ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Pohlan, Jörg; Albrecht, Martin

Book Part

Fiskalische Wirkungen der neuen Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs: Polarisierung zwischen Wachstumskernen und Schrumpfungsräumen? Eine empirische Analyse der kommunalfiskalischen Situation und Entwicklung sowie eine Simulation der Auswirkungen politischplanerischer Modifikationen auf die Schlüsselzuweisunen der brandenburgischen Gemeinden

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Pohlan, Jörg; Albrecht, Martin (2009) : Fiskalische Wirkungen der neuen Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs: Polarisierung zwischen Wachstumskernen und Schrumpfungsräumen? Eine empirische Analyse der kommunalfiskalischen Situation und Entwicklung sowie eine Simulation der Auswirkungen politischplanerischer Modifikationen auf die Schlüsselzuweisunen der brandenburgischen Gemeinden, In: Mäding, Heinrich (Ed.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung, ISBN 978-3-88838-061-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 293-330

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/59902

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Martin Albrecht, Jörg Pohlan[1]

Fiskalische Wirkungen der neuen Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs: Polarisierung zwischen Wachstumskernen und Schrumpfungsräumen?

Eine empirische Analyse der kommunalfiskalischen Situation und Entwicklung sowie eine Simulation der Auswirkungen politisch-planerischer Modifikationen auf die Schlüsselzuweisungen der brandenburgischen Gemeinden

Gliederung

1 Einleitung
2 Die Situation im Untersuchungsraum Brandenburg
3 Situation der öffentlichen Haushalte und Auswirkungen der beschriebenen Entwicklungsprozesse
4 Die neue Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs
5 Aktuelle Haushaltslagen der Städte und Gemeinden sowie Simulation der Auswirkungen der neuen Landesentwicklungsstrategie auf die Schlüsselzuweisungen
5.1 Gemeindetypen
5.2 Empirie: Auswertungen der Jahresrechnungsstatistiken 1997–2005
5.3 Projektion der Schlüsselzuweisungen für die Jahre 2006–2011
6 Zusammenfassung und Fazit
Quellen

1 Einleitung

Das Land Brandenburg ist durch ausgeprägte innere Disparitäten gekennzeichnet. Sowohl die wirtschaftliche als auch die Siedlungsentwicklung konzentrieren sich grundsätzlich im engeren Verflechtungsraum um Berlin, während in den meisten Gemeinden des nur dünn besiedelten, stark ländlich geprägten äußeren Entwicklungsraumes sozioökonomische Probleme kumulieren, die durch Abwanderungen aus den äußeren Landesteilen in den Berlin-nahen Bereich oder über die Landesgrenzen hinweg zusätzlich verschärft werden.

Aufgrund der nur schwachen ökonomischen Position des Landes im bundesweiten Vergleich, des Ausbleibens der erhofften Wachstumsraten und des sukzessiven Auslaufens von Solidarpakt-II-Mitteln wird es immer schwieriger, einen landesweiten gesamträumlichen Ausgleich zu finanzieren. Die brandenburgische Landesregierung reagiert auf die

[1] Für die engagierte Unterstützung bei der Aufbereitung der Daten sowie bei der Erstellung der Tabellen und Grafiken möchten wir an dieser Stelle Christine Großmann sowie Tatjana Merger ausdrücklich danken.

Herausforderungen mit der Modifikation politisch-planerischer Steuerungsansätze. Unter der programmatischen Überschrift „Stärken stärken" bekennt sich die Landesregierung zu einer Konzentration der Fördermittel auf sektorale und räumliche Schwerpunkte. Zusätzlich wird gegenwärtig[2] die Überarbeitung der zentralörtlichen Gliederung Brandenburgs vor dem Hintergrund demografischer Veränderungsprozesse mit dem Ziel diskutiert, die Daseinsvorsorge in allen Landesteilen langfristig sichern und tragfähig gestalten zu können. Damit einher geht die Straffung des zentralörtlichen Systems, das zukünftig nur die ober- und mittelzentrale Ebene umfassen wird.

Die Umsteuerungen sind mit Konsequenzen für die Finanzausstattung der Städte und Gemeinden verbunden: Während die Effekte einer konzentrierten Wirtschaftsförderung auf die Kommunalhaushalte gegenwärtig noch kaum zu quantifizieren sind, werden die Folgen der ergänzend durchgeführten Modifikation des Finanzausgleichsgesetzes, mit der die Konzentrationsbemühungen unterstützt werden, schon heute sichtbar. Neben der stärkeren Berücksichtigung der Einwohnerzahl bei der Ermittlung des jeweiligen kommunalen Finanzbedarfes sieht das neue Gesetz vor, den zentralörtlichen Ansatz, mit dem eine überörtliche Funktionswahrnehmung gewürdigt wurde, durch die Zahlung eines jährlichen „Mehrbelastungsausgleiches" an die Mittelzentren und Kreisstädte zu ersetzen. Dadurch werden vor allem einwohnerstärkere Kommunen privilegiert, wohingegen die heutigen Grundzentren sowie insgesamt die einwohnerschwächeren schrumpfenden Gemeinden im Rahmen der Zuweisungen relativ schlechter gestellt werden.

Zentrale These des Beitrags ist daher, dass parallel zu den sozioökonomischen Wandlungsprozessen auch die Neuausrichtung der Steuerungsinstrumente dazu beitragen wird, dass sich die Polarisierung zwischen Wachstumskernen und Schrumpfungsräumen mittelfristig noch vertieft und damit – zumindest übergangsweise – eine wachsende Divergenz zwischen Teilräumen in Kauf genommen wird. Negativ davon betroffen sind vor allem die kleineren Gemeinden. Besonders problematisch ist dabei jedoch, dass die Haushaltslagen in diesen kleineren Gemeinden häufig aufgrund von Wirtschaftsschwäche, der rückläufigen Einwohnerzahlen sowie dadurch bedingter Remanenzkosteneffekte ohnehin bereits überaus angespannt sind.

Das Anliegen des Beitrags besteht darin, zunächst auf Grundlage empirischer Auswertungen der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken Brandenburgs (1997–2005) zu verdeutlichen, wie sich die fiskalische Situation in den Städten und Gemeinden vor dem Hintergrund wirtschaftlicher und demografischer Veränderungsprozesse entwickelt hat. Aufgrund der besonderen Bedeutung, die die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches gezahlten Schlüsselzuweisungen für die Einnahmeseite der meisten brandenburgischen Kommunen aufweisen, wird darauf aufbauend unter Einbezug aktueller Prognosedaten zur Bevölkerungsentwicklung beispielhaft gezeigt, welche Auswirkungen die Neuerungen der Landespolitik auf die Schlüsselzuweisungen für ausgewählte kontrastierende Gemeindetypen mit sich bringen könnten.

[2] Stand der Diskussion: Juli 2008.

Die Beschreibung aktueller Entwicklungsprozesse im Land, der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderpolitik sowie der Sachstand der Debatte um die neue zentralörtliche Gliederung Brandenburgs werden im Folgenden den Auswertungen im Sinne einer Bestandsanalyse vorangestellt.

2 Die Situation im Untersuchungsraum Brandenburg

Die Bevölkerungszahl in Brandenburg ist seit einigen Jahren rückläufig.[3] Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Suburbanisierung aus Berlin, die zwischen Mitte der 1990er Jahre und der Jahrtausendwende für ein stabiles Bevölkerungswachstum in Brandenburg gesorgt hatte, in ihrer Dynamik deutlich zurückgegangen ist. Seitdem reichen die Zuzüge insbesondere aus der Hauptstadt nicht mehr aus, um den negativen natürlichen Bevölkerungssaldo sowie Wanderungsverluste zu kompensieren. Die Bevölkerungsentwicklung in den Teilräumen des Landes unterscheidet sich jedoch erheblich. So wuchs die Bevölkerung im engeren Verflechtungsraum um Berlin (vgl. Abb. 1) zwischen 1997 und 2005 um gut 17 % an, während die des äußeren Entwicklungsraumes im gleichen Zeitraum um über 9 % zurückging (vgl. Abb. 2)[4].

[3] Wenn nicht anders gekennzeichnet, entstammen die in diesem Abschnitt verwendeten Werte eigenen Berechnungen auf Grundlage der vom Statistischen Landesamt Brandenburg bereitgestellten Bevölkerungsdaten (vgl. LDS BB 2006, eigene Berechnungen).

[4] Es handelt sich jedoch beim engeren Verflechtungsraum genauso wenig um einen in sich geschlossenen Wachstumsgürtel wie der äußere Entwicklungsraum ein zusammenhängendes Schrumpfungsgefüge bildet. Ein Kennzeichen des demografischen Wandels ist vielmehr genau die Gleichzeitigkeit und räumliche Nachbarschaft von Wachstums- und Schrumpfungstendenzen (zur kleinräumigeren Analyse der Situation in Brandenburg vgl. z. B. Albrecht 2008).

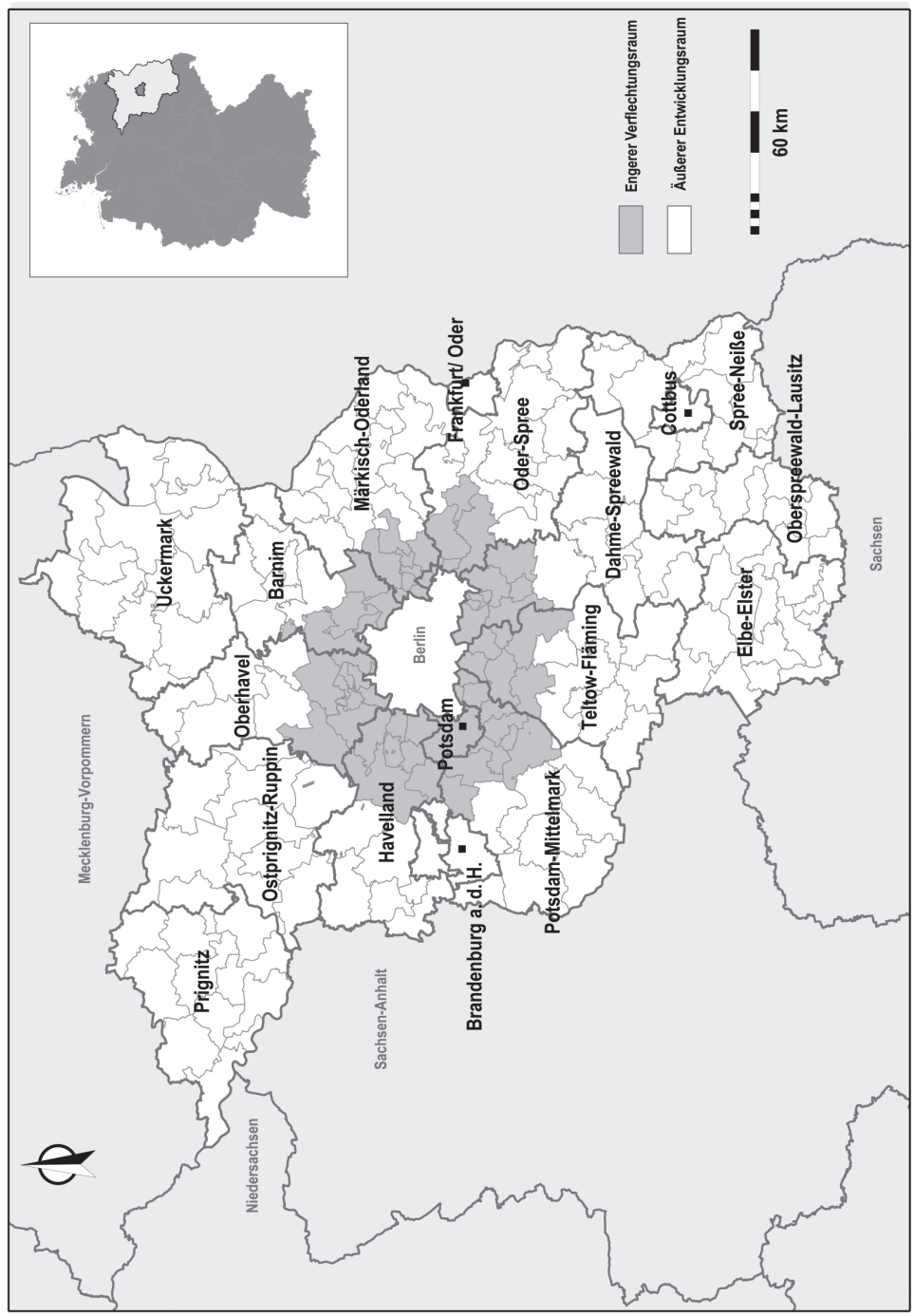
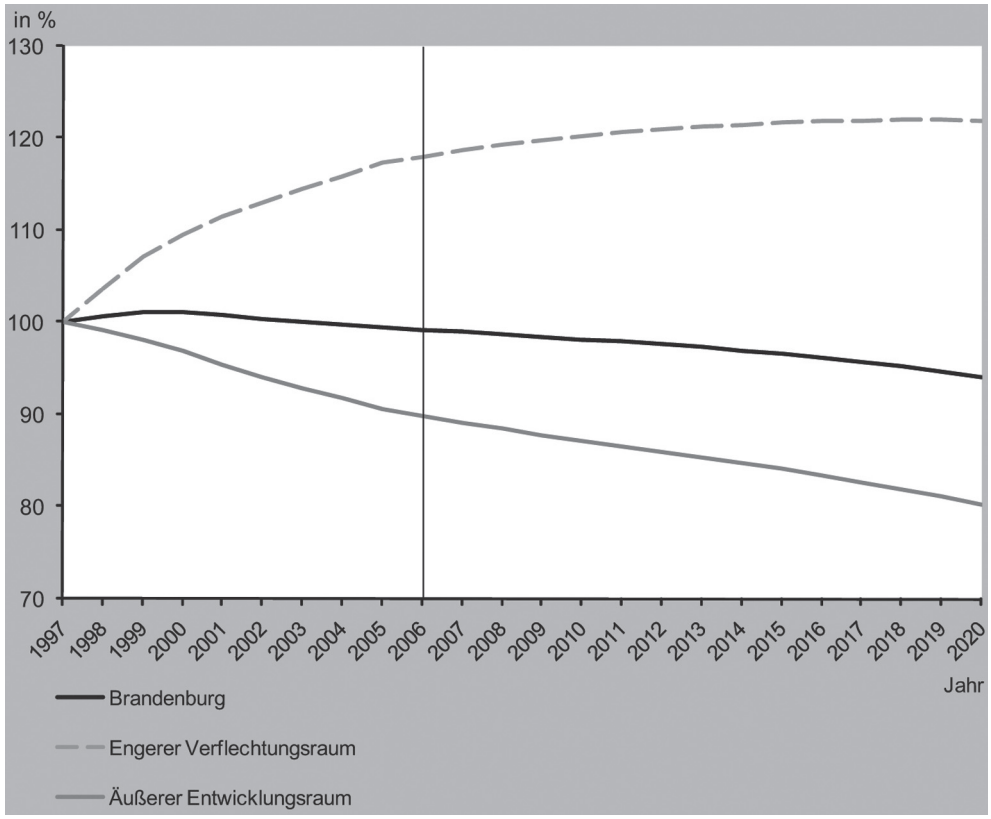


