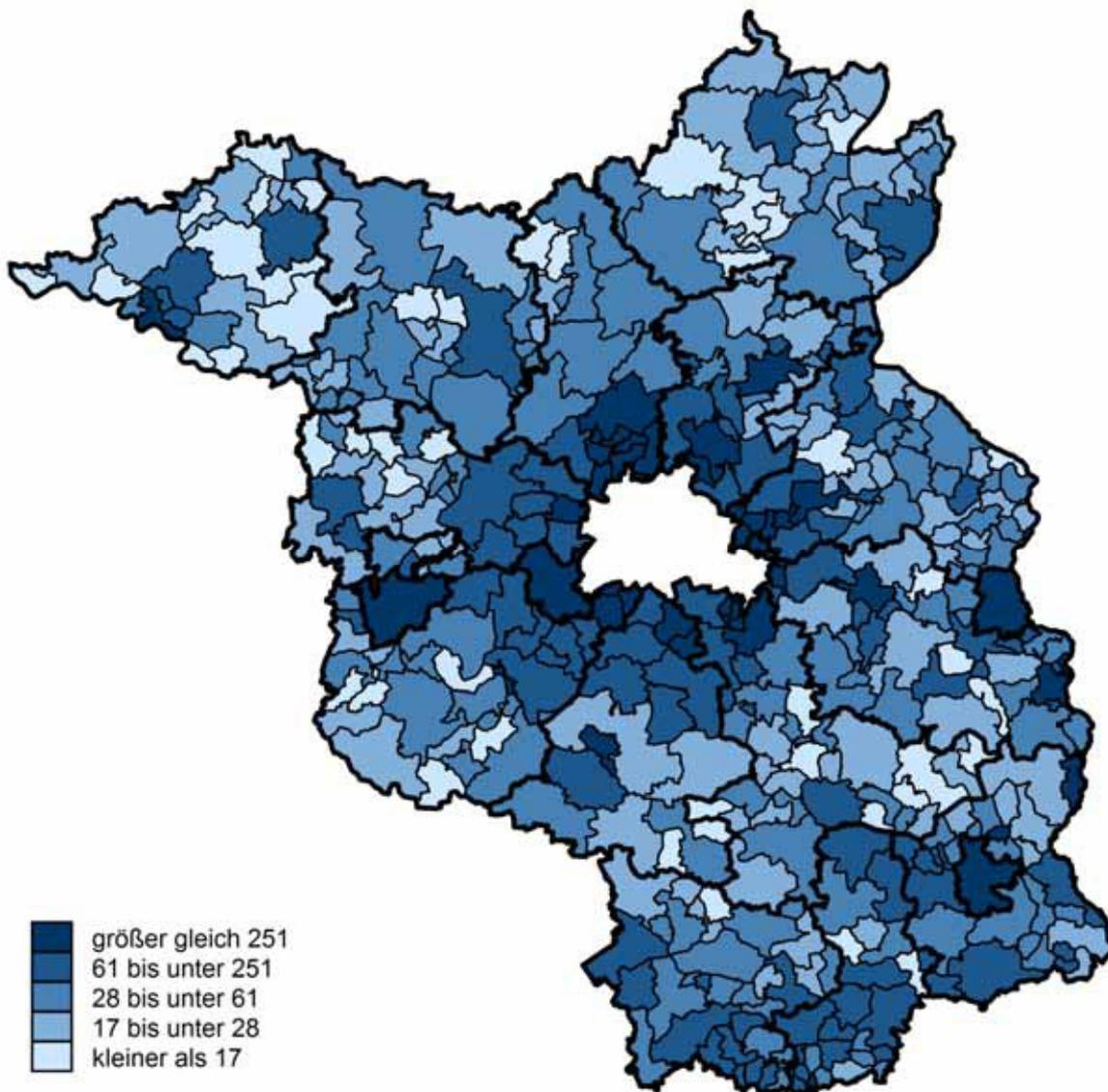


Abbildung 10: Bevölkerungsdichte (je EW je km²), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Die kleinräumigere Betrachtung der Bevölkerungsdichte auf Gemeindeebene bestätigt die auf Landkreisebene beobachteten regionalen Disparitäten (vgl. Abbildung 10). Auch hier zeigt sich ein deutliches Gefälle zwischen Zentren und ländlichem Raum. Dieses ist besonders ausgeprägt im Berliner Umland¹⁵, das eine sehr hohe Bevölkerungsdichte aufweist. Eine ähnlich hohe Bevölkerungskonzentration findet sich in Brandenburg nur in einigen Oberzentren bzw. kreisfreien Städten mit mehr als 200 EW pro km². Generell geht eine wachsende Entfernung von Berlin mit einer abnehmenden Bevölkerungsdichte einher. Dies ist insbesondere am nordöstlichen und nordwestlichen Rand Brandenburgs der Fall. In diesen Regionen finden sich teils Kommunen mit weniger als zwanzig Einwohnern je km². Allerdings existieren unter den berlinfernen Kommunen auch einige strategisch wichtige Mittelzentren, die wiederum vereinzelt eine relativ hohe Bevölkerungskonzentration (von 200 EW pro km² und mehr) aufweisen.

Die Einwohnerzahl ist einer der Kernindikatoren im kommunalen Finanzausgleich. Sie ist für alle drei Teilschlüsselmassen ausschlaggebend für die Höhe der Zuweisungen. Bei der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte determiniert einzig der veredelte Einwohner die Höhe des fiktiven Bedarfs. Auch der Bedarfsansatz der Teilschlüsselmasse für Landkreise stellt überwiegend auf die Einwohnerzahl ab. Die Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte wird gemäß der Einwohnerzahl verteilt. Durch die Einwohnerveredelung – Multiplikation der Einwohnerzahl mit dem mit der Einwohnerzahl wachsenden Hauptansatzfaktor – wird der Effekt des Einwohnerwachstums bzw. der Einwohner Schrumpfung noch verstärkt. Eine Kompensation erfolgt zumindest kurzfristig durch den Demografiefaktor.

3.2.1.2 Bevölkerungsdynamik

Um die Tendenz der demografischen Entwicklung in Brandenburg zu beurteilen, sind Bestandsbetrachtungen einzelner Jahre nicht geeignet. Daher soll im Folgenden die Bevölkerungsdynamik in der Vergangenheit sowie deren prognostizierte Entwicklung näher betrachtet werden.

Betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg seit Anfang der 1990er Jahre, so ist ein deutlicher Anstieg der Bevölkerung auf Grund von Wanderungsgewinnen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu beobachten. Im Gegensatz hierzu konnten die restlichen neuen Bundesländer keine Wanderungsgewinne in diesem Zeitraum verzeichnen (Bogai und Hirschenauer 2011, S. S. 44).

Bis zur Jahrtausendwende überkompensierten positive Wanderungssalden, vor allem im Berliner Umland, die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geburten abzüglich Sterbefälle), so-

¹⁵ Das „Berliner Umland“ ist ein eng mit Berlin verflochtener Struktur- und Analysebereich, der in seiner gemeindefreien Abgrenzung 2.851 km² und gut 910.000 EW umfasst (Definition gemäß Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2013).

dass Brandenburg sich summa summarum einer wachsenden Bevölkerungszahl gegenüber sah. Seither überwiegt jedoch die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung, was einen steten Rückgang der Bevölkerungszahl zur Folge hat. Zwischen 2001 und 2009 betrug der durchschnittliche Einwohnerverlust eines Jahres 0,4% bzw. in absoluten Zahlen über 10.000 Personen (Bogai und Hirschenauer 2011, S. S. 44). Dieser Trend abnehmender Bevölkerungszahlen hat sich in Brandenburg auch kontinuierlich fortgesetzt. So lag die Bevölkerungsdichte in Brandenburg in 2012 bei 83 Einwohnern je km². In 2007 waren es noch 86 Einwohner je km².

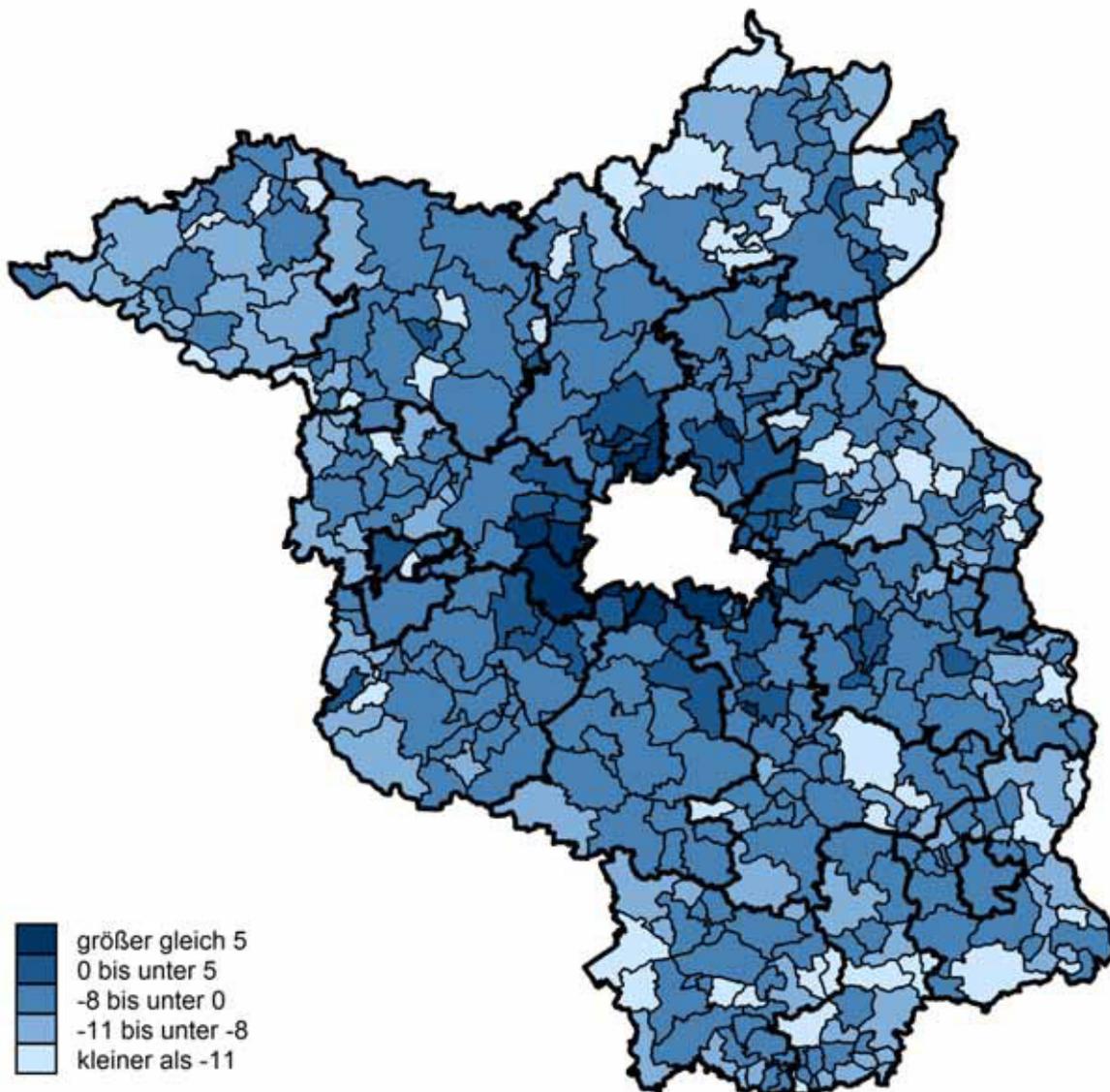


Abbildung 11: Bevölkerungsentwicklung 2007 bis 2012 (in %)

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Eine Betrachtung der Entwicklung im Zeitraum von 2007 bis 2012 auf Gemeindeebene zeigt, dass gerade die ohnehin schon bevölkerungsstarken und dicht bevölkerten Gemeinden um Berlin einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen konnten (vgl. Abbildung 11). Die Zuwachsraten der Bevölkerung im Berliner Umland belaufen sich teilweise auf mehr als 10% in den Jahren zwischen 2007

und 2012. Hier ist zu berücksichtigen, dass dieser Zuwachs wahrscheinlich nicht nur durch eine Umverteilung der Bevölkerung im Raum Brandenburg zustande kommt, sondern auch Zuzüge aus Berlin in das Berliner Umland zu der beobachteten Entwicklung beigetragen haben (Hauptstadtre-gion Berlin-Brandenburg 2013). Demgegenüber haben beinahe alle berlinfernen Regionen Bevöl-kerungsverluste zu verzeichnen, viele von mehr als 8%. Insbesondere Regionen südlich und östlich von Berlin weisen einen Bevölkerungsschwund von deutlich mehr als 5% in den betrachteten fünf Jahren auf. Auch die kreisfreien Städte mit Ausnahme Potsdams sind von einem moderaten Bevöl-kerungsrückgang gekennzeichnet. Frankfurt an der Oder ist hier Spitzenreiter mit einem Bevölke-rungsschwund von über 5%. Die Gemeinden mit den höchsten relativen Bevölkerungsgewinnen sind Schwerin im Landkreis Dahme-Spreewald mit 31% und Garzau-Garzin mit einem Zuwachs von 15%. Den höchsten relativen Bevölkerungsverlust verzeichnet Neu-Seeland mit -23%. Jedoch ist hier zu berücksichtigen, dass es sich um Relativbetrachtungen handelt, so dass eine Veränderung um dieselbe Bevölkerungszahl in kleineren Gemeinden zu höheren relativen Werten führt.

Mittel- und langfristige Prognosen zeigen, dass die Bevölkerung Brandenburgs in den nächsten 15 Jahren mit ähnlichen Raten schrumpfen wird wie im vergangenen Jahrzehnt. Dies bedeutet lang-fristig einen Bevölkerungsrückgang von -35% bis 2060 zum Basisjahr 1995. Diese Tendenz ent-spricht dem Trend der ostdeutschen Flächenländer insgesamt (Bogai und Hirschenauer 2011, S. S. 44).

Der prognostizierte demografische Wandel bis 2030 (verglichen mit dem Basisjahr 2010) zeigt eine Verstärkung der schon bestehenden regionalen Disparitäten (vgl. auch Bogai und Hirschenauer 2011, S. 44). So kristallisieren sich zunehmend engere Verflechtungen im Berliner Umland heraus – insbesondere im Süden und Südwesten von Berlin. Berlinferne Landkreise hingegen sind von einer deutlichen Abnahme von über 20% geprägt; dies betrifft vor allem die von Berlin am weitesten entfernten Landkreise im Nordosten (Uckermark), Nordwesten (Prignitz) und Osten (Oderspree), sowie die drei südlichen Landkreise (Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neisse) Bran-denburgs (vgl. Abbildung 12). Insgesamt beläuft sich der geschätzte Bevölkerungsrückgang in Brandenburg im Zeitraum von 2010 bis 2030 auf knapp 11%.

Die Prognosen weisen darauf hin, dass der demografische Wandel sowohl zu einer Ausdehnung bevölkerungsarmer Räume als auch zu einer Schrumpfung der Mittelzentren führen wird. Außer in Potsdam ist in allen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten mit einer Abnahme der Bevölkerungsdichte bis 2030 zu rechnen. So wird auch die Einwohnerdichte in den kreisfreien Städten Frankfurt an der Oder, Brandenburg an der Havel und Cottbus sinken. Auffällig ist, dass die stärksten Bevöl-kerungsrückgänge in den ohnehin bereits schwach und dünn besiedelten Räumen auftreten.

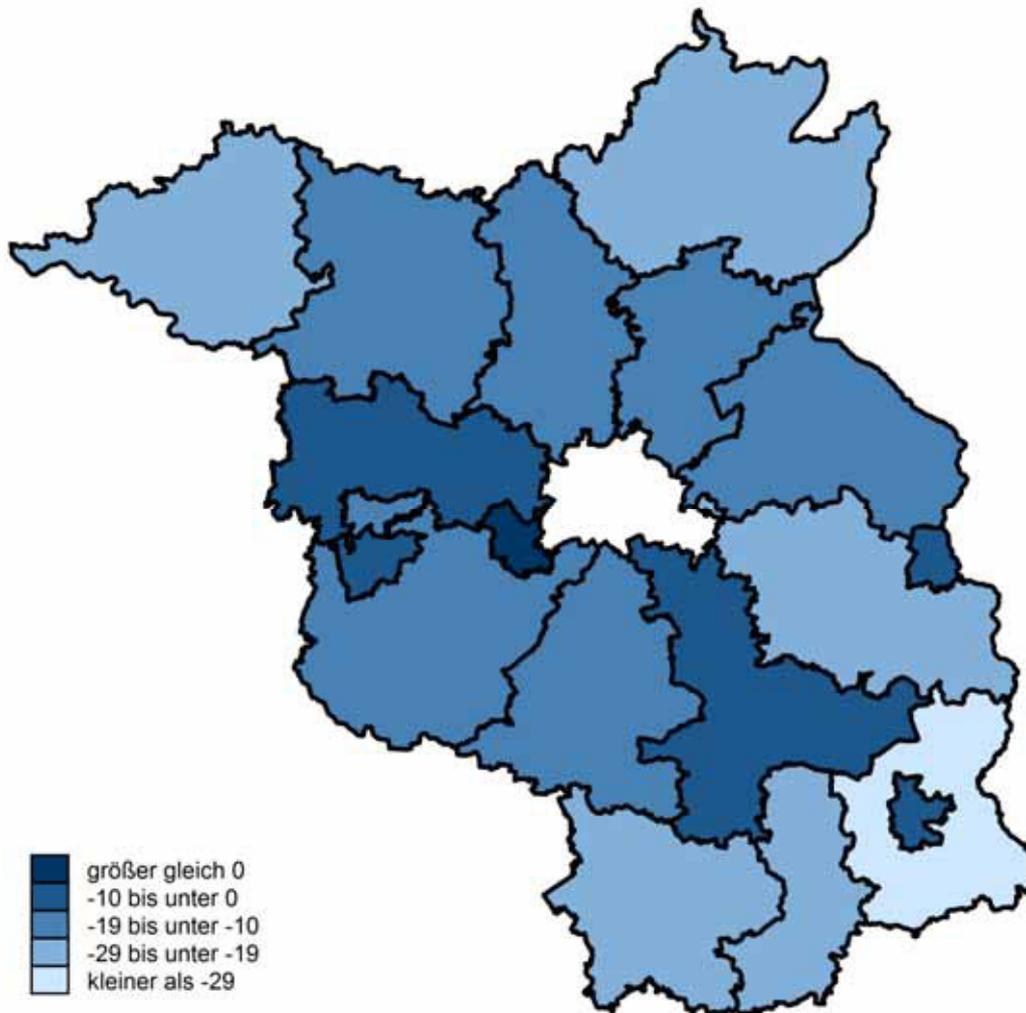


Abbildung 12: Bevölkerungsprognose 2030 gegenüber 2010 (in %)

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Im Jahr 2013 verzeichnete Brandenburg nichtsdestotrotz steigende Zuwanderungsgewinne. Mit einem Zugewinn von etwa 10.600 Einwohnern im Vergleich zum Vorjahr (2012: 5.700) ist der Wanderungssaldo nochmals deutlich gestiegen und setzt den seit 2010 stattfindenden Trend steigender Wanderungsgewinne fort (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg - Zuwanderungsgewinne). Die Bevölkerungszahl fiel hingegen trotz des steigenden Zuwanderungsgewinns leicht um 300 Personen. Allerdings zeichneten sich deutliche regionale Unterschiede ab. Der weitere Metropolraum etwa verzeichnete zwischen 2005 und 2011 durchgehend mehr Fortzüge als Zuzüge, wohingegen das Berliner Umland genauso wie das Berliner Kerngebiet bezogen auf die Außenwanderung eine durchgehend höhere Zahl an Zuzügen als an Fortzügen aufwies (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg - Auswanderungen).

3.2.1.3 Altersstruktur

Für die Situation der Kommunen ist nicht nur die absolute Einwohnerzahl und ihre Entwicklung relevant, sondern auch die Altersstruktur der Einwohner, da kommunale Aufgaben oft spezifische Altersgruppen betreffen. So ist beispielsweise für den Bereich der Schulen die Bevölkerung im Alter von fünf bis zwanzig Jahren relevant. Finden hier Veränderungen statt, wirkt sich dies unmittelbar auf die Aufgaben und die Ausgaben der Kommune aus, wohingegen die gleiche Veränderung der absoluten Bevölkerungszahl in einer anderen Altersgruppe diesen Aufgabenbereich und die resultierenden Ausgaben nicht berühren würde.

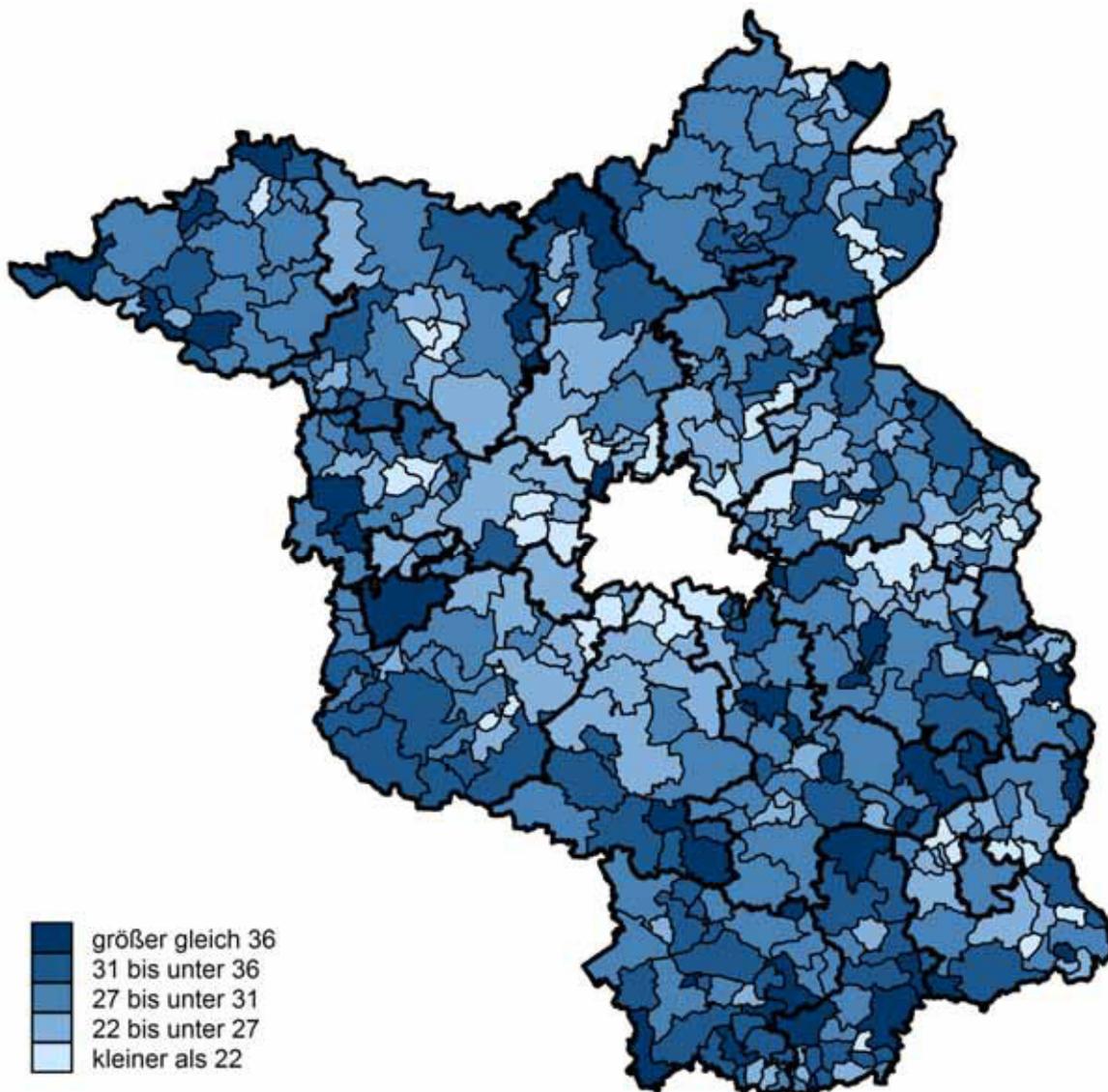


Abbildung 13: Altenquotient (in %), 2010

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Um derlei Aspekte näher zu beleuchten, werden im Folgenden der Jugend- und der Altenquotient analysiert.¹⁶ Der Altenquotient ist definiert als Quotient aus der Zahl der Über-65-Jährigen und der Zahl der Unter-65-Jährigen. Je größer der Altenquotient, desto „älter“ ist die Bevölkerung einer Kommune. Die Betrachtung des Altenquotienten der Gemeinden zeigt strukturell ein bereits bekanntes Bild (vgl. Abbildung 13). Die berlinnahen Kommunen weisen einen geringen Altenquotienten auf. Berlinferne Regionen hingegen sind durch einen hohen Altenquotienten charakterisiert. Folglich leben hier pro Einwohner jüngerer Menschen (bis Unter-65-Jährige) vergleichsweise viele alte Menschen (Über-65-Jährige). Demnach ist die Alterung der Bevölkerung vor allem im berlinfernen Raum zu beobachten.

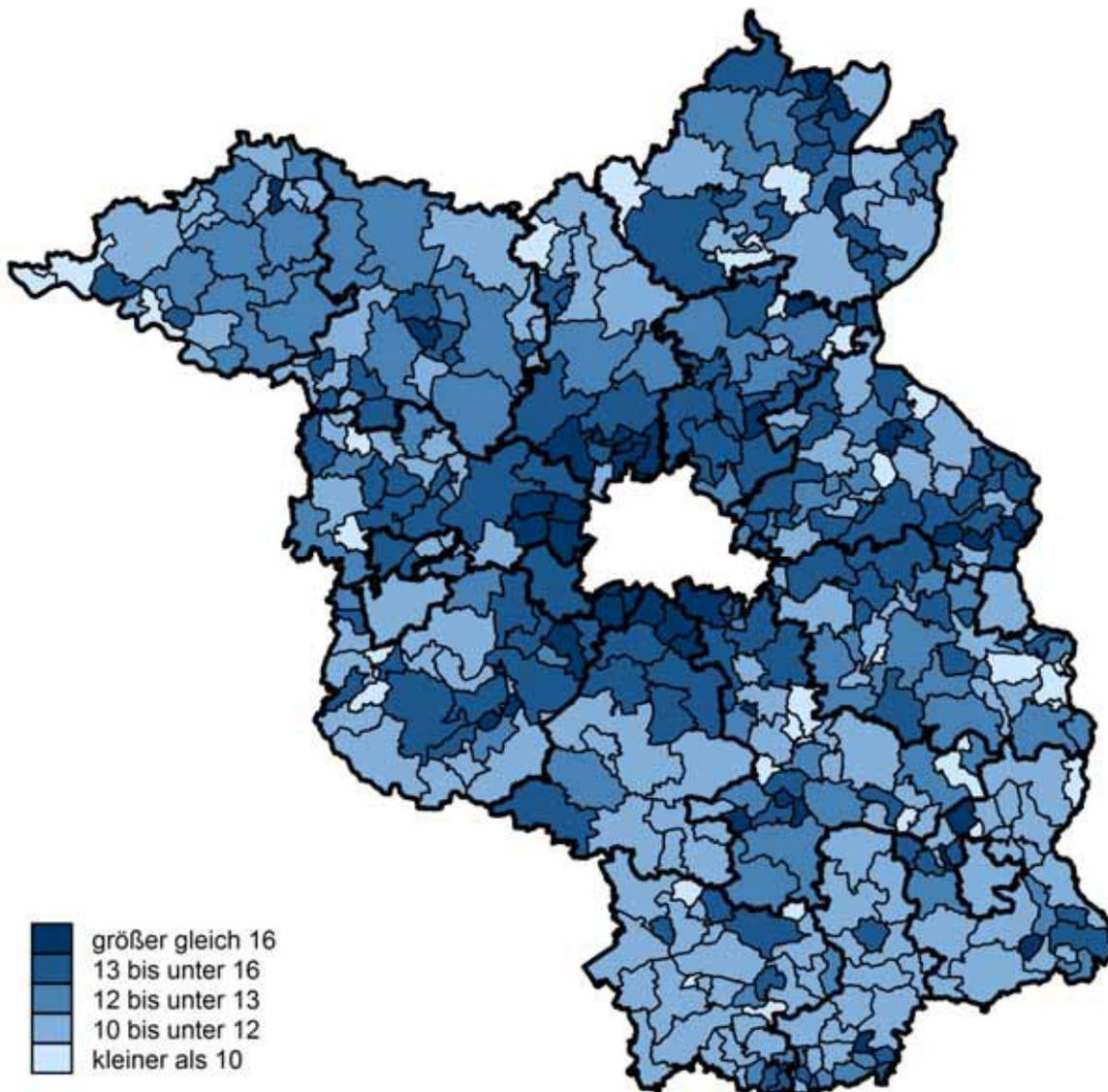


Abbildung 14: Jugendquotient (in %), 2010

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

¹⁶ Für die altersspezifische Betrachtung wird auf 2010 abgestellt, da dem Gutachter für die Folgejahre keine Bevölkerungsdaten nach Altersstruktur vorliegen.

Der Jugendquotient als weiterer Indikator stellt auf den Quotienten aus der Bevölkerung bis 15 Jahre und den Über-15-Jährigen ab. Hier zeigt sich das inverse Bild zu obiger Betrachtung: Im Berliner Umland, insbesondere westlich von Berlin, ist der Anteil der jungen Leute an der Bevölkerung im Erwerbstätigenalter groß (vgl. Abbildung 14). Allerdings weisen auch einzelne Kommunen in nordöstlichen Fernlagen von Berlin sowie im Westen und Osten Brandenburgs hohe Jugendquotienten auf.

Zusammenfassend ist aus der Betrachtung der Indikatoren zur Altersstruktur zu schließen, dass vor allem im Berliner Umland nicht nur eine größere Bevölkerungsdichte mit stabileren Bevölkerungszahlen vorzufinden ist, sondern auch eine jüngere Bevölkerungsstruktur vorherrscht. Dies wirkt sich sowohl auf die zukünftige wirtschaftliche Situation als auch auf soziale Faktoren aus, was wiederum die finanzielle Situation der Kommunen über verschiedene Aufgabenbereiche und Zuweisungsmechanismen maßgeblich beeinflusst.

3.2.2 Soziales

Die Sozialausgaben zählen zu den relevantesten kommunalen Ausgaben in Deutschland. Brandenburg berücksichtigt die besonderen sozialen Belastungen durch den Sozial- und Jugendhilfelastenausgleich. Besonders relevant sind hierbei die Ausgaben für Jugendhilfe nach dem SGB VIII (vgl. Abschnitt 6), die Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld 2) und die Sozialausgaben nach dem SGB XII. Der kommunale Finanzausgleich in Brandenburg mindert die Folgen außergewöhnlicher sozialer Belastungen zumindest etwas durch den Sozialhilfe- und den Jugendhilfelastenausgleich.

Nachfolgend wird auf einen Kernindikator für die SGB II-Leistungen abgestellt. Die örtlichen Träger (Landkreise und kreisfreie Städte) tragen hierfür insbesondere die Kosten für Unterkunft und Heizung, während die Bundesagentur für Arbeit das Arbeitslosengeld II trägt. Auffallend ist, dass vor allem in den berlinfernen nördlichen Regionen Brandenburgs vergleichsweise viele Personen in Bedarfsgemeinschaften leben (vgl. Abbildung 15). Der Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften liegt hier beinahe flächendeckend bei über 7%, in vielen Kommunen sogar über 15%. Dies gilt ebenso für den östlichen Rand Brandenburgs. Die Landkreise Uckermark (16,6%) und Prignitz (13,2%) haben hierbei die meisten Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner. Nahe Berlin und in südlicher Richtung ist der Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften mit weitgehend unter 7%, teils unter 4%, hingegen gering. Der Landkreis Potsdam-Mittelmark ist hierbei der Landkreis mit den wenigsten Bedarfsgemeinschaften je Einwohner (5,7%).

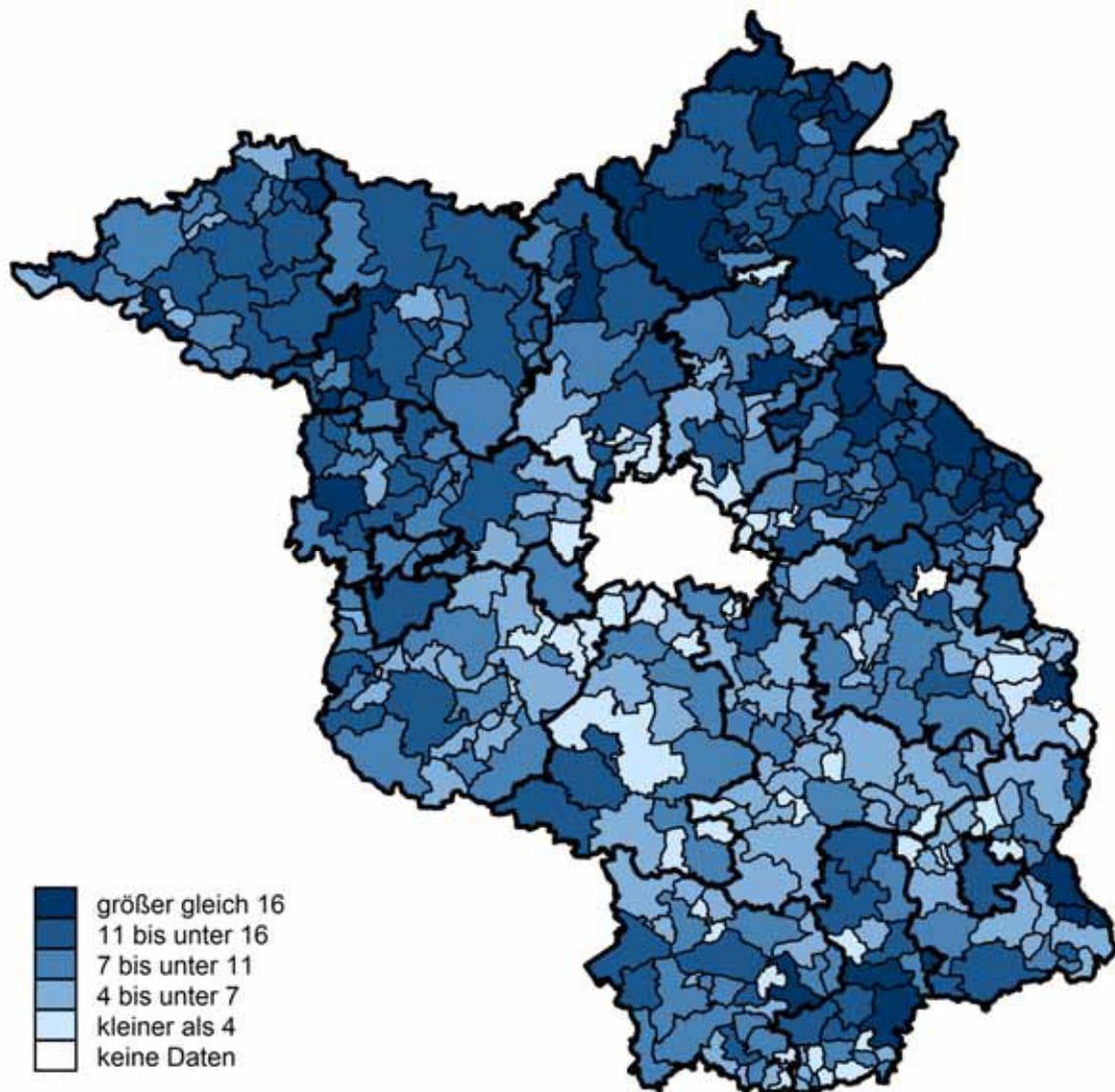


Abbildung 15: Personen in Bedarfsgemeinschaften (je EW in %), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der Bundesagentur für Arbeit und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Auch hier zeigt sich somit ein deutliches Muster hoher Divergenz zwischen berlinnahen und berlinfernen Kommunen. Dies deutet bereits auf die im nächsten Abschnitt zu diskutierende wirtschaftliche Stärke des Berliner Umlands hin. Im Vergleich zu ihren direkten Umlandkommunen weisen die kreisfreien Städte mehr Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner auf. Potsdam ist mit 9,3 Personen in Bedarfsgemeinschaften je Einwohner am wenigsten betroffen, Cottbus (13,9%), Brandenburg an der Havel (15,1%) und Frankfurt an der Oder (15,4%) sind deutlich stärker belastet. In 2012 lebten 10,5% der brandenburgischen Bevölkerung in Bedarfsgemeinschaften.

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften oder die Personen in Bedarfsgemeinschaften sind von Seiten der Kommunen und Landkreise nicht beeinflussbar und daher ein gut geeigneter Indikator für sozialbedingte Sonderlasten. So stellt z.B. Nordrhein-Westfalen den Soziallastenansatz auf sie ab. In Brandenburg wird der Sozialhilfelastenausgleich jeweils hälftig nach den Kosten der Unterkunft

und Heizung und nach der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften verteilt (SoBEZ VertV). Der Sozialhilfeausgleich des brandenburgischen Finanzausgleichs speist sich aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Absatz 3a des Finanzausgleichsgesetzes; sein Fortbestand nach 2019 ist folglich unklar.

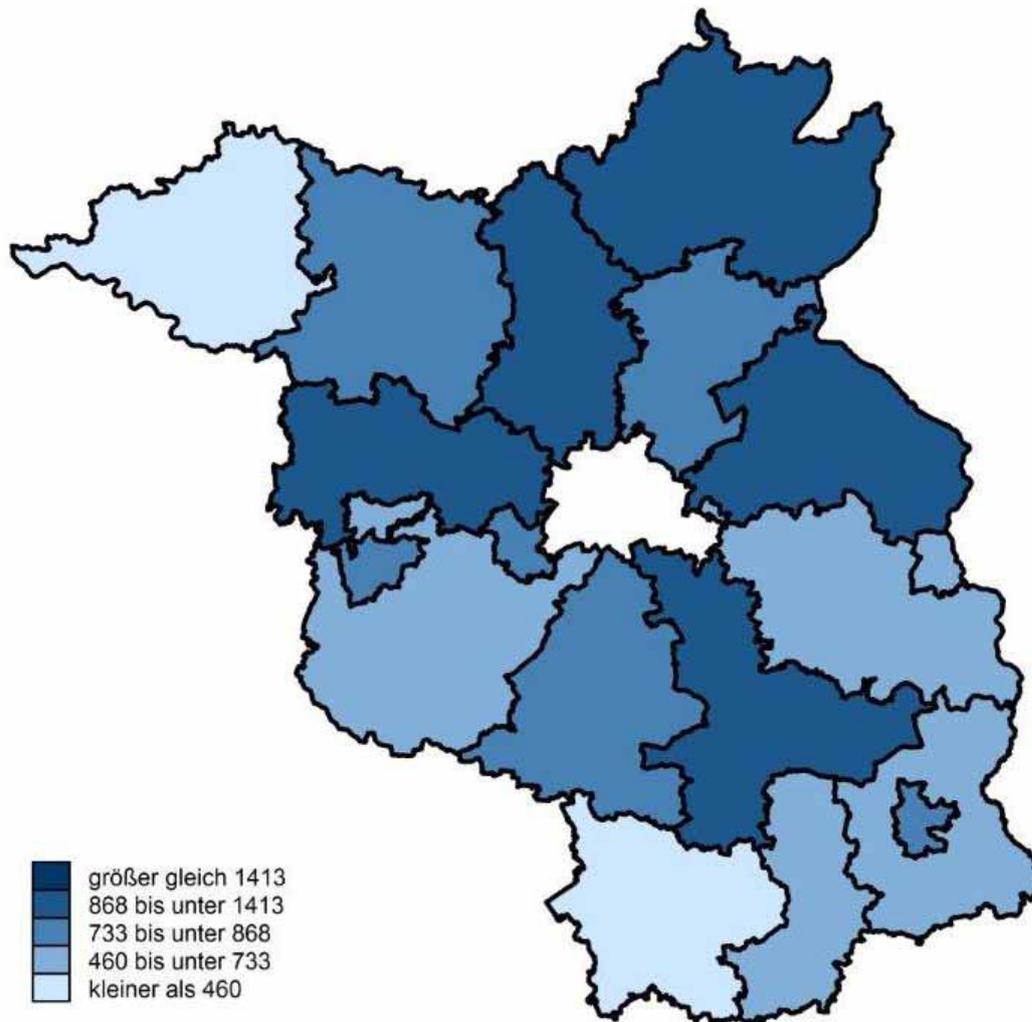


Abbildung 16: Anzahl der Hilfen/Beratungen für junge Menschen und Familien nach Landkreisen, 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Bei der Anzahl der Hilfen bzw. Beratungen für junge Menschen und Familien (2012) etwa lässt sich tendenziell ein Nord-Süd-Gefälle erkennen. In den Landkreisen im Norden Brandenburgs werden dabei mit Ausnahme des Landkreises Prignitz vergleichsweise häufiger Hilfen/Beratungen in Anspruch genommen als im Süden des Landes. Ein klares berlinbezogenes Muster zeichnet sich hier nicht ab. Insgesamt weisen die Landkreise in Bezug auf die Hilfen eine ausgeprägte Heterogenität auf. Mit 1.413 Beratungen im Jahr 2012 war der Indikator im Landkreis Märkisch-Oderland um mehr als den Faktor fünf höher als im Landkreis Prignitz, wo weniger als 259 Hilfen im Beobachtungsjahr erfasst wurden. Die vier kreisfreien Städte liegen bezogen auf die absoluten Zahlen im Mittelfeld der betrachteten Werte.

3.2.3 Einkommen der privaten Haushalte

Ein weiterer Indikator, der Einfluss auf die kommunale Aufgabenerfüllung hat, ist das Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner. Hier zeigt sich ein deutliches Gefälle zwischen berlinnahen und berlinfernen Gebieten: Höhere Einkommen in den Landkreisen, die an Berlin grenzen, und geringere Einkommen in jenen, die am nördlichen und südlichen Rand Brandenburgs liegen (vgl. Abbildung 17). Auffällig ist, dass die kreisfreien Städte geringere oder gleich hohe Einkommen aufweisen wie ihre angrenzenden bzw. umschließenden Landkreise. Die höchsten Einkommen je Einwohner weist der Landkreis Potsdam-Mittelmark mit durchschnittlich über 19.100 Euro auf. Die niedrigsten Einkommen je Einwohner werden mit unter 16.500 Euro in der Uckermark sowie in Frankfurt an der Oder erzielt.

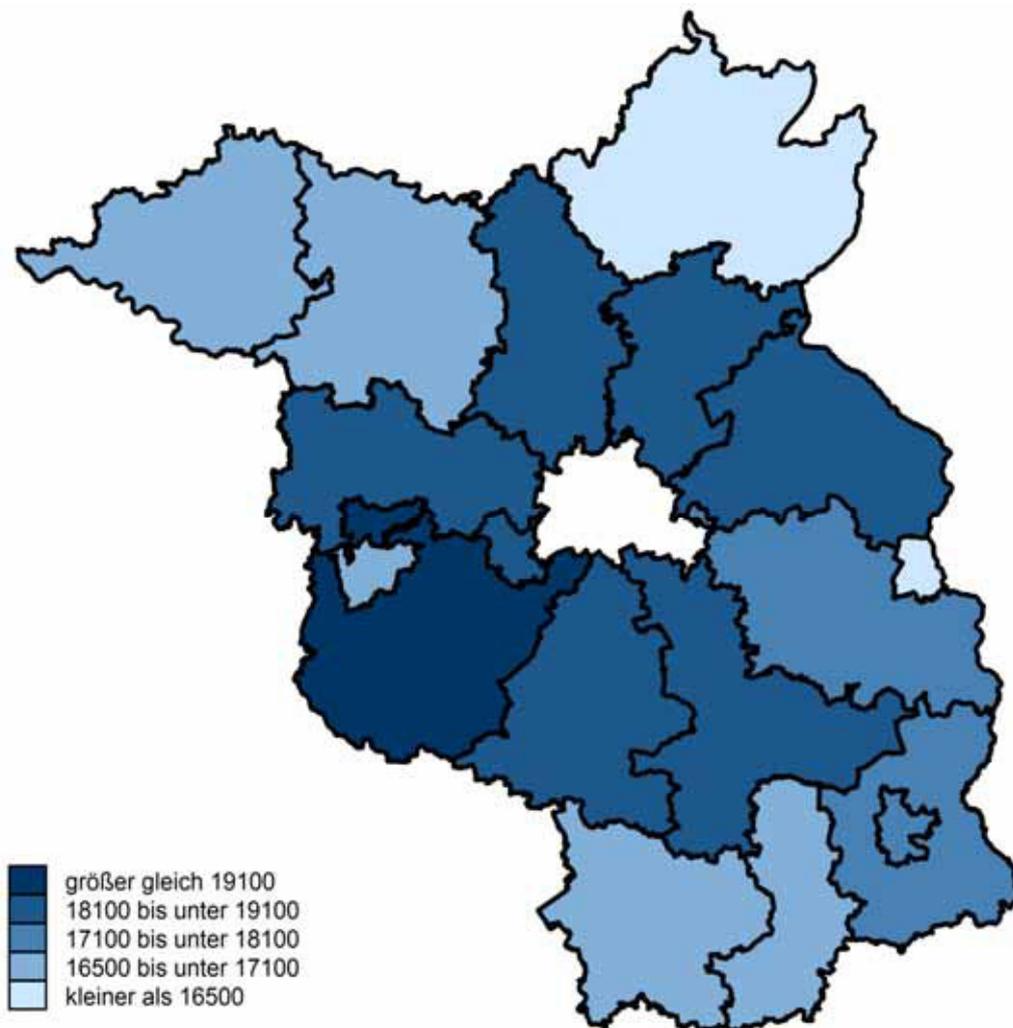


Abbildung 17: Einkommen der privaten Haushalte (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Sowohl die demografischen als auch die das Soziale betreffenden Indikatoren weisen insgesamt betrachtet ein vergleichbares Muster auf: Zwischen zentralen und zentrumsfern gelegenen Kom-

munen besteht ein deutliches Gefälle, das sich zukünftig weiter vergrößern wird, d.h. die Kommunen in den Randgebieten Brandenburgs werden sich mit zusätzlichen finanziellen Lasten konfrontiert sehen.

3.2.4 Asylbewerber

Ein weiterer wichtiger und zunehmender kommunaler Kostenfaktor sind die Leistungen für Asylbewerber. Denn die Vielzahl der weltweiten Krisen und Konflikte – Syrien, Ukraine etc. – führt zu einem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen: So hat sich die Zahl der Empfänger(innen) von Asylbewerberleistungen (Regelleistungen) zwischen 2009 (2906) und 2013 (5660) fast verdoppelt. Eine Entspannung ist bei gegenwärtiger Sachlage nicht zu erwarten.

Infolge des Zustroms an Flüchtlingen stiegen die Gesamtausgaben für Leistungen an Asylbewerber in Brandenburg von 15 Mio. Euro (Berichtsjahr 2009) auf 34,5 Mio. Euro (Berichtsjahr 2013). Die Einnahmen blieben hierbei weitestgehend konstant (reine Ausgaben in 2009: 14,8 Mio. Euro; 2013: 34, 2 Mio. Euro).

Die Kommunen trugen 2013 als örtliche Träger mit 27 Mio. Euro 80% der reinen Ausgaben. Dem Land oblagen als überörtlichem Träger 7,2 Mio. Euro der reinen Ausgaben. Im Vergleich hierzu lagen die reinen Ausgaben der örtlichen Träger in 2012 noch bei 17,7 Mio. Euro und der überörtlichen Träger bei 5 Mio. Euro. Folglich hat die kommunale Belastung in einem Jahr um fast 10 Mio. Euro zugenommen, seit 2009 sogar um 15 Mio. Euro (reine Ausgaben in 2009: örtlicher Träger 12,5 Mio. Euro; überörtlicher Träger 2,3 Mio. Euro).¹⁷

3.3 Remanenzkosten

Insgesamt gesehen weisen die einzeln betrachteten Indikatoren auf starke Disparitäten zwischen der Metropolregion Berlin-Brandenburg und dem äußeren Entwicklungsraum Brandenburgs hin. Weiterhin ist zu beobachten, dass die Disparität zwischen den Räumen wächst.

Für die Kommunen folgen daraus neue Herausforderungen struktureller und finanzieller Art. Neben steigenden Pro-Kopf-Kosten vieler kommunaler Leistungen bei sinkender Nutzerzahl sind auch Kostenremanenzen bereits klare und wachsende Realitäten. Das Phänomen der Remanenzkosten soll hier kurz erläutert werden.

Sinkt die Einwohnerzahl, so wird die Erbringung kommunaler Leistungen in einer Betrachtung pro Einwohner zunächst teurer. In einigen Bereichen lassen sich die Leistungsmengen an die Bevölkerungsentwicklung anpassen. Häufig sind jedoch im Rahmen kommunaler Aufgabenerfüllung bestimmte Strukturen gewachsen, die nicht schnell und flexibel an die Einwohnerzahl angepasst

¹⁷ Datengrundlage: Statistiken/Asylbewerberleistungen (<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de>) sowie Statistischer Bericht K VI 1 Leistungen an Asylbewerber im Land Brandenburg.

werden können, vor allem dann nicht, wenn diese sinkt. Dies betrifft meist gewachsene Infrastrukturen. Beispielsweise müssen Kanäle und Straßen in kleinen Gemeinden, die nur noch von der Hälfte der Einwohnerzahl genutzt werden, dennoch für die verbleibenden Einwohner zur Verfügung stehen. Dobroschke et al. (2014, S. 44) definieren Remanenzkosten wie folgt: „Kommunale Kostenremanenz ist der Kostenanteil einer kommunalen Aufgabenerfüllung, der entsteht, wenn sich innerhalb eines Betrachtungszeitraums ein Rückgang der Einwohnerzahl in den für die Nutzung bzw. Finanzierung relevanten Altersgruppen schneller vollzieht als eine für die Kommune und die Nutzer realisierbare sowie rechtlich zulässige Anpassung der infrastrukturellen und organisatorischen Strukturen der Aufgabenerfüllung vollzogen werden kann, so dass das aufgabenspezifische Defizit (= aufgabenbezogene Ausgaben minus aufgabenbezogene Einnahmen) innerhalb des betreffenden kommunalen Haushalts langsamer (oder gar nicht) zurückgeht als die Einwohnerzahl in den relevanten Altersgruppen.“

Zentraler Faktor ist hier somit die Geschwindigkeit des Einwohnerrückgangs, nicht jedoch die absolute Einwohnerzahl zu einem bestimmten Zeitpunkt. Remanenzkosten sind daher nicht mit steigenden bzw. fallenden Skalenerträgen zu verwechseln. Darüber hinaus verbleiben Remanenzkosten auch, wenn deutliche Anstrengungen zum Rückbau von Infrastrukturen unternommen wurden. Wichtig ist zudem, die Aufgabenverteilung zwischen den kommunalen Ebenen, aber auch zwischen Land und Kommune, im Prozess eines signifikanten Einwohnerrückgangs zu überprüfen. Durch die veränderte Bevölkerungsstruktur, sowohl hinsichtlich der Verteilung der Bevölkerung im Raum als auch durch eine verschobene Altersstruktur, können sich in einigen Aufgabenbereichen stärkere Zusatzbelastungen ergeben als in anderen, die mittelfristig ggf. sogar eine Entlastung erfahren können. Bei gleichbleibender Aufgabenverteilung kann es dann zu Verschiebungen der Kostenstruktur zwischen den Ebenen kommen.

3.4 Arbeitsmarkt und Wirtschaft

Auch mit Blick auf wirtschaftliche Aspekte zeigen sich die Stärke des Berliner Umlandes und ein wirtschaftsschwacher berlinferner Entwicklungsraum. Der folgende Abschnitt beleuchtet die wirtschaftliche Situation der brandenburgischen Landkreise und Kommunen anhand verschiedener Indikatoren, wie dem BIP je Einwohner, den Schulden, den Pendlern, der Arbeitslosenquote und den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort. Auch hier werden regionale Disparitäten deutlich.

3.4.1 Bruttoinlandsprodukt

Das BIP je Einwohner lässt kein eindeutiges berlinbezogenes Muster erkennen (vgl. Abbildung 18). Im Durchschnitt hat Brandenburg in 2012 ein BIP von 22.971 Euro je Einwohner. Potsdam sowie die drei weiteren kreisfreien Städte und die Landkreise Dahme-Spreewald und Spree-Neiße erwei-

sen sich als wirtschaftlich stark mit einem BIP je Einwohner über 25.000 Euro. Potsdam ist mit 34.874 Euro je Einwohner der Spitzenreiter.

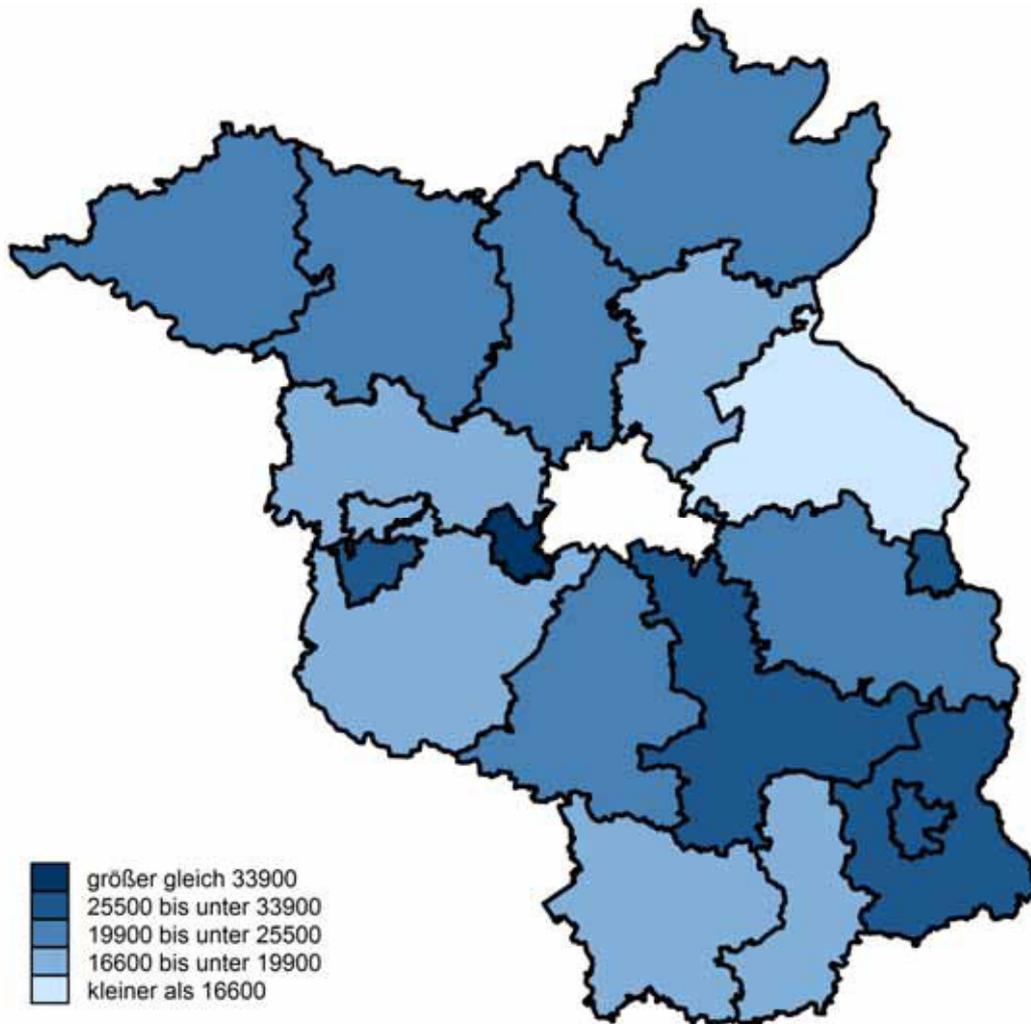


Abbildung 18: BIP (in Euro je Einwohner), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Am schwächsten schneidet der Landkreis Märkisch-Oderland mit einem BIP von 16.433 Euro je Einwohner ab. Die nördlichen Landkreise liegen im Mittelfeld. Die überdurchschnittlichen Werte im berlinfernen Kreis Spree-Neiße erklären sich durch eine hohe Wertschöpfungsintensität im Bereich Bergbau und Energiewirtschaft. Eine relativ hohe Produktivität im Landkreis Uckermark entsteht aufgrund kapitalintensiver Wirtschaftszweige (Mineralölverarbeitung und Papierindustrie). Insgesamt weist Brandenburg im Vergleich mit den übrigen ostdeutschen Ländern die höchsten regionalen Unterschiede beim Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem auf.

3.4.2 Verschuldung

Die höchste Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Brandenburg in 2009 weist der Landkreis Oder-Spree mit 1.004 Euro je Einwohner auf. Die niedrigsten Schulden je Einwohner haben die kreisfreie Stadt Frankfurt an der Oder mit 289 Euro je Einwohner und der Landkreis Oberhavel mit 309 Euro je Einwohner. Insgesamt zeigt sich auch hier kein eindeutiges regionales Muster (vgl. Abbildung 19). Tendenziell ist der kreisfreie Raum weniger verschuldet als der kreisangehörige Raum. Jedoch sind die Unterschiede in der Verschuldung je Einwohner sehr deutlich; zwischen einzelnen Landkreisen beläuft sie sich teils auf knapp das Dreifache des Durchschnitts der Gemeinden.¹⁸

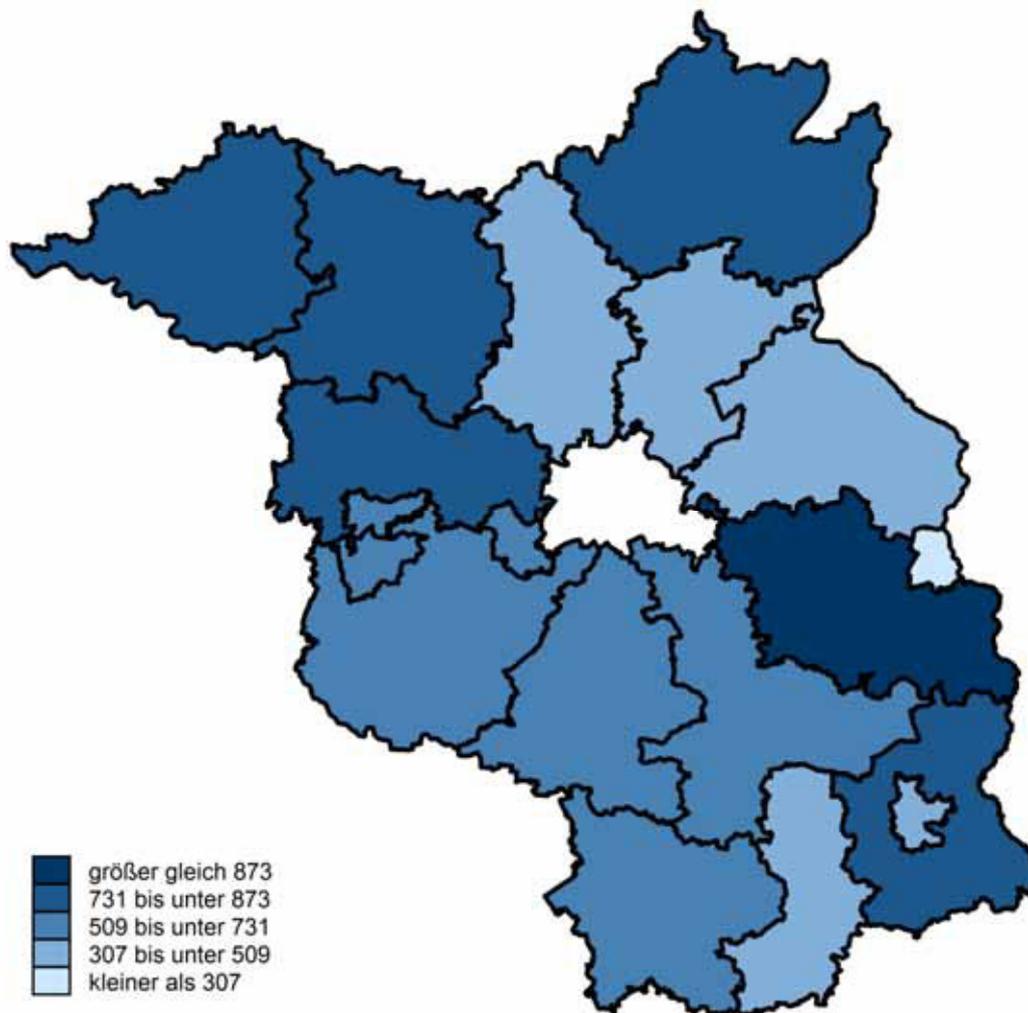


Abbildung 19: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände (in Euro je EW), 2009

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

¹⁸ Neben den Schulden im herkömmlichen Sinne sind die brandenburgischen Gemeinden allerdings auch durch Kassenkredite belastet (vgl. Abschnitt 4.3.2.3).

3.4.3 Arbeitsmarkt

Die Lage des Arbeitsmarktes ist ein wichtiger Indikator für die wirtschaftliche und soziale Situation eines Landes. Betrachtet man die Arbeitslosigkeit (bezogen auf alle Erwerbspersonen), so zeigt sich, dass die Arbeitslosenquoten in den Landkreisen südwestlich Berlins am niedrigsten sind (vgl. Abbildung 20). Die höchsten Arbeitslosenquoten weisen die Uckermark sowie Frankfurt an der Oder mit über 15% auf. Insgesamt sind die kreisfreien Städte mit Ausnahme Potsdams (8,7%) von relativ hohen Arbeitslosenquoten gekennzeichnet. Berlinnahe Landkreise haben erwartungsgemäß tendenziell eine geringere Arbeitslosenquote als die berlinferneren Landkreise.

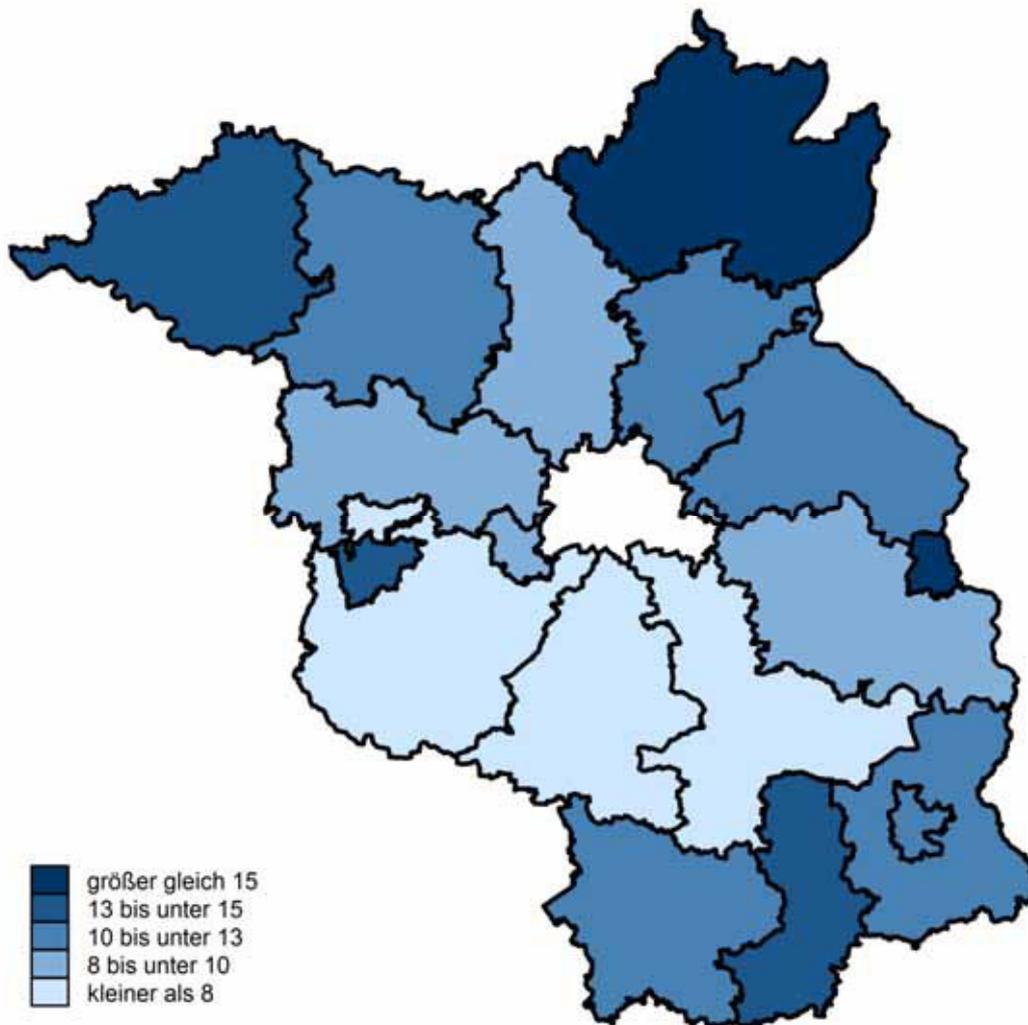


Abbildung 20: Arbeitslosenquoten (in %), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der Bundesagentur für Arbeit und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

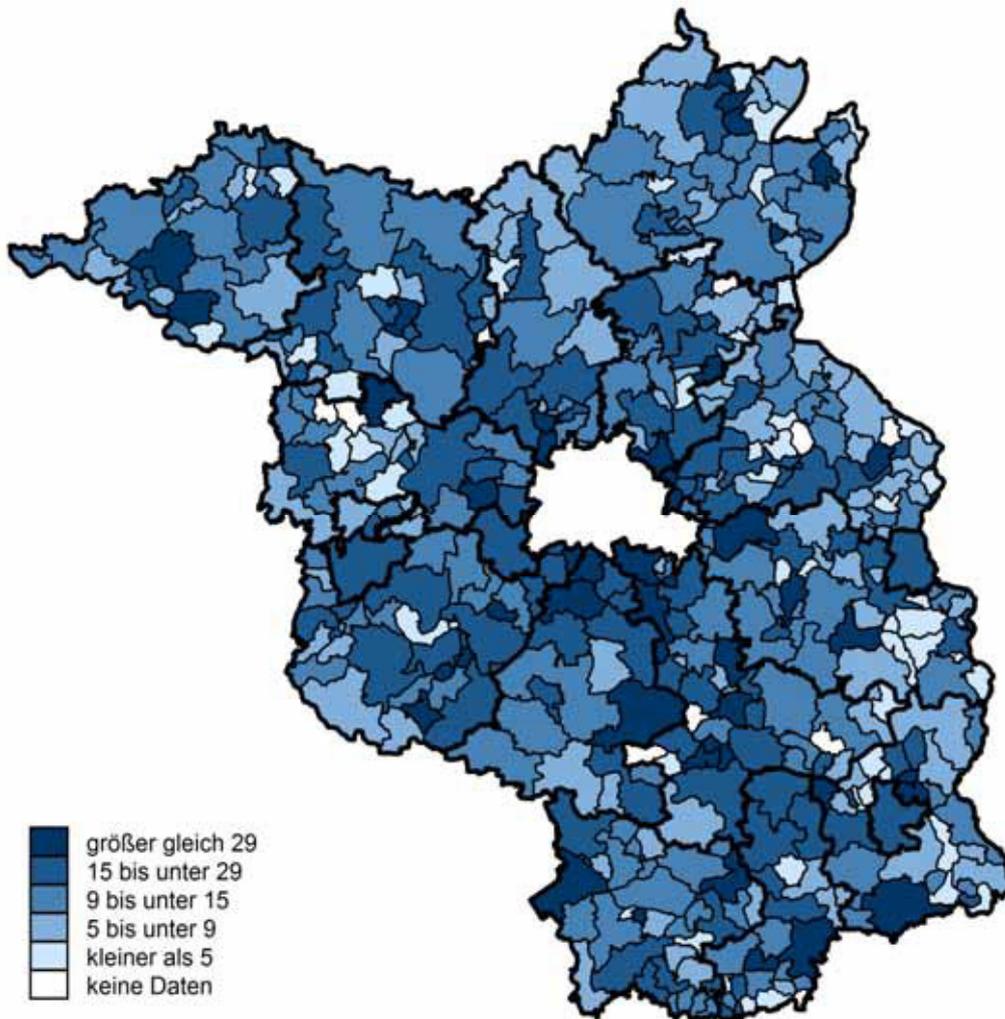


Abbildung 21: Einpendler (je EW in %), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der Bundesagentur für Arbeit und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Betrachtet man den Anteil der Einpendler und Auspendler je Einwohner, werden erhebliche Pendlerströme in Richtung Berlin und Potsdam sichtbar. So sind die Einpendlerquoten in unmittelbarer Nähe Berlins und in südwestlicher Richtung im Durchschnitt höher als im Osten Brandenburgs und in größerer Entfernung von Berlin (vgl. Abbildung 21). Auch die kreisfreien Städte verzeichnen relativ viele Einpendler. Der Blick auf die Auspendler zeigt hingegen kein genau entgegengesetztes Bild (vgl. Abbildung 22). Nicht nur der Anteil der Einpendler, sondern auch der der Auspendler an der Bevölkerung der Gemeinden ist im äußeren Entwicklungsraum geringer als im Umland Berlins und der kreisfreien Städte. Dies weist auf einen insgesamt schwächeren Arbeitsmarkt und geringere Arbeitsbeteiligung sowie eine ältere Bevölkerung in den entsprechenden Räumen hin.

