

Finanzwissenschaftliche Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg für das Ausgleichsjahr 2027

Thomas Döring

Eva Gerhards

Roschan Monsef

Eric Schuß

Michael Thöne

Zu den FiFo-Berichten

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

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

About FiFo-Reports

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

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

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

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

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

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

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

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

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

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

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

Alle Rechte vorbehalten.

All rights reserved.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2026.

in Kooperation mit

sofia
Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

Finanzwissenschaftliche Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg für das Ausgleichsjahr 2027

Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen
und für Europa des Landes Brandenburg

Endfassung vom 16.12.2025

Prof. Dr. Thomas Döring¹

Eva Gerhards²

Roschan Monsef³

Dr. Eric Schuß³

Dr. Michael Thöne⁴

Unter Mitarbeit von Timon Reimers (FiFo Köln)

1 Prof. Dr. Thomas Döring ist Professor für Politik und Institutionen mit Schwerpunkt Institutionenökonomik an der Hochschule Darmstadt und Mitglied der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia). [thomas.doering\[at\]h-da.de](mailto:thomas.doering[at]h-da.de).

2 Eva Gerhards ist Projektleiterin am FiFo Köln. [gerhards\[at\]fiffo-koeln.de](mailto:gerhards[at]fiffo-koeln.de).

3 Roschan Monsef und Dr. Eric Schuß sind Wissenschaftliche Mitarbeiter am FiFo Köln. [monsef\[at\]fiffo-koeln.de](mailto:monsef[at]fiffo-koeln.de) und [schuss\[at\]fiffo-koeln.de](mailto:schuss[at]fiffo-koeln.de).

4 Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführender Direktor des FiFo Köln. [thoene\[at\]fiffo-koeln.de](mailto:thoene[at]fiffo-koeln.de).

Zusammenfassung

Das Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg hat das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) und Professor Dr. Thomas Döring (sofia Darmstadt) mit einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung des brandenburgischen kommunalen Finanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2027 beauftragt. Nach dem Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) bestehen in einem mindestens dreijährlichen Turnus Überprüfungspflichten hinsichtlich folgender Bestandteile des BbgFAG:

- 1) Prozentsätze der Verbundquote nach § 3 Abs. 1 BbgFAG gemäß § 3 Abs. 4 BbgFAG einschließlich einer Erörterung, inwiefern sich der Einbezug der Extrahaushalte auswirken würde,
- 2) Prozentsätze der Teilschlüsselmassen für die kommunalen Gruppen nach § 5 Abs. 3 BbgFAG gemäß § 3 Abs. 4 BbgFAG und
- 3) Hauptansatzstaffel nach § 8 Abs. 2 in Verbindung mit § 8 Abs. 3 BbgFAG.

Zusätzlich wurde überprüft, inwiefern die Anhebung der investiven Schlüsselmasse nach § 13 BbgFAG ab dem 2027 und das System der Schlüsselzuweisungen Plus als sachgerecht beurteilt werden kann. Darüber hinaus fand erstmals für Brandenburg eine bedarfsorientierte Überprüfung der kommunalen Mittelverteilung und damit auch der Hauptansatzstaffel statt. Die bedarfsorientierte Methodik wurde außerdem bei der Überprüfung der vertikalen Symmetrie sowie bei der Überprüfung der Teilschlüsselmassenbildung angewendet.

Begleitet wurde das Gutachten durch eine regelmäßige Diskussion der Ergebnisse mit dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich. Im Zuge dessen fanden im Projektzeitraum von Oktober 2024 bis November 2025 insgesamt drei Zwischenpräsentationen, eine Abschlusspräsentation sowie die Erarbeitung zweier Zwischenberichte statt, die über den jeweils aktuellen Stand der Begutachtungsergebnisse informiert haben.

Im Folgenden sind die zentralen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen, die sich aus den Analysen ergeben haben, zusammengefasst.

Schlüsselzuweisungen Plus

Kreisangehörigen Gemeinden mit einer erheblichen unterdurchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner wird gemäß § 5 Abs. 4 des Finanzausgleichsgesetzes (BbgFAG) ein Zuschlag zu den Schlüsselzuweisungen gewährt. Die Anforderungen an das Verfahren für die Berechnung und Festsetzung dieser sog. Schlüsselzuweisungen Plus ist in Ergänzung zum Finanzausgleichsgesetz in einer gesonderten Verteilverordnung (SZPlusVertV) geregelt und nach aktuellem Stand auf den Zeitraum der Finanzausgleichsjahre 2023 bis 2026 begrenzt.

In Summe legen das vergleichsweise geringe Mittelvolumen der Schlüsselzuweisungen Plus, deren lediglich eingeschränkte Treffsicherheit sowie eine begrenzte haushaltsbezogene Planungssicherheit für zumindest einen größeren Teil der potenziellen Empfänger-Gemeinden aus finanzwissenschaftlicher Sicht entweder eine grundlegende Neugestaltung oder eine er-

satzlose Streichung dieser Zuweisungsart im Rahmen des brandenburgischen Finanzausgleichs nahe. Für eine grundlegende Neugestaltung käme eine Aufstockung der Finanzkraft finanzschwacher Gemeinden im Vorfeld der Verteilung finanzbedarfsbezogener allgemeiner Schlüsselzuweisungen in Frage. Ein Verzicht auf die Gewährung von Schlüsselzuweisungen Plus wäre demgegenüber dann in Betracht zu ziehen, wenn bei der Verteilung allgemeiner Schlüsselzuweisungen ein Ausgleichsverfahren zur Anwendung kommen würde, welches sowohl finanzielle Mehr- als auch Minderbedarfe in der Lage ist zu erfassen.

Investive Schlüsselzuweisungen

Nach § 13 BbgFAG erhalten nicht-abundante Gemeinden und Gemeindeverbände in Brandenburg investive Schlüsselzuweisungen. Die investive Schlüsselmasse wird mit einem Anteil von 6,5 Prozent der Schlüsselmasse entnommen und zu 70 Prozent auf die Gemeinden und zu 30 Prozent auf die Landkreise aufgeteilt. In den Ausgleichsjahren 2025 und 2026 kommen investive Schlüsselzuweisungen von jeweils 25 Mio. Euro hinzu. Angesichts dieser diskretionären Erhöhung für zwei zukünftige, nicht als Krisenphase erwartete Jahre und angesichts der weidlich bekannten Tendenz, in fiskalisch knappen Jahren den laufenden pflichtigen und damit dominanten Aufgaben den Vorrang zu geben, soll untersucht werden, ob eine Anhebung über 6,5 Prozent hinaus sachgerecht wäre.

Eine empirische Überprüfung der Sachgerechtigkeit der investiven Schlüsselzuweisungen wird durch fehlende Daten zu kommunalen Investitionsrückständen und -bedarfen erschwert. Derartige Indikatoren finden sich i. d. R. nicht in amtlichen Statistiken. Solche Daten sowie Informationen zum Zustand und zur Qualität der Kapitalanlagen müssten separat erhoben werden, was im Rahmen des Begutachtungsprozesses nicht möglich gewesen ist.

Generell ist die Sachgerechtigkeit eines investiven Anteils der Schlüsselzuweisungen jedoch gegeben, da die Zweckbindung eines Teils der Schlüsselzuweisungen für investive Zwecke das Aufschieben von Investitionen adressiert und zunehmende Investitionsrückstände zusätzliche Kosten in der Zukunft erzeugen. Außerdem sind bundesweit wachsende Investitionsrückstände zu beobachten. Dies spricht tendenziell für einen erhöhten Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen. Wir gehen daher davon aus, dass eine Erhöhung um einen Prozentpunkt auf 7,5 Prozent sachgerecht ist; dies entspricht in etwa der temporären Erhöhung um 25 Mio. Euro für die Jahre 2025 und 2026.

Horizontale Verteilungsergebnisse

Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen werden in Brandenburg derzeit über die Hauptansatzstaffel der Einwohner und teilweise durch die Berücksichtigung von Flächen sowie Nebenansätzen verringert.

Basierend auf einer theoretischen Betrachtung fasst das vorliegende Gutachten zunächst die zur Verfügung stehenden Konzepte zur Messung und Operationalisierung des Finanzbedarfs zusammen. Dabei ist die aufgabenspezifische Finanzbedarfsmessung die neueste Technik, die die kommunalen Finanzausgleiche und die kommunalen Bedarfe untersuchen kann. Für

Brandenburg wird die Methodik der aufgabenspezifischen Regressionen im vorliegenden Gutachten erstmals zum Einsatz gebracht. Dabei werden interkommunale Unterschiede in den relevanten Ausgaben in den einzelnen Aufgaben durch interkommunale Unterschiede in objektiven Strukturmerkmalen wie der Einwohnerzahl, der Fläche, der Anzahl von Kindern im schulpflichtigen Alter und weiterer Kennziffern erklärt. Je nach Aufgabe werden dabei unterschiedliche Strukturmerkmale zurate gezogen.

Um das aktuelle System in Brandenburg zu überprüfen, findet eine bedarfsorientierte Überprüfung der kommunalen Mittelverteilung und damit auch der Hauptansatzstaffel statt. Basierend darauf empfiehlt das vorliegende Gutachten die Bedarfe aufgabenorientiert und empirisch fundiert erfassen. Dies gilt entsprechend für die Vorwegentnahmen, deren interkommunale Bedarfsunterschiede ebenfalls durch bestimmte Strukturfaktoren erklärt werden können. So wird u. a. die explizite „Einwohnerveredelung“ in der Hauptansatzstaffel (die sich gemäß der eingesetzten Methodik empirisch nicht rechtfertigen lässt) durch eine bedarfsge-rechte, mehrdimensionale „implizite Staffelung“ ersetzt, die den folgenden Verlauf hätte:

Einwohner	Status-quo-Staffel Gemeindeaufgaben	Hypothetische „implizite Staf- fel“ Gemeindeaufgaben
bis 2.500	100%	122%
7.500	105%	110%
15.000	112%	109%
35.000	120%	110%
45.000	125%	113%
55.000	130%	115%
ab 55.001	150%	130%

Diese implizite Hauptansatzstaffel basiert auf der bedarfsorientierten aufgabenspezifischen Regressionsmethodik. Ihr Verlauf ist somit nicht nur abhängig von der Einwohnerzahl, sondern auch von weiteren Strukturmerkmalen. Ein reformierter Hauptansatz wäre demnach nicht mehr pauschal ausgerichtet, weil dieser eben nicht nur gemeindliche Unterschiede in der Einwohnerzahl berücksichtigt, stattdessen würde diese reformierte Variante weitere Strukturmerkmale in die Betrachtung miteinschließen. Der Hauptansatz würde somit eine gemeindespezifische Differenzierung vornehmen und Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl könnten dennoch einen unterschiedlichen Bedarf aufweisen, da hinsichtlich anderer relevanter Strukturmerkmale Unterschiede zwischen den Gemeinden bestehen können.

Der Verlauf der vorgeschlagenen „impliziten“ Hauptansatzstaffel ist durch die Integration der bisherigen Vorwegabzüge in die nun vollständig finanzbedarfsabhängig erfolgende Ermittlung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen geprägt. Möchte man diesem Ansatz und der finanzkraftabhängigen Gestaltung sämtlicher Aufgaben nicht vollumfänglich folgen, ließe

sich die weiterhin finanzbedarfsunabhängige Ausrichtung von bestimmten Aufgaben auch in dieses Berechnungstool integrieren. Die vorliegende Methodik ist somit flexibel und kann entsprechend der politischen Umsetzbarkeit angepasst werden, die freilich hinsichtlich der einzelnen Vorwegabzüge zum aktuellen Zeitpunkt nicht vorhergesagt werden kann.

Vertikale Symmetrie

Derzeit erhalten die brandenburgischen Kommunen vom Land als Verbundquote 22,43 Prozent der Verbundmasse (§ 3 Abs. 1 BbgFAG). Als Verbundmasse fließen neben dem kommunalen Anteil an den Gemeinschaftssteuern (Einkommens-, Umsatz- und Körperschaftsteuer), Anteile aus den Landessteuern sowie weitere Posten vom Land an die Kommunen ein. Die Verbundmasse erhöht sich außerdem um die Beträge aus §§ 4 und 17a sowie um die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und bildet mit diesen zusammen die Finanzausgleichsmasse (§ 1 Abs. 4 BbgFAG).

Die Berechnungen des vertikalen Symmetriekoeffizienten nach der herkömmlichen ausgabenbasierten Methode haben aufgezeigt, dass sich die Ergebnisse im Rahmen eines tolerablen Symmetriekorridors bewegen. Im Zeitraum von 2020 bis 2023 wich die Verteilung der finanziellen Mittel durchschnittlich um 1,1 (exklusive Zinsen) bzw. 2,6 Punkte vom Referenzwert 100 ab, der eine perfekt symmetrische Verteilung angibt. Folglich besteht trotz festgestellter Abweichungen von perfekter Symmetrie in einzelnen Jahren kein notwendiger Anpassungsbedarf der Verbundquote. Zu berücksichtigen ist dabei außerdem, dass die Jahre ab 2020 von erheblichen konjunkturellen Schwankungen geprägt gewesen sind, die größtenteils durch unvorhersehbare exogene Schocks hervorgerufen worden sind. Hier sind zum einen die Corona-Pandemie und zum anderen der Einmarsch Russlands in die Ukraine zu nennen, wobei Letzteres deutliche Auswirkungen auf den Zuzug der humanitären Migration nach Deutschland und den Energiemarkt hatte.

Durch die Bedarfsorientierung des Symmetriekoeffizienten fällt die Ungleichverteilung nochmal schwächer aus. So sind die finanziellen Mittel im Zuge der Anwendung dieser Methodik mit einem Symmetriekoeffizienten von 101,2 weniger deutlich zu Gunsten der Kommunen verteilt. Zum einen liegt dies daran, dass für die bedarfsgewichtete Berechnung des Symmetriekoeffizienten, der für das Jahr 2023 ausgewiesen wurde, auch die Jahre vor 2023 benutzt wurden. Dadurch fallen temporäre Abweichungen in einzelnen Jahren nicht so deutlich ins Gewicht.

Horizontale Symmetrie und Teilschlüsselmassen

Die Summe der allgemeinen Schlüsselzuweisungen wird gemäß § 5 Abs. 3 BbgFAG per Quote auf drei Gruppen, die sog. Teilschlüsselmassen, aufgeteilt. Dabei wird sowohl zwischen Art der Gebietskörperschaftsgruppe sowie nach der Aufgabenart unterschieden. Kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte erhalten für Gemeindeaufgaben entsprechend 67,8 Prozent, Landkreise erhalten 28 Prozent der Schlüsselmasse und kreisfreie Städte für Kreisaufgaben erhalten 4,2 Prozent der Schlüsselmasse.

Insbesondere der horizontale Symmetriekoeffizient nach Thöne et al. (2015) und Hummel et al. (2018) zeigt im Zeitraum von 2020 bis 2023 eine relativ symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel zwischen den Landkreisen und den Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreien Städte) auf. Für den Zeitraum von 2020 bis 2023 hat sich ein Symmetriekoeffizient von 100,2 (exklusive Zinsen) bzw. 100,1 (inklusive Zinsen) und damit fast perfekte Symmetrie ergeben. Lediglich für das Jahr 2024 ergibt sich auf Basis der vierteljährlichen Kassenergebnisse eine gewisse Ungleichverteilung von 104,5 (exklusive Zinsen) bzw. 104,6 (inklusive Zinsen).

Die Bedarfsgewichtung ergibt einen horizontalen Symmetriekoeffizienten im Jahr 2023 von 100,7, d. h. eine Verteilung zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte. Somit fällt der Symmetriekoeffizient um 0,8 bzw. 0,9 Prozentpunkte höher aus als in der herkömmlichen Betrachtung, bei der die gemeindlichen Bedarfe nicht berücksichtigt wurden. Trotz dieser leichten Veränderung bleibt das grundsätzliche Ergebnis bestehen, dass die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Gemeinden und Landkreisen als relativ symmetrisch angesehen werden kann.

Dieses Bild ergibt sich auch bei Anwendung der alternativen Methode nach Lenk et al. (2021) zur Bestimmung der drei Teilschlüsselmassen. Für den Begutachtungszeitraum von 2020 bis 2023 ergibt sich damit kein dringend notwendiger Handlungsbedarf.

Beide Methoden basieren jedoch auf Annahmen. Das macht die Anwendung beider Methoden und der daraus resultierenden Ergebnisse angreifbar. Eine Reformierung der Teilschlüsselmassenbildung würde diese Intransparenz beheben. So wird die Bildung der Teilschlüsselmassen in anderen Flächenländern in der Regel entweder nach Gebietskörperschaften oder Aufgabentyp differenziert. Dies bedeutet, dass entweder je eine Teilschlüsselmasse für Kreise, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte gebildet und somit nach föderaler Ebene gegliedert wird. Die Alternative besteht in einer Differenzierung nach Aufgabentyp, also nach gemeindlichen und kreislichen Aufgaben, wobei Mischaufgaben in beiden Teilschlüsselmassen berücksichtigt werden und kreisfreie Städte an beiden partizipieren. Ausgehend von dem aktuellen Modell in Brandenburg empfehlen wir, die beiden Teilschlüsselmassen der Kreise und der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben zu einer Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben zusammenzuführen. Dies würde zu mehr Transparenz führen und die Verteilungsgerechtigkeit für alle kommunalen Akteure sicherstellen.

Inhalt

A.	Gegenstand und Gang der Untersuchung	13
A.1.	Ausgangssituation und Gegenstände des Gutachtens	13
A.2.	Aufbau des Gutachtens	14
B.	Der kommunale Finanzausgleich in Brandenburg	15
B.1.	Aktuelles System	15
B.2.	Brandenburgische Landescharakteristika	18
B.2.1	Die demografische Entwicklung	19
B.2.2	Wirtschaftslage, Arbeitsmarkt und Soziales	24
B.2.3	Öffentliche Finanzen	29
B.2.4	Identifizierte für Brandenburg spezifische Faktoren und exogene Sonderfaktoren	38
B.3.	Das Zentrale-Orte-Konzept	39
B.3.1	Das Zentrale-Orte-Konzept, Hintergrund und Ziele	39
B.3.2	Zentrale Orte in Brandenburg	40
C.	Besondere Bedarfskonzepte der Kommunen in Brandenburg – investive Schlüsselzuweisungen und Schlüsselzuweisungen Plus	42
C.1.	Investive Schlüsselzuweisungen	42
C.1.1	Historie und Einordnung	42
C.1.2	Analyse der investiven Schlüsselzuweisungen	44
C.1.3	Investive Schlüsselzuweisungen in anderen Ländern	51
C.1.4	Fazit	54
C.2.	Schlüsselzuweisungen Plus – Ausgestaltung und ökonomische Bewertung	55
C.2.1	Ausgestaltung der Schlüsselzuweisungen Plus – Zielsetzung, Anspruchsberechtigung, Verteilungsmasse und Ausgleichsmodalitäten	55
C.2.2	Bewertung der Schlüsselzuweisungen Plus aus finanzwissenschaftlicher Sicht	56
C.2.3	Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse zu den Schlüsselzuweisungen Plus	69
D.	Kommunale Bedarfe – Definition und Messkonzepte	71
D.1.	Finanzbedarfe der Kommunen – was charakterisiert einen Bedarf?	71
D.2.	Methoden der Finanzbedarfsermittlung	76
D.2.1	Entwicklung der Finanzbedarfsermittlung	76
D.2.2	Kritische Würdigung von Hauptansatzstaffeln	84
D.3.	Finanzkraftabhängigkeit von Zuweisungselementen	88
D.4.	Die aufgabenspezifische Regressionsmethodik	90
E.	Ergebnisse des horizontalen Finanzausgleichs	95
E.1.	Überprüfung der kommunalen Finanzbedarfe – Vorgehen	95
E.2.	Überführung der horizontalen Ergebnisse in den kommunalen Finanzausgleich	107
E.3.	Verteilungsergebnisse	111

F.	Symmetrie der Mittelverteilung	122
F.1.	Die Logik der Symmetriebetrachtung zwischen Gebietskörperschaftsgruppen	123
F.1.1	Ursprung des Symmetriekoeffizienten	123
F.1.2	Aufgabenbasierte Weiterentwicklung des Symmetriekoeffizienten	126
F.1.3	Der Symmetriekorridor	127
F.1.4	Vor- und Nachteile der Symmetrieuntersuchung und die Zinsfrage	128
F.1.5	Die Berücksichtigung von Extrahaushalten des Landes und der Kommunen	130
F.2.	Ergebnisse der ausgabenbezogenen vertikalen Symmetrieuntersuchung	133
F.2.1	Rechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte der vertikalen Symmetrieuntersuchung	133
F.2.2	Die Entwicklung der zentralen ausgaben- und einnahmenbezogenen Kennziffern	136
F.2.3	Ergebnisse der ausgabenbezogenen Symmetrieuntersuchung	142
F.3.	Die bedarfsorientierte vertikale Symmetrieuntersuchung	146
F.3.1	Ergebnisse der bedarfsorientierten vertikalen Symmetrieuntersuchung	146
F.3.2	Fazit der vertikalen Symmetriebetrachtung	154
F.4.	Die Überprüfung der Teilschlüsselmassen	155
F.4.1	Die Bildung der Teilschlüsselmassen	155
F.4.2	Der horizontale Symmetriekoeffizient	156
F.4.3	Der Überprüfung der Teilschlüsselmassen nach Lenk et al. (2021)	161
F.4.4	Fazit der horizontalen Symmetriebetrachtung	170
G.	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	173
H.	Quellenverzeichnis	177
I.	Anhang	184

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Die demografische Entwicklung in Brandenburg im Zeitraum von 2010 bis 2023..	19
Abbildung 2:	Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum von 2010 bis 2024 in den brandenburgischen Gemeinden (in %)	20
Abbildung 3:	Die Bevölkerungsdichte (Einwohner (EW) je km ² Fläche) in den brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2023	21
Abbildung 4:	Der Altenquotient (in Jahren) in den brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2024	23
Abbildung 5:	Die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf nach Flächenländern, 2010 bis 2022	24
Abbildung 6:	Die Entwicklung der Arbeitslosenquote in den ostdeutschen Flächenländern von 2010 bis 2024	25
Abbildung 7:	Die Zusammensetzung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Brandenburg nach Altersgruppen in den Jahren 2013, 2018 und 2024	26
Abbildung 8:	Der Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II an der Bevölkerung im Jahr 2024 nach kreisfreien Städten und Landkreisen	28
Abbildung 9:	Der Anteil der Personen mit Asylbewerberleistungen relativ zur Bevölkerung im Jahr 2023 nach kreisfreien Städten und Landkreisen	29
Abbildung 10:	Die gemeindliche Steuerkraft pro Kopf in den brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2023	30
Abbildung 11:	Die Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B und Gewerbesteuer nach Flächenländern, 2010 bis 2022	31
Abbildung 12:	Die Hebesätze der Grundsteuer B in den brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2023	33
Abbildung 13:	Die Hebesätze der Gewerbesteuer in den brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2023	34
Abbildung 14:	Entwicklung der Schulden pro Kopf der Kernhaushalte der Länder und Gemeinden sowie Gemeindeverbände im nicht-öffentlichen Bereich nach Flächenländern, 2010 bis 2024	36
Abbildung 15:	Schulden pro Kopf der gemeindlichen Kernhaushalte im öffentlichen sowie nicht-öffentlichen Bereich nach kreisfreien Städten und Landkreisen im Jahr 2023	37
Abbildung 16:	Mögliche Strukturen investiver Zuweisungen	43
Abbildung 17:	Investitionssaldo pro Kopf der kreisfreien Städte und Kreise inkl. ihrer kreisangehörigen Gemeinden	47
Abbildung 18:	Sachinvestitionen pro Kopf der kreisfreien Städte und Kreise inkl. ihrer kreisangehörigen Gemeinden	48
Abbildung 19:	Vermögenssaldo pro Kopf der kreisfreien Städte und Kreise inkl. ihrer kreisangehörigen Gemeinden	49
Abbildung 20:	Anzahl der SZ Plus-Empfänger differenziert nach Zuwendungshöhe, 2023	59
Abbildung 21:	Anzahl der SZ Plus-Empfänger differenziert nach Zuwendungshöhe, 2024	59
Abbildung 22:	Anzahl der SZ Plus-Empfänger nach Zuwendungshöhe im Vergleich der Ausgleichsjahre 2023 und 2024	61
Abbildung 23:	Räumliche Verteilung der SZ Plus-Empfänger-Gemeinden, 2023	63
Abbildung 24:	Räumliche Verteilung der SZ Plus-Empfänger-Gemeinden, 2024	64

Abbildung 25:	Bedarfe je Einwohner in Abhängigkeit der Gemeindegröße – stilisierter Verlauf.	74
Abbildung 26:	Zusammensetzung der Bedarfsfaktoren für Gemeindeaufgaben und den gemeindlichen Anteil der Mischaufgaben im kreisangehörigen Raum.....	103
Abbildung 27:	Zusammensetzung der Bedarfsfaktoren für Gemeindeaufgaben und den gemeindlichen Anteil der Mischaufgaben in den kreisfreien Städten	104
Abbildung 28:	Zusammensetzung der Bedarfsfaktoren für den kreislichen Anteil der Mischaufgaben und den Kreisaufgaben in den Kreisen	105
Abbildung 29:	Zusammensetzung der Bedarfsfaktoren für den kreislichen Anteil der Mischaufgaben und den Kreisaufgaben in den kreisfreien Städten	105
Abbildung 30:	Ermittelte Bedarfswerte für Gemeindeaufgaben/Einwohner.....	113
Abbildung 31:	Hypothetische Verteilungsergebnisse Schlüsselzuweisungen/Einwohner für Gemeindemittel	114
Abbildung 32:	Hypothetische Verteilungsergebnisse Schlüsselzuweisungen/Einwohner für Gemeinde- und Kreismittel	114
Abbildung 33:	Hypothetische Einwohnerstaffel	117
Abbildung 34:	Vergleich der alten und neuen Bedarfsmesszahlen nach Landkreisen	120
Abbildung 35:	Schlüsselzuweisungen je Einwohner nach Einwohnerzahlen.....	121
Abbildung 36:	Schlüsselzuweisungen je Einwohner nach Fläche	121
Abbildung 37:	Die bereinigten Ausgaben der kommunalen Ebene und des Landes im Zeitraum von 2018 bis 2024	137
Abbildung 38:	Die bereinigten Einnahmen der kommunalen Ebene und des Landes im Zeitraum von 2018 bis 2024	138
Abbildung 39:	Die Entwicklung des Deckungsmittelbestandes der Kommunen und des Landes im Zeitraum von 2018 bis 2024	139
Abbildung 40:	Die Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs der Kommunen und des Landes im Zeitraum von 2018 bis 2024	140
Abbildung 41:	Der kommunale Anteil an Deckungsmittelbestand und -verbrauch im Zeitraum von 2018 bis 2024 (in Prozent).....	142
Abbildung 42:	Der vertikale Symmetriekoeffizient im Zeitraum von 2018 bis 2024	143
Abbildung 43:	Potenzielle Bedarfsfaktoren der Landesebene	150
Abbildung 44:	Anteile der Bedarfsfaktoren des Landes	152
Abbildung 45:	Der vertikale Symmetriekoeffizient mit Bedarfsgewichtung im Jahr 2023	154
Abbildung 46:	Der gemeindliche Anteil am Deckungsmittelbestand und –verbrauch im Zeitraum von 2020 bis 2024 (in Prozent).....	159
Abbildung 47:	Die Entwicklung des horizontalen Symmetriekoeffizienten im Zeitraum von 2020 bis 2024	159
Abbildung 48:	Der bedarfsorientierte horizontale Symmetriekoeffizient für das Jahr 2023	161
Abbildung 49:	Möglichkeiten systematischer Teilschlüsselmassenbildung	171

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Die Förderung investiver Ausgaben in den kommunalen Finanzausgleichssystemen in den anderen Flächenländern.....	53
Tabelle 2:	Ausgewählte Daten zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen Plus in den Ausgleichsjahren 2023 und 2024	58
Tabelle 3:	Anzahl der Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen Plus differenziert nach Zuwendungshöhe in Euro je Einwohner, 2023 und 2024.....	62
Tabelle 4:	Anzahl der Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen Plus differenziert nach Ortsgröße, 2023 und 2024.....	62
Tabelle 5:	Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse der Schlüsselzuweisungen Plus	70
Tabelle 6:	Gründe für abweichende Ausgaben.....	73
Tabelle 7:	Mögliche Methoden der Finanzbedarfsermittlung	81
Tabelle 8:	Aufgabenbereiche nach der Ebene der staatlichen Zuständigkeit.....	96
Tabelle 9:	Potenzielle Bedarfsfaktoren	99
Tabelle 10:	Signifikante Einflussfaktoren der unterschiedlichen Aufgabenbereiche	101
Tabelle 11:	Verwendete Begriffe und Verfahren zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl.....	108
Tabelle 12:	Beispielhafte Addition der einzelnen Koeffizienten je Strukturmerkmal.....	109
Tabelle 13:	Darstellung der Gesamtkoeffizienten je Strukturmerkmal	110
Tabelle 14:	Status Quo und hypothetische Einwohnerstaffel.....	117
Tabelle 15:	Umverteilungsergebnisse für die Landkreise hinsichtlich der Bedarfsmesszahl...	119
Tabelle 16:	Ableitung des Deckungsmittelverbrauchs und -bestandes	123
Tabelle 17:	Ableitung der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen.....	124
Tabelle 18:	Auf Basis der vertikalen Symmetrieergebnisse berechnete Anpassungsbedarfe der Verbundquote	144
Tabelle 19:	Auswirkung des Ausgleichs für Steuerminderungsmaßnahmen und der kommunalen Mittel des Brandenburg-Pakets auf die vertikale Symmetrie	145
Tabelle 20:	Aufgabenbereiche nach Funktionenplan des Landes.....	148
Tabelle 21:	Erklärende Faktoren der Aufgabenbereiche des Landes.....	151
Tabelle 22:	Interpretation des horizontalen Symmetriekoeffizienten	157
Tabelle 23:	Aufteilung der relevanten Aus- und Einzahlungen bei ausgewählten Mischaufgaben im kreisangehörigen Raum für das Jahr 2023 (in Prozent)	164
Tabelle 24:	Anpassungsbedarf der Teilschlüsselmassenquoten und Bestandteile der dahinterliegenden Rechnung für den Zeitraum von 2020 bis 2023 (exklusive und inklusive Zinsen)	167
Tabelle 25:	Anpassungsbedarf der Teilschlüsselmassenquoten mit veränderter Annahme hinsichtlich der Aufteilung des Deckungsmittelbestandes der kreisfreien Städte	169
Tabelle 26:	Zusammensetzung des Deckungsmittelbestandes und -verbrauchs für die vertikale Symmetrieuntersuchung nach Gruppierungsnummern	184

A. Gegenstand und Gang der Untersuchung

A.1. Ausgangssituation und Gegenstände des Gutachtens

Im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG)¹ sind regelmäßige Überprüfungspflichten für die grundlegenden Bestandteile des kommunalen Finanzausgleichs verankert. Dies betrifft

- i) die Verbundquote (§ 3 Abs. 1 BbgFAG, § 3 Abs. 4 BbgFAG), welche die Verteilung der Finanzmittel im vertikalen Kontext zwischen Land und kommunaler Ebene festlegt,
- ii) die Prozentsätze der Teilschlüsselmassen innerhalb der kommunalen Ebene zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden für Gemeindeaufgaben, kreisfreien Städten für Kreisaufgaben und Kreisen (§ 5 Abs. 3 BbgFAG, § 3 Abs. 4 BbgFAG) sowie
- iii) die Hauptansatzstaffel (§ 8 Abs. 2 BbgFAG, § 8 Abs. 3 BbgFAG).

Gemäß dieser gesetzlich bestehenden Prüfpflichten untersucht das vorliegende Gutachten die entsprechenden Ausgestaltungen in vertikaler und horizontaler Hinsicht für das Ausgleichsjahr 2027, nachdem das turnusmäßig dreijährige Überprüfungsintervall für die Grundparameter des kommunalen Finanzausgleichs aufgrund von Corona-Pandemie, Energiekrise und Ukraine-Krieg einmalig um die Ausgleichsjahre 2025 und 2026 verlängert wurde.²

Die zentralen Fragen des Gutachtens lassen sich auf drei Verteilungsdimensionen projizieren:

- i) Ist die Verteilung von Finanzmitteln zwischen Land und kommunaler Ebene angemessen?
- ii) Ist die Verteilung von Finanzmitteln innerhalb der kommunalen Ebene angemessen?
- iii) Ist die Verteilung von Finanzmitteln zwischen großen und kleinen Städten und Gemeinden, zentralen und nicht-zentralen Orten angemessen?

Zu betonen ist hierbei, dass jeweils nur beurteilt werden kann, ob die Mittelverteilung relativ zwischen den betrachteten Gruppen angemessen ist. Dies ergibt sich aus den bestehenden Budgetrestriktionen aller föderalen Ebenen.

Im Vorhaben werden abschließend die Implikationen möglicher und notwendiger Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg sowohl für den vertikalen als auch für den horizontalen Kontext quantifiziert und erläutert.

¹ Land Brandenburg (2025c).

² Die letzte Überprüfung erfolgte für das Ausgleichsjahr 2022, vgl. Lenk et al. (2021).

Jenseits der genannten Prüfpflichten wird im Vorhaben untersucht, ob eine Anhebung des Anteils der investiven Schlüsselmasse (§ 13 BbgFAG) ab dem Ausgleichsjahr 2027 sachgerecht wäre. Ziel der investiven Schlüsselmasse, welche in den Ausgleichsjahren 2025 sowie 2026 jeweils um 25 Mio. Euro erhöht wurde, ist die Förderung der kommunalen Investitionstätigkeit. Hierbei sind etwaige Wechselwirkungen im horizontalen Kontext zu analysieren, da die Mittel der investiven Schlüsselmasse mit einem Anteil von 6,5 Prozent aus der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben entnommen werden; die entsprechend geminderte Schlüsselmasse wird sodann als allgemeine Schlüsselzuweisung verteilt.

Ebenfalls wird untersucht, inwieweit die nach aktuellem Stand auf den Zeitraum der Finanzausgleichsjahre 2023 bis 2026 begrenzte Gewährung von Schlüsselzuweisungen Plus zur Sicherung einer relativen Mindestfinanzausstattung noch weiter fortgeführt werden soll.

A.2. Aufbau des Gutachtens

Das vorliegende Gutachten untersucht die dargelegten Fragestellungen. Hierfür wird der „Untersuchungsgegenstand“ Brandenburg in Kapitel B zunächst näher skizziert, namentlich der Finanzausgleich und die für die kommunale Finanzierung absehbar wichtigsten Landescharakteristika. Jenseits der prinzipiellen Mechanismen wird hier auf Besonderheiten der letzten Jahre eingegangen (vgl. Abschnitt B.2). Für eine Weiterentwicklung des Finanzausgleichs ist hierbei auch die Zentralörtlichkeit potenziell von Bedeutung, da durch die entsprechenden zentralörtlichen Kategorien auch die Aufgabenverteilung zwischen Kommunen festgelegt wird; das Zentrale-Orte-Konzept Brandenburgs beschreibt Abschnitt B.3.

In Kapitel C werden dann die investiven Schlüsselzuweisungen und die Schlüsselzuweisungen Plus näher beleuchtet. Dabei wird die Funktionsweise dieser beiden Arten von Schlüsselzuweisungen beschrieben sowie die Wirkung analysiert.

In Kapitel D und Kapitel E wird dann ausführlich die horizontale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs untersucht. Hierfür widmet sich Abschnitt D.1 zunächst dem für jeden Finanzausgleich zentralen Begriff des Finanzbedarfs und möglichen Messkonzepten, wobei die Quantifizierung der Bedarfsseite prinzipiell größere Herausforderungen mit sich bringt als die der Finanzkraft. In diesem Zusammenhang muss auch die Bildung von Hauptansatztafeln kritisch gewürdigt werden. Aufbauend darauf wird in den Abschnitten D.2-D.4 die Methode beschrieben, wie die Finanzbedarfe im vorliegenden Gutachten gemessen werden. Die aufgabenspezifische Finanzbedarfsmessung ist die neueste Technik, mit der diese für die Überprüfung kommunaler Finanzausgleiche zentrale Untersuchung durchgeführt wird. Sie ist auch die – gemessen an den bisherigen Befunden – wissenschaftlich beste Methode für diese Aufgabe. Für Brandenburg wird diese Methodik im vorliegenden Gutachten erstmals zum Einsatz gebracht. Kapitel E stellt die zentralen Ergebnisse vor, die sich aus der Anwendung dieser Methodik ergeben. Dabei werden ausführlich die Verteilungsergebnisse und die wichtigsten Handlungsempfehlungen daraus vorgestellt und diskutiert.

Kapitel F widmet sich der Frage, wie sachgerecht die finanziellen Mittel zwischen dem Land und der kommunalen Ebene sowie zwischen den verschiedenen kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen bislang verteilt gewesen sind. Hierzu werden in Abschnitt F.1 zunächst die Grundlagen der vertikalen und horizontalen Symmetriebetrachtung, auch vor dem Hintergrund einer aufgabenbezogenen Weiterentwicklung, beschrieben. In Abschnitt F.2 werden die Ergebnisse für die vertikale Symmetrie, d. h. zwischen dem Land und den Kommunen, vorgestellt. Dabei findet in Abschnitt F.2 zunächst eine rein ausgabenbezogene Betrachtung statt. Diese wird basierend auf der in Kapitel D vorgestellten Methode zur Bewertung der Finanzbedarfe in Abschnitt F.3 erstmals für Brandenburg um eine bedarfsgewichtete Analyse erweitert. Im Anschluss wird in Abschnitt F.4 analysiert, wie sachgemäß die bisherige Quotierung der Teilschlüsselmassen für die kommunale Ebene ist. Dabei werden zwei unterschiedliche Methoden – der horizontale Symmetriekoeffizient nach Thöne et al. (2015) und Hummel et al. (2018) sowie die Analyse der Teilschlüsselmassen nach Lenk et al. (2021) – angewandt und miteinander verglichen. Für den horizontalen Symmetriekoeffizienten findet außerdem analog zur vertikalen Symmetrie eine bedarfsgewichtete Betrachtung statt.

Im abschließenden Kapitel G erfolgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse der vorgenommenen Untersuchungen. Außerdem werden die sich daraus ergebenden zentralen Handlungsempfehlungen benannt.

B. Der kommunale Finanzausgleich in Brandenburg

B.1. Aktuelles System

Der kommunale Finanzausgleich in Brandenburg dient der finanziellen Sicherstellung der im Grundgesetz verankerten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG). Mit den Zuweisungen der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs resultierenden Mittel verfolgt das Land folgende Ziele:

1) Vertikaler Ausgleich

Der vertikale Finanzausgleich unterstützt die Kommunen durch zusätzliche finanzielle Mittel. Die Verbundquote, die den Anteil der Kommunen an den Einnahmen des Landes bestimmt, wurde für das Jahr 2021 auf 22,43 Prozent festgelegt und ist seitdem unverändert. Die sich aus der Verbundquote ergebende Verbundmasse wird in den Jahren 2023 bis 2026 um die in § 3 Abs. 1 Satz 3 BbgFAG festgelegten Festbeträge vermindert. Die Höhe der Minderung beträgt 60 Mio. Euro im Jahr 2022, jeweils 95 Mio. Euro in den Jahren 2023 und 2024 sowie jeweils 70 Mio. Euro in den Jahren 2025 und 2026. Die Verbundmasse wird zusätzlich um die in § 3 Abs. 2 BbgFAG enthaltenen Vorwegabzüge um 22,43 Prozent der Bundesmittel, die dem Land Brandenburg über die Umsatzsteuer zufließen, verringert. Gemäß § 3 Abs. 2a und

Abs. 1 BbgFAG wurden die Mindereinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich anteilig für das Ausgleichsjahr 2021 in Höhe von 156,5 Mio. Euro und für das Ausgleichsjahr 2022 in Höhe von 71,7 Mio. Euro ausgeglichen. Zudem erfolgt ein hälftiger Verzicht auf die negative Spitzabrechnung des Steuerverbundes 2020 in Höhe von 91,6 Mio. Euro. Die nicht ausgeschöpften Mittel aus dem anteiligen Ausgleich der kommunalen Steuermindereinnahmen gemäß den §§ 23 und 23a BbgFAG verringern die negative Spitzabrechnung des Steuerverbundes 2020 in den Ausgleichsjahren 2023 und 2024 um jeweils 37,9 Mio. Euro und im Jahr 2025 um 15,7 Mio. Euro.

Der Verbundmasse werden nach Abzug der Vorwegabzüge und Abrechnung der Steuerverbünde die Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage (§ 17a Abs. 3 Satz 3 BbgFAG) sowie die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 3 FAG hinzugerechnet. Die so entstandene Finanzausgleichsmasse bildet die Grundlage für den horizontalen Finanzausgleich.

2) Horizontaler Ausgleich

Der horizontale Finanzausgleich hat zum Ziel, Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen zu verringern. Dies wird aktuell über eine Hauptansatzstaffel der Einwohner, teilweise durch die Berücksichtigung von Flächen sowie Nebenansätze vollzogen. Eine Besonderheit im kommunalen Finanzausgleich ist die Berücksichtigung sozioökonomischer Sonderbedarfe durch Sonderlastenausgleiche. Bei Sonderlastenausgleichen kommt es zu einer finanzkraftunabhängigen Verteilung der Mittel. Wird ein Sonderlastenausgleich eingesetzt, kommt es in der Regel zu einer Vorwegentnahme und folglich zu einer Reduzierung der Schlüsselmasse. Im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs werden der Finanzausgleichsmasse Mittel für die nachfolgenden Zwecke vorab entnommen. Diese betragen für das Ausgleichsjahr 2024:

- 22 Mio. Euro für die Förderung von Theatern, Orchestern und vergleichbaren Einrichtungen mit Theater- und Konzertangeboten (§ 5 Abs. 1 BbgFAG),
- rund 98,5 Mio. Euro für den Schullastenausgleich (§ 14 BbgFAG),
- 20 Mio. Euro für den Jugendhilfelastenausgleich (§ 15 Abs. 2 BbgFAG),
- 75,58 Mio. Euro für den Soziallastenausgleich (§ 15 Abs. 1 BbgFAG),
- 40 Mio. Euro für den Ausgleichsfonds (§ 16 BbgFAG).

Aus der verbleibenden Schlüsselmasse (§ 5 Abs. 3 BbgFAG) werden 6,5 Prozent für investive Schlüsselzuweisungen und die übrige Schlüsselmasse für allgemeine Schlüsselzuweisungen eingesetzt. Die investiven Schlüsselzuweisungen gehen zu 70 Prozent an die Gemeinden und zu 30 Prozent an die Landkreise. Ihre Verteilung erfolgt finanzkraftabhängig, sie werden zusammen mit den allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben an die Gemeinden und den allgemeinen Schlüsselzuweisungen an die Landkreise berechnet und ausgezahlt (§ 13 BbgFAG). Abundante Gemeinden erhalten keine investiven Schlüsselzuweisungen. Die

investiven Schlüsselzuweisungen werden zum Ausgleich mangelnder Steuer- und Umlagekraft gezahlt und dienen der Deckung des Investitionsbedarfs insbesondere für die Instandsetzung, Erneuerung und Erstellung von Einrichtungen und Anlagen der infrastrukturellen Grundversorgung. In den Ausgleichsjahren 2025 und 2026 werden die investiven Schlüsselzuweisungen gemäß § 5 Abs. 3 Satz 2 BbgFAG um jeweils 25 Mio. Euro erhöht. Diese Mittel sind für investive Maßnahmen vorgesehen. Im Rahmen des vorliegenden finanzwissenschaftlichen Gutachtens soll geprüft werden, ob und ggf. inwieweit eine Anhebung des Anteils der investiven Schlüsselzuweisungen über 6,5 Prozent hinaus sachgerecht ist.

Die Aufteilung der Mittel für die allgemeine Schlüsselzuweisung erfolgt in folgender Form:

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

Die Teilschlüsselmasse für Gemeinden wird gemäß der Finanzkraftunterschiede verteilt. Grundlage für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen ist ein nach gesetzlich festgelegten Kriterien normierter Finanzbedarf der einzelnen Kommune, der der jeweiligen Finanz- bzw. Umlagekraft gegenübergestellt wird. Der Bedarf einer Gemeinde richtet sich grundsätzlich nach der gemäß § 20 BbgFAG maßgeblichen Einwohnerzahl, welche durch die Hauptansatzstaffel nach § 8 Abs. 2 BbgFAG veredelt wird. Für kreisfreie Städte beträgt der Ansatz 150 vom Hundert.

Hinzu kommt ein Demografiefaktor gemäß § 20 Satz 2 BbgFAG. Bei der Verbandsgemeinde ist als Ansatz die Einwohnerzahl der Verbandsgemeinde maßgebend. Bei der Berechnung des Bedarfes für die Landkreise gemäß § 11 BbgFAG wird neben der Einwohnerzahl auch deren Fläche berücksichtigt, indem gemäß § 11 Abs. 3 BbgFAG für jeden angefangenen Quadratkilometer zehn Einwohner hinzugerechnet werden.

Ab dem Ausgleichsjahr 2024 wird die Finanzkraft einer Gemeinde über die Steuerkraftmesszahl berechnet, die sich gemäß § 9 BbgFAG aus der Summe der Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und den Ausgleichsleistungen nach § 17 BbgFAG ergibt, wobei die Einnahmen aus den Realsteuern mittels gewogener Durchschnittshebesätze normiert werden. In den Ausgleichsjahren 2023 und 2024 werden zusätzlich die Zuweisungen für den anteiligen Ausgleich der kommunalen Steuermindereinnahmen nach den §§ 23 und 23a BbgFAG für die Jahre 2021 bzw. 2022 hinzuaddiert.

Die Umlagekraft der Landkreise wird durch die mittels gewogenen Durchschnittsumlagesatz nivellierten Umlagegrundlagen bestimmt. Diese werden bei Gemeinden durch die Steuerkraftmesszahlen nach § 9 BbgFAG zuzüglich der Schlüsselzuweisung Plus nach § 5 Abs. 4 Bbg-

FAG sowie der Schlüsselzuweisungen nach § 6 Abs. 1 BbgFAG und abzüglich der im Ausgleichsjahr fälligen Finanzausgleichsumlage nach § 17a BbgFAG und der Verbandsgemeindeumlage nach § 14 Abs. 2 des Verbandsgemeinde- und Mitverwaltungsgesetzes gebildet. Umlagegrundlagen bei Verbandsgemeinden sind die allgemeinen Schlüsselzuweisungen nach § 6 Abs. 4 BbgFAG. Der Unterschiedsbetrag zwischen dem entsprechenden Finanzbedarf und der jeweiligen Finanz- bzw. Umlagekraft wird bei Gemeinden zu 75 Prozent, bei Landkreisen zu 90 Prozent ausgeglichen.

Mit dem Neunten und aktuellen Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes wurde zudem ein befristetes Instrument – die „Schlüsselzuweisung Plus“ – zur Stärkung von Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft eingeführt. Dafür wird in den Jahren 2023 bis 2026 der Teilschlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben der Betrag zur Finanzierung der erforderlichen Mittel des Instruments Schlüsselzuweisung Plus entnommen. Das Volumen der Schlüsselzuweisung Plus darf den Betrag von 50 Prozent des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage, das nach § 1 Abs. 4 BbgFAG und § 17a Abs. 3 Satz 4 BbgFAG im kommunalen Finanzausgleich eines jeweiligen Jahres bereitgestellt wird, nicht überschreiten.

B.2. Brandenburgische Landescharakteristika

Das Land Brandenburg ist mit einer Fläche von 29.654 Quadratkilometern das flächenmäßig größte Land Ostdeutschlands.³ Die administrative Gliederung des Landes wurde in den vergangenen 30 Jahren mehrfach geändert. So wurden mit der Kreisgebietsreform von 1992/1993 die Zahl der kreisfreien Städte und insbesondere die Zahl der Landkreise deutlich reduziert. Derzeit setzt sich die kommunale Ebene des Landes aus den vier kreisfreien Städten Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und der Landeshauptstadt Potsdam, 14 Landkreisen sowie 409 Gemeinden zusammen. Von diesen 409 Gemeinden besitzen insgesamt 109 das Stadtrecht.⁴ Des Weiteren lassen sich die 409 Gemeinden gemäß ihren Verwaltungsmodellen unterscheiden. In Brandenburg gibt es derzeit 137 amtsfreie Gemeinden, 266 amtsangehörige Gemeinden, eine Verbandsgemeinde (Verbandsgemeinde Liebenwerda), die aus vier Ortsgemeinden besteht, sowie eine mitverwaltete Gemeinde (Pinnow).

Mit der Größe Brandenburgs gehen auch erhebliche regionale und kommunale Heterogenität einher, die sich auf die Landes- und Kommunalfinanzen auf unterschiedliche Weise auswirken. Diese Heterogenität wird im Folgenden in den Bereichen Wirtschaftskraft und Demografie, Arbeitsmarkt und Soziales sowie im Bereich öffentliche Finanzen herausgearbeitet. Außerdem soll die brandenburgische Entwicklung in diesen Bereichen mit der Entwicklung in

³ Feststellung des Gebietsstandes, Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes.

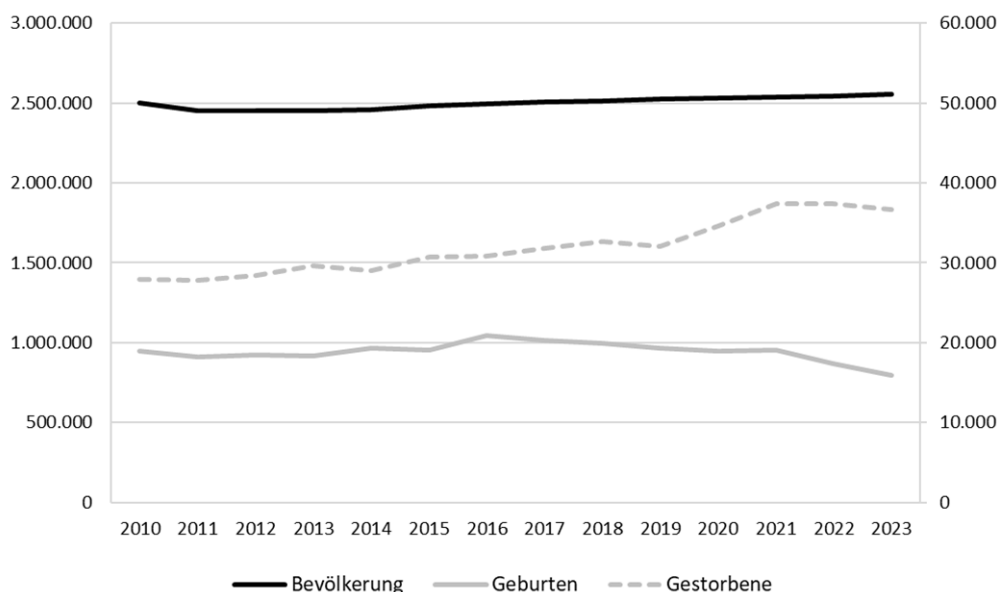
⁴ Land Brandenburg (2025b).

anderen Ländern, insbesondere mit den anderen vier ostdeutschen Flächenländern, verglichen werden.

B.2.1 Die demografische Entwicklung

Abbildung 1 stellt für den Zeitraum von 2010 bis einschließlich 2023 die Entwicklung der brandenburgischen Bevölkerung dar. Dabei zeigt sich, dass die Bevölkerung im betrachteten Zeitraum nahezu konstant geblieben ist. Zuletzt wurde zum 31.12.2023 eine Bevölkerung von rund 2,6 Mio. Personen ermittelt. Die Anzahl der Geburten und der gestorbenen Personen hat sich etwa seit dem Jahr 2016 auseinanderentwickelt. Die Anzahl der gestorbenen Personen ist seit 2010 Jahr für Jahr gleichmäßig leicht angestiegen, insbesondere ab dem Jahr 2020 ist die Zahl kurzzeitig deutlicher angestiegen. Hingegen ist die Zahl der Geburten seit dem Jahr 2016 sukzessive gesunken, nachdem sie im Zeitraum von 2010 bis 2016 einigermaßen konstant geblieben ist.

Abbildung 1: Die demografische Entwicklung in Brandenburg im Zeitraum von 2010 bis 2023



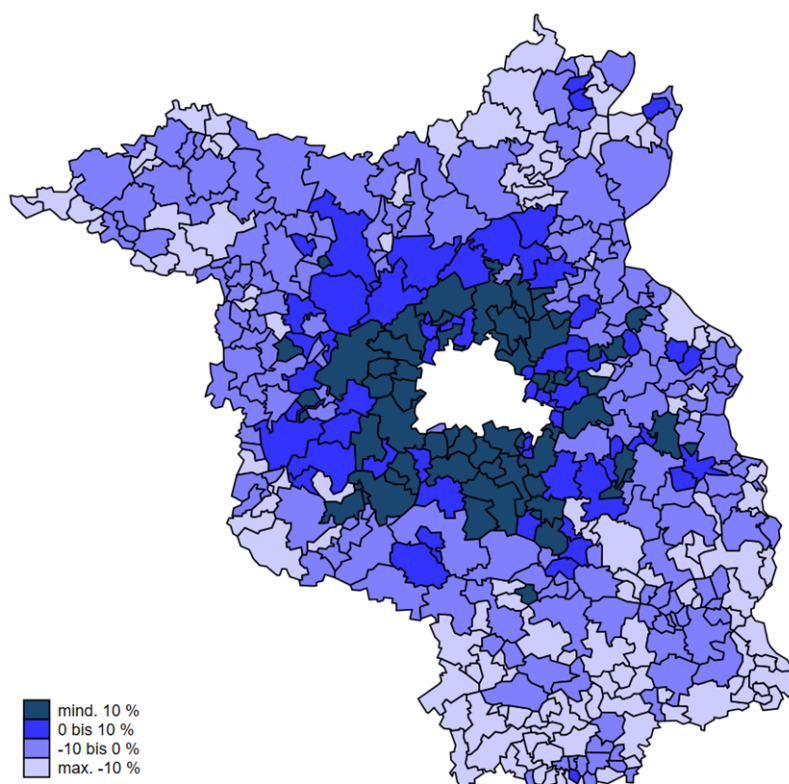
Quelle: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Statistik der Geburten sowie Statistik der Sterbefälle, Statistisches Bundesamt.

Anmerkung: Für die Anzahl der Geburten und der Gestorbenen ist die rechte vertikale Achse maßgeblich, für die die Größe der Bevölkerung gilt die linke vertikale Achse.

Im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Flächenländern ist die Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg im Durchschnitt in den vergangenen Jahren damit tendenziell eher als stabil zu bewerten. Während die Bevölkerung in Brandenburg von 2010 bis 2023 um 2,0 Prozent gestiegen ist, fällt die Entwicklung in den anderen Ländern weniger gut aus und ist besonders

in Sachsen-Anhalt und Thüringen rückläufig gewesen.⁵ Als eher positiv ist auch das Wanderungsgeschehen zu bewerten. In den Jahren 2010 und 2011 sind zwar mehr Menschen weggezogen als nach Brandenburg zugezogen, in den darauffolgenden Jahren fiel der Wanderungssaldo hingegen stets positiv und größer aus als in den anderen vier ostdeutschen Flächenländern.⁶

Abbildung 2: Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum von 2010 bis 2024 in den brandenburgischen Gemeinden (in %)



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes (2024b).

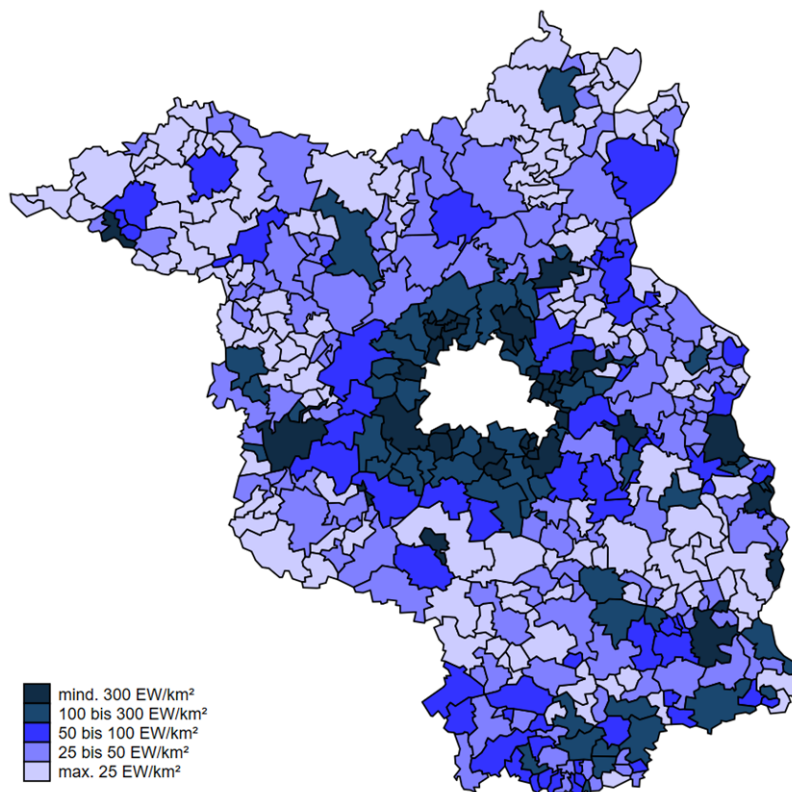
Die Bevölkerungsentwicklung zeichnet sich jedoch innerhalb Brandenburgs durch signifikante Heterogenität aus. Abbildung 2 verdeutlicht, dass die Bevölkerung fast sämtlicher an Berlin angrenzender Gemeinden im Zeitraum von 2010 bis 2024 gewachsen ist. Dabei fällt das Wachstum der Bevölkerung in vielen dieser Gemeinden mit mehr als 10 Prozent sehr deutlich aus. In den anderen Landesteilen, die weniger zentral und weiter weg von der Bundeshauptstadt gelegen sind, ist die Bevölkerung in den allermeisten Gemeinden gesunken.

⁵ Statistisches Bundesamt (2024b).

⁶ Eigene Berechnungen auf Basis Wegweiser Kommunen (2025).