Abb. 1: Das Land Brandenburg: Administrative Gliederung in Kreise, Ämter und amtsfreie Gemeinden, engerer Verflechtungsraum und äußerer Entwicklungsraum

Abb. 2: Indizierte Bevölkerungsentwicklung 1997–2020 in Brandenburg und Teilräumen (ab 2006 Prognose)



Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2006

Neben demografischen Veränderungsprozessen ist Brandenburg zusätzlich von wirtschaftlichen Problemen betroffen. So weist von allen Bundesländern nur Mecklenburg-Vorpommern ein noch niedrigeres einwohnerbezogenes Bruttoinlandsprodukt auf als Brandenburg (vgl. SÄBL 2006). Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist seit Jahren rückläufig (1997–2005: –16 %), die Arbeitslosigkeit hoch. In Bezug auf die Beschäftigung ist erneut auf die „Zweiteilung" des Landes hinzuweisen: Der Verlust von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen fiel im Untersuchungszeitraum im engeren Verflechtungsraum mit einem Minus von 7 % deutlich geringer aus als im äußeren Entwicklungsraum (–21 %, vgl. BA 2008).

3 Situation der öffentlichen Haushalte und Auswirkungen der beschriebenen Entwicklungsprozesse[5]

Bevölkerungsverluste, alterstrukturelle Veränderungen, eine schwache wirtschaftliche Basis sowie rückläufige Beschäftigtenzahlen stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte, die im Folgenden kurz dargestellt wird.

Die einwohnerbezogenen Einnahmen des brandenburgischen Landeshaushaltes liegen etwa im Durchschnitt der ostdeutschen Bundesländer. Die wichtigste Einnahmequelle stellen dabei die Steuereinnahmen dar, bei denen jedoch nur rund 90 % des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer erreicht werden (vgl. Vesper 2006: 121). In der Konsequenz erhielt Brandenburg als sog. „Nehmerland" im Jahr 2005 laufende Zuweisungen in Höhe von 215 € je Einwohner (je E.) aus dem Länderfinanzausgleich sowie 774 € je E. an Bundesergänzungszuweisungen (1997–2005: +45 %). Auf der Ausgabenseite sind im Betrachtungszeitraum vor allem die Zinsausgaben (+32 %) als Folge der fortgeschrittenen Verschuldung des Landes angestiegen. Damit waren im Jahr 2005 fast 8 % der Ausgaben des brandenburgischen Landeshaushaltes Zinsausgaben (vgl. Landesregierung BB; MDF2008a). Die Einnahmen und Ausgaben der Landesebene sind für die kommunalen Haushalte Brandenburgs insofern von Bedeutung, als die Höhe der vom Land gezahlten Zuweisungen von den im Landeshaushalt verfügbaren Mitteln abhängig ist.

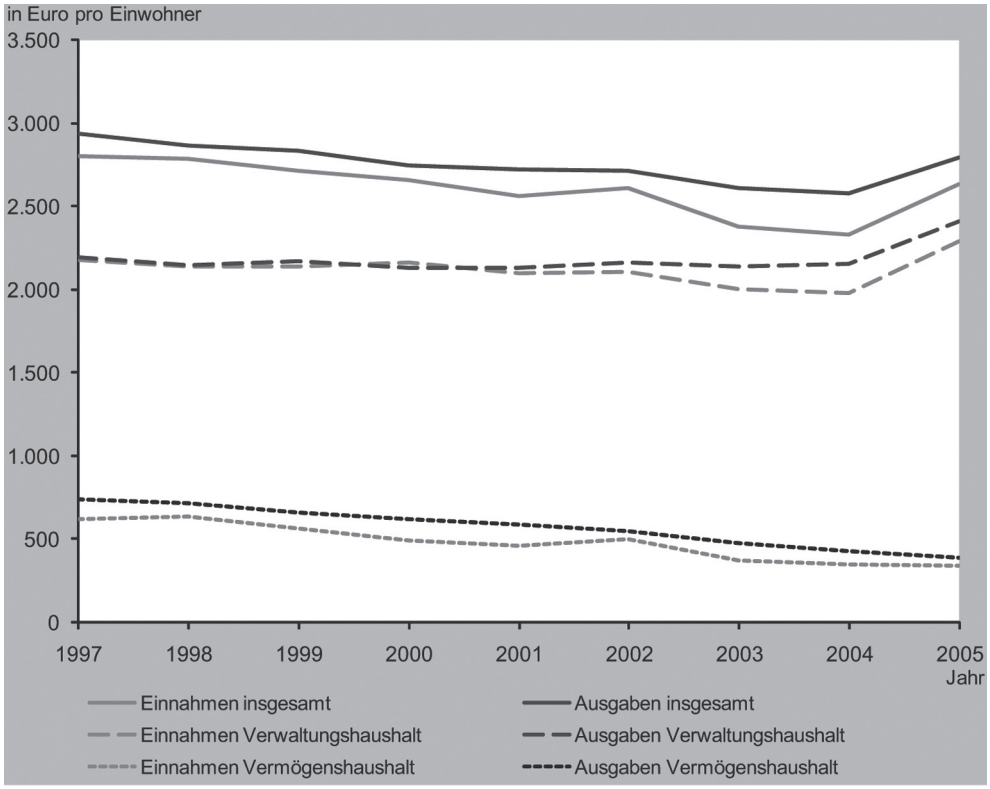
Die Gesamteinnahmen[6] aller kommunalen Haushalte Brandenburgs weisen im Untersuchungszeitraum eine rückläufige Entwicklung um 117 auf 2.630 € je E. im Jahr 2005 auf (–6 %).[7]

[5] Wenn nicht anders gekennzeichnet, entstammen die in diesem Abschnitt verwendeten Werte eigenen Berechnungen auf Grundlage der Jahresrechnungsstatistiken Brandenburgs (LDS BB 2008). In die Berechnungen gehen alle kommunalen Haushalte, also auch die der Kreise, mit ein.

[6] Die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen wurden für die Analysen inflationsbereinigt, indem eine mittlere Preisentwicklung aus Verbraucherpreisindex und Verdienstentwicklung ermittelt wurde. Mit Hilfe dieses Wertes können die realen Entwicklungen berechnet werden (vgl. zur angewandten Methodik auch ausführlicher BBR/BMVBS 2007: 9). Die Deflationierung bezieht sich auf das Jahr 2005. Ferner wurden im Rahmen dieser Untersuchung die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben um besondere Finanzierungsvorgänge bereinigt. Das bedeutet, dass Finanzströme wie z. B. Schuldenaufnahmen oder -tilgungen aus den Gesamtposten herausgerechnet wurden.

[7] Die Werte, die sich auf das Jahr 2005 beziehen, „verzerren" die Aussage dadurch, dass die Kommunen durch die im Zuge der Arbeitsmarktreform (Hartz IV) veränderten Zuständigkeiten 2005 zusätzliche Mittel in beträchtlicher Höhe erhielten, die in dem hier ausgewiesenen Finanzindikator Gesamteinnahmen enthalten sind.

Abb. 3: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben der kommunalen Haushalte in Brandenburg, Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte (in € je E., inflationsbereinigt) 1997–2005



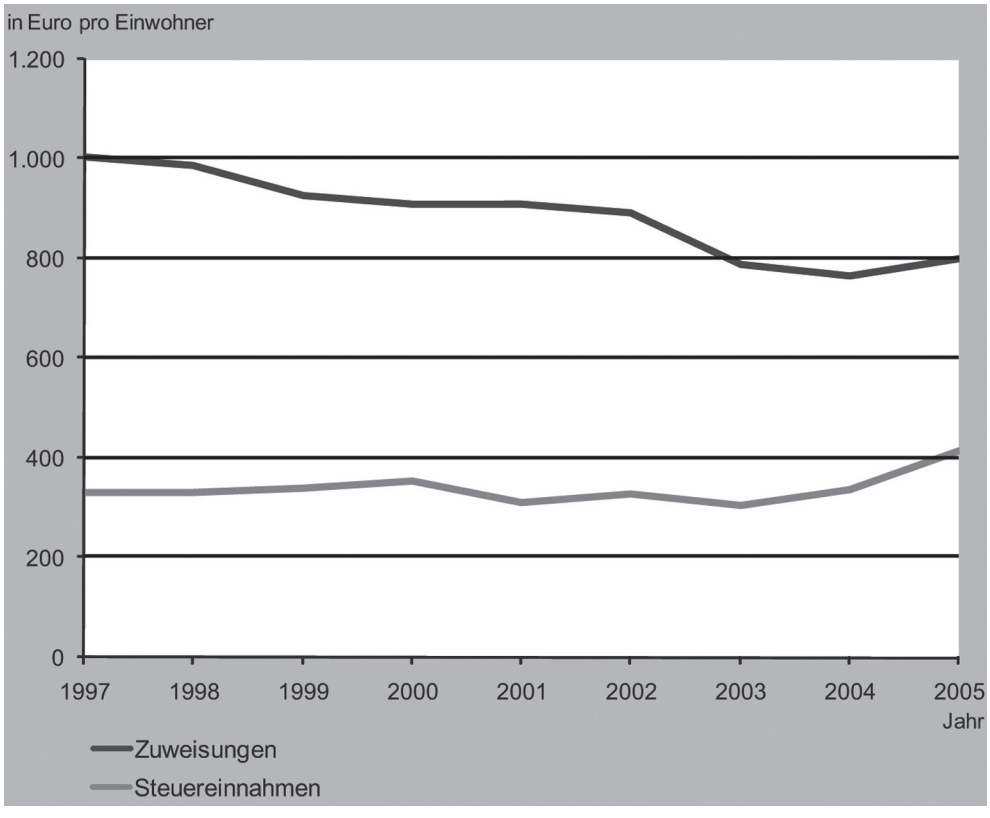
Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2008

Die Analyse ausgewählter Finanzindikatoren auf der Einnahmenseite zeigt, dass die Steuereinnahmen als eine zentrale kommunale Einnahmequelle entgegen der Entwicklungsrichtung der Gesamteinnahmen im Untersuchungszeitraum um 86 auf 415 € je E. angewachsen sind (+26 %; vgl. Abb. 4).

Ursächlich für den Rückgang der Gesamteinnahmen ist vor allem, dass die quantitativ besonders bedeutsamen Zuweisungen des Landes an die Kommunen[8] im Betrachtungszeitraum um ein Fünftel auf 799 € je E. zurückgegangen sind (vgl. Abb. 4). In diesem Punkt offenbart sich die starke Abhängigkeit der brandenburgischen Kommunen von den Zuweisungen der Landesebene: Trotz des Rückgangs der hier betrachteten Zuweisungsarten machte deren Anteil an den Gesamteinnahmen der kommunalen Haushalte 2005 noch nahezu zwei Fünftel aus.

[8] Hier zusammengefasst: Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, Investitionszuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen des Landes.

Abb. 4: Zuweisungen und Steuereinnahmen der Kommunalhaushalte in Brandenburg 1997–2005 (in € je E., inflationsbereinigt)



Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2008

Die Betrachtung der inflationsbereinigten kommunalen Ausgaben zeigt die deutlichen Bemühungen, die Einnahmerückgänge durch Einsparungen zu kompensieren (vgl. Abb. 3): Die Ausgaben wurden zwischen 1997 und 2005 um 5 % gesenkt, so dass die Gesamtausgaben aller kommunalen Haushalte um 141 auf 2.797 € je E. zurückgingen. Diese Werte täuschen dabei jedoch über das tatsächliche Ausmaß der Sparbemühungen in den brandenburgischen Kommunen hinweg: Zwischen 1997 und 2004 konnten die Ausgaben aller kommunalen Ebenen um 358 auf 2.580 € je E. zurückgenommen werden (–12 %). Der im Jahr 2005 durch die Zunahme kommunaler Leistungen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktreform (Hartz IV) ausgelöste Kostenanstieg kompensierte jedoch einen Teil der in den Daten ablesbaren Einsparungen.

Die Einsparungen wurden hauptsächlich im Vermögenshaushalt realisiert: Die Ausgabenreduzierung um knapp die Hälfte auf 386 € je E. verweist auf die stark rückläufigen kommunalen Investitionstätigkeiten. Demgegenüber scheinen sich Einsparungen im quantitativ bedeutsameren Verwaltungshaushalt deutlich schwieriger verwirklichen lassen: Die einwohnerbezogenen Ausgaben dieses Haushaltes blieben zumindest bis zum Jahr 2004 weitgehend konstant.[9] Die Einsparungen bei den Personalkosten (Rückgang bis 2005 um 18 % auf 577 € je E.) reichten offensichtlich nicht aus, die steigenden Kosten für den laufenden Sachaufwand (+16 % auf 503 € je E.) oder die auch außerhalb der neuen, aus Hartz IV abgeleiteten kommunalen Zuständigkeiten rasch anwachsenden Sozialausgaben (+47 % auf 442 € je E.) zu kompensieren.

4 Die neue Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die sich aus den beschriebenen Entwicklungen – d. h. den demografischen Wandlungsprozessen bei einer vergleichsweise problematischen ökonomischen Situation und angespannten Lage sowohl des Landes- als auch der Kommunalhaushalte – ergeben, hat sich die Landesregierung zu einer Überarbeitung politisch-planerischer Steuerungsansätze und zu einer Abkehr von bis dato verfolgten Strategien entschlossen.