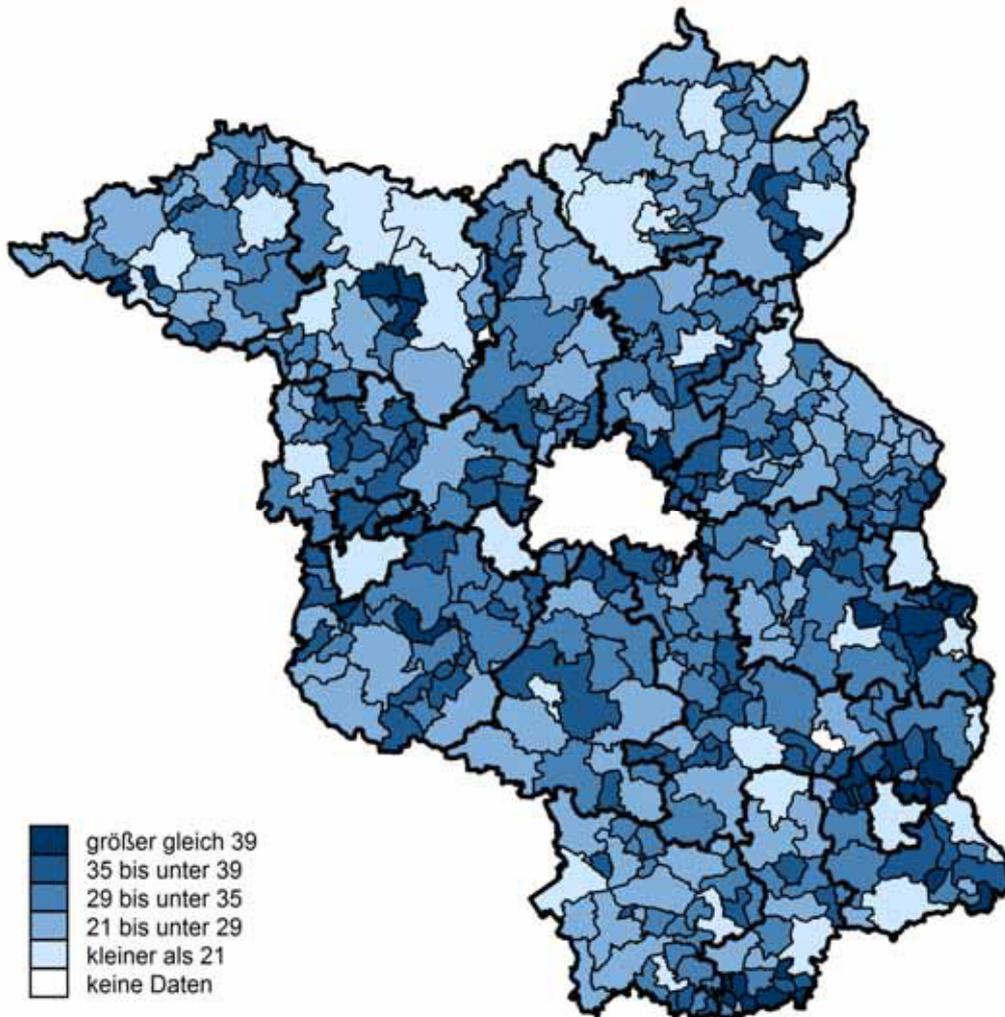


Abbildung 22: Auspendler (je EW in %), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der Bundesagentur für Arbeit und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Ein weiterer Indikator für die Stärke des lokalen Arbeitsmarkts ist die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Einwohner. Dieser Indikator lässt sich entweder am Arbeitsort oder am Wohnort messen: Am Arbeitsort betrachtet gibt er tendenziell die Stärke einer Kommune als Jobmagnet an. Am Wohnort erhoben wird die durchschnittliche wirtschaftliche Situation der Einwohner gemessen. Der Indikator der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort gleicht strukturell der Betrachtung der Einpendler (vgl. Abbildung 24). Betrachtet man die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Einwohner am Wohnort, so zeigt sich ein deutliches Gewicht um Berlin sowie südwestlich von Berlin und um die kreisfreien Städte Frankfurt an der Oder und Cottbus (vgl. Abbildung 23). Letztere sowie auch Brandenburg an der Havel und Potsdam weisen selbst weniger sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort auf, da Arbeitnehmer aus umliegenden Kommunen in die kreisfreien Städte pendeln. Infolgedessen kommen durch die Betrachtung gemessen am Arbeitsort deutlich höhere Werte für die kreisfreien Städte als im Umland zustande.

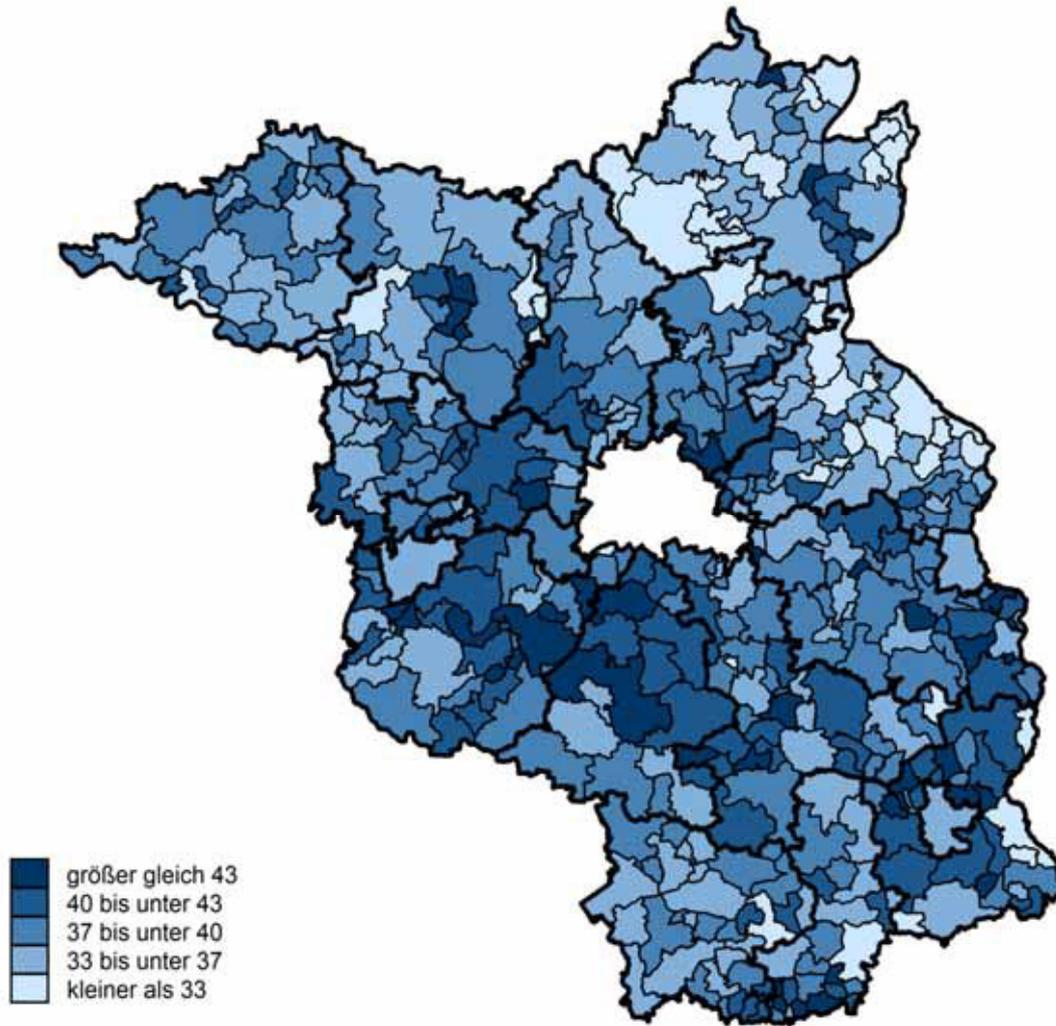


Abbildung 23: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort(je EW in %), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der Bundesagentur für Arbeit und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

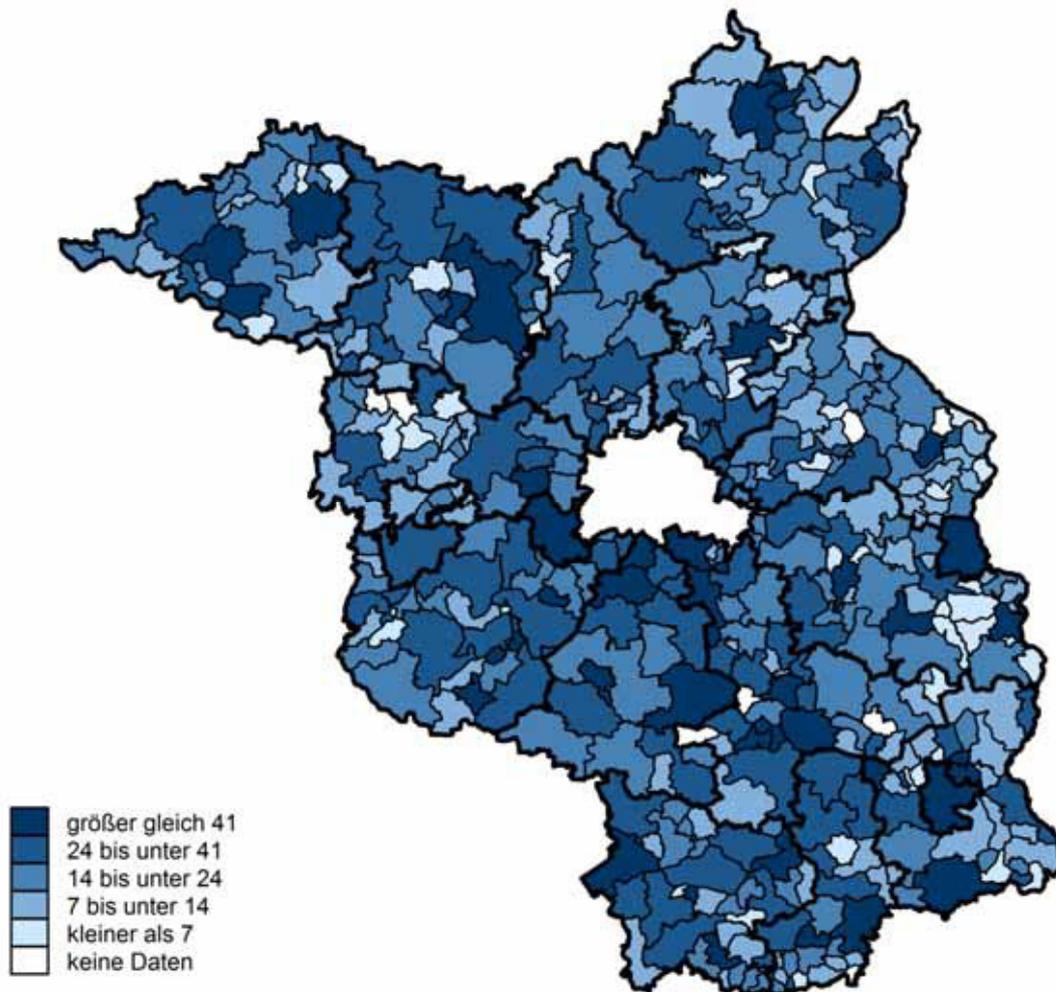


Abbildung 24: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort (je EW in %), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der Bundesagentur für Arbeit und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

3.5 Steuern und Zuweisungen

Die Möglichkeiten zur Finanzierung der aufgabeninduzierten Ausgaben hängen maßgeblich von der fiskalischen Lage der Kommunen ab. Die wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen stellen Steuern und Zuweisungen dar. Die Kommunen partizipieren mit einem fixen Anteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Die Einnahmen aus Gewerbe- und Grundsteuer können die Kommunen durch die Wahl der Hebesätze autonom beeinflussen (betrachtet wird im Folgenden nur die Grundsteuer B). Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, erhalten die Kommunen darüber hinaus Zuweisungen, die teils allgemein teils zweckgebunden sind.

3.5.1 Realsteuern

Mit Blick auf die Gewerbesteuerhebesätze fällt zunächst auf, dass sich diese in den kreisfreien Städten sowie in einigen Kommunen um Berlin und im Süden Brandenburgs mit Werten von über 350% deutlich vom Großteil des Landes abheben (vgl. Abbildung 25). Der brandenburgische Durchschnitt liegt bei 315%. Dies zeigt, dass die Kommunen mit einem relativ soliden Arbeitsmarkt im Sinne hoher Pendlersaldi und einer hohen Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Arbeitsmarkt ihre Möglichkeit an der wirtschaftlichen Situation zu profitieren durchaus nutzen, indem sie höhere Hebesätze als andere Kommunen wählen. Kommunen mit Hebesätzen unter 306% finden sich hingegen in allen Regionen Brandenburgs. Ins Auge fällt auch, dass es in 2012 in Brandenburg sieben Kommunen gab, die den Mindestgewerbesteuerhebesatz von 200% setzten.

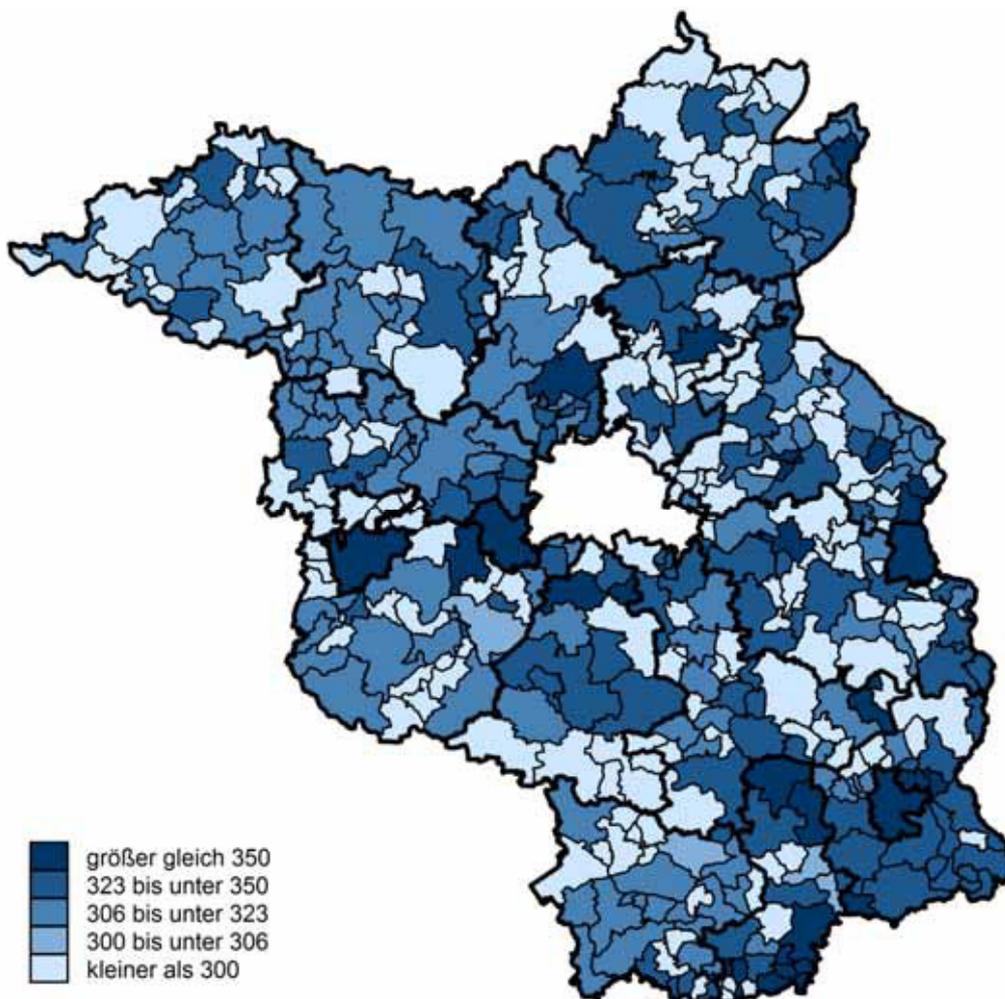


Abbildung 25: Hebesatz der Gewerbesteuer (in %), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Die Hebesätze der Grundsteuer B sind ebenso in den kreisfreien Städten mit über 400% am höchsten (vgl. Abbildung 26). Jedoch weisen auch Kommunen in ländlichen Lagen ähnlich bis gleich hohe Hebesätze auf. Insgesamt betrachtet finden sich in allen Landkreisen Kommunen mit Hebesatzspannen von 300% bis 400%.

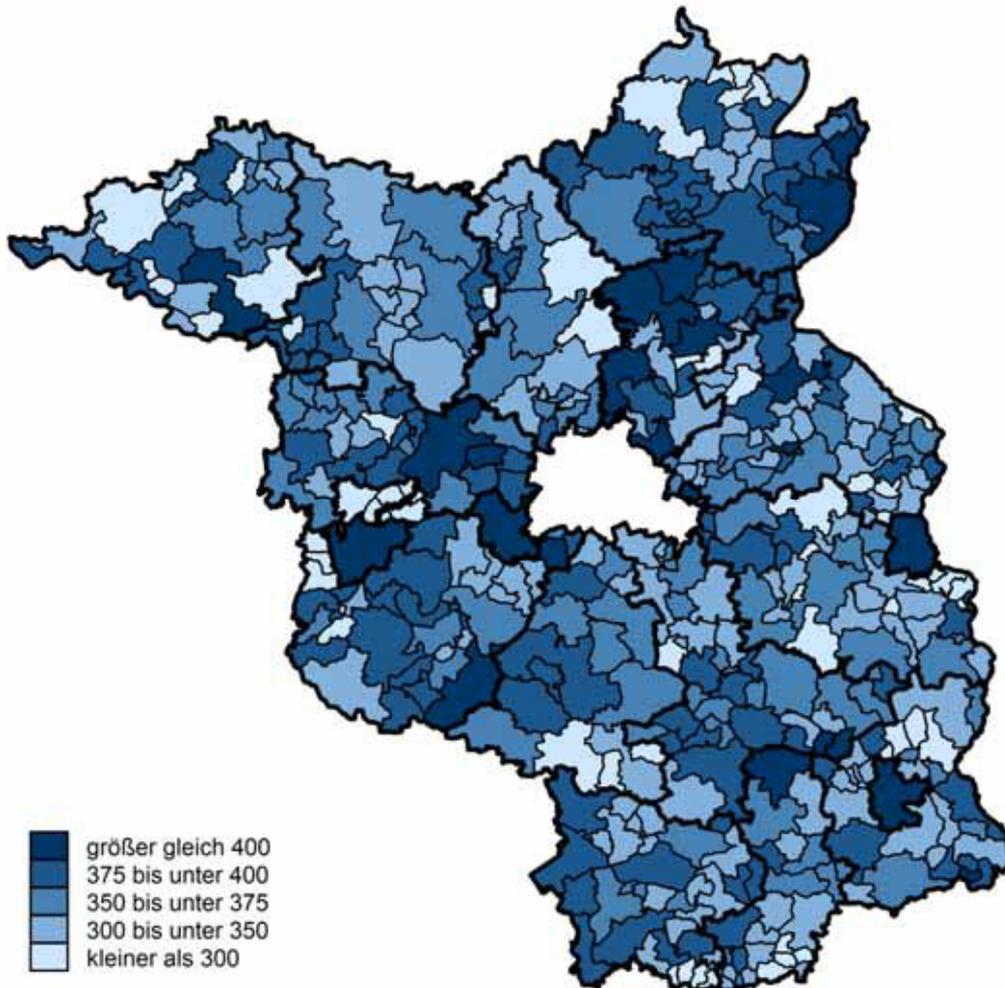


Abbildung 26: Hebesatz der Grundsteuer B (in %), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Generell werden die Hebesätze auf die Bemessungsgrundlagen der Realsteuern erhoben, woran sich das Einkommen aus Grund- und Gewerbesteuer bemisst. Durch die Betrachtung der Istaufkommen der Gewerbesteuer wird deutlich, dass die Aufkommen pro Kopf nicht dort am höchsten sind, wo die höchsten Hebesätze erhoben werden (vgl. Abbildung 27). Vielmehr konzentrieren sich die hohen Aufkommen auf Kommunen südwestlich von Berlin sowie auf vereinzelte Kommunen im Südosten und Nordwesten Brandenburgs. Die kreisfreien Städte gehören mit Ausnahme Potsdams nicht zu den Kommunen mit dem höchsten Gewerbesteueraufkommen pro Kopf. Allerdings gibt es einige kreisangehörige Gemeinden mit höherem Gewerbesteueraufkommen pro Kopf als Potsdam.

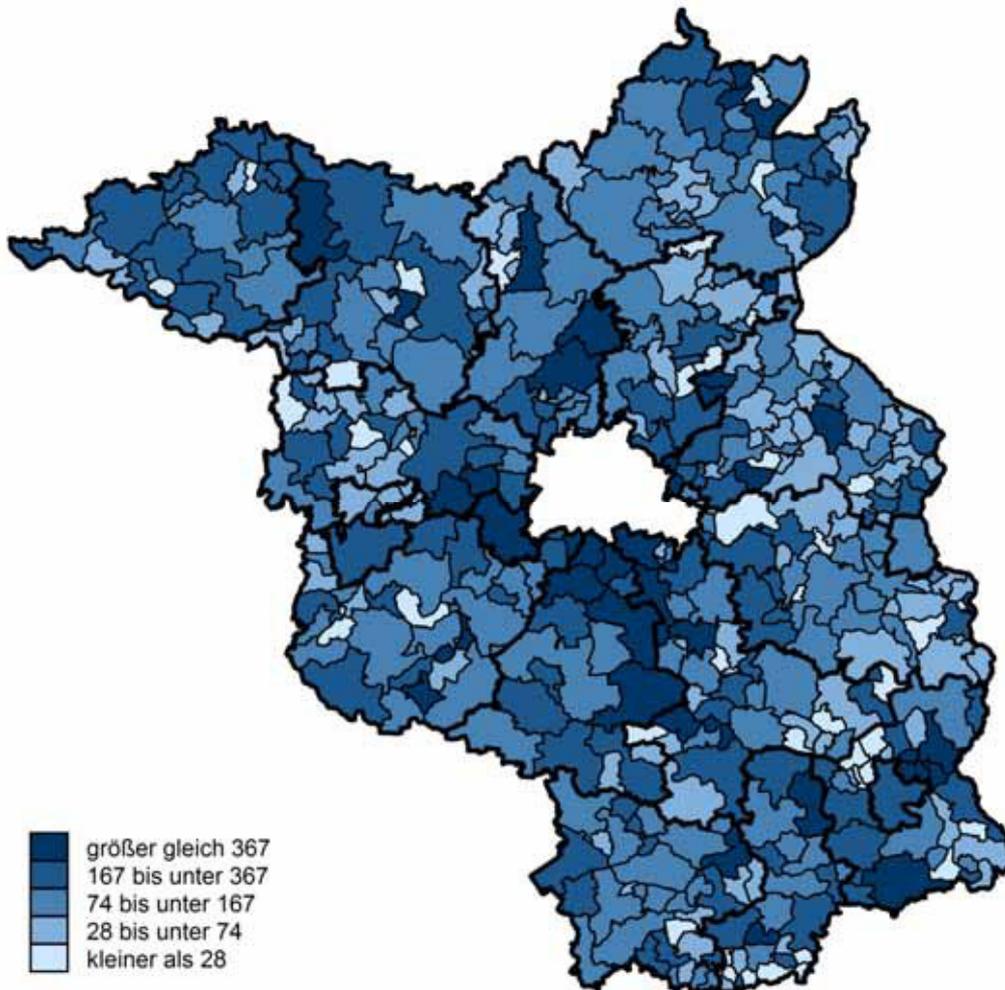


Abbildung 27: Istaufkommen der Gewerbesteuer (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Auch das Istaufkommen der Grundsteuer pro Kopf korreliert nicht deutlich mit den entsprechenden Hebesätzen (vgl. Abbildung 28). Das höchste Grundsteueraufkommen je Einwohner weisen die kreisfreien Städte Potsdam und Cottbus sowie vereinzelte Kommunen in verschiedenen Regionen Brandenburgs mit mehr als 112 Euro je Einwohner auf. Kommunen mit sehr geringem Grundsteueraufkommen mit Werten von weniger als 60 Euro je Einwohner finden sich in beinahe allen Landkreisen.

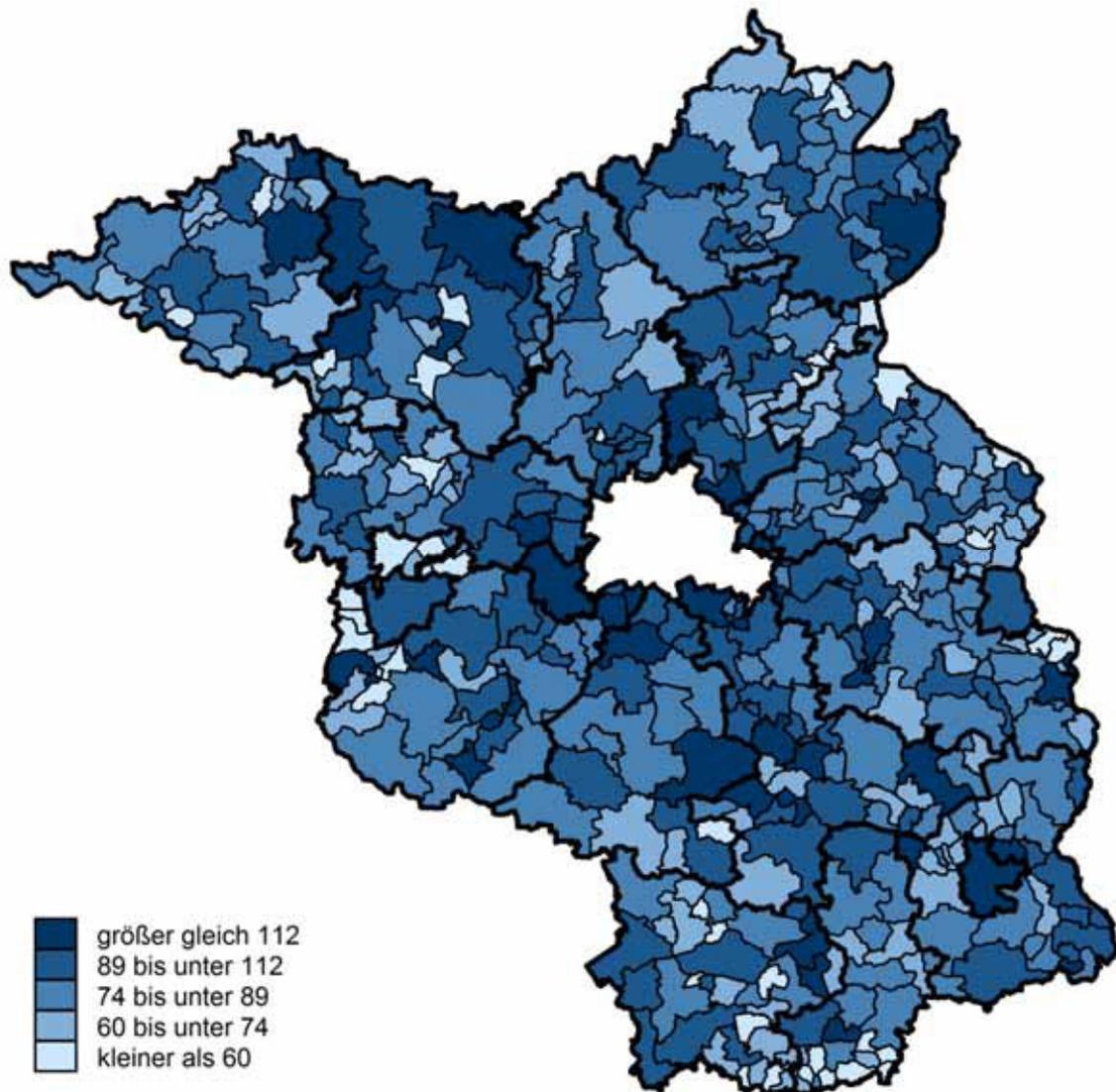


Abbildung 28: Istaufkommen der Grundsteuer B (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

3.5.2 Gemeinschaftssteuern

Der kommunalen Ebene stehen in Deutschland 15% der Einkommensteuer zu. Die Verteilung dieses Anteils auf die einzelnen Kommunen richtet sich maßgeblich nach der Einwohnerzahl und deren Einkommensteuerleistung. Daher weist die Betrachtung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wiederum bekannte, deutlich regionale Muster auf (vgl. Abbildung 29). Die höchsten Einkommensteuereinnahmen pro Kopf weisen die Kommunen rund um Berlin sowie die kreisfreien Städte und ihre angrenzenden Kommunen mit über 300 Euro je Einwohner auf, während die äußeren Räume deutlich geringer an der Einkommensteuer partizipieren. Mit größerer Entfernung von Berlin und den kreisfreien Städten sinken die durchschnittlichen Einkommensteuereinnahmen je Einwohner, sodass die niedrigsten am nördlichen, östlichen sowie südwestlichen Rand Bran-

denburgs mit weniger als 140 Euro je Einwohner und somit weniger als der Hälfte der berlinnahen Kommunen zu finden sind. Vereinzelt weisen auch Kommunen in grenzfernen Regionen geringe Einkommensteuereinnahmen auf.

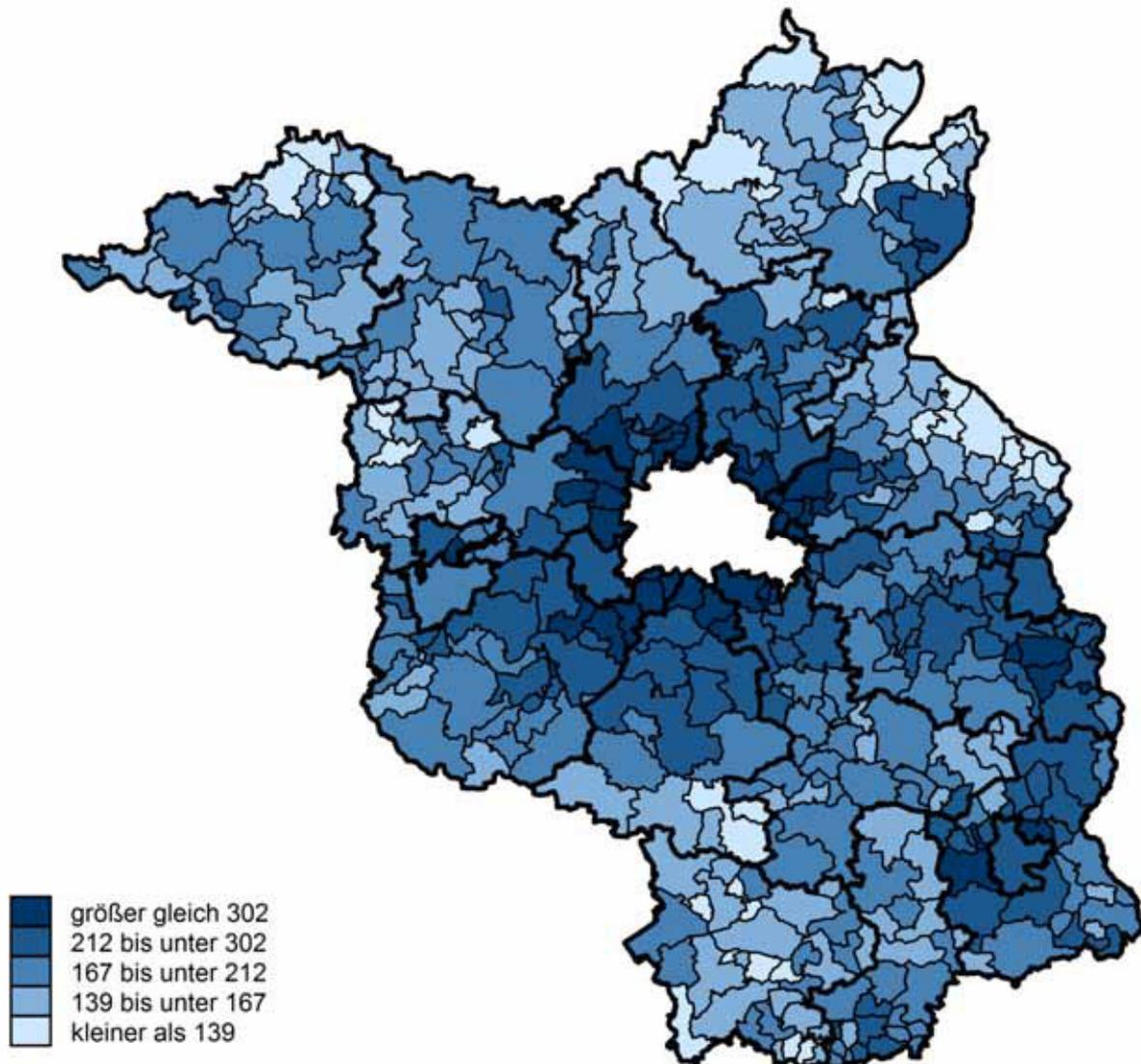


Abbildung 29: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

Die Verteilung des Umsatzsteueranteils hingegen zeigt kein eindeutiges regionales Muster (vgl. Abbildung 30). Auch hier weisen die kreisfreien Städte sowie die Kommunen südwestlich Berlins die höchsten Einnahmen je Einwohner auf. Mit über 40 Euro je Einwohner sehr hohe und mit bis zu 12 Euro je Einwohner sehr niedrige Einnahmen finden sich jedoch gestreut in allen Landkreisen.

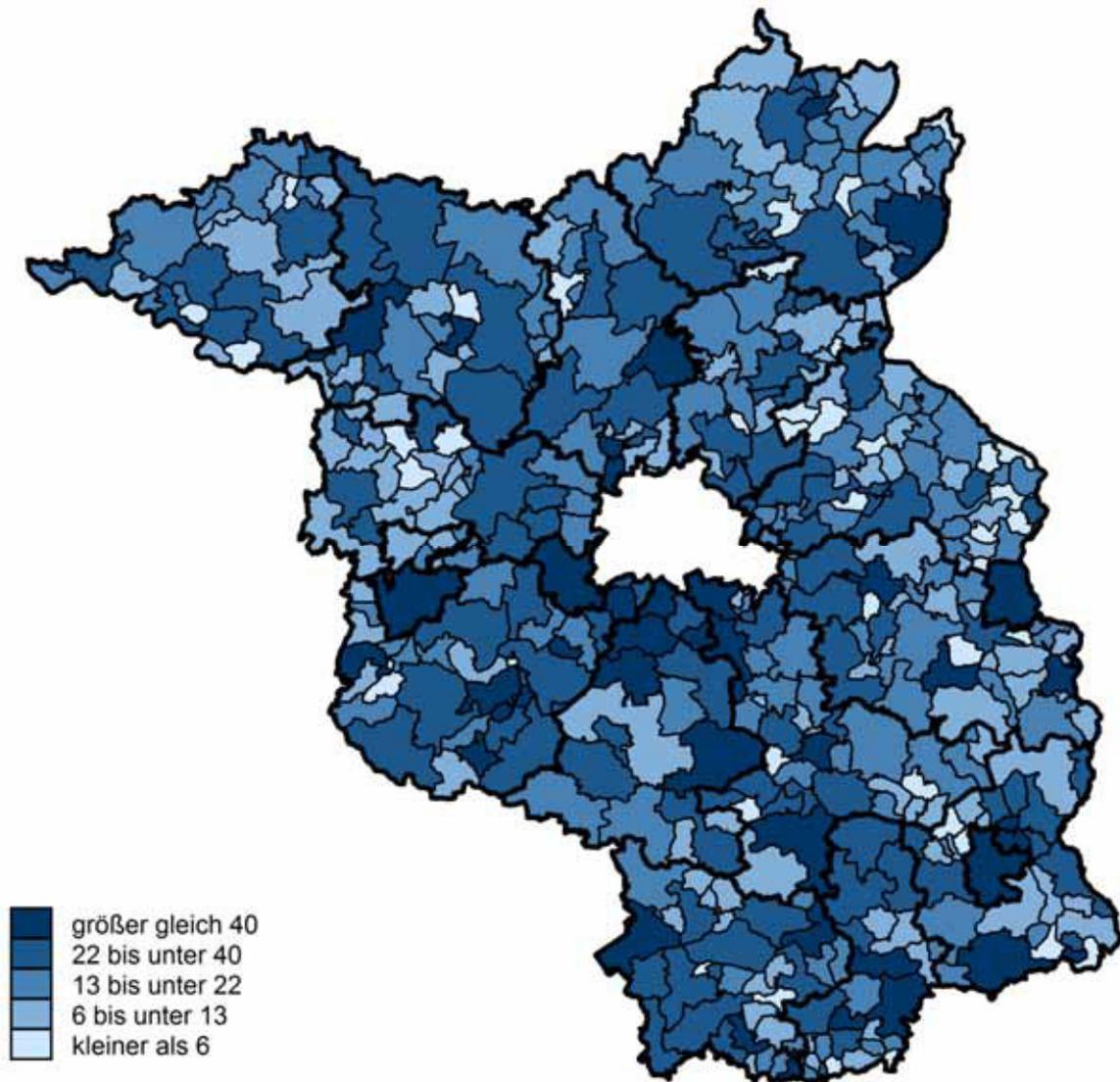


Abbildung 30: Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg/ Statistisches Bundesamt und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

3.5.3 Steuerkraftmesszahl

Die Steuerkraftmesszahl je Einwohner gibt die Steuerkraft der Gemeinde zur Abdeckung des Grundbedarfs aus eigenen Finanzmitteln wieder. Sie zeigt an, inwieweit eine Gemeinde in der Lage ist, die notwendigen Ausgaben für Pflichtaufgaben aus eigenen Einnahmequellen zu finanzieren. Der Berechnung liegt nicht das tatsächliche Steueraufkommen zugrunde, sondern eine um die individuellen Hebesätze normierte Größe, welche bei der Berechnung der Zahlungen des kommunalen Finanzausgleichs verwendet wird.

Die Steuerkraftmesszahlen Brandenburgs weisen ein deutliches Gefälle zwischen dem Zentrum um Berlin und den berlinfernen Regionen auf (vgl. Abbildung 31). Regional betrachtet sticht vor allem

der Nordosten als Region mit durchschnittlich sehr niedriger Steuerkraftmesszahl hervor. Bedeutsam ist auch hier wiederum das Ausmaß des Gefälles der Steuerkraftmesszahlen: Die stärksten Gemeinden weisen Steuerkraftmesszahlen auf, die mehr als doppelt so hoch sind wie die der schwächsten Kommunen. Hohe Steuerkraftmesszahlen je Einwohner finden sich im direkten Berliner Umland, verstärkt in westlicher Richtung sowie in Frankfurt an der Oder und in den an Cottbus angrenzenden Kommunen.

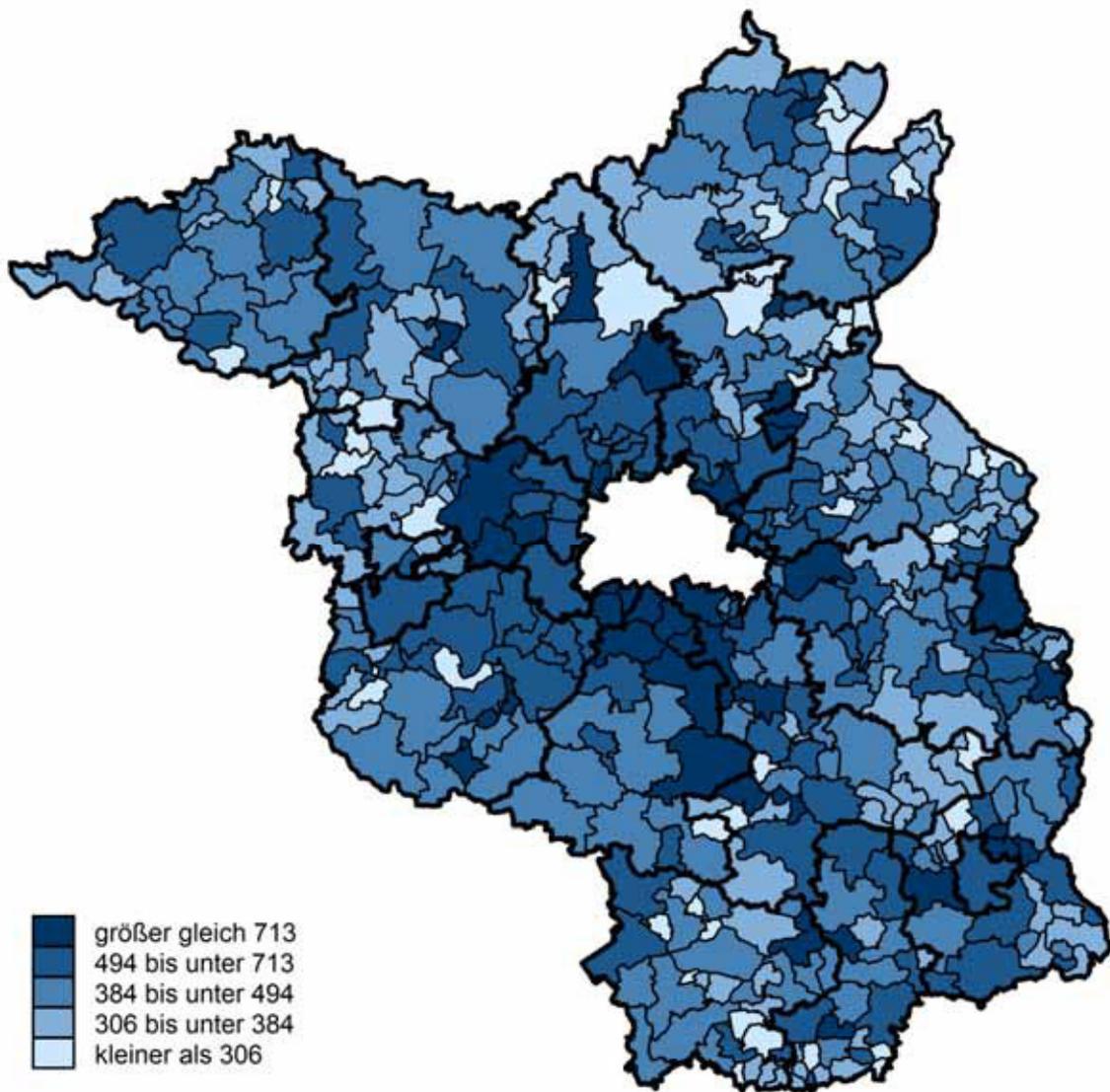


Abbildung 31: Steuerkraftmesszahl (je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des brandenburgischen Ministeriums der Finanzen und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

3.5.4 Schlüsselzuweisungen

Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen sind definiert als nicht zweckgebundene Zuweisungen, die den Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung gestellt werden. Die Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen erweist sich als spiegelverkehrtes Abbild zur Steuerkraftmesszahl (vgl. Abbildung 32). Einerseits erhalten steuerkraftstarke Kommunen wenig bis gar keine Schlüsselzuweisungen, andererseits stellen diese den Hauptteil der Finanzierungsquelle für schwächere Kommunen dar. Kommunen um Berlin erhalten geringere Schlüsselzuweisungen als berlinferne Kommunen. Die Diversität ist jedoch auch innerhalb von Regionen groß, wie bspw. im Raum Cottbus oder nordöstlich und südwestlich von Berlin zu beobachten.

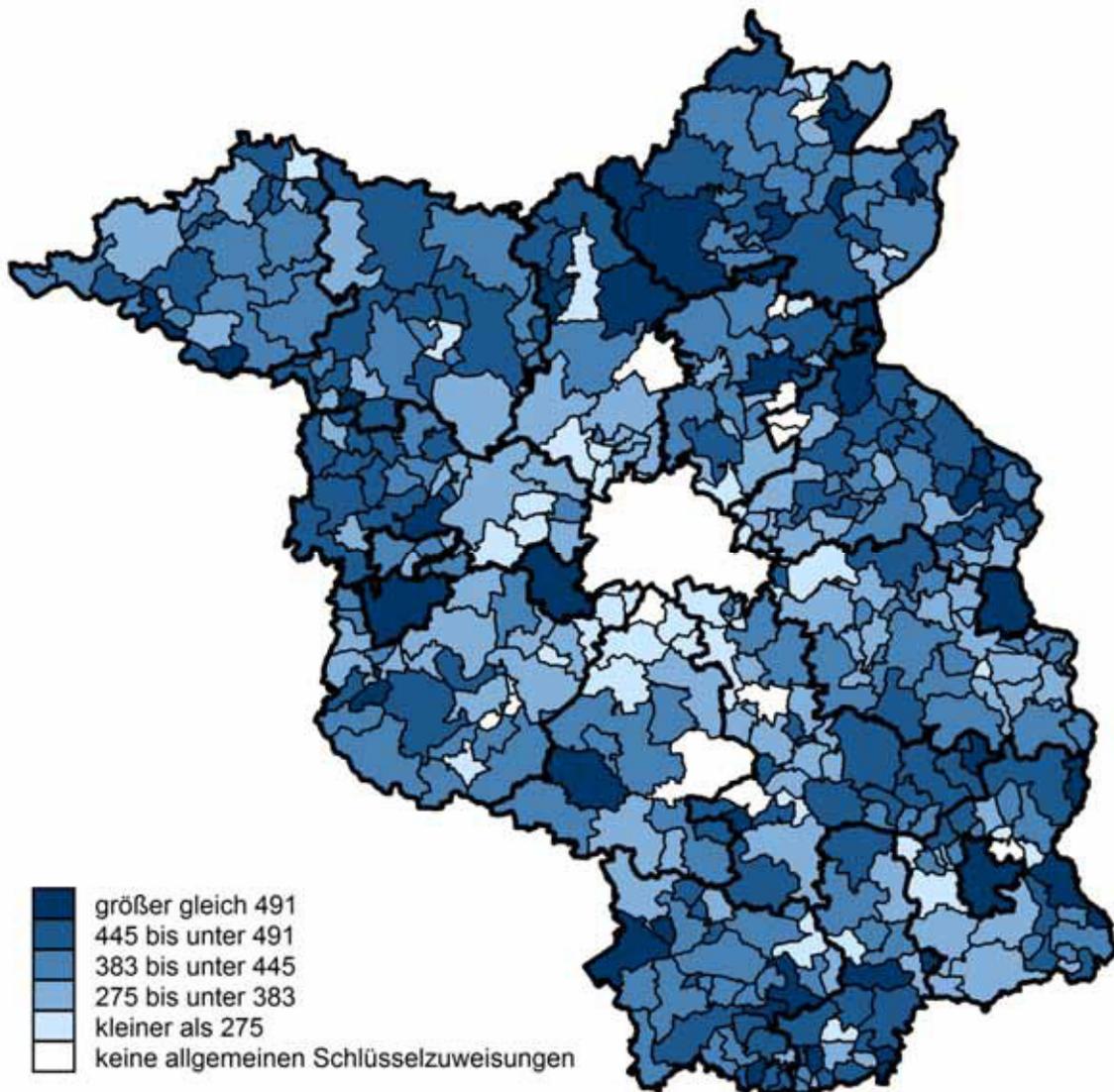


Abbildung 32: Allgemeine Schlüsselzuweisungen (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des brandenburgischen Ministeriums der Finanzen und Geoinformationen des Geodatenzentrums.

3.6 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Brandenburg von regionalen Disparitäten in den Bereichen Bevölkerung, Siedlungsstruktur, Wirtschaftskraft und Finanzkraft geprägt ist. Oft zeigt sich ein deutliches Gefälle ausgehend von Berlin. So zeichnet sich ein enger Verflechtungsraum um das Berliner Umland ab, der in südwestlicher Richtung am stärksten ausgeprägt ist. Hier, wie auch um Potsdam, existieren relativ günstige Entwicklungskennzahlen und positive Standortfaktoren. Demgegenüber stehen ländliche Räume mit rapide alternder und schrumpfender Bevölkerung sowie wenigen Arbeitsplätzen. Auch die Mittelstädte verzeichnen Bevölkerungsverluste; darüber hinaus ist deren Größe zu gering, um Agglomerationsvorteile zu erreichen. Insgesamt betrachtet weist die große Mehrheit der Indikatoren daher in dieselbe Richtung: Die Kommunen im äußeren Entwicklungsraum Brandenburgs werden im Vergleich zum Berliner Umland in zunehmend verschärfter Weise mit wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Dies stellt die Kommunen vor dem Hintergrund des grundgesetzlich festgeschriebenen Ziels der Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 106, GG) vor bedeutende Herausforderungen.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist im Rahmen des horizontalen Ausgleichs auch eines der Ziele des brandenburgischen kommunalen Finanzausgleichs. Dieser stellt durch einen Vergleich von Finanzkraft und fiktivem Bedarf eine finanzkraftabhängige Verteilung sicher. Bedenkt man die Tatsache, dass der veredelte Einwohner dabei das zentrale bedarfsverursachende Element ist, zeichnet sich bei zunehmender Disparität der Einwohnerentwicklung Konfliktpotential ab. Der kürzlich eingeführt Demografiefaktor mildert dies etwas ab, ist allerdings kein Allheilmittel. Die Berücksichtigung besonderer sozioökonomischer Herausforderungen durch Sonderlastenausgleiche unterstützt sicherlich, deckt allerdings nur einen Teil der Bedarfe. Betrachtet man die Befunde, könnte sich auf lange Sicht die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Verteilungsmechanismen des kommunalen Finanzausgleichs an die veränderten Gegebenheiten abzeichnen. Unmittelbarer Handlungszwang im Rahmen der vorliegenden Symmetrieüberprüfung besteht jedoch nicht.

4 Vertikale Aspekte (Prüfauftrag Verbundquote)

4.1 Institutioneller Hintergrund

Die Länder sind per Grundgesetz dazu verpflichtet, ihren Kommunen einen Teil ihres Steueraufkommens zur Erfüllung kommunaler Aufgaben verfügbar zu machen. Die Implementierung eines vertikalen kommunalen Finanzausgleichs ist durch Art. 106 Abs. 7 GG obligatorisch: „Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“

Welcher Anteil welcher Ländersteuern den Kommunen zufließt, wie sich also die Finanzausgleichsmasse zusammensetzt, bleibt jedoch offen. Hier sind multiple Ausgestaltungsoptionen denkbar. Sowohl die Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems als auch die Dotierung sind per Landesgesetzgebung festzulegen. Diese Unbestimmtheit führt dazu, dass die vertikale Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs Gegenstand heftiger Kontroversen und Auseinandersetzungen zwischen Land einerseits und kommunaler Ebene andererseits ist, die nicht selten erst durch die zuständigen Verfassungsgerichte gelöst werden. Umso wichtiger ist deswegen eine transparente Darstellung der Begutachtung wie auch eine ausführliche Debatte der Vor- und Nachteile des verwendeten Begutachtungsansatzes.

Laut Urteil des brandenburgischen Verfassungsgerichts vom 16. September 1999 und gemäß § 3 Abs. 5 BbgFAG ist in Brandenburg eine aufgabengerecht proportionale Verteilung der Finanzmittel durch den Finanzausgleich sicherzustellen: „Die Hundertsätze nach Absatz 1 und die Hundertsätze nach § 5 Absatz 3 werden für das Ausgleichsjahr 2007 und sodann in einem dreijährigen Rhythmus im Hinblick auf die gebotene proportionale Verteilung der Finanzmittel zu den wahrgenommenen Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen und im Hinblick auf die gebotene proportionale Verteilung zwischen den kommunalen Ebenen überprüft und bei Bedarf angepasst. Der Überprüfungszeitraum kann bei besonderen Entwicklungen verkürzt werden.“ Die erste Prüfstufe der aufgabensymmetrischen Einnahmenverteilung setzt daher bei der Verteilung zwischen Land und Kommunen an, bei den Hundertsätzen (Verbundquoten) nach § 3 Abs. 1 BbgFAG.

Dem Verfassungsanspruch genügt hier eine „ungefähr“ symmetrische Aufteilung – für die vertikale Mittelverteilung wird kein klarer objektiver Quotenwert verlangt. Dem rechtlichen Postulat entspricht, wenn auch ungewollt, auf wissenschaftlicher Seite die Unmöglichkeit, unter den heute gegebenen Rahmenbedingungen eine über alle Zweifel erhabene exakte Verbundquote objektiv ableiten zu können. Hauptschwierigkeit bei der Ableitung der Verbundquote ist die Tatsache, dass hierfür – wie so häufig in Fragen staatlicher Bedarfsmessung – Ausgabendaten genutzt werden müssen, da es keine verlässlichen *Aufgabenindikatoren* gibt. Eine belastbare und flächendeckende

Messung der Aufgabenverteilung zwischen Landesebene und kommunaler Ebene kann es nicht geben, solange keine differenzierten Produkthaushalte mit maßgeschneiderten Kosten- und Leistungsrechnungen durchgeführt werden. Das ist allenfalls ferne Zukunftsmusik.

Das Symmetriegebot zwischen Land und Kommunen steht im Spannungsfeld des Leistungsfähigkeitsvorbehalts des Landes einerseits und dem in der Garantie der Selbstverwaltung gründenden Verbot offensichtlicher Disproportionalität von kommunalen Aufgaben und Mittelzuweisung. So regelt § 1 Abs. 3 BbgFAG: „Die Verbundmasse muss unter Beachtung der Leistungsfähigkeit des Landes mindestens so bemessen sein, dass unter Berücksichtigung der kommunalen Erträge und Einzahlungen der Finanzbedarf für pflichtige Aufgaben und ein angemessener Anteil für freiwillige Aufgaben finanziell gedeckt ist.“

Auf der ranghöchsten Ebene heißt es in Art. 28 Abs. 2 GG: "Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle." Elementarer Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung ist demnach auch eine angemessene Finanzausstattung zur Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben. Die Finanzierungsfrage hängt hier auch davon ab, ob es sich um Pflichtaufgaben der Kommunen bzw. von höherer föderaler Ebene delegierte Aufgaben oder um freiwillige kommunale Aufgaben handelt. Maßgabe ist hier das Konnexitätsprinzip, welches besagt, dass die Ebene, die die Aufgabe festlegt, auch die Kosten tragen muss („Wer bestellt, bezahlt.“). In Brandenburg ist dies geregelt in Art. 97 Abs. 3 LV Bbg: „Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichten, Aufgaben des Landes wahrzunehmen und sich dabei ein Weisungsrecht nach gesetzlichen Vorschriften vorbehalten. Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ Darüber hinaus soll es den Kommunen unter Berücksichtigung ihrer eigenen Finanzkraft ermöglicht werden, freiwillige kommunale Leistungen zu erbringen.

4.2 Zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse

Wie einleitend ausgeführt lässt das Grundgesetz den Ländern einen relativ großen Gestaltungsspielraum bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse – was die Heterogenität der in Deutschland verwendeten Modelle erklärt (siehe Abschnitt 2.4.1.1 zu den Gepflogenheiten der anderen Bundesländer).

Grundsätzlich haben derzeit in Deutschland vier unterschiedliche vertikale Finanzausgleichsmodelle Bestand. Die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse erfolgt demnach nach einem Verbundquotenmodell, Verstetigungsmodell, Gleichmäßigkeitsgrundsatz oder Bedarfsmodell.

1) Verbundquotenmodell

In Brandenburg findet das am meisten verbreitete *Verbundquotenmodell* Anwendung. Im Verbundquotensystem ergibt sich die Finanzausgleichsmasse als Anteil der Verbundgrundlagen. Der Anteil kann als Verbundsatz bzw. Verbundquote bestimmt werden. Die Verbundgrundlage setzt sich aus Steuereinnahmen des Landes sowie ggf. Zuweisungen an das Land (z.B. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) zusammen und wird um Finanzströme des Länderfinanzausgleichs bereinigt. Verfassungsrechtlich festgelegt ist, dass den Kommunen ein Anteil der Gemeinschaftssteuern zufließt. Dieser obligatorische Steuerverbund ist geregelt in Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG. Welche Landessteuern in welchem Umfang darüber hinaus den Kommunen verfügbar gemacht werden, ist im Sinne eines fakultativen Steuerverbundes hingegen Gegenstand der Landesgesetzgebung.

Der Verbundsatz determiniert, welcher Anteil der Landeseinnahmen an die Kommunen weitergegeben wird. Neben der Verbundmasse und dem Verbundsatz sind bei der Beurteilung eines Verbundquotensystems auch die Verbundgrundlagen kritisch zu prüfen. Diese beeinflussen nicht nur die Höhe der Verbundmasse, sondern auf Grund der unterschiedlichen Volatilität einzelner Steuereinnahmen auch die Entwicklung der Verbundmasse. Brandenburg verfügt über eine sehr breite Verbundgrundlage. Wie bereits in Abschnitt 2.2.1 dargestellt, setzt sich die Verbundgrundlage folgendermaßen zusammen (§ 3 Abs. 1 BbgFAG): Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Landessteuer, Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2 FAG) sowie Einnahmen nach dem Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund. Die Verbundquote beträgt 20%. Darüber hinaus beteiligt das Land die Kommunen mit 40% an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 FAG.

2) Verstetigungsmodell

Eine erweiterte Form des Verbundquotensystems ist das *Verstetigungsmodell*, welches in Rheinland-Pfalz Anwendung findet. Ziel ist die Verstetigung der kommunalen Einnahmen durch einen Ausgleich potentieller Schwankungen der Verbundmasse, die grundsätzlich den Konjunkturschwankungen der Gemeinschaftssteuern ausgesetzt ist. Umgesetzt wird ein Stabilisierungsfonds, indem auf Grundlage der letzten neun Haushaltsjahre ein Wachstumspfad für die Verstetigungssumme fixiert wird. Diese bildet gemeinsam mit der Finanzausgleichsumlage die Finanzaus-

gleichsmasse.¹⁹ Die Zuführungen aus dem Fonds und Einzahlungen in den Fonds werden anhand einer Marge um den festgelegten Wachstumspfad bestimmt.

3) Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Im Gegensatz zum Verbundquotensystem werden bei Anwendung eines *Gleichmäßigkeitsgrundsatzes* neben den Landeseinnahmen auch die Einnahmen der kommunalen Ebene berücksichtigt. Hierbei wird eine positive Entwicklung der Gemeindeeinnahmen mit negativem Faktor in der Berechnung der Finanzausgleichsmasse berücksichtigt. Der Ausgleichssatz ergibt sich endogen aus der Einnahmeentwicklung beider Ebenen. Ebenso wie in Rahmen des Verbundquotensystems sind unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der festgelegten Anteile der einfließenden Landessteuern bei Bestimmung der Verbundgrundlage denkbar. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz impliziert durch eine explizite Verknüpfung der finanziellen Entwicklungen der Landesebene und der kommunalen Ebene eine deutlichere implizite Risikoteilung: Sollten die Einnahmen einer Ebene stärker steigen, so wirkt sich dies implizit und unmittelbar positiv auf die andere Ebene aus. Dieses theoretisch überzeugende Argument für einen Gleichmäßigkeitsgrundsatz hat jedoch nur dann einen signifikanten realen Effekt, wenn sich Gemeinde- und Landessteuern unabhängig voneinander entwickeln. In der Regel ist die Entwicklung der Einnahmen jedoch ähnlich, so dass der tatsächliche Effekt der Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen meist gering sein wird. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz findet aktuell Anwendung in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.

4) Bedarfssystem

In Sachsen-Anhalt wird die Finanzausgleichsmasse durch ein *Bedarfssystem* bestimmt. Dieses orientiert sich an den kommunalen Aufgaben und den durch diese induzierten Ausgaben, um die Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene zu ermöglichen. Je nach Leistungsfähigkeit des Landes wird die finanzielle Mindestausstattung aufgestockt. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse wird jährlich ermittelt. Die Implementierung eines Bedarfssystems erfordert aufwendige Datenerhebungen und deren laufende Fortschreibung, um Kosten für einzelne Aufgabenbereiche zu bestimmen und Ausgaben und Einnahmen gegenüberzustellen.

Eine aus wissenschaftlicher Sicht überlegene, objektiv richtige Form der Ermittlung gibt es hierbei nicht. Jedes System kann – bei angemessener Ausgestaltung – eine gerechte Verteilung gewährleisten.

Maßstab zur Bewertung Angemessenheit der Finanzausstattung ist letztlich die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen. Denn aufgrund seiner föderalen Struktur sind in Deutschland Einnahmen und Aufgaben (und folglich auch Ausgaben) dezentral organisiert. In der Wertigkeit der Aufgaben staatlicher und kommunaler Ebene gibt es generell keine Hierarchie; sie werden als

¹⁹ In Rheinland-Pfalz wird zudem die Umlage zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ hinzugerechnet.

gleichwertig betrachtet. Aufgabenverteilung und Finanzausstattung der Landesebene und der kommunalen Ebenen können daher nur gemeinsam betrachtet und bewertet werden. Die Finanzausgleichsmasse bestimmt, welcher Anteil der Finanzmittel des Landes der kommunalen Ebene zur Verfügung gestellt wird. Dies wiederum hängt von der vertikalen Aufgabenverteilung ab. Daher ist die Finanzausgleichsmasse die zentrale Größe zur Sicherstellung der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit.

Zwischen Bundesländern bestehen große Unterschiede im Kommunalisierungsgrad der Aufgaben – also der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommune. Angesichts der Größenunterschiede der Länder ist dies aus Effizienzgesichtspunkten zu befürworten. Dies geht allerdings damit einher, dass die Höhe der „angemessenen“ Finanzausstattung zwischen den Bundesländern divergiert. Die Breite der Verbundgrundlage, die Höhe der Verbundquote und somit letztendlich die Höhe der Finanzausgleichsmasse allein sagt somit nichts über die Verteilungsgerechtigkeit aus.

In Brandenburg – wie auch in den anderen Flächenländern – sind die kommunalen Aufgaben stark und zunehmend landes- und bundesgesetzlich determiniert. Ein großer Teil der Finanzmittel der Kommunen ist daher an entsprechende Pflichtaufgaben gebunden. Gerade im Bereich der Sozialausgaben waren die Kommunen im Zuge der Hartz-IV-Reformen zunehmend durch Pflichtaufgaben belastet. Hier ist zumindest eine gewisse Entlastung absehbar (Grundsicherung im Alter und ggf. Eingliederungshilfe). Da dieses Thema Gegenstand der aktuellen Bund-Länder-Verhandlungen ist, ist der Grad der Entlastung jedoch derzeit ungewiss.

In Zeiten knapper Kassen befinden sich Land und Kommunen in einem Spannungsverhältnis um beschränkte finanzielle Mittel. Die finanziellen Spielräume des Landes Brandenburg sind zunehmend beschränkt. Die Länder haben nur eine sehr geringe Einnahmeautonomie (Grunderwerbsteuer). Zudem untersagt die Schuldenbremse ab 2020 die strukturelle Nettokreditaufnahme. Des Weiteren werden die Aufbauhilfen Ost bis 2019 schrittweise vollständig abgebaut. Wie bereits ausgeführt sind die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 3 FAG) gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 BbgFAG Teil der Verbundgrundlage und werden mit einem Verbundsatz von 40% für die Finanzausgleichsmasse angerechnet. Diese wird dementsprechend geschmälert. Zeitgleich entfallen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 3a FAG, die gemäß § 15 Abs. 1 BbgFAG den Landkreisen und kreisfreien Städten in voller Höhe zur Verfügung gestellt werden.

Ferner sind aufgrund des demografischen Wandels Verschiebungen in der relativen vertikalen Belastung zwischen Land und Kommunen zu erwarten: Sowohl Änderungen in der Altersstruktur wie auch Schrumpfung gehen mit Remanenzkosten einher.

4.3 Auf dem Weg zu einem angereicherten Symmetriekoeffizienten

Ähnlich wie bei Junkernheinrich et al. (2012) stellen wir zur Überprüfung der Verbundquote vorwiegend auf Daten zu der Verteilung der Ausgaben und Einnahmen zwischen Land und Kommunen ab. Die zentrale Größe ist hierbei der von Junkernheinrich et al. (2012) etablierte Symmetriekoeffizient (vgl. Abschnitt 4.4). Die Ausgabensymmetrie der Einnahmen kann als bestmögliche Annäherung an Aufgabensymmetrie verstanden werden, die aus Finanzdaten nicht unmittelbar ablesbar ist. Wegen des solitären Standes des Symmetriekoeffizienten werden allerdings fokussierte Teil- und Umfeldindikatoren als „Stressfaktoren“ betrachtet, die unter Umständen manche Trends schneller und pointierter aufzeigen und so zur ergänzenden Plausibilisierung und Validierung des Symmetriekoeffizienten genutzt werden können.

Hierzu werden Ausgaben- und Einnahmenaggregate sowie die Entwicklung von Schulden und Finanzierungssaldi herangezogen, die mögliche Schieflogen einer staatlichen Ebene unmittelbar aufzeigen. Sollte sich eine Ebene systematisch schlechter entwickeln, wäre dies ein erstes Indiz dafür, dass es die Finanzmittelausstattung durch den Finanzausgleich anzupassen gilt. Derartige differenziertere Betrachtungen sollen Fehlentwicklungen frühzeitig offenlegen, die aus den aggregierten Zahlen mitunter (noch) nicht erkennbar sind. Die differenziertere Betrachtung ist zur Ergänzung des Symmetriekoeffizienten auch insofern bedeutsam, da ein alleiniges Abstellen auf die *aggregierten* Ausgabenanteile langfristig bedenkliche Anreize zu Mehrausgaben auf beiden Seiten des Vergleichs setzen kann.

4.3.1 Datengrundlage

Abbildung 33 gibt einen Überblick über die in der amtlichen Statistik verfügbaren Teilindikatoren. Diese lassen sich in die vier Kategorien untergliedern: Finanzierungssaldo, Schulden (Kreditmarktschulden, Kassenkredite, Zinsausgaben), Ausgaben (bereinigte Ausgaben, Personalausgaben, Sachinvestitionen, Baumaßnahmen, Nettosozialausgaben) und Einnahmen (bereinigte Einnahmen, Steuern und steuerähnliche Abgaben, Realsteuern, Grunderwerbsteuer, Gebühren).

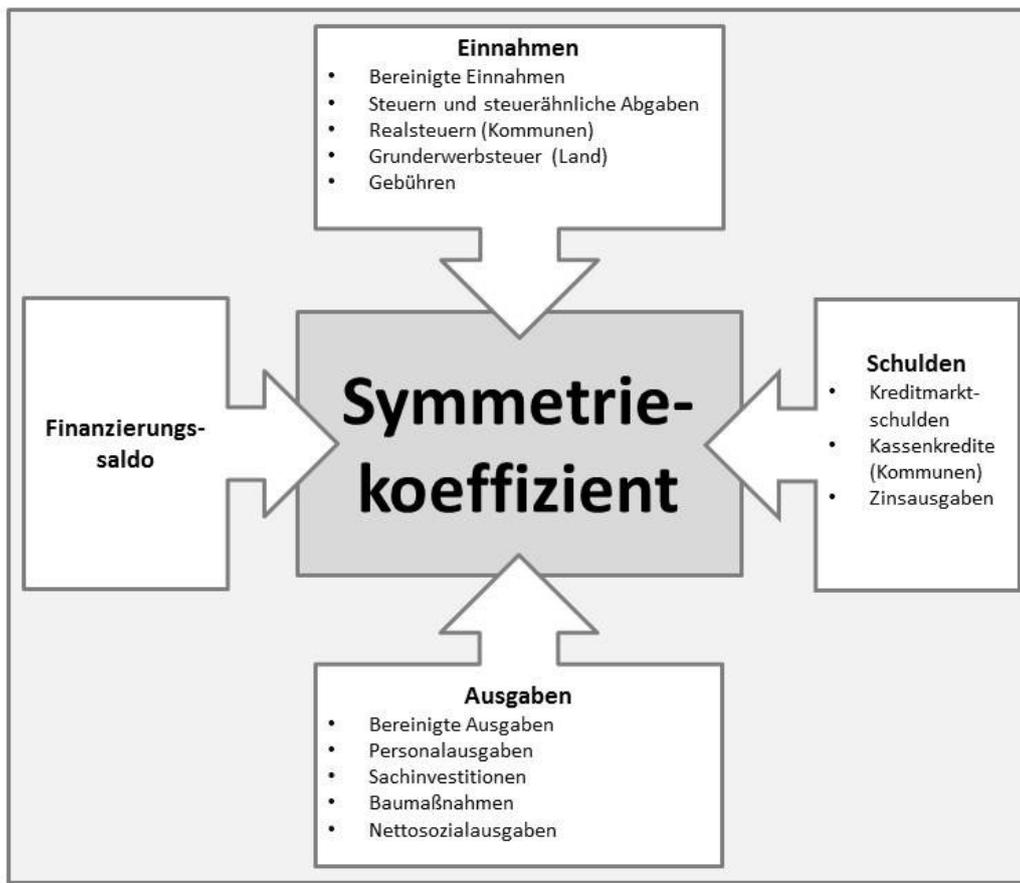


Abbildung 33: Teilindikatoren / potenzielle Stressfaktoren zum Symmetriekoeffizienten

Quelle: Eigene Darstellung.

Abgestellt wird hierbei auf die kommunale Ebene (Gemeinden/Gemeindeverbände und Zweckverbände) sowie das Land. Zur ergänzenden Information wird ferner auch die Referenzkategorie „Durchschnitt der sonstigen ostdeutschen Flächenländer“ (FLO) ausgewiesen. Wenn von besonderem Interesse findet auch ein Vergleich mit den einzelnen ostdeutschen Flächenländern statt. Die Daten werden in Pro-Kopf-Werten ausgewiesen, dies ermöglicht einen Vergleich trotz unterschiedlicher Einwohnerzahl (für die Referenzkategorie der ostdeutschen Flächenländer ohne Brandenburg wird der gewichtete Durchschnitt angegeben).

Hauptsächliche Datengrundlage ist die Rechnungsstatistik (Fachserie 14/ Reihe 3.1), die seit 2001 online über das Statistische Bundesamt verfügbar ist. Für einige Indikatoren konnte das Statistische Bundesamt auf Anfrage längere Zeitreihen (seit 1992) zur Verfügung stellen. Da die Rechnungsstatistik nur bis 2011 verfügbar ist, wird die Zeitreihe (wenn möglich) durch Informationen aus der Kassenstatistik ergänzt. Diese weist allerdings keine Daten für die Zweckverbände aus. Weitere Datengrundlage ist die Fachserie 14/ Reihe 5 Schulden der öffentlichen Haushalte. Die restlichen Daten entstammen der Datenbank GENESIS (Gemeinsames Neues Statistisches Informations-System). Bei der Interpretation der langen Reihen gilt es zu berücksichtigen, dass Auslage-

rungen und Umstellungen der Haushaltsystematik sowie methodische Datenbrüche den Zeit- und Ländervergleich erschweren (detaillierte Informationen finden sich in den methodischen Erläuterungen zu den Fachserien sowie in den jeweiligen Abschnitten).

4.3.2 Ergebnisse

4.3.2.1 Einnahmen

Bereinigte Einnahmen: Die Betrachtung der bereinigten Einnahmen erlaubt eine erste Einschätzung der finanziellen Ausstattung des Landes Brandenburg und seiner Kommunen. Die bereinigten Einnahmen resultieren aus der Summe der Einnahmen der laufenden Rechnung und Kapitalrechnung, bereinigt um die Zahlungen gleicher Ebene.

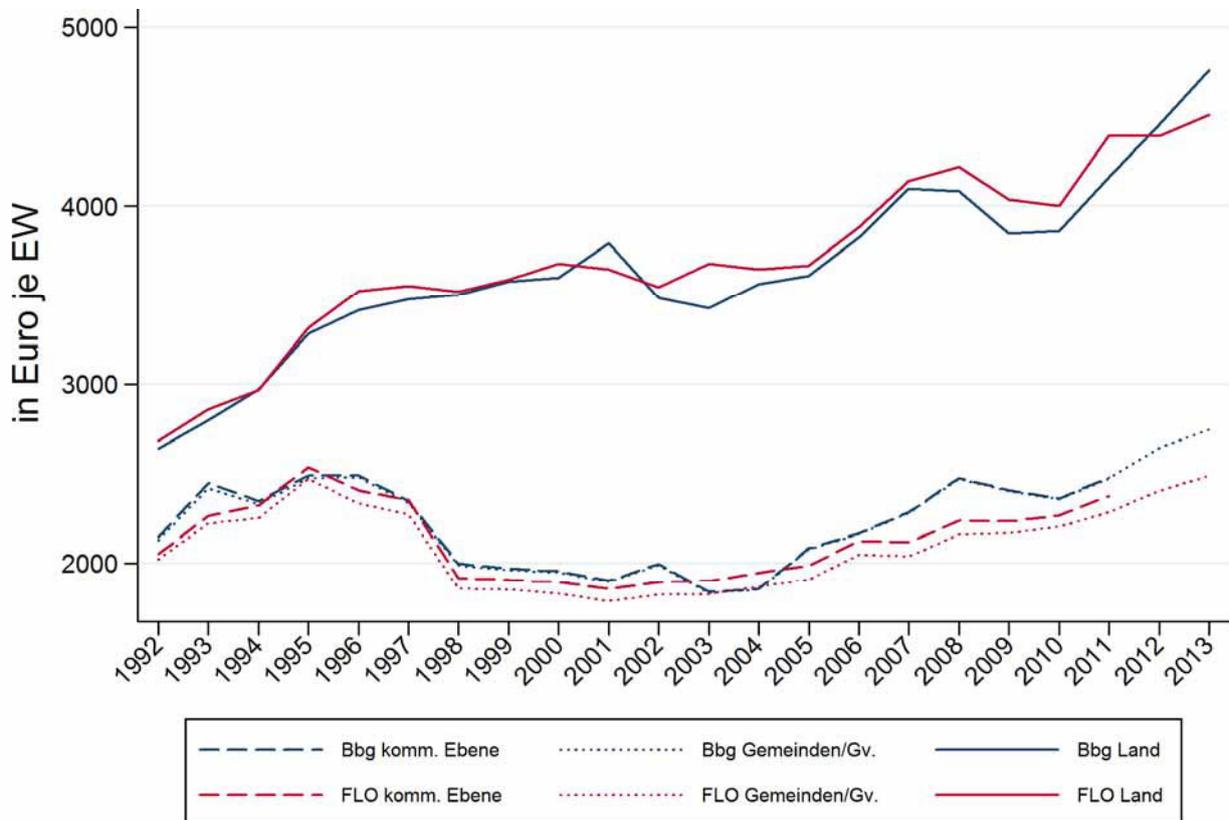


Abbildung 34: Bereinigte Einnahmen (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Gewichteter Durchschnitt. Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände. Bis 1997 einschl., ab 1998 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschließlich Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände. 2012 revidierte Ergebnisse.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

Die Analyse des Einnahmenniveaus pro Kopf zeigt, dass die Einnahmen auf Länderebene deutlich über den bereinigten Einnahmen pro Kopf auf Ebene der Kommunen verlaufen. Aufgrund des sichtbaren statistischen Bruchs 1998 ist die zeitliche Entwicklung nur schwer interpretierbar. Seit 1998 findet eine vergleichsweise parallele Entwicklung statt. Auch der deutliche Anstieg in 2012 und 2013 kann nur mit äußerster Vorsicht bewertet werden, da sich diese Jahre auf Daten der Kassenstatistik beziehen.