Gemeinden, in denen die Bevölkerung deutlich, d. h. um mindestens 10 Prozent, zurückgegangen ist, befinden sich zumeist in Randlage. Dies betrifft bspw. viele Gemeinden im Südosten Brandenburgs an der Grenze zu den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie an Mecklenburg-Vorpommern angrenzende Gemeinden im Nordosten Brandenburgs. Auch die Bevölkerungsentwicklung der vier kreisfreien Städte Brandenburgs fällt unterschiedlich aus. Die Landeshauptstadt Potsdam wies 2024 als größte Stadt 184.800 Einwohner auf. In den anderen drei kreisfreien Städten wohnten jeweils weniger als 100.000 Einwohner. Während die Landeshauptstadt Potsdam im Zeitraum von 2010 bis 2024 deutlich um 17,7 Prozent und Brandenburg an der Havel um 3,3 Prozent gewachsen ist, ist die Bevölkerung der beiden kreisfreien Städte Cottbus und Frankfurt (Oder) jeweils gesunken (um 6,8 bzw. 5,3 Prozent).

Abbildung 3: Die Bevölkerungsdichte (Einwohner (EW) je km² Fläche) in den brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2023



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes und der Feststellung des Gebietsstandes, Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Im Hinblick auf die Bevölkerungsdichte ist Brandenburg als dünn besiedelt zu bewerten. Die Anzahl der Einwohner je Quadratkilometer fällt mit 86,1 in Brandenburg bundesweit nur in Mecklenburg-Vorpommern noch geringer aus. Während in den vier kreisfreien Städten 2023

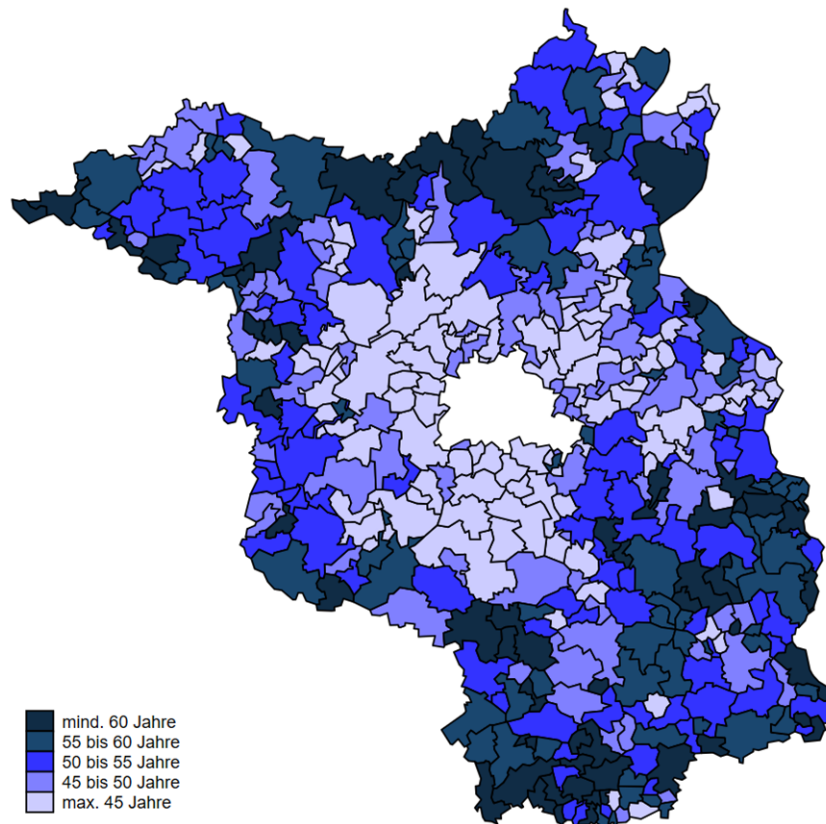
auf einem Quadratkilometer jeweils mehr als 320 Personen wohnten⁷, fallen die Unterschiede bei den Landkreisen und insbesondere unter den Gemeinden größer aus. Dünn besiedelte Gemeinden sind ein besonderes Charakteristikum Brandenburgs und ein wesentlicher Unterschied zu urban geprägten Ländern. Auf Gemeindeebene variiert die Bevölkerungsdichte dabei zwischen 7 und 2.611 Einwohnern je Quadratkilometer. In 149 Gemeinden lebten 2023 weniger als 1.000 Personen und in 257 Gemeinden wohnten weniger als 50 Personen je Quadratkilometer. Insbesondere in an Berlin angrenzenden Gemeinden fällt die Besiedlung mit einer Bevölkerungsdichte von mindestens 300 Einwohnern je Quadratkilometer höher aus (vgl. Abbildung 3). Jedoch finden sich auch im restlichen Brandenburg vermehrt Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von mind. 300 Einwohnern je Quadratkilometer. Dies gilt bspw. für mehrere Gemeinden im Südosten Brandenburgs nahe der sächsisch-brandenburgischen Grenze.

Der demografische Wandel und die Alterung der Gesellschaft werden das Land Brandenburg künftig vor Herausforderungen stellen. Insgesamt ist das durchschnittliche Alter (in Bezug auf den Median) der brandenburgischen Gesellschaft in den vergangenen Jahren von 47,4 Jahren im Jahr 2010 auf 49,8 Jahre im Jahr 2023 angestiegen.⁸ Das heißt, dass im Jahr 2023 rund die Hälfte der brandenburgischen Gesellschaft mindestens 50 Jahre alt oder älter war.

⁷ Die Landeshauptstadt Potsdam hat dabei mit rund 979 Personen je Quadratkilometer die größte Einwohnerdichte. Cottbus weist einen Wert von 572, Frankfurt (Oder) einen Wert von 386 und Brandenburg an der Havel 322 Einwohner je Quadratkilometer auf. Die Berechnungen basieren auf der Feststellung des Gebietsstands und der Fortschreibung der Bevölkerung, veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt.

⁸ Wegweiser Kommunen (2025).

Abbildung 4: Der Altenquotient (in Jahren) in den brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2024



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes (2024b).

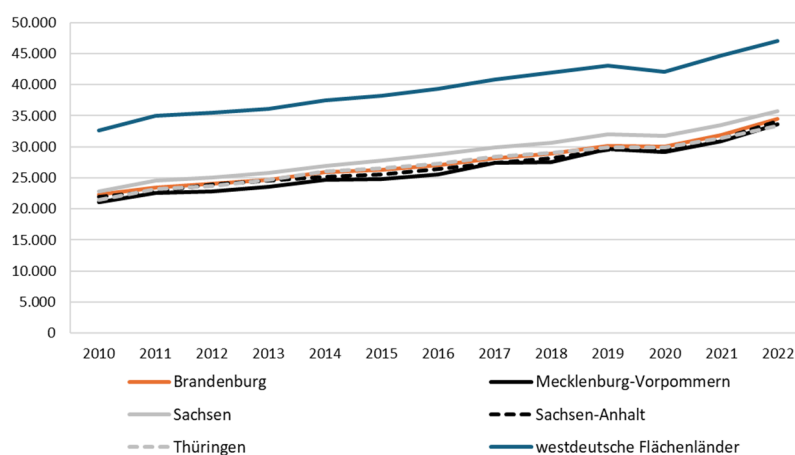
Der Altenquotient, der den Anteil der älteren Bevölkerung ab 65 Jahren an den 20-64-Jährigen beziffert, ist in Brandenburg in den letzten Jahren von 36,0 im Jahr 2010 auf 46,0 im Jahr 2023 gestiegen. Damit fällt der Altenquotient aktuell um rund acht Prozentpunkte höher aus als im bundesweiten Vergleich, gleichzeitig ist er aber in den anderen vier ostdeutschen Flächenländern zuletzt jeweils größer gewesen als in Brandenburg. Auch der Jugendquotient ist in den letzten Jahren gestiegen (von 23,9 im Jahr 2010 auf 32,1 im Jahr 2023), das heißt, auf die Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen kommen nun mehr junge Personen, definiert als Personen unter 20 Jahren. Anders als beim Altenquotient nimmt der Jugendquotient einen dem bundesweiten Durchschnitt sehr vergleichbaren Wert an.

Auch bei diesen Kennzahlen lohnt sich jedoch ein Blick auf Unterschiede innerhalb Brandenburgs, um die heterogene Entwicklung deutlich zu machen. Abbildung 4 zeigt auf, dass gemessen am Altenquotienten die Bevölkerung in Gemeinden nahe der Bundeshauptstadt Berlin vergleichsweise jung ist und ein Altenquotient von mindestens 55 und 60 häufiger in Gemeinden auftritt, die weiter von der Bundeshauptstadt entfernt liegen.

B.2.2 Wirtschaftslage, Arbeitsmarkt und Soziales

Die wirtschaftliche Entwicklung fällt gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner in den ost- und westdeutschen Flächenländern sehr vergleichbar aus. Insgesamt ist das BIP pro Kopf in Brandenburg seit 2010 stetig angewachsen, und zwar um 54,8 Prozent von 2010 bis ins Jahr 2022 (vgl. Abbildung 5). Auch im Niveau unterscheiden sich die ostdeutschen Flächenländer in ihrer Wirtschaftskraft nicht nennenswert. Der Unterschied zur Wirtschaftskraft in den westdeutschen Ländern ist jedoch weiterhin beträchtlich.

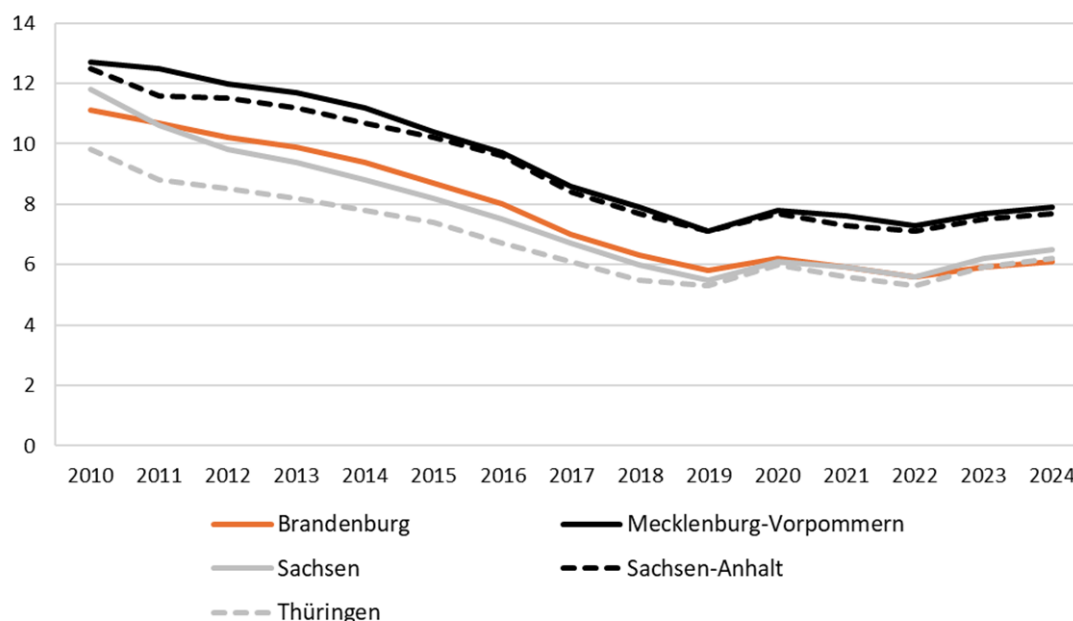
Abbildung 5: Die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf nach Flächenländern, 2010 bis 2022



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) der Länder (Entstehungsrechnung) sowie der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Statistisches Bundesamt und Statistische Ämter der Länder. Statistisches Bundesamt (2024b, 2025b).

Auch die Entwicklung des Arbeitsmarktes fällt in den ostdeutschen Flächenländern sehr positiv aus. In Brandenburg ist die Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) von 11,1 Prozent im Jahr 2010 auf 6,1 Prozent im Jahr 2024 gesunken (vgl. Abbildung 6). Bis ins Jahr 2019 hinein ist die Arbeitslosenquote nahezu gleichmäßig von Jahr zu Jahr gesunken. Zuletzt ist sie u. a. auch im Zuge der aufgetretenen Krisen seit dem Jahr 2020 etwa konstant gewesen und in den Jahren 2023 und 2024 wieder leicht angestiegen.

Abbildung 6: Die Entwicklung der Arbeitslosenquote in den ostdeutschen Flächenländern von 2010 bis 2024



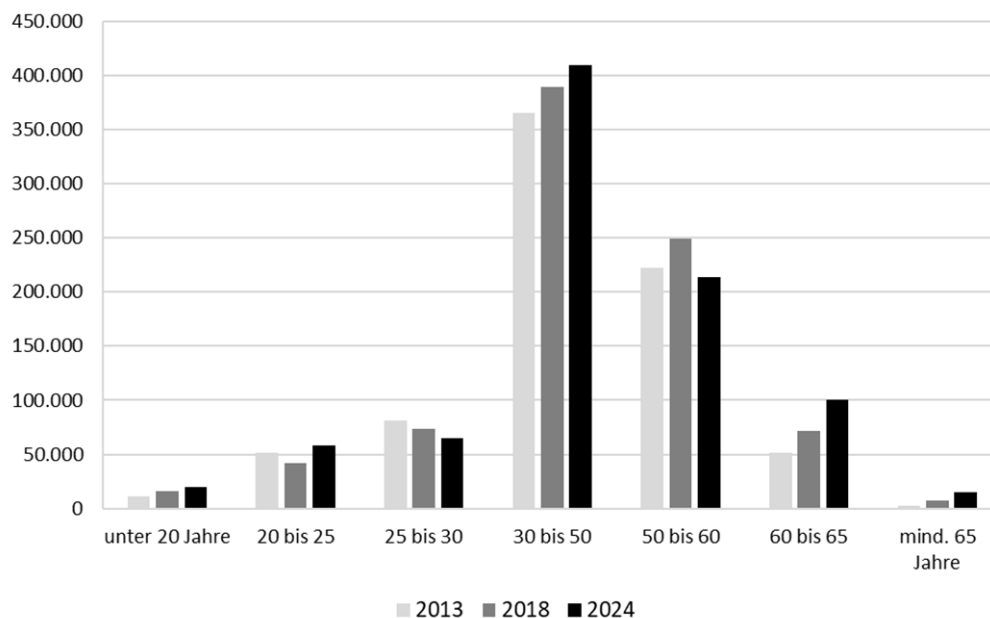
Quelle: Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit (2025).

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosenquote hängt von zahlreichen Faktoren ab. In Brandenburg kommen einige landesspezifische Charakteristika hinzu. So ist die Nähe zur Bundeshauptstadt Berlin im Hinblick auf das Angebot von Arbeitsstellen ein relevanter Faktor. Die Pendelverflechtungen werden mit zunehmender Nähe zu Berlin größer. Gleichzeitig arbeiten auch Personen in brandenburgischen Gemeinden, die in der Bundeshauptstadt wohnhaft sind. Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Blick auf die vier kreisfreien Städte in Brandenburg. So ist Brandenburg an der Havel als kreisfreie Stadt und durch die Nähe sowohl zu Berlin als auch zu Potsdam im Hinblick auf die dahinterstehenden Pendelverflechtungen ein besonders interessanter Fall. Von den rund 28.600 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, die in Brandenburg an der Havel wohnhaft sind, pendelten mehr als ein Drittel in einen anderen Kreis oder in eine andere Stadt⁹. Davon pendelten mehr als zwei Drittel in den benachbarten Kreis Potsdam-Mittelmark, nach Berlin oder Potsdam. Gleichzeitig pendelten rund 12.200 Beschäftigte aus anderen Kreisen nach Brandenburg an der Havel, rund die Hälfte davon wohnt im Landkreis Potsdam-Mittelmark. In den Landkreisen, die weiter entfernt von Berlin liegen, sind außerdem die Großstädte der benachbarten Länder wie Dresden, Leipzig und Magdeburg wichtige Arbeitsorte. Gleichzeitig gibt es in den zu Polen angrenzenden Landkreisen erhebliche Pendelverflechtungen mit eben diesem Nachbarstaat.

⁹ Bundesagentur für Arbeit (2024).

Die Insellage Berlins mitten im Land Brandenburg sowie die kleine Anzahl an kreisfreien Städten im Land sind ein zentraler Grund, weshalb die Pendelverflechtungen sowie die Mobilität zwei für den brandenburgischen Arbeitsmarkt besonders wichtige Merkmale sind. Dieses Charakteristikum Brandenburgs ist jedoch nicht nur wichtig für den Arbeitsmarkt, sondern auch für die Bereitstellung öffentlicher Güter, bspw. für die Nutzung kultureller Angebote oder auch für das Angebot an Verkehrsinfrastruktur, die jeweils interkommunal genutzt werden. Inwiefern dies im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs integriert ist, wird in Abschnitt B.3 dargestellt.

Abbildung 7: Die Zusammensetzung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Brandenburg nach Altersgruppen in den Jahren 2013, 2018 und 2024



Quelle: Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit (2025).

Ähnlich wie bei der Bevölkerung lohnt sich ein Blick auf die Altersstruktur der Beschäftigten. Dabei können die Folgen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt in Brandenburg angedeutet werden. Auf der einen Seite zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Zahl der Personen im Alter zwischen 60 und 65 (vgl. Abbildung 7). Die Größe dieser Personengruppe ist von rund 51.800 Personen im Jahr 2013 auf 100.900 Personen im Jahr 2024 angewachsen und hat sich damit fast verdoppelt. Auch bei der größten Gruppe, nämlich bei jenen im Alter zwischen 30 und 50 Jahren, ist ein deutlicher Größengewinn ersichtlich. Dabei ist diese Gruppe von 2013 bis ins Jahr 2024 um insgesamt 12,2 Prozent angewachsen. Die andere große Altersgruppe, nämlich die Gruppe derer im Alter zwischen 50 und 60, ist im Zeitraum von 2013 bis 2024 leicht geschrumpft (-3,7 Prozent im Zeitraum 2013 bis 2024).

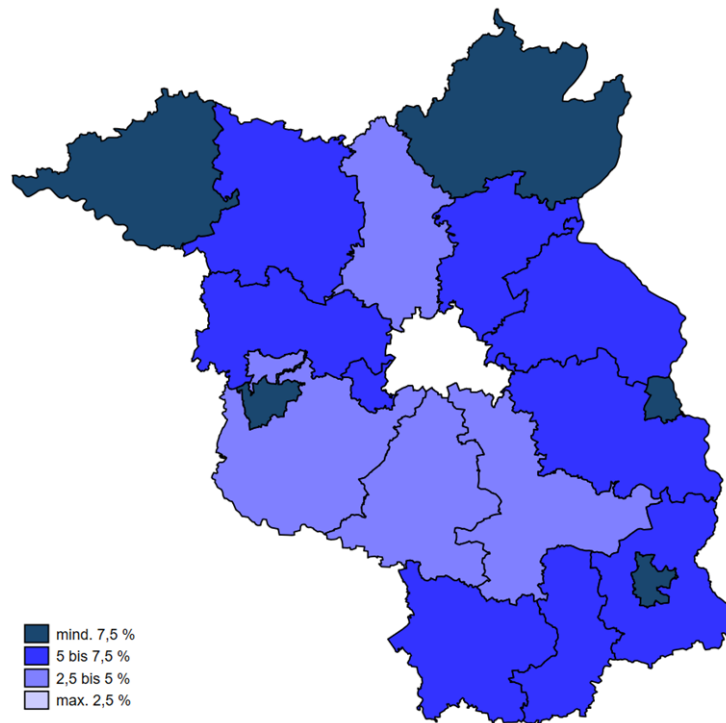
Auf der anderen Seite haben sich die Gruppen mit einem Alter bis 30 Jahren sehr heterogen entwickelt. So ist sowohl die Zahl der Unter-20-Jährigen (+73,4 Prozent) als auch die Zahl der Personen zwischen 20 und 25 Jahren (+12,8 Prozent) von 2013 bis 2024 angestiegen. Gleichzeitig ist die Gruppe der Personen zwischen 25 und 30 Jahren, üblicherweise Personen mit bereits abgeschlossener Berufsausbildung oder Studium, deutlicher kleiner geworden (-19,6 Prozent von 2013 bis 2024).

Neben der generellen Entwicklung des Arbeitsmarktes und einem Vergleich zu anderen Flächenländern sind für die horizontale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs insbesondere Unterschiede innerhalb Brandenburgs relevant. Hierzu illustriert Abbildung 8 daher zunächst Unterschiede im Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II an der Bevölkerung. Die Sozialausgaben, d. h. primär die Ausgaben für Jugendhilfe nach dem SGB VIII, die Ausgaben für Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld 2) und die Sozialausgaben nach dem SGB XII, sind für den kommunalen Finanzausgleich ein besonders relevanter Faktor. Brandenburg berücksichtigt diese besonderen Belastungen im Kontext des Sozial- und Jugendhilfelastenausgleichs in § 15 BbgFAG.

Typischerweise fällt der Anteil der zu fördernden Personen in Großstädten größer aus als in ländlich geprägten Regionen. Dies ist auch in Brandenburg der Fall. Der Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II an der Bevölkerung übersteigt in drei der vier kreisfreien Städte (Brandenburg an der Havel, Cottbus sowie Frankfurt (Oder)) sowie in den zwei Landkreisen Prignitz und Uckermark den Wert von 7,5 Prozent. In den Landkreisen Dahme-Spreewald, Oberhavel, Potsdam-Mittelmark und Teltow-Fläming machen die Personen in Bedarfsgemeinschaften hingegen einen Anteil von weniger als 5 Prozent aus. Insgesamt zeigt sich, dass die Unterschiede in Brandenburg auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte hinsichtlich des Indikators der Bedarfsgemeinschaften ausfallen nicht erheblich (vgl. Abbildung 8).

Ähnlich wie die Organisation von im Sozialgesetzbuch geregelten Leistungen sind auch die Erstunterbringung von Geflüchteten und die Zahlung von Asylbewerberleistungen eine typische Aufgabe, die auf Kreisebene bzw. auf Ebene der kreisfreien Städte geregelt ist. Dabei wird ein Großteil der Kosten der Erstaufnahme einschließlich der Zahlung der Asylbewerberleistungen allerdings durch Bund und Land erstattet. Neben der Weiterleitung der Bundesbeteiligung an den Mehraufwendungen durch Geflüchtete vom Land an die Kommunen (§ 15a BbgFAG) werden in Brandenburg Kommunen durch das Brandenburg-Paket entlastet. Das Paket hat für die Jahre 2023 und 2024 zusätzliche Mittel u. a. für die Schaffung neuer Unterbringungsplätze und neuer Personalstellen für migrationsspezifische Sozialarbeit zur Verfügung gestellt.

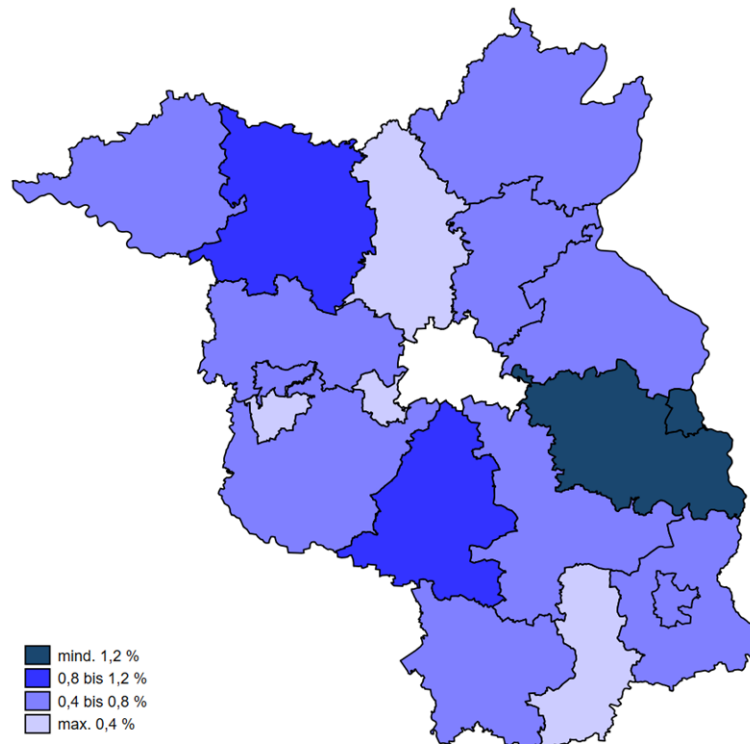
Abbildung 8: Der Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II an der Bevölkerung im Jahr 2024 nach kreisfreien Städten und Landkreisen



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Sozialberichterstattung in der amtlichen Statistik und der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Im Hinblick auf den Anteil der Personen, die Asylbewerberleistungen beziehen, relativ zur Gesamtbevölkerung fällt die Verteilung vergleichsweise homogen aus (vgl. Abbildung 9). Insgesamt variiert diese Kennziffer zwischen 0,2 und 1,5 Prozent. Der Anstieg des humanitären Zuzugs, insbesondere im Zuge des völkerrechtswidrigen Einmarsches Russlands in die Ukraine, betrifft sämtliche Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland. In Brandenburg ist die Zahl der Asylbewerberleistungsbeziehenden im Jahr 2022 auf insgesamt rund 16.800 Personen angestiegen. Gegenüber dem Jahr 2021 ist dies ein Anstieg von 16,3 Prozent. Dieser Anstieg fällt verglichen mit dem bundesweiten Durchschnitt (22,0 Prozent) sowie mit den anderen ostdeutschen Flächenländern merklich geringer aus (26,2 Prozent in Sachsen bis 38,0 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern). Es ist zudem anzumerken, dass die Zahl der Asylbewerberleistungsbeziehenden im Jahr 2022 kleiner ausfällt als im Jahr 2015 (29.300 Personen). Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nach Beginn des russischen Angriffskrieges beschlossen wurde, die ukrainischen Geflüchteten aus dem Asylbewerberleistungsbereich schnell in den Bereich des SGBs zu integrieren. Daher können durch die Entwicklung der asylbewerberleistungsbeziehenden Personen die Fluchtbewegungen nach Deutschland und entsprechend auch die geografische Verteilung der Geflüchteten nicht vollumfänglich wiedergegeben werden.

Abbildung 9: Der Anteil der Personen mit Asylbewerberleistungen relativ zur Bevölkerung im Jahr 2023 nach kreisfreien Städten und Landkreisen



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Statistik der Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes.

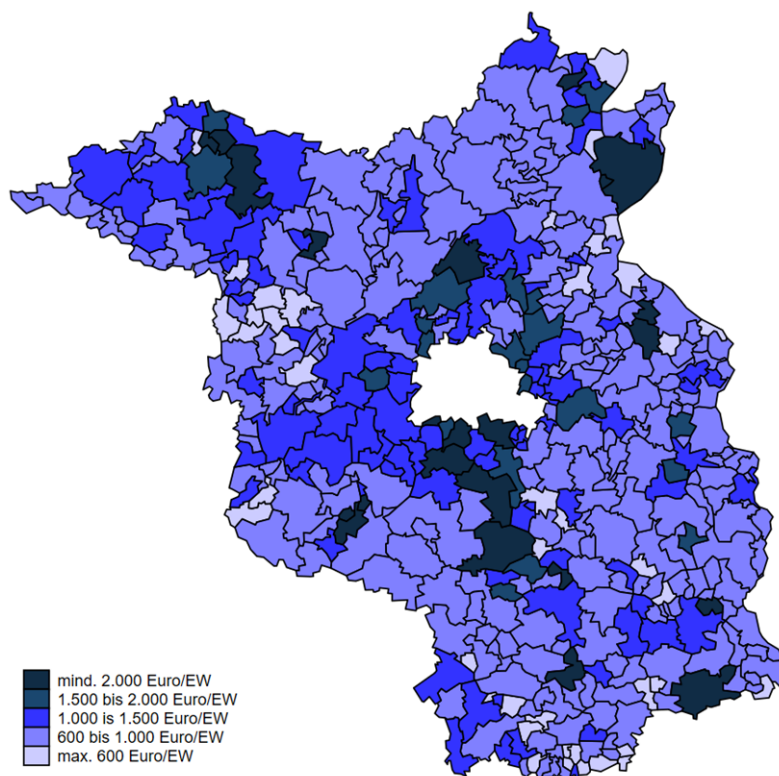
Zu beachten ist hierbei allerdings auch, dass die Kosten der Erstaufnahme und die Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz oder SGB nur einen Teil der Kosten ausmachen, die für die Aufnahme, den darauffolgenden Aufenthalt in Deutschland und eine erfolgreiche Integration in den deutschen Arbeitsmarkt sowie in die deutsche Gesellschaft nötig sind (Hummel/Thöne, 2016). Nach der Erstaufnahme kommen u. a. Investitionen in Bildung, Sprache, Kinderbetreuung und in die gesellschaftliche Teilhabe hinzu (Brücker et al., 2020).

B.2.3 Öffentliche Finanzen

In den vorangegangenen Abschnitten wurden auszugsweise Faktoren vorgestellt, die sich auf die Landes- und Kommunalfinanzen ausgewirkt haben. Dabei fand ein Fokus auf die Demografie, den Arbeitsmarkt sowie auf die Entwicklung der Wirtschaftskraft statt. In diesem Abschnitt soll nun die Entwicklung der öffentlichen Finanzen Brandenburgs dargestellt werden und insbesondere Unterschiede zwischen den brandenburgischen Kommunen betont werden. Dabei findet ein Fokus auf die Entwicklung der Steuereinnahmen sowie auf den Schuldenstand statt.

Die Gemeinden hatten gemäß Gemeindefinanzen der Kernhaushalte des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg im Jahr 2023 insgesamt 3,1 Mrd. Euro an Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben zur Verfügung. Dabei entfielen auf die Realsteuern, bei denen die Kommunen über Hebesatzautonomie verfügen, insgesamt 1,8 Mrd. Euro. Die Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer machten rund 1,3 Mrd. Euro aus. In Ostdeutschland variiert die gemeindliche Steuereinnahmekraft pro Kopf nur wenig zwischen den verschiedenen Flächenländern (im Intervall von 1.034 bis 1.282 Euro pro Kopf im Jahr 2023), während sie in den westdeutschen Flächenländern weitaus heterogener ausfällt (1.198 Euro pro Kopf im Saarland und 2.041 Euro pro Kopf in Hessen). Innerhalb Brandenburgs zeigt sich ein durchaus heterogenes Bild. In Brandenburg liegt die mittlere gemeindliche Steuereinnahmekraft pro Kopf bei rund 1.282 Euro und variiert auf Gemeindeebene zwischen 422 und 15.831 Euro. Die größte gemeindliche Steuereinnahmekraft liegt in den Gemeinden Schenkenberg, Neutrebbin, Liebenwalde (Stadt), Schönefeld und Teichland vor.

Abbildung 10: Die gemeindliche Steuerkraft pro Kopf in den brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2023

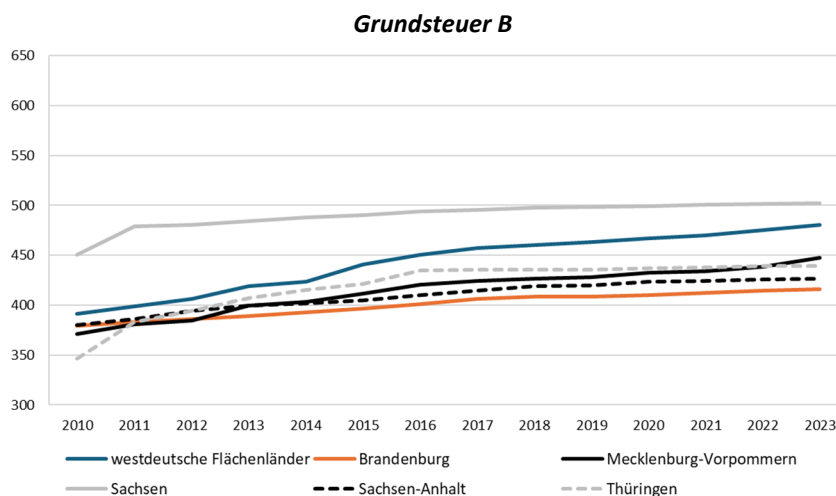


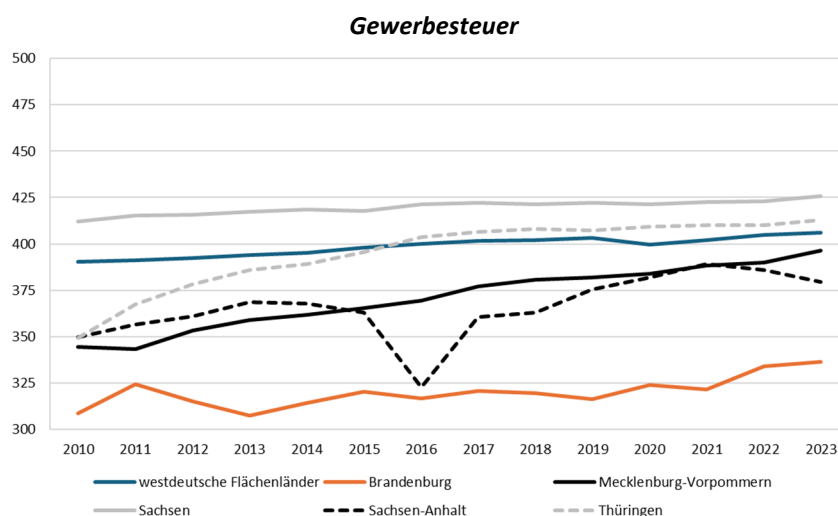
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Realsteuervergleichs und der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes der Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes (2025a).

Abbildung 10 zeigt dabei, dass es Gemeinden mit einer hohen gemeindlichen Steuerkraft pro Kopf von mind. 1500 Euro je Kopf in allen Teilen Brandenburgs gibt. Vermehrt kommen diese in der Nähe der Bundeshauptstadt Berlin vor, jedoch gibt es auch in den anderen Teilen Brandenburgs mehrere einander angrenzende Gemeinden, deren gemeindliche Steuereinnahmekraft über dem brandenburgischen Durchschnitt liegt, bspw. im Nordwesten Brandenburgs an der Grenze zu den benachbarten Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

Abbildung 11 illustriert aggregiert auf Länderebene, dass Brandenburg im Durchschnitt bei den zwei wichtigsten Realsteuerarten, d. h. bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer, einen Hebesatz wählt, der unter dem westdeutschen ebenso wie dem ostdeutschen Durchschnitt liegt. Insbesondere bei der Gewerbesteuer fällt der gewogene Durchschnitts-Hebesatz in Brandenburg deutlich geringer aus als in den anderen ostdeutschen Flächenländern. So liegt der gewogene Durchschnitts-Hebesatz von 336,5 Prozent um ca. 55 Prozentpunkte unterhalb des ostdeutschen Durchschnittswerts. Wie sich die Hebesätze im Zuge der mit dem Jahr 2025 in Kraft tretenden Grundsteuerreform entwickeln, bleibt abzuwarten.

Abbildung 11: Die Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B und Gewerbesteuer nach Flächenländern, 2010 bis 2022



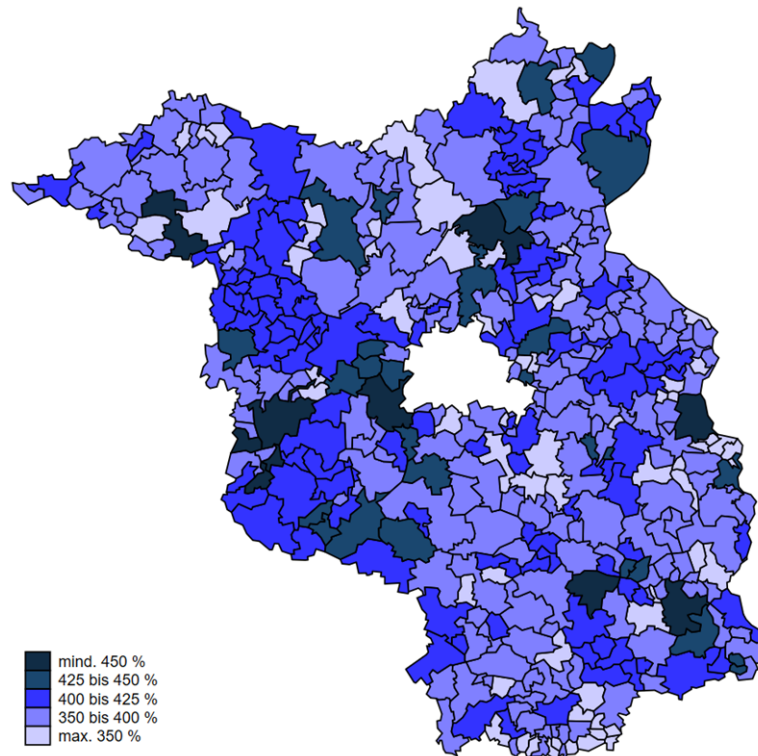


Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (2025a).

Ein Blick auf die einzelnen brandenburgischen Gemeinden für das Jahr 2023 ergibt, dass sich die Grundsteuer B innerhalb eines Intervalls von 300 bis 545 Prozent bewegt hat (vgl. Abbildung 12). Bei der Gewerbesteuer wurden im Jahr 2023 Hebesätze zwischen 240 und 455 Prozent gewählt. Abbildung 12 und Abbildung 13 verdeutlichen, dass viele Gemeinden, die einen hohen Hebesatz bei der Grundsteuer B gewählt haben, sich auch häufig für einen überdurchschnittlich hohen Hebesatz bei der Gewerbesteuer entschieden haben. Dies trifft aber auch nicht auf jede Gemeinde zu. Die Landeshauptstadt Potsdam hingegen weist sowohl bei der Grundsteuer B als auch bei der Gewerbesteuer jeweils den landesweit höchsten Hebesatz auf.

Insgesamt gibt es bei der Grundsteuer B 59 Gemeinden, die einen Hebesatz von mindestens 416 Prozent wählen, was dem durchschnittlich gewogenen Hebesatz in Brandenburg im Jahr 2023 entspricht. Bei der Gewerbesteuer wählen insgesamt 108 Gemeinden einen größeren Hebesatz als den entsprechend gewogenen Durchschnittshebesatz von 336,5 Prozent.

Abbildung 12: Die Hebesätze der Grundsteuer B in den brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2023

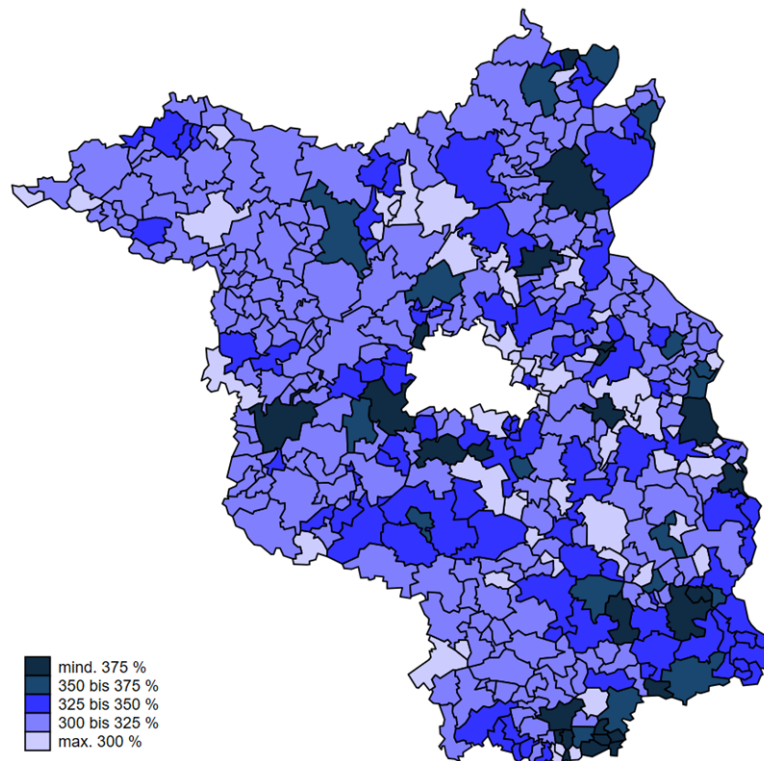


Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (2025a).

Trotz der festgestellten Heterogenität innerhalb Brandenburgs ist festzustellen, dass die Hebesätze in Brandenburg im Vergleich zu den anderen Flächenländern eher niedrig ausfallen. So haben im Jahr 2023 bei der Grundsteuer B nur sechs Gemeinden und die vier kreisfreien Städte einen Hebesatz von mind. 453 Prozent gewählt, was dem gewogenen Durchschnittshebesatz in den ostdeutschen Flächenländern entspricht. Bei der Gewerbesteuer haben fünfzehn Gemeinden und die vier kreisfreien Städte einen Hebesatz von mind. 391 Prozent gewählt, was dem gewogenen Durchschnittshebesatz in den ostdeutschen Flächenländern entspricht.

Es gibt eine Vielzahl an Faktoren, die hinter der Wahl eines bestimmten Hebesatzes stehen können. Neben einfachen Faktoren wie der Einwohnerzahl und der Gebietskörperschaftsgruppe haben insbesondere regional unterschiedliche ausgabewirksame Präferenzen ebenso wie die Intensität des lokalen Steuerwettbewerbs, die örtliche Wirtschaftslage, die fiskalische Situation einer Kommune und die in den Kommunen gewachsenen haushaltsbezogenen Routinen Einfluss auf die Höhe der Hebesätze. Die Gewichtung dieser Faktoren bei der Wahl der Hebesätze ebenso wie die Höhe der Hebesätze unterscheidet sich zwischen den brandenburgischen Gemeinden. Um die Angemessenheit der brandenburgischen Hebesätze beurteilen zu können, müssten all die genannten Faktoren berücksichtigt werden.

Abbildung 13: Die Hebesätze der Gewerbesteuer in den brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2023



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes (2025a).

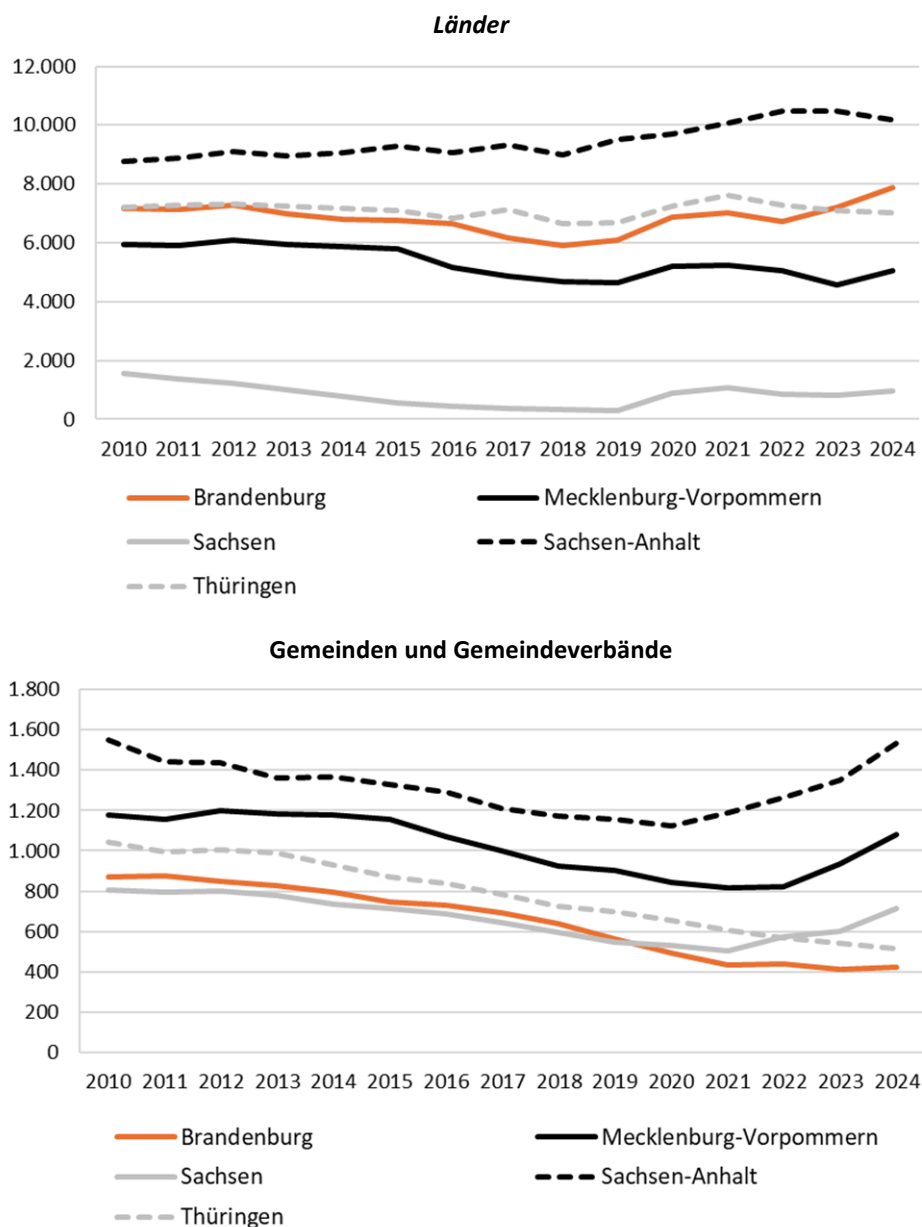
Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer hängen stärker als die aus der Grundsteuer B von der konjunkturellen Lage ab. Diese war insbesondere ab dem Jahr 2020, nachdem die Corona-Pandemie ausgebrochen war, von größerer Varianz geprägt als zuvor. In Brandenburg ist das Ist-Aufkommen aus der Gewerbesteuer im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2019 um rund 17,0 Prozent zurückgegangen.¹⁰ Im Jahr darauf hatten die Gewerbesteuereinnahmen das Niveau vor Ausbruch der Corona-Pandemie jedoch bereits wieder erreicht und waren 2021 etwa 6,1 Prozent größer als 2019. Diese Entwicklung in Brandenburg ist gut vergleichbar mit den anderen ost- und westdeutschen Flächenländern. Anders verhält es sich jedoch mit der Entwicklung des Jahres 2022. Während die Gewerbesteuereinnahmen im bundesweiten Durchschnitt auch 2022 gestiegen sind, ist das Ist-Aufkommen aus der Gewerbesteuer in Brandenburg 2022 im Vergleich zu 2021 leicht zurückgegangen (um 3,8 Prozent). Im darauffolgenden Jahr 2023 ist das Ist-Aufkommen aus der Gewerbesteuer hingegen umso deutlicher angestiegen (um 27,0 Prozent).

¹⁰ Eigene Berechnungen auf Basis Statistisches Bundesamt (2025a).

Die isolierte Betrachtung der Steuereinnahmen kann kein valides Bild der Finanzsituation der Kommunen zeichnen. Daher wird im Folgenden ein Blick auf den Schuldenstand Brandenburgs geworfen. Hierzu illustriert Abbildung 14, dass die Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushaltes des Landes Brandenburg im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Flächenländern als moderat eingestuft werden kann. Während die Verschuldung der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen geringer ausfällt, weisen Thüringen und Sachsen-Anhalt eine höhere Verschuldung auf Landesebene auf. Die Entwicklung ist hingegen in allen fünf Flächenländern gut miteinander vergleichbar. Nachdem der Schuldenstand des Landes insbesondere ab 2012 rückläufig gewesen ist, ist er ab 2020 in allen Ländern wieder angestiegen. Nichtsdestotrotz ist der Schuldenstand in Brandenburg im Betrachtungszeitraum von 2010 bis 2022 insgesamt leicht von rund 7.157 Euro pro Einwohner auf 6.711 Euro je Einwohner zurückgegangen. In den vergangenen beiden Jahren ist er jedoch wieder etwas gestiegen (auf 7.860 Euro je Einwohner im Jahr 2024).

Die Verschuldung der kommunalen Ebene fällt in Brandenburg hingegen vergleichsweise gering aus und nimmt verglichen mit den anderen vier ostdeutschen Flächenländern den geringsten Wert an (425 Euro je Einwohner im Jahr 2024). Auch hier ist die Entwicklung seit 2010 in allen ostdeutschen Flächenländern ähnlich. Am aktuellen Rand gibt es jedoch Unterschiede. Während die kommunale Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt seit dem Jahr 2021 angestiegen ist, ist der Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände in Brandenburg sowie Thüringen in den Jahren 2021 bis 2024 weiter rückläufig geblieben. Zu betonen ist hierbei allerdings, dass durch den Fokus auf die Kernhaushalte nicht deutlich wird, inwiefern die Auslagerung von Schulden aus dem Kernhaushalt auf Extrahaushalte (öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die dem staatlichen Sektor zugeordnet werden) den Rückgang der kommunalen Schulden mitbestimmt. Eine genaue Einordnung dieses Themas erfolgt in Abschnitt F.1.5.

Abbildung 14: Entwicklung der Schulden pro Kopf der Kernhaushalte der Länder und Gemeinden sowie Gemeindeverbände im nicht-öffentlichen Bereich nach Flächenländern, 2010 bis 2024

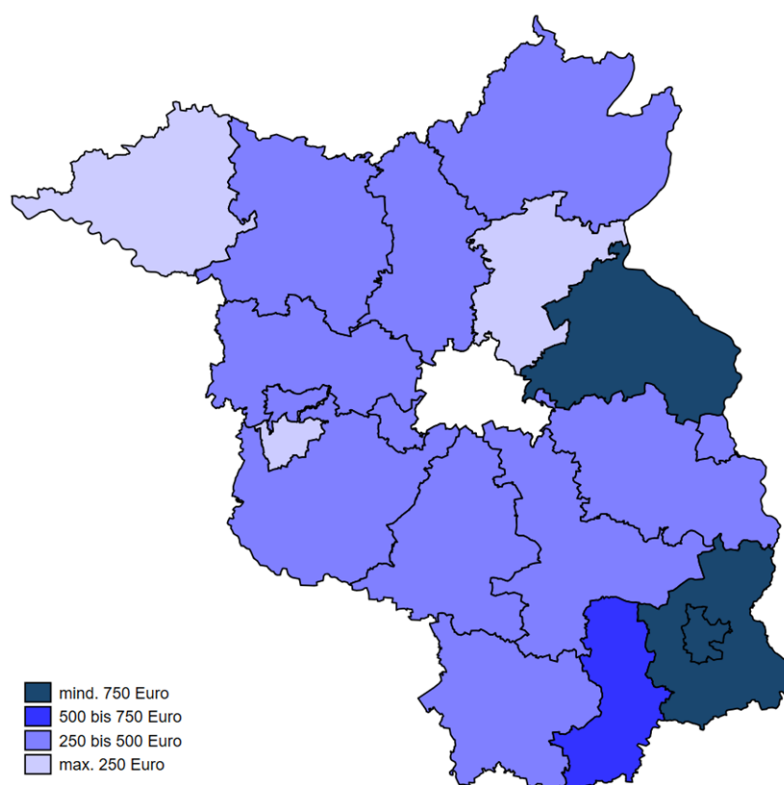


Quelle: Schulden des Öffentlichen Gesamthaushaltes, 2010 bis 2020: Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 5.2; ab 2021 Statistischer Bericht (Tabelle 71321-13).

Die Betrachtung der Pro-Kopf-Verschuldung der gemeindlichen Kernhaushalte zeigt für das Jahr 2023 innerhalb Brandenburgs eine gewisse Heterogenität zwischen den kreisfreien Städten einerseits und Landkreisen andererseits auf (vgl. Abbildung 15). Anders als bei den meisten anderen Indikatoren fällt das Bild auch innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte sehr unterschiedlich aus. So weist Brandenburg an der Havel bspw. mit 37 Euro je Kopf einen sehr

niedrigen Schuldenstand auf, in Frankfurt (Oder) liegt der Wert mit 396 Euro je Kopf hingegen relativ nahe am brandenburgischen Durchschnitt von 412 Euro je Kopf. Der Schuldenstand je Einwohner liegt somit in allen vier der kreisfreien Städte im Jahr 2023 jeweils unter dem brandenburgischen Durchschnitt. In den Landkreisen Oberspreewald-Lausitz (545 Euro pro Kopf), im Landkreis Märkisch-Oderland (908 Euro pro Kopf) und im Landkreis Teltow-Fläming (1.042 Euro pro Kopf) liegt der Schuldenstand jeweils über dem brandenburgischen Durchschnitt.

Abbildung 15: Schulden pro Kopf der gemeindlichen Kernhaushalte im öffentlichen sowie nicht-öffentlichen Bereich nach kreisfreien Städten und Landkreisen im Jahr 2023



Quelle: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte, Regionalstatistik des Statistischen Bundesamtes (2025c).

Auch die Interpretation des Schuldenstandes sollte nicht isoliert von anderen Faktoren wie der Wirtschaftskraft und der Höhe der Steuereinnahmen angestellt werden. Im Hinblick auf den Schuldenstand ist außerdem von Interesse, welchen Zwecken die Aufnahme von Schulden dient. Ein bestimmter Schuldenstand ist unterschiedlich zu bewerten, je nachdem, ob die Verschuldung für laufende oder investive Zwecke aufgenommen wurde. Daher ist auch eine Betrachtung der kommunalen Investitionstätigkeit notwendig. In Abschnitt C.1 wird im

Rahmen der Begutachtung der investiven Schlüsselzuweisungen explizit auf die Investitionstätigkeit eingegangen. Dabei wird auch untersucht, ob eine Anhebung des Anteils der investiven Schlüsselmasse (§ 13 BbgFAG) ab dem Ausgleichsjahr 2027 sachgerecht wäre.

B.2.4 Identifizierte für Brandenburg spezifische Faktoren und exogene Sonderfaktoren

Im Kontext der wirtschaftlichen, arbeitsmarktspezifischen und finanziellen Lage müssen neben Entwicklungen, die Deutschland als Ganzes betreffen, auch für Brandenburg ganz spezifische Merkmale herausgestellt werden. Brandenburg ist sowohl durch die Nähe zur Bundeshauptstadt Berlin als auch zu Großstädten wie Dresden, Leipzig und Magdeburg in den angrenzenden Ländern sowie durch seine Grenzen zum europäischen Nachbarstaat Polen geprägt. Daraus ergeben sich zahlreiche Pendelverflechtungen und eine größere Bedeutung des Themas Mobilität. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf den brandenburgischen Arbeitsmarkt sowie auf die Nutzung öffentlicher Güter wie bspw. kulturelle Angebote und die Verkehrsinfrastruktur (siehe auch das folgende Abschnitt B.3). Neben der Herausforderung der demografischen Alterung wurden außerdem die dünne Besiedlung Brandenburgs und die große Heterogenität innerhalb Brandenburgs hinsichtlich Demografie, Arbeitsmarkt, Wirtschaftskraft und öffentlicher Finanzen als zentrale Merkmale des Landes herausgearbeitet.

Zudem hat sich bei mehreren Indikatoren am aktuellen Rand eine veränderte Entwicklung ergeben, die teilweise und in unterschiedlichem Maße durch mehrere relevante Sonderfaktoren erklärt werden kann. Dabei wurden die Corona-Pandemie, u. a. im Kontext der Gewerbesteuererinnahmen, sowie die Aufnahme von Geflüchteten im Zuge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine herausgestellt. Zugleich ist das Preisniveau insbesondere im Zuge der Umstellung der bundespolitischen Energiepolitik angestiegen. Hinzukommt, dass sich die allgemeine wirtschaftliche Lage in den vergangenen zwei Jahren deutlich eingetrübt hat. Dies ist u. a. an dem Anstieg der Arbeitslosenquote in Brandenburg in den Jahren 2023 und 2024 ersichtlich. Zudem ist der Pro-Kopf-Schuldenstand des Kernhaushaltes des Landes in den beiden Jahren im Zuge einer erheblichen Kreditaufnahme am privaten Kreditmarkt wieder deutlich angestiegen. Auch der Rückgang der kommunalen Schulden hat sich merklich verlangsamt.

Insgesamt ist es schwer einzuschätzen, inwiefern diese Sonderfaktoren von permanenter oder temporärer Natur im Hinblick auf ihre Wirkung sind. Die Sonderfaktoren sind vermehrt am aktuellen Rand unseres Beobachtungszeitraums, insbesondere ab dem Jahr 2020, aufgetreten. Die weitere Entwicklung der Kriege in der Ukraine und in Nahost kann nicht vorhergesagt werden. Ähnliches gilt für die in Deutschland eingetrübte konjunkturelle Lage. Es ist allerdings davon auszugehen, dass diese Ereignisse auch in den nächsten Jahren Einfluss auf die brandenburgische Wirtschaft sowie die öffentlichen Finanzen haben wird.

Die Corona-Pandemie spielt mittlerweile im Hinblick auf die wirtschaftliche Aktivität kaum noch eine Rolle. Die von Bund und Land aufgelegten Corona-Hilfen, u. a. im Rahmen des

Kommunalen Rettungsschirms Corona und der Berücksichtigung der verminderten Gewerbesteuerereinnahmen, sind ebenfalls mittlerweile ausgelaufen und werden nicht mehr fortgeführt. In Brandenburg wurde im Zuge dieser Entwicklungen durch Notlagenbeschluss nach Art. 103 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung ein Entlastungspaket (das sog. Brandenburg-Paket) entwickelt, welches ursprünglich auf einer Kreditaufnahme von rund zwei Mrd. Euro basierte. Mit dem Programm wurden in den beiden Jahren 2023 und 2024 Hilfen u. a. für Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der sozialen und gesundheitlichen Infrastruktur sowie für die Einwohner bei Energiefragen bereitgestellt. Das Brandenburgische Verfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 21.06.2024 (Verfassungsgericht des Landes Brandenburg 2024) die dem Paket zugrunde liegenden Regelungen jedoch infrage gestellt. Zwar wurde nicht bestritten, dass tatsächlich die Voraussetzungen für eine außergewöhnliche Not-situation vorgelegen haben (Nr. 135ff.), jedoch erfolgte nach Auffassung des Gerichts hinsichtlich des notwendigen Veranlassungszusammenhangs keine ausreichende Darlegung zwischen der festgestellten Notsituation und den geplanten Krisenbewältigungsmaßnahmen (Nr. 141ff.). Insbesondere fehle eine Begründung dafür, wie die kreditfinanzierten Maßnahmen die Auswirkungen der Notsituation tatsächlich beseitigen oder abmildern können, sowie eine Legitimation für die Höhe der Kreditemächtigung. Statt der Kredite wurden als Konsequenz aus dem Urteil Rücklagen genutzt, die aber in naher Zukunft aufgebraucht sein werden. Als Teil des Brandenburg Pakets sollte auch die Belastung der Familien im Zuge der Inflation abgedämpft werden. Hierzu wurden die Beiträge in Betreuungseinrichtungen befristet begrenzt und die Beitragsbefreiung auf weitere Elterngruppen ausgeweitet. Dieses Programm läuft Ende des Jahres 2024 aus, jedoch gibt es politisches Bestreben, die Beitragsbegrenzung fortzuführen.