Die Grundkonzeption der brandenburgischen Regional-, Raumordnungs- und Finanzausgleichspolitik zeugt vom Ausgleichsgedanken zwischen „starken" und „schwachen" Teilräumen des Landes. Sowohl die Wirtschaftsförder- als auch die Raumordnungspolitik waren seit Anfang der 1990er Jahre am brandenburgischen Konzept der dezentralen Konzentration ausgerichtet. Zentrales Ziel des Leitbildes war der Abbau von Disparitäten zwischen dem Metropolraum Berlin und den Berlin-fernen Landesteilen. Grundannahme war, dass in Berlin und den brandenburgischen Anrainerkommunen der Hauptstadt dynamische ökonomische Wachstumsprozesse einsetzen würden und die im unmittelbaren Umfeld der Metropole generierten Überschüsse durch geschickte Lenkung über das Land verteilt werden müssten. Um dies zu erreichen, wurden Zentren unterschiedlicher Stufung festgelegt, in denen Fördermaßnahmen konzentriert werden sollten. Die ländlichen Regionen sollten dabei durch Ausstrahlungseffekte der Zentren „mitentwickelt" werden.

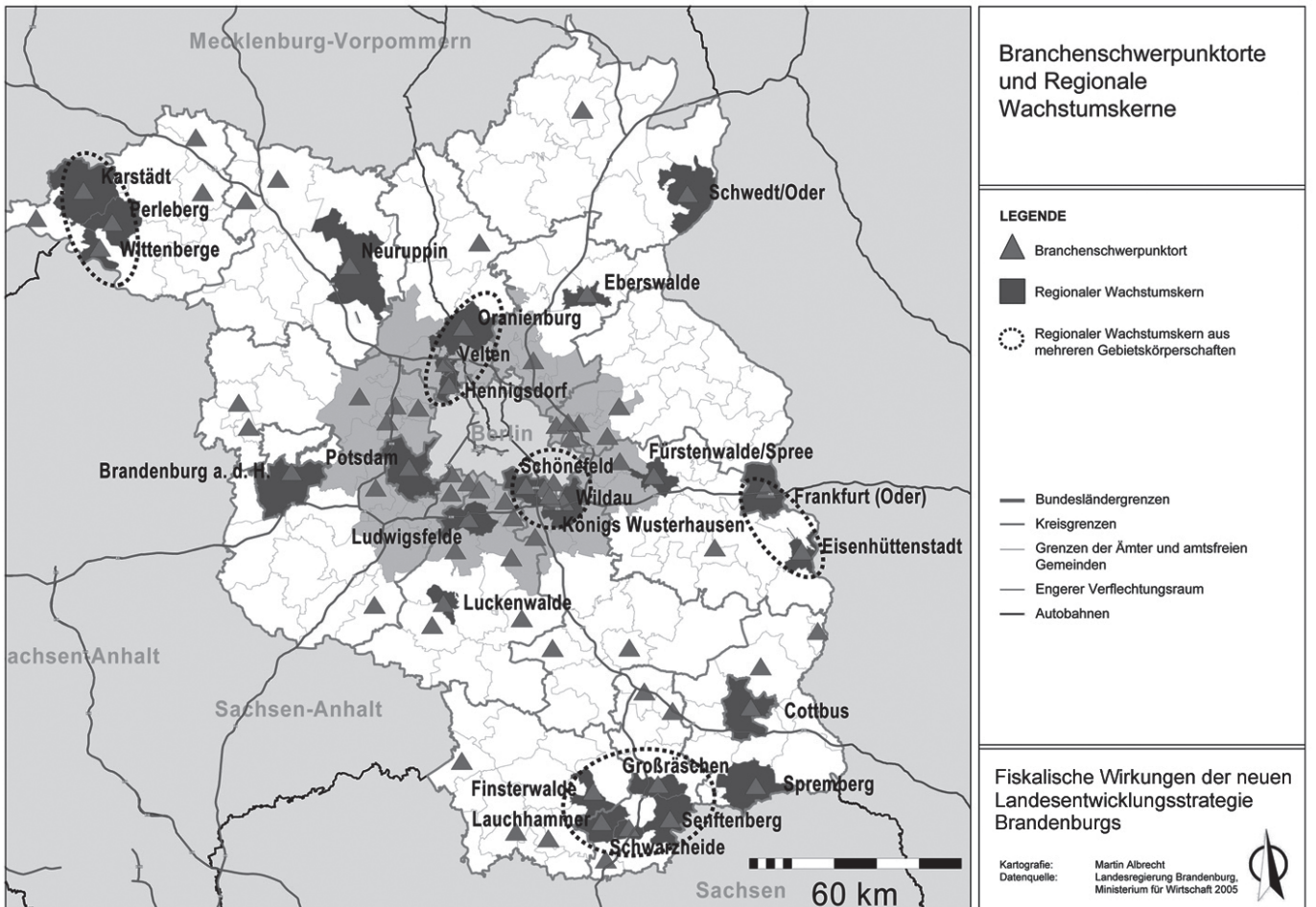
Das Leitbild privilegierte bewusst die Berlin-ferneren Landesteile und stellte damit in erster Linie ein Entwicklungskonzept mit dem Ziel dar, Wachstum und Schrumpfung zu steuern, indem die Entwicklungszentren einerseits zu Entlastungsorten für die Metropole und andererseits zu Kristallisationskernen der Entwicklung im äußeren Entwicklungsraum werden sollten (vgl. Krappweis 2005: 54).

[9] Vgl. Fußnote 7.

Dass mit dem Leitbild der dezentralen Konzentration keine Lösung der in Brandenburg bestehenden Probleme erreicht werden kann, ist mittlerweile unbestritten. So führte vor allem das Ausbleiben des in der Euphorie der Nachwendezeit prognostizierten hochdynamischen Wachstums dazu, dass die finanziellen Möglichkeiten zur dauerhaften Gestaltung des räumlichen Ausgleichs nicht wie erhofft bestanden. Ferner galten aufgrund der Vorgaben des Leitbildes etwa 50 Gemeinden als Schwerpunktorte der Förderung, da neben den eigentlichen Entwicklungszentren auch Orte als Zentren bestimmt wurden, deren Entwicklungsoption von vornherein geringer eingeschätzt werden musste. Krappweis bezeichnet Besitzstandswahrung als „das eigentliche Leitbild, das sich am Ende durchsetzte und keinen richtig wachsen ließ“ (Krappweis 2005: 56), sodass die brandenburgische Strategie als „Förderung mit der Gießkanne“ in die Kritik geriet.

Im November 2005 beschloss die brandenburgische Landesregierung die Neuausrichtung der Wirtschaftsförderpolitik unter der Überschrift „Stärken stärken.“ Neben einer sektoral orientierten Konzentration der Fördermittel auf Wachstumsbranchen und ihre Standorte (die sog. Branchenschwerpunktorte) umfasst die neue Strategie mit der Ausweisung der Regionalen Wachstumskerne zusätzlich einen Ansatz mit einer stärker räumlichen Orientierung (vgl. Abb. 5). Diesen eher einwohnerstarken Städten werden durch Konzentration mehrerer Schwerpunktbranchen sowie durch Vorhandensein einer Hochschule überdurchschnittliche wirtschaftliche und wissenschaftliche Potenziale zugesprochen. Mit der Bündelung von Wirtschaftsfördermitteln und anderen räumlich relevanten Fördermitteln sollen hier weiche und harte Standortfaktoren entwickelt werden. Die Regionalen Wachstumskerne werden dabei als Zentren betrachtet, deren wirtschaftliche Entwicklung langfristig nicht nur selbsttragend sein soll, sondern deren Ausstrahlungseffekte darüber hinaus auch regionale wirtschaftliche Effekte entfalten sollen.

Abb. 5: Branchenschwerpunktorte und Regionale Wachstumskerne



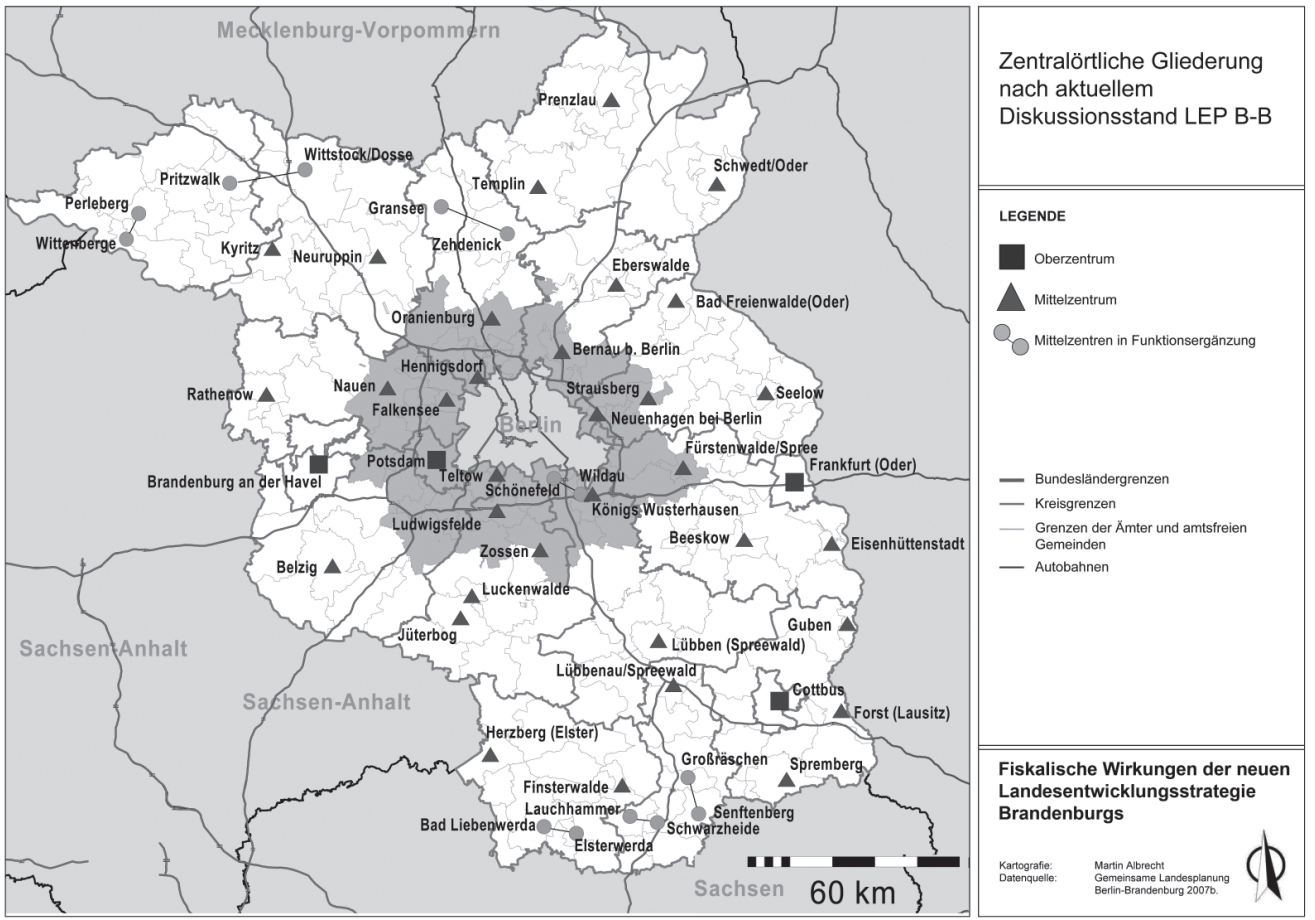
Quelle: Eigene Darstellung nach Landesregierung BB, MW 2005

Darüber hinaus wird derzeit auf Grundlage des im August 2006 durch den Berliner Senat und die brandenburgische Landesregierung beschlossenen Leitbilds für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg die Überarbeitung der planerischen Grundlagen diskutiert. Dies betrifft u. a. die zentralörtliche Gliederung, die mit dem Ziel modifiziert werden soll, die „Absicherung der Versorgung der Bevölkerung im Raum mit Perspektive 2020" (Landesregierung BB; MIR 2005: 5) sicherzustellen, indem die landes- und regionalplanerischen Grundlagen mit dem Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) an die demografischen Entwicklungen, an die finanzpolitischen Rahmenbedingungen und an die wirtschaftspolitischen Schwerpunktsetzungen angepasst werden.[10]

Die Überarbeitung wird nach Auffassung der politisch Verantwortlichen dadurch notwendig, dass Bevölkerungsverluste im äußeren Entwicklungsraum mancherorts die Tragfähigkeiten der sozialen und technischen Infrastruktur gefährden, sodass zum einen der gewohnte Standard der Leistungserbringung bei gegebenen finanziellen Verhältnissen nicht aufrechtzuerhalten ist und auf der anderen Seite die Bevölkerungsgewinne im Berliner Umland das bisherige zentralörtliche System überholt haben (vgl. Landesregierung BB; MIR 2005: 4). Mit der Überarbeitung der zentralörtlichen Gliederung und der damit verbundenen Verminderung der Zentralitätsstufen auf Ober- und Mittelzentren geht die Reduzierung der Zentralen Orte auf rund ein Drittel einher. Insgesamt 115 Grund- und Kleinzentren werden ihren aktuellen Status als Zentraler Ort verlieren. Die Grundversorgung soll in Zukunft innerhalb der durch die Gemeindegebietsreform überwiegend vergrößerten Gemeinden und Ämter in Eigenverantwortung gewährleistet werden.

[10] Mit dem Inkrafttreten des LEP B-B wird bis Ende 2008 gerechnet.