Die bereinigten Einnahmen des Landes Brandenburg liegen im Zeitverlauf leicht unterhalb des gewichteten Durchschnitts der anderen ostdeutschen Länder (FLO), während sich die bereinigten Einnahmen der kommunalen Ebene leicht überdurchschnittlich zeigen (vgl. Abbildung 34). Der sehr ähnliche Verlauf der Einnahmen auf der Länderebene lässt sich durch das System des Länderfinanzausgleichs erklären.

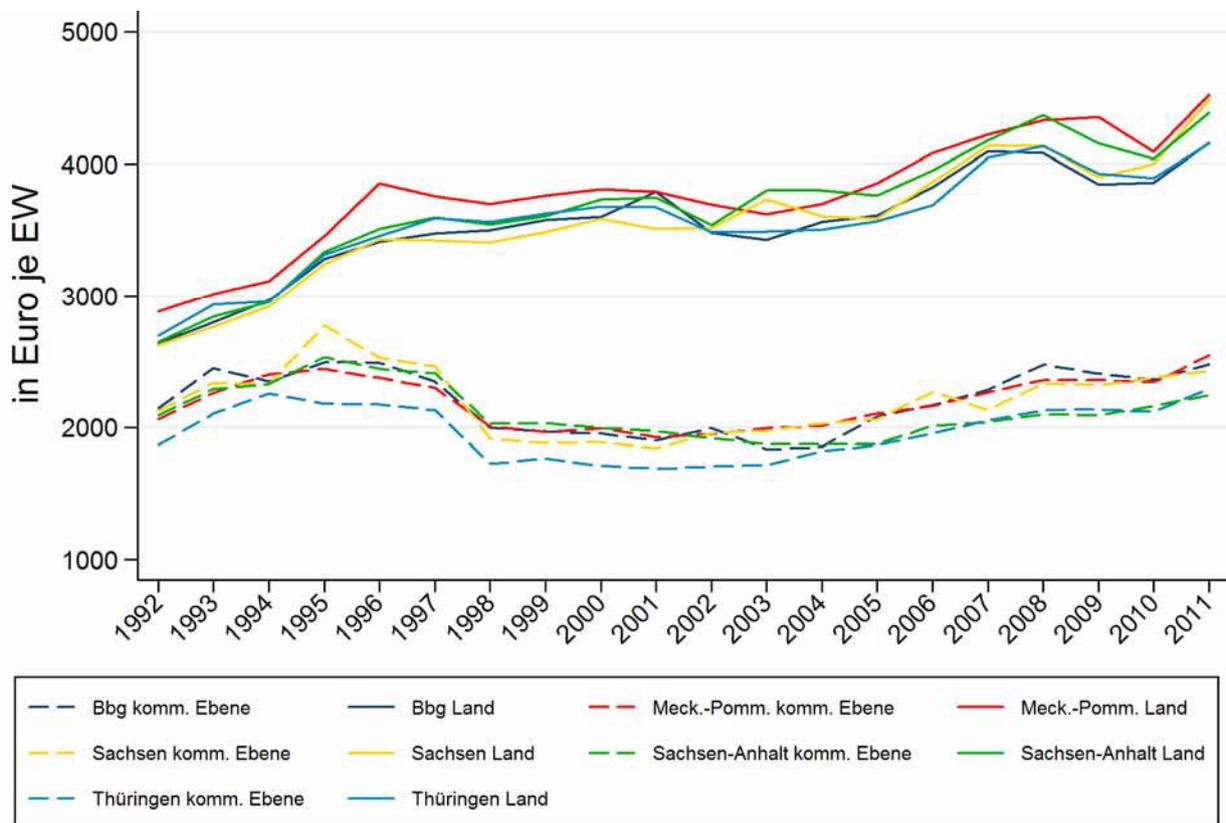


Abbildung 35: Bereinigte Einnahmen (in Euro je EW), Ländervergleich, 1992-2011

Anm.: Bis 1997 einschl., ab 1998 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

Ein genauerer Blick auf die einzelnen ostdeutschen Flächenländer unterstreicht die Beobachtungen. Die kommunale Ebene Brandenburgs weist im Vergleich zu den Kommunen der weiteren ostdeutschen Flächenländer relativ solide Einnahmen pro Kopf auf. Auch ist eine positive Entwicklung

seit Mitte der 2000er zu verzeichnen. Auf Landesebene hingegen bildet Brandenburg gemeinsam mit Thüringen den unteren Rand der bereinigten Einnahmen je Einwohner.

Steuern und steuerähnliche Abgaben: Niveau und Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sind in Brandenburg sowohl auf Landesebene als auch auf gemeindlicher Ebene fast identisch mit der Situation der ostdeutschen Flächenländer im (vgl. Abbildung 36). Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sind auf Landesebene um ein Vielfaches höher als auf kommunaler Ebene (für die Jahre 2012 und 2013 werden erneut Daten der Kassenstatistik zugrunde gelegt). Der starke Anstieg der Pro-Kopf-Steuereinnahmen Mitte der 90er Jahre war auf die Landesebene beschränkt. Seit 1995 entwickelt sich das Einnahmewachstum auf kommunaler Ebene und auf Landesebene ähnlich. Auf Landesebene ist es allerdings deutlich volatil.

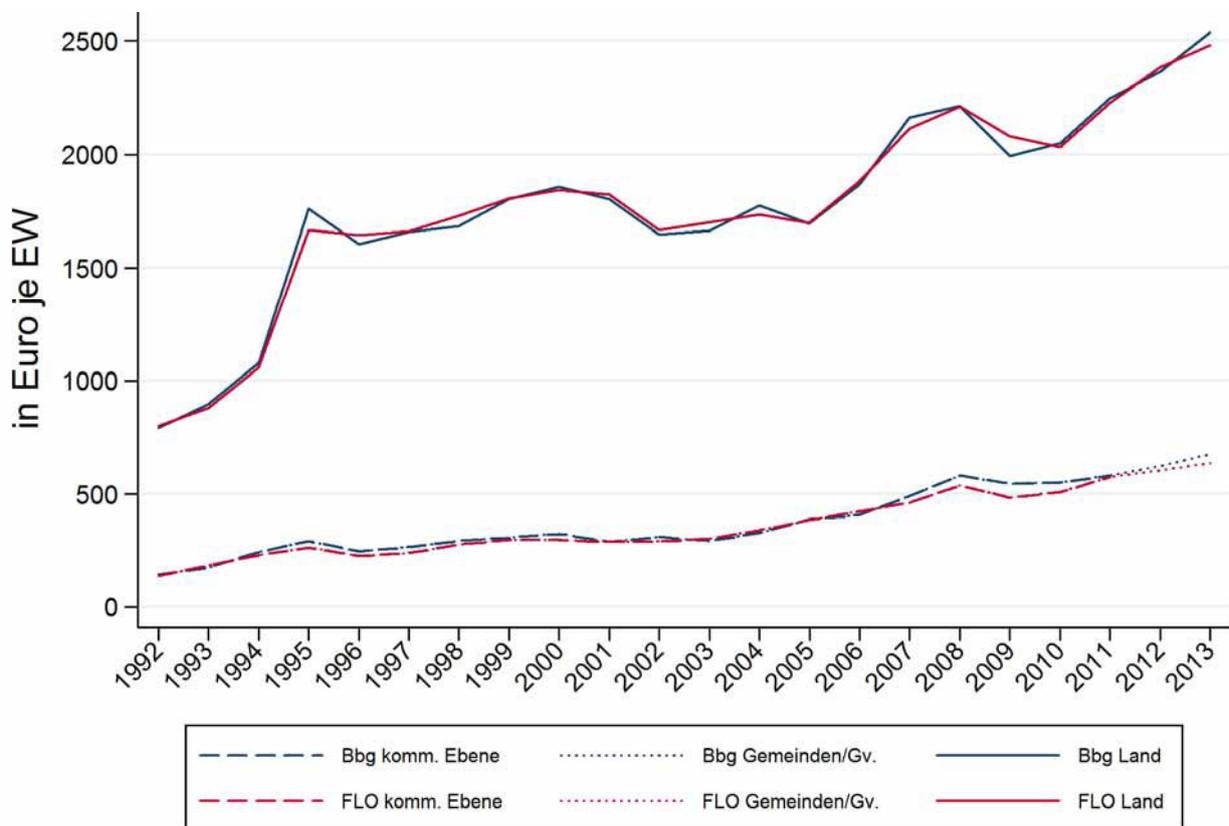


Abbildung 36: Steuern und steuerähnliche Abgaben (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Gewichteter Durchschnitt. Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände. Steuereinnahmen nach der Verteilung. Bis 2011 Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschließlich Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände. 2012 revidierte Ergebnisse. Die Steuereinnahmen der Zweckverbände betragen 0 (bis auf Sachsen 1995 0,51 Mio. Euro).

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

Zu beachten ist jedoch, dass diese Einnahmequelle für die Landesebene von größerer Bedeutung ist, da sie im Gegensatz zur kommunalen Ebene kaum Möglichkeiten zur Entgelt- und Gebührenfinanzierung hat. Zudem hat die Landesebene mangels Steuerautonomie auch nur sehr begrenzt

Einfluss auf die Steuereinnahmen; erst seit 2006 besteht Grunderwerbsteuerautonomie. Den Kommunen hingegen obliegt die Grund- und Gewerbesteuerautonomie, so dass diese direkten Einfluss auf ihre Steuereinnahmen haben.

Einen Blick auf die zukünftige Entwicklung erlaubt die Steuerschätzung vom November 2014 (Tabelle 8). Diese prognostiziert für die ostdeutschen Flächenländer ein pessimistischeres Bild als für ihre Kommunen. Die Prognose bis 2019 schätzt einen Zuwachs der Landessteuern um 12% bei einem Zuwachs der Steuereinnahmen der Kommunen von 26% (Basiswert 2013).

Tabelle 8: Steuerschätzung (in Mio. Euro)

in Mio. Euro	Ist-Ergebnis		Schätzung					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
neue Länder	44.001	44.597	45.197	45.815	46.662	47.720	48.836	49.900
Gemeinden der neuen Länder	7.649	8.053	8.412	8.699	9.040	9.406	9.778	10.124

Quelle: Eigene Darstellung; BMF 2014.

Kommunale Einnahmen der Grund- und Gewerbesteuer: Grund- und Gewerbesteuer sind rein kommunale Steuern. Sie werden von den Kommunen mit individuellem Hebesatz erhoben und verbleiben abzüglich der Gewerbesteuerumlage auf kommunaler Ebene.

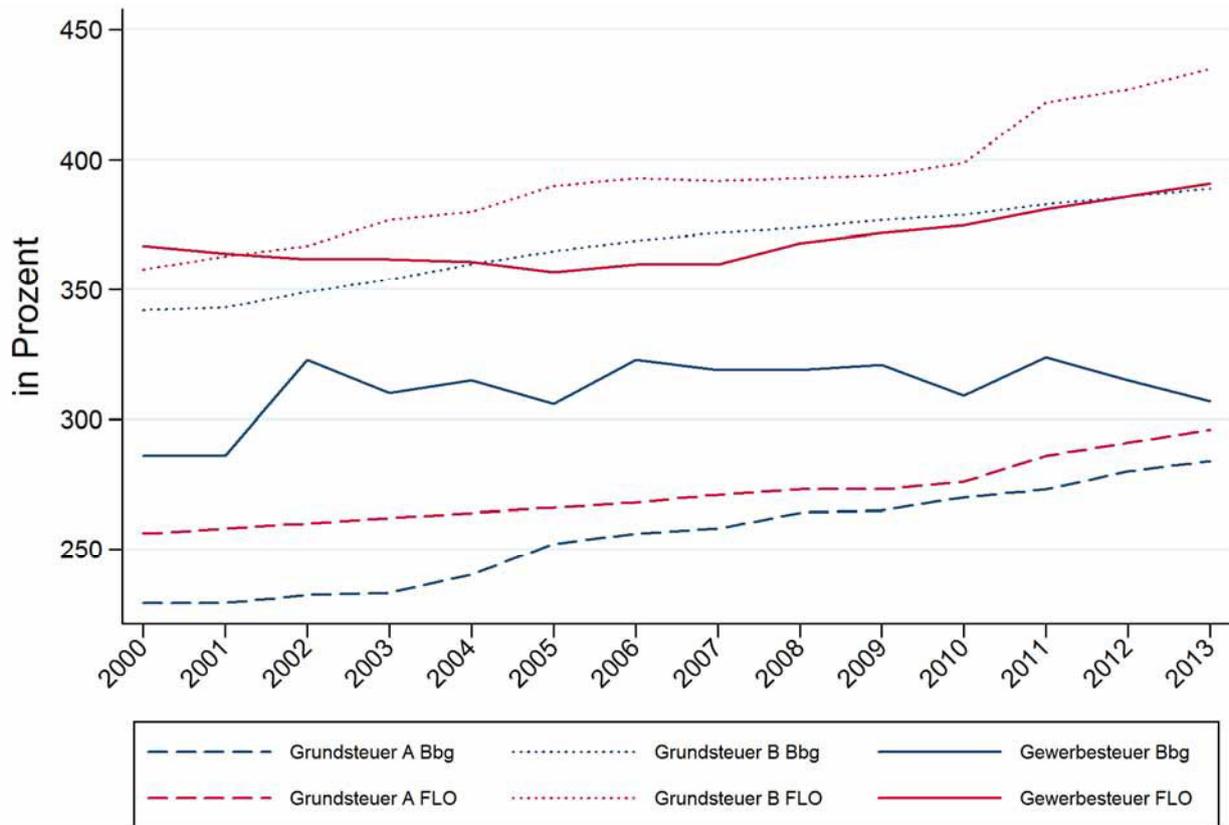


Abbildung 37: Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer (in %), Brandenburg vs. FLO, 2000-2013

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Realsteuervergleich).

Im Betrachtungszeitraum 2000-2013 waren die Realsteuerhebesätze in Brandenburg niedriger als in der Referenzgruppe der FLO (vgl. Abbildung 37). Zudem sind die Hebesätze der Grundsteuer B in der Referenzgruppe in 2011 stark gestiegen. Die Gewerbesteuerhebesätze der brandenburgischen Kommunen sind seit 2011 (im Durchschnitt) leicht gesunken, während der gewichtete Durchschnitt der Gewerbesteuerhebesätze der anderen ostdeutschen Flächenländer leicht gestiegen ist.

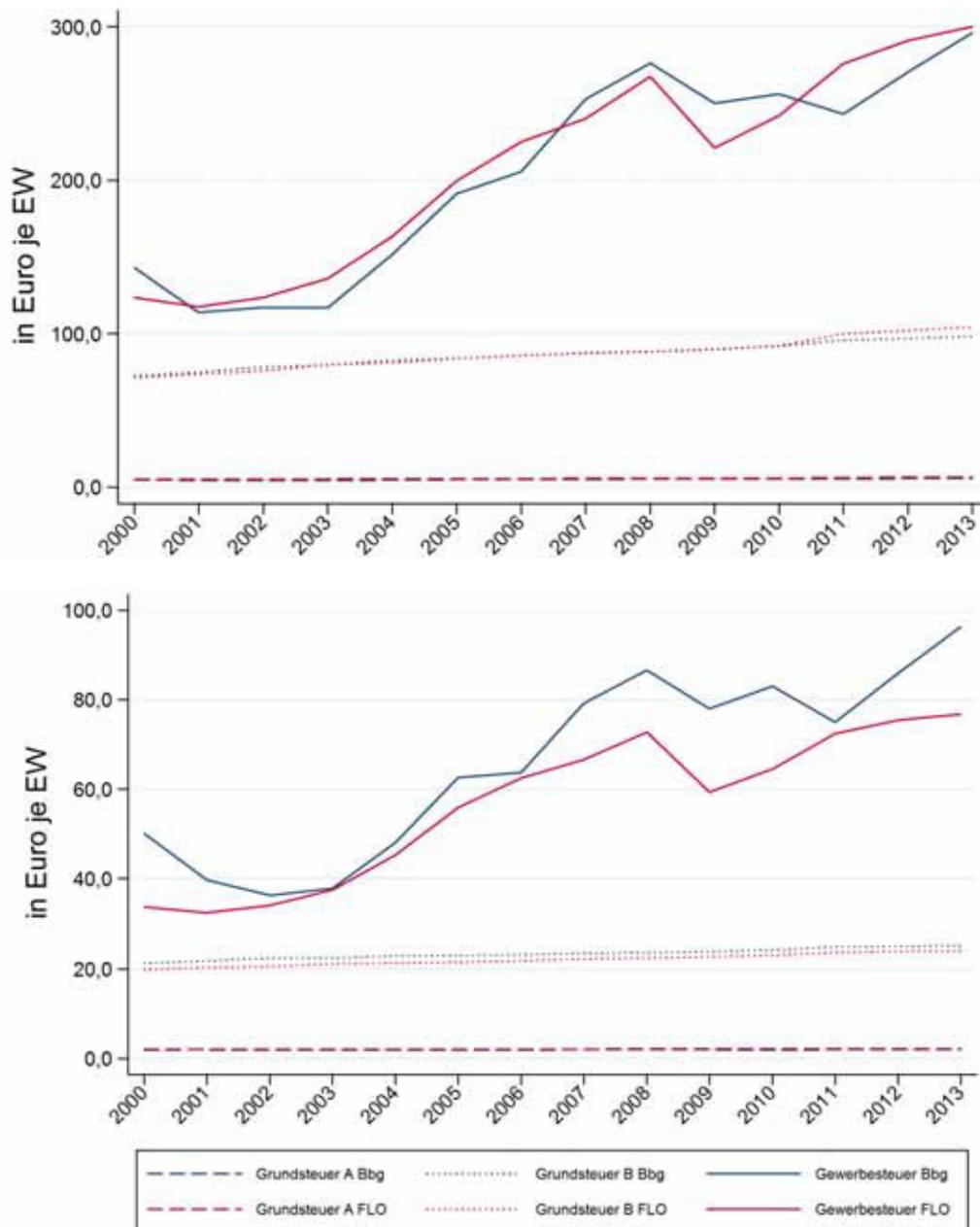


Abbildung 38: Aufkommen (oben) und Grundbetrag (unten) der Grund- und Gewerbesteuer (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 2000-2013

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Realsteuervergleich).

Aussagen hinsichtlich des Potentials der Einnahmesteigerung durch höhere Hebesätze sind jedoch kritisch zu sehen: Bei der Gewerbesteuer beeinflusst die Hebesatzpolitik auf Grund der Mobilität der Bemessungsgrundlage auch über den Grundbetrag die Steuereinnahmen. Ferner haben stark vom demografischen Wandel betroffene, ländliche Gemeinden ggf. wenig oder keine Spielräume zur Erhöhung der Grundsteuerhebesätze. Die Steueraufkommen je Einwohner unterscheiden sich jedoch im Gegensatz zu den Hebesätzen nicht stark im Vergleich der brandenburgischen Kommu-

nen mit den Kommunen der FLO. Besonders die Grundsteuereinnahmen weisen eine hohe Kongruenz mit denen der Referenzgruppe auf (vgl. Abbildung 38).

Landeseinnahmen aus der Grunderwerbsteuer: Historisch konnten die Bundesländer ihre Steuereinnahmen nicht autonom durch die Festlegung von Steuer- oder Hebesätzen beeinflussen. Seit 2006 gilt die Grunderwerbsteuerautonomie, d.h., die Länder können vom ehemals einheitlichen Steuersatz von 3,5% abweichen. In Brandenburg beträgt der Steuersatz seit 2011 5%.²⁰ Damit gehört Brandenburg zu den vierzehn Bundesländern, die den Steuersatz erhöht haben. Aktuell haben alle anderen ostdeutschen Flächenländer – bis auf Sachsen, welches den Grunderwerbsteuersatz bisher nicht erhöht hat – ebenfalls einen Steuersatz von 5%.



Abbildung 39: Grunderwerbsteuer (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1999-2013

Anm.: Steuerarten vor der Verteilung. FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg.
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Statistik über das Steueraufkommen).

²⁰ Ab 01.07.2015 soll der Steuersatz nach einem Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 24.02.2015 6,5% betragen.

In Brandenburg zeigen sich überdurchschnittliche Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer pro Kopf im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Flächenländern (vgl. Abbildung 39). Der Verlauf der Grunderwerbsteuer pro Kopf in Brandenburg und den anderen ostdeutschen Flächenländern ist im Zeitraum 1999 bis 2010 nahezu parallel, danach finden sich erhebliche Differenzen.

Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer haben sich ausgehend von 1999 zunächst stark rückläufig entwickelt, worauf sie Mitte der 2000er Jahre stark angestiegen sind mit einem Maximum in 2007. Nach einem erneuten Einbruch der Einnahmen in den Folgejahren erfolgte ein Aufwärtstrend seit 2011, der in Brandenburg allerdings deutlich stärker ausfiel als in den anderen ostdeutschen Flächenländern. Seit 2011 wird in Brandenburg das Niveau von 1999 übertroffen, während die Einnahmen in den anderen ostdeutschen Flächenländern im Durchschnitt unter dem Niveau von 1999 verharren.

Gebühren und sonstige Entgelte: Neben den Einnahmen aus Steuern sind Gebühren und Entgelte für die Kommunen eine weitere wichtige Finanzierungsmöglichkeit. Im Gegensatz zur Landesebene, die kaum Möglichkeiten zur Gebührenerhebung hat, ist diese Einnahmequelle für die kommunale Ebene bedeutsam. Ein Vergleich zwischen den Ländern wird jedoch durch einen divergierenden Grad der Ausgliederungen und Privatisierungen erschwert.

In Brandenburg zeigen sich sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene höhere Einnahmen pro Kopf aus Gebühren und sonstigen Entgelten als in der Referenzgruppe der anderen ostdeutschen Flächenländer (vgl. Abbildung 40). Der starke Einbruch der Einnahmen im Jahr 1998 ist auf einen statistischen Bruch durch die Anpassung der Finanzstatistik an das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung zurückzuführen.²¹ Seit Beginn der 2000er Jahre zeigt sich in Brandenburg auf beiden föderalen Ebenen ein moderater Anstieg der Einnahmen, an dem die weiteren ostdeutschen Flächenländer im Durchschnitt nicht so sehr partizipieren. Der starke Anstieg in 2012 und 2013 sollte nicht überbewertet werden, da in diesen Jahren andere Daten (Kassenstatistik) zugrunde liegen.

²¹ Kommunale Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen werden seit 1998 nicht berücksichtigt.

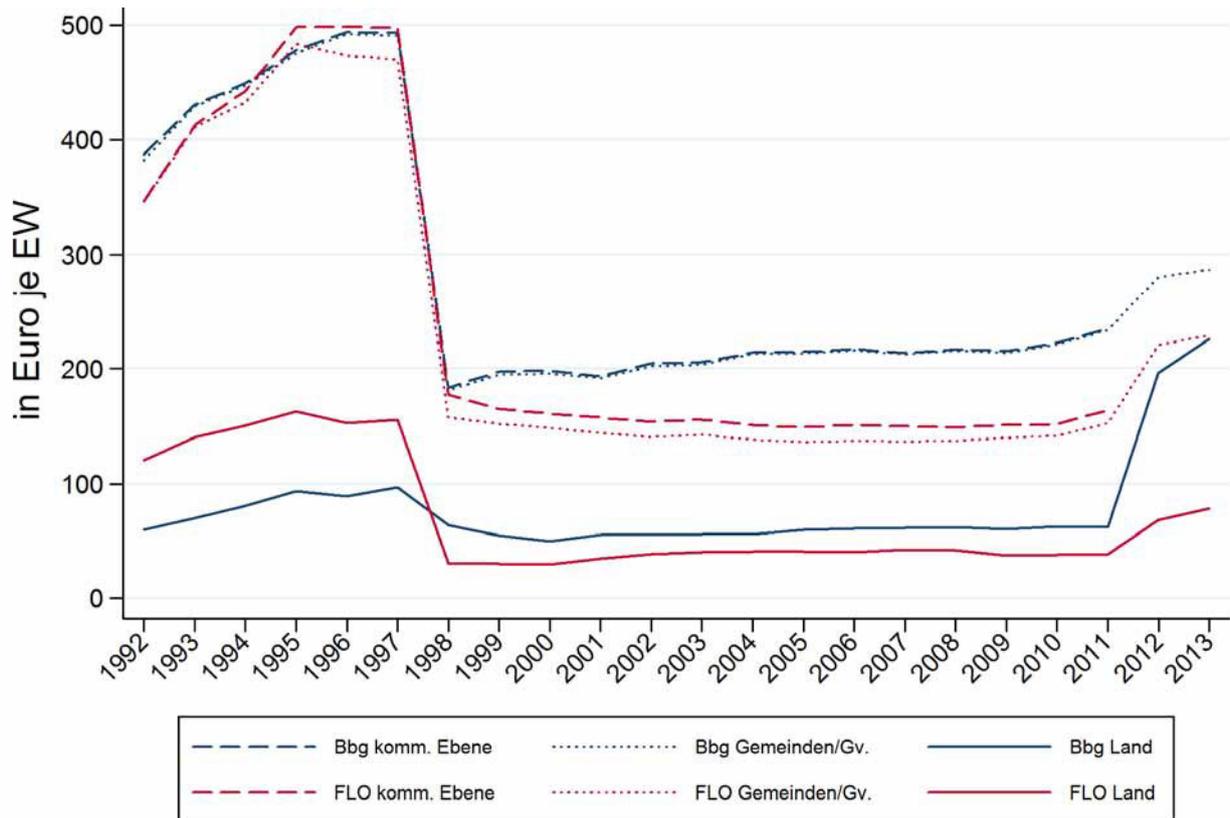


Abbildung 40: Gebühren und sonstige Entgelte (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Gewichteter Durchschnitt. Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände. Bis 1997 einschl., ab 1998 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschließlich Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände. "Länder zusammen" einschließlich gemeinsamer Extrahaushalte. 2012 revidierte Ergebnisse.
 Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

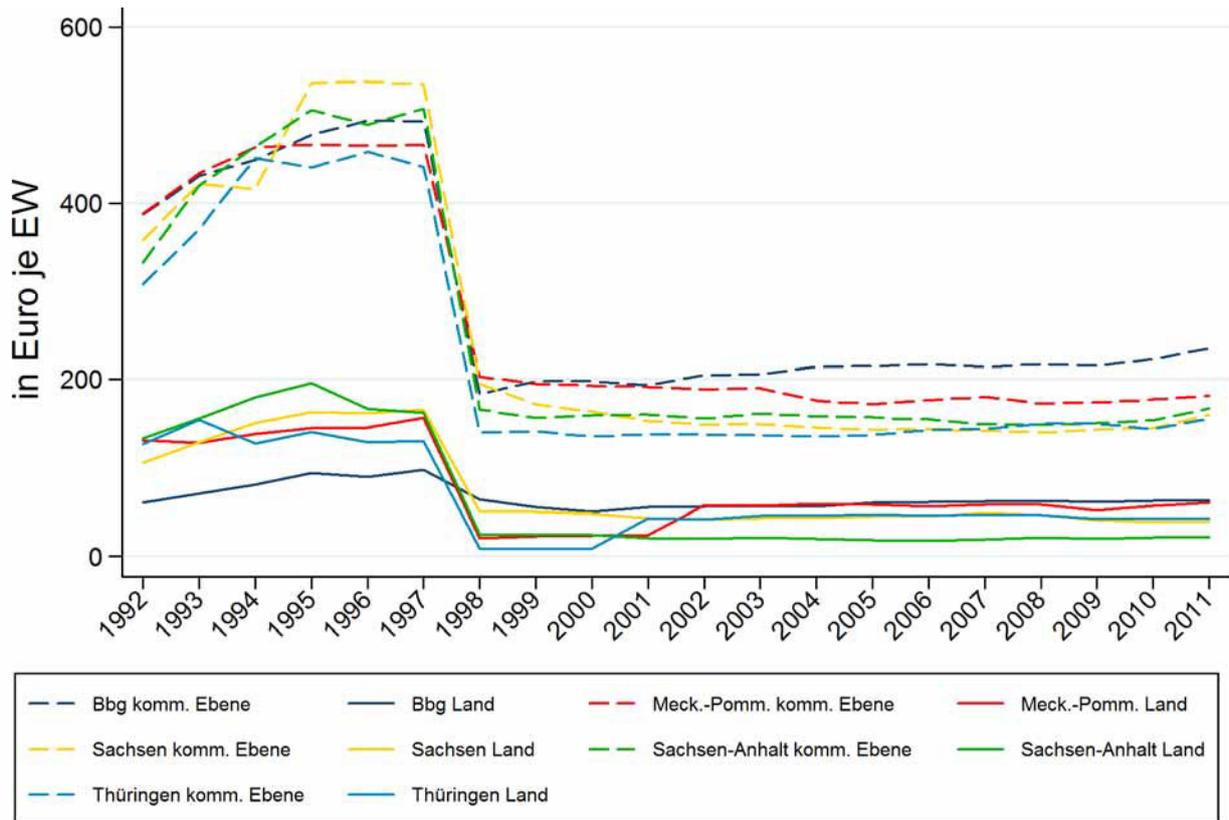


Abbildung 41: Gebühren und sonstige Entgelte (in Euro je EW) im Ländervergleich, 1992-2011

Anm.: Bis 1997 einschl., ab 1998 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

Betrachtet man die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten der einzelnen ostdeutschen Flächenländer, so zeigt sich, dass sowohl die kommunale Ebene als auch die Landesebene Brandenburgs seit Ende der 90er Jahre die höchsten Einnahmen je Einwohner aus Gebühren und sonstigen Entgelten verzeichnen (vgl. Abbildung 41).

4.3.2.2 Ausgaben

Bereinigte Ausgaben: Eine Aussage zur Finanzierungslast ist durch eine reine Betrachtung der bereinigten Ausgaben nicht möglich. Die Analyse beziffert die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben und nicht die Zahllast.

Die bereinigten Ausgaben pro Kopf sind auf Landesebene deutlich höher als auf kommunaler Ebene. Im Vergleich der Ausgaben in Brandenburg und den anderen ostdeutschen Flächenländern zeigt sich auf beiden föderalen Ebenen ein ähnliches Niveau sowie ein ähnlicher Verlauf (vgl. Abbildung 42). Seit Mitte der 2000er Jahre liegen die Ausgaben je Einwohner bei den brandenburgischen Kommunen etwas höher als in der Referenzgruppe der Kommunen der anderen ostdeut-

schen Flächenländer (erneut findet sich im Jahr 1998 ein statistischer Bruch). Auch sind die Ausgaben je Einwohner in Brandenburg stärker angestiegen.

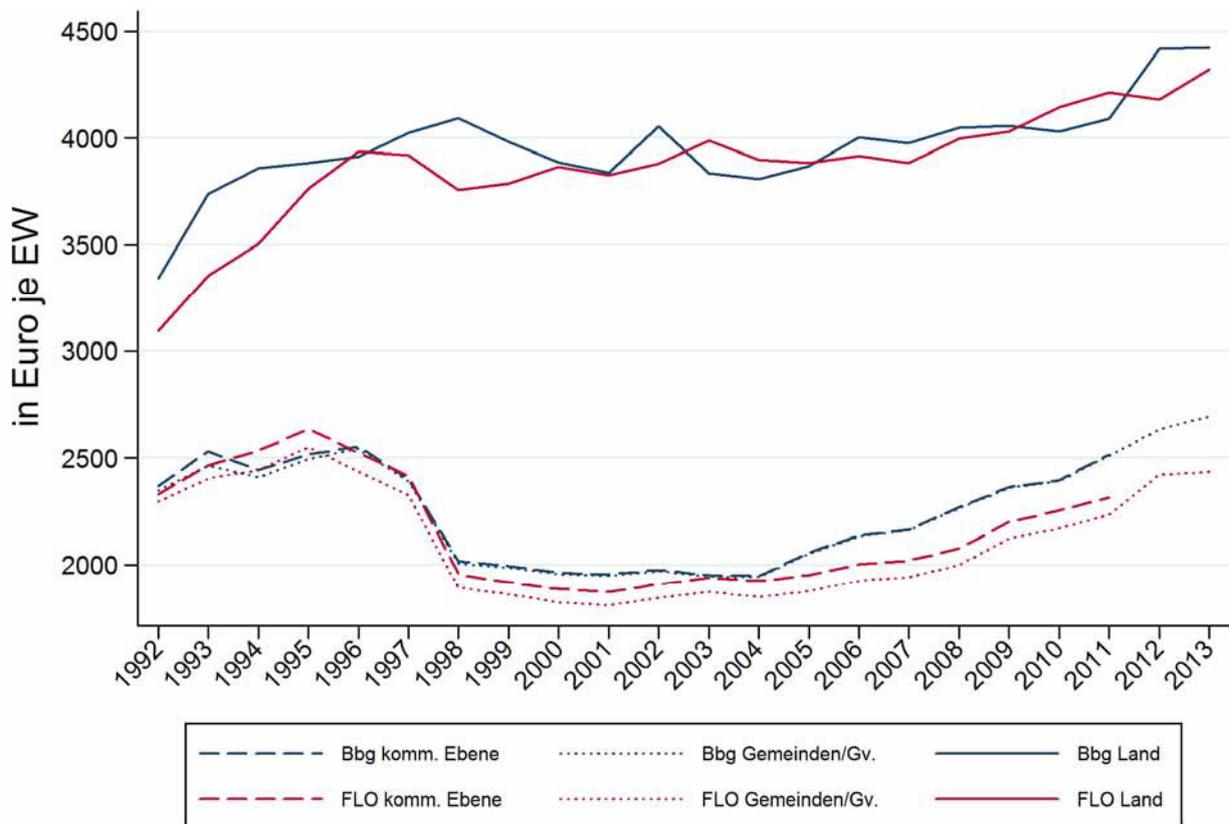


Abbildung 42: Bereinigte Ausgaben (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Gewichteter Durchschnitt. Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände. Bis 1997 einschl., ab 1998 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschließlich Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände. 2012 revidierte Ergebnisse.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

Betrachtet man die bereinigten Ausgaben der einzelnen ostdeutschen Flächenländer und ihrer Kommunen, so bestätigen sich auf kommunaler Ebene die höheren Ausgaben je Einwohner in Brandenburg im Vergleich zu den anderen FLO. Ähnlich hohe Ausgaben wiesen in den letzten Jahren zeitweise lediglich Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen auf. Auf Ebene der Länder bewegen sich die Ausgaben Brandenburgs im Mittelfeld der anderen FLO.

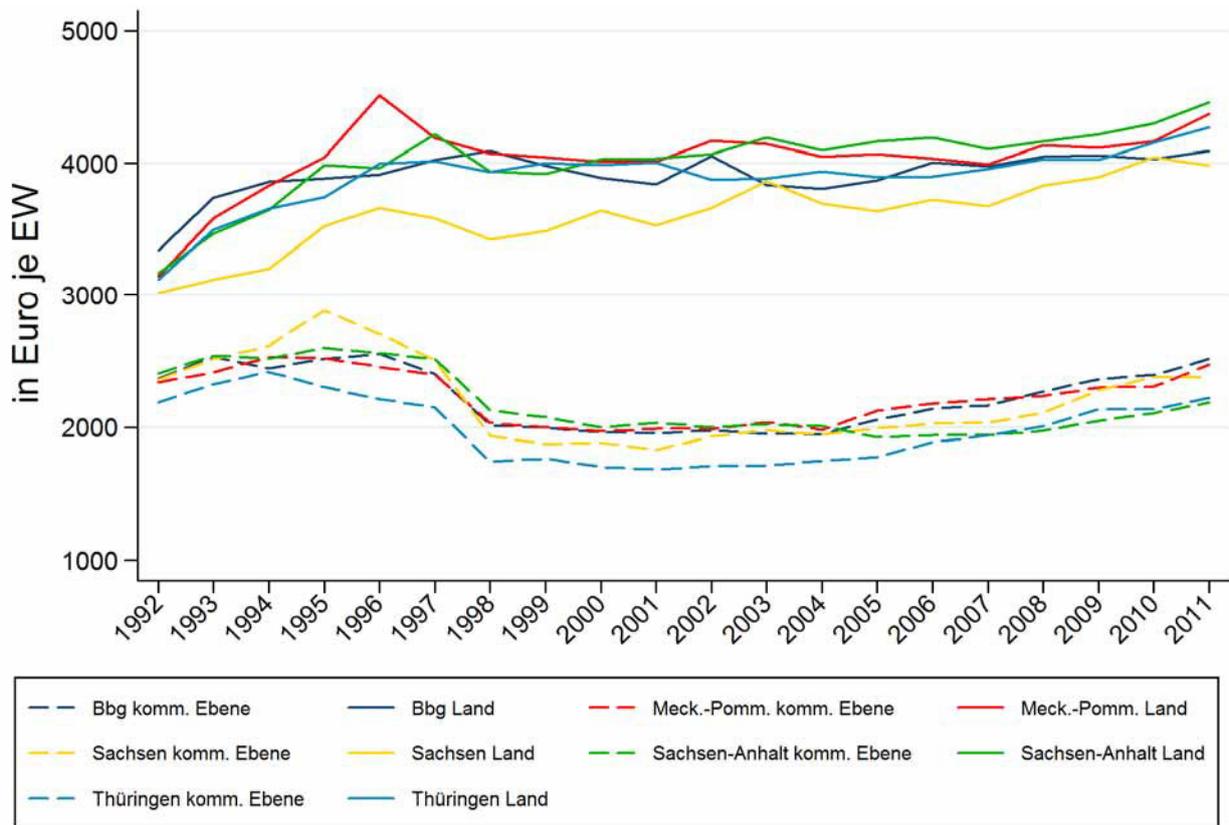


Abbildung 43: Bereinigte Ausgaben (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2011

Anm.: Bis 1997 einschl., ab 1998 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

Personalausgaben: Auf der Ebene der Länder konstituieren die Personalausgaben einen sehr gewichtigen Ausgabeposten. Das Niveau ist hier deutlich höher als auf kommunaler Ebene.

Auf kommunaler Ebene sind die Personalausgaben aller ostdeutschen Flächenländer im Durchschnitt gesunken. In den brandenburgischen Kommunen sind die Ausgaben jedoch weniger deutlich zurückgegangen als in den weiteren ostdeutschen Flächenländern (vgl. Abbildung 44). Gegen Ende der 2000er stiegen die Personalausgaben auf beiden Ebenen wieder an (2012 und 2013 entstammen ebenfalls der Kassenstatistik).

Betrachtet man die Länderebene, fällt insbesondere der Rückgang der Personalausgaben beginnend mit dem Jahr 2000 auf. Dies lässt sich dadurch erklären, dass es in Brandenburg nach 2002

verstärkt zu Verlagerungen verschiedener Bereiche kam (z.B. Hochschulen, Landesbetrieb Straßenwesen, LB Forst u.a.) und die Personalkosten dieser Bereiche anderweitig gebucht werden.²²

Betrachtet man hingegen die gesamten Personalausgaben, sind diese nach 2002 aufgrund des Sozialtarifvertrages leicht zurückgegangen und konnten in den Folgejahren trotz Tarifanpassungen durch entsprechenden Stellenabbau relativ konstant gehalten werden. Durch die Ost-West-Anpassung 2010 und aufgrund steigender Versorgungsausgaben kam es in den vergangenen Jahren wieder zu einem deutlichen Anstieg.

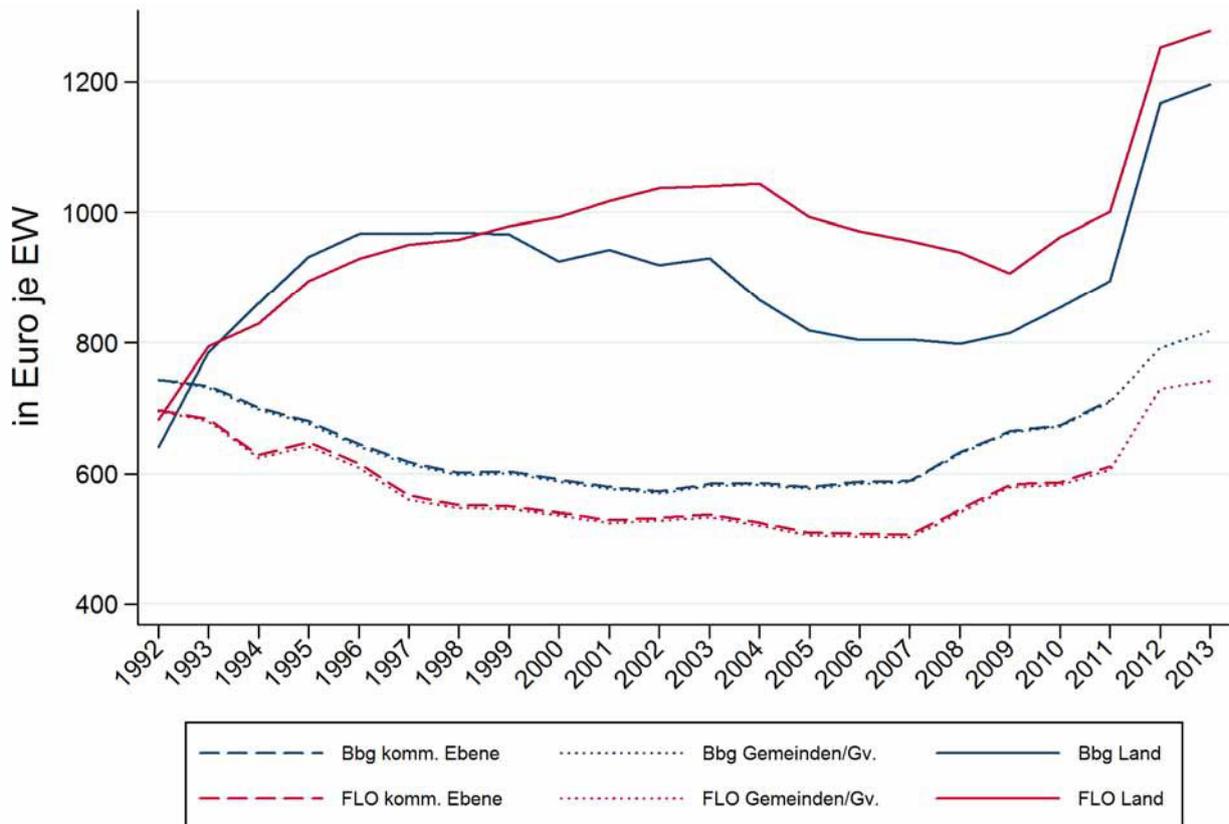


Abbildung 44: Personalausgaben (in Euro je Einwohner), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Gewichteter Durchschnitt. Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände. Ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. 1992 bis 2011 Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschließlich Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände. 2012 revidierte Ergebnisse.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

Bei der Interpretation des in den jüngsten Jahren deutlichen Anstiegs der Personalausgaben ist zudem zu beachten, dass ab dem Jahr 2011 die Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik verwendet wurden. Daher ist die hier aufgezeigte jüngste Entwicklung vorsichtig zu bewerten.

²² Personalausgaben werden nach der Verlagerung in der Hauptgruppe 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) abgebildet und nicht mehr in der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben).

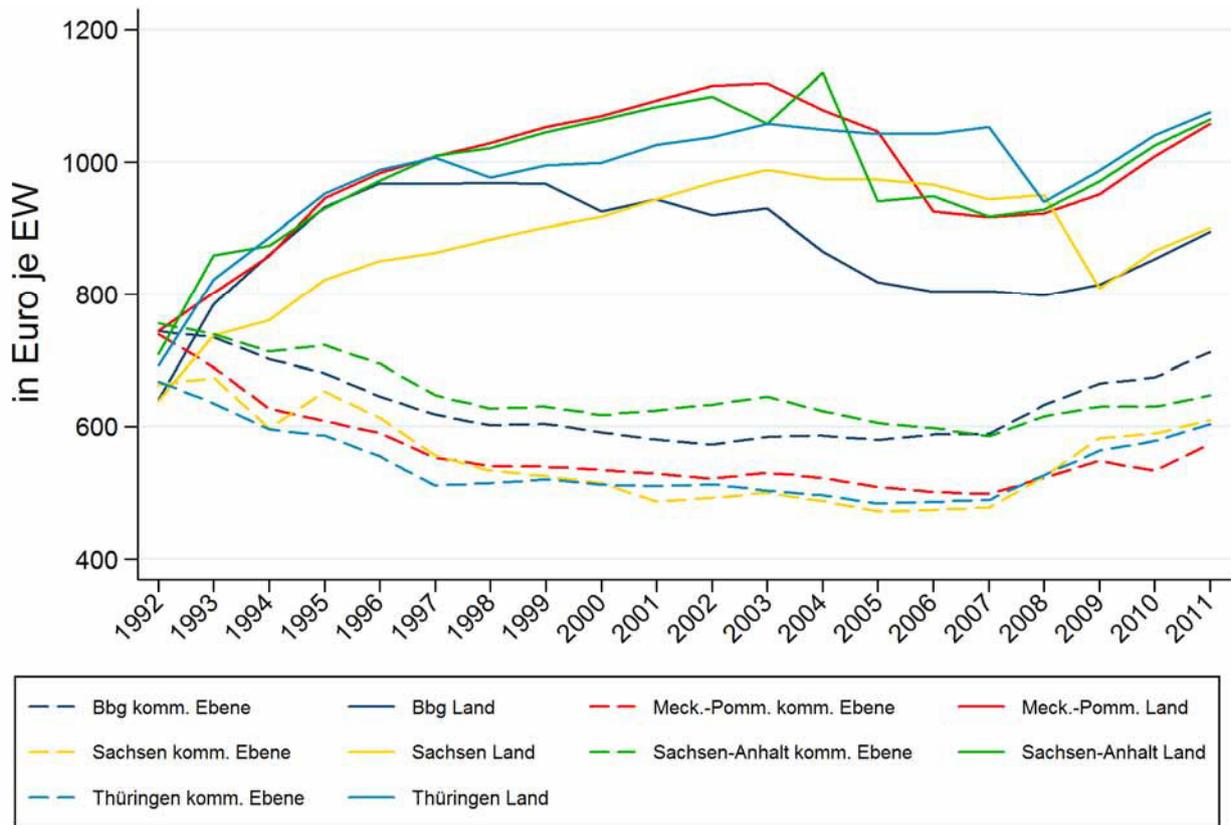


Abbildung 45: Personalausgaben (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2011

Anm.: 1998 bis 2011 Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschließlich Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände 2012 revidierte Ergebnisse.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

Eine genauere Differenzierung nach den einzelnen ostdeutschen Flächenländern zeigt, dass die Personalausgaben je Einwohner in Brandenburg auf kommunaler Ebene zusammen mit denen in Sachsen-Anhalt am höchsten ausfallen, während die Ausgaben auf Landesebene am niedrigsten sind (vgl. Abbildung 45).

Sachinvestitionen: Dem Ausgabevolumen nach sind Sachinvestitionen auf kommunaler Ebene deutlich relevanter als auf Landesebene (vgl. Abbildung 46). Multiple Auslagerungen aus den kommunalen Haushalten im Zeitverlauf schränken die Aussagekraft einer Analyse der Sachinvestitionen (je Einwohner) jedoch ein.

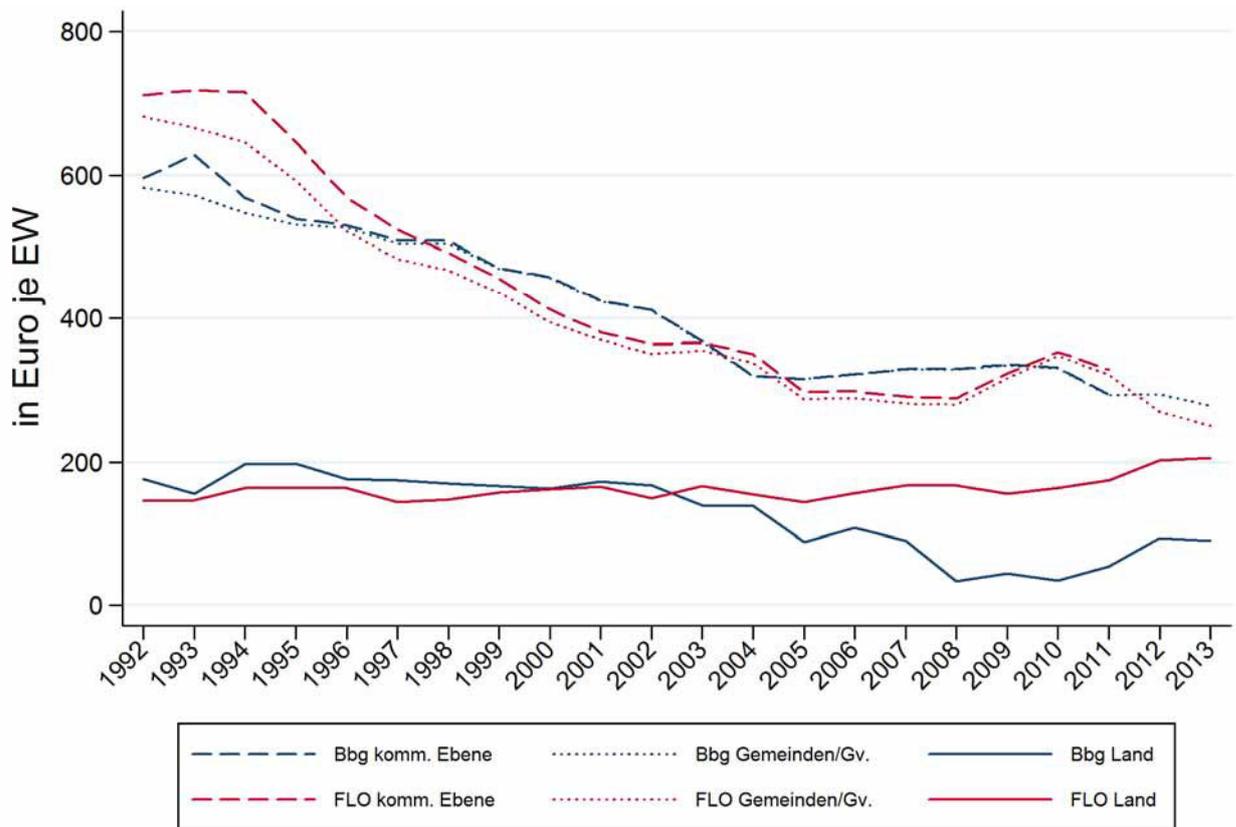


Abbildung 46: Sachinvestitionen (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Gewichteter Durchschnitt. Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände. Ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. 1992 bis 2011 Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschließlich Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände. 2012 revidierte Ergebnisse.
Quelle: Eigene Darstellung; Anfrage Statistisches Bundesamt.

Das Niveau der Sachinvestitionen je Einwohner ist auf Länderebene in den ostdeutschen Flächenländern seit Anfang der 90er Jahre nahezu stabil. In Brandenburg sind die Sachinvestitionen seit Beginn der 2000er Jahre jedoch zurückgegangen. Die Betrachtung der einzelnen FLO zeigt, dass Brandenburg hier seit 2007 Schlusslicht ist (vgl. Abbildung 47). Die Sachinvestitionen je Einwohner sind auf kommunaler Ebene über den gesamten Betrachtungszeitraum in allen ostdeutschen Flächenländern deutlich gesunken. Die brandenburgischen Kommunen liegen hierbei seit Ende der 90er Jahre im Mittelfeld. Ein wichtiger Erklärungsfaktor sind sicherlich die rückläufigen Mittel aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

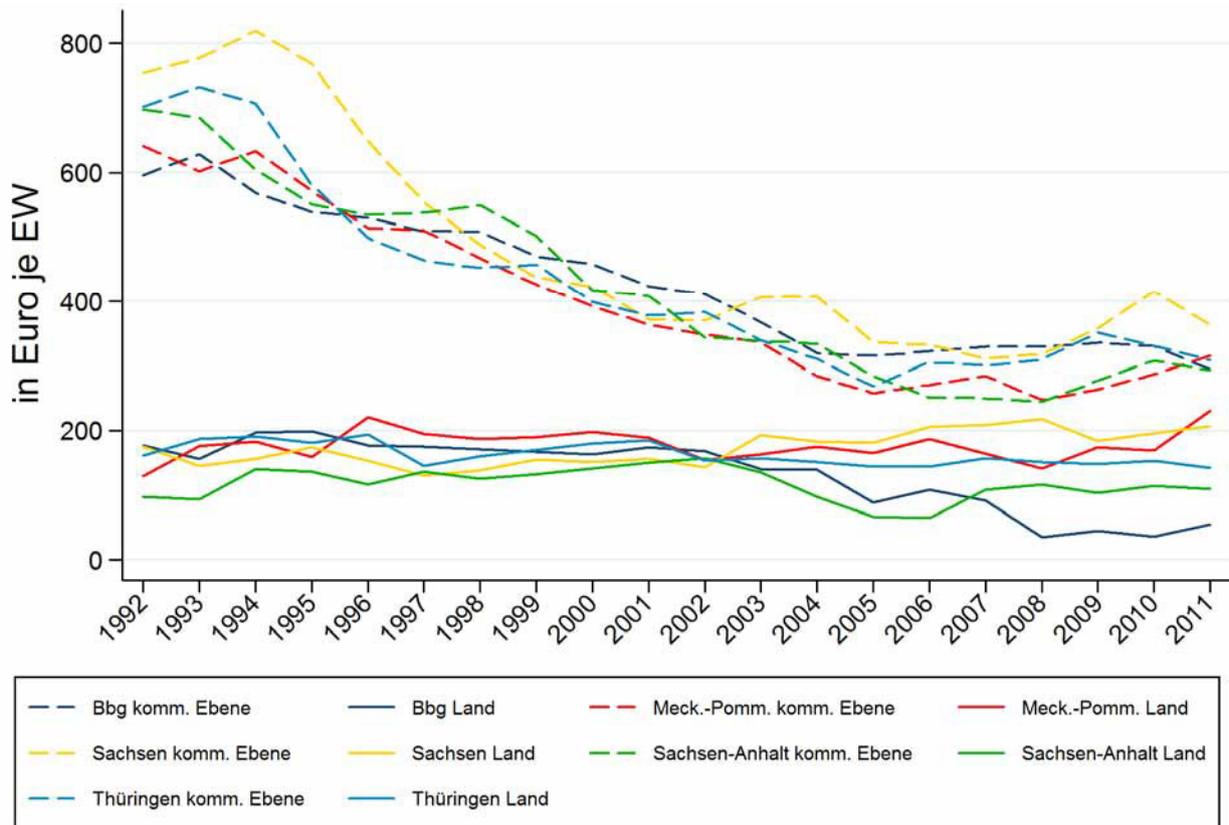


Abbildung 47: Sachinvestitionen (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2011

Anm.: Ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. 1992 bis 2011 Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschließlich Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände. 2012 revidierte Ergebnisse.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

Baumaßnahmen: Die Ausgaben für Baumaßnahmen je Einwohner sind sowohl im Niveau als auch im Verlauf denen für Sachinvestitionen sehr ähnlich. Die Ausgaben je Einwohner für Baumaßnahmen auf kommunaler Ebene übertreffen die Ausgaben auf Landesebene deutlich (vgl. Abbildung 48).

In den 90er Jahren lagen die Ausgaben für Baumaßnahmen je Einwohner in Brandenburg auf Landesebene leicht über dem Durchschnitt der Ausgaben der weiteren ostdeutschen Flächenländer. Auch im Vergleich der einzelnen Länder finden sich die Ausgaben Brandenburgs am oberen Rand der Referenzländer (vgl. Abbildung 49). Seit Mitte der 2000er Jahre sind die Ausgaben für Baumaßnahmen je Einwohner in Brandenburg jedoch gesunken und verharren seither unter den durchschnittlichen Ausgaben der weiteren ostdeutschen Flächenländer. Seit 2007 weist Brandenburg hier auch im Einzelvergleich die geringsten Ausgaben auf (vgl. Abbildung 48, Abbildung 49).

Die kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen sind über den gesamten Betrachtungszeitraum 1992 bis 2013 beinahe kontinuierlich gesunken. Die Ausgaben der brandenburgischen Kommunen finden sich in Niveau und Verlauf nahe denen der weiteren ostdeutschen Flächenländer im Durch-

schnitt. Der Vergleich der einzelnen Flächenländer zeigt ebenfalls eine durchschnittliche Position der brandenburgischen kommunalen Ebene.

Erschwert wird die Analyse dieser Kennziffern erneut durch Aufgabenauslagerungen.²³ Seit 2008 ist der Hochbau des Landes ausgegliedert. Die Ausgaben hierfür werden daher nicht mehr als Bauinvestitionen im Landeshaushalt erkennbar.²⁴

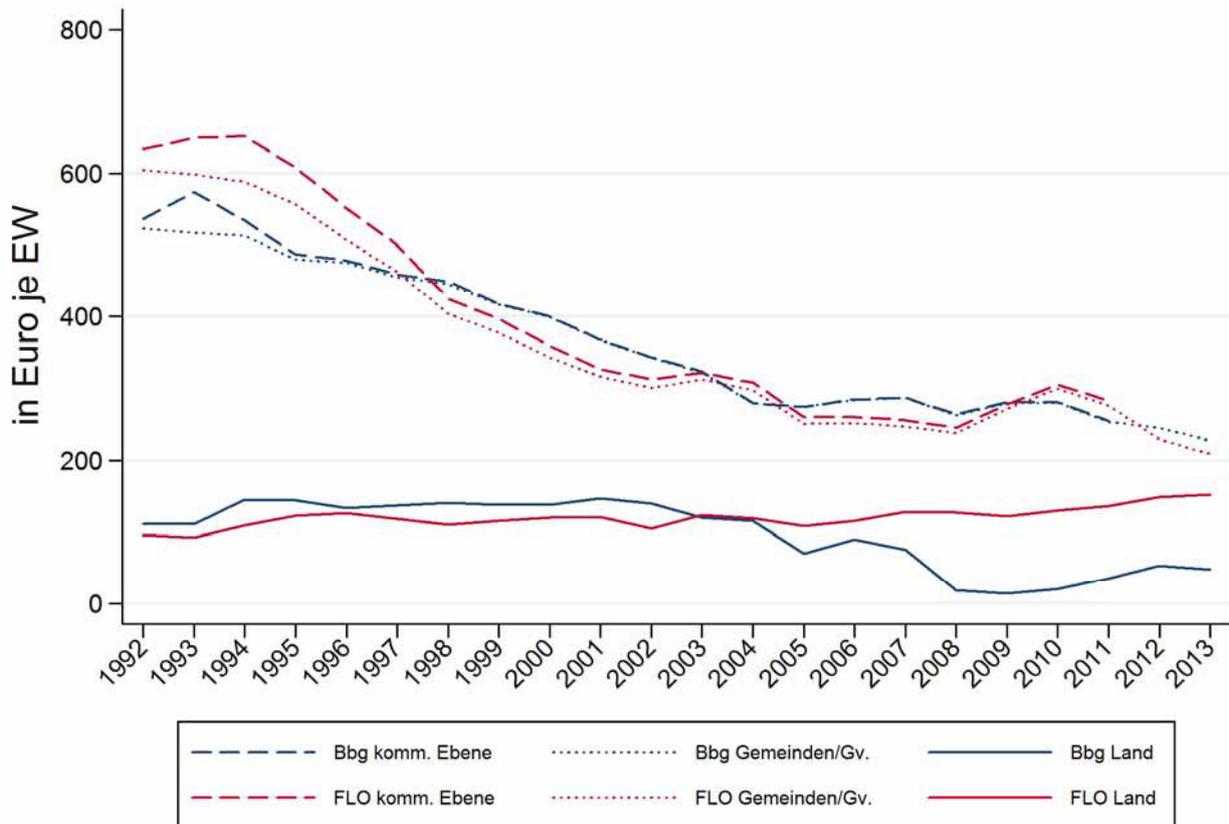


Abbildung 48: Baumaßnahmen (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Gewichteter Durchschnitt. Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände. Bis 1997 einschl., ab 1998 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschließlich Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände. 2012 Revidierte Ergebnisse.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

²³ Zum Beispiel werden die Ausgaben für Landstraßen nicht mehr unter Hauptgruppe 7 (Baumaßnahmen), sondern unter Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) gebucht.

²⁴ Die Zuschüsse an den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen werden im Haushaltsplan unter der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) gebucht.

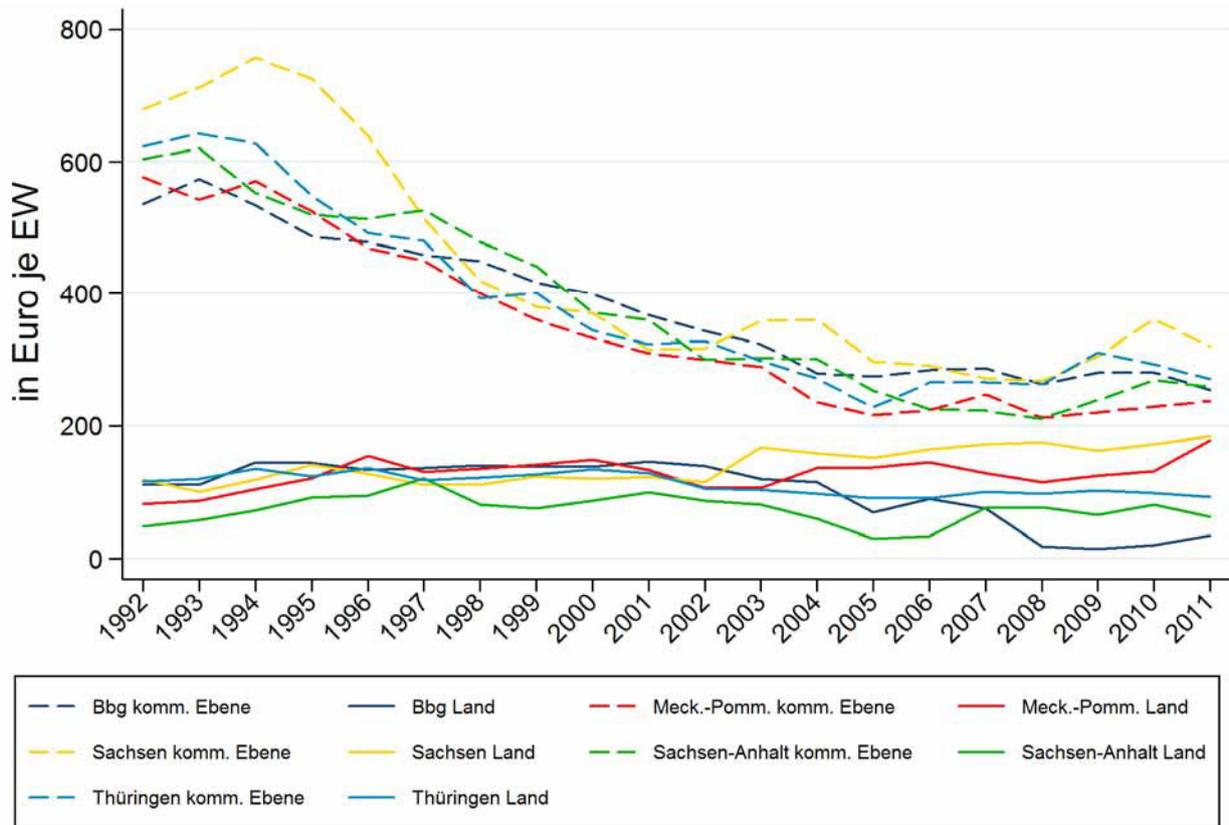


Abbildung 49: Baumaßnahmen (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2011

Anm.: Bis 1997 einschl., ab 1998 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschließlich Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände. 2012 Revidierte Ergebnisse.
 Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

Nettosozialausgaben: Die Nettosozialausgaben sind ein Indikator für die Finanzierungslast der Sozialausgaben. Sie beziffern daher nicht, wieviel die Durchführung der kommunalen Ausgaben kostet, sondern nur die Ausgaben, die die kommunale Ebene trägt. Das Niveau der Nettosozialausgaben pro Kopf ist auf kommunaler Ebene generell höher als auf Landesebene. Die Nettosozialausgaben je Einwohner der brandenburgischen Kommunen sind höher als die der Kommunen der weiteren ostdeutschen Flächenländer im Durchschnitt. Zudem sind diese in Brandenburg im Zuge der Hartz-IV-Reformen gestiegen. In den anderen ostdeutschen Flächenländern sind im Zuge der Reformen hingegen die Ausgaben auf Landesebene im Durchschnitt höher als im Land Brandenburg. Allerdings wurden zwischen 2007 und 2010 die Nettosozialausgaben der brandenburgischen Kommunen zu hoch ausgewiesen, da der Kostenersatz für die kommunale Zuständigkeit nach AG-SGB XII in diesem Zeitraum über den kommunalen Finanzausgleich abgewickelt wurde

und somit nicht als aufgabenspezifische Einnahme, sondern als allgemeines Deckungsmittel gebucht wurde.²⁵

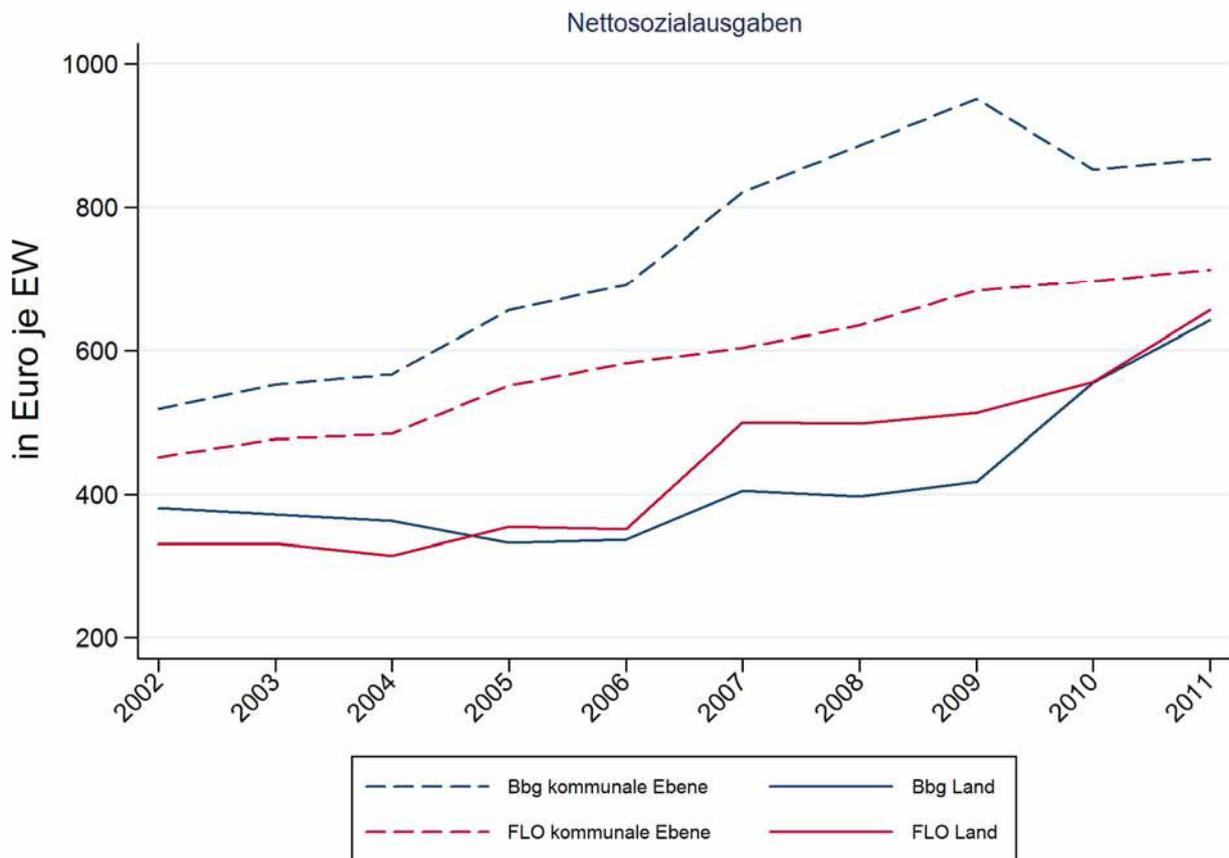


Abbildung 50: Nettosozialausgaben (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 2001-2011

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Gewichteter Durchschnitt. Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände. Sozialausgaben: Summe 1024 Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung und 1031 Tageseinrichtungen für Kinder.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 8).

Dennoch zeigt eine institutionelle Analyse von Goerl et al. 2014, dass Brandenburg über einen hohen Kommunalisierungsgrad der Sozialaufgaben verfügt. So regelt § 4 AG-SGB XII, dass die örtlichen Träger der Sozialhilfe sachlich zuständig sind für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und die Blindenhilfe. In den anderen Bundesländern liegt die Zuständigkeit hingegen mehrheitlich bei den überörtlichen Trägern.

²⁵ Denn §§ 10 bis 16 AG SGB XII regeln, dass den örtlichen Trägern rund 85% ihrer Nettoaufgaben durch das Land zu ersetzen sind.

Tabelle 9: Sozialhilfe – Zuständigkeit des überörtlichen Trägers im Ländervergleich

Bundesland	Zuständigkeit des überörtlichen Trägers
Baden-Württemberg	—
Bayern	<ul style="list-style-type: none"> • Eingliederungshilfe • Blindenhilfe • alle Leistungen, die in (teil-)stationären Einrichtungen gewährt werden
Brandenburg	—
Hessen	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung* • Eingliederungshilfe* • Hilfe zur Pflege* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten*
Mecklenburg-Vorpommern	—
Niedersachsen	<ul style="list-style-type: none"> • Eingliederungshilfe* • Hilfe zur Pflege* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten* • Hilfe in anderen Lebenslagen*
Nordrhein-Westfalen	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfen zur Gesundheit* • Eingliederungshilfe* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten* • Blindenhilfe
Rheinland-Pfalz	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfen zur Gesundheit* • Eingliederungshilfe* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten* • Blindenhilfe
Saarland	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfen zur Gesundheit* • Eingliederungshilfe • Hilfe zur Pflege* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten • Hilfe in sonstigen Lebenslagen*, darunter Blindenhilfe
Sachsen	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfen zur Gesundheit* • Eingliederungshilfe* • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten* • Blindenhilfe • alle Leistungen, die in (teil-)stationären Einrichtungen gewährt werden für Personen zwischen 18 und 65 Jahren außer Hilfen zur Gesundheit
Sachsen-Anhalt	<ul style="list-style-type: none"> • Eingliederungshilfe • Hilfe zur Pflege • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten* • Blindenhilfe
Schleswig-Holstein	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten*
Thüringen	—

Anmerkung: * unter bestimmten Voraussetzungen. Auswertung der Ausführungsgesetze der Länder.
 Quelle: Goerl et al. 2014, S.89.