Inwiefern sich diese Sonderfaktoren auf die Landes- und Kommunalfinanzen ausgewirkt haben, wird in den nachfolgenden Abschnitten an geeigneter Stelle aufgegriffen. Dies gilt insbesondere für die Untersuchungen, bei denen die Verteilung der finanziellen Mittel, bspw. zwischen Land und kommunaler Ebene, im Vordergrund steht.

B.3. Das Zentrale-Orte-Konzept

B.3.1 Das Zentrale-Orte-Konzept, Hintergrund und Ziele

Zentrale-Orte-Konzepte sind ein Element der Raumordnung. Aus dieser Perspektive dienen sie der Zuordnung von Funktionen der Daseinsvorsorge zu einem bestimmten Ortstypus sowie der geordneten Steuerung der sozialen, ökologischen, ökonomischen und siedlungsstrukturellen Entwicklung. Innerhalb dieser planerischen Konzepte werden die Bereiche Einzelhandel, Verwaltungsdienstleistungen, Bildung, Kultur und Erholung, Arbeitsplätze, Wohnstätten und die Verkehrsinfrastruktur geregelt. Zentrale Orte sind Schwerpunkte des

sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens in den Regionen und sind ein wichtiger Faktor für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.¹¹

Da zentralörtlich klassifizierte Städte und Gemeinden zusätzliche Aufgaben zu erfüllen haben, welche nicht ausschließlich der eigenen Bevölkerung, sondern der eines erweiterten Einzugsbereichs nützen sollen, hat diese Aufgabenerbringung auch Einfluss auf das Ausgabeverhalten der entsprechenden Städte und Gemeinden. Aus diesem Grund wird der zentralörtliche Status von Kommunen auch bei der Analyse der Finanzbedarfe der Kommunen berücksichtigt.

Die Klassifizierung der Hierarchie der zentralen Orte erfolgt gemäß den Vorgaben der Landesentwicklungspläne (vgl. Vesper 2006). Das Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007) bildet den übergeordneten Rahmen der gemeinsamen Landesplanung für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, auch der Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion (LEP HR) ist relevant. Demnach sind Zentrale Orte als solche definiert, die „als Siedlungsschwerpunkte und Verkehrsknoten für ihren Versorgungsbereich räumlich gebündelt Wirtschafts-, Einzelhandels-, Kultur-, Freizeit-, Bildungs-, Gesundheits- und soziale Versorgungsfunktionen erfüllen. Als Zentrale Orte werden solche Gemeinden bestimmt, die aufgrund ihrer räumlichen Lage, der zu versorgenden Bevölkerung ihrer Verflechtungsbereiche, ihrer funktionalen Ausstattung und ihrer Potenziale in der Lage sind, die übergemeindlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge langfristig und flächendeckend zu erfüllen.“ Die zentralen Orte werden nach Zentralitätsgraden klassifiziert, wobei jeder Zentralitätsstufe bestimmte Aufgaben zugewiesen sind, die auch für die Bevölkerung des Umlandes erbracht werden.

B.3.2 Zentrale Orte in Brandenburg

In der zentralörtlichen Gliederung der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg werden Zentrale Orte der Stufen Metropole, Oberzentrum und Mittelzentrum festgelegt. Die Funktionszuweisungen im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung unterscheiden sich nach der zugehörigen Ebene. Der Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) enthält eine Zuordnung der Gemeinden und definiert damit einhergehende funktionale Schwerpunkte:

- Als Metropole gilt die Bundeshauptstadt Berlin. Dort sind die höchstwertigen metropolitenen Funktionen zu sichern und zu qualifizieren. Die Metropole Berlin hat zentralörtliche Bedeutung. Im europäischen Maßstab ist sie als Wirtschafts-, Wissenschafts-, Kultur-, Bildungs-, Sport-, Handels-, Messe- und politisches Zentrum zu stärken.

¹¹ Vgl. BMWSB (2025).

- Zu den Oberzentren gehören die Landeshauptstadt Potsdam, Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder). Dort sind die hochwertigen Funktionen der Daseinsvorsorge mit überregionaler Bedeutung räumlich zu konzentrieren. Dazu sind Waren- und Dienstleistungsangebote des spezialisierten höheren Bedarfes zu sichern und zu qualifizieren.
- Der Landesentwicklungsplan bezeichnet die im Umkreis von Berlin gelegenen Mittelzentren zudem als metropolnah und die Gemeinden im Umland als Mittelzentren im Weiteren Metropolraum. Mittelzentren im Berliner Umland sind Bernau bei Berlin, Erkner, Blankenfelde-Mahlow, Falkensee, Hennigsdorf, Königs Wusterhausen, Ludwigfelde, Oranienburg, Strausberg, Teltow und in Funktionsteilung Neuenhagen bei Berlin – Hoppegarten, Schönefeld – Wildau sowie Werder (Havel) – Beelitz.
- Mittelzentren im Weiteren Metropolraum sind Angermünde, Bad Belzig, Bad Freienwalde (Oder), Beeskow, Eberswalde, Eisenhüttenstadt, Finsterwalde, Forst (Lausitz)/Baršć (Łużyca), Fürstenwalde/Spree, Guben, Herzberg (Elster), Jüterbog, Kyritz, Lübben (Spreewald)/Lubin (Błota), Lübbenau/Spreewald / Lubnjow/Błota, Luckau, Luckenwalde, Nauen, Neuruppin, Prenzlau, Rathenow, Schwedt/Oder, Seelow, Spremberg/Grodk, Templin, Zossen und in Funktionsteilung Elsterwerda – Bad Liebenwerda, Lauchhammer – Schwarzheide, Perleberg – Wittenberge, Pritzwalk – Wittstock/Dosse, Senftenberg/Zły Komorow – Großräschen, Zehdenick – Gransee sowie Beelitz – Werder (Havel).

Zu den Aufgaben der Mittelzentren gehört die Versorgung für den gemeinsamen Verflechtungsbereich. Außerdem sind dort die gehobenen Funktionen der Daseinsvorsorge mit regionaler Bedeutung räumlich zu konzentrieren sowie Waren- und Dienstleistungsangebote des gehobenen Bedarfes zu sichern und zu qualifizieren.

C. Besondere Bedarfskonzepte der Kommunen in Brandenburg – investive Schlüsselzuweisungen und Schlüsselzuweisungen Plus

Im Brandenburgischen Finanzausgleich bestehen seit einigen Jahren zwei zusätzliche Umverteilungselemente mit unterschiedlicher Zielsetzung, Historie und Finanzierung, die im Rahmen dieses Gutachtens hinsichtlich ihrer Wirkung untersucht werden. Während die investiven Schlüsselzuweisungen durch 6,5% der Finanzausgleichsmasse finanziert werden und zu 70% an die Gemeinden und zu 30% an die Kreise fließen, werden die Schlüsselzuweisungen Plus aus der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben finanziert. Im ersten Fall handelt es sich somit um ein proportionales Absenken der verbleibenden Finanzausgleichsmassen für die Kommunen, im letztgenannten Fall kann die entsprechende Speisung aus einer Teilschlüsselmasse durch Interdependenzen in den Verteilungsmodi zu unerwünschten Umverteilungseffekten führen. Während die investiven Schlüsselzuweisungen die Investitionstätigkeit der Kommunen unterstützen sollen, ist Ziel der Schlüsselzuweisungen Plus die Unterstützung von Gemeinden mit erheblich unterdurchschnittlicher Finanzkraft je Einwohner nach dem KFA und ohne Berücksichtigung der Finanzbedarfe.

C.1. Investive Schlüsselzuweisungen

C.1.1 Historie und Einordnung

Seit 2020 werden in Brandenburg investive Schlüsselzuweisungen als Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen gewährt. Hierbei werden auch die identischen Verteilkriterien wie für die allgemeinen Schlüsselzuweisungen herangezogen. Dennoch sind investive Schlüsselzuweisungen für die brandenburgischen Kommunen nicht neu: Bis 2019 wurden diese aus einem Anteil an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) (Solidarpakt II) gespeist. Der heute geltende Anteil von 6,5 Prozent der Finanzausgleichsmasse resultiert als Annäherung an die zuvor auf diesem Weg geflossenen Finanzmittel. Für die Finanzausgleichsjahre 2025 und 2026 wurde die investive Schlüsselmasse jeweils um die Summe von 25 Mio. Euro erhöht. Zu erörtern ist, ob Instrument sowie Dotierung angemessen sind, um die Investitionstätigkeiten der Kommunen zu unterstützen.

In Brandenburg werden die investiven Zuweisungen an die Kommunen als Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen finanziert und analog zu diesen verteilt. Diese Art, investive Mittel verfügbar zu machen und zu verteilen, ist keineswegs zwangsläufig. In anderen Ländern (siehe unten) werden andere Wege der Finanzierung sowie andere Mechanismen der Verteilung genutzt. Prinzipiell gibt es drei grundlegende Möglichkeiten für Länder, ihren Kommunen investive Mittel zu gewähren: als Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen, jenseits der Schlüsselzuweisungen, jedoch als Teil des KFA, oder unabhängig vom KFA. Hierbei können die Mittel zusätzlich vom Land gewährt werden oder aus anderen, bestehenden

Mitteln im vertikalen Verteilungskontext abgezogen werden. Diese Frage der Mittelherkunft wiederum ist zunächst vollkommen unabhängig von den Mechanismen, nach welchen die zur Verfügung stehenden Mittel verteilt werden. Hier sind sehr unterschiedliche und miteinander kombinierbare Verteilungsmuster möglich.

Eine einfache Möglichkeit besteht darin, die investiv zu verwendenden Mittel pro Kopf auf die Kommunen zu verteilen. Hier steht der Gedanke im Vordergrund, dass öffentliche Leistungen für die Bevölkerung erbracht werden und entsprechend anhand der Bevölkerungsverteilung Investitionen notwendig sind. Dies lässt jedoch bestehende, im Zeitverlauf gewachsene strukturelle Unterschiede unberücksichtigt: Ein solches Verteilmuster negiert, dass notwendige Investitionen zwischen Kommunen in sehr unterschiedlichem Maße bestehen können und die Kommunen zu sehr unterschiedlichen Graden in der Lage sind, diese aus eigenen Mitteln zu ermöglichen. So werden finanzstatistische Kriterien wie die Finanzkraft (pro Kopf) der Kommunen oder auch ihre Schuldensituation nicht berücksichtigt; auch abundante Kommunen, die vergleichsweise geringe Investitionsrückstände aufweisen, würden von einer Mittelverteilung je Einwohner profitieren. Dies kann als regressiv wirkendes Element in einem System, welches eigentlich zu einer gleichmäßigeren Mittelverteilung führen soll, verstanden werden.

Abbildung 16: Mögliche Strukturen investiver Zuweisungen

Mittelherkunft	Mittelverteilung
<ul style="list-style-type: none"> • aus Schlüsselzuweisungen • aus FA, jenseits der Schlüsselzuweisungen • jenseits des FA • ... • direkte Zuweisungen • Fondslösungen • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • pro Kopf • nach Finanzindikatoren • nach strukturellen Indikatoren • nach Aufgabenintensitäten • nach Finanzkraft vs. Finanzbedarf • ... • Mischformen

Quelle: Eigene Darstellung.

Prinzipiell können zur Verteilung investiver Mittel eine Vielzahl an Indikatoren genutzt werden. Der Verteilungsmechanismus in Brandenburg, der sich an den allgemeinen Schlüsselzuweisungen orientiert und somit die Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf zugrunde legt, stellt sicher, dass die am wenigsten selbst leistungsfähigen Kommunen die meisten investiven Mittel erhalten, während abundante Kommunen ihre Investitionen selbständig erwirtschaften müssen. Dies wiederum unterstellt, dass nicht nur die laufenden, sondern

auch die investiven Bedarfe bei den Kommunen am größten sind, bei denen Finanzkraft und Finanzbedarf am weitesten auseinanderfallen.

C.1.2 Analyse der investiven Schlüsselzuweisungen

Öffentliche Gebietskörperschaften können die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel prinzipiell entweder konsumtiv oder investiv verwenden. Im Spannungsfeld dieser budgetären Konkurrenz zu laufenden Aufwendungen und pflichtigen Aufgaben werden investive Aufgaben häufig zurückgestellt – eine Tendenz, die sich in fiskalisch sehr knappen Zeiten noch einmal verstärkt. Investive Aufgaben werden in der kurzen Frist häufig als aufschiebbar wahrgenommen. Wiederholtes kurzfristiges Aufschieben von sinnvollen und notwendigen Investitionen führt jedoch mittelfristig zu spürbaren Investitionsrückständen (vgl. Thöne/Willeken, 2023). Diese Entwicklung hat sich in den letzten Krisenjahren verstärkt. Neben den unmittelbaren Auswirkungen von Investitionsrückständen – marode Brücken und Schulen seien als Paradebeispiele genannt – führen Investitionsrückstände auch zu deutlich höheren Investitionsbedarfen in der Zukunft, da ein zunehmender Verfall stetig höhere Sanierungen und/oder Erneuerungen verlangt (*cost of delay*).

Weitere Gründe für das Unterlassen strategisch sinnvoller Investitionen lassen sich auch in der Verhaltensökonomik sowie der politökonomischen Theorie finden. Die Verhaltensökonomik zeigt, dass Menschen – sowohl im privaten wie im öffentlichen Handeln, sowohl individuell als auch kollektiv – bei Entscheidungen die Gegenwart häufig deutlich höher gewichten, als die (mittelfristige) Zukunft.¹² Aus der Perspektive der politökonomischen Theorie sorgt auch wahltaktisches Verhalten dafür, dass öffentliche Investitionen aufgeschoben werden, da konsumtive Ausgaben von der Bevölkerung schneller wahrgenommen werden und somit die Wahrscheinlichkeit einer Wiederwahl erhöhen können.¹³ Investitionen können somit selbst dann, wenn sie sinnvoll und notwendig sind, aus diesen Gründen unterbleiben. Somit wirkt die Verpflichtung föderaler Gebietskörperschaften, einen bestimmten Anteil ihrer fiskalischen Mittel investiv zu verwenden, als eine Korrektur zu einer in der finanzwissenschaftlichen Forschung gut dokumentierten Verzerrung, die laufende, kurzfristig wirkende Ausgaben bevorzugt.

Als theoretisches Gegenargument kann angeführt werden, dass die Festlegung eines investiven Anteils der Schlüsselzuweisungen die Kommunen in ihrer Selbstverwaltungsgarantie und Entscheidungsautonomie partiell begrenzt. In einem theoretischen Szenario mit perfekter

¹² Vgl. zu der verhaltensökonomischen Grundlagenliteratur zu diesem Phänomen einer ausgeprägten „Gegenwartspräferenz“ im individuellen Entscheidungsverhalten etwa Döring (2022, S. 31 ff.). Diese Erkenntnis ist auch Grundlage jeder Förderung privater Altersvorsorge, um ein Beispiel aus der privaten Entscheidungsfindung zu benennen.

¹³ Vgl. auch hierzu Döring (2022, S. 188 ff.), der eine zusammenfassende Darstellung der Auswirkungen politökonomischer Faktoren auf die staatliche Ausgabenpolitik liefert.

Transparenz und Informationssymmetrie aller Akteure verwendet jeder Entscheidungsträger die Mittel so, wie es für seine Kommune auch mittelfristig am besten ist. Dies impliziert auch, dass ein pauschaler Anteil an den Schlüsselzuweisungen nicht für jede individuelle Kommune passend sein kann – für manche wäre es besser, mehr, für andere wäre es besser, weniger zu investieren. Hier muss jedoch betont werden, dass ein Mehr an Investitionen auch für brandenburgische Kommunen jederzeit möglich ist; die investiven Schlüsselzuweisungen sind als Mindestinvestitionsanteil zu verstehen. Im theoretischen Kontext müsste jede Gebietskörperschaft gemäß dem Grenznutzen in allen Aufgabenbereichen investiv und konsumtiv tätig sein. Jede Investition wirkt stets dort am meisten, wo sie am notwendigsten ist (d. h. wo ihr Grenznutzen am größten ist). Der Effekt einer Investition hängt also von der individuellen Struktur einer Gemeinde ab. Daher dürfen feste Quoten zunächst kritisch hinterfragt werden: Wo keine Investitionen notwendig sind, sind Mittel ggf. nutzenbringender anderweitig eingesetzt.

Ein Blick in die Empirie zeigt jedoch im Einklang mit den Erkenntnissen der finanzwissenschaftlichen Forschung, der Verhaltensökonomik sowie der politökonomischen Theorie, dass Investitionen bundesweit in deutlich zu geringem Umfang getätigt werden. So legt z. B. das Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) dar, dass (beinahe) flächendeckend deutliche und wachsende kommunale Investitionsrückstände bestehen. Ein aktueller Überblick über Studien zum bundesweiten Investitionsbedarf findet sich im Kommunalen Finanzreport der Bertelsmann Stiftung (2025). Spezifisch für Brandenburg gibt es eine Sonderpublikation des KfW-Kommunalpanels zum Investitionsbedarf in Brandenburg (Scheller/Krone, 2018); jedoch ausschließlich für Straßen. Generell deutet das KfW-Kommunalpanel auf geringere Investitionen in den ostdeutschen Flächenländern hin (als in den westdeutschen Flächenländern). Separate Auswertungen für Brandenburg sind allerdings nicht repräsentativ (für das Befragungsjahr 2020 vgl. Raffer, 2023).

Voraussichtlich überwiegt der Nutzen einer anteilig investiv gelenkten Mittelverwendung – wie auch in Brandenburg durch das Instrument der Investiven Schlüsselzuweisungen – deutlich: Pauschale Investitionszuweisungen sind sinnvoll und in ihrer die kommunale Entscheidungsfreiheit (zwischen Konsum und Investition) lediglich partiell beschneidenden Wirkung gerechtfertigt (vgl. auch Büttner et al., 2012).

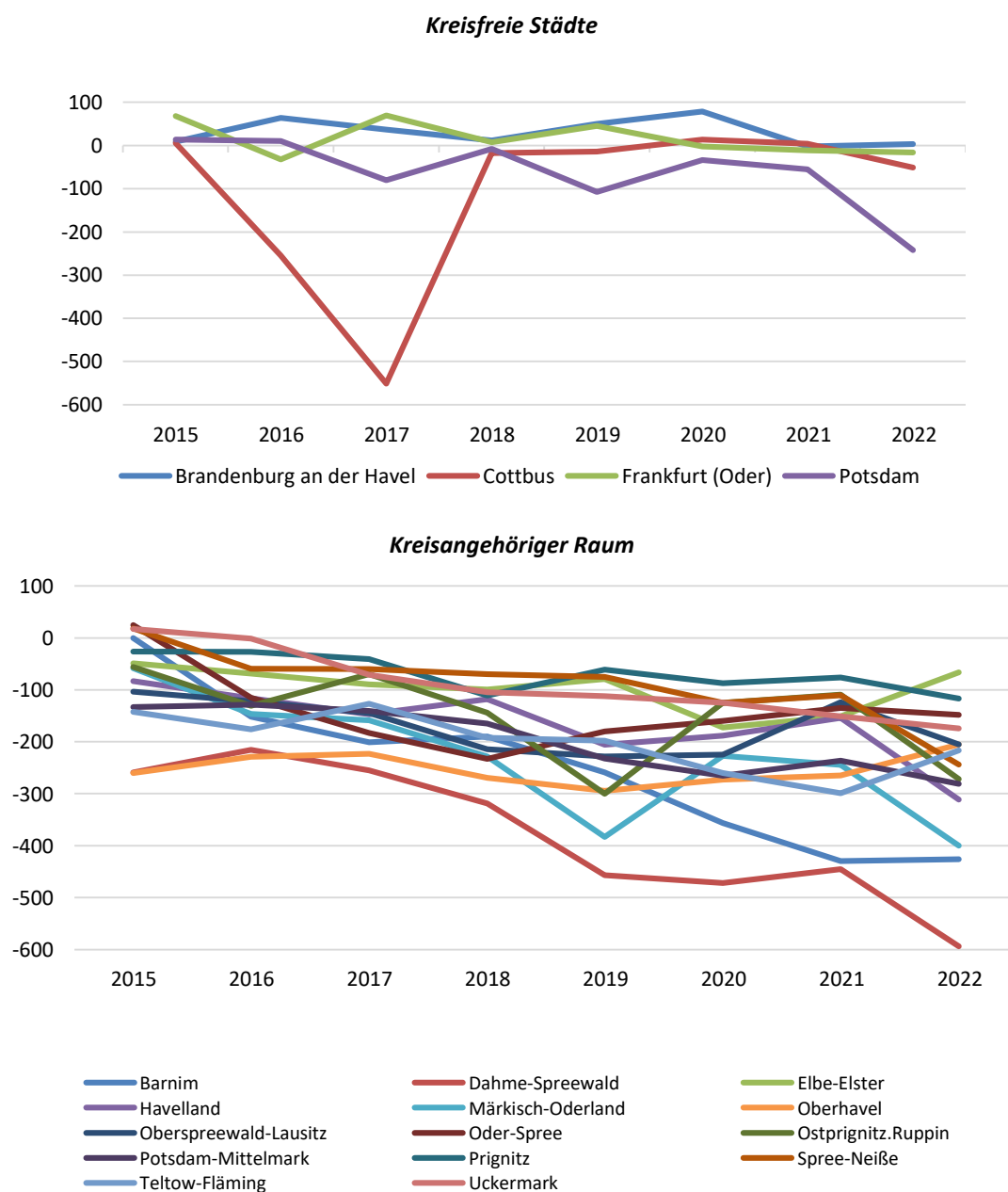
Die Erkenntnis, dass investive Zuweisungen ein sinnvolles Instrument sind, um bestehende und weiter wachsende Investitionsrückstände auszugleichen bzw. zu verlangsamen, lässt jedoch offen, wie hoch diese dotiert sein und nach welchen Kriterien sie zugewiesen werden sollten. In Brandenburg sind die Verteilungskriterien identisch mit den allgemeinen Schlüsselzuweisungen, was bedeutet, dass abundante Kommunen keine investiven Zuweisungen erhalten. Die implizite Annahme hinter diesem Verteilungsschema ist, dass jene Kommunen, deren Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft besonders groß ist, auch die größten Investitionsrückstände oder Risiken für solche Rückstände haben. Dies ist möglich, jedoch

nicht zwingend. Im folgenden Abschnitt werden alternative Verteilungskriterien anderer Flächenländer mit investiven Zuweisungen dargelegt.

Sowohl für die Frage einer bestmöglichen, auf bestimmten Kriterien basierenden Verteilung investiver Zuweisungen als auch für die Höhe der Dotierung im Aggregat wären differenzierte Daten zu den kommunalen Sachvermögen notwendig.¹⁴ Solche Daten liegen jedoch nicht vor. Welches kommunale Gebäude ist in welcher Art, in welcher Kommune, in welchem Zustand und muss wann in welchem Umfang saniert werden? Welche Straßen und Brücken sind in welchem Kreis in welchem Zustand und bedürfen diese einer Sanierung in welchem Ausmaß? Dies wäre die einzelgemeindliche Perspektive; vor Ort kennen die Gemeinden und Kreise die Antwort auf diese Fragen und die Höhe ihrer Investitionsrückstände. Eine für sämtliche Kommunen vorliegende Datengrundlage, in welcher die Investitionsrückstände und -bedarfe kommunal verglichen werden könnten, liegt jedoch nicht vor. Im Aggregat bleibt damit die Frage offen, wie sich die Investitionsrückstände in den letzten Jahren in einem Land entwickelt haben. An einer solchen Kennzahl könnte sich eine Orientierung für eine sachgerechte Höhe investiver Zuweisungen spiegeln. Daten zur Entwicklung kommunaler Investitionsrückstände gibt es jedoch nicht. In einer solchen Perspektive müsste wiederum auch beachtet werden, dass neben den notwendigen Investitionen auch laufende Aufgaben und somit laufende Ausgaben zu leisten sind.

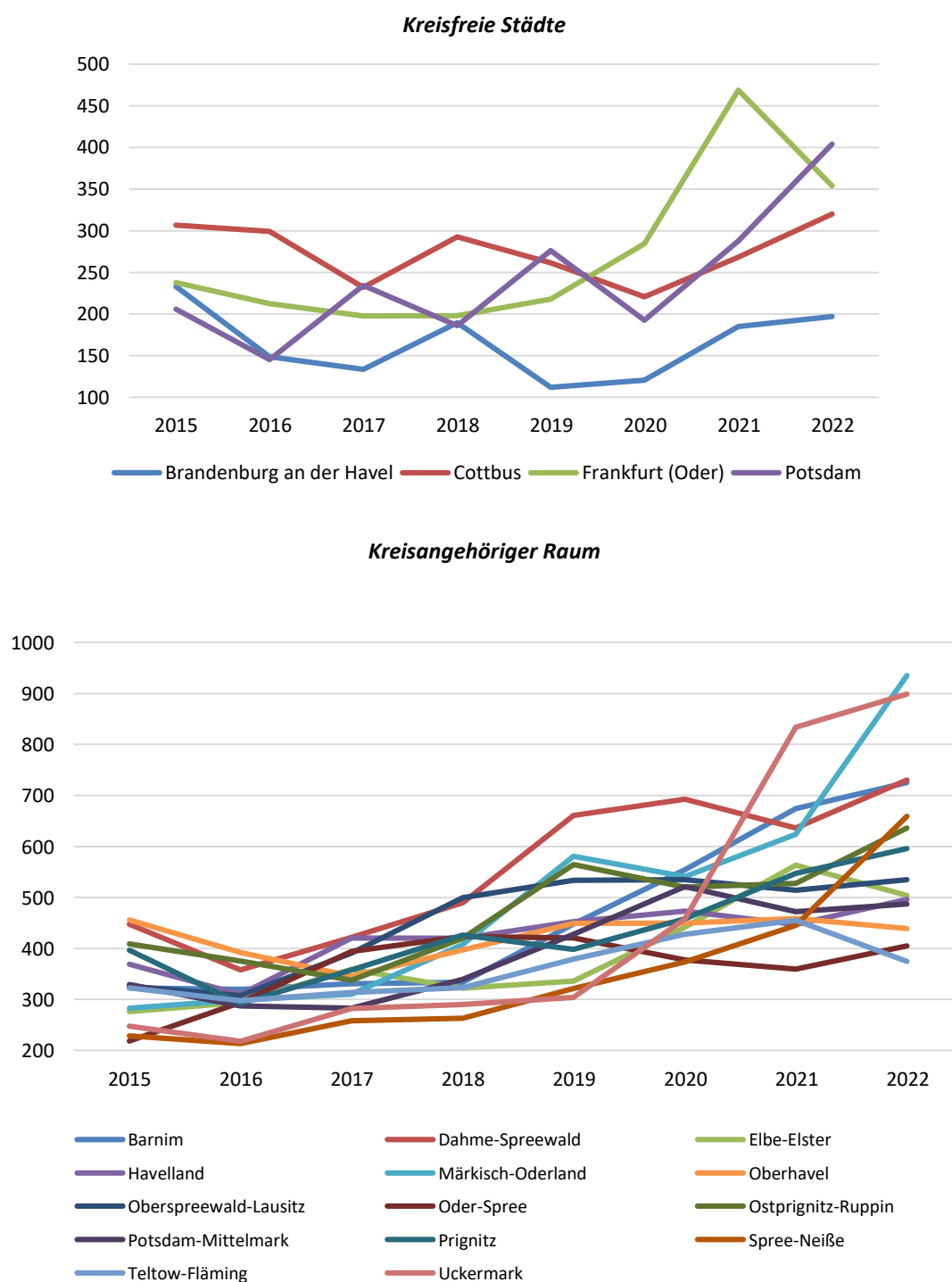
¹⁴ Zudem ist auch kommunales Bestandsvermögen im Zeitverlauf kaum belastbar, da unterschiedliche Privatisierungsgrade zwischen den Kommunen vorliegen. Hier spielen Auslagerungen eine potentiell große Rolle. Rückstände sind dann ggf. in öffentlichen Daten nicht mehr erkennbar.

Abbildung 17: Investitionssaldo pro Kopf der kreisfreien Städte und Kreise inkl. ihrer kreisangehörigen Gemeinden



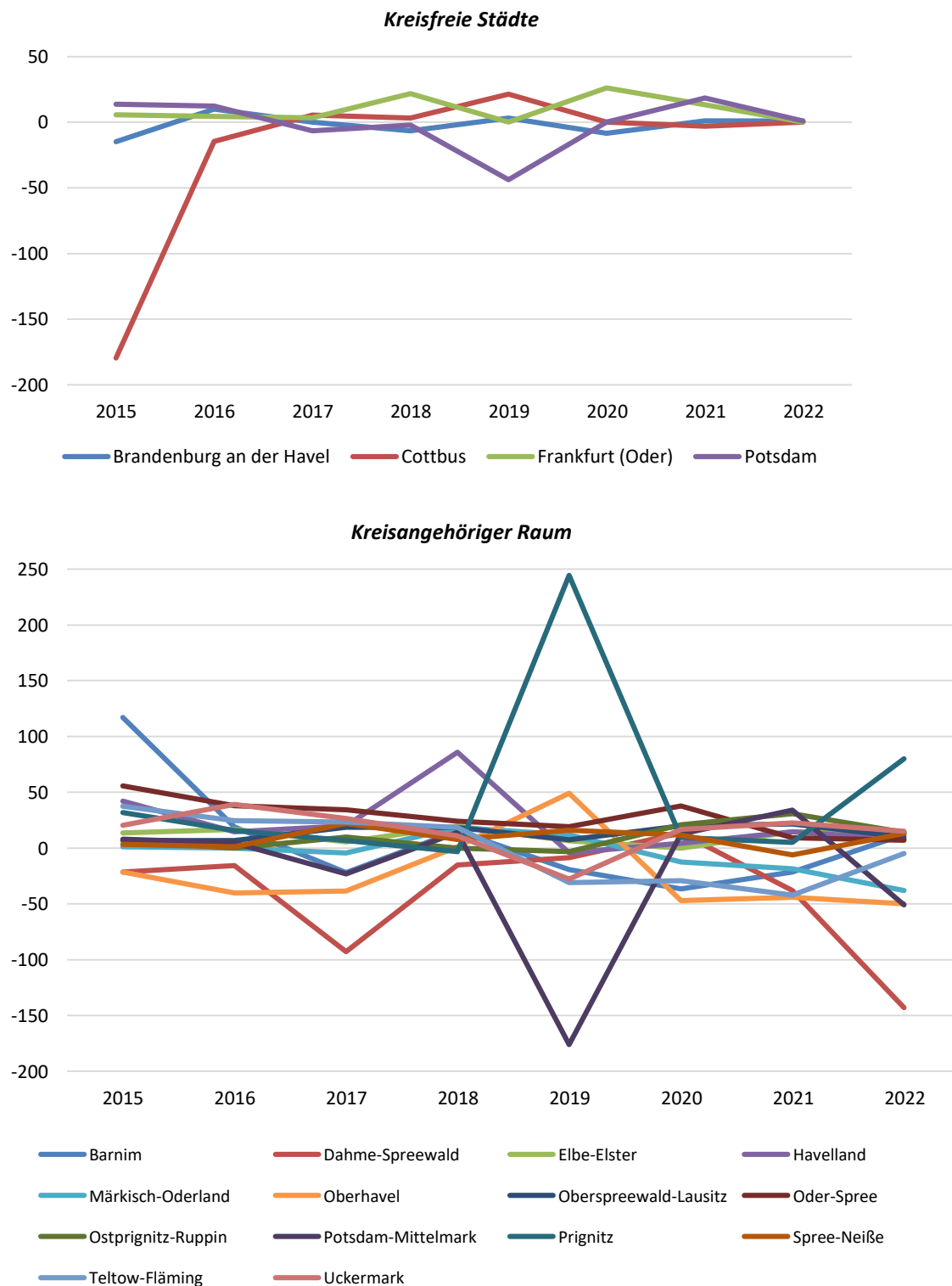
Quelle: Wegweiser Kommune (2025), Statistische Ämter der Länder, FORA mbH, eigene Darstellung.

Abbildung 18: Sachinvestitionen pro Kopf der kreisfreien Städte und Kreise inkl. ihrer kreisangehörigen Gemeinden



Quelle: Wegweiser Kommune (2025), Statistische Ämter der Länder, FORA mbH, eigene Darstellung.

Abbildung 19: Vermögenssaldo pro Kopf der kreisfreien Städte und Kreise inkl. ihrer kreisangehörigen Gemeinden



Quelle: Wegweiser Kommune (2025), Statistische Ämter der Länder, FORA mbH, eigene Darstellung.

Abbildung 17, Abbildung 18 sowie Abbildung 19 zeigen gängige Indikatoren zur Analyse von Investitionstätigkeiten. Betrachtet man den Investitionssaldo pro Kopf¹⁵ (vgl. Abbildung 17), so wird bei den kreisfreien Städten kein eindeutiger, bei den Kreisen mit ihren kreisangehörigen Gemeinden ein höchstens leicht rückläufiger Trend erkenntlich. Der Betrachtungszeitraum zeigt jedoch zwar einen Bruch in der Mittelherkunft der investiven Zuweisungen an – einst über Sonderbedarfe, nun über einen Anteil der Schlüsselzuweisungen – jedoch keinen Bruch im Erhalt investiver Zuweisungen per se, sodass eine deutliche Veränderung nicht erkenntlich wird. Die Sachinvestitionen pro Kopf¹⁶ hingegen steigen für die kreisfreien Städte ab dem Jahr der Umfinanzierung sowie für die Kreise und ihre Gemeinden im gesamten Betrachtungszeitraum (vgl. Abbildung 18). Ob diese Entwicklung ausreicht, um alle notwendigen Investitionen zu stemmen, kann jedoch ohne die entsprechenden Daten nicht beurteilt werden. Die Betrachtung des Vermögenssaldos pro Kopf¹⁷ zeigt hingegen über den gesamten Betrachtungszeitraum keinen eindeutigen Trend (vgl. Abbildung 19).

Ein belastbares Ergebnis zur Angemessenheit der Höhe der investiven Schlüsselzuweisungen im brandenburgischen Finanzausgleich wäre empirisch möglich, wenn Daten zu Kernindikatoren wie z. B. den Sachinvestitionen pro Kopf vor sowie nach dem Zeitpunkt der Einführung analysiert werden könnten. Eine solche Analyse, die Höhe und Entwicklung vor und nach dem Zeitpunkt der Einführung einer Maßnahme auf Signifikanz testet, könnte die Wirkung der investiven Schlüsselzuweisungen quantifizieren und so die Angemessenheit der Höhe der Quote beurteilen. Ebenso könnte bei entsprechenden Daten betrachtet werden, wie sich der

¹⁵ Die Kommune x musste im Jahr z je Einwohner ihre Investitionen zu diesem Betrag aus Überschüssen oder Krediten finanzieren (Saldo der Aus- und Einzahlungen für Investitionen je Einwohner). Die investitionsbezogenen Einzahlungen (Beiträge, Investitionszuweisungen etc.) reichen nicht aus. Ergänzend werden allgemeine Deckungsmittel, Nutzungsgebühren, Kredite oder ein Überschuss aus dem Primärsaldo herangezogen. Investitionseinzahlungen - Investitionsauszahlungen / Einwohner (Stichtag Einwohner: 30.06.) Kamerales Gr.-Nr. 33 + 34 + 35 + 36 - 93 - 94 - 98 Dop-Kto. 681 + 684 + 6821 + 6831 + 6832 + 6851 + 6881 - 781 - 7821 - 7831 - 7832 - 785. Statistische Ämter der Länder, FORA mbH, Berechnungen Wegweiser Kommune (2025).

¹⁶ Die Kommune x hatte im Jahr z je Einwohner Sachinvestitionen und Investitionszuweisungen an Dritte in Höhe von y Euro getätigt. Diese Zahlungen geben Auskunft über die Anstrengungen zur Zukunftssicherung der kommunalen Infrastruktur. Für einen aussagekräftigen interkommunalen Vergleich sind die Sachinvestitionen der Auslagerungen zu berücksichtigen. Sachinvestitionen + Investitionszuweisungen / Einwohner (Stichtag Einwohner: 30.06.) Kamerales Gr.-Nr. 932 + 935 + 94 + 98 Dop-Kto. 781 + 7821 + 7831 + 785. Statistische Ämter der Länder, FORA mbH, Berechnungen Wegweiser Kommune (2025).

¹⁷ Die Kommune x hat im Jahr z je Einwohner ihre Vermögensver- und -zukäufe mit einem Überschuss/Defizit in Höhe von y Euro abgeschlossen (Einnahmen abzgl. Ausgaben). Der Vermögenssaldo soll temporäre Ereignisse aus Vermögensstransaktionen, die den Finanzmittelsaldo eines Jahres nachhaltig beeinflussen, erfassen (z. B. größere Anlageverkäufe zum Zweck der Haushaltskonsolidierung oder Auszahlungen für die Beteiligung an Unternehmen). (Einnahmen aus Vermögensverkäufen - Ausgaben durch Vermögenszukäufe / Einwohner (Stichtag Einwohner: 30.06.) Kamerales Grp.-Nr. 33 + 340 - 930 - 932 DopKto. 6821 + 684 - 7821 - 784 (vgl. Statistische Ämter der Länder, FORA mbH Wegweiser Kommune, 2025).

Bestand an Infrastruktur im Zeitverlauf entwickelt hat: Sind Investitionsrückstände seit Einführung der investiven Schlüsselzuweisungen signifikant rückläufig? Falls nein oder nur gering, kann eine Erhöhung der investiven Schlüsselzuweisungen in Betracht gezogen werden.

Da die investiven Zuweisungen in Brandenburg jedoch bereits seit 2015 gewährt wurden, zudem in gleicher Höhe, ist eine solche Analyse auch aufgrund multipler struktureller globaler, regionaler und lokaler Veränderungen nicht sinnvoll möglich. Dies bedeutet, dass eine optimale Quote der investiven Schlüsselzuweisungen nicht valide operationalisierbar ist.

Die Tatsache, dass bundesweite Analysen jedoch gravierende und wachsende (kommunale) Investitionsrückstände attestieren, spricht jedoch tendenziell für einen zukünftig höheren Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen – auch in Konkurrenz zu ebenso wichtigen laufenden Aufgaben. So kann eine Erhöhung um einen Prozentpunkt auf 7,5 Prozent sachgerecht sein; dies entspricht in etwa der temporären Erhöhung um 25 Mio. Euro für die Jahre 2025 und 2026.

C.1.3 Investive Schlüsselzuweisungen in anderen Ländern

Zuweisungen, die investive Zwecke betreffen, gibt es in den meisten der Flächenländer. Tabelle 1 fasst die Regelungen in den anderen 12 deutschen Flächenländern zusammen. Diese Zusammenfassung kann dabei nicht sämtliche Details und Unterschiede der Regelungen wiedergeben, sondern soll einen kompakten und kurzen Überblick zur groben Orientierung geben.

Die Förderung investiver Ausgaben findet zumeist in Form von investiven Schlüsselzuweisungen oder als Investitionspauschale statt. Investive, zweckgebundene Schlüsselzuweisungen, die durch die Finanzausgleichsmasse finanziert werden, gibt es außer in Brandenburg noch in Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen. Investitionspauschalen sind häufig ganz ähnlich wie investive Schlüsselzuweisungen ausgestaltet. Solche Pauschalen gibt es in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Das Wort „Pauschale“ soll dabei nicht in dem Sinne verstanden werden, dass die Festsetzung der Mittel politisch exogen erfolgen würde. In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen werden die finanziellen Mittel der Investitionspauschale auf die einzelnen Kommunen nach entsprechend messbaren Kennziffern, wie bspw. der Einwohnerzahl, der Finanzkraft oder der Gebietsfläche, aufgeteilt.

Statt der Bildung einer eigenen Schlüsselzuweisung für investive Zwecke ist es auch in einigen Ländern üblich, die Finanzmittel für investive Zwecke als Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse zu generieren. Dies geschieht bspw. in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein. Dennoch findet in den beiden Ländern die Aufteilung dieser finanziellen Mittel für investive Zwecke nach messbaren Kennziffern statt.

Nicht unüblich ist aber auch die Einrichtung eines Investitionsfonds, der zumindest nicht ausschließlich durch Mittel der Finanzausgleichsmasse, sondern (zumindest teilweise) aus dem Landeshaushalt finanziert wird. So hat Schleswig-Holstein einen Investitionsfonds als Sondervermögen aufgelegt, welcher durch Kapitalmarktmittel der Investitionsbank Schleswig-Holstein finanziert wird. Aus dem Sondervermögen erhalten die Kommunen Darlehen und Zuschüsse für kommunale Infrastrukturmaßnahmen.

Ein genauer Blick auf die investiven Schlüsselzuweisungen zeigt, dass sich die genaue Ausgestaltung dieser Zuweisungen erheblich zwischen den Flächenländern unterscheidet. So gibt es Flächenländer, die eine aggregierte Summe bilden, die für einen übergeordneten Investitionszweck zur Verfügung steht (bspw. Infrastrukturmaßnahmen oder Investitionen in die Grundversorgung). Daneben gibt es jedoch Flächenländer, die diesen übergeordneten Investitionszweck in weitere untergeordnete Investitionsbereiche teilen und entsprechend auch die Finanzmittel, die für die einzelnen Investitionsbereiche zur Verfügung stehen, festsetzen. Dies ist ein wichtiger Unterschied, denn dadurch wird die Priorität definiert, die den einzelnen Investitionsbereichen zugeschrieben wird. Während Sachsen bspw. zweckgebundene Schlüsselzuweisungen für Investitionen und Instandhaltung für alle Bereiche der infrastrukturellen Grundversorgung bildet, werden in Rheinland-Pfalz zahlreiche Kategorien der zweckgebundenen Finanzzuweisungen (kommunale verkehrswirtschaftliche Investitionen, Dorf- und Stadterneuerung, kommunale Schulbauten einschließlich deren Erstausrüstung etc.) gebildet, die nicht nur investive Zwecke betreffen.

Ein weiteres Beispiel hierfür ist Nordrhein-Westfalen, das im Rahmen der Pauschale für kommunale Investitionsmaßnahmen neben einer allgemeinen Investitionspauschale für die Gemeinden, eine Klima- und Forstpauschale, eine Investitionspauschale für Maßnahmen zur Verbesserung der Altenhilfe und -pflege und weitere Bereiche definiert. Jedoch ist für Nordrhein-Westfalen zu betonen, dass rund 74 Prozent der finanziellen Mittel der Investitionspauschale für kommunale Investitionsmaßnahmen der allgemeinen Investitionspauschale zuzuordnen sind. Insofern kann auch argumentiert werden, dass über die Definition einzelner Investitionsbereiche lediglich ein Mindestmaß an Investitionstätigkeit in einzelnen Investitionsbereichen mit besonders erheblichem Investitionsbedarf erreicht werden soll.

Tabelle 1: Die Förderung investiver Ausgaben in den kommunalen Finanzausgleichssystemen in den anderen Flächenländern

Flächenland	Art des Instruments	Verteilungskennziffer	im FAG genannte Verteilung
Baden-Württemberg	Investitionspauschale	finanzkraftgewichtete Einwohner	
	Investitionsfonds als Vorwegnahme der FAM B	unterschiedliche Kennziffer je nach Investitionsbereich	
Bayern	Investitionspauschale	Einwohnerzahl nach Berücksichtigung der Umlagekraft	krstfr. Gemeinden 20%, krsang. Gemeinden 45% und Landkreise 35%
Hessen	Investitionspauschale im ländlichen Raum	Orientierung an relativer Aufteilung der SZ zwischen Gebietskörperschaften	
	Zuweisungen/Zuwendungen für investive Zwecke in weiteren Bereichen		
Mecklenburg-Vorpommern	Kapitalzuschuss für investive Zwecke	4% der SZ können investiv verwendet werden und wir als Kapitalzuschuss gewährt	
Niedersachsen	-		
Nordrhein-Westfalen	allgemeine Investitionspauschale	Einwohnerzahl und Gebietsfläche	
	Investitionspauschale in verschiedenen Bereichen	unterschiedliche Kennziffern	
Rheinland-Pfalz	zweckgebundene Finanzzuweisungen in verschiedenen Bereichen		
Saarland	Investitionsstock (2,56% der FAM)		
Sachsen	zweckgebundene SZ für Investitionen und Instandhaltung	mangelnder Steuer- und Umlagekraft	
	investive Zweckzuweisungen	Kennziffern werden von Staatsministerien und sonstigen Regelungen festgelegt	
Sachsen-Anhalt	Investitionspauschale	Einwohner und Gebietsfläche	krstfr. Städte 23,4%, krsang. Gemeinden 51,6% und Landkreise 25%
Schleswig-Holstein	Investitionsfonds (als Sondervermögen)		
	Stärkung der Investitionen als Vorwegnahme	Einwohnerzahl und/oder Finanzkraft	
Thüringen	Investitionspauschale	relative Einwohnerzahl zur Gesamteinwohnerzahl	Kreisaufgaben 40%, Gemeindeaufgaben 60%

Quelle: Texte der einzelnen Finanzausgleichsgesetze, Deutscher Landkreistag (2025), Abbildungen 3-15.

Anmerkungen: In der letzten Spalte wurde jeweils die Aufteilung der finanziellen Mittel für investive Zwecke auf die Gebietskörperschaftsgruppen dargestellt, sofern diese explizit im Gesetzestext genannt wurde. Diese Verteilung kann entweder pauschal gesetzt werden oder sich an messbaren Kennziffern wie der Einwohnerzahl orientieren. Aus Illustrationszwecken wurden einige Abkürzungen in der Tabelle verwendet: Schlüsselzuweisungen (SZ), Finanzausgleichsgesetz (FAG), Finanzausgleichsmasse (FAM).

Ein weiteres wichtiges Merkmal, unabhängig davon, ob Investitionspauschalen (als Vorwegentnahme oder nicht) oder investive (Schlüssel-)Zuweisungen vorliegen, ist, dass die Verteilung der finanziellen Mittel entweder anhand des gleichen Verteilungsschlüssels wie die allgemeinen Schlüsselzuweisungen oder in Orientierung an allgemeinen Kennziffern wie der Einwohnerzahl und der Gebietsfläche geschieht. Kennziffern wie die Einwohnerzahl oder die Gebietsfläche stehen jedoch in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Investitionsbedarf. Demgegenüber werden Kennziffern, die den Investitionsbedarf abbilden, bislang in keinem Flächenland als Grundlage für die Verteilung der finanziellen Mittel für investive Zwecke genutzt. Dies verdeutlicht nochmals, dass Daten auf kommunaler Ebene zentral wären, um zu überprüfen, ob die Mittel für investive Zwecke in jene Kommunen fließen, in denen der Investitionsbedarf am größten ist.

Offen bleibt die Frage, wie sich die unterschiedlichen Regelungen auf die Investitionstätigkeit auswirken und welchen Einfluss unterschiedliche Kennziffern bei der Aufteilung der Mittel für investive Zwecke auf die Investitionsausgaben der Kommunen haben. Im Rahmen der durchgeführten Untersuchung wurden zu diesen Fragen keine Studien zu Finanzausgleichssystemen aus anderen Ländern gefunden, die die bestehende Regelung des betreffenden Landes zur Investitionsförderung empirisch untersucht, d. h. evaluiert, hätte.

C.1.4 Fazit

Die grundgesetzlich festgelegte Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen gewährleistet im Rahmen ihrer pflichtigen und freiwilligen Aufgabenerfüllung zunächst die freie Verwendung eigener, nicht zweckgebundener Einnahmen. Unter solche grundsätzlich zweckungebundene Mittel fallen auch die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, die zusammen mit eigenen kommunalen Einnahmen die fiskalische Handlungsfähigkeit der Kommunen sicherstellen sollen.

Zwischen der Finanzierung von laufenden Aufgaben und der investiven Verwendung verfügbarer Mittel besteht jedoch ein Spannungsfeld – besonders deutlich in Zeiten knapper Budgetrestriktionen. Hier besteht eine theoretisch nachvollziehbare und empirisch belegbare Verzerrung rationaler Entscheidungen hin zu laufenden Aufgaben. Dies führt dazu, dass Investitionen nicht selten kurzfristig aufgeschoben werden, was wiederum im Zeitverlauf zu gravierenden Investitionsrückständen führen kann.

Da diese wiederholte Vernachlässigung von Investitionsausgaben mittel- bis langfristig erhöhte Kosten verursacht und bereits gravierende Investitionsrückstände auf kommunaler Ebene und (beinahe) flächendeckend in ganz Deutschland erzeugt hat, ist ein Entgegenwirken gegen die existierende Verzerrung zwischen heutigen und zukünftigen Aufgaben als angemessener Einschnitt in die Entscheidungsfreiheit der Kommunen zu werten. Dies ist auch

im Sinne der Kommunen selbst, da sich die entsprechende investive Mittelverwendung mittelfristig günstig für sie selbst auswirkt.

Aktuell sind in Brandenburg 6,5 Prozent der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für investive Zwecke zu verwenden. Angesichts der heutigen und künftigen Herausforderungen kann es als angemessen bewertet werden, diesen Anteil um einen Prozentpunkt auf 7,5 Prozent zu erhöhen. Dies entspricht der diskreten Aufstockung der Jahre 2025 und 2026. Der Anteil sollte aufgrund der Entwicklung in Brandenburg keinesfalls verringert werden. Anteilswerte zwischen mindestens 6,5 Prozent und 7,5 Prozent müssen im politischen Diskurs normativ festgelegt werden, da exakte Daten zu den kommunalen Investitionsbedarfen bisher nicht erhoben werden.

C.2. Schlüsselzuweisungen Plus – Ausgestaltung und ökonomische Bewertung

C.2.1 Ausgestaltung der Schlüsselzuweisungen Plus – Zielsetzung, Anspruchsberechtigung, Verteilungsmasse und Ausgleichsmodalitäten

Im Rahmen des Brandenburgischen Finanzausgleichs wird den kreisangehörigen Gemeinden mit einer erheblichen unterdurchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner gemäß § 5 Abs. 4 des Finanzausgleichsgesetzes ein Zuschlag zu den Schlüsselzuweisungen gewährt. Die Anforderungen an das Verfahren für die Berechnung und Festsetzung dieser sog. Schlüsselzuweisungen Plus ist in Ergänzung zum Finanzausgleichsgesetz in einer gesonderten Verteilverordnung (SZPlusVertV)¹⁸ geregelt und nach aktuellem Stand auf den Zeitraum der Finanzausgleichsjahre 2023 bis 2026 begrenzt. Mit dieser Zuweisungsart verbindet sich die Zielsetzung, dass „die allgemeinen Schlüsselzuweisungen so aufgestockt werden, dass keine Gemeinde oder verbandsgemeindeangehörige Gemeinde ein relativ definiertes Finanzkraftniveau unterschreitet und damit eine relative Mindestausstattung im horizontalen Finanzausgleich sichergestellt wird“ (§ 2 SZPlusVertV). Im Unterschied zu vergleichbaren Formen der Sicherstellung einer relativen Mindestfinanzausstattung der Gemeinden in den Finanzausgleichssystemen anderer Flächenländer erfolgt diese finanzbedarfsunabhängige Auffüllung einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft in Brandenburg folglich nicht im Vorlauf zur Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen¹⁹, sondern im Nachlauf zur Verteilung der letztgenannten Zuweisungsart.²⁰

¹⁸ Land Brandenburg (2023).

¹⁹ Dies ist etwa der Fall in Form der sogenannten Schlüsselzuweisungen A im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs des Saarlands. Siehe hierzu Döring et al. (2021, S. 44ff.). Dies gilt in gleicher Weise für den rheinland-pfälzischen Finanzausgleich vor seiner jüngsten Neugestaltung. Siehe hierzu auch Döring (2018, S. 222).

²⁰ Siehe § 1 Land Brandenburg (2023), wo von einem „Zuschlag zu den Schlüsselzuweisungen“ die Rede ist.

Hinsichtlich des Umfangs der zu verteilenden Schlüsselzuweisungen Plus sind wiederum zwei Regelungen maßgeblich (§ 3 SZPlusVertV): Zum einen – was deren Finanzierung betrifft – werden die erforderlichen Mittel in einem jeweiligen Ausgleichsjahr dem Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für kreisangehörige Gemeinden, Verbandsgemeinden und kreisfreie Städte vorab entnommen und stehen insofern für eine finanzbedarfsorientierte Verteilung von Zuweisungen für die genannten Kommunen nicht mehr zur Verfügung. Zum anderen ist das Finanzierungsvolumen für die Schlüsselzuweisungen Plus nicht unbegrenzt, sondern unterliegt vielmehr einer Deckelung. Die verfügbare Verteilungsmasse darf danach den Betrag von 50 Prozent des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage in einem jeweiligen Ausgleichsjahr (§ 1 Abs. 4 und § 17a Abs. 3 BbgFAG) nicht übersteigen.

Eine erheblich unterdurchschnittliche Finanzkraft je Einwohner gilt dann als gegeben, wenn die entsprechende Finanzkraft einer Gemeinde unterhalb des Werts von 85 Prozent des Landesdurchschnitts liegt, der zugleich den Zielwert für die Aufstockung der Finanzkraft besonders finanzschwacher Gemeinden in dem Sinne vorgibt, dass der genannte Grenzwert durch die Gewährung von Schlüsselzuweisungen Plus an eine Gemeinde nicht überschritten werden darf. Bei dieser Zielmarke handelt es sich jedoch um keinen absolut zu erreichenden Wert bei der Aufstockung der Finanzkraft. Vielmehr wird das Zielniveau des Ausgleichs einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft – auch hier abweichend von ähnlichen Regelungen zur Sicherstellung einer bedarfsunabhängigen Mindestfinanzausstattung in den kommunalen Finanzausgleichssystemen anderer Flächenländer²¹ – aufgrund der Deckelung der Verteilungsmasse variabel bestimmt und kann insofern in einem jeweiligen Ausgleichsjahr unterschiedlich hoch ausfallen. Was wiederum den Ausgleichsgrad betrifft, bis zu dem eine bestehende Differenz zwischen Finanzkraft und Zielniveau kompensiert werden soll, erfolgt kein vollständiger Ausgleich einer bestehenden Finanzkraftlücke. Vielmehr beträgt der Ausgleichsgrad 90 Prozent. Analog zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen werden auch die Schlüsselzuweisungen Plus als Ergänzung der gemeindeeigenen Steuerkraft bei der Berechnung der Kreisumlage berücksichtigt.

C.2.2 Bewertung der Schlüsselzuweisungen Plus aus finanzwissenschaftlicher Sicht

Für eine ökonomische Bewertung der Schlüsselzuweisungen Plus sind die folgenden vier Aspekte von besonderer Relevanz: (1) Zum einen ist das Finanzvolumen und die damit einhergehende Verteilungswirkung von Bedeutung. (2) Zum anderen sind die mit der konkreten Ausgestaltung dieser Art von Zuweisungen einhergehenden Anreizeffekte näher zu betrachten. (3) Darüber hinaus gilt es zu beleuchten, wie deren Treffsicherheit im Rahmen des Finanzausgleichs zu bewerten ist. (4) Schließlich gilt es ebenfalls zu untersuchen, wie hoch die

²¹ Siehe nochmals Döring et al. (2021) sowie Döring (2018).

haushaltsbezogene Planungssicherheit der Schlüsselzuweisungen Plus für die potenziellen Empfänger-Gemeinden einzuschätzen ist.

C.2.2.1 Finanzvolumen und Verteilungseffekte

Das Volumen der an die anspruchsberechtigten Gemeinden ausgeschütteten Finanzmittel zur Kompensation ihrer unterdurchschnittlichen Finanzkraft belief sich – wie Tabelle 2 entnommen werden kann – im Ausgleichsjahr 2023 auf rund 17,12 Mio. Euro. Für 2024 lautet der entsprechende Wert 17,13 Mio. Euro und lag damit leicht über dem Mittelvolumen des Vorjahrs. Bezogen auf die gesamten Zuweisungen, welche an kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden sowie Landkreise flossen (allgemeine Schlüsselzuweisungen, Schlüsselzuweisungen Plus, investive Zuweisungen) belief sich der jeweilige Anteilswert der Schlüsselzuweisungen Plus in den beiden Ausgleichsjahren auf 1,082 % (2023) bzw. 1,094 % (2024). Das bedeutet, dass die entsprechenden Finanzmittel zum Ausgleich einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft der brandenburgischen Gemeinden – gemessen am gesamten Finanzausgleichsvolumen in Summe der drei genannten Zuweisungsarten – mit Blick auf das fiskalische Ziel des Finanzausgleichs von lediglich marginaler Bedeutung sind.

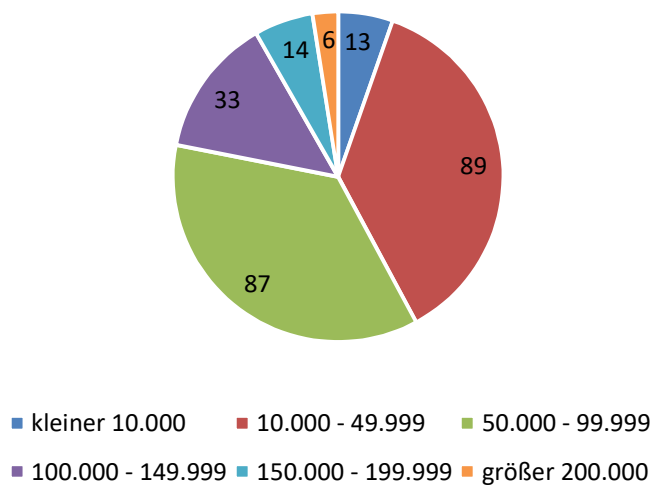
Damit einher ging in 2023 ein durchschnittlicher Zuweisungsbetrag über alle Empfänger-Gemeinden hinweg in Höhe von 71.034 Euro. Der entsprechende Wert für 2024 war nur geringfügig höher und betrug 71.985 Euro. Allerdings besteht hinsichtlich der interkommunalen Verteilungseffekte zwischen den Empfänger-Gemeinden eine erhebliche Spreizung, was die Höhe der jeweils gewährten Schlüsselzuweisungen Plus betrifft. So belief sich in 2023 der Betrag für die Gemeinde mit der höchsten Zuweisung auf 244.289 Euro, während der Gemeinde mit der geringsten Zuweisung nur ein minimaler Betrag in Höhe von 1.906 Euro zugeflossen ist. Die korrespondierenden Beträge für 2024 lauten 283.045 Euro sowie 3.168 Euro.

