

# Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

## Forschungen

In der Schriftenreihe Forschungen veröffentlicht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ausgewählte Ergebnisse aus der Ressortforschung in den Themenbereichen Raumordnung, Stadtentwicklung, Wohnungswesen und Bauwesen.

### IMPRESSUM

#### Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)  
Invalidenstraße 44  
10115 Berlin  
[www.bmvbs.bund.de](http://www.bmvbs.bund.de)

Bundesamt für  
Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn  
[www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de)

#### Bearbeitung

Auftragnehmer  
HafenCity Universität Hamburg  
Dr. Jörg Pohlen  
Jörn Wessendorf, Jürgen Wixforth  
unter Mitarbeit von: Martin Albrecht, Christine Großmann, Jan Seeringer  
Gertz Gutsche Rümenapp, Hamburg  
Dr. Jens-Martin Gutsche

Auftraggeber  
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
Antje Geese  
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung  
Dr. Steffen Maretzke

#### Gestaltung und Satz

Nadia Nabaoui-Engelhard, TUHH  
Institut für Verkehrsplanung und Logistik

#### Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

#### Bestellungen

[silvia.becker@bbr.bund.de](mailto:silvia.becker@bbr.bund.de)  
Stichwort: Forschungen Heft 128

#### Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese  
Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.  
<http://dnb.ddb.de>

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist  
nicht unbedingt mit der der Herausgeber identisch.

**ISSN 1435-4659**  
**ISBN 978-3-87994-460-6**

Forschungen Heft 128  
Bonn 2007

# Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

jede Veränderung bringt Chancen und Risiken mit sich. Das gilt auch für den demografischen Wandel. Ostdeutschland wird nach Schätzungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung bis 2020 einen Bevölkerungsrückgang von rd. 8% zu verkraften haben. Hier sind bereits heute Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung und -struktur sichtbar, die den anderen Bundesländern erst noch bevorstehen.

Die Kommunen sind unmittelbar von diesen Umbrüchen betroffen. Sie sind dem täglichen Leben am nächsten. Hier zeigen sich die veränderten Bedarfe konkret in der Ausgestaltung des Angebots an öffentlichen Leistungen vor Ort. Hier spüren die Menschen direkt, wie der demografische Wandel ihr Leben verändert.

Ein Wandel, der sich insbesondere auch in den kommunalen Haushalten widerspiegelt. Veränderungen in der Höhe und Struktur der Einnahmen und Ausgaben sind Ausdruck sich wandelnder Anforderungen und Möglichkeiten.

In einem tieferen Verständnis für die Wirkungsweise dieser Veränderungsprozesse vor Ort liegt ein wesentlicher Schlüssel, um Strategien für deren erfolgreiche Gestaltung zu entwerfen. Die vorliegende Studie, die die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die kommunalen Finanzen untersucht, soll hierzu einen Beitrag leisten. Die Studie macht aus meiner Sicht zwei Sachverhalte deutlich, die wir in unserer künftigen Politik noch stärker als bisher berücksichtigen müssen:

Nur ein konsequentes und aufeinander abgestimmtes Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden ist Erfolg versprechend. Die Kommunen dürfen deshalb mit diesem Umbruch nicht alleine gelassen werden. Nur wenn jeder seinen Beitrag leistet, kann es gelingen, diese Herausforderungen zu meistern.

Zum andern zeigt sich, dass die gewohnten Wege vor dem Hintergrund der gravierenden Veränderungen nicht weiter führen werden. Um auch bei sinkender Bevölkerungszahl ein angemessenes Angebot an öffentlichen Leistungen



gen bereitstellen zu können, müssen wirklich neue Strategien und Handlungskonzepte entwickelt werden. Die Kommunen benötigen hierzu die notwendigen Entscheidungsspielräume, denn nur so können sie flexibel und der jeweiligen Bedarfslage angemessen auf die sich ändernde Anforderungen reagieren.

Wer die vor uns liegenden Herausforderungen als Chance begreifen will, braucht tragfähige Antworten auf die Fragen des demografischen Wandels. Das ist wichtig nicht nur für Ostdeutschland, sondern letztendlich von gesamtdeutscher Bedeutung.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'W. Tiefensee'.

Wolfgang Tiefensee  
Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

# Inhalt

Einleitung	1
<b>1 Methodik und Empirie</b>	<b>3</b>
1.1 <b>Untersuchungsraum: Brandenburg</b>	<b>3</b>
Demografische Entwicklung	3
Wirtschaftliche Situation und Entwicklung	5
Entwicklung der Finanzen	6
1.2 <b>Methodik</b>	<b>8</b>
Auswahl der Untersuchungseinheiten und Datenbasis	9
Abgrenzung des Untersuchungszeitraums sowie Inflationsbereinigung der Finanzdaten	9
Auswirkungen der Gebietsreformen in Brandenburg auf die Erfassung der Kommunalfinanzen	9
Zuordnung von Altersgruppen zu den Aufgabenbereichen	10
Demografiematrix	11
Häufigkeiten in den Demografietypen	14
Identifikation der Remanenzkosten	17
1.3 <b>Ergebnisse der empirischen Analyse</b>	<b>19</b>
Empirische Bestimmung der Remanenzkosteneffekte bei den kommunalen Ausgaben	19
Exemplarische Beschreibung ausgewählter kommunaler Aufgabenbereiche	22
Betrachtung der Demografiesensibilität der Einnahmen	30
<b>2 Modellrechnungen zur zukünftigen Wirkung der Demografie auf die kommunalen Finanzen</b>	<b>36</b>
2.1 <b>Grundlagen der Modellierung</b>	<b>36</b>
Zielsetzung	36
Auswahl der modellierten Gebietskörperschaften	36
Bevölkerungsentwicklung in den vier ausgewählten Kommunen	39
2.2 <b>Modell zur Abschätzung der fiskalischen Entwicklung</b>	<b>41</b>
Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8	42
Einnahmen in den Einzelplänen 0 bis 8	47
Grundsteuer und Gewerbesteuer	51
Einkommensteuer	53
Kommunaler Finanzausgleich	55
Restlicher Einzelplan 9	57
Gesamtbilanz der Ceteris-Paribus-Betrachtung	58
2.3 <b>Formulierung eines Bewertungsrahmens</b>	<b>59</b>
2.4 <b>Szenarien kommunaler Anpassungsreaktionen</b>	<b>61</b>
Möglichkeiten kommunaler Anpassungsreaktionen auf der Ausgabenseite (Szenario 1)	62
Möglichkeiten kommunaler Anpassungsreaktionen auf der Einnahmenseite (Szenario 2)	64
Kombination der kommunalen Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite (Szenario 3)	65
2.5 <b>Wirkungen einer Veränderung der Landeszuweisungen</b>	<b>66</b>
Absenkung der Landesmittel (Szenario 4)	67
Kompensationsversuche der Gemeinden (Szenario 5)	69
Zusammenfassung der Modellergebnisse	71
<b>3 Handlungserfordernisse und Handlungsempfehlungen</b>	<b>73</b>
3.1 <b>Allgemeine Einschätzung der Bedeutung der Demografie für die kommunalen Haushalte</b>	<b>73</b>
3.2 <b>Formulierung von Handlungserfordernissen</b>	<b>74</b>
3.3 <b>Handlungsebenen</b>	<b>74</b>

<b>3.4 Handlungsempfehlungen</b>	74
Handlungserfordernis 1: Deutschland braucht mehr Kinder	75
Handlungserfordernis 2: Die Kommunen müssen die Chancen der Verwaltungsmodernisierung und der Doppik-Einführung nutzen	76
Handlungserfordernis 3: Remanenzkosten müssen vermieden werden	77
Handlungserfordernis 4: Kommunale Kosteneinsparung und demografiebedingte Aufgabenverlagerung brauchen Kreativität und Handlungsfreiheit	79
Handlungserfordernis 5: Kommunen mit demografiebedingten Mehrbelastungen brauchen stabile Einnahmenezuflüsse	82
Handlungserfordernis 6: Die Abhängigkeit der (ostdeutschen) Kommunen von den Landesfinanzen muss verringert werden, d.h. die originären Einnahmen der Kommunen müssen gestärkt werden	83
Handlungserfordernis 7: Bürgerschaftliches Engagement braucht Anerkennung und Mitbestimmung	84
<b>4 Zusammenfassung und Fazit</b>	87
<b>Quellenangaben</b>	89
Literatur	89
Datenquellen	91
Gespräche und Vorträge	92
Internetquellen	92
Rechtsgrundlagen	93

# Abbildungen

Abbildung 1	Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg 1997-2004	3
Abbildung 2	Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg, im engeren Verflechtungsraum und äußeren Entwicklungsraum 1997-2004 (indiziert, 1997=100%)	3
Abbildung 3	Gesamtwanderungssaldo und natürlicher Bevölkerungssaldo Brandenburg 1995-2004	4
Abbildung 4	Altersstruktur der brandenburgischen Bevölkerung 1997-2004 und 2018-2020	5
Abbildung 5	Gesamteinnahmen und -ausgaben der kommunalen Haushalte in Brandenburg, Einnahmen und Ausgaben der Vermögens- und Verwaltungshaushalte (inflationsbereinigt) 1997-2004	6
Abbildung 6	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Einnahmen aus Gewerbesteuer und Grundsteuer B sowie Zuweisungen des Landes (inflationsbereinigt) 1997-2004	7
Abbildung 7	Quotient aus Einnahmen und Ausgaben der brandenburgischen Kommunalhaushalte 1997-2004	8
Abbildung 8	Verteilung der Altersgruppen in den ländlichen Gemeinden	14
Abbildung 9	Verteilung der Altersgruppen in den städtischen Gemeinden	15
Abbildung 10	Verteilung der Altersgruppen in den kreisfreien Städten	16
Abbildung 11	Verteilung der Altersgruppen in den Landkreisen	17
Abbildung 12	Beispiel zur Bestimmung der Remanenzfaktoren: Entwicklung der Ausgaben-sätze für Park- und Gartenanlagen der städtischen kreisangehörigen Gemein-den in Brandenburg 1997 bis 2004	18
Abbildung 13	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Kunst- und Kulturpflege“, exem-plarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt städtischer Gemeinden	24
Abbildung 14	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Kunst- und Kulturpflege“, exem-plarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt kreisfreier Städte	25
Abbildung 15	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Allgemeine Sozialverwaltung“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt ländlicher Gemeinden	26
Abbildung 16	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Allgemeine Sozialverwaltung“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt kreisfreier Städte	26
Abbildung 17	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Allgemeine Sozialverwaltung“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der Landkreise	27
Abbildung 18	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Verwaltung der Jugendhilfe“, ex-emplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der kreisfreien Städte	27
Abbildung 19	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Verwaltung der Jugendhilfe“, ex-emplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der Landkreise	28
Abbildung 20	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Grundschule“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der ländlichen Gemeinden	28
Abbildung 21	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Grundschule“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der städtischen Gemeinden	29
Abbildung 22	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Grundschule“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der kreisfreien Städte	29
Abbildung 23	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Schülerfahrtkosten“, exempla-rische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der kreisfreien Städte	30
Abbildung 24	Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Schülerfahrtkosten“, exempla-rische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der Landkreise	30
Abbildung 25	Entwicklung der Einnahmen der städtischen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus der Einkommensteuer in Abhängigkeit der Entwicklung der Altersgruppe zwischen 18 und 65 Jahre	31
Abbildung 26	Entwicklung der Einnahmen der städtischen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus der Einkommensteuer in Abhängigkeit der Entwicklung der Altersgruppe zwischen 18 und 65 Jahre	31
Abbildung 27	Entwicklung der Einnahmen der städtischen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus Zuweisungen des Landes in Abhängigkeit der Entwicklung der Einwohnerzahl	32

Abbildung 28	Entwicklung der Einnahmen der städtischen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus Zuweisungen des Landes in Abhängigkeit der Entwicklung der Einwohnerzahl	33
Abbildung 29	Entwicklung der Einnahmen der städtischen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus der Grundsteuer B in Abhängigkeit der Entwicklung der Einwohnerzahl	34
Abbildung 30	Entwicklung der Einnahmen der ländlichen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus der Grundsteuer B in Abhängigkeit der Entwicklung der Einwohnerzahl	35
Abbildung 31	Ausgewählte Untersuchungskommunen in Brandenburg	39
Abbildung 32	Veränderung der Einwohnerzahl insgesamt in den betrachteten Beispielräumen 2005 bis 2020 (indiziert, 2005=100%)	40
Abbildung 33	Veränderung der Einwohnerzahl in der Altersgruppe „0 bis 6 Jahre“ in den betrachteten Beispielräumen 2005 bis 2020 (indiziert, 2005=100%)	40
Abbildung 34	Veränderung der Einwohnerzahl in der Altersgruppe „6 bis 18 Jahre“ in den betrachteten Beispielräumen 2005 bis 2020 (indiziert, 2005=100%)	40
Abbildung 35	Veränderung der Einwohnerzahl in der Altersgruppe „18 bis 65 Jahre“ in den betrachteten Beispielräumen 2005 bis 2020 (indiziert, 2005=100%)	40
Abbildung 36	Veränderung der Einwohnerzahl in der Altersgruppe „über 65 Jahre“ in den betrachteten Beispielräumen 2005 bis 2020 (indiziert, 2005=100%)	41
Abbildung 37	Brandenburg an der Havel, Verwaltungshaushalt, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)	43
Abbildung 38	Potsdam, Verwaltungshaushalt, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)	44
Abbildung 39	Vergleich der Untersuchungsräume, Verwaltungshaushalt, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)	44
Abbildung 40	Isolierung der Remanenzkosteneffekte in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)	45
Abbildung 41	Vergleich der Verwaltungshaushalte der vier Untersuchungsräume, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)	46
Abbildung 42	Vergleich der Verwaltungshaushalte der vier Untersuchungsräume, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 (indiziert, 2005=100%) (Preisstand 2003)	46
Abbildung 43	Entwicklung der Ausgaben im Vermögenshaushalt bei den städtischen kreisangehörigen Gemeinden des Landes Brandenburg, differenziert nach der Einwohnerentwicklung der Gemeinden	47
Abbildung 44	Entwicklung der Ausgaben im Vermögenshaushalt bei den Landkreisen des Landes Brandenburg, differenziert nach der Einwohnerentwicklung	47
Abbildung 45	Vergleich der Vermögenshaushalte der vier Untersuchungsräume, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 (indiziert, 2005=100%) (Preisstand 2003)	48
Abbildung 46	Brandenburg an der Havel, Verwaltungshaushalt, Einnahmen in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)	48
Abbildung 47	Potsdam, Verwaltungshaushalt, Einnahmen in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)	49
Abbildung 48	Vergleich der Verwaltungshaushalte der vier Untersuchungsräume, Einnahmen in den Einzelplänen 0 bis 8, Szenarien 111 und 112 (Preisstand 2003)	50
Abbildung 49	Vergleich der Verwaltungshaushalte der vier Untersuchungsräume, Zuschussbedarf aus kommunalen Eigenmitteln in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)	50
Abbildung 50	Vergleich der Verwaltungshaushalte der vier Untersuchungsräume, Zuschussbedarf aus kommunalen Eigenmitteln in den Einzelplänen 0 bis 8 (indiziert, 2005=100%) (Preisstand 2003)	51
Abbildung 51	Vergleich der Vermögenshaushalte der vier Untersuchungsräume, Zuschussbedarf aus kommunalen Eigenmitteln in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)	52
Abbildung 52	Einnahmen der vier Untersuchungsräume aus der Grund- und Gewerbesteuer (abzüglich Umlage) (Preisstand 2003)	52
Abbildung 53	Im Rahmen der Modellrechnung angenommene Abhängigkeit des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer vom Alter der Bevölkerung (Modelljahr 2005)	53
Abbildung 54	Im Rahmen der Modellrechnung angenommene Abhängigkeit des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer vom Alter der Bevölkerung (Modelljahr 2020)	54
Abbildung 55	Einnahmen der vier Untersuchungsräume aus der Einkommensteuer (Kommunalanteil) (Preisstand 2003)	54

Abbildung 56	Einnahmen der vier Untersuchungsräume aus der Einkommensteuer (Kommunalanteil) (Preisstand 2003)	55
Abbildung 57	Faktoren der „Einwohnerveredelung“ in der Hauptansatzstaffel des Brandenburgischen Finanzausgleichs (Regelung ab dem 1.1.2007, angewendet auf den gesamten Modellierungszeitraum)	56
Abbildung 58	Einnahmen der kommunalen Haushalte aus den allgemeinen Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs (Preisstand 2003)	56
Abbildung 59	Einnahmen der kommunalen Haushalte aus den allgemeinen Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs (indiziert, 2005=100%) (Preisstand 2003)	57
Abbildung 60	Bilanz des restlichen Einzelplans 9 (ohne Grundsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer und kommunalem Finanzausgleich) (Preisstand 2003)	58
Abbildung 61	Gesamtbilanz der Einnahmen und Ausgaben im Gesamthaushalt (Preisstand 2003)	59
Abbildung 62	Gesamtbilanz der Einnahmen und Ausgaben im Gesamthaushalt im Empiriezeitraum 1997 bis 2004 (Realdaten, Preisstand 2003)	59
Abbildung 63	Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Ergebnis der Ceteris-Paribus-Betrachtung)	60
Abbildung 64	Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Szenario 1: „Kommunale Ausgabenreduzierung“)	63
Abbildung 65	Veränderung der Einnahmen der betrachteten Beispielgemeinden aus der Grundsteuer B von 1997 bis 2004 (indiziert, 1997=100%)	64
Abbildung 66	Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Szenario 2: „Kommunale Einnahmenerhöhung“)	65
Abbildung 67	Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Szenario 3: „Kommunale Ausgabenreduzierung plus kommunale Einnahmenerhöhung“)	66
Abbildung 68	Umfang und Entwicklung der Einnahmen der Kommunen in Brandenburg aus Mitteln des Landes sowie aus Mitteln des Bundes und der Bürger (letzteres nur aus Gebühren und Beiträgen)	67
Abbildung 69	Umfang und Entwicklung der Einnahmen des Landes Brandenburg 2005 bis 2019 aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes	68
Abbildung 70	Umfang und Entwicklung der Einnahmen des Landes Brandenburg 2000 bis 2006 aus dem Länderfinanzausgleich nach den §§ 4 bis 10 (Finanzausgleich unter den Ländern) und nach § 11 Abs. 2 (Bundesergänzungszuweisungen) des Finanzausgleichsgesetzes	69
Abbildung 71	Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Szenario 4: „Absenkung der Landesmittel“)	70
Abbildung 72	Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Szenario 5: „Absenkung der Landesmittel und Kompensationsversuche der Gemeinden“)	71

# Tabellen

Tabelle 1	Berechnung der Deflatoren für die Einnahmen und Ausgaben der Jahresrechnungen	9
Tabelle 2	Verteilung der kreisangehörigen Gebietskörperschaften auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie Bevölkerungsentwicklung und -prognose innerhalb der Gruppen	12
Tabelle 3	Verteilung der kreisfreien Städte und Kreise auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie Bevölkerungsentwicklung und -prognose innerhalb der Gruppen	13
Tabelle 4	Remanenzfaktoren für den Verwaltungshaushalt	20
Tabelle 5	Remanenzfaktoren für den Vermögenshaushalt	22
Tabelle 6	Brutto- und Nettoausgaben der ausgewählten Aufgabenbereiche und Verteilung der Ausgaben auf die kommunalen Ebenen	24
Tabelle 7	Durchschnittlicher länderbezogener Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Euro je Einwohner im Vergleich zum Bundesdurchschnitt 2002	32
Tabelle 8	Ausprägungen der demografischen Indikatoren in den brandenburgischen kreisfreien Städten und Landkreisen sowie im Land insgesamt	38
Tabelle 9	Module der Modellrechnung	41
Tabelle 10	In der Modellierung zur Abbildung der Remanenzklassen verwendete Remanenzfaktoren	42
Tabelle 11	Annahmen zur Ausgabenreduktion in Szenario 1 (Klassifizierung der Aufgabenbereiche)	62
Tabelle 12	Definition von sechs Handlungsebenen für die nachfolgende Überführung der Handlungserfordernisse in Handlungsempfehlungen	74
Tabelle 13	Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 1 („Deutschland braucht mehr Kinder“)	75
Tabelle 14	Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 2 („Die Kommunen müssen die Chancen der Verwaltungsmodernisierung und der Doppik-Einführung nutzen“)	77
Tabelle 15	Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 3 („Remanenzkosten müssen vermieden werden“)	78
Tabelle 16	Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 4 („Kommunale Kosteneinsparung und demografiebedingte Aufgabenverlagerung braucht Kreativität und Handlungsfreiheit“)	80
Tabelle 17	Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 5 („Kommunen mit demografiebedingten Mehrbelastungen brauchen stabile Einnahmezuflüsse“)	82
Tabelle 18	Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 6 („Die Abhängigkeit der (ost-deutschen) Kommunen von den Landesfinanzen muss verringert werden, d.h. die originären Einnahmen der Kommunen müssen gestärkt werden“)	83
Tabelle 19	Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 7 („Bürgerschaftliches Engagement braucht Anerkennung und Mitbestimmung“)	84

# Einleitung

Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse einer Untersuchung zu den Auswirkungen der demografischen Veränderungen (Bevölkerungszahl und Altersstruktur) auf die fiskalische Situation kommunaler Gebietskörperschaften in Ostdeutschland. Exemplarisch betrachtet die Studie dabei die Gemeinden und Kreise in Brandenburg.

Die Situation der kommunalen Finanzen ist bundesweit seit vielen Jahren zunehmend angespannt. So übersteigen die Ausgaben immer wieder die Einnahmen, obwohl sich viele Städte und Gemeinden seit Jahren bemühen, erhebliche Einsparungen in ihrem Leistungsangebot vorzunehmen. Resultat ist eine permanent zunehmende Verschuldung, die durch die daraus resultierenden wachsenden Zinslasten die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen zusätzlich einschränkt. In Ostdeutschland ist die Finanzlage der Kommunen aufgrund der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen deshalb besonders ungünstig. Die demografischen Veränderungen verschärfen diese Lage zusätzlich.

Allgemein anerkanntes und angestrebtes Ziel ist es, zukünftig eine weiter wachsende Verschuldung der öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen (Kommunen, Länder, Bund) zu vermeiden. Soll dieses Ziel erreicht werden, sind ausgeglichene Haushalte eine logische Notwendigkeit. Hierzu ist u.a. ein den Ausgabenbedarfen entsprechendes Einnahmenniveau erforderlich, gleichzeitig soll den Bürgerinnen und Bürgern in den Städten und Gemeinden auch perspektivisch unter den Bedingungen des demografischen Wandels eine angemessene Grundversorgung angeboten werden.

Um die sich aus diesen Anforderungen ergebenden Handlungserfordernisse fundiert benennen und daraus Handlungsempfehlungen ableiten zu können, ist zunächst eine genaue Kenntnis der Wirkungsmechanismen zwischen demografischen Veränderungen und ihren Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen erforderlich. Dementsprechend werden in der vorliegenden Studie zunächst die kommunalen Ausgaben

und Einnahmen bezüglich ihrer Demografiesensibilität untersucht. Grundlage dieser empirischen Analyse bilden die Jahresrechnungsstatistiken aller Gemeinden und Landkreise in Brandenburg für die Jahre 1997 bis 2004. Dabei ist die Identifikation von Remanenzkosteneffekten von besonderer Bedeutung. Remanenzkosten treten auf, sofern trotz administrativer und politischer Anpassungsbemühungen die Ausgaben einer Gebietskörperschaft für eine bestimmte kommunale Leistung pro Nachfrager ansteigen, wenn 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.

Aufbauend auf den Ergebnissen der empirischen Analyse für die Jahre 1997 bis 2004 entwickelt diese Untersuchung in einem zweiten Schritt Modellrechnungen zur Entwicklung der kommunalen Finanzen bis zum Jahr 2020. Dabei wird die aktuelle Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg unterstellt. Für diesen Betrachtungszeitraum untersucht die Modellrechnung in Form von Szenarien unterschiedliche Varianten möglicher Anpassungsreaktionen der Kommunen und des Landes. Neben der empirischen Auswertung der Vergangenheit wurde zur Herleitung der Szenarienannahmen eine Reihe von Expertengesprächen durchgeführt.

Aus den Ergebnissen der empirischen Analyse für die Jahre 1997 bis 2004 sowie der Szenarien der Modellrechnungen bis zum Jahr 2020 leitet die Studie im letzten Teil Handlungserfordernisse ab. Diese Handlungserfordernisse bilden die Grundlage für die Formulierung von Handlungsempfehlungen und deren Zuordnung zu Handlungsfeldern. Letztere gliedern sich nach den Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden, des Landes, des Bundes sowie der Solidargemeinschaft aller Bundesländer.

# 1 Methodik und Empirie

## 1.1 Untersuchungsraum: Brandenburg

Den Untersuchungsraum bildet das Bundesland Brandenburg, da zum einen die kommunalen Jahresrechnungen Brandenburgs gebietsstands- und inflationsbereinigt für die Jahre 1997 bis 2004 vorlagen. Zum anderen fiel die Wahl auf Brandenburg, da die interne Struktur des Landes mit einem Wachstumsraum um Berlin und peripheren schrumpfenden Regionen in den äußeren Landesteilen demografisch stark kontrastierende Gebietskörperschaften aufweist.

Dieses Kapitel gibt einen kurzen Überblick über die für die vorliegende Untersuchung und die Interpretation der Ergebnisse rahmengebenden sozioökonomischen und fiskalischen Strukturen und Entwicklungsprozesse in Brandenburg.

### Demografische Entwicklung

Dieser Abschnitt widmet sich der demografischen Entwicklung in Brandenburg. Um die disparitäre Struktur des Landes abbilden zu können, erfolgt neben einer Beschreibung der Entwicklungsprozesse auf Landesebene auch die Darstellung einzelner Indikatoren für den engeren Verflechtungsraum um Berlin und den Berlin-fernen äußeren Entwicklungsraum.

Die Bevölkerungszahl in Brandenburg ist seit einigen Jahren rückläufig. Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Suburbanisie-

rung aus Berlin, die zwischen Mitte der 1990er Jahre und der Jahrtausendwende für ein stabiles Bevölkerungswachstum in Brandenburg - und dabei vor allem im engeren Verflechtungsraum - gesorgt hatte, in ihrer Dynamik deutlich zurückgegangen ist (vgl. Breinessl/Elsner 2003: 15). Seitdem reichen die Zuzüge insbesondere aus der Hauptstadt nicht mehr aus, um den negativen natürlichen Bevölkerungssaldo sowie die Wanderungsverluste in andere Bundesländer sowie ins Ausland zu kompensieren. Wie Abbildung 1 zeigt, befand sich die Bevölkerungszahl Brandenburgs im Jahr 2004 mit rund 2,57 Mio. Menschen zwar nur leicht unterhalb des Standes von 1997 (-0,2%), im Vergleich zum Jahr 2000 gingen jedoch per Saldo etwa 35.000 Bewohner verloren (-1,3%).

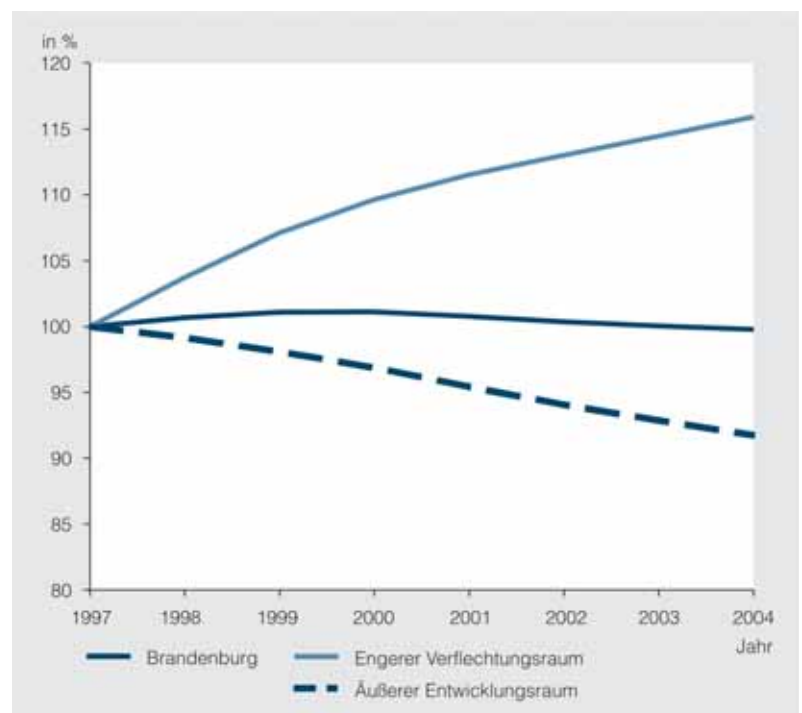
Aufgrund der geografischen Lage Brandenburgs als „Kragen“ um Berlin und der damit verbundenen Entwicklungsprozesse unterscheidet sich die demografische Entwicklung im engeren Verflechtungsraum um Berlin z.T. deutlich von der im Berlin-fernen äußeren Entwicklungsraum. So ist die Bevölkerungszahl im engeren Verflechtungsraum

Abbildung 1  
Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg 1997-2004



Quelle: LDS BB 2006a

Abbildung 2  
Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg, im engeren Verflechtungsraum und äußeren Entwicklungsraum 1997-2004 (indiziert, 1997 = 100%)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

zwischen 1997 und 2004 um etwa 16% auf rund 992.000 angewachsen, während sie im äußeren Entwicklungsraum im gleichen Zeitraum um etwa 8,2% auf rund 1,576 Mio. zurückgegangen ist (vgl. Abbildung 2).

Neben einer trotz nachlassender Dynamik anhaltenden Suburbanisierung aus Berlin sind Wanderungsbewegungen vom äußeren Entwicklungsraum in den engeren Verflechtungsraum sowie Abwanderungen aus Brandenburg in andere Bundesländer oder ins Ausland, die vor allem die Berlin-fernen Landesteile negativ betreffen, ursächlich für diese Entwicklung (vgl. Landesregierung Brandenburg, Staatskanzlei 2005: 4). Es kann dabei konstatiert werden, dass es vor allem junge und gut ausgebildete Menschen sind, die das Land aufgrund fehlender Arbeitsmarktperspektiven verlassen, so dass schon von einem „brain drain“ gesprochen wird (so z.B. Matthiesen/Gasmus 2005: 56). Diese Entwicklung könnte mittelfristig für die brandenburgische Wirtschaft trotz einer hohen Zahl an Langzeitarbeitslosen zu einem Fachkräftemangel führen.

Als besonders gravierend entpuppt sich für Brandenburg zudem die anhaltend schwache Geburtenrate, die etwa 40-50% unter dem Niveau liegt, das für eine stabile Bevölkerungsentwicklung notwendig wäre (vgl.

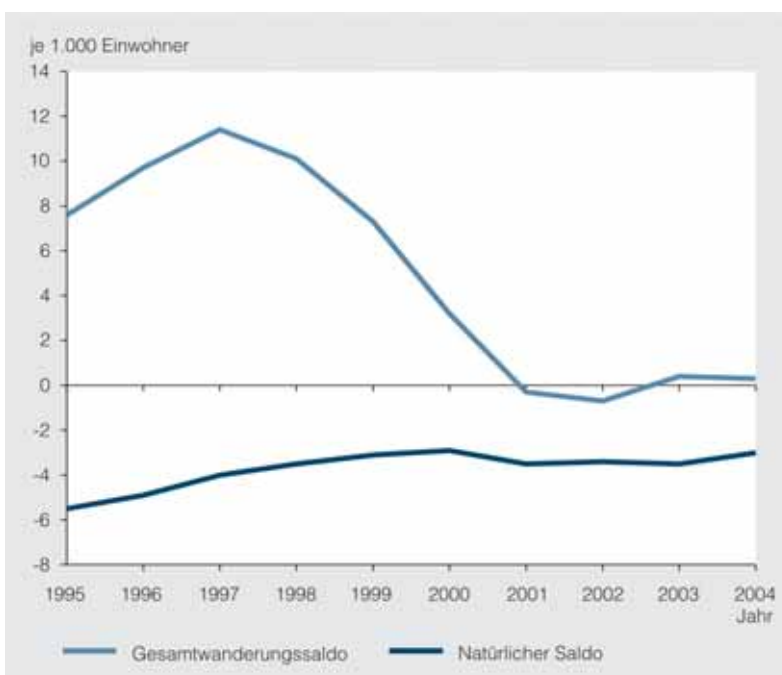
Landesregierung Brandenburg, Staatskanzlei 2005: 4). Durch das seit Mitte der 1970er Jahre zurückgegangene Geburtenniveau gibt es heute weniger potenzielle Eltern, was zur Folge hat, dass heute generell weniger Kinder zur Welt kommen. Im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Vereinigung beider deutscher Staaten gingen die Geburtenraten zu Beginn der 1990er Jahre nochmals zurück („Nachwendeknick“). Der natürliche Bevölkerungssaldo Brandenburgs ist seit der Wiedervereinigung durchgehend negativ (vgl. Abbildung 3).

Daraus ergeben sich deutliche altersstrukturelle Veränderungen: Vor allem die rückläufige Zahl in der Altersklasse der Kinder und Jugendlichen im Alter von 6 bis unter 18 Jahren (zwischen 1997 und 2004 um -33,5%) sind als Folge der Entwicklung der Nachwendejahre zu interpretieren. Auch die nur scheinbar beruhigende Entwicklung der Zahl der unter 6-Jährigen (+25,3%) ist dabei vor dem Hintergrund der äußerst niedrigen Geburtenzahlen zu Beginn der 1990er Jahre zu verstehen und kann nicht darüber hinweg täuschen, dass in Brandenburg zu wenig Kinder geboren werden. Überdeutlich zeigt sich hingegen die allgemeine Alterung der Bevölkerung: Die Zahl der über 65-Jährigen wuchs im Betrachtungszeitraum um 34,4% an, so dass sich der Anteil von Menschen dieser Altersklasse an der Gesamtbevölkerung von 14% auf 19% vergrößerte (vgl. Abbildung 4). Dabei ist grundsätzlich festzuhalten, dass die demografischen Veränderungsprozesse die Berlin-fernen Landesteile stärker betreffen als das unmittelbare Umland der Bundeshauptstadt. So vollzieht sich die Alterung der Bevölkerung im äußeren Entwicklungsraum durch eine niedrigere Geburtenrate und verstärkte Abwanderungen von Menschen im erwerbsfähigen Alter dynamischer als im engeren Verflechtungsraum.

Neben Auswirkungen auf den aktuellen Altersaufbau im Land werden diese demografischen Veränderungsprozesse jedoch auch zur Folge haben, dass es zukünftig weniger potenzielle Eltern sein werden, die Ihre Kinder in Brandenburg zur Welt bringen. Für die Zeit nach 2010 wird daher mit dem sog. „demografischen Echo“ gerechnet. Es ist also zu erwarten, dass sich die in Gang befindlichen Entwicklungsprozesse weiter verstärken werden.

Aktuelle Prognosen schätzen die Bevölkerung im Land Brandenburg für das Jahr 2020 auf rund 2,42 Mio. Einwohner, was einer

Abbildung 3  
Gesamtwanderungssaldo und natürlicher Bevölkerungssaldo Brandenburg  
1995-2004



Quelle: SÄBL 2006, Landesregierung Brandenburg, Staatskanzlei 2005

rückläufigen Entwicklung von rund 5,7% und einem Verlust von etwa 146.000 Bewohnern gegenüber 2004 entspricht. Dabei werden sich die Disparitäten zwischen den Teilräumen des Landes in Bezug auf die Bevölkerung aller Voraussicht nach weiter verschärfen: Während für den engeren Verflechtungsraum mit einer weiteren Bevölkerungszunahme um ca. 52.000 Menschen gerechnet wird (+5,2%), gehen die Prognosen für den äußeren Entwicklungsraum von einem Bevölkerungsrückgang um etwa 198.000 Bewohner aus (-12,6%).

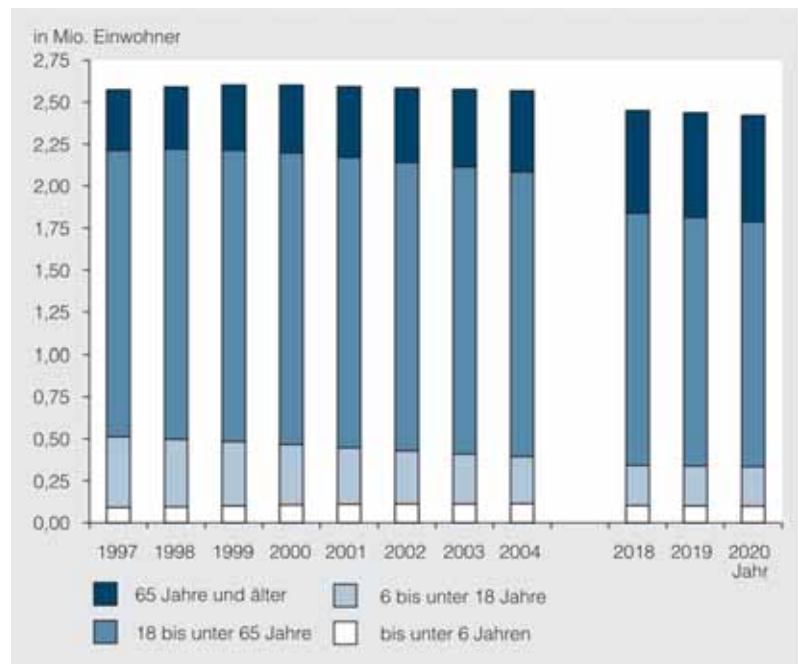
Mit dieser Entwicklung werden weitere Altersstrukturverschiebungen einhergehen. So werden landesweit nur noch für die Altersklasse der über 65-Jährigen Zuwächse prognostiziert. Für alle anderen Altersklassen werden hingegen Bevölkerungsverluste vorhergesehen. Diese Entwicklung wird bewirken, dass der Anteil der Menschen im Rentenalter an der Gesamtbevölkerung bis zum Jahr 2020 auf ca. 26% anwächst (vgl. Abbildung 4).

Die unterschiedliche Dynamik, mit der sich die altersstrukturellen Veränderungsprozesse in den beiden Teilräumen des Landes vollziehen, wird sich dabei weiter beschleunigen. Aktuelle Prognosen sehen für den äußeren Entwicklungsraum deutlich höhere Bevölkerungsverluste sowohl bei Kindern und Jugendlichen als auch bei den Menschen im erwerbsfähigen Alter voraus, so dass es zu einer im Vergleich zum Berliner Umland beschleunigten Alterung der Bevölkerung kommen wird. Aktuelle Prognosen gehen davon aus, dass im Jahr 2020 etwa 28% der Bewohner des äußeren Entwicklungsraumes 65 Jahre und älter sein werden.

Bevölkerungsverluste und altersstrukturelle Veränderungen als Teilaspekte des demografischen Wandels entfalten dabei unmittelbare Wirkungen auf die öffentliche Leistungserbringung und die sozialen Sicherungssysteme: Bereits in den 1990er Jahren mussten in Brandenburg Kindertagesstätten und Schulen aufgrund rückläufiger Kinderzahlen schließen, Anfang dieses Jahrtausends wurden in Brandenburg die ersten weiterführenden Schulen geschlossen. Die Zahl der Schulabgänger wird bis zum Jahr 2011 um rund 60% zurückgehen. Etwa zum gleichen Zeitpunkt wird mit dem Einsetzen eines Fachkräftemangels und aufgrund der steigenden Anzahl älterer Menschen mit einer Knappheit der Pflegekapazitäten gerech-

Abbildung 4

Altersstruktur der brandenburgischen Bevölkerung 1997-2004 und 2018-2020



Quelle: LDS BB 2006a

net. In ungefähr 15 Jahren werden dann die letzten geburtenstarken Jahrgänge vor dem „Pillenknicke“ in Rente gehen, was zur Folge haben könnte, dass es mehr Rentner als Erwerbstätige geben wird, so dass das bestehende Rentensystem akut gefährdet ist. Etwa 2025 wird mit dem zweiten „demografischen Echo“ gerechnet: Die in der Nachwendzeit nicht geborenen Kinder können nicht zu Eltern werden, so dass die Geburtenzahlen erneut zurückgehen werden (vgl. Speer 2005: 15).

### Wirtschaftliche Situation und Entwicklung

Auch anderthalb Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung gibt es in wirtschaftlicher Hinsicht ein deutliches West-Ost-Gefälle. Während das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Euro je Einwohner 2004 in den ostdeutschen Ländern deutlich hinter dem in den westdeutschen Bundesländern erzielten zurückbleibt, ist es bei der Arbeitslosenquote umgekehrt: Hier entfallen die höchsten Werte auf die ostdeutschen Länder (inkl. Berlin). In Brandenburg wurden 2004 beim BIP pro Kopf nur etwa 70% des bundesdeutschen Durchschnitts erreicht. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern fiel dieser Wert noch geringer aus. Mit einem

(1) In der Gruppe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten werden alle Arbeitnehmer zusammengefasst, die der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Selbstständige und Beamte werden also mit diesem Indikator nicht erfasst.

(2) Die Angaben zur Beschäftigung basieren auf eigenen Berechnungen auf Grundlage der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit.

(3) Alle Ausführungen zu den Finanzen des Landeshaushaltes beziehen sich auf die von Vesper ermittelten Werte (vgl. Vesper 2006: 118ff.). Die Verwendung dieser Datenbasis hat zur Folge, dass sich die Aussagen zur Entwicklung der Finanzindikatoren auf Landesebene auf den Zeitraum 2000-2004 beziehen, während alle anderen Werte in diesem Kapitel, die eine Entwicklung beschreiben, auf den Betrachtungszeitraum 1997-2004 verweisen.

(4) Werden die Werte jedoch inflationsbereinigt, so zeigt sich, dass auch auf der Landesebene sichtbare Bemühungen unternommen werden, die Ausgaben zu reduzieren: Deflationiert er-

einwohnerbezogenen BIP-Zuwachs von 3,1% (2004 im Vergleich zum Vorjahr) liegt Brandenburg leicht unterhalb der durchschnittlichen Wachstumsrate der ostdeutschen Länder (+3,3%), jedoch über dem bundesdeutschen Durchschnitt von +2,1% (vgl. SÄBL 2006).

Dieses wirtschaftliche Wachstum reicht dabei offensichtlich nicht aus, um neue Beschäftigungsverhältnisse in nennenswerter Zahl zu generieren: Arbeitsplatzverlusten in Landwirtschaft und produzierendem Gewerbe stehen zwar Arbeitsplatzgewinne im Dienstleistungssektor gegenüber, die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse<sup>1</sup> ist trotzdem seit Jahren konstant rückläufig. So ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Brandenburg zwischen 1997 und 2004 um rund 16,3% zurück. Die Arbeitslosenquote belief sich im Jahr 2004 landesweit auf 18,7%.

Auch in Bezug auf die Beschäftigung ist auf die „Zweiteilung“ des Landes hinzuweisen. Allerdings führt der Umstand, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung des Landes grundsätzlich im Berliner Umland konzentriert dort nicht zu einer insgesamt positiven

Beschäftigtenentwicklung. Der Verlust von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen fiel lediglich im engeren Verflechtungsraum mit einem Minus von 6,5% deutlich geringer aus als im äußeren Entwicklungsraum (-18,5%).<sup>2</sup>

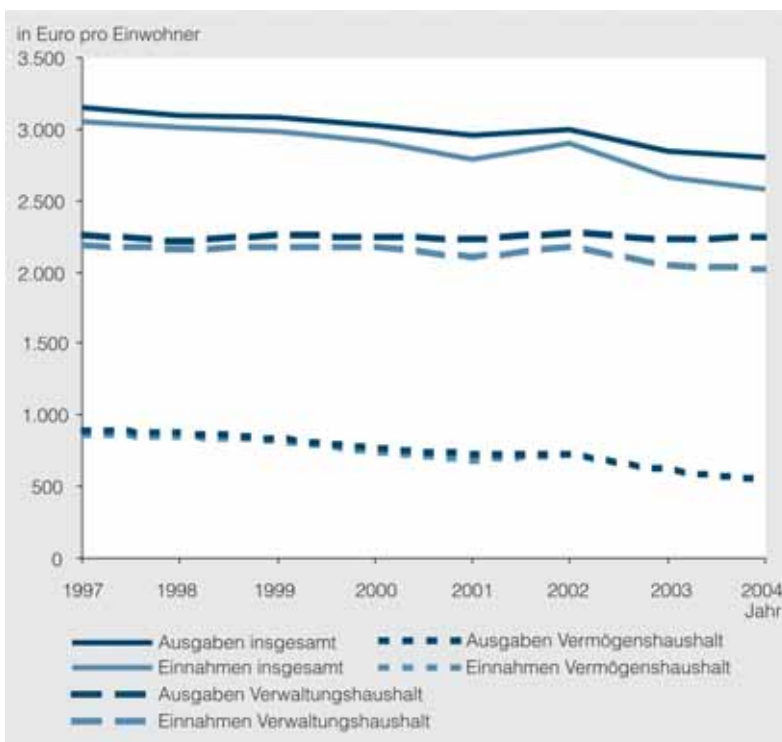
### Entwicklung der Finanzen

Bevölkerungsverluste, alterstrukturelle Veränderungen, ein schwaches wirtschaftliches Wachstum sowie rückläufige Beschäftigtenzahlen stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Situation der öffentlichen Haushalte, die in diesem Abschnitt näher betrachtet werden soll.

Im Jahr 2004 konnten im brandenburgischen Landeshaushalt Einnahmen in Höhe von 3.510 Euro je Einwohner verbucht werden, was einem Rückgang um 1,3% gegenüber dem Jahr 2000 bedeutet.<sup>3</sup> Die Einnahmen der Landesebene lagen damit etwa im ostdeutschen Durchschnitt (3.558 Euro je Einwohner). Die wichtigste Einnahmequelle für den Landeshaushalt sind die Steuereinnahmen, die sich für 2004 auf 1.776 Euro je Einwohner beliefen (Entwicklung gegenüber 2000: -4,5%). Damit wurden im Vergleich zum ostdeutschen Durchschnitt leicht höhere Pro-Kopf-Steuereinnahmen erzielt, allerdings nur rund 90% des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer erreicht. In der Konsequenz erhielt Brandenburg als sog. „Nehmerland“ im Jahr 2004 laufende Zuweisungen in Höhe von 223 Euro je Einwohner aus dem Länderfinanzausgleich. Trotz rückläufiger Pro-Kopf-Steuereinnahmen gingen die Pro-Kopf-Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich dabei gegenüber dem Jahr 2000 um 11,8% zurück. Demgegenüber wuchsen die vom Bund gezahlten Fehl- und Sonderbedarfsergänzungszuweisungen im gleichen Zeitraum um 24,8% auf 976 Euro je Einwohner an (vgl. Vesper 2006: 121).

Den genannten Einnahmen standen Ausgaben in Höhe von 3.700 Euro je Einwohner gegenüber (Ostdeutsche Länder: 3.836 Euro je Einwohner), die im Vergleich zum Jahr 2000 um 0,8% zurückgenommen worden sind.<sup>4</sup> Damit ergab sich für Brandenburg im Jahr 2004 ein Finanzierungsdefizit von 190 Euro je Einwohner. Hauptausgabenposten auf der Landesebene sind die laufenden Zuweisungen an die öffentlichen Haushalte der kommunalen Ebene, die im Betrachtungszeitraum zwar nominal um 0,4% auf 941 Euro je Einwohner leicht angewachsen sind, real, also inflationsbereinigt, gegenüber 2000

Abbildung 5  
Gesamteinnahmen und -ausgaben der kommunalen Haushalte in Brandenburg, Einnahmen und Ausgaben der Vermögens- und Verwaltungshaushalte (inflationsbereinigt) 1997-2004



jedoch um etwa 5,4% zurückgenommen wurden. Der Anstieg der laufenden Zuweisungen an Unternehmen um 33,3% auf 436 Euro je Einwohner deutet auf die zunehmende Auslagerung von Teilen der öffentlichen Verwaltung an privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen hin. Trotz ablesbarer Einsparbemühungen sind die Personalkosten mit 865 Euro je Einwohner (Entwicklung gegenüber 2000: -6,5%) auch weiterhin ein gewichtiger Ausgabenposten. Angestiegen sind im Betrachtungszeitraum vor allem die Zinsausgaben (+26,5%) als Folge der fortgeschrittenen Verschuldung des Landes. Damit waren im Jahr 2004 fast 9% der Ausgaben des brandenburgischen Landeshaushaltes Zinsausgaben (vgl. ebd.).

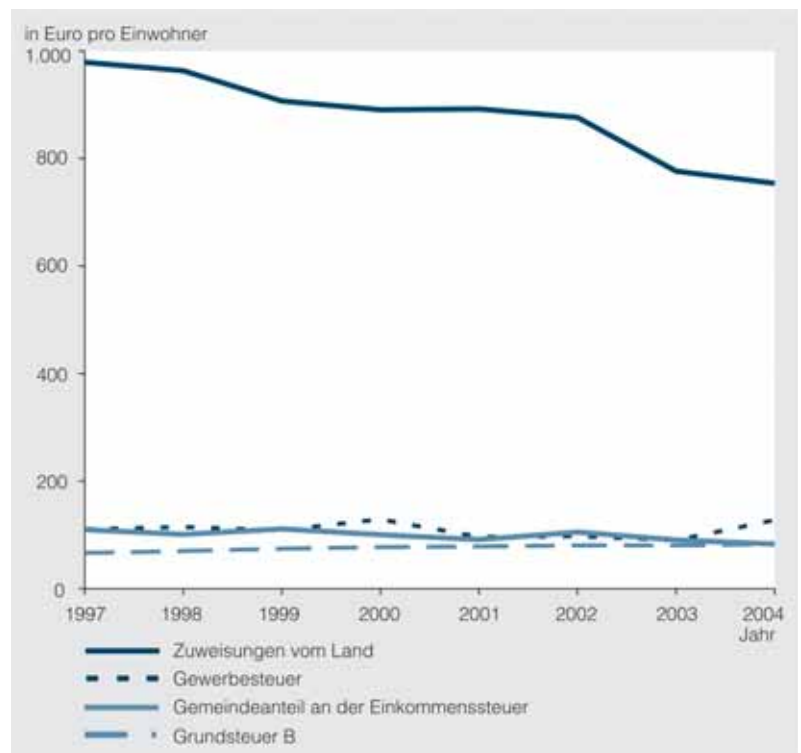
Die Einnahmen und Ausgaben der Landesebene sind für die kommunalen Haushalte Brandenburgs insofern von Bedeutung, als dass die Höhe der vom Land gezahlten Zuweisungen von dem im Landeshaushalt verfügbaren Mitteln abhängig ist. So lässt sich bei der Betrachtung des brandenburgischen Landeshaushalts bereits ablesen, dass die Investitionszuweisungen an die Gemeinden 2004 gegenüber dem Jahr 2000 um 37,2% auf nunmehr 252 Euro je Einwohner zurückgingen (vgl. ebd.).

Die Analyse der Einnahmen<sup>5</sup> aller kommunalen Haushalte Brandenburgs im Untersuchungszeitraum 1997-2004 bestätigt, dass die rückläufige Entwicklung um 483 auf 2.574 Euro je Einwohner im Jahr 2004 (-15,8%) zuvorderst auf die stark negative Entwicklung der Einnahmen des Vermögenshaushaltes um 305 auf nunmehr 556 Euro je Einwohner zurückzuführen ist (-35,4%). Hierin zeigt sich der bereits erwähnte Rückgang von Investitionszuweisungen anderer föderaler Ebenen an die Kommunen in eindrucksvoller Form. Jedoch sind auch die Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte im Untersuchungszeitraum zurückgegangen. Mit 2.018 Euro je Einwohner lagen die Einnahmen der Verwaltungshaushalte um 178 Euro je Einwohner unter denen des Vergleichszeitpunktes (-8,1%).

Die Betrachtung ausgewählter Finanzindikatoren auf der Einnahmeseite zeigt, dass die quantitativ besonders bedeutsamen Zuweisungen des Landes an die Kommunen (hier zusammengefasst: Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen zum Verwaltungs- und Vermögenshaushalt) im Betrachtungszeitraum um 225 auf 754 Euro je Ein-

Abbildung 6

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Einnahmen aus Gewerbesteuer und Grundsteuer B sowie Zuweisungen des Landes (inflationsbereinigt) 1997-2004



Quelle: LDS BB 2006a

wohner zurückgegangen sind (-23%). In diesem Punkt offenbart sich die starke Abhängigkeit der Kommunen von den Zuweisungen der Landesebene: Trotz des Rückgangs der hier betrachteten Zuweisungen machte deren Anteil an den Gesamteinnahmen der kommunalen Haushalte 2004 knapp 30% aus.

Eine zentrale kommunale Einnahmequelle stellt die Gewerbesteuer dar.<sup>6</sup> Abbildung 6 zeigt jedoch deutliche Schwankungen bei den einwohnerbezogenen Werten für diese Steuerart: So betragen die Pro-Kopf-Gewerbesteuereinnahmen aller brandenburgischen Kommunen im Untersuchungszeitraum zwischen 90 Euro im Jahr 2003 und knapp 130 Euro in den Jahren 2000 und 2004. Noch deutlicher wird die Unstetigkeit der Gewerbesteuer bei Betrachtung der Einnahmen der kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel und Potsdam: Während Brandenburg an der Havel im Untersuchungszeitraum zwischen 83 und 208 Euro je Ew. verbuchen konnte, sind in der Landeshauptstadt zwischen 145 und 252 Euro angefallen. Bezeichnend für die Schwankungen

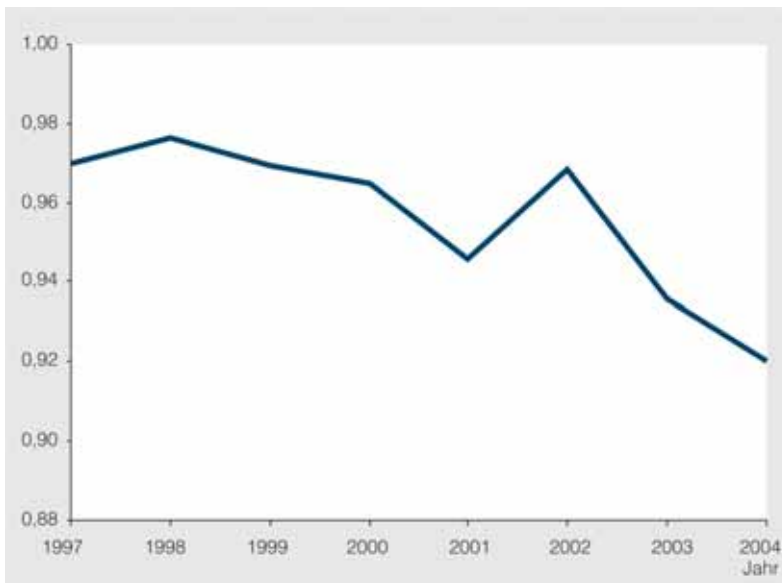
gibt sich eine Rückgang der Pro-Kopf-Ausgaben zwischen 2000 und 2004 um rund 6,6 %.

(5) Die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen wurden für die Analysen inflationsbereinigt (vgl. S. 47 „Einnahmen in den Einzelplänen 0 bis 8“). Dies ist bei der Interpretation der Entwicklungen zu berücksichtigen.

(6) Die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen bestehen aus dem Gewerbesteueraufkommen abzüglich der Gewerbesteuerumlage, die an Land und Bund abgeführt wird.

Abbildung 7

Quotient aus Einnahmen und Ausgaben der brandenburgischen Kommunalhaushalte 1997-2004



Quelle: LDS BB 2006a

der Gewerbesteuer ist dabei, dass in Potsdam Höchst- und Niedrigststand in zwei aufeinanderfolgenden Jahren erreicht wurden.

Mit dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer weist eine wichtige kommunale Einnahmequelle eine rückläufige Tendenz auf: Die Pro-Kopf-Einkommensteuereinnahmen gingen zwischen 1997 und 2004 um 27 auf 83 Euro je Einwohner zurück (-24,6%). Die Einnahmen aus der Grundsteuer B wiesen demgegenüber mit +25% eine positive Entwicklungstendenz auf und fielen mit 83 um 17 Euro je Einwohner höher aus als zum Vergleichszeitpunkt, was auf eine Zunahme von bebauten und bebaubaren Grundstücken bzw. Gebäuden schließen lässt (vgl. Abbildung 6).

Die Betrachtung der inflationsbereinigten kommunalen Ausgaben (vgl. Abbildung 5) zeigt deutliche Bemühungen, die Einnamerückgänge durch Einsparungen zu kompensieren. So wurden die Ausgaben zwischen 1997 und 2004 um 11,2% gesenkt (zum Vergleich: die Kommunen in Westdeutschland führten ihre Ausgaben im gleichen Zeitraum um 5%<sup>7</sup> zurück), so dass die Gesamtausgaben aller kommunalen Haushalte um 354 auf 2.798 Euro je Einwohner zurückgingen. Mit einem Ausgabenrückgang um 39% (westdeutsche Kommunen: -26%) wurden vor allem im Vermögenshaushalt Einsparungen realisiert (um 351 auf 549 Euro je Einwohner), was eine zurückgehende Investitionstätigkeit seitens der Kommunen

bedeutet. Im quantitativ bedeutsameren Verwaltungshaushalt scheinen hingegen kaum (noch) Einsparpotenziale vorhanden zu sein: Die einwohnerbezogenen Ausgaben des Verwaltungshaushaltes blieben im Untersuchungszeitraum weitestgehend konstant und wurden 2004 gegenüber 1997 um lediglich 3 Euro je Einwohner auf 2.249 Euro je Einwohner (-0,1%) zurückgenommen (westdeutsche Kommunen: +0,1%).

Im Betrachtungsjahr 2004 verblieb für die Gesamtheit der kommunalen Haushalte mit 224 Euro je Einwohner das höchste Finanzierungsdefizit im Untersuchungszeitraum. Damit wird deutlich, dass es trotz Einsparbemühungen auf kommunaler Ebene offensichtlich nicht gelungen ist, die Ausgaben in ausreichendem Maße an die rückläufigen Einnahmen anzupassen. Die Bildung eines Quotienten aus Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Haushalte Brandenburgs zeigt das Finanzierungsdefizit deutlich an (vgl. Abbildung 7).