4.3.2.3 Schulden, Zinsen und kommunale Kassenkredite

Schulden: Eine Interpretation der Entwicklung der Kreditmarktschulden wird insbesondere durch den statistischen Bruch im Jahr 2010 erschwert.²⁶ Ferner ändert sich mit dem Berichtsjahr 2010 die begriffliche Abgrenzung: Abbildung 51 und Abbildung 52 weisen bis einschließlich 2009 die

²⁶ Ab dem Berichtsjahr 2010 umfassen die Ergebnisse der jährlichen Schuldenstatistik der öffentlichen Haushalte die Kern- und Extrahaushalt sowie die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (in Abgrenzung des Schalenkonzepts).

Kreditmarktschulden im engeren Sinne und ab 2010 die Wertpapierschulden und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich aus.²⁷ Abbildung 53 und Abbildung 54 stellen bis einschließlich 2009 auf die Kassenverstärkungskredite und ab 2010 auf die Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich ab.²⁸

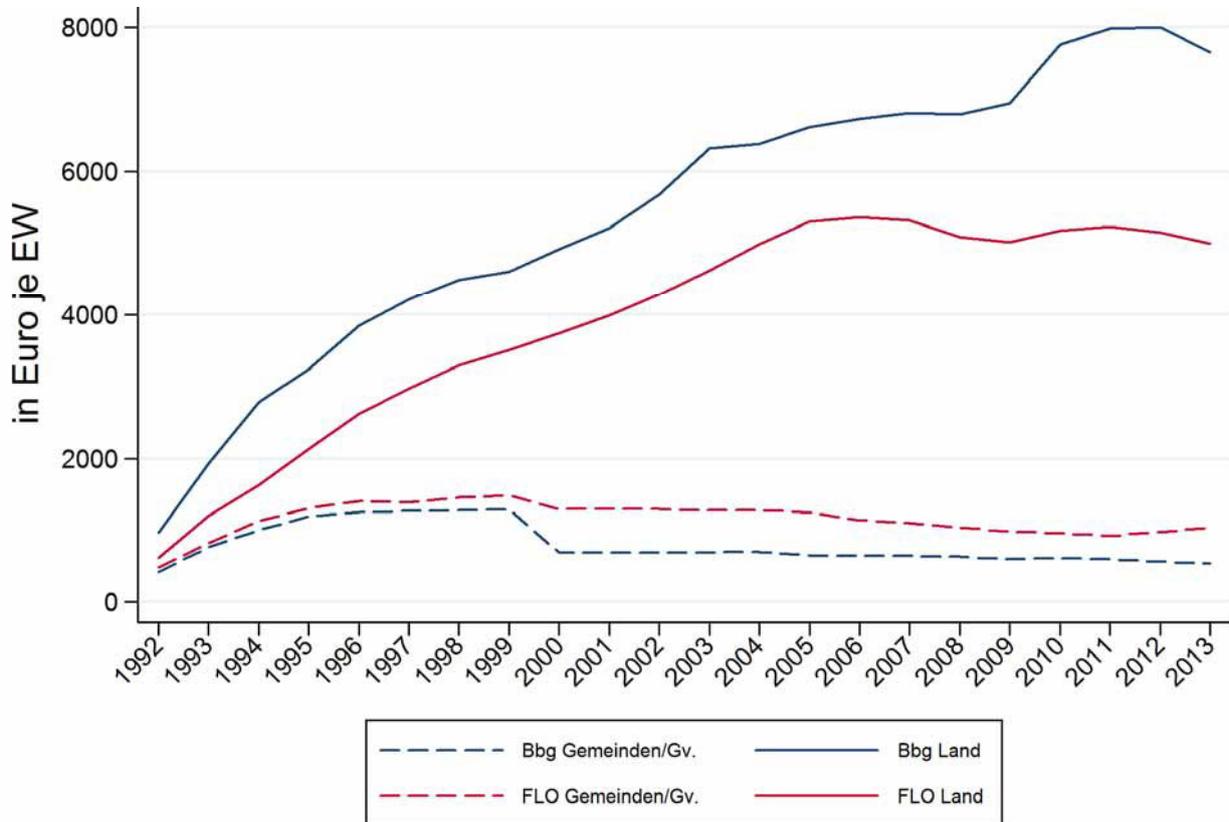


Abbildung 51: Schulden (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Gewichteter Durchschnitt. Aufgrund des neuen Erhebungsprogramms: ab 2010: Wertpapierschulden und Kredite beim nicht-öffentl. Bereich; bis 2009: Kreditmarktschulden im engeren Sinne. Allgemein: Zur eingeschränkten Vergleichbarkeit siehe Qualitätsbericht und methodische Erläuterungen, Punkt 6. Ab 2010 einschl. aller Zweckverbände des Staatssektors, bis 2009 einschließlich aller kameral buchenden Zweckverbände. Bis 2009 einschl. Kassenkredite gegenüber dem öffentlichen Bereich. Ab 2006 einschl. ausgewählter öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors. In Brandenburg werden bis 1999 kaufmännisch buchenden Zweckverbände den öffentlichen Haushalten zugerechnet. Ab 2010 einschl. aller öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors, neues Erhebungsprogramm.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14 Reihe 5).

Die Kreditmarktschulden sind seit Beginn der 90er Jahre in allen ostdeutschen Flächenländern auf Landesebene stark gestiegen. In Brandenburg liegt das Niveau auf Ebene des Landes deutlich hö-

²⁷ Kreditmarktschulden im engeren Sinne sind die Wertpapierschulden. Die Begriffsdefinition weist eine Ähnlichkeit zu Schulden bei nicht-öffentlichem Bereich aus, ist allerdings nicht identisch.

²⁸ Ferner wurden in Brandenburg bis einschließlich 1999 die kaufmännisch buchenden Zweckverbände den öffentlichen Haushalten zugeordnet (weitere Informationen sind dem Qualitätsbericht und den methodischen Erläuterungen der Fachserie 14 Reihe 5 zu entnehmen).

her als im Durchschnitt der weiteren ostdeutschen Flächenländer (vgl. Abbildung 51). Der Einzelvergleich der FLO zeigt jedoch, dass die Schuldsituation in Sachsen-Anhalt noch kritischer ist, in Thüringen entspricht sie in etwa dem Niveau Brandenburgs. Einzig Sachsen konnte einen deutlichen Schuldenanstieg vermeiden und die Schulden je Einwohner seit 2005 sogar kontinuierlich senken (vgl. Abbildung 52).

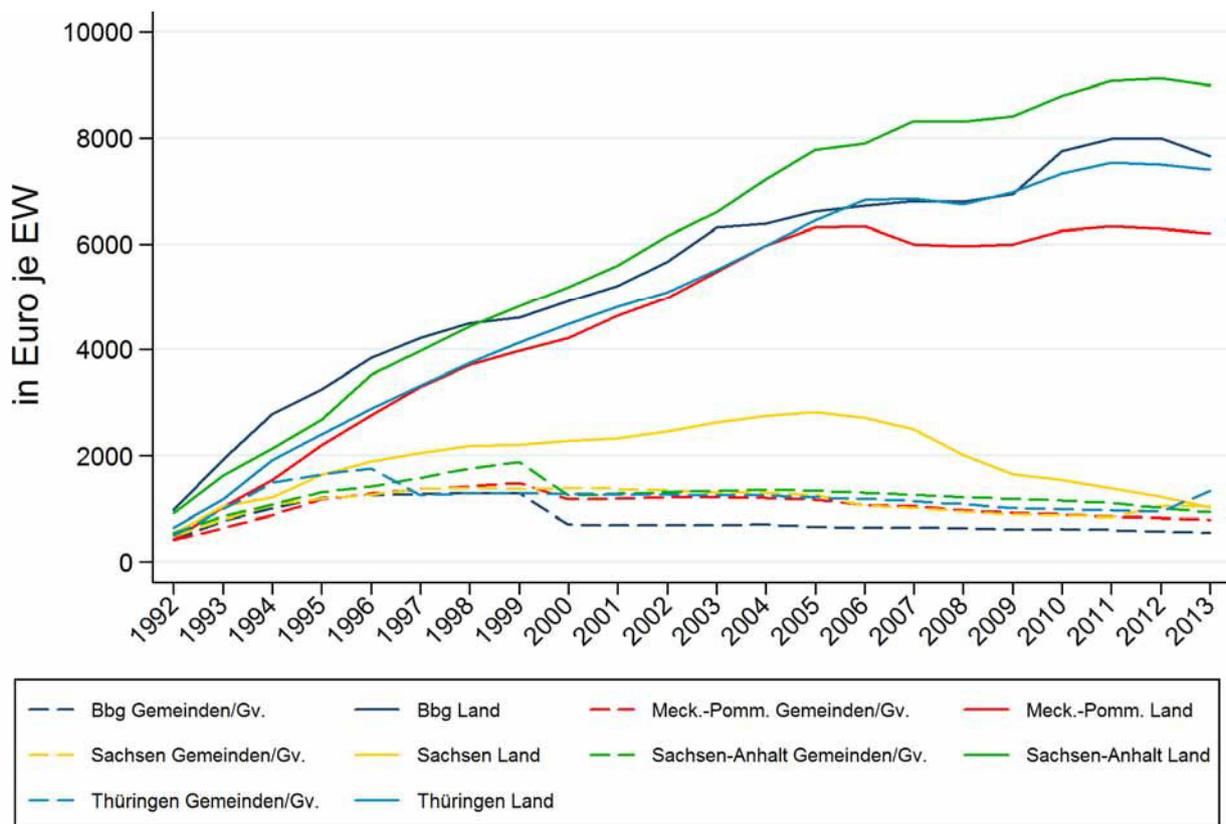


Abbildung 52: Schulden (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2013

Anm.: Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände. Aufgrund des neuen Erhebungsprogramms: ab 2010: Wertpapiersschulden und Kredite beim nicht-öffentl. Bereich; bis 2009: Kreditmarktschulden im engeren Sinne. Allgemein: Zur eingeschränkten Vergleichbarkeit siehe Qualitätsbericht und methodische Erläuterungen, Punkt 6. Ab 2010 einschl. aller Zweckverbände des Staatssektors, bis 2009 einschließlich aller kameral buchenden Zweckverbände. Bis 2009 einschl. Kassenkredite gegenüber dem öffentlichen Bereich. Ab 2006 einschl. ausgewählter öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors. In Brandenburg werden bis 1999 kaufmännisch buchenden Zweckverbände den öffentlichen Haushalten zugerechnet. Ab 2010 einschl. aller öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors, neues Erhebungsprogramm
 Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14 Reihe 5).

Das Niveau der Kreditmarktschulden der Kommunen aller ostdeutschen Flächenländer liegt deutlich unter dem der Landesebene. Zudem ist zwar ein leichter Anstieg der Schulden je Einwohner zu Beginn der 90er Jahre zu beobachten, seit Anfang der 2000er ist die Situation jedoch stabil. Die Kreditmarktschulden je Einwohner sind in den brandenburgischen Kommunen im Durchschnitt niedriger als im Durchschnitt der Kommunen der anderen ostdeutschen Flächenländer. Betrachtet

man diese im Einzelnen, so weist die kommunale Ebene in Brandenburg gar die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung im Vergleich zur Referenzgruppe der Kommunen der weiteren FLO auf.

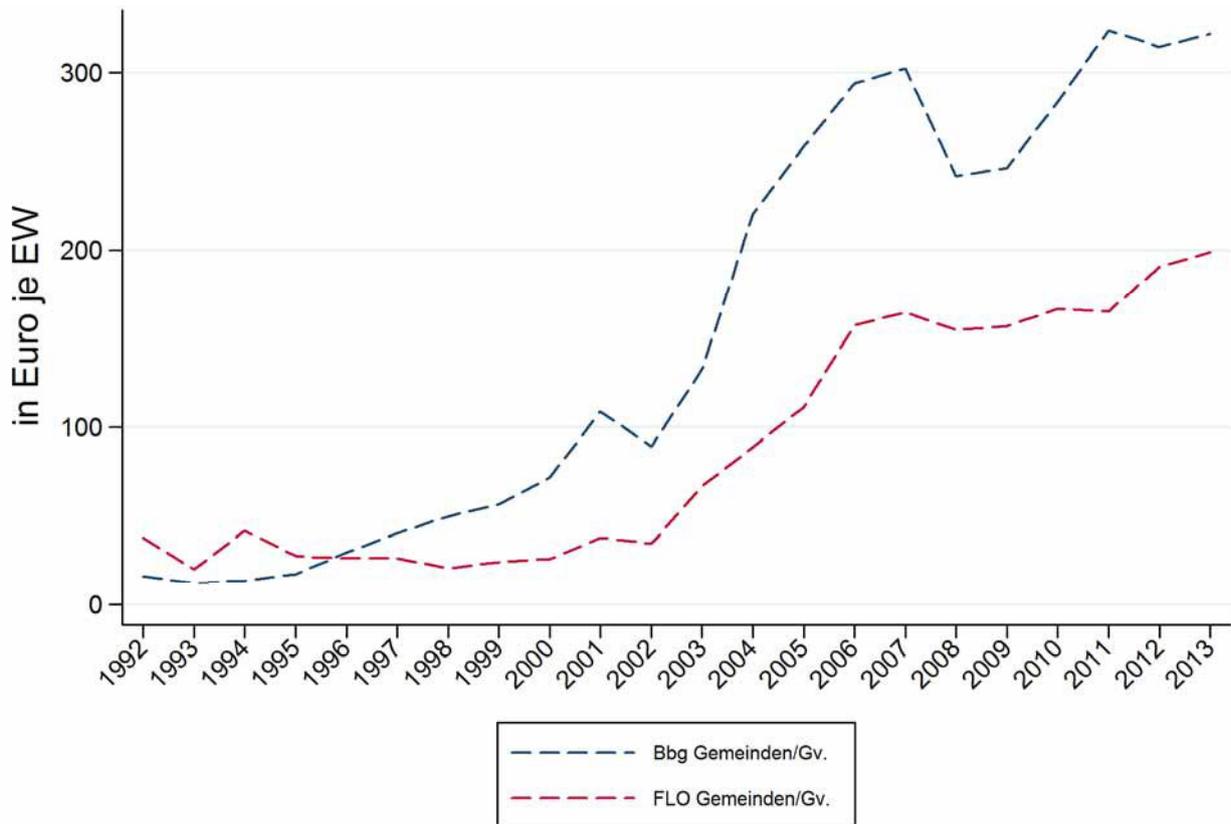


Abbildung 53: Kassenkredite (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013

Anm.: Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände. FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Gewichteter Durchschnitt. Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände. Aufgrund des neuen Erhebungsprogramms: ab 2010: Kassenkredite beim nicht-öffentl. Bereich; bis 2009: Kassenverstärkungskredite.
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14 Reihe 5).

Diese Entwicklung unmittelbar als positiv zu bewerten greift jedoch zu kurz. Ein Blick auf die Entwicklung der Kassenverstärkungskredite zeigt einen deutlichen Anstieg seit Beginn der 2000er Jahre (vgl. Abbildung 53). Das Niveau der Kassenverstärkungskredite je Einwohner ist in den brandenburgischen Kommunen seither deutlich höher als in den Kommunen der weiteren ostdeutschen Flächenländer im Durchschnitt. Dies legt eine Substitution der Schulden durch definitionsgemäß kurzfristige Kassenverstärkungskredite nahe. Im Vergleich der einzelnen ostdeutschen Flächenländer zeigt sich ein deutlicher Zuwachs der Kassenverstärkungskredite in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, während in Sachsen und Thüringen keine signifikante Zunahme zu verzeichnen ist. Seit Mitte der 2000er sind die Kassenverstärkungskredite je Einwohner in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern höher als in Brandenburg (vgl. Abbildung 54).

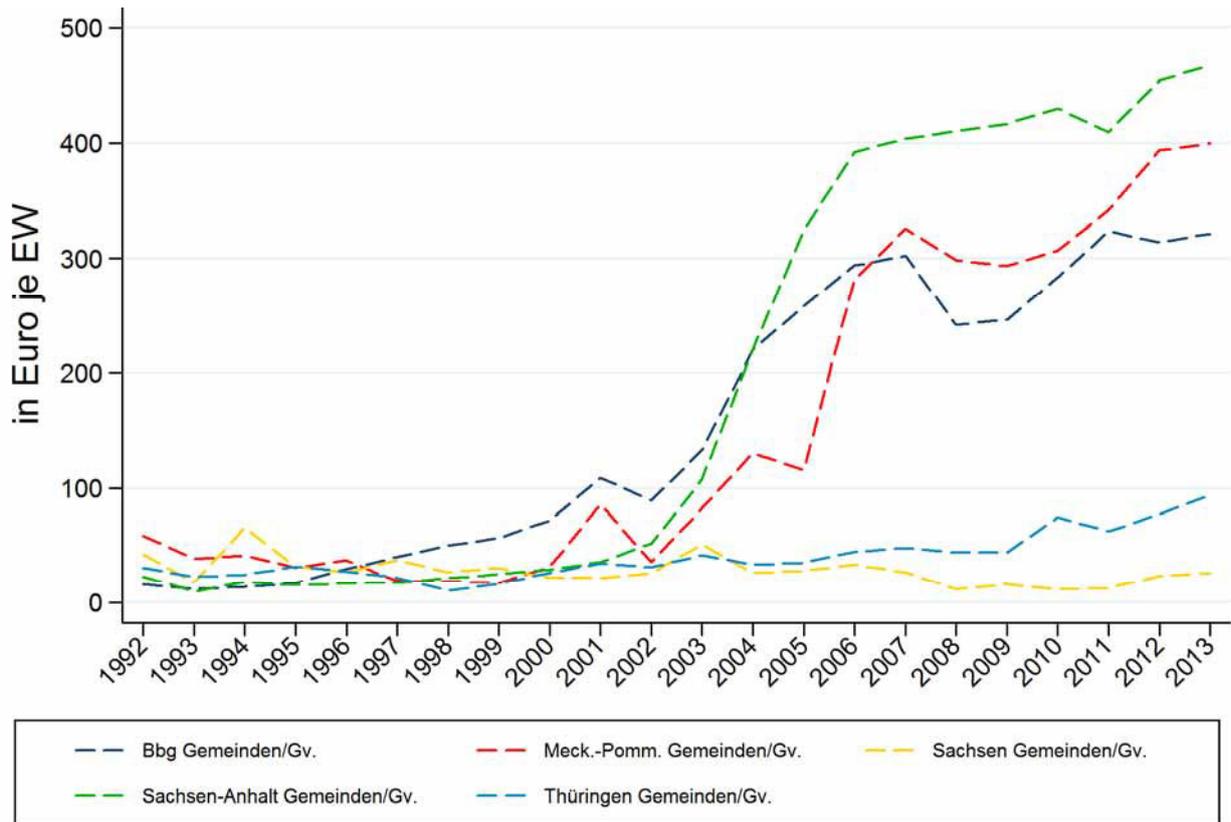


Abbildung 54: Kassenkredite (in Euro je EW), im Ländervergleich 1992-2013

Anm.: Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände. Aufgrund des neuen Erhebungsprogramms: ab 2010: Kassenkredite beim nicht-öffentl. Bereich; bis 2009: Kassenverstärkungskredite.
 Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14 Reihe 5).

Zinsen: Die Betrachtung der Zinsen je Einwohner zeichnet im Vergleich zu den Kreditmarktschulden ein ähnliches Bild. Die Zinsausgaben sind seit Anfang der 90er Jahre auf Ebene der Länder deutlich angestiegen, im Land Brandenburg noch deutlicher als im Durchschnitt der anderen ostdeutschen Flächenländer (vgl. Abbildung 55). Die Zunahme der Zinslasten ist insbesondere in den Jahren nach der Wiedervereinigung sehr hoch. Wohingegen insbesondere das Land Brandenburg seit Ende der 2000er einen Rückgang der Zinslast verzeichnet.

Auf kommunaler Ebene ist das Niveau der Zinsausgaben deutlich niedriger und relativ stabil. Zudem verharren die Zinsausgaben der kommunalen Ebene Brandenburgs konsequent unter dem Durchschnitt der Zinsausgaben der Kommunen der weiteren ostdeutschen Flächenländer.

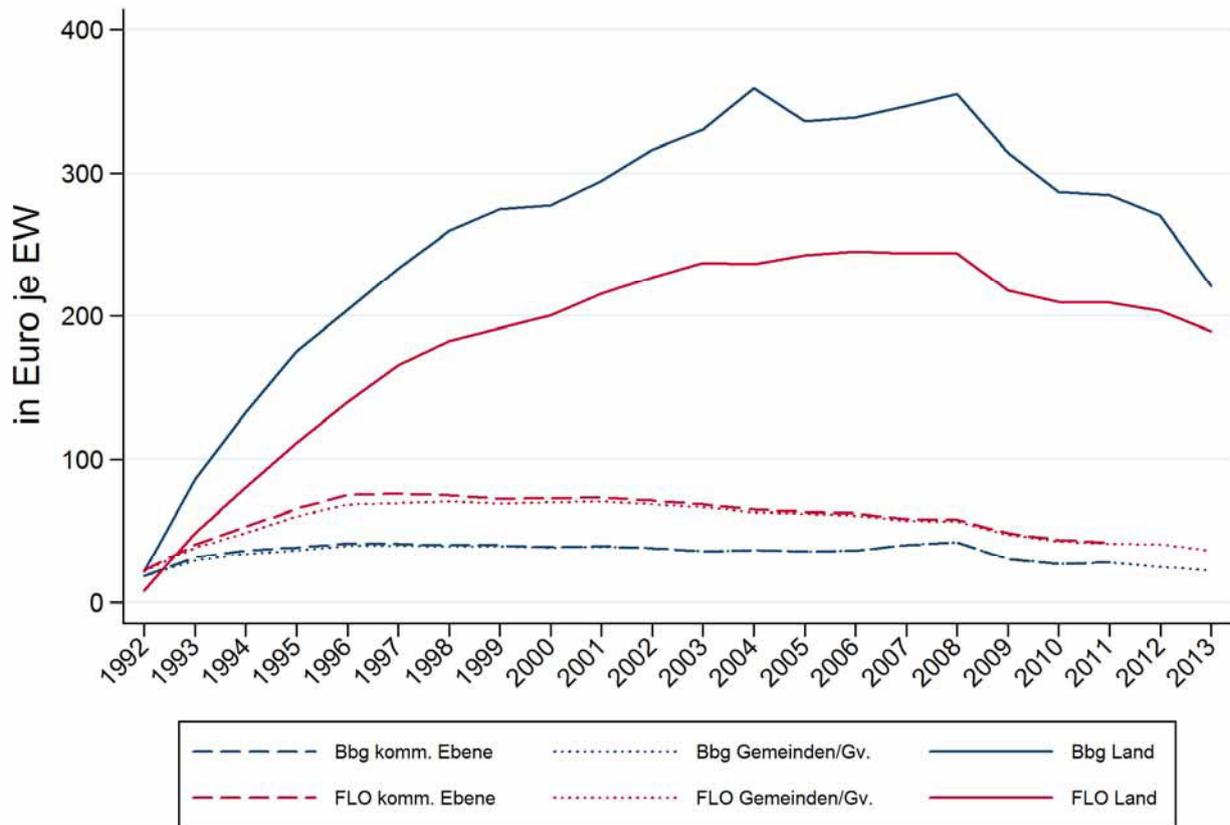


Abbildung 55: Zinsausgaben (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 1992-2013

Anm.: Bis 1997 einschl., ab 1998 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Bis 2010 Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschl. Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände. 2012 revidierte Ergebnisse.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

Im Einzelvergleich der ostdeutschen Flächenländer zeigt sich, dass die kommunale Ebene in Brandenburg das niedrigste Niveau der Zinsausgaben je Einwohner aufweist, während auf Landesebene Brandenburg und Sachsen-Anhalt seit Beginn der 90er Jahre die höchsten Zinsausgaben aufwiesen. In jüngster Vergangenheit sind in Brandenburg die Zinsausgaben auf Landesebene jedoch gesunken und nun mit dem Niveau in Thüringen vergleichbar (vgl. Abbildung 56).

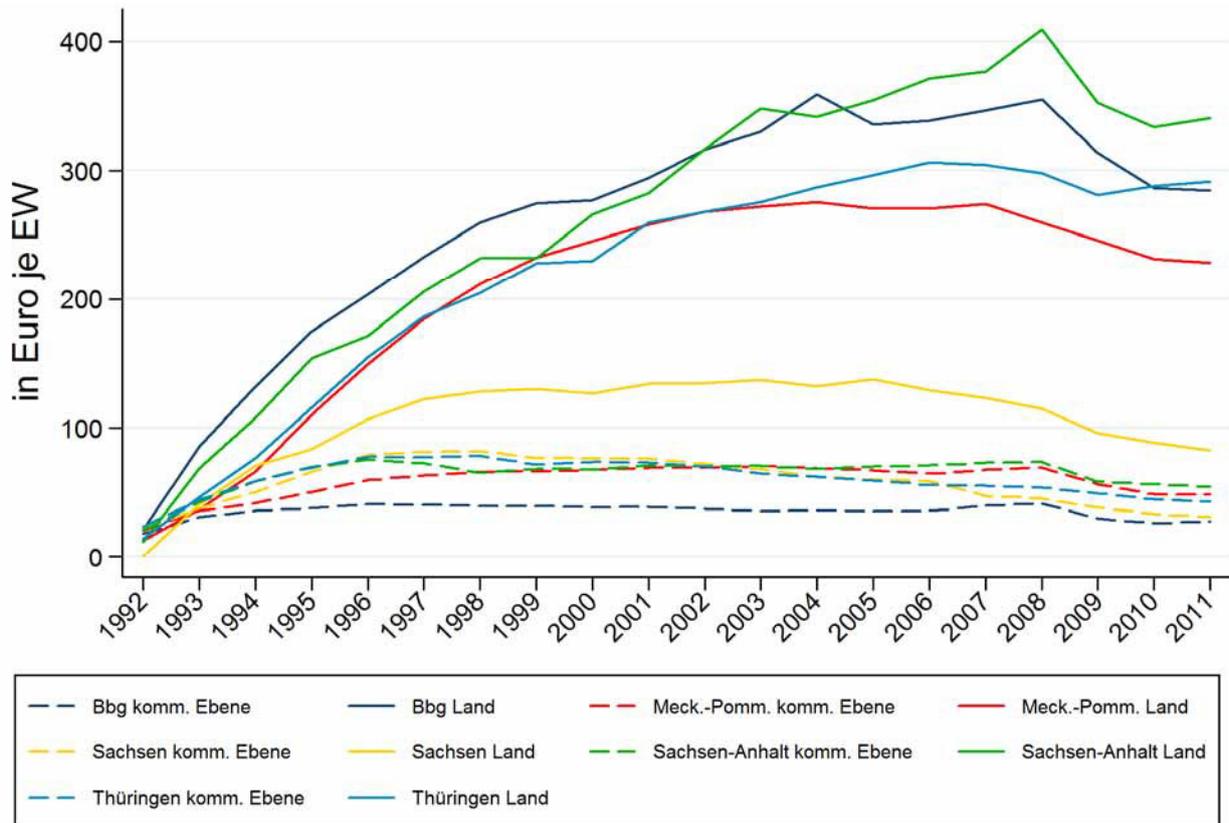


Abbildung 56: Zinsausgaben (in Euro je EW), im Ländervergleich, 1992-2011

Anm.: Bis 1997 einschl., ab 1998 ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Bis 2010 Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Ab 2012 Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik einschl. Extrahaushalte, ohne kommunale Zweckverbände. 2012 revidierte Ergebnisse.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Anfrage).

4.3.2.4 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ist definiert als der Saldo der bereinigten Ausgaben und Einnahmen zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen.

Eine Analyse der Finanzierungssaldi der kommunalen Ebene und der Landesebene der ostdeutschen Flächenländer zeigt eine höhere Volatilität der Salden auf Landesebene. Dies legt nahe, dass die Landesebene ein größeres fiskalisches Risiko trägt.

Der Blick auf die kommunale Ebene zeigt, dass die Finanzierungssalden bis 2004 im leicht negativen Bereich lagen und seither positiv ausfallen. Im Zeitraum 2009 bis 2011 weisen die brandenburgischen Kommunen im Gegensatz zum Durchschnitt der Kommunen der weiteren ostdeutschen Flächenländer einen marginal negativen Finanzierungssaldo auf. Insgesamt weichen jedoch die Salden der kommunalen Ebene Brandenburgs weder im Niveau noch in der Entwicklung signifikant von denen der kommunalen Ebene der anderen FLO ab (vgl. Abbildung 57).

Auf Landesebene zeigen sich insbesondere zu Anfang der 2000er Jahre deutlich negative Finanzierungssalden. Diese sind in Brandenburg ausgeprägter als im Durchschnitt der anderen ostdeutschen Flächenländer. Im gesamten Betrachtungszeitraum 2001-2011 bleiben die Finanzierungssalden des Landes Brandenburg hinter denen der anderen ostdeutschen Flächenländer im Durchschnitt zurück. Brandenburg weist im Betrachtungszeitraum nur dreimal einen positiven Finanzierungssaldo je Einwohner auf.

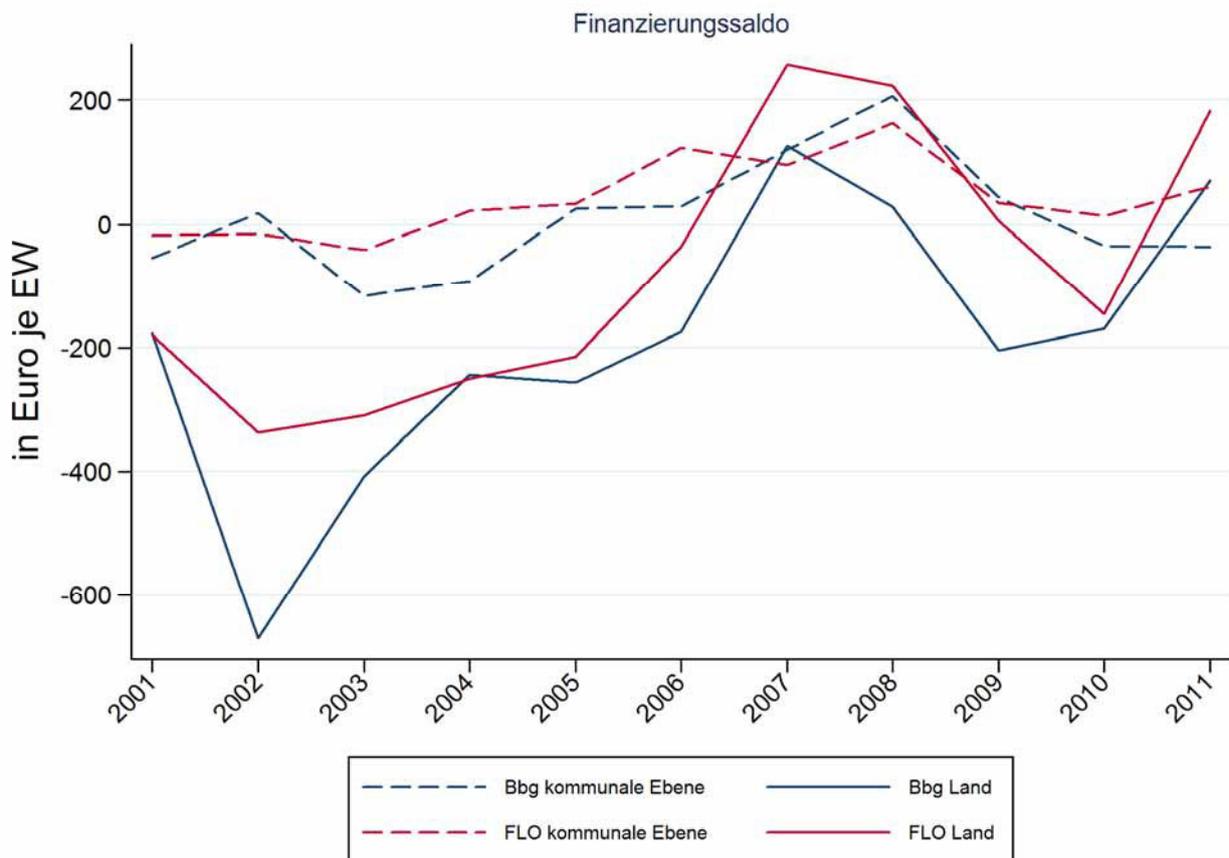


Abbildung 57: Finanzierungssaldo (in Euro je EW), Brandenburg vs. FLO, 2001-2009

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.3).

4.3.3 Zusammenfassende Bewertung

In der Gesamtschau der Einzelindikatoren offenbaren sich je nach Fokus der Betrachtung besondere Stressfaktoren für die kommunale Ebene oder das Land Brandenburg. Statistische Brüche und (Aufgaben-)Auslagerungen erschweren die Interpretation. Folgende statistische Brüche sind hierbei besonders relevant: 1) Krankenhäuser und Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen werden bis 1997 berücksichtigt, seit 1998 nicht mehr; 2) die Umstellung auf das Schalenkonzept; 3) die Neudefinition der Kennziffern wie z.B. des Schuldenbegriffs. (Aufgaben-)Auslagerungen führen (auf Landesebene) ferner dazu, dass sich die die Ausgabe oder Einnahme betref-

fende Hauptgruppe ändert. Für Brandenburg lässt sich dadurch der beobachtete Rückgang bei Personalausgaben (auf Landesebene), Bau- und Sachinvestitionen zumindest teilweise erklären. Ins Auge stachen die hohen Belastungen der brandenburgischen Kommunen durch Sozialausgaben. Zwar ist hier eine Entlastung durch den Bund absehbar, diese ist jedoch noch nicht zu beziffern. Die Verschuldung von Land und Kommunen ist auf beiden Ebenen prekär: So leidet das Land unter hohen Zins- und Schuldenlasten. Die Kommunen hingegen weisen einen hohen und wachsenden Kassenkreditbestand auf.

Ein eindeutiger Befund zu Gunsten des Landes oder der Kommunen ist nicht feststellbar. Die offenkundigen Interpretationsschwierigkeiten legen allerdings die Verwendung eines Indikators nahe, der auf einer höheren Aggregationsebene angesiedelt ist.

4.4 Symmetriekoeffizient

Die von Junkernheinrich et al. 2012 zuletzt durchgeführte Form der Überprüfung der vertikalen Verteilung, der „Symmetriekoeffizient“ als Zusammenführung von Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch, hat den Charme der Einfachheit: Mit sehr wenigen Daten, die zudem als Ausgabendaten auf Aggregatsebene recht zuverlässig vorliegen, wird ein eingängiges und leicht aktualisierbares Maß für die relative *Aufgabenbelastung* zwischen Land und Kommunen bestimmt.

4.4.1 Definition und Interpretation

Der Symmetriekoeffizient SK in Periode t ist definiert als der Quotient aus dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelbestands $kaDMB_t$ und des Deckungsmittelverbrauchs $kaDMV_t$.

$$SK_t = \frac{kaDMB_t}{kaDMV_t} \quad (1)$$

Der kommunale Anteil des Deckungsmittelverbrauchs ergibt sich aus der Division des Deckungsmittelverbrauchs der kommunalen Ebene (Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive Zweckverbände $DMV_{K,t}$) durch die Summe des Deckungsmittelverbrauchs der kommunalen Ebene und der Landesebene $DMV_{K,t} + DMV_{L,t}$ (Analoges gilt für den Deckungsmittelbestand):

$$kaDMV_t = \frac{DMV_{K,t}}{DMV_{K,t} + DMV_{L,t}} \quad (2)$$

$$kaDMB_t = \frac{DMB_{K,t}}{DMB_{K,t} + DMB_{L,t}}$$

Mit:

$DMB_{L/K}$ Deckungsmittelbestand des Landes L / der kommunalen Ebene K

kaDMB kommunaler Anteil am Deckungsmittelbestand

Der Deckungsmittelverbrauch bemisst die Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind. Der Deckungsmittelbestand sind zweckungebundene Finanzmittel, wie Steuern und Zuweisungen (allgemeine Deckungsmittel), über die das Land und die kommunale Ebene frei verfügen können.

Tabelle 10: Interpretation des Symmetriekoeffizienten

Symmetriekoeffizient
= 1 , bedeutet perfekte Symmetrie
< 1 , bedeutet Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene
> 1 , bedeutet Ungleichverteilung zugunsten der kommunalen Ebene

Der Symmetriekoeffizient lässt sich wie folgt interpretieren: Beträgt der Symmetriekoeffizient eins, liegt perfekte Verteilungssymmetrie vor. Ein Symmetriekoeffizient kleiner eins bedeutet, dass eine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene vorliegt. Ein Symmetriekoeffizient größer eins bedeutet, dass eine Ungleichverteilung zugunsten der kommunalen Ebene vorliegt.

4.4.1.1 Zur Operationalisierung des Symmetriekoeffizienten

Die Operationalisierung des Symmetriekoeffizienten folgt der Abgrenzung von Junkernheinrich et al. (2012). Diese berechnen den Deckungsmittelverbrauch und -bestand auf Grundlage der Fachserie 14/ Reihe 3.1 Tab 7-1 und 7-2.

Zur Bestimmung des Deckungsmittelverbrauchs der kommunalen Ebene (Gemeinden/Gemeindeverbände und die Zweckverbände) und des Landes werden zunächst die bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen bestimmt (vgl. Tabelle 11). Die bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen²⁹ werden folgendermaßen berechnet: Von den bereinigten (Gesamt-)Ausgaben werden die Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen, die Zinsausgaben sowie Tilgungen an den öffentlichen Bereich subtrahiert. Die bereinigten funktionsbezogenen Einnahmen werden ermittelt durch Subtraktion der Einnahmen aus Steuern sowie

²⁹ Von bereinigten Ausgaben und Einnahmen spricht man in der Statistik, wenn um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt wurde.

steuerähnlichen Abgaben³⁰, allgemeinen Zuweisungen und Umlagen, Zinseinnahmen sowie Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich von den bereinigten (Gesamt-)Einnahmen.³¹

Die bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben sind diejenigen Ausgaben, die von den jeweiligen Ebenen für die Durchführung von Aufgaben getätigt werden. Die bereinigten funktionsbezogenen Einnahmen sind aufgabenspezifische Einnahmen (also keine Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln).

Tabelle 11: Ableitung der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen

Bereinigte funktionsbezogene Ausgaben	Bereinigte funktionsbezogene Einnahmen
Bereinigte Ausgaben	Bereinigte Einnahmen
./. Ausgaben für allg. Zuweisungen und Umlagen	./. Einnahmen aus Steuern sowie steuerähnlichen Abgaben, allg. Zuweisungen und Umlagen
./. <i>Zinsausgaben</i> sowie Tilgung an öffentlichen Bereich	./. <i>Zinseinnahmen</i> sowie Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich

Quelle: Eigene Darstellung des Berechnungsschemas von Junkernheinrich et al. (2012, unveröffentlicht).

Bei Berücksichtigung der Zinsausgaben (nachfolgend inklusive Zinsen) werden die Zinsausgaben und -einnahmen *nicht* von den bereinigten Ausgaben und Einnahmen abgezogen. Werden die Zinsen hingegen nicht berücksichtigt (nachfolgend exklusive Zinsen), müssen sie abgezogen werden (die Posten bereinigten Ausgaben und Einnahmen enthalten Zinsen). Die Handhabung der Zinsen bei der Ermittlung des Deckungsmittelverbrauchs wurde bereits bei der Gutachtertätigkeit von Junkernheinrich et al. (2012) debattiert (vgl. Abschnitt 4.4.2).

Der Deckungsmittelverbrauch entspricht der Differenz aus den bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen. Der Deckungsmittelverbrauch bemisst die Summe der Ausgaben, die aus allgemeinen, nicht zweckgebundenen Deckungsmitteln zu finanzieren sind (vgl. Tabelle 11 und Tabelle 12). Wie bereits oben erläutert, wird bei der Berechnung des Symmetriekoeffizienten auf die kommunale Ebene abgestellt (d.h. Gemeinde und Gemeindeverbände inklusive Zweckverbän-

³⁰ Zweckverbände haben i.d.R. keine Steuern sowie steuerähnlichen Abgaben.

³¹ Die bereinigten Ausgaben und Einnahmen enthalten keine besonderen Finanzierungsvorgänge, weswegen nur für Tilgung sowie Schuldenaufnahme an öffentlichen Bereich bereinigt werden muss, nicht aber Schuldenaufnahme und -tilgung am Kreditmarkt.

de) – der Deckungsmittelverbrauch der kommunalen Ebene entspricht daher der Summe des Deckungsmittelverbrauchs der Gemeinden/Gemeindeverbänden und der Zweckverbände.³²

Tabelle 12: Ableitung des Deckungsmittelverbrauchs und -bestands

Deckungsmittelverbrauch	Deckungsmittelbestand
Bereinigte funktionsbezogene Ausgaben	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
./. Bereinigte funktionsbezogene Einnahmen	+ Einnahmen aus allg. Zuweisungen und Umlagen
	./. Ausgaben für allg. Zuweisungen und Umlagen

Quelle: Eigene Darstellung des Berechnungsschemas von Junkernheinrich et al. (2012, unveröffentlicht).

Der Deckungsmittelbestand entspricht der Summe der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie Einnahmen aus allg. Zuweisungen und Umlagen abzüglich der Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen (vgl. Tabelle 12).

4.4.2 Zur Verwendung des Symmetriekoeffizienten

Symmetriekoeffizienten kommen in der Praxis zur Anwendung, um vertikale Verteilungsfragen zu beantworten. Für ihre Verwendung spricht, dass sie eingängig und leicht aktualisierbare Maße auf hohem Aggregationsniveau und dadurch leicht zu interpretieren und zu bewerten sind. Gegen ihre Verwendung werden nachfolgende Kritikpunkte vorgebracht.

4.4.2.1 Abgrenzungsfragen

In der Literatur herrscht hinsichtlich ihrer Operationalisierung keine Einigkeit. Dies betrifft allgemeine Abgrenzungsfragen oder Spezifika (Zinsfrage). Unterschiede finden sich insbesondere bei der finanzstatistischen Abgrenzung der zugrunde gelegten Einnahmen und Ausgaben.

Verkomplizierend kommt hinzu, dass die verwendeten Begrifflichkeiten variieren: Der hier zur Annäherung an die Aufgabenverteilung berechnete kommunale Anteil des Deckungsmittelverbrauchs wird in der Literatur häufig als Kommunalisierungsgrad bezeichnet.³³ Junkernheinrich et al. (2012)

³² Aktuell wird in der Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2 noch zwischen Staat, Gemeinden/Gemeindeverbänden und Zweckverbänden differenziert.

³³ Allgemein wird der Kommunalisierungsgrad als der Anteil der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben eines Bundeslandes verstanden. Er wird mithin als Gesamtindikator für die unmittelbaren Ausgaben des Gesamthaushalts berechnet oder aufgabenspezifisch. Häufig wird er aber auch auf Basis der Nettoausgaben berechnet.

stellen auf die funktionsbezogenen Ausgaben ab, die nicht durch funktionsbezogene Einnahmen gedeckt sind. Der kommunale Anteil des Deckungsmittelverbrauchs kann daher als Maß für die Verteilung der Finanzierungslast verstanden werden.

Im Rahmen der letzten Begutachtung war die Abgrenzung des Deckungsmittelverbrauchs – bzw. die Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung der Zinsausgaben – Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen. Die Frage ist für die Bewertung der vertikalen Verteilung relevant, da Land und kommunale Ebene unterschiedlich stark durch Zinszahlungen belastet sind (für mehr Informationen siehe Abschnitt 4.3.2.3). Für eine Berücksichtigung der Zinsausgaben spricht die Tatsache, dass angesichts der gezeigten Stressfaktoren nicht mit Gewissheit unterstellt werden darf, das Land habe sein Verschuldungsverhalten ausschließlich „allein“ veranlasst. Gegen eine Berücksichtigung der Zinsausgaben spricht das Risiko der vertikalen Kollektivierung vergangener Defizite. Im Gegensatz zu Junkernheinrich et al. (2012), die sich klar gegen eine Anrechnung der Zinsen ausgesprochen haben, kommt dieses Gutachten zu dem Schluss, dass eine Entscheidung für oder gegen eine Berücksichtigung der Zinsausgaben objektiv final nicht leistbar ist. Deswegen werden nachfolgend alle Ergebnisse sowohl inklusive als auch exklusive der Zinsen ausgewiesen.³⁴

Die Operationalisierung des kommunalen Anteils am Deckungsmittelbestand war hingegen frei von Kontroversen. Allerdings gäbe es auch bei der Abgrenzung der Finanzkraft alternative Berechnungsmethoden. Da bei der Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs nur diejenigen funktionsbezogenen Ausgaben angerechnet werden, die nicht durch funktionsbezogene Einnahmen finanziert werden müssen, und folglich durch allgemeine, frei verfügbare Deckungsmittel zu finanzieren sind, stellen Junkernheinrich et al. (2012) bei der Abgrenzung des Deckungsmittelbestandes nur auf Einnahmen mit Deckungsmittelcharakter ab. Dies erscheint aus Gutachtersicht stimmig.

Im Gegensatz zur Aufgabenverteilung ist die Einnahmeverteilung zwischen den Ebenen statistisch leicht erfassbar und nach Abgrenzung der zu berücksichtigenden Einnahmekomponenten unproblematisch.

4.4.2.2 Verwendung der Ist-Ausgaben

Das Heranziehen der Ist-Ausgaben zur Beurteilung der Aufgabenverteilung zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene wird in der Literatur vielfach diskutiert und kritisiert. Denn tatsächliches (vergangenes) Ausgabeverhalten spiegelt nicht unbedingt objektiv notwendige Bedarfe und Kosten wider. Das Ausgabenniveau wird durch Unterschiede in der Qualität und Quantität, der Wirtschaftlichkeit, den Sparanstrengungen und der Effizienz der Leistungserstellung beein-

³⁴ Dass ein gewisser Interpretationsspielraum verbleibt, zeigt auch die Tatsache, dass für ein Verfassungsgerichtsurteils in Rheinland-Pfalz zwei voneinander abweichende Kommunalisierungsgrade berechnet wurden. Im Gegensatz zu Scherf 2012 berücksichtigen Junkernheinrich und Micosatt 2012 zweckungebundene Mittel und Zinsausgaben nicht (vgl. Büttner et al. 2012).

flusst. Da es allerdings zum jetzigen Zeitpunkt keine Alternativen zur Bewertung der Aufgabenverteilung gibt, kann diese Form der Annäherung als Second-Best-Lösung verstanden werden. Denn die Beurteilung der Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen wird durch das komplexe föderale Geflecht, welches fortlaufend Änderungen unterworfen ist, erschwert. Aufgabenkataloge, die notwendige Leistungen definieren, existieren nicht (die kommunale Selbstverwaltung garantiert allerdings auch die Erbringung freiwilliger Leistungen). Auch sind die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung weitestgehend unbekannt. Die Aussagekraft einer auf Basis der Ist-Ausgaben berechneten Kennziffer ist zwangsläufig eingeschränkt.

4.4.2.3 Strategieanfälligkeit

Es verbleibt der Vorwurf der Strategieanfälligkeit: Aus Gutachtersicht ist dies allenfalls ein theoretisches Problem, da in der Realität strategisches, kollektives Verhalten auf Seiten der Kommunen schwer durchführbar und zudem einzelgemeindlich irrational wäre. Beim Land als Einzelakteur besteht dieses Koordinierungsproblem nicht, allerdings wäre es von Seiten des Landes irrational, wenn es seine Ausgaben zum aktuellen Zeitpunkt mit dem Ziel erhöhte, in Zukunft dadurch gegebenenfalls eine Reduzierung der Verbundquote rechtfertigen zu können. Einerseits müsste das Land diesen strategischen Ausgabenanstieg heute finanzieren und andererseits sind zukünftige Einnahmeanstiegspotentiale durch die Senkung der Verbundquote vorab schwer abzuschätzen. In einem solchen Spiel könnte das Land leicht zum „Verlierer“ werden.

4.4.2.4 Fehlender Zukunftsbezug

In den Diskussionen rund um die Begutachtung wurden auch der fehlende Zukunfts- bzw. der reine Vergangenheitsbezug des Symmetriekoeffizienten kritisiert. Dies sind in der Tat valide Kritikpunkte. So zielt der Indikator einzig auf Daten der Vergangenheit ab – dadurch werden Einnahmen und Ausgaben bei der Verteilungsbewertung berücksichtigt, die für die heutige Situation nicht mehr relevant sind. Ein prominentes Beispiel hierfür sind die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter, die in die aktuelle Symmetriebetrachtung miteingehen, aber seit 2013 zu 75% und seit 2014 zu 100% vom Bund getragen werden. Aufgabenverschiebungen, die sich heute bei den Ausgaben und Einnahmen niederschlagen, finden erst zeitverzögert in die Symmetriebetrachtung Eingang, da die Daten mit einem Nachlauf von mehreren Jahren bereitgestellt werden (so stehen für die aktuelle Symmetrieberechnung nur Daten bis 2011 zur Verfügung). Zukünftige bereits bekannte bzw. absehbare Ausgabe- und Einnahmeverchiebungen werden in der Regel ebenfalls nicht berücksichtigt. Beispiele hierfür sind potentielle Verschiebungen der Aufgabenbelastungen aufgrund des demografischen Wandels und das Wegfallen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Eine Berücksichtigung solcher Faktoren kann allerdings nur durch eine Anreicherung der Symmetriebetrachtung geschehen und nicht durch eine Modifikation des Symmetriekoeffizienten.

In der Gesamtschau erweist sich der Symmetriekoeffizient – wie von Junkernheinrich (2012) etabliert – aus Gutachtersicht als taugliches Instrument zur Bewertung der vertikalen Mittelverteilung. Es verbleibt allerdings ein Bewertungsspielraum, der durch wissenschaftliche Betrachtung nicht gefüllt werden kann.

4.4.3 Ergebnisse der Berechnung

Da der Gutachter hinsichtlich der Zinsfrage keine eindeutige Empfehlung aussprechen kann, werden nachfolgend alle Indikatoren exklusive und inklusive der Zinsen ausgewiesen. Vom Abstellen auf einen bestimmten Konjunkturzyklus wird abgesehen, da die saubere Abgrenzung eines Konjunkturzyklus problematisch erscheint.

4.4.3.1 Ergebnisse für den Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch

Der Indikator „Kommunaler Anteil am Deckungsmittelverbrauch“ ermöglicht eine Einschätzung hinsichtlich der Aufgabenbelastung der Kommunen – je höher die Quote, desto mehr aufgabenspezifische Ausgaben an den gesamten aufgabenspezifischen Ausgaben der kommunalen Ebene und der Landesebene führen die Kommunen durch. Eine abschließende Bewertung kann allerdings nur unter Berücksichtigung der Einnahmesituation erfolgen. Dies leistet der Symmetriekoeffizient.

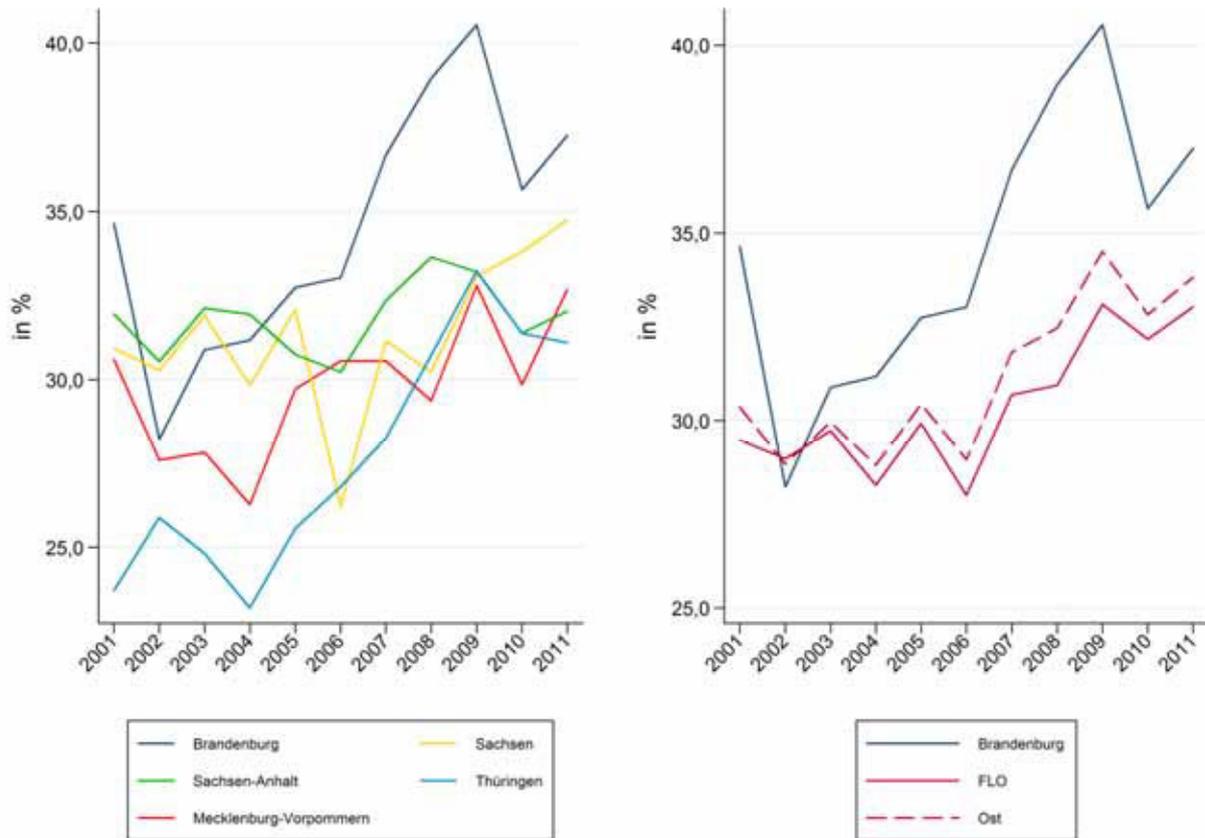


Abbildung 58: Kommunalen Anteil am Deckungsmittelverbrauch (exkl. Zinsen), 2001-2011

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Ost ostdeutsche Flächenländer.
 Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände.
 Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Betrachtet man die Entwicklung des kommunalen Anteils am Deckungsmittelverbrauch in Brandenburg (exklusive Zinsen) im Zeitverlauf, wird der deutliche Anstieg der kommunalen Belastung im letzten Jahrzehnt mit einem Maximum in 2009 (40,55%) offensichtlich. Ein leichter Rückgang zeigt sich erst in den Jahren 2010 und 2011 – allerdings verbleibt der Deckungsmittelverbrauch weiterhin auf hohem Niveau (2010: 35,65%; 2011: 37,25%). Abbildung 58 erleichtert den ostdeutschen Vergleich: Während der kommunale Anteil des Deckungsmittelverbrauchs in Brandenburg zu Beginn der 2000er noch im oberen Mittelfeld der ostdeutschen Flächenländer liegt, zeigt sich beginnend mit 2005 ein anderes Bild. Der kommunale Anteil des brandenburgischen Deckungsmittelverbrauchs liegt mit zunehmender Tendenz über den Anteilen der anderen ostdeutschen Flächenländer.

Eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich auch bei der Betrachtung inklusive Zinsen (vgl. Abbildung 59).

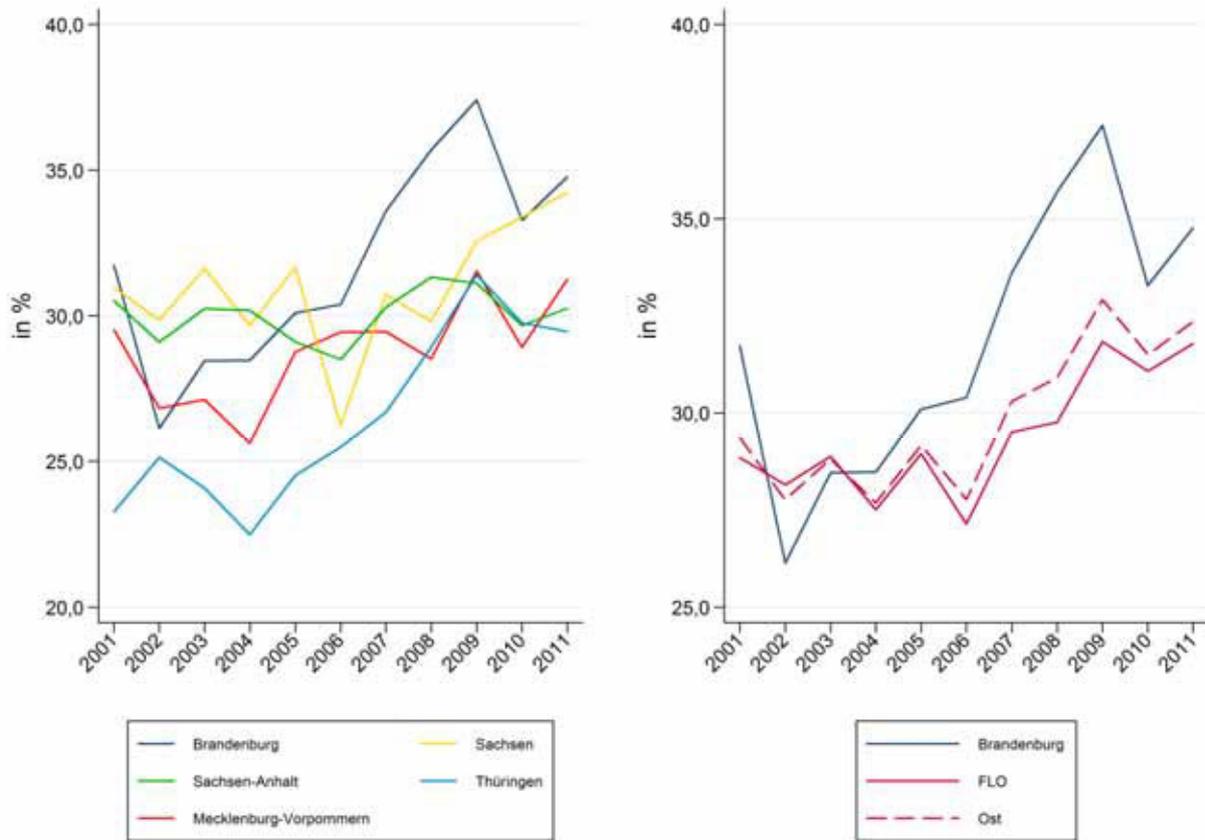


Abbildung 59: Kommunalen Anteil am Deckungsmittelverbrauch (inkl. Zinsen), 2001-2011

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Ost ostdeutsche Flächenländer.
 Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände.
 Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Vergleicht man den kommunalen Anteil am Deckungsmittelverbrauch inklusive und exklusive Zinsen in Brandenburg, fällt auf, dass derjenige inklusive Zinsen niedriger ist als derjenige exklusive Zinsen. Grund hierfür ist, dass die Landesebene höhere Zinslasten zu tragen hat und leichterem Zugang zu Krediten genießt als die kommunale Ebene. Tabelle 13 ergänzt die grafischen Informationen und führt den Deckungsmittelverbrauch (exklusive und inklusive Zinsen) für Brandenburg auf. Tabelle 29 im Anhang enthält die entsprechenden Daten für den Durchschnitt der sonstigen ostdeutschen Flächenländer.

Tabelle 13: Deckungsmittelverbrauch in Brandenburg (in Mio. Euro, in %), 2001-2011

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exkl. Zinsen	Deckungsmittelverbrauch der komm. Ebene	2.348	2.199	2.383	2.358	2.521	2.646	2.938	3.237	3.495	3.145	3.183
	Deckungsmittelverbrauch insgesamt	6.778	7.791	7.715	7.564	7.699	8.011	8.012	8.310	8.620	8.822	8.545
	kommunaler Anteil des Deckungsmittelverbrauchs in %	34,64	28,22	30,89	31,17	32,74	33,03	36,67	38,95	40,55	35,65	37,25
Inkl. Zinsen	Deckungsmittelverbrauch der komm. Ebene	2.411	2.266	2.456	2.437	2.597	2.715	3.002	3.287	3.527	3.183	3.222
	Deckungsmittelverbrauch insgesamt	7.597	8.669	8.630	8.559	8.629	8.934	8.935	9.208	9.429	9.564	9.269
	kommunaler Anteil des Deckungsmittelverbrauchs in %	31,73	26,14	28,46	28,47	30,10	30,39	33,60	35,70	37,41	33,28	34,76

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Bei der Berechnung des kommunalen Anteils am Deckungsmittelbestand spielt die Berücksichtigung der Zinsen hingegen keine Rolle. Abbildung 60 unten macht offensichtlich, dass die Zunahme des kommunalen Anteils am Deckungsmittelverbrauch mit einer Zunahme des kommunalen Anteils am Deckungsmittelbestand einhergeht. Im Spitzenjahr 2009 entfallen 40,3% des gesamten Deckungsmittelbestands auf die kommunale Ebene. Auch ist der kommunale Anteil des Deckungsmittelbestands in Brandenburg (wie auch schon der des Deckungsmittelverbrauchs) höher als in den anderen ostdeutschen Bundesländern.

Tabelle 14 ergänzt die grafische Darstellung durch die berechneten Werte. Tabelle 30 im Anhang ergänzt die Werte um den Durchschnitt der sonstigen ostdeutschen Flächenländer.

Tabelle 14: Deckungsmittelbestand in Brandenburg (in Mio. Euro), 2001-2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deckungsmittelbestand der komm. Ebene	2.256	2.312	2.158	2.199	2.666	2.789	3.305	3.807	3.639	3.100	3.134
Deckungsmittelbestand insgesamt	7.327	7.238	7.284	7.694	8.039	8.555	9.544	9.811	9.012	9.057	9.355
kommunaler Anteil des Deckungsmittelbestands in %	30,79	31,94	29,63	28,58	33,16	32,60	34,63	38,80	40,38	34,23	33,50

Anm.: Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

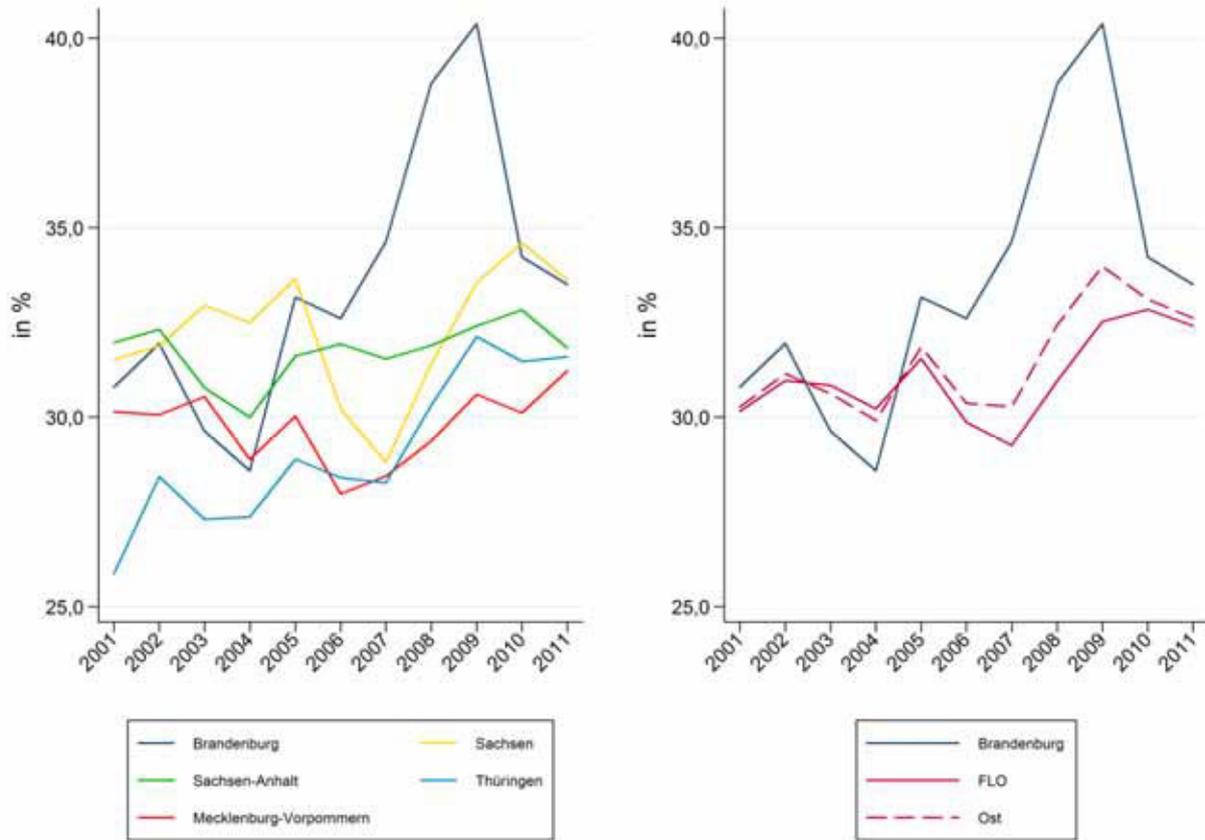


Abbildung 60: Kommunalen Anteil am Deckungsmittelbestand, 2001-2010

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Ost ostdeutsche Flächenländer.
 Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände.
 Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Abbildung 61 rückt Brandenburg in den Fokus und stellt die Entwicklung des Deckungsmittelbestands und des Deckungsmittelverbrauchs (exklusive und inklusive Zinsen) dar. Es wird erneut offensichtlich, dass sich die kommunalen Anteile am Deckungsmittelverbrauch und Deckungsmittelbestand annähernd gleichförmig bzw. zumindest nicht gegenläufig entwickeln.

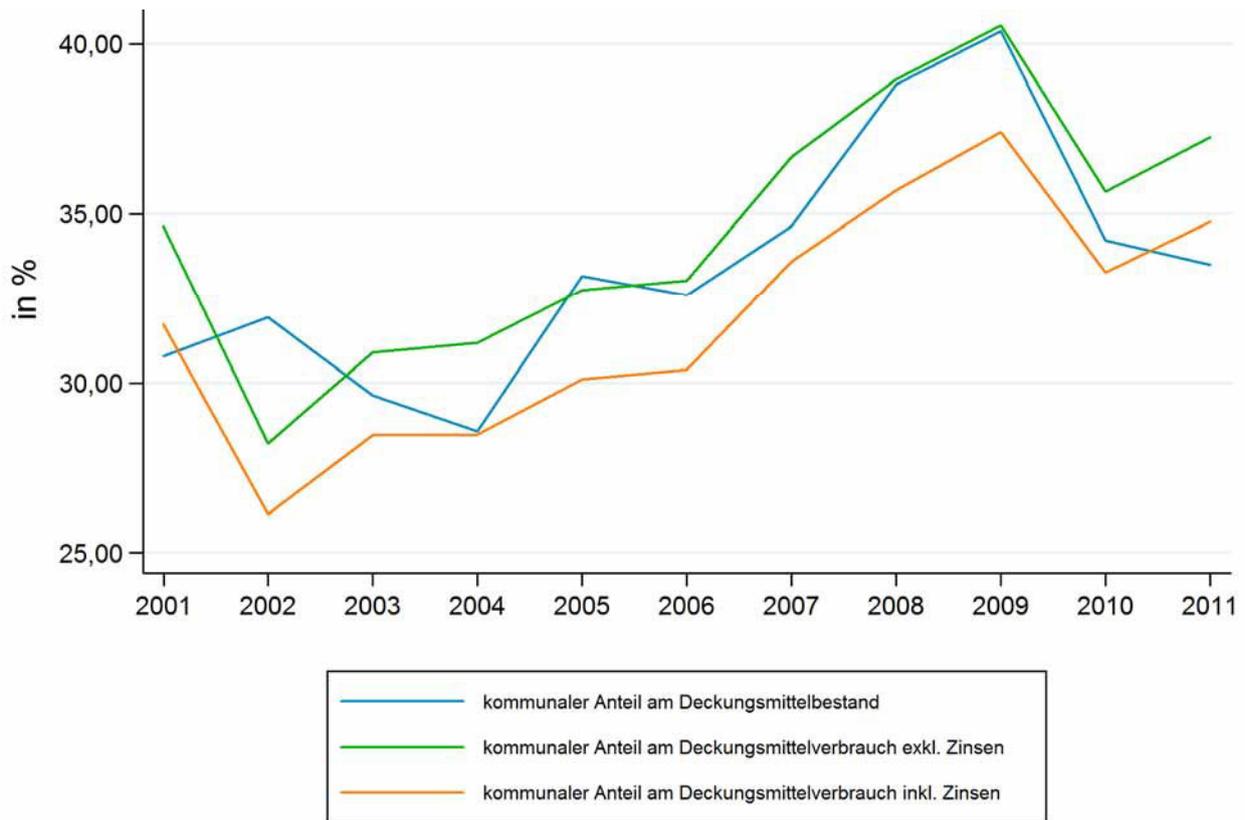


Abbildung 61: Kommunaler Anteil des Deckungsmittelbestands und -verbrauchs in Brandenburg

Anm.: Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Der kommunale Anteil des Deckungsmittelverbrauchs inklusive und exklusive Zinsen entwickeln sich hierbei weitestgehend parallel.

4.4.3.2 Ergebnisse für den Symmetriekoeffizienten

Bis auf einen Ausreißer in 2002 liegt der Symmetriekoeffizient (inklusive und exklusive Zinsen) zwischen 0,9 und 1,2.

Tabelle 15: Symmetriekoeffizient Brandenburgs, 2001-2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exkl. Zinsen	0,889	1,132	0,959	0,917	1,013	0,987	0,944	0,996	0,996	0,960	0,899
Inkl. Zinsen	0,970	1,222	1,041	1,004	1,102	1,073	1,031	1,087	1,079	1,028	0,964

Anm.: Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Abbildung 62 stellt die zeitliche Entwicklung der Symmetriekoeffizienten – inklusive und exklusive Zinsen dar. Die Relevanz der Zinsfrage ist hierbei offensichtlich: Bei einer Berücksichtigung der Zinsen (inklusive der Zinsausgaben) liegt der Symmetriekoeffizient in Brandenburg (bis auf das Jahr 2001 und 2011) immer oberhalb der Eins. Eine Verteilung zulasten des Landes liegt vor, die sich durch die höhere Verschuldung der Landesebene und den damit einhergehenden höheren Zinszahlungen erklären lässt. Sieht man von einer Berücksichtigung der Zinsen hingegen ab – für diese Variante argumentieren Junkernheinrich et al. (2012) – zeigt sich das gegensätzliche Bild. Bis auf zwei Ausreißerjahre (2002 und 2005) liegt eine Verteilung zulasten der Kommunen vor.