Abb. 6: Zentralörtliche Gliederung des Landes Brandenburg nach derzeitigem Diskus-sionsstand des gemeinsamen Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg



Quelle: Eigene Darstellung nach GL 2007

Flankiert werden die Neuausrichtungen der Wirtschaftsförder- und Raumordnungspolitik durch ergänzende Modifikationen der Finanzausgleichsregelungen, die Eingang in das zum 1.1.2007 in Kraft getretene neue Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) fanden. Dieses sieht vor, dass die Einwohnerzahl bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs stärker berücksichtigt wird als bisher. Gleichzeitig entfällt der Zentrale-Orte-Ansatz des Finanzausgleiches in der zuvor gültigen Form: Bis zum Ende des Jahres 2006 galt die Regelung, dass der über die Einwohnerzahl ermittelte kommunale Finanzbedarf von Orten mit zentralörtlicher Funktion zusätzlich über den Zentrale-Orte-Ansatz des Finanzausgleichsgesetzes überprüft wurde. Rechtfertigte die Wahrnehmung überörtlicher Versorgungsfunktionen die Annahme, dass der über die Einwohnerzahl ermittelte Finanzbedarf nicht ausreichen würde, so kam der Zentrale-Orte-Ansatz zum Tragen, der höhere Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion bedeutete. Diese Vorgehensweise, von der vor allem eher einwohnerschwache Kommunen mit zentralörtlicher Funktionszuschreibung (also Grund- und Kleinzentren) profitierten, wurde nun abgelöst vom sog. Mehrbelastungsausgleich, nach dem Mittelzentren und Kreisstädte zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen aufgrund der überörtlich bereitgestellten Leistungen eine einmalige jährliche Zahlung von 800.000 € erhalten.

5 Aktuelle Haushaltslagen der Städte und Gemeinden sowie Simulation der Auswirkungen der neuen Landesentwicklungsstrategie auf die Schlüsselzuweisungen

Als sachorientierter Beitrag zu einer teilweise sehr emotional geführten Debatte soll im Folgenden zunächst gezeigt werden, in welcher fiskalischen Situation sich die unterschiedlich von den Umsteuerungen betroffenen Kommunen befinden. Darauf aufbauend wird anhand von Modellrechnungen abgeschätzt, zu welchen Konsequenzen die Änderungen der landesplanerischen Festlegungen sowie des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen führen könnten. Die Fokussierung auf die Schlüsselzuweisungen ergibt sich aus der beträchtlichen Höhe der im Rahmen des Finanzausgleiches gewährten Zuweisungen an die Gemeinden und ihrer besonderen Bedeutung für die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte (vgl. Kapitel 3). Hinzu kommt, dass die Wirkungen, die die beschriebenen Modifikationen auf andere Einnahmearten (z. B. Steuereinnahmen) entfalten könnten, gegenwärtig kaum abgeschätzt werden können.

5.1 Gemeindetypen

Um die Aussagen sowohl in Bezug auf die empirischen Auswertungen zur Finanzlage als auch auf die Vorausschätzungen zu pointieren, wurden die brandenburgischen Gemeinden[11] zunächst zu unterschiedlichen Gemeindetypen zusammengefasst. Dieses Vorgehen dient dazu, die Auswirkungen demografischer und ökonomischer Wandlungsprozesse sowie der modifizierten politisch-planerischen Steuerungsansätze auf die kommunalen Finanzen exemplarisch anhand miteinander vergleichbarer, kontrastierender Gemeindetypen aufzeigen zu können. Im Einzelnen sind dies (vgl. auch Tab. 1)

- die *wachsenden, begünstigten Gemeinden* mit 7.500 bis 20.000 Einwohnern, die zwischen 1997 und 2005 ein Bevölkerungswachstum von mindestens +5 % aufwiesen und entweder Regionaler Wachstumskern und/oder nach den Plänen der Landesregierung mit Inkrafttreten des LEP-B-B Mittelzentrum sein werden (Typ 1, Gruppengröße n=4[12]);
- die *schrumpfenden Städte und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung (o. z. E.)* mit ebenfalls 7.500 bis 20.000 Einwohnern, in denen die Bevölkerung zwischen 1997 und 2005 um mindestens –5 % zurückgegangen ist und die darüber hinaus weder Regionaler Wachstumskern noch nach dem LEP-B-B Zentraler Ort sind (Typ 2, n=19);
- *kleine, schrumpfende Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung (o. z. E.),* < 7.500 Einwohner, Bevölkerungsentwicklung < –5 %, (Typ 2a , n=38);
- als Referenzgruppe die *Städte und Gemeinden mit stagnierender Einwohnerzahl* mit 7.500 bis 20.000 Einwohnern, deren Bevölkerungsentwicklung im Betrachtungszeitraum zwischen –5 % und +5 % lag (Typ 3, n=18) sowie
- die *Städte* mit einer Einwohnerzahl von mindestens 20.000 (Typ 4, n=24).

Einen Überblick über die räumliche Lage der Gemeinden dieser Typen liefert Abbildung 7.

Ergänzend dazu wurden die verbleibenden Städte und Gemeinden in folgende Gruppen eingeteilt, auf deren Situation und Entwicklung im Rahmen dieses Beitrages aus Platzgründen nicht eingegangen wird:

- die *Oberzentren*[13] (gleichzeitig kreisfreie Städte, Typ 5, n=4) sowie
- „*Sonstige*“ (Typ 6, n=95).

[11] Die Betrachtungsebene bildet die Ebene der *Ämter*, d.h. dass alle Kennzahlen der amtsangehörigen Gemeinden auf Ebene der Ämter aggregiert werden, um eine Vergleichbarkeit mit den amtsfreien Gemeinden herzustellen.

[12] Aufgrund der einzigartigen fiskalischen Entwicklungen in Schönefeld (Flughafen) und der erheblichen Auswirkungen auf die Durchschnittswerte der relativ kleinen Gemeindegruppe wurde diese Kommune als Ausreißer nicht in die Analysen mit einbezogen.

[13] Auf den vertieften Einbezug der Oberzentren wurde bewusst verzichtet, da die brandenburgischen Oberzentren gleichzeitig die kreisfreien Städte des Landes sind und viele Finanzindikatoren zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Städten und Gemeinden nicht vergleichbar sind.

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung der Gemeindetypen 1997–2005

Gemeindetyp	n	Bevölkerung 1997		Bevölkerung 2005	
		Mittelwert	Standardabweichung	Mittelwert	Standardabweichung
Typ 1: wachsend, begünstigt	4	12.974	3.168	15.756	4.425
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	19	9.696	2.133	8.655	1.861
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	38	5.690	1.077	5.149	1.035
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	18	10.877	2.724	10.790	2.595
Typ 4: Städte	24	29.551	8.030	27.923	7.494
alle Gemeinden	**202**	**12.739**	**16.004**	**12.671**	**15.062**

Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2006

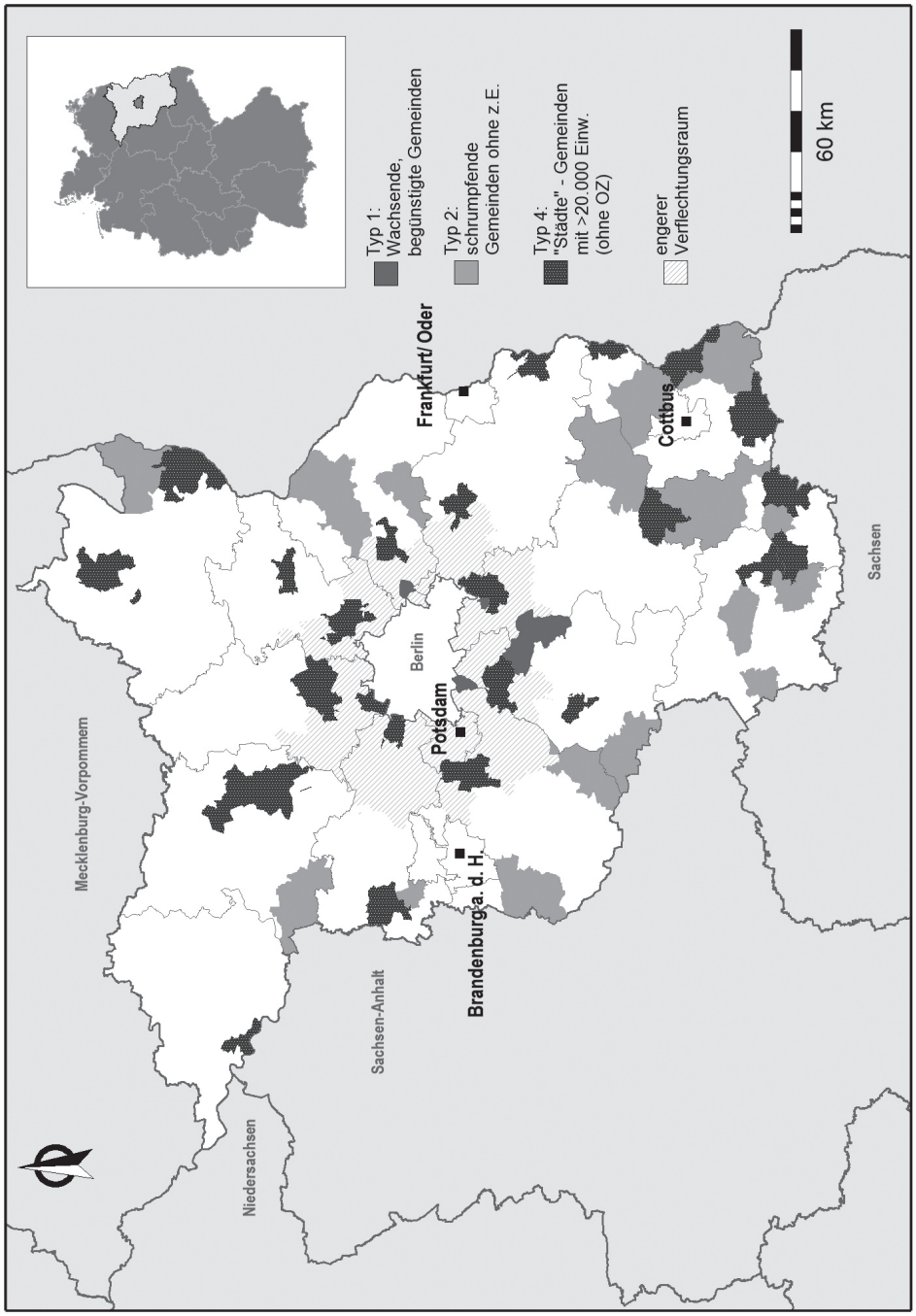


Abb. 7: Räumliche Lage der Gemeinden verschiedener Gemeindetypen

5.2 Empirie: Auswertungen der Jahresrechnungsstatistiken 1997–2005

Um die unterschiedlichen Entwicklungen der Haushaltslagen in den zuvor beschriebenen Gemeindetypen im Zeitraum 1997 bis 2005 darzustellen, wurden auf Basis der Jahresrechnungsstatistiken (LDS BB 2008) ausgewählte Finanzindikatoren berechnet und wiederum inflationsbereinigt (vgl. Abschnitt 3.2). Darüber hinaus wurden jeweils Dreijahresmittelwerte gebildet, um auf diese Weise starke Schwankungen (etwa bei den Investitionsausgaben oder beim Steueraufkommen) bzw. die Effekte lokaler Besonderheiten, die insbesondere bei kleineren Gemeindegruppen zu Verzerrungen führen können, abzumildern. Daher wird im Folgenden generell von den Zeitpunkten 1998 (Mittelwert für 1997 bis 1999) sowie 2004 (Mittelwert für 2003 bis 2005) die Rede sein. Die Berechnung der verschiedenen Einnahmen und Ausgaben in € je E. ermöglicht es, die Entwicklung der Einnahmequellen im Zeitvergleich und den für die Versorgung jedes Einwohners zur Verfügung stehenden Betrag zu identifizieren. Eine kombinierte Betrachtung mit der Gesamtsumme und deren Entwicklung ist insofern hilfreich, da hierdurch auf der Ausgabenseite die Effekte sog. Remanenzkosten sichtbar gemacht werden können. Dies ist insbesondere für stark und anhaltend schrumpfende Kommunen von Bedeutung. Denn Remanenzkosten treten auf, wenn trotz administrativer und politischer Anpassungsbemühungen die Ausgaben einer Gebietskörperschaft für eine bestimmte kommunale Leistung pro Nachfrager ansteigen, obwohl bzw. weil die Gesamtzahl der Nutzer zurückgeht. Hintergrund sind häufig Fixkosten sowie unzumutbare Entfernungen im Falle der Schließung von Einrichtungen. Kommunale Aufgabenbereiche mit einer ausgeprägten Kostenremanenz stellen für die Kommunen nicht selten eine von ihnen alleine kaum zu bewältigende Herausforderung dar (vgl. hierzu BBR/BMVBS 2007).

Die Ergebnisse sind in den Tabellen 2 bis 4 aufgeführt und werden im Folgenden kurz zusammenfassend beschrieben. Dabei erfolgt eine Fokussierung auf die beiden ausgewählten kontrastierenden Gemeindetypen (Typen 1 und 2) sowie auf die Städte (Typ 4). Ziel ist dabei herauszuarbeiten, unter welchen Ausgangsbedingungen die unterschiedlichen Gemeindetypen mit den Konsequenzen der Neuausrichtung konfrontiert werden.

5.2.1 Einnahmen

Die kommunalen Haushalte sind untergliedert in einen Verwaltungshaushalt, aus dem die laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen zu finanzieren sind, und den Vermögenshaushalt, aus dem u. a. Investitionen gezahlt werden und in den die entsprechenden Einnahmen fließen. Die differenzierte Betrachtung dieser Teilhaushalte zeigt, dass die Einnahmen im Verwaltungshaushalt durchschnittlich insgesamt und je E. um –10 % zurückgingen, wobei diese Entwicklung größtenteils durch die Absenkung der Zuweisungen verursacht ist. Vor allem aber sanken die Einnahmen im Vermögenshaushalt. Im Gemeindedurchschnitt betrug der Rückgang – auf relativ hohem Ausgangsniveau – im Untersuchungszeitraum rd. zwei Fünftel.

Die Einnahmen insgesamt, ohne besondere Finanzierungsvorgänge[14], gingen zwischen 1998 und 2004 im Durchschnitt aller Gemeinden sowohl insgesamt als auch je E. um gut –17 % zurück. Dabei mussten jedoch die schrumpfenden Gemeinden des Typs 2 einen Rückgang der Gesamteinnahmen um etwa ein Fünftel verkraften, während sie in den wachsenden (Typ 1) dagegen stagnierten (–2 %). Relativiert durch die einwohnerbezogene Berechnung nahmen die Pro-Kopf-Einnahmen in beiden Kommunaltypen mit –13 bzw. –14 % ähnlich stark ab.