Es ist zu erwarten, dass sich die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte Brandenburgs in Zukunft nochmals verschlechtern wird: Fördermittel aus Töpfen der EU sinken in der aktuellen Strukturperiode ab. Bereits seit vergangenem Jahr werden die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sukzessive zurückgenommen. Spätestens ab 2020 muss eine weitestgehend selbst tragende Wirtschaftsentwicklung erreicht sein, da mit dem Auslaufen der Solidarpakt-II-Mittel Transferleistungen des Bundes stark reduziert werden (vgl. Landesregierung Brandenburg, Ministerium für Wirtschaft 2006: 2).

## 1.2 Methodik

In diesem Kapitel werden zunächst die Auswahl der Untersuchungseinheiten, die Datenbasis, die Abgrenzung des Untersuchungszeitraumes und die Bereinigungen der Finanzdaten von den umfangreichen Gebietsstandsänderungen sowie von der Inflationsentwicklung kurz erläutert und begründet. Anschließend erfolgt eine Darstellung der Zusammenfassung der wesentlichen Aufgabenpositionen sowie der Zuordnung von Altersgruppen zu den Aufgabenbereichen für die Analysezwecke. Darauf folgend wird die Gruppierung der kommunalen Gebietskörperschaften in verschiedene Betroffenheitsklassen in Form einer „Demografiematrix“ dargestellt.

(7) Quelle: Deutscher Städtetag (2006): Der Städtetag, Ausgabe 5/2006 - dort nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes. Die Daten für die westdeutschen Kommunen wurden entsprechend dem Vorgehen bei den Daten für Brandenburg inflationsbereinigt.

### Auswahl der Untersuchungseinheiten und Datenbasis

Als Untersuchungseinheiten für die empirischen Analysen dienen die vier kreisfreien Städte sowie die vierzehn Landkreise und deren amtsfreie und amtsangehörige Gemeinden des Landes Brandenburg. Als Datenbasis für die öffentlichen Finanzen werden die kommunalen Jahresrechnungsstatistiken herangezogen. Die Gliederungsübersicht<sup>8</sup> der kommunalen Jahresrechnungen bietet mehr als 100 verschiedene Aufgabenpositionen. Um die Vergleichbarkeit der Gliederungspositionen über die Betrachtungsjahre zu gewährleisten, werden z. T. Zusammenfassungen von einzelnen Gruppierungsnummern vorgenommen, da diese durch Änderungen der Systematik in den Beobachtungsjahren unterschiedlich stark ausdifferenziert sind.<sup>9</sup> Andere Gliederungen werden aufgrund von inhaltlichen Überlegungen zu einer Sammelposition aggregiert.<sup>10</sup> Die der Gliederungssystematik entnommenen kommunalen Aufgaben werden dabei, im Rahmen dieser Studie, zu 87 Bereichen zusammengefasst. Auf Grundlage dieser Zusammenfassung werden die Analysen durchgeführt.

### Abgrenzung des Untersuchungszeitraums sowie Inflationsbereinigung der Finanzdaten

Als Untersuchungszeitraum wird die Zeitspanne von 1997 bis 2004 festgelegt, da für diese acht aufeinander folgenden Jahre die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik für die Kommunen in Brandenburg vorlagen.

Da im Zentrum der Analysen ein mehrjähriger Betrachtungszeitraum steht, ist es sinnvoll, die Einnahme- und Ausgabepositionen der Jahresrechnungsstatistiken um die allgemeine Preissteigerungsrate zu bereinigen.<sup>11</sup> Mit diesem Vorgehen zeigen die Entwicklungsvariablen in Preisen – d.h. auch die Finanzdaten – ein inflationsbereinigtes Wachstum bzw. Schrumpfen, und somit zumindest näherungsweise die reale Entwicklung, an.

Da dieses Vorgehen in einer Vielzahl der anderen Studien zu den Gemeindefinanzen nicht berücksichtigt wird, werden sich bei den in dieser Studie angestellten Analysen vielfach abgeschwächtere Entwicklungen zeigen, da die Bereinigung um die Preissteigerung einen ausgleichend-bereinigenden Effekt gegenüber den realen Einnahmen und

Tabelle 1

Berechnung der Deflatoren für die Einnahmen und Ausgaben der Jahresrechnungen

Jahr	Verbraucherpreisindex (2000 = 100)	Verdienstentwicklung (2000 = 100)	gemittelte Preisentwicklung (2004 = 100)	Deflator als Kehrwert (2004 = 100)
2004	106,2	107,1	1,000	1,000
2003	104,5	105,9	0,986	1,014
2002	103,4	104,1	0,973	1,027
2001	102,0	101,7	0,955	1,045
2000	100,0	100,0	0,938	1,062
1999	98,6	98,4	0,924	1,076
1998	98,0	95,7	0,908	1,092
1997	97,1	93,5	0,893	1,107

Quelle: StatBA 2006, DeutBB 2006, eigene Berechnungen

Ausgaben zu den entsprechenden Jahren aufweist.

Zur Herleitung der verwendeten Deflatoren wird im Wesentlichen auf zwei Quellen zurückgegriffen:

- Ein Gesamtindex der Verbraucherpreise in Deutschland (StatBA 2006) sowie
- ein Verdienstentwicklungsindex der öffentlich beschäftigten Beamten, Arbeiter und Angestellten (DeutBB 2006).

Somit setzt sich der Deflator aus der allgemeinen Preisteuerung, der auch die öffentlichen Haushalte unterliegen, und der Verdienstentwicklung bei den Gebietskörperschaften, die in hohem Maße die öffentlichen Ausgaben bestimmen, zusammen. Da diese beiden Entwicklungsindizes für die zurückliegenden Jahre relativ eng beieinander liegen, wird die daraus gemittelte Preisentwicklung als akzeptabler Wert angenommen und auf das Hinzuziehen weiterer Statistiken verzichtet.

### Auswirkungen der Gebietsreformen in Brandenburg auf die Erfassung der Kommalfinanzen

Die in den folgenden Kapiteln dargestellten statistischen Auswertungen zeigen Entwicklungsverläufe der kommunalen Finanzsituation in den Kommunen der Untersuchungsräume. Unabdingbare Voraussetzung zur Abbildung von Zeitreihen sind unveränderte Gebietseinheiten über die Dauer des betrachteten Untersuchungszeitraums. Dies ist in Brandenburg jedoch nicht gegeben: Dort setzten – für die östlichen Länder

(8) Der Gesamtplan der Gliederungssystematik setzt sich aus „Einzelplänen“ (einstellige Ziffer) zusammen, die wiederum in „Abschnitte“ (zweistellige Ziffer) und „Unterabschnitte“ (dreistellige Ziffer) untergliedert sind.

(9) Unter der Gliederungsnummer 33 werden in den Jahren 1997 bis 2002 die Aufgaben für „Theater, Konzerte und Musikpflege“ zusammengefasst. In den Jahren 2003 und 2004 wurde diese Position in 331 („Theater“), 332 („Musikpflege (ohne Musikschulen)“) und 333 („Musikschulen“) weiter ausdifferenziert.

(10) So werden z.B. die Gliederungspositionen 411 bis 416, die die verschiedenen Hilffarten in besonderen Lebenslagen nach Bundessozialhilfegesetz (BSHG) repräsentieren, zu einer Summe zusammengefasst.

(11) Dazu wurde aus den beiden Zahlenreihen (Verbraucherpreisindex, Verdienstentwicklung) zunächst eine gemittelte Preisentwicklung berechnet, die anstatt auf das Jahr 2000 auf das Jahr 2004 „umindiziert“ wurde. Die Abweichung der gemittelten Preisentwicklung vom Wert 1 wurde beim Deflator auf den Wert 1 aufsummiert, so dass dieser den Kehrwert der gemittelten Preisentwicklung darstellt. Um diesen Deflator wurden die Finanzdaten inflationsbereinigt.

sehr spät – ab 1996 Gebietsreformen ein, im Zuge derer sich die Zahl der Gemeinden stetig verringerte (Blach/Jonetzko 1999: 2). Solche Gebietsreformen mit jährlich sich verändernden Gebietsständen erschweren in erheblichem Maße die wissenschaftliche Auswertung der Jahresrechnungsstatistiken. Es ist somit für eine vergleichende Analyse von Finanzkennziffern erforderlich, die Finanzdaten auf einen einheitlichen Gebietsstand zu einem festgelegten Zeitpunkt umzurechnen, um die Einflüsse der Gebietsreformen und damit räumlich nicht vergleichbarer Gebietskörperschaften auszuschalten.

Zum Verständnis des methodischen Vorgehens bei der Anwendung des gemeindebasierten Umrechnungsschlüssels wird das angewandte Verfahren zur Gebietsstandsvereinheitlichung im Folgenden vorgestellt: Zunächst ergibt sich das Problem, dass es sich bei den Finanzdaten nicht um größenunabhängige Werte handelt, die aufsummiert oder subtrahiert werden können, wie dies z.B. bei Flächenerhebungen und Einwohnerzahlen möglich ist. Gebietsstandsänderungen sind in finanzieller Hinsicht auch mit Überlegungen verbunden, dass bei Gemeindezusammenschlüssen die Ausgaben durch die Schaffung von Synergieeffekten sinken müssten. Gegensätzlich besteht aber auch die berechtigte Annahme, dass durch die Schaffung einer größeren Kommune sich die zentralörtlichen Aufgaben und Ausgaben erhöhen. Somit ist keine eindeutige Tendenz erkennbar, ob Gebietszusammenschlüsse die Einnahmen und Ausgaben überproportional erhöhen oder senken. Beim Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg wird daher ein pragmatisches Vorgehen gewählt (Gespräch Aßmann 16.07.2004): Bei Eingemeindungen werden die einzelnen Gemeindehaushalte der einzugliedernden Gemeinden zu den Gemeindehaushalten der aufnehmenden Gemeinden aufsummiert. Ebenso wird verfahren, wenn ein Amt aufgelöst wird und alle Mitgliedsgemeinden des Amtes in eine neue Gemeinde wechseln. In diesem Fall werden die Gemeindehaushalte der aufgelösten Gemeinden sowie der Amtshaushalt bei der aufnehmenden Gemeinde aufsummiert. Schwieriger ist jedoch der Fall, wenn die Mitgliedsgemeinden eines Amtes auf verschiedene Gebietskörperschaften aufgeteilt bzw. „zerschlagen“ werden. In diesem Fall werden die Haushalte der einzugliedernden Gemeinden entsprechend der aufnehmenden Gemeinde

bei Eingliederung aufsummiert. Der Amtshaushalt hingegen wird jedoch nicht geteilt und komplett der aufnehmenden Gemeinde zugerechnet, in die die größte Mitglieds-gemeinde des ehemaligen Amtes eingegliedert wurde. Dem Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik ist bewusst, dass dieses Vorgehen methodische Schwäche beinhaltet, es ist jedoch – nach Aussagen aus Potsdam – keine andere Umrechnung möglich, da keine Umrechnungsschlüssel für mögliche Synergieeinsparungen oder Ausweitungen der zentralörtlichen Leistungen vorliegen.

Vor dem Hintergrund dieser Informationen wurde mit Hilfe des Statistikprogramms SPSS eine Umgruppierung der jeweiligen Gemeinden und Ämter vorgenommen, die im Zuge der Gebietsstandsreformen in Brandenburg aufgelöst und eingegliedert wurden. Dazu wurde den einzugliedernden Gemeinden und Ämtern die entsprechende Gemeindekennziffer der aufnehmenden Gemeinde zugewiesen. In einem zweiten Schritt wurden dann die Geldbeträge der Jahresrechnungsstatistiken aufsummiert, sofern die Gemeindekennziffer, die Gruppierungs- und Gliederungsnummer sowie das Jahr identisch waren. Die Informationen über die Gemeindezusammenschlüsse wurden einer Sonderveröffentlichung des Landesbetriebs (LDS BRB 2005a) entnommen.

### **Zuordnung von Altersgruppen zu den Aufgabenbereichen**

Die Gesamtheit der kommunalen Aufgaben wird im Rahmen dieses Abschnitts auf ihre demografische Betroffenheit hin analysiert. Es wird von der Annahme ausgegangen, dass die kommunalen Finanzen von den Effekten demografischer Veränderungen beeinflusst werden. Dabei werden die kommunalen Aufgaben genau einer demografischen Klasse zugeordnet, um die Veränderungen der altersspezifischen Nutzer auf die kommunale Aufgabe möglichst genau zu erfassen. Für die Zuordnung wurden verschiedene Studien (v.a. Junkernheinrich/Micosatt 2005, aber auch Renn 2005; Seitz 2005; Miera 1994) sowie eigene Plausibilitätsüberlegungen herangezogen. Insgesamt werden sechs verschiedene Klassen von Bevölkerungsgruppen gebildet:

- Bevölkerungsgruppe insgesamt: Die Aufgabe reagiert insgesamt auf das Bevölkerungsvolumen. Hierunter fallen z.B. die

allgemeine Verwaltung, Theater, Städteplanung oder die technische Ver- und Entsorgung, die für die gesamte Bevölkerung bereitgestellt werden. Auch die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs richten sich nach der Gesamtbevölkerungszahl.

- Bevölkerungsgruppe 0 bis unter 6 Jahre: Diese Aufgaben sind mit speziellen Altersgruppen verbunden, in diesem Fall mit den Kindern im Vorschulalter. Als bedeutsamster Aufgabenbereich sind hier die Kindertagesstätten zu nennen.
- Bevölkerungsgruppe 6 bis unter 18 Jahre: Diese Aufgaben beziehen sich auf die Kinder im schulpflichtigen Alter, wobei nicht weiter zwischen Grund- und weiterführenden Schulen unterschieden wird. Der gesamte Bereich der Schulen wird dieser Altersspanne zugeordnet, ebenso auch weite Aufgabenbereiche der Jugendhilfe und -arbeit sowie deren Einrichtungen.
- Bevölkerungsgruppe 0 bis unter 18 Jahre: In dieser Altersabgrenzung werden die beiden zuvor genannten Altersklassen zusammengefasst. Hintergrund ist, dass v.a. die Hilfen zur Erziehung sowohl für Kinder im Vorschulalter als auch für Jugendliche gewährt werden können.
- Bevölkerungsgruppe 18 bis unter 65 Jahre: Bei den aufgabenbezogenen Ausgaben ist diese Altersklasse kaum relevant, jedoch sind für die Effekte demografischer Veränderungen auf die kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer die Personen im erwerbsfähigen Alter von besonderem Interesse.
- Bevölkerungsgruppe 65 Jahre und älter: Bestimmte kommunale Aufgabenbereiche richten sich explizit an Senioren. Dies sind z.B. soziale Einrichtungen für Ältere aber auch das Bestattungswesen, da bekanntlich die Sterbewahrscheinlichkeit mit zunehmendem Alter stark ansteigt.
- Ohne Bevölkerungsbezug: Diese Aufgaben haben keinen Bezug zur Bevölkerung oder deren Entwicklung. Hier wurden insbesondere die Bereiche eingruppiert, bei denen eine Gewinnorientierung vorliegt (Wirtschaftsförderung, wirtschaftliche Betätigungen der Kommunen).

Die Entwicklungen der Bevölkerung innerhalb der einzelnen Klassen können für eine Kommune unterschiedlich und sogar gegenläufig sein. Dies hat zur Folge, dass die Gemeindetypen, die dem im folgenden Ab-

schnitt vorgestellten Konzept der kommunalen Demografiematrix zugrunde liegen, auch jeweils unterschiedlich besetzt sein können.

### Demografiematrix

Für die Analysen wurden die kommunalen Gebietskörperschaften in verschiedene demografische Betroffenheitsklassen eingeteilt. Die Einteilung in Klassen wird für alle betrachteten Gebietskörperschaften – also die kreisfreien Städte, die Landkreise sowie die kreisangehörigen Städte, Ämter und Gemeinden – vorgenommen. Dazu wurden in einem ersten Schritt aufgrund von sachlogischen Überlegungen des vorangegangenen Kapitels neben der Gesamtbevölkerung folgende altersspezifische Bevölkerungsklassen festgelegt:

- Kinder im Vorschulalter von 0 bis unter 6 Jahre,
- Kinder und Jugendliche im Schulalter von 6 bis unter 18 Jahre,
- Kinder und Jugendliche von 0 bis unter 18 Jahre,
- Erwachsene im erwerbsfähigen Alter von 18 bis unter 65 Jahre sowie
- Senioren von 65 Jahren und älter.

Für jede dieser Altersklassen einschließlich der Gesamtbevölkerung wurde für alle betrachteten Gebietskörperschaften die Entwicklung der jeweiligen Bevölkerungsgruppe im 3-Jahresmittel von 1997 bis 1999 gegenüber dem 3-Jahresmittel von 2002 bis 2004 in Prozent ermittelt. Diese Berechnungen liefern für die Kommunen jeweils einen spezifischen Altersstrukturentwicklungsindikator. Sofern dieser sich im Betrachtungszeitraum in den altersspezifischen Bevölkerungsklassen bzw. für die Gesamtbevölkerung um mehr als +5 bzw. -5% verändert hat, wird diese Kommune in der entsprechenden Klasse als dynamisch wachsend bzw. schrumpfend eingeteilt. Die Kommunen, die zwischen +5% und -5% liegen, werden als „indifferent“ bezeichnet. Es wird die Annahme getroffen, dass eine Veränderung der Ausgaben bei diesen Kommunen nicht auf die demografischen, sondern auf politische, rechtliche oder gesellschaftliche Veränderungen zurückzuführen ist, sich die demografische Stabilität in der jeweiligen Altersklasse also kaum auf die kommunalen Finanzen auswirkt und somit kaum statistische Zusammenhänge abgeleitet werden können.

Tabelle 2

Verteilung der kreisangehörigen Gebietskörperschaften auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie Bevölkerungsentwicklung und -prognose innerhalb der Gruppen

Bevölkerungsgruppe	Siedlungsdichte Entwicklungstendenz 1997 bis 2004	Ländliche Gemeinden (unter 1.000 Ew. je qkm)			Städtische Gemeinden (über 1.000 Ew. je qkm)		
		schrumpfend	wachsend	indifferent	schrumpfend	wachsend	indifferent
insgesamt	Anzahl der Kommunen	47	20	57	25	33	16
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %	-7	11,6	-1,1	-9,9	18,0	-0,1
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %	-13,7	-0,6	-10,2	-15,2	11,0	-4,5
0 bis unter 6 Jahre	Anzahl der Kommunen	12	82	30	9	56	9
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %	-9,1	20,5	0,4	-11,0	32,3	1,6
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %	-12,2	-19,4	-15,2	-17,6	-10,8	-11,3
6 bis unter 18 Jahre	Anzahl der Kommunen	119	3	2	57	9	8
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %	-27,8	17,9	3,2	-29,0	18,0	-0,2
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %	-31,5	-27,5	11,3	-19,4	-8,2	-5,5
0 bis unter 18 Jahre	Anzahl der Kommunen	117	5	2	46	17	11
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %	-21,1	17,6	-4,5	-23,2	20,7	-0,5
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %	-28,2	-16,9	-19,3	-17,3	-8,6	-16,9
18 bis unter 65 Jahre	Anzahl der Kommunen	37	23	64	25	31	18
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %	-7,2	12,1	-0,9	-11,5	18,1	-0,3
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %	-19,8	-8,9	-16,4	-24,4	4,1	-13,3
65 Jahre und älter	Anzahl der Kommunen	0	124	0	0	74	0
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %		19,8			28,1	
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %		28,7			40,8	

Quelle: LDS BB 2006b, eigene Berechnungen

Mit der Ausweisung einer solchen als „indifferent“ bezeichneten Gruppe kann diese Annahme überprüft werden, sie wird als Referenzgruppe verwendet. Es können somit nicht-demografisch bedingte Einflüsse festgestellt werden. Ergebnis des Einteilungsprozesses ist es, dass die insgesamt sechs Bevölkerungsklassen mit jeweils unterschiedlichen amtsfreien Gemeinden und Ämtern besetzt sein können, die innerhalb der Gruppe eine gleiche demografische Entwicklungstendenz aufweisen.

Da für die Anpassung der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des alltäglichen Bedarfs die Bevölkerungsdichte eine große Rolle spielt, indem z.B. Bildungseinrichtungen, soziale und technische Infrastrukturen sowie die Verkehrsmittel und -wege in dünn

besiedelten Räumen bei abnehmenden Nutzerzahlen erhebliche Auslastungsdefizite bekommen und ohne weitere Einschränkungen der Grundversorgung oftmals kaum (weiter) verringert werden können, wird dieser Indikator noch zusätzlich berücksichtigt. Als Schwellenwert wird eine Siedlungsdichte von 1.000 Einwohnern pro qkm im Jahr 2003 – bezogen auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche – angenommen. Die Gebietskörperschaften, die unter diesem Schwellenwert liegen, werden als gering verdichtet angesehen und im Folgenden als ländlich bezeichnet. Die, die über dem Schwellenwert liegen, werden als verdichtet angesehen und im Folgenden als städtisch benannt. Dies verdoppelt die Zahl der möglichen Klasseneinteilungen, indem die sechs demografischen Grup-

pen jeweils in zwei verschiedenen Dichteklassen in drei demografischen Entwicklungsausprägungen auftreten können. Das erste Ergebnis der Überlegungen ist eine einfache Demografie-Dichte-Matrix der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Städte, Ämter und Gemeinden des Landes Brandenburg.

Daraus ergeben sich für den kreisangehörigen Raum die folgenden sechs siedlungsstrukturell-demografischen Gemeindetypen:

- Wachsende städtische Gemeinden
- Indifferente städtische Gemeinden
- Schrumpfende städtische Gemeinden

- Wachsende ländliche Gemeinden
- Indifferente ländliche Gemeinden
- Schrumpfende ländliche Gemeinden.

Eine entsprechende Aufteilung wird auch für die vier kreisfreien Städte sowie die 14 Landkreise des Landes Brandenburg vorgenommen. Durch die administrative Unterscheidung in die städtisch geprägten kreisfreien Städte sowie die im Vergleich dazu ländlich geprägten Landkreise muss eine weitere siedlungsstrukturelle Differenzierung nicht vorgenommen werden. Somit ergeben sich neben den eben dargestellten Gemeindetypen die folgenden sechs weiteren Demografietypen für die Landkreise bzw. kreisfreien Städte:

Tabelle 3

Verteilung der kreisfreien Städte und Kreise auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie Bevölkerungsentwicklung und -prognose innerhalb der Gruppen

Bevölkerungsgruppe	Siedlungsdichte Entwicklungstendenz 1997 bis 2004	Kreisfreie Städte			Landkreise		
		schrumpfend	wachsend	indifferent	schrumpfend	wachsend	indifferent
insgesamt	Anzahl der Kreise / kreisfreien Städte	3	0	1	5	4	5
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %	-9,6		3,2	-7,5	7,2	1,5
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %	-11,8		10,2	-14,4	1,6	-5,4
0 bis unter 6 Jahre	Anzahl der Kreise / kreisfreien Städte	0	1	3	0	11	3
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %		44,8	0,4		1,3	21,6
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %		24,4	0,0		-12,6	-14,6
6 bis unter 18 Jahre	Anzahl der Kreise / kreisfreien Städte	4	0	0	14	0	0
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %	-34,2			-24,4		
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %	-7,0			-22,8		
0 bis unter 18 Jahre	Anzahl der Kreise / kreisfreien Städte	4	0	0	13	0	1
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %	-24,5			-17,3		-2,8
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %	-1,8			-21,2		-12,6
18 bis unter 65 Jahre	Anzahl der Kreise / kreisfreien Städte	3	0	1	6	3	5
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %	-10,2		2,9	-5,3	6,5	1,3
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %	-21,6		-0,4	-17,8	-7,6	-12,8
65 Jahre und älter	Anzahl der Kreise / kreisfreien Städte	0	4	0	0	14	0
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2002-04 gegenüber 1997-99 in %		22,3			24,3	
	Entwicklung des jew. 3-Jahresmittels der Bevölkerungsgruppe von 2018-20 gegenüber 2002-04 in %		32,7			35,5	

Quelle: LDS BB 2006b, eigene Berechnungen

- Wachsende kreisfreie Städte
- Indifferente kreisfreie Städte
- Schrumpfende kreisfreie Städte
- Wachsende Landkreise
- Indifferente Landkreise
- Schrumpfende Landkreise.

An dieser Stelle sei auf zwei Zusammenhänge besonders hingewiesen. So können Kommunen und Landkreise gleichzeitig für verschiedene Altersklassen wachsend bzw. schrumpfend sein, z.B. wenn die Anzahl der Kinder zurückgeht, die Zahl der Senioren aber steigt. Entsprechend finden sich die meisten Kommunen je nach betrachteter Altersgruppe in unterschiedlichen Demografietypen wieder. Dies führt zu unterschiedlich starken Besetzungen der einzelnen Demografietypen durch Gemeinden bzw. Landkreise in den einzelnen Altersgruppen (vgl. Tabellen 2 und 3).

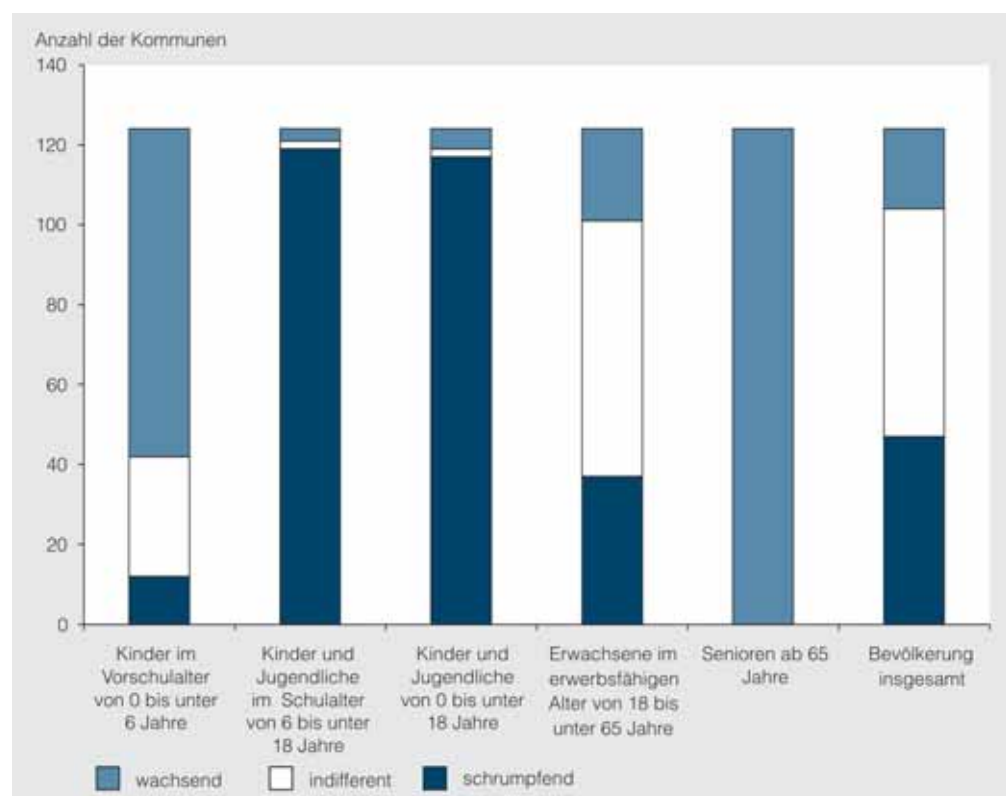
Zum anderen beziehen sich die Einordnungen der Gemeinden und Landkreise in die Kategorien „schrumpfend“, „wachsend“ bzw. „indifferent“ auf den Zeitraum 1997 bis 2004, d.h. den Betrachtungszeitraum der empirischen Analyse der kommunalen Jah-

resrechnungsstatistiken. Aufgrund der demografischen Gesamtentwicklung, lokaler Besonderheiten sowie der für Ostdeutschland typischen wellenförmigen Alterspyramide bei den Geburtsjahrgängen nach 1989 kann die Entwicklung der entsprechenden Altersgruppen in den kommenden Jahren anders verlaufen als im empirischen Betrachtungszeitraum 1997 bis 2004. Die Tabellen 2 und 3 machen dies deutlich, indem sie neben der für die Zuordnung der Gemeinden zur Demografiematrix relevanten Entwicklung 1997 bis 2004 nachrichtlich auch die prognostizierte Entwicklung bis Jahr 2020 darstellt. Dabei zeigen sich z.T. deutliche Veränderungen, die jedoch für die ex-post-Analyse der Finanzdaten 1997 bis 2004 nicht berücksichtigt werden dürfen.

### Häufigkeiten in den Demografietypen

Für die Interpretation der im Folgenden dargestellten Analyseergebnisse ist es wichtig zu berücksichtigen, wie viele Gemeinden in den jeweils betrachteten Altersgruppen vertreten sind. So können verlässliche empirische Aussagen bezüglich der Remanenzkosteneffekte (siehe auch Seite 17) vor allem dann getroffen werden, wenn die verglichenen Demo-

Abbildung 8  
Verteilung der Altersgruppen in den ländlichen Gemeinden



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

grafietypen (vor allem die Gruppe der „schrumpfenden“ und „indifferenten“ Gemeinden und Kreise) ausreichend gut besetzt sind.

In den Abbildungen 8 bis 11 sind daher jeweils die unterschiedenen Altersgruppen abgetragen. Dabei zeigt jedes Säulendiagramm, wie viele Gemeinden bzw. Landkreise bezüglich der jeweiligen Altersgruppe als schrumpfend, indifferent oder wachsend eingeordnet wurden. Durch getrennte Abbildungen wird dabei zwischen den ländlichen Gemeinden, den städtischen Gemeinden, den kreisfreien Städten sowie den Landkreisen unterschieden. Bei der Interpretation der Abbildungen ist es sinnvoll, vor allem auf die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen sowie der Gesamtbevölkerung zu achten, haben die Ergebnisse der vorliegenden Studie doch gezeigt, dass sich der überwiegende Teil der kommunalen Aufgaben auf diese Altersgruppen bezieht.

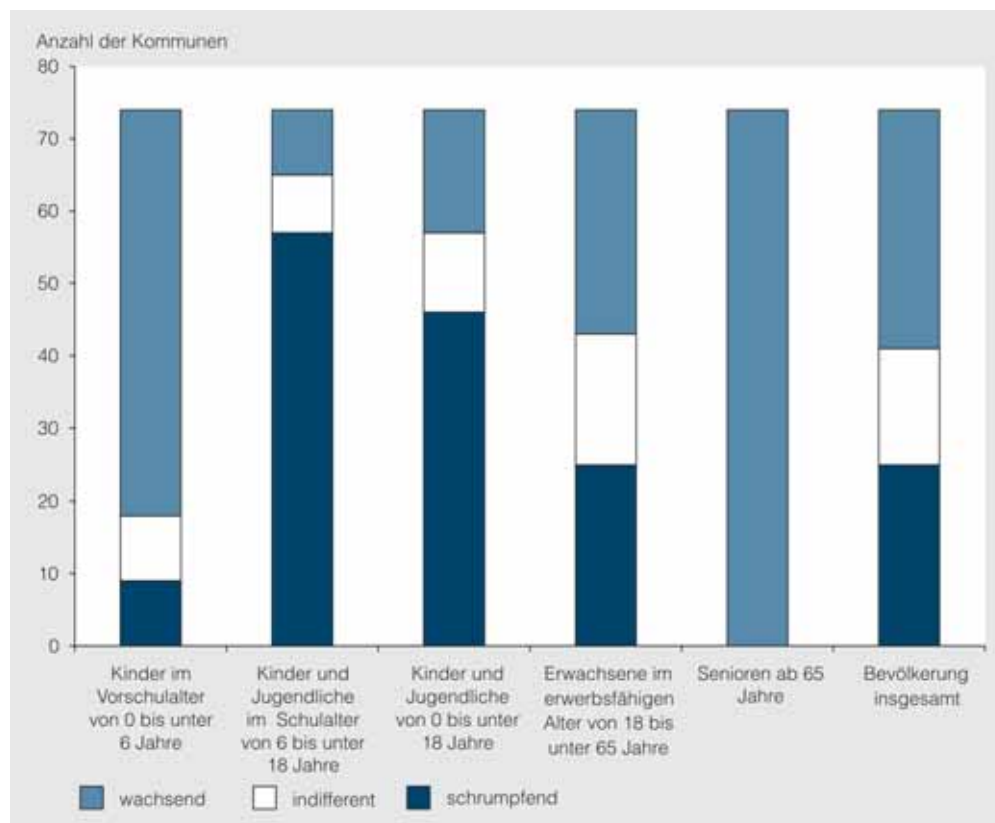
Bei den ländlichen Gemeinden stellt sich eine Verteilung auf die drei Demografietypen dar, die eine aussagefähige Interpretation der Entwicklungen in allen Altersgruppen bzw.

allen mit diesen Altersgruppen verknüpften Aufgabenbereichen zulässt. Für die Bevölkerungsgruppe 0 bis unter 6 Jahre wurde die überwiegende Zahl der ländlichen Gemeinden als wachsend eingestuft. Dennoch sind auch die anderen Gruppen für eine Interpretation ausreichend besetzt. Bei den Bevölkerungsgruppen der 6 bis unter 18-Jährigen und entsprechend bei der Bevölkerungsgruppe der 0 bis 18-Jährigen sind fast alle ländlichen Gemeinden schrumpfend. Dadurch ist eine Interpretation vor diesem Hintergrund nur eingeschränkt durchzuführen, da die entsprechenden Referenzen, also die indifferenten und wachsenden Gemeinden, kaum vertreten sind.

Die städtischen Gemeinden (Abbildung 9) zeigen ein ähnliches Bild wie die ländlichen Gemeinden. Die Demografiegruppen für die Bevölkerung insgesamt sind fast ausgeglichen besetzt. Bei der Altersgruppe 0 bis unter 6 Jahre dominieren die wachsenden Gemeinden deutlich, dennoch gibt es noch einen ausreichenden Besatz in den beiden anderen Demografietypen. Bei den Altersgruppen 6 bis unter 18 Jahre und 0 bis unter 18

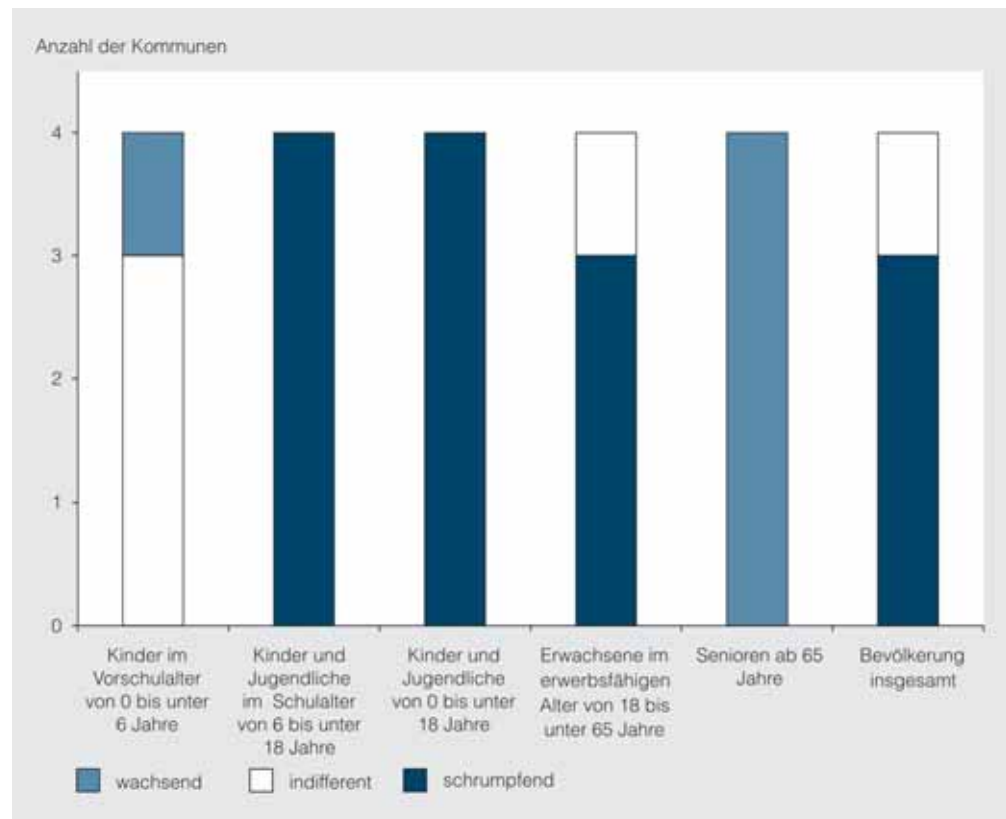
Abbildung 9

Verteilung der Altersgruppen in den städtischen Gemeinden



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 10  
Verteilung der Altersgruppen in den kreisfreien Städten



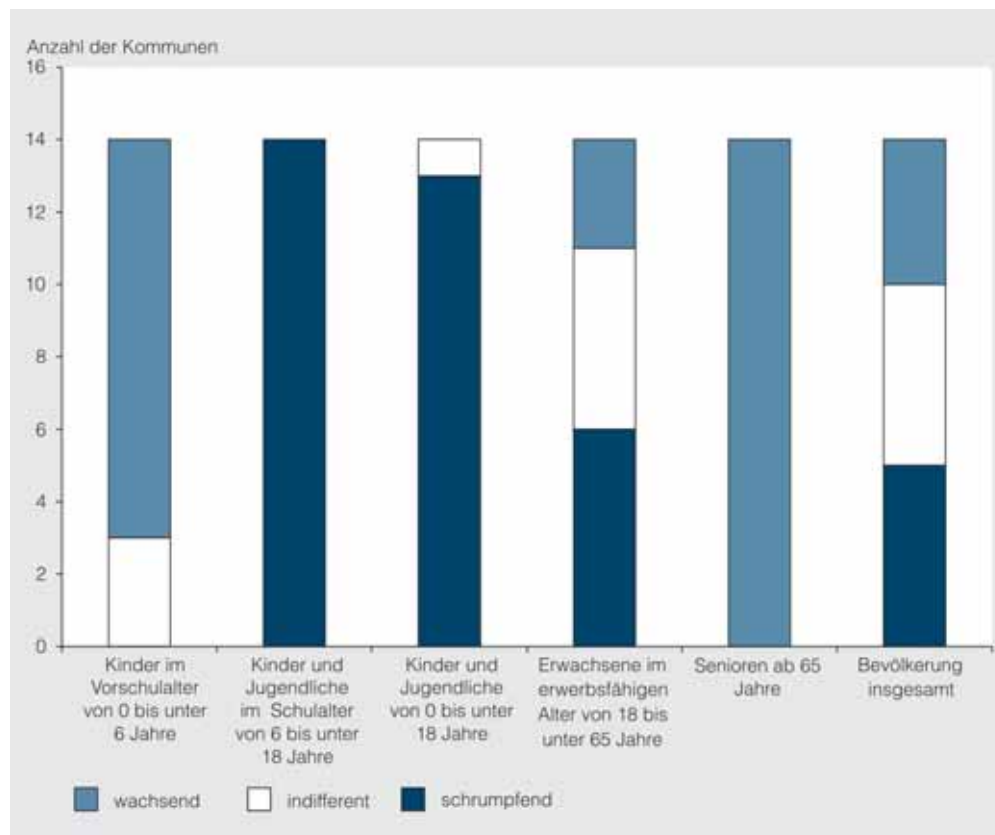
Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Jahre zeigt sich wie bei den ländlichen Gemeinden eine deutliche Dominanz der schrumpfenden Gemeinden, wenn auch in geringerem Maße als bei den ländlichen Gemeinden, so dass bei der Interpretation Vergleiche mit den indifferenten Gemeinden als Referenz möglich sind.

Als Besonderheit ist für die kreisfreien Städte festzuhalten (Abbildung 10), dass die Altersgruppen jeweils nur mit vier Gebietskörperschaften (Potsdam, Brandenburg an der Havel, Frankfurt (Oder) und Cottbus) besetzt werden können. Dementsprechend zeigt sich eine unausgewogenere Verteilung als bei den ländlichen und städtischen Gemeinden. In der Altersgruppe 0 bis unter 6 Jahre zählen drei der vier Städte zum Typ „indifferent“, während lediglich eine Stadt wächst. In den Altersgruppen 6 bis unter 18 Jahre und 0 bis unter 18 Jahre sind alle vier kreisfreien Städte dem Demografietypp „schrumpfend“ zuzuordnen, was wiederum die Interpretation aufgrund der fehlenden Vergleichsmöglichkeit erschwert. Bezüglich der Bevölkerung insgesamt sind drei Städte dem Kommunaltyp „schrumpfend“ zuzuordnen, während eine Stadt indifferent ist.

Auch bei 14 Landkreisen stehen nur vergleichsweise wenige Gebietskörperschaften für die Aufteilung auf die Demografietypen bzw. die darauf aufbauende Analyse zur Verfügung. Bei der Gesamtbevölkerung sind alle Demografietypen relativ gleichmäßig besetzt. In der Altersgruppe 0 bis 6 befinden sich überwiegend wachsende Kommunen, schrumpfende Kreise sind (in dieser Altersgruppe) nicht vertreten. Genau anders stellen sich die Verteilungen in den Altersgruppen 6 bis unter 18 Jahren und 0 bis unter 18 Jahren dar. In der Altersgruppe 6 bis 18 Jahren existieren ausschließlich schrumpfende Kreise. In der Altersgruppierung 0 bis unter 18 Jahre ist die Entwicklung etwas abgemildert, da die Bevölkerung der Altersgruppe 0 bis unter 6 Jahre in der überwiegend Zahl der Kreise wächst. Hintergrund dieser unterschiedlichen Entwicklungen ist der so genannte Nachwendegeburtensknick. Die steigende Zahl von Kindern unter 6 Jahren erfolgt daher auf ausgesprochen niedrigem Ausgangsniveau. Schließlich ist festzustellen, dass in der Altersgruppe über 65 Jahre alle Gebietskörperschaften wachsen.

Abbildung 11  
Verteilung der Altersgruppen in den Landkreisen



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

### Identifikation der Remanenzkosten

Ein zentraler Untersuchungsgegenstand dieser Studie ist die Isolierung von Remanenzkosteneffekten. Unter Remanenzkosten ist der Effekt zu verstehen, dass die Pro-Kopf-Kosten der Gemeinden bei einem Rückgang der Nachfrage nach einer kommunalen Leistung ansteigen. Hintergründe von Remanenzkosten können zum einen aufgabenspezifische Fixkosten sein, wie dies z.B. im Bereich der technischen Infrastruktur der Fall ist. Auslöser von Remanenzkosten können aber auch siedlungs- und sozialpolitische Erwägungen sein, in denen z.B. eine wohnungsnaher Versorgung mit sozialer Infrastruktur beibehalten wird, obwohl die Auslastung der Einrichtungen zurückgeht. Dies kann positiv begründet sein (z.B. im Rahmen einer Kampagne „Kinder- und familienfreundliche Gemeinde“), oder auch negativ, z.B. wenn die eigentlich fiskalpolitisch und fachplanerisch vorgesehene Anpassung des Angebots an die zurückgehende Nachfrage politisch nicht durchgesetzt werden kann.

Die meisten vorliegenden Studien leiten die Existenz von Remanenzkosten aus sachlo-

gischen Überlegungen her. Ziel der hier dokumentierten Analyse ist es hingegen zu überprüfen, bei welchen Aufgaben sich entsprechende Zusammenhänge auch empirisch nachweisen lassen. Ist dies für einen Aufgabenbereich nicht der Fall, kann daraus jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass hierbei keine Remanenzkosteneffekte vorliegen. Vielmehr könnten in diesem Fall ggf. real vorhandene Remanenzkosten nur nicht empirisch nachgewiesen werden, z.B. weil ihre Auswirkungen durch andere Einflüsse (z.B. die Veränderung der Rechtsgrundlage des Aufgabenbereichs) überdeckt werden. Wenn jedoch in den nachstehenden Analysen für einen Aufgabenbereich hohe Remanenzkosteneffekte festgestellt werden können, deutet dies explizit auf eine hohe „Demografiesensibilität“ des Aufgabenbereiches hin.

Die Bestimmung der Remanenzkosteneffekte erfolgte getrennt für die 87 in dieser Untersuchung abgegrenzten Aufgabenbereiche (vgl. S. 9 „Auswahl der Untersuchungseinheiten und Datenbasis“). Wie bereits dargestellt, wurden diese Aufgabenbereiche jeweils ei-

ner Altersgruppe zugeordnet, die die entsprechende Leistung in besonderem Maße nachfragt. Remanenzkosten werden nun definiert als ein demografiebedingter Anstieg der Ausgaben (Euro pro Einwohner der betroffenen Altersgruppe) von Gemeinden, die deutliche Rückgänge der Bevölkerung in der entsprechenden Altersgruppe aufweisen. Diese Definition bedingt zwei wesentliche Punkte. Zum einen ist zu beachten, dass Remanenzkosten nur den Kostenanstieg beinhalten, der nach den politischen und administrativen Anstrengungen einer Strukturanpassung in Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang verbleibt. Zum anderen muss für jeden Aufgabenbereich geklärt werden, ob ein in der Empirie beobachteter Anstieg der Ausgabensätze bei rückläufiger Bevölkerung tatsächlich demografiebedingt ist – und nicht etwa durch eine Änderung der Rechtsgrundlagen, der Trägerschaften, der verwendeten Technologien, der Umweltstandards oder durch sonstige, nicht der demografischen Entwicklung zuzuschreibende Ursachen zustande kommt.

Wie bereits beschrieben, wurden die kommunalen Gebietskörperschaften in Brandenburg in schrumpfende, wachsende oder indifferente Typen unterteilt, wobei neben der Entwicklung der Gesamtbevölkerung auch differenziert Altersgruppen betrachtet wurden. Für die Bestimmung der Remanenz ist der Vergleich der schrumpfenden und der indifferente Gemeinden von besonderem Interesse, da die Annahme getroffen werden kann, dass sich in dem Gemeindetyp mit nahezu stagnierender Bevölkerungszahl die Veränderungen der kommunalen Finanzen nicht auf demografische, sondern andere, z.B. rechtliche Veränderungen zurückführen lassen. Wachstumsgemeinden wurden nur als Zusatzinformation berücksichtigt, da in diesen Gemeinden ggf. zusätzliche Wachstumskosten auftreten können, die das Ergebnis tendenziell verfälschen können.

Aufgrund der deutlich unterschiedlichen Haushaltsstrukturen und Zuständigkeiten wurden dabei

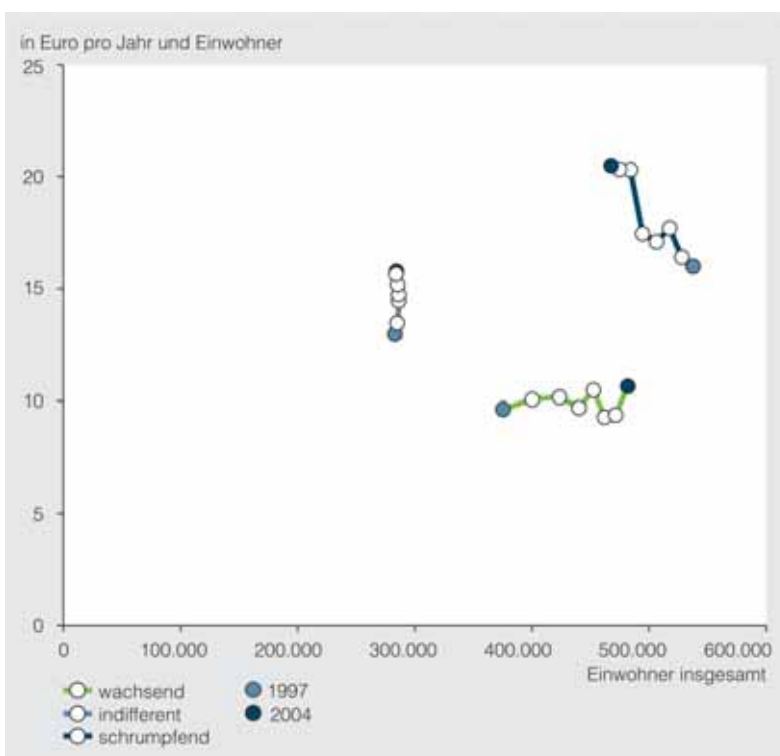
- die Haushalte der ländlichen kreisangehörigen Gemeinden, der städtischen kreisangehörigen Gemeinden, der kreisfreien Städte und der Landkreise sowie
- die Verwaltungs- und Vermögenshaushalte dieser Gebietskörperschaften

jeweils getrennt betrachtet.

Zur Veranschaulichung zeigt die Abbildung 12 die Veränderung der durchschnittlichen Ausgabensätze zwischen 1997 und 2004 für den Bereich „Park- und Gartenanlagen“ (Gliederungsnummer 58). Dieser Aufgabenbereich wurde der Altersgruppe „Bevölkerung insgesamt“ zugeordnet. Entsprechend beziehen sich alle Einwohner- und Kostangaben auf die Gesamtheit aller Einwohner. Teilt man die Gemeinden in Brandenburg nach dem genannten Verfahren in die drei Klassen „schrumpfende Gemeinden“, „wachsende Gemeinden“ und „indifferente Gemeinden“ ein, so zeigt sich für den Betrachtungszeitraum der empirischen Auswertung (1997 bis 2004) ein Rückgang der Bevölkerung bei den schrumpfenden Gemeinden von etwa 540.000 auf 470.000 Einwohner (minus 13%). In diesem Zeitraum ist ein Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben (Ausgabensatz) von etwa 25% zu verzeichnen. Ein Vergleich mit den indifferente Gemeinden zeigt aber, dass nicht der gesamte Zuwachs der Demografie zugerechnet werden kann.

Abbildung 12

Beispiel zur Bestimmung der Remanenzfaktoren: Entwicklung der Ausgabensätze für Park- und Gartenanlagen der städtischen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg 1997-2004



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

So haben auch die indifferenten Gemeinden im gleichen Zeitraum einen Zuwachs ihrer Ausgaben um etwa 18% erlebt. Aus diesem Grunde werden nur 7%-Punkte der demografischen Entwicklung angelastet werden. Dies ist jedoch immer noch ein recht beachtlicher Remanenzkosteneffekt.

Diese Art der Betrachtung wurde für alle 87 zusammengefassten Aufgabenbereiche durchgeführt. Dabei treten auch Aufgabenbereiche auf, deren Analyseergebnis nicht zu interpretieren ist. Teilweise ist dies dadurch zu erklären, dass bestimmte Aufgaben nicht von allen kommunalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden. In anderen Fällen scheinen andere, nicht mit der Demografie in direktem Zusammenhang stehende Einflüsse, mögliche Remanenzkostenwirkungen der demografischen Entwicklung zu überlagern. In solchen Fällen war es aufgrund der Zeit- und Mittelressourcen des Projektes in aller Regel nicht möglich, eine tiefer gehende Erforschung dieser Überlagerungen vorzunehmen. Nichts desto trotz liefert diese Studie erstmalig einen so weitgehend differenzierten empirisch gestützten Einblick in die Demografiesensibilität der kommunalen Aufgaben bzw. Ausgaben.

Grundsätzlich machen die im nachstehenden Abschnitt detaillierter dargestellten Analyseergebnisse aber auch deutlich, dass eine Reihe von Aufgabenbereichen vermutlich nicht oder nur kaum kostenremanent und damit demografiesensibel sind. Diese Bereiche lassen sich, so können die Analyseergebnisse interpretiert werden, an die veränderten Rahmenbedingungen infolge des demografischen Wandels anpassen. Andere Aufgabenbereiche werden von den demografischen Entwicklungen offensichtlich stärker beeinflusst.

### 1.3 Ergebnisse der empirischen Analyse

In diesem Abschnitt werden die zentralen Ergebnisse der empirischen Analysen vorgestellt.

#### **Empirische Bestimmung der Remanenzkosteneffekte bei den kommunalen Ausgaben**

Im Rahmen der empirischen Untersuchung der Jahresrechnungsstatistiken 1997 bis 2004 aller Brandenburger Gemeinden wurden alle 87 zuvor definierten Aufgabenbereiche un-

tersucht. Dabei wurde jeweils zwischen dem Verwaltungs- und dem Vermögenshaushalt sowie zwischen ländlichen und städtischen kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen unterschieden. Insgesamt wurden somit knapp 700 Zeitverläufe kommunaler Ausgaben auf mögliche Remanenzkosteneffekte hin interpretiert. Dazu dienten jeweils Abbildungen, wie sie im vorigen Abschnitt exemplarisch dargestellt wurden.

Da es an dieser Stelle nicht möglich ist, alle Zeitreihen und ihre Interpretation darzustellen, wird stattdessen die Interpretation der Zeitverläufe in den beiden Tabellen 4 und 5 zusammengefasst. Diese ordnet jeden Aufgabenbereich einer Remanenzklasse zu. Je höher die Nummer der Remanenzklasse, umso stärkere Remanenzkosteneffekte konnten in der Empirie beobachtet werden. Aufgrund der vielfältigen Einflüsse, die die sachlogischen Einflüsse der demografischen Entwicklung auf die kommunalen Finanzen überlagern, erschien es nicht sinnvoll, im Rahmen der Ergebnisdarstellung die in der empirischen Auswertung theoretisch bestimmten Remanenzfaktoren anzugeben. Stattdessen wurde die dargestellte Klassenbildung vorgenommen. Dabei wurden die Aufgabenbereiche, bei denen aus Datenauswertungen keine Anzeichen auf Remanenz erkennbar waren, der Remanenzklasse 0 zugeordnet. Die verbleibenden Aufgabenbereiche wurden der Remanenzklasse zugeordnet, in deren Quartil ihr empirisch gemessener Wert liegt.<sup>12</sup>

Die beiden Tabellen 4 und 5 zeigen die Klassenbildung für den Verwaltungs- bzw. den Vermögenshaushalt.

Ein direkter Vergleich der beiden Tabellen macht deutlich, dass sich in der empirischen Analyse deutlich mehr Remanenzfaktoren im Verwaltungshaushalt als im Vermögenshaushalt finden lassen. Dies hat drei Gründe. Zum einen sind die Ausgaben im Vermögenshaushalt aufgrund des zeitlichen Anfalls von Investitionen in jedem einzelnen Aufgabenbereich deutlich sprunghafter als im Verwaltungshaushalt. Dies schmälert ihre Interpretierbarkeit erheblich. Zum zweiten sind mit Ausgaben im Vermögenshaushalt Investitionsentscheidungen verknüpft. Entsprechend können viele Investitionen im Falle einer kritischen Haushaltslage auch unterbleiben oder zeitlich verzögert werden. Unmittelbar damit verknüpft ist der dritte Grund: Über alle Gemeindetypen hinweg ist

(12) Beispiel: Alle Aufgabenbereiche, für die eine Remanenz empirisch festgestellt werden konnte und deren gemessener Remanenzfaktor innerhalb der kleinsten 25% aller Remanenzfaktoren (gezählt ohne die Aufgabenbereiche, für die keine Remanenz festgestellt werden konnte) liegt, wurden der Remanenzklasse 1 zugeordnet.

im Betrachtungszeitraum 1997 bis 2004 ein deutlicher Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit festzustellen. Dieser ist durch die schlechter werdende Haushaltslage der Kommunen sowie durch das Auslaufen des Investitionspeaks der 90er Jahre begründet. Vor dem Hintergrund einer solchen empirischen Kulisse ist die Isolierung demografisch bedingter Remanenzkosteneffekte in vielen Fällen nicht möglich.

Unabhängig davon machen die Tabellen deutlich, dass wichtige Aufgabenbereiche der Kommunen der Remanenzklasse 0 oder 1 zugeordnet werden können. Dazu zählt z.B. der Bereich der Kindertagesbetreuung, der mit Abstand den größten Zuschussbedarf aller Aufgaben brandenburgischer Gemeinden aufweist. Auch wenn einige dieser Aufgabenbereiche ggf. trotzdem Rema-

nenzeffekte aufweisen, die im Rahmen der empirischen Auswertung nicht erfasst werden konnten, so bleibt doch die Aussage bestehen, dass große Teile des Kommunalhaushaltes von Remanenzkosteneffekten vermutlich nicht betroffen sind.