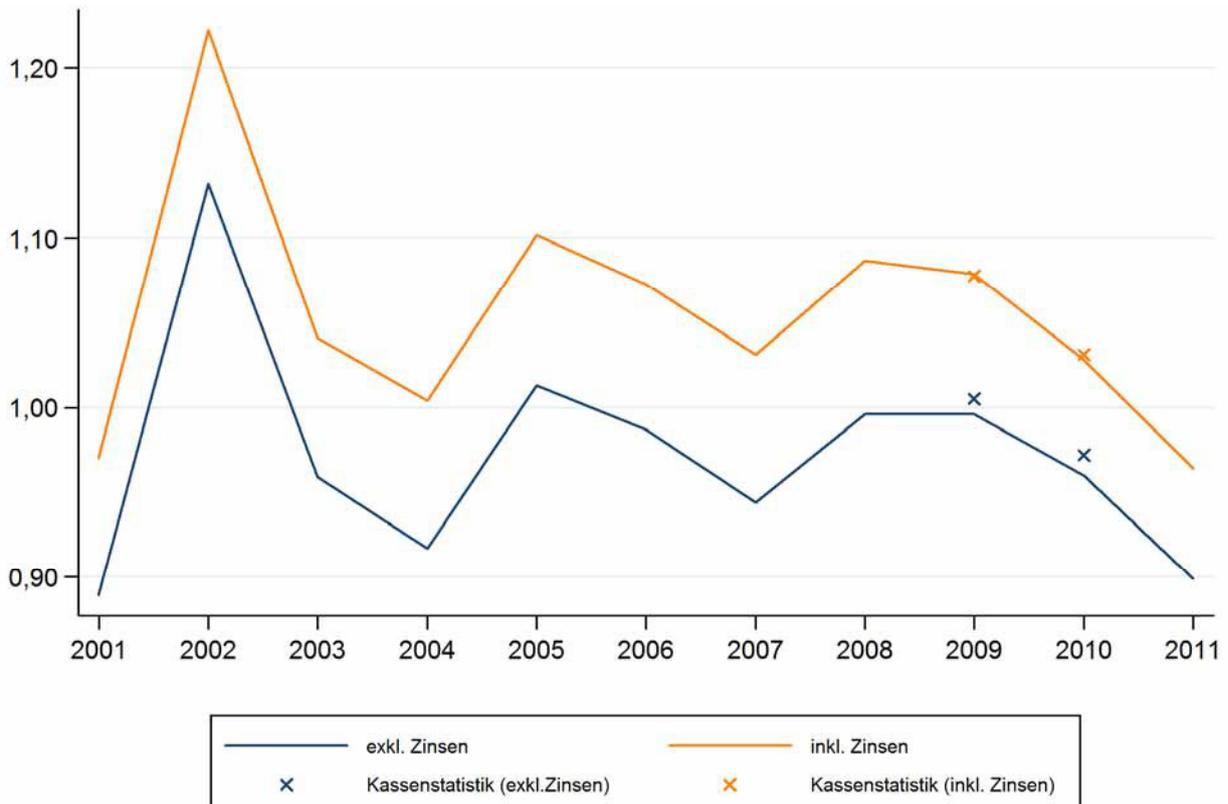


Abbildung 62: Symmetriekoeffizient Brandenburgs (exkl. und inkl. Zinsen), 2001-2011

Anm.: Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Von besonderer Relevanz hinsichtlich der Prüfung der Verbundquote ist die Tatsache, dass sich gegen Ende des Betrachtungszeitraums sowohl bei den Symmetriekoeffizienten inklusive als auch exklusive der Zinsen ein Trend zu Ungunsten der Kommunen zeigt. Im Jahr 2011 ist der Wert bei der Symmetriekoeffizienten kleiner eins.

Abbildung 63 und Abbildung 64 erlauben den ostdeutschen Vergleich der Symmetriekoeffizienten – zwei Beobachtungen sind hierbei besonders erwähnenswert. Erstens: Bei einer Nicht-Berücksichtigung der Zinsen sind die brandenburgischen Symmetriekoeffizienten vergleichsweise

niedrig (vgl. Abbildung 63). Bei der Betrachtung inklusive Zinsen kann hierzu keine eindeutige Aussage getroffen werden (vgl. Abbildung 64)

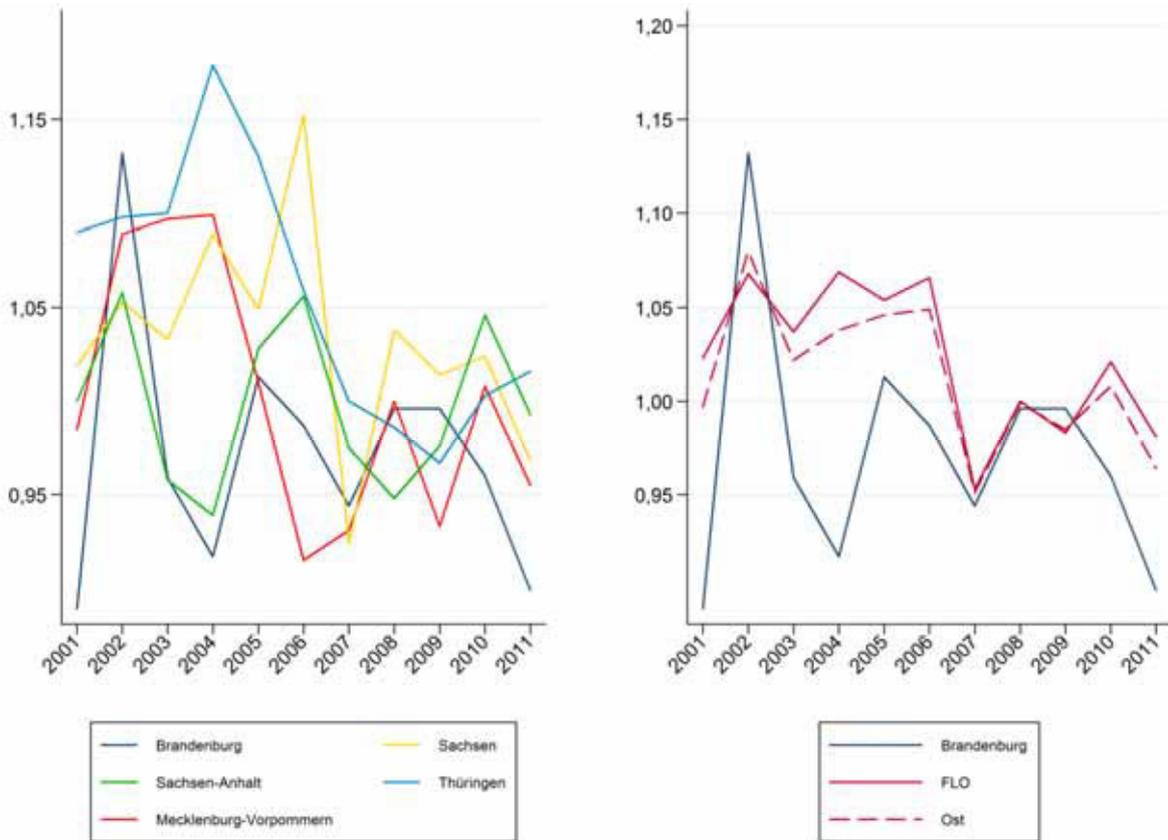


Abbildung 63: Symmetriekoeffizient (exkl. Zinsen), 2001-2011

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Ost ostdeutsche Flächenländer.
 Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände.
 Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Zweitens: In den Jahren 2010 und 2012 weist Brandenburg (bei Betrachtung inklusive und exklusive Zinsen) die niedrigsten Symmetriekoeffizienten auf.

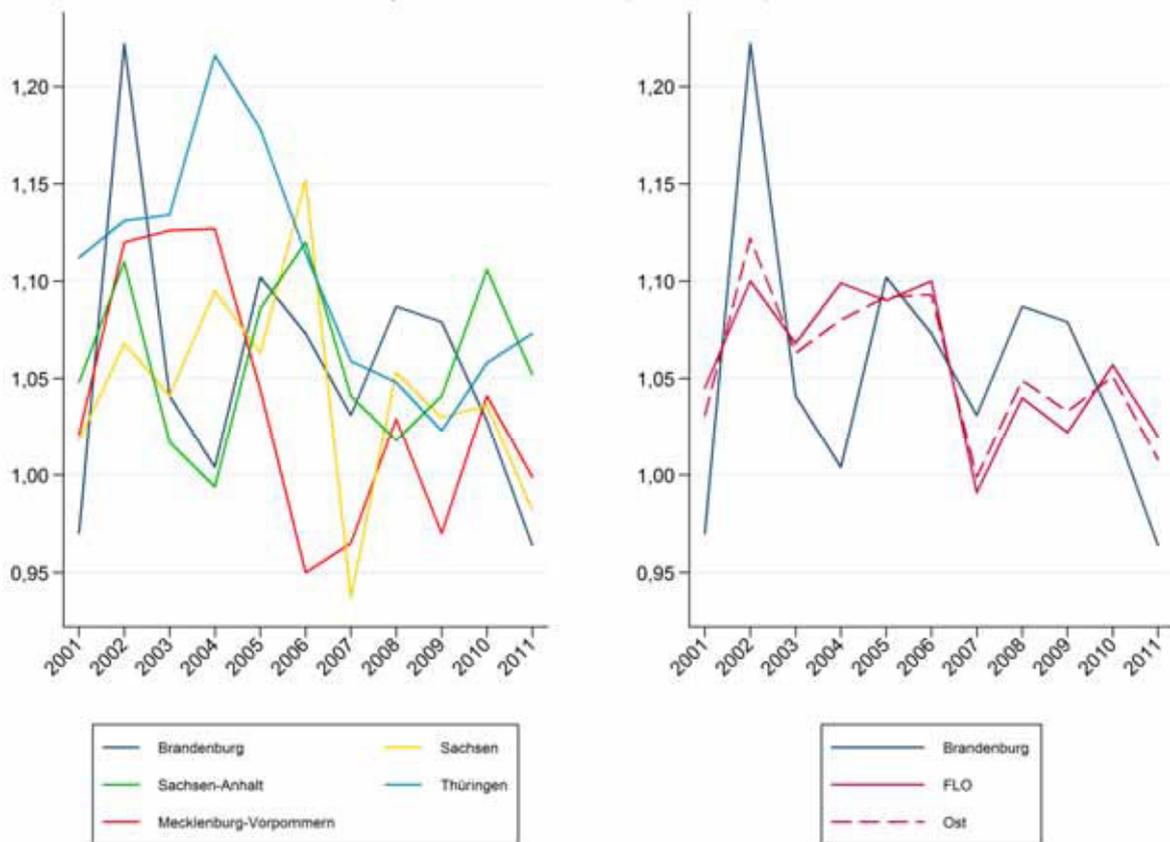


Abbildung 64: Symmetriekoeffizient (inkl. Zinsen), 2001-2011

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Ost ostdeutsche Flächenländer. Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände.
 Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Tabelle 16: Symmetriekoeffizient der übrigen ostdeutschen Flächenländer, 2001-2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exkl. Zinsen	1,023	1,068	1,037	1,069	1,054	1,066	0,953	1,000	0,983	1,021	0,981
Inkl. Zinsen	1,045	1,100	1,068	1,099	1,090	1,100	0,991	1,040	1,022	1,057	1,020

Anm.: FLO übrige ostdeutsche Flächenländer ohne Brandenburg. Komm. Ebene: Gemeinden/ Gemeindeverbände plus Zweckverbände.
 Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Die Entwicklung am äußeren Rand verlangt nach aktuelleren Zahlen – dies ist aus statistischen Gründen allerdings nicht möglich. Datengrundlage für die Berechnung des Symmetriekoeffizienten ist die Rechnungsstatistik, die vom Statistischen Bundesamt jährlich in der Fachserie 14 Reihe 3.1 Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte veröffentlicht wird. Diese Statistik basiert auf den Jahresrechnungen der Kommunen und enthält daher valide Daten für die Berechnung. Dies

führt allerdings dazu, dass diese Statistik nicht zeitnah veröffentlicht wird, sondern mit einem Nachlauf von mehreren Jahren. So steht im Rahmen dieses Gutachtens lediglich das Jahr 2011 für die Analyse zur Verfügung, was eine Betrachtung am äußeren Rand verhindert. Im Rahmen des Gutachtens von Junkernheinrich et al. (2012) wurde diese Lücke durch die Nutzung der Kassenstatistik geschlossen. Die Kassenstatistik basiert auf der quartalsweise vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Finanzstatistik und vermittelt somit ein aktuelles Bild der Finanzlage. Von einer Verwendung dieser Statistik wird allerdings abgesehen, da zumindest für die Jahre 2009 und 2010 je nach verwendeter Statistik stark voneinander abweichende Symmetriekoeffizienten berechnet wurden. Unter Nutzung der Kassenstatistik berechneten Junkernheinrich et al. (2012, Seite 52) einen Symmetriekoeffizienten (exklusive Zinsen) von 1,005 für 2009 und von 0,972 für 2010. Diese Werte weichen stark von denen im Rahmen dieses Gutachtens (auf Grundlage der Rechnungsstatistik) neu ermittelten Werte ab (0,996 in 2009; 0,960 in 2010). Ferner weist die Kassenstatistik keine Daten für die Zweckverbände aus, die eigentlich der kommunalen Ebene zuzurechnen sind.³⁵

Die gegenläufigen Schlussfolgerungen, die sich aus einer Betrachtung des Symmetriekoeffizienten exklusive und inklusive Zinsen ergeben, veranlassen den Gutachter zu der Schlussfolgerung, dass die aktuelle Ausgestaltung des Verbundquotensystems nicht zu beanstanden ist. Einzig der Negativtrend (seit 2008) könnte für eine Erhöhung der Verbundquote zu Gunsten der kommunalen Ebene sprechen. Allerdings ist der Symmetriekoeffizient inklusive Zinsen nur in 2011 kleiner eins. Auch liegen die Symmetriekoeffizienten inklusive Zinsen in 2008 (1,087) und 2009 (1,079) „weit“ über eins, während die Symmetriekoeffizienten exklusive Zinsen zwischen 2008 und 2010 sehr nahe bei eins liegen (2008 und 2009: 0,996; 2010: 0,960). Sollte die nächste Überprüfung allerdings eine Fortentwicklung dieses Trends konstatieren, empfiehlt sich eine Anpassung der Verbundquote.

³⁵ An dieser Stelle sei bereits angemerkt, dass die Fachserie 14 Reihe 3.1 zukünftig in dieser Form nicht mehr fortbestehen wird, da das Schalenkonzept zur Anwendung kommen wird, d.h. die Fachserie stellt überwiegend auf Summeninformationen zu den Kern- und Extrahaushalten ab. Auch wenn Informationen zu den Kernhaushalten wahrscheinlich weiter vorgehalten werden, ist die zukünftig geltende Kernhaushaltsdefinition nicht deckungsgleich mit der jetzigen. Ein statistischer Bruch ist unvermeidbar.

5 Horizontale Aspekte

5.1 Prüfung der Teilschlüsselmassen

Auch für die Aufteilung der Teilschlüsselmassen gelten die Überprüfungspflicht gemäß § 3 Abs. 5 BbgFAG sowie das Proportionalitätsgebot. Daher soll das angewandte Überprüfungsverfahren systematisch zum Überprüfungsverfahren für die Verbundquote passen. Bei der Überprüfung sind lediglich die Hundertsätze nach § 5 Abs. 3 BbgFAG zu prüfen, nicht aber die Einteilungssystematik in Teilschlüsselmassen für

- i) kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben,
- ii) Landkreise und
- iii) kreisfreie Städte für Kreisaufgaben.

Aktuell betragen die zugehörigen Hundertsätze i) 67,8%, ii) 28% und iii) 4,2%.

5.1.1 Datengrundlage

Für die Untersuchung der Teilschlüsselmassen müssen die Ausgaben und Einnahmen bzw. Auszahlungen und Einzahlungen der kommunalen Ebene in Brandenburg detailliert untersucht werden. Dazu werden die Daten der Jahresrechnungsstatistik 2007 bis 2012 zum aktuellen Gebietsstand herangezogen. In diesen Zeitraum fällt die Umstellung des kommunalen Rechnungswesens von der Kameralistik zur Doppik. Erst seit 2011 verwenden die Gemeinden und Landkreise flächendeckend die doppische Buchführung. Zwar konnten die Daten vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg sowohl mit den kameralistischen Gruppierungs- und Gliederungsnummern als auch den doppischen Konten- und Produktnummern zur Verfügung gestellt werden, was die Datenanalyse erheblich erleichtert. Dennoch sind die Daten von der Umstellungsphase geprägt und sollten entsprechend umsichtig analysiert und interpretiert werden. Zunächst gilt, dass für die Analyse ein einheitlicher – doppischer – Rahmen verwendet werden sollte. Einige kamerale Gruppierungsnummern haben jedoch kein Äquivalent in der doppischen Systematik. Für derartige Posten muss gegebenenfalls bereinigt werden. Hinzu kommt, dass die Datenqualität durch unterschiedliche Einführungszeitpunkte und anfängliche Umstellungsschwierigkeiten bei den Kommunen womöglich beeinträchtigt ist. Um dadurch verzerrten Untersuchungsergebnissen vorzubeugen, sollten Analysen nur auf einer möglichst hohen Aggregationsebene durchgeführt werden.

Alle Berechnungen, die im Rahmen dieses Gutachtens durchgeführt wurden, stellen auf finanzstatistische Daten ab. Dies mag nach Einführung der doppischen Haushaltsrechnung zumindest für die Berechnungen auf kommunaler Ebene verwundern. Eine Orientierung der hier untersuchten Stellschrauben an ressourcenorientierten Kennziffern ist zu befürworten und dient sicherlich dazu den brandenburgischen Finanzausgleich zukunftsfähig weiterzuentwickeln und auszugestalten.

Allerdings ist dies aktuell aufgrund mangelnder Daten nicht möglich. Das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg erhebt einzig die Daten der Finanzhaushalte (Jahresrechnungsstatistiken) und keine Daten zu den Ergebnishaushalten.

5.1.2 Differenzierte Deckungsmittelverbrauchsanalyse

5.1.2.1 Grundsätzliches Vorgehen

In der Literatur ist die Empfehlung verbreitet, die Bestimmung der Teilschlüsselmassen auf die produktbezogenen Deckungsmittelverbräuche bzw. Auszahlungen aaD zu stützen (Goerl et al. 2013, Junkernheinrich und Micosatt 2011).³⁶ Dazu werden von den Auszahlungen der Produktbereiche 1 bis 5 die Einzahlungen der Produktbereiche 1 bis 5 abgezogen. In Bundesländern, in denen die Teilschlüsselmassen Gebietskörperschaftstypen zugeordnet sind,³⁷ lassen sich aus dem Verhältnis der entsprechenden Deckungsmittelverbräuche unmittelbar Anhaltspunkte für die relative Dotierung der zugehörigen Teilschlüsselmasse ablesen. Gibt es beispielsweise eine Teilschlüsselmasse für Gemeinden und eine für Landkreise, ließe sich argumentieren, dass der Anteil der Teilschlüsselmasse für Gemeinden genau dem Anteil des gemeindlichen produktbezogenen Deckungsmittelverbrauchs am gesamten produktbezogenen Deckungsmittelverbrauch (von Gemeinden und Landkreisen) entsprechen sollte.³⁸

In Brandenburg ist die Anwendung eines solchen Verfahrens komplizierter. Hier orientieren sich die Teilschlüsselmassen nicht nur an Gebietskörperschafts-, sondern an Aufgabentypen (vgl. Abschnitt 2.4.1). Die kreisfreien Städte erhalten zum einen Schlüsselzuweisungen aus der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben und werden zudem aus einer eigenen Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte für Kreisaufgaben bedient. Folglich bedarf es für die Anwendung der Deckungsmittelverbrauchsanalyse einer Differenzierung der produktbezogenen Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte in Gemeinde- und Kreisaufgaben.

Eine solche Aufteilung ist keineswegs trivial, auch nicht unproblematisch. Betrachtet man die Jahresrechnungsstatistik, die jährlich die kommunalen Ein- und Auszahlungen nach Produktgruppen erfasst, wird klar, dass kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise Ausgaben in

³⁶ Von FiFo-Seite wurde im Zusammenhang mit der Prüfung von Bedarfsansätzen und Teilschlüsselmassen der Begriff „Auszahlungen aaD“ eingeführt, der *Auszahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln* kennzeichnet und im Grunde das Gleiche meint wie „Deckungsmittelverbrauch“. Im vorliegenden Gutachten wird auf die Verwendung dieser Begrifflichkeit verzichtet, da in der brandenburgischen Diskussion der Begriff „Deckungsmittelverbrauch“ bereits etabliert ist und so die Kontinuität über die jüngeren Gutachten hinweg gewahrt wird.

³⁷ Dies ist beispielsweise bei einer Teilschlüsselmasse für Landkreise und einer für Gemeinden (kreisfrei und kreisangehörig) der Fall. Auch bei separaten Teilschlüsselmassen für Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte wäre eine Zuordnung anhand von Gebietskörperschaftstypen gegeben.

³⁸ Die in Abschnitt 5.1.2.3 diskutierte Problematik der Kreisumlage ist hier auch relevant.

sämtlichen Produktbereichen tätigen. Die Jahresrechnungsstatistik ist nicht nach Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben gegliedert.

Eine Aufteilung der Zahlungsströme der kreisfreien Städte in Gemeinde- und Kreisaufgaben kann sich zunächst an den Verhältnissen im kreisangehörigen Raum orientieren. Dazu wird betrachtet, wie hoch die Deckungsmittelverbräuche in kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu den Deckungsmittelverbräuchen der Kreise ausfallen. Dieses Verhältnis wird sodann auf die Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte übertragen. Der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden am Deckungsmittelverbrauch des kreisangehörigen Raums wird dabei als Anteil der Gemeindeaufgaben am Gesamtdeckungsmittelverbrauch der kreisfreien Städte herangezogen. Der Anteil der Kreise ergibt umgekehrt den Anteil der Kreisaufgaben. Für ein möglichst genaues Bild bei gleichzeitiger Berücksichtigung der limitierten Datenqualität ist es zweckmäßig, die Aufteilung der Deckungsmittelverbräuche getrennt nach Verwaltungs- und Investitionstätigkeit sowie nach Produktbereichen zu vollziehen. Zahlungen für Finanzierungstätigkeit werden nicht betrachtet, da Kreditaufnahmen und -tilgung nur im Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft anfallen. Die Berechnung erfolgt zudem getrennt für jedes Jahr, um etwaigen Verschiebungen der Aufgabenteilung im kreisangehörigen Raum Rechnung zu tragen.

In einem letzten Schritt wird das Verhältnis aus Deckungsmittelverbräuchen von Landkreisen, kreisfreien Städten für Kreisaufgaben und kreisfreien Städten und Gemeinden für Gemeindeaufgaben ermittelt. Die Aufteilung der Teilschlüsselmassen könnte sich an diesen Relationen orientieren.

5.1.2.2 Berechnung der Deckungsmittelverbräuche nach Gebietskörperschaften und Aufgaben

Tabelle 17 und Tabelle 18 stellen schematisch die Berechnung der produktbereichsbezogenen Deckungsmittelverbräuche dar. Dieses Berechnungsschema findet sowohl für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte als auch für Landkreise Anwendung. Da die Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte differenziert nach Verwaltungs- und Investitionstätigkeit sowie nach Produktbereichen aufgeteilt werden sollen, müssen für alle drei Gebietskörperschaftsgruppen die Deckungsmittelverbräuche getrennt nach diesen Parametern berechnet werden.

Bei den Deckungsmittelverbräuchen für laufende Verwaltungstätigkeit ist die Behandlung der *Sonderlastenausgleiche* und des *Kostenausgleichs für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben* zu beachten. Diese werden von den Gemeinden nach Vorgabe der VV Produkt- und Kontenrahmen in der Produktgruppe 61, also im Bereich Allgemeine Finanzwirtschaft, gebucht. Trotz dieser Vorgabe haben diese Mittel eigentlich aufgabenbezogenen Charakter. Aus diesem Grund werden sie bei der Berechnung der Deckungsmittelverbräuche als produkt-

bereichsbezogene Einzahlungen behandelt und entsprechend zusätzlich zu diesen abgezogen.³⁹ Dabei wird der Schullastenausgleich dem Produktbereich 2, Schule und Kultur, zugeordnet. Bei der Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs für laufende Verwaltungstätigkeit im Produktbereich 2 werden somit von den Auszahlungen des Produktbereichs neben den dort verbuchten Einzahlungen auch die Einzahlungen aus dem Schullastenausgleich subtrahiert. Entsprechend wird mit dem Sozial- und Jugendhilfelausgleich verfahren, der dem Produktbereich 3, Soziales und Jugend, zugeordnet wird. Der Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte und der Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben können nicht eindeutig zugeordnet werden. Aus diesem Grund werden sie anteilig über die Produktbereiche 1 bis 5 aufgeteilt, wobei sich der jeweilige Anteil aus dem Gewicht der Auszahlungen dieses Produktbereichs an den Auszahlungen aller Produktbereiche (1 bis 5) ergibt.⁴⁰

Tabelle 17: Berechnung des produktbereichsbezogenen Deckungsmittelverbrauchs für laufende Verwaltungstätigkeit

Produktbereichsbezogener Deckungsmittelverbrauch für laufende Verwaltungstätigkeit
Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit in Produktbereich i
./. Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit in Produktbereich i
./. Relevante Sonderlastenausgleiche

Bei der Berechnung der produktbereichsbezogenen Deckungsmittelverbräuche für Investitionstätigkeit sind keine derartigen Sonderposten zu berücksichtigen. Sie ergeben sich unmittelbar aus der Differenz von Einzahlungen und Auszahlungen des jeweiligen Produktbereichs.

Tabelle 18: Berechnung des produktbereichsbezogenen Deckungsmittelverbrauchs für Investitionstätigkeit

Produktbereichsbezogener Deckungsmittelverbrauch für Investitionstätigkeit
Auszahlungen für Investitionstätigkeit in Produktbereich i
./. Einzahlungen für Investitionstätigkeit in Produktbereich i

³⁹ Neben den hier angesprochenen Posten gibt es sicherlich weitere Positionen, die in Produktbereich 6 gebucht werden, und aufgabenbezogenen Charakter haben, wie z.B. die nach §5 Bbg AG SGB II geleisteten Zuweisungen des Landes aufgrund der Einsparungen an Wohngeldleistungen. Die Berücksichtigung dieser als aufgabenbezogene Einnahmen bedarf allerdings einer regelmäßigen Überprüfung und Bewertung aller in Produktbereich 6 gebuchten Einnahmen (und ggf. einer Zuordnung dieser zu den entsprechenden Produktbereichen). Dies erschwert und verkompliziert die Handhabung der Deckungsmittelbestands- und -verbrauchsrechnung unnötig. Es erscheint daher sachgerecht, diese weiterhin unter Deckungsmittel zu subsumieren. Die Behandlung der Sonderlastenausgleiche muss vielmehr im Licht des „Zuschussbedarfs IIa“ (vgl. Abschnitt 5.2.1.2) gesehen werden. Gemäß der Ratio, die bei der Ermittlung dessen zugrunde gelegt wurde, sind Produktbereiche, die durch Sonderlastenausgleiche kompensiert werden, bei der Ermittlung der Hauptansatzstaffel auszuklammern. Der hier gewählte Ansatz kann daher als Kompromiss verstanden werden, der anerkennt, dass einerseits aufgabenspezifische Bedarfe durch Sonderlastenausgleiche berücksichtigt werden, dass aber andererseits diese nicht zur vollständigen Deckung der Bedarfe ausreichen.

⁴⁰ Diese Berechnung erfolgt getrennt nach Jahren und Gemeinden bzw. Landkreisen.

Abbildung 65 zeigt zunächst, wie sich die produktbereichsspezifischen Deckungsmittelverbräuche je Einwohner in Landkreisen, kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten im Zeitraum 2007 bis 2012 entwickelt haben, wobei jeweils die gewichteten Durchschnitte dargestellt sind. Klar zu erkennen sind die Niveauunterschiede zwischen den Deckungsmittelverbräuchen: Kreisfreie Städte weisen im Schnitt in allen Produktbereichen höhere Deckungsmittelverbräuche je Einwohner auf als Landkreise und kreisangehörige Gemeinden. Zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden ist die Aufgabenteilung insbesondere im Bereich Soziales und Jugend erkennbar: Die Kreise tragen hier den Löwenanteil der Ausgaben. Während sich die Deckungsmittelverbräuche der kreisangehörigen Gemeinden weitestgehend stetig mit einem leichten Aufwärtstrend entwickelt haben, sind die Deckungsmittelverbräuche der Landkreise und insbesondere der kreisfreien Städte größeren Schwankungen unterworfen. Dies erklärt sich unter anderem durch die geringere Zahl an Beobachtungen gerade bei den kreisfreien Städten.

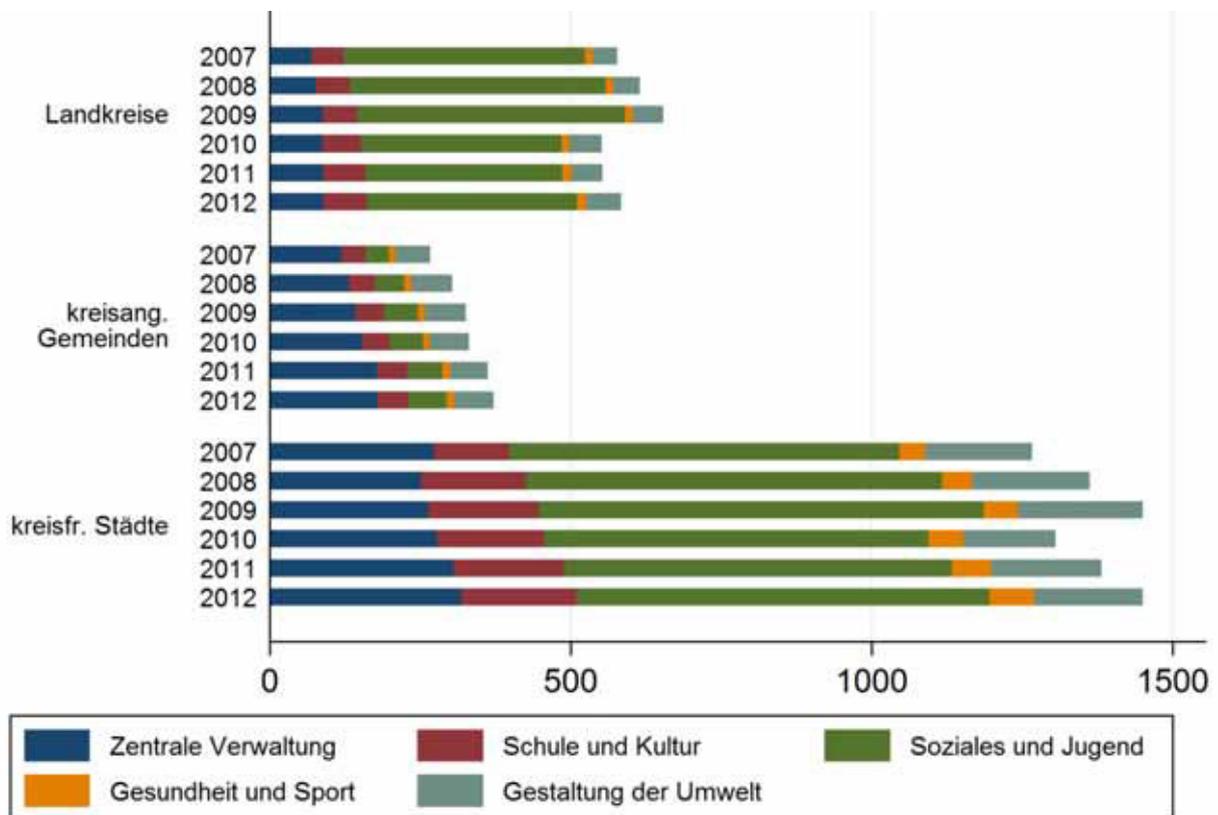


Abbildung 65: Entwicklung der produktbereichsspezifischen Deckungsmittelverbräuche für Verwaltungstätigkeit nach Gebietskörperschaftstyp (in Euro je EW), 2007-2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Abbildung 66 stellt äquivalent die Entwicklung der produktbereichsspezifischen Deckungsmittelverbräuche je Einwohner für Investitionstätigkeit dar. Hierbei sind deutlich stärkere Schwankungen von Jahr zu Jahr in allen Gebietskörperschaften zu verzeichnen. Dies ist maßgeblich der Natur der Investitionstätigkeit geschuldet. In diesem Bereich fallen die Ausgaben wesentlich unstabiler aus als bei der laufenden Verwaltungstätigkeit. Auffallend ist zudem, dass die kreisangehörigen

Gemeinden im Durchschnitt die höchsten Deckungsmittelverbräuche für Investitionstätigkeit aufweisen. Insbesondere wird hier wiederum die Arbeitsteilung zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden deutlich.

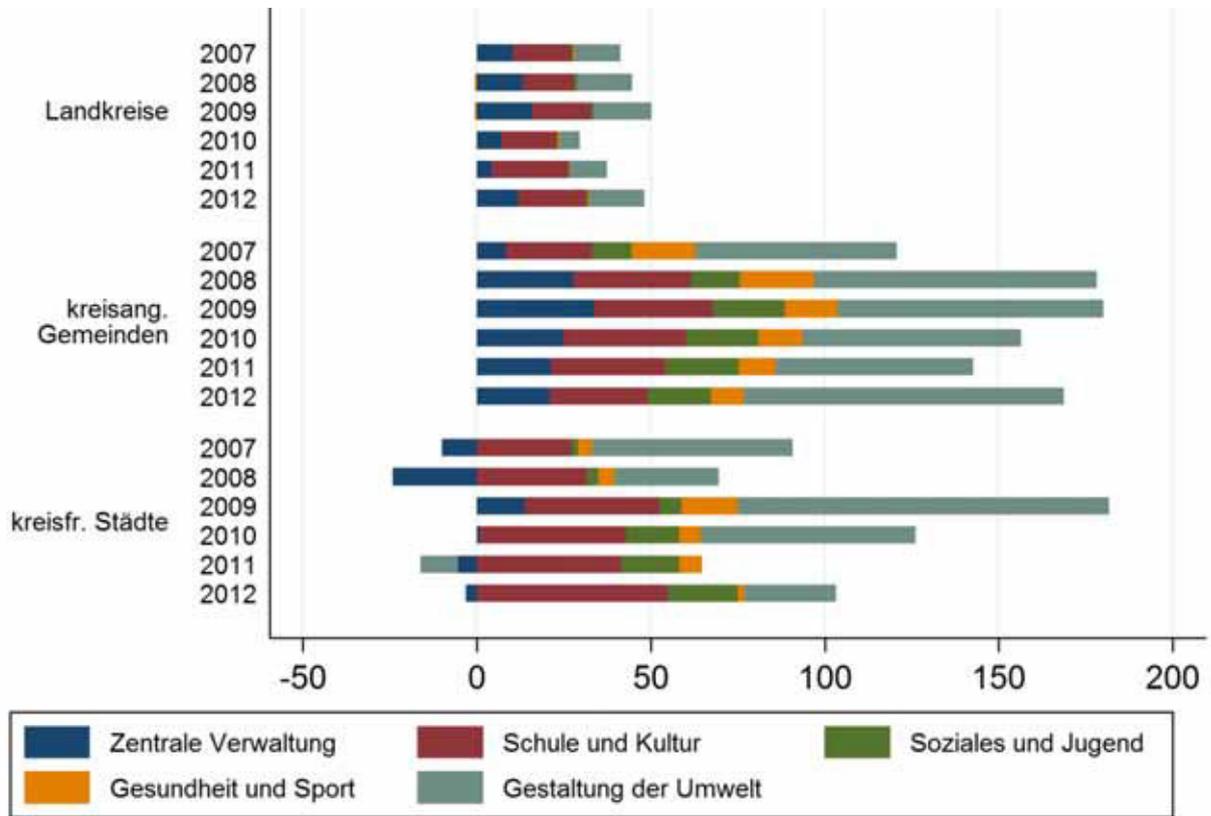


Abbildung 66: Entwicklung der produktbereichsspezifischen Deckungsmittelverbräuche für Investitionstätigkeit nach Gebietskörperschaftstyp (in Euro je EW), 2007-2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Wie oben beschrieben, werden die Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte in Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben aufgeteilt:

$$DMV_{kf, Gemeindeaufgaben} = \sum_{i=1}^5 \sum_{j=Verw, Inv} \frac{DMV_{i,j, kreisang}}{DMV_{i,j, kreisang} + DMV_{i,j, Kreise}} * DMV_{i,j, kreisfrei}$$

$$DMV_{kf, Kreisaufgaben} = \sum_{i=1}^5 \sum_{j=Verw, Inv} \frac{DMV_{i,j, Kreise}}{DMV_{i,j, kreisang} + DMV_{i,j, Kreise}} * DMV_{i,j, kreisfrei}$$

Abbildung 67 und Abbildung 68 illustrieren diese Aufteilung. Abbildung 67 zeigt oben die Deckungsmittelverbräuche der vier kreisfreien Städte im Jahr 2012 in Euro je Einwohner im Bereich Verwaltungstätigkeit. Diese setzten sich jeweils aus den Deckungsmittelverbräuchen der fünf verschiedenen Produktbereiche zusammen, die farblich gekennzeichnet sind. In der Mitte der Abbildung ist der Teil dieser Deckungsmittelverbräuche dargestellt, der aufgrund der Aufteilung den

Gemeindeaufgaben zugeordnet wurde. Wie zu sehen ist, handelt es sich um rund ein Drittel der Aufwendungen. Die restlichen Aufwendungen wurden den Kreisaufgaben zugeordnet und sind im unteren Teil der Abbildung kenntlich gemacht. Abbildung 68 zeigt äquivalent die Aufteilung für die Deckungsmittelverbräuche im Bereich Investitionstätigkeit.

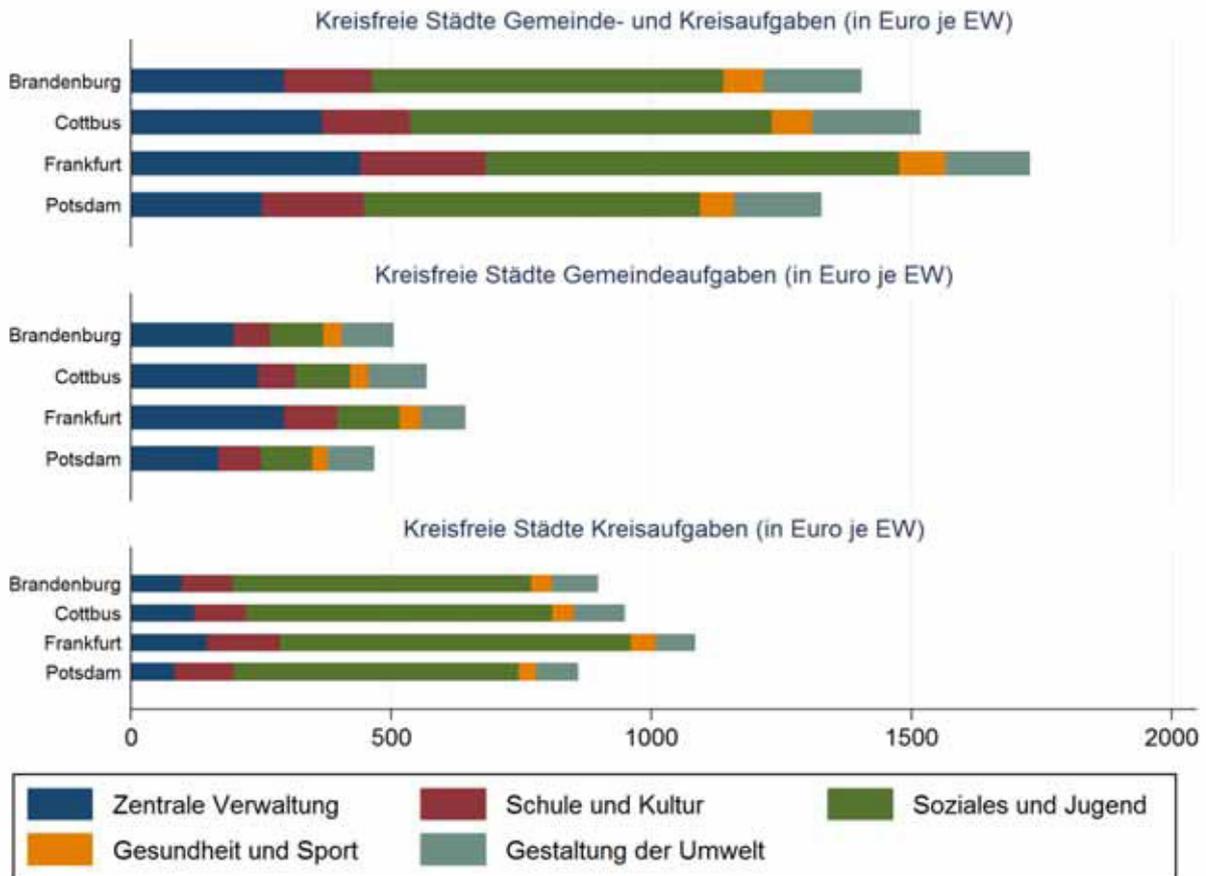


Abbildung 67: Aufteilung der Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte im Bereich Verwaltungstätigkeit (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

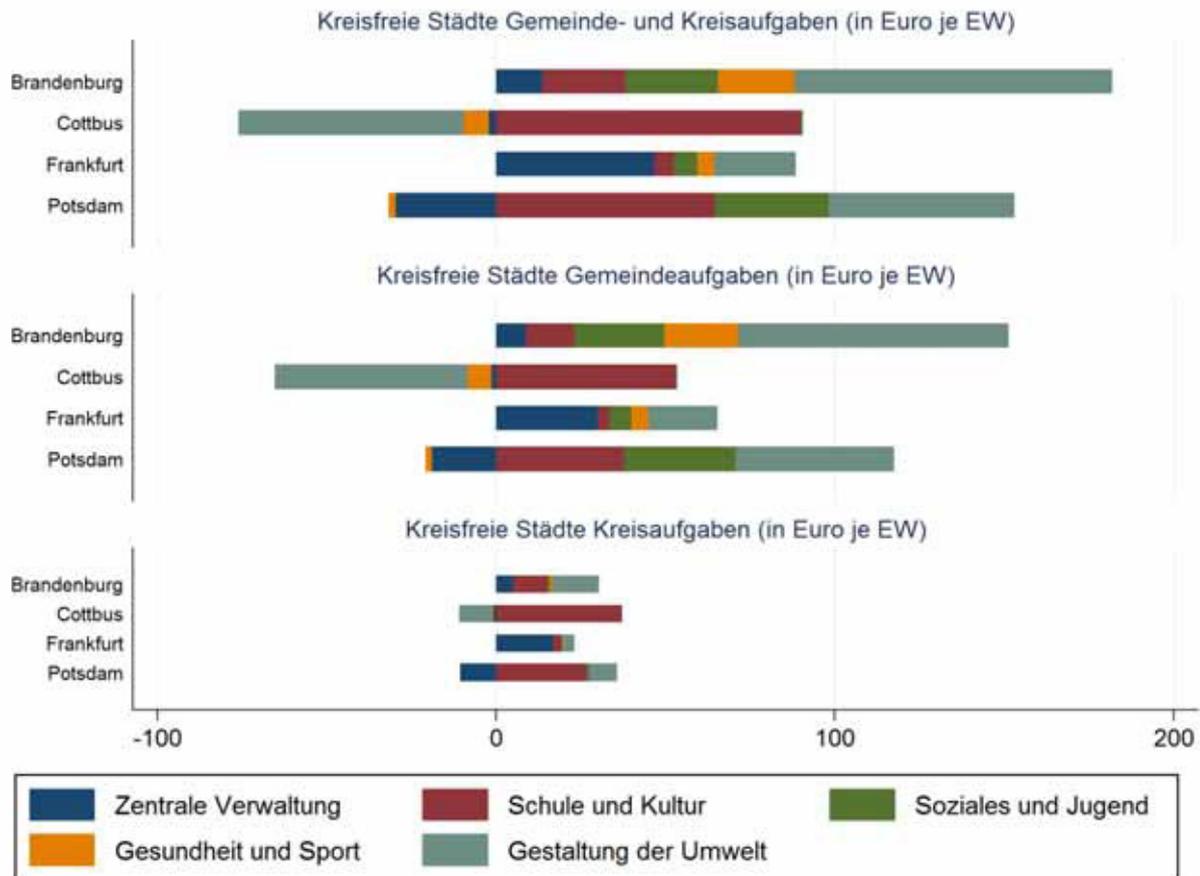


Abbildung 68: Aufteilung der Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte im Bereich Investitionstätigkeit (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Abbildung 69 stellt die resultierende Aufteilung bei den kreisfreien Städten den Deckungsmittelverbräuchen der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber. Dabei wird deutlich, dass das durchschnittliche Niveau der Deckungsmittelverbräuche der kreisangehörigen Gemeinden unter den Deckungsmittelverbräuchen für Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte liegt.⁴¹ Ein Erklärungsansatz dafür ist, dass die Ausgaben je Einwohner tendenziell mit der Einwohnerzahl steigen und die kreisfreien Städte durchweg größer sind als die kreisangehörigen Gemeinden.

⁴¹ Für die kreisangehörigen Gemeinden wurde der gewichtete Durchschnitt der Deckungsmittelverbräuche je Einwohner gebildet.

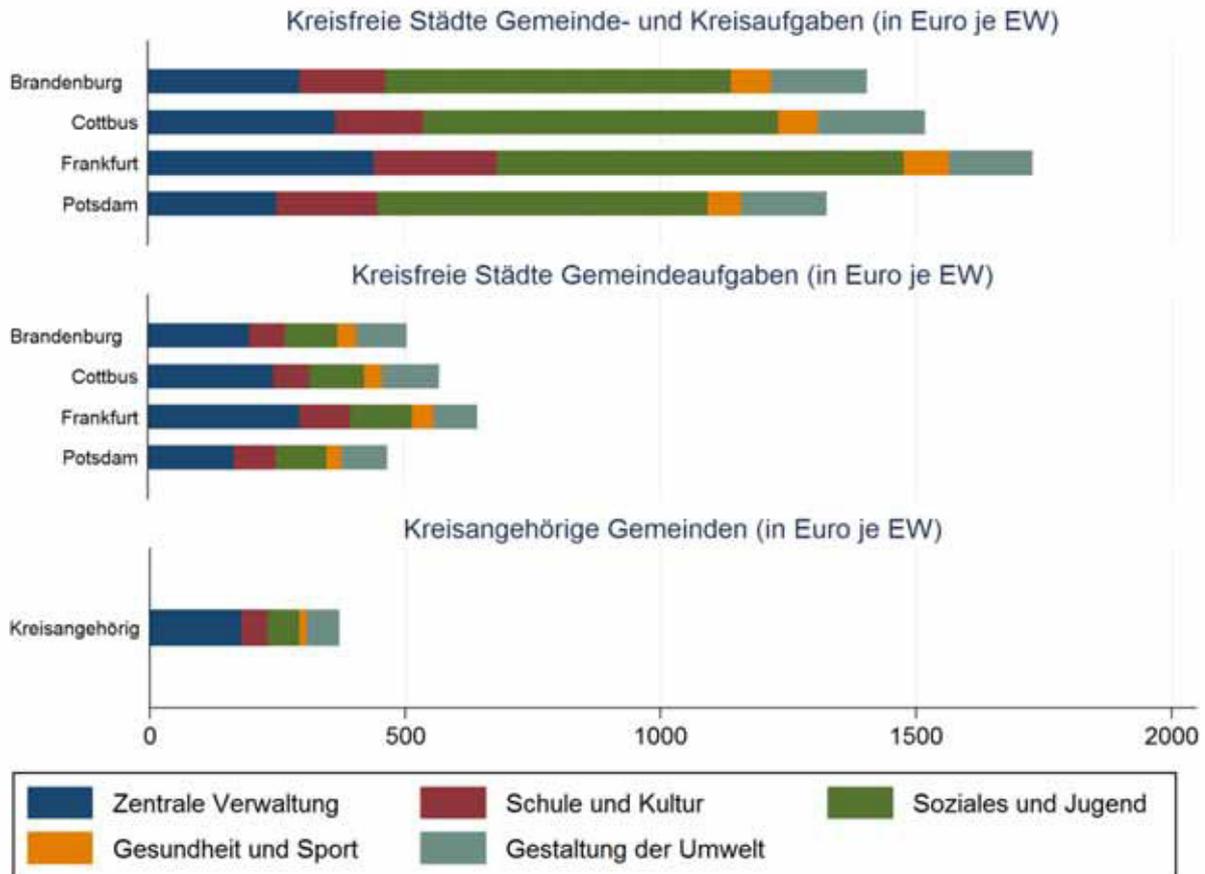


Abbildung 69: Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Bereich Verwaltungstätigkeit (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Zudem ist der Niveauunterschied deutlich geringer als im Vergleich der Gesamt-Deckungsmittelverbräuche von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. Durch die Aufteilung bei den kreisfreien Städten wurde erreicht, dass die Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben eine den kreisangehörigen Gemeinden vergleichbare Größenordnung aufweisen. Noch wichtiger ist, dass die relative Zusammensetzung der Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben der Zusammensetzung der Deckungsmittelverbräuche der kreisangehörigen Gemeinden ähnelt. Dem widmet sich Abbildung 70 für den Bereich Verwaltungstätigkeit.

Hier zeigt sich, dass die Struktur der Deckungsmittelverbräuche der kreisangehörigen Gemeinden durch die Aufteilung bei den kreisfreien Städten gut wiedergegeben wird. Die Zusammensetzung der Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben ähnelt derjenigen der kreisangehörigen Gemeinden sehr viel stärker als die nicht aufgeteilten Deckungsmittelverbräuche (für Gemeinde- und Kreisaufgaben), wenngleich kleinere Abweichungen bestehen bleiben. Nach dieser Maßgabe ist die Aufteilung in Kreis- und Gemeindeaufgaben gelungen.

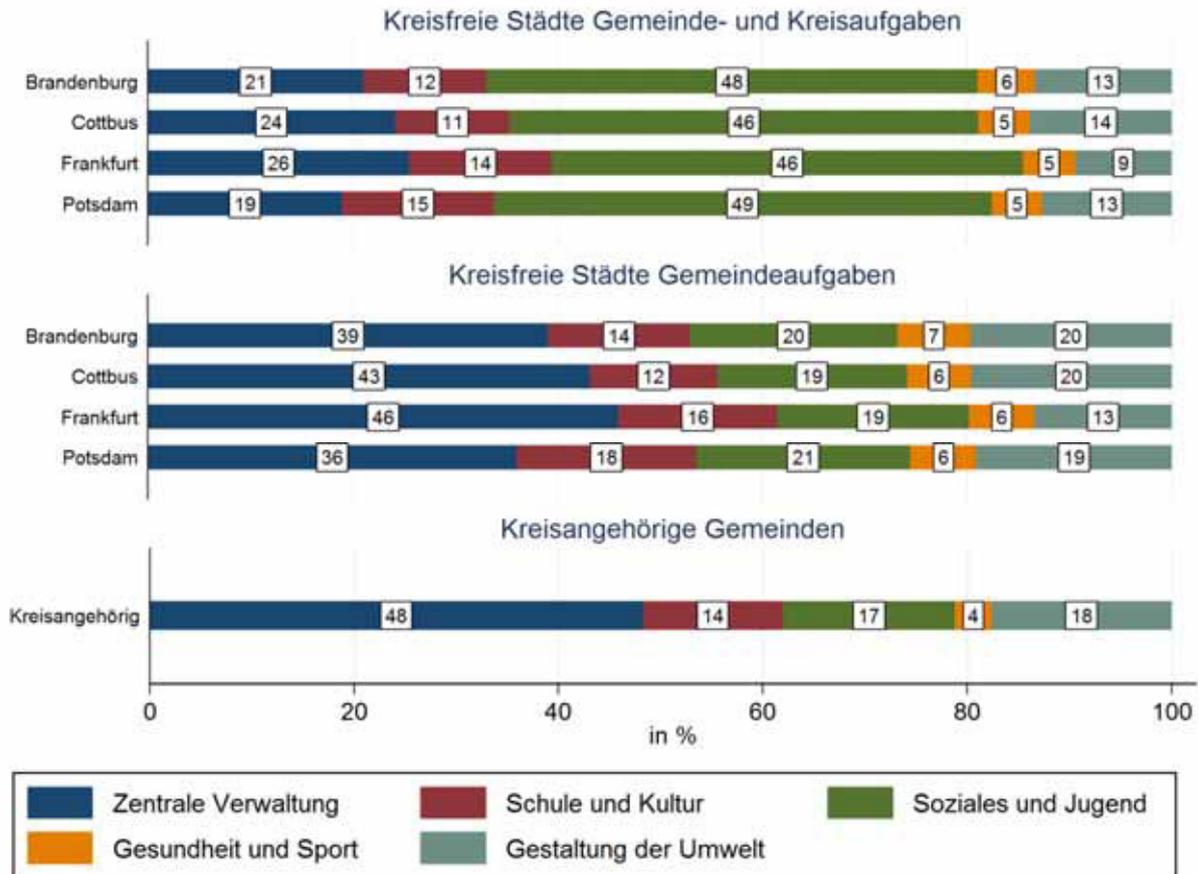


Abbildung 70: Zusammensetzung der Deckungsmittelverbräuche für Verwaltungstätigkeit (in %), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Bislang wurden die kreisangehörigen Gemeinden als Aggregat dargestellt. Angesichts von 415 Gemeinden lohnt sich eine differenziertere Betrachtung ihrer Ausgaben- bzw. Deckungsmittelverbrauchsstrukturen. Daher stellt Abbildung 71 die Deckungsmittelverbräuche der kreisangehörigen Gemeinden im Bereich Verwaltungstätigkeit am Beispiel des Jahres 2012 nach Gemeindegrößenklassen dar. Dabei entsprechen die Größenklassen den Klassen der aktuellen Hauptansatzstaffel, wobei die letzten beiden Klassen zu einer Größenklasse zusammengefasst wurden. Dargestellt sind für jede Größenklasse die gewichteten Durchschnitte der produktbereichsbezogenen Deckungsmittelverbräuche je Einwohner. Augenscheinlich unterscheiden sich die Deckungsmittelverbräuche der kleinsten Gemeinden stark von denjenigen größerer Gemeinden. Dies trifft insbesondere auf den Produktbereich Zentrale Verwaltung zu. Ein wichtiger Erklärungsfaktor ist, dass sämtliche Gemeinden in der Gruppe bis 2.500 Einwohner amtsangehörig sind, sodass Verwaltungstätigkeiten zum Teil den Ämtern zufallen. Ein Vergleich zwischen Gemeinden der kleinsten Größenklasse und anderer Größenklasse ist daher nicht zweckmäßig. Besonders ab 7.500 Einwohnern ähneln sich die Deckungsmittelverbräuche je Einwohner sowohl in der Zusammensetzung als auch der Größenordnung, zumindest im hier gezeigten gewichteten Durchschnitt.

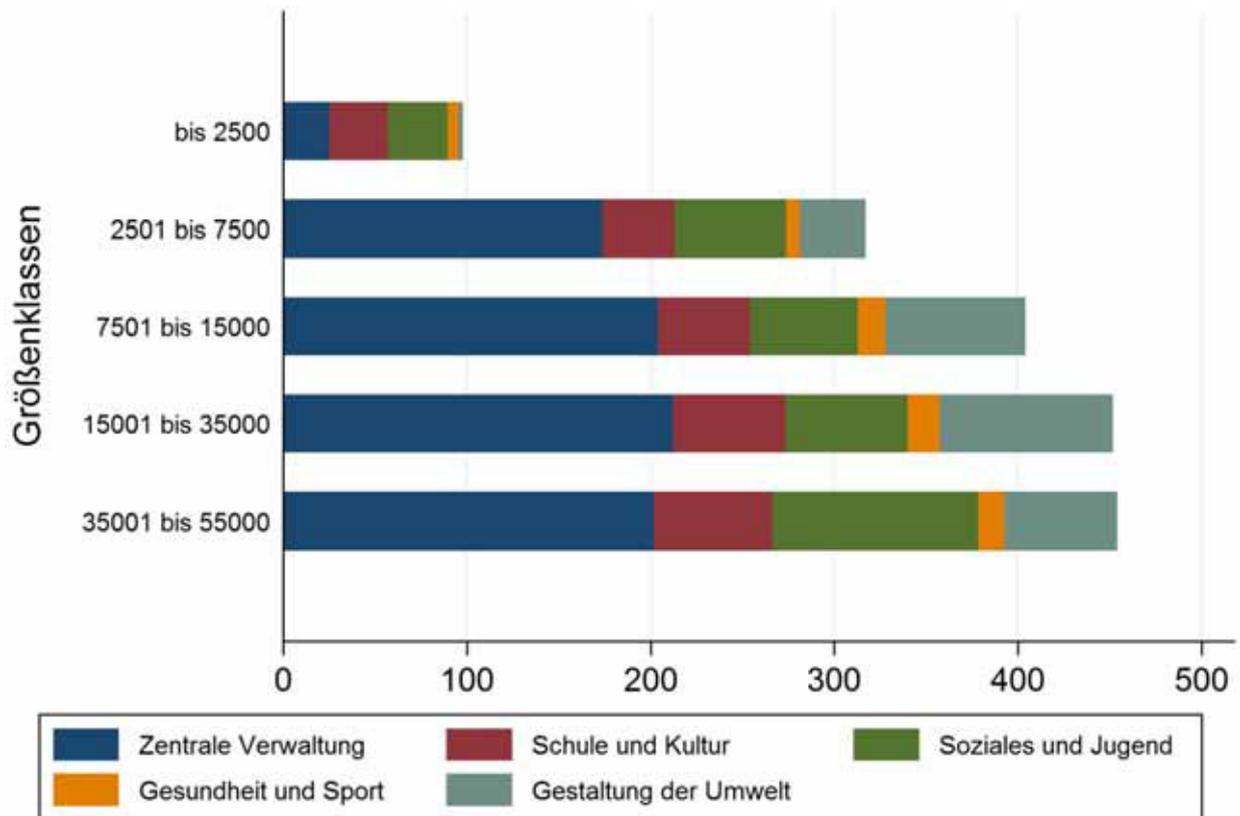


Abbildung 71: Deckungsmittelverbräuche der kreisangehörigen Gemeinden im Bereich Verwaltungstätigkeit nach Gemeindegrößenklassen (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Abbildung 72 und Abbildung 73 beleuchten die Deckungsmittelverbräuche im Bereich Investitionstätigkeit. Abbildung 72 stellt dabei die Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber. Letztere sind in Abbildung 73 wiederum differenziert nach Größenklassen dargestellt. Anders als bei der Verwaltungstätigkeit zeigen sich bei der Investitionstätigkeit deutlichere Niveauunterschiede zwischen (fast) allen Größenklassen. Im Vergleich von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden fällt auf, dass die kreisangehörigen Gemeinden je Einwohner im gewichteten Mittel 2012 höhere Deckungsmittelverbräuche für Investitionstätigkeit hatten als die kreisfreien Städte mit Ausnahme von Brandenburg. Betrachtet man nur die Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben, liegen diese auch bei Brandenburg unterhalb dem gewichteten Mittel der kreisangehörigen Gemeinden.⁴²

⁴² Der negative Deckungsmittelverbrauch im Bereich Zentrale Verwaltung in der Gemeindegrößenklasse ab 35.000 Einwohner in Abbildung 73 erklärt sich durch das stark negative Ergebnis einer der vier Gemeinden. Auch in den beiden Vorjahren wies diese Gemeinde einen Überschuss in diesem Produktbereich auf.

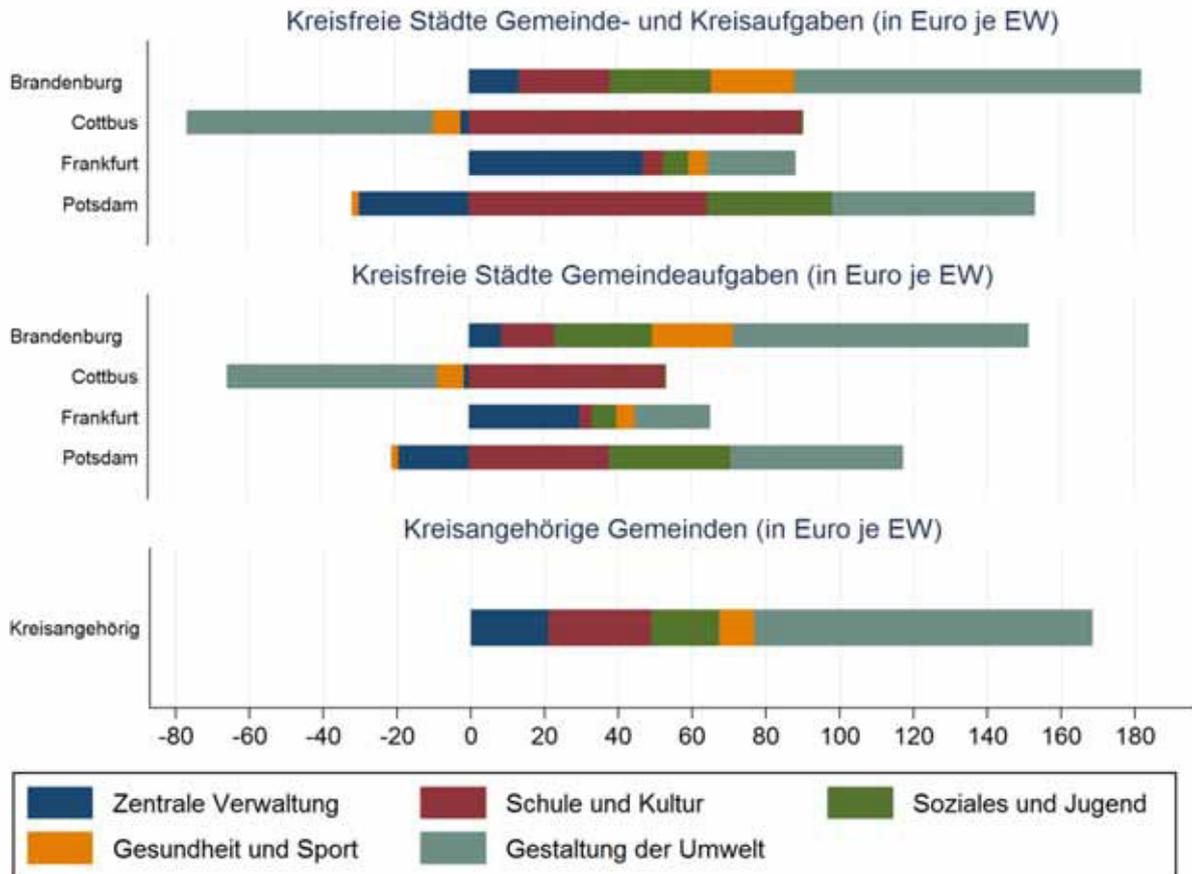


Abbildung 72: Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Bereich Investitionstätigkeit (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

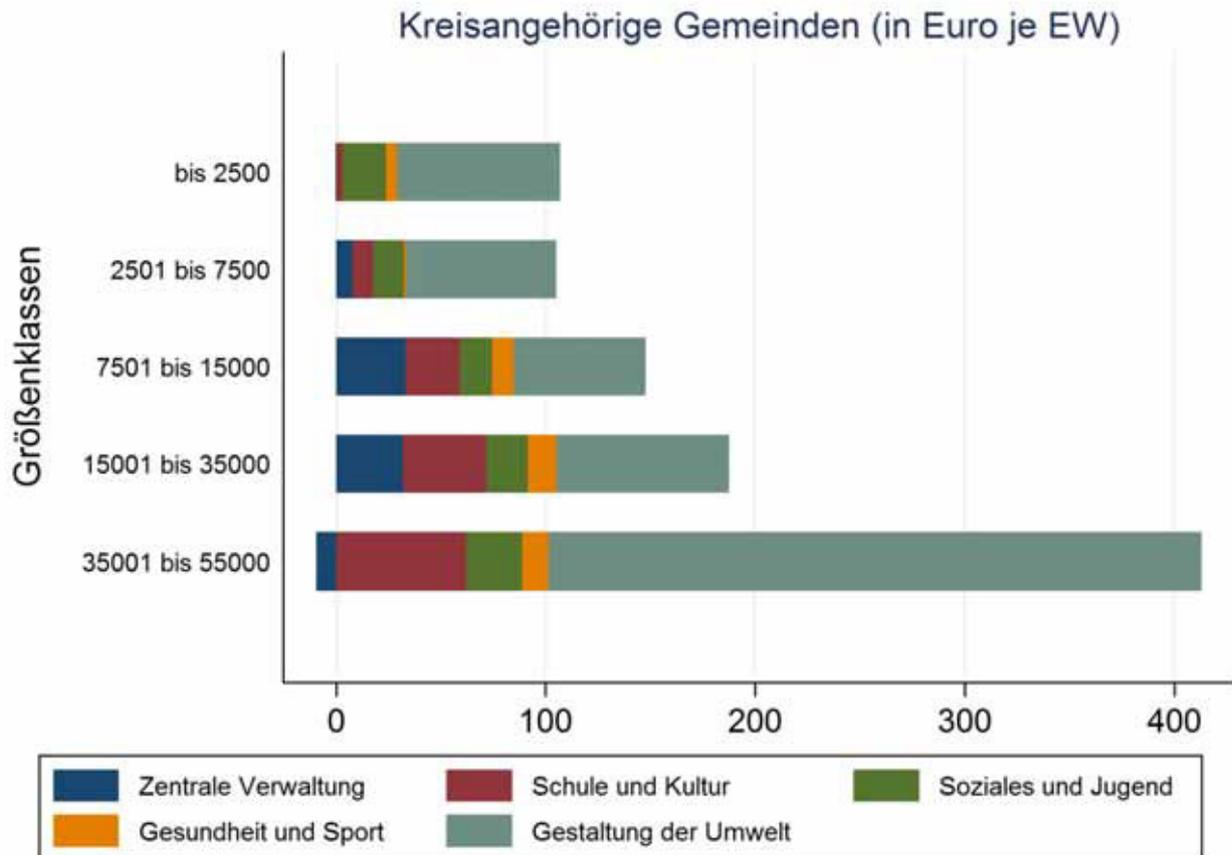


Abbildung 73: Deckungsmittelverbräuche der kreisangehörigen Gemeinden im Bereich Investitionstätigkeit nach Gemeindegrößenklassen (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

5.1.2.3 Umsetzungsprobleme

Bei der Ermittlung von sachgerechten Teilschlüsselmassen auf Basis der differenzierten Deckungsmittelverbrauchsanalyse ergeben sich verschiedene konzeptionelle Schwierigkeiten.

Zum einen muss, wie gezeigt, im Falle Brandenburgs eine Aufteilung der Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte in Gemeinde- und Kreisaufgaben vollzogen werden. Dabei sollte es vermieden werden, die Ausgabeverhältnisse zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden „blind“ auf die kreisfreien Städte zu übertragen, da hier systematische Unterschiede über- oder unterschätzt werden könnten. Daher wurden eine sorgfältige Bereinigung der Deckungsmittelverbräuche um Zahlungen wie Sonderlastenausgleiche aus dem Finanzausgleich, eine differenzierte Aufteilung getrennt nach Produkt- und Tätigkeitsbereichen und Jahren sowie eine Einzelanalyse der kreisfreien Städte mit Plausibilitätsprüfung der Aufteilungsergebnisse vorgenommen. All dies spricht dafür, dass die Aufteilungsergebnisse angemessen sind. Trotzdem bleibt die Aufteilung der Deckungsmittelverbräuche letztlich fiktiv und damit angreifbar.

Hinzu kommt die Problematik der Behandlung der Kreisumlage. Diese wird durch Abbildung 74 illustriert. Wie bereits erwähnt, wird bei der Ermittlung von Teilschlüsselmassen auf Basis von Deckungsmittelverbräuchen in der Regel auf die Deckungsmittelverbräuche der Produktbereiche 1 bis 5 abgestellt. Diese sind in Abbildung 74 in blau dargestellt. Abgetragen sind hier die Deckungsmittelverbräuche des Jahres 2012 in Millionen Euro, jeweils kumuliert für Landkreise, Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben der kreisfreien Städte. Links sind die kumulierten Deckungsmittelverbräuche der Landkreise abgezeichnet. In der Mitte folgen die kumulierten Deckungsmittelverbräuche für Gemeindeaufgaben, die sich aus den Deckungsmittelverbräuchen der kreisangehörigen Gemeinden und einem Teil der Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte zusammensetzen. Rechts folgt der Teil der Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte, der den Kreisaufgaben zugeordnet wurde.

Auszahlungen im Bereich Allgemeine Finanzwirtschaft und somit auch die Kreisumlagezahlungen der kreisangehörigen Gemeinden sind nicht Bestandteil der in blau dargestellten Deckungsmittelverbräuche. Die Kreisumlage ist in der Abbildung in rot gekennzeichnet. Im Jahr 2012 zahlten die kreisangehörigen Gemeinden Kreisumlagen in Höhe von 855 Millionen Euro an die Kreise.

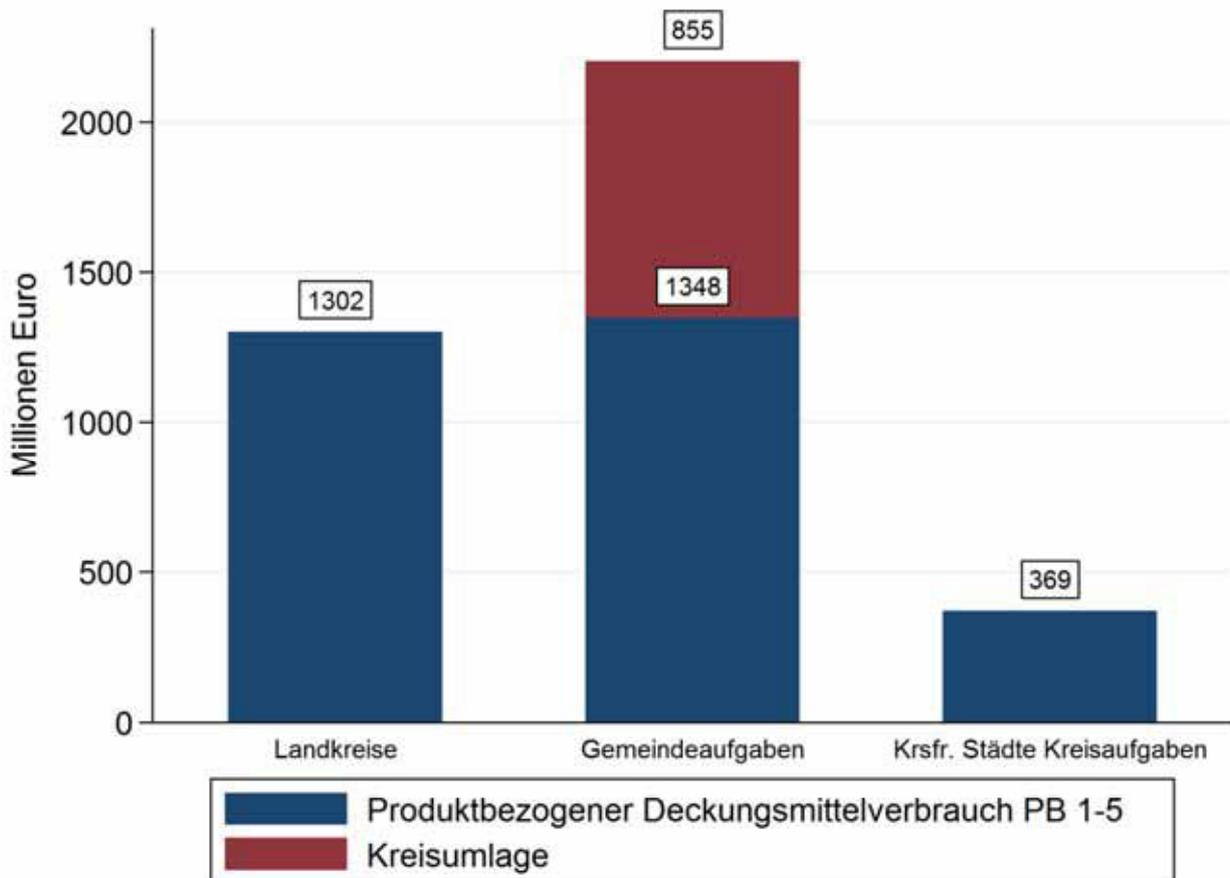


Abbildung 74: Produktbezogene Deckungsmittelverbräuche und Kreisumlage, 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Es erscheint nicht sachgerecht, die Kreisumlage bei der Bestimmung der Teilschlüsselmassen vollständig zu vernachlässigen, wie es bei strikter Anwendung der aufgezeigten Methodik der Fall wäre. Damit bliebe ein erheblicher Bestandteil der gemeindlichen Finanzbedarfe unberücksichtigt. Die Kreisumlage wird zwar nicht zur Finanzierung von Gemeindeaufgaben, sondern von Kreisaufgaben eingesetzt. Aber die Gemeinden müssen dennoch die erforderlichen Mittel zur Finanzierung der Kreisumlage aufbringen.