Tabelle 2: **Ausgewählte Daten zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen Plus in den Ausgleichsjahren 2023 und 2024**

	2023	2024
<i>Volumen SZ Plus (in Euro)</i>	17.119.284	17.132.482
<i>Anteil an den gesamten Zuweisungen (Allg.SZ, SZ Plus, InvSZ) in %</i>	1,082	1,094
<i>Durchschnitt je Empfänger (in Euro)</i>	71.034	71.985
<i>Höchster Betrag SZ Plus (in Euro)</i>	244.289	283.045
<i>Höchster Betrag SZ Plus (in Euro je EW)</i>	118,58	122,29
<i>Niedrigster Betrag SZ Plus (in Euro)</i>	1.906	3.168
<i>Niedrigster Betrag SZ Plus (in Euro je EW)</i>	0,79	1,88
<i>Finanzkraft einer Gemeinde in % des Landesdurchschnitts, die im jeweiligen Jahr noch zum Erhalt von SZ Plus geführt hat</i>	83,39	81,34
<i>Finanzkraft einer Gemeinde in % des Landesdurchschnitts, ab der im jeweiligen Jahr keine SZ Plus mehr gewährt wurden</i>	83,45	81,55
<i>Anzahl der Kommunen mit weniger als 85 % landesdurchschnittlicher Finanzkraft, denen keine SZ Plus gewährt wurden</i>	30	52
<i>SZ Plus-Empfänger insgesamt</i>	242	238
<i>Anteil an den Gemeinden insgesamt (in %)</i>	58,59	57,62
<i>SZ Plus-Empfänger mit einer fiskalischen Schlechterstellung durch diese Zuweisung</i>	10	5
<i>SZ Plus-Empfänger ohne Empfang von allgemeinen SZ</i>	3	2
<i>SZ Plus-Empfänger mit einem fiskalischen Zu-gewinn in Höhe von < 500 Euro</i>	0	3

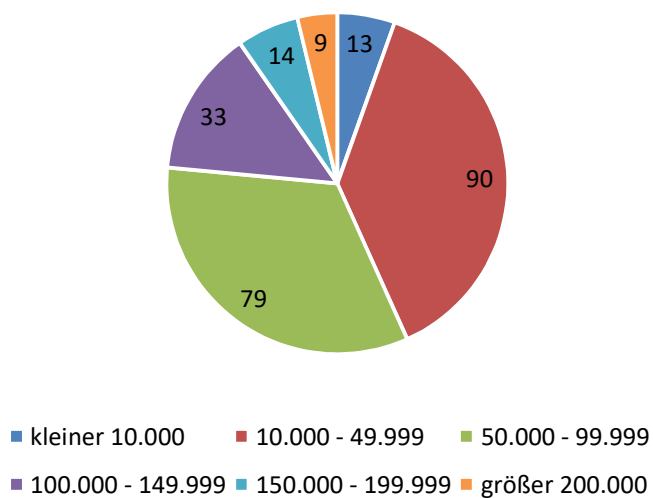
Quelle: Finanzministerium Land Brandenburg; eigene Berechnung und Zusammenstellung.

Abbildung 20: Anzahl der SZ Plus-Empfänger differenziert nach Zuwendungshöhe, 2023



Quelle: Finanzministerium Land Brandenburg; eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 21: Anzahl der SZ Plus-Empfänger differenziert nach Zuwendungshöhe, 2024



Quelle: Finanzministerium Land Brandenburg; eigene Berechnung und Darstellung.

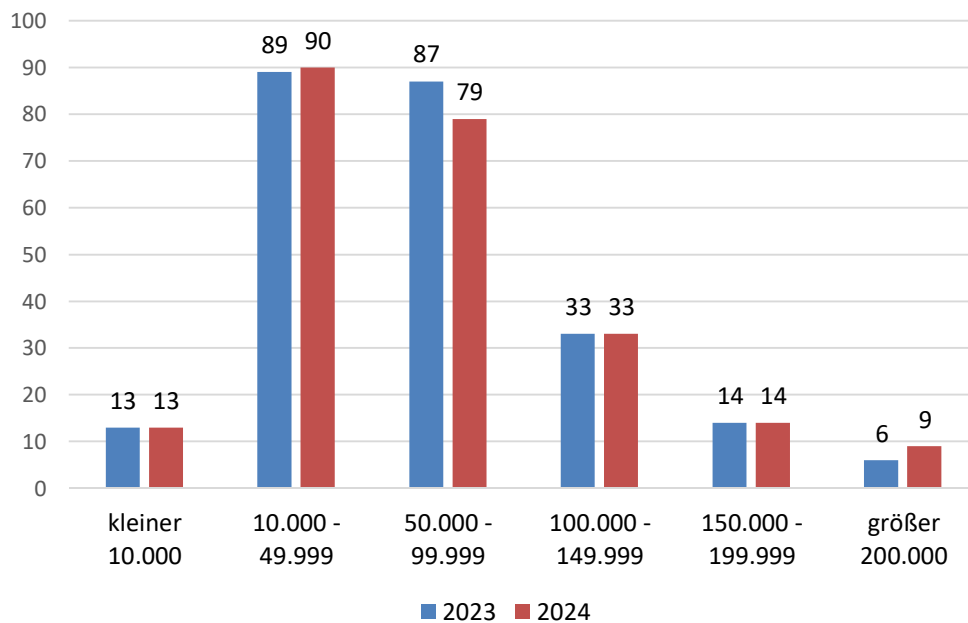
Eine Clusterbildung der Empfänger-Gemeinden nach der jeweiligen Höhe an gewährten Schlüsselzuweisungen Plus, wie diese in Abbildung 20 und Abbildung 21 ausgewiesen sind, zeigt dabei, dass von Zuweisungsbeträgen in Höhe von mehr als 200.000 Euro in den beiden

hier betrachteten Ausgleichsjahren nur vergleichsweise wenige Gemeinden betroffen waren. Oder anders formuliert: Nur eine vergleichsweise kleine Zahl an Empfänger-Gemeinden verfügt über eine so geringe Finanzkraft relativ zum Landesdurchschnitt, dass die entsprechenden Zuweisungen den Wert von 200.000 Euro übersteigen. Von den insgesamt 242 Gemeinden in 2023 waren dies lediglich sechs Gemeinden. Aber auch in 2024 fiel die entsprechende Anzahl an Gemeinden nicht wesentlich höher aus: von den insgesamt 238 Empfänger-Gemeinden waren es neun Gemeinden mit einer Zuweisungshöhe von über 200.000 Euro. Ein ähnliches Bild zeigt sich mit Blick auf jene Empfänger-Gemeinden, denen weniger als 10.000 Euro an Schlüsselzuweisungen Plus in beiden Ausgleichsjahren gewährt wurden – in 2023 ebenso wie in 2024 belief sich die Anzahl auf jeweils 13 Gemeinden.

Die überwiegende Zahl an Gemeinden ist demgegenüber in den Clustern 10.000-49.999 Euro (2023: 89 – 2024: 90) sowie 50.000-99.999 Euro (2023: 87 – 2024: 79) zu finden. In der Bandbreite von 100.000-199.999 Euro waren es mit in der Summe jeweils 47 Empfänger-Gemeinden in den Ausgleichsjahren 2023 und 2024 im Vergleich zu den beiden zuvor genannten Clustern nur noch rund halb so viele Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen Plus erhalten haben. Das beschriebene Verteilungsmuster kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht dahingehend bewertet werden, dass – gemessen in absoluten Beträgen je empfangende Gemeinde – der Beitrag dieser Art von Schlüsselzuweisungen zur resdistributiven Funktion des Finanzausgleichs nicht besonders groß ausfällt. Ergänzend zu den bisher genannten Daten findet sich in Abbildung 22 eine Gegenüberstellung der Verteilungsergebnisse der Schlüsselzuweisungen Plus für die Jahre 2023 und 2024.

Die in Abbildung 22 wiedergegebenen Daten machen deutlich, dass die Verteilungsergebnisse in den beiden betrachteten Jahren rein zahlenmäßig über alle Empfänger-Gemeinde hinweg vergleichsweise stabil ausfallen. Lediglich im Zuweisungscluster von 50.000-99.999 Euro wird eine merkbare Veränderung in der Zahl der Empfänger-Gemeinde sichtbar. In deutlich geringerem Umfang trifft dies zudem auch auf die Gruppe von Gemeinden mit Schlüsselzuweisungen Plus von über 200.000 Euro zu.

Abbildung 22: Anzahl der SZ Plus-Empfänger nach Zuwendungshöhe im Vergleich der Ausgleichsjahre 2023 und 2024



Quelle: Finanzministerium Land Brandenburg; eigene Berechnung und Darstellung.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch dann, wenn anstelle der absoluten Zuweisungsbeträge die verteilten Schlüsselzuweisungen Plus je Einwohner der Empfänger-Gemeinden betrachtet werden. Die entsprechenden Zahlenwerte für die Jahre 2023 und 2024 sind in Tabelle 3 dargestellt. Danach findet sich jeweils die größte Anzahl an Empfänger-Gemeinden in den beiden Clustern von 10 bis unter 50 Euro je Einwohner (2023: 84 – 2024: 79) sowie von 50 bis unter 100 Euro je Einwohner (2023: 120 – 2024: 118) mit jeweils nur geringfügigen Änderungen im Vergleich der beiden Jahre. Demgegenüber fällt sowohl die Zahl an Gemeinden, die weniger als 10 Euro je Einwohner erhalten haben (2023: 16 – 2024: 17), als auch jene mit mehr als 100 Euro je Einwohner (2023: 22 – 2024: 24) in Relation zur Gesamtzahl an Empfänger-Gemeinden in beiden Jahren eher gering aus. Auch in diesen beiden Clustern ist die Veränderung der jeweiligen Anzahl an Gemeinden zwischen 2023 und 2024 vernachlässigbar.

Tabelle 3: Anzahl der Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen Plus differenziert nach Zuwendungshöhe in Euro je Einwohner, 2023 und 2024

	2023	2024
<i>Kleiner 10 Euro je Einwohner</i>	16	17
<i>10 – 49,99 Euro je Einwohner</i>	84	79
<i>50 – 99,99 Euro je Einwohner</i>	120	118
<i>Mehr als 100 Euro je Einwohner</i>	22	24

Quelle: Finanzministerium Land Brandenburg; eigene Berechnung und Zusammenstellung.

Richtet man den Blick wiederum auf den jeweils höchsten und niedrigsten Zuweisungsbetrag in den beiden Jahren, so lagen diese in 2023 bei 118,58 Euro je Einwohner bzw. 0,79 Euro je Einwohner und in 2024 bei 122,29 Euro je Einwohner bzw. 1,88 Euro je Einwohner.²² Die erhebliche Differenz zwischen dem jeweils höchsten und niedrigsten Zuweisungsbetrag je Einwohner in beiden Jahren kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die Finanzkraft der Gemeinden mit weniger als 85 Prozent des Landesdurchschnitts vergleichsweise stark streut.

Hinsichtlich der Verteilungseffekte der Schlüsselzuweisungen Plus ist darüber hinaus die Ortsgröße der Empfänger-Gemeinden von Interesse. Hier zeigt sich ein vergleichsweise eindeutiges Bild, wie Tabelle 4 entnommen werden kann.

Tabelle 4: Anzahl der Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen Plus differenziert nach Ortsgröße, 2023 und 2024

	2023	2024
<i>5.000 Einwohner und weniger</i>	231	231
<i>5.001 – 10.000 Einwohner</i>	11	7
<i>10.001 und mehr Einwohner</i>	keine	keine

Quelle: Finanzministerium Land Brandenburg; eigene Berechnung und Zusammenstellung.

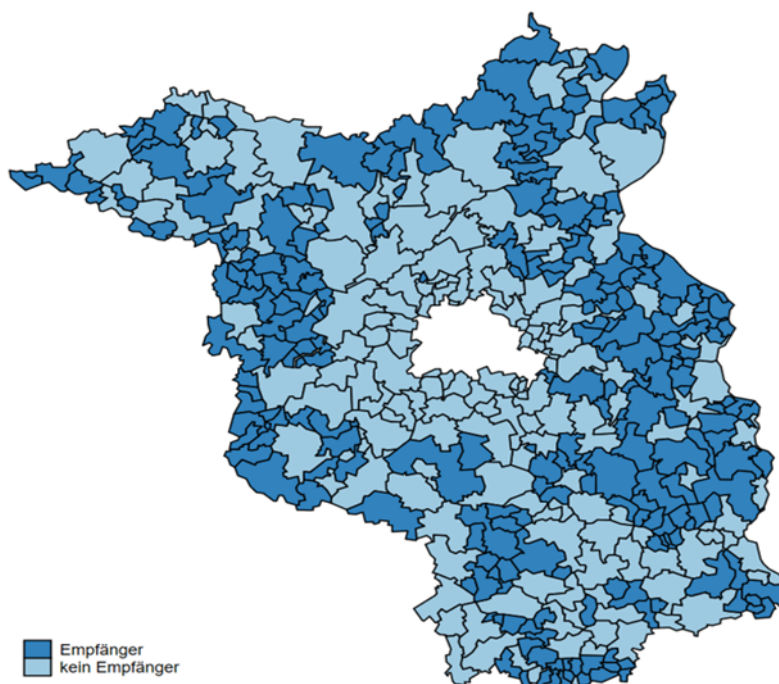
²² Siehe zu den genannten Werten nochmals Tabelle 2.

Danach flossen die entsprechenden Zuweisungen in 2023 und 2024 fast ausschließlich an Gemeinden mit 5.000 und weniger Einwohnern. Lediglich einige wenige Empfänger-Gemeinden waren durch eine Einwohnerzahl von mehr als 5.000 Einwohnern gekennzeichnet, während keine einzige Gemeinde über 10.000 Einwohner in den beiden betrachteten Jahren zum Empfängerkreis zählte.

Bezieht man schließlich auch noch die räumlichen Verteilungseffekte in die Untersuchung mit ein, ergibt sich das in Abbildung 23 und Abbildung 24 dargestellte Muster.

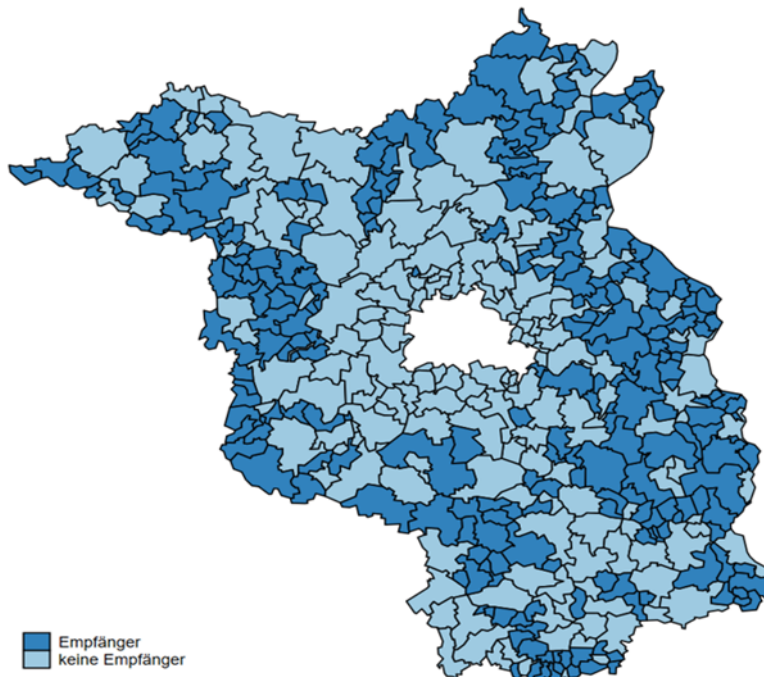
Zwar sind die beiden räumlichen Verteilungsmuster der Jahre 2023 und 2024 nicht vollkommen deckungsgleich, sondern vielmehr variiert der Kreis der Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen Plus leicht. Dennoch wird deutlich, dass die überwiegende Zahl der SZ-Plus-Gemeinden sich nicht im unmittelbaren Umfeld von Berlin findet, sondern vor allem in der östlichen ebenso wie der westlichen Grenzregion des Landes Brandenburg konzentriert ist. Mit gewissen Abstrichen gilt dies in ähnlicher Form für die nördlichen und südlichen Grenzlagen des Bundeslandes. Das räumliche Verteilungsmuster der Empfänger-Gemeinden folgt damit – wenig überraschend – der regionalen Konzentration an Wirtschaftskraft, die wiederum maßgeblich die interkommunale Streuung der gemeindlichen Steuerkraft prägt.

Abbildung 23: Räumliche Verteilung der SZ Plus-Empfänger-Gemeinden, 2023



Quelle: Finanzministerium Land Brandenburg; eigene Darstellung.

Abbildung 24: Räumliche Verteilung der SZ Plus-Empfänger-Gemeinden, 2024



Quelle: Finanzministerium Land Brandenburg; eigene Berechnung und Darstellung.

C.2.2.2 Anreizwirkung der Schlüsselzuweisungen

Neben den verteilungsbezogenen Wirkungen gilt es in gleicher Weise die Effizienzwirkung von Schlüsselzuweisungen zu bewerten. Dabei ist zum einen von Bedeutung, ob es sich bei den gewährten Zuweisungen um zweckgebundene oder ungebundene Zuweisungen handelt. Ausgehend von der finanzwissenschaftlichen Annahme, dass unter Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip ebenso wie den Grundsatz der Finanzautonomie bei der Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems ungebundene Zuweisungen solchen mit einer Zweckbindung vorgezogen werden sollten, sind die Schlüsselzuweisungen Plus, die für die Empfänger-Gemeinden mit keiner Verwendungsaufgabe versehen sind, grundsätzlich positiv zu beurteilen.²³ Dem liegt die föderalismustheoretische Einsicht zugrunde, dass die kommunalen Entscheidungsträger vor Ort besser als übergeordnete Gebietskörperschaften (Bund und Länder) in der Lage sind, für eine sachgerechte bzw. effiziente Mittelverwendung in Orientierung an den Präferenzen der Bürger für lokale öffentliche Güter zu sorgen.²⁴ Auch steht diese ökonomi-

²³ Siehe zu den verschiedenen Arten von Zuweisungen und deren Beurteilung aus finanzwissenschaftlicher Sicht etwa Zimmermann/Döring (2019, S. 245ff.).

²⁴ Siehe hierzu ausführlicher Döring (2001, S. 41ff.) mit weiteren Literaturverweisen.

sche Bewertung in Einklang mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe der kommunalen Selbstverwaltung, wie diese in Art. 28 Abs. 2 GG zu finden ist, wonach die Gemeinde grundsätzlich für alle kommunalen Angelegenheiten zuständig ist und diese selbst regeln darf und soll.

Zum anderen ist unter dem Effizienzaspekt der mit Zuweisungen verknüpfte Ausgleichsgrad von besonderer Relevanz. Dabei gilt eine vollständige Kompensation einer bestehenden Finanzlücke – d. h. ein Ausgleichsgrad von 100 Prozent – ökonomisch als nicht wünschenswert, da für eine solche Ausgestaltung negative Anreizwirkungen bezogen auf die Bereitschaft zur Ausweitung der eigenen Steuerkraft einer Kommune angenommen werden.²⁵ Soll die Motivation auf Seiten der Gemeinden erhalten bleiben, dass sich vermittels Investitionen in die Erhöhung der gemeindeeigenen Wirtschaftskraft eigeninitiativ um eine Steigerung der Steuereinnahmen gekümmert wird, ist ein Ausgleichsgrad zu wählen, der mehr oder weniger deutlich unterhalb 100 Prozent liegt. Der für die Schlüsselzuweisungen Plus im Rahmen des Finanzausgleichs des Landes Brandenburg festgelegte Ausgleichsgrad von 90 Prozent ist in Anbetracht dessen grundsätzlich als anreizkompatibel und damit in Einklang mit dem Effizienzziel zu bewerten.

Als ein möglicher Einwand gegenüber dieser Beurteilung könnte allerdings darauf hingewiesen werden, dass es sich bei dieser Art von Schlüsselzuweisung um ein Instrument handelt, mittels dessen bei den empfangsberechtigten Gemeinden eine (relative) Mindestfinanzkraft sichergestellt werden soll. Dies impliziert jedoch, dass hier nicht vorrangig das Effizienzziel den relevanten Bewertungsmaßstab darstellt, sondern vielmehr das Verteilungs- bzw. Ausgleichsziel von Bedeutung ist. Unter der zuletzt genannten Zielsetzung ließe sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht im Fall von Zuweisungen, die ausschließlich zum Erreichen einer Mindestfinanzausstattung dienen sollen, auch ein Ausgleichsgrad von 100 Prozent rechtfertigen.²⁶ Eine solche Bewertung würde jedoch voraussetzen, dass eine entsprechende Zuweisung zur Schließung einer gegebenen Lücke an Mindestfinanzkraft im Vorfeld der Verteilung allgemeiner Schlüsselzuweisungen zur Anwendung kommt. Im Unterschied dazu sieht die bestehende Ausgestaltung der Schlüsselzuweisungen Plus – wie bereits an früherer Stelle dargestellt – deren Gewährung im Nachlauf zur Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen vor, was aus finanzwissenschaftlicher Sicht als nur bedingt sachgerecht zu bewerten ist.

²⁵ In Zimmermann/Döring (2019, S. 269) wird zu einem Ausgleichsgrad von 100 Prozent festgestellt: „Unter ausschließlichen Verteilungsgesichtspunkten wäre dies vielleicht angebracht, würde aber unter anderen Zielen gewichtige Nachteile aufweisen. Wenn es einer armen Gemeinde gelingt, sich wirtschaftlich zu entwickeln, würde sie den zusätzlichen Betrag an Gemeindesteuern völlig verlieren, denn die Zuweisung würde sich um exakt diesen Betrag verringern und folglich alle fiskalischen Anreize für örtliche Wirtschaftsentwicklung aus dem System verdrängen. Daher sollte der Ausgleichsprozess weit vor den 100 Prozent enden“.

²⁶ Es ist hier lediglich am Rande darauf hinzuweisen, dass die Forderung nach einer garantierten Mindestfinanzausstattung von Kommunen in der Finanzwissenschaft keineswegs unumstritten ist. Siehe hierzu ausführlicher Döring (2007) mit weiteren Literaturverweisen.

C.2.2.3 Treffsicherheit des Ausgleichsinstruments

Neben den Verteilungseffekten ebenso wie der Anreizwirkung kann zudem danach gefragt werden, ob die mittels Schlüsselzuweisungen Plus gewährte finanzielle Mindestausstattung eine hinreichende Treffsicherheit aufweist. Es geht hier also um die Frage, inwieweit die Kompensation einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft überhaupt erforderlich ist. So müssen Kommunen, die zwar finanzschwach sind, nicht zwingenderweise Nutznießer einer solchen Garantieregelung sein, wie die Erfahrungen mit entsprechenden Mindestfinanzausstattungsgarantien in anderen kommunalen Finanzausgleichssystemen zeigen.²⁷

Eine finanzbedarfsunabhängige Aufstockung der Finanzkraft von als besonders finanzschwach geltenden Gemeinden, worauf auch die Schlüsselzuweisungen Plus im Prinzip abzielen, soll aus finanzwissenschaftlicher Sicht üblicherweise für eine fiskalische Ausgangssituation sorgen, die mit den übrigen Gemeinden des Landes vergleichbar ist. Die Nichtberücksichtigung „des gemeindlichen Finanzbedarfs bei dieser Aufstockung bis zu einem bestimmten Schwellenwert fußt dabei auf der Vorstellung, dass die betroffenen Gemeinden ohne einen solchen Ausgleich aus (wirtschafts-)strukturellen Gründen und den sich daraus ergebenden haushaltsbezogenen Restriktionen nicht in der Lage sind, eine angemessene Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter im Sinne einer (landeseinheitlichen) Mindestversorgung sicherzustellen“.²⁸ Unter diesem Blickwinkel ist die Aufstockung der Finanzkraft finanzschwacher Gemeinden kein Selbstzweck, sondern sie ist als Ausdruck einer besonderen „Bedürftigkeit“ dieser Gemeinden hinsichtlich der Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben und der daraus in aller Regel resultierenden Notwendigkeit zur Finanzierung entsprechender Ausgaben zu sehen. Im Fall der Schlüsselzuweisungen Plus im Rahmen des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes muss in Anbetracht dessen jedoch irritieren, dass diese Art der Zuweisung nicht zur Herstellung einer vergleichbaren Ausgangssituation im Vorfeld der Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen sorgt, sondern vielmehr erst im Anschluss an deren Gewährung in Form eines entsprechenden Zuschlags erfolgt.

Wie Tabelle 2 entnommen werden kann, führt diese Verfahrensweise nicht nur zum einen dazu, dass innerhalb des Betrachtungszeitraums deutlich mehr als die Hälfte der Gesamtheit an Gemeinden diese Art von Schlüsselzuweisungen erhalten hat. So zählten im Ausgleichsjahr 2023 mehr als 58 Prozent der gesamten Gemeinden zu den Empfängern von Schlüssel-

²⁷ Siehe zu solch negativen Erfahrungen mit entsprechenden Kompensationen etwa das saarländische Finanzausgleichssystem, wie die Analyse von Döring et al. (2021, S. 44ff.) verdeutlicht. Auch die frühere Ausgestaltung des rheinlandpfälzischen Finanzausgleichssystems kann als ein solches Negativbeispiel angeführt werden. Siehe hierzu ausführlicher Döring (2018, S. 222).

²⁸ Vgl. Döring et al. (2021, S. 48f.).

zuweisungen Plus, während der entsprechende Wert für 2024 mehr als 57 Prozent aller Gemeinden betrug.²⁹ Eine dergestalt hohe Zahl an Empfängern eines finanziellen Zuschlags im Nachgang zu einem bedarfsbezogenen Ausgleichs der Finanzkraft wirft die Frage auf, inwieweit im Rahmen des allgemeinen Schlüsselzuweisungssystems überhaupt eine sachgerechte Erfassung des bestehenden Finanzbedarfs einer jeweiligen Gemeinden zweifelsfrei erfolgt. Da die Beantwortung dieser Frage nur indirekt den Ausgleich einer landesweit unterdurchschnittlichen Finanzkraft betrifft, wie dieser gegenwärtig im Finanzausgleich des Landes Brandenburg erfolgt, wird dem an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen.³⁰

Zum anderen kann festgestellt werden, dass sich in 2023 unter den Empfänger-Gemeinden von Schlüsselzuweisungen Plus drei Gemeinden befunden haben, denen keine allgemeinen Schlüsselzuweisungen gewährt wurden, d. h. gemäß der Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft zählten diese Gemeinden zu jenen Kommunen, bei denen unter Berücksichtigung ihres bestehenden Finanzbedarfs gemäß den Regelungen des Finanzausgleichs keine Lücke zwischen beiden Größen und folglich auch keinerlei Notwendigkeit zu einem Ausgleich bestand. Ein vergleichbares Ergebnis zeigt sich für 2024, wobei sich hier die Zahl der Kommunen, die Schlüsselzuweisungen Plus erhalten haben, ohne dass ihnen zugleich auch allgemeine Schlüsselzuweisungen gewährt wurden, auf zwei Gemeinden belief. Für die Bewertung der Treffsicherheit der Schlüsselzuweisungen Plus ist darüber hinaus von Bedeutung, dass die Gewährung dieser Art von Schlüsselzuweisungen in 2023 dazu geführt hat, dass 10 der Empfänger-Gemeinden dadurch fiskalisch schlechter gestellt wurden im Vergleich zu einer Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ohne Schlüsselzuweisungen Plus. Im Ausgleichsjahr 2024 betraf diese Schlechterstellung immerhin noch fünf Empfänger-Gemeinden.³¹ Dieses adverse Verteilungsergebnis muss als ein Hinweis darauf gewertet werden, dass die bestehenden Schlüsselzuweisungen Plus in ihrer fiskalischen Treffsicherheit nur eingeschränkt als sachgerecht zu beurteilen sind.

²⁹ Von den insgesamt 413 Gemeinden (Gebietsstand 1. Januar 2023) waren dies 242 Gemeinden in 2023 sowie 238 Gemeinden in 2024 - siehe hierzu auch Tabelle 2.

³⁰ Siehe zur Finanzbedarfsmessung und der damit verknüpften Gewährung allgemeiner Schlüsselzuweisungen die entsprechenden Ausführungen in Kapitel D und E der vorliegenden Untersuchung.

³¹ Jenseits der genannten Zahl an fiskalisch schlechter gestellten Gemeinden kann zudem darauf hingewiesen werden, dass unter der genannten Vergleichsperspektive in 2024 weitere drei Gemeinden lediglich einen marginalen fiskalischen Vorteil in Höhe von weniger als 500 Euro aufweisen. Siehe hierzu nochmals die Daten in Tabelle 2.

C.2.2.4 Haushaltsbezogene Planungssicherheit

Der kommunale Finanzausgleich verfolgt mehrere Zielsetzungen gleichzeitig, wobei systematisch zwischen seinen Primärfunktionen als den wichtigsten ausgleichsbezogenen Zielen einerseits und seinen Sekundärfunktionen sowie weiteren pragmatisch-politischen Zielen andererseits differenziert werden kann.³² Für die im Weiteren vorzunehmende Betrachtung ist dabei die pragmatisch-politische Perspektive auf den Finanzausgleich von besonderer Relevanz. Diese Perspektive umfasst Ziele, die für die Kommunen wichtig sind, um ihre Aufgabenerfüllung für das jeweilige Haushaltsjahr adäquat planen und nach den örtlichen Präferenzen effizient gestalten zu können. Hierzu zählt wiederum insbesondere eine ausreichende Planungssicherheit, mit welchen Mitteln aus dem Finanzausgleich im Rahmen des kommunalen Haushalts kalkuliert werden kann.

Mit Blick auf die haushaltsbezogene Planungssicherheit für die Gemeinden ist zum einen festzustellen, dass selbige aufgrund der besonderen Verteilungsmodalitäten der Schlüsselzuweisungen Plus nur eingeschränkt gewährleistet ist. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, dass für die fiskalische Aufstockung der Finanzkraft finanzschwacher Gemeinden kein absoluter Zielwert vorgegeben ist, sondern – wie an früherer Stelle bereits ausgeführt – vielmehr lediglich ein relativ definiertes Finanzkraftniveau als Zielgröße fungiert. So belief sich der entsprechende effektive Zielwert in 2023 auf 83,44 Prozent der landesdurchschnittlichen Finanzkraft, während in 2024 dieser 81,46 Prozent betrug. Dieser Unterschied im Zielniveau beider Ausgleichsjahre resultiert wiederum vor allem aus der Deckelung des Mittelvolumens auf den Betrag von 50 Prozent des Aufkommens aus der Finanzausgleichsumlage, welches für die Gewährung von Schlüsselzuweisungen Plus zur Verfügung steht. Als eine fest vorgegebene Größe fungiert dabei allein die (negativ formulierte) Regelung, dass das Zielniveau des jeweiligen Ausgleichsjahres bezogen auf eine einzelne Gemeinde den Wert von 85 Prozent der landesdurchschnittlichen Finanzkraft nicht überschreiten darf.³³

Die genannten Regelungen haben zum einen dazu geführt, dass – wie Tabelle 2 entnommen werden kann – im Ausgleichsjahr 2023 die Finanzkraft jener Gemeinde, die noch Schlüsselzuweisungen Plus erhalten hat, bei 83,39 Prozent der landesdurchschnittlichen Finanzkraft lag, während Gemeinden mit 83,45 Prozent des Landesdurchschnitts oder mehr keine Zuweisungen dieser Art gewährt wurden. Bezogen auf 2024 lagen die entsprechenden Werte bei 81,34 Prozent (= noch Zuweisungen empfangen) sowie 81,55 Prozent (= keine Zuweisungen

³² Während zu den Primärfunktionen die Fiskalische Funktion, die Distributionsfunktion ebenso wie die Allokationsfunktion zu rechnen sind, fallen unter die Sekundärfunktionen die Stabilisierungsfunktion, die Verstärkungsfunktion und die Versicherungsfunktion. Davon zu unterscheiden sind darüber hinaus pragmatisch-politische Zielsetzungen, zu denen vor allem eine haushaltsbezogene Planungssicherheit für die Kommunen zu rechnen ist. Siehe zu den genannten Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs etwa Döring et al. (2024, S. 69f.).

³³ Siehe zu den beiden zuletzt genannten Regelungen (nochmals) Land Brandenburg (2023) § 3 Abs. 2 sowie § 6 Abs. 2

erhalten). Die genannten Werte verdeutlichen, dass im Vergleich der beiden Ausgleichsjahre zumindest für jene potenziell als Empfänger von Schlüsselzuweisungen Plus in Frage kommenden Gemeinden, die vergleichsweise nahe an der Obergrenze von 85 Prozent der landesdurchschnittlichen Finanzkraft lagen, keine haushaltsbezogene Planungssicherheit bestand. Diese Bewertung wird nur bedingt dadurch relativiert, dass die Kompensationsbeträge für finanzschwache Gemeinde in der Nähe dieser Zielmarke naturgemäß ein eher geringes Volumen aufweisen.

Zum anderen resultiert aus der beschriebenen Ausgestaltung der Schlüsselzuweisungen Plus, dass in beiden Ausgleichsjahren eine größere Zahl an Gemeinden, die zwar unterhalb der Obergrenze von 85 Prozent der landesdurchschnittlichen Finanzkraft lag, dennoch keine Zuweisungen dieser Art erhalten hat. Wie in Tabelle 2 ausgewiesen, waren dies in 2023 in Summe 30 potenzielle Empfänger-Gemeinden und in 2024 sogar 52 Gemeinden, auf welche dies zutrifft. Auch dies kann als ein Indiz dafür gewertet werden, dass die bestehenden Verteilungsmodalitäten zu einer Einschränkung der haushaltsbezogenen Planungssicherheit für die betroffenen Gemeinden führen.

C.2.3 Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse zu den Schlüsselzuweisungen Plus

Bezogen auf die zurückliegenden Ausführungen zur Bewertung der Schlüsselzuweisungen Plus lassen sich die zentralen Ergebnisse wie folgt zusammenfassen (siehe auch Tabelle 5):

- Hinsichtlich ihres Mittelvolumens sind die Schlüsselzuweisungen Plus relativ zur gesamten Verteilmasse des Finanzausgleichs von eher geringer fiskalischer Bedeutung bei einer zugleich – absolut wie einwohnerbezogen – erheblichen Varianz der Zuweisungsbeträge. Gemessen an der Ortsgröße besteht der Kreis der SZ-Plus-Empfänger zu mehr als 95 Prozent aus Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern, die zudem räumlich nicht im direkten Umfeld von Berlin, sondern überwiegend in den (äußeren) Grenzregionen des Landes Brandenburg konzentriert sind.
- Es verbindet sich mit dieser Zuweisungsart innerhalb des horizontalen Finanzausgleichs zudem keine absolute, sondern lediglich eine relative Mindestfinanzausstattungsgarantie für die Empfänger-Gemeinden. Das effektive Zielniveau des Ausgleichs ist nicht in Form eines festen Wertes vorgegeben, sondern variiert von Ausgleichsjahr zu Ausgleichsjahr. Verbindlich definiert ist lediglich die Obergrenze von 85 Prozent der landesdurchschnittlichen Finanzkraft, über die hinaus kein finanzieller Ausgleich einer bestehenden Lücke erfolgen darf.
- Die Sicherstellung einer (relativen) Mindestfinanzausstattung mittels Schlüsselzuweisungen Plus erfolgt abweichend von dem, was finanzwissenschaftlich zu erwarten wäre, nicht im Vorlauf zur Gewährung finanzbedarfsorientierter, allgemeiner Schlüsselzuweisungen, sondern vielmehr im Nachgang zur Verteilung der letztgenannten Zuweisungsart

in Form eines ergänzenden Zuschlags, der unabhängig vom bestehenden Finanzbedarf einer jeweiligen Empfänger-Gemeinde erfolgt.

- Die Schlüsselzuweisungen Plus lassen sich aufgrund des Ausgleichsgrads von 90 Prozent zwar unter dem Effizienzziel als anreizkompatibel bewerten, sie sind jedoch mit einer nur eingeschränkten Treffsicherheit versehen, was sich zum einen darin widerspiegelt, dass es innerhalb des Betrachtungszeitraums zu einer fiskalischen Schlechterstellung bei einzelnen Kommunen durch die Gewährung dieser Zuweisungsart gekommen ist. Zum anderen haben auch solche Gemeinden eine Zahlung erhalten, die keine allgemeinen Schlüsselzuweisungen empfangen hatten, was dem Kriterium einer „besonderen Bedürftigkeit“ widerspricht, welches herkömmlicherweise Zuweisungen zur Sicherung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung rechtfertigt.
- Neben der Treffsicherheit muss auch die haushaltsbezogene Planungssicherheit für jene Empfänger-Gemeinden, die vergleichsweise nahe am Zielniveau des Ausgleichs liegen als eingeschränkt gelten, da die genaue Höhe an eigener Finanzkraft einer finanzschwachen Gemeinde, ab der diese als empfangsberechtigt für Schlüsselzuweisungen Plus gilt, im Vorfeld eines Ausgleichsjahrs nicht genau bestimmt werden kann.

Tabelle 5: Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse der Schlüsselzuweisungen Plus

Bewertungskriterien	Bewertungsergebnisse
<i>Umverteilungswirkung</i>	Vergleichsweise geringes Mittelvolumen aufgrund Deckelung der Verteilmasse; jährlich variierendes Zielniveau bei lediglich Vorgabe einer nicht zu überschreitenden Obergrenze für die Finanzkraftaufstockung
<i>Anreizkompatibilität</i>	Gegeben aufgrund eines Ausgleichsgrads von 90 Prozent
<i>Treffsicherheit</i>	Angesichts adverser Verteilungseffekte nur eingeschränkt gewährleistet wegen (1) fiskalischer Schlechterstellung eines Teils der Empfänger-Gemeinden sowie (2) Gewährung von Zuweisungen an Gemeinden ohne „besondere Bedürftigkeit“
<i>Planungssicherheit</i>	Nur eingeschränkt gewährleistet aufgrund des jährlich variierenden effektiven Ausgleichsniveaus

Quelle: eigene Darstellung.

In Summe legen das vergleichsweise geringe Mittelvolumen der Schlüsselzuweisungen Plus, deren lediglich eingeschränkte Treffsicherheit sowie eine begrenzte haushaltsbezogene Planungssicherheit für zumindest einen größeren Teil der potenziellen Empfänger-Gemeinden

aus finanzwissenschaftlicher Sicht entweder eine grundlegende Neugestaltung oder eine ersatzlose Streichung dieser Zuweisungsart im Rahmen des brandenburgischen Finanzausgleichs nahe. Für eine grundlegende Neugestaltung käme eine Aufstockung der Finanzkraft finanzschwacher Gemeinden im Vorfeld der Verteilung finanzbedarfsbezogener allgemeiner Schlüsselzuweisungen in Frage. Ein Verzicht auf die Gewährung von Schlüsselzuweisungen Plus wäre demgegenüber dann in Betracht zu ziehen, wenn bei der Verteilung allgemeiner Schlüsselzuweisungen ein Ausgleichsverfahren zur Anwendung kommen würde, welches sowohl finanzielle Mehr- als auch Minderbedarfe in der Lage ist zu erfassen.

D. Kommunale Bedarfe – Definition und Messkonzepte

D.1. Finanzbedarfe der Kommunen – was charakterisiert einen Bedarf?

Zuweisungen in Finanzausgleichssystemen folgen im Grundsatz stets einer Gegenüberstellung von Finanzkraft und Finanzbedarf. Während die Finanzkraft einer Gebietskörperschaft vorrangig anhand ihrer Steuereinnahmen vergleichsweise einfach und transparent definiert werden kann³⁴ – daher auch häufig als Steuerkraft bezeichnet – sieht sich die Quantifizierung des Finanzbedarfs größeren Herausforderungen gegenüber. Bevor auf verschiedene Methoden der Bedarfsmessung eingegangen wird (vgl. Abschnitt G.2), soll daher erörtert werden, was das abstrakte Konzept eines Finanzbedarfs abbilden kann und soll.

Kommunale Finanzbedarfe resultieren originär aus der Versorgung der lokalen Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge. Diese umfassen technische, soziale und Erreichbarkeitsinfrastrukturen und beschreiben somit staatliche Aktivitäten, die der Grundversorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen dienen. Zu den klassischen Bereichen zählen Aufgaben wie Abfallentsorgung und Wasserversorgung, Polizei, Feuerwehr und Gesundheitswesen sowie Bildung und öffentlicher Personennahverkehr. Die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung, sei es nach mehr Grünflächen, besseren Straßen, mehr Kindergartenplätzen oder kulturellen Angeboten, werden im politischen Prozess aufgegriffen, gefiltert und priorisiert. Das kommunale Angebot an öffentlichen Leistungen wird zudem

³⁴ In die Finanzkraft einbezogen werden die normierten Einnahmen aus Grund- und Gewerbesteuer sowie die Anteile an den Gemeinschaftssteuern sowie bestimmte Zuweisungen. Entgelte sind demgegenüber kein Ausdruck einer allgemeinen Finanzkraft, da sie gemäß dem Äquivalenzprinzip als eine Beziehung von Leistung und unmittelbarer Gegenleistung zu betrachten sind. Als lediglich vorläufige Einnahmeform ist zudem die Schuldaufnahme kein geeigneter Finanzkraftindikator. Dies entspricht auch der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Finanzkraftermittlung, vgl. BVerfGE 72/330. Unberücksichtigt bleiben weiterhin Einnahmen, die ihrem Volumen nach nicht ausgleichsrelevant sind und zwischen den Kommunen verhältnismäßig gleich anfallen oder bei denen der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen in Relation zum möglichen Ausgleichseffekt unverhältnismäßig groß ist.

durch gesetzliche, bürokratische und fiskalische Herausforderungen bestimmt. Die Berücksichtigung räumlich divergierender Präferenzen ist ein wesentliches Argument für eine kleinteilige föderale Gliederung.

Je nach Lage und Struktur der kommunalen Gebietskörperschaften ist die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge mit unterschiedlichen Herausforderungen verbunden. In Abs. 2 Satz 3 des Raumordnungsgesetzes (BMJV 2025) wird jedoch ausdrücklich gefordert, dass „die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, [...] zur Sicherung der Chancengleichheit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten [ist]; dies gilt auch in dünn besiedelten Gebieten“. Das Raumordnungsgesetz (ROG) legt somit fest, dass bestimmte Leistungen in allen Teilräumen zu erbringen und damit auch zu finanzieren sind. Die angemessene und effiziente Bereitstellung der entsprechenden Leistungen ist daher zwingend als Bedarf der kommunalen Ebene als solcher in den Teilräumen anzusehen. Dabei ist die Verteilung der Aufgaben zwischen zentralen und nicht-zentralen Orten zu beachten.

Zeigen sich in Gebietskörperschaften gleichen Typs deutliche Variationen im Ausgabeverhalten (pro Kopf), so ist der Grund für die Variationen zu hinterfragen. Mögliche Ursachen signifikant abweichender Ausgaben können sein:

- *Skaleneffekte*: Wird eine kommunale Leistung von mehr Menschen genutzt, kann diese pro Kopf günstiger angeboten werden. Empirisch sind dann die Pro-Kopf-Ausgaben geringer. Beispiele sind Verwaltung oder Schulen.
- *Spill-Over-Effekte*: Bestimmte Leistungen scheinen gerade in Städten und anderen Agglomerationsräumen in einer Pro-Kopf-Betrachtung teurer zu sein. Diese Betrachtung greift jedoch zu kurz: Die entsprechenden Leistungen werden nicht nur von Einwohnern der eigenen Stadt genutzt, sondern auch von Einwohnern des Umlands. Typische Beispiele sind kulturelle Angebote, aber auch ÖPNV, Schwimmbäder und weiterführende Schulen.
- *Auslastung und Verbrauch*: Wird eine Straße von mehr Menschen genutzt, so ist die Nutzung zunächst in einer Betrachtung pro Nutzer günstiger. Jedoch bringt eine höhere Auslastung auch einen zügigeren Bedarf nach Instandsetzung mit sich.
- *Räumliche Verteilung*: Kommunale Leistungen, die sich auf die Länge von Netzen beziehen, wie z. B. Straßenreinigung, Müllabfuhr oder Wasserversorgung, sind in ländlichen Gebieten in einer Pro-Kopf-Betrachtung deutlich teurer. Hier spielt die Raumstruktur eine fundamentale Rolle. Die Bevölkerungsdichte allein ist weniger aussagekräftig als eine Betrachtung der Verteilung der Bevölkerung: Konzentriert sich diese auf eine relativ kleine Fläche der Gebietskörperschaft oder findet sich eine stark disperse Siedlungsstruktur? Dem stehen jedoch regelmäßig höhere Kosten, vor allem im sozialen Bereich, in Städten und Agglomerationsgebieten gegenüber.

- **Ineffizienzen:** Sind die Ausgaben einer Kommune in einem bestimmten Aufgabenbereich überdurchschnittlich hoch (pro Erfüllungseinheit), so ist nicht unmittelbar ersichtlich, ob dies auf strukturelle Unterschiede oder einen ineffizienten Umgang mit den finanziellen Ressourcen zurückzuführen ist.
- **Unerfüllte Bedarfe:** Sind die Ausgaben einiger Kommunen für einen Aufgabenbereich auffällig niedrig, so muss dies weder ein Indiz für sparsames Wirtschaften noch für hohe Effizienz oder keinen lokalen Bedarf sein: Eventuell kann ein Aufgabenfeld aufgrund zu knapper finanzieller Mittel nicht bedient werden.
- **Präferenzen:** Hat die Bevölkerung einer Kommune bestimmte, von anderen abweichende Präferenzen für bestimmte Aufgabenbereiche, ist hier – durch politisch kumulierte Präferenzen – ein anderes Ausgabeverhalten der Kommune zu erwarten.
- **Qualität:** Eine Gemeinde erfüllt eine Aufgabe in besserer (schlechterer) Qualität als eine andere und weist aus diesem Grund höhere (niedrigere) Ausgaben auf.

Da Ausgaben (pro Kopf) aufgrund sehr verschiedener Gründe divergieren können, ist es prinzipiell unzulässig, aus den Ausgaben einer Gebietskörperschaft auf ihre Bedarfe zu schließen. Ob höhere Ausgaben für eine kommunale Aufgabe positiv oder negativ zu bewerten sind, lässt sich folglich nicht pauschal beurteilen. Dies hängt vom individuellen Grund der Abweichung ab. Tabelle 6 fasst mögliche Gründe zusammen.

Tabelle 6: Gründe für abweichende Ausgaben

Gründe für höhere Ausgaben	
Erwünscht	Unerwünscht
Politische Präferenz für höhere Qualität	Ineffizienzen
Politische Präferenz für höhere Quantität	Polit-ökonomisches Kalkül
Gründe für niedrigere Ausgaben	
Erwünscht	Unerwünscht
Effizienz	Unerfüllte Bedarfe
Präferenz für niedrigere Quantität	Polit-ökonomisches Kalkül
Präferenz für niedrigere Qualität	

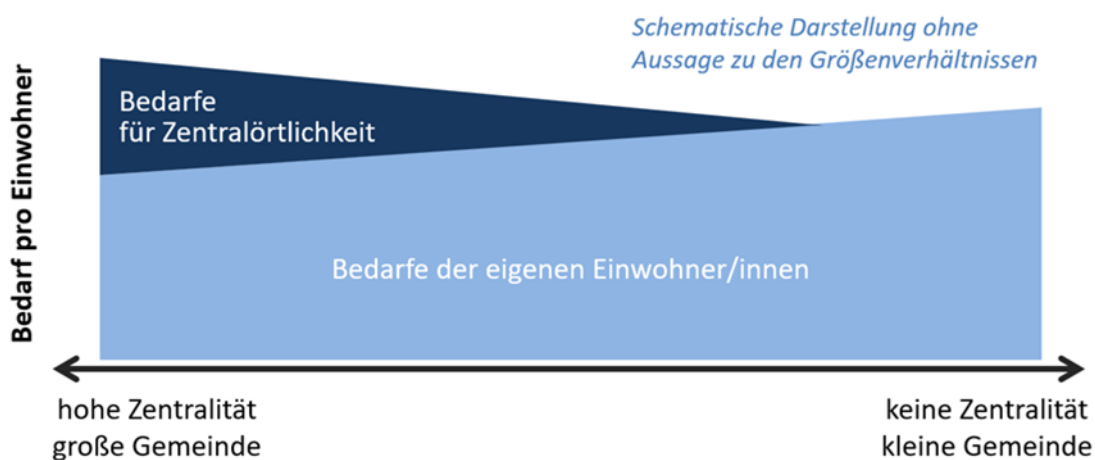
Quelle: eigene Darstellung

Typische „Gegenspieler“ im Verlauf der Pro-Kopf-Kosten für eine Aufgabe sind Skalen- und Spill-Over-Effekte. Ausgehend von einer Menge null sinken in der Regel zunächst die Pro-Kopf-Kosten bei zunehmender Nutzerzahl. Höhere Kosten je Einwohner ergeben sich, wenn

die Leistungen einer Kommune eben nicht ausschließlich von eigenen Einwohnern genutzt werden, sondern der Nutzerkreis auch Einwohner weiterer Kommunen umfasst.

Dies stellt Abbildung 25 stilisiert schematisch dar: Während die Finanzbedarfe pro Einwohner für viele Aufgaben, die von der einzelnen Kommune für ihre eigenen Einwohner erbracht werden, mit zunehmender Einwohnerzahl sinken (hellblauer Kostenverlauf), kommen für größere Kommunen, die häufig auch zentralörtliche Funktionen erfüllen, Bedarfe für Aufgaben eines über die eigene Kommune hinausgehenden Nutzerkreises hinzu.

Abbildung 25: Bedarfe je Einwohner in Abhängigkeit der Gemeindegröße – stilisierter Verlauf



Quelle: Gerhards et al. (2019, S. 220).

Für jeden einzelnen Aufgabenbereich kann es Angebots- sowie nachfrageseitige Einflussfaktoren auf die Ausgaben geben. Daher können scheinbar überhöhte Ausgaben nicht unmittelbar auf Wirtschaftlichkeitsreserven zurückgeführt werden. Einsparpotentiale manifestieren sich nur dann, wenn die Ausgaben durch Modifikationen der Nachfrage oder des Angebots für die Kommune änderbar sind.³⁵

Hieraus resultiert unmittelbar die Frage, wer divergierende Ausgaben zu finanzieren hat. Gemäß dem Prinzip der Konnexität müssen Leistungen, die eine Gemeinde erbringt, auch von dieser bzw. ihren Einwohnern finanziert werden. Städte und Gemeinden können autonom ihre Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer festlegen sowie Gebühren und Beiträge erheben. Weiterhin partizipieren die Städte und Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern. Kreise erheben Kreisumlagen von ihren Gemeinden. Wünschen Bewohner einer Kommune

³⁵ Vgl. hierzu ausführlicher Junkernheinrich (2016).

bestimmte Leistungen in größerer Menge oder besserer Qualität, so müssen die Kosten für dieses Angebot grundsätzlich in der betreffenden Gemeinde durch ihre Einnahmeautonomie gedeckt werden. Sind Einwohner einer Gemeinde hingegen – wiederum gefiltert durch den politischen Prozess der Wahl der Gemeindeorgane – mit einer geringeren Menge oder Qualität einer Leistung zufrieden, so kann diese Gemeinde die Steuerbelastung senken.

Die zentrale Frage für die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich ist, welche Ausgabeunterschiede innerhalb der kommunalen Ebene im Finanzausgleich anerkannt werden müssen und somit ausgleichsrelevant sind.

Wenn unterschiedliche Pro-Kopf-Kosten durch eine unterschiedliche Bevölkerungsstruktur, durch die Lage im Raum, d. h. die Entfernung zum nächsten Zentrum, oder durch den Gemeindetyp bedingt sind, so sind unterschiedliche Ausgaben erklärbar und damit als gerechtfertigt anzuerkennen. Zentral ist es somit, die Einflussfaktoren auf divergierende Ausgaben zu identifizieren und zueinander in Bezug zu setzen. Dies gilt auch, wenn deutliche Ausreißer auftreten, sofern diese durch gegebene, von der Gemeinde nicht beeinflussbare Faktoren erklärt werden können. Vor diesem Hintergrund sind ausgleichsrelevante divergierende Ausgaben dann gegeben, wenn sie (1) strukturell bedingt sind, (2) von der Gebietskörperschaft nicht direkt beeinflusst werden können und (3) nicht von der Bevölkerung gewählt sind.

Die Definition von Finanzbedarfen in einschlägigen Wirtschaftslexika ist nur scheinbar eindeutig: „Die für die öffentlichen Aufgabenträger zur Erfüllung der ihnen im passiven Finanzausgleich übertragenen Aufgaben erforderlichen Finanzmittel.“³⁶ Die Bestimmung des Finanzbedarfs in der Praxis gestaltet sich jedoch herausfordernd. Als globaler Indikator dient oft die Einwohnerzahl, ergänzt durch verschiedene Nebenansätze.

Tabelle 6 stellt mögliche Gründe für abweichende Ausgaben dar und ordnet diese normativ ein. Während alle nicht positiv zu bewertenden Gründe für Differenzen auch nicht ausgleichsrelevant sein dürfen, gilt der Umkehrschluss nicht: Nicht alle positiv zu bewertenden Ausgabedifferenzen dürfen auch ausgleichsrelevant im kommunalen Finanzausgleich sein. So sind lokal divergierende Präferenzen auch vor Ort zu finanzieren und nicht durch die Gesamtheit der kommunalen Ebene bzw. das Land zu finanzieren.

Eine sachgerechte Umsetzung von Bedarfsgerechtigkeit muss bestimmte Anreizmechanismen wahren und weitere konstitutionelle Faktoren berücksichtigen. Demgemäß soll die Konzeption eines abstrakten Finanzbedarfs

- den Anreiz zu einem sparsamen Umgang mit Ressourcen stärken,
- den Anreiz stärken, sowohl durch eine kommunale Hebesatzwahl als auch durch das Erheben von Gebühren und Beiträgen die eigenen Einnahmepotentiale auszuschöpfen,

³⁶ Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon (2019).

- die Leistungserbringung finanzschwacher Kommunen stärken, indem nicht erfüllte Bedarfe erkannt werden und eine entsprechende Berücksichtigung deren zukünftige Erfüllbarkeit unterstützt,
- die kommunale Selbstverwaltung fördern, indem ein kommunentypischer Spielraum für freiwillige Aufgaben berücksichtigt wird.

Aufgabe eines kommunalen Finanzausgleichssystems ist es demgegenüber nicht, die individuellen Besonderheiten und Präferenzen jeder einzelnen Kommune exakt abzubilden und zu berücksichtigen – dies würde die kommunale Selbstverwaltung untergraben. Zentral ist jedoch, alle relevanten strukturellen Faktoren zu berücksichtigen, die zu begründeten und finanzausgleichsrelevanten Ausgabenunterschieden führen können. In diesem Rahmen bleibt die kommunale Selbstverwaltung gewahrt: Welche der typischen Aufgaben eine einzelne Kommune im typischen Umfang in der durchschnittlichen Qualität erfüllt, welche mehr, weniger oder besser erbracht werden sollen, bleibt der Kommune selbst vorbehalten, ohne die Zuweisungen zu beeinflussen.

Die hiesige Abgrenzung des Bedarfsbegriffs distanziert sich auch von Konzepten zur Festlegung von Normkosten der Leistungserstellung (vgl. Junkernheinrich, 2009). Hierzu müssten für jeden Aufgabenbereich entsprechende Kostensätze definiert und Ausstattungsstandards festgelegt werden. Dies widerspricht jedoch eindeutig der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, da unterschiedliche Gegebenheiten und Präferenzen vor Ort nicht berücksichtigt werden. Aus diesem Grund wird im vorliegenden Gutachten nicht auf Standardkostensätze abgestellt, sondern sich auf die Ermittlung eines Standardbedarfs auf der Grundlage identifizierter Bedarfsparameter fokussiert. Diesem Vorgehen liegt die Frage nach den Ursachen unterschiedlicher Finanzbedarfe zugrunde. Der kommunale Bedarf definiert ein geeignetes Maß für die durchschnittliche notwendige Finanzausstattung einer typischen Kommune der entsprechenden Art und Struktur.

D.2. Methoden der Finanzbedarfsermittlung

D.2.1 Entwicklung der Finanzbedarfsermittlung

Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben sich die Verfahren zur Ermittlung von Finanzbedarfen deutlich weiterentwickelt. Dies ist einerseits darin begründet, dass bestehende Ideen und Konzepte zur Bedarfsermittlung mit stetig besseren und verfügbaren Daten sowie ökonometrischer Analysesoftware umgesetzt werden konnten. Ein weiterer Treiber dieser Entwicklung waren auch Urteile von Landesverfassungsgerichten, die höhere Ansprüche an die Messung „echter“ Bedarfe im Finanzausgleichskontext stellten; hier ist besonders das Urteil des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein vom 27.1.2017 hervorzuheben.

Zur Einordnung der im Rahmen des vorliegenden Gutachtens genutzten Methodik sei an dieser Stelle skizziert, welche Verfahren in jüngerer Zeit bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs Anwendung gefunden haben. Im Anschluss wird die in dieser Untersuchung verwendete Methodik der aufgabenspezifischen Regression hergeleitet (näher erläutert in Abschnitt D.4).

Grundsätzlich hat sich in der Finanzwissenschaft die Schätzung der kommunalen Bedarfe durch Regressionsanalysen als methodischer Standard etabliert. Regressionsanalysen erlauben die Identifikation des Einflusses einzelner Faktoren auf das Ausgabeverhalten (hier: Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln). Bei ausreichender Anzahl an Observationen erlaubt dieses Vorgehen, sich von einer reinen Ausgabebetrachtung zu distanzieren.

Die Regressionsanalyse gilt daher als das wichtigste Hilfsmittel der Ökonometrie. Mit ihrer Hilfe lassen sich die Beziehungen zwischen einer abhängigen Variablen und einer oder mehreren unabhängigen Variablen statistisch untersuchen. So lassen sich Hypothesen theoretischer Modelle empirisch überprüfen. Je nach Form und Ausgestaltung können Regressionsanalysen kausale Zusammenhänge offenlegen, für Vorhersagen genutzt werden oder rein deskriptiven Zwecken dienen.