Umgekehrt zeigen sich jedoch vor allem in den Einzelplänen 0, 1, 2 und 6 Aufgabenbereiche mit deutlichen Remanenzeffekten. Entsprechend muss hier von einer negativen Auswirkung der demografischen Entwicklung auf die kommunalen Haushalte ausgegangen werden. Zu diesen Bereichen zählen u.a.:

- Gemeindeorgane
- Rechnungsprüfung, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung und übergeordnete Einrichtungen der Verwaltung

Tabelle 4  
Remanenzfaktoren für den Verwaltungshaushalt

Einzelplan	Aufgabenbereich	Zugeordnete Altersgruppe	Zuordnung zu Remanenzklasse			
			Ländliche Gemeinden	Städtische Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise
EP 0	Gemeindeorgane	alle Einwohner	3	0	0	0
	Rechnungsprüfung	alle Einwohner	4	4	2	1
	Hauptverwaltung	alle Einwohner	0	1	3	0
	Finanzverwaltung	alle Einwohner	0	0	3	4
	Bes. Dienststellen d. allg. Verw.	alle Einwohner	0	1	4	0
	Einr. für die gesamte Verwaltung	alle Einwohner	0	2	0	4
	Einr. für Verwaltungsangehörige	alle Einwohner	0	3	4	4
EP 1	Polizei	alle Einwohner	0	0	0	0
	Öffentliche Ordnung	alle Einwohner	4	0	4	0
	Umweltschutz	alle Einwohner	0	0	0	0
	Brandschutz	alle Einwohner	0	0	0	0
	Katastrophenschutz	alle Einwohner	0	0	0	0
	Rettungsdienst	alle Einwohner	0	0	1	4
EP 2	Schulverwaltung	6 bis 18 Jahre	3	1	3	0
	Grundschulen	6 bis 18 Jahre	0	1	0	0
	Realschulen	6 bis 18 Jahre	0	1	1	4
	Gymnasien, Kollegs und OSZ	6 bis 18 Jahre	4	3	1	1
	Fachschulen	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Sonderschulen, Förderschulen	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Gesamtschulen u. Waldorfsch.	6 bis 18 Jahre	1	1	0	4
	Schülerfahrtkosten	6 bis 18 Jahre	0	0	1	2
	Sonstige schulische Aufgaben	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
EP 3	Verw. kulturel. Angelegenheiten	alle Einwohner	4	0	0	0
	Wissenschaft und Forschung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Kunst- und Kulturpflege	alle Einwohner	0	2	1	0
	Volkshochschulen	alle Einwohner	0	0	3	2
	Bibliotheken	alle Einwohner	3	2	3	3
	Sonstige Volksbildung	alle Einwohner	0	0	0	4
	Heimatspflege	alle Einwohner	0	0	0	0
EP 4	Kirchliche Angelegenheiten	alle Einwohner	0	0	0	0
	Allg. Sozialverwaltung	alle Einwohner	1	0	2	4
	Verwaltung der Jugendhilfe	6 bis 18 Jahre	0	0	2	3

Einzelplan	Aufgabenbereich	Zugeordnete Altersgruppe	Zuordnung zu Remanenzklasse			
			Ländliche Gemeinden	Städtische Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise
	Versicherungsamt	alle Einwohner	0	3	0	0
	Lastenausgleichsverwaltung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Hilfe zum Lebensunterhalt	alle Einwohner	0	0	0	0
	Hilfe in bes. Lebenslagen	alle Einwohner	0	0	0	0
	Leistungen nach AsylbLG	alle Einwohner	0	0	0	0
	Soziale Einrichtungen für Ältere	über 65 Jahre	0	0	0	0
	Soziale Einr. für Pflegebed.	über 65 Jahre	0	0	0	0
	Andere soziale Einrichtungen	alle Einwohner	0	2	0	0
	Kriegsopferfürsorge (KOF) u.a.	über 65 Jahre	0	0	0	0
	Jugend(sozial)arbeit	6 bis 18 Jahre	0	0	0	3
	Förderung der Erziehung	0 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Förderung von Kindern	0 bis 6 Jahre	0	0	0	0
	Hilfe zur Erziehung	0 bis 18 Jahre	0	0	3	3
	Hilfe für junge Volljährige	6 bis 18 Jahre	0	0	4	3
	Adoptionsvermittlung etc.	6 bis 18 Jahre	0	0	2	2
	Sonstige Aufgaben	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Einrichtungen der Jugendarbeit	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Jugendwohnheime etc.	6 bis 18 Jahre	0	4	3	0
	Einr. der Familienförderung	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Einrichtungen für Mütter	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Tageseinrichtungen für Kinder	0 bis 6 Jahre	0	0	0	0
	Erziehungsberatungsstellen	6 bis 18 Jahre	0	0	1	2
	Einr. für Hilfe zur Erziehung etc.	6 bis 1 Jahre	0	0	0	0
	Sonstige Einrichtungen	0 bis 18 Jahre	0	2	0	0
	Förderung der Wohlfahrtspflege	alle Einwohner	0	0	0	0
	Leist. n. Unterhaltsvorschussg.	alle Einwohner	0	0	0	0
	Vollzug des Grundsicherungsg.	alle Einwohner	0	0	0	0
	Vollzug des Betreuungsgesetzes	über 65 Jahre	0	0	0	0
	Sonst. soziale Angelegenheiten	alle Einwohner	0	0	0	0
EP 5	Gesundheitsverwaltung	alle Einwohner	0	0	0	2
	Krankenhäuser	alle Einwohner	0	0	0	0
	Sons. Einr. Gesundheitspflege	alle Einwohner	4	4	2	0
	Förderung des Sports	alle Einwohner	0	0	1	0
	Eigene Sportstätten	alle Einwohner	0	0	4	0
	Badeanstalten	alle Einwohner	2	0	0	0
	Park- und Gartenanlagen	alle Einwohner	0	1	0	0
	Sonst. Erholungseinrichtungen	alle Einwohner	0	0	0	0
EP 6	Bauverwaltung	alle Einwohner	1	1	0	0
	Städteplanung, Bauordnung	alle Einwohner	2	4	0	0
	Wohnungsbauförderung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Gemeindestraßen	alle Einwohner	3	2	0	0
	Kreisstraßen	alle Einwohner	0	0	0	2
	Bundesstraßen	alle Einwohner	0	0	0	0
	Landesstraßen	alle Einwohner	0	0	0	0
	Straßenbeleuchtung, -reinigung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Parkeinrichtungen	alle Einwohner	0	0	0	0
	Wasserläufe, Wasserbau	alle Einwohner	4	2	2	4
EP 7	Techn. Ver- und Entsorgung	alle Einwohner	0	0	2	0
	Märkte	alle Einwohner	0	0	0	0
	Schlacht- und Viehhöfe	alle Einwohner	0	0	0	0
	Bestattungswesen	über 65 Jahre	0	0	0	0
	Sons. öff. Einr., Wirtschaftsförd.	-	0	0	0	0
EP 8	Wirtschaftliche Betätigung	-	0	0	0	0
	Allgemeines Grundvermögen	-	0	0	0	0
	Allgemeines Sondervermögen	-	0	0	0	0

Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnung

- Rettungsdienst
- Schulverwaltung, Schulen und Schülerfahrtkosten
- Kulturverwaltung, Volkshochschulen, Bibliotheken und sonstige Volksbildung
- Allgemeine Sozialverwaltung, Verwaltung der Jugendhilfe, Versicherungsamt und Gesundheitsverwaltung
- Jugend(sozial)arbeit und Jugendwohnheime
- Förderung der Erziehung, Förderung von Kindern sowie Hilfe zur Erziehung
- Einrichtungen der Gesundheitspflege, eigene Sportstätten und Badeanstalten
- Bauverwaltung, Städteplanung, Bauordnung und Wohnungsbauförderung
- Gemeindestraßen und Kreisstraßen.

Zur besseren Einschätzung der Relevanz der dargestellten Remanenzeffekte zeigt die Tabelle 6 alle Aufgabenbereiche der kommunalen Haushalte, deren Nettoausgabenvolumen im Gesamthaushalt 10 Euro übersteigt. Dabei wird u.a. noch einmal die besondere Bedeutung der Kindertagesstätten deutlich.

#### Exemplarische Beschreibung ausgewählter kommunaler Aufgabenbereiche

Da, wie bereits erwähnt, in diesem Bericht nicht alle untersuchten Bereiche beschrieben werden konnten, erfolgt in diesem Abschnitt die Einstufungen der Aufgabenbereiche in die Remanenzkostenklassen sowie die Darstellung der dabei z.T. auftretenden empirischen Schwierigkeiten anhand ausgewählter kommunaler Aufgabenbereiche. Dabei geht es weniger um die Darstellung

Tabelle 5  
Remanenzfaktoren für den Vermögenshaushalt

Einzelplan	Aufgabenbereich	Zugeordnete Altersgruppe	Zuordnung zu Remanenzklasse			
			Ländliche Gemeinden	Städtische Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise
EP 0	Gemeindeorgane	alle Einwohner	0	0	0	0
	Rechnungsprüfung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Hauptverwaltung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Finanzverwaltung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Bes. Dienststellen d. allg. Verw.	alle Einwohner	0	0	0	0
	Einr. für die gesamte Verwaltung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Einr. für Verwaltungsangehörige	alle Einwohner	0	0	0	0
EP 1	Polizei	alle Einwohner	0	0	0	0
	Öffentliche Ordnung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Umweltschutz	alle Einwohner	0	0	0	0
	Brandschutz	alle Einwohner	0	4	0	0
	Katastrophenschutz	alle Einwohner	0	0	0	0
	Rettungsdienst	alle Einwohner	0	0	0	0
EP 2	Schulverwaltung	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Grundschulen	6 bis 18 Jahre	0	3	2	0
	Realschulen	6 bis 18 Jahre	0	0	3	0
	Gymnasien, Kollegs und OSZ	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Fachschulen	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Sonderschulen, Förderschulen	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Gesamtschulen u. Waldorfsch.	6 bis 18 Jahre	0	0	4	4
	Schülerfahrtkosten	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Sonstige schulische Aufgaben	6 bis 18 Jahre	4	0	4	0
EP 3	Verw. kulturel. Angelegenheiten	alle Einwohner	0	0	0	0
	Wissenschaft und Forschung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Kunst- und Kulturpflege	alle Einwohner	0	4	0	0
	Volkshochschulen	alle Einwohner	0	0	0	0
	Bibliotheken	alle Einwohner	0	0	0	0
	Sonstige Volksbildung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Heimatpflege	alle Einwohner	0	0	0	0
	Kirchliche Angelegenheiten	alle Einwohner	0	0	0	0
EP 4	Allg. Sozialverwaltung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Verwaltung der Jugendhilfe	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0

Einzelplan	Aufgabenbereich	Zugeordnete Altersgruppe	Zuordnung zu Remanenzklasse			
			Ländliche Gemeinden	Städtische Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise
	Versicherungsamt	alle Einwohner	0	0	0	0
	Lastenausgleichsverwaltung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Hilfe zum Lebensunterhalt	alle Einwohner	0	0	0	0
	Hilfe in bes. Lebenslagen	alle Einwohner	0	0	0	0
	Leistungen nach AsylbLG	alle Einwohner	0	0	0	0
	Soziale Einrichtungen für Ältere	über 65 Jahre	0	0	0	0
	Soziale Einr. für Pflegebed.	über 65 Jahre	0	0	0	0
	Andere soziale Einrichtungen	alle Einwohner	0	0	0	0
	Kriegsopferfürsorge (KOF) u.a.	über 65 Jahre	0	0	0	0
	Jugend(sozial)arbeit	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Förderung der Erziehung	0 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Förderung von Kindern	0 bis 6 Jahre	0	0	0	0
	Hilfe zur Erziehung	0 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Hilfe für junge Volljährige	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Adoptionsvermittlung etc.	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Sonstige Aufgaben	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Einrichtungen der Jugendarbeit	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Jugendwohnheime etc.	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Einr. der Familienförderung	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Einrichtungen für Mütter	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Tageseinrichtungen für Kinder	0 bis 6 Jahre	0	0	0	0
	Erziehungsberatungsstellen	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Einr. für Hilfe zur Erziehung etc.	6 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Sonstige Einrichtungen	0 bis 18 Jahre	0	0	0	0
	Förderung der Wohlfahrtspflege	alle Einwohner	0	0	0	0
	Leist. n. Unterhaltsvorschussg.	alle Einwohner	0	0	0	0
	Vollzug des Grundsicherungsg.	alle Einwohner	0	0	0	0
	Vollzug des Betreuungsgesetzes	über 65 Jahre	0	0	0	0
	Sonst. soziale Angelegenheiten	alle Einwohner	0	0	0	0
EP 5	Gesundheitsverwaltung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Krankenhäuser	alle Einwohner	0	0	0	0
	Sons. Einr. Gesundheitspflege	alle Einwohner	0	0	0	0
	Förderung des Sports	alle Einwohner	0	0	0	0
	Eigene Sportstätten	alle Einwohner	0	0	0	0
	Badeanstalten	alle Einwohner	0	0	0	0
	Park- und Gartenanlagen	alle Einwohner	0	4	0	0
	Sonst. Erholungseinrichtungen	alle Einwohner	0	0	0	0
EP 6	Bauverwaltung	alle Einwohner	0	0	0	0
	Städteplanung, Bauordnung	alle Einwohner	2	4	4	0
	Wohnungsbauförderung	alle Einwohner	0	4	0	0
	Gemeindestraßen	alle Einwohner	2	1	4	0
	Kreisstraßen	alle Einwohner	0	0	0	0
	Bundesstraßen	alle Einwohner	0	0	0	0
	Landesstraßen	alle Einwohner	0	0	0	0
	Straßenbeleuchtung, -reinigung	alle Einwohner	1	0	0	0
	Parkeinrichtungen	alle Einwohner	0	2	0	0
	Wasserläufe, Wasserbau	alle Einwohner	0	0	0	0
EP 7	Techn. Ver- und Entsorgung	alle Einwohner	0	0	0	4
	Märkte	alle Einwohner	0	0	0	0
	Schlacht- und Viehhöfe	alle Einwohner	0	0	0	0
	Bestattungswesen	über 65 Jahre	0	0	0	0
	Sons. öff. Einr., Wirtschaftsförd.	-	0	0	0	0
EP 8	Wirtschaftliche Betätigung	-	0	0	0	0
	Allgemeines Grundvermögen	-	0	0	0	0
	Allgemeines Sondervermögen	-	0	0	0	0

Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnung

Tabelle 6

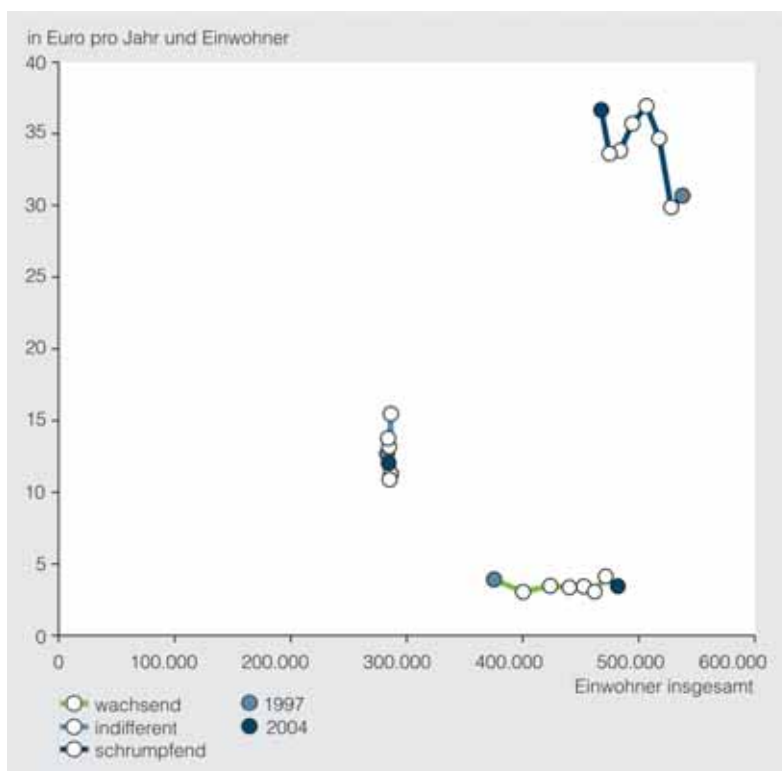
Brutto- und Nettoausgaben der ausgewählten Aufgabenbereiche und Verteilung der Ausgaben auf die kommunalen Ebenen

	Durchschnittliche Ausgaben in Euro je Ew. 1997 - 2004		Durchschnittliche Verteilung der Ausgaben auf die kommunalen Ebenen von 1997 - 2004				
	Brutto	Netto	Kreisfr. Städte	Landkreise	Amtsfr. Gemeinden	Ämter u. amtsang. Gemeinden	Zweckverbände
Bevölkerungsgruppe: insgesamt							
Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	120,83	30,38	22,76	24,61	45,05	7,00	0,58
Hilfe in besonderen Lebenslagen	147,50	16,06	15,56	81,94	2,33	0,17	0,00
Kunst- und Kulturpflege	51,09	29,92	50,58	18,12	25,35	2,55	3,40
Allg. Sozialverwaltung (ohne Verw. Der Jugendhilfe u.a.)	32,87	27,21	19,04	48,26	29,55	3,15	0,00
Park- und Gartenanlagen	23,76	16,45	27,58	0,00	58,85	13,57	0,00
Gemeindeorgane	30,41	29,56	10,27	19,56	55,37	14,80	0,00
Bevölkerungsgruppe: 0 bis unter 6 Jahre							
Tageseinrichtungen für Kinder	281,46	115,40	13,19	27,61	47,93	11,18	0,09
Bevölkerungsgruppe: 6 bis unter 18 Jahre							
Grundschulen	56,52	43,27	10,13	0,24	73,34	15,37	0,92
Verwaltung der Jugendhilfe (ohne Verw. der eigenen Einrichtungen)	17,95	17,58	25,53	70,53	3,74	0,20	0,00
Einrichtungen der Jugendarbeit	10,88	6,77	24,86	7,52	53,45	14,18	0,00
Schülerfahrtkosten	21,13	20,69	4,16	95,16	0,48	0,17	0,03
Bevölkerungsgruppe: 0 bis unter 18 Jahre							
Hilfe zur Erziehung	58,78	50,59	20,14	78,05	1,81	0,00	0,00

Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 13

Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Kunst- und Kulturpflege“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt städtischer Gemeinden



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

von Aufgabenbereichen mit einer auffallend hohen Kostenremanenz, sondern vielmehr um eine möglichst große Bandbreite der Effekte. Dazu wurden die folgenden Bereiche aus der vorstehenden Tabelle der besonders budgetrelevanten Aufgaben ausgewählt:

- Kunst- und Kulturpflege
- Allgemeine Sozialverwaltung
- Verwaltung der Jugendhilfe
- Grundschulen
- Schülerfahrtkosten

#### *Kunst- und Kulturpflege*

Der Bereich der Kunst- und Kulturpflege umfasst die Aufgabenbereiche „Museen, Sammlungen, Ausstellungen“, „Theater und Musikpflege“ sowie die „Heimat- und sonstige Kulturpflege“. Unter sonstiger Kulturpflege wird z.B. die Förderung soziokultureller Einrichtungen verstanden.

Die Abbildungen 13 und 14 zeigen die Analyseergebnisse für die städtischen kreisangehörigen Gemeinden und die für die kreisfreien Städte. Für diese beiden Gebietskörperschaftsgruppen lassen sich Remanenzkosteneffekte identifizieren. Keine entsprechenden Effekte lassen sich hingegen für die ländlichen Räume und die Kreise aufzeigen. Hier

liegt das Ausgabenvolumen zudem deutlich niedriger.

Die Abbildungen machen deutlich, dass die wachsenden und indifferenten kreisangehörigen Städte ihre Ausgaben je Einwohner über den Betrachtungszeitraum in etwa konstant halten konnten, wohingegen die städtisch schrumpfenden Kommunen deutlich steigende Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen. Ähnliche Zusammenhänge zeigen sich bei den kreisfreien Städten. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich hinter der Darstellung nur die vier in Brandenburg zu findenden kreisfreien Städte verbergen und die Gruppe der „indifferenten Gemeinden“ allein durch die Landeshauptstadt Potsdam besetzt ist. Gerade im Kulturbereich kommt dieser eine landesweite Sonderstellung zu. Umso bemerkenswerter ist, dass die Pro-Kopf-Ausgaben im Betrachtungszeitraum hier nicht ansteigen, während sich in den verbleibenden drei kreisfreien Städten, die alle von Schrumpfung betroffen sind, deutliche Zuwächse der Ausgaben zeigen.

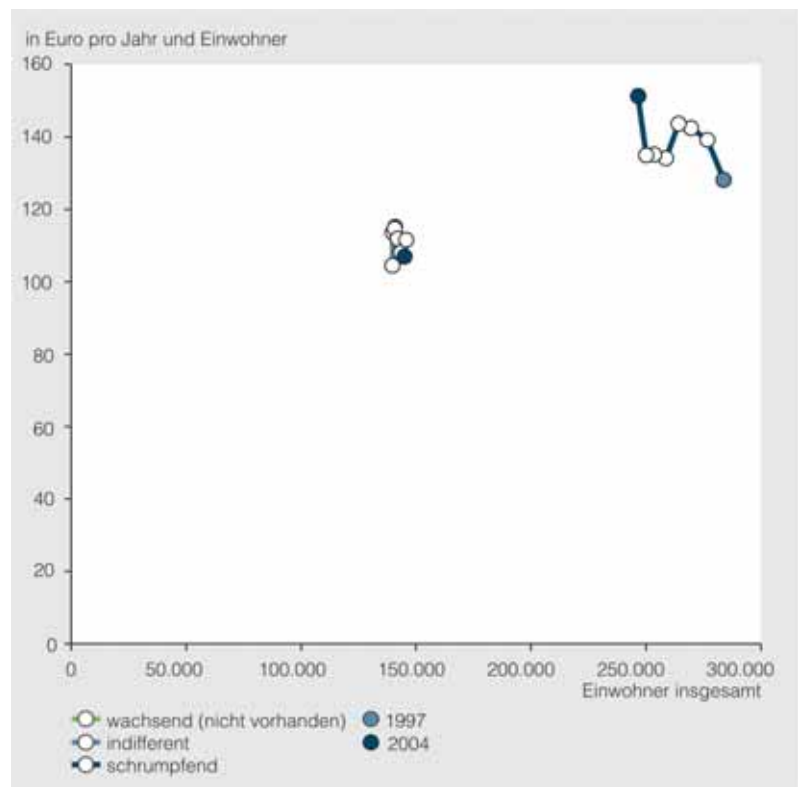
Offensichtlich liegt somit der Grund nicht in Erhöhung der Ausgaben, sondern vielmehr in dem Rückgang der Bevölkerung. Auch bei konstanten Gesamtausgaben kommt es zu einer entsprechenden Erhöhung der Pro-Kopf-Ausgaben. Es ist demnach nicht gelungen, die Ausgaben für Kunst- und Kulturpflege in dem Maße zu reduzieren, wie es nötig gewesen wäre, um die Pro-Kopf-Kosten konstant zu halten oder sogar zu senken. Die besondere Betroffenheit von städtischen Räumen bzw. kreisfreien Städten durch derartige Remanenzkosteneffekte liegt in dem besonderen Erfordernis der Bereitstellung entsprechender Angebote vor dem Hintergrund einer räumlichen Zentralität. Die ländlichen Räume und die Landkreise stellen klassischer Weise ein deutlich geringeres kulturelles Angebot zur Verfügung, so dass für diese Aufgabenbereiche in diesen Räumen keine Remanenzkosteneffekte auszumachen sind.

#### *Allgemeine Sozialverwaltung (ohne Verwaltung der Jugendhilfe u.a.)*

Der Aufwand für die allgemeine Sozialverwaltung besteht in erster Linie in der Fallbetreuung im Bereich der Sozialhilfe, insbesondere für die Sozialämter. Dieser Bereich wird v.a. von Personalausgaben dominiert, die Refinanzierung der Ausgaben durch Einnahmen ist relativ unbedeutend.

Abbildung 14

Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Kunst- und Kulturpflege“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt kreisfreier Städte



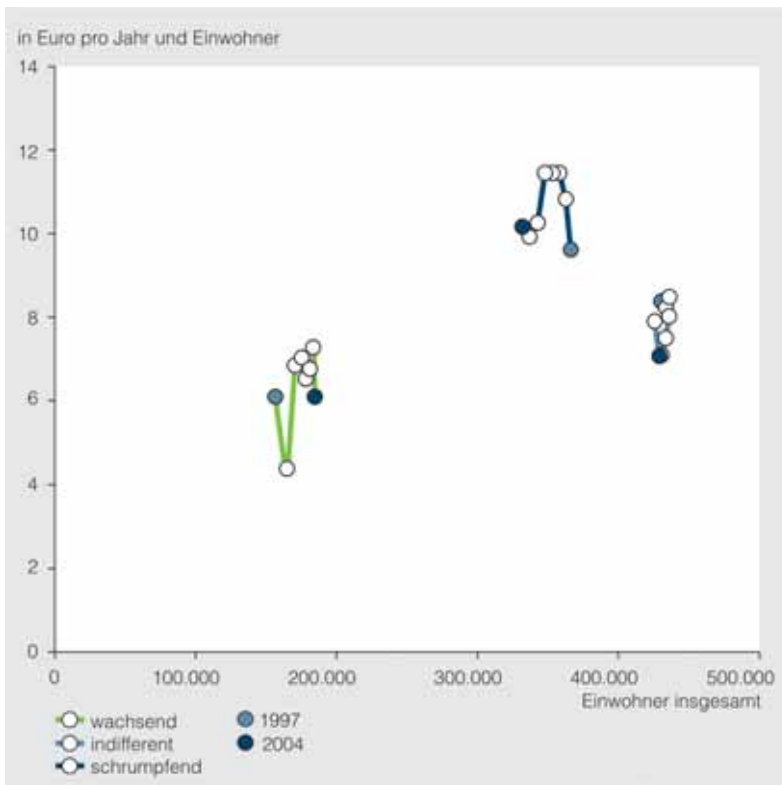
Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Dies bestätigen auch Untersuchungen von Junkernheinrich/Micosatt (2005: 231). Dennoch treten bei der Sozialverwaltung auch Finanzierungsvorgänge bei den kreisangehörigen Gemeinden auf. Hintergrund ist, dass die Sozialämter nicht nur in den Kreisverwaltungen, sondern aufgrund der Bürgernähe auch in den Gemeinden anzutreffen sind. Ein weiterer Grund liegt darin, dass von den Sozialämtern nicht nur die Leistungen nach der Sozialhilfe, sondern auch noch unterschiedliche andere Sozialleistungen (z.B. für Kriegsoffer und Asylbewerber) bearbeitet werden.

Bei der Betrachtung der Analyseergebnisse in den Abbildungen 15 bis 17 zeigt sich – mit Ausnahme der wachsenden und schrumpfenden ländlichen Kommunen – für alle Gebietskörperschaften eine Erhöhung der Pro-Kopf-Ausgaben. Besonders deutlich ist diese bei den schrumpfenden kreisfreien Städten und Landkreisen. Hierfür ist vermutlich jedoch neben den demografischen Prozessen auch die in Ostdeutschland stark steigende Zahl der Sozialhilfeempfänger ursächlich, so dass alle betrachteten Kommunen mit steigenden Pro-Kopf-Kosten konfrontiert sind.

Abbildung 15

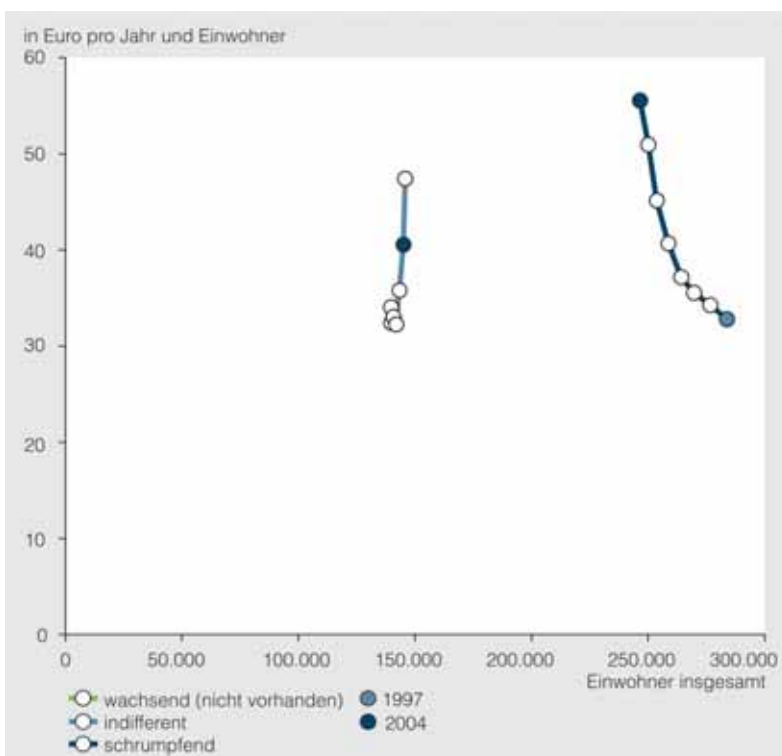
Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Allgemeine Sozialverwaltung“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt ländlicher Gemeinden



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 16

Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Allgemeine Sozialverwaltung“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt kreisfreier Städte



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

So lag die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Ostdeutschland im Beobachtungszeitraum zwar deutlich unter den Werten der westlichen Bundesländer, die östlichen Länder verzeichneten im Betrachtungszeitraum jedoch einen schnelleren Anstieg. Dies führt neben steigenden Sozialhilfeausgaben auch zu entsprechenden Mehrausgaben für den damit verbundenen Verwaltungsapparat. Die Gründe für die in der Vergangenheit niedrigeren Empfängerzahlen sind vielfältig: Eine aktive Arbeitsmarktpolitik hat mit dazu beigetragen, dass die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Ostdeutschland niedriger ausfällt als in den Westländern. Mit dem Auslaufen dieser ABM-Stellen werden viele Menschen in die Sozialhilfe überführt. Auch der Umstand, dass in Ostdeutschland weitaus weniger Ausländer leben, die überproportional häufig Sozialhilfe beziehen, kann das unterschiedliche Niveau erklären. Zusammenfassend ist somit zu vermuten, dass die Veränderungen der Kosten der allgemeinen Sozialverwaltung v.a. von politischen Rahmenbedingungen bestimmt werden.

#### Verwaltung der Jugendhilfe

Die Verwaltung der Jugendhilfe wird ausschließlich von den kreisfreien Städten und Landkreisen erbracht. Hierbei handelt es sich v.a. um die Jugendämter und deren Verwaltung.

Es ist auf den Abbildungen 18 und 19 zu erkennen, dass sowohl die schrumpfenden kreisfreien Städte wie auch die schrumpfenden Landkreise mit der zurückgehenden Zahl an Kindern und Jugendlichen einen Anstieg der Ausgaben pro Einwohner dieser Altersgruppe verzeichnen. In den Abbildungen zeigt sich entsprechend eine fast lineare negative Steigung. Für die Interpretation der Analyseergebnisse ist es jedoch wichtig zu berücksichtigen, dass es innerhalb der für diesen Aufgabenbereich herangezogenen Altersgruppe nur schrumpfende Gebietskörperschaften gibt. Aufgrund dessen konnte kein Vergleich mit indifferenten Gebietskörperschaften erfolgen. Unstrittig ist ein Ausgabenanstieg, wobei aus den Analyseergebnissen nicht festgestellt werden kann, in welchem Umfang dieser allein auf die demografischen Veränderungen zurückgeführt werden kann.

Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der hohen Geburtenziffer zum Ende der 1980er Jahre derzeit relativ viele Nutzer der Ver-

waltung der Jugendhilfe in den ostdeutschen Gebietskörperschaften leben. Jedoch werden sich die Nutzerzahlen in naher Zukunft stark verändern, da auf diese geburtenstarken Jahrgänge der 1980er Jahre die sehr geburtenstarken Jahrgänge der 1990er Jahre folgen werden. Daraus müsste eine Minderung der Ausgaben resultieren, die jedoch aufgrund der hohen Personalintensität in diesem Bereich (Junkernheinrich/Micosatt 2005: 214) hinter der Entwicklung der Zahl an Kindern und Jugendlichen zurückbleiben wird, da die Sachbearbeiterstellen der Jugendhilfeverwaltung nicht entsprechend der demografischen Entwicklung angepasst werden können.

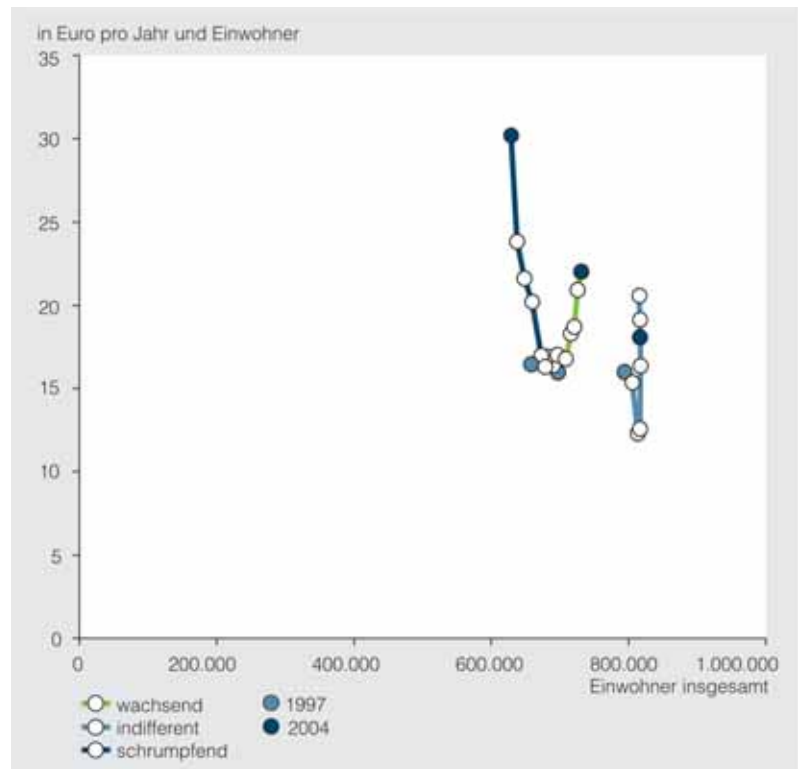
Eine gesonderte Aufgabenentwicklung ergibt sich aus sozialen Notlagen von Familien, für deren Kinder die Jugendhilfe in Anspruch genommen wird. So kann die absolute Zahl der 6-bis-18-Jährigen durchaus sinken, die Zahl der tatsächlichen Inanspruchnehmer aber konstant bleiben oder sogar steigen (ebd.). Vor dem Hintergrund sozialer Problemlagen in Ostdeutschland kann die potenzielle Bedeutungsabnahme dieses Bereichs in Folge der sozial selektiven Abwanderung und der dadurch bedingten ungünstigen Entwicklung der Sozialstruktur wieder aufgefangen werden und ebenfalls zu steigenden Pro-Kopf-Kosten der Nutzergruppe führen. Die Expertengespräche im Rahmen des Projektes stützen diese Annahme. Es wird zwar vor dem Hintergrund der Verringerung der Zahl der Kinder und Jugendlichen mit einem Absinken der Fallzahlen gerechnet bzw. dieses ist schon eingetreten. Gleichzeitig werden die Fälle aber deutlich komplexer und damit bleibt der Arbeitsaufwand gleich oder steigt sogar weiter an.

*Grundschulen*

Bei den Schulen tragen die Kommunen die Sach- und Investitionskosten (z.B. in Schulgebäude) sowie die Ausgaben für nicht lehrendes Personal (z.B. Hausmeister), die Länder hingegen finanzieren die Kosten für das lehrende Personal (Baum/Seitz 2003: 209).

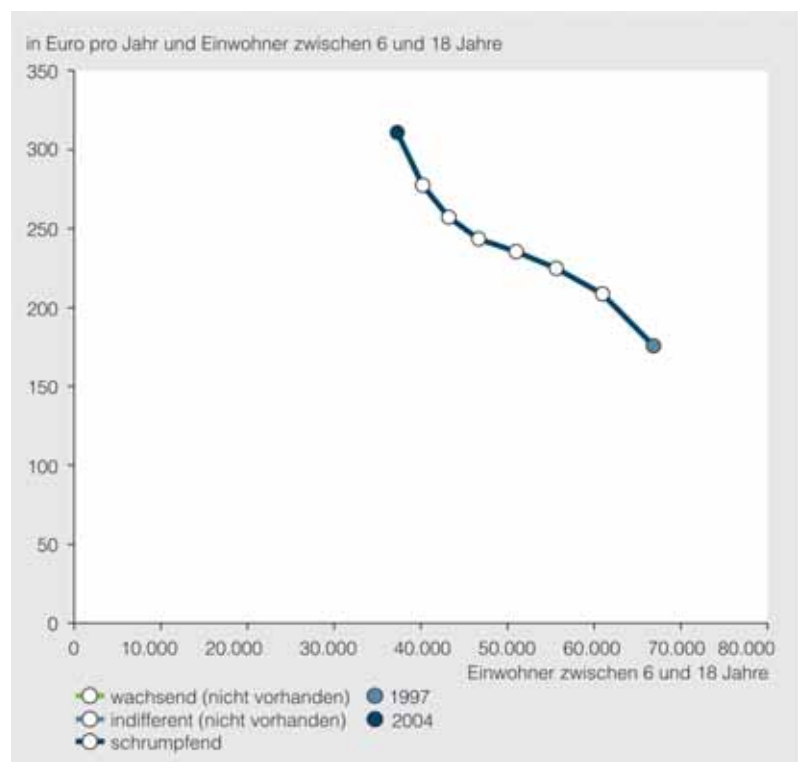
Die Ausgaben im Schulbereich sind nur bedingt an die Schülerzahlen gekoppelt, da aufgrund der inhaltlichen Zuständigkeit der Kommunen Ausgaben v.a. in Form von Sach- und Investitionsmitteln und Personalkosten anfallen. Auf diese dürfte sich die Verringerung der Schülerzahlen aber nur bedingt auswirken, so dass Remanenzkosteneffekte wahrscheinlich sind. Diese können un-

Abbildung 17  
Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Allgemeine Sozialverwaltung“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der Landkreise



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

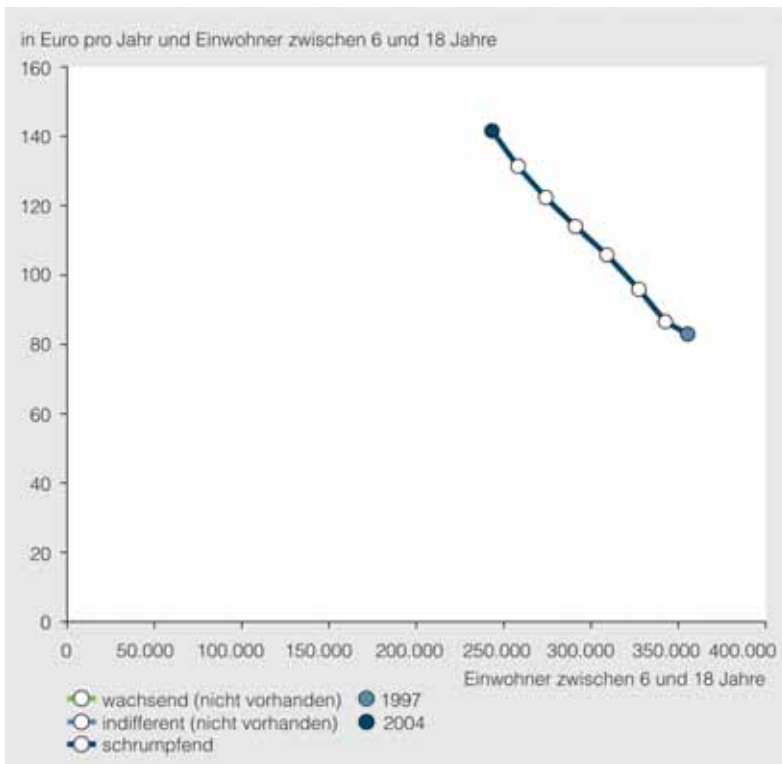
Abbildung 18  
Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Verwaltung der Jugendhilfe“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der kreisfreien Städte



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 19

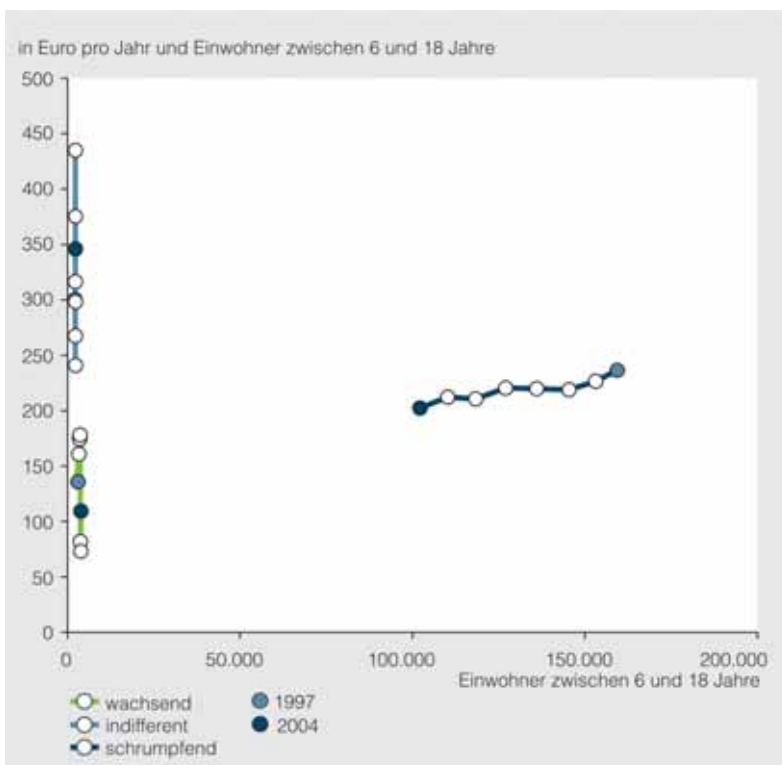
Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Verwaltung der Jugendhilfe“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der Landkreise



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 20

Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Grundschule“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der ländlichen Gemeinden



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

terschiedlich hoch ausfallen, da bei einem Rückgang der Schülerzahlen verschiedene Anpassungsmöglichkeiten denkbar sind: Mit einer Verringerung der Zahl der Schüler je Klasse oder der Zahl der Parallelklassen sind nur bedingt Einsparpotenziale zu erreichen, da der Fortbestand der Einrichtung mit hohen fixen Kosten verbunden ist (bauliche Unterhaltung, Hausmeister, etc.). Erst die Aufgabe eines Schulstandorts würde die Kosten erheblich reduzieren (Junkernheinrich/Micosatt 2005: 207). Dies ist vornehmlich in verdichteten Siedlungsgefügen möglich, wenn an anderen Standorten freie Kapazitäten vorhanden sind. Allerdings stellen Schulschließungen eine sehr unpopuläre Maßnahme dar, so dass die öffentliche Diskussion in erheblichem Ausmaß Einfluss auf die letztendlich durchgeführte Einsparmaßnahme nimmt. Gleichwohl sind in ganz Ostdeutschland im Betrachtungszeitraum hunderte von Schulstandorten geschlossen worden. Durch eine solche Verringerung der Standortdichte ergeben sich u.a. längere Schulwege und damit höhere Erstattungen für Schülerfahrtkosten. Diese bilden den Gegenstand des nachfolgenden Abschnittes.

Aufgrund der geringen Anzahl von Gemeinden, die im Betrachtungszeitraum zwischen 1997 und 2004 in der Altersgruppe 0 bis 18 Jahren Zuwächse oder zumindest eine stabile Entwicklung („indifferente Gemeinden“) aufweisen, ist ein Vergleich der Werte für die schrumpfenden Gemeinden mit einer Referenzgruppe kaum möglich. Zudem schwanken die Ausgaben in den wenigen Vergleichsgemeinden aufgrund deren geringen Zahl erheblich. Sehr interessant ist hingegen der Vergleich zwischen den kreisangehörigen Gemeinden (ländliche wie städtische) und den kreisfreien Städten. Dabei muss angemerkt werden, dass die städtischen Gemeinden in Brandenburg in einem bundesweiten Vergleich eher die Struktur von Landstädten haben. Mit Blick auf die Standortstruktur der Grundschulen führt dies somit zu einem Vergleich von ländlich und weitläufig geprägten Strukturen im kreisangehörigen Raum mit den kreisfreien „Kernstädten“. Dabei zeigt sich, dass die durchaus erhebliche Reduktion der Schulstandorte im kreisangehörigen Raum gerade einmal dazu gereicht hat, die Kosten pro Kind konstant zu halten, wohingegen sie in den Kernstädten aufgrund der erheblich kompakteren Strukturen, in denen fast jeder Schulweg als zumutbar gelten

kann, sogar deutlich Ausgabenreduktionen pro Kind realisiert werden konnten.

### Schülerfahrtkosten

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind gemäß § 112 des Brandenburgischen Schulgesetzes (Bbg SchulG) Träger der Schülerbeförderung. Dies beinhaltet die Erstattung von Schülerfahrtkosten an Schüler oder deren Eltern bzw. an Bus- oder sonstigen Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs. Entsprechend der gesetzlich geregelten Trägerschaft fallen die Kosten bei den Landkreisen und kreisfreien Städte an, für die die Ergebnisse der Analysen an dieser Stelle betrachtet werden. Ein Großteil der Ausgaben fällt in den flächenhaften Landkreisen an.

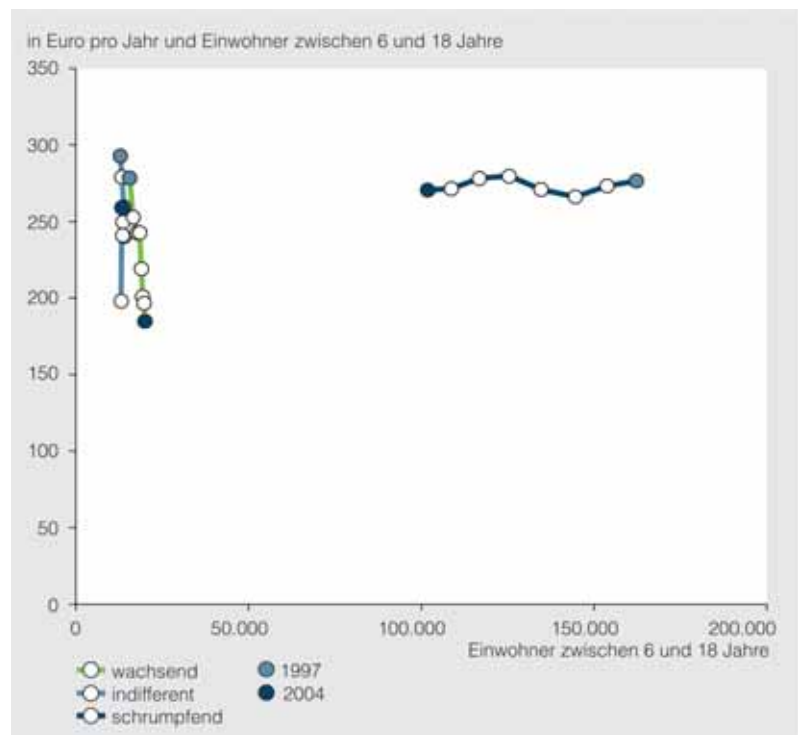
Die Abbildungen 23 und 24 machen deutlich, dass die Einsparungen bei den Schulstandorten durch Mehrkosten im Bereich der Schülertransportkosten erkaufte werden. Dies gilt sogar für die kreisfreien Städte. Die hier zu verzeichnenden Kosten bewegen sich aufgrund der kürzeren Wege jedoch auf einem deutlich niedrigeren Niveau. In absoluten Zahlen deutlich größere Zuwächse zeigen sich hingegen bei den Landkreisen mit ihren z. T. extrem dünnen Besiedlungsdichten. Im Falle der Schülertransportkosten kann daher – trotz nicht vorhandener Referenzgemeinden und -landkreise aus sachlogischen Gründen auf einen Zusammenhang zwischen Demografie und Ausgabenbelastung der Gebietskörperschaften geschlossen werden.

### Zusammenfassung

Die Ergebnisse zeigen, dass in den ausgewählten kommunalen Aufgabenbereichen die demografischen Veränderungen durchaus zu nennenswerten Veränderungen der Ausgaben und damit auch der kommunalen Belastungen führen können. Jedoch sind viele der genauer betrachteten Bereiche auch von legislativen und spezifisch ostdeutschen Einflüssen überlagert, so dass die isoliert betrachteten demografischen Auswirkungen auf die Finanzpositionen im Rahmen dieser quantitativen Analyse vielfach nur *ein* Interpretationsinstrument liefern können.

Abbildung 21

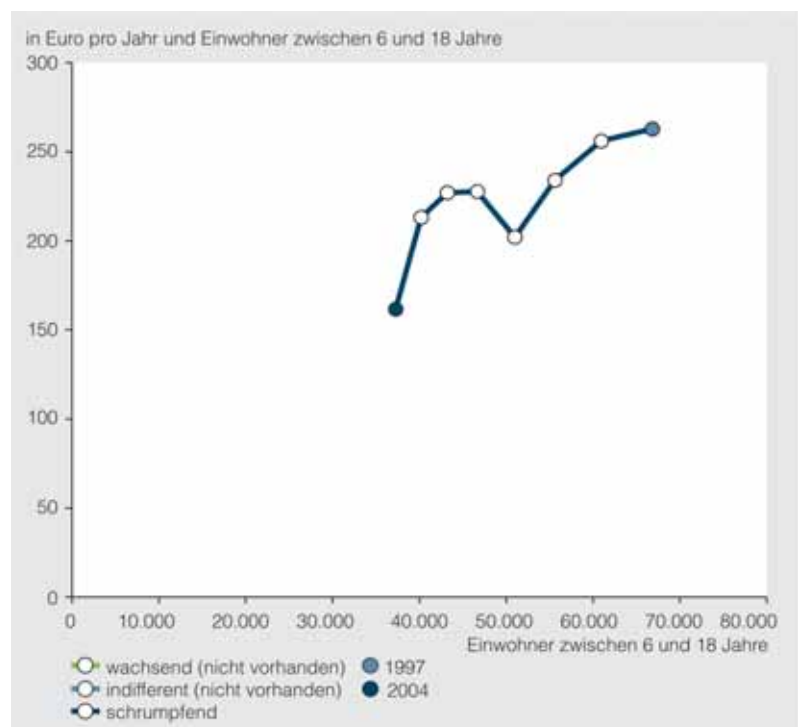
Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Grundschule“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der städtischen Gemeinden



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 22

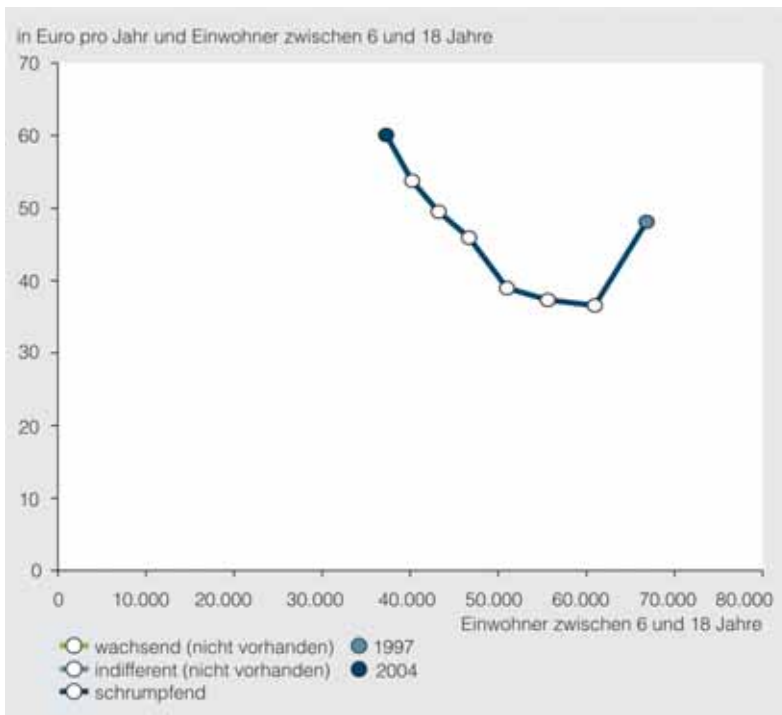
Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Grundschule“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der kreisfreien Städte



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 23

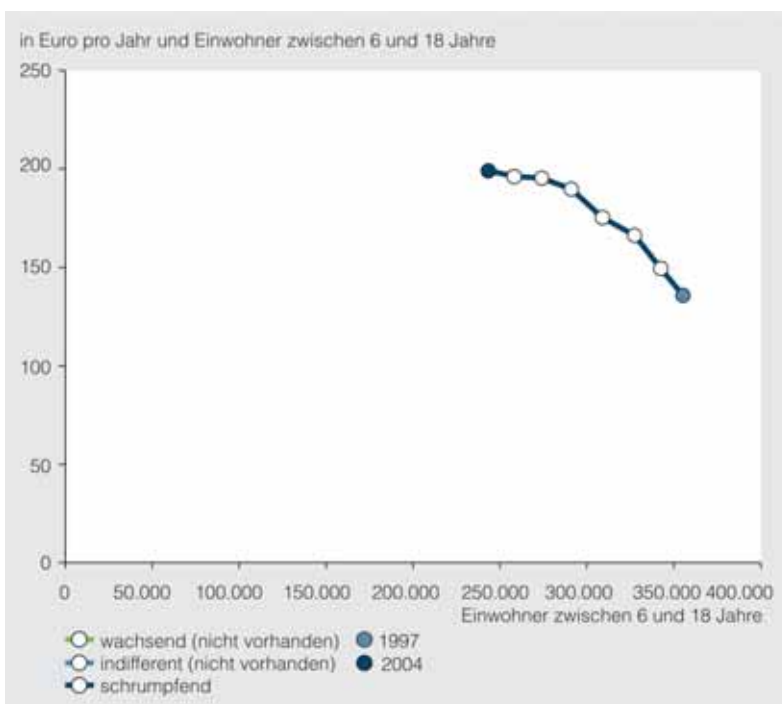
Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Schülerfahrtkosten“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der kreisfreien Städte



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 24

Analyseergebnis für den Aufgabenbereich „Schülerfahrtkosten“, exemplarische Darstellung für den Verwaltungshaushalt der Landkreise



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

## Betrachtung der Demografiesensibilität der Einnahmen

### Auswahl der betrachteten Einnahmearten

Für eine Bewertung der Relevanz der demografischen Entwicklung auf die kommunalen Finanzen sind neben den in den vorigen Abschnitten detailliert untersuchten Ausgaben auch die Einnahmen von großem Interesse. Deren Demografiesensibilität soll daher in den folgenden Abschnitten untersucht werden. Wichtige kommunale Einnahmen sind:

- die Grundsteuer
- die Gewerbesteuer
- der Kommunalanteil an der Einkommensteuer
- die Zuweisungen des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs
- die Aufnahme von Krediten

Aufgrund der jeweiligen Besteuerungsgrundlage ergeben sich sachlogische Abhängigkeiten zwischen der Einwohnerentwicklung und den genannten kommunalen Einnahmen vor allem beim Kommunalanteil an der Einkommensteuer sowie bei Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich. Die Gewerbesteuer ist vor allem von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig und soll an dieser Stelle daher ausgeklammert werden. Auch bei der Kreditaufnahme sind eher andere Faktoren – wie die fiskalische Gesamtsituation der einzelnen Gemeinde, ihre historische Vorgeschichte sowie nicht selten herausragende Einzelvorhaben maßgeblich. Auch die Grundsteuer muss aufgrund ihrer sehr stabilen (und im wahrsten Sinne des Wortes „immobilen“) Bemessungsgrundlage zu dieser Gruppe der nicht demografiesensiblen Einnahmearten gezählt werden. Die Konstanz der Bemessungsgrundlage, gekoppelt mit einem kommunalen Hebesatzrecht, macht die Grundsteuer jedoch zu einem interessanten Indikator, um Reaktionsweisen der Kommunen bei ggf. teilweise demografisch bedingten Einnamerückgängen zu erfassen. Aufgrund dieser Überlegungen werden im Folgenden die Einnahmen der Gemeinden aus

- der Einkommensteuer,
- den Zuweisungen des Landes sowie
- der Grundsteuer

detaillierter untersucht. Wie schon bei der Analyse der Ausgaben ist bei dieser Be-

trachtung zum einen ein Vergleich der schrumpfenden, indifferenten und wachsenden Gemeinden von Interesse. Zum anderen erscheint es sinnvoll, sowohl die absoluten Einnahmen wie auch die Einnahmen pro Einwohner zu betrachten.

#### *Kommunalanteil an der Einkommensteuer*

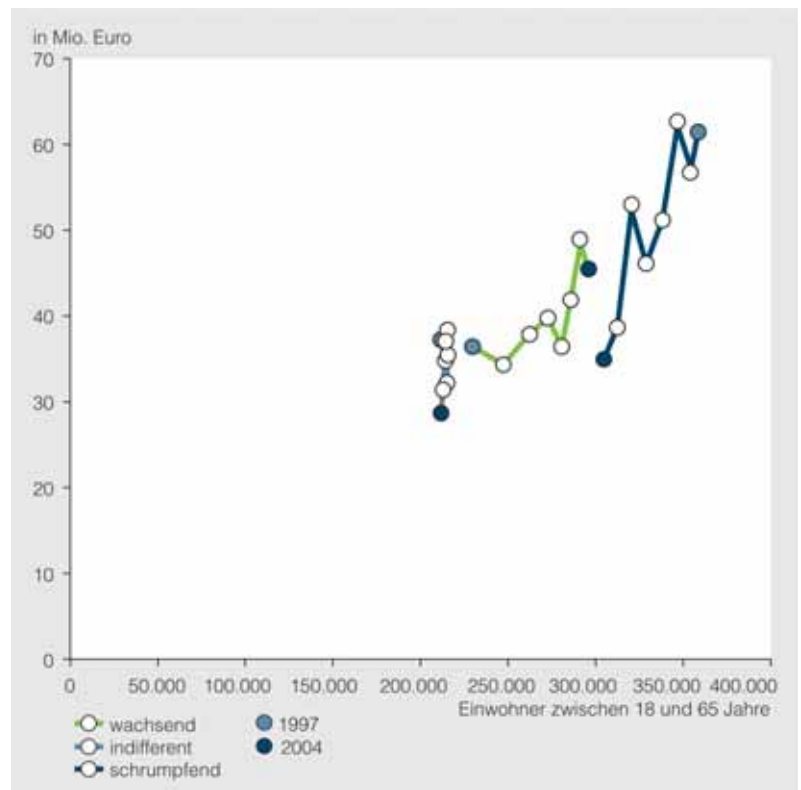
Veränderungen der Bevölkerungszahl führen zu Verschiebungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Grundlage für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden ist das örtliche Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer. Da diese Steuer überwiegend von erwerbstätigen Personen gezahlt wird, wird die Entwicklung der Einkommensteuer in Verbindung mit der Bevölkerungsentwicklung der Gruppe der 18-bis-65-Jährigen betrachtet.

Der Gemeindeanteil wird als Schlüsselzahl bezeichnet und richtet sich nach dem örtlichen Steueraufkommen. Dabei wird jedoch das örtliche Aufkommen nicht uneingeschränkt berücksichtigt, sondern nur bis zu so genannten Sockelgrenzen bzw. Höchstbeträgen. Dies hat zur Folge, dass Einkommen oberhalb dieser Sockelgrenzen bei der Berechnung der örtlichen Schlüsselzahl nicht berücksichtigt und somit die Steuerkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden ausgeglichen werden. Die Grenzen liegen derzeit bei 30.000 bzw. 60.000 Euro des zu versteuernden Einkommens für Ledige bzw. Verheiratete.