Insgesamt liegen somit die Pro-Kopf-Einnahmen in den schrumpfenden Städten und Gemeinden (Typ 2) 2004 mit 1.550 € noch deutlich über denen der wachsenden Gemeinden des Typ 2 mit 1.230 €. Eine sinnvolle Interpretation dieser Werte in Bezug auf die tatsächliche Haushaltslage kann jedoch erst unter Einbeziehung der Ausgabenseite erfolgen (vgl. Abschnitt 5.2.2).

[14] Vgl. Fußnote 6.

Tab. 2: Einnahmen der Gemeindetype

Gemeindetyp	1998		2004		Entw. in %	1998 in € je Einw.	2004 in € je Einw.	Entw. in %
	in Mio. €	Ant%	in Mio. €	Ant%				
Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Gesamthaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	78,2	100	76,5	100	-2,2	1.436	1.230	-14,3
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	324,2	100	260,1	100	-19,8	1.774	1.552	-12,5
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	376,3	100	282,8	100	-24,9	1.755	1.424	-18,8
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	338,4	100	251,2	100	-25,8	1.718	1.288	-24,9
Typ 4: Städte	1.209,0	100	974,8	100	-19,4	1.711	1.447	-15,4
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**3.651,6**	**100**	**3.025,9**	**100**	**-17,1**	**1.682**	**1.391**	**-17,2**
Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Verwaltungshaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	63,3	81	64,8	85	2,4	1.163	1.043	-10,3
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	256,1	79	211,4	81	-17,5	1.402	1.261	-10,0
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	287,4	76	227,8	81	-20,7	1.340	1.147	-14,3
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	250,6	74	211,1	84	-15,8	1.272	1.083	-14,8
Typ 4: Städte	925,5	77	793,5	81	-14,3	1.309	1.177	-10,0
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**2.782,1**	**76**	**2.496,4**	**83**	**-10,3**	**1.281**	**1.148**	**-10,4**
Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Vermögenshaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	14,9	19	11,7	15	-21,7	274	188	-31,4
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	68,1	21	48,7	19	-28,4	373	291	-22,0
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	89,0	24	55,3	20	-37,9	415	278	-32,8
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	87,8	26	40,1	16	-54,3	446	206	-53,8
Typ 4: Städte	283,6	23	181,4	19	-36,0	401	269	-32,9
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**869,5**	**24**	**529,8**	**18**	**-39,1**	**400**	**244**	**-39,1**
Gemeindesteuereinnahmen								
Typ 1: wachsend, begünstigt	17,8	23	23,0	30	29,2	326	369	13,0
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	46,9	14	45,3	17	-3,3	256	270	5,4
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	43,8	12	44,7	16	1,9	204	225	10,0
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	55,2	16	56,9	23	3,0	280	292	4,0
Typ 4: Städte	270,7	22	253,6	26	-6,3	383	376	-1,7
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**671,9**	**18**	**721,1**	**24**	**7,3**	**309**	**332**	**7,1**

Gemeindetyp	1998		2004		Entw. in %	1998 in € je Einw.	2004 in € je Einw.	Entw. in %
	in Mio. €	Ant%	in Mio. €	Ant%				
Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, Investitionszuweisungen)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	25,7	33	23,3	30	-9,2	472	375	-20,4
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	115,1	36	99,6	38	-13,5	630	594	-5,7
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	148,3	39	113,6	40	-23,4	691	572	-17,2
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	124,3	37	92,6	37	-25,5	631	475	-24,7
Typ 4: Städte	467,3	39	362,8	37	-22,4	661	538	-18,5
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**1.329,8**	**36**	**1.085,9**	**36**	**-18,3**	**612**	**499**	**-18,4**
Schlüsselzuweisungen								
Typ 1: wachsend, begünstigt	17,3	22	16,2	20	-6,4	318	260	-18,0
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	69,1	21	57,7	22	-16,5	378	344	-9,0
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	83,8	22	65,8	23	-21,5	390	331	-15,1
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	69,3	20	59,5	24	-14,1	352	305	-13,1
Typ 4: Städte	272,9	23	206,1	22	-24,5	386	306	-20,7
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**785,8**	**22**	**651,4**	**21**	**-17,1**	**362**	**300**	**-17,2**
Gemeindesteuereinnahmen + Schlüsselzuweisungen								
Typ 1: wachsend, begünstigt	35,1	45	39,1	50	11,7	644	630	-2,2
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	116,0	36	103,0	39	-11,2	635	614	-3,1
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	127,6	34	110,5	39	-13,4	595	556	-6,5
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	124,5	37	116,4	47	-6,5	632	597	-5,5
Typ 4: Städte	543,5	45	459,6	48	-15,4	769	682	-11,3
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**1.457,7**	**40**	**1.372,5**	**45**	**-5,8**	**671**	**631**	**-5,9**

Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2008

Die Einnahmen mit der größten Finanzautonomie sind die Steuern. Sie haben eine große Bedeutung für den finanziellen und politischen Handlungsspielraum der Kommunen. Die Steuereinnahmen setzen sich im Wesentlichen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, der Gewerbesteuer, der Grundsteuer B sowie dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zusammen. Für die Fragestellung dieses Beitrages wird auf eine Darstellung der einzelnen Steuerarten verzichtet (vgl. zu einer differenzierten Betrachtung Albrecht, Gutsche, Pohlan 2008).

Die *Einnahmen aus Steuern* sind zwischen 1998 und 2004 sowohl insgesamt als auch je E. im Durchschnitt aller Gemeinden um rd. 7 % gewachsen (vgl. Tab. 2). 2004 werden aus Steuern somit knapp ein Viertel der Gesamteinnahmen generiert. Sowohl die Höhe der Steuereinnahmen als auch ihre Entwicklung variieren dabei in den ausgewählten Gemeindetypen erheblich. Pro Kopf erzielen 2004 die Gemeinden des Typs 1 (wachsend und begünstigt) mit 369 € gegenüber dem Typ 2 (schrumpfend, ohne ZO-Einstufung) mit 270 € um rd. 37 % höhere Einnahmen. Werden die Entwicklungen der Gesamtbeträge betrachtet, so wird deutlich, dass den schrumpfenden Kommunen (Typ 2) 2004 insgesamt – bei einer um 8 % geringeren Einwohnerzahl – ein nahezu genauso hoher Betrag (–3 %) zur Verfügung steht wie 1998, dem Typ 1 dagegen – bei um gut 14 % gewachsener Einwohnerzahl – ein um 29 % höher Betrag. Entsprechend lag auch die Entwicklungsdynamik bei den Pro-Kopf-Beträgen beim Gemeindetyp 1 mit knapp 13 % noch deutlich über der des Typs 2 (5 %). Niveau und Dynamik der Steuereinnahmen sind somit insgesamt und einwohnerbezogen deutlich höher in Typ 1 gegenüber Typ 2. Es zeigt sich im empirischen Untersuchungszeitraum eine deutliche Polarisierung zwischen den beiden kontrastierenden Gemeindetypen bei den Einnahmen mit der größten Finanzautonomie. Allerdings wird auch deutlich, dass die Entwicklung der Steuereinnahmen bei den Städten (Typ 4), die im Untersuchungsraum durchschnittlich 6 % ihrer Einwohner verloren, sowohl insgesamt (–6 %) und auch je E. (–2 %) im Vergleich zu allen hier betrachteten Kommunaltypen am ungünstigsten verlief.

Die Zuweisungen des Landes sind für die Kommunalhaushalte in Brandenburg von entscheidender Bedeutung. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass sie – trotz rückläufiger Tendenz – noch immer 36 % der Gesamteinnahmen ausmachen. Damit sind die Zuweisungen auch 2004 die quantitativ wichtigste Einnahmeart. In diesem Beitrag werden zum einen die *Zuweisungen als Aggregat* aus *Schlüsselzuweisungen*, *Bedarfszuweisungen*, *sonstigen allgemeinen Zuweisungen* und *Investitionszuweisungen* des Landes an die Kommunen betrachtet. Entscheidend sind in diesem Zusammenhang vor allem aber auch die Zuweisungen, die direkt über den kommunalen Finanzausgleich verteilt werden. Ergänzend werden daher zum anderen die Schlüsselzuweisungen separat ausgewiesen.

Die Einnahmen aus den *Schlüsselzuweisungen* nahmen in Untersuchungszeitraum im Durchschnitt der Gemeinden um ein Sechstel ab (–17 %). Werden die *Schlüsselzuweisungen* zu den *Gemeindesteuereinnahmen* hinzugerechnet, zeigt sich folgendes Bild: Im Gemeindetyp 1 liegen die Pro-Kopf-Einnahmen 2004 mit 630 € je E. nur noch um knapp 3 % über denen des Typs 2 (614 €). Insofern wird durch das Finanzausgleichsystem grundsätzlich über diese Zuweisungsart das Ziel des Ausgleichs von Steuerkraftunterschieden erreicht. Im Durchschnitt der Gemeinden nahmen die Einnahmen aus Gemeindesteuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen dabei jedoch im Untersuchungszeitraum real um etwa –6 % ab. Auch hier zeigt sich wiederum bei den Städten (Typ 4) die ungünstigste Entwicklung sowohl bei dem Gesamtbetrag (–15 %) als auch je E. (–11 %). Dies ist dadurch bedingt, das zusätzlich zu der ungünstigsten Entwicklung bei den Steuereinnahmen auch die Schlüsselzuweisungen in diesem Kommunaltyp am stärksten reduziert wurden.

Auch die *aggregierten Zuweisungen* wurden im Untersuchungszeitraum sowohl insgesamt als auch je E. um durchschnittlich nahezu ein Fünftel abgesenkt (>–18 %). Dabei hat sich beim Gemeindetyp 1 (wachsend, begünstigt) der insgesamt zur Verfügung stehende Betrag um gut –9 % reduziert, der Betrag je E. ging um über –20 % zurück. Im Gemeindetyp 2 ging der insgesamt zu Verfügung stehende Betrag um knapp –14 %, je E. um –6 % zurück. Am stärksten ausgeprägt war der Rückgang in der Referenzgruppe der stagnierenden Kommunen (>–25 %). Insgesamt steht somit den Gemeinden des Kommunaltyps 2 (schrumpfend, ohne ZO-Einstufung) im Jahr 2004 mit 594 € ein um 58 % höherer Betrag an Zuweisungen gegenüber dem Typ 1 zur Verfügung. Wichtig ist jedoch in diesem Zusammenhang die Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgabenbedarfe, die offensichtlich u. a. lagebedingt (Ferne von größeren Zentren) sowie durch Remanenzkosteneffekte in den stark schrumpfenden Gemeinden des Typs 2 z. T. deutlich höher liegen als in den wachsenden, wie bei der Betrachtung der Ausgaben noch deutlich wird.

5.2.2 Ausgaben

Im Durchschnitt der Gemeinden wurden die *Ausgaben (insgesamt)*, wiederum bereinigt um die besonderen Finanzierungsvorgänge[15], ähnlich wie die Einnahmen um gut ein Sechstel reduziert (s. Tab. 3). Das Niveau der Pro-Kopf-Ausgaben liegt 2004 in den schrumpfenden Gemeinden des Typs 2 mit 1.670 € um 25 % höher als in den wachsenden (Typ1: 1.250 €) und sogar noch um 60 € höher als in den Städten (Typ 4).

Bei den *Ausgaben des Verwaltungshaushaltes*, aus denen ja die laufenden und überwiegend pflichtigen Aufgaben zu finanzierenden sind, betrug der Rückgang immerhin noch –8 %. Hier blieb die Summe bei den wachsenden Gemeinden des Typs 1 in etwa konstant, je E. wurde sie um 11 € reduziert. Bei den schrumpfenden Kommunen des Typs 2 wurde dagegen die Summe um –13 % zurückgeführt, je E. verblieb noch eine Ausgabenreduzierung um knapp –5 %. Diese Zahlen verweisen auf die bereits erwähnte Problematik der Remanenzkosten. Offensichtlich ist es den schrumpfenden Kommunen trotz erkennbar starker Einsparbemühungen nicht möglich, die Ausgaben entsprechend den Bevölkerungsverlusten anzupassen. Andererseits entstehen in den wachsenden Gemeinden zusätzliche Ausgabenbedarfe, die sie jedoch durch die ungünstige Pro-Kopf-Einnahmenentwicklung nicht entsprechend finanzieren können.

[15] Vgl. Fußnote 6.