Umgekehrt wäre es ebenso unsachgerecht, die Kreisumlagezahlungen zu den produktbezogenen Deckungsmittelverbräuchen der Gemeinden hinzuzuaddieren und die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben an dieser Summe auszurichten. Denn ein solches Vorgehen käme einer Doppelzählung der Kreisumlage gleich. Die Umlage würde einerseits auf Ebene der Verbandsmitglieder mit zu den zu finanzierenden Deckungsmittelverbräuchen gezählt. Zugleich repräsentieren sie einen Großteil der Bedarfe der Gemeindeverbände, also der Landkreise. Dieser Effekt wirkt im kreisangehörigen Raum aufblähend.

Aus dieser Problematik folgt, dass eine Bestimmung der Teilschlüsselmassen nicht ohne Berücksichtigung der Deckungsmittelbestände auskommt, die den jeweiligen Aufgabenträgern zur Finanzierung ihrer Deckungsmittelverbräuche zur Verfügung stehen.

5.1.3 Symmetriekoeffizient zur Teilschlüsselmassenbestimmung

Ein Symmetriekoeffizient wie in Abschnitt 4.4.1 beschrieben bietet die Möglichkeit, Deckungsmittelverbräuche und -bestände simultan in die Analyse einzubeziehen. Dies ist auch für die Bestimmung der Teilschlüsselmassen dringend anzuraten. Damit ist der Symmetriekoeffizient ein taugliches Instrument zur Bewertung der Aufteilung der Teilschlüsselmassen. Auch hierbei stößt man jedoch an konzeptionelle Schwierigkeiten.

5.1.3.1 Behandlung der kreisfreien Städte

Würde man die Berechnung des bzw. der Symmetriekoeffizienten strikt an der gegenwärtig in Brandenburg vorzufindenden Teilschlüsselmassenaufteilung ausrichten, ergäben sich folgende drei mögliche Symmetriekoeffizienten:

1. Symmetriekoeffizient Gemeindeaufgaben

$$= \frac{\text{Anteil der kreisangeh. Gemeinden u. kreisfr. Städte (für Gemeindeaufgaben) am Gesamtdeckungsmittelbestand}}{\text{Anteil der kreisangeh. Gemeinden u. kreisfr. Städte (für Gemeindeaufgaben) am Gesamtdeckungsmittelverbrauch}}$$

2. Symmetriekoeffizient Kreisaufgaben kreisfreie Städte

$$= \frac{\text{Anteil der kreisfreien Städte (für Kreisaufgaben) am Gesamtdeckungsmittelbestand}}{\text{Anteil der kreisfreien Städte (für Kreisaufgaben) am Gesamtdeckungsmittelverbrauch}}$$

3. Symmetriekoeffizient Kreisaufgaben Landkreise

$$= \frac{\text{Anteil der Landkreise am Gesamtdeckungsmittelbestand}}{\text{Anteil der Landkreise am Gesamtdeckungsmittelverbrauch}}$$

Ein Symmetriekoeffizient könnte und sollte also – theoretisch – aus Sicht jeder Teilschlüsselmasse berechnet werden. Jeder dieser drei theoretischen Symmetriekoeffizienten gäbe dann an, ob die entsprechende Teilschlüsselmasse gemessen an den zu finanzierenden Deckungsmittelverbräuchen und den zur Verfügung stehenden Deckungsmittelbeständen ausreichend ist.

Aus der Auflistung der möglichen Koeffizienten ist ersichtlich, dass für die Berechnung sowohl die Deckungsmittelverbräuche als auch die Deckungsmittelbestände der kreisfreien Städte nach Gemeinde- und Kreisaufgaben aufgeteilt werden müssen. Denn sie finden derart differenziert Eingang in den Symmetriekoeffizienten für Gemeindeaufgaben und den Symmetriekoeffizienten für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte. In Abschnitt 5.1.2 wurde bereits beschrieben, wie die Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte aufgeteilt werden können. Hier können überzeugende Lösungsstrategien gefunden werden. Eine Differenzierung der Deckungsmittelbestände gestaltet sich schwieriger. Beinahe sämtliche Deckungsmittel der kreisfreien Städte, d.h. in erster Linie die Steuereinnahmen, sind „gemeindliche“ Einnahmen, die bei Landkreisen nicht vorkommen. Eine Aufteilung nach Einnahmekategorien ist daher nicht möglich. Die Aufteilung könnte auch nicht differenziert nach Produkt- und Tätigkeitsbereichen erfolgen, da Deckungsmittel in der Regel nur im Bereich Verwaltungstätigkeit im Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft anfallen.

Daher blieben nur zwei denkbare Möglichkeiten. Erstens könnten die Deckungsmittelverhältnisse zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen ohne weitere Differenzierung auf die kreisfreien Städte übertragen werden. Zweitens könnte eine „fiktive Umlagezahlung“ der kreisfreien Städte – etwa auf Basis des durchschnittlichen Umlagesatzes – berechnet werden und diese zusammen mit den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte den Einnahmen für Kreisaufgaben zugeordnet werden. Beide Methoden münden in stärkerem Maße als bereits bei der Aufteilung der Deckungsmittelverbräuche in einer fiktiven Aufteilung, die letztlich immer angreifbar wäre. Daher rät der Gutachter zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon ab, eine Symmetrieberechnung durchzuführen, die eine solche Aufteilung erfordert. Stattdessen sollte auf eine vereinfachte Symmetrieberechnung abgestellt werden.

Der entscheidende Schritt bei der vereinfachten Symmetrieberechnung liegt darin, dass die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben in Höhe von 4,2% der Schlüsselmasse als gegeben angenommen wird. Sie wird in der Überprüfung der Teilschlüsselmassen als konstant gesetzt. Dieses Vorgehen wird aus mehreren Gründen als vertretbar betrachtet. Zunächst werden die Schlüsselzuweisungen aus der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben finanzkraftunabhängig nach der Einwohnerzahl verteilt. Daran sollte festgehalten werden, da sich ansonsten aufgrund der geringen Zahl kreisfreier Städte eine hohe Strategieanfälligkeit ergeben könnte. Gleichzeitig spricht die Finanzkraftunabhängigkeit dafür, die Teilschlüsselmasse nicht weiter auszudehnen. Schlüsselzuweisungen sollen Finanzbedarfs- und Finanzkraftunterschiede abmildern. Diesem Grundgedanken widersprechen finanzkraftunabhängig verteilte Mittel. Zudem ist die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben nicht die einzige Teilschlüsselmasse, aus der die kreisfreien Städte bedient werden. Sie erhalten zusätzlich Schlüsselzuweisungen aus der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben. Über diesen Kanal ist ein Ausgleich zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden gegeben, durch den Bedarfs- und Finanzkraftunterschiede ausgeglichen werden können. Dabei ist von Bedeutung, dass sowohl bei der Bedarfs- als auch bei der Steuerkraftmesszahl der kreisfreien Städte nicht zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben differenziert wird. Zudem gehen die Schlüsselzuweisungen, die die kreisfreien Städte für Kreisaufgaben erhalten, nicht in die Steuerkraftmesszahl ein. Hierdurch werden die kreisfreien Städte im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden begünstigt und eine gegebenenfalls „zu niedrig“ angesetzte Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben kompensiert. Ausgehend davon wird die Symmetrieberechnung für Landkreise versus Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) durchgeführt. Damit hat sich das Symmetrieproblem stark vereinfacht – statt drei zu vergleichenden Variablen müssen nur noch zwei Variablen einander gegenübergestellt werden, sodass ein einziger Symmetriekoeffizient ausreicht. Deckungsmittelbestand und -verbrauch können dann in weitgehender Analogie zur vertikalen Symmetriebetrachtung berechnet werden.

5.1.3.2 Symmetriekoeffizient für die Teilschlüsselmassenbestimmung

Tabelle 19 zeigt die Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs der kommunalen Gebietskörperschaften, wie er in den Symmetriekoeffizienten für die Teilschlüsselmassen eingeht. Das Berechnungsschema entspricht den in Abschnitt 5.1.2.2 dargestellten Schemata mit dem Unterschied, dass nun kein produkt- oder tätigkeitsbereichsbezogener Deckungsmittelverbrauch, sondern ein Gesamt-Deckungsmittelverbrauch ermittelt wird. So werden Aus- und Einzahlungen für Verwaltungs- und Investitionstätigkeit sowie produktbereichsübergreifende Zahlungen betrachtet. Wie zuvor müssen Sonderlastenausgleiche und der Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben abgezogen werden, da diese zwar in Produktbereich 6 gebucht werden, aber aufgabenbezogenen Charakter haben. Zur Berücksichtigung von Sonderlastenausgleichen ist es auch verbreitet, den entsprechenden Produktbereich bzw. Einzelplan in Gän-

ze vom Deckungsmittelverbrauch auszuklammern.⁴³ Von diesem Vorgehen wird hier abgesehen, da die bestehenden Sonderlastenausgleiche keine vollständige Finanzierung der entsprechenden Produktbereiche darstellen. Es verbleiben somit Finanzbedarfe etwa im Bereich Schulen und Soziales, die aus anderen Quellen gedeckt werden müssen.

Auch die Gewerbesteuerumlage sowie allgemeine Umlagen und Zuweisungen, die die Gemeinden und Landkreise an andere Gebietskörperschaften zu leisten haben, werden in der Berechnung abgezogen, denn sie dienen nicht der Erfüllung von eigenen Aufgaben.

Tabelle 19: Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs für den Symmetriekoeffizienten Teilschlüsselmassen

Deckungsmittelverbrauch
Auszahlungen für Verwaltungs- und Investitionstätigkeit (PB 1 bis 6) ohne Zinsauszahlungen (PB 6)
<i>./. Einzahlungen für Verwaltungs- und Investitionstätigkeit (PB 1 bis 5)</i>
<i>./. Schullastenausgleich</i>
<i>./. Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte</i>
<i>./. Sozial- und Jugendhilfelausgleich</i>
<i>./. Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben</i>
<i>./. Auszahlungen für die Gewerbesteuerumlage sowie allgemeine Umlagen und Zuweisungen (PB 6)</i>
<i>+ Zinsauszahlungen (PB 6)</i>
<i>./. Zinseinzahlungen (PB 6)</i>

Für den Symmetriekoeffizienten benötigt man außerdem den Deckungsmittelbestand, dessen Berechnung Tabelle 20 zeigt. Als Deckungsmittelbestand gelten zunächst die Einzahlungen für Verwaltungs- und Investitionstätigkeit in Produktbereich 6. Diese müssen um verschiedene Posten bereinigt werden. So werden Zinseinzahlungen nicht zum Deckungsmittelbestand gezählt. Auch die Sonderlastenausgleiche und der Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben müssen von den Deckungsmitteln abgesetzt werden – hierbei handelt es sich nicht um allgemeine Deckungsmittel, sondern um Einnahmen mit aufgabenbezogenem Charakter, die bei der Berechnung der Deckungsmittelverbräuche entsprechend berücksichtigt werden (s.o.). Ebenso müssen die Gewerbesteuerumlage und sonstige allgemeine Zuweisungen und Umlagen abgezogen werden, da sie den Deckungsmittelbestand der jeweiligen Gebietskörperschaft mindern. Zudem werden für den Deckungsmittelverbrauch zwei alternative Rechnungen angestellt: Inklusive und exklusive Zinsen. Darauf weisen die letzten beiden, kursiv dargestellten Zeilen hin. Diesbezüglich wird auf die Diskussion zur Berücksichtigung von Zinsen in Abschnitt 4.4.2.1 verwiesen.

⁴³ Beispielsweise berechnet Vesper 2006 in seinem Gutachten zum brandenburgischen Finanzausgleich den sogenannten Zuschussbedarf IIa, bei dem der Einzelplan 2 aufgrund des Schullastenausgleichs nicht in den Zuschussbedarf einfließt.

**Tabelle 20: Berechnung des Deckungsmittelbestands für den Symmetriekoeffizienten Teilschlüsselmas-
sen**

Deckungsmittelbestand
Einzahlungen für Verwaltungs- und Investitionstätigkeit in PB 6
./. Zinseinzahlungen
./. Schullastenausgleich
./. Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte
./. Sozial- und Jugendhilfelausgleich
./. Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben
./. Gewerbesteuerumlage
./. Allgemeine Zuweisungen und Umlagen

Abbildung 75 zeigt, wie sich der Anteil der Gemeinden am Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch (inklusive und exklusive Zinsen) in den vergangenen Jahren entwickelt hat. Das Wort „Gemeinden“ bezeichnet dabei sowohl kreisangehörige Gemeinden als auch kreisfreie Städte. Bis einschließlich 2008 übertraf der Anteil am Deckungsmittelbestand den Anteil am Deckungsmittelverbrauch, was auf eine Besserstellung der Gemeinden im Vergleich zu den Landkreisen hindeutet. Ab 2009 dreht sich das Bild und die Beurteilung hängt davon ab, ob der Deckungsmittelverbrauch exklusive oder inklusive Zinsen herangezogen wird.

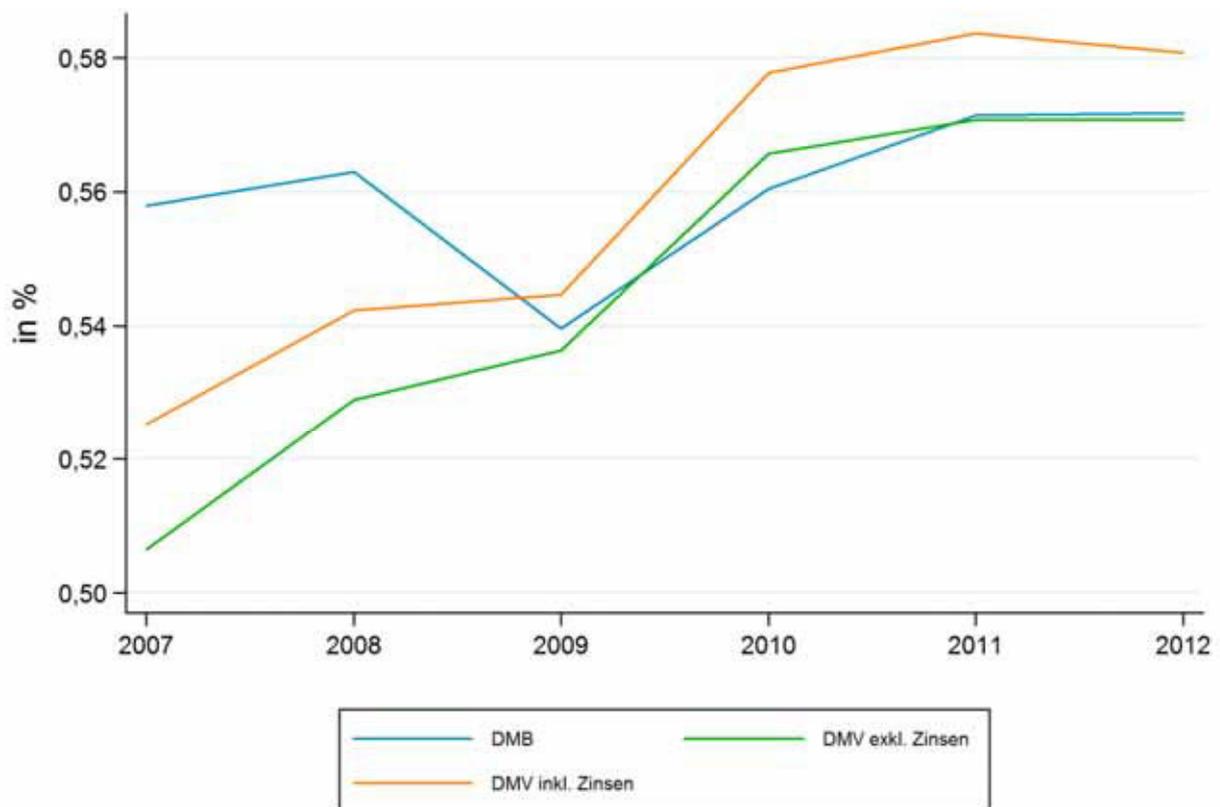


Abbildung 75: Entwicklung des Gemeindeanteils am Deckungsmittelverbrauch (inkl. und exkl. Zinsen) und Deckungsmittelbestand

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Mithilfe dieser beiden Bestandteile wird der Symmetriekoeffizient für Teilschlüsselmassen gebildet als:

$$\text{Symmetriekoeffizient} = \frac{\text{Anteil Deckungsmittelbestand der Gemeinden am Gesamtdeckungsmittelbestand}}{\text{Anteil Deckungsmittelverbrauch der Gemeinden am Gesamtdeckungsmittelverbrauch}}$$

Tabelle 21 zeigt die Werte, die der so berechnete Symmetriekoeffizient 2007 bis 2012 in Brandenburg annimmt. Erwartungsgemäß liegt er zunächst über 1, ab 2009 liegt er dann nahe bzw. leicht unter 1. Abbildung 76 stellt die Werte der Tabelle grafisch dar.

Tabelle 21: Symmetriekoeffizient Teilschlüsselmassen

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Symmetriekoeffizient	Exkl. Zinsen	1,10	1,06	1,01	0,99	1,00	1,00
	Inkl. Zinsen	1,06	1,04	0,99	0,97	0,98	0,98

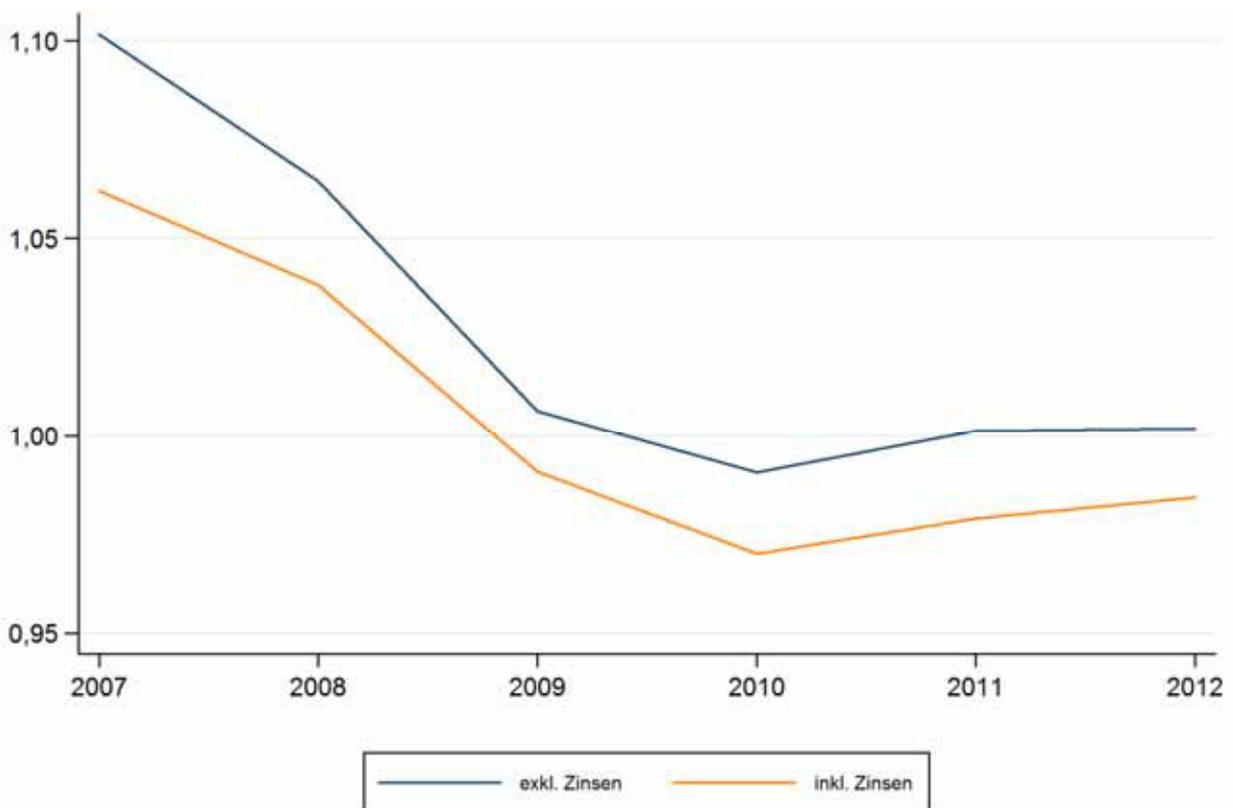


Abbildung 76: Entwicklung des Symmetriekoeffizienten für die Teilschlüsselmassenbestimmung

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

In Ansehung dieser Ergebnisse, die ab 2009 nahezu gleich 1 sind, egal, ob die Variante mit oder ohne Berücksichtigung von Zinsen betrachtet wird, kann festgestellt werden, dass die gegenwärtige Bemessung der Teilschlüsselmassen angemessen ist. Zwischen Gemeinden und Landkreisen herrscht eine in etwa aufgaben- bzw. ausgabensymmetrische Verteilung der Einnahmen. Eine Anpassung der Teilschlüsselmassen ist somit gegenwärtig nicht erforderlich.

Dabei gilt einschränkend, dass in dem vorliegenden Gutachten der Zuschnitt der Teilschlüsselmassen nur unter der Hilfsannahme geprüft werden konnte, dass die Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte konstant gehalten wird. Wie ausgeführt erscheint diese Vereinfachung gerechtfertigt, da die kreisfreien Städte auch Schlüsselzuweisungen aus der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben erhalten.

5.2 Prüfung der Hauptansatzstaffel

Auch die Hauptansatzstaffel ist gemäß § 8 Abs. 3 BbgFAG regelmäßig zu prüfen. Laut § 8 Abs. 2 BbgFAG reicht der Hauptansatz bei kreisangehörigen Gemeinden von einer 100%igen- bis zu einer 130%igen Einwohnerwertung. Für kreisfreie Städte beträgt der Ansatz 150 vom Hundert. Die genaue Staffelung ist Tabelle 5 zu entnehmen.

Der Hauptansatz ist der einzige Bedarfsansatz für die allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben. Er soll die Pro-Kopf-Finanzbedarfe der Gemeinden annähern, die nach Auszahlung der Sonderlastenausgleiche verbleiben, und dabei von den Ist-Ausgaben abstrahieren. Da von einem positiven Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den Finanzbedarfen je Einwohner ausgegangen wird, hat die Hauptansatzstaffel einen steigenden Verlauf (vgl. Abschnitt 2.3.2.1).

5.2.1 Überprüfungsstrategie

Die Überprüfung der Hauptansatzstaffel erfordert die Analyse des Finanzbedarfs von kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden, da die Hauptansatzstaffel diesen abbilden soll. Anders als bei den Symmetriebetrachtungen ist keine Betrachtung der Einnahmenseite bzw. des Deckungsmittelbestands notwendig. Denn bei Verteilung der Schlüsselzuweisungen werden die Einnahmen durch die Steuerkraftmesszahl berücksichtigt. Erst aus dem Vergleich von fiktivem Bedarf und Finanzkraft ergibt sich, ob und in welcher Höhe die Gemeinde Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben erhält oder ob sie eine Finanzausgleichsumlage zu zahlen hat (vgl. Abschnitt 2.3.2).

5.2.1.1 Diskussion Regressionsanalyse

Ein häufig genutztes Instrument zur Überprüfung von Hauptansatzstaffeln (und Nebenansätzen) ist die Regressionsanalyse (vergleiche z.B. Büttner et al. 2008 und Goerl et al. 2013). Im vorliegenden Gutachten wird jedoch eine andere Methode gewählt. Zur Begründung muss man sich die

Stärken und Schwächen der Regressionsanalyse vor Augen führen. Als abhängige Variable bei der Regression zur Prüfung von Bedarfsansätzen dient i.d.R. eine Größe, die den tatsächlichen Finanzbedarf anhand der tatsächlichen gemeindlichen Ausgaben abbildet, also eine Art Deckungsmittelverbrauch. Ziel der Regression ist es, den Deckungsmittelverbrauch anhand verschiedener Indikatoren bzw. unabhängiger Variablen möglichst gut zu beschreiben. Nachdem auf Basis finanzwissenschaftlicher Überlegungen Faktoren identifiziert wurden, die einen Bedarf begründen könnten, kann durch die Regression geprüft werden, ob sie tatsächlich in einem nachweisbaren, systematischen Zusammenhang zu den Ausgaben der Gemeinden stehen. Vor allem zeigt sich in der Regression, wie die verschiedenen Bedarfsfaktoren zusammenwirken. Darin liegt ihre besondere Stärke. Denn durch die multiple Regression wird der Einfluss einer jeden Variable gemessen, während für alle anderen einbezogenen Variablen kontrolliert wird. Kompensieren sich womöglich manche von ihnen gegenseitig? Wie hoch ist ihr jeweiliges Gewicht auf die gemeindlichen Ausgaben? Auf solche Fragen gibt die Regression Antworten. Zudem können die Einflüsse nicht ausgleichsrelevanter Tatbestände herausgefiltert werden.

Im weitestgehenden Fall kann aus der Regressionsanalyse die Gewichtung der Haupt- und möglicher Nebenansätze abgeleitet werden. Durch die multiple Regressionsanalyse können Haupt- und Nebenansätze angemessen kalibriert werden. Das heißt, für jeden Bedarfsfaktor wird sein angemessenes Gewicht (unter Berücksichtigung der anderen Faktoren) ermittelt.

Zu den Schwächen der Regressionsanalyse zählt, dass für jeden Bedarfsfaktor die funktionale Form, durch die er mit dem Deckungsmittelverbrauch zusammenhängt, vorgegeben werden muss. Zwar kann durch finanzwissenschaftliche Überlegungen eine begründete Auswahl erfolgen. Ökonometrische Testverfahren bieten zudem die Möglichkeit, zwischen verschiedenen mathematischen Transformationen diejenige auszuwählen, die im gewählten Kontext die höchste Anpassungsgüte und Signifikanz aufweist. Dennoch liegt hier eine bedeutsame Einschränkung, denn das Repertoire „gängiger“ funktionaler Formen ist zu recht begrenzt – so werden für den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Pro-Kopf-Deckungsmittelverbrauch, aus dem sich die Hauptansatzstaffel ergibt, bestenfalls Wurzelfunktion, Logarithmus, lineare und quadratische Zusammenhänge geprüft.

Zudem bedürfen auch Regressionsergebnisse der kritischen wissenschaftlichen und nicht zuletzt politischen Würdigung. Ein vollständiges Abstellen auf Regressionsergebnisse zur Konstruktion der Bedarfsmesszahl ist nur angebracht, wenn die Regression einen ausreichend hohen Erklärungsgehalt erreicht. Selbst dann bedarf es noch einer qualifizierten (politischen) Beurteilung der Ergebnisse, die nicht „blind“ in gesetzliche Regelungen gegossen werden sollten. Statistische Zusammenhänge allein können nicht ausreichen, um mögliche Bedarfe anzuerkennen. Regressionen können – genauso wie alternative statistische Verfahren – lediglich Hinweise für mögliche Anpassungen bei der Bestimmung des Finanzbedarfs liefern.

Da in Brandenburg keine Nebenansätze existieren, ist der Mehrwert einer Regression im Vergleich zu alternativen und bereits etablierten Verfahren (s.u.) fraglich. Da der Hauptansatz der einzige Bedarfsansatz ist, kommt der Hauptvorteil der Regression – die Möglichkeit der Kalibrierung von Haupt- und Nebensätzen – nicht zum Tragen. Auch die Fähigkeit der Regressionsanalyse, zu prüfen, ob ein potentieller Bedarfsindikator überhaupt nachweisbaren Einfluss auf die gemeindlichen Bedarfe hat, ist für das vorliegende Gutachten nicht relevant: Zur Prüfung der Hauptansatzstaffel ist die Einwohnerzahl der einzig zu prüfende Indikator. *Dass* es einen statistischen Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Pro-Kopf-Finanzbedarf bzw. Pro-Kopf-Ausgaben gibt, ist indes unstrittig und muss nicht erst regressionsanalytisch nachgewiesen werden. *Wie* dieser Zusammenhang genau aussieht, ist hingegen prüfwürdig.

Stattdessen wirkt im Falle Brandenburgs die Schwäche der Regression schwer: Die funktionale Form für die Hauptansatzstaffel muss zu einem gewissen Grad vorgegeben werden. Sie kann nicht offen gehalten werden.

Aus den vorstehenden Überlegungen folgt, dass die Methode der Regressionsanalyse in Brandenburg keinen signifikanten Mehrwert verspricht. Daher wird die Hauptansatzstaffel mit der von Vesper (2006) etablierten Methodik geprüft. Im Detail erfolgen Anpassungen, die nachfolgend erläutert werden.

5.2.1.2 Prüfverfahren auf Basis des Deckungsmittelverbrauchs

Vesper (2006) stützt seine Überprüfung der brandenburgischen Hauptansatzstaffel auf die Analyse des sogenannten Zuschussbedarfs IIa. Diese Größe bezeichnet die Ausgaben der Gemeinden, die durch allgemeine Deckungsmittel zu finanzieren sind, wobei der Einzelplan 2 (Schulen) ausgeklammert wird. Zudem beschränkt sich der Zuschussbedarf IIa, der auf einer kameralistischen Buchführung basiert, auf den Verwaltungshaushalt.

Im vorliegenden Gutachten wird zur Herleitung der Hauptansatzstaffel anstelle des Zuschussbedarfs IIa auf den gemeindlichen Deckungsmittelverbrauch je Einwohner (mit leichten Modifikationen) abgestellt. Dies gewährleistet eine höhere Konsistenz mit der Prüfung der vertikalen Symmetrie sowie der Teilschlüsselmassen und ist zudem auch für die Hauptansatzstaffel angemessen. Anders als beim Zuschussbedarf IIa soll der Bereich Schulen nicht komplett aus der Analyse ausgeklammert werden. Denn der Schullastenausgleich gewährleistet keine auskömmliche Finanzierung der Ausgaben des Produktbereichs Schule und Kultur, sondern mindert lediglich die von den Gemeinden zu tragenden Lasten. Stattdessen sollen Sonderlastenausgleiche, d.h. neben dem Schullastenausgleich auch der Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte und der Sozial- und Jugendhilfelastenausgleich wie unter Abschnitt 5.1.2 und 5.1.3 beschrieben berücksichtigt

werden.⁴⁴ Darüber hinaus werden im Deckungsmittelverbrauch nicht nur Auszahlungen für Verwaltungstätigkeit, sondern für Verwaltungs- und Investitionstätigkeit einbezogen, um das gesamte Aufgabenspektrum der Gemeinden abzubilden. Wie zuvor soll der Deckungsmittelverbrauch in zwei Varianten – mit und ohne Berücksichtigung von Zinsen – betrachtet werden. Die Ergebnisse werden für beide Varianten ausgewiesen. In Abweichung vom Deckungsmittelverbrauch, wie er in die Analyse der Teilschlüsselmassen eingeflossen ist, werden zudem die allgemeinen Zuweisungen und Umlagen mit zum Deckungsmittelverbrauch gezählt. Damit ist insbesondere gewährleistet, dass im Vergleich der Bedarfe von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden der Beitrag an der Kreisfinanzierung, den die kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage leisten, berücksichtigt ist. Selbiges gilt für die Amtsumlage und den Vergleich amtsangehöriger und amtsfreier Gemeinden. Auf dieser Basis ergibt sich für den Deckungsmittelverbrauch zur Prüfung der Hauptansatzstaffel das in Tabelle 22 dargestellte Berechnungsschema.

Tabelle 22: Deckungsmittelverbrauch für die Prüfung der Hauptansatzstaffel

Deckungsmittelverbrauch
Auszahlungen für Verwaltungs- und Investitionstätigkeit (PB 1 bis 6) ohne Zinsauszahlungen (PB 6)
./ Einzahlungen für Verwaltungs- und Investitionstätigkeit (PB 1 bis 5)
./ Schullastenausgleich
./ Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte
./ Sozial- und Jugendhilfelausgleich
./ Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben
./ Auszahlungen für die Gewerbesteuerumlage
+ Zinsauszahlungen (PB 6)
./ Zinseinzahlungen (PB 6)

Der so berechnete Deckungsmittelverbrauch wird je Einwohner betrachtet. Durch eine grafische Analyse wird die Plausibilität der Hauptansatzstaffel geprüft und Ausreißer aus der weiteren Berechnung ausgeschlossen. In einem nächsten Schritt werden die Gemeinden in Größenklassen eingeteilt, wobei eine Orientierung an den Staffelgrenzen der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel erfolgt. Für jede Größenklasse wird dann der durchschnittliche Deckungsmittelverbrauch je Einwohner bestimmt, wobei die Jahre 2007 bis 2012 zugrunde gelegt werden. Um in einem letzten Schritt eine idealtypische, theoretische Hauptansatzstaffel zu bestimmen, wird das Verhältnis des durchschnittlichen Deckungsmittelverbrauchs (je Einwohner) jeder Größenklasse zum Deckungsmittelverbrauch (je Einwohner) der kleinsten Größenklasse gebildet. Abschließend werden Empfehlungen zur Modifikation der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel formuliert.

⁴⁴ Ebenso wird der Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben berücksichtigt.

5.2.2 Grafische Plausibilisierung und Identifikation von Ausreißern

Abbildung 77 illustriert anhand des Jahres 2012 die Deckungsmittelverbräuche je Einwohner in den brandenburgischen Gemeinden. In der Grafik ist auf der x-Achse die Bevölkerung der Gemeinden abgetragen. Die y-Achse kennzeichnet den Deckungsmittelverbrauch exklusive Zinsen in Euro je Einwohner. Inklusive Zinsen fällt das Bild sehr ähnlich aus. Jeder Datenpunkt entspricht einer Gemeinde. Kreisfreie Städte sind grün hervorgehoben. Zudem sind die Stufen der aktuellen Hauptansatzstaffel durch vertikale Linien kenntlich gemacht. Wie zu sehen ist, ist die Größenklasse mit einer Einwohnergewichtung zwischen 125 und 130% im Jahr 2012 nicht besetzt. Dies ist auch in den übrigen betrachteten Jahren 2007 bis 2011 der Fall.

Zwei Gemeinden mit einer Bevölkerung unter 2.500 Einwohner haben auffallend hohe Deckungsmittelverbräuche je Einwohner. Sie liegen mit knapp und weit über 6.000 Euro je Einwohner sehr weit von den Deckungsmittelverbräuchen der übrigen Gemeinden entfernt. Die entsprechenden Datenpunkte sind mit roten Dreiecken markiert. Diese beiden Gemeinden bzw. Datenpunkte werden aus den nachfolgenden Berechnungen ausgeschlossen, um eine Verzerrung bei der Durchschnittsbildung durch Ausreißer zu vermeiden. Die übermäßigen Deckungsmittelverbräuche könnten auf Buchungsfehler zurückzuführen sein. Selbst bei korrekter Buchung sollte die Berechnung nicht durch derart nicht-repräsentative Werte verzerrt werden. Ein Ausschluss ist daher sachgerecht. Äquivalent wurde in den übrigen Jahren und bei der Betrachtung inklusive Zinsen verfahren (Ausschluss aller Gemeinden mit einem Deckungsmittelverbrauch größer als 6.000 Euro je Einwohner).

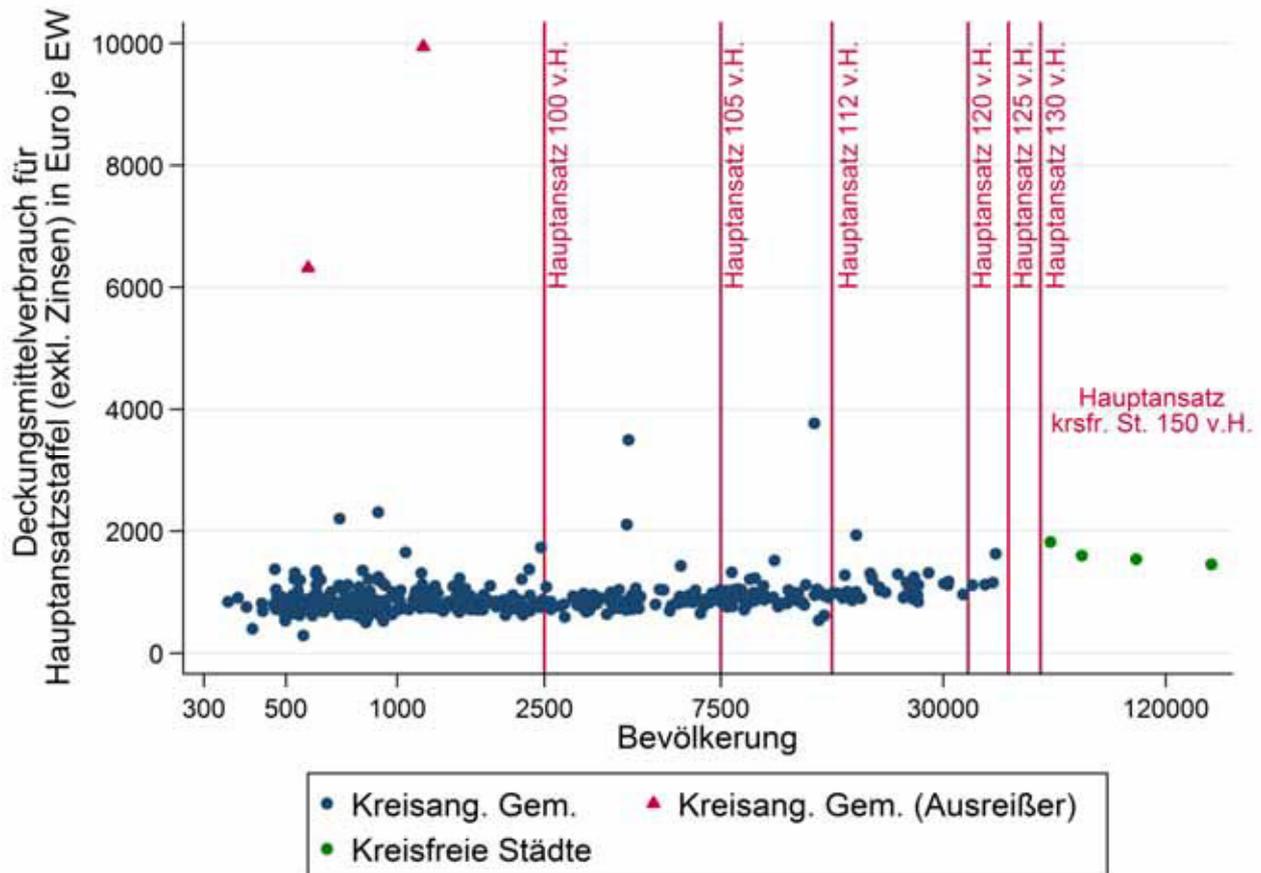


Abbildung 77: Deckungsmittelverbrauch exkl. Zinsen nach Größenklassen (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Ein positiver Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Deckungsmittelverbrauch lässt sich aus Abbildung 77 nicht unmittelbar ablesen. Dieser wird in Abbildung 78 deutlicher. Links sind zunächst die Deckungsmittelverbräuche je Einwohner (exklusive Zinsen) aller Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern in Abhängigkeit der Einwohnerzahl dargestellt. Auch in dieser Darstellung sind die beiden als Ausreißer klassifizierten Datenpunkte enthalten. Rechts werden nur diejenigen Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern dargestellt, deren Deckungsmittelverbräuche je Einwohner unterhalb von 2.500 Euro liegen. In diesem Ausschnitt, in dem die einzelnen Datenpunkte besser zu erkennen sind, zeichnet sich der positive Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Deckungsmittelverbrauch ab. Mit anderen Worten haben größere Gemeinden tendenziell höhere Deckungsmittelverbräuche je Einwohner als kleinere Gemeinden.

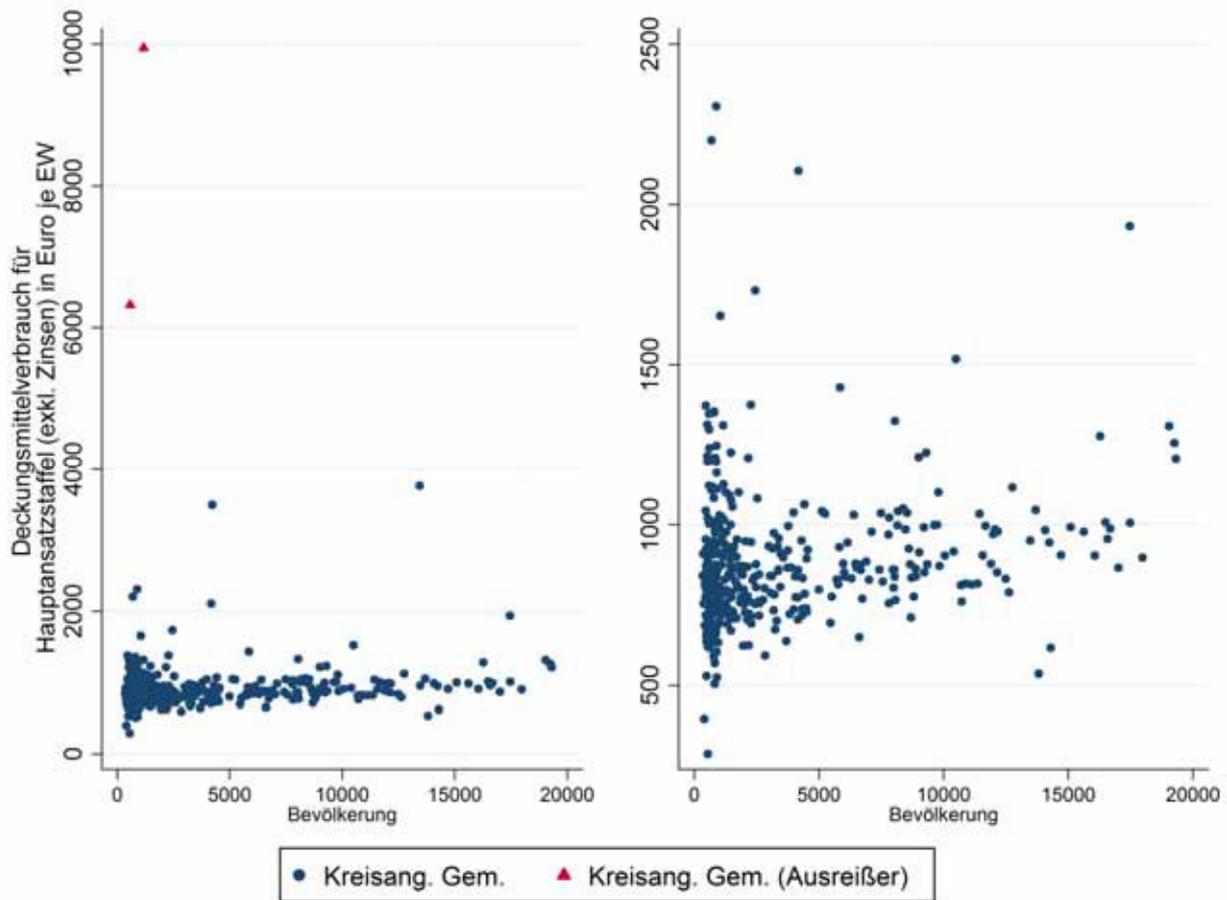


Abbildung 78: Deckungsmittelverbrauch exkl. Zinsen in Gemeinden bis 20000 Einwohner (in Euro je EW), 2012

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

5.2.3 Berechnung der theoretischen Hauptansatzstaffel

Tabelle 23 und Tabelle 24 enthalten die Berechnungsergebnisse exklusive und inklusive Zinsen als Bestandteil des Deckungsmittelverbrauchs. In der linken Spalte sind die Gemeindegrößenklassen kenntlich gemacht. Sie entsprechen den Stufen der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel mit Ausnahme der fehlenden, da in den Daten nicht besetzten, Größenklasse zwischen 45.000 und 55.000 Einwohnern. Rechts daneben ist die Summe der Bevölkerung aller Gemeinden der jeweiligen Größenklasse im Jahr 2012 eingetragen. Die folgenden Spalten zeigen den Deckungsmittelbestand je Einwohner der Größenklasse. Dieser ist berechnet als Summe der Deckungsmittelverbräuche in einer Größenklasse durch die Summe der Bevölkerung dieser Größenklasse in einem Jahr. Aus den Werten der Jahre 2007 und 2012 wurde ein Durchschnitt gebildet (vorletzte Spalte). Wie zu sehen ist, unterscheiden sich die Werte mit und ohne Berücksichtigung von Zinsen nur geringfügig. Entscheidend ist die letzte Spalte. Hier sind die Deckungsbedarfsrelationen aufgeführt. Dabei werden die Durchschnittswerte der Jahre 2007 bis 2012 mit dem durchschnittlichen Deckungsmittelver-

brauch der kleinsten Gemeindegrößenklasse (762 Euro je Einwohner) ins Verhältnis gesetzt. So ergibt sich für die zweite Gemeindegrößenklasse: $\frac{832}{762} = 109,12$. Demnach ist der Deckungsmittelverbrauch je Einwohner in der zweitgrößten Gemeindegrößenklasse auf Basis der vorliegenden Daten durchschnittlich 1,09 mal so hoch wie in der kleinsten Größenklasse. Die berechneten Relationen steigen zunächst stark, dann schwächer werdend an. Einen Sprung gibt es bei der letzten Gemeindegrößenklasse, die nur die kreisfreien Städte enthält: Die Deckungsmittelverbräuche je Einwohner von Gemeinden mit mehr als 55.000 Einwohnern sind in Brandenburg durchschnittlich ca. 1,9 mal so hoch wie diejenigen von Gemeinden mit weniger als 2.500 Einwohnern.

Tabelle 23: Deckungsmittelverbrauchsrelationen (exkl. Zinsen)

Gemeindegrößenklassen	Bevölkerung 2012	Deckungsmittelbedarf je Einwohner							Relation
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt 2007-2012	
bis 2500	252052	622	704	788	792	800	868	762	100
2501 bis 7500	342897	670	815	869	860	870	908	832	109,12
7501 bis 15000	606563	795	858	939	937	944	985	910	119,31
15001 bis 35000	699688	748	928	987	956	1017	1086	953	125,04
35001 bis 55000*	157506	795	942	999	980	1013	1261	998	130,94
über 55000	389055	1349	1409	1633	1434	1436	1556	1470	192,75

* Die Staffelloose 45001 bis 55000 Einwohner ist im betrachteten Zeitraum nicht besetzt.

Tabelle 24: Deckungsmittelverbrauchsrelationen (inkl. Zinsen)

Gemeindegrößenklassen	Bevölkerung 2012	Deckungsmittelbedarf je Einwohner							Relation
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt 2007-2012	
bis 2500	252052	642	720	805	809	817	885	780	100
2501 bis 7500	342897	696	832	884	878	890	926	851	109,13
7501 bis 15000	606563	804	864	945	944	954	995	918	117,7
15001 bis 35000	699688	762	935	996	969	1030	1097	965	123,75
35001 bis 55000*	157506	787	923	983	973	1005	1255	988	126,7
über 55000	389055	1406	1479	1662	1460	1467	1576	1508	193,43

* Die Staffelloose 45001 bis 55000 Einwohner ist im betrachteten Zeitraum nicht besetzt.

Diese Relationen gilt es, mit der momentanen Hauptansatzstaffel zu vergleichen. Dazu dient Abbildung 79. In blau ist hier die gegenwärtig im BbgFAG verankerte Hauptansatzstaffel abgetragen. Zusätzlich ist unten die Wertung der Einwohner der kreisfreien Städte von 150% angegeben. Jeder Datenpunkt auf der Linie entspricht den im Gesetz genannten Staffelloosen. Dazwischen wird interpoliert. In grün und rot sind die empirisch hergeleiteten Deckungsmittelverbrauchsrelationen, inklusive und exklusive Zinsen, dargestellt. Sie basieren auf den in Tabelle 23 und Tabelle 24 aufgelisteten Verhältniszahlen. Als Bevölkerungswert wurde jeweils die Mitte der betreffenden Größenklasse als Bezugswert herangezogen. So wurde beispielsweise für die Größenklasse zwischen 2.500 und 7.500 Einwohnern der Datenpunkt mit einer Einwohnergewichtung von 109,12 bzw. 109,13 bei 5.000 Einwohnern, also genau der Mitte zwischen 2.500 und 7.500, gesetzt. Denn die errech-

neten Relationen beziehen sich auf alle Gemeinden innerhalb der Größenklasse und nicht auf „Randgemeinden“. Zur besseren Vergleichbarkeit mit der gegenwärtigen Staffel wurden zusätzliche Markierungssymbole bei den gegenwärtigen Staffeln gesetzt, die durch Interpolation zwischen den errechneten Werten ermittelt wurden. Wie bei der bisherigen Staffel sind im Legendenbereich die Einwohnerwertungen, die sich empirisch für die kreisfreien Städte (bzw. Städte mit mehr als 55.000 Einwohnern) ergeben, abgetragen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Hauptansatzstaffel nicht in voller Länge empirisch hergeleitet werden kann. 2007 bis 2012 gab es in Brandenburg keine Stadt mit 45.000 bis 55.000 Einwohnern. Die Einwohnergewichtung von 130,94 bzw. 126,7 bezieht sich auf Gemeinden mit 35.000 bis 45.000 Einwohnern. Dieser Wert wurde wiederum bei der Bevölkerungsmitte von 40.000 Einwohnern in die Grafik eingetragen. Der weitere Verlauf der empirischen Staffeln bleibt unklar und ist daher gestrichelt eingezeichnet. Die gestrichelte Linie beruht lediglich auf einer Fortschreibung des letzten Anstiegs der letzten empirisch hergeleiteten Stufe und ist rein illustrativ. Üblicherweise wird von einem degressiv steigenden Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Finanzbedarf je Einwohner ausgegangen. Damit sind die gestrichelten Linien wahrscheinlich zu steil und geben die obere Grenze möglicher Einwohnergewichtungen wieder. Eigentlich ist damit zu rechnen, dass sich der Kurvenanstieg in diesem Bereich abschwächt – wie stark, lässt sich jedoch empirisch für Brandenburg nicht belegen.

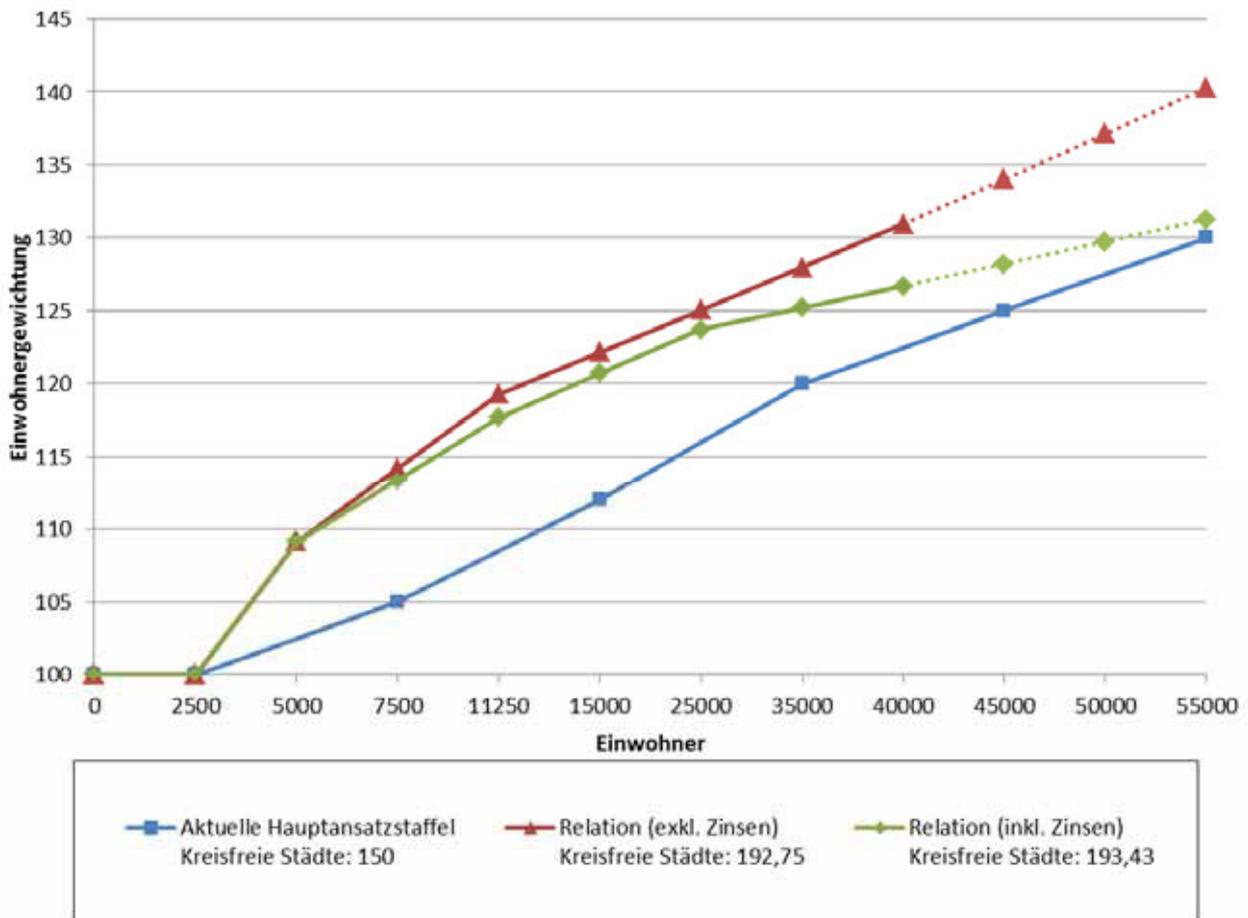


Abbildung 79: Vergleich der aktuellen Hauptansatzstaffel mit den theoretischen Hauptansatzstaffeln

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.

Im Vergleich zur gegenwärtigen Hauptansatzstaffel verlaufen beide empirisch hergeleiteten Kurven insbesondere im unteren Bereich der Staffel steiler. So kommt es zu Abweichungen zur momentanen Staffel, die im Falle der Betrachtung exkl. Zinsen mehr als zehn Prozentpunkte betragen können. Ab einer Einwohnerzahl von 15.000 schwächt sich die Differenz ab, die Kurven nähern sich einander an. Die größte Differenz ist bei den kreisfreien Städten zu verzeichnen. Sowohl die Variante mit als auch die Variante ohne Berücksichtigung von Zinsen zeigen hier Werte von über 190% an. Im Gegensatz dazu werden laut BbgFAG die Einwohner der kreisfreien Städte mit 150% gewertet.

5.2.4 Empfehlungen

In Anbetracht der Berechnungsergebnisse ergeben sich für die künftige Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel folgende Optionen:

- a) Anpassung auf Basis der empirisch basierten Staffeln

Um eine bessere Abbildung der empirischen Finanzbedarfe der Gemeinden in der Hauptansatzstaffel zu gewährleisten, könnte die Hauptansatzstaffel entsprechend der Berechnungsergebnisse modifiziert werden. Für eine solche Modifikation böte es sich an, jeweils Einwohnergewichtungswerte zwischen der Variante mit und ohne Berücksichtigung von Zinsen zu wählen. Dabei kann ohne Bedenken auf ganze Werte gerundet werden. Alles andere würde lediglich eine nicht gerechtfertigte Scheingenauigkeit suggerieren. Am oberen Ende der Staffel, wo keine empirische Herleitung von Gewichtungsfaktoren möglich war, müssen sinnvolle Werte ergänzt werden. Hier kann ein degressiver Verlauf unterstellt werden und damit eine stärkere Orientierung an den gegenwärtigen Gewichtungsfaktoren erfolgen, als dies in den gestrichelten Linien von Abbildung 79 der Fall ist.

Der Gutachter schlägt daher folgende alternative Hauptansatzstaffel für Brandenburg vor:

Tabelle 25: Vorschlag einer modifizierten Hauptansatzstaffel

Gemeindegrößenklassen	Modifizierte Hauptansatzstaffel
bis zu 2500	100
mit 7500	114
mit 15000	121
mit 35000	127
mit 45000	130
mit 55000	132

Eine solche Staffelung würde die Deckungsmittelverbräuche der brandenburgischen Gemeinden besser widerspiegeln als die gegenwärtige Staffel. Allerdings sind am oberen Rand – für Gemeinden ab 45.000 bzw. ab 55.000 Einwohnern – Setzungen notwendig. Die in Tabelle 1 aufgeführten Werte sind aus Gutachtersicht angemessen. Sie spiegeln den üblicherweise in der Finanzwissenschaft unterstellten degressiven Kostenverlauf bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben wider. Die fehlende empirische Herleitung ist eine mögliche Schwachstelle der modifizierten Hauptansatzstaffel. Diese Schwachstelle wird allerdings dadurch relativiert, dass es gegenwärtig keine Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 45.000 und 55.000 gibt. Von der Setzung betroffen sind daher nur Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 35.000 und 45.000. Der obere Interpolationswert dieser Größenklasse wurde gesetzt.

Neben den aufgeführten Gewichtungsfaktoren wäre auch die Gewichtung der Einwohner von kreisfreien Städten zu überdenken. Schließlich besteht hier die größte Abweichung zwischen den

empirisch hergeleiteten und dem im Gesetz verankerten Wert. Allerdings sollte davon abgesehen werden, den empirisch ermittelten Werten 1:1 zu folgen. Eine Gewichtung von 190% oder sogar darüber wäre nicht sachgerecht.

Dieser Wert beruht auf dem Ausgabeverhalten (und den produktbereichsspezifischen Einnahmen) von nur vier kreisfreien Städten. Die Gefahr einer künftigen Selbstperpetuierung der Einwohnerwertung ist damit evident. Die kreisfreien Städte könnten durch eine Erhöhung ihrer Ausgaben auf höhere Gewichtungsfaktoren hinwirken, wenn die Hauptansatzstaffel wie bisher regelmäßig geprüft und gegebenenfalls angepasst wird. Dem sollte entgegengewirkt werden, indem sich die Gewichtung für die kreisfreien Städte zwar an den empirischen Werten orientiert, ihnen aber nicht gleichgesetzt wird.

Neben der Gefahr der Selbstperpetuierung und Steuerung der Hauptansatzstaffel durch eine geringe Anzahl von Gemeinden ist auch die Sonderrolle der kreisfreien Städte zu bedenken. Diese erhalten neben den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben weitere Leistungen im Rahmen des Finanzausgleichs, die nicht von der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt werden. Das sind insbesondere Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben, die kreisangehörige Gemeinden nicht erhalten. Des Weiteren wird die Berechnung der Steuerkraft maßgeblich durch die kreisfreien Städte geprägt. Laut BbgFAG wird die Steuerkraft mittels eines Nivellierungshebesatzes bestimmt, der dem gewogenen Durchschnitt der gemeindlichen Hebesätze der jeweiligen Steuerart entspricht (§ 9 Abs. 4 BbgFAG). Der gewogene Durchschnitt wird naturgemäß von den Gemeinden mit den höchsten Steueraufkommen bzw. -grundbeträgen getrieben, was i.d.R. die großen und damit kreisfreien Städte sein werden. Im Allgemeinen sind auch die Hebesätze in großen Gemeinden höher als in kleineren. Daher fällt die Steuerkraft der kleinen Gemeinden meist höher aus als ihr Steueraufkommen. Die vorgenannten Faktoren begünstigen tendenziell die kreisfreien Städte. Diese Begünstigung sollte begrenzt werden, indem bei der Einwohnergewichtung kein vollständiges Abstellen auf die empirischen Bedarfsrelationen erfolgt.

Andererseits darf die Einwohnergewichtung nicht zu niedrig angesetzt werden. Schließlich spricht allein schon die höhere Einwohnerzahl von kreisfreien Städten gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden für Mehrbelastungen. Zudem haben kreisfreie Städte gegenüber kreisangehörigen Gemeinden tatsächlich Mehraufgaben, nämlich Kreisaufgaben, zu leisten. Diese werden durch die Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben in Höhe von 4,2% der Schlüsselmasse aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ausreichend abgegolten (siehe Abschnitt 5.1.3.1). Sie müssen daher bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, die als ausgleichender Kanal dienen können, Berücksichtigung finden.

In Anbetracht der vorstehenden Argumente schlägt der Gutachter bei einer modifizierten Hauptansatzstaffel entsprechend Tabelle 1 eine Einwohnergewichtung der kreisfreien Städte im Bereich von 160% bis 170% vor. Werte innerhalb dieser Spanne bieten einen angemessenen Mittelweg

zwischen dem Bemühen, die Mehrbelastungen der kreisfreien Städte zu berücksichtigen und zugleich die Gefahr eines Zirkelschlusses einzudämmen. Wenn der Gesetzgeber sich zu einer Reform der Hauptansatzstaffel entschließt und den Gemeinden im mittleren Spektrum der Einwohnerstaffel höhere Einwohnerwertungen entsprechend den empirischen Bedarfsrelationen zuspricht, sollte das auch für die kreisfreien Städte gelten. Ihre Einwohnerwertung sollte daher nicht bei den gegenwärtigen 150% belassen werden. Eine Erhöhung um zehn Prozentpunkte sollte mindestens erfolgen, damit die Wertung im Einklang mit den empirischen Befunden steht. Andererseits sollte man nicht über 170% hinausgehen, da man sich sonst in den Bereich einer erhöhten Zirkelschlussgefahr begibt und die Einwohnerwertungen von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden über Gebühr auseinanderfallen würden.

Bei der Empfehlung zur Einwohnerwertung der kreisfreien Städte erfolgt damit ein bewusstes Abweichen von der empirisch ermittelten Relation der Finanzbedarfe je Einwohner, die rund 190% höher ausfallen als in den kleinsten Gemeinden. Die genannte Spanne von 160% bis 170% ist somit eine begründete Setzung. Sie wurde zwar auf Basis der statistischen Erkenntnisse gewählt und durch finanzwissenschaftliche Überlegungen informiert, aber sie lässt sich nicht eindeutig herleiten. Damit hat sie – ebenso wenig wie ein etwaiger Wert innerhalb dieser Spanne, der letztlich gewählt werden müsste – keinen „Absolutheitsanspruch“. Dass am oberen Ende der Hauptansatzstaffel Setzungen vorgenommen werden, ist indes üblich (siehe beispielsweise den sogenannten „Elefantenansatz“ für Köln in Nordrhein-Westfalen).

b) Keine Modifikation der bestehenden Hauptansatzstaffel

Trotz der augenscheinlich bestehenden Abweichungen zwischen den empirisch basierten und der geltenden Hauptansatzstaffel ist eine Anpassung nicht zwingend. Auch die bestehende Staffel gibt den positiven Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Finanzbedarf je Einwohner wieder. Es ist nicht nötig, sich bei der Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel 1:1 an der empirischen Verteilung der Deckungsmittelverbräuche auszurichten. Dabei sind folgende Faktoren von Bedeutung:

1. Wie oben ausgeführt, wäre eine 1:1-Ausrichtung auf lange Sicht möglicherweise sogar schädlich, da ein solches Vorgehen die Gefahr eines Zirkelschlusses birgt. Diese Gefahr wiegt umso schwerer, je geringer die Besetzung der Gemeindegrößenklassen ist, da dann strategisches Verhalten der Gemeinden denkbar wird.
2. Jede empirisch hergeleitete Bedarfsrelation hat Stichprobencharakter. In anderen Jahren und bei einer anderen Bevölkerungsverteilung würden sich jeweils andere Ergebnisse ergeben, selbst wenn sich nichts an den Aufgaben und Einnahmeverhältnissen der Gemeinden ändert. Gemeindeindividuelles Verhalten, Einzelereignisse usw. beeinflussen als eine Art „statistisches Rauschen“ immer die errechneten Ergebnisse.
3. Ein Abweichen von den empirisch ermittelten Bedarfsrelationen kann aufgrund von politischen Zielsetzungen geboten sein. Besteht die politische Zielsetzung beispielsweise darin,

kleinere Gemeinden zu stärken, ist es folgerichtig, die Spreizung der Hauptansatzstaffel geringer zu wählen als durch die empirischen Werte angezeigt wird. Dies ist beispielsweise in der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel der Fall.

Aus Gutachtersicht kann die Hauptansatzstaffel inklusive der Gewichtung der Einwohner der kreisfreien Städte daher auch beibehalten werden. Letztlich ist die Entscheidung zur Modifikation eine politische. Gegenwärtig fallen empirische Bedarfsrelationen und gesetzliche Gewichtungsfaktoren in einem Maße auseinander, dass (noch) eine Entscheidung in beide Richtungen – für oder gegen eine Reform – vertretbar erscheint.

5.2.5 Verteilungswirkungen einer modifizierten Hauptansatzstaffel

Eine Veränderung der Hauptansatzstaffel nach Tabelle 25 hätte Auswirkungen auf die Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben sowie in begrenztem Maße auf die Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an die Landkreise. Auch die investiven Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Landkreise wären betroffen, da sie laut §13 BbgFAG gemeinsam mit den allgemeinen Schlüsselzuweisungen berechnet werden. Die Verteilungswirkungen sind damit proportional zu denjenigen bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen.

Nachfolgend werden die Verteilungswirkungen der modifizierten Hauptansatzstaffel anhand des Finanzausgleichsjahres 2013 tabellarisch und grafisch aufgearbeitet. Die im Jahr 2013 tatsächlich gezahlten allgemeinen Schlüsselzuweisungen werden den allgemeinen Schlüsselzuweisungen gegenübergestellt, die sich bei Anwendung der vorgeschlagenen Hauptansatzstaffel und Gleichheit der sonstigen Parameter ergeben hätten. Dabei wird für die kreisfreien Städte eine Einwohnerwertung von 160% unterstellt, dem unteren Wert der gutachterlich vorgeschlagenen Spanne. Damit wird die bei Reform der Hauptansatzstaffel mindestens erforderliche Anpassung bei den kreisfreien Städten simuliert.

a) Allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben

Tabelle 26 betrachtet die allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach Gemeindegrößenklassen, die entsprechend den Stufungen der Hauptansatzstaffel gewählt wurden. Im oberen Teil der Tabelle sind beide Hauptansatzstaffeln – die im Finanzausgleich 2013 gültige sowie die modifizierte – aufgeführt. Rechts daneben sind die Grundbeträge verzeichnet, die sich durch die iterative Berechnung ergeben. Die Modifikation der Hauptansatzstaffel mit einer höheren Einwohnergewichtung bei einem Teil der Gemeinden bewirkt eine merkliche Reduzierung des Grundbetrags von 995,02 auf 937,11. Trotz dieser Änderung bleibt es bei (denselben) 14 abundanten Gemeinden. Die kleinsten Gemeinden hätten aufgrund der Veränderung allesamt weniger Schlüsselzuweisungen erhalten. Auch Gemeinden mit 35.000 bis 45.000 Einwohnern büßen Schlüsselzuweisungen ein. Die vier kreisfreien Städte sowie die Gemeinden mit 7.500 bis 15.000 Einwohnern verzeichnen hingegen Zugewinne. In den übrigen Größenklassen ist das Bild gemischt.

Insgesamt überwiegt die Anzahl der Gemeinden mit Einbußen die der Gemeinden mit Zugewinnen.

Tabelle 26: Auswertung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben nach Gemeindegrößenklassen

Gemeindegrößenklassen	Hauptansatzstaffel FAG 2013	Modifizierte Hauptansatzstaffel	Grundbetrag		
			FAG 2013	Simulation	
bis zu 2500	100	100	995,02	937,11	
mit 7500	105	114	Abundanzfälle		
mit 15000	112	121	14	14	
mit 35000	120	127	Unter der modifizierten Hauptansatzstaffel sind dieselben Gemeinden abundant wie beim FAG 2013.		
mit 45000	125	130			
mit 55000	130	132			
Kreisfreie Städte	150	160			
Schlüsselzuweisung FAG 2013		Schlüsselzuweisung Simulation	Prozentuale Abweichung	Anzahl	
Gemeinden/Städte mit ... Einwohnern	Summe absolut (in Tsd. Euro)			Gewinner	Verlierer
bis zu 2500	98985	89434	-9,65%	0	236
2500 bis 7500	125116	121629	-2,79%	17	55
7500 bis 15000	199974	208366	4,20%	57	0
15000 bis 35000	240132	244517	1,83%	29	3
35000 bis 45000	66812	65349	-2,19%	0	4
45000 bis 55000	-	-	-	-	-
Kreisfreie Städte	Summe absolut (in Tsd. Euro)			Gewinner	Verlierer
	216235	217975	0,80%	4	0
Insgesamt	947255	947270	0	107	298

Anm.: Allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben (ohne Mehrbelastungsausgleich § 14 a), keine investiven Schlüsselzuweisungen. Unterschiede in der verteilten Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben erklären sich durch unterschiedliche Restbeträge.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 80 erweitert die aggregierte Darstellung um eine grafische Auswertung auf Ebene der Einzelgemeinden. Kreisangehörige Gemeinden sind in blau dargestellt, kreisfreie Städte in rot. Jeder Datenpunkt entspricht einer Gemeinde. Auf der x-Achse sind die tatsächlich gezahlten allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben in Euro je Einwohner abgetragen. Auf der y-Achse finden sich die simulierten Schlüsselzuweisungen bei modifizierter Hauptansatzstaffel, ebenfalls in Euro je Einwohner. Die grüne Linie verläuft bei der Funktion $y = x$ und zeigt die Gleichheit beider Werte an. Auch in dieser Darstellung ist zu erkennen, dass die Zahl der „Verlierer“ die der „Gewinner“ überwiegt. Als weitere wichtige Erkenntnis folgt aus Abbildung 80, dass sämtliche simulierte Schlüsselzuweisungen sich nah an den gezahlten Schlüsselzuweisungen bewegen, wie aus der durchweg geringen Distanz zu der grünen Linie ersichtlich ist. Es käme somit aufgrund einer Reform der Hauptansatzstaffel zu keinen grundlegenden, gravierenden Umverteilungswirkungen.