Die Einkommensteuer wird am Wohnsitz des Steuerpflichtigen veranschlagt, d.h., es gibt einen direkten Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl bzw. der Zahl der Steuerpflichtigen und den Einnahmen aus der Einkommensteuer. Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer erfolgt mit Hilfe eines Verteilungsschlüssels, der aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik ermittelt wird. Hierbei entsteht ein doppelter Zeitverzug bei Veränderungen der Zahl der Steuerpflichtigen bzw. deren Höhe des zu versteuernden Einkommens: Einerseits werden die Schlüsselzahlen für einen Zeitraum von drei Jahren festgelegt und andererseits wird für diese Zeitperiode eine mehrere Jahre zurückliegende Steuerstatistik als Grundlage gewählt. Die frühest mögliche Anwendung der Steuerstatistik ist somit erst fünf Jahre nach dem Erhebungsjahr möglich (BMF 1999). Dies räumt schrump-

Abbildung 25

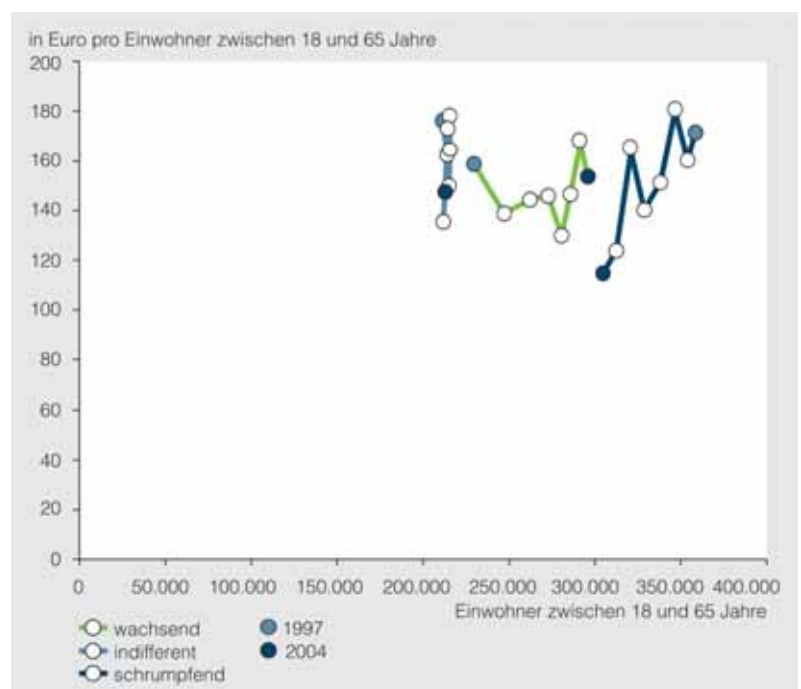
Entwicklung der Einnahmen der städtischen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus der Einkommensteuer in Abhängigkeit der Entwicklung der Altersgruppe zwischen 18 und 65 Jahre



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 26

Entwicklung der Einnahmen der städtischen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus der Einkommensteuer in Abhängigkeit der Entwicklung der Altersgruppe zwischen 18 und 65 Jahre



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Tabelle 7

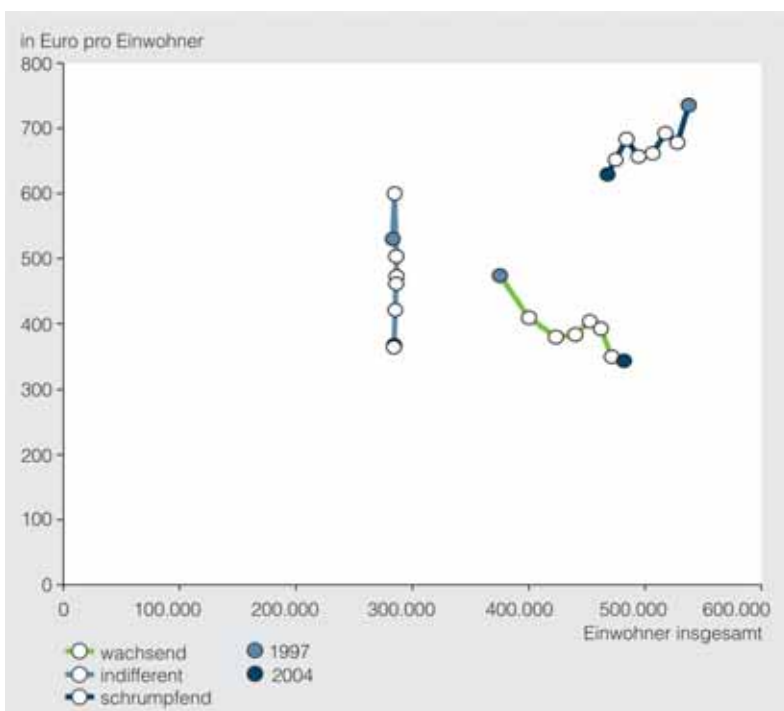
Durchschnittlicher länderbezogener Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Euro je Einwohner im Vergleich zum Bundesdurchschnitt 2002

	Bevölkerung 2002	Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer		
		in 1.000 Euro	in Euro je Ew.	Bundesdurchschnitt = 100
Schleswig-Holstein	2.816.507	745.022	265	99,4
Hamburg	1.728.806	767.205	444	166,7
Niedersachsen	7.980.472	1.830.723	229	86,2
Bremen	662.098	191.464	289	108,6
Nordrhein-Westfalen	18.076.355	5.382.945	298	111,9
Hessen	6.091.618	2.327.168	382	143,5
Rheinland-Pfalz	4.057.727	959.226	236	88,8
Baden-Württemberg	10.661.320	3.569.404	335	125,8
Bayern	12.387.351	4.039.323	326	122,5
Saarland	1.064.988	228.809	215	80,7
Berlin	3.392.425	858.638	253	95,1
Brandenburg	2.582.379	243.408	94	35,4
Mecklenburg-Vorpommern	1.744.624	123.959	71	26,7
Sachsen	4.349.059	328.165	75	28,3
Sachsen-Anhalt	2.548.911	192.461	76	28,4
Thüringen	2.392.040	181.693	76	28,5
Bundesrepublik Deutschland	82.536.680	21.969.610	266	100

Quelle: SÄBL 2004, eigene Berechnungen

Abbildung 27

Entwicklung der Einnahmen der städtischen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus Zuweisungen des Landes in Abhängigkeit der Entwicklung der Einwohnerzahl



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

fenden Gemeinden eine Schonfrist ein, während wachsende Gemeinden benachteiligt werden.

Trotz dieses Zusammenhangs zeigt Abbildung 25 steigende Absoluteeinnahmen der wachsenden Gemeinden im betrachteten Zeitraum zwischen 1997 und 2004. Die Darstellung zeigt dabei exemplarisch die Situation in den städtischen Gemeinden, wobei sich die Ergebnisse bei den ländlichen Gemeinden sowie bei den kreisfreien Städten nicht strukturell unterscheiden.

Der Zuwachs der Einnahmen bei den wachsenden Gemeinden sowie der Rückgang der absoluten Einnahmen bei den Schrumpfungsgemeinden überrascht wenig, ist die absolute Höhe der kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer doch stark von der Anzahl der Steuerpflichtigen abhängig. Wie Abbildung 26 ebenfalls für die städtischen Gemeinden zeigt, verändern sich aber nicht nur die absoluten, sondern auch die spezifischen Einnahmen der wachsenden und schrumpfenden Gemeinden in entgegengesetzte Richtungen. So konnten die Wachstumsgemeinden ihre Pro-Kopf-Einnahmen aus der Einkommensteuer im Betrachtungszeitraum annähernd konstant halten, während die Schrumpfungsgemeinden nicht nur insgesamt, sondern auch pro (verbleibenden) Einwohner im betrachteten Zeitraum deutlich weniger Einnahmen aus der Einkommensteuer erzielen konnten. Dies spricht für einen selektiven Verlust von einkommensstarken Haushalten in den Schrumpfungsgemeinden. Vergleichbare Ergebnisse zeigen auch die Auswertungen für die ländlichen Gemeinden sowie die kreisfreien Städte. Wie der Name schon sagt, kommt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer allein den Gemeinden zu, so dass die Landkreise an dieser Stelle nicht betrachtet werden.

Interessant ist auch die Entwicklung in den demografisch indifferenten Gemeinden. Diese weisen sowohl bei den Gesamteinnahmen als auch bei den Einnahmen pro Kopf einen Rückgang auf. Dies weist auf einen allgemeinen Rückgang des Niveaus der Einkommenssteuereinnahmen hin, der für den Betrachtungszeitraum, insbesondere in dessen letzten Jahren auch bundesweit beobachtet werden konnte. Dabei hat sich das Aufkommen in den östlichen Ländern seit Mitte der 1990er Jahre deutlich schlechter entwickelt als in Westdeutschland. Dies ist bundesweit durch Steuerreformen und eine

schlechte konjunkturelle Entwicklung und in Ostdeutschland zusätzlich durch eine höhere, sich verfestigende Arbeitslosigkeit und ein niedrigeres Einkommensniveau bedingt (Pohlan 2005: 241f.). So lag die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Ostdeutschland im Zeitraum von 1995 bis 2002 nominal, d.h. nicht inflationsbereinigt, bei -40%, im Gegensatz zu -4% in Westdeutschland (ebd.: 267).

Darüber hinaus ist die absolute Höhe des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in den ostdeutschen Ländern deutlich geringer als in den westdeutschen Bundesländern. Zum Vergleich zeigt die Tabelle 7 die Verhältnisse in den Bundesländern im Jahr 2002, also gegen Ende des Betrachtungszeitraumes. Aufgrund der Einkommensteuerschwäche des gesamten Landes konnten Brandenburgs Gemeinden in diesem Jahr nur 35% des bundesweiten Durchschnittswertes an der Einkommensteuer einnehmen. Damit steht Brandenburg innerhalb Ostdeutschlands aber noch vergleichsweise gut da.

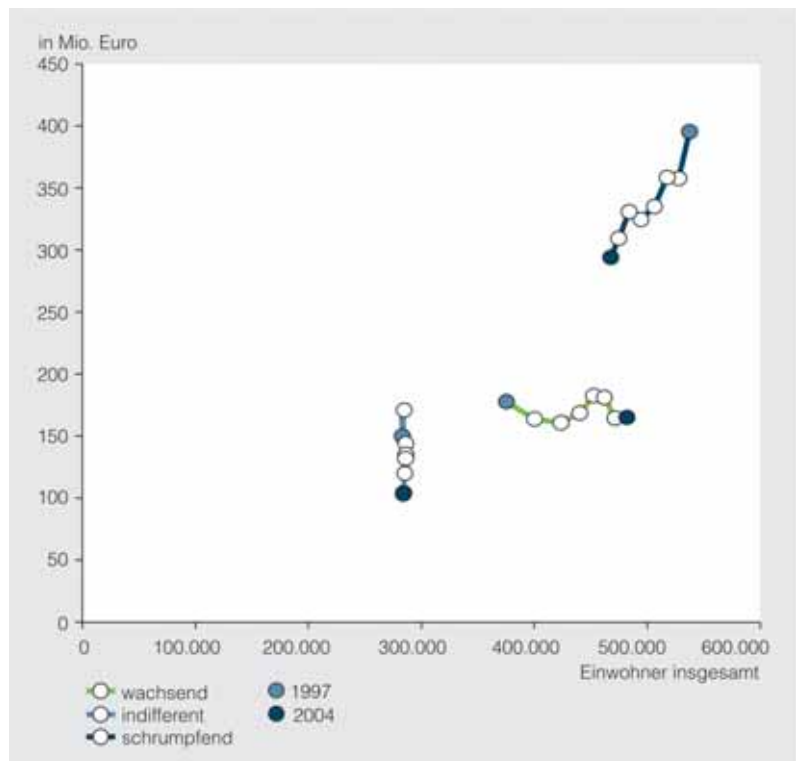
Die geringeren Einnahmen aus der Einkommensteuer bewirken eine vergleichsweise geringe Bedeutung von Veränderungen der Einnahmen aus der Einkommensteuer für die Gesamthaushalte der ostdeutschen Kommunen. Auf deren Einnahmeseite sind demnach vor allem die im folgenden Abschnitt untersuchten demografischen Effekte auf die Allgemeinen Zuweisungen von Bedeutung, aus denen die Gemeinden etwa vier Mal so viele Einnahmen beziehen wie aus der Einkommensteuer.

#### *Zuweisungen des Landes*

Die eben angesprochene hohe Bedeutung der Zuweisungen des Landes<sup>13</sup> für die kommunalen Haushalte in Brandenburg findet sich in der Skalierung der Abbildungen 27 und 28 wieder. Eine Analyse der Entwicklung der Einnahmen der Gemeinden aus Zuweisungen des Landes pro Kopf ihrer Bevölkerung für den betrachteten Zeitraum 1997 bis 2004 macht deutlich, dass alle Gemeinden – unabhängig von ihrer jeweiligen demografischen Entwicklung – deutliche Rückgänge bei den Zuweisungen pro Einwohner hinnehmen mussten. Dies gilt neben den in den Abbildungen exemplarisch dargestellten städtischen kreisangehörigen Gemeinden auch für die ländlichen Gemeinden, die kreisfreien Städte sowie die Landkreise. Hintergrund dieses allgemeinen Rückganges ist

Abbildung 28

Entwicklung der Einnahmen der städtischen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus Zuweisungen des Landes in Abhängigkeit der Entwicklung der Einwohnerzahl



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

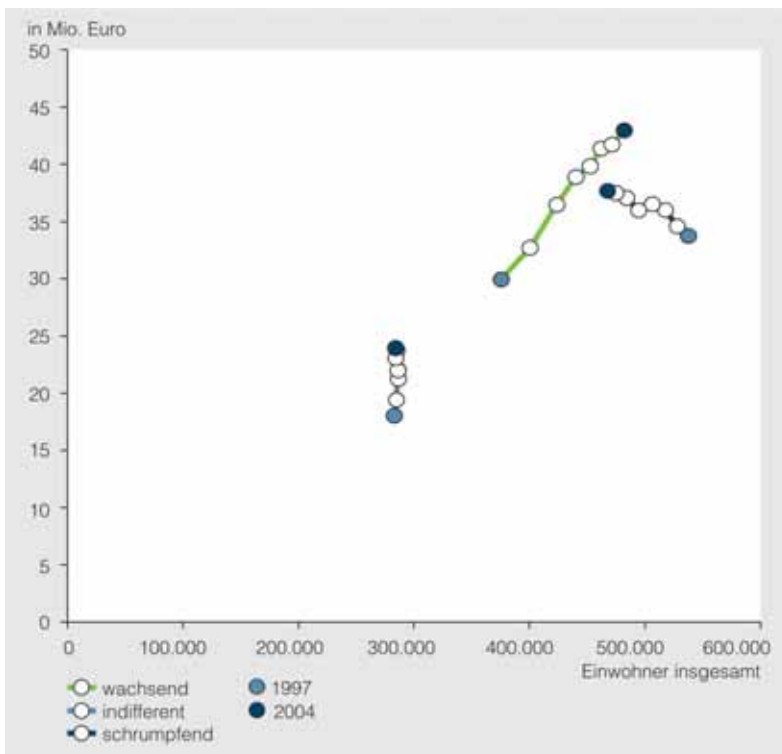
die deutliche Reduzierung der vom Land in Form der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleiches zur Verfügung gestellten Gesamtsumme für Zuweisungen an die Gemeinden in Brandenburg.

Der dargestellte Rückgang der Zuweisungen pro Kopf führt für die einzelnen Gemeinden je nach ihrer demografischen Entwicklungsrichtung zu absoluten Mindereinnahmen in sehr unterschiedlicher Höhe. Wie die Abbildung 27 zeigt, konnten die wachsenden Kommunen den Rückgang der Landeszuweisungen pro Kopf durch ein entsprechendes Bevölkerungswachstum scheinbar auffangen. Die in etwa konstante Summe von ca. 175 Millionen Euro pro Jahr in diesen Kommunen darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit diesen konstanten Mitteln kommunale Leistungen für eine deutlich gestiegene Anzahl von Einwohnern finanziert werden müssen. Deutliche Rückgänge bei den Gesamteinnahmen müssen hingegen die hinsichtlich der Entwicklung ihrer Gesamt-

(13) Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen zum Verwaltungs- und Vermögenshaushalt (Gruppierungsnummern 041, 051, 061 und 361 im Einzelplan 9).

Abbildung 29

Entwicklung der Einnahmen der städtischen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus der Grundsteuer B in Abhängigkeit der Entwicklung der Einwohnerzahl



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

bevölkerungszahl indifferenten bzw. schrumpfenden Gemeinden hinnehmen. In beiden Fällen liegt dieser Rückgang bei etwa einem Drittel. Dies entspricht der Größenordnung der Reduzierung der Landesmittel.

Indifferente und schrumpfende Gemeinden in Brandenburg haben im Betrachtungszeitraum 1997 bis 2004 somit nahezu vergleichbare Rückgänge ihrer Einnahmen aus Zuweisungen des Landes hinnehmen müssen. Bei genauerer Betrachtung erweisen sich die Rückgänge der indifferenten Gemeinden sogar als etwas stärker als die der schrumpfenden Gemeinden. Vermutlich wirkt hier der die Steuerkraft nivellierende Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs. So führt die im vorigen Abschnitt dargestellte Absenkung der Pro-Kopf-Steuerkraft der schrumpfenden Gemeinden bei der Einkommensteuer zu höheren Differenzen zwischen Bedarfsmesszahl (§ 7 BbgFAG) und Steuerkraftmesszahl (§ 9 BbgFAG) und damit zu höheren Anteilen pro Kopf an der jeweils zur Verfügung stehenden Verbundmasse.

### Grundsteuer B

Wie einleitend dargestellt ist die Grundsteuer B per se nicht von der Demografie abhängig. Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B sind Grundstücke und Gebäude im Siedlungsbereich, wobei die Steuer der Lagegemeinde zusteht, unabhängig vom Wohnsitz oder den wirtschaftlichen Verhältnissen des Besitzers.

Aufgrund dieser Stabilität der Steuerbasis bildet die Grundsteuer B jedoch einen guten Indikator für die Möglichkeit der Gemeinden, Einnahmenverluste an anderer Stelle (z.B. bei der Einkommensteuer oder dem kommunalen Finanzausgleich) sowie Zunahmen der Pro-Kopf-Ausgaben aufgrund von Remanenzkosteneffekten durch eine Anhebung des kommunalen Hebesatzes auszugleichen. Für die empirisch zu beobachtenden Differenzen zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben, denen die Gemeinden u.a. durch eine Anhebung der Hebesätze begegnen, ist die demografische Entwicklung ein, aber mit Sicherheit nicht der einzige Grund. So spielen weitere Faktoren, wie die im vorigen Abschnitt diskutierte Reduzierung der Verbundmasse des Landes, eine wichtige Rolle.

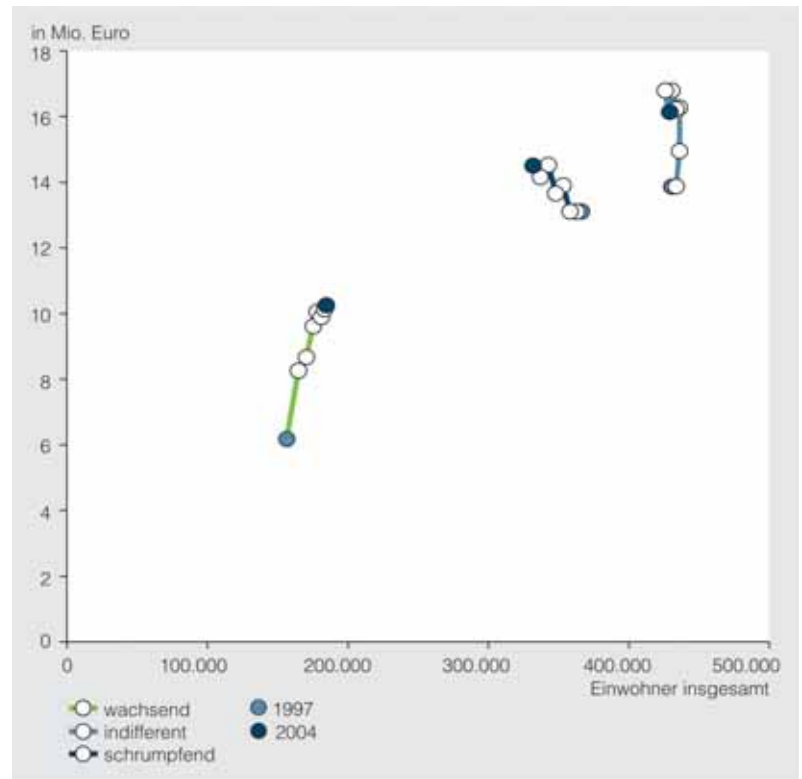
Wie die Abbildung 29 zeigt, haben sowohl die wachsenden wie auch die indifferenten und schrumpfenden Gemeinden im Betrachtungszeitraum von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, ihre Einnahmen aus der Grundsteuer B zu steigern. Der mit Abstand stärkste Zuwachs ist dabei in den wachsenden Gemeinden zu beobachten.

Abbildung 30 verdeutlicht, dass die Steigerung der Einnahmen aus der Grundsteuer B nicht nur auf die städtischen Gemeinden beschränkt ist. Vielmehr zeigen sich ähnliche Entwicklungen auch bei den im Folgenden dargestellten ländlichen Gemeinden sowie – nicht dargestellt – bei den kreisfreien Städten. Auch hier zeigen die wachsenden Gemeinden den absolut wie relativ größten Zuwachs. Der deutlich stärkere Zuwachs der Einnahmen aus der Grundsteuer B in den wachsenden Gemeinden hat zwei Ursachen. Zum einen findet hier durch eine intensive Siedlungstätigkeit eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (Anzahl der Grundstücke und Gebäude) statt. Zum anderen sind Zuzugs- und Wachstumsgemeinden offensichtlich eher in der Lage, Hebesatzerhöhungen politisch zu realisieren als dies in indifferenten bzw. in schrumpfenden Gemeinden der Fall ist. Bezieht man diese beiden

Aspekte mit in die Bewertung ein, so zeigt sich auch bei der Grundsteuer eine gewisse Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung.

Abbildung 30

Entwicklung der Einnahmen der ländlichen kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg aus der Grundsteuer B in Abhängigkeit der Entwicklung der Einwohnerzahl



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

## 2 Modellrechnungen zur zukünftigen Wirkung der Demografie auf die kommunalen Finanzen

### 2.1 Grundlagen der Modellierung

#### Zielsetzung

Neben der detaillierten Analyse der kommunalen Finanzen in Ostdeutschland (am Beispiel der Gemeinden in Brandenburg) vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist die Abschätzung der zukünftigen Entwicklung zentraler Gegenstand des Forschungsvorhabens. Dazu wurde auf Basis der empirischen Ergebnisse eine Modellierung entwickelt und angewendet. Ziel der Modellierung ist die Abschätzung der Veränderung der fiskalischen Situation der untersuchten kommunalen Ebene in den Untersuchungsgebieten für den Zeitraum 2005 bis 2020. Der Modellrechnung werden dabei folgende zentrale Annahmen zugrunde gelegt:

- Die Bevölkerung verändert sich gemäß der vorliegenden Prognose hinsichtlich Gesamtzahl und Alterszusammensetzung.
- Die rechtlichen Grundlagen der Steuergesetzgebung sowie des kommunalen Finanzsystems bleiben unverändert.
- Die rechtlichen Grundlagen für die kommunalen Aufgaben (Pflichtigkeit, Qualitätsstandards) bleiben unverändert.

Die Modellierung isoliert somit die Veränderung der fiskalischen Situation auf den Einfluss des demografischen Wandels. Im Betrachtungszeitraum aller Voraussicht nach parallel ablaufenden Veränderungen (Wirtschaft, Gesetzgebung, politische Agenda) werden nicht betrachtet. Die Ergebnisse der Modellierung sind damit das Ergebnis einer Ceteris-paribus-Analyse, in der alle Faktoren außer der Demografie und deren direkter Wirkung auf die kommunalen Finanzen konstant gehalten werden.

Ganz im Sinne der Aufgabenstellung stellen die Ergebnisse der Modellierung somit keine umfassende Prognose der kommunalen Finanzsituation der betreffenden Gemeinden dar. Vielmehr zeigen sie auf Basis des vorhandenen Datenmaterials die Isolierung der Wirkung der demografischen Entwicklung auf die zukünftige kommunale Finanzsituation. Diese Isolierung dient dem

Zweck der Sichtbarmachung der zu erwartenden Mechanismen sowie der Schaffung einer quantitativen Basis für eine politische Bewertung dieser Zusammenhänge.

Diese auftragsgemäß gewählte Form der Modellierung impliziert u.a. die folgenden Annahmen und Abgrenzungen:

- Die Veränderung der Bevölkerung hat keinen Einfluss auf die wirtschaftliche Lage in den untersuchten Beispielkommunen.<sup>14</sup>
- Aufgrund des Bezugsjahres kann die Wirkung der Hartz IV-Gesetzgebung nicht berücksichtigt werden.<sup>15</sup>

#### Auswahl der modellierten Gebietskörperschaften

Wie dargestellt ist es das primäre Ziel der Modellierung, die Auswirkungen der demografischen Entwicklung anhand der realen kommunalen Finanzsituation sichtbar zu machen. Aus diesem Grunde sollen die im vorigen Abschnitt isolierten Wirkungen des demografischen Wandels anhand von vier Beispielräumen, zwei Landkreisen und zwei kreisfreien Städten im Land Brandenburg bis zum Jahr 2020 simuliert werden. Dabei sollen sich die vier Beispielräume in ihrer bisherigen und prognostizierten demografischen Entwicklung möglichst stark voneinander unterscheiden.

Um eine entsprechende kontrastierende Auswahl der Untersuchungsgebiete zu erreichen, werden alle vierzehn Landkreise und vier kreisfreien Städte in Brandenburg einer näheren empirischen Untersuchung unterzogen. Die Landkreise repräsentieren Gebietskörperschaften mit einer relativ geringen Bevölkerungsdichte<sup>16</sup>, bei denen der (weitere) Rückgang der Einwohnerzahlen relativ schnell zu Problemen hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des alltäglichen Bedarfs führen kann. Bei Bildungseinrichtungen, sozialen und technischen Infrastrukturen sowie Verkehrsmitteln und -wege können bei abnehmenden Nutzerzahlen erhebliche Auslastungsdefizite auftreten und lassen sich ohne weitere Einschränkungen der Grundversorgung oftmals kaum (weiter) verringern (z.B. Schmidt 2006). Die damit verbundenen Herausforde-

(14) Dies ist insofern als Annahme nicht unplausibel, als in den Wirtschaftswissenschaften äußerst konträre Ansichten über die Wirkung der demografischen Entwicklung auf die Wirtschaftslage existieren (Vortrag Spehl 06.11.2006).

(15) Dies wurde bereits im Startgespräch des Forschungsprojektes zwischen dem BBR und den Auftragnehmern festgelegt.

(16) Brandenburg weist die Besonderheit auf, dass die acht Berlin umgebenden Landkreise als „Tortenstücke“ geschnitten sind. Bei der Auswahl von einem dieser Kreise sind kreisinterne Differenzierungen hinsichtlich der demografischen Entwicklungen zu erwarten, da der „engere Verflechtungsraum“ (eV) in der Nähe zu Berlin in allen Kreisen eine weitaus dynamischere Bevölkerungsentwicklung aufweist als die peripheren Kreisanteile im „äußeren Entwicklungsraum“ (äE) (z.B. Breinssl/Elsner 2003).

rungen für den ländlichen Raum sollen anhand der Landkreise analysiert werden. Für die Zunahme von kreisfreien Städten spricht, dass damit der höheren Dichte- und Siedlungsstruktur Rechnung getragen wird, die – möglicherweise – eine flexiblere Anpassung der Infrastrukturen an demografische Veränderungen zulässt.

Für die kreisfreien Städte und die Landkreise werden fünf Indikatoren<sup>17</sup> gebildet. Diese setzen sich einerseits aus Entwicklungs- und Strukturvariablen und andererseits aus Real- und Prognosedaten zusammen:

- Die prozentuale Bevölkerungsentwicklung von 1995 bis 2003 dient der Abbildung der quantitativen Bevölkerungsentwicklung insgesamt. Es wird davon ausgegangen, dass bei langfristig rückläufiger Bevölkerung zum einen die Gesamteinnahmen der Stadt aus der Einkommensteuer und durch Zuweisungen sinken, gleichzeitig jedoch durch Ausgabenremanenz die Pro-Kopf-Ausgaben für große Bereiche der Infrastruktur ansteigen (Mäding 2004).
- Der prozentuale Bevölkerungsanteil der Über-64-Jährigen an den Einwohnern im Jahr 2003 wird als Resultat vorangegangener demografischer Entwicklungen interpretiert. Durch die Erosion tragfähiger Wirtschaftsstrukturen und der anhaltenden ökonomischen Stagnation ist v.a. ein Wegzug junger – und häufig gleichzeitig besser qualifizierter – Bevölkerungsgruppen festzustellen, die den Anteil der älteren Bürger kontinuierlich steigen lässt. Niedrige Bevölkerungsanteile junger Menschen münden wiederum in einer negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung. Durch diese kumulierten Effekte struktureller Benachteiligungen entstehen regelrechte „Teufelskreise“ (Pohlan/Wixforth 2005).
- Mit der prozentualen Entwicklung der Zahl der Über-64-Jährigen von 1995 bis 2003 wird eine wesentliche strukturelle Komponente des demografischen Wandels, die regional und lokal unterschiedlich ausgeprägte Tendenz zur Überalterung der Bevölkerung, berücksichtigt. Es wird unterstellt, dass bei einem hohen und wachsenden Anteil der älteren Bevölkerung zusätzliche Ausgabenbedarfe für infrastrukturelle Einrichtungen entstehen (Baum/Seitz/Worobjew 2002).
- Der Einwohnerindex für das Jahr 2020 – bezogen auf das Referenzjahr 2002 – dient

der Quantifizierung der weiterhin erwarteten Bevölkerungsentwicklung.

- Der prozentuale Bevölkerungsanteil der Über-59-Jährigen an den Einwohnern im Jahr 2020 dient der Fortschreibung der weiteren Alterungsprozesse in den Gebietskörperschaften.

Zur Ermittlung der maximal kontrastierenden Kreise und kreisfreien Städte wurde folgendes Vorgehen gewählt: Die fünf ausgewählten Variablen wurden zunächst mittels einer z-Transformation<sup>18</sup> standardisiert. Damit ergeben sich aus den Ursprungsvariablen abgeleitete z-Werte, die in der Summe der 18 betrachteten Gebiets-einheiten ein arithmetisches Mittel von 0 und eine Standardabweichung von 1 aufweisen. Bei einem Wert von -1 oder +1 bedeutet dies, dass die Städte und Gemeinden einen standardisierten z-Wert aufweisen, der um eine Standardabweichung unter bzw. über dem Durchschnitt der 18 Gebietseinheiten liegt. Anschließend ist darauf zu achten, dass die Wirkungsrichtung der Vorzeichen bei allen standardisierten Variablen in die gleiche Richtung weist. Da dies nicht bei allen Variablen gegeben ist<sup>19</sup>, muss z. T. noch eine Multiplikation mit dem Faktor -1 erfolgen. Anschließend ist es möglich, die Standardabweichungen aufzusummieren und die demografisch günstigste bzw. ungünstigste Gebietskörperschaft durch eine stark positive bzw. stark negative Standardabweichungssumme zu identifizieren. Da jeweils zwei Kreise und kreisfreie Städte ausgewählt werden sollen, sind diese Gebietseinheiten jeweils getrennt voneinander zu betrachten. In Tabelle 8 werden die zugrunde liegenden Basisvariablen und die Summe der Standardabweichungen abgebildet. Die Ausprägungen der standardisierten z-Werte der Einzelindikatoren als Grundlage für die Summe der Standardabweichungen können der Tabelle 8 im Anhang entnommen werden.

Es ist in dieser Tabelle zu erkennen, dass unter den kreisfreien Städten Brandenburg a.d. Havel die größte Summe der negativen Standardabweichungen aufweist und somit als demografisch problematischste Stadt identifiziert werden konnte. Die Stadt hat in der Zeit von 1995 bis 2003 13% ihrer Einwohner verloren und wird nach den Vorausberechnungen bis zum Jahr 2020 einen weiteren deutlichen Einwohnerrückgang erleben, da bis dahin – bezogen auf das Referenzjahr 2002 – nur noch 83% der Bewohner in der

(17) Auf die Einbeziehung von Finanzdaten bei der Auswahl wurde bewusst verzichtet, da es Ziel der Modellierung ist, die Finanzlage in Abhängigkeit von demografischen Prozessen zu untersuchen.

(18) Eine z-Transformation ist eine Standardisierung zur Vergleichbarkeit von Variablen mit unterschiedlichem Wertenniveau und unterschiedlicher Streuung (Bahrenberg/Giese/Nipper 1999: 70).

(19) Bei der Bevölkerungsentwicklung ist ein negativer standardisierter Wert negativ zu beurteilen, da die Dynamik unterhalb des Durchschnitts liegt. Anders beim Anteil der Über-64-Jährigen: Ein negativer Wert weist ebenfalls auf einen unterdurchschnittlichen Anteil hin, der in diesem Fall aber – im Sinne der zu erwartenden fiskalischen Auswirkungen – positiv besetzt ist.

Stadt verbleiben werden. Die Bewohner setzen sich aktuell schon aus einem hohen Anteil an älteren Bewohnern zusammen (im Jahr 2003 sind mehr als 21% der Einwohner über 64 Jahre) und die Stadt wird diesen „Spitzenplatz“ unter den kreisfreien Städten bis zum Jahr 2020 behaupten können. Entsprechend des hohen Anteils der Älteren ist die weitere Zunahme der Zahl der Älteren nur unterdurchschnittlich ausgeprägt. Die zu Brandenburg a.d. Havel maximal kontrastierende Stadt stellt Potsdam dar: Als einzige kreisfreie Stadt hat Potsdam im Zeitraum von 1995 bis 2003 nur einen geringen Schrumpfungprozess erlebt (-1,1%)<sup>20</sup> und auch bis zum Jahr 2020 werden für die Stadt konstante Einwohnerzahlen prognostiziert. Der Anteil älterer Bürger an den Einwohnern ist mit 15% im Jahr 2003 stark unterdurchschnittlich und wird aufgrund einer unterdurchschnittlichen Zunahme auch im Jahr 2020 noch unter dem Vergleichsniveau der anderen kreisfreien Städte liegen (knapp über 30% an Über-59-Jährigen im Jahr 2020

in Potsdam gegenüber fast 38% in Brandenburg a.d. Havel).

Unter den Landkreisen ist der Kreis Oberspreewald-Lausitz derjenige mit der höchsten negativen Standardabweichung. Der Kreis hat in der Vergangenheit (1995 bis 2003) bereits über 13% seiner Einwohner verloren und wird zwischen 2002 und 2020 nochmals einen Einwohnerrückgang von über 20% verkraften müssen. Während sich die Bevölkerungsstruktur bislang noch als relativ günstig erweist, indem der Anteil der Über-64-Jährigen im Jahr 2003 nur bei 16,6% lag, wird sich diese relativ günstige Situation bis 2020 umkehren. So ist im Landkreis Oberspreewald-Lausitz die Zahl der Über-64-Jährigen im Zeitraum von 1995 bis 2003 um 44% gestiegen – die mit Abstand höchste Zuwachsrate dieser Altersklasse unter allen Landkreisen und kreisfreien Städten im Land Brandenburg. Ergebnis wird sein, dass die älteren Bürger im Landkreis einen immer größer werdenden Anteil der Einwohner ausmachen. Der Anteil der

(20)

Diese Zahl wird verzerrt durch Eingliederungen von Gemeinden in die jeweilige kreisfreie Stadt: So ergab sich bei der umfassenden brandenburgischen Gemeindegebietsreform im Oktober 2003 für Brandenburg a.d. Havel nur die Eingliederung von zwei Gemeinden mit insgesamt 890 Einwohnern (Bevölkerungsstand Dezember 2002), für Potsdam jedoch die Eingliederung von sieben Gemeinden mit insgesamt 11.832 Einwohnern (eigene Berechnungen nach LDS BB 2005a und LDS BB 2006b).

Tabelle 8

Ausprägungen der demografischen Indikatoren in den brandenburgischen kreisfreien Städten und Landkreisen sowie im Land insgesamt

Amtl. Schlüssel	Kreisfreie Stadt bzw. Landkreis	Bevölkerungsentwicklung von 1995-2003 in %	Anteil der Über-64-Jährigen an den Einwohnern 2003 in %	Entwicklung der Zahl der Über-64-Jährigen von 1995-2003 in %	Einwohnerindex insgesamt 2020 (2002 = 100)	Anteil der Über-59-Jährigen an den Einwohnern 2020 in %	Summe der Standardabweichungen
12051	<i>Brandenburg a.d. Havel</i>	-13,0	21,2	20,2	83,0	37,9	-4,31
12052	Cottbus / Chosebusz	-16,4	17,8	27,1	85,1	34,8	-2,58
12053	Frankfurt (Oder)	-17,1	18,6	37,7	86,5	33,6	-3,94
12054	<i>Potsdam</i>	-1,1	15,0	20,9	100,8	30,2	3,39
12060	Barnim	14,6	17,1	33,5	114,1	32,5	2,06
12061	Dahme-Spreewald	10,5	17,4	19,5	109,7	33,5	2,78
12062	Elbe-Elster	-8,3	18,2	17,3	81,1	37,6	-2,02
12063	<i>Havelland</i>	15,8	14,7	22,7	111,9	30,6	5,26
12064	Märkisch Oderland	11,1	17,8	26,9	109,5	32,4	2,00
12065	Oberhavel	15,6	18,3	25,1	117,3	31,3	3,19
12066	<i>Oberspreewald-Lausitz</i>	-13,1	16,6	44,0	78,4	38,1	-5,37
12067	Oder-Spree	1,2	20,7	21,8	100,9	35,5	-1,19
12068	Ostprignitz-Ruppin	-5,1	20,7	15,7	89,1	37,0	-2,15
12069	Potsdam-Mittelmark	19,4	18,1	22,3	122,8	30,2	4,67
12070	Prignitz	-10,1	16,2	17,6	81,5	38,7	-1,50
12071	Spree-Neiße	-4,6	19,0	15,1	75,8	37,5	-2,17
12072	Teltow-Fläming	8,8	17,9	18,7	109,4	30,8	3,33
12073	Uckermark	-10,5	14,6	26,3	82,1	37,7	-1,47
12	Land Brandenburg	1,4	17,7	24,1	99,8	34,0	

Quelle: BBR 2005, eigene Berechnungen

Über-59-Jährigen wird im Jahr 2020 bei knapp über 38% liegen. Unter den 14 Landkreisen erfährt der Kreis Oberspreewald-Lausitz somit voraussichtlich eine Altersstrukturverschiebung vom viertjüngsten Kreis im Jahr 2003 zum zweitältesten Kreis im Jahr 2020.

Kontrastierend dazu weist der Landkreis Havelland die demografisch günstigsten Strukturen auf, da die Summe der Standardabweichungen die höchste positive Ausprägung annimmt. Der Kreis ist in der Zeit von 1995 bis 2003 mit fast 16% dynamisch gewachsen und wird von 2002 bis 2020 mit einem prognostizierten Zuwachs von fast 12% weiterhin ein Einwohnerwachstum verzeichnen. Der Anteil der Über-64-Jährigen an den Einwohnern im Jahr 2003 weist mit 14,7% einen relativ niedrigen Wert auf. Dieser niedrige Anteil der älteren Einwohner an der Bevölkerung wird auch im Jahr 2020 noch erhalten bleiben, da ein Anteil der Über-59-Jährigen an den Einwohnern von unter 31% prognostiziert wird. Dennoch bewegt sich die Entwicklung der Zahl der Über-64-Jährigen von 1995 bis 2003 im Mittelfeld, die jedoch durch die hohe Bevölkerungsdynamik und die damit

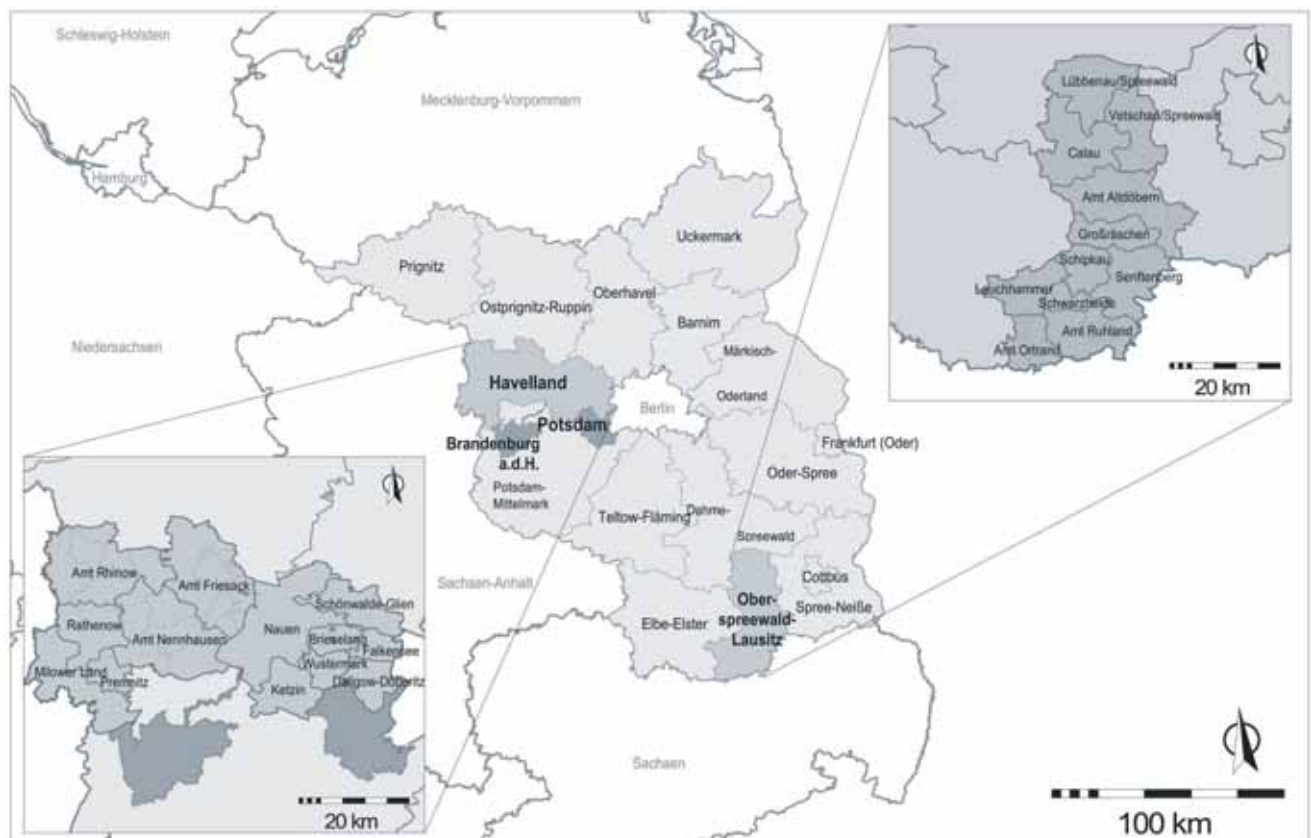
auch verbundene Zunahme der Zahl der Jüngeren keine gravierenden Bevölkerungsstrukturverschiebungen zur Folge hat.

Die geografische Lage der im Folgenden näher betrachteten Kommunen innerhalb des Landes Brandenburg zeigt Abbildung 31.

### Bevölkerungsentwicklung in den vier ausgewählten Kommunen

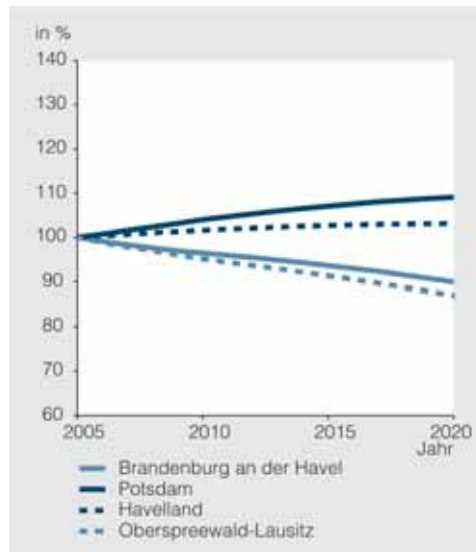
Die Bevölkerungsentwicklung in den vier ausgewählten Untersuchungsräumen, der beiden kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel und Potsdam sowie der beiden Landkreise Havelland und Oberspreewald-Lausitz war bereits Gegenstand der Gebietsauswahl im vorigen Abschnitt. Für das Verständnis der im Folgenden dargestellten Modellierung sowie ihrer Ergebnisse erscheint es jedoch notwendig, die Bevölkerungsentwicklung in den vier Untersuchungsräumen zuvor noch einmal differenziert nach Altersgruppen darzustellen. Grundlage der Darstellung sowie der Modellrechnung bildet die aktuelle Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Brandenburg.

Abbildung 31  
Ausgewählte Untersuchungskommunen in Brandenburg



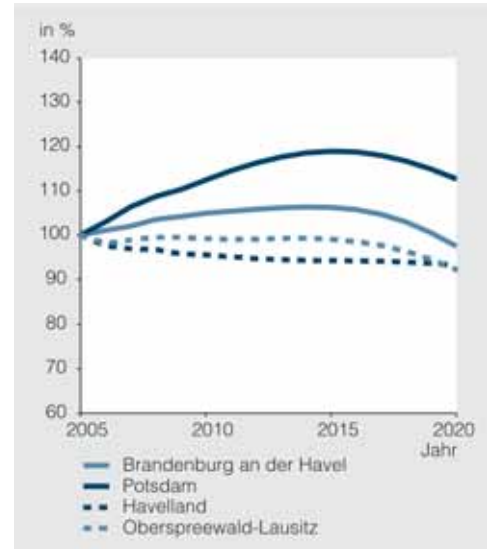
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 32  
Veränderung der Einwohnerzahl insgesamt in den betrachteten Beispielräumen 2005 bis 2020 (indiziert, 2005 = 100%)



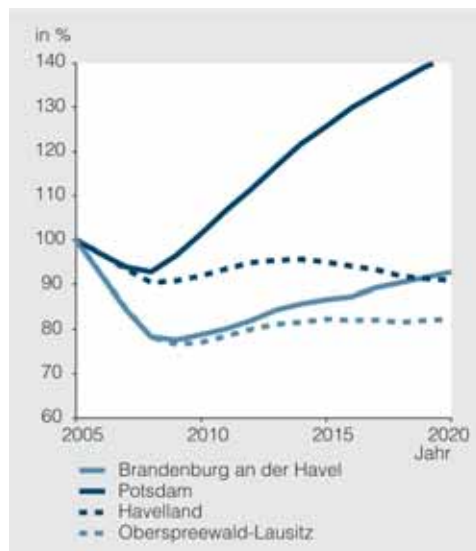
Quelle: LDS BB 2006b, eigene Berechnungen

Abbildung 33  
Veränderung der Einwohnerzahl in der Altersgruppe „0 bis 6 Jahre“ in den betrachteten Beispielräumen 2005 bis 2020 (indiziert, 2005 = 100%)



Quelle: LDS BB 2006b, eigene Berechnungen

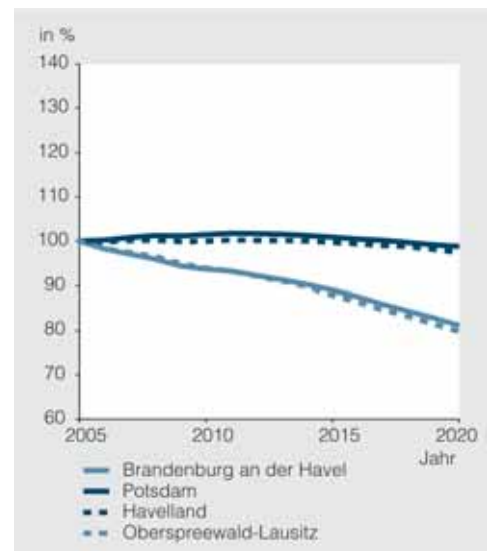
Abbildung 34  
Veränderung der Einwohnerzahl in der Altersgruppe „6 bis 18 Jahre“ in den betrachteten Beispielräumen 2005 bis 2020 (indiziert, 2005 = 100%)



Quelle: LDS BB 2006b, eigene Berechnungen

Wie Abbildung 32 zeigt, ist im Betrachtungszeitraum der Modellrechnung für die Stadt Potsdam sowie den Landkreis Havelland mit einer Bevölkerungszunahme zu rechnen, wohingegen sich die Stadt Brandenburg an der Havel und der Landkreis Oberspreewald-Lausitz weiteren Bevölkerungsrückgängen gegenüber sehen.

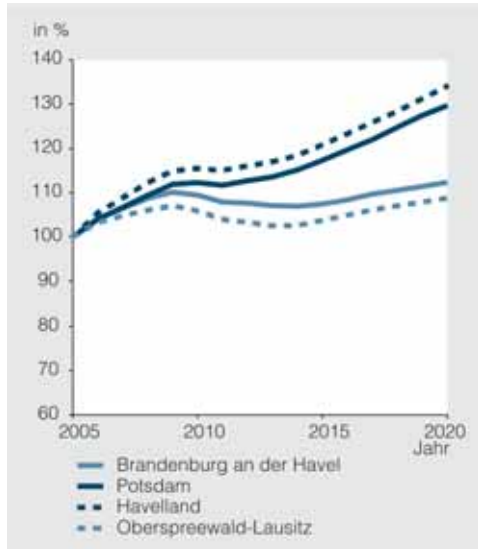
Abbildung 35  
Veränderung der Einwohnerzahl in der Altersgruppe „18 bis 65 Jahre“ in den betrachteten Beispielräumen 2005 bis 2020 (indiziert, 2005 = 100%)



Quelle: LDS BB 2006b, eigene Berechnungen

Wie die Abbildungen 33 bis 36 zeigen, wiederholt sich dieses Bild in nahezu allen Altersgruppen. Eine wichtige Ausnahme bildet nach den Vorausberechnungen des Statistischen Landesamtes hierbei jedoch die Altersgruppe der 0- bis 6-Jährigen sowie, z.T. noch deutlich stärker, der Altersgruppe der 6- bis 18-Jährigen. In diesen beiden Alters-

Abbildung 36  
Veränderung der Einwohnerzahl in der Altersgruppe „über 65 Jahre“ in den betrachteten Beispielräumen 2005 bis 2020 (indiziert, 2005 = 100%)



Quelle: LDS BB 2006b, eigene Berechnungen

gruppen zeigen die beiden kreisfreien Städte Zunahmen. Hintergrund ist hierbei vermutlich der in den Städten besonders starke Geburtenrückgang in den 90er Jahren, der zu einer entsprechend geringen Ausgangsbasis führt. Dies gilt im Besonderen für die Stadt Potsdam.

Zuwächse zeigen sich zudem in allen Untersuchungsräumen in der Gruppe der Über-65-Jährigen. In Potsdam sowie im Landkreis Havelland finden diese Zuwächse dabei auf einem deutlich höheren Niveau als in Brandenburg an der Havel und im Landkreis Oberspreewald-Lausitz statt.

## 2.2 Modell zur Abschätzung der fiskalischen Entwicklung

Zur Abschätzung der Auswirkungen der dargestellten demografischen Entwicklung auf die Kommunal- und Kreishaushalte der vier Untersuchungsräume wurde ein Prognosemodell entwickelt. Dieses ermittelt für jedes Modelljahr (2005 bis 2020) die sich aus den getroffenen Annahmen ergebenden Einnahmen und Ausgaben aller kommunalen Gebietskörperschaften und stellt diese gegenüber. Für die beiden Untersuchungsräume Havelland und Oberspreewald-Lausitz geschieht dies zunächst getrennt für alle Gemeinden und den Landkreis. Für die Ergebnisdarstellung werden die Werte des Landkreises und der kreisangehörigen Gemeinden aufsummiert.

Wie die Tabelle 9 zeigt, besteht das Prognosemodell aus sieben Modulen, die für jedes Modelljahr zunächst getrennt voneinander berechnet werden. Für die meisten Module wird dabei eine Wirkung der demografischen Entwicklung unterstellt.

Tabelle 9  
Module der Modellrechnung

Elemente der jährlichen Bilanz im Rahmen der Modellrechnung (Module)			Wirkungen der demografischen Entwicklung	
			Veränderung von Bevölkerungszahl und Altersstruktur	Remanenzkosteneffekte
Ausgaben	Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8	Verwaltungshaushalt	X	X
		Vermögenshaushalt	X	X
	Einzelplan 9 ohne GrSt, GewSt, ESt und KFA		X	
Einnahmen	Einnahmen in den Einzelplänen 0 bis 8	Verwaltungshaushalt	X	
		Vermögenshaushalt	X	
	Grundsteuer (GrSt)			
	Gewerbesteuer (GewSt)			
	Einkommensteuer (ESt)		X	
Kommunaler Finanzausgleich (KFA)		X		

Quelle: Eigene Darstellung

Folgende zwei zuvor bereits skizzierte Wirkungen werden bei der Modellierung berücksichtigt:

- Die Veränderung der Bevölkerungszahl sowie deren Alterszusammensetzung führen zu einer verstärkten oder verminderten Nachfrage nach kommunalen Leistungen. Dies führt – konstante Kosten pro Nachfrager unterstellt – zu entsprechenden Mehr- oder Minderausgaben der Gebietskörperschaften.<sup>21</sup> Vergleichbare Effekte zeigen sich auch bei kommunalen Einnahmearten, die bevölkerungs- bzw. alterssensibel sind (z.B. der Einkommenssteuer).
- Die spezifischen Kosten der kommunalen Leistungserstellung pro Nachfrager bleiben bei einem Rückgang der Nachfrage nicht in allen Fällen konstant. Vielmehr sind in einigen Fällen deutliche Remanenzkosten zu berücksichtigen. Remanenz bedeutet, dass bei einem Rückgang der Nachfrage die Kosten pro Nachfrager ceteris paribus steigen. Um diesen bisher in der Literatur zumeist nur qualitativ beschriebenen Effekt zumindest annäherungsweise quantitativ zu berücksichtigen, wurden in Abschnitt 1.3 Remanenzfaktoren empirisch bestimmt.

Die Module der Modellrechnung gliedern zugleich die Methodik- und Ergebnisdarstellung der nachfolgenden Abschnitte.

**Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8**

*Gegenstand und Methodik*

Für jede Gebietskörperschaft der untersuchten Teilräume Brandenburgs wird im Modul „Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8“ eine Abschätzung der Ausgaben für alle 87 Aufgabenbereiche der Kommunen in den Einzelplänen 0 bis 8 vorgenommen. Dabei sind – wie in der vorstehenden Tabelle dargestellt - die Bevölkerungsentwicklung sowie mögliche Remanenzkosteneffekte zu berücksichtigen. Aufgrund der jeweils spezifischen Ausgangssituation im Jahr 2004 wirken die genannten Effekte für jede Gebietskörperschaft und jeden Aufgabenbereich unterschiedlich. Die Abschätzung der Ausgaben erfolgt daher getrennt für jede Gebietskörperschaft über die folgenden Schritte.

Ausgangspunkt der Abschätzung für einen Aufgabenbereich ist der für das Startjahr 2004 empirisch ermittelte Ausgabensatz in Euro pro Einwohner in der korrespondieren

Altersgruppe (z.B. 50 Euro pro Einwohner zwischen 6 und 18 Jahren).<sup>22</sup> Die korrespondierende Altersgruppe ergibt sich aus den entsprechenden Zuordnungen der empirischen Analyse. Um abzuschätzen, wie viel die Kommune im Betrachtungsjahr (2004 + n) für den betreffenden Aufgabenbereich insgesamt ausgibt, wird zunächst der Ausgabensatz für das Modelljahr geschätzt. Dabei sind Remanenzkosteneffekte zu berücksichtigen.

Zur Berücksichtigung der Remanenzkosten wird zunächst die Einwohnerentwicklung zwischen dem Ausgangsjahr 2004 und dem jeweiligen Modelljahr betrachtet. Weist diese einen Rückgang der für einen Aufgabenbereich relevanten Altersgruppe auf, so wird der Ausgabensatz (Euro pro Einwohner in der Altersgruppe) um einen bestimmten Betrag pro verlorenen Einwohner in der Altersgruppe erhöht. Der Umfang der Erhöhung ergibt sich aus den Remanenzkostenklassen, denen der jeweilige Aufgabenbereich in Abschnitt 1.3 zugeordnet wurde. Dabei wurden die in der nachstehenden Tabelle dargestellten Remanenzfaktoren verwendet.<sup>23</sup>

Tabelle 10  
In der Modellierung zur Abbildung der Remanenzklassen verwendete Remanenzfaktoren

Remanenzklasse (aus der empirischen Auswertung im vorigen Hauptkapitel)	In der Modellrechnung verwendeter Remanenzfaktor	
	für den Verwaltungshaushalt	für den Vermögenshaushalt
Remanenzklasse 0	0	0
Remanenzklasse 1	0,2	0,1
Remanenzklasse 2	0,4	0,2
Remanenzklasse 3	0,6	0,3
Remanenzklasse 4	0,8	0,4

Quelle: Eigene Setzung auf Basis eigener Auswertung von LDS BB 2006a

Ein Beispiel: In einer Kommune ist die Anzahl der Einwohner in der Altersklasse 6 bis 18 zwischen 2004 und dem gerade betrachteten Modelljahr (z.B. 2010) von 1.000 auf 900 Einwohner gesunken. Im Basisjahr lag der Ausgabensatz für den gerade betrachteten Aufgabenbereich bei 50 Euro pro Einwohner zwischen 6 und 18 Jahren und es wurde ein Remanenzfaktor von 0,2 (Remanenzklasse 1 im Verwaltungshaushalt) bestimmt.