Aus ökonomischer Sicht sind solche Indikatoren zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs zweckmäßig, die auf statistisch nachgewiesenen Zusammenhängen zwischen bestimmten sozioökonomischen und/oder geografischen Strukturdaten und den Zuschussbedarfen von Gebietskörperschaften beruhen. Die entsprechend notwendige Erkenntnis lässt sich nur unter Verwendung regressionsanalytischer Verfahren gewinnen. Daher haben entsprechende ökonometrische Untersuchungen bei der Überprüfung der kommunalen Finanzausgleichssysteme in Ländern wie Schleswig-Holstein, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland oder auch Rheinland-Pfalz in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen.³⁷ Soll beurteilt werden, welche unterschiedlichen Wirkungseffekte sich mit verschiedenen Ausgestaltungsvarianten verbinden, kann auf entsprechende empirische Analysen daher nicht verzichtet werden. Aus ökonomischer Sicht ist dabei multivariaten Verfahren in Form von Regressionsanalysen gegenüber alternativen Methoden eindeutig der Vorzug zu geben, da sie nach aktuellem Wissensstand über einen höheren Grad an methodischer Zuverlässigkeit verfügen.³⁸

Ziel einer Regressionsanalyse ist, das kommunale Ausgabenverhalten bestmöglich auf verschiedene Indikatoren zurückführen zu können. Zu diesem Zweck werden zunächst auf der Grundlage theoretischer finanzwissenschaftlicher Überlegungen mögliche Einflussfaktoren

³⁷ Siehe Döring et al. (2021), Gerhards et al. (2019), Döring et al. (2018), Lenk et al. (2017), Büttner/Thöne (2016), Thöne et al. (2015), Büttner/Schneider (2013), Thöne et al. (2013), Döring et al. (2012), Büttner et al. (2008), Baretti/Langmantel (2002), Baretti (2000) oder auch Parsche et al. (1998).

³⁸ Siehe zu dieser Bewertung auch Wagner (2009) sowie Winker (2007).

identifiziert, die einen kommunalen Finanzbedarf begründen könnten. Mittels regressionsanalytischer Verfahren wird dann geprüft, ob diese potenziellen Faktoren einen nachweisbaren, systematischen Zusammenhang zum Ausgabeverhalten der Kommunen aufzeigen. Durch die Spezifikation alternativer Regressionen wird auch überprüft, wie verschiedene Bedarfsfaktoren ggf. zusammenwirken und miteinander interagieren. Eine Schwäche von Regressionsanalysen kann lediglich darin bestehen, dass für den Zusammenhang zwischen potenziellen Bedarfsfaktoren und dem Ausgabenverhalten eine funktionale Form vorgegeben werden muss. Um Fehlspezifikationen auszuschließen, werden daher im Finanzausgleichskontext funktionale Zusammenhänge durch Scatter-Plots analysiert. Dies, gemeinsam mit der Anwendung statistischer Testverfahren, die die Anpassungsgüte und Signifikanz eines vorgegebenen funktionalen Zusammenhangs an die tatsächlichen Gegebenheiten prüfen, stellt eine valide Spezifikation sicher. Grundsätzlich gilt zudem, dass die Konstruktion einer Bedarfsmesszahl auf der Basis von Regressionsergebnissen nur dann erfolgen sollte, wenn das ökonometrische Verfahren einen ausreichend hohen Erklärungsgehalt erreicht. Ist letzteres nicht der Fall, müsste auf weniger anspruchsvolle und zugleich stärker strategieanfällige Verfahren der Bedarfsmessung (z. B. Korridorverfahren) zurückgegriffen werden.

In früheren Anwendungen von Regressionsanalysen wurde i. d. R. auf die akkumulierten Ausgaben einer Gebietskörperschaft regressiert. Verglichen werden somit die Gesamtausgaben zwischen Kommunen, wobei methodisch strukturelle Unterschiede berücksichtigt werden. Welche Faktoren hierbei geprüft wurden, war meist durch aktuelle politische Debatten bestimmt. Diese Herangehensweise kann grundsätzlich sowohl ineffizientes Wirtschaften als auch unterbliebene Ausgaben identifizieren und separieren – dies allerdings unter der restriktiven Annahme, dass faktische Einflussfaktoren (beinahe) vollständig identifiziert werden. Letzteres ist jedoch bei einer Betrachtung allein der akkumulierten Ausgaben sowie einem heuristischen Prüfen einzelner potenzieller Einflussfaktoren nicht realistisch. Daher konnten Gesamtregressionen die Variationen der Ausgaben nur zu kleinen Teilen erklären. Im Rahmen einer Regression auf die gesamten Ausgaben über alle Aufgabenbereiche hinweg, wie dies etwa im Rahmen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs praktiziert wird, kann lediglich „der Durchschnittswert der unter dem Modell prognostizierten Ausgaben [...] mit dem Durchschnittswert der tatsächlichen Ausgaben in Übereinstimmung gebracht“ werden.³⁹ Der Blick allein auf den Gesamtbedarf einer Kommune kann somit dazu führen, dass die spezifischen Zusammenhänge zwischen den Ausgaben und diese beeinflussenden Faktoren in den einzelnen Aufgabenbereichen nicht hinreichend transparent gemacht werden.

³⁹ Vgl. Büttner/Schneider (2013, S. 10). Siehe hierzu ausführlich auch Thöne et al. (2013, S. 62ff.).

Dies führt bisweilen zu der Kritik, dass die auf diese Weise errechneten Finanzausgleichsparameter die Realität, wie diese sich in den tatsächlichen Ausgaben einer Kommune niederschlägt, allenfalls sehr eingeschränkt wiederzugeben scheinen.⁴⁰

Ein weiteres Verfahren, welches in jüngerer Zeit teilweise in Hessen, Thüringen und Rheinland-Pfalz zur Anwendung kam, ist das Korridorverfahren. Mit dem Ziel, bei der Bedarfsermittlung unerfüllte Bedarfe zu erkennen sowie ineffiziente Ausgaben unberücksichtigt zu lassen, wird hier die tatsächliche Verteilung der Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen auf eine engere, gestutzte Korridorverteilung transformiert.⁴¹ Ausgaben unterhalb der unteren Korridorgrenze werden auf diese angehoben, solche über der oberen Grenze auf diese „gestutzt“. Die Anwendung dieses Verfahrens ist jedoch mit spezifischen Nachteilen verbunden. So müssen Ober- und Untergrenzen des Korridors exogen gesetzt werden und entziehen sich somit einer finanzwissenschaftlichen Herleitung. Als Maß für eine angemessene Finanzausstattung einer durchschnittlichen Kommune gilt dann der Erwartungswert der (gedeckelten) transformierten Korridorverteilung. Des Weiteren bleibt unklar, was die Ursachen eines unterschiedlichen Finanzbedarfs von Land und Kommunen einerseits sowie der verschiedenen Typen von Kommunen (z. B. nach Gemeindegrößenklassen differenziert) andererseits sind. Zudem weist das Verfahren in dynamischer Hinsicht adverse Effekte auf, die seinen begrüßenswerten Zielsetzungen entgegenstehen: Verschlechtert sich die finanzielle Situation der ohnehin finanzschwachen Kommunen unterhalb des Korridors, führt dies zu einer Verschiebung des Korridors nach unten, sodass auch der Erwartungswert sinkt. Den Kommunen stehen dann bei zunehmenden unerfüllten Bedarfen weniger finanzielle Mittel zur Verfügung, obwohl diese mindestens gleichbleiben sollten. Erhöhen sich hingegen die Ausgaben der Kommunen am oberen Korridorrand, steigt der Erwartungswert der Verteilung, d. h. höhere und gegebenenfalls ineffiziente Ausgaben führen zu insgesamt höheren Zuweisungen.⁴² Der zuletzt genannte dynamische Effekt führt schließlich zu der Bewertung, dass das Korridorverfahren auch nicht anreizkompatibel ist, da es nicht im Einklang mit dem Gebot einer sparsamen und effizienten Haushaltsführung steht. Bedarfsgerechtigkeit kann durch dieses Verfahren nicht erreicht werden.

⁴⁰ Ein weiterer häufig genannter Kritikpunkt ist, dass die regressionsanalytische Herleitung kommunaler Finanzbedarfe für einen Großteil der Betroffenen nur schwer nachvollziehbar ist.

⁴¹ Thöne et al. (2019, S. 34), die zudem feststellen: „Ausgaben können zum einen Ineffizienzen und somit eine Verschwendung von Mitteln beinhalten, die sich nicht erkennen lässt. Zum anderen zeigen keine Ausgaben bzw. sehr geringe Ausgaben nicht an, ob es sich im Einzelfall um besondere Wirtschaftlichkeit, Präferenzen oder unerfüllte Bedarfe handelt.“

⁴² Auch innerhalb des Korridors steigt der Erwartungswert der Verteilung überproportional; zudem haben Ausreißer einen deutlichen Einfluss, vgl. auch Thöne et al. (2019), S. 71f.

Der Anforderung, Bedarfe möglichst genau bzw. objektiv zu beziffern, scheint der Standardkostenansatz zu entsprechen. Ein solches auf betriebswirtschaftliche Verfahren zu den Standard- bzw. Normkosten der Produkterstellung Bezug nehmendes Verfahren⁴³ birgt jedoch sowohl methodische als auch juristische Probleme, was dafür verantwortlich sein dürfte, dass dieses Verfahren bislang keine Anwendung in bestehenden Finanzausgleichssystemen findet. Es sei hier jedoch der Vollständigkeit halber aufgeführt: Im Unterschied zu den anderen bislang genannten Verfahren zur Schätzung der kommunalen Finanzbedarfe, verbindet sich mit dem Standard- bzw. Normkostenansatz der Anspruch, nicht allein relative Bedarfe zu ermitteln, sondern auch absolute Bedarfswerte zu beziffern. Eine solche Bedarfsermittlung mittels der Verwendung entsprechender Standardkostensätze würde allerdings erforderlich machen, die Aufgaben einer jeden Kommune exakt zu definieren und die mit der Erfüllung dieser Aufgaben verbundenen Kosten zu ermitteln. Dazu wäre im Vorfeld eine politische Festlegung entsprechender Ausstattungsstandards erforderlich, was jedoch dem Grundgedanken der kommunalen Selbstverwaltung zuwiderlaufen würde, da den unterschiedlichen Gegebenheiten, lokalen Präferenzen und politischen Entscheidungen vor Ort nicht Rechnung getragen werden könnte. Hinzu kommen weitere methodische Probleme: Auch wenn die Aufgaben der einzelnen Kommunen sowie das notwendige Maß der Aufgabenerfüllung festliegen würden, „wären dann die mittleren Kosten der Aufgabenerfüllung je Aufgabeneinheit (z. B. Kosten pro Meter Kreisstraße) zu ermitteln. Durch Multiplikation der beiden Größen würden die Kosten der Aufgabenwahrnehmung jedes einzelnen Aufgabenbereichs berechnet. Der Finanzbedarf einer Kommune ergäbe sich dann aus der Summe der Kosten der Einzelbereiche. Entsprechend würde sich der gesamte Finanzbedarf der kommunalen Ebene aus der Summe der Bedarfe der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften zusammensetzen [...]. Gegen eine originäre, aufgabenbezogene Bedarfsermittlung spricht zudem, dass sie in eklatantem Widerspruch zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht steht. Zum anderen ist die Ermittlung von effizienten (nicht von tatsächlichen) Kostensätzen kaum möglich. Schließlich wäre das Verfahren reichlich kompliziert“.⁴⁴

Nicht mit dem Standard- bzw. Normkostenansatz zu verwechseln, ist der sogenannte Normansatz der Bedarfsmessung, der im Gutachten zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs für Schleswig-Holstein für einzelne Aufgabenbereiche (KiTa, Schule, Straßen) zur Anwendung kam. Dieser Ansatz quantifiziert Bedarfe öffentlicher Gebietskörperschaften für einzelne Aufgabenbereiche ohne jeglichen Rückgriff auf Ausgabedaten. Alle anderen Aufgabenbereiche wurden mittels aufgabenspezifischer Regressionen

⁴³ Siehe für einen solchen Vorschlag etwa Junkernheinrich (2009).

⁴⁴ Vgl. Scherf (2003, S. 13), der darüber hinaus anmerkt, dass ein solches Verfahren „seine Vorzüge schnell verlieren [würde], wollte man sich aus diesem Grund auf nur wenige Aufgabenbereiche beschränken“ (ebenda).

analysiert, sodass letztlich ein aus beiden Methoden bestehendes hybrides Verfahren zur Bedarfsschätzung eingesetzt wurde.⁴⁵ Hinsichtlich der Bewertung des Normansatzes sind die beiden folgenden Aspekte von Bedeutung: Im Unterschied zum Standard- bzw. Normkostenansatz kollidiert die Ermittlung des Bedarfs gemäß Normansatz nicht mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, da hier nicht auf Minimalkosten oder Normkosten exogen festgelegter Aufgabenerfüllungsgrade, sondern vielmehr analog zu den mittels Regressionsanalyse bestimmten Finanzbedarfen auf „normale, ausreichende Bedarfe bei angemessener Aufgabenwahrnehmung“ abgestellt wird. Die Anwendung dieses Verfahrens ist jedoch nicht für alle Aufgabenbereiche möglich. Um anwendbar zu sein, müssen zum einen die Nachfragemengen nach kommunalen Leistungen gut abgegrenzt und abgebildet werden können. Zum anderen ist erforderlich, dass die Qualität der Leistungen über die Inputmengen (z. B. Flächenkennziffern oder Betreuungsschlüssel) hinreichend beschrieben werden kann. Schließlich müssen fachlich anerkannte Kostenkennwerte vorliegen oder transparent hergeleitet werden können. Solche Kennwerte können etwa tariflich festgelegte Gehälter für Lehrer oder Erzieher oder auch anerkannte Werte für Aufwendungen je Straßenmeter sein. Dies sind jedoch weder zwingend die Werte, die die kommunalen Ausgaben beziffern, noch strenge (Minimal-)Kostensätze, auf die der Standardkostenansatz abstellt.

Tabelle 7 fasst die erläuterten Verfahren zur Finanzbedarfsermittlung zusammen:

Tabelle 7: Mögliche Methoden der Finanzbedarfsermittlung

Standardkostenansatz
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zielsetzung/Vorgehensweise:</i> Ermittlung des absoluten originären Finanzbedarfs anhand von Standardkostensätzen und Standardmengen nach exogener Festlegung notwendiger Grade der Aufgabenerfüllung in Anlehnung an entsprechende betriebswirtschaftliche Verfahren. • <i>Nachteile/Probleme:</i> Ein am Minimalkostenprinzip orientierter Ansatz, der kommunale Leistungen exogen als notwendig oder obsolet klassifiziert, widerspricht dem Prinzip der kommunalen Autonomie und Selbstverwaltungsgarantie. Die Notwendigkeit eines vorab festgelegten Aufgabenkatalogs sowie der Datenbeschaffungsaufwand stellen kaum überwindbare praktische Hürden dar.
Normansatz der Bedarfsmessung
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zielsetzung/Vorgehensweise:</i> Ermittlung eines normal zu erwartenden tatsächlichen Finanzbedarfs für solche kommunalen Aufgaben, bei denen die Nachfrage-

⁴⁵ Siehe für eine ausführliche Beschreibung Gerhards et al. (2019, S. 38ff.). Diese hybride Vorgehensweise war insofern erforderlich, als die vom schleswig-holsteinischen Verfassungsgericht geforderte Bestimmung von objektivierbaren Bedarfen, die nicht an die Ausgaben anknüpfen, nur durch einen Einsatz unterschiedlicher Bedarfsmessmethoden zu gewährleisten war. Siehe Urteil des Verfassungsgerichtshofs Schleswig-Holstein vom 27. Januar 2017 (LVerfG 4/15).

menge gut abgegrenzt werden kann, die Qualität der Leistungen über die Inputmengen hinreichend beschreibbar ist sowie fachlich anerkannte Kostenkennwerte als Grundlage der Finanzbedarfsbestimmung vorliegen oder transparent geschätzt werden können.

- *Nachteile/Probleme:* Größerer Verfahrensaufwand aufgrund der genannten methodischen Voraussetzungen. Nur für eine begrenzte Zahl an kommunalen Aufgaben geeignet.

(Gesamthafte) Regressionsanalyse

- *Zielsetzung/Vorgehensweise:* Möglichst genaue Beschreibung des kommunalen Ausgabeverhaltens (als zu erklärende Variable) anhand verschiedener, nicht oder weitgehend nicht durch kommunales Verhalten beeinflussbarer Strukturindikatoren zwecks Ableitung eines (fiktiven) kommunalen Finanzbedarfs mit hoher empirischer Erklärungskraft.
- *Nachteile/Probleme:* Für die Beschreibung des Zusammenhangs zwischen einem jeweiligen Bedarfsfaktor und dem Ausgabeverhalten kann nur auf eine begrenzte Zahl an vorgegebenen funktionalen Beziehungsformen zurückgegriffen werden. Aufgrund der statistisch anspruchsvollen Vorgehensweise unter Einsatz ökonometrischer Analyseverfahren sind die Berechnungsergebnisse nicht immer einfach nachvollziehbar. Bei Fokus allein auf die Gesamtausgaben können Bedarfsfaktoren unerkannt bleiben, die für einzelne Aufgabenbereiche eine den dortigen Finanzbedarf maßgeblich bestimmende Bedeutung haben.

Korridorverfahren

- *Zielsetzung/Vorgehensweise:* Transformation der Verteilung der tatsächlichen kommunalen Ausgaben auf einen engeren Korridor, um bislang unerfüllte Bedarfe zu erfassen sowie ineffizientes Ausgabeverhalten zu vermeiden. Als Maß für eine angemessene Finanzausstattung einer durchschnittlichen Kommune gilt der Erwartungswert der (gedeckelten) transformierten Korridorverteilung.
- *Nachteile/Probleme:* Ober- und Untergrenzen werden exogen (politisch) gesetzt und leiten sich nicht selbst aus der Messmethode ab. Es wird allein das tatsächliche Ausgabenverhalten der Kommunen betrachtet, sodass unklar bleibt, was die verursachenden Faktoren eines bestehenden Finanzbedarfs sind. Dynamisch weist das Verfahren adverse Effekte auf, d. h. es kann die Problematik unerfüllter Bedarfe und ineffizienten Ausgabeverhaltens verstärken. Keine Anreizkompatibilität zu Gunsten einer sparsamen Haushaltsführung.

Quelle: eigene Darstellung.

Vor dem Hintergrund der zurückliegenden Ausführungen zu den unterschiedlichen methodischen Möglichkeiten einer Finanzbedarfsmessung und deren jeweiligen Vor- und Nachteilen lassen sich folgende zentrale Ausgestaltungsmerkmale des Bedarfsmesskonzepts für den brandenburgischen Finanzausgleich ableiten:

- Ermittelt wird ein fiktiver Finanzbedarf: Die tatsächlichen Ausgabevolumina sowie andere Entscheidungsgrößen der kommunalen Finanzpolitik werden für die Bestimmung

des Finanzbedarfs einer Kommune aus den genannten Gründen nicht in den Vordergrund gestellt. Damit wird aus finanzwissenschaftlicher Sicht von den unterschiedlichen Neigungen bzw. Präferenzen abstrahiert, die dem Konsum lokaler öffentlicher Leistungen zugrunde liegen. Der Grund hierfür ist, dass solche „Präferenzunterschiede und ihre Befriedigung durch autonome finanzpolitische Entscheidungen [...] zur kommunalen Selbstverwaltung“ gehören und entsprechend nicht „zum ausgleichsrelevanten Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs gemacht werden“ können.⁴⁶

- Die (potenziell) erklärenden Bedarfsfaktoren dürfen nicht strategieanfällig sein, so dass (relative) Zuweisungshöhen nicht durch die Entscheidungen der Kommunen beeinflusst werden können. Mengenvariablen, wie etwa die Zahl der Bedarfsgemeinschaften oder der Beschulten, sind nachfrage- und nicht angebotsbestimmt, was einer möglichen Strategieanfälligkeit entgegensteht. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wünschenswert ist eine weitgehende Verwendung von rein exogenen Kennzahlen (z. B. Einwohnerzahl und -struktur⁴⁷, Gesamtfläche einer Kommune, Zentralörtliche Funktionen gemäß Raumplanung), da diese – definitionsgemäß – weder von der abhängigen Variable noch dem Verhalten der Gemeindeakteure beeinflussbar sind und insofern unter Anreizgesichtspunkten am besten geeignet sind.
- Um aufgabenspezifische Zusammenhänge transparent zu machen – Ausgaben folgen Aufgaben – werden Regressionen auch aufgabenspezifisch vorgenommen.⁴⁸ Es werden dabei in umfassender Form bestehende Daten zu den Ausgaben der einzelnen Kommunen in einzelnen Aufgabenbereichen mit Daten zu möglichen bedarfsinduzierenden strukturellen Einflussfaktoren verknüpft. Abweichungen von den regressionsanalytisch ermittelten Schätzwerten lassen sich dann als „nicht erfüllter oder übermäßig erfüllter Bedarf“ interpretieren.⁴⁹ Zudem werden nur jene kommunalen Ausgaben im Rahmen der Regressionsanalyse berücksichtigt, die als „kommunaler Zuschussbedarf“ durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden, da nur diese Ausgaben als finanzausgleichsrelevant anzusehen sind. Der für den Finanzausgleich ermittelte fiktive kommunale Bedarf

⁴⁶ Vgl. Thöne et al. (2013, S. 45) oder auch Büttner/Schneider (2013, S. 8). Die hier getroffenen Aussagen und vorgenommenen Unterscheidungen bei der Bestimmung des als relevant anzusehenden Finanzbedarfs einer Kommune wurden anhand der Überprüfung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs getroffen, gelten aufgrund ihres grundlegenden Charakters aber auch für die Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg.

⁴⁷ Insbesondere nach Altersgruppen, da diese die verschiedenen öffentlichen Aufgaben unterschiedlich intensiv nutzen. Siehe hierzu Seitz (2004).

⁴⁸ Siehe hierzu auch die entsprechenden Ausführungen in Gerhards et al. (2019, S. 41).

⁴⁹ Vgl. Thöne et al. (2019, S. 45). Diese Interpretation erfolgt allerdings unter der Annahme, dass der Großteil der Kommunen die betrachteten Aufgaben „in einem vernünftigen Maß und unter dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung erfüllt“ (ebenda).

ergibt sich sodann als multidimensionaler Wert über alle Bedarfsfaktoren und die strukturell bedingte Aufgabenintensität hinweg.

Die Methodik der aufgabenspezifischen Regressionsanalyse wird in den Kapiteln D.4 und E näher erläutert.

D.2.2 Kritische Würdigung von Hauptansatzstaffeln

Der allgemeinste Indikator für zahlreiche mögliche kommunale Ausgabenbedarfe ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht die Bevölkerung der Kommune. Der öffentliche Sektor soll der Bevölkerung dienen (Daseinsvorsorge) und jeder Bürger prinzipiell einen gleichwertigen (vgl. ROG, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse) Zugang zu öffentlichen Leistungen haben. Zu diesen Leistungen gehören im kommunalen Kontext beispielsweise das örtliche Straßennetz ebenso wie Schulen und Kindergärten. Daher ist die Einwohnerzahl in allen kommunalen Finanzausgleichssystemen der Flächenländer zentraler Ausgangspunkt für den Finanzbedarf.

In vielen Finanzausgleichen erfährt die Bevölkerungsanzahl – noch vor Anwendung etwaiger Ergänzungs- bzw. Nebenansätze zur Berücksichtigung weiterer Bedarfsfaktoren – eine „Veredelung“ in der Form, dass mit größerer Bevölkerung ein höherer Pro-Kopf-Bedarf unterstellt wird. Innerhalb des Hauptansatzes schlägt sich dies in einer Staffelung der Einwohnerzahl nieder, d. h. die Einwohner einer Kommune werden mit Prozentsätzen gewichtet, die mit der Ortsgröße ansteigen. Finanzwissenschaftlich ist dieser Zusammenhang jedoch seit jeher umstritten. Fraglich ist beispielsweise, ob zusätzliche Einwohner nicht nur zu einer zusätzlichen Nachfrage nach kommunalen öffentlichen Leistungen führen, sondern auch – selbst unter Berücksichtigung von bestehenden Kostendegressionseffekten – zu mit der Ortsgröße überproportional ansteigenden kommunalen Gesamtausgaben.⁵⁰ Nur im zuletzt genannten Fall wäre es finanzwissenschaftlich gerechtfertigt, wenn der Finanzbedarf einer Kommune neben der Einwohnerzahl als solcher zusätzlich auch durch deren Gewichtung bzw. Staffelung abgebildet wird.

⁵⁰ Siehe für die Ablehnung einer Gewichtung des Einwohner-Indikators bei der Bedarfsermittlung etwa Deppe (1966), Gläser (1981), Kops (1983), Deubel (1984), Junkernheinrich (1991), Voß (1991), Kuhn (1995), Junkernheintich/Micosatt (2008), Lenk/Rudolph (2003), Rehm/Matern-Rehm (2010), Falken-Grosser (2010), Schultewolter (2018) oder auch Thormann (2019). Empirische Belege, die für eine Einwohnergewichtung sprechen, finden sich demgegenüber beispielsweise in Seitz (2002), Vesper (2006), Büttner et al. (2019) oder auch Hesse et al. (2019).

Möglich Gründe, warum die Pro-Kopf-Ausgaben der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter mit zunehmender Einwohnerzahl überproportional steigen könnten, sind die folgenden:⁵¹

- *Steigende Einkommenselastizität der Nachfrage* nach öffentlichen Gütern und deren folglich superiorer Charakter:⁵² Danach führen höhere Pro-Kopf-Einkommen in größeren Kommunen bzw. Ballungsräumen zu einer steigenden Nachfrage nach staatlichen (kommunalen) Leistungen im Verhältnis zu privaten Gütern, was wiederum die öffentlich getätigten Ausgaben je Einwohner überproportional anwachsen lässt.⁵³ Diese Begründung ist jedoch zum einen nicht hinreichend trennscharf, da sich infolge der Wohnstandortwahl urbaner Bevölkerungsgruppen im räumlichen Umfeld von größeren Städten häufig auch kleinere Gemeinden mit einem vergleichsweise hohen Pro-Kopf-Einkommen finden. Noch bedeutsamer ist jedoch, dass es sich diesbezüglich um eine präferenz- bzw. einkommensbezogene Ursache kommunaler Ausgabenunterschiede handelt, die bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs aus den in Abschnitt D.1 genannten Gründen nicht berücksichtigt werden sollte. Für die Bestimmung des finanzausgleichsrelevanten Finanzbedarfs sind demgegenüber nur solche (Struktur-)Variablen bedeutsam, die „als Maß der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen“⁵⁴ interpretiert werden können.
- *Externe Effekte*: Werden Leistungen einer Kommune nicht nur von den eigenen Einwohnern, sondern auch von der Bevölkerung aus weiteren Kommunen genutzt, entstehen sogenannte Spill-Over-Effekte: Die Leistungserbringung einer größeren und regelmäßig zentraleren Kommune wirkt ins Umland hinein. Bildet man nun die Ausgaben je eigenem Einwohner, so scheinen diese deutlich höher zu sein als in anderen Kommunen. Streng genommen sind die eigenen Einwohner hier jedoch der falsche Nenner, da sie die Nutzergruppe der Leistung nicht hinreichend gut abbilden. Typische Leistungen sind hier kulturelle und weitere Infrastruktureinrichtungen wie Theater, Museen, Schwimmbäder, weiterführende Schulen etc. Größere Gemeinden erfüllen insofern im Vergleich zu kleineren Gemeinden zusätzliche Aufgaben, was in der finanzwissenschaftlichen Literatur auch als der sogenannte Zoo-Effekt bezeichnet wird, da eine solche Einrichtung erst in größeren Städten zum ubiquitären Aufgabenbündel hinzutritt.⁵⁵ Allgemein kann daher

⁵¹ Siehe hierzu auch Zimmermann et al. (2012, S. 42f.) sowie Zimmermann/Döring (2019, S. 80ff.). In der Finanzwissenschaft wird diese Form der „Einwohnerveredelung“ unter Verweis auf die frühen Untersuchungen von Popitz (1932) und Brecht (1932) begründet, die auf einen empirischen Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben für staatliche Leistungen verweisen.

⁵² Siehe für diese Begründung etwa Büttner et al. (2008, S. 94).

⁵³ Siehe zur Erklärung dieses Effektes auch Döring (2015, S. 116ff.) mit weiteren Literaturverweisen. Siehe diesbezüglich schon früh auch Bergstrom/Goodman (1973).

⁵⁴ Vgl. Büttner et al. (2008, S. 94).

⁵⁵ Siehe Zimmermann/Döring (2019, S. 83) mit Verweis auf Oates (1988).

beim Auftreten von räumlichen Spill-Over-Effekten der genannten Art auch von der Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben gesprochen werden. Da die Nutzergruppen im Fall von räumlichen externen Effekten jedoch nur schwer abgegrenzt werden können, wird quasi (nur!) hilfsweise eine entsprechend gewichtete Einwohnerzahl als Bedarfsindikator verwendet. Diese hilfsweise eingeführte Staffelung sollte in dieser Form jedoch nur so lange in einem Finanzausgleich zur Anwendung kommen, wie eine bessere Abgrenzung der entsprechend erbrachten, häufig zentralörtlichen Aufgaben und der dadurch bestehenden Ausgaben nicht gelingt.

- *Strukturbedingt höhere Bereitstellungskosten:* Als ursächlich hierfür gelten wiederum höhere Preise für benötigte Inputfaktoren bei der Produktion von öffentlichen Gütern in städtischen Ballungsräumen, die sich in vergleichsweise höheren Löhnen, Mieten, Grundstückspreisen etc. niederschlagen sollen. Man spricht diesbezüglich auch von Agglomerationseffekten, die sich auf die Höhe der kommunalen Ausgaben auswirken können.⁵⁶ Zudem können häufig sogenannte Überfüllungs- bzw. Ballungskosten als negative externe Effekte bei starker Inanspruchnahme lokaler öffentlicher Leistungen für einen steigenden Finanzbedarf pro Kopf in Kommunen mit großer Einwohnerzahl sorgen.⁵⁷ Dies gilt nicht zuletzt insofern, als eine bestehende wechselseitige Behinderung der Nutzer im Konsum dieser Leistungen nur durch eine kostenträchtige Ausweitung des Angebots abgemildert werden kann. Dies schließt auch zusätzliche Ausgaben zur Vermeidung solcher Ballungskosten mit ein, wie sie beispielsweise infolge vermehrter verkehrsbedingter Umweltbelastungen oder höherer Kriminalitätsraten in städtischen Verdichtungsräumen auftreten. Strukturbedingte höhere Bereitstellungskosten kann es allerdings nicht nur bei Kommunen mit besonders großer Bevölkerungszahl geben, sondern auch bei Kommunen mit vergleichsweise wenigen Einwohnern. Als ursächlich hierfür werden oft hohe Fixkosten, vor allem im Bereich der lokalen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, oder auch Unterhaltungskosten für Straßen, deren Länge gerade bei kleinen Kommunen im ländlichen Raum überproportional groß ausfallen kann, angesehen.⁵⁸ Zudem ist der Effekt der Einwohnerzahl auf die kommunalen Ausgaben neben Agglomerationseffekten und Bal-

⁵⁶ Siehe hierzu stellvertretend Büttner et al. (2019, S. 16ff.).

⁵⁷ Siehe für den Begriff der Überfüllungs- bzw. Ballungskosten etwa Grossekkettler (1985). In der englischsprachigen Literatur wird mit Oakland (1972) diesbezüglich der Begriff der „Congestion Cost“ verwendet. Siehe zu den ökonomischen Implikationen von Ballungskosten auch Keuschnigg (2005, S. 353), der hierzu feststellt: „Im Idealfall zeichnen sich öffentliche Güter durch Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Konsum aus. Die meisten öffentlichen Güter sind jedoch unrein in dem Sinne, dass bei Übernutzung Ballungskosten auftreten und der Konsum teilweise rivalisierend ist. Dies bedeutet, dass bei zunehmender Nutzerzahl eine höhere Kapazität bereitgestellt werden muss [...]. Daher nehmen für ein gegebenes Versorgungsniveau die Gesamtkosten der Bereitstellung mit zunehmender Nutzerzahl zu [...]“.

⁵⁸ Entsprechende empirische Befunde für einen solchen Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Ausgaben und Gemeindegröße finden sich ebenfalls in Seitz (2002).

lungskosten auch durch Größenvorteile und damit einhergehende Kostendegressionseffekte bestimmt, die für sich genommen mit steigender Einwohnerzahl rückläufige Pro-Kopf-Ausgaben erwarten lassen. Diese gegenläufigen Effekte können durch allgemeine Hauptansatzstaffeln in der Regel nur sehr ungenau abgebildet werden.

Zu betonen ist, dass eine allein theoretische Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Einwohnerzahl und dem Verlauf der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben keinen eindeutigen Befund erlaubt. Zudem zeigen auch bisherige empirische Befunde keinen klaren Zusammenhang. Vielmehr liefert eine gesamthafte Betrachtung der Pro-Kopf-Ausgaben einen Beleg für einen tendenziell U-förmigen Verlauf, d. h. ein erhöhter Finanzbedarf pro Kopf zeigt sich nicht nur mitsteigender Einwohnerzahl, sondern auch für solche Kommunen, die durch eine besonders geringe Einwohnerzahl gekennzeichnet sind.

Für eine Überprüfung des Finanzausgleichssystems lautet hier die zentrale Frage, inwieweit der Bedarfsindikator „Einwohnerzahl“ in seiner gegebenen Staffelung nach Gemeindegrößenklassen den tatsächlichen Finanzbedarf der brandenburgischen Kommunen bestmöglich beschreibt. Eine gestaffelte („veredelte“) Gewichtung der Einwohnerzahl als zu nutzender Bedarfsindikator ist nur dann gerechtfertigt, wenn sich dieser in Deutschland seit den 1920er Jahren traditionell angenommene progressive Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Ausgabenbedarf auch empirisch nachweisen lässt. Dies ist jedoch nur eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für eine Einwohnerstaffelung: Um dauerhaft in einem rechtssicher gestalteten Finanzausgleich eingesetzt werden zu können, muss die Einwohnerstaffelung nicht nur empirisch belegt werden, sie muss auch die *beste* empirische Erklärung liefern. Dies ist für jeden kommunalen Finanzausgleich, so auch hier für Brandenburg, immer erneut ergebnisoffen zu prüfen. Neben der ökonometrischen Erklärungsgüte, die mit statistischen Standardindikatoren wie dem Determinationskoeffizienten R^2 (auch: Bestimmtheitsmaß) u. Ä. gemessen wird, spielt dabei auch die *Nachvollziehbarkeit* der Erklärungen eine zunehmend wichtige Rolle – nicht zuletzt in der rechtlichen Würdigung, wo sich „tatsächliche Bedarfe“ seit dem Schleswig-Holstein-Urteil als neuer Rechtfertigungsmaßstab für kommunale Finanzausgleich etablieren. Regelmäßig gelingt es bei aufgabenspezifischen Bedarfsanalysen, die dargestellten gegenläufigen Effekte auf den Pro-Kopf-Kostenverlauf (Skaleneffekte versus externe Effekte) genauer abzubilden⁵⁹ und so eine bessere Transparenz sowie hierdurch breite Akzeptanz der Ergebnisse zu erreichen. Im Ergebnis erhalten dann größere Kommunen weiterhin höhere Zuweisungen pro Einwohner – jedoch differenzierter, als eine auf einer Gesamtregression beruhende Einwohnerstaffel es abbilden könnte. Ein relevanter Faktor ist hier i. d. R. auch die Zentralörtlichkeit.

⁵⁹ Vgl. Gerhards et al. (2019), Döring et al. (2021), Gerhards et al. (2021)

Für die Evaluierung des brandenburgischen Finanzausgleichs wird diese Untersuchung ergebnisoffen durchgeführt, um den Ansatz zu identifizieren, der die tatsächlichen Bedarfe der Gemeinden – einschließlich der tatsächlich *höheren* Bedarfe größerer Städte und Gemeinden pro Einwohner – bestmöglich erfasst und im Finanzausgleich nutzbar macht. Dies ist das zentrale Ziel. Ob dazu ein Hauptansatz mit Einwohnerstaffel oder ein zentraler Ansatz mit multivariater empirischer Bedarfsformel das bessere Instrument ist, wird im Folgenden untersucht.

D.3. Finanzkraftabhängigkeit von Zuweisungselementen

Aufgabenspezifische Bedarfe können in der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs eines deutschen Flächenlandes grundsätzlich entweder in Form von Schlüsselzuweisungen oder über finanzkraftunabhängige Sonderlastenausgleiche abgebildet werden. Sonderlastenausgleiche können dabei als Vorwegentnahmen aus der Finanzausgleichsmasse geschöpft werden. In den deutschen Flächenländern wird die Mehrheit der zu erfüllenden Aufgaben i. d. R. über finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen finanziert. Dies meint, dass die finanziellen Mittel bedarfs- und steuerkraftabhängig zugeteilt werden. Entsprechend sinkt die Höhe der Zuweisung *ceteris paribus* mit der Finanzstärke der Kommune – bis hin zur Abundanz, sodass besonders finanzstarke Kommunen keinerlei Zuweisungen erhalten. Sowohl finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen als auch finanzkraftunabhängige Sonderlastenausgleiche haben ihre Berechtigung. Bei welcher Aufgabe man sich für welches Instrument entscheidet, hat allerdings Konsequenzen für die Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs.

Durch Sonderlastenausgleiche, welche finanzkraftunabhängig gewährt werden, wird der Ausgleichseffekt und damit die redistributive Wirkung des KFA gemindert (Gerhards et al., 2021). Dieser Effekt ist umso deutlicher, je mehr Finanzmasse über Sonderlastenausgleiche verteilt wird, relativ zu den Mitteln, die über die Schlüsselzuweisungen an die kommunalen Gebietskörperschaften fließen. Hierdurch erhalten auch abundante Kommunen Zuweisungen. Je nach Ausgestaltung kann dies partiell regressiv und somit dem Ausgleichscharakter des KFA entgegenwirken. Es gibt Situationen, in denen solch ein Effekt auch intendiert sein mag. Wird eine Aufgabe finanzkraftunabhängig finanziert, so kann dies dazu führen, dass die finanziellen Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe auch in fiskalisch angespannten Zeiten zielgenauer zugeteilt werden können, als dies bei einer finanzkraftabhängigen Verteilung der aufgabenspezifischen Mittel der Fall wäre. So reduzieren sich bei einer finanzkraftunabhängigen Verteilung im Zuge einer wirtschaftlichen Krise die Mittel für diese Aufgabe gleichmäßig zwischen den Kommunen. Eine finanzkraftabhängige Zuweisung könnte hingegen dazu führen, dass die finanziellen Mittel für diese Aufgabe für Kommunen relativ stärker zurückgehen, in denen die Finanzkraft im Zuge der wirtschaftlichen Krise stärker abgenommen hat, als in Kommunen, die weniger stark von der Krise betroffen sind. Andererseits könnte man

auch argumentieren, dass sehr finanzkraftstarke Kommunen eine aufgabenspezifische Reduzierung von finanziellen Mitteln auch eigenständig ausgleichen könnten und die finanziellen Mittel stattdessen jenen Kommunen zugutekommen sollten, die nicht genügend Mittel zur Erfüllung ihres Aufgabenspektrums zur Verfügung haben.

Finanzkraftunabhängige Sonderlastenausgleiche können außerdem sinnvoll sein, um die finanziellen Mittel für eine Aufgabe sicherzustellen, deren Finanzierungsbedarf sich künftig erheblich erhöht. Eine derartige Erhöhung des Finanzbedarfs mag sich in den auf der Vergangenheit basierenden Daten der Jahresrechnungsstatistik und der Strukturmerkmale noch nicht abbilden, aber durch Prognosen und weitere Einschätzungen kann eine künftig notwendige Erhöhung des Finanzbedarfs in dieser bestimmten Aufgabe festgestellt werden. In diesem Falle ist eine Zuweisung auf Kennziffern, die die Vergangenheit abbilden, nicht zielführend, und eine finanzkraftunabhängige Zuweisung kann in Betracht gezogen werden. Eine ähnliche Argumentation kann angeführt werden, um zu rechtfertigen, weshalb die Förderung investiver Ausgaben finanzkraftunabhängig gestaltet sein sollte.

Letztlich ist die Frage, ob eine Aufgabe durch finanzkraftabhängige oder -unabhängige Mittel finanziert wird, eine Frage mit politisch-normativem Charakter und im politischen Diskurs zu beantworten. Ist eine stärkere Berücksichtigung der Finanzkraft einer Kommune und eine stärkere Nivellierung der Finanzausstattung zwischen den Kommunen gewünscht, folgt daraus ein Schwerpunkt auf finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen. Soll hingegen eine kosten- und aufgabenspezifische einheitliche Finanzierung einzelner Aufgabenbereiche erfolgen, bieten sich finanzkraftunabhängige Sonderlastenausgleiche an, die bspw. Aufgaben mit besonderer Priorität für das betrachtete Land adressieren und in denen flächendeckend ein einheitlicher Quantitäts- und Qualitätsstandard erreicht werden soll. Zu betonen ist in diesem Kontext allerdings, dass ein zu großer Schwerpunkt auf finanzkraftunabhängigen Sonderlastenausgleichen die kommunale Selbstverwaltungsautonomie schmälern kann.

In Brandenburg werden die allgemeinen Schlüsselzuweisungen steuerkraft- und damit finanzkraftabhängig auf die Kommunen verteilt. Gleiches gilt für die investiven Schlüsselzuweisungen. Zudem gibt es neben den in Abschnitt 4 des Finanzausgleichsgesetzes genannten finanzkraftunabhängigen Sonderlastenausgleichen (§§ 14-15a) auch eine Förderung von Theatern, Orchestern und vergleichbaren Einrichtungen mit Theater- und Konzertangeboten (§ 5 Abs. 1 BbgFAG) sowie einen Ausgleichsfonds für besondere Bedarfe, bspw. im Bereich der Erfüllung von freiwilligen Aufgaben, der Verwaltungsmodernisierung oder auch des Schuldendienstes (§ 16 BbgFAG). Die finanziellen Mittel für diese Sonderlastenausgleiche werden der Finanzausgleichsmasse vorweg entnommen (vgl. auch Abschnitt B.1 und B.3). In Brandenburg kommt den Sonderlastenausgleichen eine spezielle Bedeutung zu, da es im Gegensatz zu vielen anderen Flächenländern keine Nebenansätze gibt (Hummel et al., 2018). Eine finanzkraftunabhängige Verteilung bedeutet in diesem Kontext allerdings keineswegs, dass die Verteilung der finanziellen Mittel auf die Kommunen nicht an objektiven Kennziffern ausgerichtet ist. Die finanziellen Mittel des Schullastenausgleichs orientieren sich bspw. an der

Schulform und der Zahl der Schüler in diesen Schulen. Ebenso orientiert sich die Verteilung der Mittel des Sozial- und Jugendhilfelausgleichs an Indikatoren, die die erbrachte Leistung der Landkreise und kreisfreien Städte in diesem Bereich abbilden. Eine Orientierung an der Finanzkraft der Kommunen findet sich bei der Verteilung der Mittel aus den Sonderlastenausgleichen jedoch nicht. Dies führt dazu, dass auch abundante Gemeinden Zuweisungen erhalten können.

Die Methodik der aufgabenspezifischen Regression, die im folgenden Abschnitt D.4 im Detail beschrieben wird, ist flexibel anpassbar hinsichtlich der Frage, ob eine Aufgabe finanzkraftabhängig oder -unabhängig definiert werden soll. Damit kann der Aufbau der aufgabenspezifischen Regressionen flexibel an das jeweilige System des kommunalen Finanzausgleichs sowie an die gewünschte Auswahl, welche Aufgaben durch Sonderlastenausgleiche finanziert werden sollen, angepasst werden.

Grundsätzlich werden in den Regressionen im Basismodell alle Aufgaben bedarfsorientiert abgebildet, d. h. die Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln in der betreffenden Aufgabe werden anhand von Bedarfsindikatoren wie der Einwohnerzahl, der Finanzkraft und weiterer Strukturmerkmale abgebildet. Ist es jedoch gewünscht, eine bestimmte Aufgabe unabhängig von der Finanzkraft oder auch der Einwohnerzahl zu betrachten, kann dies flexibel im Rahmen der Methodik durch die Auswahl der erklärenden Merkmale angepasst werden.

Die Ergebnisse dieses Gutachtens betrachten *alle kommunalen Aufgaben gleichmäßig*. Dies bedeutet, dass sämtliche Aufgaben durch die aufgabenspezifisch bedarfsorientierten Schlüsselzuweisungen abgegolten werden (vgl. Kapitel D.4, E). Dies stellt den Basisfall eines alle Aufgaben der Kommunen umfassenden Finanzausgleichs dar. Sollen Zuweisungen für einzelne Aufgabenbereiche finanzkraftunabhängig erfolgen, sind diese für jeden Aufgabenbereich einzeln zu rechtfertigen. Für so bestimmte Bereiche kann im aufgabenspezifischen Kontext der Zuweisungsmechanismus für einzelne Aufgaben technisch leicht ausgetauscht werden, was einen entsprechenden Effekt auf die gesamten Verteilungsergebnisse hat.

D.4. Die aufgabenspezifische Regressionsmethodik

Die jeweiligen Ausgaben einer Gebietskörperschaft folgen ihren Aufgaben. In der vorliegenden Untersuchung werden daher Regressionen eingesetzt, um die Faktoren zu identifizieren, die in einzelnen Aufgabenbereichen Ausgaben induzieren. Gleichzeitig wird die Höhe des Einflusses der jeweiligen Faktoren auf die Ausgaben identifiziert.

In Abgrenzung zu den im Abschnitt D.2 genannten Regressionen auf die globalen Pro-Kopf-Ausgaben einer kommunalen Gebietskörperschaft werden hier zunächst Aufgabenfelder in Anlehnung an die Produktgruppen der Haushaltssystematik definiert, sodass Ausgaben eines

Aufgabenbereichs betrachtet werden. Die Ausgaben eines jeden so definierten Aufgabenbereichs bilden in der Regression die zu erklärende Variable. Ziel ist es, jene Indikatoren zu finden, die die Aufgabenerfüllung der jeweiligen Bereiche am besten erklären.

Die Regressionsgleichung

$$y_i = \beta_i x'_i + u_i, \quad i = 1, 2, \dots, I$$

zeigt, dass sich die zu erklärende Variable y_i aus den Koeffizienten β_i und den Werten der Variablen x'_i ergibt.

Im dargestellten Fall bedeutet dies inhaltlich, dass die Ausgaben im Aufgabenbereich i (des Zeitpunktes t) durch Werte der Variablen x'_i und deren Koeffizienten β_i erklärt werden. Dabei stellt u_i den Fehlerterm der Gleichung dar. Dieser kann interpretiert werden als nicht erklärbares Residuum, d. h. die verbleibende Abweichung kann nicht durch die identifizierten Einflussfaktoren erklärt werden. Damit die Koeffizienten β_i valide bestimmt sind, muss angenommen werden, dass die unbeobachteten Faktoren nicht mit den genutzten Variablen korrelieren.

Während die Berechnungen der Koeffizienten β_i letztlich durch ein ökonometrisches Programm erfolgen, muss zunächst ein sachgerechtes Modell entworfen werden. Zu spezifizieren ist zunächst die zu erklärende Variable y_i . In diesem Fall sind dies die bereinigten (deflationierten) Ausgaben der betrachteten Gebietskörperschaft (im Jahr t) für Aufgabe i . Als erklärende Variablen werden wiederum eine Vielzahl plausibler Strukturgrößen getestet. Diese können substitutiver Art sein – in diesem Fall müssen mehrere Regressionen durchgeführt und anhand ihrer Güte, die sich durch verschiedene Indizes zeigt, verglichen werden. Erklären mehrere Faktoren parallel bzw. komplementär bestmöglich die Aufgabenerfüllung eines Aufgabenbereichs, so muss deren Zusammenhang ebenfalls geprüft werden – hier kommen additive oder multiplikative Verknüpfungen infrage (Interaktionseffekte).

Weitere Fehlerquellen bei der Verwendung von Regressionsanalysen können sein, dass der sog. Fehlerterm, mittels dessen „Störgrößen“ im Sinne des Einflusses unbeobachteter Zufallsvariablen auf die Schätzergebnisse erfasst werden sollen, mit den erklärenden Variablen korreliert oder relevante Erklärungsfaktoren unberücksichtigt bleiben. In beiden Fällen würde es zu Verzerrungen bei den empirischen Schätzungen kommen. Schließlich darf die Regressionsanalyse auch nicht durch eine zu große Anzahl an erklärenden Variablen überfrachtet werden, da dies zu Einbußen bei der Transparenz der Schätzung führen würde.⁶⁰

Aus den Strukturwerten und den Ausgabedaten werden die Koeffizienten β_i für jede Variable und jeden Aufgabenbereich ermittelt. Im Folgenden werden diese wiederum eingesetzt, um

⁶⁰ Auf die genannten Fehlerquellen wird bereits in Gerhards et al. (2019, S.43f.) hingewiesen.

in Kombination mit den Strukturvariablen den normierten Bedarfswert der einzelnen Aufgabenbereiche und schließlich der gesamten Gebietskörperschaft zu bestimmen. Dieser Wert weicht i. d. R. vom Ausgabewert ab. Ausgabewerte über dem Bedarfswert lassen sich als Präferenz für eine Menge oder Qualität interpretieren, die über einem als normal und durchschnittlich anerkannten Wert liegt. Ebenso könnte ein solcher Wert für Effizienzspielräume stehen. Ausgabewerte unterhalb des Bedarfswertes stehen spiegelbildlich für eine Präferenz unterhalb der Erwartungswerte oder bisherige unerfüllte Bedarfe. Die Spielräume zwischen Bedarfswert und Ausgabewert offenbaren somit Spielraum für differierende lokale Präferenzen. Das aufgabenspezifische Vorgehen erlaubt dabei, diese für jede Aufgabe transparent zu machen – in der Summe können sich die Abweichungen ausgleichen.

Aus diesem Grund gelingt es auch bei einer Regression auf die Ausgaben über alle Aufgabenbereiche hinweg nicht gut, strukturelle Unterschiede hinreichend zu berücksichtigen. Durch Neben-, Ergänzungs- oder Sonderansätze wird angestrebt, Faktoren, die den tatsächlichen Bedarf einer Gebietskörperschaft beeinflussen, möglichst akkurat und vollständig einzubeziehen. Der Fokus auf die akkumulierten Pro-Kopf-Ausgaben birgt jedoch vor allem drei methodische Probleme: (1) Durch die akkumulierte Betrachtung werden Strukturvariablen insgesamt als insignifikant bewertet, wenn sie keinen entsprechenden Einfluss auf die gesamthaften Ausgaben haben – auch wenn sie für einzelne Aufgabenbereiche und somit für Kommunen, die hier strukturell bedingt sehr intensiv tätig sind, von großer Relevanz sein können. (2) Durch die starke Korrelation z. B. von der Einwohnerzahl insgesamt und Einwohnern einzelner Altersgruppen ist es methodisch schwierig, die Nutzer und somit Treiber eines kommunalen Leistungsangebots (wie z. B. Grundschulen) abzugrenzen. Hier dient dann die gesamte Bevölkerungszahl als Proxy – was jedoch je nach Streuung der Altersstruktur im Raum „unsaubere“ räumliche Verteilungsmuster generieren kann. (3) Durch den Fokus auf die Pro-Kopf-Ausgaben steckt die Bevölkerungszahl bereits implizit gleichmäßig für alle Aufgabenbereiche in der zu erklärenden Variablen. Absolute oder transformierte andere Strukturvariablen müssen somit methodisch immer mit der Einwohnerzahl interagieren, was häufig zu Schwierigkeiten bei der Festlegung von Funktionsverläufen führt. Zudem zeigen die aufgabenspezifischen Regressionen in einzelnen Bereichen, dass die Einwohnerzahl wenig bis keine Relevanz aufweist.

Darüber hinaus sieht sich ein Regressionsansatz auf die gesamten Ausgaben der Herausforderung gegenüber, unterschiedliche lokale Präferenzen von tatsächlich differierenden Bedarfen abzugrenzen. Wie an früherer Stelle bereits erläutert, fallen Präferenzunterschiede in die Finanzierungsverantwortung der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft und müssen bei der Bestimmung des für den kommunalen Finanzausgleich zugrunde zu legenden Bedarfs unberücksichtigt bleiben. Um einzelnen Thesen über die Zusammenhänge von lokalen Präferenzen und kommunalen Ausgaben Rechnung zu tragen, wurden prüfend bspw. im Fall des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs die lokalen Einkommen oder auch bestimmte

Personengruppen als Kontrollvariablen zur Erklärung der Ausgaben genutzt, im Weiteren aber nicht als ausgleichsrelevante Faktoren berücksichtigt.

Im Unterschied zum gesamthaften Regressionsansatz können jedoch bei der aufgabenspezifischen Vorgehensweise Nutzergruppen in vielen Bereichen sehr gut abgegrenzt werden.⁶¹ So werden KiTas, Jugendeinrichtungen und Schulen von bestimmten Altersgruppen in Anspruch genommen, während andere Aufgabenbereiche alle Altersgruppen betreffen. Durch die einzelne Betrachtung der jeweiligen Aufgabe zeigen sich Präferenzunterschiede unmittelbar durch (partielle) Abweichungen vom Schätzwert unter Berücksichtigung der Nutzergruppen. In Aufgabenbereichen, in denen die Bevölkerung einen geringen Einfluss auf die Bedarfe hat bzw. andere (strukturelle) Faktoren einen deutlich überlegenen Erklärungsgehalt liefern, zeigen sich auch hier Unterschiede in den Präferenzen (oder der Effizienz der Aufgabenerfüllung) durch Abweichungen vom Erwartungswert in diesem Aufgabenbereich. Die entsprechenden Abweichungen werden nicht bewertet und bleiben für die Zuweisungen unberücksichtigt. Gleichzeitig kann die aufgabenspezifische Regressionsanalyse prinzipiell auch einzelnen Kommunen aufzeigen, in welchen Aufgabenbereichen sie in welche Richtung vom erwarteten Bedarfswert durch ihr Ausgabeverhalten abweichen. Dies kann wertvolle Hinweise auf potenzielle Effizienzgewinne oder strukturelle Besonderheiten und Probleme geben oder schlichtweg spiegeln, welche öffentlichen Leistungen in der jeweiligen Kommune eine hohe Präferenz aufweisen.

Ebenso können durch die nach Aufgaben differenzierte Methodik Skaleneffekte durch Größenvorteile ebenso wie Spill-Over-Effekte und Kosten der Kleinheit je Aufgabe transparent offengelegt werden. In vielen Ländern besteht ein Spannungsfeld zwischen den wahrgenommenen Mehrbelastungen der ländlichen Räume versus den urbanen Räumen. Während erstere zu Recht beklagen, höhere Pro-Kopf-Kosten für bestimmte Infrastrukturen tragen zu müssen, sehen sich letztere vor allem deutlichen Mehrbelastungen im sozialen Kontext gegenüber. Durch ihre systematische Analyse einer umfassenden Anzahl potenzieller Bedarfsfaktoren kann die Methodik der aufgabenspezifischen Regression nicht nur derartige entgegenlaufende Effekte aufzeigen, sondern sie kann diese auch in empirisch valide relative Bezüge zueinander setzen.

Aus der Vielzahl an verfügbaren Regressionsanalysen bilden die Pooled-OLS-Schätzung (Ordinary Least Squares bzw. Kleinstquadratmethode), das Fixed Effects-Modell sowie das Random Effects-Modell die drei am meisten genutzten Verfahren. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der jeweils zugrunde liegenden methodischen Annahmen und der sich daraus erge-

⁶¹ Siehe hierzu auch Seitz (2004).

benden Funktionsweise, was wiederum zu unterschiedlichen Vor- und Nachteilen der einzelnen Verfahren führt, auf die hier jedoch nicht weiter eingegangen werden soll.⁶² Das im Zuge von Finanzausgleichsanalysen am häufigsten genutzte Verfahren, welches auch in der vorliegenden Untersuchung zur Anwendung kommen wird, ist die gepoolte Querschnittsschätzung (Pooled-OLS) über mehrere Jahre hinweg. Im Vergleich zur einfachen OLS-Schätzung, die nur Daten einzelner Jahre berücksichtigt, führt das Bündeln von Daten über mehrere Jahre zu einer größeren Präzision bei den Schätzergebnissen, ohne dass im Gegenzug die Robustheit oder die Transparenz des Schätzverfahrens dadurch Einbußen erfährt.

Die Verwendung von gepoolten Mehrjahresdaten ist mit Blick auf die Überprüfung des brandenburgischen Finanzausgleichs insofern von besonderer Bedeutung, als zumindest bei den nur vier kreisfreien Städten und vierzehn Kreisen die Anzahl der sog. unabhängigen Beobachtungseinheiten, die aus statistischer Sicht für die Erzeugung einer hohen Qualität der Schätzergebnisse erforderlich ist, unterschritten wird. Die geringe Zahl an Beobachtungseinheiten kann jedoch durch die Verwendung langer Datenreihen tendenziell kompensiert werden. Als Datengrundlage für die Untersuchung dienen wiederum die Jahresrechnungsstatistiken der brandenburgischen Kommunen. Es erfolgt dabei eine Deflationierung, um alle Werte auf einem einheitlichen Preisstand vergleichbar zu machen. Des Weiteren wird bei den Regressionen eine Konstante ausgeschlossen. Dies bedeutet inhaltlich, dass ohne den empirischen Nachweis bedarfsgenerierender Faktoren keine Ausgaben für einen bestimmten Aufgabenbereich erfolgen müssen und sollten.

Grundsätzlich sind Schätzungen nur dann effizient und unverzerrt, wenn einige Bedingungen erfüllt sind. So darf der Fehlerterm nicht mit den erklärenden Variablen korrelieren. Zudem dürfen relevante Faktoren nicht ausgeschlossen werden, damit die Schätzer valide sind. Bleiben wichtige erklärende Faktoren unberücksichtigt, so führt dies zu einer Verzerrung der Schätzer („omitted variable bias“). Auf der anderen Seite darf eine Schätzung jedoch auch nicht mit einer zu großen Anzahl von erklärenden Variablen überlastet werden.