Tab. 3: Ausgaben der Gemeindetypen

Gemeindetyp	1998		2004		Entw. in %	1998 in € je Einw.	2004 in € je Einw.	Entw. in %
	in Mio. €	Ant%	in Mio. €	Ant%				
Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Gesamthaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	82,5	100	78,0	100	-5,5	1.515	1.254	-17,2
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	345,6	100	280,4	100	-18,9	1.892	1.673	-11,5
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	393,4	100	304,2	100	-22,7	1.834	1.532	-16,4
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	352,8	100	259,7	100	-26,4	1.791	1.332	-25,6
Typ 4: Städte	1.277,8	100	1.086,1	100	-15,0	1.808	1.612	-10,8
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**3.830,6**	**100**	**3.180,3**	**100**	**-17,0**	**1.764**	**1.462**	**-17,1**
Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Verwaltungshaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	60,1	73	60,8	78	1,3	1.103	978	-11,3
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	255,4	74	222,8	79	-12,7	1.398	1.329	-4,9
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	283,8	72	238,0	78	-16,1	1.323	1.199	-9,4
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	245,4	70	205,4	79	-16,3	1.246	1.053	-15,4
Typ 4: Städte	926,6	73	856,5	79	-7,6	1.311	1.271	-3,0
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**2.710,2**	**71**	**2.490,9**	**78**	**-8,1**	**1.248**	**1.145**	**-8,2**
Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Vermögenshaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	22,4	27	17,1	22	-23,5	412	276	-33,0
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	90,3	26	57,6	21	-36,2	494	343	-30,4
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	109,6	28	66,2	22	-39,6	511	333	-34,7
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	107,4	30	54,4	21	-49,4	545	279	-48,8
Typ 4: Städte	351,2	27	229,6	21	-34,6	497	341	-31,4
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**1.120,4**	**29**	**689,3**	**22**	**-38,5**	**516**	**317**	**-38,5**

Gemeindetyp	1998		2004		Entw. in %	1998 in € je Einw.	2004 in € je Einw.	Entw. in %
	in Mio. €	Ant%	in Mio. €	Ant%				
Personalausgaben								
Typ 1: wachsend, begünstigt	23,9	29	21,6	28	-9,5	439	348	-20,7
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	79,3	23	63,9	23	-19,4	434	381	-12,1
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	87,1	22	72,7	24	-16,5	406	366	-9,8
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	79,6	23	64,1	25	-19,5	404	329	-18,6
Typ 4: Städte	317,2	25	267,4	25	-15,7	449	397	-11,6
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**917,2**	**24**	**800,1**	**25**	**-12,8**	**422**	**368**	**-12,8**
Ausgaben für laufenden Sachaufwand								
Typ 1: wachsend, begünstigt	12,5	15	12,6	16	0,9	230	203	-11,6
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	44,0	13	41,9	15	-4,8	241	250	3,7
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	51,3	13	47,4	16	-7,7	239	239	-0,2
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	48,0	14	48,4	19	0,7	244	248	1,7
Typ 4: Städte	183,4	14	207,3	19	13,0	259	308	18,5
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**522,0**	**14**	**563,4**	**18**	**7,9**	**240**	**259**	**7,7**
Sachinvestitionen								
Typ 1: wachsend, begünstigt	20,6	25	14,8	19	-28,3	379	238	-37,1
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	75,5	22	48,3	17	-36,1	413	288	-30,3
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	98,8	25	61,5	20	-37,7	460	310	-32,7
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	95,0	27	41,0	16	-56,9	482	210	-56,4
Typ 4: Städte	268,8	21	185,7	17	-30,9	380	276	-27,5
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**939,2**	**25**	**582,4**	**18**	**-38,0**	**433**	**268**	**-38,0**

Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2008

Die deutlichen Einsparungen im Verwaltungshaushalt wurden vor allem bei den *Personalausgaben* umgesetzt, die 2004 etwa 25 % der Gesamtausgaben betrugen. Die Personalausgaben wurden im Durchschnitt aller Gemeinden durch Personalabbau und Auslagerungen um nahezu –13 % reduziert – mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Ingesamt senkte die Gruppe der schrumpfenden Kommunen (Typ 2) die Personalausgaben um knapp ein Fünftel ab, die der wachsenden immerhin noch um fast ein Zehntel. Je E. betrachtet kehren sich die Intensitäten der Ausprägungen der Entwicklungen dann jedoch wieder um: –21 % in den wachsenden, jedoch sogar trotz Bevölkerungsrückgangs noch –12 % in den schrumpfen Kommunen. Befanden sich zu Beginn des Untersuchungszeitraumes die Pro-Kopf-Ausgaben der beiden Gemeindetypen noch auf gleichem Niveau, so lagen sie zum Ende in den schrumpfenden Gemeinden – trotz Einsparbemühungen – mit 381 € um knapp 10 % über denen der wachsenden.

Deutliche Remanenzkosteneffekte zeigen sich bei den *Ausgaben für den laufenden Sachaufwand*, die 2004 etwa 18 % der Gesamtausgaben ausmachten. Hierzu gehören z. B. die Aufwendungen für die Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen, für die Instandhaltung von Straßen sowie Bürobedarf. Bei dieser Ausgabenposition ist es lediglich den schrumpfenden Kommunen des Typs 2 gelungen, die gesamten Ausgaben um knapp 5 % zu reduzieren. Je E. führte dies jedoch zu einem Wachstum von knapp 4 % und hat ein Niveau zur Folge, das 2004 mit 250 € um nahezu ein Viertel über dem der wachsenden Kommunen lag.

Die *Ausgaben aus dem Vermögenshaushalt* wurden vor allem als Konsequenz aus den rückläufigen Investitionszuweisungen zwischen 1998 und 2004 – auf relativ hohem Ausgangsniveau – um nahezu zwei Fünftel (–39 %) reduziert. Die quantitativ bedeutsamste Ausgabenposition sind hierbei die *Sachinvestitionen*. Dazu gehören Baumaßnahmen sowie der Erwerb von beweglichem Vermögen und Grundvermögen. Mag die Reduzierung der Investitionszuweisungen grundsätzlich auch ebenso berechtigt sein wie der Versuch, den Haushalt über Einsparungen bei den Investitionen zu konsolidieren: problematisch sind dabei Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, werden doch etwa zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen von der kommunalen Ebene bestritten. Zudem wirkt sich der Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit auch nachteilig auf die Nachfrage am Arbeitsmarkt aus.

Somit gelingt es trotz deutlich sichtbarer Einsparbemühungen den schrumpfenden Kommunen offensichtlich nicht, die Ausgaben den demografischen Entwicklungen entsprechend anzupassen. Problemverschärfend kommen die sinkenden Einnahmen hinzu.

5.2.3 Indikatoren für Autonomie und „angespannte Haushaltslagen“

Die Konsequenzen aus den unterschiedlichen Entwicklungen der Finanzlagen in den beiden betrachteten Gemeindetypen mit kontrastierenden demografischen Entwicklungen und perspektivisch unterschiedlicher Betroffenheit durch die neue Entwicklungspolitik lassen sich an zwei ausgewählten Indikatoren zur Beschreibung von Autonomie und „angespannten Haushaltslagen“ illustrieren (vgl. Tab. 4). Die *(Finanzierungs-)Deckungsquote* gibt an, welcher Teil der Gesamtausgaben durch die Gesamteinnahmen (jeweils

ohne besondere Finanzierungsvorgänge) gedeckt wird und in welcher Höhe eine Kreditfinanzierung erforderlich ist (vgl. hierzu auch Abb. 3 in Abschnitt 3.2). Während der Durchschnitt aller Gemeinden sowohl 1998 als auch 2004 95 % der Ausgaben über eigene Einnahmen finanzieren konnte, gelang es den wachsenden und begünstigten Gemeinden (Typ 1), ihre Deckungsquote im Untersuchungszeitraum um 3 Prozentpunkte auf 98 % zu verbessern, während sich für die schrumpfenden Gemeinden des Typs 2 der Wert für diesen Indikator noch um einen Prozentpunkt auf 93 % verschlechterte. Am ungünstigsten verlief jedoch die Entwicklung in den Städten (Typ 4), die 1998 5 % ihrer Ausgaben über Kredite finanzierten, 2004 jedoch bereits 10 %.

Tab. 4: Indikatoren für Autonomie und „angespannte Haushaltslagen"

Gemeindetyp	1998	2004	Differenz 1998 – 2004
Finanzierungsdeckungsquote			
Typ 1: wachsend, begünstigt	0,95	0,98	0,03
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	0,94	0,93	-0,01
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	0,96	0,93	-0,03
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	0,96	0,97	0,01
Typ 4: Städte	0,95	0,90	-0,05
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**0,95**	**0,95**	**0,00**
Zinssteuerquote			
Typ 1: wachsend, begünstigt	0,10	0,03	-0,07
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	0,19	0,16	-0,03
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	0,26	0,19	-0,07
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	0,18	0,14	-0,04
Typ 4: Städte	0,07	0,07	-0,00
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**0,13**	**0,09**	**-0,03**

Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2008

Die Betrachtung der *Zinssteuerquote* zeigt, dass somit 2004 die schrumpfenden Gemeinden allein 16 % der Gemeindesteuern für Zinsen ausgeben mussten, während es bei den Typ-1-Gemeinden lediglich 3 % sind (Durchschnitt aller Gemeinden: 9 %; Städte [Typ 4]: 7 %). Dies hat wiederum entsprechende Auswirkungen auf die jeweiligen finanziellen und politischen Handlungsspielräume der Gemeinden.

5.3 Projektion der Schlüsselzuweisungen für die Jahre 2006–2011

Die Umsteuerungsbemühungen der Landesregierung treffen somit bei den Kommunen des Landes auf unterschiedliche fiskalische Ausgangslagen. Im Folgenden sollen nun mögliche Konsequenzen, die sich auf der Basis der im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen kommunalfiskalischen Entwicklungen zukünftig aus den landesplanerischen Festlegungen sowie der Überarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes ergeben, abgeschätzt werden. Dazu werden die Schlüsselzuweisungen als bedeutende kommunale Einnahmequelle bis zum Jahr 2011 vorausgeschätzt.

5.3.1 Methodisches Vorgehen und Formulierung von Annahmen

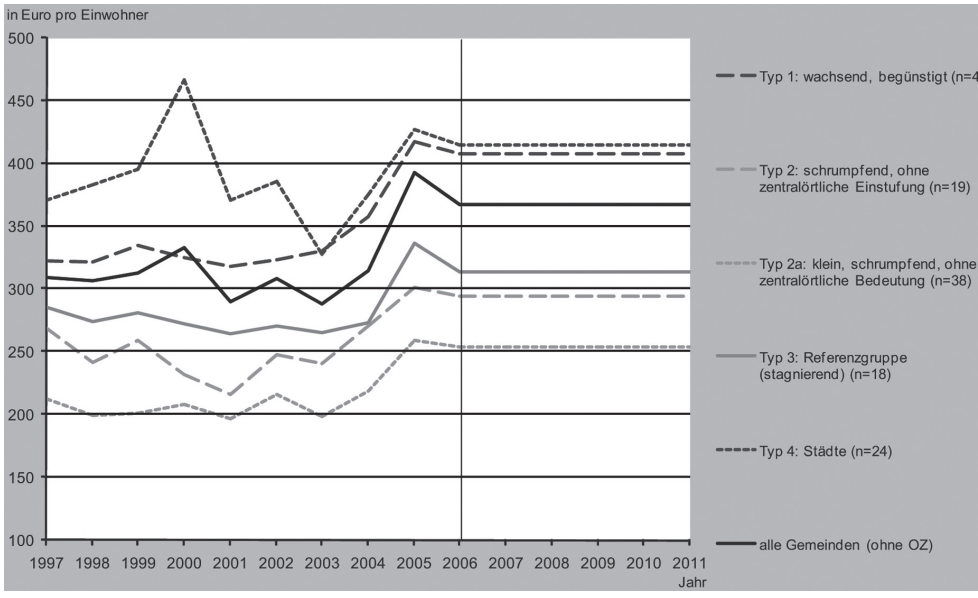
Die Schlüsselzuweisungen, die das Land an seine Kommunen zahlt, sind abhängig von einer Reihe von Faktoren, die im Vorhinein nicht bekannt sind. Da deren Höhe durch die Gegenüberstellung von Finanzkraft und (unterstelltem) Finanzbedarf ermittelt wird, müssen zum einen Annahmen zu zukünftigen Steuereinnahmen, zum anderen jedoch auch zum zukünftigen Finanzbedarf getroffen werden. Neben diesen lokalen Faktoren wirken auch Entwicklungen auf Landesebene auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen. So hängt die Größe des „Topfes", aus dem die Zuweisungen gewährt werden, zum einen von den Landeseinnahmen ab. Denn die Verbundmasse, aus der u. a. die allgemeinen Schlüsselzuweisungen gezahlt werden, setzt sich aus festgelegten Anteilen an Einnahmen an Landessteuern und Länderfinanzausgleich sowie an Fehlbedarfs- und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt II) zusammen. Zum anderen bemisst sich die Verteilung nach legislativen Festsetzungen der Landesebene (Verteilungssystematik, Ausgleichsquote).

Im Rahmen dieser Untersuchung werden zur Vorausschätzung der Schlüsselzuweisungen bis 2011 folgende Annahmen getroffen: Da die durch die veränderten politisch-planerischen Steuerungsansätze induzierten Effekte auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen einzelner Gemeindetypen isoliert von kommunalfiskalischen Effekten anderer Entwicklungen betrachtet werden sollen, wird die Schlüsselmasse als eine wesentliche „Stellschraube" im Rahmen der hier präsentierten Modellrechnung bis 2011 konstant gehalten.[16] Um darüber hinaus auch Effekte veränderter kommunaler Steuereinnahmen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen auszuschließen, müssen auch diese im Rahmen der Modellrechnungen konstant gehalten werden. Da jedoch eine Konstanz der absoluten Steuereinnahmehöhe bedeuten würde, damit implizit einen sukzessiven Rückgang der Pro-Kopf-Steuereinnahmen in Gemeinden mit wachsender Bevölkerung anzunehmen (und

[16] Dies geschieht, indem für die Einnahmen des Landes aus dem Steuerverbund ein jahresdurchschnittliches Wachstum von nominal 3,1 % bei einer jährlichen Inflation von 2 % angenommen wird. Damit wird der schon heute bekannte Rückgang der Solidarpakt-II-Mittel so ausgeglichen, dass die allgemeine Schlüsselmasse bis 2011 konstant bleibt. Zur Einordnung der verwendeten Werte: Sowohl aktuelle Steuerschätzung des Landes Brandenburg als auch der Finanzplan des Landes gehen für den Zeitraum von 2008 bis 2011 von deutlich höheren jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten aus (vgl. Landesregierung BB, MDF 2008b, Landesregierung BB, MDF 2007). Eine Vorausschätzung des DIW (vgl. Vesper 2006: 137) setzt hingegen ebenfalls ein jahresdurchschnittliches Steuereinnahmewachstum von nominal 3,1 % an. Die im Rahmen dieser Modellrechnung angenommene Inflation in Höhe von 2 % für die Jahre 2006–2011 wurde aus im aktuellen „Frühjahrsgutachten" der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute veröffentlichten Zahlen für den Zeitraum bis 2009 (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2008: 29) abgeleitet und ist als eher moderat zu bezeichnen.

umgekehrt), werden stattdessen modellhaft die Pro-Kopf-Gemeindesteuereinnahmen im Prognosezeitraum konstant gesetzt (vgl. Abb. 8).[17] Der der Steuereinnahmekraft gegenübergestellte Finanzbedarf bemisst sich aus der Zahl der Gemeindebewohner, die der Bevölkerungsvorausschätzung des Landes bis 2011 entnommen wurde (LDS BB 2006).