Im Falle dieser Beispieldaten wäre der Ausgabensatz des Modelljahres 2010 zu bestimm-

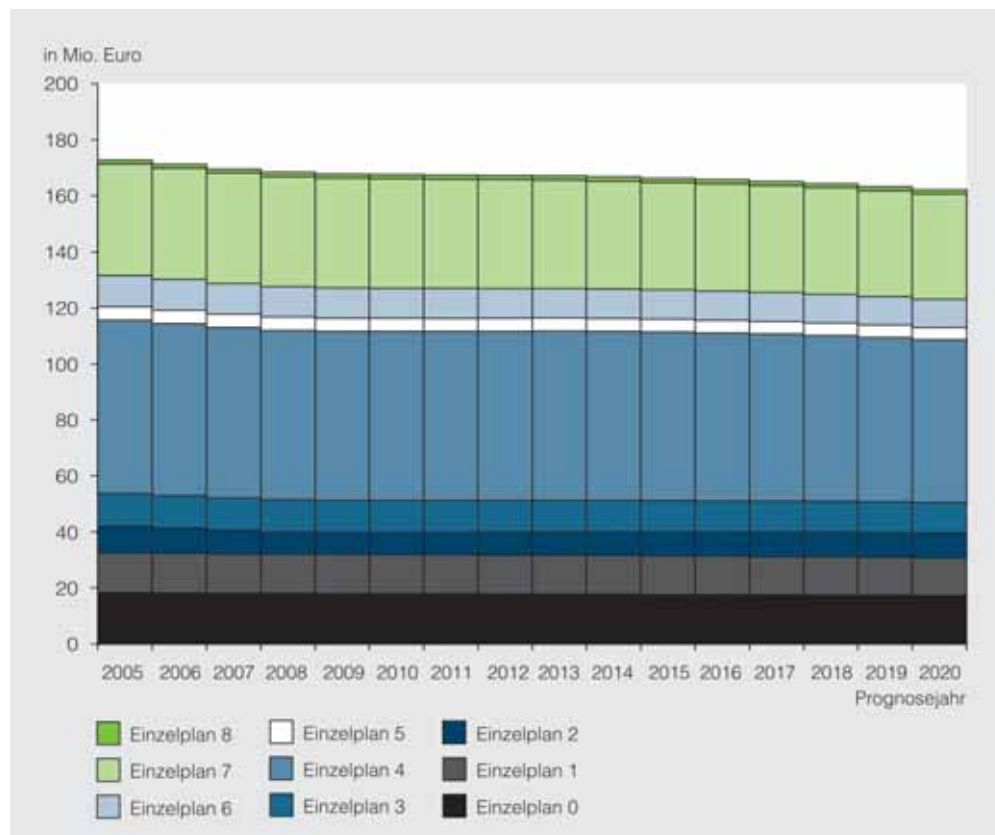
(21) Eine gute Veranschaulichung dieses Effektes bei den Ausgaben findet sich beim internetgestützten „Projektionsmodul Finanzen“ der Bertelsmann Stiftung ([www.wegweiser-demografie.de](http://www.wegweiser-demografie.de)).

(22) Zur besseren statistischen Absicherung wurde der „Ausgabensatz 2004“ im Modell durch den durchschnittlichen Ausgabensatz der Jahre 2002 bis 2004 gebildet. Dieses Vorgehen vermindert das Risiko, Sondereinflüsse zur Basis prognostischer Fortschreibungen zu machen.

(23) Bei den für die Modellierung angesetzten Werten der Remanenzklassen 1 bis 4 zwischen 0,1 und 0,8 handelt es sich um Setzungen der Autoren aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen. So wurden z.B. die Werte für den Vermögenshaushalt deutlich geringer angesetzt, da die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die Gebietskörperschaften auf den kommunalen Finanzengpass – auch unabhängig von der demografischen Entwicklung – mit einem deutlichen Rückgang der Investitionen reagieren.

Abbildung 37

Brandenburg an der Havel, Verwaltungshaushalt, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8  
(Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

men, indem der Ausgabensatz des Basisjahres 2004 um einen Faktor erhöht wird, der sich aus dem Bevölkerungsrückgang in der relevanten Altersklasse (-10% der Einwohner zwischen 6 und 18 Jahren) und dem Remanenzfaktor (0,2) ergibt, also um  $10\% \times 0,2 = 2\%$ . Der Ausgabensatz für das Jahr 2010 wird somit auf 51 Euro pro Einwohner zwischen 6 und 18 Jahren geschätzt.

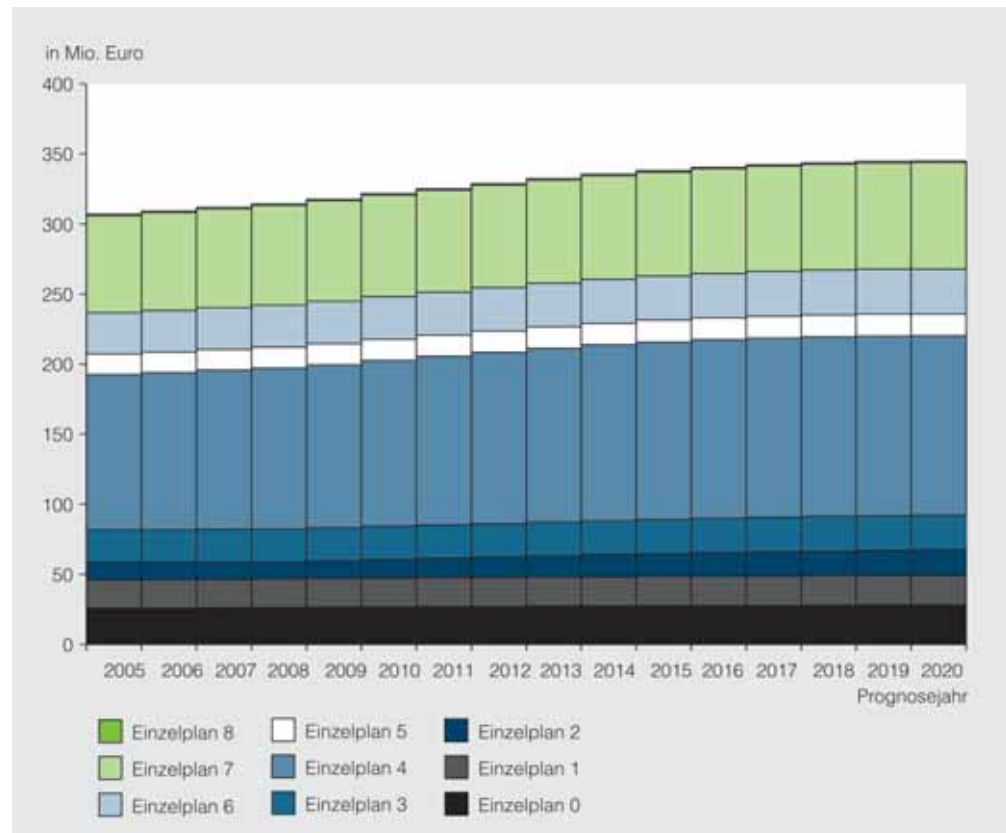
Mit diesem Ausgabensatz für das Modelljahr kann dann im nächsten Schritt die Absolutsumme der Ausgaben der Kommune für den betreffenden Aufgabenbereich ermittelt werden. Dazu wird der Ausgabensatz des Modelljahres mit der Einwohnerzahl in der entsprechenden Altersklasse multipliziert. In dem genannten Beispiel ergäbe sich somit eine Gesamtausgabe im Jahr 2010 von 45.900 Euro (= 51 Euro pro Einwohner zwischen 6 und 18 Jahren  $\times$  900 Einwohner zwischen 6 und 18 Jahren). Zum Vergleich: Im Basisjahr 2004 hat die Gemeinde 50.000 Euro (= 50 Euro  $\times$  1.000) für die entsprechende Aufgabe ausgegeben. Die Absolutausgaben sind somit gefallen, die Pro-Kopf-Ausgaben jedoch gestiegen.

#### *Ergebnisse des Moduls „Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8“ für den Verwaltungshaushalt*

Die Abbildungen 37 und 38 zeigen beispielhaft die Ergebnisse des Moduls „Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8“ für die Verwaltungshaushalte der Städte Brandenburg an der Havel und Potsdam. Bei einem Vergleich dieser beiden kreisfreien Städte wird deutlich, wie sehr sich die demografische Entwicklung im Umfang der Ausgaben widerspiegelt. So zeichnet sich Brandenburg an der Havel durch eindeutige Rückgänge der Absolutausgaben aus. Potsdam weist hingegen deutliche Ausgabenzuwächse auf. Dieser Anstieg ergibt sich vor allem aus dem deutlichen Anwachsen der Altersgruppe der 0 bis 18-Jährigen in der Landeshauptstadt während des Betrachtungszeitraumes, liegen doch die Pro-Kopf-Kosten dieser Altersgruppe für die Kommunen überdurchschnittlich hoch – mit entsprechenden Mehrausgaben in den Einzelplänen 2 (Schule) und 4 (u.a. Kindertagesbetreuung).

Abbildung 38

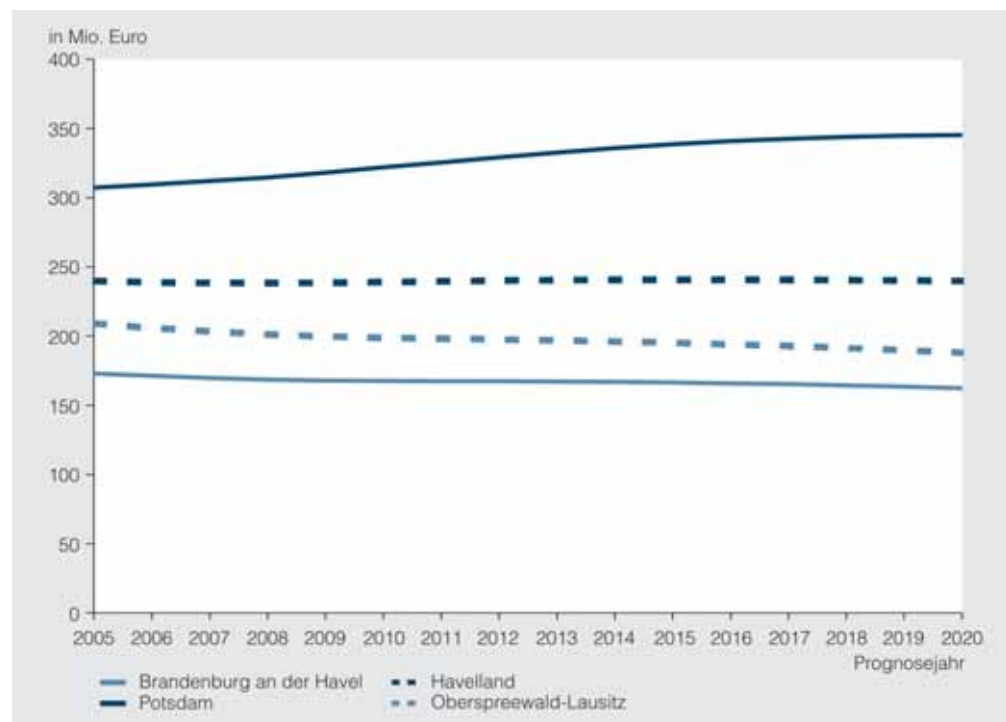
Potsdam, Verwaltungshaushalt, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

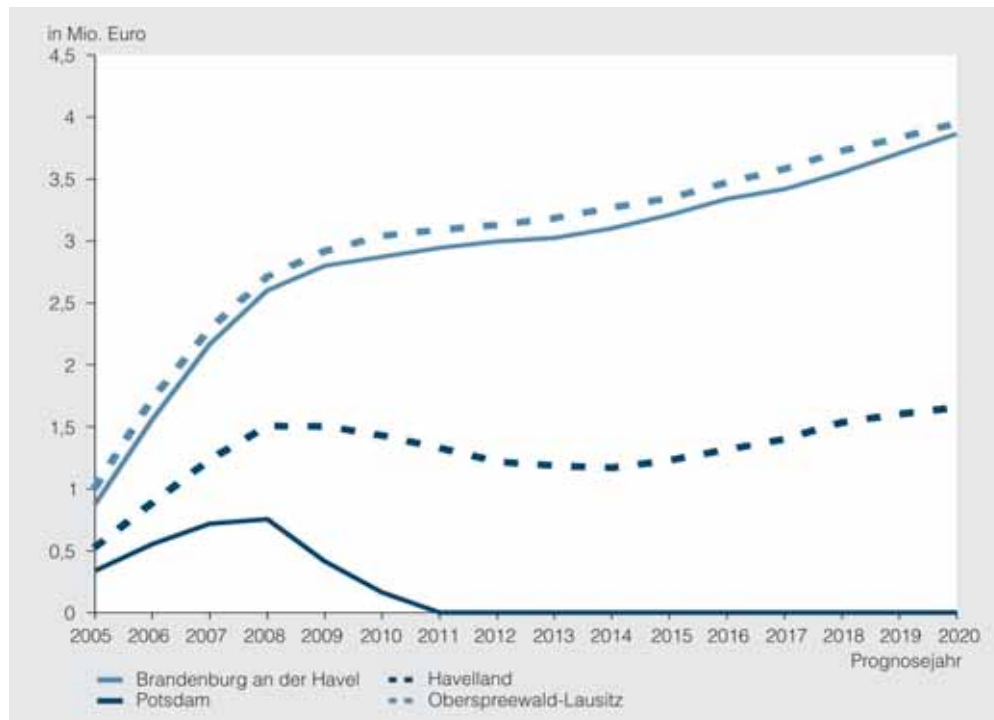
Abbildung 39

Vergleich der Untersuchungsräume, Verwaltungshaushalt, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 40  
Isolierung der Remanenzkosteneffekte in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Wie die Abbildung 39 zeigt, sind entsprechende Unterschiede auch bei den beiden Landkreisen zu erkennen. Während die Absolutausgaben im Landkreis Havelland annähernd konstant sind, sind sie im Landkreis Oberspreewald-Lausitz rückläufig. Die Abbildung stellt die Gesamtsummen für die vier Untersuchungsräume noch einmal vergleichend nebeneinander. Sie dient zugleich als Basis für eine Abschätzung der Bedeutung der Remanenzeffekte. Um diese zu visualisieren, wurde zusätzlich eine Berechnung der Ausgaben ohne Berücksichtigung der Remanenzeffekte vorgenommen und von den eben dargestellten Ergebnissen abgezogen. Abbildung 40 zeigt die so isolierten Remanenzkosten. Für die beiden stark von Schrumpfungstendenzen betroffenen Untersuchungsräume Brandenburg an der Havel und Oberspreewald-Lausitz in der Größenordnung von zwei bis vier Millionen Euro pro Jahr (Preisstand 2003).

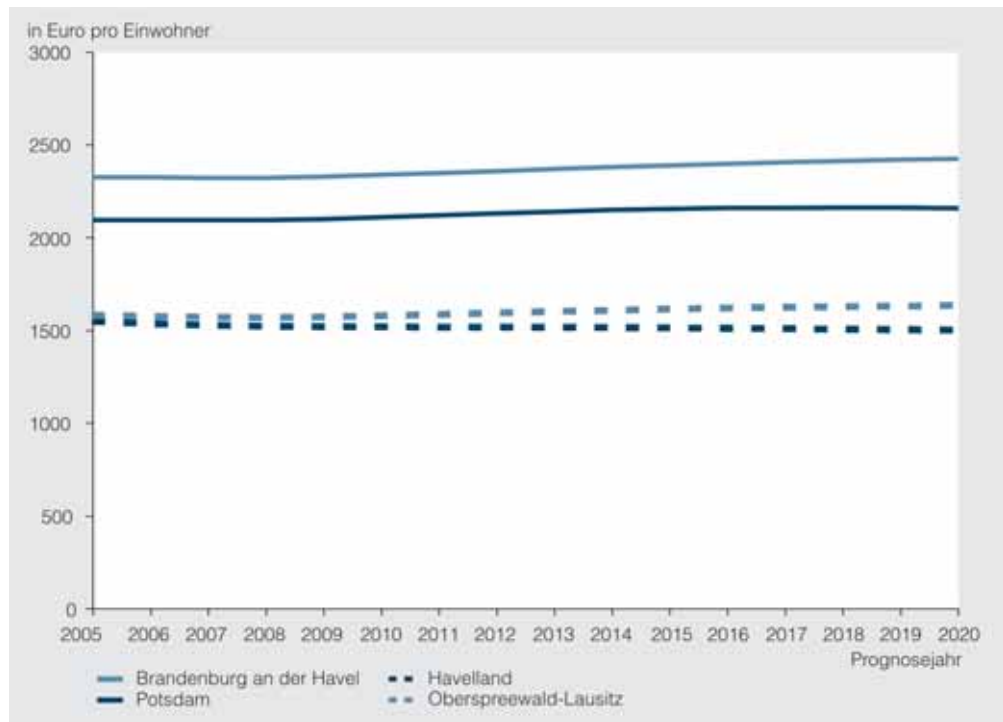
Von besonderer Bedeutung für die Bewertung der Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die kommunalen Haushalte ist die Betrachtung der Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden. Können diese konstant gehalten werden, sind Einwohnerverluste deutlich einfacher zu finanzieren, als wenn

diese demografiebedingt ansteigen. Eine Veränderung der Pro-Kopf-Ausgaben kann zwei Gründe haben. Zum einen die Verschiebung der Alterszusammensetzung der Gemeinde. So sind Kinder und Jugendliche für die Gemeinden in der Regel deutlich teurer als Erwerbspersonen. Zum anderen durch die eben sichtbar gemachten Remanenzkosten, die sich aus plötzlich entstehenden infrastrukturellen Überkapazitäten ergeben.

Wie die Abbildung 41 zeigt, finden sich beide Wirkungen in den Modellergebnissen wieder. So zeigen sowohl die von Schrumpfung deutlich betroffene Stadt Brandenburg als auch die in ihrer Entwicklung sehr stabile Landeshauptstadt Potsdam steigende Pro-Kopf-Ausgaben. Während sich in Potsdam dahinter vor allem ein Bevölkerungszuwachs in den ausgabenintensiven Altersgruppen verbirgt, zeigen sich in Brandenburg an der Havel neben ähnlichen Effekten bei den Kindern und Jugendlichen auch Remanenzeffekte. Wie die folgende indizierte Darstellung in Abbildung 42 zeigt, sind sich auch in Oberspreewald-Lausitz, dem von Schrumpfung deutlich betroffenen Landkreis des Untersuchungssamples Zuwächse der Pro-Kopf-Ausgaben in vergleichbarer Größenordnung zu verzeichnen.

Abbildung 41

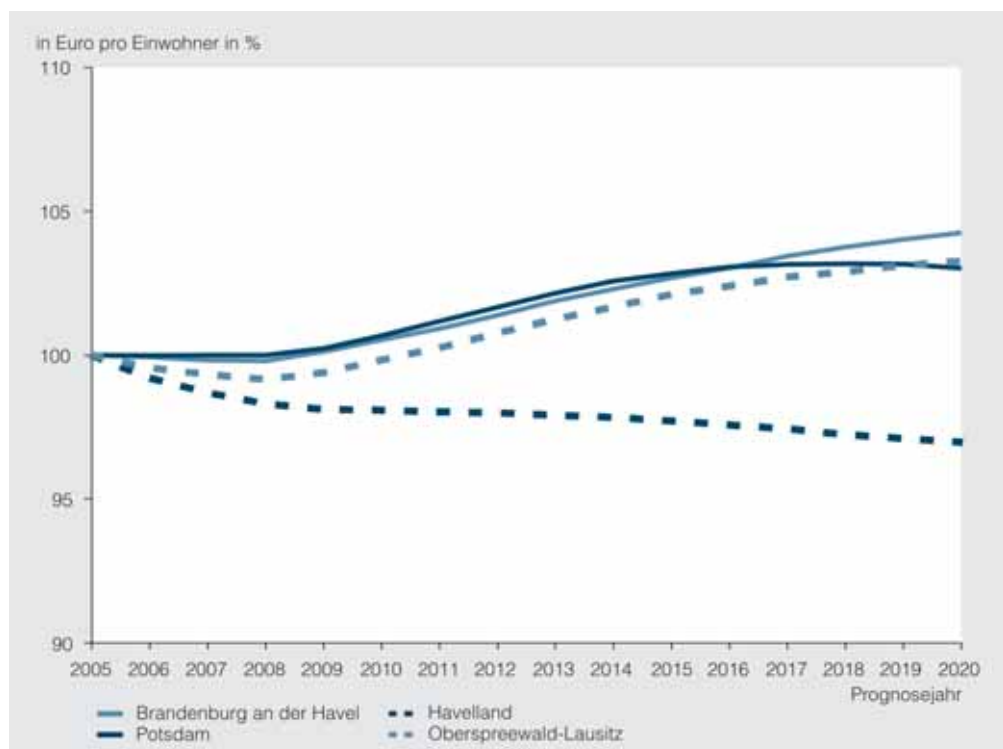
Vergleich der Verwaltungshaushalte der vier Untersuchungsräume, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 42

Vergleich der Verwaltungshaushalte der vier Untersuchungsräume, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 (indiziert, 2005 = 100%) (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

*Ergebnisse für den Vermögenshaushalt*

Die bisherigen Abbildungen bezogen sich ausschließlich auf den Verwaltungshaushalt. Im Folgenden sollen die Modellergebnisse für den Vermögenshaushalt kurz dargestellt werden. Dieser ist dem Volumen nach deutlich kleiner als der Verwaltungshaushalt, für das Gestaltungspotenzial einer Gemeinde aber gleichwohl von erheblicher Bedeutung, da er die Investitionen der Kommune umfasst. Vermögenshaushalte sind dem Wesen nach sehr schwankend. Insbesondere auf der Ebene der einzelnen Gemeinde oder des einzelnen Aufgabenbereiches variieren die Ausgaben jedes Jahr erheblich. Die in den Abbildungen dargestellten Werte können daher nur als statistische Erwartungswerte verstanden werden.

Dabei ist zu beachten, dass das Investitionsverhalten der Gemeinden nicht nur auf den demografischen Wandel, sondern vielmehr auf die kommunale Haushaltssituation insgesamt reagiert. So zeigen die Abbildungen 43 und 44 den dramatischen Verfall der kommunalen Investitionen im empirisch ausgewerteten Zeitraum zwischen 1997 und 2004.

Trotz dieses deutlichen Trends wurden die mittleren Ausgabensätze der Jahre 2002 bis 2004 auch beim Vermögenshaushalt zum Ausgangspunkt der Modellrechnung gemacht. Aus Platzgründen wird auf eine detaillierte Darstellung des Vermögenshaushaltes verzichtet. Gleichwohl lassen sich Auswirkungen der demografischen Entwicklung auch im Vermögenshaushalt erkennen. Dabei bilden naturgemäß andere Einzelpläne als bei den Verwaltungshaushalten den Schwerpunkt. So ist der Vermögenshaushalt vor allem von den investiven und Wertsteigernden Ausgaben des Einzelplans 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) geprägt. Zusammenfassend zeigt Abbildung 45 die indizierte Pro-Kopf-Entwicklung der Ausgaben im Vermögenshaushalt in den vier Untersuchungsräumen.

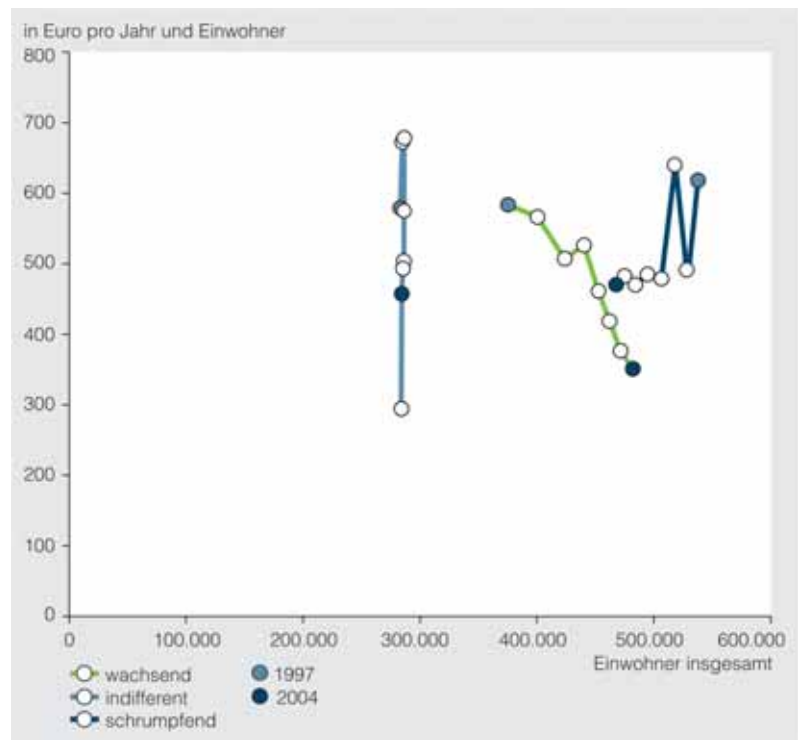
**Einnahmen in den Einzelplänen 0 bis 8**

*Gegenstand und Methodik*

Die im vorigen Abschnitt dargestellten Ausgaben sind von den Kommunen und Landkreisen nicht ausschließlich durch Eigenmittel des Einzelplans 9 zu decken. Vielmehr generieren viele der Aufgabenbereiche auch Einnahmen. Diese können einerseits aus Gebühren und Beiträgen der Einwohner beste-

Abbildung 43

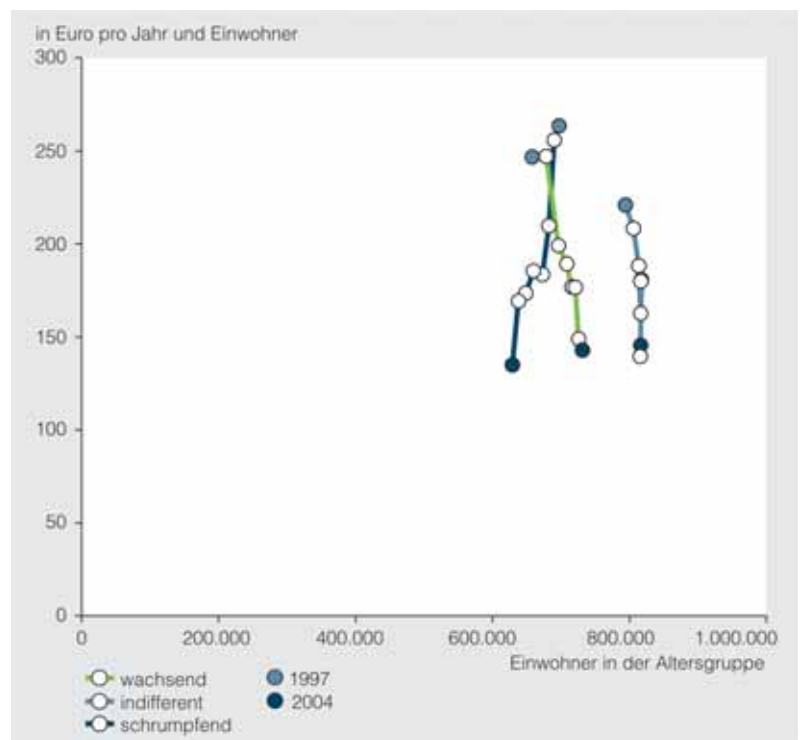
Entwicklung der Ausgaben im Vermögenshaushalt bei den städtischen kreisangehörigen Gemeinden des Landes Brandenburg, differenziert nach der Einwohnerentwicklung der Gemeinden



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 44

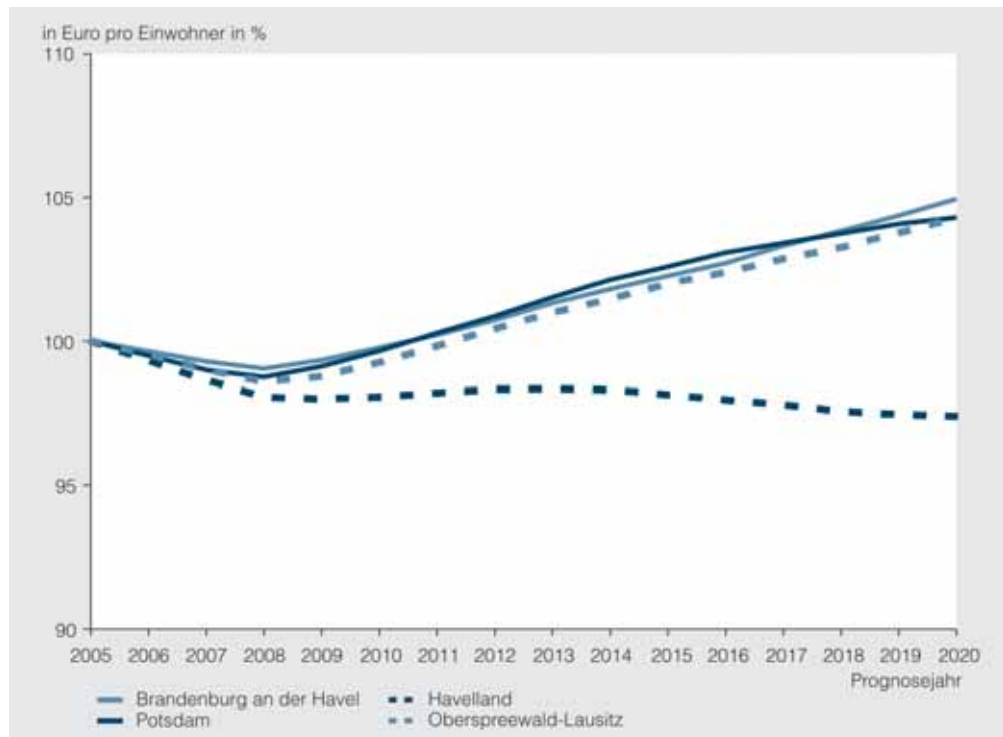
Entwicklung der Ausgaben im Vermögenshaushalt bei den Landkreisen des Landes Brandenburg, differenziert nach der Einwohnerentwicklung



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 45

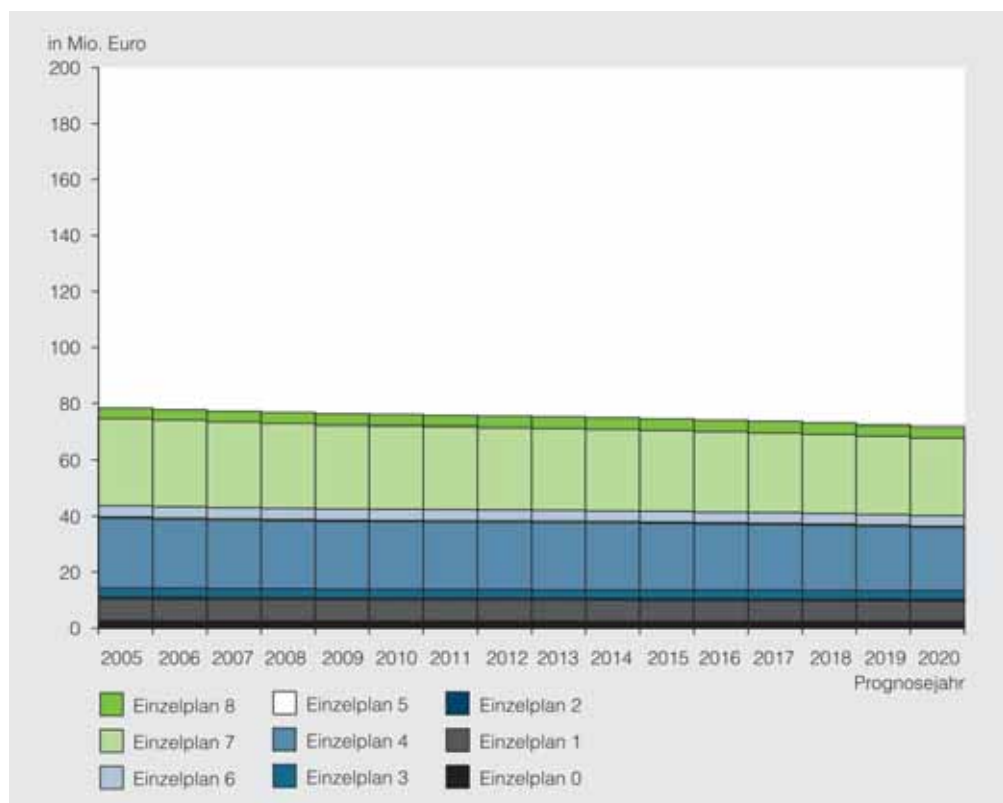
Vergleich der Vermögenshaushalte der vier Untersuchungsräume, Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 (indiziert, 2005 = 100%) (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 46

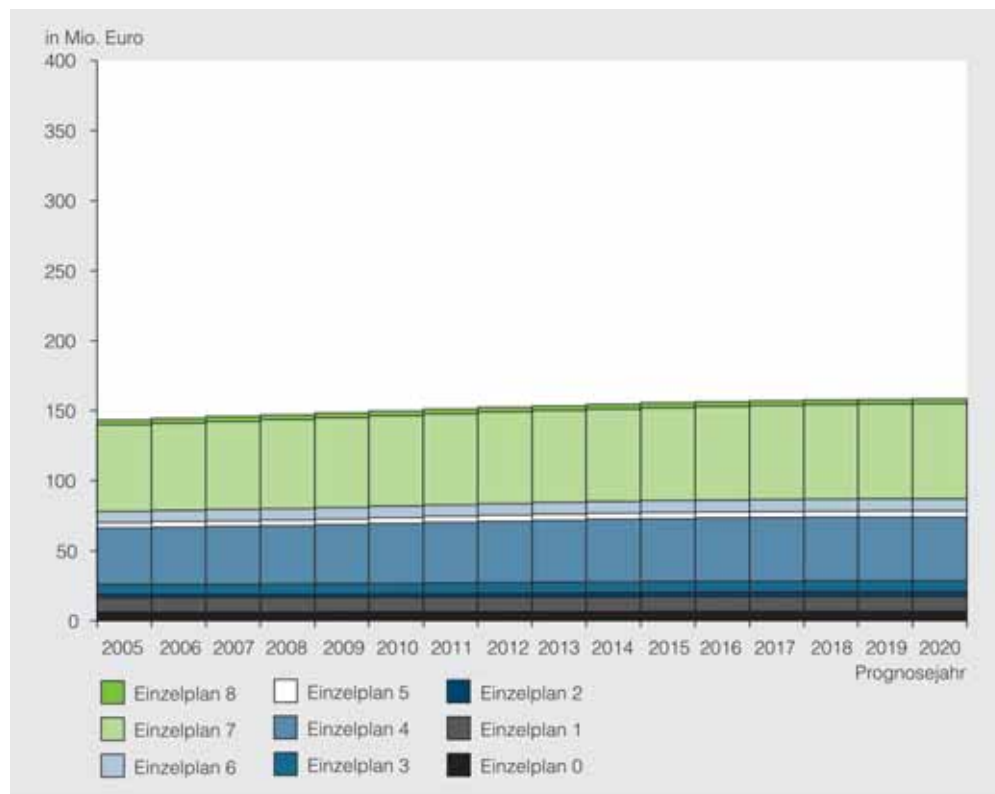
Brandenburg an der Havel, Verwaltungshaushalt, Einnahmen in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 47

Potsdam, Verwaltungshaushalt, Einnahmen in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

hen. Andererseits erhalten die Kommunen für bestimmte Aufgaben zweckgebundene Zuschüsse oder Erstattungen.

In Analogie zum Vorgehen bei den Ausgaben im vorigen Abschnitt, wurden zur Modellierung der Einnahmen in den Einzelplänen 0 bis 8 die Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 2002 bis 2004 ausgewertet und für diesen Referenzzeitraum gemittelte Einnahmesätze der Kommunen und Landkreise für die 87 betrachteten Aufgabenbereiche errechnet. Zur Abbildung der Demografiesensibilität wurde dabei – wie bei den Ausgaben – die für den jeweiligen Aufgabenbereich relevante Altersgruppe zur Referenzgröße der Einnahmesätze gemacht. Die Einnahmesätze haben somit die Maßeinheit „Euro pro Jahr und Einwohner in der relevanten Altersgruppe“.

### Ergebnisse

Die Abbildungen 46 und 47 zeigen exemplarisch die Ergebnisse für die Verwaltungshaushalte der beiden kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel und Potsdam. Die Y-Achsen der Darstellungen sind dabei so gewählt, dass sie der Skalierung bei den Ausgaben im vorigen Abschnitt (Abbildungen 37 und 38) entsprechen.

Der Vergleich der Einnahmen und Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 macht deutlich, dass sich die demografische Entwicklung auch an den aufgabenbezogenen Einnahmen ablesen lässt. Auch bei den Einnahmen kommt dem Einzelplan 4 eine besondere Bedeutung zu. Hier sind u.a. die Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung zu finden.

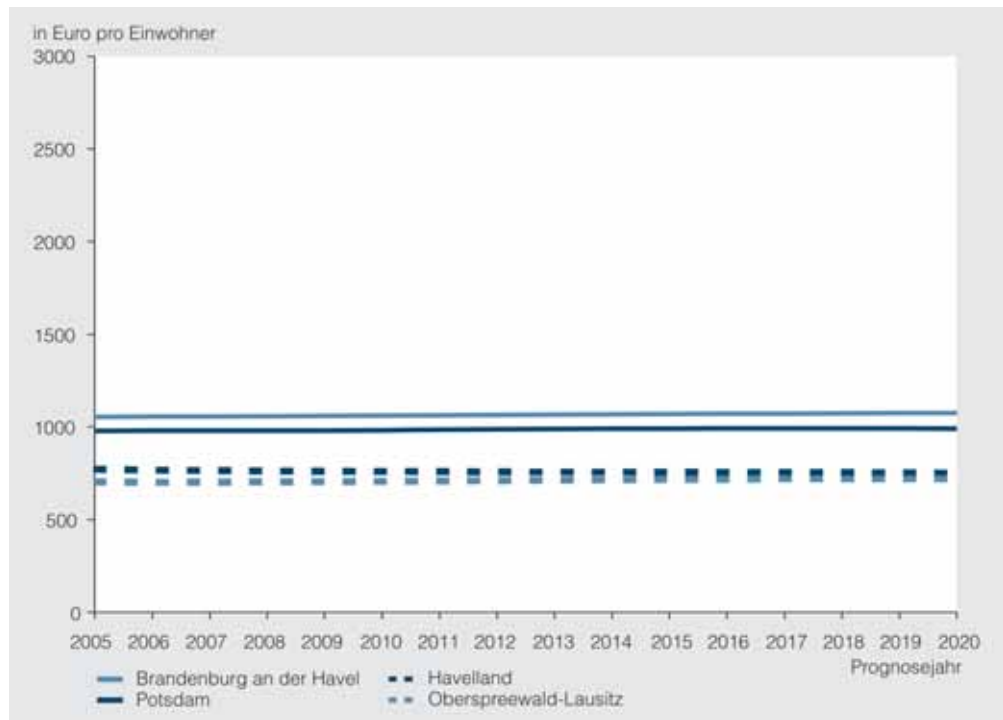
Setzt man die entsprechenden Einnahmebeiträge ins Verhältnis zu den Einwohnern, so kommt man auch bei den Einnahmen zu Pro-Kopf-Werten. Wie Abbildung 48 für alle Untersuchungsräume zeigt, sind diese Pro-Kopf-Einnahmen im Prognosezeitraum relativ stabil. Zur besseren Vergleichbarkeit mit den Pro-Kopf-Ausgaben der Einzelpläne 0 bis 8 wird deren Skalierung aus Abbildung 41 übernommen.

### Kommunaler Zuschussbedarf

Die eben dargestellte zeitliche Stabilität der Einnahmen könnte als ein beruhigendes Zeichen gelesen werden. Sie erhält aber erst dann eine Aussagekraft, wenn sie den Ausgaben im vorigen Abschnitt gegenüber gestellt wird. Aus der Differenz zwischen den Ausgaben und Einnahmen der Kommunen auf den entsprechenden Haushaltspositionen der

Abbildung 48

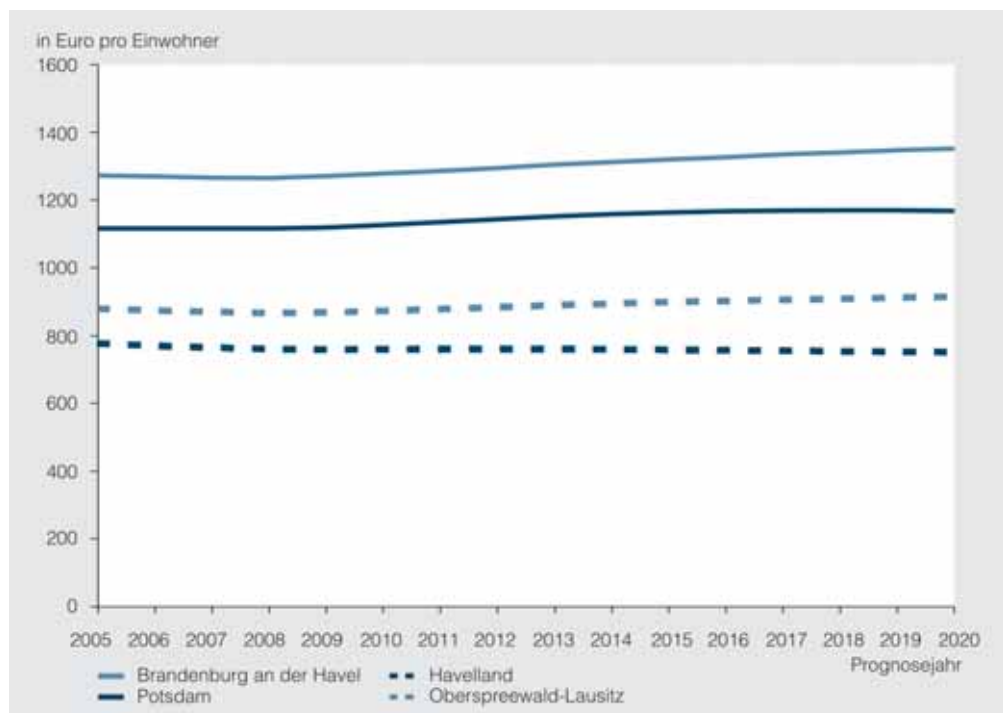
Vergleich der Verwaltungshaushalte der vier Untersuchungsräume, Einnahmen in den Einzelplänen 0 bis 8, Szenarien 111 und 112 (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 49

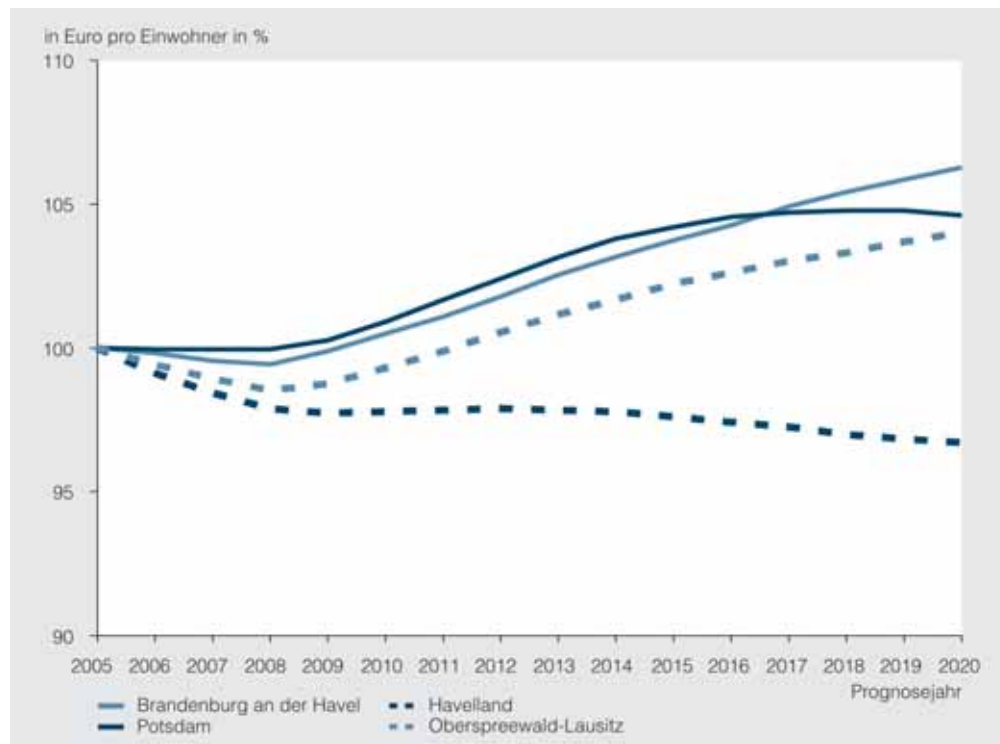
Vergleich der Verwaltungshaushalte der vier Untersuchungsräume, Zuschussbedarf aus kommunalen Eigenmitteln in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 50

Vergleich der Verwaltungshaushalte der vier Untersuchungsräume, Zuschussbedarf aus kommunalen Eigenmitteln in den Einzelplänen 0 bis 8 (indiziert, 2005 = 100%) (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Einzelpläne 0 bis 8 ergeben sich die aufgabenspezifischen Zuschussbedarfe. Diese bringen zum Ausdruck, in welchem Umfang die Kommunen eigene Mittel aus dem Einzelplan 9 (vor allem Steuern, Zuweisungen und Kredite) für die betrachteten Aufgaben aufbringen müssen. Die Abbildungen 49 und 50 zeigen diese Zuschussbedarfe für die Verwaltungs- und Vermögenshaushalte der ausgewählten Gebietskörperschaften. Sie machen deutlich, dass die demografische Entwicklung in drei der vier Untersuchungsräume zu steigenden Zuschussbedarfen pro Einwohner führen. Wie Abbildung 51 zeigt, scheint dies tendenziell auch für den Vermögenshaushalt zu gelten.<sup>24</sup>

### Grundsteuer und Gewerbesteuer

#### Gegenstand und Methodik

Die eben dargestellten Zuschussbedarfe der kommunalen Aufgaben im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sind von den Kommunen durch Eigenmitteln aus dem Einzelplan 9, d.h. im Wesentlichen durch kommunale Steuereinnahmen und Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu de-

cken. In den folgenden Schritten sind daher Annahmen zur Abhängigkeit dieser Einnahmequellen der Kommunen von der demografischen Entwicklung zu treffen.

Für die Grund- und Gewerbesteuer wurde dazu vereinfachend unterstellt, dass keine Abhängigkeiten von der demografischen Entwicklung bestehen. Entsprechend wird der Absolutbetrag dieser Einnahmen in Höhe des absoluten Mittelwertes der Jahre 2002 bis 2004 über die Betrachtungsperiode unverändert fortgeschrieben.

Für die Grundsteuer ergibt sich diese Setzung aus der Tatsache, dass sich die Grundstücke als Bemessungsgrundlage stets im Eigentum eines Steuerpflichtigen befinden und die jeweiligen Gemeindegebiete – im Gegensatz zu ihrem Eigentümer – nicht verlassen können. Entsprechend stabil sind die Einnahmen der Kommunen.<sup>25</sup>

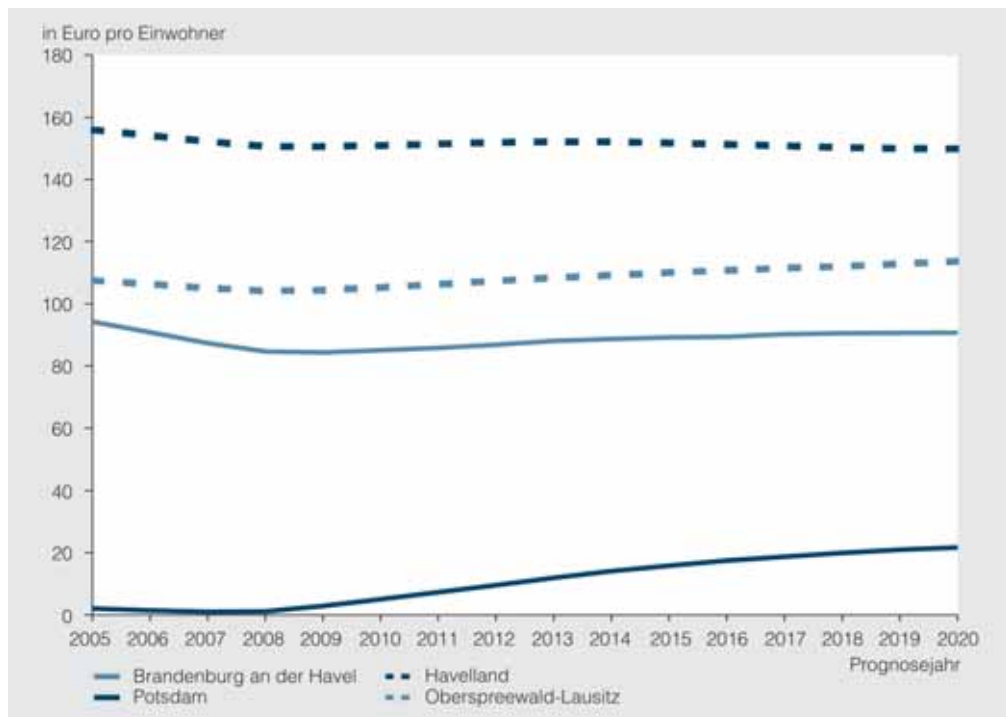
Deutlich volatiler ist hingegen die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer. Diese ist im Wesentlichen von der Wirtschaftsentwicklung abhängig. Wie einleitend dargestellt, wurde aufgrund der derzeit noch in den Wirtschaftswissenschaften bestehenden

(24) Aufgrund der geringen Ausgangsbasis im Falle Potsdams wird auf eine indizierte Darstellung verzichtet.

(25) Auf die Möglichkeit der Kommunen, ihre Hebesätze zu verändern, wird zu einem späteren Zeitpunkt der Modellrechnung eingegangen.

Abbildung 51

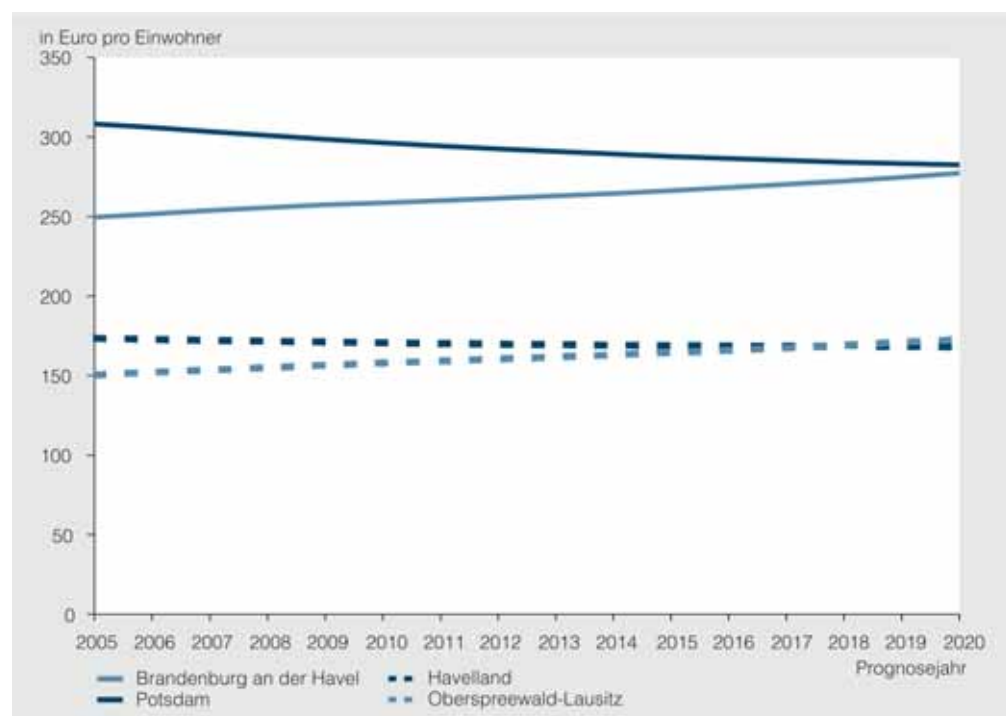
Vergleich der Vermögenshaushalte der vier Untersuchungsräume, Zuschussbedarf aus kommunalen Eigenmitteln in den Einzelplänen 0 bis 8 (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 52

Einnahmen der vier Untersuchungsräume aus der Grund- und Gewerbesteuer (abzüglich Umlage) (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

großen Unsicherheit hinsichtlich der Wirkungen des demografischen Wandels auf die Wirtschaft jedoch vereinfachend unterstellt, die demografische Entwicklung habe keinen Einfluss auf die Wirtschaftslage. Dieser Grundannahme folgend müssen die Gewerbesteuererinnahmen der Kommunen als konstant angenommen werden.

### Ergebnisse

Die Abbildung 52 zeigt die angenommenen Einnahmen der Gemeinden in den vier Untersuchungsräumen aus der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer.

Die Gewerbesteuerumlage wurde bereits abgezogen, auch sie wurde für den Prognosezeitraum konstant gehalten. Zur besseren Vergleichbarkeit mit den Abbildungen der vorausgehenden Abschnitte sind die Einnahmen pro Einwohner dargestellt. Da die Einwohnerzahlen der Untersuchungsgebiete während des Betrachtungszeitraumes nicht konstant bleiben, verändern sich auch die Pro-Kopf-Einnahmen aus den über die Zeit konstanten Absoluteinnahmen. In Potsdam und Havelland, in denen eine Einwohnerzunahme bis 2020 vorhergesagt wird, führt dies

zu fallenden Pro-Kopf-Einnahmen. In den beiden Gebieten mit Bevölkerungsrückgang ergibt sich hingegen eine Zunahme pro Einwohner.

### Einkommensteuer

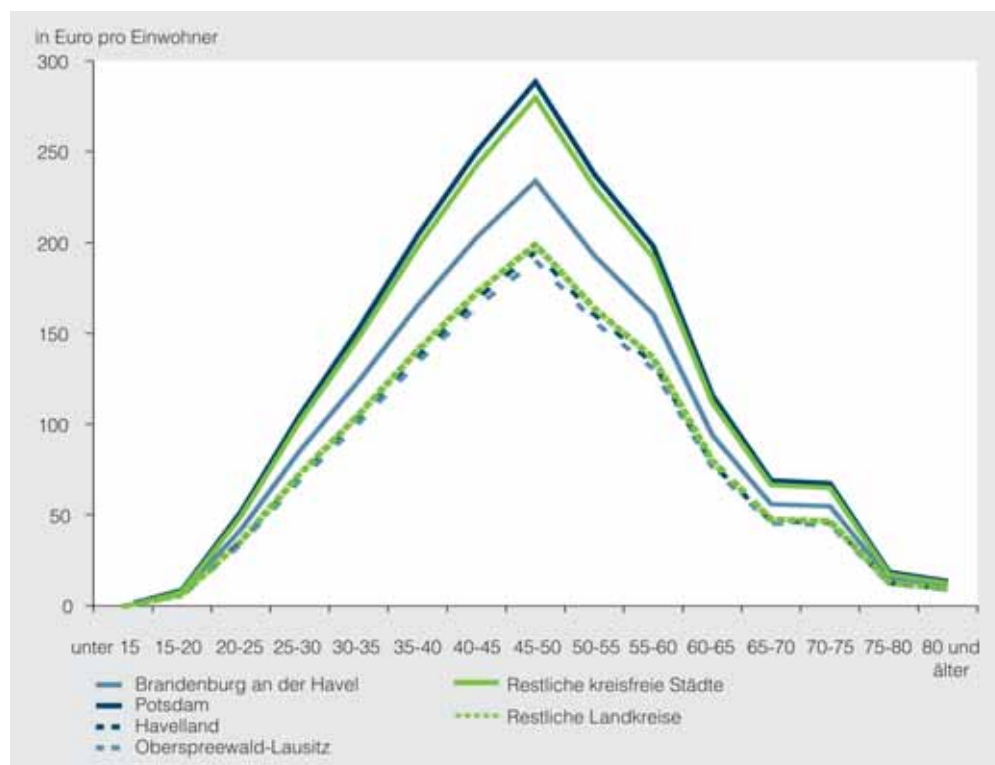
#### Gegenstand und Methodik

Wie die Abbildungen 53 und 54 zeigen, sind die zu versteuernden Einkünfte der Bürger deutlich altersabhängig. Es ist daher zu vermuten, dass die demografische Entwicklung einen Einfluss auf die Einnahmen der Gemeinden aus der Einkommensteuer hat. Dies gilt umso mehr, als neben der Altersstruktur vor allem auch von der Anzahl der steuerpflichtigen Einwohner deutliche Wirkungen auf die Einnahmen aus der Einkommensteuer ausgehen.