Um diese Qualitätsanforderungen zu prüfen, werden die Schätzungen anhand gängiger Testverfahren auf ihre Güte hin überprüft. Besonderes Augenmerk galt hierbei dem sog. Variance Inflation Factor (VIF), mit dem sich – über die grundlegende Sichtung von Korrelationen unter den einzelnen erklärenden Variablen hinaus – prüfen lässt, inwiefern einzelne Variablen in der Schätzung zusammenhängen. Bei einem hohen Wert des VIF müssen andere Erklärungsfaktoren und -zusammenhänge eingesetzt werden, da eine solche sog. Multikollinearität zu hohen Standardfehlern führt, wenngleich auch nicht zu verzerrten Schätzern. Zudem werden linktest, ovtest, Breusch-Pagan-Test und White-Test durchgeführt. Mit dem linktest wird ge-

⁶² Siehe zu den jeweiligen Vor- und Nachteilen der genannten Regressionsverfahren die Ausführungen in Döring et al. (2018, S.60ff.) oder auch Thöne et al. (2013, S.56ff.).

prüft, ob die Form der Schätzgleichung gut spezifiziert ist. Mit Hilfe des ovtest lässt sich wiederum prüfen, ob ein Spezifikationsfehler der Schätzgleichung hinsichtlich „omitted variables“ – also relevanter, nicht berücksichtigter Variablen – vorliegt. Es wird somit getestet, ob solche nicht berücksichtigten Variablen, obwohl sie einen bedeutsamen Erklärungsbeitrag liefern könnten, nicht zu einer Fehlspezifikation des Schätzmodells führen.

Der Breusch-Pagan-Test sowie der White-Test sind wiederum statistische Instrumente, um das Vorliegen von sog. Heteroskedastizität zu überprüfen. In der Statistik spielt die Verteilung von Merkmalen eine entscheidende Rolle. In einer Regressionsanalyse sind eine Menge von Datenpunkten gegeben, in die eine (Schätz-)Gerade möglichst passgenau eingelegt wird. Die Abweichungen der Datenpunkte von der Geraden werden Störterme genannt. Homoskedastizität bzw. Heteroskedastizität bezieht sich auf die Verteilung dieser Störterme, die mittels der Varianz erfasst wird. Haben diese Störterme alle die gleiche Varianz, liegt Varianzhomogenität (Homoskedastizität) vor. Ist dies nicht der Fall, besteht entsprechend Heteroskedastizität, d. h. die Methode der kleinsten Quadrate würde unter dieser Bedingung nicht zu effizienten Schätzwerten für die Regressionskoeffizienten führen. Der Breusch-Pagan-Test reagiert sensitiv auf Verletzung der Normalverteilungsannahme der Residuen. Der White-Test ist ein Spezialfall des Breusch-Pagan-Tests, der etwas weniger sensitiv reagiert. Zur Durchführung des White-Tests sollte die Zahl der Beobachtungen deutlich größer sein als die Zahl der Koeffizienten.

E. Ergebnisse des horizontalen Finanzausgleichs

E.1. Überprüfung der kommunalen Finanzbedarfe – Vorgehen

Zunächst erfolgt gemäß der in Abschnitt D.4 vorgestellten Methodik eine klare Definition der Aufgabenbereiche sowie der jeweils zuständigen staatlichen Ebenen. Diese Abgrenzung bildet die Grundlage für die nachfolgende empirische Analyse des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg (vgl. Tabelle 8). Die Definition als Gemeinde-, Kreis- oder Mischaufgabe ergibt sich dabei zum einen aus der in den jeweiligen Gesetzen geregelten Zuständigkeit. Zum anderen wurden die Daten der Rechnungsergebnisse zur Gegenprüfung genutzt. Dabei finden sich einige wenige Beispiele, bei denen sich die Zuständigkeit gemäß rechtlicher Grundlage und die Zuständigkeit gemäß der Daten nicht vollständig gleichen. Ein Beispiel hierfür sind die beiden Produkte Katastrophenschutz und Rettungsdienst, die gemäß § 4 Abs. 1 Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz (BbgBKG⁶³) sowie § 6 Abs. 1 Brandenburgisches Rettungsdienstgesetz (BbgRettG⁶⁴) eigentlich Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte sind. In den Daten der Rechnungsergebnisse auf kommunaler Ebene

⁶³ Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg

⁶⁴ Gesetz über den Rettungsdienst im Land Brandenburg

zeigt sich jedoch, dass auch Gemeinden sowie Ämter Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln in diesen beiden Produkten aufgewiesen haben. Entsprechend wurden beide Produkte als Mischaufgaben deklariert. Da die aufgabenspezifischen Regressionsanalysen, die im Folgenden detailliert beschrieben werden, aufgezeigt haben, dass die drei Produkte Brand- und Katastrophenschutz sowie Rettungsdienst die gleichen signifikanten Strukturvariablen aufweisen, wurden die drei Produkte zu einem Aufgabenbereich zusammengefasst.

Zur Identifikation der ausgabenbestimmenden Faktoren in den einzelnen Aufgabenbereichen werden Regressionsanalysen eingesetzt. Mithilfe dieser Verfahren lassen sich sowohl die relevanten Einflussgrößen als auch die Stärke ihres Einflusses auf die jeweiligen Ausgaben empirisch bestimmen. Die Untersuchung erfolgt dabei für jeden Aufgabenbereich isoliert, um gegenseitige Beeinflussungen zu vermeiden und eine möglichst präzise Zurechnung der Determinanten zu gewährleisten. Die Clusterung der Aufgabenbereiche orientiert sich methodisch am Produktgruppenplan des Bundes (vertikaler Finanzausgleich) sowie am Produktrahmenplan des Landes Brandenburg (horizontaler Finanzausgleich). Diese Bezugssysteme ermöglichen eine konsistente Vergleichbarkeit der Aufgabenstrukturen über verschiedene staatliche Ebenen hinweg.

Tabelle 8: Aufgabenbereiche nach der Ebene der staatlichen Zuständigkeit

Gemeindliche Aufgaben	Kreisliche Aufgaben
Allgemeine Verwaltung	Allgemeine Verwaltung
Ordnung und Statistik	Ordnung und Statistik
Grundschulen	Weiterführende Schulen
	Schülerbeförderung und sonstiges Schulisches
Brand-/Katastrophenschutz und Rettungsdienst	Brand-/Katastrophenschutz und Rettungsdienst
Kultur und Wissenschaft	Kultur und Wissenschaft
	SGB XII
	SGB II
	Eingliederungshilfe SGB IX
KiTa's	Jugendarbeit, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
Einrichtungen Kinder-Jugend-Familie	Einrichtungen Kinder-Jugend-Familie
Sonstiges Soziales	Sonstiges Soziales
Gesundheit (exklusive Krankenhäuser), Sport	Gesundheit (exklusive Krankenhäuser), Sport
Raumplanung und Bauordnung	Raumplanung und Bauordnung
Straßen	Straßen
Wirtschaft und Tourismus	ÖPNV
Sonstiger Verkehrsbereich	Sonstiger Verkehrsbereich
Natur, Landschaft und Umwelt	Natur, Landschaft und Umwelt

Quelle: eigene Darstellung

Als Datengrundlage dienen die Jahresrechnungsstatistiken, die jeweils über mehrere Jahre gepoolt wurden, um eine ausreichende Zahl an Beobachtungen zu gewährleisten.

- Für den vertikalen Finanzausgleich werden Daten der Flächenländer aus den Jahren 2014 bis 2023 (10 Jahre) herangezogen.
- Für den horizontalen Finanzausgleich werden Daten der Kommunen in Brandenburg aus den Jahren 2020 bis 2023 (4 Jahre) verwendet.

Die kommunalen Jahresrechnungsergebnisse wurden dabei im Rahmen einer Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg bezogen. Die Rechnungsergebnisse der Länder wurden durch die zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) bereitgestellt.

Da die Anzahl der Länder deutlich geringer ist als die der Kommunen, wurde für die Landesebene eine längere Zeitreihe gewählt, um die empirische Robustheit zu erhöhen und zufällige Schwankungen zu glätten. Potenzielle Fehlbuchungen in den Haushaltsdaten stellen eine mögliche Fehlerquelle dar, deren Effekt sich jedoch über zwei Kanäle nivelliert: (1) durch gleichmäßig verteilte Fehlbuchungen über alle Gebietskörperschaften hinweg sowie (2) durch die Über- bzw. Unterschätzung einzelner Bedarfe gegenüber dem ermittelten Normalbedarf, was sich im Aggregat weitgehend dahingehend ausgleicht, dass höhere Bedarfe in einem Bereich, niedrigeren Bedarfen in anderen Bereichen entsprechen.

Die Zielgröße der aufgabenspezifischen Regressionen sind die aufgabenspezifischen Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln (AaD). Darunter werden Ausgaben verstanden, die aus nicht zweckgebundenen Finanzmitteln bestritten werden. Die Analyse erfolgt auf Nettobasis, d. h. Einnahmen der jeweiligen Aufgabenbereiche werden von den Ausgaben abgezogen, um den eigentlichen Finanzbedarf zu erfassen.

Wie oben bereits beschrieben, identifizieren die aufgabenspezifischen Regressionen für jede Aufgabe die zentralen Treiber und Erklärungsfaktoren für die Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln (AaD). Damit soll für jede Aufgabe erklärt werden, inwiefern Unterschiede in der Höhe der AaDs zwischen den Kommunen auf objektive Strukturmerkmale wie die Einwohneranzahl zurückzuführen sind. Weicht für eine Kommune die Höhe der AaDs, die sich durch die Regression ergibt, von der rein deskriptiven Höhe der AaDs (ohne Anwendung der Regression) ab, wird im Kontext der Regressionen davon gesprochen, dass der durch die Regression erklärte eigentliche Finanzbedarf von dem rein deskriptiven Finanzbedarf abweicht. Im Folgenden sprechen wir daher auch aus Gründen der Verständlichkeit im Kontext der Regressionen vom eigentlichen Finanzbedarf (vgl. Abschnitt D.2). Zu berücksichtigen ist aber, dass nur jene Faktoren aufgenommen werden können, über die objektive (und amtliche) Daten vorliegen und die operationalisierbar sind. Darüber hinaus werden die folgenden Ergebnisse verdeutlichen, dass die Regressionsmethodik im Durchschnitt rund 88 Prozent der Unterschiede in den AaDs zwischen den Kommunen erklären kann; ein paar wenige Prozentpunkte werden somit stets unerklärt bleiben.

Eine einheitliche Definition der AaD existiert bislang nicht. Ihre Abgrenzung wurde im finanzwissenschaftlichen Diskurs der letzten Jahre wiederholt kritisch diskutiert und konzeptionell weiterentwickelt. Vor diesem Hintergrund wurden im Rahmen der Überprüfung des Brandenburgischen KFA mehrere Definitionen simultan berechnet, um deren theoretische Fundierung und empirische Tragfähigkeit zu prüfen. Die endgültige Entscheidung fiel zu Gunsten der AaD-Definition nach Feld et al. (2020), erweitert um die Verwendung gleitender Durchschnitte als zu erklärende Variable. Dadurch wird eine Glättung kurzfristiger Schwankungen erreicht, ohne den langfristigen Trend zu verzerren. Folgende Spezifikationen wurden im Rahmen der Modelltests berücksichtigt:

- AaD Thöne et al. (2013): Ausgaben aus laufender Verwaltungstätigkeit.
- AaD Feld et al. (2020): Ausgaben aus laufender Verwaltungstätigkeit zuzüglich Investitionsausgaben abzüglich Einnahmen aus Mieten, Pachten und Verkäufen.
- AaD Feld et al. (2020) mit gleitenden Durchschnitten (neu): Ausgaben aus laufender Verwaltungstätigkeit plus durchschnittliche Investitionsausgaben der letzten drei Jahre abzüglich Einnahmen aus Mieten, Pachten und Verkäufen im gleichen Zeitraum.

Die potenziellen ausgabeinduzierenden Bedarfsfaktoren sind in Tabelle 9 abgebildet. Im Rahmen der Untersuchung werden alle kommunalen Aufgabenbereiche einbezogen, um strukturelle Unterschiede in der Aufgabenerfüllung zwischen den Kommunen zu identifizieren und systematisch zu analysieren. Diese umfassende Betrachtung ermöglicht eine differenzierte Einschätzung der aufgabenspezifischen Finanzbedarfe und verhindert Verzerrungen, die durch eine isolierte Betrachtung einzelner Aufgaben entstehen könnten. Neben den in Tabelle 9 dargestellten potenziellen Bedarfsfaktoren wurde im Rahmen der Regressionen außerdem geprüft, inwiefern verschiedene Bedarfsfaktoren ggf. zusammenwirken und miteinander interagieren. Hierfür sind Interaktionsterme von mehreren Bedarfsfaktoren in die Regression als erklärende Faktoren eingegangen. Unterstellt man bspw., dass der Einfluss der Einwohneranzahl auf die Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln einer bestimmten Aufgabe mit größerer Siedlungsfläche zunimmt, geht ein Interaktionsterm zwischen der Einwohneranzahl und eben der Siedlungsfläche als Bedarfsfaktor ein.

Tabelle 9: Potenzielle Bedarfsfaktoren

Demografie	Fläche
<ul style="list-style-type: none"> • Einwohner • Einwohner nach Altersgruppen • Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte WO/AO • Anzahl der SchülerInnen (nach Schulform sowie private/ öffentliche Schulen) • Anzahl Studierende 	<ul style="list-style-type: none"> • Bodenfläche • Siedlungsfläche (gesamt) • Verkehrsfläche • Vegetationsfläche • Gewässerfläche
Soziales	Weiteres
<ul style="list-style-type: none"> • EmpfängerInnen Hilfe zum Lebensunterhalt • EmpfängerInnen sozialer Grundsicherung • EmpfängerInnen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung • EmpfängerInnen von Leistungen nach SGB XII • EmpfängerInnen von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz • Arbeitslosenquote 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunaltyp: kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise • Anzahl Übernachtungen • Zentrale Orte • „metropolnah“ (vgl. Lenk)

Quelle: eigene Darstellung

Der Untersuchungsansatz umfasst ausdrücklich auch jene Aufgaben, die bislang im Rahmen von Vorwegentnahmen berücksichtigt werden. Dazu zählen insbesondere:

- Schulträgeraufgaben (derzeit über den *Schullastenausgleich* abgedeckt),
- Kulturaufgaben (z. B. *Orchester* und *Theater*),
- Soziale Aufgaben (u. a. *Jugendhilfe- und Soziallastenausgleich*) sowie
- Aufgaben im Zusammenhang mit dem Zentrale-Orte-Status (aktuell über *Mehrbelastungsausgleiche* geregelt).

Durch die Integration dieser Aufgabenbereiche in die aufgabenspezifische Bedarfsanalyse kann die jeweilige Aufgabenintensität präziser erfasst werden. Anstelle pauschaler Zuweisungen werden dabei auch Unterschiede innerhalb der jeweiligen Aufgabenkategorien berücksichtigt. Dadurch wird eine realitätsnähere und gerechtere Abbildung der tatsächlichen Bedarfe erreicht. Werden sämtliche Aufgaben im Rahmen der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt, ergibt sich daraus eine stärkere Leistungs- und Aufgabenorientierung des Finanzausgleichssystems. Kommunen oder Kommunaltypen, die bestimmte Aufgaben überdurchschnittlich intensiv wahrnehmen, erhalten damit automatisch höhere Schlüsselzuweisungen. Zugleich werden diese Aufgaben finanzkraftabhängig berücksichtigt – im Gegensatz zu den bisherigen Regelungen, bei denen z. B. die Mehrbelastungsausgleiche finanzkraftunabhängig gewährt werden.

Die Einbeziehung bisheriger Vorwegentnahmen und anderer finanzkraftunabhängiger Elemente in ein konsistentes Finanzausgleichssystem stellt jedoch erhebliche methodische und konzeptionelle Herausforderungen dar. Zum einen ist das relative Gewicht dieser Aufgabenbereiche gegenüber jenen Aufgaben, die ausschließlich über die Schlüsselzuweisungen adressiert werden, schwer zu bestimmen. Da der Finanzausgleich stets auf relativen Verteilungen basiert, lässt sich eine exakte Dotierung der Mittel nur begrenzt ableiten. Eine finanzkraftunabhängige Sonderbehandlung einzelner Aufgaben kann daher nur dann gerechtfertigt sein, wenn deren besondere strukturelle oder politische Bedeutung eindeutig belegt werden kann. Zum anderen gilt, dass nicht alle Städte derselben Zentrale-Orte-Kategorie strukturell identisch sind. Eine pauschale Vorwegentnahme vernachlässigt diese Unterschiede und kann damit sowohl eine Über- als auch Unterkompensation einzelner Kommunen zur Folge haben. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen sprechen die empirischen Ergebnisse für den Einbezug sämtlicher Aufgabenbereiche in die Schlüsselzuweisungen. Dadurch werden alle kommunalen Aufgaben mit einem aufgabenspezifischen Bedarfsansatz erfasst und in einer finanzkraftabhängigen, zugleich empirisch nachvollziehbaren Relation zueinander abgebildet. Diese Systematisierung erfordert jedoch eine entsprechende Anpassung der Schlüsselmasse, um eine konsistente Gesamtdotierung des kommunalen Finanzausgleichs sicherzustellen.

Tabelle 10: Signifikante Einflussfaktoren der unterschiedlichen Aufgabenbereiche

Aufgabe (Gemeinden und gemischt)	Bevölkerung	Bevölkerung 6-10	Bevölkerung 0-6	Bevölkerung U25	Schüler weiterführender Schulen	alle Schüler	Jugendquotient	Siedlungsfläche	Verkehrsfläche	Naturhektar	Empfänger soz. Mindestsicherung	Personen in Bedarfsgemeinschaften	Oberzentrum/ kreisfrei	Mittelzentrum	Gemeinden mit grundfunktionalem Schwerpunkt	Landkreis	Mischaufgabe	Adj. R ²
Allgemeine Verwaltung	•												•	•	•	•	•	95,2
Brand-, Katastrophenschutz, Rettung	•												•	•	•		•	78,0
Ordnung, Statistik	•												•	•		•	•	87,7
Grundschulen		•											•				•	69,9
Kultur, Wissenschaft	•												•	•		•	•	95,5
KiTas			•										•	•	•		•	94,8
Einrichtungen KinderJugendFamilie				•									•	•		•	•	85,3
sonstiges Soziales	•						•						•			•	•	67,7
Gesundheit (exkl. KH) und Sport	•												•	•		•	•	84,4
Raumplanung und Bauordnung	•												•	•		•	•	74,7
Straßen	•									•			•	•	•	•	•	90,7
sonstiger Verkehrsbereich	•							•					•	•	•		•	38,9
Natur, Landschaft, Umwelt	•									•			•			•	•	83,4
Wirtschaft, Tourismus	•							•					•				•	59,4
Aufgabe (nur Kreise und kreisfreie Städte)																		
weiterführende Schulen					•													91,6
Schülerbeförderung, sonst. Schulisches						•												90,5
SGB XII											•							78,0
SGB II												•	•					98,1
Eingliederungshilfe SGB IX	•																	47,0
Jugendarbeit, Kinderjugendfamilienhilfe				•									•					92,7
ÖPNV	•												•					81,5

Quelle: eigene Darstellung

Anmerkung: Die Variable Naturhektar summiert die Flächen für Vegetation und Gewässer auf.

Die empirische Analyse zeigt, dass in den einzelnen Aufgabenbereichen mehrere signifikante Einflussfaktoren identifiziert werden konnten. Diese Faktoren variieren nach Aufgabenart und kommunaler Ebene; sie liefern somit wichtige Hinweise auf strukturelle Determinanten des kommunalen Finanzbedarfs. Eine detaillierte Darstellung der signifikanten Faktoren erfolgt in Tabelle 10. Zu berücksichtigen ist dabei, dass bei manchen Aufgaben auch Interaktionsterme zwischen zwei Bedarfsfaktoren einen signifikanten Erklärungsgehalt für kommunale Unterschiede in den Ausgaben bei dieser Aufgabe aufgewiesen haben. Aus illustrativen Gründen wurden diese Interaktionsterme nicht explizit zusätzlich in Tabelle 10 dargestellt. So ist es bspw. möglich, dass die Einwohneranzahl bei einer Aufgabe einen signifikant positiven Einfluss auf die gemeindlichen Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln aufweist und der Interaktionsterm zwischen der Einwohneranzahl und der Siedlungsfläche gleichzeitig einen signifikant negativen Einfluss auf die Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln bei die-

ser Aufgabe ergibt. Das heißt, mit größerer Einwohneranzahl steigen die Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln, der Einfluss der Einwohneranzahl wird mit größerer Siedlungsfläche jedoch kleiner.

Tabelle 10 stellt neben den Bedarfsfaktoren mit signifikantem Einfluss außerdem den Anteil der gemeindlichen oder kreislichen Variation in den Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln dar, der durch die Bedarfsfaktoren erklärt werden kann. Aggregiert für alle Aufgaben ergibt die Anwendung der aufgabenspezifischen Regressionen, dass ca. 88,3 Prozent der gemeindlichen bzw. kreislichen Unterschiede in den Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln erklärt werden. Damit verbleibt nur ein geringer Anteil der Ausgabenunterschiede, der nicht erklärt werden kann und in unbeobachtbaren Faktoren oder lokalen Präferenzen begründet liegt. In den, gemessen an ihrer Ausgabenhöhe, drei wichtigsten Aufgaben – öffentliche Verwaltung, KiTas und Jugendarbeit, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe – liegt das Bestimmtheitsmaß jeweils über 90 Prozent.

Im Rahmen der empirischen Analyse wurde untersucht, welche Faktoren die Höhe der aufgabenspezifischen Finanzbedarfe auf der kommunalen Ebene bestimmen. Dabei wird zwischen den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, den kreisfreien Städten sowie den Landkreisen differenziert, um strukturelle Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung und der Bedarfsstruktur sichtbar zu machen.

a) Kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie kreisfreie Städte (*Gemeinde- und gemeindlicher Teil der Mischaufgaben*)

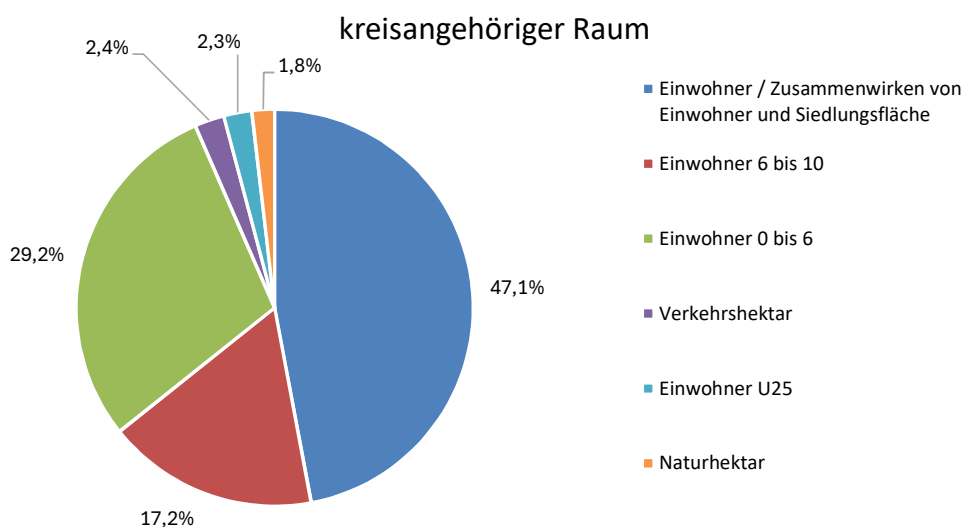
Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die kreisfreien Städte werden die Gemeinde- und Mischaufgaben betrachtet, also jene Aufgaben, die typischerweise auf der kommunalen Ebene wahrgenommen werden, teilweise aber auch Komponenten enthalten, die übergreifend (kreisbezogen) relevant sind (Abbildung 26 und Abbildung 27).

Die Analyse identifiziert eine Reihe von Faktoren, die den Finanzbedarf in diesen Aufgabenbereichen maßgeblich beeinflussen. Die dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf durchschnittliche Gewichtungen der Bedarfsfaktoren über alle betrachteten Kommunen hinweg.⁶⁵ Dabei ist zu betonen, dass diese Durchschnittswerte nicht für jede einzelne Kommune repräsentativ sind. Die Gewichte können in Einzelfällen erheblich abweichen – etwa dann, wenn eine Gemeinde eine überdurchschnittlich hohe Kinderzahl aufweist, wodurch der entsprechende Bedarfsfaktor (z. B. Kinderbetreuung, Bildungsinfrastruktur) in dieser Kommune ein

⁶⁵ Es gilt zu beachten, dass nicht alle identifizierten Faktoren bei jeder einzelnen Aufgabe berücksichtigt wurden (s. Tabelle 10). Außerdem wurde der Interaktionsterm Siedlungsfläche*Einwohner (s. Tabelle 13) in Abbildung 26 und Abbildung 27 übersichtshalber zusammen mit dem Einfluss der Bevölkerung ausgewiesen, da die alleinige Betrachtung des Interaktionsterms nicht gut interpretierbar ist.

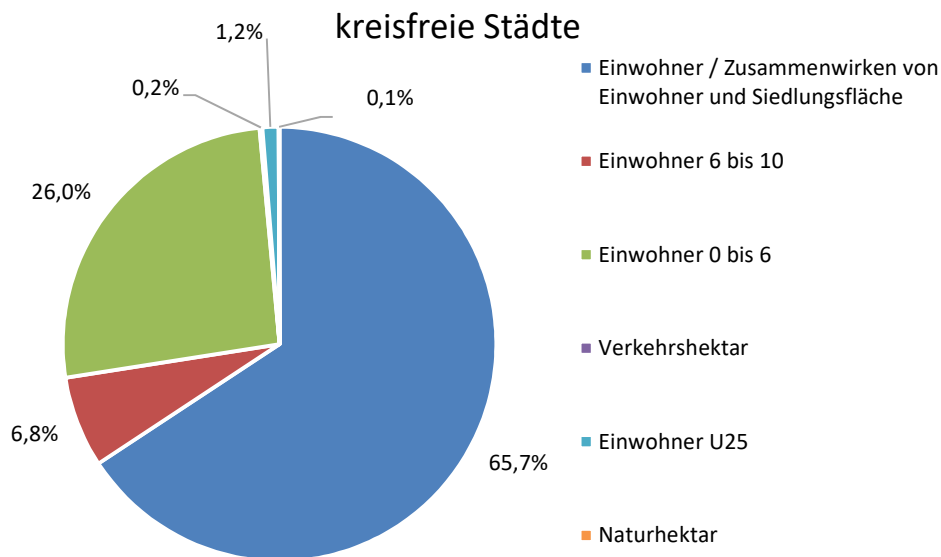
deutlich höheres Gewicht erhält. Zudem ist beim Vergleich zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Städten Vorsicht geboten: Bei den Gemeinden ist bei den Mischaufgaben nur der Teil der AaDs enthalten, der von den Gemeinden auch verbucht wurde. Der restliche Anteil der Mischaufgaben, der von den Kreisen übernommen wird, ist nicht berücksichtigt und wurde dementsprechend nicht den Gemeinden, sondern den Kreisen (in Abschnitt b)) zugeordnet. Für die kreisfreien Städte wurden die Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln der Mischaufgaben in einen hypothetischen kreislichen und gemeindlichen Anteil aufgeteilt. Hierzu wird zunächst auf Grundlage des kreisangehörigen Raums (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) betrachtet, wie sich die Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln in den Mischaufgaben auf die Gemeinden und die Kreise aufteilen. Dieses relative Verhältnis wird dann auf die kreisfreien Städte übertragen und entsprechend werden die je Aufgabe ermittelten Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln in einen kreislichen und gemeindlichen Teil aufgeteilt.

Abbildung 26: Zusammensetzung der Bedarfsfaktoren für Gemeindeaufgaben und den gemeindlichen Anteil der Mischaufgaben im kreisangehörigen Raum



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 27: Zusammensetzung der Bedarfsfaktoren für Gemeindeaufgaben und den gemeindlichen Anteil der Mischaufgaben in den kreisfreien Städten



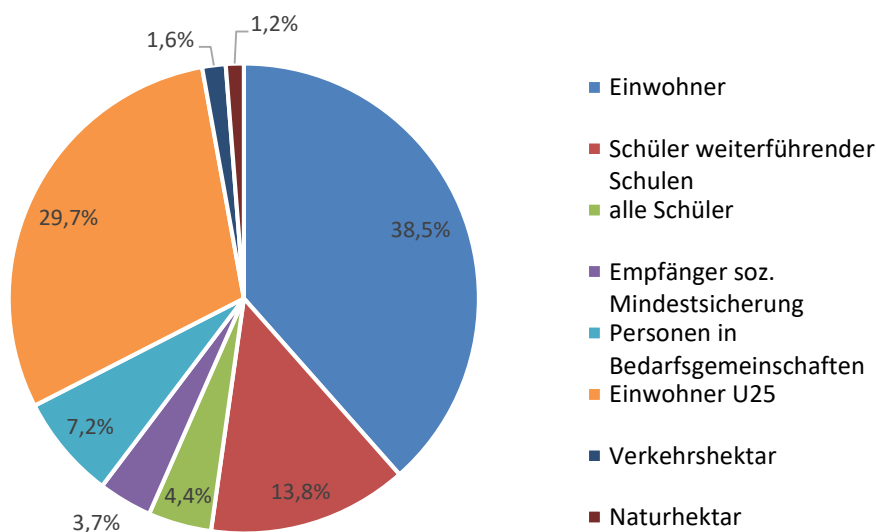
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

b) Landkreise und kreisfreie Städte (*kreislicher Anteil der Mischaufgaben und reine Kreisaufgaben*)

Für die Kreise sowie die kreisfreien Städte werden im zweiten Analyseschritt der kreisliche Anteil der Mischaufgaben sowie die reinen Kreisaufgaben untersucht (Abbildung 28 und Abbildung 29). Diese umfassen typischerweise Aufgabenbereiche wie überregionale Schulträgerschaft, überörtliche Sozialleistungen oder zentrale Infrastrukturmaßnahmen.

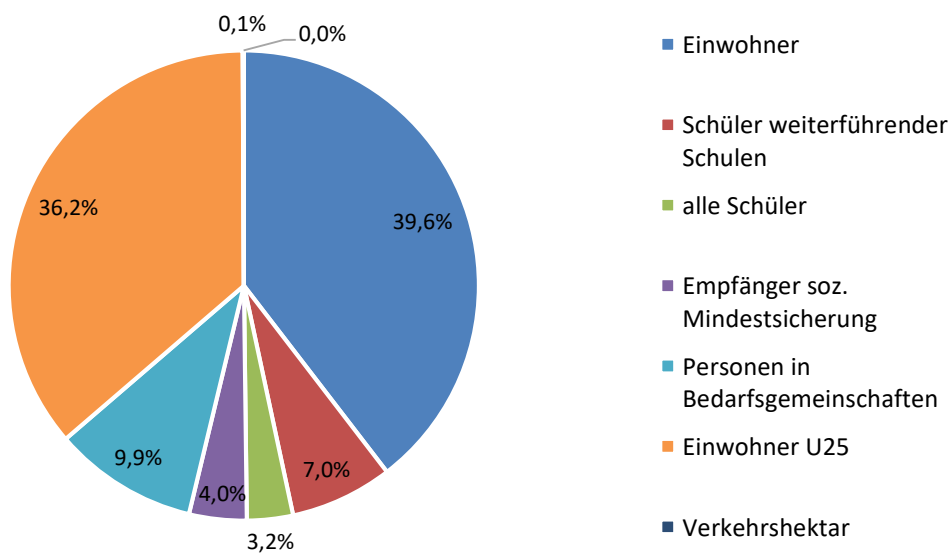
Auch hier zeigt die Darstellung die durchschnittlichen Faktorengewichte. Gleichwohl kann es zwischen den einzelnen Kreisen aufgrund struktureller Unterschiede Abweichungen geben. So weist bspw. ein Kreis mit einem überdurchschnittlich hohen Schüleranteil weiterführender Schulen tendenziell einen höheren bedarfsbestimmenden Anteil in den entsprechenden Bildungsaufgaben auf. Darüber hinaus gilt auch hier: Ein Vergleich zwischen Kreisen und kreisfreien Städten muss mit Vorsicht interpretiert werden, da die Berechnungen der kreislichen Einflussfaktoren der Mischaufgaben für kreisfreie Städte auf Grundlage der in Abschnitt a) getätigten Annahmen erfolgt ist.

Abbildung 28: Zusammensetzung der Bedarfsfaktoren für den kreislichen Anteil der Mischaufgaben und den Kreisaufgaben in den Kreisen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 29: Zusammensetzung der Bedarfsfaktoren für den kreislichen Anteil der Mischaufgaben und den Kreisaufgaben in den kreisfreien Städten



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Die im nachfolgenden Abschnitt dargestellten Verteilungsergebnisse beruhen auf einer neuen Modellrechnung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, die mehrere konzeptionelle und methodische Anpassungen gegenüber dem bisherigen Verfahren umfasst.

Ziel dieser Anpassungen ist es, die aufgabenspezifischen Bedarfe umfassender und systematisch in den Schlüsselzuweisungen (SZW) abzubilden. Die Berechnungsergebnisse resultieren insbesondere aus den folgenden methodischen Neuerungen:

- *Anwendung der neu berechneten Bedarfswerte:*
Die Grundlage der Modellrechnung bildet die empirische Neuberechnung aufgabenspezifischer Bedarfswerte, die auf den zuvor beschriebenen Regressionsanalysen basieren. Dadurch wird eine objektivierte und datenbasierte Erfassung der kommunalen Bedarfe ermöglicht.
- *Einbezug der Schlüsselzuweisungen Plus (SZW plus) in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen:*
Bisher getrennt verteilte Zuweisungsarten werden in einem einheitlichen System zusammengeführt. Dadurch erhöht sich die Transparenz und Vergleichbarkeit der Mittelverteilung zwischen den Kommunen.
- *Integration der Mehrbelastungsausgleiche in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen:*
Die Summen der bisherigen Mehrbelastungsausgleiche – insbesondere im Zusammenhang mit dem Zentrale-Orte-Status – werden vollständig in die SZW einbezogen. Damit wird die besondere Aufgabenwahrnehmung zentraler Orte berücksichtigt, zugleich jedoch in ein finanzkraftabhängiges System integriert.
- *Berücksichtigung der Amtsumlage:*
Da die Ämter für die amtsangehörigen Gemeinden gewisse Aufgaben erfüllen, wird die bei den Gemeinden anfallende Amtsumlage bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt und den Ausgaben der jeweiligen Aufgabe anteilig zugewiesen, um Verzerrungen zwischen amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden zu vermeiden.
- *Implizite Ansatzstaffel nach Einwohnerzahl:*
Die Einwohnerzahl bleibt weiterhin ein zentraler Bestimmungsfaktor für den Finanzbedarf, allerdings erfolgt ihre Berücksichtigung implizit, d. h. ohne explizite Ausweisung eines prozentualen Staffelpunktes. Dadurch wird eine glattere, weniger sprunghafte Bedarfsentwicklung zwischen unterschiedlich großen Kommunen erreicht.
- Einbeziehung bislang separat geregelter Aufgabenbereiche in die Schlüsselzuweisungen. Dies betrifft die Aufgabenbereiche:
 - Soziallasten,
 - Schullasten,
 - Jugendhilfe,
 - Kultur (insbesondere Orchester und Theater).

Diese Aufgabenbereiche, die bislang über eigenständige Vorwegentnahmen oder Ausgleichsmechanismen berücksichtigt wurden, sind nun vollständig in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen integriert. Dadurch entsteht ein konsistentes, aufgabenspezifisch fundiertes Gesamtmodell des Finanzausgleichs. Für eine sinnvolle Interpretation der Modellwerte ist es erforderlich, die in den letzten Jahren gewährten Vorwegentnahmen und Sonderzuweisungen gegenzurechnen. Nur so lässt sich die tatsächliche Veränderung der Verteilungswirkungen im Vergleich zum Status quo korrekt einordnen. Es ist zudem zu beachten, dass keine Änderungen bei den investiven Schlüsselzuweisungen vorgenommen wurden. Diese bleiben in der Modellrechnung unverändert und sind daher in beiden Vergleichswerten in identischer Form enthalten.

E.2. Überführung der horizontalen Ergebnisse in den kommunalen Finanzausgleich

Ziel der durchgeführten Regressionsanalysen ist es, bestmöglich die Faktoren zu bestimmen, welche die gemeindlichen und kreislichen Bedarfe generieren. Zu diesem Zweck wurde eine Vielzahl an möglichen Strukturvariablen eingesetzt. Die Strukturvariablen, die sich als signifikant erwiesen und im Vergleich zu anderen den besten Erklärungsgehalt lieferten, wurden als Bedarfsfaktoren bezeichnet und genutzt.

Das in diesem Gutachten vorgeschlagene neue bedarfsgewichtete Modell für den brandenburgischen KFA baut auf diesen Bedarfsfaktoren auf. Im nachfolgenden Abschnitt wird eine hypothetische Staffel berechnet, die sich ex post aus den aufgabenorientierten Bedarfswerten ableiten lässt. Dies soll dazu dienen, die Ergebnisse der neuen Methodik in Relation zur aktuellen, einwohnerbasierten Veredelung der Schlüsselzuweisungen gemäß § 8 Abs. 2 Bbg-FAG zu setzen. Zu beachten ist dabei allerdings, dass dies für jede Einwohnergruppe nur den durchschnittlich ex post ermittelten Staffelwert darstellt. Innerhalb jeder Einwohnergruppe unterscheidet sich der einzelgemeindliche Bedarfsansatz. Somit gibt es in jeder Einwohnergruppe Gemeinden, die gemäß unserem bedarfsorientierten System mehr allgemeine Schlüsselzuweisungen erhalten würden als im derzeitig gültigen System, als auch Gemeinden, die nun weniger Schlüsselzuweisungen erhalten würden.

Hier wird vorgeschlagen, die in § 8 Abs. 2 BbgFAG enthaltene pauschale Einwohnerstaffel durch bedarfsinduzierte einzelgemeindlichen Bedarfsansätze zu ersetzen. Daraus resultiert, dass zwei Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl aufgrund von Unterschieden in der Aufgabenintensität und bei den strukturellen Merkmalen deutlich voneinander abweichende Bedarfsansätze aufweisen werden.

Bevor im nachfolgenden Abschnitt ausführlich die einzelgemeindlichen Veränderungen der allgemeinen Schlüsselzuweisungen infolge der Bedarfsgewichtung betrachtet werden, soll dieser Abschnitt zunächst darstellen, wie die horizontalen Umverteilungsergebnisse in den kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs überführt werden können.

Basierend auf den durch die Regressionen ermittelten Bedarfsfaktoren werden in einem weiteren Schritt die einzelnen aufgabenspezifischen Koeffizienten für jede Aufgabe aggregiert (vgl. Tabelle 11). Diese Koeffizienten werden dann zu einem Gesamtkoeffizienten über alle Aufgaben hinweg aufsummiert. Alternativ können auch für jedes Strukturmerkmal die Koeffizienten aggregiert werden und diese für jedes Strukturmerkmal aggregierten Koeffizienten werden dann zu einem Gesamtkoeffizienten über alle Strukturmerkmale (und Aufgaben) hinweg aufsummiert. Diese Gesamtkoeffizienten bilden die Grundlage der einzelgemeindlichen Bedarfsbestimmung für den horizontalen Finanzausgleich. Setzt man hier die einzelnen gemeindlichen Werte der Strukturgrößen ein, ergibt sich der Bedarfsansatz. Multipliziert man diesen mit dem Iterationsfaktor um genau die fixierte und zu verteilende Summe, ergibt sich die Bedarfsmesszahl und daraus entsprechend die allgemeine Schlüsselzuweisung.

Tabelle 11: Verwendete Begriffe und Verfahren zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl

Definitionen der verwendeten Begriffe	
Strukturgrößen	... wie Einwohner, Fläche, ... werden getestet, um festzustellen, ob sie einen signifikanten Einfluss auf die Bedarfe haben. Falls dies bestätigt wird, gelten diese Größen als....
Bedarfsfaktoren	Das Ausmaß des Einflusses der einzelnen Bedarfsfaktoren in den einzelnen Aufgabenbereichen spiegelt sich in ihren...
Koeffizienten	Aggregiert man diese über alle Aufgabenbereiche, erhält man den...
Gesamtkoeffizient	des einzelnen Bedarfsfaktors. Ausmultipliziert mit den individuellen Strukturgrößen und aufaddiert ergibt sich der...
Bedarfsansatz	Multipliziert mit dem Iterationsfaktor (um genau die fixierte zu verteilende Summe zu verteilen) ergibt sich die...
Bedarfsmesszahl	einer jeden Gebietskörperschaft.

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 12 veranschaulicht die Berechnung des Gesamtkoeffizienten beispielhaft für die beiden Strukturvariablen Bevölkerung 0 bis 6 Jahren sowie für die Einwohneranzahl. Die Bevölkerung von 0 bis 6 Jahre hat lediglich in den Kitas mit einem Koeffizienten von 3.238,3 einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln. Der aggregierte Koeffizient für dieses Strukturmerkmal über alle Aufgaben hinweg entspricht somit ebenfalls einem Wert von 3.238,3. Die Einwohneranzahl spielt in sämtlichen Aufgaben eine signifikante Rolle. Entsprechend werden die einzelnen Koeffizienten für den Aufgabenbereich Allgemeine Verwaltung von 464,7, für den Aufgabenbereich Ordnung und Statistik von 35,3 und entsprechend für die weiteren Aufgabenbereiche, in denen die Einwohneranzahl einen signifikanten Einfluss hat, aufaddiert. Daraus ergibt sich ein Gesamtkoeffizient von 937,7.

Tabelle 12: Beispielhafte Addition der einzelnen Koeffizienten je Strukturmerkmal

Strukturgröße	Aufgabe	Koeffizienten	
		Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte
...
Bevölkerung 0 bis 6 Jahre	KiTas	3238,32	2242,04
	Gesamtkoeffizient der Strukturgröße	3238,32	2242,04
Einwohner insgesamt	Allgemeine Verwaltung	464,68	386,40
	Ordnung, Statistik	35,29	73,62
	Kultur, Wissenschaft	28,35	147,55

	Gesamtkoeffizient der Strukturgröße	937,70	817,72

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Die für alle Strukturmerkmale aggregierten Gesamtkoeffizienten sind Tabelle 13 zu entnehmen. Diese Gesamtkoeffizienten der hinteren Spalten beschreiben, mit welcher Gewichtung die jeweilige Bestimmungsgröße eingeht, um den Normbedarf für die betreffende Aufgabe (als Zuschussbedarf) zu schätzen. Die so aufsummierten Koeffizienten ermöglichen es, für jede Gemeinde und jede Gebietskörperschaftsgruppe (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Kreise) einen Bedarfsansatz zu ermitteln, der alle Aufgabenbereiche bedarfsgerecht umfasst. Dazu werden entsprechend folgender Formel die Werte der Strukturgrößen A_{ai} der betreffenden Gemeinde i mit den aufsummierten Gesamtkoeffizienten GK_{ak} der Indikatoren k multipliziert und anschließend für alle Aufgaben a aufsummiert:

$$BA_i = \sum_{a=1}^{12} A_{ai} * GK_{ak}$$

Da die kreisfreien Städte in Brandenburg an zwei Teilschlüsselmassen partizipieren, ist für die Mischaufgaben außerdem eine Aufteilung des Bedarfsansatzes dieser Gebietskörperschaften nach einem kreislichen und gemeindlichen Anteil notwendig. Hierzu wird zunächst für den kreisangehörigen Raum (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) betrachtet, wie sich die Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln in den Mischaufgaben auf die Gemeinden und die Kreise aufteilen. Dieses relative Verhältnis wird dann auf die kreisfreien Städte übertragen und entsprechend werden die je Aufgabe ermittelten Gesamtkoeffizienten in einen kreislichen und gemeindlichen Teil aufgeteilt.

Tabelle 13: Darstellung der Gesamtkoeffizienten je Strukturmerkmal

Einzelgemeindliche Strukturgröße (A)	Gesamtkoeffizienten (GK)		
	Kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte	Kreise
Einwohner insgesamt	937,70	1300,37	334,62
Einw. 0 bis 6 Jahre	2939,07	6490,55	-
Einw. 6 bis 10 Jahre	2521,55	2242,04	-
Bevölkerung U25	74,516	1947,65	1183,47
Siedlungsfläche*Einwohner	- 0,0031	- 0,0034	-
Verkehrsfläche	298,31	298,31	298,31
Siedlungsfläche	- 44,89	- 51,88	-
Naturhektar	8,92	8,92	8,92
Schüler weiterführende Schulen	-	1257,59	1754,73
Alle Schüler	-	322,73	322,73
Empfänger soz. Mindestsicherung	-	463,95	463,95
Personen in Bedarfsgemeinschaften	-	1394,89	1145,74

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Diese gemeindlichen Bedarfsansätze werden mit dem Iterationsfaktor um genau die fixierte und zu verteilende Summe multipliziert, wodurch sich die Bedarfsmesszahl und daraus entsprechend die allgemeine Schlüsselzuweisung ergibt. Zu Erinnerung sei hier nochmals darauf hingewiesen, dass die Vorwegentnahmen in die aufgabenspezifische Bedarfsanalyse integriert wurden. Zudem wurden die Mehrbelastungsausgleiche in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen eingeschlossen. Gleiches gilt für die Schlüsselzuweisungen Plus. Die beiden getrennt verteilten Zuweisungsarten wurden im vorliegenden Modell in ein einheitliches System überführt. Der zugrunde liegende Iterationsfaktor wurde im Vergleich zur aktuellen tatsächlichen Ausgestaltung des brandenburgischen Finanzausgleichs konstant gehalten, d. h. die zu verteilende Summe an finanziellen Mitteln ist unverändert geblieben. Die vorliegende Methode trifft damit keine Aussage dazu, ob einzelne Gemeinden in absoluten Größen mehr oder weniger finanzielle Mittel erhalten sollten, um sämtliche Bedarfe zu erfüllen. Stattdessen ist eine relative Betrachtung notwendig. Zwei Gemeinden mit bislang identischer allge-

meiner Schlüsselzuweisung würden gemäß der bedarfsgewichteten Methodik künftig unterschiedlich hohe allgemeine Schlüsselzuweisungen erhalten, sofern eine Gemeinde gemäß den aufgabenspezifischen Regressionen einen höheren Bedarf zugerechnet bekommen würde als die andere Gemeinde.

Die Veränderung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen auf Gemeindeebene werden im nachfolgenden Abschnitt E.3 ausführlich dargestellt. Dabei wird es im Zuge der bedarfsgewichteten Methodik sowohl Gemeinden, die mehr allgemeine Schlüsselzuweisungen hätten erhalten sollen, als auch Gemeinden geben, die weniger allgemeine Schlüsselzuweisungen hätten erhalten sollen.

Da für Brandenburg die Anwendung der bedarfsgewichteten Betrachtung der Finanzbedarfe zum allerersten Mal zur Anwendung gekommen ist, sind entsprechend auch erhebliche Veränderungen in Bezug auf das aktuelle System zu erwarten. So wurde bspw. erstmals eine bedarfsgewichtete Überprüfung der Hauptansatzstaffel vollzogen. Da die bisherige Hauptansatzstaffel die aufgabenspezifischen Bedarfe und gemeindlichen Unterschiede in den Strukturfaktoren nicht berücksichtigt hat, werden entsprechend auch deutliche Unterschiede zwischen der derzeit noch gültigen und der hypothetischen Einwohnerstaffel auftreten. Diese deutlichen Unterschiede zeigen auf, dass das bislang gültige System nicht bedarfsgerecht ausgestaltet gewesen ist. Diese deutlichen Unterschiede haben jedoch auch erhebliche Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden, je nachdem, inwiefern sich ihre allgemeinen Schlüsselzuweisungen im Zuge der Bedarfsgewichtung verändern würden.

Möchte man den gutachterlichen Empfehlungen (teilweise oder vollumfänglich) folgen, muss dieser deutliche Änderungsbedarf hinsichtlich der horizontalen Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen angemessen und transparent kommuniziert werden. Vor diesem Hintergrund sollte erreicht werden, die polarisierende Einteilung in „Gewinner“ und „Verlierer“ zu vermeiden. Stattdessen ist zu betonen, dass die „Gewinner“ im Vergleich zu ihren relativen Bedarfen bisher schlichtweg zu wenig finanzielle Mittel erhalten haben. Diese Gemeinden weisen nicht erfüllte Bedarfe auf, die es zu berücksichtigen gilt. Die „Verlierer“ haben relativ zu anderen Gebietskörperschaften bislang zu viele Mittel erhalten. Dies ist als ungerechtfertigter Aufschlag der Vergangenheit zu interpretieren. Schlussendlich kann man daraus schlussfolgern, dass der bisherige kommunale Finanzausgleich bislang schlichtweg nicht bedarfsgerecht ausgestaltet war. Die „Verlierer“ der Reform sind somit die bisherigen „Gewinner“ einer nicht ausreichend detaillierten Analyse der Vergangenheit.

E.3. Verteilungsergebnisse

Die aufgabenbasiert ermittelten Bedarfswerte (vgl. Abbildung 30) zeigen im Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs deutliche Unterschiede in der Verteilung der Bedarfe zwischen den Kommunaltypen. Im Durchschnitt ergeben sich folgende Muster:

- *Höhere Bedarfe für sehr kleine Gemeinden:*

Kleine Gemeinden weisen nach der aufgabenbasierten Berechnung im Mittel höhere Bedarfswerte auf als bislang. Dies ist insbesondere auf die stärkere Gewichtung struktureller Faktoren zurückzuführen, etwa die geringere Verwaltungs- und Wirtschaftskraft kleiner Kommunen oder den überproportional hohen Aufwand zur Vorhaltung grundlegender Infrastrukturen. Gemeinden und Städte unter 2.500 Einwohner gewinnen durchschnittlich 22 Prozent, Gemeinden und Städte zwischen 2.500 und 7.500 Einwohnern 8 Prozent und Gemeinden und Städte zwischen 7.500 und 15.000 Einwohnern 1 Prozent. Grundfunktionale Schwerpunkte gewinnen durchschnittlich 2 Prozent.

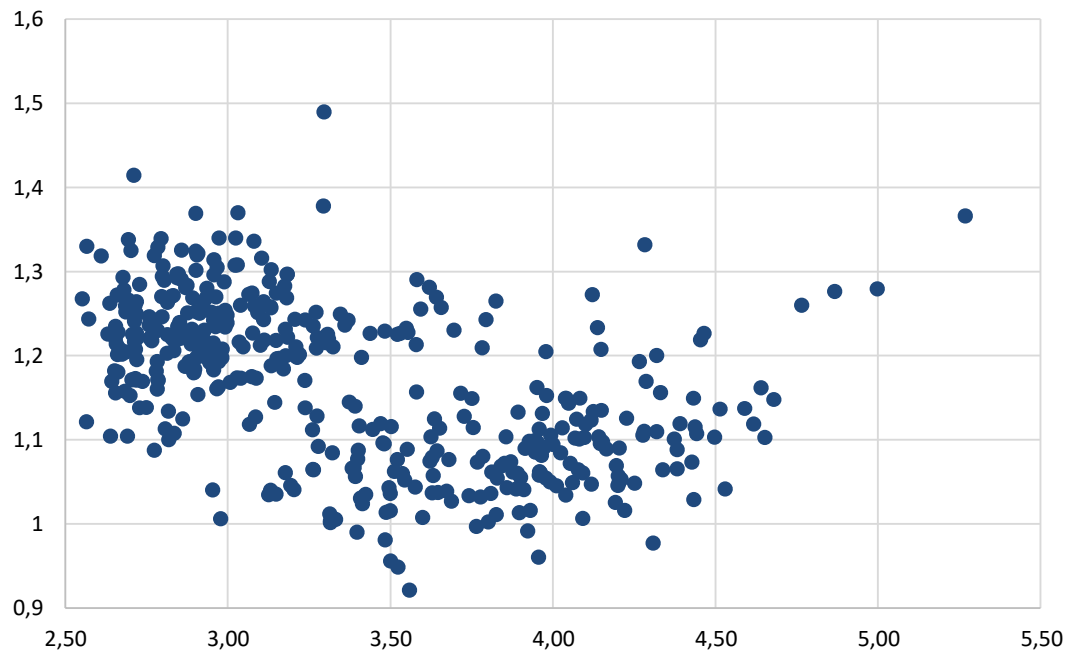
- *Niedrigere Bedarfe für größere Städte und Gemeinden:*

In größeren Städten und Gemeinden zeigen sich tendenziell geringere Bedarfswerte. Hier wirken Skaleneffekte und eine höhere Effizienz in der Aufgabenwahrnehmung dämpfend auf den berechneten Finanzbedarf. Gemeinden und Städte zwischen 15.000 und 35.000 Einwohner verlieren durchschnittlich 4 Prozent, Gemeinden und Städte zwischen 35.000 und 55.000 Einwohnern 9 Prozent. Mittelzentren verlieren durchschnittlich 0,5 Prozent.

- *Geringere Bedarfe für Oberzentren bzw. kreisfreie Städte:*

Für die Oberzentren bzw. kreisfreien Städte ergibt sich ebenfalls ein geringerer Finanzbedarf. Dies gilt sowohl für die Gemeinde- und Mischaufgaben als auch bei zusätzlicher Berücksichtigung der Kreisaufgaben. Die errechneten Bedarfswerte für Gemeindeaufgaben liegen durchschnittlich 14 Prozent unter den aktuell angesetzten Bedarfen.

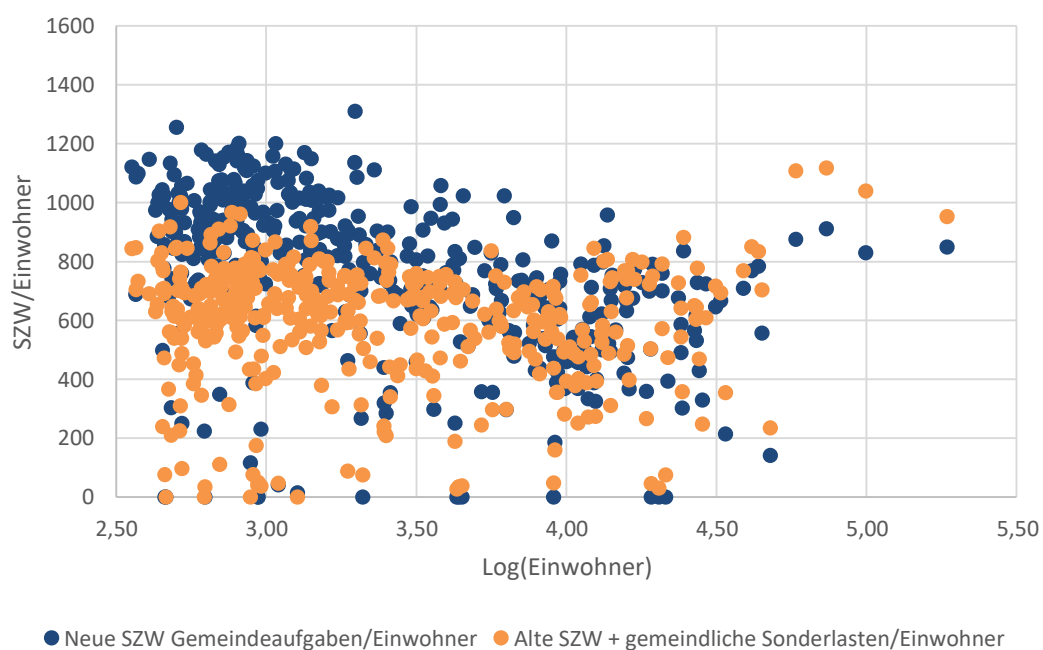
Abbildung 30: Ermittelte Bedarfswerte für Gemeindeaufgaben/Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

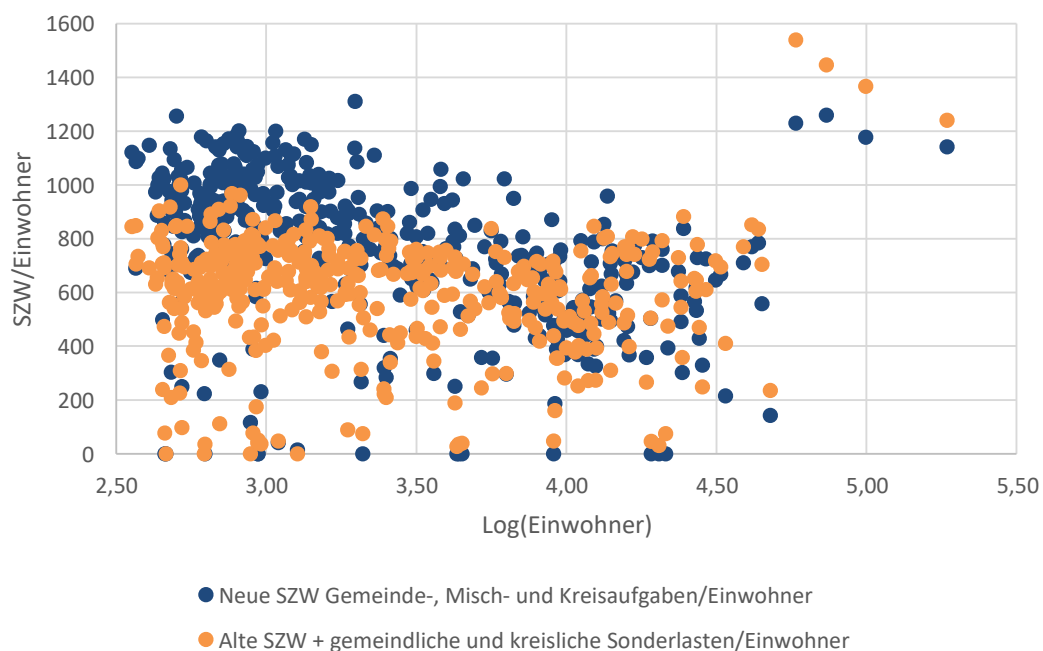
Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse eine deutliche Heterogenität innerhalb der jeweiligen Größenklassen. Das heißt: Auch innerhalb gleich großer Gemeinden und Städte können die berechneten Bedarfswerte erheblich variieren. Diese Unterschiede ergeben sich aus der Berücksichtigung individueller struktureller Merkmale (z. B. Altersstruktur, Schülerzahlen, Sozialstruktur, Pendleraufkommen oder Flächenausdehnung). Eine Ausnahme bilden die kreisfreien Städte: In dieser Gruppe erhalten alle betrachteten Städte geringere Bedarfswerte als im derzeitigen System, wobei auch hier die Landeshauptstadt Potsdam einen kleineren Verlust aufweist als die anderen kreisfreien Städte.