Abb. 8: Steuereinnahmen (in € je E., inflationsbereinigt; ab 2006 eigene Setzung)



Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

Um nun die Wirkungen der veränderten zentralörtlichen Festlegungen sowie des modifizierten Finanzausgleichsgesetzes auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen analysieren zu können, werden zwei Modellrechnungen durchgeführt. In der ersten finden bei der Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen die Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes in der vor dem 1.1.2007 gültigen Fassung sowie die zentralörtlichen Festlegungen des Landesentwicklungsplanes I (LEP I) Anwendung. In einer weiteren Modellrechnung werden unter sonst gleichen Bedingungen die Schlüsselzuweisungen unter der Annahme verteilt, dass das veränderte Finanzausgleichsgesetz zum 1.1.2007 und darüber hinaus der LEP B-B zum 1.1.2009 in Kraft tritt.

Ziel der im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Modellrechnungen ist es ausdrücklich nicht, die Zukunft möglichst exakt vorherzusagen. Mit Hilfe vergleichender Darstellungen soll vielmehr gezeigt werden, wie sich die Höhe der Schlüsselzuweisungen in einzelnen Gemeindetypen durch die Überarbeitung der politisch-planerischen

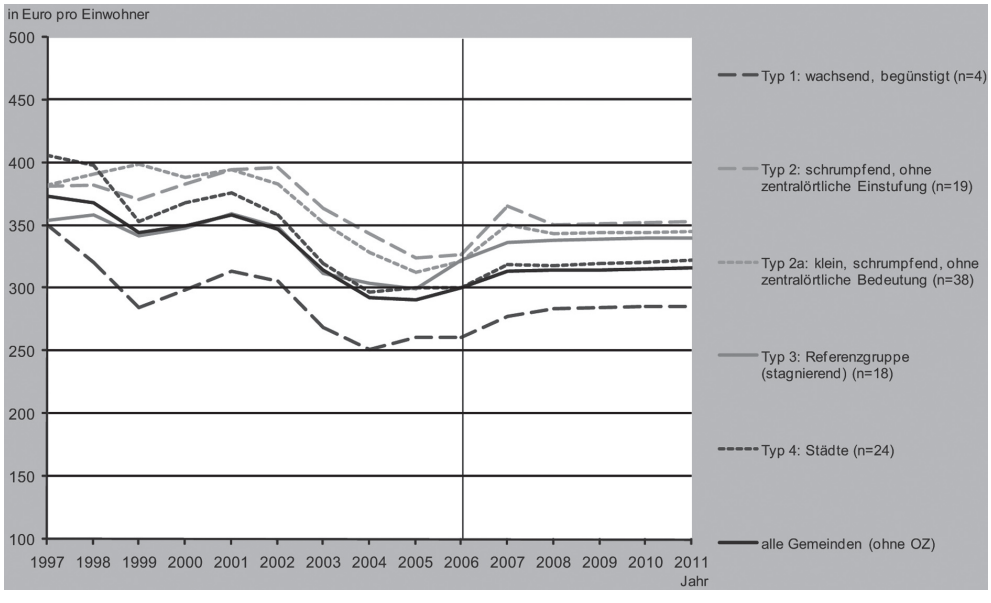
[17] Dazu wird ein 2-Jahresmittelwert der Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Jahre 2004 und 2005 gebildet. Mit Hilfe dieser Pro-Kopf-Steuereinnahmekraft werden unter Einbezug der aktuellen Bevölkerungsvorausschätzung (LDS BB 2006) die Steuereinnahmen jeder einzelnen Gemeinde bis zum Jahr 2011 fortgeschrieben.

Steuerungsmechanismen verändert. Dabei soll entsprechend der dieser Untersuchung zugrunde liegenden These überprüft werden, ob in Bezug auf die Schlüsselzuweisungen als eine zentrale Einnahmequelle von einer Polarisierung zwischen den betrachteten Gemeindetypen gesprochen werden kann.

5.3.2 Ergebnisse der Modellrechnungen

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach den Vorgaben der alten Regelungen zeigt das Bemühen, Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeindetypen auszugleichen: So erhalten die vergleichsweise steuerstarken Gemeinden des Typs 1 (Steuereinnahmen im Prognosezeitraum 408 € je E.) unter den gewählten Parametern Schlüsselzuweisungen in Höhe von 286 € je E.[18] Die schrumpfenden Gemeinden der Typen 2 und 2a, die über vergleichsweise geringe Steuereinnahmen verfügen (294 bzw. 254 € je E.) bekommen als Ausgleich deutlich höhere Schlüsselzuweisungen (353 bzw. 345 € je E.) (vgl. Abb. 9).

Abb. 9: Alte Verteilungssystematik: Schlüsselzuweisungen (in € je E., inflationsbereinigt; ab 2006 eigene Vorausschätzung)

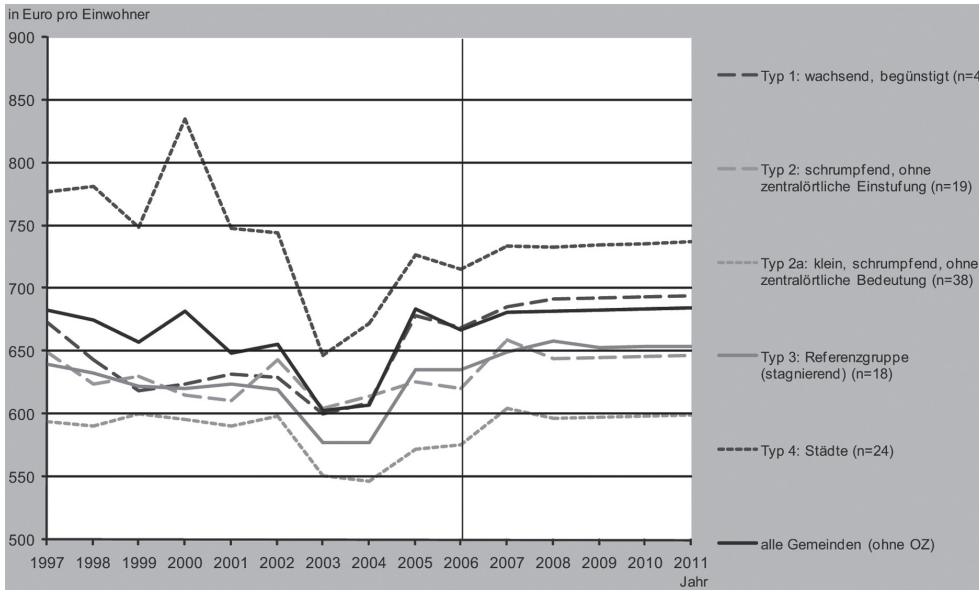


Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

[18] Die in diesem Abschnitt genannten Werte für die Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen bzw. -Gesamteinnahmen beziehen sich alle auf das Jahr 2011 (zum Preisstand: 2005), da zu diesem Zeitpunkt nicht nur in beiden Szenarien alle Änderungen wirksam geworden sind, sondern darüber hinaus auch die Auswirkungen der entgegengesetzten Bevölkerungsentwicklung am deutlichsten sichtbar werden.

Die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeindetypen werden damit durch den kommunalen Finanzausgleich zwar nicht vollständig nivelliert, jedoch erheblich angeglichen (vgl. Abb. 10). So liegen die Steuereinnahmen der Gemeinden des Typs 1 in den Prognosejahren um 114 € je E. über denen der Typ-2-Gemeinden, nach erfolgtem Finanzausgleich nach „alter" Regelung beträgt der Unterschied nunmehr noch rund 47 € je E. Im Vergleich zum Gemeindetyp 2a wird die ursprüngliche Differenz von 154 € je E. auf rund 95 € je E. angeglichen. Damit kann den „alten" Verteilungsmechanismen eine ausgleichende Wirkung attestiert werden.

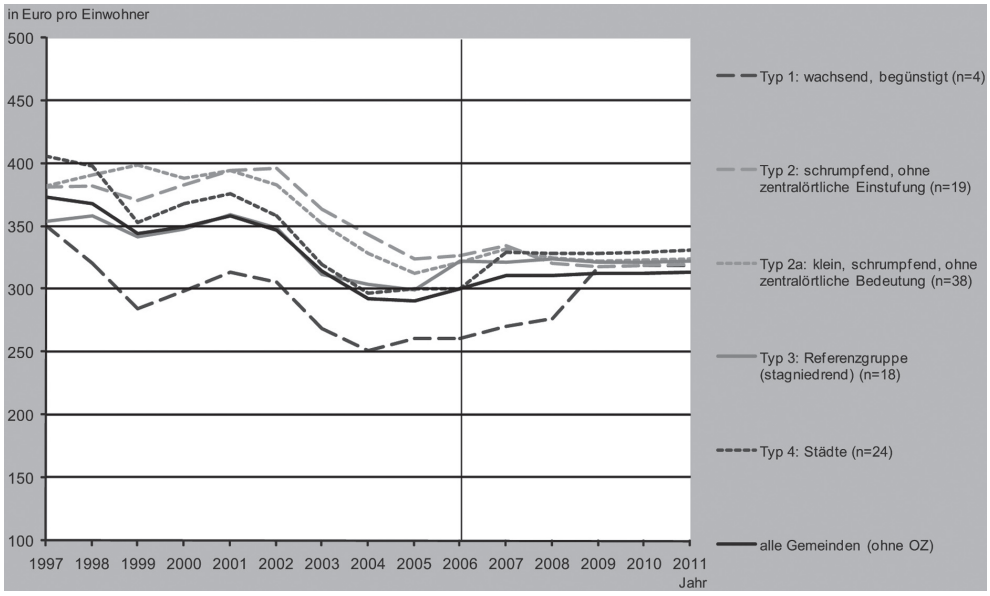
Abb. 10: Alte Verteilungssystematik: Summe aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen (in € je E., inflationsbereinigt; ab 2006 eigene Vorausschätzung)



Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

Werden nun die Schlüsselzuweisungen bei konstanter Schlüsselmasse und Steuereinnahmekraft nach den „neuen" Regelungen verteilt, ergibt sich ein anderes Bild. Trotz unverändert divergenter Steuereinnahmen nähert sich die Höhe der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen erheblich an. Abbildung 11 zeigt sprunghafte Anstiege der Schlüsselzuweisungen bei den „Städten" (aufgrund des veränderten Finanzausgleichsgesetzes 2007) und den Typ-1-Gemeinden (mit Inkrafttreten des LEP B-B 2009), sodass sich die Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen aller hier betrachteten Gemeindetypen ab 2009 in etwa auf gleichem Niveau befinden (vgl. Abb. 11).

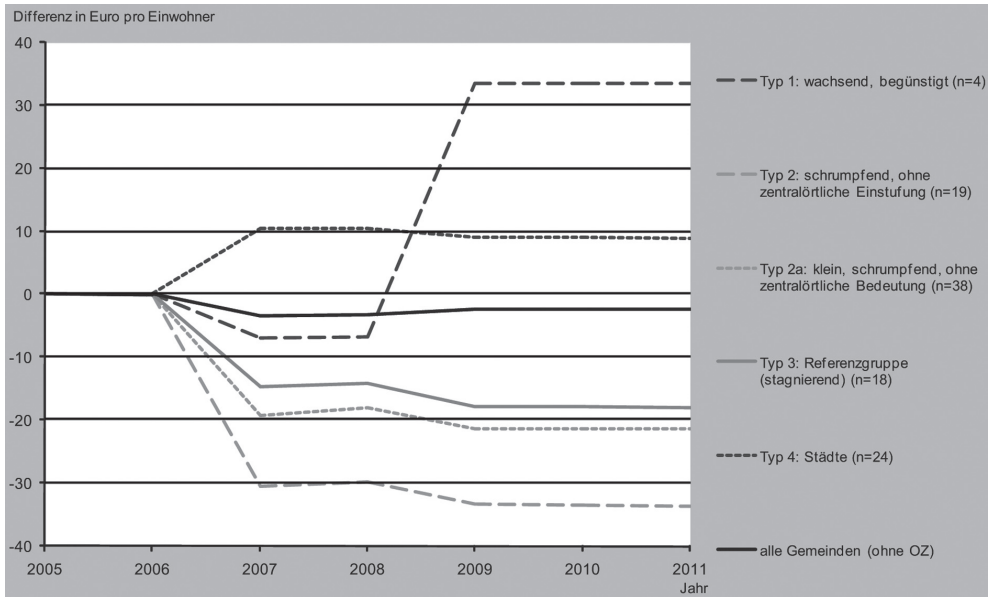
Abb. 11: Neue Verteilungssystematik: Schlüsselzuweisungen (in € je E., inflationsbereinigt; ab 2006 eigene Vorausschätzung)



Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

Damit wird deutlich, dass die Typ-1-Gemeinden unter sonst gleichen Bedingungen von den neuen Regelungen profitieren und gegenüber den alten Regelungen knapp 34 € je E. mehr zur Verfügung haben, während die Gemeindetypen 2 und 2a etwa 34 € bzw. 21 € je E. verlieren (vgl. Abb. 12).