Für eine Abschätzung der kommunalen Anteile an der Einkommensteuer für die untersuchten Gemeinden wäre eine entsprechend detaillierte Auswertung der Steuerstatistiken notwendig. Diese ist nach Angaben des Statistischen Landesamtes aber nicht möglich. Aus diesem Grunde wird

Abbildung 53

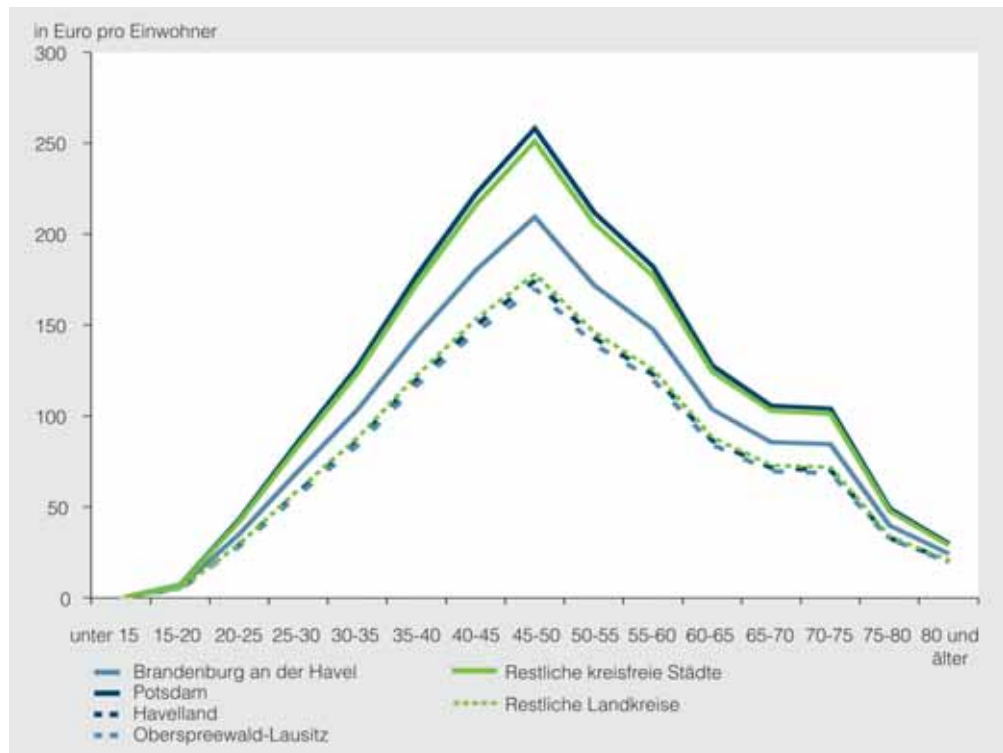
Im Rahmen der Modellrechnung angenommene Abhängigkeit des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer vom Alter der Bevölkerung (Modelljahr 2005)



Quelle: Bach et al. 2002, eigene Annahmen und Berechnungen

Abbildung 54

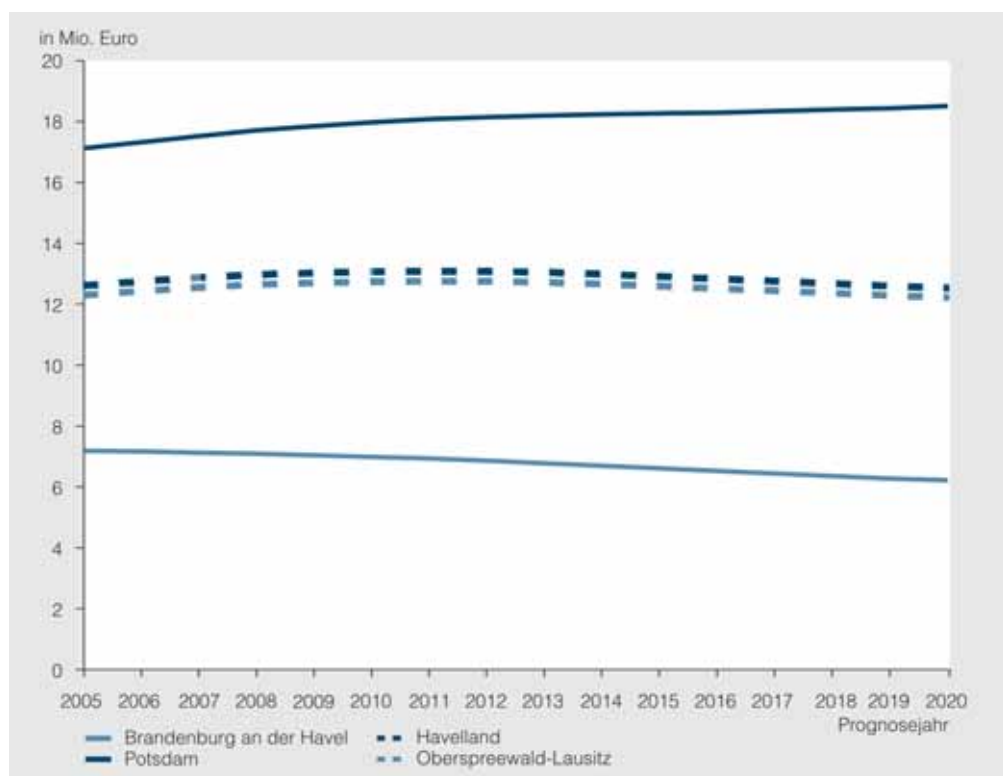
Im Rahmen der Modellrechnung angenommene Abhängigkeit des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer vom Alter der Bevölkerung (Modelljahr 2020)



Quelle: Bach et al. 2002, eigene Annahmen und Berechnungen

Abbildung 55

Einnahmen der vier Untersuchungsräume aus der Einkommensteuer (Kommunalanteil) (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

eine eigene Abschätzung unternommen. Dabei wird in wesentlichen Teilen auf eine Studie des DIW zurückgegriffen (Bach et al. 2002). Aufgrund der erheblichen Komplexität der für diese Studie verwendeten Modelle und Datengrundlagen („Potsdamer Mikrosimulationsmodell“, „Freiburger Modell der Generationenbilanzierung“) kann die Anpassung an den Untersuchungsraum nur grob geschehen.

Aus einer Verschneidung der Daten des DIW zur Altersabhängigkeit der Einkommensteuer und den in Jahresrechnungsstatistik 2002 bis 2004 zu findenden realen Einnahmen der untersuchten Brandenburger Gemeinden wurden für jedes Jahr der Modellrechnung Abhängigkeiten der kommunalen Einkommensteueranteile vom Alter der Steuerzahler für die einzelnen Untersuchungsräume geschätzt. Die beiden nachfolgenden Abbildungen stellen exemplarisch die beiden Verläufe für die Jahre 2005 und 2020 dar. Sichtbar wird die Wirkung der zukünftigen Rentenbesteuerung.<sup>26</sup>

*Ergebnisse*

Werden die so geschätzten Altersabhängigkeiten des Kommunalanteils an der Einkommensteuer mit der Einwohnerentwicklung in den Untersuchungsräumen verknüpft, so ergeben sich die in den Abbildungen 55 und 56 dargestellten Zeitreihen. Es zeigt sich eine leicht nachlassende Steuerertragsfähigkeit, vor allem in der Stadt Brandenburg. Insgesamt fällt jedoch die eher geringe Veränderung der Einnahmen der Gemeinden pro Einwohner aus der Einkommensteuer auf.<sup>27</sup>

**Kommunaler Finanzausgleich**

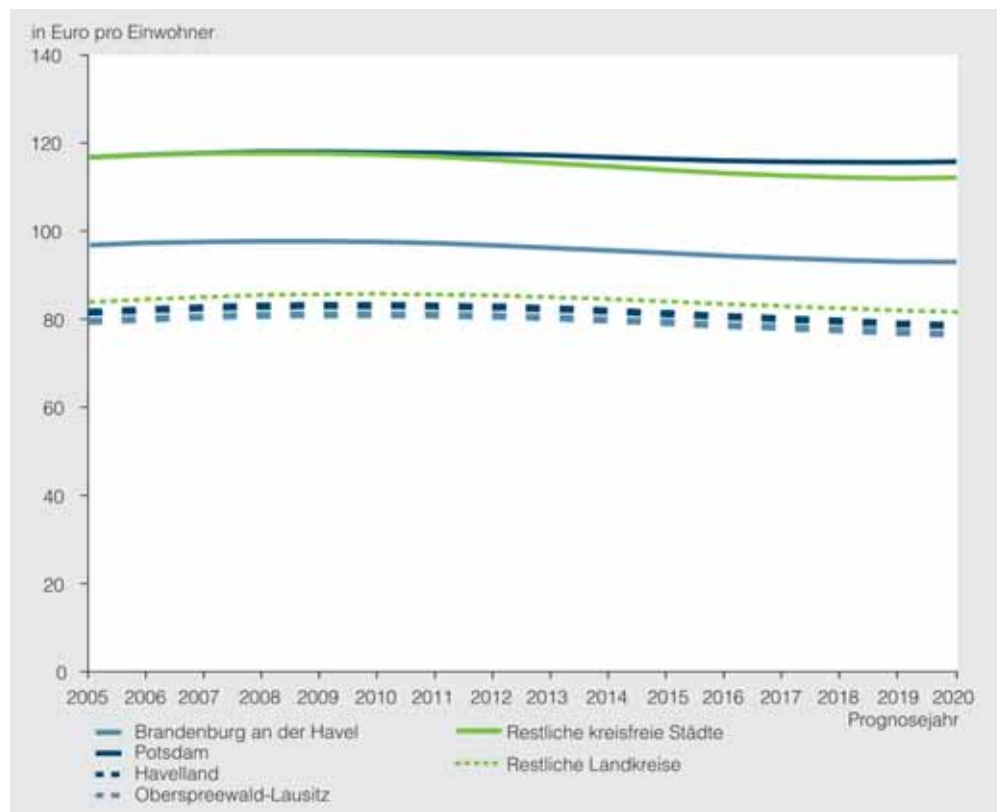
*Gegenstand und Methodik*

Der kommunale Finanzausgleich ist die wichtigste Einnahmenquelle der Gemeinden in Brandenburg. Auf Basis des Finanzausgleichsgesetzes erhalten die Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte Zuweisungen in Abhängigkeit ihrer Größe, zentralört-

(26) Die genaue Wirkung der Rentenbesteuerung kann im Rahmen dieses Projektes nicht ermittelt werden. Das DIW-Gutachten bezieht sich auf eine Regelung, die letztendlich nicht genau in dieser Form durch den Gesetzgeber realisiert wurde. Für die Abschätzung der aktuellen gesetzlichen Regelungen fehlt jedoch der Zugriff auf entsprechende Modelle. Die dargestellten Werte enthalten somit z.T. Plausibilitätsannahmen der Autoren.

(27) Dieses Ergebnis deckt sich mit entsprechenden Befunden des DIW (2002) und sowie einer Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, der TU Dresden und des Ifo-Instituts (2006).

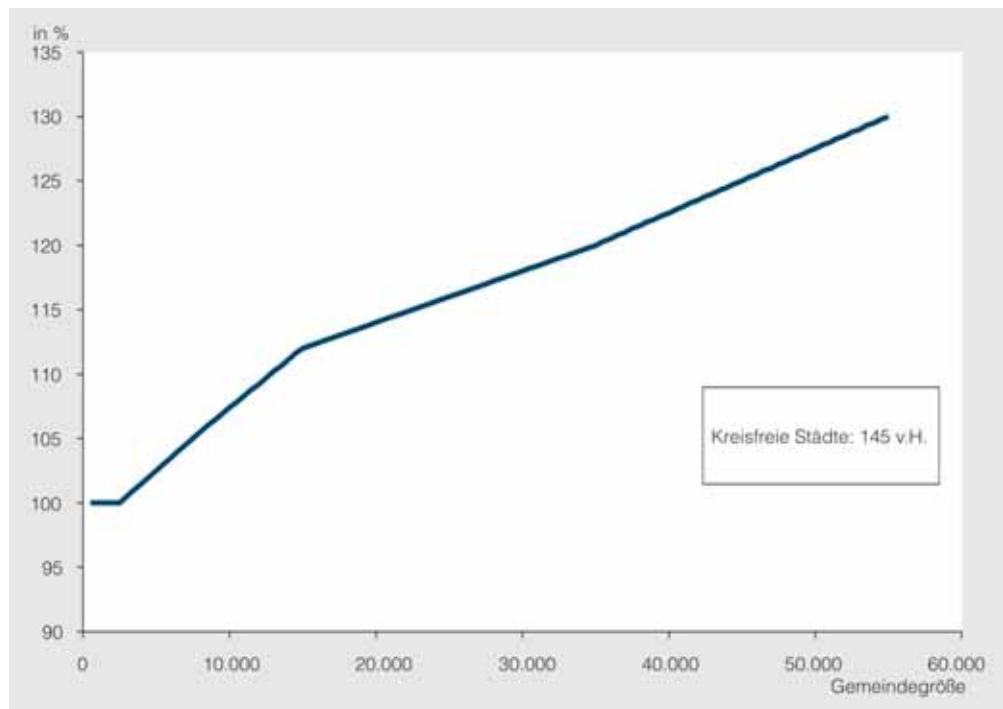
Abbildung 56  
Einnahmen der vier Untersuchungsräume aus der Einkommensteuer (Kommunalanteil) (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 57

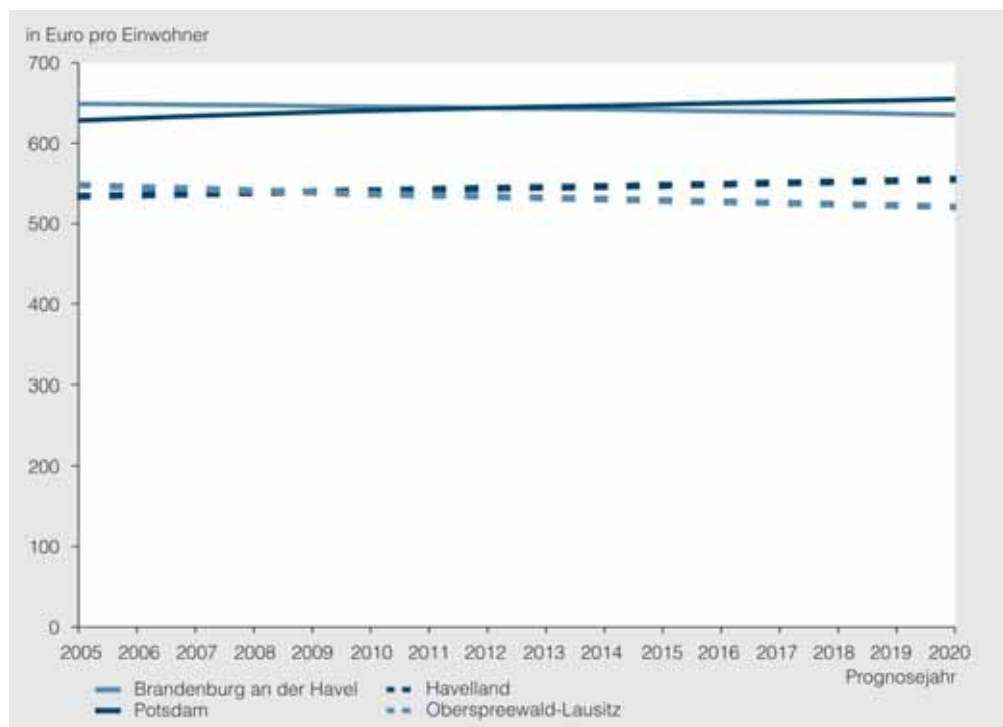
Faktoren der „Einwohnerveredelung“ in der Hauptansatzstaffel des Brandenburgischen Finanzausgleichs (Regelung ab dem 1.1.2007, angewendet auf den gesamten Modellierungszeitraum), Gemeindegrößenansatz als v.H.-Wert



Quelle: 1. BbgFAG ÄndG nach §8 (2) i.d.F. des BbgFAG 2007

Abbildung 58

Einnahmen der kommunalen Haushalte aus den allgemeinen Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

lichen Funktion und eigenen Steuerkraft. Dabei ist zwischen allgemeinen Zuweisungen und zweckgebundenen Zuweisungen zu unterscheiden. Letztere sind bereits in den Einnahmen der Einzelpläne 0 bis 8 enthalten. An dieser Stelle sind daher nur die allgemeinen Zuweisungen ohne Zweckbindung zu betrachten. Nach den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes ist ein Teil dieser Zuweisungen investiv gebunden.

Die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes sind zum 1.1.2007 durch das 1. Änderungsgesetz zum brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (1. BbgFAG ÄndG) deutlich verändert worden. Mit den Änderungen folgt das Finanzministerium im Wesentlichen Vorschlägen, die das DIW in einem entsprechenden Gutachten erarbeitet hatte (Vesper 2006). So ist zum einen die „Einwohnerveredelung“ der Hauptansatzstaffel dahingehend modifiziert worden, dass die Einwohner einer Gemeinde bei der Ermittlung des Finanzbedarfs mit wachsender Gemeindegröße mit höheren Multiplikatoren belegt werden (vgl. Abbildung 57).

Zum anderen wurde der bis zum 31.12.2006 geltende Zentrale-Orte-Ansatz weitestgehend abgeschafft und durch einen so ge-

nannten Mehrbelastungsausgleich ersetzt. Die Modellrechnung berücksichtigt diese beiden Neuregelungen und wendet sie zur Vereinfachung der Lesbarkeit der Ergebnisse auch rückwirkend auf die Modelljahre 2005 und 2006 an.

#### Ergebnisse

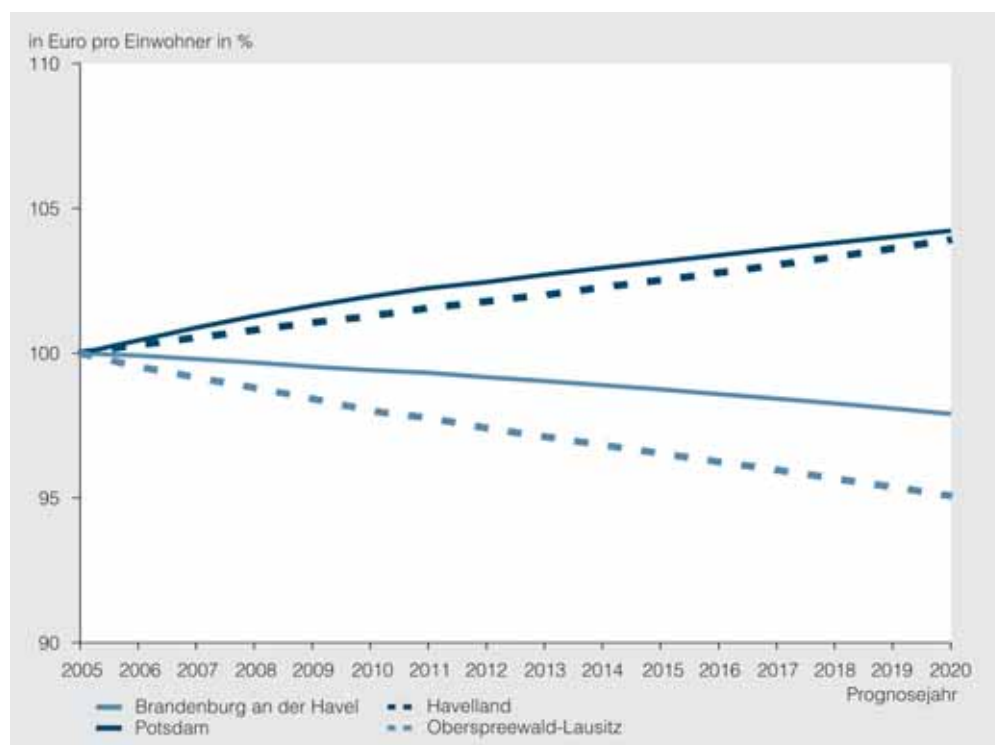
Die Abbildungen 58 und 59 zeigen die Ergebnisse der Modellrechnungen für den kommunalen Finanzausgleich. In den jeweils dargestellten Werten pro Einwohner wird eine leichte Gewichtsverschiebung zugunsten der von der demografischen Entwicklung weniger stark betroffenen Untersuchungsräume (Potsdam und Havelland) sichtbar. Diese Verschiebung ergibt sich zum einen aus der Veränderung der Faktoren der Einwohnerveredelung im Falle eines Bevölkerungsrückgangs (vgl. vorstehenden Abschnitt) sowie zum anderen durch die Umverteilungseffekte mit den restlichen Kommunen und Landkreisen in Brandenburg.

#### Restlicher Einzelplan 9

Neben den zentralen Einnahmearten Grundsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer und den Zuweisungen aus dem kommunalen

Abbildung 59

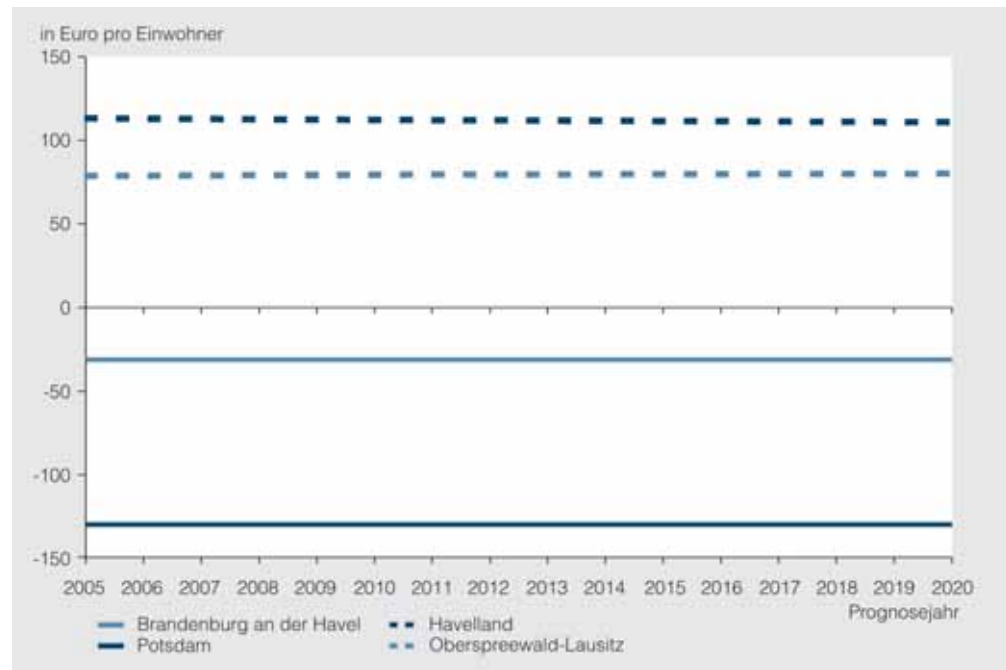
Einnahmen der kommunalen Haushalte aus den allgemeinen Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs (indiziert, 2005 = 100%) (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 60

Bilanz des restlichen Einzelplans 9 (ohne Grundsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer und kommunalem Finanzausgleich) (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Finanzausgleich, deren unterschiedliche Abhängigkeiten von der demografischen Entwicklung bzw. den in den Szenarien abgebildeten Anpassungsmöglichkeiten der Kommunen, finden sich im Einzelplan 9 noch weitere Finanzierungs- und Transfervorgänge. Da ein wichtiges Ziel der Modellrechnung in der Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben während des Betrachtungszeitraumes liegt, müssen diese verbleibenden Haushaltspositionen des Einzelplans 9 mit abgebildet werden. Dabei handelt es sich u.a. um Umlagezahlungen, Zinszahlungen und andere Finanzierungsvorgänge, wobei sich die Kreisumlagezahlungen innerhalb der Landkreise durch die gemeinsame Betrachtung von Gemeinden und Kreis weitestgehend nivellieren.

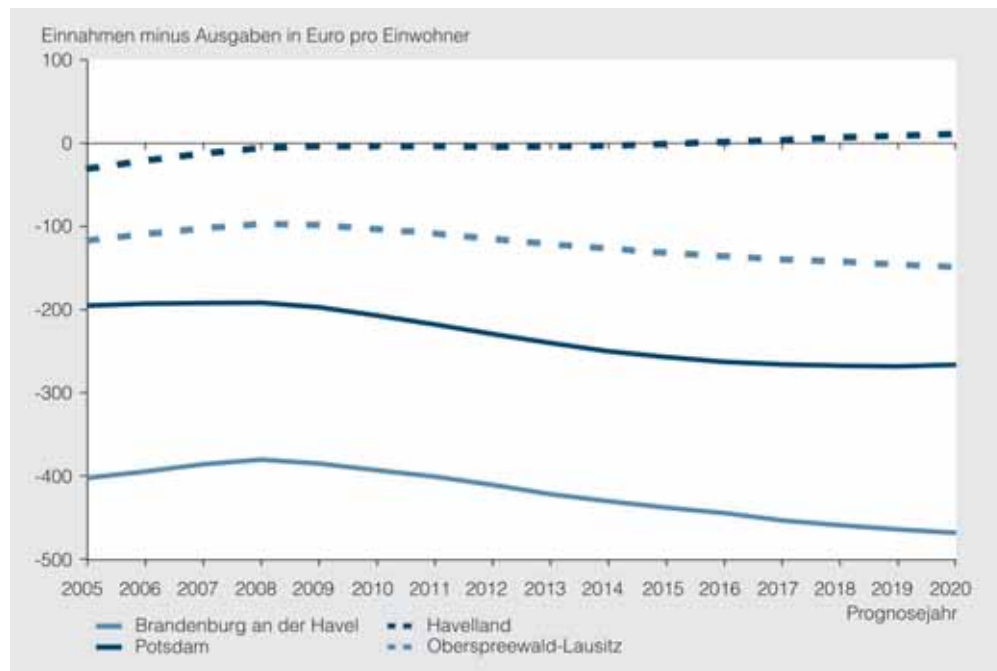
Um an dieser Stelle keine Pro-Kopf-Effekte zu erzeugen, wird vereinfachend angenommen, dass die für die Jahre 2002 bis 2004 im Mittel berechneten Werte pro Einwohner über den Betrachtungszeitraum der Modellrechnung konstant bleiben. Die Abbildung 60 zeigt die eher geringe Größenordnung dieser Beträge. Sie macht zudem die unterschiedliche Struktur zwischen den Landkreisen (inklusive ihrer Gemeinden) und den kreisfreien Städten deutlich.

### Gesamtbilanz der Ceteris-Paribus-Betrachtung

Summiert man in jedem Modellierungsjahr jeweils alle Einnahmen und alle Ausgaben und zieht dann die Summe der Ausgaben von der Summe der Einnahmen ab, so ergibt sich die in Abbildung 61 dargestellte Gesamtbilanz.

Die Bilanz zeigt deutliche Unterschiede zwischen den vier Untersuchungsräumen. Bei der Interpretation ist zwischen dem grundsätzlichen Niveau der Ergebnisse sowie der Entwicklung der Ergebniswerte im Zeitverlauf über den Betrachtungszeitraum zu unterscheiden. Das Niveau der Gesamtbilanz ist im Wesentlichen durch das Ausgangsniveau zu Beginn des Modellierungszeitraumes bestimmt. Hierbei zeigen insbesondere die beiden kreisfreien Städte Potsdam und Brandenburg an der Havel ein deutlich ungünstigeres Ausgangsniveau als die beiden Landkreise. Hintergrund dieser Unterschiede des Ausgangsniveaus sind weniger die Annahmen der Modellierung als vielmehr die Situation der beiden kreisfreien Städte in den Jahren 2002 bis 2004, deren Mittelwert für viele Parameter der Modellierung als Ausgangsbasis verwendet wurde. Wie Abbildung 62 zeigt, befanden sich bereits zu diesem

Abbildung 61  
Gesamtbilanz der Einnahmen und Ausgaben im Gesamthaushalt (Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

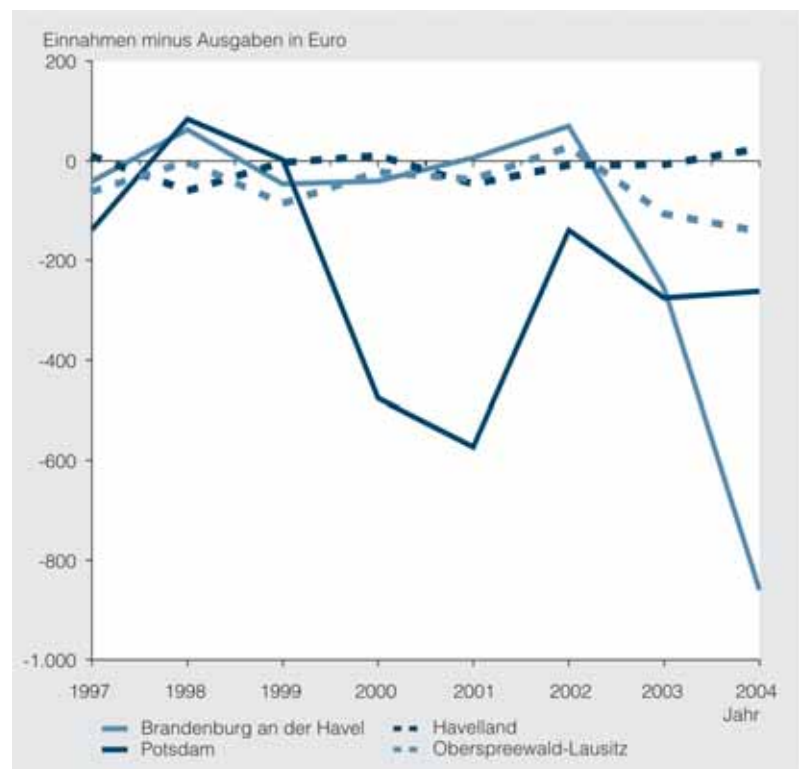
Zeitraum insbesondere die Haushalte von Potsdam und Brandenburg an der Havel in einer deutliche Schieflage. Diese hat sich zudem in Brandenburg an der Havel zwischen 2002 und 2004 dramatisch verschärft.

Die 1997 bis 2004 zu beobachtenden Schwankungen können nicht allein der demografischen Entwicklung angelastet werden. Dazu sind die Ausschläge um Größenordnungen zu groß und in ihrem zeitlichen Verlauf zu abrupt. Als Zwischenergebnis bleibt gleichwohl festzuhalten, dass die Kommunen in Brandenburg nicht nur unterschiedlich stark von der Demografie betroffen sind. Sie müssen sich den damit verbundenen fiskalischen Herausforderungen zudem vor dem Hintergrund unterschiedlicher budgetärer Ausgangssituationen stellen.

### 2.3 Formulierung eines Bewertungsrahmens

Für die Ableitung von Handlungsanweisungen gilt es nun, die im vorigen Abschnitt dargestellte Gesamtbilanz zu interpretieren. In den Betrachtungen der nachfolgenden Kapitel wird die Gesamtbilanz zudem noch weiter entwickelt, so dass auch für diese noch

Abbildung 62  
Gesamtbilanz der Einnahmen und Ausgaben im Gesamthaushalt im Empiriezeitraum 1997 bis 2004 (Realdaten, Preisstand 2003)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

ausstehenden Ergebnisse ein Bewertungsrahmen gefunden werden muss. Dieser lässt sich nicht direkt aus den Ergebnissen des Modells noch aus seinen Eingangsdaten ableiten. Er muss vielmehr normativ vorgegeben werden.

Die Autoren der Studie formulieren daher zwei Bewertungssätze:

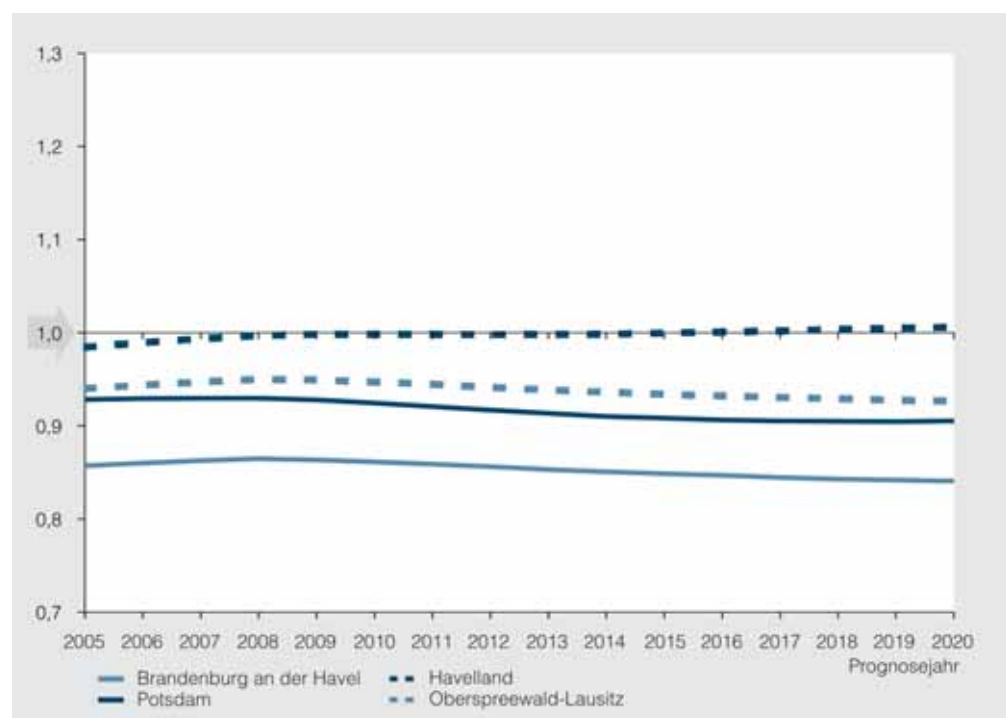
- Bewertungssatz 1: Den Kommunen sollen ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um ihren Bürgern – eine sachgerechte Sparsamkeit der Mittelverwendung unterstellt – die Leistungen des kommunalen Aufgabenkataloges in einer ausreichenden und für die Gemeinde zukunftsfähigen Qualität anbieten zu können.
- Bewertungssatz 2: Die Ausgaben der Gemeinden sollen durch ihre Einnahmen gedeckt sein.

Beide Bewertungssätze sind von erheblicher Bedeutung für eine langfristig tragbare kommunale Selbstverwaltung sowie für die Schaffung und den Erhalt attraktiver Kommunen. Dies gilt sowohl für eine isolierte Betrachtung jedes einzelnen Bewertungssatzes als auch für das inhaltliche Zusammenspiel beider Bewertungssätze.

Die im Rahmen dieses Projektes ausgewerteten und zur Modellierung verwendeten Daten erlauben es jedoch nicht, den ersten Bewertungssatz zu operationalisieren. Hierfür wäre zum einen eine Betrachtung der Outputfaktoren aller kommunalen Aufgabenbereiche (z.B. Anzahl, Stundenumfang und Qualität der angebotenen Plätze in Kindertagesstätten) notwendig. Die in den kommenden Jahren stattfindende Einführung der Doppik, d.h. des kaufmännischen Rechnungswesens in allen Kommunen Deutschlands, mit deren Vorbereitung bereits heute sehr viele Kommunen beschäftigt sind, wird die Informationslage hierbei deutlich verbessern, wenngleich auch dann nicht alle genannten Daten zur Verfügung stehen werden. Zum anderen wären für die quantitative Anwendung des 1. Bewertungssatzes normative Festlegungen zu treffen, welcher Qualitätsstandard einer kommunalen Aufgabenerfüllung als – in der Formulierung des 1. Bewertungssatzes – „ausreichend und für die Gemeinde zukunftsfähig“ angesehen werden kann. Normdiskussionen dieser Art finden kontinuierlich in der Kommunalpolitik statt und sind dabei in der Realität häufig durch die zur Verfügung stehenden Mittel geprägt.

Abbildung 63

Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Ergebnis der Ceteris-Paribus-Betrachtung)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Eine allgemeingültige Festlegung erweist sich als sehr schwierig (Siedentop u.a. 2006), da viele lokale Faktoren mit in Betracht gezogen werden müssen.

Die empirische Auswertung in Abschnitt 1.3 sowie die Modellrechnung in diesem Kapitel arbeiten hingegen ausschließlich mit den Ist-Ausgaben der Kommunen und Kreise. Ob die verwendeten Mittel „ausreichend“ sind, kann und soll im Rahmen dieser Studie nicht bewertet werden. Aus diesem Grunde ist der Bewertungssatz 1 nicht in einen quantitativen Maßstab überführbar. Für die Interpretation der empirisch und modelltechnisch bestimmten Werte dieser Studie halten es die Autoren gleichwohl für wichtig, diesen Bewertungssatz zu formulieren, macht er doch deutlich, dass auch ein scheinbar ausgeglichenes Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis (Bewertungssatz 2) den Kommunen ggf. zu viele oder zu wenige Mittel für ihre Aufgabenerfüllung zur Verfügung stellt. Angesichts der kommunalen Finanzkrise, deren kontinuierliche Präsenz – auch unabhängig vom demografischen Wandel – immer wieder zu Reformbemühungen („Kommunale Finanzreform“) auf unterschiedlichen politischen Ebenen führt<sup>28</sup>, ist dabei eher von einer Unterausstattung der Kommunen auszugehen.

Für die quantitative Bewertung der Ergebnisse der Modellrechnung verbleibt somit nur der Bewertungssatz 2, nach dem die Ausgaben der Gemeinden durch ihre Einnahmen gedeckt sein sollen. Anders formuliert, soll somit das Verhältnis aus Einnahmen und Ausgaben 1 betragen. Diese Umformulierung bildet den Hintergrund der Abbildung 63, deren Grundstruktur auch in den nachfolgenden Abbildungen wiederkehren wird. Diese teilt die Einnahmen der exemplarisch untersuchten kreisfreien Städte bzw. Landkreise mit ihren Kommunen durch deren jeweilige Ausgaben. Auf diese Weise entsteht ein Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis, das nach dem eben formulierten 2. Bewertungssatz in jedem Jahr 1 betragen soll. Wie die Abbildung zeigt, ist dies mit Ausnahme des Landkreises Havelland jedoch nicht der Fall. So liegen die Werte aller anderen Untersuchungsgebiete näher bei 0,9 als bei 1,0. Aufgrund der oben dargestellten ungünstigen Ausgangslage liegt Brandenburg an der Havel sogar deutlich unter 0,9.

Neben der absoluten Höhe des Einnahmen-Ausgaben-Verhältnisses ist die Frage von besonderem Interesse, ob sich dieses im Laufe

des modellierten Entwicklungszeitraumes verbessert oder verschlechtert. Wie die Abbildung zeigt, ist auch hier zwischen dem Landkreis Havelland und seinen Gemeinden auf der einen und den anderen drei Untersuchungsräumen auf der anderen Seite zu unterscheiden. Während sich die Situation in Havelland im Modellierungszeitraum leicht verbessert, entfernen sich die drei anderen Gebiete bis zum Jahr 2020 weiter von der 1,0-Zielmarke. Aufgrund der für die Modellrechnung angewendeten Ceteris-Paribus-Methode kann unterstellt werden, dass diese Verschlechterung auf die demografische Entwicklung zurückzuführen ist.

Dabei wird deutlich, dass sich budgetäre Auswirkungen der demografischen Entwicklung nicht nur aus einer Schrumpfungssituation ergeben können. Wie das Beispiel Potsdam, das aufgrund einer sehr stabilen sowie z.T. wachsenden Entwicklungsprognose ausgewählt wurde, zeigt, kann auch der sprunghafte Anstieg der Zahl der Kinder und Jugendlichen zu einer fiskalischen Schieflage führen. Aufgrund des extrem niedrigen Geburtenniveaus nach 1989 / 1990 sind nahezu alle ostdeutschen Gemeinden von deutlichen Schwankungen in den Einzeljahrgängen betroffen. Dies gilt, obwohl die heutigen Geburtenziffern in Ostdeutschland in keiner Weise das Niveau der 80er Jahre in der DDR erreichen.

## 2.4 Szenarien kommunaler Anpassungsreaktionen

Ein Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis unter 1,0, wie es die Gesamtbilanz des vorigen Abschnittes zeigt, ist budgetär nicht darstellbar, soll nicht eine entsprechend rasant steigende Verschuldung der Gemeinden und Landkreise in Kauf genommen werden. Es stellt sich daher die Frage, welche Möglichkeiten den Gemeinden verbleiben, ihre fiskalische Situation zu verbessern. Jahrzehntelange Praxis der kommunalen Haushaltskonsolidierung zeigt, dass sich das Maßnahmenpektrum der Kommunen dabei immer wieder aus den beiden – fast banal klingenden – Grundpfeilern „Ausgaben senken“ und „Einnahmen erhöhen“ ergibt. Der sich aus diesem Maßnahmenpektrum ergebende Spielraum zur Veränderung der Gesamtbilanz des vorigen Abschnittes soll im Folgenden in drei Szenarien untersucht werden.

(28)  
Die letzte in der breiteren Öffentlichkeit wahrgenommene Runde der Finanzreform war die Gemeindefinanzreformkommission unter dem damaligen Bundesfinanzminister Hans Eichel.

### Möglichkeiten kommunaler Anpassungsreaktionen auf der Ausgabenseite (Szenario 1)

#### *Herleitung von Annahmen zu Einsparpotenzialen bei kommunaler Leistungserstellung*

Im Sinne des kommunalen Haushaltsgrundsatzes, nach dem zunächst eine möglichst wirtschaftliche Nutzung der zur Verfügung stehenden Mittel zu prüfen ist, soll in „Szenario 1“ betrachtet werden, welche Auswirkungen sich auf das oben dargestellte Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis durch Ausgabenreduzierungen der Kommunen ergeben würde.

Dazu ist zunächst festzulegen, welche Einsparpotenziale bei der kommunalen Aufga-

benerledigung in den Untersuchungsräumen realistischerweise noch vorhanden sind. Eine normative Setzung dieser Einsparpotenziale, z.B. nach dem Prinzip des „Rasenmähers“ (Reduzierung der Ausgaben um einen bestimmten Prozentsatz in allen Aufgabenbereichen) erschien dabei wenig zielführend. Aus diesem Grund wurden im Rahmen des Projektes Interviews und Expertenworkshops mit Verantwortlichen aus den kommunalen Kämmergeien in den Untersuchungsgebieten sowie mit Vertretern des Landes Brandenburg durchgeführt. Anhand von Checklisten wurden in diesen Gesprächen alle dem Volumen nach relevanten kommunalen Aufgabenbereiche hinsichtlich ggf. vorhandener Kosteneinsparpotenziale diskutiert. Berücksichtigt wurden dabei die

Tabelle 11

Annahmen zur Ausgabenreduktion in Szenario 1 (Klassifizierung der Aufgabenbereiche)

Klasse	Zugeordnete Aufgabenbereiche (innerhalb der Klasse alphabetisch)	In Szenario 1 unterstellte Absenkung der Ausgaben pro Nutzer (Absenkung erfolgt linear bis zum Jahr 2020)
Klasse 1	Gesamtschulen und Freie Waldorfschulen Hauptverwaltung Sonstige öff. Einrichtungen und Wirtschaftsförderung Wohnungsbauförderung (Wohnungsfürsorge)	-15% (= 1% pro Jahr)
Klasse 2	Badeanstalten Bauverwaltung Einrichtungen für die gesamte Verwaltung Finanzverwaltung Gemeindeorgane Gemeindestraßen Gesundheitsverwaltung Hilfe in besonderen Lebenslagen Kunst- und Kulturpflege Park- und Gartenanlagen Schülerfahrtkosten Schulverwaltung Städteplanung, Vermessung, Bauordnung Straßenbeleuchtung und -reinigung	-10% (= 0,67% pro Jahr)
Klasse 3	Allg. Sozialverwaltung Eigene Sportstätten Einrichtungen der Jugendarbeit Grundschulen Gymnasien, Kollegs und Oberstufenzentren Öffentliche Ordnung Sonderschulen, Förderschulen Tageseinrichtungen für Kinder Verwaltung der Jugendhilfe	-5% (= 0,5% pro Jahr)
Klasse 4	Brandschutz Hilfe zum Lebensunterhalt Hilfe zur Erziehung	Keine Veränderung

Quelle: Eigene Setzung auf Basis eigener Befragung

30 Aufgabenbereiche mit dem höchsten kommunalen Zuschussbedarf, deren aktuelles Ausgabenvolumen etwa 90% des Nettzuschussbedarfes der Kommunen in Brandenburg entspricht.

Alle Expertengespräche zeigten deutlich, dass sich die überwiegende Mehrzahl der Kommunen seit geraumer Zeit mit den Möglichkeiten der Kostenreduktion beschäftigt, da sich ihre finanzielle Situation seit Jahren als kritisch darstellt. Entsprechend wird der verbleibende Spielraum für weitere Einsparungen eher gering eingeschätzt. Deutlich höhere Potenziale werden von einigen Vertretern in Systemsprünge gesehen, d.h. einer veränderten Art der Aufgabenerfüllung (z.B. „mobile Amtsstuben“ anstelle mehrerer Verwaltungssitze mit Schalterstunden).<sup>29</sup> Entsprechende Ansätze sind bisher jedoch erst vereinzelt zu finden. Ihre Kostenwirkung wurde zudem von den befragten Experten abweichend bewertet.

Aus einer Auswertung der – aufgrund der lokal unterschiedlichen Ausgangssituation natürlich z.T. divergierenden Einschätzungen – wurden durch die Autoren dieser Studie Parameter eine Szenarienberechnung abgelei-

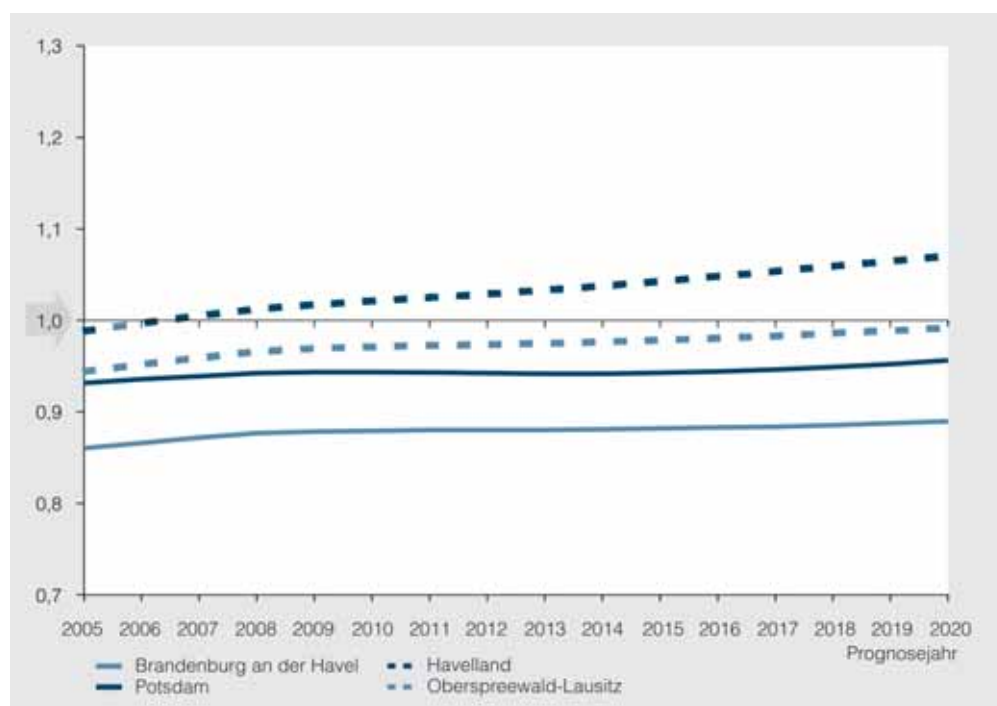
tet. Diese Parameter sind in Tabelle 11 zusammengestellt. Diese ordnet die 30 betrachteten Aufgabenbereiche einer von vier Klassen zu und unterstellt dann für jede Klasse in einem zweiten Schritt eine Annahme zur Absenkung der Ausgaben pro Einwohner in der relevanten Altersgruppe. Die angenommenen Werte verstehen sich als Zielmarke einer zwischen 2005 und 2020 als linear angenommenen Absenkung. Für in der Tabelle nicht genannte Aufgabenbereiche wird keine Kostenabsenkung unterstellt.

*Ergebnisse des Szenarios 1 („Kommunale Ausgabenreduzierung“)*

Wie die nachstehenden Ergebnisse für das Szenario 1 („Kommunale Ausgabenreduzierung“) zeigen, sind die unterstellten Einsparpotenziale in der Lage, das Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der Kommunen zu verbessern. Gleichwohl ist festzustellen, dass auch im Falle der angenommenen Einsparungen drei der vier Untersuchungsräume (darunter auch die Landeshauptstadt Potsdam mit einer eher günstigen demografischen Entwicklung) die 1,0-Marke bis zum Ende des Modellierungszeitraumes nicht erreichen.

(29) Auf einige dieser Beispiele wird im abschließenden Kapitel 3 („Handlungserfordernisse und Handlungsempfehlungen“) noch eingegangen.

Abbildung 64  
Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Szenario 1: „Kommunale Ausgabenreduzierung“)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

### Möglichkeiten kommunaler Anpassungsreaktionen auf der Einnahmenseite (Szenario 2)

#### *Herleitung von Annahmen zum Potenzial der Kommunen zur originären Einnahmenerhöhung*

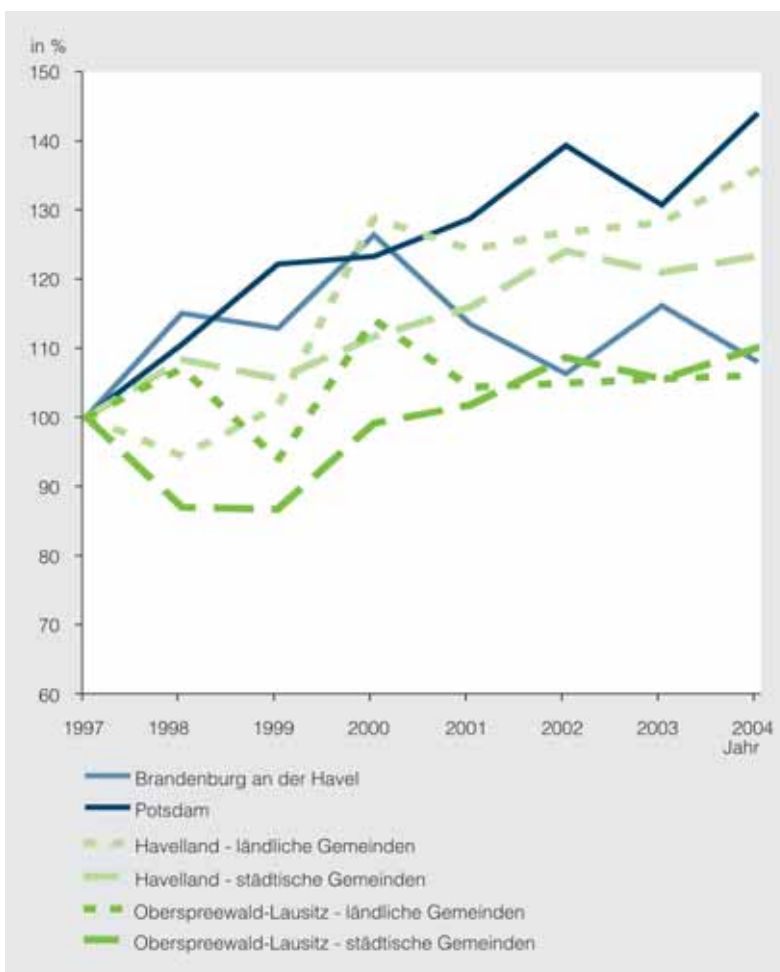
Die zweite, bereits angedeutete Möglichkeit der Kommunen, ihr Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis zu verbessern, besteht in einer Erhöhung ihrer kommunalen Einnahmen. Möglichkeiten bestehen hier einerseits bei den Realsteuern mit kommunalem Hebesatzrecht (Grundsteuer und Gewerbesteuer) sowie andererseits bei den Gebühren und Beiträgen.

Um eine realistische Größenordnung für die kommunalen Möglichkeiten der Einnahmenerhöhung abzuleiten, betrachtet Abbildung 65 die Entwicklung der Einnahmen aus der Grundsteuer B.

(30)  
Wohl aber zu einem Verzicht auf zukünftige Investitionen.

Abbildung 65

Veränderung der Einnahmen der betrachteten Beispielgemeinden aus der Grundsteuer B (indiziert, 1997 = 100%)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Wie die Abbildung 65 zeigt, konnten die Gemeinden im empirischen Betrachtungszeitraum (1997 bis 2004) ihre Einnahmen aus der Grundsteuer B um 10% bis 40% steigern. Dies entspricht einer Zunahme um 1% bis 5% pro Jahr. Während in den Wachstumsregionen (schwarze Linien), insbesondere im Berliner Umland, ein gewisser Teil dieses Anstiegs auf eine Vergrößerung der Bemessungsgrundlage (Neubau) zurückzuführen ist, stehen hinter den Zunahmen in den eher von Schrumpfung betroffenen Untersuchungsräumen (graue Linien) fast ausschließlich Hebesatzanspannungen. Die Möglichkeiten zur Veränderung von Hebesätzen sind in diesen Regionen aus Gründen der Standortpolitik gleichwohl deutlich geringer als in Regionen mit stabilen oder gar Wachstumstendenzen. So hat z.B. die Stadt Potsdam im empirischen Betrachtungszeitraum ihren Hebesatz für die Grundsteuer B von 440 auf 490 v.H. erhöht (LDS BB 2005b).

Die Grundsteuer B wurde aus zwei Gründen als Referenz für die Herleitung von Annahmen zu den kommunalen Möglichkeiten zur Einnahmenerhöhung für das Szenario 2 ausgewählt. Zum einen ist ihre Bemessungsgrundlage zeitlich vergleichsweise stabil. Grundstücke und Gebäude verbleiben immer im Besitz eines vor Ort Steuerpflichtigen. Zudem verändert sich der Bestand an Gebäuden und Grundstücken nur langsam. Im Gegensatz dazu sind die Einnahmen der Gewerbesteuer in hohem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig und variieren erheblich zwischen den einzelnen Jahren. Umso schwieriger ist die Ableitung eines Einnahmenerhöhungspotenzials. Ähnliches gilt auch für die kommunalen Gebühreneinnahmen, da diese – nicht zuletzt durch die große Bedeutung der Kita-Gebühren – in hohem Maße von der im empirischen Betrachtungszeitraum stark schwankenden Alterszusammensetzung der Gemeinden abhängig ist.

Zum anderen stellen die bei der Grundsteuer B zu beobachtenden Einnahmenezuwächse die Obergrenze der kommunalen Möglichkeiten dar. So können Hebesatzveränderungen bei der Grundsteuer nicht zu einer Abwanderung des besteuerten Bestandes führen.<sup>30</sup> Ganz anders stellt sich die Situation hingegen bei der Gewerbesteuer dar, deren Höhe eine wichtige Rolle in der kommunalen Standortpolitik spielt und ansässige Unternehmen, insbesondere im wachsenden Dienstleistungsbereich, stets die Möglichkeit

haben, ihren Standort in eine Nachbargemeinde zu verlegen.

Vor diesem Hintergrund wird für das Szenario 2 unterstellt, dass die Kommunen ihre Hebesätze und Gebühren um 1% pro Jahr erhöhen. Da das Szenario 2 die Wirkung dieser Maßnahme isoliert darstellen soll, werden die im zuvor dokumentierten Szenario 1 angenommenen Maßnahmen zur Reduktion der kommunalen Ausgaben im Szenario 2 nicht berücksichtigt.

#### *Ergebnisse des Szenarios 2 („Kommunale Einnahmenerhöhung“)*

Abbildung 66 zeigt die Auswirkung der unterstellten Anhebung der Hebesätze und Gebühren durch die Kommunen und Landkreise um 1% pro Jahr.

Wie schon beim Szenario 1 („Kommunale Ausgabenreduzierung“) zeigt sich eine kontinuierliche Verbesserung des Einnahmen-Ausgabenverhältnisses. Auch die Größenordnung dieser Verbesserung entspricht in etwa dem Szenario 1. Entsprechend reicht die dargestellte Verbesserung der fiskalischen Situation in den Untersuchungsräumen nicht aus, um in den drei Untersuchungsgebieten Brandenburg an der Havel, Potsdam und Oberspreewald-Lausitz bis zum Jahr 2020 die 1,0-Marke zu erreichen.

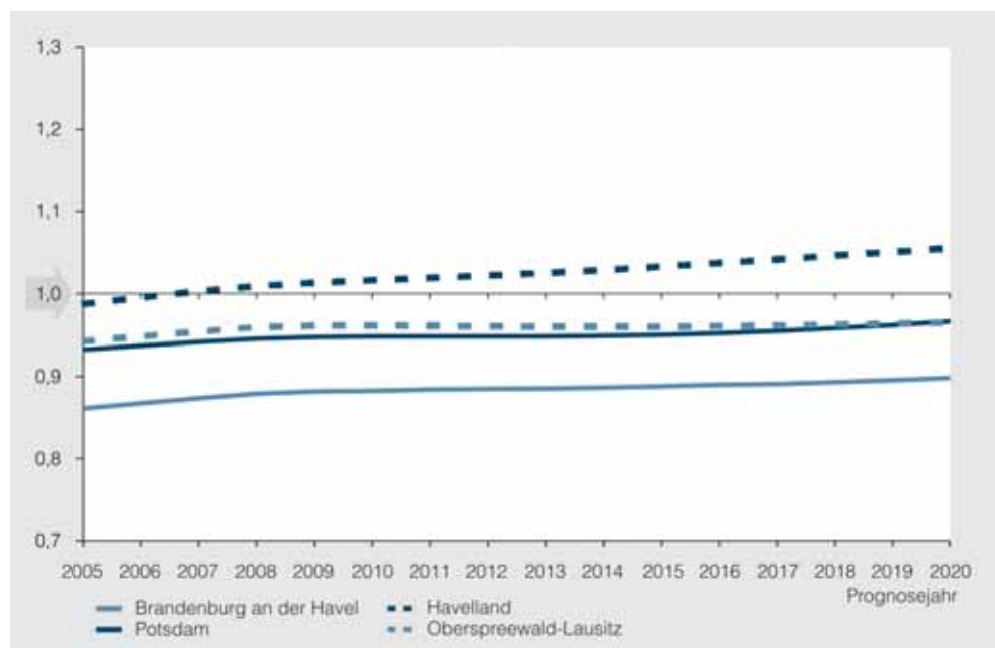
#### **Kombination der kommunalen Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite (Szenario 3)**

Ein drittes Szenario kombiniert die in den Szenarien 1 und 2 untersuchten Maßnahmen der Kommunen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zu einem Konsolidierungsbündel. Dessen Wirkung auf das Einnahmen-Ausgabenverhältnis ist in Abbildung 67 dargestellt. Dabei wird deutlich, dass die Kombination beider Konsolidierungsmaßnahmen in der Lage ist, den Indikator für Potsdam und Oberspreewald-Lausitz bis zum Ende des Betrachtungszeitraums (2020) auf einen Wert von 1,0 zu erhöhen. Der Landkreis Havelland mit seinen Kommunen würde Werte deutlich über 1,0 erreichen. Das bedeutet, dass die genannten Maßnahmen nicht in vollem Umfang realisiert werden müssten bzw. zusätzliche Mittel zur Verbesserung der Qualität der kommunalen Leistungserbringung zur Verfügung ständen.

Auch in diesem Szenario erreicht der Indikator der kreisfreien Stadt Brandenburg an der Havel bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes nicht die 1,0-Marke. Dies sollte jedoch angesichts der weiter oben dargestellten, besonderen Ausgangslage in den Jahren 2002 bis 2004 für eine grundsätzliche Übertragung der Ergebnisse nicht überbewertet werden.