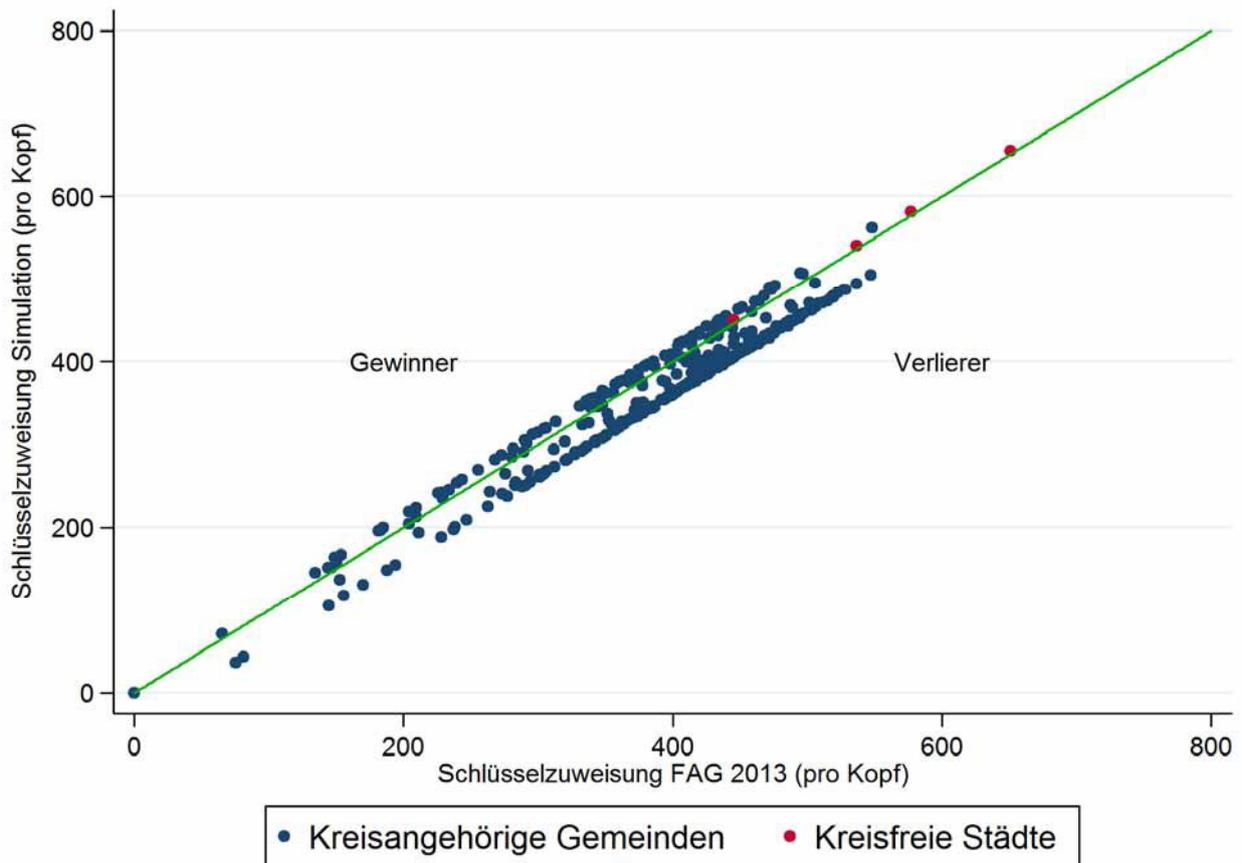


Abbildung 80: Auswertung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben auf Ebene der Einzelgemeinden

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 81 bis Abbildung 83 veranschaulichen die Auswirkungen der modifizierten Hauptansatzstaffel auf die allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben kartografisch. Es werden die Differenzen der simulierten und tatsächlich ausgezahlten Schlüsselzuweisungen in Euro, Euro je Einwohner und als prozentuale Veränderung dargestellt. Abundant gebliebene Gemeinden sind weiß gekennzeichnet.

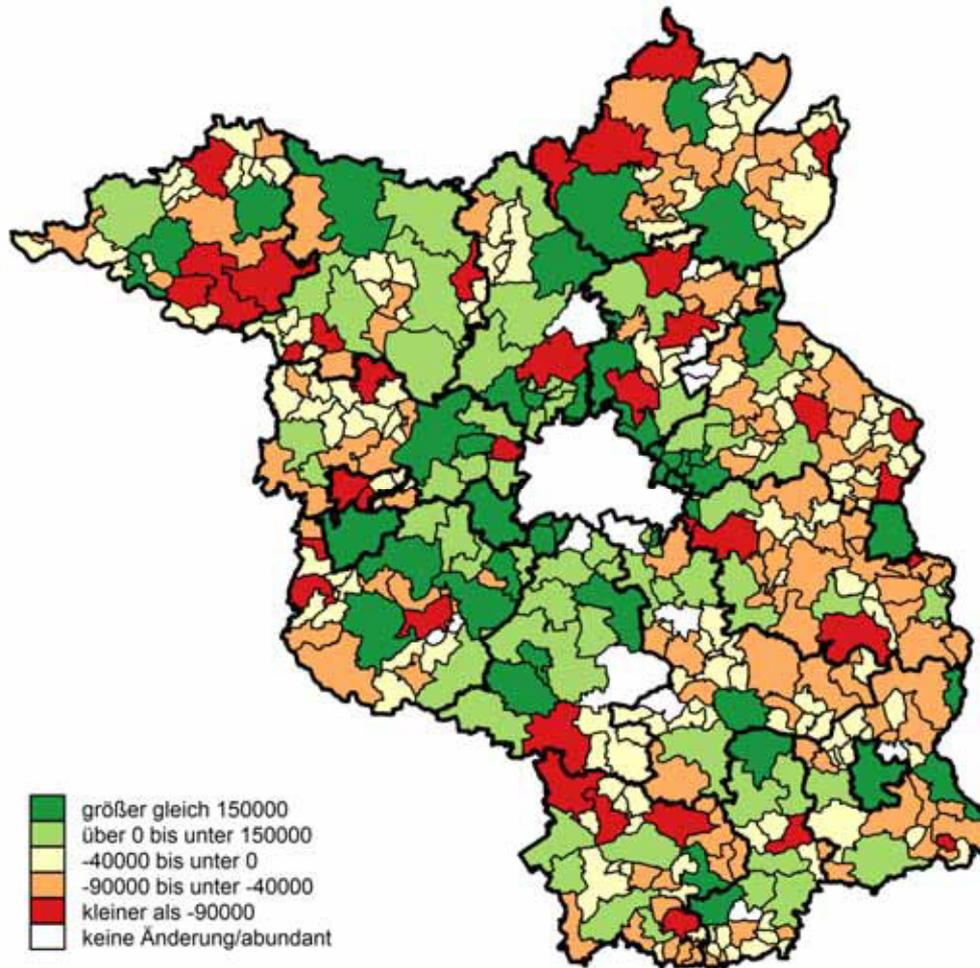


Abbildung 81: Auswertung in Differenzen (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Euro), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben

Quelle: Eigene Berechnungen.

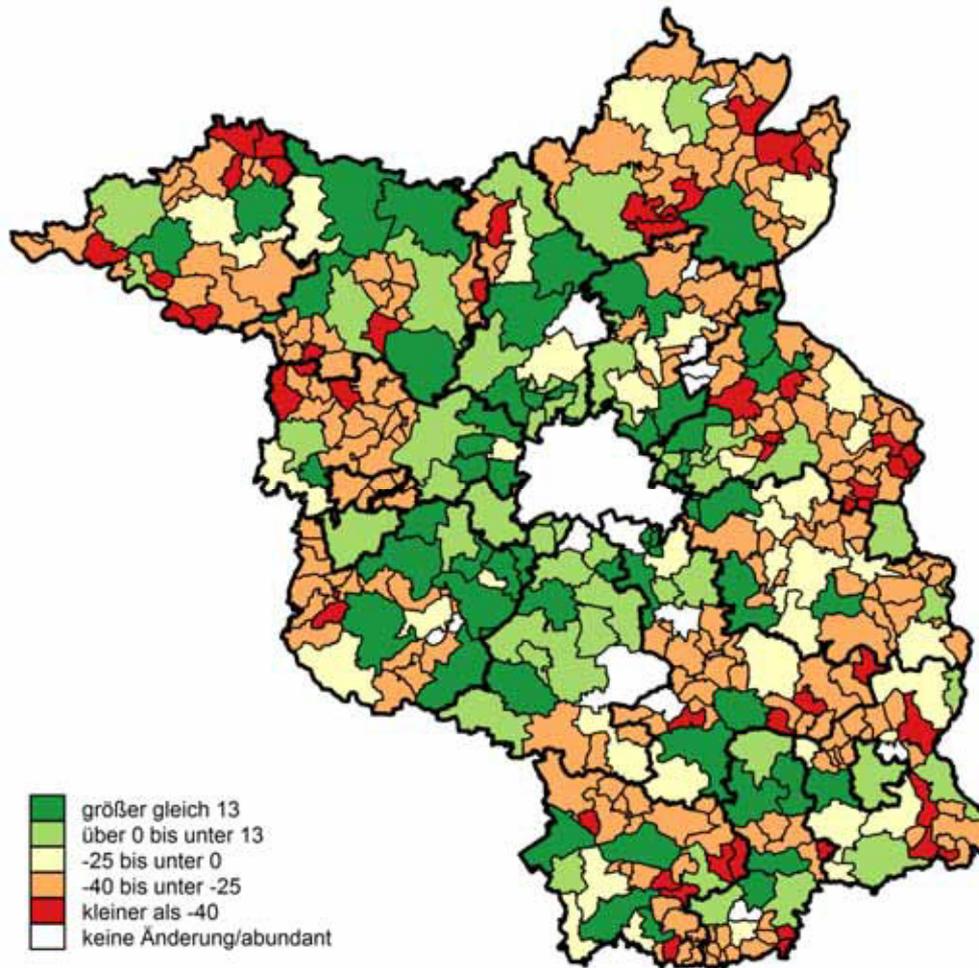


Abbildung 82: Auswertung in Differenzen je Einwohner (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Euro je Einwohner), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben

Quelle: Eigene Berechnungen.

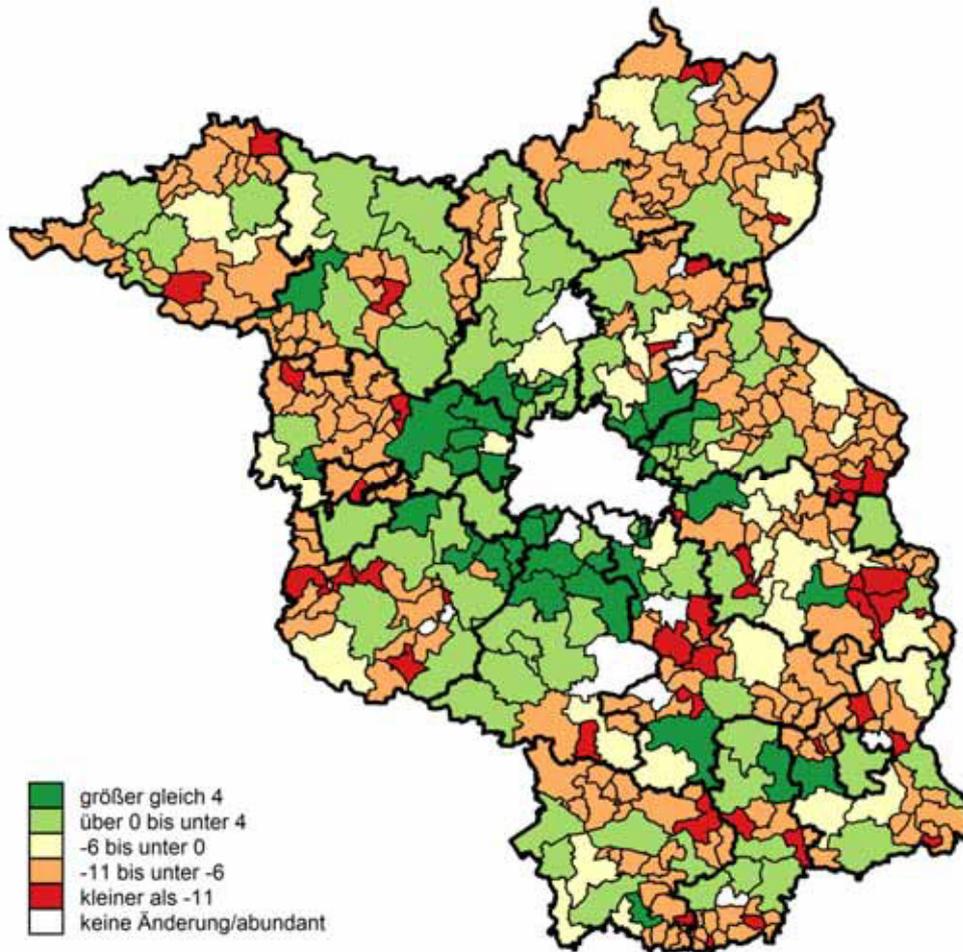


Abbildung 83: Auswertung in prozentualen Veränderungen (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Prozent der Schlüsselzuweisung nach FAG 2013), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben

Quelle: Eigene Berechnungen.

b) Allgemeine Schlüsselzuweisungen für Landkreise

Eine Modifikation der Parameter für die Bestimmung der allgemeinen (und investiven) Schlüsselzuweisungen an Landkreise wurde durch den Gutachter nicht vorgeschlagen. Allerdings hat die für die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden relevante Hauptansatzstaffel mittelbar Auswirkungen auf die Landkreis-Schlüsselzuweisungen. Denn die allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben fließen gemäß § 6 Abs. 1 BbgFAG in die Umlagekraftmesszahl der Landkreise ein.

Wie Tabelle 27 zu entnehmen ist, führen die Umverteilungen bei den Gemeinden auch bei den Landkreisen zu einer Änderung des Grundbetrags. Diese fällt allerdings sehr gering aus: Der Grundbetrag fällt von 587,96 auf 587,65. Daraus ergibt sich, dass sechs Landkreise mehr und acht Landkreise weniger Schlüsselzuweisungen erhalten hätten als nach dem FAG 2013.

Tabelle 27: Auswertung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Landkreise

Grundbetrag	
FAG 2013	Simulation
587,96	587,65
Anzahl	
Gewinner	Verlierer
6	8

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 84 macht deutlich, dass die resultierenden Abweichungen bei den Schlüsselzuweisungen sehr gering ausfallen. Die Abbildung ist analog zu Abbildung 80 aufgebaut. Alle Datenpunkte der Landkreise befinden sich nahezu exakt auf der grünen Linie, die die Gleichheit der simulierten Schlüsselzuweisung mit der nach FAG 2013 ausgezahlten Schlüsselzuweisung anzeigt.

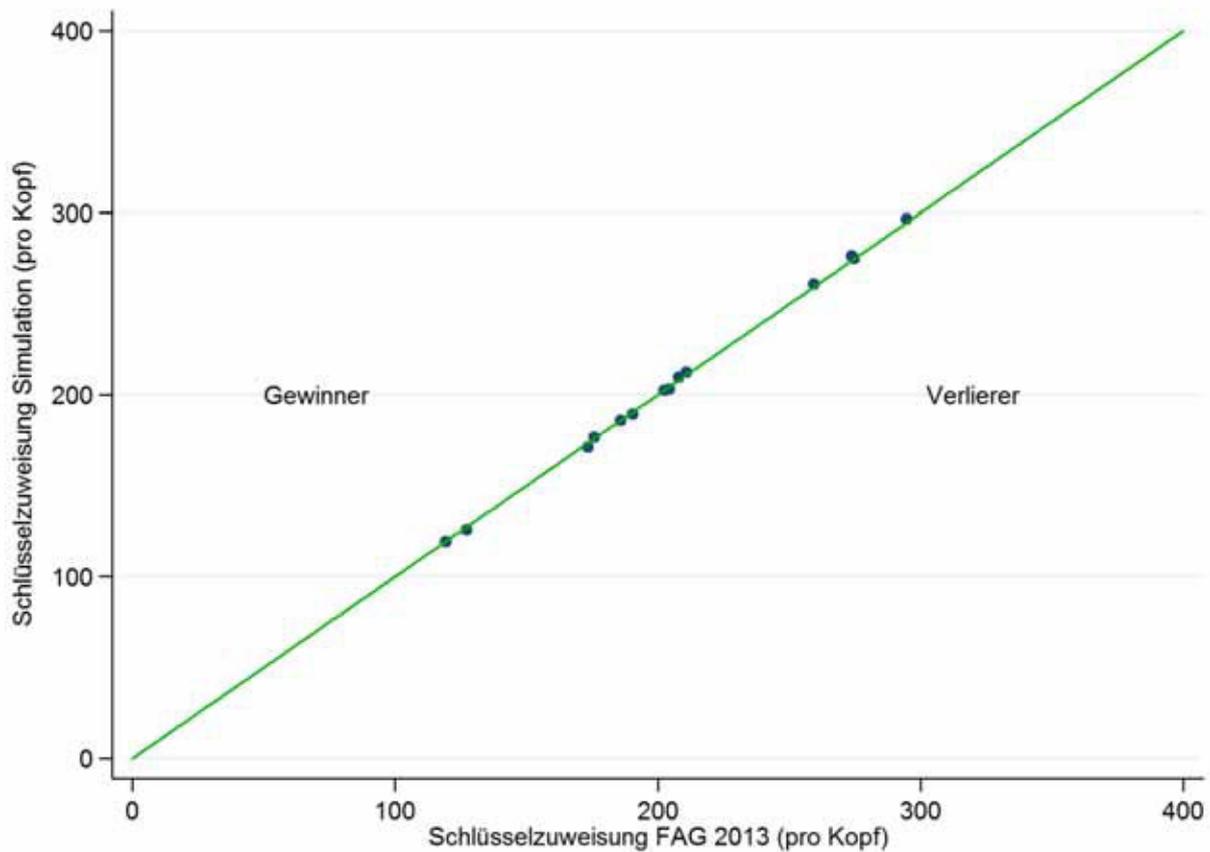


Abbildung 84: Auswertung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Landkreise auf Ebene der einzelnen Landkreise

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 85, Abbildung 86 und Abbildung 87 vervollständigen das Bild analog zur Auswertung auf Gemeindeebene durch kartografische Darstellungen.

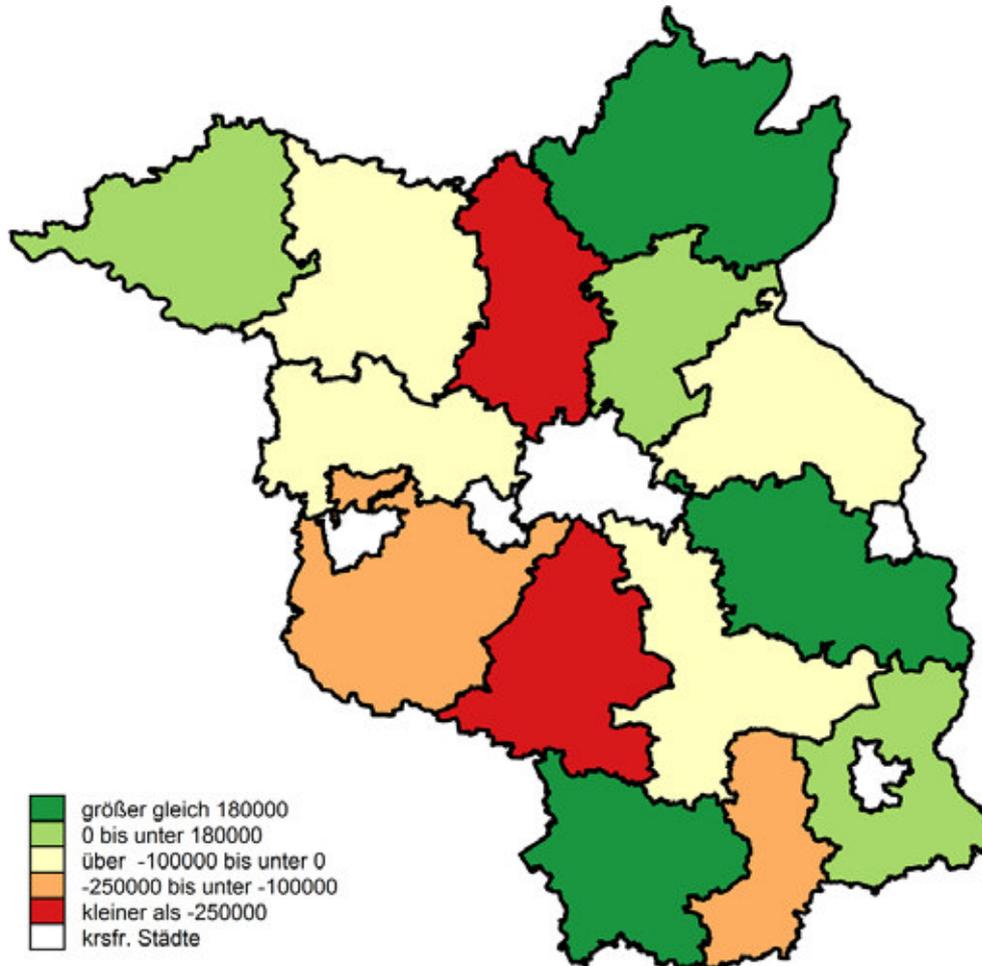


Abbildung 85: Auswertung in Differenzen (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Euro), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Landkreise

Quelle: Eigene Berechnungen.

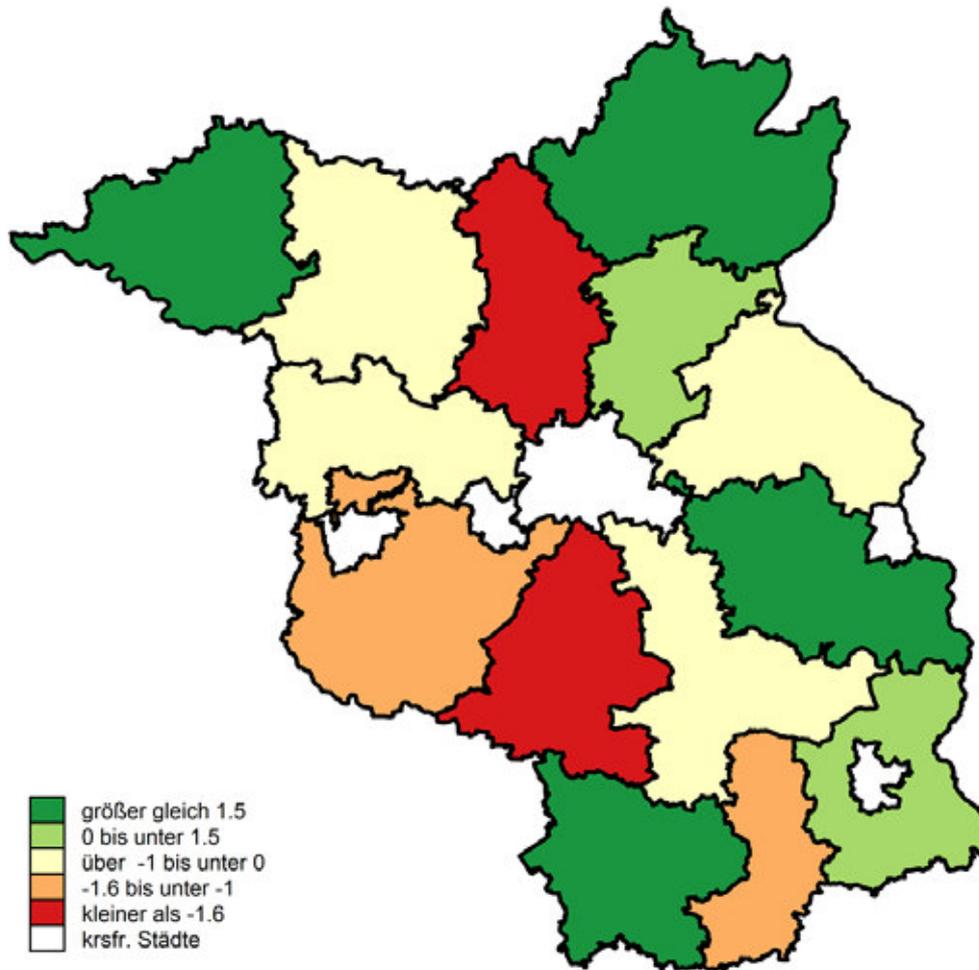


Abbildung 86: Auswertung in Differenzen je Einwohner (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Euro je Einwohner), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Landkreise

Quelle: Eigene Berechnungen.

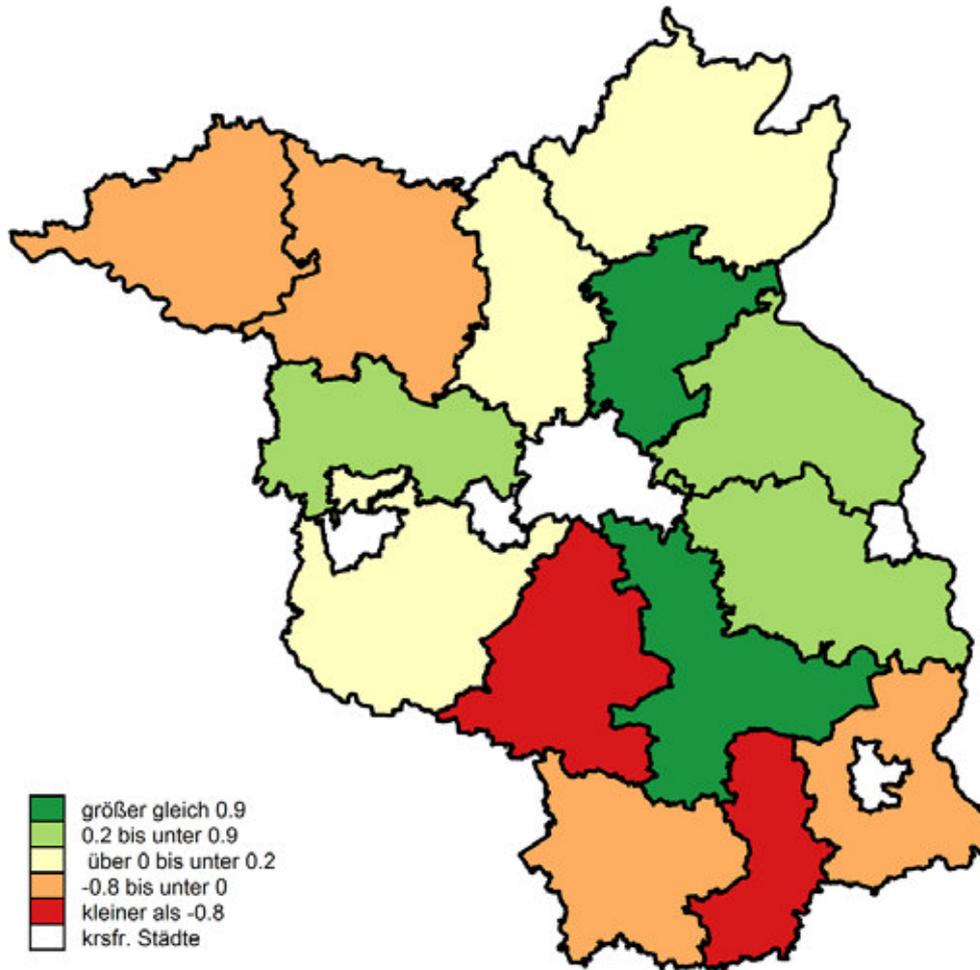


Abbildung 87: Auswertung in prozentualen Veränderungen (Simulierte Schlüsselzuweisungen minus Schlüsselzuweisungen nach FAG 2013 in Prozent der Schlüsselzuweisung nach FAG 2013), allgemeine Schlüsselzuweisungen für Landkreise

Quelle: Eigene Berechnungen.

6 Wirksamkeit des Jugendhilfelastenausgleichs

Im Dezember des Jahres 2012 erfolgte die bislang vorletzte Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (BbgFAG) nach vorhergehenden Untersuchungen durch zwei Gutachten durch die Professoren Lenk und Mitarbeiter sowie Junkernheinrich und Mitarbeiter. Schon im Vorfeld dieser Gesetzesänderung war auf der Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung im Ausschuss für Haushalt und Finanzen am 25. Oktober 2012 deutlich geworden, dass die Ausgabendynamik im Bereich der kommunalen Soziallasten und Jugendhilfe die Entwicklung eines besonderen Sozial- und Jugendhilfelastenausgleiches im BbgFAG erforderlich erscheinen lässt. Ein solcher Sonderlastenausgleich solle eine „bedarfsgerechtere Verteilung (...) in Abhängigkeit von der Höhe der individuell zu tragenden Soziallasten“⁴⁵ vorsehen.

In diesem Sinne hatte sich auch schon der FAG-Beirat mit Beschluss vom 16. Oktober 2012 geäußert. Im Beirat wurden zu diesem Zeitpunkt schon erste Modelle für eine mögliche Ausgestaltung dieses Sonderlastenausgleichs diskutiert. Im Ergebnis dieser Betrachtungen und der weiteren Arbeiten verschiedener kommunaler Akteure des Landes und des Landtags – hier insbesondere des Ausschusses für Haushalt und Finanzen – wurde für die Jugendhilfelasten im Bereich der Hilfen zur Erziehung (HzE) nach SGB VIII ein abschließendes Modell formuliert und mit dem Gesetz vom 15. Oktober 2013 umgesetzt. Es findet seit dem Ausgleichsjahr 2014 Anwendung. Für das Jahr 2014 war der Sonderlastenausgleich mit 10 Millionen Euro dotiert, ab 2015 beträgt der Mittelansatz 20 Mio. Euro pro Jahr.

Bereits bei der Entscheidung für den Sonderlastenausgleich wurde auf die turnusmäßige Evaluierung des BbgFAG hingewiesen, die auch dieses neue Ausgleichselement zum Gegenstand haben sollte.

6.1 Entwicklung der Jugendhilfelasten

Gegenstand des Sonderlastenausgleichs für Jugendhilfe gemäß § 15 Abs. 2 BbgFAG sind die Hilfen und Beratungen für junge Menschen und Familien gemäß §§ 27 bis 35 und 35a SGB VIII. Hier nicht erfasst ist der große Bereich der Kindertagesbetreuung, auf der anderen Seite fehlen die Hilfen für junge Volljährige über 18 Jahren (§ 41 SGB VIII). Aber auch ohne diese Felder ist der Leistungsbe- reich so vielfältig und komplex, dass er hier nur punktuell beleuchtet werden kann. Zunächst zur grundsätzlichen Charakterisierung der Kinder und Jugendhilfe (KJH):⁴⁶

- Die Kinder- und Jugendhilfe hat die Aufgabe, junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern, Benachteiligungen abzubauen, sie vor Gefahren für ihr Wohl zu

⁴⁵ Landtag Brandenburg (2012), Drucksache 5/6513.

⁴⁶ In Anlehnung an Bertelsmann-Stiftung (2015).

schützen. Auch soll sie die Eltern bei der Erziehung beraten sowie positive Lebensbedingungen schaffen.

- Dabei ist die KJH präventiv gestaltet. Sie soll frühzeitig einsetzen und die Fähigkeit zur Selbsthilfe fördern.
- Im Regelfall handelt es sich um Dienstleistungen (z.B. Beratung, Unterstützung) und Sachhilfen (z.B. Einrichtungen). Geldleistungen sind unüblich.
- Die Leistungserbringung erfolgt überwiegend durch freie Träger.
- Hinsichtlich der Art, Qualität und Quantität der Leistungen besteht ein weiter Gestaltungsspielraum in den Kommunen. Das Leistungsangebot variiert stark.
- Die Kommunen sind verpflichtet, bedarfsgerechte Erziehungshilfen anzubieten, Beratungsaufgaben wahrzunehmen und Kinder, Jugendliche und Eltern in ihrem gewohnten Umfeld zu unterstützen.
- Die Sensibilität präventiver Hilfen zur Erziehung ist in den vergangenen Jahren auch durch dramatische Einzelfälle bundesweit gestiegen. Die Zahl betreuter Familien hat sich in Deutschland zwischen 2006 und 2013 verdoppelt.

Die besondere Dynamik der Hilfen zur Erziehung (HzE) in der jüngeren Vergangenheit wird besonders deutlich in der Betrachtung der eingesetzten Finanzmittel. Wie Abbildung 88 zeigt, haben die Ausgaben – gerechnet als Kennzahlen pro Einwohner – in den sechs Jahren von 2007 bis 2013 im Bundesdurchschnitt um knapp 50 Prozent zugenommen.⁴⁷

Schon die einfache Gegenüberstellung der aktuellsten Pro-Kopf-Ausgaben und der Dynamik-Kennziffern für 2007-13 in Abbildung 88 illustriert, dass die Jugendhilfe einfachen Erklärungen nicht zugänglich ist. So zeigen z.B. Städte bei den HzE typischerweise überdurchschnittliche Ausgaben. Das bestätigt sich für die Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Gerade im notorisch finanzschwachen Bremen haben die Ausgaben vom ohnehin höchsten Startpunkt 2007 noch einmal die größte Dynamik entwickelt. Ganz anders der Stadtstaat Berlin: Nicht nur sind hier die aktuellen Durchschnittsausgaben Stadt-untypisch niedrig, auch die Dynamik in den betrachteten sechs Jahren ist – mit weitem Abstand – die niedrigste. Ob das noch die Nachwirkungen des rigorosen Sparprogramms⁴⁸ bei den HzE zwischen 2003 und 2006 sind, kann in der Kürze nicht beurteilt werden. Es macht allerdings deutlich, dass innerhalb der gesetzlichen Pflichten offensichtlich erhebliche, auch finanzwirksame Spielräume bestehen – verbunden, wenn wahrscheinlich auch nicht proportional, mit Unterschieden in Leistungsqualität und -angebot.

⁴⁷ Die absoluten Nominalausgaben steigen um 47,3% – wegen des leichten Bevölkerungsrückgangs fallen diese Werte etwas moderater aus.

⁴⁸ Vgl. Berliner Morgenpost vom 02.08.14. Zwischen 2003 und 2006 sind die nominalen Ausgaben für Hilfen zur Erziehung in Berlin um knapp 30% gesunken; seitdem stiegen sie wieder (moderat).

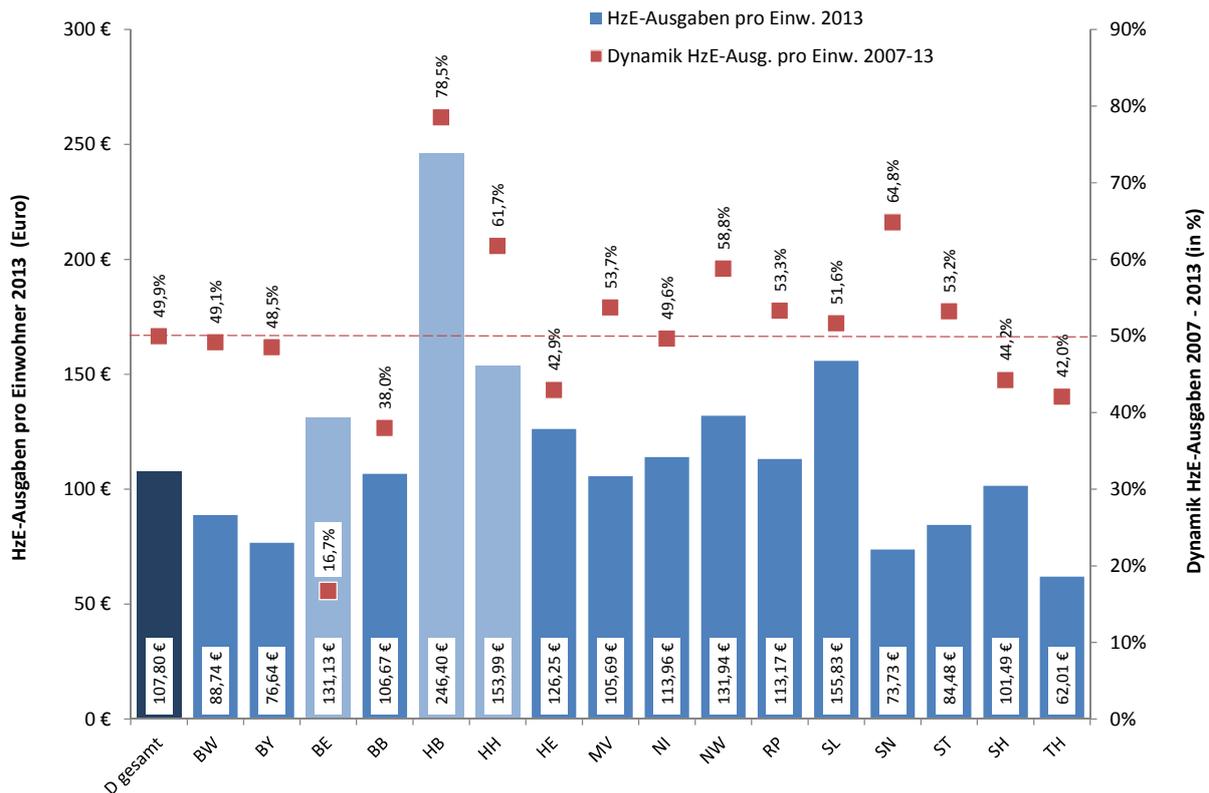


Abbildung 88: HZE-Ausgaben pro Kopf im Ländervergleich: Höhe (2013) und Dynamik (2007-2013)

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Brandenburg liegt sowohl in der Höhe der Ausgaben als auch bei deren Dynamik unter dem Durchschnitt. Bei einem Ausgabenwachstum von 38 Prozent in nur sechs Jahren ist dieser zweitniedrigste Dynamik-Wert allerdings ein schwacher Trost. In der Höhe der Ausgaben liegt Brandenburg mit Mecklenburg-Vorpommern auf einer Höhe, ansonsten aber deutlich über den Ausgaben in den anderen ostdeutschen Flächenländern. In Brandenburg sind die HZE-Ausgaben von 2012 auf 2013 um 4,8% gestiegen.

Dass damit die Aufgabenträger im Land – die 14 Kreise und 4 kreisfreien Städte – keineswegs einheitlich betroffen sind, zeigt Abbildung 89 mit den Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung in den Jahren 2007 bis 2013. Insgesamt haben Hilfen und Beratungen für junge Menschen und Familien (§§ 27 bis 35 und § 35a SGB VIII) bei freien Trägern und öffentlichen Trägern von 10.805 Fällen im Jahr 2007 auf 15.821 in 2013 um 46% zugenommen – stärker noch als die Ausgaben im selben Zeitraum (s.o.). Die Varianz in dieser Entwicklung ist allerdings bemerkenswert: Während die Fallzahlen im Landkreis Barnim um 128% zugenommen haben, sind sie im Kreis Prignitz um 23% gesunken.

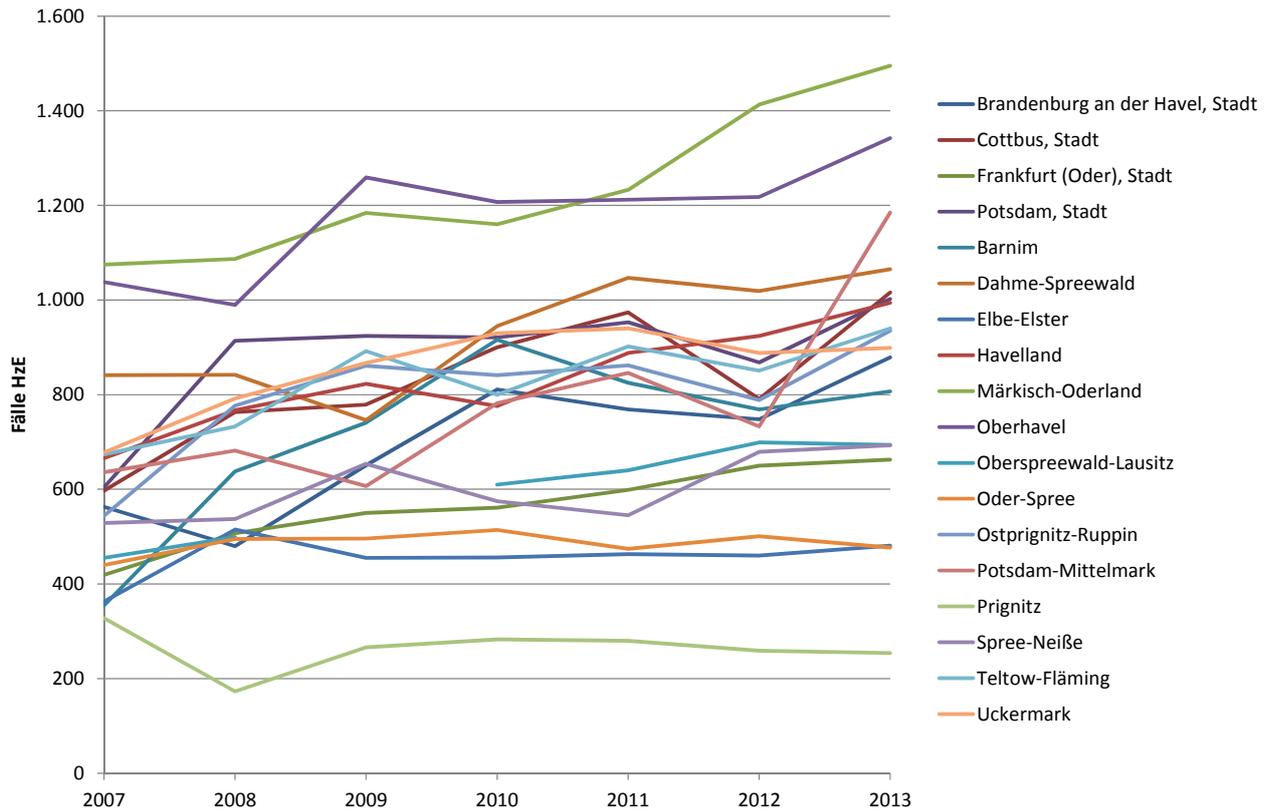


Abbildung 89: Jugendhilfe kommunal – Hilfen zur Erziehung (Fallzahlen) in Brandenburg in den Jahren 2007-2013

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des MdF Brandenburg.

An dieser Stelle kann nicht tiefer auf die potenziellen Ursachen dieser Entwicklungen und ihrer Heterogenität eingegangen werden. Stellvertretend sei deshalb auf die aktuellen Befunde einer Institution verwiesen, die an dieser Stelle tiefer bohrt, die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. Auch bei vertiefter Betrachtung betont die KGSt für Brandenburg, dass die Ursachen für die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung nicht nur sehr vielschichtig sind, sie sind vor allem nicht umfänglich geklärt:

- „Die Sozialstruktur kann nur einen Teil der Unterschiede bei der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung erklären.
- Angebote, Arbeitsweisen, politische Rahmenbedingungen und das Selbstverständnis des Dienstleistungsanbieters „Jugendamt“ sind für Differenzen verantwortlich und können gestaltet werden.“⁴⁹

⁴⁹ Leitner-Achtstätter (2014).

6.2 Ausgestaltung des Jugendhilfelastenausgleichs

Die Genese des Jugendhilfelastenausgleichs von 2012 bis zur letztlich maßgeblichen Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 17. September 2013 (Drks. 5/7914) ist für die Überprüfung des Ausgleichs aus zwei Gründen von besonderer Bedeutung: Zum einen wurde mit den verschiedenen Ausgestaltungsmodellen, die zur Diskussion standen, schon ein Gutteil des sinnvoll einsetzbaren Instrumentariums betrachtet und gegeneinander abgewogen. Die vorliegende Überprüfung kann an den dort gesetzten Argumentationslinien ansetzen, sodass ein möglichst hohes Maß an Konsistenz zwischen Instrumentendesign und Evaluation hergestellt werden kann. Zum anderen liegen Design und Evaluation zeitlich sehr nah beieinander; von daher kann unmittelbar überprüft werden, ob die Ziele erreicht werden – ohne dass ein längerer Zeitverlauf hier durch exogene Einflüsse „Sand ins Getriebe“ streuen könnte.

Zwei zentrale Gestaltungsaufgaben sind hier im Wesentlichen zu betrachten:

- Welchen Mechanismus soll der Jugendhilfelastenausgleich nutzen, um die für den Sonderlastenausgleich (SLA) bereitgestellten Mittel horizontal zwischen den Landkreisen und den kreisfreien Städten zu verteilen?
- Welche Mittel sollen insgesamt für den Jugendhilfelastenausgleich bereitgestellt werden und vom wem sind sie gemeinsam aufzubringen?

Da die zweite – eigentlich vorgeordnete – Frage nicht unabhängig von den für den horizontalen Verteilungsmechanismus in Frage kommenden Modellen behandelt werden kann, werden zunächst die relevanten Modelle für die interkommunale Mittelverteilung dargestellt. Hier stehen sich zwei konträre Modelltypen gegenüber, die jeweils einen eigenen Lastenbegriff bzw. eine eigene „Ausgleichsphilosophie“ umsetzen sollen.

Die **erste Modellgruppe** wurde im Zuge der Vorbereitungen des Sonderlastenausgleichs vergleichsweise ausführlich ausgestaltet, sie umfasst die für den FAG-Beirat entwickelten Modelle 1, 2a und 2b. Diese konkreten Modelle – wie auch weitere in diesem Sinn formulierbare Ausgestaltungsvarianten – stellen den Versuch dar, ein Abbild der *absoluten* Lasten aus den Hilfen zur Erziehung für jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt zur Grundlage der horizontalen Mittelallokation des SLA zu machen. Diese Modelle koppeln sich systematisch an die anderen SLA im Finanzausgleichsgesetz an (§§ 14, 14a, 15 Abs. 1 BbgFAG), die ebenfalls an absoluten Lasten ansetzen. Ihnen ist gemein, dass sie einen finanzkraftunabhängigen Lastbegriff nutzen. Im Sinn des Schrifttums zum Finanzausgleich⁵⁰ kann man diese Modelle auch als *konventionelle* bzw. „echte“ Sonderlastenausgleiche charakterisieren.

⁵⁰ Statt vieler sei hier auf Lenk et al. (2012) für Brandenburg verwiesen (m.w.N.). In der Praxis nutzen beispielsweise der sächsische und der Zürcher kommunale Finanzausgleich den Terminus analog.

Konkret hat die hiermit beauftragte Arbeitsgruppe des FAG-Beirates drei Modelle mit folgenden Indikatoren entwickelt und zur Diskussion gestellt:⁵¹

Modell 1: Anzahl der Kinder U18 50%; Kosten Hilfen zur Erziehung 50%.

Modell 2a: Anzahl der Kinder U18 50%; Anteil Kinder U18 mit SGB II-Bezug an Kindern U18 25%; Fallzahlen HzE 25%.

Modell 2b: Anzahl der Kinder U18; Anteil Kinder U18 mit SGB II-Bezug an Kindern U18; Fallzahlen HzE jeweils zu einem Drittel.

Die Indikatorwahl in diesen drei Modellen zeigt prototypisch alle drei Typen von Indikatoren, die prinzipiell zur Konstruktion derartiger Bedarfsindikatoren genutzt werden können. Einzeln oder in Kombination sollen sie als erklärende („unabhängige“) Variable dazu dienen, ein möglichst gutes Abbild der Sonderlasten, d.h. der zu erklärenden („abhängigen“) Variable, zu schaffen.

Exogene Kennzahlen: Diese Indikatoren sollen die abhängige Variable möglichst gut erklären, sind aber zugleich von ihr und dem Verhalten der zugehörigen Akteure (hier im Bereich HzE) nicht beeinflussbar. In allen drei Modellen sind dies die statistischen Indikatoren „Anzahl der Personen im Alter unter 18 Jahren im Landkreis bzw. der kreisfreien Stadt“ und/oder „Anteil der Personen im Alter unter 18 Jahren in SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Landkreis bzw. der kreisfreien Stadt an der altersgleichen Wohnbevölkerung“.

Mengen-Kennzahlen: Diese Indikatoren beschreiben den abzubildenden Bedarf direkter mit Hilfe von Mengen-Kennzahlen, die aus dem betreffenden Leistungsbereich stammen. Wegen der Herkunft direkt aus dem Leistungsbereich handelt es sich hierbei schon um partiell endogene Kennzahlen. Im konkreten Fall werden in den Modellen 2a und 2b die örtlichen Fallzahlen der Hilfen und Beratungen für junge Menschen und Familien gemäß §§ 27 bis 35 und 35a SGB VIII genutzt, also der in diesem Bereich der Jugendhilfestatistik höchstaggrierte Mengen-Indikator.

Kosten-Indikatoren: Daten zu den Kosten bilden die finanziellen Lasten im relevanten Bereich in aller Regel am genauesten ab. Ökonomisch gesehen, bilden Kosten-Indikatoren das Produkt aus Mengen-Indikatoren und Stückkosten. Je nachdem, wie differenziert Mengen und Stückkosten erfasst werden und ob pauschalierte Kostendaten oder individuelle Auszahlungsdaten genutzt werden, können Kostenindikatoren die zu erklärenden Ausgaben nahezu oder vollkommen deckungsgleich erfassen. Bei den im Modell 1 genutzten Ausgaben („Auszahlungen“) für Hilfen zur Erziehung ist das der Fall; erklärte und erklärende Variable sind identisch. Ein Lastenausgleich würde hier den (anteiligen) Ersatz der getätigten Auszahlungen bewirken.

⁵¹ Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2012), Bericht der Arbeitsgruppe..., Potsdam 11.10.2012.

Grundsätzlich ließen sich aus derartigen Elementen zahlreiche vorstellbare Sonderlastenausgleich-Designs entwickeln. Im Abschnitt 6.4 unten werden neben den Modellen 1, 2a und 2b noch einige weitere Varianten skizziert – wobei die meisten der Illustration der Bewertungsmethodik dienen, nicht als Vorschläge.

Der FAG-Beirat selbst hat sich in seiner Sitzung am 16. Oktober 2012 einvernehmlich dafür ausgesprochen, *dass* ein Sonderlastenausgleich für den Bereich der Hilfen zur Erziehung eingerichtet werden solle. Wegen nicht erzieltm Einvernehmen, aus welchen Quellen ein solcher Ausgleich zu finanzieren sei, kam es im Beirat jedoch zu keiner weitergehenden Verständigung über dessen konkrete Ausgestaltung.

Am 24. Mai 2013 legten die Regierungsfraktionen den Gesetzentwurf „Viertes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes“ vor (Drucksache 5/7322). Für den Jugendhilfelastenausgleich sah der Entwurf eine „bedarfsgerechtere Mittelauskehr – orientiert an den individuell zu tragenden Lasten“ vor. Konkret greift der Gesetzentwurf das Modell 2b auf. In diesem Sinne wären die Mittel des Sonderlastenausgleichs nach einem Mischindikator auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt worden, der jeweils zu einem Drittel auf deren jeweiligen Anteil an der Anzahl der Kinder U18, dem Anteil der Kinder U18 mit SGB II-Bezug an den Kindern U18 und der Fallzahlen für HzE in Brandenburg aufbaut.

Umgesetzt wurde mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes vom 15. Oktober 2013 schließlich jedoch kein Ansatz aus der ersten Modellgruppe der konventionellen Sonderlastenausgleichs, sondern ein Indikator aus der **zweiten Modellgruppe**. Diese Gruppe vereint Elemente des konventionellen SLA und des Finanzausgleichs-Nebenansatzes, entsprechend sprechen wir im Folgenden von *hybriden Lastenausgleichs*.⁵²

Entstanden ist das Modell im Vorfeld der Anhörung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen zum vierten BbgFAG-Änderungsgesetz am 15. August 2013, an der auch Mitglieder des Ausschusses für Inneres teilnahmen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sowie der Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt (Oder) und der Landrat des Landkreises Uckermark Stellung nahmen. Der vom Ausschuss mehrheitlich befürwortete (Drks. 5/7914) und im § 15 Abs. 2 BbgFAG letztlich umgesetzte Änderungsvorschlag besteht aus zwei Elementen, die sich jeweils als Änderung des oben dargestellten Modells 2b herleiten.⁵³

Zunächst wird empfohlen, auf den Drittelindikator „Personen unter 18 Jahren“ zu verzichten und stattdessen die verbleibenden beiden Teilindikatoren (Anteil Personen U18 in Bedarfsgemein-

⁵² Empirisch fundierte Nebenansätze in den Schlüsselzuweisungssystemen kommunaler Finanzausgleichs arbeiten in aller Regel ebenfalls mit Kennzahlen, die Indikatoren als Werte pro Einwohner darstellen.

⁵³ Beispielhaft sei hier auf die Stellungnahme des Landrats der Uckermark verweisen, in der die Kritik an den bisherigen Modellen und die Argumente für eine abweichenden Lösung anschaulich formuliert sind. Vgl. Landkreis Uckermark – der Landrat (2013), Stellungnahme..., Prenzlau, 8.8.2013.

schaften an Personen U18, Fälle HzE) zu jeweils 50% zu gewichten. Dieser Änderungsvorschlag ist als solcher eine „kleine“ Variation innerhalb der echten Sonderlastenausgleiche. Ob der Verzicht oder die Hinzunahme der allgemeinen Minderjährigenzahlen die Treffgenauigkeit des Indikators verbessert, ist eine empirische Frage (vgl. dazu Abschnitt 6.4).

Es ist die zweite, substantiellere Änderung des Modells 2b, die zu einer kompletten Verschiebung des Bewertungsmaßstabs und der Klassifizierung als *hybrider* Lastenausgleich führt: Statt die Relationen der jeweiligen *absoluten* Indikatoren als Grundlage der interkommunalen Mittelverteilung zu nutzen, wird empfohlen, diese Indikatoren jeweils ins Verhältnis zur kommunalen Einwohnerzahl zu setzen. Konkret erfolgt der Lastenausgleich damit wie folgt (dargestellt in Anlehnung an das BbgFAG):

Die Verteilung des Gesamtbetrages erfolgt jeweils zur Hälfte nach den folgenden Maßstäben:

1. nach dem Anteil des Aufgabenträgers an der Summe der für jeden Aufgabenträger ermittelten Relation zwischen der Summe der Fälle des Aufgabenträgers bei den Hilfen und Beratungen für junge Menschen und Familien gemäß §§ 27 bis 35 und § 35a SGB VIII nach der Jugendhilfestatistik und der Bevölkerung des Aufgabenträgers nach der Bevölkerungsstatistik.
2. nach dem Anteil des Aufgabenträgers an der Summe der für jeden Aufgabenträger ermittelten Relation zwischen den Personen unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften im Jahresdurchschnitt des vorvergangenen Jahres und der Bevölkerung des Aufgabenträgers am 31. Dezember des vorvergangenen Jahres nach der amtlichen Bevölkerungsstatistik.⁵⁴

Dieses Modell einwohnerbezogener Relationen wurde formuliert, um besser abzubilden, dass vergleichbare absolute Aufgabenzuwächse aus der Jugendhilfe je nach dessen Größe zu unterschiedlichen Belastungen eines kommunalen Haushalts führen. Mit einem einfachen Rechenbeispiel kann der Unterschied zum konventionellen SLA leicht veranschaulicht werden:

Landkreis A habe doppelt so viele Einwohner wie Landkreis B. Auf beide kommen zusätzliche Jugendhilfeausgaben von jeweils 1 Mio. Euro zu, d.h. der absolute Lastenzuwachs verteile sich im Verhältnis 50% zu 50%. Angenommen, der gewählte Kompositindikator zur Abbildung der absoluten Lastenzuwächse (z.B. U18 in SGB II + HzE-Fälle) zeige ebenfalls ein solches 50:50-Verhältnis der Lastenzuwächse an.

Ein konventioneller SLA verteilt nun seine Mittel im Verhältnis 50:50 auf die beiden Landkreise. Jeder Euro, der für Jugendhilfelasten verausgabt wird, wird im gleichen Maße aus dem Sonderlastenausgleich mitfinanziert. Im hybriden, einwohnergewichteten SLA verteilen sich die Mittel hin-

⁵⁴ Eine dritte Abwandlung des gesetzlichen Mechanismus gegenüber dem Modell 2b erfolgte ohne explizite Begründung: Hatte das Modell 2b hier noch den *Anteil* der U18 Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften an den altersgleichen Personen im Kreis bzw. der Stadt betrachtet, entfällt dieser Bezug auf die Gesamtzahl der U18-Personen hier.

gegen zu einem Drittel auf den großen Landkreis A und zu zwei Drittel auf den kleinen Landkreis B. „Pro Fall“ werden die Mittel ungleich verteilt. Hier kommt eine andere Art des Ausgleichs zum Einsatz. Es wird berücksichtigt, dass die hinzukommenden Jugendhilfelasten für den kleineren Landkreis eine relativ größere Haushaltsbelastung darstellen. Dies gilt umso mehr, je stärker die reguläre Kreisfinanzierung nur einwohnerbezogen erfolgt. Mit dem hybriden SLA soll diese Art der relativen Mehrbelastung des Kreishaushalts besser abgefedert werden.

Es wird unmittelbar ersichtlich, dass die Kraft der Argumente zugunsten der Ausgleichsphilosophien hinter dem konventionellen und einwohnerbezogenen Sonderlastenausgleich nicht unabhängig vom *Volumen* des Ausgleichs gesehen werden kann. Je größer der Anteil des SLA an den Gesamtausgaben, umso mehr spricht für den konventionellen Lastenausgleich. Im Extremfall einer Vollfinanzierung der Jugendhilfelasten komplett über den SLA wäre nur noch das konventionelle Modell zulässig, das Hybridmodell würde hier (und schon deutlich davor) zu starken Verwerfungen führen. Je geringer der Anteil des SLA an den Gesamtausgaben, umso besser kann der Ausgleichsmechanismus des Hybridmodells seine dämpfende Wirkung auf die relativen Ungleichbelastungen der Kreishaushalte ausüben.

Um die Abwägung, welches Ausgleichsparadigma in welcher Konstellation angemessener ist, auf ein sauberes Fundament zu stellen, muss ein naheliegendes Missverständnis ausgeräumt werden. Zugunsten des einwohnerbezogenen Hybridmodells wird zuweilen ins Feld geführt, es berücksichtige – im Gegensatz zum konventionellen SLA – die *Finanzkraft* der Aufgabenträger.⁵⁵ Das ist nicht der Fall. Wie skizziert, funktioniert der spezielle Ausgleichsmechanismus dieses Ansatzes ausschließlich über Größeneffekte, er honoriert Kleinheit bzw. Überproportionalität der Lasten bei unterproportionaler Einwohnerzahl. Man könnte hier von einer Art *größenbedingter Leistungsfähigkeit* sprechen. Finanzkraft beziehungsweise Finanzschwäche jedoch ist im FAG-Kontext ganz anders definiert über das Verhältnis von Steuer- bzw. Umlagekraft zur Bedarfsmesszahl. Da der Ausgleichsmechanismus des BbgFAG die Unterschiede zwischen Steuer-/Umlagekraft und Bedarfsmesszahl zu weniger als 100% ausgleicht, bleiben auch nach dem regulären Finanzausgleich interkommunale Unterschiede der Finanzkraft bestehen. Ein finanzkraftorientierter SLA müsste also hier ansetzen, nicht an der finanzkraftunabhängigen Einwohnerzahl. Wie Abbildung 90 zeigt, korrelieren Kleinheit und Finanzschwäche auch nicht zufällig miteinander.

⁵⁵ Landkreis Uckermark – der Landrat (2013), Stellungnahme..., Prenzlau, 8.8.2013. In der Anhörung selbst war nur mehr von „Kraft“ (in Anführungszeichen) die Rede.

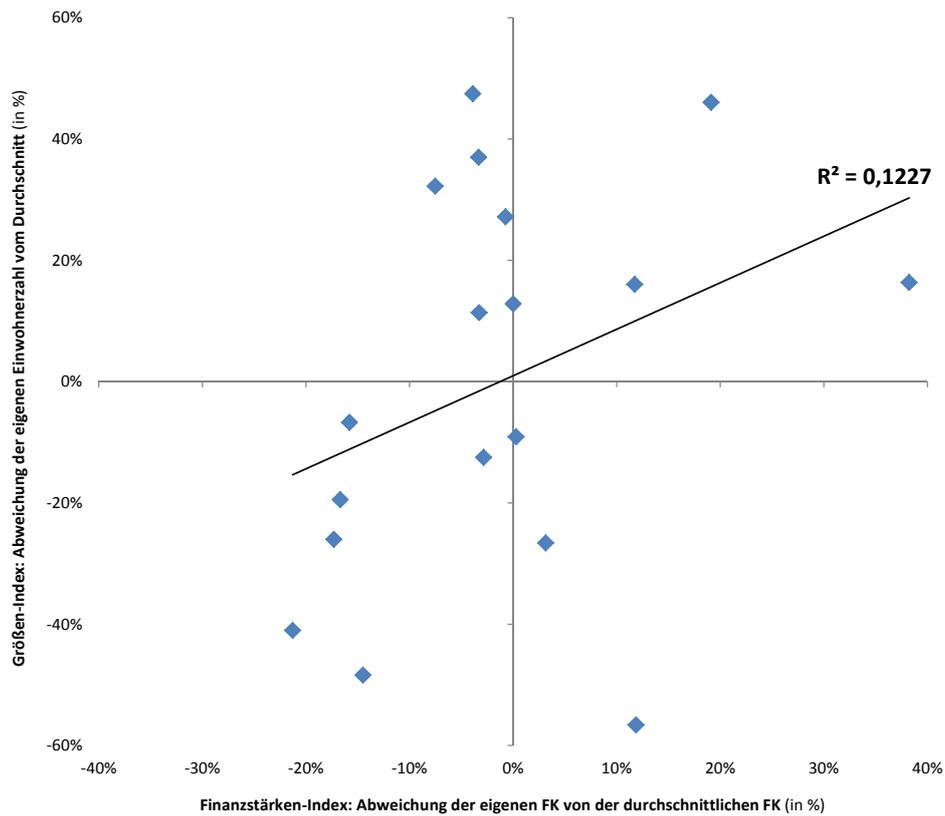


Abbildung 90: Korrelation des Größen- mit dem Finanzkraft-Index für die brandenburgischen Kreise und kreisfreien Städte (2012)

Quelle: Eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Dargestellt sind zwei Indices, die auf Basis des Jahres 2012 für diesen Vergleich erstellt wurden.⁵⁶ Der horizontal dargestellte Finanzstärken-Index weist die relative Abweichung der eigenen Finanzkraft (Steuer- oder Umlagekraftmesszahl an Bedarfsmesszahl) vom Durchschnitt der eigenen Gruppe (kreisfreie Städte oder Landkreise) aus.⁵⁷ Der vertikal dargestellte Größen-Index stellt die relative Abweichung der eigenen Einwohnerzahl von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Kreise und kreisfreien Städte dar.⁵⁸

Der hybride, einwohnerbezogene SLA begünstigt – im Vergleich zu einem ansonsten gleich gestalteten konventionellen SLA – alle Kommunen unterhalb der horizontalen Nullachse zulasten der

⁵⁶ Auch im Folgenden werden für die Überprüfung des Jugendhilfelastenausgleichs Daten des Jahres 2012 genutzt bzw. die Daten, die für den Finanzausgleich 2012 relevant waren (z.B. Bevölkerungszahlen des vorvergangenen Jahres 2010 etc.).

⁵⁷ Durch diese Art der Normierung können die Indexzahlen für Kreise und kreisfreie Städte zusammen betrachtet werden. Es sei betont, dass ein solches Vorgehen nur zu Messzwecken erfolgt und empfohlen wird.

⁵⁸ Hier werden Kreise und kreisfreie Städte von vornherein „in einen Topf geworfen“, d.h. der Index beruht auf dem Gedankenkonstrukt einer gemeinsamen Durchschnittsgröße der Kreise und kreisfreien Städte. Dieses einfache Vorgehen muss auf den ersten Blick befremdlich erscheinen, doch es bildet exakt den isolierten Einwohnereffekt des § 15 Abs. 2 BbgFAG nach.

Kommunen darüber. Auf beiden Seiten finden sich relativ finanzstarke und relativ finanzschwache Kommunen. Dass für die brandenburgischen Kreise und kreisfreien Städte relative Finanzstärke und relative Größe sehr wenig miteinander zu tun haben, zeigt auch die in Abbildung 90 abgetragene lineare Regressionsgerade und der zugehörige Determinationskoeffizient R^2 . Bei einem Bestimmtheitsmaß von gerade einmal 12,3% kann kaum noch von einem Zusammenhang gesprochen werden.⁵⁹

Bei allen grundsätzlichen Unterschieden der beiden Ausgleichsphilosophien hinter den echten und den hybriden Sonderlastenausgleichen haben sie dahingehend eine Gemeinsamkeit, dass sie *beide* finanzkraftunabhängig sind. Ein wirksam finanzkraftabhängiger Ausgleich der Jugendhilfelasten stand 2012 und 2013 in Brandenburg nicht zur Diskussion. Vielmehr haben sich alle Akteure – auch in Anschauung der Argumente aus dem Lenk- und dem Junkernheinrich-Gutachten – gegen ein solches Ausgleichsmodell entschieden, denn systematisch halbwegs „sauber“ lässt sich ein finanzkraftabhängiger Lastenausgleich nur als Jugendhilfe-Nebensatz konstruieren. Auch wenn Nebensätze unter bestimmten Umständen klare Stärken haben,⁶⁰ erachten wir diese Entscheidung für den finanzkraftunabhängigen Jugendhilfe-SLA in Brandenburg als systematisch richtig und angemessen. Entsprechend ist ein echter Nebensatz nicht Gegenstand der weiteren Überprüfung.

Die zweite kommunal- und landespolitisch wichtige Gestaltungsdimension für den Sonderlastenausgleich ist das Finanzierungsvolumen und der „richtige“ Finanzierer. *Wer* die Mittel für einen Sonderlastenausgleich aufbringen soll – um mit der zweiten Frage zu beginnen –, ist naturgemäß eine der zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren besonders strittigen Fragen, die auch wesentlichen Einfluss auf die Bewertung des Gesamtvorhabens „SLA Jugendhilfe“ nimmt. Dass das Land und die Mitglieder der kommunalen Familie in notwendiger Vertretung der jeweils vorrangig auf die eigenen Haushalte gerichteten Interessen dabei unterschiedliche Perspektiven vertreten (haben), verwundert nicht. Konfligierende Interessen sind nicht Ausdruck von besonderem „Eigennutzstreben“, sie sind jeweils Ausdruck ernstgenommener politischer Verantwortung für eine sparsame Haushaltsführung im Rahmen des erteilten politischen Mandats.

Von Seiten der ökonomischen wissenschaftlichen Überprüfung läuft die Betrachtung der vielfachen Plädoyers, der gegenläufigen Solidaritätsforderungen und der formulierten konfligierenden Rechtspositionen auf zwei Fragekomplexe hinaus: Wie bei den anderen dynamisch kommunalen Sozialausgaben stellt sich auch bei dem hier betrachteten Teilbereich der Kinder- und Jugendhilfe die grundsätzliche Frage nach der „richtigen“ Konnexität im Verhältnis des Bundes zu den Kommunen und den für deren Interessenvertretung verantwortlichen Ländern. Hier gibt es gute Anreizargumente für die „Ausführungskonnexität“, nach der die Ausgaben für kommunal erbrachte Sozialleistungen tatsächlich auch von den dezentralen Aufgabenträgern finanziert werden sollten.

⁵⁹ Die diffuse Punktwolke belegt zugleich, dass auch andere als lineare Zusammenhänge nicht angenommen werden können.

⁶⁰ Vgl. Goerl et al. (2013).

Bei genauerer Betrachtung geht es dabei jedoch in erster Linie um die technische Ausgestaltung des Finanzierungsmodus, nicht um die materielle Kostentragung.⁶¹ Jenseits dieser Frage schlägt das Pendel sowohl in der systematischen Betrachtung⁶² als auch in der politischen Diskussion – verwiesen sei nur auf den Koalitionsvertrag der Bundesregierung – in Richtung von mehr „Veranlassungskonnexität“ aus. Vieles spricht dafür, dass sich der Bund stärker in die Finanzierung der durch den Bundesgesetzgeber prädeteterminierten kommunalen Sozialausgaben einbringt. Ob und in welchem Maße ein solches Bundesengagement in den vertikalen Finanzbeziehungen kompensiert werden müsste oder nicht, braucht hier nicht vertieft zu werden, denn die Frage geht über den Betrachtungsrahmen des vorliegenden Gutachtens hinaus.

Innerhalb des Betrachtungsrahmens des vorliegenden Gutachtens ist diese Frage schon beantwortet worden in der Symmetriebetrachtung zwischen dem Land und der kommunalen Familie einerseits (Kapitel 4) und innerhalb der kommunalen Ebene andererseits (Abschnitt 5.1). Dort sind die Deckungsmittelverbräuche für die Jugendhilfe jeweils mit erfasst, d.h. Element der Symmetriepfung. Beide Prüfungen ergeben keine Hinweise auf Ungleichgewichte, die der unmittelbaren Korrektur bedürften. Allerdings stehen diese Aussagen unter dem Vorbehalt, dass sie den „aktuellen Rand“ nicht erfassen können, da statistisch verlässliche Daten hier noch nicht vorliegen. Gerade bei dynamisch wachsenden Ausgaben wie der Jugendhilfe verbleibt hier eine Bewertungslücke, die wissenschaftlich nicht befriedigend gefüllt werden kann. Die Dynamik der HzE-Ausgaben am aktuellen Rand und der Umstand, dass die Symmetriebetrachtung zwischen Land und kommunaler Familie zwar noch steht, aber in Richtung einer Korrektur zugunsten der Kommunen tendiert, ist ein Indiz dafür, dass bei Fortschreibung dieser Trends eine Ausdehnung des SLA durch Landesmittel (mit-)finanziert werden sollte.

Auch die Frage nach dem besten Verhältnis von allgemeinen, finanzkraftabhängigen Quellen der Finanzierung von kreislichen Jugendhilfeausgaben zu dem Volumen des finanzkraftunabhängigen Sonderlastenausgleichs ist abstrakt nicht eindeutig zu beantworten. Ohne Zweifel erscheint ein Sonderlastenausgleich von 20 Millionen Euro bei Bruttoausgaben für die unmittelbaren Hilfen zur Erziehung von 251 Mio. Euro (2012) bzw. einem Deckungsmittelverbrauch in der Produktgruppe 363 („Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“) von 282 Mio. Euro recht klein. Wie oben erläutert, sollte ein Sonderlastenausgleich nach dem hybriden, einwohnerbezogenen Ausgleichsparadigma des gesetzlichen Mechanismus‘ in der Tat eher klein bleiben. Für einen echten SLA gelten derartige Beschränkungen nicht, vielmehr entwickelt er seine Stärken besonders dort, wo ein größerer Teil der Jugendhilfelasten über den Sonderlastenausgleich finanziert wird und die allgemeinen Schlüsselmittel für Kreisaufgaben entsprechend geringer ausfallen.⁶³ Allein

⁶¹ Vgl. unten Abschnitt 6.3.2.

⁶² Vgl. z.B. Goerl et al. (2014), Bertelsmann-Stiftung (2015).

⁶³ Mit Blick auf die ausgewogenen Symmetrieverhältnisse zwischen kreislichen und gemeindlichen Ausgaben (Abschnitt 5.1.) muss im Umkehrschluss festgehalten werden, dass weitergehende Verschiebungen hin zu einer etwaigen relativen Stärkung des SLA vorrangig *innerhalb* der Finanzen für kreisliche Aufgaben erfolgen sollten.

aus Sicht der Finanzierung von Jugendhilfelasten spräche vieles dafür, das Volumen des Sonderlastenausgleichs merklich auszudehnen. Im gleichen Zuge würden die finanzkraftabhängig verteilten Schlüsselmittel zurückgefahren.

Aber sollen die finanzkraftabhängigen Elemente der Finanzierung kreislicher Aufgaben in Brandenburg gesenkt und die finanzkraftunabhängigen Elemente gestärkt werden? Je nach gewählter Austerierung würde ein solcher Schritt *ceteris paribus* eine mehr oder minder große Entlastung für relativ finanzkräftige Kommunen zu Lasten der relativ finanzschwachen bewirken. Es liegt auf der Hand, dass hier jede Entscheidung eine Wertentscheidung ist. So bedeutsam derartige Entscheidungen für alle Beteiligten sind, sie sind wissenschaftlich nicht weitergehend prädeteminierbar.