Abbildung 31: Hypothetische Verteilungsergebnisse Schlüsselzuweisungen/Einwohner für Gemeindemittel



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 32: Hypothetische Verteilungsergebnisse Schlüsselzuweisungen/Einwohner für Gemeinde- und Kreismittel



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Die Verteilung dieser Ergebnisse lässt sich in übertragener Form auch in Abbildung 31 und Abbildung 32 nachvollziehen, die auf Basis der empirisch ermittelten Bedarfswerte die Schlüsselzuweisungen je Einwohner für das Jahr 2024 im Vergleich zum Status quo darstellen. Die neuen und alten Schlüsselzuweisungen der Gemeinden und Städte sind anhand von Punkten abgebildet. Während Abbildung 31 nur die Schlüsselzuweisungen der Gemeindemittel zeigt, sind in Abbildung 32 die Kreismittel für kreisfreie Städte ebenfalls bedarfsgewichtet verteilt und für die vier Städte hinzuaddiert, um den gesamten Aufgabenbereich der kreisfreien Städte darzustellen. Diese alternative Darstellung legt offen, wie sich die Betrachtung der Kreis- und Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte auf die Verteilungsergebnisse auswirkt. Für Brandenburg ist eine klare Abgrenzung nicht möglich, da die gemeindlichen Aufgaben der kreisfreien Städte mit den Gemeinden innerhalb einer Teilschlüsselmasse erfolgt, die kreislichen Aufgaben jedoch in einer separaten Teilschlüsselmasse bedacht werden. Im Gegensatz zu allen anderen Flächenländern werden die Teilschlüsselmassen in Brandenburg nicht entweder nach Gebietskörperschaft (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) oder nach Aufgabenebene (Kreisaufgaben, Gemeindeaufgaben) gebildet, sondern es kommt eine Mischform zur Anwendung.⁶⁶

Soll nun allein die gemeindliche Aufgabenebene in der Verteilung betrachtet werden, müssen die Mischaufgaben, die von Gemeinden und Kreisen erfüllt werden, für die kreisfreien Städte ex post gesplittet werden. Hierfür sind strenge Annahmen notwendig.⁶⁷ Die Mittelverteilung der rein gemeindlichen Ebene, wie sie hier dargestellt ist, unterliegt der Annahme gleicher Verhältnisse der Aufgabenebenen in kreisfreien Städten einerseits und kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen andererseits. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die alten Schlüsselzuweisungen die aktuell separat geregelten Aufgabenbereiche wie Soziallasten, Schullasten, Jugendhilfe und Kultur für die betroffenen Gemeinden ebenso wie weitere Mehrbelastungsausgleiche sowie Schlüsselzuweisungen Plus enthalten. Bei der Ermittlung der neuen SZW wurden diese Mittel in die jeweilige Umverteilungsmasse hinzugefügt und bedarfsgewichtet verteilt.

Folgt man Ansatz im vorliegenden Gutachten, würde die aufgabenorientierte Methodik der Bedarfsbestimmung die bisherige, pauschalierende Einwohnerstaffel durch eine differenzierte und empirisch fundierte Erfassung der tatsächlichen Einflussfaktoren des kommunalen Finanzbedarfs ersetzen. Im Gegensatz zur bisherigen Systematik, die Bedarfe primär an der Einwohnerzahl orientiert, werden bei der aufgabenorientierten Methode strukturelle Unterschiede in einer Vielzahl weiterer Faktoren berücksichtigt – etwa Alters- und Sozialstruktur,

⁶⁶ Dies erschwert auch die Symmetriebetrachtung, vgl. hierzu Abschnitt F.4.1.

⁶⁷ Vgl. hierzu Abschnitt F.4.3.

Schülerzahlen, Siedlungsdichte, Flächenausdehnung, Pendlerströme oder Infrastrukturintensität. Damit entfällt die Notwendigkeit, über pauschale Einwohnerstaffeln strukturelle Unterschiede nur indirekt zu kompensieren.

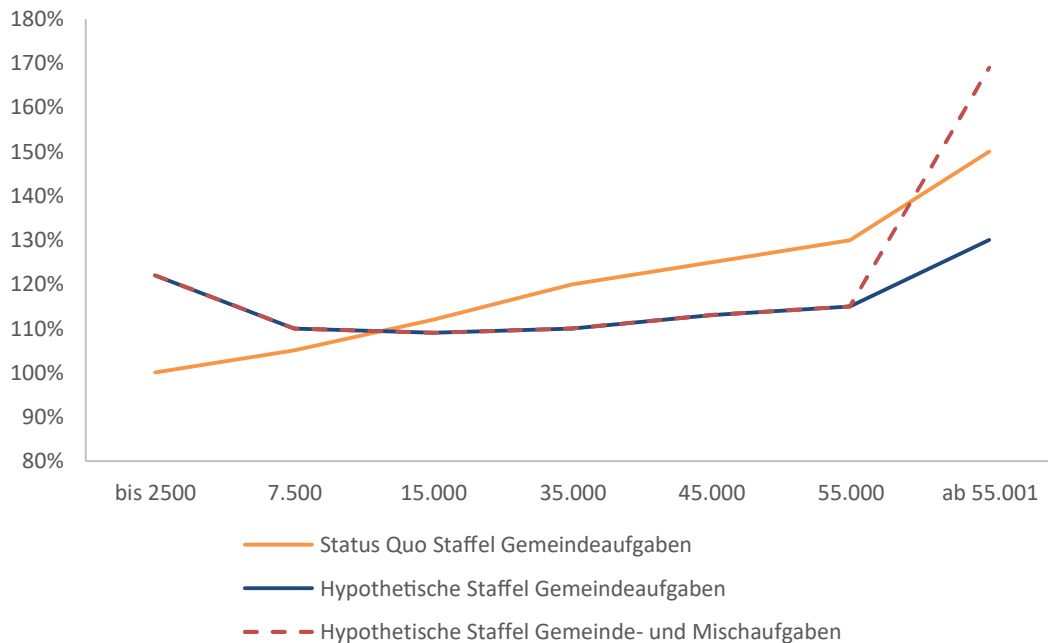
Zur Vergleichbarkeit mit dem bestehenden System kann jedoch ein hypothetischer Staffelpunkt berechnet werden, der sich ex post aus den aufgabenorientierten Bedarfswerten ableiten lässt. Dieser dient dazu, die Ergebnisse der neuen Methodik in Relation zur aktuellen, einwohnerbasierten Veredelung der Schlüsselzuweisungen zu setzen. Dabei zeigt sich, dass sich die durchschnittlichen ex post ermittelten Staffelpunkte innerhalb der einzelnen Einwohnergrößenklassen teils deutlich unterscheiden (vgl. Tabelle 14). Ursache hierfür ist die Berücksichtigung zusätzlicher struktureller Determinanten, die in der bisherigen Staffelung nicht abgebildet werden. Das bedeutet: Zwei Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl können aufgrund unterschiedlicher Aufgabenintensitäten und struktureller Merkmale deutlich voneinander abweichende Bedarfswerte aufweisen.

Die beobachteten Ergebnisse stehen im Einklang mit der theoretischen Kostenstruktur öffentlicher Leistungserbringung, die in der finanzwissenschaftlichen Literatur regelmäßig als J-förmiger Verlauf beschrieben wird:

- Sehr kleine Kommunen weisen überdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Kosten auf, da Skaleneffekte kaum genutzt werden können und sog. *diseconomies of scale* überwiegen.
- Mit zunehmender Einwohnerzahl sinken die Pro-Kopf-Kosten zunächst, da die Fixkosten auf eine größere Bevölkerung verteilt werden und Effizienzgewinne eintreten.
- Ab einer bestimmten Größenordnung tritt ein Wendepunkt ein, ab dem die Kosten pro Kopf wieder ansteigen. Gründe hierfür liegen in steigender Komplexität, Überlastung bestehender Infrastrukturen und höheren Verwaltungskosten durch Zentralisierung und Verdichtung.

Die bisher in den Finanzausgleichssystemen festgelegten Einwohnerstaffeln bilden diesen theoretisch fundierten Kostenverlauf bislang nicht adäquat ab. Insbesondere kleine Gemeinden werden tendenziell benachteiligt, da ihre strukturell höheren Kosten nicht hinreichend berücksichtigt werden. Wird auf Basis der aufgabenorientierten Bedarfsberechnung eine durchschnittliche ex post-Staffelung nach Einwohnergrößenklassen vorgenommen (d. h. die empirisch ermittelten Bedarfe werden auf die Einwohnerzahl zurückgerechnet), ergibt sich ein deutlich differenzierteres Bild als in der gegenwärtigen Systematik.

Abbildung 33: Hypothetische Einwohnerstaffel



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Tabelle 14: Status Quo und hypothetische Einwohnerstaffel

Einwohner	Status-quo-Staffel Gemeindeaufgaben	Hypothetische „implizite Staffel“ Gemeindeaufgaben	Hypothetische „implizite Staffel“ inkl. Mischaufgaben
bis 2500	100%	122%	122%
7.500	105%	110%	110%
15.000	112%	109%	109%
35.000	120%	110%	110%
45.000	125%	113%	113%
55.000	130%	115%	115%
ab 55.001	150%	130%	169%

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 33 zeigt, wie sich diese hypothetische Staffelung aus den aufgabenorientierten Bedarfswerten ableiten lässt, und verdeutlicht in Kombination mit Tabelle 14, in welchem Maße sie die tatsächlichen Kostenstrukturen der kommunalen Leistungserbringung anders widerspiegelt als die derzeitige pauschale Staffelung.

Die aus der aufgabenorientierten Bedarfsberechnung ex post ermittelte Einwohnerstaffel bestätigt die theoretisch erwarteten Kostenverläufe öffentlicher Leistungserbringung. Sehr kleine Gemeinden erhalten im Modell höhere Staffelpunkte als bislang. Dies spiegelt ihren strukturell höheren Finanzbedarf wider, der insbesondere auf geringe Skaleneffekte, fixkostenintensive Aufgaben und die Notwendigkeit der Vorhaltung grundlegender Infrastrukturen auch bei kleiner Bevölkerung zurückzuführen ist. Mit zunehmender Gemeindegröße sinkt der Staffelpunkt zunächst, da sich Effizienzgewinne durch Skaleneffekte bemerkbar machen. Ab einem bestimmten Punkt jedoch steigen die Bedarfswerte wieder an. Dieser Anstieg betrifft vor allem größere Städte und insbesondere die kreisfreien Städte, die ein breiteres Aufgabenspektrum erfüllen. Die kreisfreien Städte würden mit 130 Prozent entsprechend den höchsten Staffelpunkt aufweisen. Hier treten steigende Pro-Kopf-Kosten infolge höherer Verwaltungsdichte, stärkerer infrastruktureller Belastung und zentralörtlicher Funktionen auf. Neben der aktuell angewandten und der neuen impliziten Einwohnerstaffel für Gemeindeaufgaben ist ebenfalls eine hypothetische Einwohnerstaffel abgebildet, deren zugrunde liegenden Bedarfswerte die Mischaufgaben vollständig enthalten. Für die kreisfreien Städte hätte dies zur Folge, dass die Einwohnerstaffel über den aktuellen Wert von 150 Prozent springen würde. Da jedoch in so einer Staffel kreisliche Anteile der Mischaufgaben enthalten wären, ist ein Vergleich mit dem Status quo nicht geboten. Die hypothetische Staffel, die auf Basis der Bedarfswerte errechnet wurde, die die Mischaufgaben in einen gemeindlichen und einen kreislichen Teil unterteilt, hat für die kreisfreien Städte zur Folge, dass eine theoretische Einwohnerveredelung unter dem aktuellen, aber weiterhin über allen anderen kreisangehörigen Gemeinden und Städten liegt.

Damit bestätigen die empirischen Befunde die theoretische Erwartung eines J-förmigen Kostenverlaufs: Kleine Gemeinden haben höhere Pro-Kopf-Kosten, mittlere Gemeinden profitieren von Effizienzgewinnen und bei großen Städten steigen die Bedarfe infolge wachsender Komplexität und infrastruktureller Belastung erneut an.

Ähnlich wie für die Gemeinden lässt sich auch für die Landkreise analysieren, inwiefern sich deren Bedarfsmesszahl und die Höhe der allgemeinen Schlüsselzuweisungen infolge der Anwendung der bedarfsgewichteten Methodik verändern würden. Zu Erinnerung sei im Kontext der Landkreise nochmals darauf hingewiesen, dass der Soziallasten-, Jugendhilfe- und Schullastenausgleich sowie die Mittel für Theater und Orchester in den regulären Aufgabenbereich überführt wurden. Dies bedeutet, dass die entsprechenden Mittel in der Simulation auch bedarfsorientiert und finanzkraftabhängig verteilt wurden. Eine separate, zusätzliche Verteilung der entsprechenden Mittel nach anderen Verteilungskriterien findet nicht statt. Außerdem ist auch der bisherige Flächenansatz implizit berücksichtigt. Höhere oder geringere Bedarfswerte bzw. allgemeine Schlüsselzuweisungen unter den Kreisen sind unabhängig vom bisherigen Flächenansatz, da Flächen ebenfalls in den Bedarfsansatz integriert sind.

Tabelle 15 veranschaulicht, dass die Rangfolge der Landkreise gemäß ihrer Bedarfsmesszahl größtenteils unverändert bleibt. So weisen die beiden Landkreise Prignitz und Elbe-Elster weiterhin die größten Bedarfsmesszahlen auf. Die Landkreise Potsdam-Mittelmark, Oberhavel, Märkisch-Oderland, Barnim und Oder-Spree haben weiterhin die geringsten Bedarfsmesszahlen. Lediglich die beiden Landkreispaare Ostprignitz-Ruppin und Oberspreewald-Lausitz sowie Dahme-Spreewald und Teltow-Fläming würden die Rangfolgeplätze tauschen.

Tabelle 15: Umverteilungsergebnisse für die Landkreise hinsichtlich der Bedarfsmesszahl

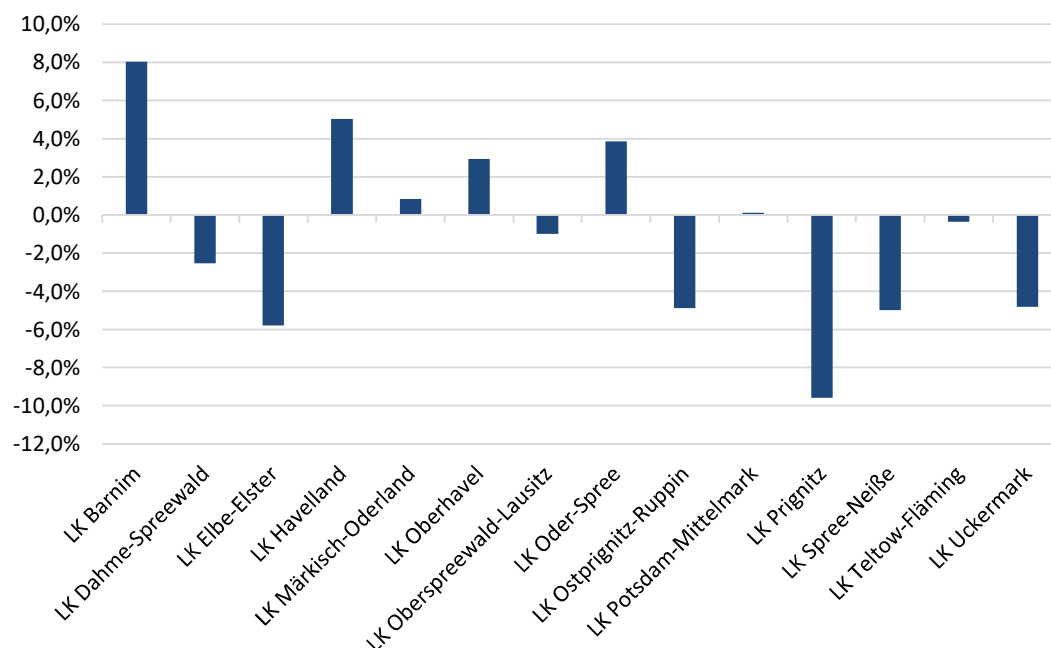
neue Rangfolge	alte Rangfolge
Landkreis Prignitz	Landkreis Prignitz
Landkreis Elbe-Elster	Landkreis Elbe-Elster
Landkreis Ostprignitz-Ruppin	Landkreis Oberspreewald-Lausitz
Landkreis Oberspreewald-Lausitz	Landkreis Ostprignitz-Ruppin
Landkreis Spree-Neiße	Landkreis Spree-Neiße
Landkreis Uckermark	Landkreis Uckermark
Landkreis Havelland	Landkreis Havelland
Landkreis Dahme-Spreewald	Landkreis Teltow-Fläming
Landkreis Teltow-Fläming	Landkreis Dahme-Spreewald
Landkreis Oder-Spree	Landkreis Oder-Spree
Landkreis Barnim	Landkreis Barnim
Landkreis Märkisch-Oderland	Landkreis Märkisch-Oderland
Landkreis Oberhavel	Landkreis Oberhavel
Landkreis Potsdam-Mittelmark	Landkreis Potsdam-Mittelmark

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Anmerkung: Der Rangfolgeplatz der hellblau unterlegten Landkreise würde sich gemäß der Anwendung der aufgabenspezifischen Regressionsmethodik im Vergleich zum Status quo verändern. Der Rangfolgeplatz der weiß unterlegten Landkreise würde sich nicht verändern.

Auch wenn die Reihenfolge nahezu gleichbleibt, weichen die errechneten Bedarfsansätze einerseits kaum, andererseits bis zu 10 Prozent von den alten Sätzen ab. Abbildung 34 stellt deshalb die prozentuale Veränderung der Bedarfsmesszahl für alle Landkreise dar. Hier ist zu berücksichtigen, dass in diesem Schritt die Bedarfsmesszahlen auf Basis des alten Ausgleichssystems errechnet wurden. Das bedeutet, dass beim Vergleich neue Bedarfswerte zugrunde gelegt wurden, ohne jedoch die Ausgleichsmasse anzupassen oder die neuen Schlüsselzuweisungen aus dem horizontalen zu berücksichtigen, was zur Folge hätte, dass der Grundbetrag und somit die Bedarfsmesszahl wiederum vom errechneten Wert abweichen würden. Da dies jedoch den Vergleich der Bedarfssätze erschweren würde, wurde an dieser Stelle noch darauf verzichtet. Gleichzeitig ist zu betonen, dass Veränderungen der Bedarfswerte eines Landkreises immer im Vergleich zu Veränderungen der Bedarfswerte eines anderen Landkreises betrachtet werden müssen. Der alleinige Unterschied zwischen altem und neuem System ist wenig aussagekräftig. Ein Rückgang in der Bedarfsmesszahl ist daher nicht unmittelbar gleichbedeutend mit einem Rückgang der allgemeinen Schlüsselzuweisungen.

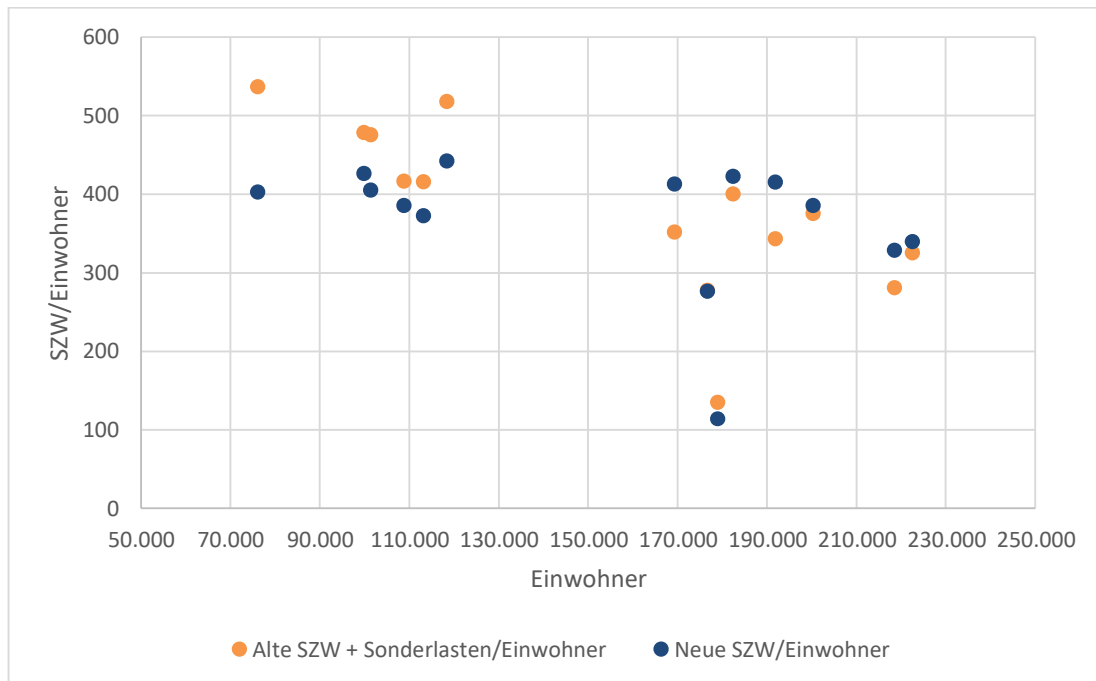
Abbildung 34: Vergleich der alten und neuen Bedarfsmesszahlen nach Landkreisen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

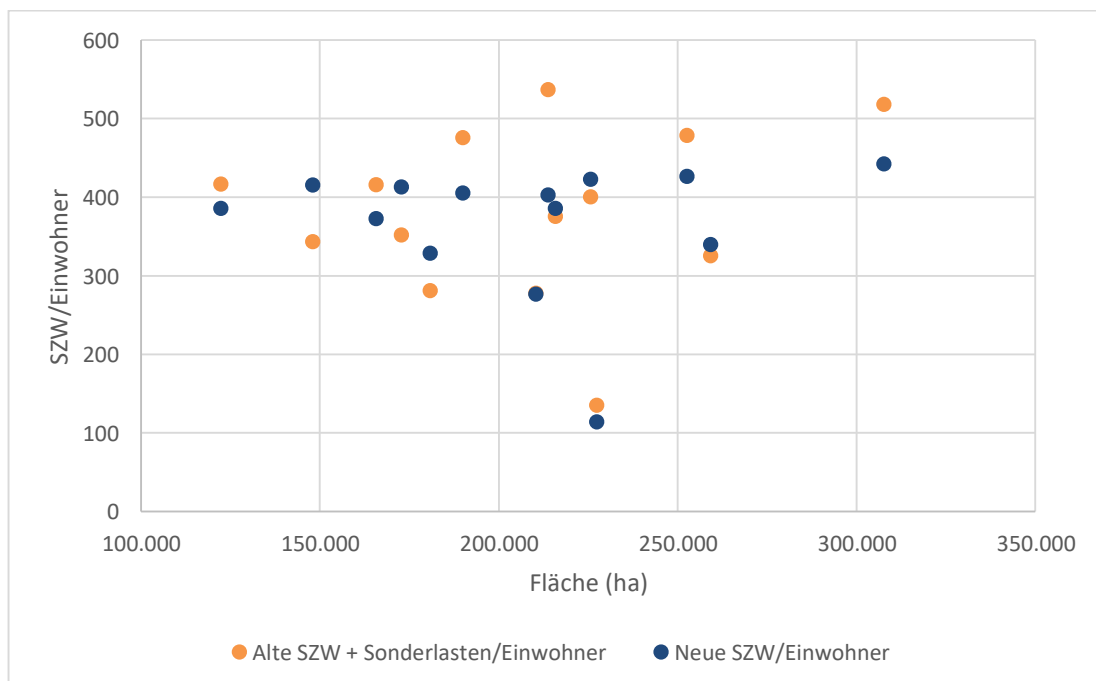
Die neuen Bedarfssätze können nun ins Finanzausgleichsmodell integriert werden. An dieser Stelle wurden nicht nur die errechneten Bedarfe, sondern auch die ermittelten Schlüsselzuweisungen aus dem gemeindlichen Ausgleich berücksichtigt, um ein vollständiges Bild zu erhalten. Darüber hinaus wurden die gesonderten Zuweisungen des Soziallasten-, Jugendhilfe- und Schullastenausgleichs sowie die Mittel für Theater und Orchester der Ausgleichsmasse hinzugerechnet und demnach bedarfsgewichtet berücksichtigt, da Ausgaben in diesen Bereichen in den Bedarfssätzen abgebildet sind. Abbildung 35 bildet die neuen Verteilungsergebnisse ab. Die neuen Schlüsselzuweisungen sind den alten Schlüsselzuweisungen inkl. Sonderlastenausgleichszahlungen in ähnlicher Form wie im horizontalen gemeindlichen Ausgleich gegenübergestellt. Dabei zeigt sich, dass einwohnermäßig größere Landkreise tendenziell gewinnen und kleinere Landkreise verlieren. Jedoch sind auch bei bevölkerungsreicheren Landkreisen Verlierer dabei.

Abbildung 35: Schlüsselzuweisungen je Einwohner nach Einwohnerzahlen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 36: Schlüsselzuweisungen je Einwohner nach Fläche



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 36 ergänzt Abbildung 35 um eine Darstellung nach der Flächengröße. Hier ist das Bild etwas weniger eindeutig: Sowohl flächenmäßig kleinere als auch flächenmäßig größere Landkreise erhalten im Rahmen des neuen Ausgleichs höhere oder niedrigere Schlüsselzuweisungen. Zu berücksichtigen ist, dass die neuen Schlüsselzuweisungen aus Abschnitt E.3 einen wichtigen Einfluss auf die Umlagegrundlage der Landkreise und damit auf den errechneten Umlagebetrag haben. Das bedeutet, dass eine isolierte Betrachtung der Verteilungsergebnisse der Landkreise zu kurz greift und daher im Kontext des gemeindlichen Ausgleichs beurteilt werden muss.

F. Symmetrie der Mittelverteilung

Der kommunale Finanzausgleich eines deutschen Flächenlandes soll sicherstellen, dass sowohl das Land als auch die Kommunen finanziell so ausgestattet sind, dass sie ihre jeweiligen Aufgaben sachgerecht erfüllen können und die finanziellen Mittel symmetrisch auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen aufgeteilt sind. Ob dies der Fall ist, sollte in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

In Brandenburg erfolgt diese Überprüfung in einem dreijährigen Rhythmus. Dabei werden die Prozentsätze „im Hinblick auf die gebotene proportionale Verteilung der Finanzmittel zu den wahrgenommenen Aufgaben zwischen dem Land und den Kommunen und im Hinblick auf die gebotene proportionale Verteilung zwischen den kommunalen Ebenen überprüft und bei Bedarf angepasst“ (§3 Abs. 4 BbgFAG). Außerdem regelt § 3 Abs. 4 BbgFAG den Fall, sollten Abweichungen von dieser proportionalen Verteilung festgestellt worden sein: „Soweit die Feststellungen der Überprüfung vergangene Ausgleichsjahre betreffen, unterbreitet die Landesregierung einen entsprechenden Vorschlag zur Erhöhung oder zur Verminderung der Verbundmasse im laufenden oder in einem der Feststellung folgenden Jahr.“

Derzeit erhalten die brandenburgischen Kommunen vom Land als Verbundquote 22,43 Prozent der Verbundmasse (§ 3 Abs. 1 BbgFAG). In die Verbundmasse fließen neben dem kommunalen Anteil an den Gemeinschaftssteuern (Einkommens-, Umsatz- und Kapitalertragssteuer), auch Anteile aus den Landessteuern sowie weitere Posten vom Land an die Kommunen ein. Die Verbundmasse erhöht sich außerdem neben den Beträgen aus §§ 4 und 17a BbgFAG um die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und bildet mit diesen zusammen die Finanzausgleichsmasse (§ 1 Abs. 4 BbgFAG). Die Verbundquote wurde in den vergangenen Jahren immer wieder angepasst. Im Jahr 2019 wurde sie um einen Prozentpunkt auf 21 Prozent und im Jahr 2020 auf 22 Prozent erhöht.

Im Folgenden wird in Abschnitt F.1 zunächst die Methode der Symmetrieuntersuchung diskutiert und beschrieben, wie diese um eine bedarfsorientierte Perspektive erweitert werden kann. Basierend darauf wird zunächst ein Augenmerk auf die vertikale Symmetrie zwischen Land und kommunaler Ebene gelegt. So werden in Abschnitt F.2 die Ergebnisse der ausga-

benbezogenen vertikalen Symmetrieuntersuchung dargestellt. In Abschnitt F.3 wird dargelegt, wie sich das Symmetrieergebnis für das Untersuchungsjahr 2023 verändert, wenn wir die regressionsinduzierten Bedarfe von Land und kommunaler Ebene in die Berechnung integrieren. In Abschnitt F.4 findet dann eine Untersuchung der Teilschlüsselmassenbildung statt. Dabei werden zwei alternative Methoden zur Überprüfung vorgestellt, ihre methodischen Vor- und Nachteile beschrieben sowie die Ergebnisse beider Methoden dargestellt.

F.1. Die Logik der Symmetriebetrachtung zwischen Gebietskörperschaftsgruppen

F.1.1 Ursprung des Symmetriekoeffizienten

Zentrale Größe für die Überprüfung der Verteilungssymmetrie ist der von Junkernheinrich et al. (2012) entwickelte Symmetriekoeffizient, der bereits in einer ganzen Reihe von Studien zur Begutachtung kommunaler Finanzausgleiche zur Anwendung gekommen ist.⁶⁸ Dieser hat sich neben der vertikalen Dimension der Dotierung des Finanzausgleichs im Verhältnis von Landes- und Kommunalebene auch als Instrument zur Bewertung der Bildung von Teilschlüsselmassen innerhalb des horizontalen Finanzausgleichs etabliert.⁶⁹

Tabelle 16: Ableitung des Deckungsmittelverbrauchs und -bestandes

Deckungsmittelverbrauch	Deckungsmittelbestand
Funktionsbezogene Ausgaben	Einnahmen aus Steuern sowie steuerähnlichen Abgaben
./. Funktionsbezogene Einnahmen	+ Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
	./. Ausgaben aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen

Quelle: Hummel et al. (2018).

⁶⁸ Neben der bereits genannten grundlegenden Studie von Junkernheinrich et al. (2012) sind hier etwa Thöne et al. (2015), Lamouroux/Thöne (2016), Hummel et al. (2018) oder auch Gerhards et al. (2021) zu nennen.

⁶⁹ Siehe zur Etablierung des Symmetriekoeffizienten vor allem Junkernheinrich et al. (2012). Anwendungen horizontaler Symmetriekoeffizienten finden sich bspw. in Gerhards et al. (2021), Scherf (2022) und Schuß (2025).

Die beiden zentralen Indikatoren, auf denen der Symmetriekoeffizient aufbaut, sind der Deckungsmittelbestand und der Deckungsmittelverbrauch. Der Deckungsmittelbestand ist definiert als zweckungebundene Finanzmittel, über die die jeweils betrachteten Gebietskörperschaften frei verfügen können (vgl. Tabelle 16).⁷⁰ Er setzt sich aus den Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben sowie dem Saldo aus Einnahmen und Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen zusammen (allgemeine Deckungsmittel).

Tabelle 17: Ableitung der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen

Bereinigte funktionsbezogene Ausgaben	Bereinigte funktionsbezogene Einnahmen
Bereinigte Ausgaben	Bereinigte Einnahmen
	./. Einnahmen aus Steuern
	sowie steuerähnlichen Abgaben
./. Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen	./. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
./. Zinsausgaben sowie Tilgungen (an den öffentlichen Bereich)	./. Zinseinnahmen sowie Schuldenaufnahme (vom öffentlichen Bereich)

Quelle: Thöne et al. (2013); Lamouroux/Thöne (2016).

Der Deckungsmittelverbrauch bemisst die Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind. Tabelle 16 und Tabelle 17 veranschaulichen, dass sich dieser aus der Differenz zwischen den bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben (bereinigte Ausgaben abzüglich der Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen und ggf. der Zinsausgaben und der Tilgungen an den öffentlichen Bereich) und den bereinigten funktionsbezogenen Einnahmen (bereinigte Einnahmen abzüglich der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, der Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen und ggf. der Zinseinnahmen und der Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich) ergibt. Zudem kann eine Bereinigung um Zinsausgaben und Tilgungen an den öffentlichen Bereich stattfinden, sofern man die Zinslast unberücksichtigt lassen will. Die Berücksichtigung von Zinsausgaben und -einnahmen (inklusive Tilgungen bzw. Schuldenaufnahmen im öffentlichen Bereich) hat damit Einfluss auf die Höhe der bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben und

⁷⁰ Tabelle 26 im Anhang enthält eine Übersicht, welche Ausgaben- und Einnahmenposten für die vertikale Symmetrieuntersuchung im Detail in den Kennziffern enthalten sind.

Einnahmen und damit auf die Höhe des Deckungsmittelverbrauchs, der Deckungsmittelbestand bleibt hingegen unberührt von der Zinslast.

Der Symmetriekoeffizient ist ein Doppelquotient aus dem Anteil des Deckungsmittelverbrauchs (DMV) der Gebietskörperschaftsgruppe A am Deckungsmittelverbrauch der Gebietskörperschaftsgruppen A und B und dem Anteil des Deckungsmittelbestandes (DMB) der Gebietskörperschaftsgruppe A am gesamten Deckungsmittelbestand von A und B.

Das Verhältnis zwischen Verbrauch und Bestand an Deckungsmitteln – von ungebundenen Ausgaben und Einnahmen – wird für jede Gebietskörperschaftsebene als Quote berechnet. Die Quoten geben Auskunft darüber, wie gut (oder schlecht) die Ebenen ihre ungebundenen Ausgaben aus freien Einnahmen finanzieren können. Mit dem Doppelquotienten des Symmetriekoeffizienten wird der Vergleich zwischen diesen beiden ebenenspezifischen Quotienten in eine plastische Form überführt:

$$SK_t = \frac{(\text{Anteil A DMB})_t}{(\text{Anteil A DMV})_t} = \frac{DMB_t^A / (DMB_t^A + DMB_t^B)}{DMV_t^A / (DMV_t^A + DMV_t^B)}$$

Beträgt der Symmetriekoeffizient genau 100, so liegt perfekte Verteilungssymmetrie vor. Der Symmetriekoeffizient für zwei kommunale Ebenen A und B ist wie folgt zu interpretieren:

SK > 100	Verteilung zu Gunsten von A
SK = 100	Perfekte Symmetrie
SK < 100	Verteilung zu Gunsten von B

Bezogen auf die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und kommunaler Ebene wird der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand ins Verhältnis zum kommunalen Anteil am Deckungsmittelverbrauch gesetzt. Ergibt sich aus diesem Verhältnis ein Symmetriekoeffizient von über 100, ist dies mit einer Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Kommunen zu interpretieren. Ein Symmetriekoeffizient von weniger als 100 wäre demzufolge eine Verteilung zu Gunsten des Landes.

Im Ergebnis können bei der Verteilung von Finanzmitteln zwischen zwei Gebietskörperschaftsgruppen A und B vier Fälle eintreten: Beide Einheiten können jeweils einen Einnahmeüberschuss erreichen. Der zweite und dritte Fall beschreiben einen einseitigen Überschuss, entweder für Gebietskörperschaftsgruppe A oder B. Die andere Ebene verzeichnet hingegen ein Defizit. In diesen Fällen ist eine Schieflage der symmetrischen Verteilung der Finanzmittel wahrscheinlich und der Symmetriekoeffizient weicht von 100 ab. Schließlich kann es zu einem Defizit auf beiden Ebenen kommen. Der Symmetriekoeffizient kann somit keine Aussage darüber treffen, wie gut oder schlecht eine oder beide Ebenen finanziert sind

und somit ihre Aufgaben erfüllen können. Er ist ein **relatives** Maß, welches Aufschluss darüber gibt, ob es den betrachteten Gruppen gleich gut (oder gleich schlecht) oder unterschiedlich gut gelingt, die ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen.

F.1.2 Aufgabenbasierte Weiterentwicklung des Symmetriekoeffizienten

Ein wichtiges Charakteristikum des Symmetriekoeffizienten liegt in seinem *Ausgabenbezug*: Wie häufig in Finanzausgleichsfragen sollten – in horizontaler wie auch in vertikaler Betrachtung – Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit mit Blick auf die jeweiligen *Aufgabenlasten* betrachtet werden. Effizienzunterschiede in der tatsächlichen Erfüllung der Aufgaben und daraus folgende Ausgabenunterschiede sollten in Finanzausgleichen hingegen nach Möglichkeit nicht ausgleichsrelevant sein, sondern den Akteuren zugutekommen, die vor Ort die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu verantworten haben.

Allerdings scheiterte in der Vergangenheit eine verlässliche Bereitstellung flächendeckender Aufgabendaten an zahlreichen praktischen Hindernissen, sodass gegenüber der Nutzung von Ausgabendaten häufig keine realistische Alternative bestand. Die herkömmliche ausgabenbasierte Symmetrie galt insofern lange in der finanzwissenschaftlichen Literatur als akzeptable und praktikable Annäherung an Aufgaben- und Bedarfssymmetrie, die aus reinen Finanzdaten nicht unmittelbar ablesbar ist. Ausgaben-symmetrie der Einnahmen wurde als bestmögliche Annäherung an Aufgabensymmetrie verstanden. Der Symmetriekoeffizient wurde somit als ein eingängiges, leicht aktualisierbares Maß auf hohem Aggregationsniveau, das folglich leicht zu interpretieren ist, angesehen. Obwohl einige Kritikpunkte verbleiben, hat er sich als taugliches Instrument zur Bewertung der vertikalen und horizontalen Mittelverteilung erwiesen.

Der Wunsch, konsistent und justiziabel breit aufgestellte, objektive Bedarfs- und Aufgabendaten für die Symmetriebetrachtung nutzen zu können, ist wissenschaftlich bestens begründet und zieht sich als Desideratum auch durch die ausgabenbasierten Untersuchungen.⁷¹ Aufgrund der im vorliegenden Gutachten erfolgenden Bedarfsmessung – originär anhand der zugrunde liegenden Bedarfsansätze – kann in der vorliegenden Untersuchung ein bedarfsorientiertes Verfahren zur Festlegung und Überprüfung der horizontalen und vertikalen Symmetrie angewandt werden. Das vorliegende Gutachten hat daher die folgende alternative Berechnung des metrischen Maßstabes nach Junkernheinrich et al. (2012) vorgenommen:

$$DMV_t = (Zuschussbedarf Einzelpläne)_t - (Zahlungen gleicher Ebene)_t$$

⁷¹ Gefordert wurde ein solches Herangehen durch das Urteil des Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht vom 27.01.2017 (LVerfG 4/15), in dem das Gericht die (alleinige) Anwendung von ausgaben- und einnahmenbasierten Methoden im vertikalen Finanzausgleich als unzureichend zur Bewertung der Symmetrie einer Verbundquote bewertete, da ihr der direkte Bezug zu objektiven Bedarfen fehle.

Der Deckungsmittelverbrauch kann anhand von aufgabenbezogen hergeleiteten Zuschussbedarfen definiert werden, während der Deckungsmittelbestand unverändert bleibt. Der Nenner des Symmetriekoeffizienten der in Abschnitt F.1.1 dargestellten Gleichung stellt somit den relativen Anteil der öffentlichen aufgabenspezifischen Bedarfe – anstatt der Ausgaben – der betrachteten Ebenen zueinander dar. Der neue bedarfsorientierte Symmetriekoeffizient entspricht deshalb dem Maß einer flächendeckenden Messung der Aufgabenbelastung der Körperschaftsgruppen und beruht nicht mehr auf der Annahme, dass die Ausgabenanteile der Körperschaftsebenen die föderale Aufgabenverteilung adäquat widerspiegeln.

F.1.3 Der Symmetriekorridor

Eine perfekt symmetrische Mittelverteilung wird bei einem Symmetriekoeffizienten von 100 erreicht. In der Praxis kann dieser Maßstab jedoch unmöglich punktgenau eingehalten werden. Schwankungen des Symmetriekoeffizienten nahe 100 sind normal und bis zu einer gewissen Höhe vertretbar.⁷² Daher sind auch optimal bedarfsgerechte Anteile der involvierten Gebietskörperschaften im vertikalen und horizontalen Finanzausgleichskontext nicht exakt symmetrisch determinierbar. Das Ausmaß der tolerierten Schwankungen um den Wert 100, ohne eine Anpassung der Verbundquote im vertikalen Finanzausgleich respektive der Teilschlüsselmassen im horizontalen Finanzausgleich vorzunehmen, unterliegt der normativen Bewertung der fiskalisch betroffenen Akteure. Dies erschwert die Einschätzung von Anpassungsnotwendigkeiten.

Ein Symmetriekorridor kann eine für alle Seiten akzeptable Lösung darstellen. Ziel eines solchen Symmetriekorridors ist es, eine gestufte Unterscheidung zu treffen, wann Abweichungen von 100 zu Veränderungen der relativen Anteile führen müssen und wann nicht. Auch ein Korridor kann wissenschaftlich keinen objektiven Mehrwert gegenüber dem Symmetriekoeffizienten selbst schaffen, da keine zusätzlichen Informationen einfließen (können). Der Mehrwert eines Korridors folgt aus seiner Akzeptanz durch die betroffenen Akteure, aus der zeitlichen Konsistenz, in der seine resultierenden Empfehlungen der Anpassungsnotwendigkeiten angenommen werden, sowie der dadurch entstehenden Planungssicherheit, unabhängig davon, ob die eigene Gebietskörperschaftsgruppe davon kurzfristig profitiert oder nicht.

⁷² So stellen Thöne et al. (2015) hierzu fest: „Dem Verfassungsanspruch genügt hier eine ‚ungefähr‘ symmetrische Aufteilung – für die vertikale und horizontale Mittelverteilung wird kein klarer objektiver Quotenwert verlangt.“

Ein fixer Korridor, der im Einklang mit dem Symmetriekoeffizienten interpretiert werden kann, birgt die Vorteile seiner Einfachheit und einer damit verbundenen größeren Transparenz. Als äußere Grenze des Korridors haben Hummel et al. (2018) eine Abweichung von 5 Prozentpunkten nach oben und unten vorgeschlagen.⁷³ Liegt der Wert des Symmetriekoeffizienten außerhalb dieses Korridors, deutet dies auf einen Handlungsbedarf hin. Diese Schlussfolgerung kann durch einen anhaltenden Trend des Symmetriekoeffizienten verstärkt werden. Liegt er über mehrere Jahre hinweg unterhalb von 95 oder oberhalb von 105, so kann von einer systematischen Schräglage der relativen Finanzierungslagen der Ebenen gesprochen werden.

In der vorliegenden Untersuchung wird dieser Toleranzkorridor von ± 5 Prozentpunkten übernommen, da ein solcher Korridor die Orientierung bei der Darstellung der Symmetrieergebnisse erleichtert. Dennoch kann nicht pauschal formuliert werden, ab welchem genauen Wert eine Abweichung als nicht mehr vernachlässigbar einzuschätzen ist. Diese Einschätzung hängt hingegen vielmehr von den Gründen für die Abweichung ab und davon, inwiefern diese Gründe auf exogene und nicht antizipierbare Veränderungen zurückzuführen sind und inwiefern die Abweichung hätte vermieden werden können. Außerdem ist stets zu betrachten, ob die Abweichung vorübergehend oder in mehreren (aufeinander folgenden) Jahren sichtbar ist.

F.1.4 Vor- und Nachteile der Symmetrieuntersuchung und die Zinsfrage

Der Symmetriekoeffizient ist einfach und verständlich zu interpretieren und weist eine hohe Transparenz auf, da er auf öffentlich zugänglichen Daten basiert und somit wissenschaftlich repliziert werden kann. Zudem weist er eine hohe Konsistenz auf, da diese Methode bereits in zahlreichen anderen Gutachten zu kommunalen Finanzausgleichssystemen in Brandenburg und anderen Ländern angewendet wurde. Ein weiteres wichtiges Merkmal der Symmetrieuntersuchung ist der Periodenbezug. Es sollen stets die Einnahmen und Ausgaben der aktuellen Periode berücksichtigt werden. Einnahmen und Ausgaben, die ihren Ursprung in einer vergangenen oder zukünftigen Periode haben, sind der jeweiligen Periode zuzuschreiben. Dahinter steht das Äquivalenzprinzip in dem Sinne, dass sich die Einnahmen und die Ausgaben bzw. die Erfüllung der Aufgaben periodengerecht gegenüberstehen sollen.

Trotz der einfachen Interpretierbarkeit des Symmetriekoeffizienten soll nicht nur dieser Indikator bei der Bewertung der Landes- und Kommunalfinanzen betrachtet werden. Ebenso

⁷³ Diese Grenze lehnt sich an die in der Wissenschaft übliche (ebenfalls arbiträre) Abgrenzung von Ergebnissen an, die als signifikant oder nicht signifikant anerkannt werden. Diese wird operationalisiert mit einem Signifikanzniveau $\alpha = 5$ Prozent. Es sei betont, dass der Symmetriekorridor nicht im strengen Sinne aus der Signifikanzbetrachtung abgeleitet ist; er entlehnt lediglich diese allgemein akzeptierte Ziffer.

wichtig ist es, die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie die Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs und -bestandes der relevanten Gebietskörperschaftsgruppen einzeln zu betrachten. Eine gleichmäßig bspw. auf Land und Kommunen verteilte angespannte Haushaltslage kann ebenfalls in einer symmetrischen Verteilung der finanziellen Mittel mit einem Symmetriekoeffizienten von 100 führen. Daher ist es wichtig, nicht nur den Symmetriekoeffizienten, sondern auch die einzelnen Bestandteile, aus denen sich dieser zusammensetzt, zu betrachten.

Natürlicherweise hängt die Validität des Symmetriekoeffizienten wie bei jedem auf empirischen Daten fußenden Indikator von der Qualität der zugrunde liegenden Daten ab. Das Gleiche trifft auch auf alternative Methoden der Symmetrieuntersuchung zu, so etwa auf den Ansatz von Scherf (2022), der die vertikale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz mehrfach untersucht hat. Analog zum kommunalen Anteil am Deckungsmittelbestand und Deckungsmittelverbrauch errechnet Scherf (2022) Kommunalisierungsgrade, die er zu einem Symmetriekoeffizienten zusammenfügt.

Lamouroux/Thöne (2016) und Hummel et al. (2018) unterscheiden neben diesen beiden Ansätzen außerdem noch als dritten Ansatz jenen von Färber et al. (2012). Dabei werden basierend auf einem Aufgabenkatalog die durchschnittlichen Kosten für die Pflichtaufgaben ermittelt. Mit diesem Ansatz sollen auch Kommunen identifiziert werden, die deutlich von den durchschnittlichen Kosten abweichen, womit eine bedarfsgewichtete Komponente in die Symmetrieuntersuchung eingepflegt wird.

Der oben erwähnte Periodenbezug als wichtiges Merkmal der Symmetrieuntersuchung ist auch ein Argument für den Ausschluss der Zinsausgaben und -einnahmen aus der Analyse. Zinsen sind Ausgaben für Bedarfe, die bereits in der Vergangenheit angefallen sind. Eine klare zeitliche Zuordnung von Ausgaben und Einnahmen würde somit verwischt werden, solange die Zinsausgaben und -einnahmen nicht periodenweise bestimmten Vorhaben zugeordnet werden können. Zudem entsteht durch die Zinsberücksichtigung ein Anreizproblem. Jene Ebene, die sich höher verschuldet bzw. verschulden kann, kann entsprechend höhere Ausgaben vermelden und damit höhere Bedarfe für den Schuldendienst anerkannt bekommen. Das Land und die Kommunen haben unterschiedliche Möglichkeiten zur Kreditaufnahme, was ungewollte Verzerrungen im Symmetriekoeffizienten hervorrufen kann.⁷⁴ Inwiefern sich die Zinsen auf die Symmetrie auswirken, hängt davon ab, inwiefern Land und Kommunen Schulden und Kredite als Finanzierungsweg bei der Erfüllung von pflichtigen und besonders freiwilligen Aufgaben nutzen.

⁷⁴ Siehe hierzu Lamouroux/Thöne (2016) ebenso wie Lenk et al. (2017).

Daneben gibt es jedoch auch Argumente zu betonen, die für eine Berücksichtigung der Zins-einnahmen und -ausgaben sprechen. So können über Kredite, aus welchen sich künftige Zinsausgaben ergeben, zukünftige Steuereinnahmen und teilweise künftige Zuweisungen finanziert werden. Hinzukommt, dass Zinsausgaben tatsächlich anfallende Ausgaben und damit Finanzmittel sind, die dann nicht mehr für andere Zwecke genutzt werden können. Lenk et al. (2017) haben in einem Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern betont, dass es sowohl Argumente für die Berücksichtigung der Zinsen als auch dagegen gibt. Daher werden wir die folgenden Symmetrieuntersuchungen sowohl für den Fall, wenn die Zinsen berücksichtigt werden (inklusive Zinsen), als auch für den Fall, wenn die Zinsausgaben und -einnahmen herausgerechnet werden (exklusive Zinsen), anstellen.

F.1.5 Die Berücksichtigung von Extrahaushalten des Landes und der Kommunen

Bund, Länder und Kommunen finanzieren staatliche, länderspezifische und kommunale Aufgaben nicht nur über ihre Kernhaushalte, sondern auch über sogenannte Extrahaushalte (Deutsche Bundesbank 2023, S. 64; Herrmann 2012, S. 12). Sie sind für spezifische Aufgaben angelegt und verfügen über eigene Budgets, um politische Ziele zu verfolgen.⁷⁵ Gemäß der Definition des Statistischen Bundesamtes (2013) sind „Extrahaushalte [...] alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Vorgaben des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 1995) zum Sektor Staat gehören“.

Danach wird eine Einheit dann den Extrahaushalten zugeordnet, wenn sie von staatlichen Gebietskörperschaften – also Bund, Ländern, Gemeinden oder Gemeindeverbänden – oder von der Sozialversicherung kontrolliert wird. Dies bedeutet, dass die Einheit zwar aus dem Kernhaushalt ausgegliedert, jedoch mehrheitlich im Besitz des Staates (Kapital- oder Stimmrechtsmehrheit) ist. Darüber hinaus muss die Finanzierung der Einheit überwiegend durch öffentliche Mittel erfolgen und es muss sich um einen sog. Nichtmarktproduzenten handeln. Letzterer liegt vor, wenn der Eigenfinanzierungsgrad – also das Verhältnis von Umsatzerlösen zu Produktionskosten – unter 50 Prozent liegt. Eine Ausnahme bilden sog. Hilfsbetriebe des Staates: Diese können einen Eigenfinanzierungsgrad von über 50 Prozent aufweisen, gelten aber dennoch als Extrahaushalte, sofern sie mindestens 80 Prozent ihres Umsatzes mit staatlichen Einheiten erzielen. Die Auslagerungen sind in öffentlich-rechtlicher ebenso wie in privat-rechtlicher Form möglich. Dazu zählen unter anderem Sondervermögen, Anstalten und Gesellschaften des öffentlichen Rechts.⁷⁶

⁷⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank (2023, S. 64f.) ebenso wie Herrmann (2012, S. 12).

⁷⁶ Vgl. zu den genannten Prozentwerten sowie den rechtlichen Ausprägungsformen entsprechender Auslagerungen Statistisches Bundesamt (2013), Deutsche Bundesbank (2023, S. 64) sowie Herrmann (2012, S. 14).

Um einen Eindruck davon zu gewinnen, welche Bedeutung Extrahaushalte einnehmen, wird auf die öffentlich gewerteten Investitionen eingegangen. So wurden etwa im Jahr 2012 insgesamt 10,6 Prozent der öffentlichen Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen über Extrahaushalte abgewickelt. Die Verteilung variiert dabei deutlich zwischen den staatlichen Ebenen: Während bei den Kommunen lediglich 3,7 Prozent der Investitionen über Extrahaushalte erfolgten, lag der Anteil bei den Ländern bei 39,7 Prozent und beim Bund bei 10,6 Prozent. Wichtig hierbei ist zu erwähnen, dass die Sozialversicherungen nicht einbezogen werden.⁷⁷

Es lässt sich ein deutlicher Trend hin zur Zunahme von Auslagerungen staatlicher Aufgaben erkennen. Zum Stichtag 1. Januar 2013 wurden 5.291 Extrahaushalte von Bund, Ländern, Kommunen und der gesetzlichen Sozialversicherung erfasst. Bis zum 1. Januar 2024 stieg diese Zahl auf 7.849 an.⁷⁸ Stetige Fallzahlsteigerungen sind auf allen Ebenen bzw. in allen Teilsektoren zu beobachten. Jedoch ist zu beachten, dass der Anstieg in den Fallzahlen auch teilweise durch zwischenzeitlich methodische Veränderungen und durch eine veränderte Prüfintensität zustande kommt.

Gerade auf kommunaler Ebene wird ein erheblicher Teil der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten über solche ausgelagerten Strukturen abgewickelt.⁷⁹ Kommunen kontrollierten zum Januar 2024 insgesamt 82,3 Prozent der insgesamt 7.742 Extrahaushalte (exklusive der Extrahaushalte der gesetzlichen Sozialversicherung). Dieser Anteil ist von 2013 bis 2024 nahezu unverändert geblieben.

Für Brandenburg weist die Liste der Extrahaushalte des Statistischen Bundesamtes im Januar 2024 insgesamt 143 kommunale Extrahaushalte auf. Die brandenburgischen Kommunen machen somit einen Anteil von ca. 74,5 Prozent an allen brandenburgischen Extrahaushalten aus. Die meisten der kommunalen Extrahaushalte in Brandenburg sind Gesellschaften mit beschränkter Haftung (ca. 71,3 Prozent). Zudem finden sich in Brandenburg 22 kommunale Eigenbetriebe und 19 kommunale Zweckverbände bzw. Körperschaften des öffentlichen Rechts. Im Januar 2013 gab es in Brandenburg insgesamt 105 Extrahaushalte, der kommunale Anteil entsprach damals ca. 76,2 Prozent. Die Anzahl der Extrahaushalte des Landes und der Kommune ist in den vergangenen Jahren somit etwa ähnlich stark angestiegen.

Auf kommunaler Ebene wird die wirtschaftliche Betätigung bzw. werden die Extrahaushalte in den Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen geregelt. Zu den typischen Rechts-

⁷⁷ Vgl. Eberhard (2015, S. 3).

⁷⁸ Vgl. zu den genannten Zahlenwerten Statistisches Bundesamt (2013) sowie Statistisches Bundesamt (2024a).

⁷⁹ Siehe zu dieser Bewertung auch Bertelsmann Stiftung (2019, S. 14).

formen gehören der Regiebetrieb, der Eigenbetrieb, das Kommunalunternehmen, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung und die Aktiengesellschaft. Besonders häufig wird auf öffentlich-rechtlicher Ebene der Eigenbetrieb und auf privatrechtlicher Ebene die GmbH genutzt.⁸⁰ Es gibt verschiedene potenzielle Gründe für eine solche Auslagerung.⁸¹ Erstens: Man verspricht sich eine weniger bürokratische Organisation, die wirtschaftlicher und flexibler Leistungen bereitstellt. Zweitens sind Extrahaushalte im Gegensatz zu den Kernhaushalten nicht denselben finanziellen Beschränkungen unterworfen, was bspw. Investitionen unter Umständen erleichtert. Dies ist insbesondere in Zeiten erheblicher Investitionsbedarfe ein wichtiger Faktor. Dadurch entsteht allerdings auch der Anreiz, Ausgaben und Schulden in diesen ausgelagerten Strukturen zu „verstecken“ und so die finanzielle Lage im Kernhaushalt günstiger darzustellen.

Junkernheinrich/Micosatt (2008) belegen erstmal empirisch anhand ihres Finanz- und Schuldenreports, welches Zerrbild der Finanzen entsteht, wenn man sich ausschließlich auf den Kernhaushalt fixiert und die Extrahaushalte nicht berücksichtigt. Dies behindert eine vergleichende Analyse in den Flächenländern, da eine isolierte Betrachtung der kommunalen Kernhaushalte die tatsächliche Kommunalverschuldung in vielen Bundesländern deutlich unterbewertet. Es wird zunehmend schwieriger, Einnahmen und Ausgaben der Kommune nachzuvollziehen – ebenso wie Investitionen und Schuldenstände.⁸² Dies kann zu einer sogenannten Fiskalillusion führen, bei der die tatsächliche Haushaltslage der Kommune nicht mehr transparent wahrgenommen werden kann – sowohl von Bürgern als auch von Entscheidungsträgern. Ein Beispiel hierfür sind die Schuldenanteile kommunaler Extrahaushalte, die sich je nach Region deutlich unterscheiden. Zum Stichtag 31. Dezember 2018 entfielen 10,6 Prozent der kommunalen Gesamtschulden auf Extrahaushalte (Bertelsmann Stiftung, 2019). In den ostdeutschen Flächenländern lag dieser Anteil mit 15,6 Prozent deutlich höher als in den westdeutschen Flächenländern, wo er 10,1 Prozent betrug. Auch bezogen auf die bereinigten Ausgaben sowie die bereinigten Einnahmen lag der Anteil der Extrahaushalte in den ostdeutschen Flächenländern mit 8,0 bzw. 9,1 Prozent höher als in den westdeutschen Flächenländern (bereinigte Ausgaben: 5,3 Prozent; bereinigte Einnahmen: 5,3 Prozent).

Wie schon eingangs erwähnt, nehmen die Auslagerungen auf kommunaler Ebene zu. Traditionell waren vor allem Versorgungs- und Verkehrsbetriebe betroffen. Zunehmend werden jedoch auch Bereiche wie Theater, Museen, Kindertagesstätten sowie die Wirtschafts- und Tourismusförderung in andere Organisationsformen überführt.⁸³

⁸⁰ Vgl. zur Wahl der Rechtsform ausgelagerter Einheiten Hermann (2012, S. 14f.) und Hesse et al. (2019, S. 36).

⁸¹ Siehe zu den unterschiedlichen Gründen für Auslagerungen etwa Thieme (2007, S. 157), Hermann (2012, S. 14 und S. 34) ebenso wie Haug (2009, S. 221).

⁸² Siehe hierzu auch Haug (2009) und Hermann (2012).