Abbildung 66

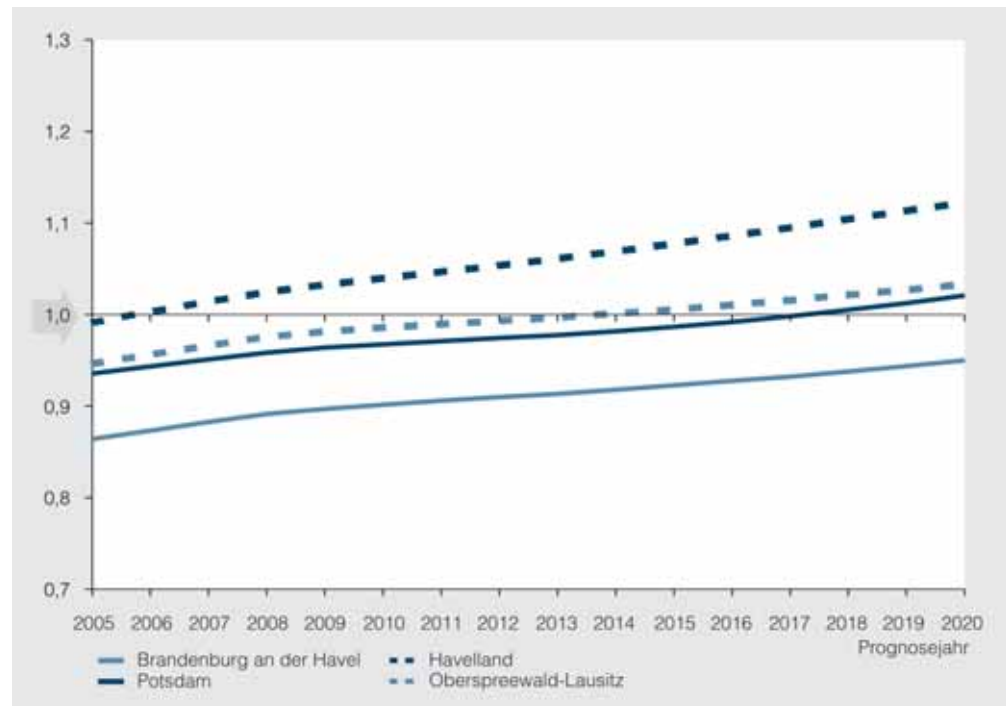
Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Szenario 2: „Kommunale Einnahmenerhöhung“)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Abbildung 67

Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Szenario 3: „Kommunale Ausgabenreduzierung plus kommunale Einnahmenerhöhung“)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

Trotz des prinzipiell erfreulichen Ergebnisses dieses Szenarios, das eine Möglichkeit beschreibt, die kommunalen Einnahmen und Ausgaben in ein rechnerisches Gleichgewicht zu bringen, sei an die beiden folgenden Aspekte erinnert:

- Ein Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis unter 1,0 über einen längeren Zeitraum, wie es die meisten Untersuchungsräume auch im Szenario 3 ausweisen, zwingt die Gebietskörperschaften zu einer entsprechenden Neuverschuldung mit sich daraus ergebenden Zinslasten in den Folgejahren. Diese Verschuldungs- und Zinseffekte sind in den Darstellungen nicht berücksichtigt.
- Die Ergebnisse des Szenario 3 treffen aus den dargestellten Gründen keine Aussage bezüglich des Bewertungssatzes 1, wonach den Kommunen ausreichende Mittel zur Verfügung stehen sollen, um ihren Bürgern die Leistungen des kommunalen Aufgabenkataloges in einer ausreichenden und für die Gemeinde zukunftsfähigen Qualität anbieten zu können. Ob diese Forderung angesichts der bereits vor dem Modellierungszeitraum erfolgten und

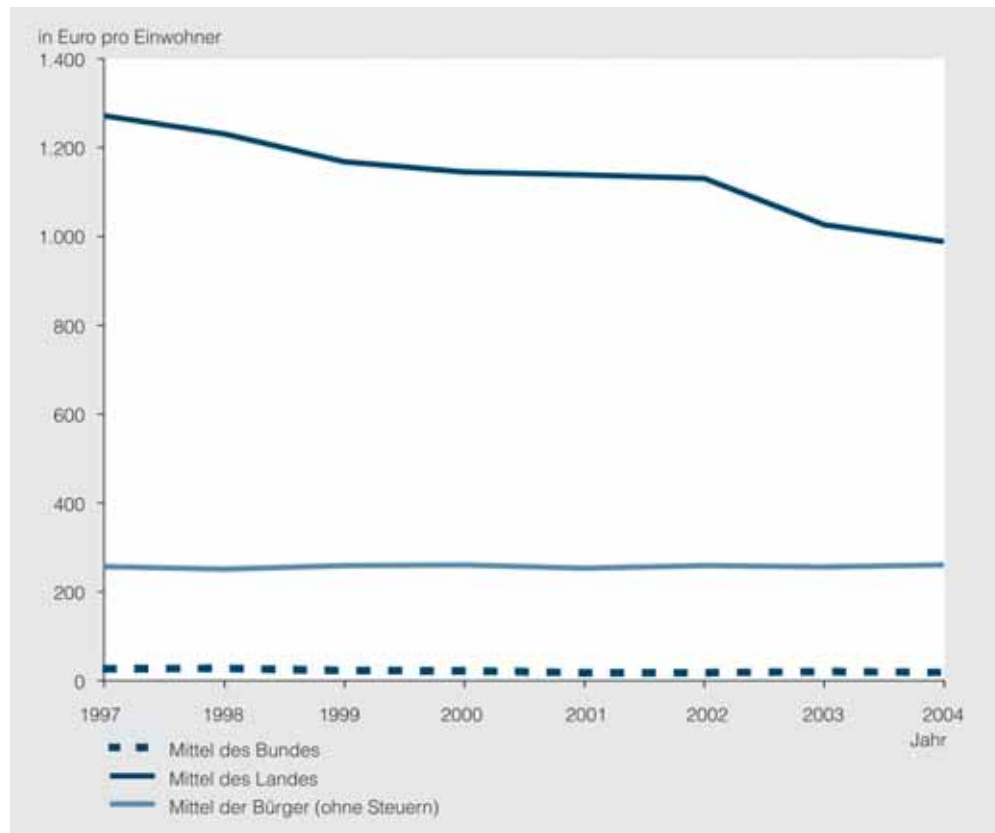
über die empirisch bestimmten Ausgabensätze de facto im Modellierungszeitraum fortgeschriebenen Einsparungen sowie die zusätzlich im Szenario unterstellten Einsparungen (bis zu 15% pro Einwohner der betreffenden Altersgruppe) erfüllt ist, kann zumindest bezweifelt werden.

## 2.5 Wirkungen einer Veränderung der Landeszuweisungen

Alle bisher dargestellten Szenarien sowie die einleitend dokumentierte Ceteris-Paribus-Betrachtung gehen davon aus, dass die vom Land Brandenburg den Kommunen in Form von allgemeinen Zuweisungen sowie zweckgebundenen Zuweisungen und Zuschüssen zur Verfügung gestellten Mittel in konstanter Höhe erhalten bleiben. Dabei soll unter „in konstanter Höhe“ verstanden werden, dass die Landeszuweisungen und -zuschüsse pro Einwohner der jeweils relevanten Altersgruppe unverändert bleiben. Die beiden nachfolgenden Szenarien gehen der Frage nach, welche Auswirkungen eine Verände-

Abbildung 68

Umfang und Entwicklung der Einnahmen der Kommunen in Brandenburg aus Mitteln des Landes sowie aus Mitteln des Bundes und der Bürger (letzteres nur aus Gebühren und Beiträgen)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

rung, insbesondere eine Absenkung der Landesmittel auf die kommunale Haushaltsstruktur hätte.

#### Absenkung der Landesmittel (Szenario 4)

##### Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Landesmitteln

Ein Blick auf die Entwicklung der Landesmittel während des empirischen Betrachtungszeitraumes (1997-2004) zeigt, dass diese Annahme der bisherigen Betrachtung als eher optimistisch angesehen werden muss. So sind die Einnahmen aller Kommunen in Brandenburg aus Mitteln des Landes zwischen 1997 und 2004 um etwa 20% zurückgegangen, dies entspricht etwa 2,5% pro Jahr. Zum Vergleich zeigt die Abbildung 68 auch die (sehr geringen) Einnahmen der Kommunen aus Mitteln des Bundes<sup>31</sup> sowie die aus Gebühren und Beiträgen generierten Einnahmen aus Mitteln der Bürger.

##### Zusammenhänge zwischen Kommunalem Finanzausgleich und Länderfinanzausgleich

Eine zentrale Rolle bei der Transferierung von Mitteln vom Land Brandenburg an die Kommunen spielt der Kommunale Finanzausgleich. Umfang und Verteilungsmechanismus des Kommunalen Finanzausgleichs sind im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (Bbg FAG) geregelt. Wie alle Finanzausgleichsgesetze in der Bundesrepublik definiert dieses zunächst die so genannte „Verbundmasse“, d.h. die Herkunft der Mittel, die für eine Verteilung zwischen den Kommunen Brandenburgs in jedem Jahr zur Verfügung stehen. Dabei definiert das Brandenburgische Finanzausgleichsgesetz nicht eine absolute Summe, sondern jeweils Anteile an Einnahmequellen des Landes selbst.

(31) An dieser Stelle ist anzumerken, dass der Bund – entgegen dem Eindruck, den das Schaubild zunächst vermittelt – den Kommunen durchaus erhebliche Mittel bereitstellt (Solidarpakt II). Diese Mittel fließen jedoch zunächst an die Länder und werden dann durch diese an die Kommunen weitergeleitet.

So heißt es in § 3 Abs. 1 BbgFAG:

Die Verbundmasse eines Ausgleichsjahres beträgt:

- 20 vom Hundert der dem Land verbleibenden Einnahmen an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer ohne den auf § 17 dieses Gesetzes entfallenden Anteil, der Landessteuern, des Landesanteils an der Gewerbesteuerumlage sowie der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich nach den §§ 4 bis 10 des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes,
- 40 vom Hundert der dem Land zufließenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung des Artikels 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956).

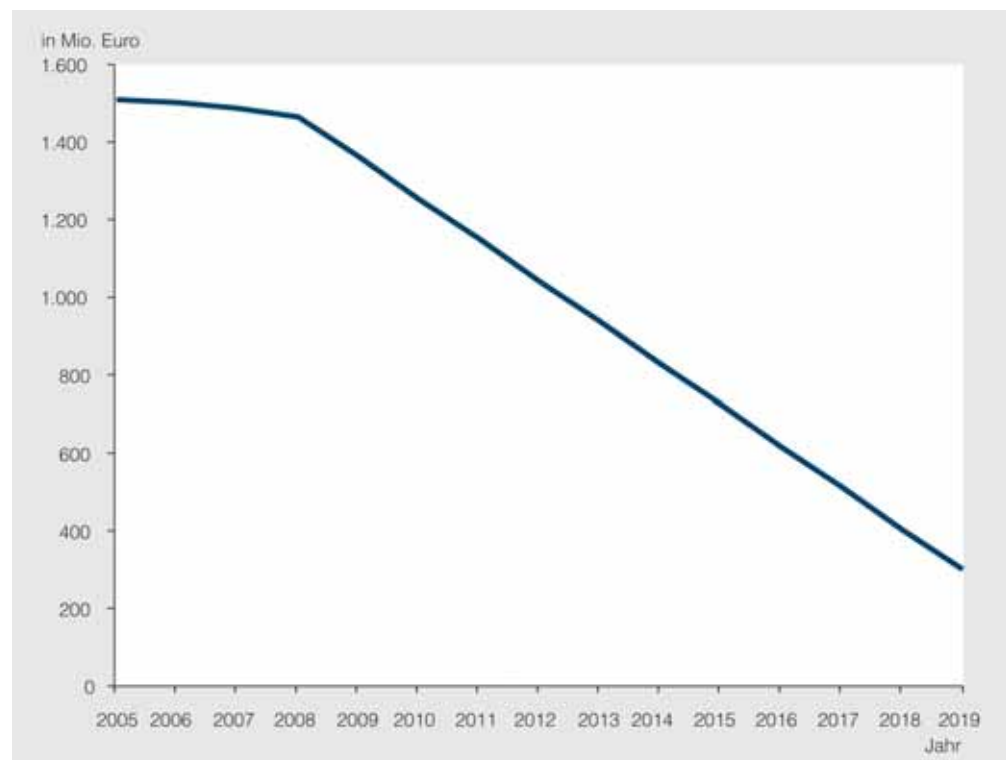
Mit diesen Regelungen stellt das Land Brandenburg einen direkten Zusammenhang zwischen der Entwicklung seiner Bilanz im Länderfinanzausgleich und seinen Einnahmen aus den Bundesergänzungszuweisungen bzw. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen einerseits und den für die Kommunen im Rahmen der Verbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung gestellten Mittel andererseits her.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes werden, wie Abbildung 69 zeigt, bis zum Jahr 2019 deutlich zurückgefahren. Dieser Rückgang, der häufig auch als „Auslaufen des Solidarpaktes II“ bezeichnet wird, entspricht zeitlich somit ziemlich genau dem Modellierungszeitraum.

Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich nach den §§ 4 bis 10 FAG und aus den Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 2 FAG waren in der Vergangenheit vergleichsweise stabil (Abbildung 70), allerdings mit einer leichten Rückgangstendenz. Das DIW prognostiziert bis zum Jahr

Abbildung 69

Umfang und Entwicklung der Einnahmen des Landes Brandenburg 2005 bis 2019 aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes



Quelle: § 11 Abs. 3 FAG, eigene Berechnung und Darstellung

2010 eine vergleichsweise stabile Entwicklung der Einnahmen des Landes aus diesen Quellen (Vesper 2006: 63).

Unterstellt man neben einer Konstanz dieser Mittel aus Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen des Weiteren eine kontinuierliche Entwicklung der Einnahmen des Landes aus dem Steuerverbund (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Landessteuern, Gewerbesteuerumlage), die mit 65% (2005) den größten Anteil an der Verbundmasse stellen, so verringert sich die Verbundmasse durch das Auslaufen des Solidarpaktes II bis zum Jahr 2020 um etwa 23%. Dies entspricht einem Rückgang von circa 1,5% pro Jahr.

Die dargestellte Verknüpfung zwischen dem Länderfinanzausgleich und dem Kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg in Form der Regelung des § 3 Abs. 1 Bbg FAG ist eine politische Entscheidung des Landes Brandenburg und könnte durch dieses jederzeit verändert werden. Gleichwohl wird für ein viertes Szenario unterstellt, dass sich im Betrachtungszeitraum der Modellierung ein Rückgang der Landesmittel an die Kommunen in Höhe der eben ermittelten Rate von 1,5% pro Jahr vollzieht.

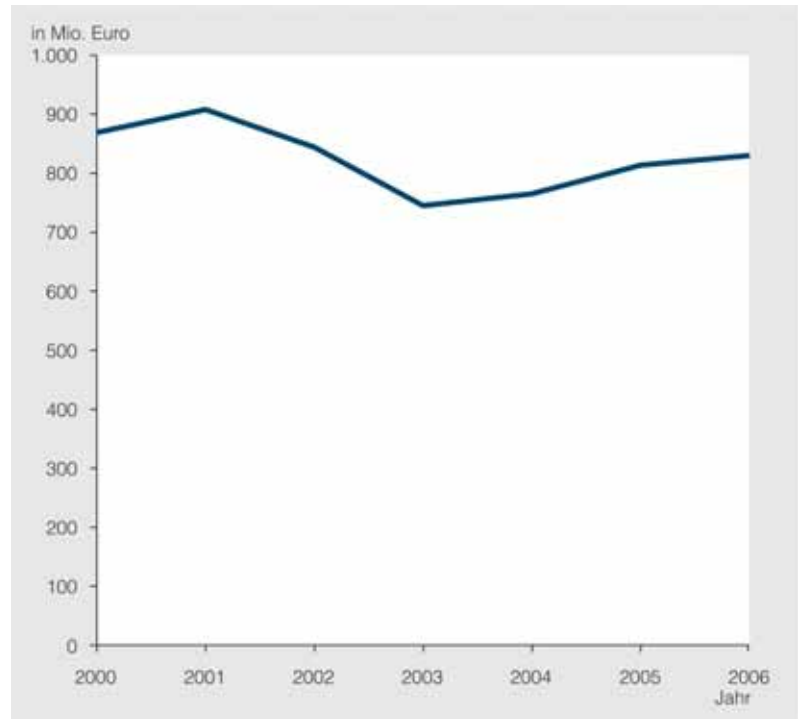
#### *Ergebnisse des Szenarios 4 („Absenkung der Landesmittel“)*

Geht man von dem Ursprungsergebnis der Ceteris-Paribus-Betrachtung aus und unterstellt als zusätzliche Annahme eine Absenkung der Landesmittel um 1,5% pro Jahr, so ergibt sich ein viertes Szenario, dessen Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis durch Abbildung 71 veranschaulicht wird. Anpassungsreaktionen der Kommunen wie in den Szenarien 1 bis 3 sind in diesem Szenario nicht unterstellt.

Die Darstellung macht deutlich, in welchem erheblichem Ausmaß die fiskalische Bilanz der Gemeinden in Brandenburg von der Mittelbereitstellung des Landes abhängig ist. So sackt das Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis aller Untersuchungsräume bis zum Ende des Modellierungszeitraumes um 0,1 und mehr Zähler ab. Das Ziel, in den Gemeinden ein Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis von 1,0 zu erreichen, rückt damit in weite Ferne.

Abbildung 70

Umfang und Entwicklung der Einnahmen des Landes Brandenburg 2000 bis 2006 aus dem Länderfinanzausgleich nach den §§ 4 bis 10 (Finanzausgleich unter den Ländern) und nach § 11 Abs. 2 (Bundesergänzungszuweisungen) des Finanzausgleichsgesetzes



Quelle: DIW/Vesper 2006, eigene Darstellung

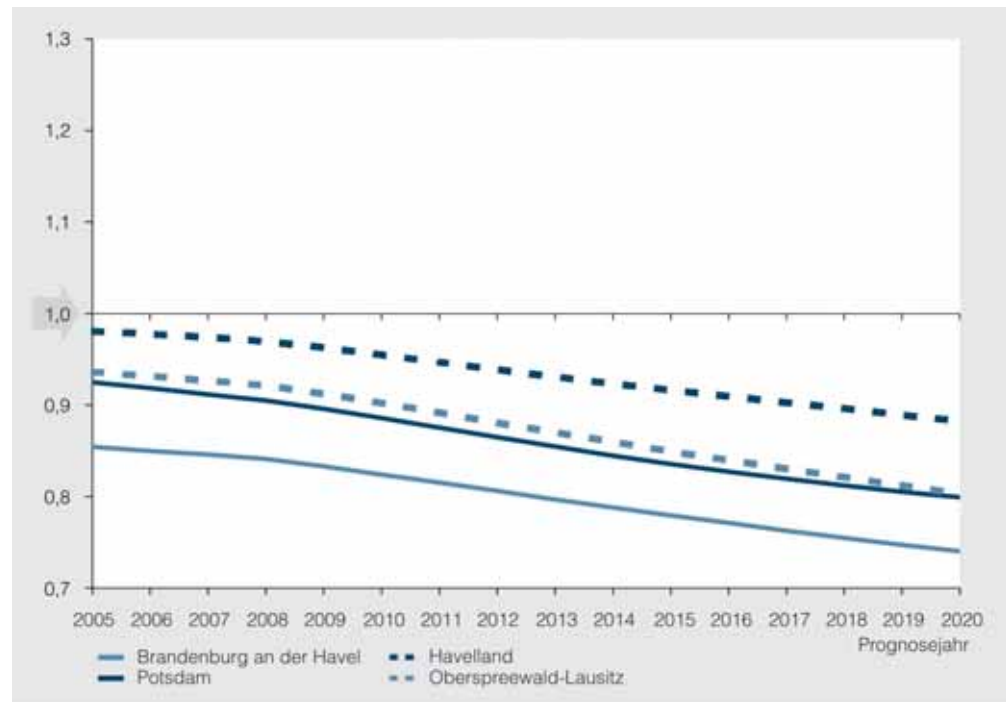
#### **Kompensationsversuche der Gemeinden (Szenario 5)**

##### *Fragestellung des Szenarios 5*

In den Szenarien 1 bis 3 wurden die Möglichkeiten der Gemeinden untersucht, ihre fiskalische Situation durch Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ihres Haushaltes angesichts der Herausforderung der demografischen Entwicklung zu konsolidieren. Dabei wurde im Szenario 3 deutlich, dass die dargestellten Maßnahmen in der Lage wären, demografisch bedingte Verschlechterungen der fiskalischen Situation der kommunalen Ebene weitestgehend zu kompensieren. Allerdings fand diese Szenarienbetrachtung vor dem Hintergrund einer unterstellten Konstanz der Landesmittel (Zuweisungen und Zuschüsse) statt. Wie das

Abbildung 71

Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Szenario 4: „Absenkung der Landesmittel“)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

von den Szenarien 1 bis 3 unabhängige Szenario 4 gezeigt hat, würde eine Absenkung der Landesmittel, die u.a. angesichts des Auslaufens der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bzw. des Solidarpaktes II als wahrscheinlich anzunehmen ist, das Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis erheblich verschlechtern.

Dieser Einflussfaktor ist nicht der Demografie sondern vielmehr den Spätfolgen von Teilung und Wiedervereinigung Deutschlands sowie den bundes- und länderpolitischen Aushandlungsprozessen geschuldet. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die in Szenario 3 quantifizierte Möglichkeit der Kommunen, demografisch bedingte Verschlechterungen ihres Einnahmen-Ausgaben-Verhältnissen aus eigener Kraft auszugleichen fortbesteht, wenn die Landesmittel wie in Szenario 4 unterstellt zurückgefahren werden.

Aus Anlass dieser Frage wird ein abschließendes fünftes Szenario definiert. Dieses unterstellt den gleichen Rückgang der Landesmittel wie das Szenario 4 sowie alle im Szenario 3 angenommenen Maßnahmen der Kommunen zur Haushaltskonsolidierung. Letzteres umfasst zum einen die Einsparung von 5% bis 15% der Ausgaben in Aufgaben-

bereichen, die nach den Annahmen des Szenarios 1 noch entsprechende Potenziale aufweisen. Zum anderen wird unterstellt, dass die Kommunen ihre Gebühren und Hebesätze um 1% pro Jahr anheben.<sup>32</sup>

#### *Ergebnisse des Szenarios 5 („Absenkung der Landesmittel und Kompensationsversuche der Gemeinden“)*

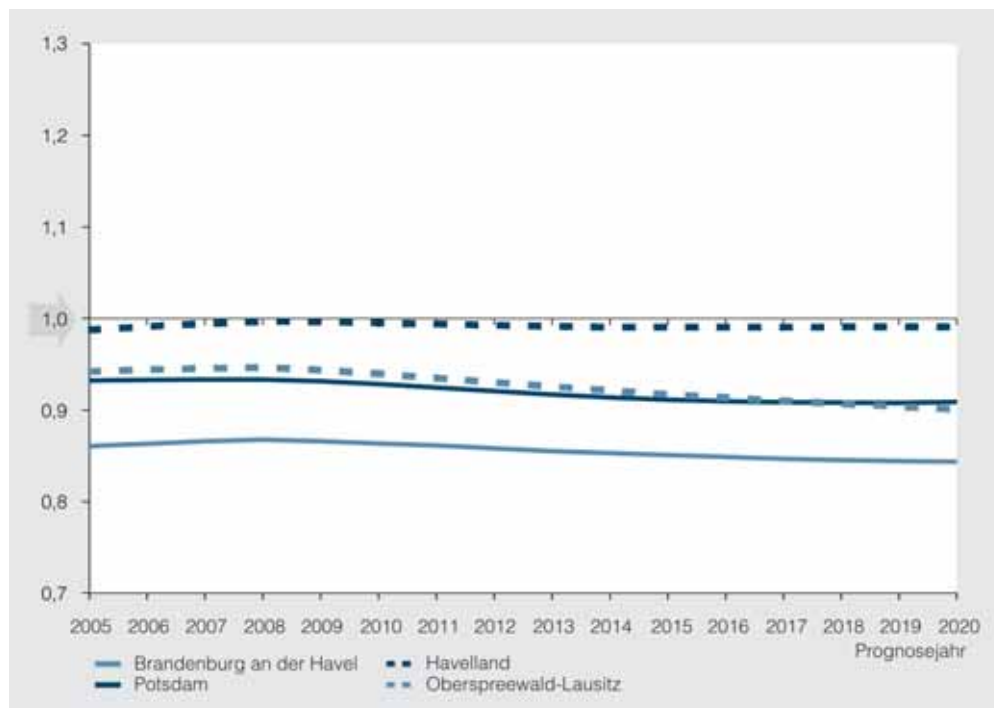
Die nachfolgende Abbildung 72 zeigt die sich für das Szenario 5 ergebenden Einnahmen-Ausgaben-Verhältnisse der vier Untersuchungsräume. Dabei wird deutlich, dass die Kommunen in drei der Untersuchungsräume – im Gegensatz zum Szenario 3 – nicht mehr in der Lage sind, bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes ein Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis von 1,0 zu erreichen. Im Gegenteil: ihre Indikatoren entfernen sich im Laufe des Simulationszeitraumes immer weiter von der 1,0-Zielmarke.

Das Wertenniveau und der zeitliche Verlauf der Ergebnisse des Szenarios 5 kommen den Werten der einleitenden Ceteris-Paribus-Betrachtung sehr nahe. Dies gilt vor allem für die beiden kreisfreien Städte, in denen fast die gleichen Werte erreicht werden. Aber auch bei den beiden Landkreisen mit ihren

(32)  
Vgl. hierzu die isolierte Wirkungsbetrachtung in Szenario 2.

Abbildung 72

Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis der vier Untersuchungsräume während des Modellierungszeitraumes (Szenario 5: „Absenkung der Landesmittel und Kompensationsversuche der Gemeinden“)



Quelle: LDS BB 2006a, eigene Berechnungen

kreisangehörigen Gemeinden liegen die Werte des Szenarios 5 und der einleitenden Ceteris-Paribus-Betrachtung nur wenig auseinander.

Daraus lässt sich folgern, dass die fiskalischen Entlastungswirkungen der Maßnahmen der Kommunen zur Haushaltskonsolidierung, die im Zusammenhang mit den Szenarien 1 bis 3 hergeleitet und begründet wurden, von den Auswirkungen der Absenkung der Landesmittel vollständig aufgesogen werden. Die untersuchten Maßnahmen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite der Kommune reichen danach nicht mehr aus, zusätzlich auch noch die Wirkungen der demografischen Entwicklung auszugleichen.

#### Zusammenfassung der Modellergebnisse

Die Modellbetrachtungen haben gezeigt, dass die demografische Entwicklung Auswirkungen auf die zukünftige fiskalische Situation der Kommunen haben wird. Die Demografie wird dabei in der Tendenz zu einer Verschlechterung der kommunalen Haushaltssituation beitragen. Von diesen Auswirkungen sind nicht nur schrumpfende Kommunen und Landkreise betroffen. Vielmehr zeigen sich entsprechende Effekte auch bei

Kommunen wie Potsdam, denen eine vergleichsweise stabile demografische Entwicklung vorhergesagt wird. Hintergrund ist hier die Veränderung der Altersstruktur innerhalb relativ kurzer Zeit mit einem relativ starken Anstieg der Zahl der Kinder und Jugendlichen, bedingt durch den für Ostdeutschland typischen Geburtenanstieg nach dem historisch einmaligen Tiefststand kurz nach der Deutschen Vereinigung.

Die Szenarien 1 bis 3 haben gezeigt, dass die Mehrzahl der Kommunen in der Lage wäre, die sich aus der Demografie ergebenden Verschlechterungen ihrer budgetären Lage weitestgehend mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln der Ausgabeneinsparung und der Einnahmenerhöhung auszugleichen. Wie die Szenarien 4 und 5 deutlich gemacht haben, werden die Kommunen hingegen aller Voraussicht nach damit überfordert sein, wenn sich andere Randbedingungen des kommunalen Finanzsystems zu ihren Ungunsten verändern. In Brandenburg besteht eine solche Randbedingung konkret in Form der Kopplung der Verbundmasse des Finanzausgleiches an die bis zum Jahr 2019 auslaufenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt II) und

die sich daraus ergebende Reduktion der Zuweisungen an die Kommunen.

Durch die Analyse der Ist-Ausgaben der Vergangenheit sowie deren Fortschreibung im Rahmen von Modellrechnungen wie der hier dargestellten kann jedoch nicht die Frage beantwortet werden, ob den Kommunen auch im Falle eines ausgeglichenen Haushaltes

ohne Neuverschuldung genug Mittel zur Verfügung stehen, um ihren Bürgern qualitätsvolle und zukunftsfähige kommunale Leistungen anzubieten. Dazu bedarf es einer stärker normativ geprägten Betrachtungsweise, die nicht Gegenstand dieser Studie war.

## 3 Handlungserfordernisse und Handlungsempfehlungen

### 3.1 Allgemeine Einschätzung der Bedeutung der Demografie für die kommunalen Haushalte

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der Jahresrechnungsstatistiken 1997 bis 2004, der Expertengespräche im kommunalen Raum des Landes Brandenburg sowie der im vorigen Abschnitt dargestellten Modellrechnungen lassen eine Reihe von Handlungserfordernissen erkennen, aus denen sich in einem zweiten Schritt Handlungsempfehlungen ableiten lassen.

Analyse, Expertengespräche und Modellrechnung haben dabei auf ihre jeweils eigene Art deutlich werden lassen, dass die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen nicht als isolierter Wirkungszusammenhang gesehen werden dürfen.

Dies gilt aus mehreren Gründen:

- Die demografische Entwicklung trifft die Kommunen nicht im Zustand ausgeglichener oder gar komfortabel ausgestatteter Haushalte, sondern vor dem Hintergrund einer sich seit vielen Jahren eher verschärfenden Krise der Kommunalfinanzen wie der öffentlichen Finanzen insgesamt.
- Das Volumen der Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Kommunalhaushalte liegt derzeit vielerorts nicht in einer Größenordnung, die sich von anderen Einflussfaktoren der kommunalen Haushaltslage, z.B. der wirtschaftlichen Entwicklung oder einzelnen wichtigen Regelungen des kommunalen Finanzsystems, unterscheiden würde. Grundsätzlich handelt es sich bei den Einflussfaktoren auf die kommunalen Finanzen um ein sehr komplexes sozioökonomisches Gefüge mit vielfältigen Wechselwirkungen, das seit mehreren Jahrzehnten im Hintergrund wirkt. Die gegenwärtig allgemein ins Blickfeld gerückten demografischen Veränderungsprozesse vollziehen sich bereits seit mehreren Jahrzehnten, schleichend, daher lange Zeit fast unbemerkt und von tages-

aktuellen Problemen überlagert. Sie verursachen dabei jedoch gravierende Aushöhltendenzen, die dann an einem bestimmten Punkt zu scheinbar mehr oder weniger plötzlich wahrnehmbaren Problemen führen. Dabei ist das Besondere an den Auswirkungen der demografischen Entwicklungen vor allem auch deren Langfristigkeit.

- In einigen Fällen verschärft die demografische Entwicklung bestehende Disparitäten zwischen Gebieten, die in unterschiedlicher Härte von ihr betroffen sind. Dies zeigt z.B. ein Vergleich der Modellergebnisse für die Landkreise Havelland und Oberspreewald-Lausitz im vorigen Kapitel. In anderen Fällen bewirken die unterschiedlichen Aspekte der demografischen Entwicklung (Einwohnerzahl, Altersstruktur, Bevölkerungs- und Sozialstruktur) jedoch auch budgetäre Veränderungen, bei denen sich die Finanzsituation prosperierender Gemeinden und Regionen verschlechtern (vgl. das Beispiel von Potsdam in der Modellrechnung).

Aus diesen Gründen verbinden sich mit der Frage der Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die kommunalen Haushalte viele Handlungserfordernisse, die bereits im Zusammenhang mit anderen Problemstellungen der kommunalen Finanzdiskussion (z.B. Disparitäten zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen, allgemeines Ausstattungsniveau der Kommunen mit Finanzmitteln, Verbesserung der originären Einnahmemöglichkeiten der Kommune, Aufgabenkatalog der Kommunen) diskutiert werden. Wie diese Studie jedoch darüber hinaus deutlich zeigt, treten unter den Bedingungen starker demografischer Veränderungsprozesse, wie sie im Falle des Landes Brandenburg zu beobachten sind, die Mängel der bestehenden Systeme der Aufgabenverteilung und der Gemeindefinanzen besonders stark hervor. Insofern reiht sich der „Demografische Wandel“ zu großen Teilen in die Liste der Begründungen einer grundsätzlicheren kommunalen Finanzreform ein.

### 3.2 Formulierung von Handlungserfordernissen

Vor dem Hintergrund dieser Befunde werden in diesem Abschnitt Handlungserfordernisse formuliert. Diese ergeben sich zum einen aus den Zusammenhängen, die in den Analysen und Modellrechnungen der vorigen Kapitel sichtbar geworden sind. Zum anderen wurden bei der Formulierung bereits bestehende oder diskutierte Handlungsansätze berücksichtigt, die im Rahmen der Expertenbefragungen und der Workshops des Projektes sichtbar geworden sind.

Danach bilden die folgenden Handlungserfordernisse die wesentlichen Bereiche einer sachgerechten Reaktion auf die in der Studie dargestellten Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen:

- Deutschland braucht mehr Kinder.
- Die Kommunen müssen die Chancen der Verwaltungsmodernisierung und der Doppik-Einführung nutzen.
- Remanenzkosten müssen vermieden werden.
- Kommunale Kosteneinsparung und demografiebedingte Aufgabenverlagerungen erfordern Kreativität und Handlungsfreiheit.
- Kommunen mit demografiebedingten Mehrbelastungen brauchen stabile Einnahmenezuflüsse.
- Die Abhängigkeit der (ostdeutschen) Kommunen von den Landesfinanzen muss verringert werden, d.h. die originären Einnahmen der Kommunen müssen gestärkt werden.
- Bürgerschaftliches Engagement benötigt Anerkennung und Mitbestimmung.

Diese Handlungserfordernisse unterscheiden sich grundsätzlich u.a. bezüglich der Steuerungsmöglichkeit und der Wirkungsfristen. So ist z.B. das Handlungserfordernis 1 („Deutschland braucht mehr Kinder“) zum einen ein Langfristziel. Andererseits ist nicht absehbar, welche Instrumente tatsächlich greifen. Dagegen liegen die Möglichkeiten zur Umsetzung des Handlungserfordernisses 2 („Die Kommunen müssen die Chancen der Verwaltungsmodernisierung und der Doppik-Einführung nutzen.“) direkter in der Hand der betreffenden Handlungsebene (hier: Kommune) und sie kann relativ zeitnah Wirkung zeigen.

Die sieben genannten Handlungserfordernisse werden im Folgenden detaillierter diskutiert.

### 3.3 Handlungsebenen

Die Formulierung von Handlungserfordernissen allein ist für eine sachgerechte politische und gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den damit verbundenen Problemstellungen nicht ausreichend. Vielmehr müssen die Handlungserfordernisse in Handlungsempfehlungen überführt werden. Handlungsempfehlungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie zum einen möglichst klar benennen, an wen sie sich richten. Zum anderen sollen sie dem jeweils angesprochenen Akteur eine grobe Orientierung geben, welchem Bereich seines Aktionsfeldes die jeweilige Handlungsempfehlung zuzuordnen ist.

Um die Überführung der im vorigen Abschnitt definierten Handlungserfordernisse in Handlungsempfehlungen zu strukturieren, definiert die nachstehende Tabelle Handlungsebenen. Dazu unterscheidet sie in den Spaltenüberschriften zunächst zwischen den zwei groben Handlungsebenen „Kommunale Einnahmen“ und „Kommunale Ausgaben“. In einem zweiten Schritt unterteilt sie diese dann jeweils in die Handlungsbereiche der Kommunen, des Landes und des Bundes. Insgesamt entstehen so sechs Handlungsebenen.

Tabelle 12

Definition von sechs Handlungsebenen für die nachfolgende Überführung der Handlungserfordernisse in Handlungsempfehlungen

	Kommunale Einnahmen	Kommunale Ausgaben
Kommunen		
Land		
Bund		

Quelle: Eigene Darstellung

### 3.4 Handlungsempfehlungen

In diesem Abschnitt werden nun die formulierten Handlungserfordernisse auf die sechs eben definierten Handlungsebenen herunter gebrochen. Durch diese Konkretisierung entstehen jeweils Handlungsempfehlungen für einen der drei öffentlichen Akteure (Kommunen, Land und Bund).

Tabelle 13

Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 1 („Deutschland braucht mehr Kinder“)

	Kommunale Einnahmen	Kommunale Ausgaben
Kommunen	–	Kosteneffizienter Mitteleinsatz zur Bereitstellung attraktiver familienorientierter Infrastruktur
Land	Entsprechende Ausstattung der Kommunen mit Finanzmitteln (Zweckzuweisungen, Kostenerstattungen)	–
Bund	–	–

Quelle: Eigene Darstellung

### Handlungserfordernis 1: Deutschland braucht mehr Kinder

Ziel dieser Studie war es, die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die kommunalen Haushalte strukturell zu beschreiben und zu quantifizieren. Dabei sind relevante Wirkungszusammenhänge sichtbar geworden. Ein kontinuierlich fortgesetzter Schrumpfungsprozess in bestimmten Gemeinden und Teilräumen könnte darüber hinaus aber noch deutlich stärkere Effekte bewirken, die in den empirischen und modellorientierten Ansätzen dieser Studie nicht in vollem Umfang zum Ausdruck kommen.

Dies soll am Beispiel der Schulentwicklungsplanung erläutert werden. In den ostdeutschen Bundesländern ist aufgrund des Schülerrückganges in den vergangenen Jahren eine beeindruckend hohe Zahl an Schulstandorten aufgegeben worden, da die als erforderlich angesehenen Mindestschülerzahlen nicht mehr erreicht werden konnten. Dies hat zu einem entsprechenden Mehraufwand im Schülerverkehr geführt. In den Städten, wo häufig mehrere Schulen einer Schulform vorhanden sind, stellen solche Schließungen kein existenzielles Problem dar, da hier die potenziell zusätzlich zurückzulegenden Distanzen zwischen Wohnort und Schule in einem tragbaren Rahmen bleiben. In Gemeinden mit nur einer Schule (insbesondere im Primarbereich) stellt die Schließung der einzigen Schule hingegen einen enormen Qualitätssprung „nach unten“ dar. Nicht mehr „Schulstandort“ zu sein mindert die Attraktivität der Gemeinde erheblich, was aller Voraussicht nach weitere Folgewirkungen in anderen Bereichen verursacht (z.B. Abwanderung).

Solchen und ähnlichen Zusammenhängen kann nicht primär mit Mitteln der Haushaltskonsolidierung entgegengewirkt wer-

den, denn das eigentliche Kernproblem liegt in dem Rückgang der Schülerzahlen und weniger in der Finanzausstattung der Gemeinden oder des Landes. Bei aller Diskussion um notwendige Anpassungsreaktionen auf die demografische Entwicklung muss daher immer auch die Frage in den Mittelpunkt gestellt werden, wie es gelingen kann, die Anzahl der Kinder in Deutschland wieder deutlich zu erhöhen<sup>33</sup>.

Wie die aktuelle Diskussion zeigt, ist diese Frage von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung, da sie so zentrale Fragen wie Lebensmodelle und -biografien, Rollenverteilung, Chancengleichheit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, gesellschaftliche Anerkennung und Achtung von Kindern und Erziehung etc. berührt.

In dieser Diskussion kommt der öffentlichen Hand jedoch eine wesentliche Schlüsselrolle zu, die darin besteht, ein möglichst kinder- und familienfreundliches Umfeld zu schaffen. Hierzu muss den Kommunen die Bereitstellung einer entsprechend attraktiven und familienorientierten Infrastruktur ermöglicht werden. Auf Ebene des Landes wäre das Thema Bildung als zentrales Thema mit einer entsprechenden Finanzausstattung – auch in Form entsprechender Zweckzuweisungen und Kostenerstattungen an die Kommunen – zu versehen. Gleichzeitig muss auf der Landesebene an einer Imageverbesserung des Themas „Kinder und Schule“ gearbeitet werden. Der Bund verfügt über die Möglichkeit der Einflussnahme u.a. durch die Förderung der Familien im Rahmen der Steuergesetzgebung sowie bei der Rahmengesetzgebung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Wesentliche Elemente eines kinder- und familienfreundlichen Umfeldes sind die Bereiche Kinderbetreuung und Schulbildung. Diese Bereiche sind sehr kostenintensiv. So

(33)  
Vor allem in Ostdeutschland besteht – wenn auch bereits deutlich abgemildert – darüber hinaus jedoch auch noch das Problem der Abwanderung, der ebenfalls entgegen zu wirken ist.

liegen z.B. über 10% des kommunalen Zuschussbedarfs der Einzelpläne 0 bis 8 im Bereich der Kindertagesstätten, d.h. von jedem Euro eigener Verfügungsmittel geben die brandenburgischen Kommunen bereits heute mehr als 10 Cent für Kinderbetreuung aus. Gleichwohl ergibt sich aus dem Handlungserfordernis „Deutschland braucht mehr Kinder“, dass die Kommunen in Zukunft die Kinderbetreuung als eine ihrer wichtigsten Aufgaben begreifen. Dies gilt vor allem für die westdeutschen Kommunen, in denen die Betreuungsquoten mit Abstand geringer sind als in Ostdeutschland. Es betrifft aber auch Ostdeutschland, wo es erforderlich ist, das im bundesweiten Vergleich exzellente Betreuungsangebot zu erhalten, qualitativ weiter zu verbessern und den sich wandelnden Bedürfnissen der Eltern und Kinder anzupassen.

Der zweite wesentliche Bereich ist die Schulbildung. In der öffentlichen Wahrnehmung, die für das Handlungserfordernis „Deutschland braucht mehr Kinder“ von zentraler Bedeutung ist, wird dieses Feld zur Zeit vor allem durch die Aspekte „mehr Effizienz!“ (PISA-Diskussion) und „Verrohung“ (Diskussion um die Zukunft der Hauptschule) geprägt. Aus Sicht des Handlungserfordernisses muss es hingegen Ziel sein, das öffentliche Angebot „Schule“ so auszuformen, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gewährleistet ist. Viele aktuelle Ansätze, z.B. die Förderung von Ganztagschulen, gehen bereits in diese Richtung, werden jedoch zumeist mit den eher ernüchternden PISA-Ergebnissen in Deutschland und nicht mit dem Ziel „mehr Kinder“ in Verbindung gebracht.

Kinderbetreuung und Schulbildung erzeugen Kosten. Umso wichtiger ist es, die Kommunen als Träger dieser Einrichtungen mit entsprechenden Finanzmitteln auszustatten, sei es in Form von Förderprogrammen oder – vor allem für die längerfristigen Kosten – in Form einer entsprechenden Finanzausstattung (vgl. Handlungserfordernisse 5 und 6). Den Kommunen kommt dabei die Aufgabe zu, diese Mittel kosteneffizient einzusetzen, wodurch sich eine Querverbindung zu den Handlungserfordernissen 2 bis 4 ergibt.

Über die Finanzausstattung der Kommunen hinaus kommt das Land im Schulbereich auch für erhebliche Kosten und Verantwortung im Rahmen der eigenen Aufgabenerfü-

lung auf. So trägt es die Finanzierung des Lehrpersonals und hat die Kompetenz der Gesetzgebung für nahezu alle wichtigen Bereiche der Schulentwicklungsplanung. In Zusammenarbeit mit den Kommunen und kommunalen Schulträgern muss es sich daher dafür einsetzen, dass Bildung eines der zentralen Themen der Landespolitik (mit einer entsprechenden Finanzausstattung) wird und dass „Kinder und Schule“ dabei ein Thema mit einem sehr positiven Image wird.

### **Handlungserfordernis 2: Die Kommunen müssen die Chancen der Verwaltungsmodernisierung und der Doppik-Einführung nutzen**

Von grundsätzlicher Bedeutung ist zunächst, dem Konnexitätsprinzip deutlich mehr Geltung zu verschaffen. Dieses Grundprinzip einer effizienten öffentlichen Aufgabenteilung und Verwaltung besagt, dass Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenverantwortung bei derselben Ebene liegen sollen („Wer bestellt, bezahlt.“). Nach Möglichkeit soll dabei ein Aufgabenträger (z.B. die Kommunen) für die Standardsetzungen, die Organisation und die Finanzierung zuständig sein. Dies beinhaltet zugleich, dass die entsprechende Ebene mit den entsprechenden Finanzmitteln ausgestattet ist (vgl. Handlungserfordernis 5) oder in die Lage versetzt wird, sich diese Mittel – z.B. durch ein entsprechendes Recht der Steuererhebung – selbstständig zu beschaffen (vgl. Handlungserfordernis 6).

Das Konnexitätsprinzip spielt nicht nur eine wichtige Rolle im Verhältnis zwischen den Gemeinden und dem Land sowie – wie die aktuelle Diskussion um die Kinderbetreuung auf Bundesebene zeigt – zwischen den Gemeinden und dem Bund, sondern auch innerhalb der Gemeindeverwaltung selbst. So kann die in einem späteren Abschnitt beim Handlungserfordernis 4 diskutierte Aufgabenkritik in der Kommune auch dazu genutzt werden, noch einmal neu zu klären, welche Institution aktuell und in Zukunft für bestimmte Aufgaben zuständig ist bzw. sein soll und wer für die Finanzierung verantwortlich ist. Damit kann überprüft werden, ob Fachverantwortung und Finanzverantwortung in einer Hand liegen oder ob diese noch getrennt voneinander behandelt werden.

Die Erfahrungen aus vielen Kommunen zeigen, dass die Verwaltung effizienter arbeiten

kann, wenn jedes Ressort über ein eigenes Budget verfügt und damit hinsichtlich des Verwaltungshandelns deutlich an Eigenverantwortung gewinnt. Bei der Zusammenlegung dieser beiden Kompetenzbereiche werden in der Regel Einsparungen erreicht, da die vorhandenen Mittel deutlich zielgerichteter eingesetzt werden bzw. werden können. Voraussetzung für eine zielgerichtete und effiziente Mittelverwendung ist, dass Steuerungsebene und Fachebene im Kontext betrachtet werden. Das Budget sollte von der Fachebene verwaltet werden, nachdem zwischen den beiden Ebenen Zielvereinbarungen getroffen wurden.

Außerdem können durch eine Budgetierung Entscheidungswege verkürzt und damit das Verwaltungshandeln beschleunigt werden.

Die eben beschriebenen Aspekte berühren eine der zentralen Zielsetzungen der Verwaltungsmodernisierung. Dabei wird versucht, von der oftmals strikt hierarchischen Organisationsstruktur hin zu einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, vergleichbar mit der eines Wirtschaftsunternehmens, zu gelangen. Dabei soll es zu einer Veränderung der Strukturen von einer inputgesteuerten Verwaltungstätigkeit hin zu einer outputorientierten Aufgabenwahrnehmung kommen. Durch die Transformation alter Strukturen kann effizienter und damit in der Regel auch kostengünstiger gearbeitet werden. Als Zusatzeffekt kann durch effizientere und (auch von außen) verständlichere Verwaltungsabläufe die Zufriedenheit der Nutzer, also der Bürger, erhöht werden.

Die Chancen der Verwaltungsmodernisierung, die häufig auch als Neues Steuerungsmodell (NSM) bezeichnet wird, gilt es nach Möglichkeit für alle Kommunen zu nutzen.<sup>34</sup> Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Einführung der Doppik, d.h. des kaufmännischen Rechnungswesens in der kommunalen Finanzverwaltung.<sup>35</sup> Nach dem Beschluss der Innenministerkonferenz der Länder vom 21.11.2003 soll diese bis 2008 in allen Gemeinden Deutschlands eingeführt werden, wobei die Länder z.T. unterschiedliche Regelungen definiert haben. Durch die stärkere Outputorientierung, die verursachergerechtere Kostenanlastungen sowie die Abbildung von Kosten, d.h. von Werteverzehr anstelle von reinen Ausgaben, ist die Doppik in der Lage, den Kommunen ein klareres Bild über die wirklichen Kosten ihrer kommunalen Aufgaben zu geben. Dies fun-

Tabelle 14

Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 2 („Die Kommunen müssen die Chancen der Verwaltungsmodernisierung und der Doppik-Einführung nutzen“)

	Kommunale Einnahmen	Kommunale Ausgaben
Kommunen	Engagierte und zielgerichtete Einführung von Neuem Steuerungsmodell und Doppik	
Land	Werbung für die Vorteile der Doppik Unterstützung der Gemeinden bei der Doppik-Einführung	
Bund	-	-

Quelle: Eigene Darstellung

diert die Grundlagen für eine im Handlungserfordernis 4 diskutierte Aufgabenkritik erheblich und zeigt zugleich auf, welche Einzelaspekte innerhalb bestimmter Aufgabebereiche besonders kostenintensiv, vor allem aber besonders kostenremanent<sup>36</sup> sind.

Wie bei allen Werkzeugen kommt es auch bei der Doppik darauf an, dass die Kommunen sie als Chance begreifen – und nicht als Bedrohung oder als Pflichtaufgabe aufgrund einer entsprechenden Vorgabe des Landes. Entsprechend müssen die Länder für die Doppik werben und den Kommunen die damit verknüpften Vorteile transparent machen.

### Handlungserfordernis 3: Remanenzkosten müssen vermieden werden

Sowohl die empirische Untersuchung wie die Modellrechnung haben die erhebliche Bedeutung von Remanenzkosten sichtbar gemacht. Bei den ermittelten Werten kann vermutet werden, dass die Remanenzkosteneffekte in der Realität noch deutlich stärker sind als sie in der empirischen Auswertung unter all den anderen Einflussfaktoren auf die kommunale Finanzsituation isoliert ermittelt werden konnten. So zeigen die Daten der empirischen Auswertung z.B. relativ geringe Remanenzkosteneffekte im Bereich der technischen Infrastruktur, obwohl andere Studien gerade hier besonders hohe Remanenzkosteneffekte ausweisen (Herz 2003, Siedentop u.a. 2006, Gutsche 2006, Koziol/Walther 2006).<sup>37</sup>

Per Definition lassen sich Remanenzkosten aus früheren Planungs- und Investitionsentscheidungen kaum abbauen. Umso wichtiger ist es, heutige Planungs- und Investitionsentscheidungen sorgsam nach möglichen zukünftigen Remanenzkosten zu untersuchen.

(34) Zum Stand des Neuen Steuerungsmodells in deutschen Kommunen vgl. z.B. Jann et al. (2004).

(35) Vgl. z.B. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Hrsg.) (2003) und [www.doppik-kom.brandenburg.de](http://www.doppik-kom.brandenburg.de).

(36) Hoher Fixkostenanteil bei langer Lebensdauer der verwendeten Wertgegenstände (z.B. Gebäude oder Straßen).

(37) Die technische Infrastruktur wird häufig durch kommunale Unternehmen mit eigenem Haushalt oder durch private Unternehmen betrieben. Kommunale Unternehmen (z.B. Stadtwerke) sind dabei häufig auch Verbundunternehmen, die mehrere Systeme bewirtschaften („Quersubventionierung“) (siehe hierzu auch Kapitel 1). Entsprechend schwer ist die Isolierung von Remanenzkosteneffekten in den kommunalen Haushalten. Zudem wird die Hauptlast der Remanenzkosten der technischen Infrastruktur durch die Netznutzer, d.h. die Bürger bezahlt (Dittrich-Wesbuer u.a. 2006, Gutsche 2006).

Dies soll am Beispiel der kommunalen Baulandpolitik deutlich gemacht werden. Eine häufige Reaktion von Gemeinden, die sich Schrumpfungstendenzen ausgesetzt sehen, besteht in der Ausweisung von Neubaugebieten. Diese sollen junge Familien anlocken, um die durch die demografische Entwicklung entstandenen Lücken in der Alterszusammensetzung der Gemeinde zumindest teilweise aufzufüllen. Interkommunale Konkurrenz um die weniger werdenden jungen Familien führt dabei leicht zu einem „Windhundrennen“ in der Ausweisungspolitik. Da die Bevölkerung insgesamt nicht zunimmt, können Einwohnergewinne in einer Gemeinde nur zu Lasten anderer Kommunen geschehen, wodurch dort die Pro-Kopf-Kosten steigen. Neubaugebiete können aus zwei Gründen jedoch zum Auslöser zukünftiger Remanenzkosten werden. So erweitern sie das Netz der technischen Infrastruktur (Straße, Abwasser, Wasser, Gas, Strom, ...) unverhältnismäßig, da die Siedlungsdichte in den Neubaugebieten in vielen Fällen deutlich unter dem Mittel der Bestandssiedlung liegt. Die reale Siedlungsdichte neuer Baugebiete in Schrumpfungsregionen liegt zudem oft lange Jahre unter der in den Bebauungsplänen ausgewiesenen, weil die Besiedlung sich aufgrund der schleppenden Nachfrage nicht vollständig oder erst sehr langsam vollzieht.

Erfolgt die Vermarktung und Besiedlung hingegen sehr erfolgreich und innerhalb einer kürzeren Frist, so führen größere Neubaugebiete über einige Jahre zu einer regelrechten Nachfragespitze in den Bereichen Kinderbetreuung und Grundschule. Wie das Fallbeispiel Potsdam in der Modellrechnung gezeigt hat, können starke relative Veränderungen in

der Altersklasse der unter 18-Jährigen erhebliche finanzielle Mehrbelastungen der Kommunen auslösen.<sup>38</sup> Dies gilt vor allem dann, wenn die bestehenden Kapazitäten nicht ausreichen, um den plötzlichen Nachfrageanstieg aufzunehmen (und sei es, weil die betreffenden Einrichtungen erst vor kurzem geschlossen wurden), sie ausgebaut werden müssen und nach wenigen Jahren, wenn die Nachfragespitze vorbei ist, als Überkapazitäten verbleiben. Neben der technischen Infrastruktur birgt so auch die soziale Infrastruktur die Gefahr von Kostenremanenz.

Daraus darf aber nicht der Schluss gezogen werden, Kommunen sollten in ihrer Baulandpolitik nichts für junge Familien tun. Dies widerspräche dem im vorletzten Abschnitt diskutierten Handlungserfordernis 1 („Deutschland braucht mehr Kinder“). Die aktuell zu beobachtende Situation einer verschärften interkommunalen Konkurrenz um junge Familien, die mit den Mitteln der Baulandpolitik ausgetragen wird und vielfach zu einer sehr dispersen Ansiedlung junger Familien führt, nicht selten in Gemeinden ohne entsprechende soziale Infrastrukturkapazitäten, kann jedoch nicht der einzuschlagende Weg sein. Denn hierdurch werden die Infrastrukturkosten durch spätere Remanenzkosteneffekte für alle Bürger – auch die jungen Familien – verteuert. Entsprechend ist hier – wie für alle anderen größeren Investitionen – die Forderung nach sorgfältig durchgeführten langfristigen Rentabilitätsrechnungen zu stellen, die den betriebswirtschaftlichen und / oder den volkswirtschaftlichen Nutzen der betreffenden Investition berücksichtigen.

(38)

In kleineren Gemeinden können bereits vergleichsweise kleine Neubaugebiete erhebliche relative Zuwächse in der Altersklasse der Kinder und Jugendlichen mit sich bringen.

Tabelle 15  
Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 3 („Remanenzkosten müssen vermieden werden“)

	Kommunale Einnahmen	Kommunale Ausgaben
Kommunen	–	Stärkere Berücksichtigung der demografischen Entwicklung bei Investitions- und Infrastrukturmaßnahmen Verstärkte interkommunale Kooperation Langfristige Rentabilitätsrechnungen für eine vorausschauende Investitionsplanung
Land	Fiskalischer Anreiz des Landes (im KFA) für interkommunale Kooperation	Berücksichtigung demografischer Faktoren und interkommunaler Kooperation bei Investitionszuschüssen Informationskampagnen zur vorausschauenden kommunalen Investitionsplanung Stärkung der Regionalplanung zur räumlichen Koordinierung von Infrastruktur- und Investitionsentscheidungen Initiierung interkommunaler Kooperation
Bund	–	–

Quelle: Eigene Darstellung

Das Land ist hierbei aufgefordert, seinen Kommunen als kompetenter Ratgeber zur Seite zu stehen, wenn es um Planungs- und Investitionsentscheidungen geht. Ohne die kommunale Planungshoheit dabei anzutasten, kann dies zum einen über eine intensive Beratung in Form von Informationskampagnen zur vorausschauenden kommunalen Investitionsplanung oder durch lokal tätige Beratungsteams geschehen.

Daneben ist es wichtig, insbesondere bei der Vergabe von Fördermitteln darauf zu achten, dass die darüber durch das Land mitfinanzierten kommunalen Investitionen nicht zu späteren Quellen von Remanenzkosten für die Kommunen oder die Bürger werden. Schmerzhaft Beispiele der vergangenen Jahre finden sich z.B. im Schulbereich. So wurden in den vergangenen Jahren in den ostdeutschen Bundesländern z.T. Schulen geschlossen, die zuvor mit erheblichen Mitteln des Landes saniert, aus- oder gar neu gebaut wurden. In anderen Fällen wurden Schulen, die einen schlechteren Bauzustand aufwiesen, geschlossen, um die erst vor kurzem sanierten oder neu gebauten Schulen nicht schließen zu müssen, obwohl diese ggf. einen ungünstigeren Standort (geringere Zentralität) aufwiesen als die letztendlich geschlossenen Schulen. Auf diese Weise sind z.T. Standortstrukturen mit höherem Aufwand im Schülerverkehr entstanden. Diese Entwicklung wurde in Gesprächen mit kommunalen Haushaltsexperten bestätigt, wobei die jeweiligen Entwicklungen natürlich einzelfallabhängig sind. Nichtsdestotrotz kann verallgemeinernd die oben skizzierte Entwicklung festgestellt werden.