6.3 Bewertungskriterien für einen funktionierenden Sonderlastenausgleich

6.3.1 Bedarfsgerechtigkeit

Ein Sonderlastenausgleich Jugendhilfe im Bereich der Hilfen und Beratungen für junge Menschen und Familien gemäß §§ 27 bis 35 und § 35a SGB VIII muss die Verteilung dieser Finanzlasten auf die brandenburgischen Landkreise und kreisfreien Städte möglichst treffgenau abbilden können. Um die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Indikatormodelle in dieser Hinsicht zu bewerten, stehen als abhängige, zu erklärende Variable zwei nah verwandte Zahlungsdaten aus der Jahresrechnungsstatistik 2012 zur Wahl:

- Die Auszahlungen („Bruttoausgaben“) für die Hilfe zur Erziehung, die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, die Hilfe für junge Volljährige und vorläufige Schutzmaßnahmen. Das sind die Ausgabendaten, die auch in der Kinder- und Jugendhilfestatistik dargestellt werden. In der Jahresrechnungsstatistik sind dies die Kontennummern 7331 (Soziale Leistungen an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen) und 7332 (Soziale Leistungen an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen) in der Produktgruppe 363. Im Jahr 2012 weist die Jahresrechnungsstatistik hier Auszahlungen in Höhe von 251,1 Mio. Euro der kreisfreien Städte und Landkreise aus.
- Der Deckungsmittelverbrauch (DMV) in der Produktgruppe 363 („Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“). Neben den reinen Leistungsausgaben der Kontennummern 7331 und 7332 werden hier auch noch alle weiteren (recht kleinen) Ausgaben erfasst, die dem Produktbereich unmittelbar zugehörig sind. Finanzausgleichssystematisch wichtig ist aber, dass im Deckungsmittelverbrauch alle Einzahlungen von anderen Seiten abgezogen sind, so dass die unmittelbaren Nettobelastungen der Kommunen im Mittelpunkt stehen. Der Saldo dieser beiden Abweichungen ist (derzeit) positiv, so dass hier für das Jahr 2012 ein Deckungsmittelverbrauch in Produktgruppe 363 (DMV 363) von 281,7 Mio. Euro betrachtet wird.

Der Deckungsmittelverbrauch ist für die Finanzausgleichsanalyse die systematisch zu bevorzugende Größe. In der Bewertung der Bedarfsgerechtigkeit nutzen wir allerdings beide Kennziffern parallel; sie generieren durchweg sehr ähnliche Befunde.⁶⁴ In den Grafiken im Text wird der DMV 363 genutzt.

Als abhängige Variable zu Bewertung der Bedarfsgerechtigkeit eines echten Sonderlastenausgleichs werden direkt die kommunalen Zahlungsdaten genutzt, beim hybriden, einwohnerbezogenen SLA entsprechend dividiert durch die kommunale Bevölkerungszahl des vorvergangenen Jahres.

Die Bedarfsgerechtigkeit bewerten wir mit einem unkomplizierten Verfahren. Die abhängigen Variablen werden in einfache lineare Regressionen mit den jeweiligen Indikatormodellen (als unabhängige Variable) gebracht. Selbst wenn Korrelationen akademisch streng genommen nichts über Kausalitäten sagen, reichen sie für den hier beabsichtigten Zweck vollkommen aus. Ihre Einfachheit und leichte Replizierbarkeit bietet weiteren Anlass, die lineare Regression und deren vorrangiges Qualitätsmaß – den Determinationskoeffizienten R^2 (das Bestimmtheitsmaß) – als Qualitätsmaßstab zu nutzen. Als Einschränkung muss dabei allerdings von vornherein darauf verwiesen werden, dass kleine Unterschiede im R^2 nicht zu abweichenden Bewertungen führen dürfen. Bei der geringen Grundgesamtheit von 18 Kreisen und kreisfreien Städten sind kleine Unterschiede zwischen den Determinationskoeffizienten zweier Regressionen als noch nicht signifikant zu betrachten. Abbildung 91 und Abbildung 92 zeigen beispielhaft die Anwendung des Qualitätsmaßstabes.

⁶⁴ Vgl. Tabellen im Anhang.

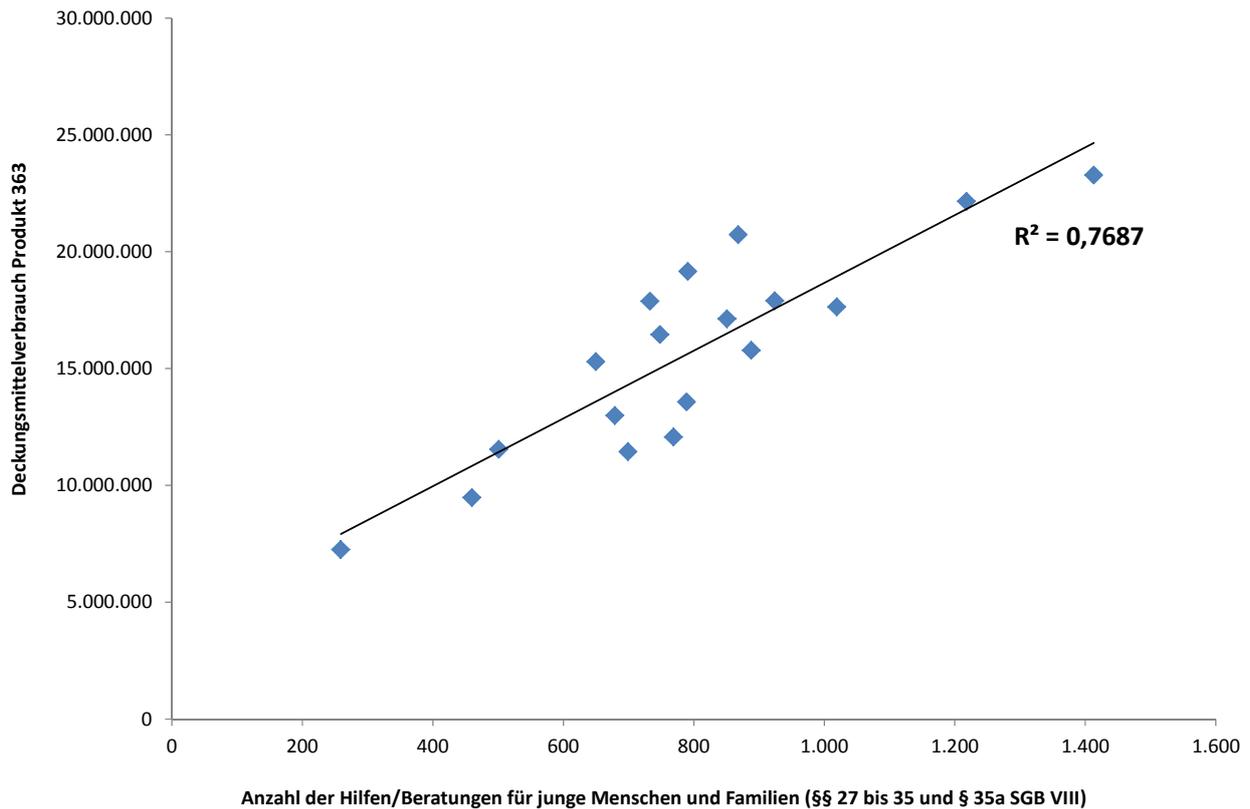


Abbildung 91: Bedarfsgerechtigkeit der HzE-Fallzahlen im echten Sonderlastenausgleich

Quelle: Eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Abbildung 91 zeigt ein gutes Beispiel. Hier wird betrachtet, wie gut die Fallzahlen für Hilfen zur Erziehung, die auch in den meisten bislang genannten Indikatormodellen (2a, 2b, § 15 Abs. 2 BbgFAG) zum Einsatz kommen, mit dem DMV 363 korrelieren. Wie schon die Punktwolke zeigt und das R^2 bestätigt, ist die Regressionsqualität hier mit knapp 77% gut. Das gilt besonders, wenn man berücksichtigt, dass hinter den HzE-Fallzahlen ja durchaus heterogene Leistungen im ambulanten, teilstationären und stationären Bereich liegen.⁶⁵

⁶⁵ Die entsprechende Regression mit den HzE-Ausgaben 7331 und 7332 generiert ein R^2 von 0,813.

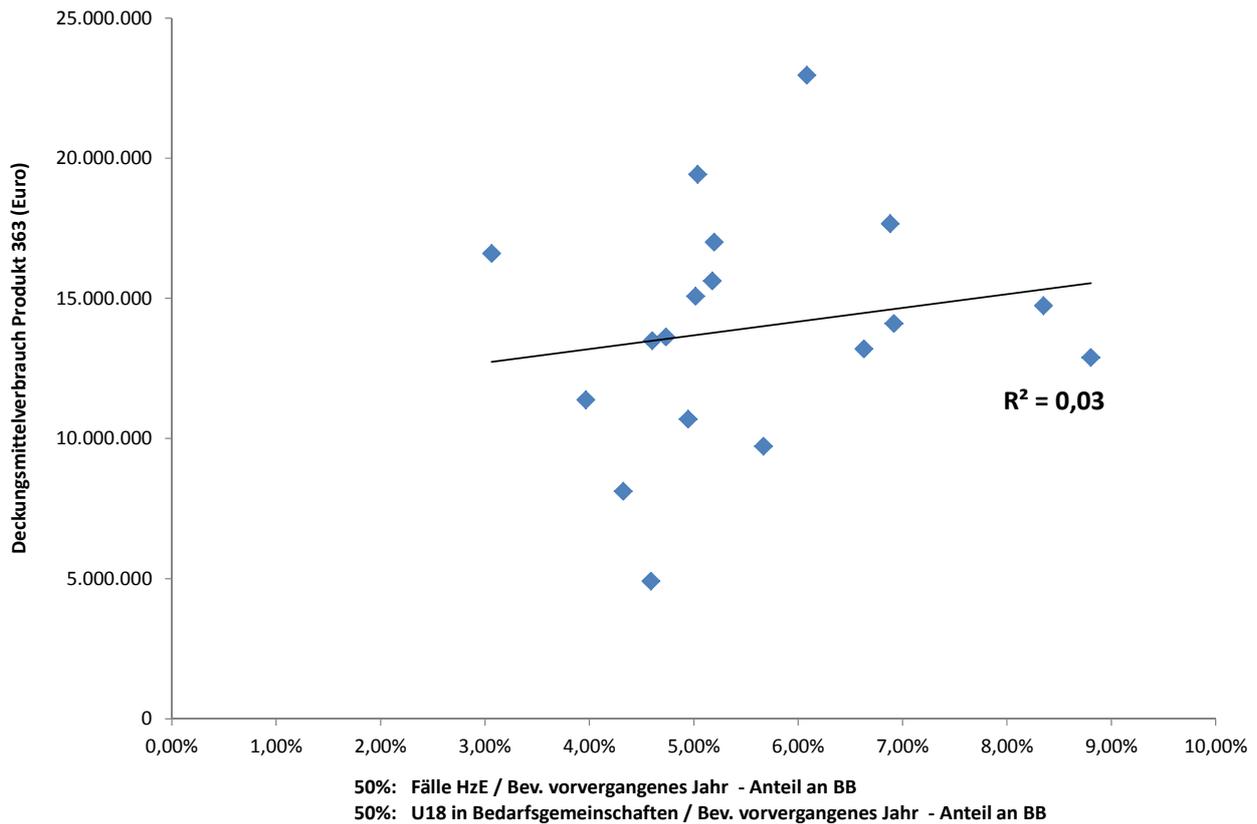


Abbildung 92: Bedarfsgerechtigkeit des gesetzlichen Mechanismus' im echten Sonderlastenausgleich

Quelle: Eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Als Gegenbeispiel dient hier der gesetzliche Mechanismus des § 15 Abs. 2 BbgFAG, wie in Abbildung 92 dargestellt. Weil es sich um das gesetzliche Modell handelt, erfährt es eine ausführlichere Prüfung als alle anderen, nur potenziell umsetzbaren Ansätze. Entsprechend wird der gesetzliche Mechanismus auch auf seine Eignung als echter Sonderlastenausgleich getestet, obschon er als hybrider Sonderlastenausgleich konstruiert wurde.

Ein Determinationskoeffizient von $R^2 = 0,03$ macht sehr deutlich, dass § 15 Abs. 2 BbgFAG gar nichts mit der interkommunalen Verteilung der absoluten Jugendhilfe-Deckungsmittelverbräuche zu tun hat. Ein Bestimmtheitsmaß von 3 Prozent wäre selbst für eine Punktwolke nach Zufallsprinzip („Schrotschuss“) ein schlechter Wert. Es ist offensichtlich, dass der Mechanismus nicht als echter SLA konstruiert wurde – er erfüllt das Anforderungskriterium auch nicht zufällig (was durchaus nicht ausgeschlossen wäre).

Determinationskoeffizienten können grundsätzlich zwischen 0,0 und 1,0 liegen. Zeigt die Steigung der Korrelationsgerade das erwartete positive Vorzeichen, testen wir mit diesem unkomplizierten Maßstab die Bedarfsgerechtigkeit der Indikatormodelle (Abschnitt 6.4). Mit Ausnahme des doppelt betrachteten gesetzlichen Mechanismus werden dabei jeweils klare Unterscheidungen zwischen Indikatormodellen für echte SLA und Modellen für hybride SLA getroffen. Die in Abschnitt

6.4 grafisch analysierte Bedarfsgerechtigkeit aller relevanten Modelle (und einiger leicht konstruierbarer Varianten) greift die Betrachtung in komprimierter Form wieder auf; der Anhang bietet die vollständigen Informationen.

6.3.2 Anreizgerechtigkeit

Die Bedarfsgerechtigkeit ist nicht das einzige Kriterium, das bei der Tauglichkeitsprüfung eines Indikatormodells betrachtet werden muss. Die Anreizgerechtigkeit eines Modells sollte ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, wenn das bestmögliche Modell bestimmt wird. Verschiedene Finanzierungsmodi können unterschiedliche Anreize auf die eigenverantwortliche und sparsame Aufgabenerfüllung ausüben. So gilt die Erstattung von getätigten Ausgaben zwar als sehr bedarfsgerecht (s.o.), zugleich aber als wenig anreizgerecht. Gerade bei Leistungen, die in Art und Qualität wesentlich im Einzelfall und vor Ort determiniert werden, sind Ausgabenerstattungen als problematisch zu bewerten.

Hinter der Frage nach der Anreizgerechtigkeit taucht wieder die Grundsatzfrage auf, wer in welcher Weise für die Finanzierung kommunal erbrachter, aber bundesseitig determinierten Sozialleistungen aufkommen soll, d.h. die Entscheidung zwischen Veranlassungskonnexität und Ausführungskonnexität. Das deutsche Modell ist dabei (derzeit noch) für eine ganze Reihe historisch kommunal erbrachter SGB-Leistungen der Ausführungskonnexität verhaftet, d.h. die Finanzierung wird im Wesentlichen durch die Ausführenden erbracht. So auch bei den Hilfen zu Erziehung und den verwandten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Mit Blick auf die ökonomischen Anreize beschreibt das Verhältnis zwischen Bund und lokalem Aufgabenträger eine typische „Prinzipal-Agenten-Situation“: Der Bund (Prinzipal) beauftragt die Kommunen als Agenten mit der Umsetzung der Kinder- und Jugendhilfe. Die Agency-Theorie macht in einer solchen Konstellation deutlich, dass die effiziente Lösung darin besteht, dem Agenten die Kostenverantwortung zu übertragen, also die Ausführungskonnexität umzusetzen. So hat der Agent optimale Anreize, die übertragenen Aufgaben möglichst wirksam und kostengünstig zu erfüllen. Eine Kostenerstattung hingegen würde diese Anreize stören. Der Grundsatz der Ausführungskonnexität bedeutet dabei aber *nicht*, dass keinerlei zentraler Ausgleich kommunaler Ausgabenlasten erfolgen sollte. Unter Anreizgesichtspunkten entscheidend ist vor allem, dass eine solche Kompensation in möglichst pauschalierter Form erfolgt.⁶⁶

Dieser Grundsatz gilt für die Konstruktion eines Sonderlastenausgleichs auch unabhängig von der vertikalen Mittelherkunft. Die individuellen Anreize zur eigenverantwortlichen und wirtschaftlichen Mittelverwendung in den einzelnen Städten und Kreisen unterscheiden sich nicht – gleichgül-

⁶⁶ Vgl. Huber und Lichtblau (2002).

tig, ob die relevante Sozialleistung vom Bund, vom Land oder – wie beim SLA nach § 15 Abs. 2 BbgFAG – durch Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse finanziert wird.

Die Anreizwirkung verschiedener Indikatormodelle wird hier nach Maßgabe der drei in Abschnitt 6.2 dargestellten, prototypischen Ansätze skizziert, die zur Konstruktion derartiger Bedarfsindikatoren genutzt werden können:

- **Kosten-Indikatoren** sind – insbesondere in ihrer Ausgestaltung aus Ausgabenerstattungen – am wenigsten anreizgerecht.
- **Mengen-Kennzahlen** sind schon partiell endogene Variablen und damit gegenüber strategischem Verhalten nicht unempfindlich. Allerdings sind Fallzahlen sozialer Leistungen wie den HzE dennoch weitgehend „nachfragedeterminiert“, nicht „angebotsdeterminiert“. Insbesondere, wenn im Mengenindikator auf strategisch anfällige Differenzierungen nach substituierbaren Leistungsarten (z.B. vollstationär vs. teilstationär vs. ambulant) verzichtet wird, ist die Anreizgerechtigkeit merklich besser als bei Kosten- und Ausgabenindikatoren.
- **Exogene Kennzahlen** sind durch das Verhalten der lokalen Akteure nicht beeinflussbar. Wegen ihrer Resistenz gegenüber strategischem Verhalten sind sie unter Anreizgesichtspunkten am besten zu bewerten.

Diese drei ordinalen Stufen werden in der Bewertung des Sonderlastenausgleichs nach § 15 Abs. 2 BbgFAG in kardinale Messzahlen überführt, um die gemeinsame Bewertung mit der Bedarfsgerechtigkeit zu ermöglichen. In derselben 0-1-Dimensionierung werden entsprechend für

- Kosten-Indikatoren 0,0
- Mengen-Kennzahlen 0,5
- Exogene Kennzahlen 1,0

als kardinale Maß der Anreizgerechtigkeit genutzt. Die kardinalen Werte als solche sind naturgemäß arbiträr. Da die Bewertung aber wiederum nur in ordinaler Orientierung erfolgt, entsteht dadurch jedoch kein willkürliches Element. Die Nutzung der Kardinalskalierung schafft jedoch den Vorteil, Kompositindikatoren genau nach ihrer Zusammensetzung differenziert bewerten zu können.

Bei der Bewertung der hybriden, einwohnerbezogenen Sonderlastenausgleiche ist jeweils die Zusammensetzung des Zählers maßgeblich für die Bewertung der Anreizgerechtigkeit. Im Nenner solcher Indikatoren steht mit dem Einwohnerwert jeweils eine exogene Kennzahl. Diese hat jedoch auf die Anreizgerechtigkeit mathematisch keinen Einfluss, insbesondere kann sie eine schlechtere Anreizgerechtigkeit der im Zähler genutzten Kennzahl nicht kompensieren.

6.4 Bewertung des Sonderlastenausgleichs

Die Bewertung der Ausgestaltung des Sonderlastenausgleichs nach § 15 Abs. 2 BbgFAG erfolgt hier in einer kombinierten Betrachtung der Bedarfs- und Anreizgerechtigkeit der einzelnen Indikatormodelle nach dem beschriebenen Vorgehen. Wir gehen dabei getrennt für die konventionellen SLA und die hybriden, einwohnerbezogenen SLA vor. Für jedes Ausgleichsparadigma werden dabei eigens zugeschnittene Indikatormodelle miteinander verglichen. Lediglich der gesetzliche Mechanismus taucht in beiden Betrachtungen auf. Weil es sich um das gesetzliche Modell handelt, erfährt es, wie oben erläutert, eine ausführlichere Prüfung als die anderen, nur potenziell umsetzbaren Ansätze.

6.4.1 Indikatormodelle für einen echten Sonderlastenausgleich

In der Bewertung verschiedener Designs für einen echten Sonderlastenausgleich stellen wir den in der Diskussion 2012 und 2013 betrachteten Modellen 1, 2a, 2b und dem gesetzlichen Mechanismus des § 15 Abs. 2 BbgFAG noch einige andere mögliche Indikator-Designs zur Seite. Diese sind nicht als Vorschläge formuliert, sie dienen der Veranschaulichung des Entscheidungsraums. Konkret sind folgende denkbare Indikatormodelle in die Darstellung einbezogen:

U 18: Alleinindikator Anzahl der Kinder U18.

U 18 in BedarfsG: Alleinindikator Anzahl der Kinder U18 mit SGB II-Bezug.

Fälle HzE: Alleinindikator Fallzahlen HzE.

DMV: Alleinindikator Erstattung des Deckungsmittelverbrauchs (Analog: Ausgabenerstattung, siehe Anhang).

Kombination Fälle HzE und DMV: Kompositindikator Fallzahlen HzE 50% und Erstattung des Deckungsmittelverbrauchs 50%.

Gesetzl. Mechanismus ohne Einwohnergewichtung: Kompositindikator Anzahl der Kinder U18 50%; Anteil Kinder U18 mit SGB II-Bezug 25%; Fallzahlen HzE 25%.

In Abbildung 93 sind die Bewertungskennziffern für beide Dimensionen, Bedarfs- und Anreizgerechtigkeit, für die Frage des besten Designs eines echten SLA abgetragen: In vertikaler Betrachtung sind die Bewertungsunterschiede hinsichtlich der Anreizgerechtigkeit dargestellt, in horizontaler Richtung die Unterschiede in der Bedarfsgerechtigkeit.

Unmittelbar deutlich wird, dass es ein bestes Modell in beiden Dimensionen nicht gibt. Die jeweils *besten* Modelle in der einen Dimension weisen die jeweils *schlechtesten* Ergebnisse in der anderen Dimension auf. Hinsichtlich des reinen Kostenerstattungsmodells war dieser Befund zu erwarten. Auf der anderen Seite der exogenen Kennzahlen ist dieses Ergebnis nicht mit ähnlicher Selbstver-

ständigkeit zu erwarten. Allerdings überrascht der Befund auch wenig, denn die Vielschichtigkeit und Heterogenität der Faktoren, die als Ursachen für die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung angesehen werden können, lassen sich nur schwerlich in einfachen statistischen Indikatoren abbilden.

Bei der Entscheidung für das Design eines Sonderlastenausgleichs muss mithin eine Abwägung zwischen Bedarfs- und Anreizgerechtigkeit getroffen werden, ein sog. „trade-off“. Bei den besten Modellen muss man jeweils für ein Mehr in der einen Dimension einen Verzicht in der anderen Dimension in Kauf nehmen. Modelle ohne einen solchen trade-off – hier der gesetzliche Mechanismus, der gesetzliche Mechanismus ohne Einwohnerdivision und das Modell 1 – fallen nicht in die Gruppe der bestmöglichen Modelle, denn hier ist eine Verbesserung in mindestens einer Dimension auch ohne Einbußen in der anderen Dimension möglich.

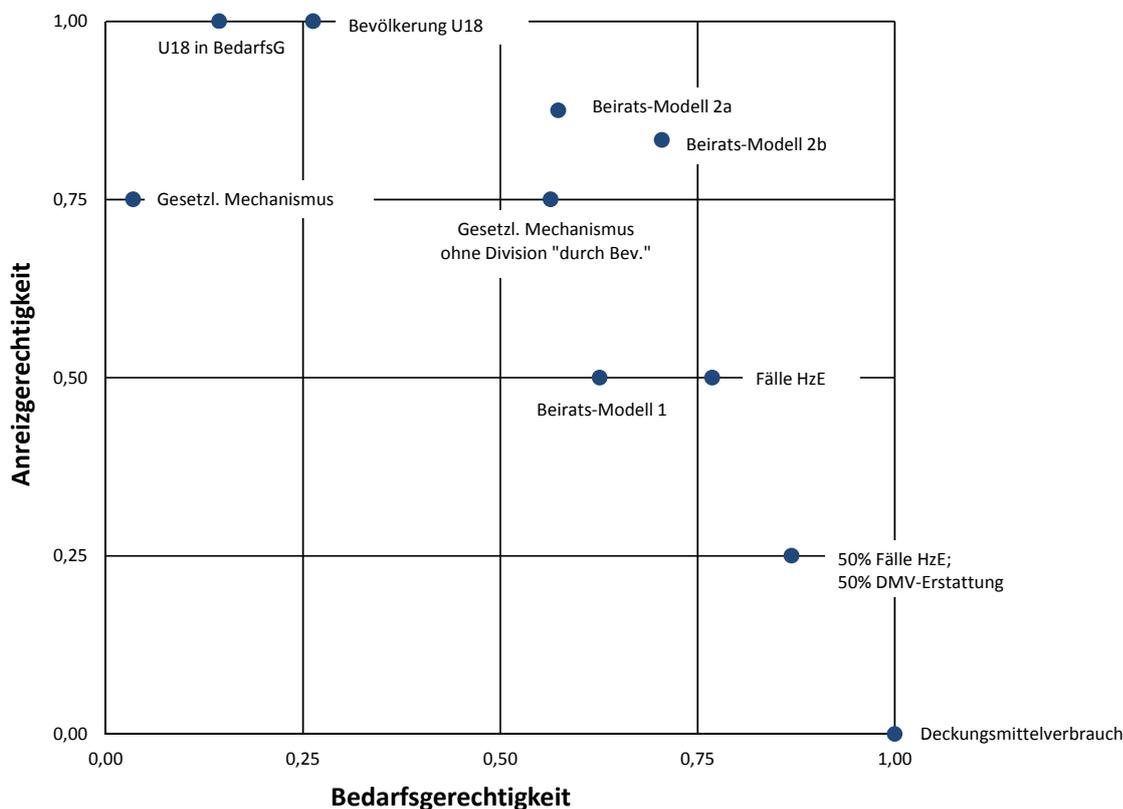


Abbildung 93: Konventioneller Sonderlastenausgleich: Abwägung von Anreiz- und Bedarfsgerechtigkeit

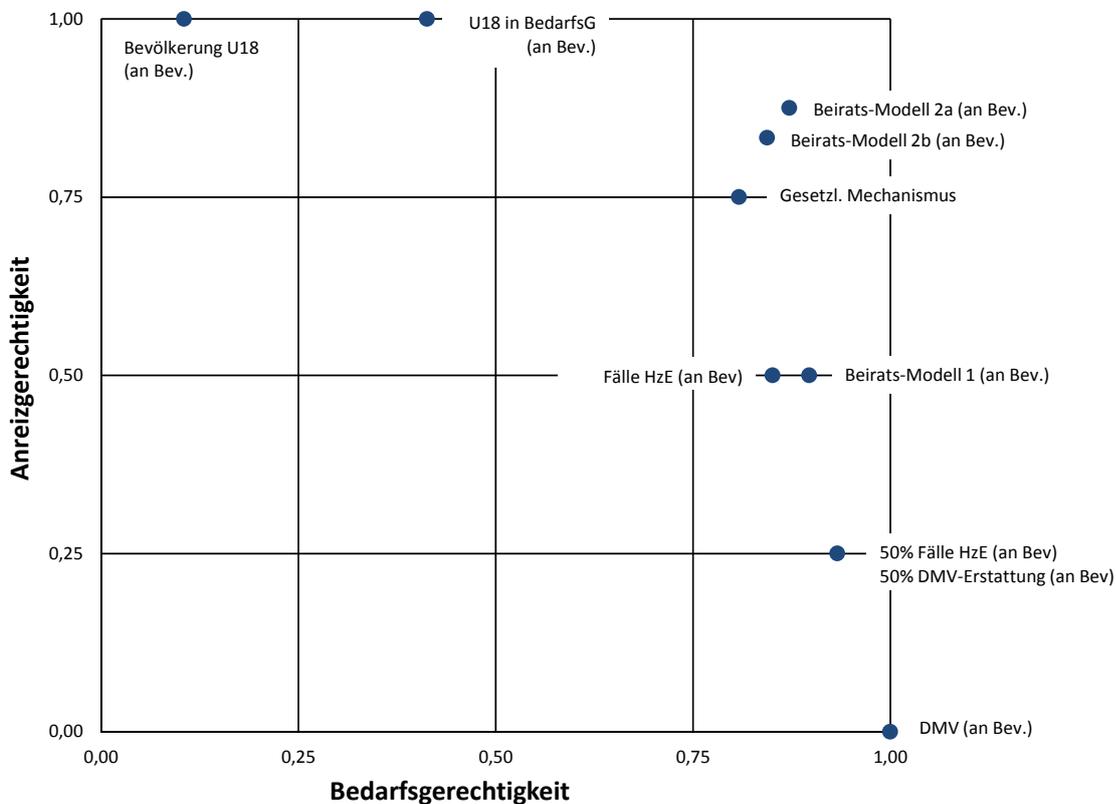
Quelle: Eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Eindeutig stechen die Modelle 2a und 2b hervor, das eine mit etwas besserer Anreizgerechtigkeit, das andere mit dem etwas besseren Wert für die Bedarfsgerechtigkeit. Im Hintergrund der Überprüfung wurden auch noch eine Reihe anderer Kombinationen der zur Verfügung stehenden Kennzahlen durchgerechnet. Diese alternativen Ausprägungen sind hier nicht abgebildet, weil sie keine besseren Erfolge in den Bewertungskennziffern erbracht haben. Vor diesem Hintergrund

kann bestätigt werden, dass der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen zur Änderung des Bbg-FAG vom 24.05.2013 mit der Wahl des Modells 2b einen sehr tauglichen Ansatz für einen echten Sonderlastenausgleich der HzE-Lasten formuliert hat.

6.4.2 Indikatormodelle für einen hybriden Sonderlastenausgleich

Soll die gleiche Betrachtung im Rahmen des hybriden Sonderlastenausgleichsmodells relativ zu den eigenen Einwohnerzahlen erfolgen, wird die abhängige Variable der Bewertung der Bedarfsgerechtigkeit analog angepasst. Orientierungsgröße ist nunmehr der Deckungsmittelverbrauch (im Anhang: die HzE-Ausgaben) pro Einwohner. Für die Bewertung der Anreizgerechtigkeit entsteht dadurch kein Unterschied, wie in Abschnitt 6.3.2 dargestellt.



Quelle: Eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Abbildung 94: Hybrider SLA: Abwägung von Anreiz- und Bedarfsgerechtigkeit

Da für das Hybrid-Modell, bedingt durch die Ad-hoc-Entstehung des gesetzlichen Mechanismus, keine anderen Modelle diskutiert wurden als das letztlich umgesetzte, wurden für die vergleichende Überprüfung die anderen Modelle aus dem echten SLA für den hybriden SLA „übersetzt“. Jedes Indikatormodell wurde analog zum gesetzlichen Mechanismus durch die Einwohnerzahl di-

vidiert. Damit kann nun § 15 Abs. 2 BbgFAG mit Designalternativen verglichen werden, die dem gleichen Ausgleichsparadigma folgen.

In der Ergebnisbewertung nach Maßgabe der Abbildung 94 wird zunächst deutlich, dass der gesetzliche Mechanismus in seinem eigens geschaffenen Bezugsrahmen sehr viel besser funktioniert als im echten SLA. Er landet direkt bei den besten drei Modellen. Ungefähr gleich auf mit ihm sind die Modelle 2a und 2b in der für das Hybridmodell angepassten Formulierung. Wie oben erläutert, kann man die kleinen Vorsprünge dieser beiden Modelle hinsichtlich der Bedarfsgerechtigkeit nicht als signifikante Unterschiede ansehen. Hingegen sind die aus der eindeutigen Heuristik abgeleiteten Unterschiede in der Anreizgerechtigkeit von dieser Unschärfe nicht betroffen, hier sind Modell 2b und vor allem Modell 2a dem gesetzlichen Mechanismus überlegen.

7 Fazit

Mit der vorliegenden Untersuchung wird den Überprüfungspflichten für das Ausgleichsjahr 2016 genüge getan. Denn nach dem Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) bestehen in einem mindestens dreijährlichen Turnus Überprüfungspflichten:

- 1) für die Hundertsätze nach § 3 Abs. 1 BbgFAG (Verbundquoten) gemäß § 3 Abs. 5 BbgFAG,
- 2) für die Hundertsätze nach § 5 Abs. 3 BbgFAG (Teilschlüsselmassen für kommunale Gruppen) gemäß § 3 Abs. 5 BbgFAG und
- 3) für die Hauptansatzstaffel nach § 8 Abs. 2 gemäß § 8 Abs. 3 BbgFAG.

Darüber hinaus sollte die Wirksamkeit des 2014 eingeführten Jugendhilfelastenausgleichs überprüft werden.

Ziel dieser Arbeit war folglich nicht eine Vollüberprüfung aller wichtigen Fragen des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Viele interessante, aber nicht dominante Fragen zur horizontalen Gestaltung des Gemeindefinanzierungsgesetzes werden nicht behandelt. Die Frage der Steuerkraftermittlung oder eine Weiterentwicklung der Bedarfsmessung standen im Rahmen dieses Gutachtens nicht zur Diskussion – was nicht heißt, dass diese Fragen nicht immer wieder diskutiert werden müssen.

Neben der reinen Beantwortung des Gutachterauftrags konnte dieses Gutachten darüber hinaus einige nachhaltig wichtige Beiträge leisten. Dies betraf insbesondere die Umstellung der Bewertungsgrundlagen (für Teilschlüsselmassenableitung und Hauptansatzstaffel) auf die doppische Haushaltsrechnung. Bei der letzten Überprüfung wurde dies mit Verweis auf die nur bedingt belastbare statistische Basis unterlassen. Dieses Gutachten hingegen nimmt sich dieser Herausforderung an.

Bei der vertikalen Überprüfung wurde der bereits etablierte Symmetriekoeffizient für tauglich befunden und daher beibehalten. Ihm wurden jedoch weitere Stressfaktoren zur Seite gestellt, um eine ganzheitliche Beurteilung gewährleisten zu können.

Grundsätzlich neu ist die Übertragung des Symmetriekoeffizienten auf die Teilschlüsselmassenbestimmung: Hierzu musste zunächst der Deckungsmittelbestand und -verbrauch auf Grundlage des doppischen Produkt- und Kontenrahmens abgegrenzt werden und die Konsistenz zur vertikalen Betrachtung sichergestellt werden. Gegenstand ausführlicher Diskussion war hierbei insbesondere die Behandlung einzelner Einzahlungs- und Auszahlungsposten des Produktbereichs 6. Eine wichtige Grundlagenentscheidung betraf ferner den Ausschluss der Auszahlungen und Einzahlungen für Finanzierungstätigkeit und die Berücksichtigung derer für Investitionstätigkeit.

Die Ableitung des Deckungsmittelbestands für die Ableitung der Hauptansatzstaffel fußt auf diesen Abgrenzungsentscheidungen und führt aufgrund des anderen Untersuchungsgegenstandes eine kleine Modifikation durch.

Datengrundlage für die Berechnung ist die Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2007-2012. Alle Analysearbeiten wurden in doppischer Abgrenzung durchgeführt. Die kamerale Daten wurden hierzu in die Doppik überführt (kamerale Gruppierungsnummern, die kein Äquivalent in der doppischen Systematik haben, mussten teilweise bereinigt werden). Das Abstellen auf finanzstatistische Daten mag nach Einführung der doppischen Haushaltsrechnung zumindest für die Berechnungen auf kommunaler Ebene verwundern. Eine Orientierung der hier untersuchten Stellschrauben an ressourcenorientierten Kennziffern ist zu befürworten und dient sicherlich dazu den brandenburgischen Finanzausgleich zukunftsfähig weiterzuentwickeln und auszugestalten. Allerdings ist dies aktuell aufgrund mangelnder Daten nicht möglich. Das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg erhebt einzig die Daten der Finanzhaushalte (Jahresrechnungsstatistiken) und keine Daten zu den Ergebnishaushalten. Die zeitnahe Einführung einer umfassenden Berichtspflicht erscheint aus Gutachtersicht empfehlenswert.

Begleitet wurde die Gutachtenarbeit von einem regen und regelmäßigen Diskurs mit dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich. Hierbei wurde eine wichtige Einschränkung der Gutachteraufgabe immer deutlicher: Fragen nach der Angemessenheit und der (Bedarfs-)Gerechtigkeit einzelner Gestaltungsparameter des Finanzausgleichs können nur im Rahmen dessen beantwortet werden, was die Wissenschaft beantworten kann. Diese Aussage ist an sich trivial, sie bekommt ihre Bedeutung erst im Lichte des Gewichts, das gutachterlichen Aussagen in Auseinandersetzungen um den Finanzausgleich zuweilen zuzukommen scheint. Wie im Gutachten an vielen Stellen deutlich wird, kann die finanzwissenschaftliche Analyse die aufgeworfenen Fragen nur bis zu dem Punkt beantworten, an dem originär politische Weichenstellungen notwendig sind. Das bezieht sich nicht auf die offensichtliche Notwendigkeit, Weiterentwicklungsmaßnahmen mit demokratisch legitimierter Staatsgewalt umzusetzen. Originär politisch sind im Finanzausgleichskontext vor allem zwei Arten von Fragen, Verteilungsfragen und Machtfragen. Im Sinne guter wissenschaftlicher Politikberatung sehen wir unsere Aufgabe auch darin, diese Grenze immer transparent zu machen und sichtbar zu halten.

Diese Grenzziehung ist zuweilen subtil. So kann die Frage nach der besten *Methode* zur Identifikation eines bestimmten Bedarfselements zum Beispiel mit einer wissenschaftlich eindeutigen Rangliste für die denkbaren Methoden beantwortet werden. In der Praxis ist die beste denkbare Methode, beispielsweise aufgrund von Datenlimitationen, aber nicht immer umsetzbar. Zudem müssen in der Umsetzung teils komplexe Abgrenzungsfragen entschieden werden, die die Berechnungsergebnisse entscheidend beeinflussen. Wo eine Entscheidung aus wissenschaftlicher Sicht nicht möglich erschien, wurde im Gutachten „zweigleisig“ gefahren. Beispielhaft sei hier auf die alternativen Symmetrie- und Hauptansatzberechnungen mit (Nicht-)Berücksichtigung von Zinszah-

lungen verwiesen. Wo numerische Ergebnisse ausgewiesen werden können, suggerieren diese eine Genauigkeit und Zuverlässigkeit, die de facto nicht gegeben ist. Zudem fußen empirisch basierte Berechnungen auf Vergangenheitsdaten. Die Berechnungsergebnisse bedürfen der wissenschaftlichen Interpretation. Zuweilen werden sogar begründete Setzungen erforderlich. Auch solche Fälle werden im Gutachten immer transparent gemacht. Letztlich können die Berechnungsergebnisse und Empfehlungen nur Orientierungshilfe für die nicht zuletzt politische Entscheidungsfindung sein. Sie geben die Richtung vor, die im Reformfall eingeschlagen werden sollte.

Vor diesem Hintergrund stellen sich die zentralen Ergebnisse der Analysen wie folgt dar. Aus den zum Teil komplexen Abwägungs- und Argumentationsketten herausgerissen, klingt die Ergebniszusammenstellung recht apodiktisch. Wir verzichten dennoch auf den Versuch, die Argumentationsketten „einzudampfen“, da gerade im Finanzausgleich die Grenze zwischen Verkürzen und Verfälschen sehr leicht überschritten wird. Die zentralen Ergebnisse sind:

Verbundquote: Die gegenläufigen Schlussfolgerungen, die sich aus einer Betrachtung des Symmetriekoeffizienten exklusive und inklusive Zinsen ergeben, veranlassen den Gutachter zu der Schlussfolgerung, dass die aktuelle Ausgestaltung des Verbundquotensystems nicht zu beanstanden ist. Einzig der Negativtrend (seit 2008) könnte für eine Erhöhung der Verbundquote zu Gunsten der kommunalen Ebene sprechen. Sollte die nächste Überprüfung eine Fortentwicklung dieses Trends konstatieren, empfiehlt sich eine Anpassung der Verbundquote.

Teilschlüsselmassen: Für Brandenburg kann ein Symmetriekoeffizient für die Teilschlüsselmassenbestimmung nur mit der Vereinfachung berechnet werden, dass die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben konstant gehalten wird. Ausgehend davon wird die Symmetrieberechnung für Landkreise versus Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) durchgeführt. Der Symmetriekoeffizient ist ab 2009 nahezu gleich 1, egal, ob die Variante mit oder ohne Berücksichtigung von Zinsen betrachtet wird. Daher kann festgestellt werden, dass die gegenwärtige Bemessung der Teilschlüsselmassen angemessen ist. Zwischen Gemeinden und Landkreisen herrscht eine in etwa aufgaben- bzw. ausgabensymmetrische Verteilung der Einnahmen. Eine Anpassung der Teilschlüsselmassen ist somit gegenwärtig nicht erforderlich.

Hauptansatzstaffel: In Anbetracht der empirischen Deckungsmittelverbrauchsrelationen und den daraus abgeleiteten theoretischen Hauptansatzstaffeln ergeben sich für die künftige Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel folgende Optionen: **a) Anpassung auf Basis der empirisch basierten Staffeln.** Um eine bessere Abbildung der empirischen Finanzbedarfe der Gemeinden in der Hauptansatzstaffel zu gewährleisten, könnte die Hauptansatzstaffel entsprechend der Berechnungsergebnisse modifiziert werden. Der Gutachter schlägt folgende alternative Hauptansatzstaffel für Brandenburg vor, die mit einer Gewichtung der Einwohner der kreisfreien Städte zwischen 160% und 170% zu kombinieren wäre:

Tabelle 28: Vorschlag einer modifizierten Hauptansatzstaffel

Gemeindegrößenklassen	Modifizierte Hauptansatzstaffel
bis zu 2500	100
mit 7500	114
mit 15000	121
mit 35000	127
mit 45000	130
mit 55000	132

Die angestellten Simulationsrechnungen zeigen die Umverteilungswirkungen einer Umsetzung dieses Reformvorschlags. Da keine gravierenden Abweichungen zu den gegenwärtigen Schlüsselzuweisungen zu verzeichnen sind, wird die Reformoption in ihrer Angemessenheit und Umsetzbarkeit durch die Simulation bestätigt.

b) Keine Modifikation der bestehenden Hauptansatzstaffel. Trotz der augenscheinlich bestehenden Abweichungen zwischen den empirisch basierten und der geltenden Hauptansatzstaffel ist eine Anpassung nicht zwingend. Es ist nicht nötig, sich bei der Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel 1:1 an der empirischen Verteilung der Deckungsmittelverbräuche auszurichten. Aus Gutachter-sicht kann die Hauptansatzstaffel inklusive der Gewichtung der Einwohner der kreisfreien Städte auch beibehalten werden. Gegenwärtig fallen empirische Bedarfsrelationen und gesetzliche Gewichtungsfaktoren in einem Maße auseinander, dass (noch) eine Entscheidung in beide Richtungen – für oder gegen eine Reform – vertretbar erscheint.

Jugendhilfelastenausgleich: Angesichts der großen Dynamik der Jugendhilfeausgaben wurde 2014 ein Sonderlastenausgleich (SLA) für die Hilfen und Beratungen für junge Menschen und Familien gemäß §§ 27 bis 35 und 35a SGB VIII in den kommunalen Finanzausgleich eingeführt. Er ist ab 2015 mit 20 Mio. Euro dotiert, die als Vorwegabzug aus der Finanzausgleichsmasse entnommen werden. Der Deckungsmittelverbrauch in diesem Bereich betrug 2012 282 Mio. Euro; der SLA kann mithin nur einen kleinen Teil der Jugendhilfelasten finanzieren.

In der Bewertung des Lastenausgleichs wird deutlich, dass der Gesetzgeber sich gegen einen konventionellen SLA entschieden hat und eine neue, hier als „hybrid“ gekennzeichnete Art von Ausgleich definiert hat, die sich systematisch von den ansonsten im BbgFAG und vielen anderen KFA genutzten SLA unterscheidet. Dieses neue Ausgleichsparadigma fokussiert pauschaliert auf größenbedingte relative Belastungen der Kommunalhaushalte durch Jugendhilfe, nicht auf die direkten Jugendhilfelasten. Ein SLA nach Hybridmodell kann so lange funktionieren, wie er nur einen kleinen Anteil der Kosten ersetzt. Spätestens wenn ein wachsender Mittelanteil über den SLA transportiert werden soll, sind konventionelle Ausgleichs überlegen. Die Bewertung ergibt, dass der gesetzliche Mechanismus im Rahmen des hybriden Ausgleichsparadigmas in seiner Bedarfs- und Anreizgerechtigkeit gute Werte erreicht, aber von anderen Modellen leicht übertroffen wird.

Auf Grundlage eines konventionellen SLA ist der gesetzliche Mechanismus gänzlich untauglich, hier stehen die Modelle 2a und 2b im Vordergrund.

Aus der Symmetriebetrachtung der Finanzierung des SLA kann nicht zwingend ein unmittelbarer Handlungszwang abgeleitet werden. Die Dynamik der HzE-Ausgaben am aktuellen Rand und der Umstand, dass die Symmetriebetrachtung zwischen Land und kommunaler Familie leicht in Richtung einer Korrektur zugunsten der Kommunen tendiert, ist ein Indiz dafür, dass bei Fortschreibung dieser Trends eine Ausdehnung des SLA durch Landesmittel (mit-)finanziert werden sollte.

8 Literaturverzeichnis

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg: Außenwanderungen. Online verfügbar unter <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/statis/login.do?guest=guest&db=WABBBE>, zuletzt geprüft am 23.02.2015.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg: Steigende Zuwanderungsgewinne im Land Brandenburg im Jahr 2013. Online verfügbar unter <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/pms/2014/14-08-07a.pdf>, zuletzt geprüft am 23.02.2015.
- Bertelsmann-Stiftung (2015), Kommunale Sozialausgaben - Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Gütersloh (erscheint demnächst).
- Beukert, Thomas; Thöne, Michael (2014): Kostenremanenzen – Demografischer Wandel im Bundesländer-Finanzausgleich. Vorstudie. ISW-Institut und FiFo Köln. (noch unveröffentlicht).
- BMF (2014): Ergebnis der 145. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzung" vom 4. bis 6. November 2014. Online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschuetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschuetzung/2014-11-11-ergebnisse-145-sitzung-steuerschuetzung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 17.12.2014.
- Bogai, Dieter; Hirschenauer, Franziska (2011): Demografischer Wandel und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen Brandenburgs. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Demografische Spuren des ostdeutschen Transformationsprozesses: 20 Jahre deutsche Einheit ; Dezentertagung des Arbeitskreises Städte und Regionen der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) in Kooperation mit dem Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (BBSR) vom 9. bis 10. Dezember 2010 in Berlin, Bd. 2011,03. Tagung. Bonn: BBSR (BBSR-Online-Publikation, 2011,03), S. 39–50. Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2011/DL_ON032011.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 24.02.2015.
- Büchner, Christiane; Franzke, Jochen (2002): Das Land Brandenburg: Kleine politische Landeskunde. 3., überarb. Aufl. Potsdam: Brandenburgische Landeszentrale für Politische Bildung.
- Büttner, Thiess; Ebertz, Alexander; Kauder, Björn; Reischmann, Markus (2012): Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz. Hg. v. Ifo-Inst., Leibniz-Inst. für Wirtschaftsforschung. München.
- Büttner, Thiess; Holm-Hadulla, Frédéric; Parsche, Rüdiger; Starbatty, Christiane (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. ifo Institut für Wirtschaftsforschung. München.
- Dobroschke, Stephan; Gutsche, Jens-Martin; Thöne, Michael (2014): Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-

Anhalt. Gutachten vorgelegt dem Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt. *FiFo-Berichte Nr. 15*, Köln.

Goerl, Caroline-Antonia; Rauch, Anna; Thöne, Michael (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/kommunale_finanzen/130318gfg_fifogutachten.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2015.

Goerl, Caroline-Antonia; Rauch, Anna; Thöne, Michael (2014): Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich. *FiFo-Berichte Nr. 16*, Köln.

Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (2013): Raumordnungsbericht Berlin-Brandenburg 2013. Potsdam: Landtag Brandenburg (Bericht der Landesregierung).

Huber, Bernd und Karl Lichtblau (2002), Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Wirtschaftsdienst H. 2, S. 77-82.

Junkernheinrich, Martin; Boettcher, Florian; Holler, Benjamin; Brand, Stephan (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Vertikale Verteilungseffekte und Soziallasten. Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Online verfügbar unter http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/Gutachten_FAG_Fortschreibung-des-kommunalen-Finanzausgleichs-in-Brandenburg_vertikale-Verteilungseffekte-und-Soziallasten_M%C3%A4rz2012.pdf#page=1&zoom=auto,0,842, zuletzt geprüft am 03.04.2014.

Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2011): Kreise im Finanzausgleich der Länder. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verl.

Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2012): Kommunales Sozialausgabenwachstum und konnexitätsorientierter Ausgleich – das Beispiel Rheinland-Pfalz. In: *Gemeinde und Stadt* (4), S. 102–105.

Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und DIE LINKE Brandenburg für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages (2014). Online verfügbar unter <http://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.4868.de/20141010-Koalitionsvertrag.pdf>.

Landkreis Uckermark – der Landrat (2013), Stellungnahme zum Vierten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes, Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 5/7322), Prenzlau, 8.8.2013.

Landtag Brandenburg (2012), Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, der Fraktion DIE LINKE, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Zum Gesetzentwurf der Landesregierung: Drittes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes, Drucksache 5/5964 Gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilen des Landes sichern - Soziallastenausgleich im FAG verankern“, 12.12.2012, Landtag Brandenburg, Drucksache 5/6513.

- Landtag Brandenburg (2013), Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE: „Viertes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes“, 24.05.2013, Landtag Brandenburg; Drucksache 5/7322.
- Landtag Brandenburg (2013), Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Haushalt und Finanzen zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE „Viertes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes - Drucksache 5/7322“, 17.09.2013, Landtag Brandenburg; Drucksache 5/7914.
- Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2012), Bericht der Arbeitsgruppe des Beirates nach § 21 BbgFAG zur Vorlage in der Sitzung des Beirates am 16. Oktober 2012, Potsdam 11.10.2012.
- Leitner-Achtstätter, Manfred (2014), Benchmarks zu den Erzieherischen Hilfen. Vortrag zu Brandenburg; 26.11.2014, KGSt Köln.
- 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. Online verfügbar unter http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/fiwi/Forschung/pdf/130909_Synoptische%20Darstellung%20FAG_LRHMV_final.pdf, zuletzt geprüft am 08.01.2014.
- Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2012), Bericht der Arbeitsgruppe des Beirates nach § 21 BbgFAG zur Vorlage in der Sitzung des Beirates am 16. Oktober 2012, Potsdam 11.10.2012.
- Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2015): Ziele des Kommunalen Finanzausgleichs. Online verfügbar unter <http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.323967.de>, zuletzt geprüft am 26.02.2015.
- Scherf, Wolfgang (2012): Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie. Gießen: Univ., Fachbereich Wirtschaftswissenschaften (Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Nr. 86). Online verfügbar unter http://www.wiso-net.de/webcgi?START=A60&DOKV_DB=ZWIW&DOKV_NO=ECON690231350&DOKV_HS=0&PP=1.
- Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Online verfügbar unter http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/DIW_Gutachten_Endbericht.pdf, zuletzt geprüft am 03.04.2014.

9 Anhang

Tabelle 29: Deckungsmittelverbrauch (exkl. und inkl. Zinsen) in den anderen ostdeutschen Flächenländern (in Mio. Euro), 2001-2011

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exkl. Zinsen	Deckungsmittelverbrauch der komm. Ebene	9.571	9.662	9.972	9.346	10.204	9.444	10.416	10.941	12.124	12.115	12.113
	Deckungsmittelverbrauch insgesamt	32.470	33.339	33.541	33.054	34.098	33.730	33.934	35.354	36.630	37.658	36.670
	kommunaler Anteil des Deckungsmittelverbrauchs in %	29,48	28,98	29,73	28,27	29,93	28,00	30,69	30,95	33,10	32,17	33,03
Inkl. Zinsen	Deckungsmittelverbrauch der komm. Ebene	10.216	10.238	10.603	9.947	10.770	9.987	10.881	11.346	12.470	12.469	12.398
	Deckungsmittelverbrauch insgesamt	35.413	36.373	36.719	36.165	37.211	36.800	36.878	38.126	39.170	40.121	39.004
	kommunaler Anteil des Deckungsmittelverbrauchs in %	28,85	28,15	28,88	27,50	28,94	27,14	29,51	29,76	31,84	31,08	31,79

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Tabelle 30: Deckungsmittelbestand in den übrigen ostdeutschen Flächenländern (in Mio. Euro), 2001-2011

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deckungsmittelbestand	Deckungsmittelbestand der komm. Ebene	10.012	10.054	10.135	10.164	11.117	11.251	11.877	13.056	12.828	12.589	13.008
	Deckungsmittelbestand insgesamt	33.207	32.469	32.865	33.634	35.241	37.679	40.607	42.179	39.443	38.338	40.138
	kommunaler Anteil des Deckungsmittelbestands in %	30,15	30,96	30,84	30,22	31,55	29,86	29,25	30,95	32,52	32,84	32,41

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2).

Anhang Jugendhilfelausgleich

Hier: Konventionelle, "echte" Sonderlastenausgleiche

Kreis / kf. Stadt	DMV für Prod. 363	Aus. Kt, 7331 + 7332 in Prod. 363	Bev. ges.	Bev. U18	Bev. U18 in BG SGB II	Bev. U18 in SGB II an Bev. U18	Fälle HzE
	% an Bbg	% an Bbg	% an Bbg	% an Bbg	% an Bbg	% an Bbg	% an Bbg
Brandenburg a.d. Havel, Stad	5,8%	5,9%	2,9%	2,5%	3,9%	7,9%	5,2%
Cottbus, Stadt	6,8%	7,0%	4,1%	3,5%	5,2%	7,4%	5,5%
Frankfurt (Oder), Stadt	5,4%	5,1%	2,4%	2,2%	3,5%	8,1%	4,6%
Potsdam, Stadt	7,4%	6,2%	6,3%	6,8%	6,3%	4,6%	6,1%
Barnim	4,3%	5,4%	7,1%	7,1%	7,0%	4,9%	5,4%
Dahme-Spreewald	6,3%	6,0%	6,5%	6,6%	5,2%	4,0%	7,1%
Elbe-Elster	3,4%	3,2%	4,5%	4,1%	4,1%	5,1%	3,2%
Havelland	6,4%	6,8%	6,2%	7,1%	5,8%	4,1%	6,5%
Märkisch-Oderland	8,3%	9,1%	7,6%	7,5%	7,7%	5,2%	9,9%
Oberhavel	7,9%	7,7%	8,1%	9,1%	7,0%	3,9%	8,5%
Oberspreewald-Lausitz	4,1%	3,9%	4,9%	4,2%	5,6%	6,7%	4,9%
Oder-Spree	4,1%	4,5%	7,3%	7,0%	7,6%	5,4%	3,5%
Ostprignitz-Ruppin	4,8%	5,3%	4,1%	3,9%	4,9%	6,2%	5,5%
Potsdam-Mittelmark	6,3%	6,6%	8,2%	9,4%	4,4%	2,4%	5,1%
Prignitz	2,6%	2,0%	3,3%	2,9%	3,9%	6,8%	1,8%
Spree-Neiße	4,6%	4,3%	5,0%	4,4%	4,8%	5,4%	4,8%
Teltow-Fläming	6,1%	5,4%	6,4%	6,9%	5,7%	4,1%	6,0%
Uckermark	5,6%	5,6%	5,2%	4,9%	7,4%	7,7%	6,2%
Summe	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
R ² zu DMV Prod. 363	1,000	0,893	0,208	0,263	0,144	0,095	0,769
R ² zu Ausz 7331+2	0,893	1,000	0,271	0,304	0,227	0,089	0,813
Vorzeichen Steigung	+	+	+	+	+	-	+

Anhang Jugendhilfelastenausgleich

Hier: Konventionelle, "echte" Sonderlastenausgleiche

Kreis / kf. Stadt	gesetzl. Mechanismus	Modell 1	Modell 2a	Modell 2b	50% Fälle HzE; 50% Erstattung	Gesetz ohne Einw- Division
	% an Bbg	% an Bbg	% an Bbg	% an Bbg	% an Bbg	% an Bbg
Brandenburg a.d. Havel, Stad	8,4%	4,2%	4,5%	5,2%	5,6%	4,6%
Cottbus, Stadt	6,9%	5,3%	5,0%	5,5%	6,3%	5,3%
Frankfurt (Oder), Stadt	8,8%	3,7%	4,3%	5,0%	4,8%	4,0%
Potsdam, Stadt	5,2%	6,5%	6,1%	5,8%	6,2%	6,2%
Barnim	4,6%	6,2%	6,1%	5,8%	5,4%	6,2%
Dahme-Spreewald	5,0%	6,3%	6,1%	5,9%	6,6%	6,2%
Elbe-Elster	4,3%	3,6%	4,1%	4,1%	3,2%	3,7%
Havelland	5,2%	6,9%	6,2%	5,9%	6,6%	6,1%
Märkisch-Oderland	6,1%	8,3%	7,5%	7,5%	9,5%	8,8%
Oberhavel	5,0%	8,4%	7,6%	7,2%	8,1%	7,8%
Oberspreewald-Lausitz	5,7%	4,0%	5,0%	5,3%	4,4%	5,2%
Oder-Spree	4,0%	5,8%	5,7%	5,3%	4,0%	5,5%
Ostprignitz-Ruppin	6,6%	4,6%	4,9%	5,2%	5,4%	5,2%
Potsdam-Mittelmark	3,1%	8,0%	6,6%	5,6%	5,9%	4,8%
Prignitz	4,6%	2,4%	3,6%	3,8%	1,9%	2,9%
Spree-Neiße	4,9%	4,4%	4,8%	4,9%	4,5%	4,8%
Teltow-Fläming	4,7%	6,2%	6,0%	5,7%	5,7%	5,8%
Uckermark	6,9%	5,2%	5,9%	6,3%	5,9%	6,8%
Summe	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
R ² zu DMV Prod. 363	0,035	0,626	0,574	0,705	0,869	0,564
R ² zu Ausz 7331+2	0,030	0,711	0,655	0,799	0,946	0,661
Vorzeichen Steigung	+	+	+	+	+	+

Anhang Jugendhilfelausgleich

Hier: Konventionelle, "echte" Sonderlastenausgleiche

Kreis / kf. Stadt	DMV für Prod. 363	Aus. Kt, 7331 + 7332 in Prod. 363	Bev. ges.	Bev. U18	Bev. U18 in BG SGB II	Bev. U18 in SGB II an Bev. U18	Fälle HzE
Als Indikator:	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €
Brandenburg a.d. Havel, Stad	1.168.046	1.173.691	573.473	495.327	777.401	1.577.015	1.049.162
Cottbus, Stadt	1.360.019	1.406.328	815.660	695.255	1.030.140	1.488.796	1.109.475
Frankfurt (Oder), Stadt	1.085.826	1.026.370	482.009	436.448	706.561	1.626.673	911.705
Potsdam, Stadt	1.471.262	1.243.911	1.253.607	1.369.642	1.256.324	921.674	1.217.477
Barnim	856.926	1.073.616	1.412.934	1.419.772	1.398.253	989.578	1.078.617
Dahme-Spreewald	1.252.404	1.200.070	1.292.748	1.315.847	1.044.232	797.397	1.429.273
Elbe-Elster	672.958	646.253	894.629	811.653	828.931	1.026.198	645.207
Havelland	1.270.840	1.353.645	1.237.508	1.422.432	1.155.369	816.154	1.296.024
Märkisch-Oderland	1.652.512	1.828.003	1.522.023	1.501.705	1.549.234	1.036.610	1.981.906
Oberhavel	1.572.662	1.546.124	1.622.867	1.813.775	1.409.311	780.740	1.708.395
Oberspreewald-Lausitz	812.152	774.330	972.159	837.486	1.119.310	1.342.937	980.433
Oder-Spree	819.574	905.655	1.468.949	1.398.195	1.514.856	1.088.646	702.714
Ostprignitz-Ruppin	963.166	1.050.745	821.868	785.524	971.061	1.242.139	1.106.669
Potsdam-Mittelmark	1.269.104	1.321.854	1.638.415	1.875.491	886.129	474.750	1.028.123
Prignitz	514.423	390.931	655.326	580.098	781.714	1.354.033	363.279
Spree-Neiße	922.063	850.932	1.009.878	889.389	951.678	1.075.179	952.381
Teltow-Fläming	1.215.951	1.084.612	1.289.400	1.379.751	1.132.901	825.038	1.193.632
Uckermark	1.120.113	1.122.928	1.036.547	972.210	1.486.595	1.536.440	1.245.529
Summe	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
R ² zu DMV Prod. 363	1,000	0,893	0,208	0,263	0,144	0,095	0,769
R ² zu Ausz 7331+2	0,893	1,000	0,271	0,304	0,227	0,089	0,813
Vorzeichen Steigung	+	+	+	+	+	-	+

Anhang Jugendhilfelausgleich

Hier: Konventionelle, "echte" Sonderlastenausgleiche

Kreis / kf. Stadt	gesetzl. Mechanismus	Modell 1	Modell 2a	Modell 2b	50% Fälle HzE; 50% Erstattung	Gesetz ohne Einw- Division
Als Indikator:	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €
Brandenburg a.d. Havel, Stad	1.670.421	834.509	904.208	1.040.501	1.111.427	913.281
Cottbus, Stadt	1.376.316	1.050.792	997.195	1.097.842	1.257.902	1.069.807
Frankfurt (Oder), Stadt	1.760.907	731.409	852.819	991.609	969.038	809.133
Potsdam, Stadt	1.035.579	1.306.776	1.219.609	1.169.598	1.230.694	1.236.900
Barnim	920.346	1.246.694	1.226.935	1.162.656	1.076.116	1.238.435
Dahme-Spreewald	1.003.442	1.257.959	1.214.591	1.180.839	1.314.671	1.236.753
Elbe-Elster	865.083	728.953	823.678	827.686	645.730	737.069
Havelland	1.039.256	1.388.039	1.239.260	1.178.203	1.324.835	1.225.696
Märkisch-Oderland	1.216.865	1.664.854	1.505.482	1.506.741	1.904.955	1.765.570
Oberhavel	1.007.733	1.679.950	1.529.171	1.434.303	1.627.260	1.558.853
Oberspreewald-Lausitz	1.133.687	805.908	999.586	1.053.619	877.382	1.049.871
Oder-Spree	793.299	1.151.925	1.146.937	1.063.185	804.185	1.108.785
Ostprignitz-Ruppin	1.326.269	918.134	979.964	1.044.777	1.078.707	1.038.865
Potsdam-Mittelmark	612.921	1.598.673	1.313.464	1.126.121	1.174.988	957.126
Prignitz	918.143	485.515	719.377	765.803	377.105	572.497
Spree-Neiße	989.383	870.161	951.585	972.317	901.656	952.029
Teltow-Fläming	946.742	1.232.181	1.194.543	1.132.807	1.139.122	1.163.266
Uckermark	1.383.608	1.047.569	1.181.597	1.251.393	1.184.229	1.366.062
Summe	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
R ² zu DMV Prod. 363	0,035	0,626	0,574	0,705	0,869	0,564
R ² zu Ausz 7331+2	0,030	0,711	0,655	0,799	0,946	0,661
Vorzeichen Steigung	+	+	+	+	+	+

Hier: Hybride, einwohnerbezogene Sonderlastenausgleiche

Kreis / kf. Stadt	Bev. U18 / Bev. % an Bbg	Bev. U18 in BG SGB II / Bev. % an Bbg	Fälle HzE / Bev. % an Bbg	Gesetzl. Mechanismus % an Bbg	Modell 1 / Bev. % an Bbg	Modell 2a / Bev. % an Bbg
Brandenburg a.d. Havel	4,9%	7,1%	9,6%	8,4%	7,9%	8,2%
Cottbus, Stadt	4,8%	6,7%	7,1%	6,9%	7,0%	6,4%
Frankfurt (Oder), Stadt	5,1%	7,7%	9,9%	8,8%	8,2%	9,3%
Potsdam, Stadt	6,2%	5,3%	5,1%	5,2%	5,6%	5,1%
Barnim	5,7%	5,2%	4,0%	4,6%	4,8%	4,5%
Dahme-Spreewald	5,8%	4,3%	5,8%	5,0%	5,3%	4,9%
Elbe-Elster	5,2%	4,9%	3,8%	4,3%	4,4%	4,8%
Havelland	6,5%	4,9%	5,5%	5,2%	6,1%	5,2%
Märkisch-Oderland	5,6%	5,4%	6,8%	6,1%	5,9%	5,2%
Oberhavel	6,4%	4,6%	5,5%	5,0%	5,6%	4,9%
Oberspreewald-Lausitz	4,9%	6,1%	5,3%	5,7%	4,5%	5,4%
Oder-Spree	5,4%	5,4%	2,5%	4,0%	4,2%	4,1%
Ostprignitz-Ruppin	5,4%	6,2%	7,0%	6,6%	6,0%	6,2%
Potsdam-Mittelmark	6,5%	2,8%	3,3%	3,1%	5,3%	4,2%
Prignitz	5,0%	6,3%	2,9%	4,6%	4,0%	5,7%
Spree-Neiße	5,0%	5,0%	4,9%	4,9%	4,7%	4,9%
Teltow-Fläming	6,1%	4,6%	4,8%	4,7%	5,2%	4,8%
Uckermark	5,3%	7,6%	6,3%	6,9%	5,5%	6,0%
Summe	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
R ² zu DMV Prod. 363/Einw.	0,105	0,413	0,851	0,808	0,897	0,872
R ² zu Ausz 7331+2/Einw.	0,095	0,394	0,887	0,821	0,951	0,813
Vorzeichen Steigung	-	+	+	+	+	+

Anhang Jugendhilfelastenausgleich

Hier: Hybride, einwohnerbezogene Sonderlastenausgleiche

Kreis / kf. Stadt	Modell 2b / Bev.	50% Fälle HzE; 50% Ausg. / Bev.
	% an Bbg	% an Bbg
Brandenburg a.d. Havel	9,2%	10,1%
Cottbus, Stadt	6,9%	8,0%
Frankfurt (Oder), Stadt	10,5%	10,4%
Potsdam, Stadt	4,8%	5,1%
Barnim	4,2%	4,0%
Dahme-Spreewald	4,7%	5,3%
Elbe-Elster	4,7%	3,7%
Havelland	4,9%	5,6%
Märkisch-Oderland	5,0%	6,5%
Oberhavel	4,5%	5,2%
Oberspreewald-Lausitz	5,5%	4,7%
Oder-Spree	3,7%	2,8%
Ostprignitz-Ruppin	6,5%	6,8%
Potsdam-Mittelmark	3,5%	3,7%
Prignitz	6,0%	3,0%
Spree-Neiße	4,9%	4,6%
Teltow-Fläming	4,5%	4,6%
Uckermark	6,2%	5,9%
Summe	100,0%	100,0%
<hr/>		
R ² zu DMV Prod. 363/Einw.	0,844	0,808
R ² zu Ausz 7331+2/Einw.	0,786	0,821
Vorzeichen Steigung	+	+

Hier: Hybride, einwohnerbezogene Sonderlastenausgleiche

Kreis / kf. Stadt	Bev. U18 / Bev. an 20.000.000 €	Bev. U18 in BG SGB II / Bev. an 20.000.000 €	Fälle HzE / Bev. an 20.000.000 €	Gesetzl. Mechanismus an 20.000.000 €	Modell 1 / Bev. an 20.000.000 €	Modell 2a / Bev. an 20.000.000 €
Als Indikator:						
Brandenburg a.d. Havel	982.322	1.428.191	1.912.652	1.670.421	1.573.256	1.649.957
Cottbus, Stadt	969.415	1.330.581	1.422.050	1.376.316	1.392.800	1.279.347
Frankfurt (Oder), Stadt	1.029.799	1.544.363	1.977.451	1.760.907	1.640.539	1.851.480
Potsdam, Stadt	1.242.570	1.055.832	1.015.327	1.035.579	1.126.993	1.018.067
Barnim	1.142.804	1.042.601	798.090	920.346	953.936	908.692
Dahme-Spreewald	1.157.622	851.017	1.155.867	1.003.442	1.052.044	983.182
Elbe-Elster	1.031.816	976.181	753.985	865.083	880.923	963.456
Havelland	1.307.250	983.619	1.094.893	1.039.256	1.212.649	1.047.929
Märkisch-Oderland	1.122.118	1.072.384	1.361.345	1.216.865	1.182.596	1.035.074
Oberhavel	1.271.087	914.910	1.100.555	1.007.733	1.119.166	986.031
Oberspreewald-Lausitz	979.750	1.213.018	1.054.356	1.133.687	896.251	1.075.969
Oder-Spree	1.082.520	1.086.473	500.125	793.299	847.811	817.053
Ostprignitz-Ruppin	1.087.007	1.244.799	1.407.740	1.326.269	1.207.774	1.247.744
Potsdam-Mittelmark	1.301.866	569.807	656.036	612.921	1.054.914	838.903
Prignitz	1.006.744	1.256.738	579.549	918.143	800.989	1.148.726
Spree-Neiße	1.001.609	992.831	985.935	989.383	931.562	986.043
Teltow-Fläming	1.216.993	925.675	967.808	946.742	1.033.162	969.464
Uckermark	1.066.709	1.510.978	1.256.237	1.383.608	1.092.635	1.192.883
Summe	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
R ² zu DMV Prod. 363/Einw.	0,105	0,413	0,851	0,808	0,897	0,872
R ² zu Ausz 7331+2/Einw.	0,095	0,394	0,887	0,821	0,951	0,813
Vorzeichen Steigung	-	+	+	+	+	+

Anhang Jugendhilfelastenausgleich

Hier: Hybride, einwohnerbezogene Sonderlastenausgleiche

Kreis / kf. Stadt	Modell 2b / Bev.	50% Fälle HzE; 50% Ausg. / Bev.
Als Indikator:	an 20.000.000 €	an 20.000.000 €
Brandenburg a.d. Havel	1.849.412	2.011.330
Cottbus, Stadt	1.371.939	1.600.491
Frankfurt (Oder), Stadt	2.096.957	2.086.417
Potsdam, Stadt	950.997	1.018.836
Barnim	838.752	790.411
Dahme-Spreewald	931.068	1.055.405
Elbe-Elster	943.033	749.072
Havelland	970.457	1.111.039
Märkisch-Oderland	1.009.070	1.298.910
Oberhavel	900.870	1.040.614
Oberspreewald-Lausitz	1.104.715	936.627
Oder-Spree	737.745	568.152
Ostprignitz-Ruppin	1.295.764	1.362.126
Potsdam-Mittelmark	700.593	744.261
Prignitz	1.191.143	597.202
Spree-Neiße	981.393	926.591
Teltow-Fläming	895.514	916.850
Uckermark	1.230.577	1.185.666
Summe	20.000.000	20.000.000
<hr/>		
R ² zu DMV Prod. 363/Einw.	0,844	0,808
R ² zu Ausz 7331+2/Einw.	0,786	0,821
Vorzeichen Steigung	+	+

Bisher erschienene FiFo-Berichte

Nr. 1	Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen von Clemens Fuest und Michael Thöne	März 2005
Nr. 2	Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA) von Michael Thöne	März 2005
Nr. 3	Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften von Angelika Perner und Michael Thöne	Mai 2005
Nr. 4	Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland von Michael Thöne	Juli 2005
Nr. 5	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke von Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer	Dezember 2005
Nr. 6	Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich von Sven Heilmann	April 2006
Nr. 7	Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland von Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther	Mai 2006
Nr. 8	Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems nach dem Bürgergeld-Vorschlag von Joachim Mitschke von Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs	September 2006
Nr. 9	Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg von Mercedes de Miguel Cabeza	Dezember 2006
Nr. 10	Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern von Clemens Fuest und Michael Thöne	Juli 2008
Nr. 11	Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien von Stephan Dobroschke :	Februar 2010
Nr. 12	Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland von Michael Thöne und Stephan Dobroschke:	März 2010
Nr. 13	Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland von Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne	Mai 2011
Nr. 14	Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Eine Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse von Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne	April 2012
Nr. 15	Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt von Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne	Februar 2014
Nr. 16	Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich von Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne	März 2014
Nr. 17	Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen von Michael Thöne und Daniel Happ	Februar 2015
Nr. 18	Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg von Michael Thöne, Caroline-Antonia Goerl, Anna Rauch und Eva Gerhards	Juni 2015