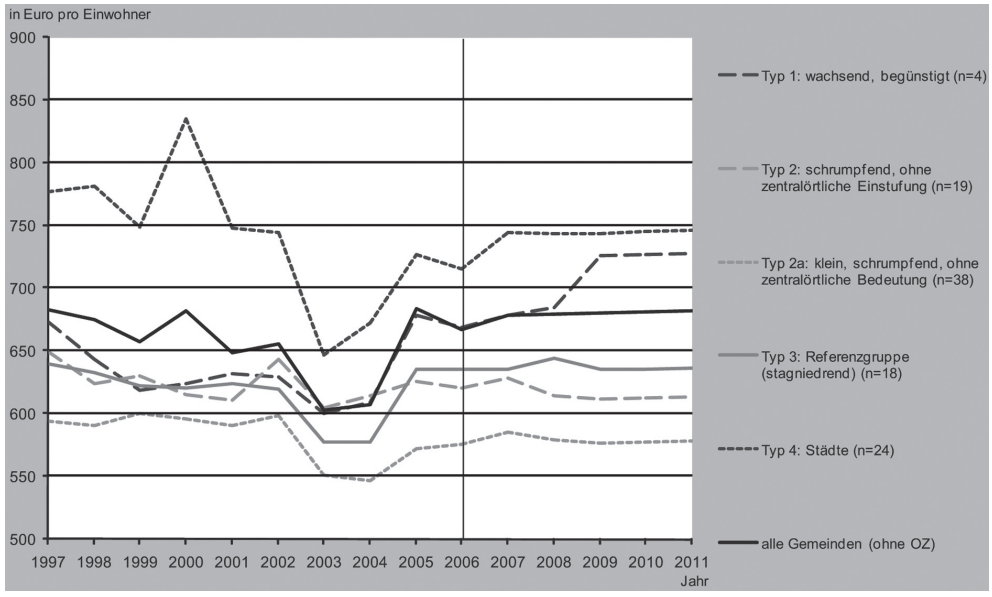
Abb. 12: Differenz der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen durch Veränderung von Landesentwicklungsplan und Finanzausgleichsgesetz (in € je E., inflationsbereinigt; eigene Vorausschätzung)



Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

Der Kurvenverlauf der Summe der hier betrachteten Einnahmearten zeigt eine Auseinanderentwicklung der Einnahmen der Gemeindetypen 1 und 4 auf der einen und der schrumpfenden Gemeindetypen auf der anderen Seite. Die einwohnerbezogenen Steuereinnahmeunterschiede zwischen Gemeindetyp 1 und den Typen 2 und 2a (114 bzw. 154 € je E.) werden durch die Anwendung der „neuen" Verteilungsregelungen kaum ausgeglichen, sondern vielmehr fortgeschrieben: Die wachsenden Typ-1-Gemeinden verfügen unter den gewählten Parametern über 728 € je E. und damit über 19 % mehr Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen je E. als der Gemeindetyp 2 (613 € je E.) und sogar über 26 % mehr als der Gemeindetyp 2a (578 € je E.). Nach Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs verbleiben also Finanzkraftunterschiede von 115 bzw. 150 € je E (vgl. Abb. 13).

Abb. 13: Neue Verteilungssystematik: Summe aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen in € je E. (ab 2006 Vorausschätzung)



Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

Es ist besonders herauszustellen, dass es sich hier um einwohnerbezogene Werte handelt. Gemeinden mit Bevölkerungszuwächsen steht also durch die Modifikation der Verteilungsmechanismen absolut ein größeres und – noch stärker als dies bei Betrachtung der einwohnerbezogenen Werte zum Ausdruck kommt – sukzessive anwachsendes Finanzvolumen zur Verfügung, während die Gemeinden mit Bevölkerungsrückgängen durch die Gleichzeitigkeit von sinkenden Pro-Kopf-Einnahmen und rückläufiger Bevölkerungszahl absolut betrachtet immer weniger Geld zur Verfügung haben. Dass damit in den wachsenden Gemeinden mehr Geld für mehr „zu versorgende" Einwohner bereitsteht, scheint plausibel und ist politisch gewollt. Umgekehrt – und das haben die empirischen Analysen im vorangegangen Abschnitt gezeigt – können die Ausgaben in schrumpfenden Gemeinden oftmals aufgrund von Kostenremanenzen nicht proportional zum Rückgang der Bevölkerung vermindert werden, sodass die schrumpfenden Gemeinden der Typen 2 und 2a durch die Neuausrichtung der Verteilungsmechanismen zusätzlich in eine verschlechterte Position bzgl. der Finanzierung von Anpassungsleistungen an Bevölkerungsrückgänge versetzt werden.

Ergänzend soll an dieser Stelle noch ein Blick auf die Ergebnisse der Modellrechnungen für die brandenburgischen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (Typ 4, „Städte") erfolgen: Trotz der mit 415 € je E. höchsten einwohnerbezogenen Steuereinnahmen (der hier vertiefend betrachteten Gemeindetypen) weist der Gemeindetyp 4 mit 322 bzw. 331 € je E. vergleichsweise hohe einwohnerbezogene Schlüsselzuweisungen und die höchsten Gesamteinnahmen auf (vgl. Abb. 10 und 13). Damit tragen grundsätzlich beide Vertei-

lungssystematiken dem Umstand Rechnung, dass die größeren Gemeinden Leistungen für ihr jeweiliges Umland bereitstellen und finanzieren müssen. Die zusätzliche Stärkung der Einnahmen dieses Gemeindetyps verdeutlicht das seitens der brandenburgischen Landesregierung artikulierte Bestreben, Infrastrukturangebote in einwohnerstärkeren Gemeinden und damit an Orten größerer Nachfrage zu konzentrieren, um diese bei ausreichender Tragfähigkeit auch langfristig sichern und damit auch die Versorgung der Bevölkerung im Umland der Zentren gewährleisten zu können.

6 Zusammenfassung und Fazit

Ziel des Beitrags war es, zunächst auf Grundlage empirischer Auswertungen zu überprüfen, wie sich die fiskalische Situation in den Städten und Gemeinden Brandenburgs vor dem Hintergrund gravierender wirtschaftlicher und demografischer Veränderungsprozesse entwickelt hat. Aufgrund der besonderen quantitativen Bedeutung der Schlüsselzuweisungen für die kommunalen Haushalte und ihrer im Gegensatz zu anderen Einnahmearten vergleichsweise guten Eignung für eine Vorausschätzung wurde darauf aufbauend unter Einbezug aktueller Prognosedaten beispielhaft gezeigt, welche Auswirkungen die Neuerungen der Landespolitik auf die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gezahlten Schlüsselzuweisungen für ausgewählte kontrastierende Gemeindetypen mit sich bringen könnten.

Dabei offenbaren die empirischen Analysen im Untersuchungszeitraum 1998 bis 2004 zunächst eine bereits erhebliche Auseinanderentwicklung unterschiedlicher – aber vergleichbarer – Kommunaltypen bezüglich der Finanzkraft und Haushaltslagen. Zudem verdeutlichen die Ergebnisse, dass bereits erhebliche Anpassungsleistungen auf der Ausgabenseite stattgefunden haben. Jedoch zeigt sich insbesondere bei den dauerhaft und stark schrumpfenden Kommunen die Problematik der Remanenzkosteneffekte. So werden vielfältige und zum Teil erhebliche Einsparungsbemühungen häufig dadurch – zumindest teilweise – wieder aufgezehrt, dass Ausgaben nicht entsprechend den Bevölkerungsverlusten angepasst werden können. Dies führt bei gleichzeitig sinkenden Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen zu erheblich angespannten Haushaltslagen und gravierenden Einschränkungen der Handlungsspielräume der betroffenen Gemeinden und Städte.[19]

Das Ziel der Landesregierung, Infrastrukturangebote stärker als bisher in Zentren zu konzentrieren, um deren langfristige Tragfähigkeit und damit ihren Bestand zu sichern, erscheint vor dem Hintergrund der für Brandenburg zu erwartenden demografischen Entwicklungen sowie der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte sinnvoll und unumgänglich. Es ist nur konsequent, dass vor diesem Hintergrund auch der kommunale Finanzausgleich im Land dazu beiträgt, die Einnahmenbasis der Städte und Zentren zu stärken. Die Modellrechnungen zeigen, dass die Modifikation des Finanzausgleichsgesetzes zu einer Verbesserung der finanziellen Situation in den Städten und Zentren (Gemeindetypen 1 und 4) beitragen kann. Die durch die Umsteuerung verbesserte Einnahmesituation und damit ermöglichte Stabilisierung der Finanzierung von Einrichtungen und Investitionsbedarfen kommt letztlich auch der „Mantelbevölkerung“, also den Menschen im Umland der Zentren, zugute.

[19] Eine vertiefende Darstellung dieser Problematik sowie daraus abgeleitete Handlungserfordernisse und -empfehlungen sind zu finden in: BBR/BMVBS 2007.

Das grundsätzliche Ziel der Neuakzentuierung wird somit erreicht: An die Stelle der Ausgleichsorientierung tritt eine Kräftigung der Städte und Zentren. Es muss aber gleichzeitig auch thematisiert werden, dass – wie die Modellrechnungen zeigen – die neue Verteilungssystematik einnahmenseitig zu einer wachsenden Divergenz zwischen Wachstumskernen und Schrumpfungsräumen und somit zu einer Polarisierung führt. Dabei wurden die Setzungen bei den Annahmen für die Modellierung noch eher moderat und optimistisch gewählt. Modellrechnungen mit hier im Rahmen des Beitrages aus Platzgründen nicht dargestellten, jedoch womöglich durchaus realistischeren, stärker kontrastierenden Annahmen, zeigen eine noch erheblich stärkere Auseinanderentwicklung der Einnahmen. Somit ist zu erwarten, dass durch die Neuausrichtung der Landesentwicklungspolitik eine Vielzahl von Gemeinden deutlich geschwächt wird und vor erheblichen und allein kaum zu bewältigenden Herausforderungen steht, da sie trotz erheblicher Einsparbemühungen in der Vergangenheit z. T. bereits äußerst angespannte Haushaltslagen aufweisen.

Sowohl die empirischen Ergebnisse als auch die durch die Modellrechnungen aufgezeigten möglichen Konsequenzen der Neuausrichtung der politisch-planerischen Steuerungsmechanismen verweisen somit auch auf die Verantwortung der Landesregierung, die durch ihre Politik induzierten Folgen genauestens zu beobachten und ggf. gegenzusteuern. Auch wenn die Stärkung von Städten und Zentren gerade vor dem Hintergrund der prognostizierten Entwicklungen im Land grundsätzlich sinnvoll erscheint, gilt es, die Situation in den negativ durch die Umsteuerung betroffenen Kommunen genauestens im Blick zu behalten und durch intensive Beratungs- und Unterstützungsleistungen zu begleiten (z. B. gemeinsame Definition von Mindeststandards; Stärkung der Regionalplanung zur räumlichen Koordinierung von Infrastruktur- und Investitionsentscheidungen; kooperative Erarbeitung von Anpassungsstrategien und -szenarien; Unterstützung bei Folgekostenabschätzungen; Initiierung interkommunaler Kooperation; Berücksichtigung demografischer Faktoren und interkommunaler Kooperation bei Investitionszuschüssen, etc.). Gerade in besonders durch Schrumpfung betroffenen Kommunen gilt es, Handlungsspielräume zu sichern, die zur Bewältigung der aktuellen und künftigen Herausforderungen dringend erforderlich sind.

Quellen

Literatur

Albrecht, M. (2008): Die neue Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs – Konsequenzen für Wachstumskerne und Schrumpfungsräume. In: HafenCity Universität Hamburg, Department Stadtplanung (Hrsg.): Neopolis working papers: urban and regional studies, Nr. 2.

Albrecht, M.; Gutsche, J.-M.; Pohlan, J. (2008): Auswirkungen demografischer Entwicklungen auf die Einnahmen der Kommunen in Brandenburg. In: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.): Der Einfluss des demografischen Wandels auf die föderalen Finanzstrukturen. Wiesbaden, S. 137-164.

[BBR/BMVBS 2007] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR); Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.); Gutsche, Jens-Martin; Pohlan, Jörg; Wessendorf, Jörn; Wixforth, Jürgen (2007): „Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen“, BBR-Reihe Forschungen, Heft 128, Bonn.

[GL 2007] Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (2007): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Entwurf vom 21. August 2007. http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/ueber/lep_b_b_entwurfbroschuere.pdf (08.01.2008).

Krappweis, S. (2005): Regionalpolitik in Brandenburg. In: Spars, Guido (Hrsg.): Regionalentwicklung Brandenburg: Neuere Entwicklungen in Theorie und Praxis. Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin. Berlin, S. 33-72.

[Landesregierung BB; MDF 2007] Landesregierung Brandenburg, Ministerium der Finanzen (2007): Finanzplan des Landes Brandenburg 2007-2011. Stand: Juni 2007. http://brandenburg.de/cms/-detail.php/bb2.c.422544.de (18.01.2008).

[Landesregierung BB; MDF 2008b] Landesregierung Brandenburg, Ministerium der Finanzen (2008b): Steuerschätzung. Ergebnisse bestätigen Haushaltsannahmen des Landes. Pressemitteilung vom 9.5.2008. http://brandenburg.de/cms/detail.php/bb2.c.479146.de (20.05.2008).

[Landesregierung BB; MIR 2005] Landesregierung Brandenburg, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (2005): Überarbeitung des Zentrale-Orte-Systems in Brandenburg. http://www.mswv.brandenburg.de/cms/media.php/2239/presse-02-03-05.ppt (11.11.2005).

[Landesregierung BB; MW 2005] Landesregierung Brandenburg, Ministerium für Wirtschaft (2005): Branchen-Kompetenzfelder, Branchen-Schwerpunktorte, Regionale Wachstumskerne. http://www.wirtschaft.brandenburg.de/cms/media.php/gsid=1bm1.a1312.de/-Charts_Pressekonferenz.pdf (08.07.2006).

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008): Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008. http://www.leipzig.ihk.de/Portaldata/1/Resources/-dokumente/01_sop/wipo/konjunktur/konjunkturberichte/Fruehjahrsgutachten_2008.pdf (24.04.2008).

Vesper, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Endbericht. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 17. Berlin.

Datenquellen

[BA 2008] Bundesagentur für Arbeit, Statistik (2008): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Stichtag 30. Juni. http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/b.html (25.03.2008).

[Landesregierung BB; MDF 2008a] Landesregierung Brandenburg, Ministerium der Finanzen (2008a): Eckdaten der Landeshaushalte seit 1991. http://www.mdf.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/-Eckdaten%20Landeshaushalt%20Brandenburg%20seit%201991.pdf (28.01.2008).

[LDS BB 2008] Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (Hrsg.) (2008): Bereitstellung der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken. Potsdam.

[LDS BB 2006] Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (Hrsg.) (2006): Bevölkerung und Bevölkerungsprognose der Gemeinden des Landes Brandenburg nach Altersjahren. Potsdam.

[SÄBL 2006] Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2006): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West- Großraumregionen Deutschlands, 1991 bis 2005. http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/R1B1.zip (05.03.2007).

Rechtsgrundlagen

[BbgFAG] Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz. Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz – BbgFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.06.2004 (GVBl. I/04, [Nr. 12], S. 262), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Oktober 2006 (GVBl.I/06, [Nr. 12], S.118).