Eine weitere Möglichkeit zur Vermeidung von Remanenzkosten für Kommunen wäre, dass das Land eine Mitfinanzierung nur dann vornimmt, wenn die Kommune nachweisen kann, dass es sich um ein demografisch nachhaltiges Projekt handelt.

Neben einer derartigen Prüfung der Einzelfälle bei Förderanträgen sollte es jedoch auch ein Ziel des Landes sein, regionale Investitions- und Planungsentscheidungen möglichst gut zu koordinieren. Die sich aus dem Handlungserfordernis 1 („Deutschland braucht mehr Kinder“) ergebenden Mehrbedarfe können von den Kommunen nur geschultert werden, wenn es möglichst wenige Parallel- und Konkurrenzinvestitionen gibt. Dies gilt auch für viele andere Investitionsbe-

reiche, z.B. den Kultur- und Sportsektor sowie die Gesundheitsversorgung. Das Land muss daher ein Interesse daran haben, interkommunale Kooperationen zu stärken. Die Erfahrungen aus vielen Modellprojekten zeigen, dass interkommunale Kooperationen nur selten – und auch bei noch so offensichtlichen Vorteilen – „von selbst“ entstehen, sondern oft einen Anstoß von außen benötigen. Die zurzeit zu beobachtende Entstehung von Kooperationsbeziehungen zwischen den Kommunen, die das Land Brandenburg im Rahmen seiner neuen Landesentwicklungsstrategie als so genannte „Mehrlinge“ zu gemeinsamen Wachstumskernen definiert hat, ist hierfür ein positives Beispiel. Die Zusammenarbeit dieser Gemeinden ergibt sich dabei u.a. aus dem Ansporn, die mit der Ausweisung als gemeinsamer Wachstumskern verbundenen finanziellen Vorteile ausnutzen zu können. Weiterhin könnte das Land im Kommunalen Finanzausgleich einen Ansatz für interkommunale Kooperation vorsehen und so zwischengemeindlicher Zusammenarbeit einen zusätzlichen finanziellen Anreiz geben.

Neben dieser hier punktuellen und häufig projekt- oder aufgabenbezogenen Zusammenarbeit zwischen Gemeinden sollte das Land ein Interesse daran haben, die regionale Ebene mit koordinierenden Aufgaben zu stärken. Dies könnte z.B. die Regionalplanung sein. Im Gegensatz zum Trend der Vergangenheit, in der die Position der Regionalplanung eher geschwächt wurde, könnte ihr gerade in Zeiten der Schrumpfung eine wichtige Koordinierungsrolle beim Erhalt tragfähiger und finanzierbarer sozialer wie technischer Infrastrukturnetze zukommen.

#### **Handlungserfordernis 4: Kommunale Kosteneinsparung und demografiebedingte Aufgabenverlagerung brauchen Kreativität und Handlungsfreiheit**

Wie bei dem eben diskutierten Handlungserfordernis 3 beschrieben, sind Remanenzkosteneffekte zentraler Bestandteil der demografischen Herausforderung an die Kommunalhaushalte. Auch bei einer möglichst guten Vermeidung neuer Remanenzkostenquellen ergeben sich aus den bestehenden technischen und sozialen Infrastrukturnetzen der Kommunen sowie ihren Verwaltungsaufgaben bei einem Rückgang der Bevölkerung demografiebedingte Mehrkosten pro Einwohner. Die Frage, wie Kommunen auch in Zukunft noch weitere Kosten

Tabelle 16

Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 4 („Kommunale Kosteneinsparung und demografiebedingte Aufgabenverlagerung braucht Kreativität und Handlungsfreiheit“)

	Kommunale Einnahmen	Kommunale Ausgaben
Kommunen	-	Aufgabenkritik und strategische Schwerpunktplanung Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes durch veränderte Formen der Leistungserstellung Verstärkte interkommunale Kooperation
Land	-	Entflechtung von Zuständigkeiten Stärkung des Konnexitätsprinzips Verringerung der Regelungsdichte bei Standards für kommunale Leistungserstellungen Information und Beratung Initiierung interkommunaler Kooperation
Bund	-	Verringerung der Regelungsdichte bei Standards für kommunale Leistungserstellungen

Quelle: Eigene Darstellung

einsparen können, wird somit nicht an Aktualität verlieren. Dabei stellen sich grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten dar.

Eine Option besteht darin, innerhalb der Verwaltung eine Aufgabenkritik durchzuführen. Dabei wird hinterfragt, ob überhaupt, und wenn ja in welchem Umfang, eine kommunale Aufgabe vorgehalten bzw. angeboten werden muss. Unter den Vorzeichen des demografischen Wandels kommt einer solchen Aufgabenkritik eher der Charakter einer „strategischen Schwerpunktplanung“ zu, in der die Kommune bestimmt, welchen Aufgabenbereichen angesichts der aktuellen Entwicklung, aber auch der sich zukünftig abzeichnenden Handlungserfordernisse, verstärkt oder vermindert Aufmerksamkeit und finanzielle Mittel zugeordnet werden sollen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es pflichtige und freiwillige Aufgaben gibt. Die größten Möglichkeiten der Angebotsanpassung der kommunalen Leistungen haben die Kommunen naturgemäß bei ihren freiwilligen Aufgaben. Diese machen jedoch häufig keinen sehr großen Teil des Haushaltes aus oder sind bereits in zurückliegenden Phasen der Haushaltskonsolidierung deutlich beschnitten worden. Die Expertengespräche haben gezeigt, dass gerade in Schrumpfräumen bereits teilweise sehr weite Einschränkungen des Angebots vorgenommen wurden und oft nur noch die Basisleistung angeboten wird.

Bei den pflichtigen Aufgaben sind die Kommunen hingegen an Gesetze, Verordnungen, Weisungen und Vorschriften gebunden, die von den übergeordneten Ebenen, sei es vom

Kreis, vom Land oder vom Bund bestimmt, mit Standards versehen werden. Eine Reduzierung dieses Pflichtangebots ist für die einzelne Kommune – wenn überhaupt – nur innerhalb der geltenden rechtlichen Grenzen möglich und von daher in der Regel deutlich eingeschränkt.

Entsprechend ist an Land und Bund die wichtige Forderung zu stellen, zum einen das bereits diskutierte Konnexitätsprinzip zu beachten und zum anderen sehr wachsam auf die Hinweise von Kommunen zu hören, an welchen Stellen bestehende Regelungen und Standards in den Kommunen zu unsachgemäßen Mehrkosten führen oder gar notwendige Anpassungen verhindern. Grundsätzlich dienen Standards dem Ziel einer Vereinfachung. Dies ist unter vergleichbaren Rahmenbedingungen sicherlich an vielen Stellen sinnvoll. Doch sind die Problemlagen in den verschiedenen Kommunen der 13 Flächenländer inwischen in vielen Bereichen zu unterschiedlich, um solche Standardisierungen noch sinnvoll zu rechtfertigen. Auch ist es u.U. nicht zweckdienlich, Standards, die in Städten Sinn ergeben, auf ländliche Gemeinden zu übertragen. Die Standards sollten also auf regionale Spezifika angepasst werden können.

Machen z.B. Standards zur behindertengerechten Gestaltung von Haltestellen des ÖPNV eine aufgrund der demografischen Entwicklung und der Veränderung der Schulstandorte notwendige Neuorganisation des ÖPNV in einem Gebiet für die Kommunen unerschwinglich teuer, können weitere sinnvolle Anpassungsmaßnahmen im ÖPNV-System deshalb nicht stattfinden.<sup>39</sup>

(39)

Das genannte Beispiel wurde von G. Micosatt, Bottrop, im Rahmen einer Workshopveranstaltung des Projekts aus Erfahrungen mit kommunalen Anpassungsprozessen aus dem Ruhrgebiet berichtet. Herrn Micosatt möchten wir an dieser Stelle für wichtige Hinweise und Anregungen ausdrücklich danken. Vgl. zu diesen Prozessen auch: Regionalverband Ruhr (2006).

Dieses Beispiel macht zugleich die mit der Diskussion um Standards und Normen verbundenen Schwierigkeiten deutlich. So sind viele Standards aus bestimmten, in vielen Fällen gut begründeten, nicht selten auch mühsam erkämpften Hintergründen und gesellschaftspolitischen Motiven heraus erlassen worden. Wenn jedoch die Einhaltung bestimmter Standards im Widerspruch zu der Möglichkeit der Erfüllung wichtiger Aufgaben steht, sind flexiblere Lösungen gefordert. Umso wichtiger ist die Aufgabe von Bund und Land, Möglichkeiten einer Reduzierung von Standardvorgaben bzw. deren Delegation an die kommunale Ebene zu erreichen und diese Reduzierung bzw. Delegation im Einzelfall auch politisch durchzusetzen.

Mit der Setzung von Standards durch eine übergeordnete Ebene ist häufig die Verflechtung von Zuständigkeiten verknüpft, vor allem zwischen Land und Kommunen. Ein insbesondere für das Handlungserfordernis 1 relevanter Bereich ist die Schulbildung. Diese liegt in der Verantwortung der kommunalen Schulträger (Gebäude, Hausmeisterdienste, Schulsekretariat) und des Landes (Lehrpersonal und Rahmengesetzgebung). Darüber hinaus werden die Landkreise und kreisfreien Städte über die Landesgesetzgebung zu einer koordinierenden Schulentwicklungsplanung verpflichtet. Angesichts der massiven Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Schullandschaft in den vergangenen Jahren richten besonders ländliche Regionen vermehrt den Blick nach Skandinavien. Im Zusammenhang mit konkreten Schulschließungen wird dabei immer wieder darauf hingewiesen, dass unsere nördlichen Nachbarn, allen voran Finnland, mit noch deutlich geringeren Nachfragedichten (Schülern pro Quadratkilometer) und einem sehr dezentralen Schulstandortsystem (insbesondere im Primarbereich) Spitzenpositionen in den internationalen PISA-Vergleichsstudien erzielen. Ein genauerer Blick nach Skandinavien zeigt dabei, dass hinter dieser beeindruckenden Bilanz nicht nur die oft zitierte dezentrale Schulstandortstruktur im Primarbereich steckt, sondern – neben einer Reihe weiterer wichtiger Faktoren (weniger Schüler pro Lehrer, niedrigere Lehrergehälter bei gleichzeitig höherem Ansehen des Lehrerberufs) – eine kommunale Gesamtverantwortung für die Schulversorgung (Gebäude, Lehrer, Sozialdienst, Schülerverkehr). Dieser stehen i.d.R. output-orientierte Bildungsstandards

auf nationaler Ebene gegenüber (Frank 2007).

Die Verantwortung der Länder für das Lehrpersonal und die Schulentwicklung in Deutschland wird mit einer Sicherung der Qualität der Schulausbildung in allen Teilen des jeweiligen Bundeslandes begründet. Damit sollen Situationen wie in den USA verhindert werden, in denen sich reiche School Districts gute Lehrer leisten können, während ärmere School Districts nur schwer gut qualifizierte Lehrer für sich gewinnen können.

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass auch die Verflechtung von Zuständigkeiten den Möglichkeiten der Kommunen, Strukturen an sich ändernde demografische Entwicklungen anzupassen und eigene, kreative und ortsangepasste Lösungen zu finden, im Wege stehen können. Gleichzeitig mit der Verflechtung der Zuständigkeiten waren zum Zeitpunkt ihrer Festlegung jedoch häufig bestimmte Absichten, z.B. einheitliche Qualitätsniveaus in allen Gemeinden, verbunden. Nicht selten war es – historisch betrachtet – sogar eine Forderung der Kommunen selbst, dass sich das Land an bestimmten Aufgaben beteiligt. Dahinter stand nicht selten die Sorge, andernfalls mit zusätzlichen Aufgaben, jedoch ohne entsprechende Finanzausstattung dazustehen.

Im Kern zeigen alle diese Beispiele, dass es darum gehen muss, dem bereits im Handlungserfordernis 2 diskutierten Konnexitätsprinzip deutlich mehr Geltung zu verschaffen. Es gilt daher, nach Wegen und Lösungen zu suchen, die Anzahl der Verflechtungen zwischen Land und Kommunen zu verringern. Ziel dieser Bemühungen ist es einerseits, die kommunale Kreativität durch eine entsprechende inhaltliche und finanzielle Zuständigkeit zu fördern sowie den Kommunen andererseits die dafür notwendige Handlungsfreiheit zu geben.

Diese Handlungsfreiheit kann z.B. genutzt werden, um

- Infrastruktur in ihrem Umfang und ihrer Ausgestaltung anzupassen;
- Einrichtungen multifunktional zu nutzen, d.h. räumlich und organisatorisch zu verbinden und so die Fixkostenanteile zu verringern. So können z.B. Kindergarten, Grundschule, VHS, Bibliothek, Kulturvereine und Seniorengruppen die gleichen Räumlichkeiten nutzen;

(40)  
Mit der Ausgliederung von kommunalen Aufgaben in die freie Wirtschaft sind eine Reihe von Fragen verknüpft, die es in jedem Fall individuell zu beantworten und zu gewichten gilt, so z.B.: Profitiert die Gemeinde von zusätzlichem Know-how (wie z.B. beim Energiemanagement) der Anbieter oder geht es bei der Ausgliederung ggf. nur um ein Umgehen tarifvertraglicher Bindungen? Ist die Kontroll- und Regelungskompetenz der Kommune noch ausreichend, um dem öffentlichen Auftrag gerecht zu werden? Wie hoch ist real der Kontrollaufwand der Kommune? Die Tatsache, dass es in der jüngeren Vergangenheit in deutschen Kommunen zahlreiche Aus- aber auch Wiedereingliederungen von kommunalen Aufgaben gegeben hat, soll an dieser Stelle als Indiz dafür ausreichen, dass die Bewertung der genannten sowie weiterer Bewertungsfragen im jeweiligen Praxiskontext durchaus unterschiedlich ausfallen kann. Vor dem Hintergrund ihrer sehr gemischten Erfahrungen mit Ausgliederungen baten zudem einige der Gesprächspartner in den Expertengesprächen dieses Projektes explizit darum, in die Handlungsempfehlungen aufzunehmen, dass es einer genauen Prüfung bedarf, ob und welche Kosten real eingespart werden, wenn Aufgabenbereiche ausgegliedert werden.

(41)  
Über interkommunale Kooperation kann vermieden werden, dass bestimmte Angebote ggf. von den Kommunen überhaupt nicht mehr angeboten werden können. Beispiele für interkommunale Kooperation sind Sporthallen, Schwimmbäder aber auch kulturelle oder Bildungsangebote. Wichtig ist, dass die Angebote in einer für die Bewohner akzeptablen Entfernung bereitgestellt werden können. Erhebliche Kooperationspotenziale bestehen darüber hinaus in Backoffice-Funktionen der öffentlichen Verwaltung. Dies ermöglicht nicht nur Kostenreduktionen, sondern auch die Einstellung hochqualifizierten Personals, das für eine einzelne Kommune nicht finanzierbar wäre. Als grundsätzliche Vorbilder können hier – wenn auch auf Landesebene – die Kooperationen der Länder Berlin und Brandenburg sowie Hamburg und Schleswig-Holstein, z.B. bei den Statistischen Landesämtern genannt werden.

- neue Formen der kommunalen Leistungserstellung einzuführen (z.B. jahrgangsübergreifenden Schulunterricht, mobile Amtsstuben, internetgestützte Serviceleistungen, ÖPNV mit anderen Fahrzeugen und Bedienungskonzepten, Eigenleistung von Eltern in der Kita-Betreuung bei Anrechnung auf die Kita-Gebühr für die eigenen Kinder, Heimarbeitsstag für Schüler ab einer bestimmten Altersstufe oder bei Betreuung der Schüler durch die lokale Kindertagesstätte);
- das bürgerschaftliche Engagement zu stärken (vgl. Handlungserfordernis 7);
- bestimmte Bereiche in die freie Wirtschaft auszugliedern<sup>40</sup>;
- interkommunale Kooperationen zu initiieren<sup>41</sup>.

**Handlungserfordernis 5: Kommunen mit demografiebedingten Mehrbelastungen brauchen stabile Einnahmenezuflüsse**

Die Handlungserfordernisse 2 bis 4 haben sich im Wesentlichen mit dem Handlungsrahmen der Kommunen beschäftigt. Die Modellrechnungen im vorigen Kapitel haben jedoch deutlich gemacht, dass die Kommunen keine Chance haben, die Mehrbelastungen des demografischen Wandels zu schultern, wenn ihnen parallel Einnahmegrundlagen genommen werden. Grundsätzliches Problem ist in den ostdeutschen Bundesländern die fehlende wirtschaftliche Basis, d.h. eine viel zu geringe Zahl von Unternehmen und Arbeitsplätzen und somit auch von Erwerbstätigen. Dies führt zu einer erheblichen Einnahmenschwäche bei den originären Einnahmen, die sich absehbar in naher Zukunft kaum entscheidend verbessern wird.

In den ostdeutschen Bundesländern kommt aufgrund dieser allgemeinen Steuerschwä-

che vor allem den Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich eine besondere Bedeutung zu (Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 6 „Kommunen mit demografiebedingten Mehrbelastungen brauchen stabile Einnahmenezuflüsse“).

Das Land ist daher aufgefordert, die Verbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs nicht weiter schrumpfen zu lassen. Für die in dieser Studie exemplarisch analysierte Situation in Brandenburg stellt Dieter Vesper in seinem DIW-Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg fest: „Alles in allem haben die öffentlichen Haushalte in Brandenburg in den letzten Jahren trotz widriger gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen und reformbedingter Steuerausfälle eine beachtliche Konsolidierung vollzogen. Dabei haben die Gemeinden einen übergroßen Teil der Lasten getragen. [...] Dieser Befund steht im Widerspruch zu den Symmetrieefordernissen im Lande. [...] Fraglos wird man in den nächsten Jahren dafür Sorge tragen müssen, dass sich dieser Prozess nicht verfestigt. Deshalb sollte die Schieflage zwischen Land und Kommunen, die sich als Resultat der verschiedenen finanzpolitischen Entscheidungen im Jahre 2004 ergeben hat, begradigt werden. Hierzu wäre es erforderlich, die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden - unabhängig von den künftigen Erfordernissen - in einer Größenordnung von 200 Mill. Euro aufzustocken. Dieser Betrag wurde einseitig bestimmt. Dabei ist auch in Rechnung zu stellen, dass die Gemeinden alle Anstrengungen unternommen haben, Einsparungen bei den Ausgaben zu realisieren; trotzdem standen sie unlösbaren Finanzierungsproblemen gegenüber.“ (Vesper 2006: 53).

Es ist nicht das Ziel der hier dokumentierten Studie zu den Auswirkungen des demografi-

Tabelle 17  
Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 5 („Kommunen mit demografiebedingten Mehrbelastungen brauchen stabile Einnahmenezuflüsse“)

	Kommunale Einnahmen	Kommunale Ausgaben
Kommunen	-	-
Land	Stabilisierung der Verbundmasse im Kommunalen Finanzausgleich	-
Bund	Berücksichtigung demografischer Mehrbelastungen im Länderfinanzausgleich bzw. bei den Bundesergänzungszuweisungen	-

Quelle: Eigene Darstellung

schen Wandels auf die kommunalen Haushalte in Ostdeutschland, den Kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg detailliert zu bewerten. Der Verweis auf die Studie des DIW für das Brandenburgische Finanzministerium, welche inzwischen zu einer wesentlichen Grundlage für Veränderungen des brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes zum 1.1.2007 geworden ist<sup>42</sup>, soll jedoch deutlich machen, welcher Stellenwert einer Stabilisierung der Verbundmasse im Kommunalen Finanzausgleich zukommt. Auch die Modellrechnungen des vorigen Kapitels (Szenarien 4 und 5) haben dies sehr deutlich gemacht.

Hintergrund der Verringerung der Verbundmasse durch das Land ist dessen eigene budgetäre Situation. Diese wird wesentlich auch durch die Situation im Länderfinanzausgleich sowie dem Auslaufen des Solidarpaktes II mitbestimmt. Daraus ergibt sich die grundsätzliche Frage, wie in Zukunft die Mehrbelastungen des demografischen Wandels zwischen den Bundesländern verteilt werden. Offensichtlich erfordern die Auswirkungen der starken demografischen Veränderungsprozesse insbesondere in den dünn besiedelten Ländern eine stärkere Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich.<sup>43</sup> Hinweise zur weiteren Ausgestaltung einer solchen Regelung könnte z.B. das schwedische Finanzausgleichssystem bieten, bei dem neben einem Ausgleich von Pro-Kopf-Unterschieden beim Einkommen der Bürger auch die demografische und naturräumliche Situation mit berücksichtigt wird.<sup>44</sup>

Wichtig ist zudem in diesem Zusammenhang, dass die von den demografischen Veränderungsprozessen besonders stark betroffenen Kommunen vor dem Dilemma stehen, dass zwar durch die bei den Handlungserfordernissen 2 bis 4 geforderten Maßnahmen finanzielle Mittel frei werden sollen, die einen entsprechenden an die demografischen Veränderungen angepassten Umbau der Infrastruktur ermöglichen. Tatsächlich nehmen jedoch die real verfügbaren Ressourcen ab, so dass solche dringend notwendigen Anpassungsinvestitionen häufig nicht finanziert werden können. Daher benötigen die betroffenen Kommunen vor allem für solche Anpassungsmaßnahmen Überbrückungshilfen und Anpassungsanreize, z.B. als – zeitlich befristete – Nebenansätze für stark schrumpfende Kommunen.

Tabelle 18

Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 6 („Die Abhängigkeit der (ostdeutschen) Kommunen von den Landesfinanzen muss verringert werden, d.h. die originären Einnahmen der Kommunen müssen gestärkt werden“)

	Kommunale Einnahmen	Kommunale Ausgaben
Kommunen	–	–
Land	–	–
Bund	Reform der Kommunalfinanzen	–

Quelle: Eigene Darstellung

### **Handlungserfordernis 6: Die Abhängigkeit der (ostdeutschen) Kommunen von den Landesfinanzen muss verringert werden, d.h. die originären Einnahmen der Kommunen müssen gestärkt werden**

Die mit dem Handlungserfordernis 5 thematisierte hohe Abhängigkeit der ostdeutschen Kommunen von der jeweiligen Verbundmasse des Kommunalen Finanzausgleiches ist letztendlich das Ergebnis der Schwäche der originären Einnahmen der Kommunen. Dies gilt einerseits deutschlandweit, andererseits in extremer Ausprägung für Ostdeutschland. Hier sind die Zuweisungen des Landes die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle der Kommunen.

Dieser Tatbestand verweist auf ein strukturelles Problem des aktuellen kommunalen Finanzsystems, das es im Rahmen einer umfassenderen kommunalen Finanzreform zu beheben gilt. Aus der Vielzahl der in der Vergangenheit diskutierten Reformvorschläge sei an dieser Stelle aus einem Konzept der Bertelsmann Stiftung zitiert. Dieses definiert das „Prinzip der Finanzautonomie“ als einen von fünf zentralen finanzwissenschaftlichen Grundsätzen: „Gemeinden und Gemeindeverbände müssen über autonom bestimmbare Besteuerungsgrundlagen verfügen und somit ihre verfassungsrechtlich garantierte Stellung im föderalen Staat sichern.“ (Bertelsmann Stiftung 2003).

Das genannte Konzept der Bertelsmann Stiftung steht im Zusammenhang mit der Reformdebatte, die ihren Höhepunkt in der Bildung der Reformkommission zu den Kommunalfinanzen hatte, die wesentlich durch den damaligen Bundesfinanzminister Hans Eichel initiiert und koordiniert wurde. Angesichts der hohen Erwartungen sowie des Re-

(42) Die Veränderungen in Form des 1. Änderungsgesetzes zum brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (1. BbgFAG ÄndG) beziehen sich vor allem auf die Einwohnerveredelung und sowie den Zentrale-Orte-Ansatz.

(43) Bisher existiert eine Einwohnerveredelung für das Land Brandenburg von 103 v.H.

(44) Vgl. hierzu Persson 2003, zitiert nach Frank 2006.

formbedarfs waren die Ergebnisse der Reformkommission sehr bescheiden. Seit ihrem Abschluss scheint der politische Wille einer grundlegenden Reform der Kommunal Finanzen eher gering. An der Notwendigkeit einer Reform ändert dies nichts.

Eine besondere Herausforderung bei der Ausgestaltung einer solchen Reform der Kommunal Finanzen ist die strukturelle Wirtschaftsschwäche, die sich aktuell in weiten Teilen Ostdeutschlands vorfindet und die sich in den sehr geringen Einnahmen aus kommunalen Realsteuern niederschlägt. Eine Reform muss daher einerseits dafür sorgen, dass die Kommunen mehr Mittel aus eigenen Steuereinnahmen generieren können, ohne dass daraus andererseits zusätzliche Nachteile der wirtschaftsstrukturell schwächeren Regionen Deutschlands in Ostdeutschland (aber z.T. auch in Westdeutschland) entstehen. Letzteres droht vor allem dann, wenn die zusätzlichen Einnahmemöglichkeiten der Kommunen es den wirtschaftlich stärkeren Regionen ermöglicht, Unternehmen und Bürgern günstigere fiskalische Rahmenbedingungen anzubieten als es sich die ärmeren Regionen aufgrund ihres Finanzierungsbedarfes leisten können.

Für den angesprochenen Reformbedarf bedeutet diese Herausforderung zweierlei. Zum einen sind alle Reformvorschläge u.a. danach zu bewerten, ob sich regionale Disparitäten, die durch wirtschaftliche und demografische Unterschiede entstehen, verschärfen oder verringern. Zum anderen bilden viele der sonstigen Reformbemühungen, die eine wirtschaftliche Entwicklung insbesondere in Ostdeutschland befördern, einen Beitrag zur Entlastung der kommunalen Haushaltssituation ostdeutscher Gemeinden. Dies gilt zumindest dann, wenn

heutiges Wachstum nicht mit zukünftigen Folgekosten erkaufte wird.

### **Handlungserfordernis 7: Bürgerschaftliches Engagement braucht Anerkennung und Mitbestimmung**

Bürgerschaftliches Engagement bietet die Möglichkeit, bestimmte Aufgaben durch die Zusammenarbeit von Verwaltung und Bürgern sicherzustellen. In vielen Bereichen findet eine solche Zusammenarbeit bereits statt. Zu nennen sind hier etwa die Felder Kunst und Kultur, die Feuerwehr und auch viele Aufgaben im sozialen Bereich.

Bürgerschaftliches Engagement bietet sich besonders im Bereich der Kunst und Kultur an. Hierbei können z.B. Fördervereine bestimmte Unterhaltungsaufgaben übernehmen oder die Angebote organisieren und festlegen. Die Kommune kann ihre Ausgaben deutlich reduzieren und die verbleibenden Mittel in die Organisation und Bündelung des bürgerschaftlichen Engagements investieren. Damit kann eine Anstoßwirkung erzeugt werden, die sich im besten Falle zu einem Selbstläufer entwickelt, so dass die Kommunen nur Mittel für Organisation und Steuerung der Bürgerinitiativen beisteuern muss. Neben Kunst und Kultur, also z.B. Museen oder Ausstellungen, gibt es auch die Möglichkeit, dass etwa Sportvereine die Trägerschaft für Sporteinrichtungen übernehmen und die Kommune die Einrichtung nicht mehr voll, sondern nur noch mitfinanziert. Über diesen Weg können Kosten eingespart werden und gleichzeitig kann die Zufriedenheit der Bürger über deren Mitarbeit an kommunalen Vorhaben und Projekten erhöht werden. Wichtig ist, dass sich die Initiierung solcher Projekte an der persönlichen Betroffenheit der Bürger orientiert, da dies motivationsfördernd wirkt.

Die Diskussion um mehr bürgerschaftliches Engagement hat in den letzten Jahren immer dann Hochkonjunktur gehabt, wenn die kommunalen Haushalte an ihre Leistungsgrenze gestoßen sind. So richtig die Zielsetzung ist, mehr Bürger über ehrenamtliche Tätigkeiten in die Einrichtungen und Leistungen der Kommunen einzubinden, so ambivalent ist die aktuelle Begründung. Diese schiebt den ehrenamtlichen Bürger leicht in die Rolle des Lückenbüßers für kommunale Haushaltsengpässe bzw. Aufgabenverschiebungen zwischen den öf-

Tabelle 19

Handlungsebenen des Handlungserfordernisses 7 („Bürgerschaftliches Engagement braucht Anerkennung und Mitbestimmung“)

	Kommunale Einnahmen	Kommunale Ausgaben
Kommunen	–	Schaffung von Möglichkeiten bürgerlichen Engagements mit Honorierung und eigener Entscheidungskompetenz
Land	–	Schaffung eines positiven Klimas für ehrenamtliches Engagement
Bund	–	

Quelle: Eigene Darstellung

fentlichen Ebenen zu Lasten der Kommunen. Dies gilt umso mehr, als zumindest in Westdeutschland in den 70er Jahren die Kommunen relativ konsequent Ehrenamtliche aus der Mitarbeit an kommunalen Einrichtungen und Leistungen verdrängt und durch professionelle Kräfte ersetzt haben.

Ein langfristig tragfähiges Konzept für die strukturelle Einbindung von bürgerschaftlichem Engagement muss daher den sich engagierenden Bürgern die Möglichkeit geben, sich auch aktiv und maßgeblich an den Entscheidungen über die Einrichtungen, in denen sie sich engagieren, zu beteiligen.

Die Initiierung bürgerschaftlichen Engagements kann dabei sehr unterschiedliche Formen annehmen. So existieren in einigen Gemeinden so genannte Freiwilligenagenturen<sup>45</sup>, die als eine Art Vermittlungsdienst zwischen potenziellen Freiwilligen auf der einen sowie Projekten und Einrichtungen mit einem Bedarf an ehrenamtlicher Unterstützung auf der anderen Seite fungieren. Z.T. initiieren sie auch selbst Projekte, teilweise unter Ausnutzung von Fördermöglichkeiten von Bund und Land sowie von Sozialverbänden, Kirchen oder privaten Stiftungen.

Eine weitere Form sind Förderprogramme der Kommunen, bei denen mit vergleichsweise kleinen Beträgen private Initiativen von Einzelpersonen oder Vereinen unterstützt werden, sofern diese dem Ziel der Gemeinde entsprechen. Ein gutes Beispiel ist hier das Förderprogramm „Respekt - Ehrenamt & Bürgerengagement in der Stadt Springe“ der niedersächsischen Kleinstadt Springe. Mit diesem Programm will die Stadt Maßnahmen fördern, „die sich durch Innovation, Kreativität und den Fokus auf Kinder, Jugendliche und Familien aus der bestehenden Vielfalt an Angeboten hervorheben.“ (Stadt Springe 2007). Dabei verknüpft die Stadt Springe ganz explizit das hier diskutierte Handlungserfordernis 7 („Bürgerschaftliches Engagement braucht Anerkennung und Mitbestimmung“) mit dem Handlungserfordernis 1 („Deutschland braucht mehr Kinder“). So fördert das Programm ausschließlich innovative Projekte und Maßnahmen mit einem nachhaltigen Charakter, die „mit Beteiligung von Kindern, Jugendlichen oder Familien geplant und umgesetzt werden und allen interessierten Kindern, Jugendlichen oder Familien die Teilnahme ermöglichen“ (ebd.). Die Auslobung des Programms ist dabei Teil einer Familien-Offen-

sive, die damit begründet wird, dass „die Zukunft der Kommunen enorm von der Geburtenentwicklung abhängt“ und die Stadt Springe daher daran interessiert ist, „Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie Vereine, Verbände und Institutionen für die zielgerichtete Förderung von Familien zu sensibilisieren“ (ebd.).

Eine weitere mögliche Form sind Initiativen mit privatem oder karitativem Hintergrund, die bereits bestehen und die es durch eine entsprechende moralische und pressetechnische Unterstützung zu motivieren gilt. Ein exzellentes Beispiel hierfür ist das 1996 gegründete Hamburger Spendenparlament, das inzwischen fast 600 soziale Projekte mit über vier Millionen Euro aus Spenden von Bürgern der Stadt Hamburg gefördert hat. Die Spender haben dabei die Möglichkeit, über eine Mitarbeit im so genannten Spendenparlament über die Verwendung der insgesamt gespendeten Mittel zu entscheiden. Dazu informieren sie sich selbst über die zur Auswahl stehenden Projekte und suchen diese aus.<sup>46</sup>

Neben der unmittelbaren Entlastungswirkung für die Kommune ergibt sich aus einem verstärkten bürgerschaftlichen Engagement die Möglichkeit, die Bevölkerung stärker an den Entscheidungen der Kommune zu beteiligen und die Entscheidungswege transparent zu machen. Dies zahlt sich gerade dann aus, wenn die Kommunen aus Gründen der demografischen Entwicklung und ihrer eigenen begrenzten Leistungsfähigkeit gezwungen sind, das kommunale Angebot zu reduzieren. Wenn den Bürgern durch ihre engere Einbindung in das kommunale Geschehen verständlich gemacht werden kann, aus welchen Gründen z.B. eine Kindertagesstätte geschlossen werden muss oder warum bestimmte Angebote nur noch in einiger Entfernung vom Heimatort angeboten werden können, erhöht sich die Akzeptanz für entsprechende Veränderungen. Die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements bietet somit gleichzeitig die Möglichkeit, die Bürger für die Auswirkungen des demografischen Wandels zu sensibilisieren und ihre Kreativität zu nutzen. In diesem Zusammenhang ist auch die grundsätzliche Möglichkeit der Mitgestaltung der kommunalen Haushalte („Bürgerhaushalte“<sup>47</sup>) zu nennen.

Die Pflege und Förderung ehrenamtlicher Tätigkeiten in einer Kommune braucht einen langen Atem. Wichtig ist ein gutes „ehren-

(45) In Brandenburg z.B. die Freiwilligenagentur Cottbus, die unter dem Slogan „Ihr Typ ist gefragt – für sich und andere etwas tun“ versucht, Bürgerinnen und Bürger zu einem Engagement in Projekten wie der „BücherEcke“ oder dem „Wunschgroßelterndienst“ zu gewinnen.

(46) Initiator des Spendenparlaments ist Dr. Stephan Reimers, ehemaliger Leiter des Diakonischen Werkes in Hamburg.

(47) Vgl. z.B. „Kommunaler Bürgerhaushalt – Ein Leitfaden für die Praxis“, Bertelsmann-Stiftung 2004

amtliches Klima“. Dies zeigt sich u.a. daran, wie tief verwurzelt das Engagement der Bürger in verschiedenen Gemeinden, z.B. in Brandenburg, ist. Wenn es bereits eine große Zahl von bürgerschaftlichen Initiativen vor Ort gibt, ist es entsprechend einfach, auch mit geringem Mitteleinsatz durch entsprechende Bündelungen ein gutes Ergebnis und damit in der Regel auch eine Kostenreduzierung für die Kommune zu erreichen. Gibt es hingegen kaum „traditionelles“ bürgerschaftliches Engagement in einer Kommune, kann die Initiierung einen sehr schweren und langwierigen Prozess darstellen. Gelingt es trotzdem erste Ansätze zu initiieren, muss ggf. dauerhaft und oft mit hohem Mitteleinsatz daran weitergearbeitet werden, bis sich die entsprechenden Entwicklungen verselbständigen. Umso wichtiger ist es, mit bestehenden Keimzellen bürgerschaftlichen Engagements zusammenzuarbeiten.

Es bleibt daher der einzelnen Kommune überlassen, einzuschätzen, inwieweit sich eine verstärkte kommunale Initiierung von bürgerschaftlichem Engagement fiskalisch rentiert. Lohnend ist solch eine Initiierung auf jeden Fall, denn neben den reinen Kostenwirkungen sind auch die positiven Wirkungen auf das Gemeinwesen und die allgemeine Bürgernähe zu sehen.

Darüber hinaus kann hierdurch auch ein grundsätzlicher „Kulturwandel“ gefördert werden, der unter den aktuellen und absehbaren Rahmenbedingungen unbedingt notwendig erscheint und der der zu beobachtenden Entfremdung von Bürger und Staat entgegenwirken kann. Dabei kann es nicht darum gehen, Aufgaben lediglich auf die Bürger abzuwälzen, sondern es geht um die Stärkung der Eigenverantwortung.

## 4 Zusammenfassung und Fazit

Die Studie hat deutlich gezeigt, dass die demografischen Veränderungen zwar nur *einen* von mehreren Einflussfaktoren auf die kommunalen Finanzen darstellen, doch beeinflussen die Veränderungen der Altersstruktur und der Bevölkerungszahl die kommunalen Handlungsmöglichkeiten und Handlungsnotwendigkeiten erheblich. Gerade in den östlichen Bundesländern werden dabei die bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die auch auf die kommunalen Finanzen wirken, durch die demografische Entwicklung teilweise noch deutlich verstärkt.

Ein zentrales Ziel der Studie war die Ermittlung der demografischen Betroffenheit der kommunalen Einnahmen und Ausgaben. Dazu wurden am Beispiel des ostdeutschen Bundeslandes Brandenburg umfassende empirische Analysen auf der Basis der Jahresrechnungsstatistiken für den Zeitraum 1997 bis 2004 durchgeführt. Hierbei war die Identifikation von Remanenzkosten von besonderem Interesse, da diese die Anpassungsmöglichkeiten der betroffenen Kommunen z. T. erheblich einschränken. Hierzu wurde die Gesamtheit der kommunalen Aufgaben auf ihre demografische Betroffenheit hin analysiert.

Es ging um die Klärung der Fragen, ob von der Veränderung der Bevölkerungszahl bzw. der Altersstrukturverschiebungen ein Einfluss auf die einzelnen kommunalen Einnahme- und Ausgabepositionen ausgeht, wie groß dieser mögliche Einfluss ist und welche Wirkungsrichtung er aufweist. Mithilfe der durchgeführten Berechnungen konnten entsprechende Auswirkungen sowie Remanenzkosteneffekte identifiziert und quantifiziert werden.

Ein weiteres Ziel der Studie lag in der Abschätzung der zukünftigen Auswirkungen demografischer Entwicklungen auf die kommunalen Finanzen bis zum Jahr 2020. Hierzu wurden auf der Basis der empirischen Ergebnisse und Bevölkerungsprognosen unter verschiedenen Annahmen Szenarien für vier bezüglich ihrer Strukturen und Entwicklungen stark kontrastierende Gebietskörperschaften entwickelt. Bei den ausgewählten Kommunen handelt es sich um die beiden Landkreise Havelland und Oberspreewald-Lausitz sowie die beiden kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel und Potsdam.

Die Modellbetrachtungen zeigen, dass die demografische Entwicklung auch Effekte auf die zukünftige fiskalische Situation der Kommunen haben wird. Diese Auswirkungen werden dabei in der Tendenz zu einer Verschlechterung der kommunalen Haushalts-situation beitragen. Jedoch sind davon nicht nur Kommunen mit insgesamt sinkender Bevölkerungszahl betroffen. Vielmehr sind entsprechende Effekte auch bei Kommunen wie Potsdam zu beobachten, denen eine vergleichsweise stabile Entwicklung der Bevölkerungszahl vorhergesagt wird. Hintergrund ist hier die starke Veränderung der Altersstruktur innerhalb relativ kurzer Zeit.

Die Szenarien haben auch gezeigt, dass die Kommunen nicht in der Lage sein werden, die sich aus der Demografie ergebenden Verschlechterungen ihrer budgetären Lage mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln der Ausgabeneinsparung und der Einnahmenerhöhung auszugleichen, wenn sich andere Randbedingungen des kommunalen Finanzsystems zu ihren Ungunsten verändern. In Brandenburg besteht eine solche Randbedingung konkret in Form der Kopplung der Verbundmasse des Finanzausgleiches an die bis zum Jahr 2020 auslaufenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt II) und die sich daraus ergebende Reduktion der Zuweisungen an die Kommunen.

Auf Basis der im Projekt erlangten Erkenntnisse wurden sieben zentrale Handlungserfordernisse formuliert:

- (1) Deutschland braucht mehr Kinder.
- (2) Die Kommunen müssen die Chancen der Verwaltungsmodernisierung und der Doppik-Einführung nutzen.
- (3) Remanenzkosten müssen vermieden werden.
- (4) Kommunale Kosteneinsparung und demografiebedingte Aufgabenverlagerungen erfordern Kreativität und Handlungsfreiheit.
- (5) Kommunen mit demografiebedingten Mehrbelastungen erfordern stabile Einnahmenezuflüsse.
- (6) Die Abhängigkeit der (ostdeutschen) Kommunen von den Landesfinanzen muss verringert werden, d.h. die origi-

nären Einnahmen der Kommunen müssen gestärkt werden.

- (7) Bürgerschaftliches Engagement benötigt Anerkennung und Mitbestimmung.

Aus diesen Handlungserfordernissen wurden anschließenden Handlungsempfehlungen für die verschiedenen Ebenen Bund, Länder und Kommunen abgeleitet. Diese Handlungsempfehlungen unterscheiden sich grundsätzlich u.a. bezüglich der Steuerungsmöglichkeiten und der Wirkungsfristen.

Bei der Formulierung der Handlungsempfehlungen standen zwei wesentliche Ziele im Vordergrund:

- Die Kommunen müssen dringend dauerhaft ausgeglichene Haushalte erzielen können, um sich nicht noch weiter zu verschulden.
- Es muss eine ausreichende Standort- und Lebensqualität erhalten bleiben, um weitere Abwanderungen zu verhindern.

Vor dem Hintergrund dieser Ziele sowie der Komplexität der Problemlagen erscheint es dringend notwendig, dass zum einen bereits angelaufene Reformbemühungen zur Erreichung der genannten Ziele fortgesetzt werden und darüber hinaus umgehend weitere Maßnahmen parallel auf allen Ebenen (Kommunen, Länder, Bund) initiiert werden. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, nicht nur einzelne isolierte Schritte zu verfolgen, sondern ein aufeinander abgestimmtes Maßnahmenbündel zu entwickeln, welches sowohl unmittelbar die aktuellen Problemlagen angeht als auch Bestandteile für die Verwirklichung langfristiger Ziele enthält.

# Quellenangaben

## Literatur

Albrecht, Martin (2006): Die neue Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs – Konsequenzen für Wachstumskerne und Schrumpfungsräume. Diplomarbeit im Studiengang Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg. Unveröffentlicht.

Bach, Stefan; Bork, Christhart; Krimmer, Pascal; Raffelhüschen, Bernd; Schulz, Erika (2002): Demografischer Wandel und Steuererwerb. Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Forschungsauftrag Nr. 16/01. Berlin.

Bahrenberg, Gerhard; Giese, Ernst; Nipper, Josef (1999): Statistische Methoden in der Geographie. Band 1. Univariate und bivariate Statistik. 4. Auflage. Stuttgart, Leipzig (= Teubner Studienbücher der Geographie).

Baum, Britta; Seitz, Helmut (2003): Demografischer Wandel und Bildungsausgaben: Empirische Evidenz für die westdeutschen Länder. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003), 2: 205–219.

Baum, Britta; Seitz, Helmut; Worobjew, Andrej (2002): Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71 (2002), 1: 147–162.

Bertelsmann Stiftung (2003): Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Blach, Antonia; Jonetzko, Jacek (1999): Die Gebietsreform der neuen Länder: Folgen für die Laufende Raumbearbeitung des BBR. Bonn (= Arbeitspapiere des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Heft 5/1999).

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (1999): Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform. o. O. (= <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage1542/Der-Gemeindeanteil.pdf>, 14.08.2003).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2005): Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin.

Breinessl, Katharina; Elsner, Eckart (2003): Berlin und sein Umland. Statistische Anmerkungen zur Bevölkerungsentwicklung und zur Umsetzung des politischen Konzepts der dezentralen Konzentration. In: Berliner Statistik, Monatsschrift 1/03: 12–26.

Diaz-Bone, Rainer (2006): Statistik für Soziologen. Konstanz (= UTB 2782).

Dittrich-Wesbuer, Andrea; Osterhage, Frank; Frehn, Michael; Nyhues, Jens; Schulten, Marc Lucas (2006): Kosten und Nutzen zukünftiger Siedlungsentwicklungen - Ergebnisse einer Vorstudie zur Grenzkostenbetrachtung. Kurzfassung. Institut für Landes- und Strukturforchung des Landes NRW, Planersocietät. Dortmund.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.) (2001): Gemeindefinanzen Brandenburg: Stärkung der größeren Kommunen erforderlich. In: Wochenbericht des DIW Nr. 18-19/2001: 281–290.

DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hg.) (2005): Kommunalfinanzen in struktureller Schieflage. Datenreport Kommunalfinanzen 2005. Fakten, Trends, Einschätzungen. Berlin (= DStGB Dokumentation No. 48).

Eltges, Markus (2004): Kommunale Finanzen im Ost-West-Vergleich. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2004): Regionalbarometer neue Länder: Fünfter zusammenfassender Bericht. Bonn: 61–69 (= Berichte Band 20).

Frank, Keno (2006): Schulstandorte im ländlichen Raum bei sinkenden Schülerzahlen - das Beispiel des Kreises Dithmarschen. Kiel.

Gutsche, Jens-Martin (2006): Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfragerückgängen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Jg. 64. Heft 5/2006.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle, TU Dresden, ifo Institut (2006): Demografische Entwicklung in Ostdeutschland. Endbericht. Forschungsauftrag des BMWi. Projektnummer 27/04. Halle.

Jann, W.; Bogumil, J.; Bouckaert, G.; Budäus, D.; Holtkamp, L.; Kißler, L.; Kuhlmann, S.; Mezger, E.; Reichard, C.; Wollmann, H.

- (2004): Statusreport Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin.
- Jungfer, Klaus (2005): Die Stadt in der Krise. Ein Manifest für starke Kommunen. München, Wien.
- Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunalpolitische Handlungsoptionen. Essen.
- KGSt (1993): Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln.
- Koziol, Matthias; Walther, Jörg (2006): Ökonomische Schwellenwerte bei der Rücknahme von technischer Infrastruktur in der Stadt. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Zukunft städtischer Infrastruktur. Informationen zur Raumentwicklung. Jg. 64. Heft 5/2006.
- Kuschnerus, Ulrich (2004): Der sachgerechte Bebauungsplan. Handreichungen für die kommunale Planung. 3. Auflage. Bonn.
- Landesregierung Brandenburg, Ministerium für Wirtschaft (2006): Neuausrichtung der Brandenburger Wirtschaftsförderung. (= <http://www.brandenburg.de/cms/media.php/gsid=lbm1.a.1312.de/NeuausrBB-Wifoe.pdf>, 30.08.2006)
- Landesregierung Brandenburg, Staatskanzlei (2004): Bericht zu den demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen in Brandenburg. (= [http://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.3682.de/demografiebericht\\_01.pdf](http://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.3682.de/demografiebericht_01.pdf), 17.06.2006)
- Landesregierung Brandenburg, Staatskanzlei (2005): Demografischer Wandel in Brandenburg – Erneuerung aus eigener Kraft. Ursachen und Folgen – Strategien und Handlungsfelder – Projekte und Maßnahmen. 2. Bericht der Landesregierung zum demografischen Wandel. (= [http://www.brandenburg.de/cms/media.php/1168/db\\_end.pdf](http://www.brandenburg.de/cms/media.php/1168/db_end.pdf), 21.05.2006)
- Mäding, Heinrich (2004): Demografischer Wandel und Kommunal Finanzen – Einige Trends und Erwartungen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2004/I: 84–102.
- Matthiesen, Ulf; Gasmus, Henrik (2005): Von Krafräumen und Speckwürfeln. Was ist der engere Verflechtungsraum von Berlin mit Brandenburg wirklich? In: perspektive21. Brandenburgische Hefte für Wissenschaft und Politik. Heft 27, August 2005, S. 55–62.
- Miera, Stephanie (1994): Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. Frankfurt am Main (= Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 60).
- Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (Hrsg.) (2003): Neues kommunales Finanzmanagement. Betriebswirtschaftliche Grundlagen für das kommunale Haushaltsrecht. 2., vollständig überarbeitete Auflage auf der Basis der Endergebnisse des Modellprojekts. Freiburg u.a.
- Müller, Walter (2006): Räumliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (2006): Demografische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Hannover: 84–111 (= Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226).
- Regionalverband Ruhr (2006): Infrastruktur-anpassung im Ruhrgebiet. Das MORO-Projekt der Städte Bochum, Essen und Gelsenkirchen in Zusammenarbeit mit dem Regionalverband Ruhr (RVR). Projektbericht. Essen.
- Pohlan, Jörg (2005): Monitoring der Städte und Regionen. In: Gestring, Norbert; Glasauer, Herbert; Hannemann, Christine; Petrowsky, Werner; Pohlan, Jörg (Hg.) (2005): Jahrbuch StadtRegion 2004/05. Schwerpunkt: Schrumpfende Städte. Wiesbaden: 207–276.
- Pohlan, Jörg; Wixforth, Jürgen (2005): Schrumpfung, Stagnation und Wachstum – Auswirkungen auf städtische Finanzlagen in Deutschland. In: Gestring, Norbert; Glasauer, Herbert; Hannemann, Christine; Petrowsky, Werner; Pohlan, Jörg (Hg.) (2005): Jahrbuch StadtRegion 2004/05. Schwerpunkt: Schrumpfende Städte. Wiesbaden: 19–48.
- Reidenbach, Michael; Apel, Dieter; Frischmuth, Birgit; Grabow, Busso; Mäding, Heinrich; Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina; unter

Mitarbeit von Christa Knopf (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009. Berlin (= Difu-Beiträge zur Stadtforschung 35).

Renn, Sandra (2005): Demografischer Wandel und langfristiges Angebot öffentlicher Leistungen im föderativen System. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (2005): Das föderative System in Deutschland. Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. Hannover: 174–205 (= Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224).

Schmidt, Petra Ilona (2006): Querschnittsbeobachtung Mecklenburg-Vorpommern als Beispiel für den demografischen Wandel in ländlichen Räumen Ostdeutschlands. In: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.) (2006): Demografische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Hannover: 263–278 (= Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226).

Seitz, Helmut (2002): Der Einfluß der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Berlin (= Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 899).

Seitz, Helmut (2003): Benchmarking-Report Brandenburg. Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich. Vorläufiger Endbericht. Ausführliche Fassung. o. O. (= <http://www.brandenburg.de/media/1091/final-bench.pdf>, 02.06.2006).

Seitz, Helmut (2005): Implikationen der demografischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen. In: Nierhaus, Michael (Hg.) (2005): Kommunal Finanzen. Beiträge zur aktuellen Debatte. Potsdam: 25–56 (= KWI-Arbeitshefte 9).

Seitz, Helmut; Fester, Thomas; Kappeler, Andreas; Thum, Marcel (2004): Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen. Bonn (= Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Endbericht).

Seitz, Helmut; Kurz, Claudia (2000): Arbeitslosigkeit, Zuwanderung und Sozialhilfe. Eine Analyse der Determinanten und der Finanzierung der Sozialhilfeausgaben. In: Finanzarchiv N.F., Bd. 56 (1999): 518–555.

Siedentop, Stefan; Gutsche, Jens-Martin; Koziol, Matthias; Schiller, Georg; Walther, Jörg (2006): Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung. Ein Leitfaden zur Abschätzung der Folgekosten alternativer Bevölkerungs- und Siedlungsszenarien für soziale und technische Infrastrukturen. Bonn. (= Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Werkstatt: Praxis, Heft 43).

Speer, Rainer (2005): Finanzpolitik für Brandenburg. Warum das Land sparen und gleichzeitig investieren muss. In: Perspektive 21, Brandenburgische Hefte für Wissenschaft und Politik, Heft 26, April 2005, S. 25–42.

Spieß, C. Katharina; Büchel, Felix; Frick, Joachim R. (2002): Kinderbetreuung in West- und Ostdeutschland: Sozioökonomischer Hintergrund entscheidend. In: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 31/2002: 518–524.

StatBA – Statistisches Bundesamt (Hg.) (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Berlin (= DIW Berlin: Politikberatung kompakt Nr. 17).

## Datenquellen

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2005): INKAR 2005 – Indikatoren, Karten und Grafiken zur Raumentwicklung in Deutschland und Europa. Bonn.

Bertelsmann Stiftung (Hg.): Wegweiser Demografischer Wandel. Gütersloh (= <http://www.wegweiserdemografie.de>, 14.09.2006).

DeutBB – Deutsche Bundesbank (Hg.) (2006): Bereitstellung der Tarifverdienste im Öffentlichen Dienst in Deutschland einschließlich aller Nebenvereinbarungen auf Monatsbasis. Frankfurt am Main.

LDS BB – Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (Hg.) (2006): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Land Brandenburg. Statistische Berichte A VI 5 - vj 3/05. (= [http://www.statistik.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/AVI5\\_vj3-05\\_book.pdf](http://www.statistik.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/AVI5_vj3-05_book.pdf), 02.03.2007)

LDS BB – Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (Hg.) (2006a): Bereitstellung der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken. Potsdam.

LDS BB – Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (Hg.) (2006b): Bereitstellung von kommunalen Strukturdaten. Potsdam.

LDS BB – Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (Hg.) (2005a): Gebiets- und Namensänderungen im Land Brandenburg 1991 bis 2004. Potsdam (= Beitrag zur Statistik, Heft 16).

LDS BB – Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (Hg.) (2005b): Bereitstellung von Daten zu den kommunalen Hebesätzen. Potsdam.

LDS BB – Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (Hg.) (2005c): Statistischer Bericht O II 3 – 5j / 03. Potsdam.

SÄBL – Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) (2004): Statistik regional. Daten für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. Ausgabe 2004. o. O.

SÄBL – 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](http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/R1B1.zip), 05.03.2007)

StatBA – Statistisches Bundesamt (Hg.) (2006): Verbraucherpreisindex für Deutschland. Wiesbaden (= <http://www.destatis.de/indicators/d/vpi001aj.htm>, 27.07.2006).

## Gespräche und Vorträge

Aßmann, Catrin (Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg, Abteilung Finanzen). 16.07.2004. Telefonisch.

Fischer, Katrin (Amtleiterin Kämmerei Falkensee); von Wiltberg, Marlis (Sachgebietsverantwortliche Haushalt Falkensee). Falkensee. 25.01.2007. Persönlich.

Frank, Keno (2007): Schlaglichter auf die Besonderheiten der Bildungslandschaft in Skandinavien. Folien zum Vortrag im Rahmen des MORO-Projektes „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge am 30.1.2007 in Heide.

Herz, Raimund (2003): Infrastrukturanpassung bei Schrumpfungprozessen. Vortrag

beim 1. VES-Kolloquium Dortmund am 25.9.2003.

Herr Lehner (Amtsleiter Haushalt und Liegenschaften Lauchhammer), Frau Mühlpforte (Bürgermeisterin Lauchhammer); Herr Heitmann (Amtleiter Schulverwaltung und Soziales). Lauchhammer. 31.01.2007. Persönlich.

Löwe, Hans-Jürgen (Amtleiter Kommunalaufsicht, Rechnungs- und Gemeindeprüfung Landkreis Havelland); Spremberg, Inge (Kämmerin Landkreis Havelland); Steffen, Corinna (Sachgebietsleiterin Finanzmanagement, Fachcontrolling, wirtschaftliche Jugendhilfe des Jugendamtes Landkreis Havelland); Frau Strauß (Sachgebietsleiterin Planung, Kontrolle, Steuerung Fachhaushalt des Sozialamtes Landkreis Havelland). Rathenow. 23.01.2007. Persönlich.

Pohlan, Jörg (HafenCity Universität, Department Stadtplanung, Stadt- und Regionalökonomie); Wixforth, Jürgen (HafenCity Universität, Department Stadtplanung, Stadt- und Regionalökonomie); Fiskalische Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Kommunen im Umland von Hamburg. Vortrag im Rahmen der DGD-Jahrestagung „Auswirkungen der Bevölkerungsalterung unter besonderer Berücksichtigung regionaler Aspekte“. 10.03.2006. Bonn.

Reckow, Detlef (Amtsleiter Amt für Finanzen und Beteiligungen Brandenburg an der Havel). Brandenburg a.d. Havel. 30.01.2007. Persönlich

Spehl, Harald (Universität Trier, Trierer Arbeitsgemeinschaft für Umwelt-, Regional- und Strukturforschung): Demografischer Wandel und Wirtschaft. Vortrag bei der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). 06.11.2006. Frankfurt am Main.

Walter, Margitte (Amtsleiterin Kämmerei Schönwalde-Glien); Hartley, Kurt (1. Beigeordneter Hauptamt Schönwalde-Glien). Schönwalde-Glien. 24.01.2007. Persönlich.

## Internetquellen

IBA – Internationale Bauausstellung Fürst-Pückler-Land (2006): Hintergrund. Die Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land. Großräschen (= <http://www.iba-see.de/web.NET/Mjg=/1/Hintergrund.html>, 18.11.2006).

Neue Bühne (2006): Die Geschichte der Neuen Bühne. Senftenberg (= <http://www.theater-senftenberg.de/19cms/index.php?mid=00150024>, 12.11.2006).

Stadt Springe (2007): Respekt - Ehrenamt & Bürgerengagement in der Stadt Springe. Informationsblatt zum gleichnamigen Förderprogramm. (<http://www.springe.de/40-Respekt/FoerderprogrammRESPEKT.pdf>, 9.3.2007)

## Rechtsgrundlagen

AltEinkG – Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen in der Fassung vom 19.10.2002 (BGBl. I S. 4210, 2003 I S. 179).

BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 21.06.2005 (BGBl. I S. 1818).

BbgSchulG – Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg in der Fassung der Be-

kanntmachung vom 02.08.2002 (GVBl. I/02 [Nr. 08] S. 78), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24.05.2005 (GVBl. I/05 [Nr. 13] S. 196).

BSHG – Bundessozialhilfegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.03.1994 (BGBl. I S. 646). Außer Kraft ab 01.01.2005. Alle Neuregelungen im SGB II und SGB XII.

KitaG – Zweites Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – (Kindertagesstättengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.06.2004 (GVBl. I/04, [Nr. 16], S. 384).

VV Gliederung Anl. 1 – Anlage I zu § 5 GemHV: Verwaltungsvorschriften über die Gliederung und die Gruppierung der Haushaltspläne zur Gemeindehaushaltsverordnung der Gemeinden und Gemeindeverbände (VV Gliederung und Gruppierung) vom 28.06.2002, Anlagen: Anlage 1: Gliederungsplan, Anlage 2: Gruppierungsplan; veröff. im Amtsblatt für Brandenburg 2002, [Nr. 37], S. 717