⁸³ Vgl. Haug (2009, S. 202) ebenso wie Hermann (2012, S. 2f.).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Kommunen hinsichtlich Größe, Aufgabenprofil und Organisationsstruktur stark variieren. Entsprechend zeigen sich auch deutliche Unterschiede im Umfang der Auslagerungen. Es sei jedoch erwähnt, dass zu Auslagerungen nicht nur Extrahaushalte zählen, sondern auch wirtschaftliche Unternehmen (FEUs). Insbesondere Großstädte mit mehr als 50.000 Einwohnern greifen deutlich häufiger auf ausgelagerte Organisationsformen zurück als kleinere Gemeinden. Ergänzend wird festgestellt, dass bei Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 2.000 und 5.000 vornehmlich der Bereich Wasser- und Abwasser seltener ausgelagert wird als im kommunalen Durchschnitt (FEUs).⁸⁴

Diese kommunalwissenschaftlichen Erkenntnisse sind wichtig, um ein realistisches Bild der kommunalen Finanzlage zu erhalten. Deswegen ist es auch relevant, die Extrahaushalte statistisch zu erfassen.⁸⁵ Der Trend hin zu Auslagerungen ist in dem Sinne herausfordernd, da die Auslagerungen finanzstatistisch nicht ausreichend erfasst werden können. Anhand der „Modellrechnung Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände“ hat sich das Statistische Bundesamt des Problems angenommen.⁸⁶ Dabei findet die Zuordnung der Schulden über die Beteiligungsinformationen und über die Stimmrechte bzw. die Nennkapitalanteile statt. Dabei bestehen jedoch weiterhin methodische Herausforderungen, weswegen dieses Konzept fortlaufend weiterentwickelt und angepasst wird. Eine Nutzung dieser Daten kommt daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht in Frage; auch da die Validität der bisherigen Zahlen und Methodik noch nicht abschließend gesichert ist. Zudem liegen die Daten der Modellrechnung bisher nicht ohne Lücken für alle Jahre unseres Analysezeitraums vor.

F.2. Ergebnisse der ausgabenbezogenen vertikalen Symmetrieuntersuchung

F.2.1 Rechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte der vertikalen Symmetrieuntersuchung

In der vertikalen Betrachtung soll der Symmetriekoeffizient Aufschluss darüber geben, ob die Mittelverteilung zwischen Land und (aggregierter) kommunaler Ebene sachgerecht ist. Es gilt das Gebot der Verteilungssymmetrie. Die Zuteilung der jeweiligen Mittel muss sich hierbei an der Aufgabenverteilung zwischen den beiden Ebenen orientieren, denn die angemessenen Ausgaben folgen den beiden Ebenen zugeteilten Aufgaben.

Der vertikalen Symmetrieuntersuchung liegt die verfassungsrechtliche Feststellung zugrunde, dass Land und Kommunen eine staatsrechtliche Einheit bilden. Daher sollen beide Ebenen in etwa gleichmäßig an dem Gesamtbudget partizipieren. Damit geht auch einher,

⁸⁴ Vgl. Brand/Steinbrecher (2019, S. 2).

⁸⁵ So auch die diesbezügliche Forderung von Hesse et al. (2019, S. 258).

⁸⁶ Siehe hierzu auch Barasofsky (2023).

dass die Erfüllung von kommunalen Aufgaben und die Erfüllung von Aufgaben des Landes als gleichwertig anzusehen sind. Darüber hinaus soll die Verteilung der Verbundmasse das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gewährleisten. Die Kommunen müssen also in der Lage sein, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 GG). Dieses Recht ist sowohl im bundesdeutschen Grundgesetz als auch in der Brandenburgischen Landesverfassung festgehalten (Art. 97 Verfassung des Landes Brandenburg). Zur kommunalen Selbstverwaltung gehören sowohl die pflichtigen Aufgaben als auch ein angemessener Anteil für freiwillige Aufgaben (§ 1 Abs. 3 BbgFAG). Welche freiwilligen Aufgaben dies sind, wird durch die lokalen Präferenzen der Bürger und weitere kommunalspezifische Rahmenbedingungen seitens der Kommune festgelegt. Da diese Präferenzen regional unterschiedlich ausfallen können und angenommen werden kann, dass Kommunen über einen besseren Einblick in die Präferenzen der Bürger als übergeordnete Gebietskörperschaftsgruppen verfügen, ist aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus davon auszugehen, dass das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen die Effizienz der Produktion öffentlicher Güter fördert (Wohlfahrtsgewinn durch Dezentralisierung, Oates 1972).⁸⁷

Ein weiterer rechtlicher Aspekt ist das Prinzip der Konnexität: „Soweit das Land Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen hat, erhalten diese für die Wahrnehmung der Aufgaben einen Kostenausgleich aus Mitteln außerhalb der Finanzausgleichsmasse“ (§ 1 Abs. 5 BbgFAG). Soll den Kommunen die Zuständigkeit für eine neue Aufgabe übertragen werden, sind hierzu Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen und bei Mehrbelastungen der Gemeinden oder Gemeindeverbände ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen (Artikel 97 Abs. 3 Verfassung des Landes Brandenburg). Die Notwendigkeit einer Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips verdeutlicht auch, dass sich der Kanon kommunaler Aufgaben im Zeitablauf verändern kann.

Neben der Konnexität und dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist außerdem das demgegenüber als gleichwertig anzusehende Ziel zu beachten, dass die Leistungsfähigkeit des Landes sichergestellt sein muss (§ 1 Abs. 3 BbgFAG). Insbesondere während einer angespannten Finanzlage könnten die Leistungsfähigkeit des Landes und die sachgerechte Finanzausstattung der Kommunen in einen Zielkonflikt zueinander treten. Ein solcher Zielkonflikt ist vorwiegend dann zu beachten, wenn eine der beiden Ebenen deutlich stärker als die jeweils andere Ebene durch die angespannte Finanzlage betroffen ist. Solch ein Fall führt nämlich dazu, dass die finanziellen Mittel weniger symmetrisch auf Land und Kommunen verteilt sein werden. Anders wäre es, wenn sich eine problematische Finanzlage oder Unterfinanzie-

⁸⁷ Siehe zu den grundlegenden Erkenntnissen der Theorie des Fiskalföderalismus unter besonderem Bezug auf die kommunale Ebene etwa Zimmermann/Döring (2019, S. 7ff.) einschließlich der dort zitierten Literatur.

rung gleichmäßig auf Land und Kommunen verteilen würde. Dies kann in einer symmetrischen Verteilung resultieren. Dies verdeutlicht auch, dass eine symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel auf Land und Kommunen nicht unbedingt als Zeichen einer guten Finanzlage zu bewerten ist. Ein symmetrisches Verhältnis kann sich vielmehr auch dann einstellen, wenn beide Gruppen gleichermaßen unter Unterfinanzierung leiden (vgl. Abschnitt F.1.1).

Zu einer umfassenden finanzwissenschaftlichen Betrachtung der Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen gehört zudem auch ein Blick auf vergangene Untersuchungen der Symmetrie in Brandenburg. Zuletzt haben Lenk et al. (2021) die vertikale Symmetrie für Brandenburg untersucht. Dabei erhielten sie eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten des Landes in den beiden Jahren 2013 und 2014 sowie im Jahr 2016. Im Jahr 2015 sowie im Zeitraum von 2017 bis 2019 ergab sich eine Verteilung zu Gunsten der Kommunen. Die Abweichung von einer perfekten Symmetrie fiel in den einzelnen Jahren jedoch relativ moderat aus. Lediglich im Jahr 2019 ergab sich mit einem Symmetriekoeffizienten von 106,2 eine Abweichung von mehr als 5 Prozentpunkten vom Ergebnis einer perfekten Symmetrie (was einem Symmetriekoeffizienten von 100 entspräche). Daraus ergab sich in der Untersuchung für den Zeitraum von 2013 bis 2019 ein relativ symmetrisches Verteilungsergebnis, leicht zu Gunsten der Kommunen (Symmetriekoeffizient von 100,6). Bei dieser Basisrechnung wurden die Ausgaben und Einnahmen aus Zinsen zu 50 Prozent berücksichtigt.

Zuvor hatten Hummel et al. (2018) die Verteilung der finanziellen Mittel für Brandenburg für die Jahre von 2012 bis 2016 untersucht. Dabei ergab sich eine Verteilung zu Gunsten des Landes, sowohl mit als auch ohne Berücksichtigung der Zinseinnahmen und -ausgaben. Ein Blick auf die einzelnen Jahre und ein Vergleich der Werte zwischen den beiden Studien zeigt, dass der Symmetriekoeffizient von Lenk et al. (2021) bspw. im Jahr 2016 mit 98,9 oberhalb des Symmetriekoeffizienten von Hummel et al. (2018) gelegen hatte (Symmetriekoeffizient mit Zinsberücksichtigung: 98,4; ohne Zinsberücksichtigung: 95,8). Inwieweit die Divergenz in den Untersuchungsergebnissen auf unterschiedliche Definitionen des Deckungsmittelbestandes und -verbrauchs zurückzuführen ist, lässt sich jedoch nicht prüfen. Ein wesentlicher Grund für die Unterschiede liegt aber gewiss darin, dass Hummel et al. (2018) lediglich die Daten der Kassenstatistik ab dem Jahr 2011 zur Verfügung standen, die gegenüber der Rechnungsstatistik zwar früher verfügbar sind, dafür aber meist vorläufigen Charakter haben und häufiger revidiert werden müssen.⁸⁸

⁸⁸ Siehe zu diesem Sachverhalt im Vergleich von Kassen- und Rechnungsstatistik auch Scherf (2022, S. 32).

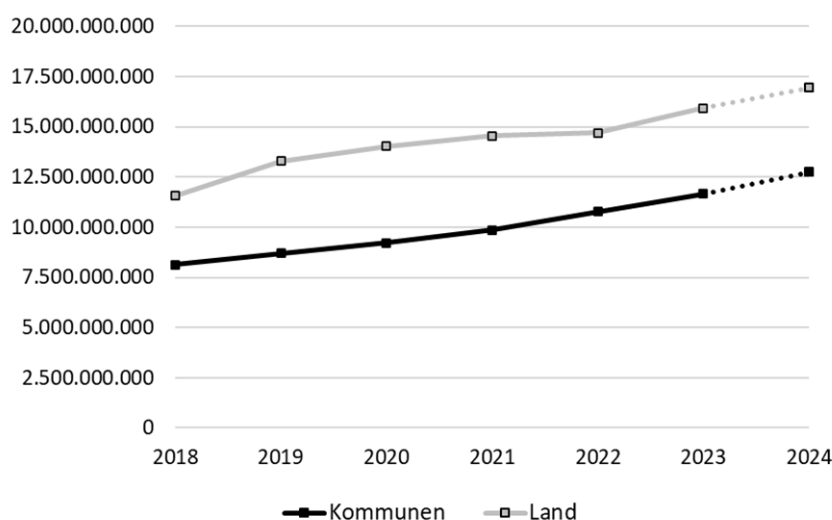
F.2.2 Die Entwicklung der zentralen ausgaben- und einnahmenbezogenen Kennziffern

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der vertikalen Symmetrieuntersuchung dargestellt. Dabei wird sich zunächst auf den herkömmlichen, d. h. den rein ausgabenbezogenen Symmetriekoeffizienten fokussiert. Die bedarfsgewichtete Erweiterung folgt in Abschnitt F.3.

Für die nachfolgende vertikale Symmetrieuntersuchung werden für den gutachterlichen Untersuchungszeitraum von 2020 bis 2023 die Rechnungsergebnisse verwendet. Um die finanziellen und ökonomischen Auswirkungen der Corona-Pandemie ab dem Jahr 2020 und der folgenden konjunkturellen Einbußen zu verdeutlichen, wurden die jährlichen Rechnungsergebnisse außerdem zusätzlich für die beiden Jahre 2018 und 2019 genutzt. Darüber hinaus wurden für das Jahr 2024 die vierteljährlichen Kassenergebnisse von Land und kommunaler Ebene verwendet.

Bevor die eigentlichen Ergebnisse der Symmetrieuntersuchung in Abschnitt F.2.3 ausführlich vorgestellt werden, sei zunächst ein Blick auf die mathematischen Bestandteile des Symmetriekoeffizienten geworfen. Ein ausschließlicher Blick auf den Symmetriekoeffizienten ohne vorgelagerten Blick auf die Entwicklung der Finanzsituation, getrennt für die Kommunen und das Land, würde wichtige Informationen vorenthalten. Daher sind in Abbildung 37 und Abbildung 38 zunächst die Entwicklung der bereinigten Ausgaben und der bereinigten Einnahmen dargestellt. Beide Indikatoren wurden um Zahlungen gleicher Ebene sowie um haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge bereinigt. Für die Kommunen ergibt sich dabei ein einigermaßen linearer Anstieg für die bereinigten Ausgaben in Abbildung 37. Damit sind die bereinigten Ausgaben der Kommunen von 2020 bis 2024 um insgesamt 37,9 Prozent gestiegen. Auf Landesseite ergibt sich ebenfalls ein Anstieg der bereinigten Ausgaben, der allerdings weniger linear ausfällt als bei den Kommunen. Insgesamt sind die bereinigten Ausgaben des Landes von 2020 bis 2024 um ca. 20,9 Prozent gestiegen.

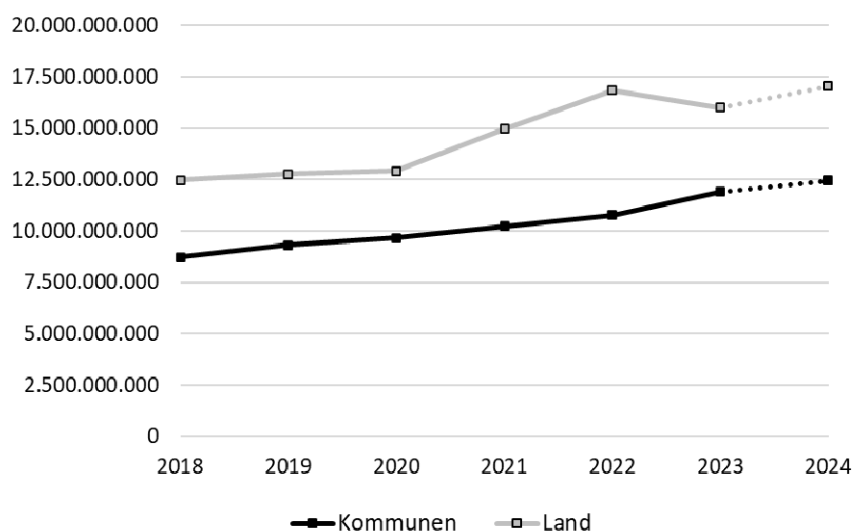
Abbildung 37: Die bereinigten Ausgaben der kommunalen Ebene und des Landes im Zeitraum von 2018 bis 2024



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Brandenburg für den Zeitraum von 2018 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen und des Landes für das Jahr 2024 (gestrichelte Linie), Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Bei den bereinigten Einnahmen in Abbildung 38 ist das Wachstum im Zeitraum von 2020 bis 2024 von Land und Kommunen einigermaßen ähnlich ausgefallen (Land: +31,7 Prozent; Kommunen: +28,5 Prozent). Die bereinigten Einnahmen der Kommunen sind von Jahr zu Jahr gestiegen und im Jahr 2023 mit einem Wachstum von 10,6 Prozent gegenüber dem Jahr 2022 besonders stark angewachsen. Die bereinigten Einnahmen des Landes sind im Jahr 2023 deutlich gesunken, in den Jahren 2021 und 2022 waren sie dagegen stark angestiegen.

Abbildung 38: Die bereinigten Einnahmen der kommunalen Ebene und des Landes im Zeitraum von 2018 bis 2024



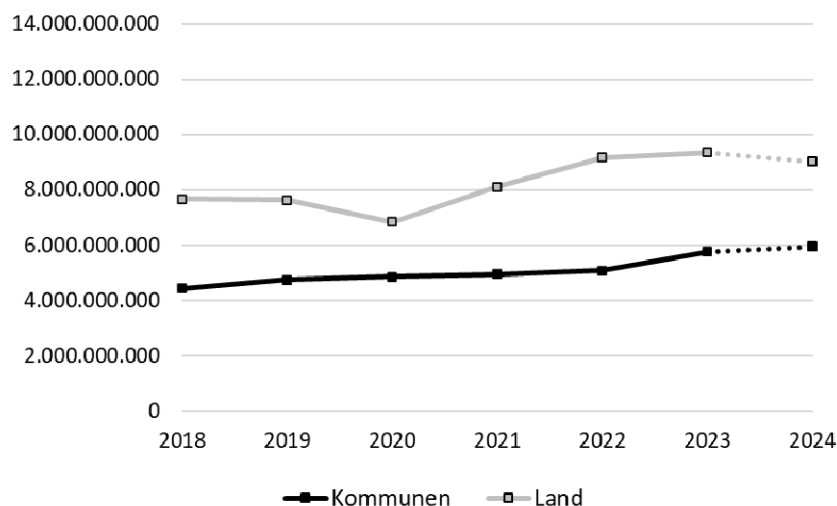
Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Brandenburg für den Zeitraum von 2018 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen und des Landes für das Jahr 2024 (gestrichelte Linie), Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Damit werden auch bei den bereinigten Einnahmen für das Land ähnlich wie bei den bereinigten Ausgaben etwas größere Ausschläge identifiziert als für die Kommunen. Zu betonen ist jedoch, dass die beiden Kennziffern der bereinigten Ausgaben und Einnahmen noch nicht zwischen zweckgebundenen und zweckungebundenen Finanzmitteln unterscheiden. Diese Differenzierung kann lediglich über die Betrachtung des Deckungsmittelbestandes und des Deckungsmittelverbrauchs angestellt werden, die in Abbildung 39 und Abbildung 40 folgt.

Für den Deckungsmittelbestand der Kommunen kann dabei zunächst festgehalten werden, dass dieser ähnlich wie die bereinigten Einnahmen in jedem Jahr ab 2018 gewachsen ist und das Wachstum erneut für das Jahr 2023 mit 13,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr besonders hoch ausfällt (vgl. Abbildung 39). Dieser Anstieg ist u. a. auf die zuletzt deutlich gestiegenen Steuereinnahmen der Kommunen zurückzuführen. Beim Deckungsmittelbestand des Landes ergibt sich hingegen ein wichtiger Unterschied. Während die bereinigten Einnahmen des Landes im Jahr 2023 deutlich gesunken waren, ergibt sich für den Deckungsmittelbestand des Landes im Jahr 2023 kein Rückgang, sondern ein kleiner Anstieg, der allerdings geringer ausfällt als in den Jahren zuvor. Ein deutlicher Rückgang des Deckungsmittelbestandes des Landes ist hingegen für das Jahr 2020 erkennbar. Insgesamt fällt das Wachstum des Deckungsmittelbestandes auf Landesseite für den Zeitraum von 2020 bis 2024 mit 32,1 Prozent sehr viel größer aus als bei der kommunalen Ebene (+21,9 Prozent), jedoch ist zu berücksichtigen, dass der Deckungsmittelbestand des Landes im Jahr 2020 um mehr als 10 Prozent niedriger

ausgefallen war als im Jahr 2019. Insofern gleicht das ab 2021 folgende Wachstum des Deckungsmittelbestandes den im Jahr 2020 festgestellten Rückgang des Deckungsmittelbestandes lediglich aus.

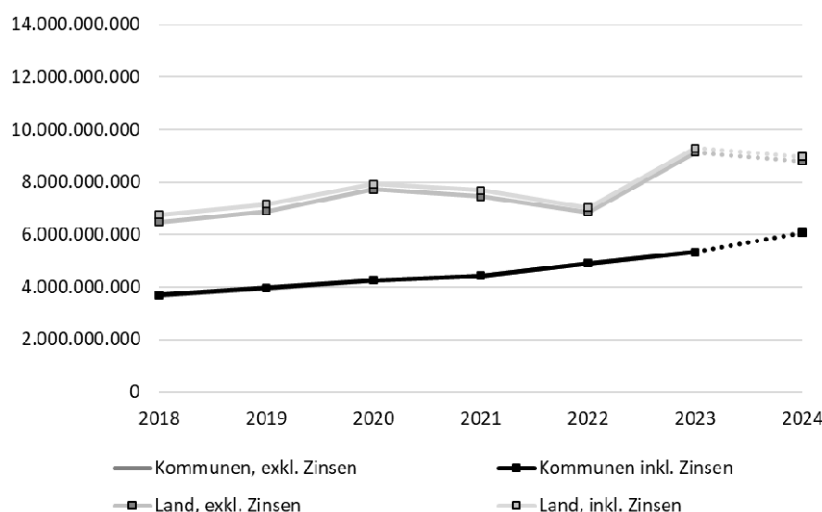
Abbildung 39: Die Entwicklung des Deckungsmittelbestandes der Kommunen und des Landes im Zeitraum von 2018 bis 2024



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Brandenburg für den Zeitraum von 2018 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen und des Landes für das Jahr 2024 (gestrichelte Linie), Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Die im nächsten Abschnitt vorgestellten Symmetrieergebnisse werden für das Jahr 2020 eine deutlich unsymmetrische Verteilung der finanziellen Mittel aufzeigen. Ein Grund hierfür ist der deutlich gesunkene Deckungsmittelbestand des Landes in diesem Jahr. Das Jahr 2020 ist maßgeblich durch den Ausbruch der Corona-Pandemie und einen folgenden konjunkturellen Einbruch der wirtschaftlichen Lage charakterisiert. So sind die Steuereinnahmen des Landes im Jahr 2020 deutlich gesunken. Zudem haben die Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen des Landes um ca. 20,5 Prozent abgenommen und gleichzeitig sind die Ausgaben an allgemeinen Zuweisungen und Umlagen deutlich um 15,2 Prozent gestiegen. Von diesem Anstieg der Ausgaben von allgemeinen Zuweisungen und Umlagen, die vom Land an Städte und Kreise fließen, konnten die Kommunen profitieren. Dadurch ist der Deckungsmittelbestand der Kommunen trotz ebenfalls deutlich gesunkener Steuereinnahmen im Jahr 2020 in diesem Jahr dennoch gestiegen. In den Jahren 2021 und 2022 haben sich die Steuereinnahmen des Landes wieder deutlich erhöht, was auch den Deckungsmittelbestand des Landes in den beiden Jahren deutlich hat anwachsen lassen.

Abbildung 40: Die Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs der Kommunen und des Landes im Zeitraum von 2018 bis 2024



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Brandenburg für den Zeitraum von 2018 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen und des Landes für das Jahr 2024 (gestrichelte Linie), Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Auch für den Deckungsmittelverbrauch zeigt sich ein sukzessiver Anstieg für die kommunale Ebene (vgl. Abbildung 40). Dabei fällt der Anstieg dieser Kennziffer mit jährlich mind. 8,5 Prozent Wachstum in den Jahren 2022 bis 2024 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr besonders hoch aus. Für die Landesebene ergeben sich auch beim Deckungsmittelverbrauch wieder deutlichere Ausschläge als bei den Kommunen. Im Jahr 2020 ist der Deckungsmittelverbrauch des Landes zunächst deutlich um 10,8 Prozent gestiegen. In den darauffolgenden Jahren 2021 und 2022 ist die Kennziffer wiederum deutlich gesunken, um im Jahr 2023 erneut deutlich zu steigen (um 32,1 Prozent). Im Jahr 2024 fällt der Deckungsmittelverbrauch gegenüber dem Jahr 2020 um insgesamt 12,9 Prozent größer aus. Sieht man von den genannten Schwankungen ab, ist der Deckungsmittelverbrauch der Kommunen im genannten Betrachtungszeitraum um 42,0 Prozent angestiegen.

In den beiden Jahren 2020 und 2022 werden sich im Rahmen der Symmetrieuntersuchung im nächsten Abschnitt erhebliche Abweichungen von einer symmetrischen Verteilung der finanziellen Mittel zeigen. Dies zeigt sich bereits in Abbildung 39 und Abbildung 40. Neben der Tatsache, dass besonders die gesunkenen Steuereinnahmen des Landes den Deckungsmittelbestand in Abbildung 39 deutlich reduziert haben, ist in Abbildung 40 der Deckungsmittelverbrauch des Landes im Jahr 2020 deutlich um 12,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Wie bereits im Kontext des Deckungsmittelbestandes erläutert, war das Jahr 2020 durch einen erheblichen konjunkturellen Einbruch geprägt. Um dem entgegenzuwir-

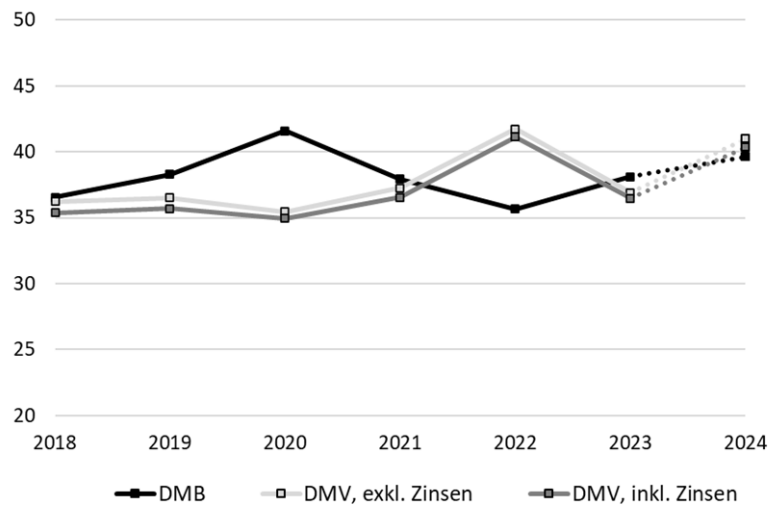
ken, hat das Land mit dem Corona-Rettungsschirm sowie dem Brandenburg-Paket Maßnahmen zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen umgesetzt. Auch dies ist eine Erklärung für den im Jahr 2020 deutlich gestiegenen Deckungsmittelverbrauch des Landes. Im Jahr 2022 ist der Deckungsmittelverbrauch des Landes wieder deutlich gesunken (um 8,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr 2021). Grund hierfür sind die in diesem Jahr um 14,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr angestiegenen funktionsbezogenen Einnahmen. Zudem sind die funktionsbezogenen Ausgaben im Jahr 2022 nahezu konstant geblieben, obwohl diese Kennziffer in allen anderen Jahren deutlich angestiegen ist.

Die genannten Werte beziehen sich jeweils auf den Deckungsmittelverbrauch, wenn dieser um die Zinsausgaben und -einnahmen bereinigt wird (d. h. exklusive Zinsen). Betrachtet man demgegenüber die Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs unter Berücksichtigung der Zinsen (d. h. inklusive Zinsen), wird deutlich, dass das Land durch seine Zinsausgaben stärker belastet ist, als es bei der kommunalen Ebene der Fall ist. Dies wird sich auch in der im nächsten Abschnitt folgenden Symmetrieuntersuchung zeigen.

Abbildung 41 wirft einen weiteren Blick auf den Deckungsmittelbestand und den Deckungsmittelverbrauch – diesmal in Form der kommunalen Anteile an den beiden Kennziffern. Eine simultane Betrachtung des kommunalen Anteils sowohl am Deckungsmittelbestand als auch am Deckungsmittelverbrauch ist dabei insofern wichtig, als ein hoher kommunaler Anteil am Deckungsmittelverbrauch nicht unmittelbar als Unterfinanzierung der Kommunen zu verstehen ist. Es muss vielmehr gleichzeitig auch betrachtet werden, wie hoch der kommunale Anteil an den zur Verfügung gestellten Mitteln ist.

Abbildung 41 verdeutlicht, dass sich in den beiden Jahren 2020 und 2022 eine auffällige Lücke zwischen dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelbestandes und dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelverbrauchs ergibt. Diese beiden Lücken wurden bereits bei Betrachtung von Abbildung 39 und Abbildung 40 angedeutet und Erklärungen hierfür geliefert. In den übrigen Jahren liegt der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand sowie jener am Deckungsmittelverbrauch hingegen erheblich näher beieinander, was auf ein deutlich symmetrischeres Verhältnis der finanziellen Mittel in diesen Jahren schließen lässt.

Abbildung 41: Der kommunale Anteil an Deckungsmittelbestand und -verbrauch im Zeitraum von 2018 bis 2024 (in Prozent)



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Brandenburg für den Zeitraum von 2018 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen und des Landes für das Jahr 2024 (gestrichelte Linie), Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

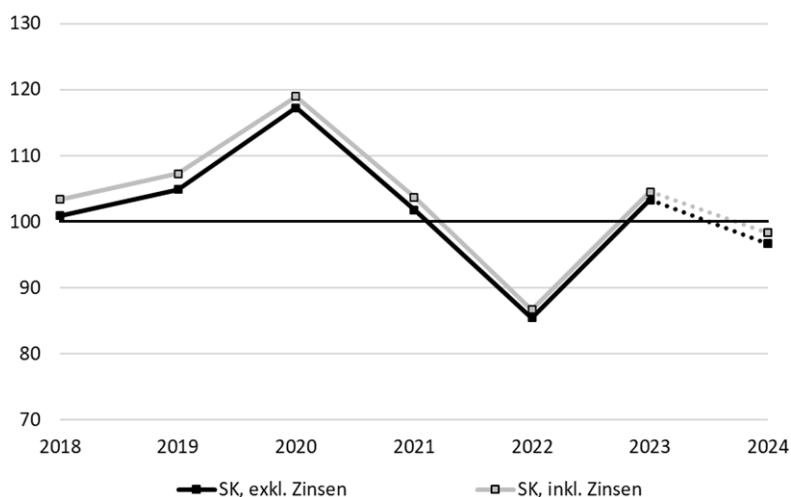
Im Jahr 2020 fällt der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand um mehr als sechs Prozentpunkte höher aus als der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch. Dies ergibt sich u. a. aus dem Deckungsmittelbestand des Landes, der in diesem Jahr recht gering ausgefallen war. Im Jahr 2022 fällt dafür der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch um mehr als fünf Prozentpunkte größer aus als der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand. Dies lässt sich durch den deutlich in den Jahren 2021 und 2022 gestiegenen Deckungsmittelbestand des Landes und den im Jahr 2022 deutlich gesunkenen landesseitigen Deckungsmittelverbrauch erklären. Die Abbildung verdeutlicht auch noch einmal die stärkere Belastung des Landes durch die Zinsen – der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch fällt je nach Jahr um 0,4 bis 0,9 Prozentpunkte geringer aus, wenn die Zinsen berücksichtigt werden.

F.2.3 Ergebnisse der ausgabenbezogenen Symmetrieuntersuchung

Die im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Entwicklungen ergeben die in Abbildung 42 dargestellten Ergebnisse für die vertikale Symmetrie. Wie in Abschnitt F.1.1 erläutert, wird für die Berechnung des vertikalen Symmetriekoeffizienten der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand ins Verhältnis zum kommunalen Anteil am Deckungsmittelverbrauch gesetzt. Ein Symmetriekoeffizient von größer als 100 wird als Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Kommunen interpretiert. In diesem Falle wäre also eine Zahlung seitens der Kommunen an das Land nötig gewesen, um eine perfekte Symmetrie der finanziellen

Mittelverteilung mit einem Symmetriekoeffizienten von 100 zu erreichen. Liegt der Symmetriekoeffizient hingegen unter dem Referenzwert von 100, liegt eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten des Landes vor.

Abbildung 42: Der vertikale Symmetriekoeffizient im Zeitraum von 2018 bis 2024



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (Kassenstatistik)	2020 bis 2023 (aggregiert)
exkl. Zinsen	100,9	104,9	117,3	101,8	85,5	103,3	96,7	101,1
inkl. Zinsen	103,3	107,2	119,0	103,7	86,7	104,5	98,3	102,6

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Brandenburg für den Zeitraum von 2018 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen und des Landes für das Jahr 2024 (gestrichelte Linie), Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Da sich die Daten der Kassenstatistik von den weniger revisionsanfälligen Daten der Rechnungsstatistik unterscheiden, wird der Durchschnitt des Symmetriekoeffizienten stets für den Zeitraum 2020 bis 2023 ausgewiesen, sodass bei der Ausweisung solcher Jahresdurchschnitte nicht mehrere Statistiken mit unterschiedlicher Systematik miteinander vermischt werden.

In Abbildung 42 zeigen sich in den beiden Jahren 2020 und 2022 erhebliche Abweichungen in der Verteilung der finanziellen Mittel von einer perfekt symmetrischen Verteilung. Im Jahr 2020 ergibt sich ohne Zinsberücksichtigung ein Symmetriekoeffizient von 117,3 und damit eine deutliche Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der kommunalen Ebene. Im Jahr 2022 ergibt sich hingegen eine Verteilung der finanziellen Mittel deutlich zu Gunsten des Landes (Symmetriekoeffizient von 85,5). In den beiden anderen Jahren ab 2020 liegt der Sym-

metriewert mit 101,8 im Jahr 2021 und 103,3 im Jahr 2023 hingegen deutlich näher am Referenzwert von 100. Im Durchschnitt ergibt sich damit trotz der erheblichen Abweichungen in den Jahren 2020 und 2022 für den gesamten Betrachtungszeitraum eine einigermaßen symmetrische Verteilung, die mit einem Symmetriekoeffizienten von 101,1 zu Gunsten der kommunalen Ebene ausfällt. Dementsprechend wäre eine Zahlung der Kommunen an das Land nötig gewesen, hätte man perfekte Symmetrie erreichen wollen. Im Jahr 2024 ergeben sich zudem basierend auf der Statistik der vierteljährlichen Kassenergebnisse ein Symmetriekoeffizient von 96,7 und damit eine Verteilung zu Gunsten des Landes.

Werden die Zinsausgaben und -einnahmen berücksichtigt, steigt der Symmetriekoeffizient in jedem Jahr um 1,2 bis 2,4 Prozentpunkte an. Für den Zeitraum von 2020 bis 2023 ergibt sich ein Symmetriekoeffizient von 102,6. Die Verteilung fällt nach Zinsberücksichtigung somit nochmal deutlicher zu Gunsten der kommunalen Ebene aus. Entsprechend würden auch die Ausgleichsbeiträge steigen, die die Kommunen dem Land hätten zahlen müssen, hätte man eine perfekt symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel erreichen wollen.

Tabelle 18: Auf Basis der vertikalen Symmetrienergebnisse berechnete Anpassungsbedarfe der Verbundquote

	2020	2021	2022	2023	2024 (Kassenstatistik)	2020-2023
Verbundquote (in %)	22,00	22,43	22,43	22,43	22,43	22,33
	Ausgleichsbeiträge für perfekte Symmetrie (in Mio. Euro)					
exkl. Zinsen	-715,1	-89,1	864,4	-184,8	202,9	-124,6
inkl. Zinsen	-774,4	-178,3	778,8	-249,9	102,6	-423,8
	Verbundquote für perfekte Symmetrie (in %)					
exkl. Zinsen	14,74	21,48	30,72	20,79	24,15	22,02
inkl. Zinsen	14,13	20,52	29,90	20,22	23,30	21,29
	Änderungsbedarf der Verbundquote für perfekte Symmetrie (in Prozentpunkten)					
exkl. Zinsen	-7,26	-0,96	8,29	-1,64	1,72	-0,30
inkl. Zinsen	-7,87	-1,92	7,47	-2,21	0,87	-1,04

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Brandenburg für den Zeitraum von 2018 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen und des Landes für das Jahr 2024, Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Diese Ausgleichsbeiträge sind in Tabelle 18 festgehalten. Die Tabelle stellt außerdem dar, wie stark die Verbundquote jeweils angepasst hätte werden müssen, um retrospektiv perfekte Symmetrie herzustellen. Negative Ausgleichsbeiträge gehen jeweils mit einer Zahlung der Kommunen an das Land einher und ein negativer Änderungsbedarf der Verbundquote für perfekte Symmetrie hat eine entsprechende Reduzierung der Verbundquote zur Folge. Die Auswertungen zeigen, dass in den Jahren 2020 und 2022 aufgrund der hohen Ungleichverteilung der finanziellen Mittel erhebliche Ausgleichsbeiträge und erhebliche Veränderungen

der Verbundquote nötig gewesen wären, um perfekte Symmetrie herzustellen. Für den gesamten Zeitraum von 2020 bis 2023 reduziert sich jedoch der Änderungsbedarf, da sich die Asymmetrien in den einzelnen Jahren weitestgehend ausgleichen.

Werden die Zinsausgaben und -einnahmen nicht berücksichtigt, hätte die Verbundquote zur Herstellung perfekter Symmetrie lediglich um 0,3 Prozentpunkte reduziert werden müssen. Unter Berücksichtigung der Zinsen wäre demgegenüber eine Verringerung der Verbundquote um 1,0 Prozentpunkte erforderlich gewesen. Dies verdeutlicht in Konsistenz mit Abbildung 42 nochmals, dass aus den Abweichungen von perfekter Symmetrie kein dringender Handlungsbedarf entsteht und die erforderlichen Anpassungsnotwendigkeiten zur Herstellung perfekter Symmetrie eher gering sind. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass Grundlage der Berechnung für das Jahr 2020 die tatsächliche Verbundquote von 22,0 Prozent ist, welche bereits im Jahr 2021 auf 22,43 Prozent hochgesetzt wurde. Somit wurde ein Teil der erforderlichen Anpassungen zumindest für das Jahr 2020 bereits umgesetzt.

Tabelle 19: Auswirkung des Ausgleichs für Steuerminderungsmaßnahmen und der kommunalen Mittel des Brandenburg-Pakets auf die vertikale Symmetrie

exkl. Zinsen

	2020	2021	2022	2023	2024 (Kassenstatistik)	2020 bis 2023 (aggregiert)
Basisergebnis	117,3	101,8	85,5	103,3	96,7	101,1
Sondermaßnahmen herausgerechnet	114,8	100,7	84,9	100,2	94,6	99,3

inkl. Zinsen

	2020	2021	2022	2023	2024 (Kassenstatistik)	2020 bis 2023 (aggregiert)
Basisergebnis	119,0	103,7	86,7	104,5	98,3	102,6
Sondermaßnahmen herausgerechnet	116,5	102,6	86,1	101,3	96,1	100,7

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Brandenburg für den Zeitraum von 2018 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen und des Landes für das Jahr 2024, Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Im Jahr 2020 trat mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie die erste schwerwiegende Krise im Untersuchungszeitraum auf. Darauf wurden Maßnahmen zum Ausgleich für Gewerbesteuermindereinnahmen sowie zum Ausgleich für sonstige Steuermindereinnahmen aufgelegt (laut gesetzlicher Grundlage in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 insgesamt rund 206 Mio Euro). Nachdem in den Jahren nach 2020 u. a. mit dem russischen Einmarsch in die Ukraine weitere Krisen aufgetreten sind und sich die wirtschaftliche Lage weiter eingetrübt hat,

wurde außerdem das Brandenburg-Paket aufgelegt (vgl. Abschnitt B.2.4). Im Jahr 2023 flossen hieraus Mittel vom Land an die Kommunen in Höhe von 176 Mio. Euro und im Jahr 2024 nochmals rund 129 Mio. Euro.

Tabelle 19 veranschaulicht, wie sich die Ausgleichsmaßnahmen für Steuermindereinnahmen sowie das Brandenburg-Paket auf die Symmetrieergebnisse auswirken. Um diese Wirkung abschätzen zu können, wurde angenommen, dass die Finanzmittel aus den Paketen nicht an die Kommunen geflossen sind und das Land die Mittel stattdessen im eigenen Haushalt behalten hätte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Land Brandenburg das Brandenburg-Paket aus eigenen Kreditmitteln finanziert hat, der Corona-Rettungsschirm jedoch teilweise durch den Bund mitfinanziert wurde.

Da die größte Summe aus dem Corona-Rettungsschirm im Jahr 2020 als Ausgleichsbetrag an die Kommunen geflossen ist, fällt die Wirkung auf die Symmetrie auch im Jahr 2020 relativ groß aus. Demzufolge hätte sich die Symmetrie zu Gunsten des Landes verändert und der Symmetriekoeffizient wäre deutlich um 2,5 Prozentpunkte von 117,3 auf 114,8 gesunken. Auch in den Jahren 2021 und 2022 hätte sich der Symmetriekoeffizient reduziert, allerdings aufgrund des im Vergleich zu 2020 geringeren Mittelabflusses entsprechend in geringerem Maße. Nach der Auflage des Brandenburg-Pakets ergeben sich außerdem größere Änderungen in den Jahren 2023 und 2024. Im Jahr 2023 hätte sich der Symmetriekoeffizient deutlich von 103,3 auf 100,2 reduziert, wenn die Zinsen unberücksichtigt bleiben. Im Jahr 2024 hätte sich der Symmetriekoeffizient von ehemals 96,7 auf 94,6 reduziert. Für den aggregierten Symmetriekoeffizienten für den Zeitraum von 2020 bis 2023 ergibt sich eine Reduzierung um 1,8 Prozentpunkte von 101,1 auf 99,3. Die Asymmetrie in der Verteilung der finanziellen Mittel reduziert sich somit deutlich und es würde sich, sofern die Zinsen unberücksichtigt bleiben, sogar eine leichte Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten des Landes ergeben. Schließt man die Zinsausgaben und -einnahmen in die Betrachtung mit ein, ist die Wirkung der kommunalen Mittel des Brandenburg-Pakets ganz ähnlich. Der Symmetriekoeffizient sinkt aggregiert im Zeitraum von 2020 bis 2023 um 1,9 Prozentpunkte, nämlich von 102,6 auf 100,7. In diesem Falle würde die Verteilung der finanziellen Mittel somit weiterhin zu Gunsten der Kommunen ausfallen.

F.3. Die bedarfsorientierte vertikale Symmetrieuntersuchung

F.3.1 Ergebnisse der bedarfsorientierten vertikalen Symmetrieuntersuchung

Die aufgabenorientierte Herangehensweise, die dem vorliegenden Gutachten methodisch zugrunde liegt, grenzt sich deutlich von Ergebnissen ab, die auf einer ausschließlichen Ausgabenanalyse beruhen (vgl. Kapitel D). Die Betrachtung des Symmetriekoeffizienten nach Junkernheinrich et al. (2012) knüpft jedoch an reine Ausgabedaten an. Wie bereits in Abschnitt

F.1 erläutert, stellen Symmetriekoeffizienten dennoch eine einfache sowie leicht interpretierbare und im Zeitverlauf gut beobachtbare Kennzahl zur Beurteilung symmetrischer Mittelverteilungen dar.

Die bereits quantifizierten und nach Zinsberücksichtigung differenzierten Symmetriekoeffizienten der Jahre 2020 bis 2023 sollen allerdings nachfolgend um einen weiteren Analyseschritt ergänzt werden, der direkt an die aufgabenorientierte Methodik anknüpft. Hierzu werden statt der ausgabenbasierten Deckungsmittelverbrauchswerte die aufgabenbasierten Normwerte, aggregiert über alle Aufgabenbereiche hinweg, eingesetzt. Der Deckungsmittelbestand hingegen bleibt unverändert. Während ein aggregierter aufgabenbasierter Bedarfswert für die kommunale Ebene unmittelbar aus den horizontalen Analysen des brandenburgischen KFA abgeleitet werden kann (vgl. Kapitel E), ist es für die Beurteilung der bedarfsorientierten vertikalen Symmetrie notwendig, dasselbe methodische Vorgehen auch für die Landesebene anzuwenden.

Dies bedeutet, dass auf Grundlage der Rechnungsstatistiken der Länder⁸⁹ dasselbe Vorgehen wie für die Kommunen Anwendung findet: Anhand des Funktionenplans der Rechnungsergebnisse der Länder werden Aufgabenbereiche für die Länderebene gebildet. Nach Ausschluss der Stadtstaaten werden hiernach für die 13 Flächenländer per Regressionsanalysen in jedem Aufgabenbereich Bedarfsfaktoren identifiziert, die die Ausgabevariationen des einzelnen Aufgabenbereichs bestmöglich erklären. Auf dieser Grundlage können für Brandenburg Normwerte für jeden Aufgabenbereich des Landes gebildet und aggregiert werden, so dass ein aggregierter Gesamtnormbedarf für 2023 quantifiziert und anstelle des ausgabenbasierten Deckungsmittelverbrauchs für die Symmetriebetrachtung eingesetzt werden kann.

Als Aufgabenbereiche der Landesebene Brandenburg wurden folgende Aufgaben nach Funktionen definiert und zugeordnet (Tabelle 20):

⁸⁹ Die Daten wurden im Rahmen der Gutachtenbearbeitung über die zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) aller Flächenländer bezogen. Dabei wurden die Daten für den Zeitraum von 2014 bis 2023 genutzt. Damit ist die Datenreihe länger als bei der kommunalen Ebene, um die geringe Anzahl der Flächenländer durch mehr Beobachtungen in der Zeit zu kompensieren, sodass die Gesamtbeobachtungszahl N ausreichend groß für die Regressionsanalysen ist. Die Aufgabedaten wurden hierbei anhand der BIP-Deflatoren inflationsbereinigt bezogen auf das Jahr 2023. Die Erhöhung der Beobachtungszahl durch den erweiterten Zeithorizont dürfte die Schätzungen belastbarer machen. Dies ist insbesondere für die Betrachtung des Zeitraums von 2020 bis 2023 ein wichtiger Vorteil, da diese Jahre von erheblichen exogenen Einflüssen wie dem Ausbruch der Corona-Pandemie und dem russischen Einmarsch in die Ukraine und damit durch größere Ausreißer in den Einnahmen- und Ausgabenposten geprägt waren. Zudem ist es ökonometrisch von Vorteil, wenn für ein einzelnes Flächenland mehrere Jahre und Beobachtungen zur Verfügung stehen. Dies erhöht die Variation des zu erklärenden Merkmals, wodurch das zu erklärende Merkmal in der Regel besser erklärt werden kann.

Tabelle 20: Aufgabenbereiche nach Funktionenplan des Landes

Aufgabe	Anteile Nettoausgaben 2023	Funktionenplan
Politische Führung, Verwaltung	14,84%	1
Sicherheit, Ordnung	6,16%	4
Gericht, Staatsanwaltschaft, Rechtsschutz	2,99%	05 (ohne 056)
JVA	0,73%	56
Finanzverwaltung	1,89%	6
Verwaltung Bildung	0,26%	111
Schulen, sonstige schulische Aufgaben	18,28%	112,113,114,115,124, 125,127,128,129,141
Versorgung, Beihilfen Schulen	0,36%	118
Hochschulen, Berufsakademien, sonstige Hochschulaufgaben	5,06%	133,134,139,12
DFG	0,30%	137
Versorgung, Beihilfen Hochschulen	0,03%	138
VHS, Weiterbildung	0,20%	144,152,153
Wissenschaftliche Institutionen	0,11%	162,163
Institutionelle Forschungsförderung	1,21%	164
Förderung Forschungseinrichtungen	0,11%	165
Kultur, Religion	1,53%	18,19
Verwaltung Soziales	0,35%	21
Sozialversicherung	5,13%	22
Kinder- und Elterngelder	0,50%	231,232,237
Wohngeld	0,73%	233
Soziale Einrichtungen inkl. Wohlfahrt	0,05%	235,236
Jugendarbeit nach SGB VIII	0,68%	261,262,266
KiTa's	7,57%	27
SGB XII alle Leistungen	7,65%	286,281,282,285
AsylbewerberLG SGB XII	4,07%	287
sonstiges Soziales	2,35%	29
KH, Heilstätten	2,82%	312
Arbeits-, Gesundheitsschutz	0,63%	313,314
Sport	0,26%	322

Aufgabe	Anteile Nettoaussgaben 2023	Funktionenplan
Verwaltung Umwelt	0,75%	331
Umwelt-, Naturschutz	0,22%	332
Geoinformation, Raumordnung, Städtebau	0,75%	42
Verwaltung Ernährung, LuF	1,44%	51
LuF, Ernährung	0,94%	52,53
Verwaltung Energie, Wasser, GuD	0,15%	61
Wasserwirtschaft, Hochwasser, Küstenschutz	0,18%	62
Bergbau, verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe	0,26%	63
Handel, Tourismus, Geld, Versicherung, sonst. GuD	0,21%	65,66,68
regionale Fördermaßnahmen	1,35%	69
Verwaltung Verkehr, Nachrichtenwesen	1,64%	71,77
Straßenwesen, sonst. Verkehrswesen	2,11%	72,79
Luftfahrt	3,11%	75

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung Daten der zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL).

Im Folgenden wurde per multipler Regressionsanalysen getestet, welche potenziellen Bedarfsfaktoren tatsächlich die Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Aufgabenbereichen systematisch und signifikant beeinflussen. Dabei wurden die in Abbildung 43 Faktoren getestet.

Bei der Analyse ist zu berücksichtigen, dass vor allem im Bereich der sozialen Sicherung teilweise deutliche Unterschiede in den Kommunalisierungsgraden vorliegen.⁹⁰ Durch vorab erstellte Scatter-Plots sowie Literatur- und Gesetzesrecherchen wurden in einzelnen Aufgabenbereichen Länder identifiziert, die jene Aufgabenbereiche derart verschieden erfüllen, dass ein Vergleich mit Brandenburg unzulässig ist. Die entsprechenden Observationen wurden dann für den betroffenen Aufgabenbereich ausgeschlossen.

⁹⁰ Siehe hierzu auch Goerl et al. (2016).

Abbildung 43: Potenzielle Bedarfsfaktoren der Landesebene⁹¹



Quelle: eigene Darstellung.

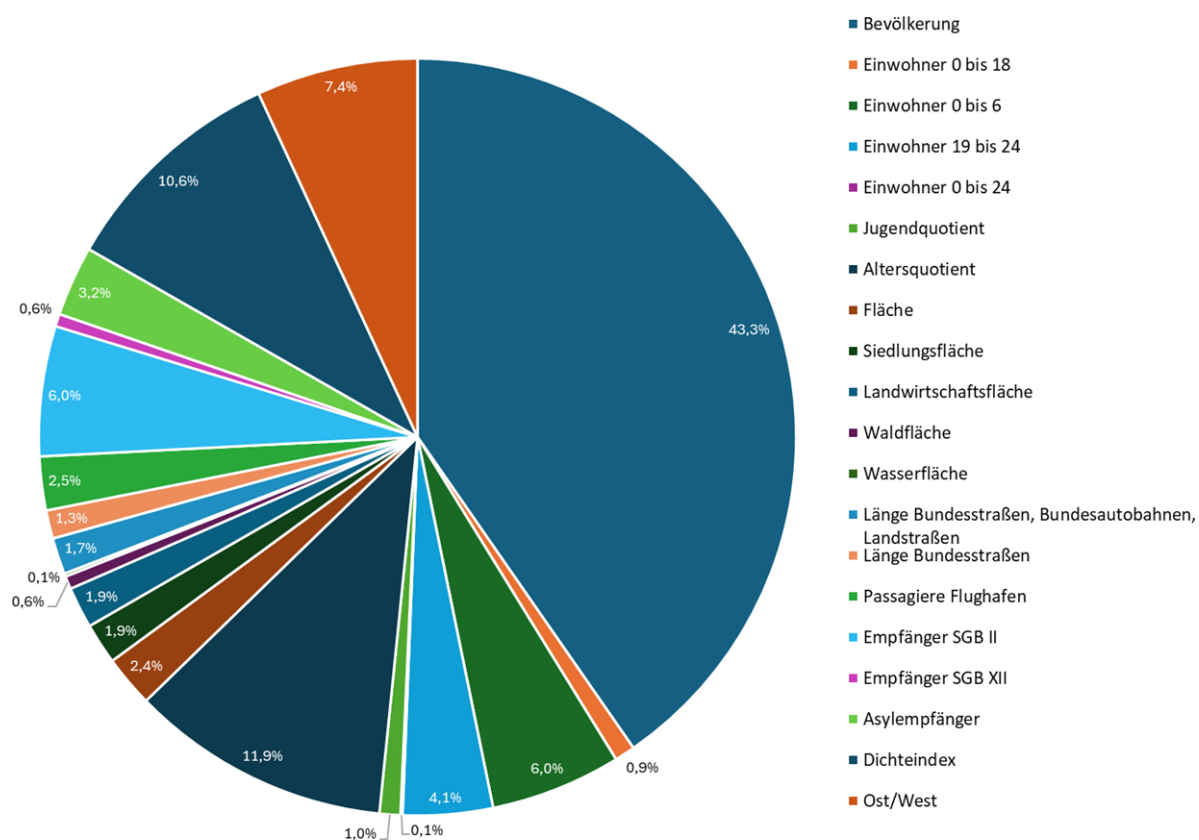
⁹¹ Der verwendete Dichteindex wurde 2019 von GGR Hamburg im Rahmen des gemeinsamen Gutachtens zum Finanzausgleich in Schleswig-Holstein entwickelt. Während die reine Betrachtung der Dichte nur die durchschnittliche Dichte beziffern kann, jedoch keine Informationen zur Raumverteilung der Bevölkerung enthält, beurteilt der entwickelte Dichteindex die Dispersität oder Konzentration der Bevölkerung, was für viele Aufgabenbereiche von Bedeutung für den Aufwand der Aufgabenerfüllung ist. Der Index beinhaltet die Information, auf wie viel Prozent der Gebietskörperschaftssiedlungsfläche die dichter wohnende Hälfte der Bevölkerung wohnt. 0 Prozent bedeuten eine vollkommene Ballung, 50 Prozent eine Gleichverteilung. Werte kleiner als 0 Prozent sind per definitionem nicht möglich.

Tabelle 21: Erklärende Faktoren der Aufgabenbereiche des Landes

Aufgabe	Nettoausgaben 2023	Faktor 1	Faktor 2, ggf. 3	Adj. R ²
Arbeits-, Gesundheitsschutz	60.492.632	Bevölkerung		56,60%
AsylbewerberLG SGB XII	388.566.816	Asylempfänger	Dichteindex	59,31%
Bergbau, verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe	24.812.050	Bevölkerung		72,15%
DFG	29.075.300	Bevölkerung		99,92%
Finanzverwaltung	180.500.960	Bevölkerung		97,04%
Förderung Forschungseinrichtungen	10.891.715	Einwohner 19 bis 24	Ost/West	58,66%
Geoinformation, Raumordnung, Städtebau	71.216.808	Siedlungsfläche	Ost/West	92,62%
Gericht, Staatsanwaltschaft, Rechtsschutz	284.831.808	Bevölkerung	Fläche	94,84%
Handel, Tourismus, Geld, Versicherung, sonst. GuD	19.573.648	Bevölkerung		41,87%
Hochschulen, Berufsakademien, sonstige	482.688.032	Bevölkerung	Bev 19 bis 24	98,97%
Institutionelle Forschungsförderung	115.594.424	Bevölkerung	Jugendquotient	91,22%
JVA	69.301.392	Bevölkerung	Siedlungsfläche	97,27%
Jugendarbeit nach SGB VIII	64.993.392	Einwohner 0 bis 18		90,82%
KH, Heilstätten	269.309.472	Bevölkerung		94,15%
KiTa's	722.384.832	Einwohner 0 bis 6		98,71%
Kinder- und Elterngelder	48.007.780	Einwohner 0 bis 18	Ost/West	95,52%
Kultur, Religion	145.671.856	Bevölkerung		92,59%
LuF, Ernährung	90.006.144	Bevölkerung	Landwirtschaftsfläche, Ost/West	92,61%
Luftfahrt	296.864.256	<i>pro Passagier, andere</i>		
Politische Führung, Verwaltung	1.415.320.704	Bevölkerung	Jugendquotient	89,53%
SGB XII alle Leistungen	729.517.184	Bevölkerung		76,73%
Schulen plus sonstige schulische Aufgaben	1.743.349.760	Einwohner 6 bis 18		99,67%
Sicherheit, Ordnung	587.742.976	Bevölkerung		87,87%
Soziale Einrichtungen inkl. Wohlfahrt	5.114.555	Bevölkerung	Empfänger SGBII	66,17%
Sozialversicherung	488.823.520	Empfänger SGB II	Ost/West	96,72%
Sport	24.716.432	Bevölkerung		89,00%
Straßenwesen, sonst. Verkehrswesen	201.666.576	Länge Bundesstraßen,	Bevölkerung	88,43%
Umwelt-, Naturschutz	21.319.258	Bevölkerung		91,45%
VHS, Weiterbildung	19.181.672	Bevölkerung		95,20%
Versorgung, Beihilfen Hochschulen	3.062.204	Einwohner 19 bis 24	Ost/West	93,99%
Versorgung, Beihilfen Schulen	34.689.376	Bevölkerung	Ost/West	98,97%
Verwaltung Bildung	24.386.760	Bevölkerung	Altersquotient	78,09%
Verwaltung Energie, Wasser, GuD	14.480.023	Siedlungsfläche	Dichteindex	83,31%
Verwaltung Ernährung, LuF	137.613.664	Landwirtschaftsfläche	Dichteindex	81,63%
Verwaltung Soziales	32.973.796	Bevölkerung		96,27%
Verwaltung Umwelt	71.649.200	Siedlungsfläche	Waldfläche	87,14%
Verwaltung Verkehr, Nachrichtenwesen	156.514.176	Länge Bundesstraßen	Bevölkerung	72,48%
Wasserwirtschaft, Hochwasser, Küstenschutz	17.041.448	Wasserfläche	Ost/West	58,76%
Wissenschaftliche Institutionen	10.858.357	Einwohner 0 bis 24	Dichteindex	90,49%
Wohngeld	69.379.968	Bevölkerung	Empfänger SGB XII	75,65%
regionale Fördermaßnahmen	128.387.584	Bevölkerung	Ost/West	80,07%
sonstiges Soziales	224.222.176	Empfänger SGB II		77,28%
Summen	9.536.794.686			90,10%

Quelle: eigene Berechnungen und eigene Darstellung Daten der zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL).

Abbildung 44: Anteile der Bedarfsfaktoren des Landes



Quelle: eigene Berechnungen und eigene Darstellung, Daten der zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL).

Im Ergebnis erwiesen sich die in Tabelle 21 benannten Faktoren in den jeweiligen Aufgabenbereichen als signifikant; die Erklärgüte der Regressionen der Aufgabenbereiche sowie die Nettoausgaben 2023 sind ebenfalls ausgewiesen. Als einziger Aufgabenbereich zeigte sich der Bereich der Luftfahrt als nicht sinnvoll regressierbar. Da sich die Anzahl größerer Flughäfen in Deutschland auf einige wenige beschränkt und jenseits des Flughafens Berlin-Brandenburg kein großer Flughafen im Betrachtungszeitraum in zeitlich nahem Zustand zu Fertigstellung und Inbetriebnahme war, ließen sich hier keinerlei Zusammenhänge mit einem oder mehreren der testbaren Indikatoren finden. In solchen Fällen muss ein anderes Vorgehen zur Bestimmung eines Normbedarfs gewählt werden. Hier wurden verschiedene Möglichkeiten getestet. Letztlich erwies sich ein Rekurs auf den Aufwand je Passagier der größten Flughäfen in Deutschland als beste Approximation für diesen Aufgabenbereich. Das bedeutet, dass der Normbedarf für den Bereich Luftfahrt aus dem durchschnittlichen Aufwand je Passagier im

Vergleich mit den Ländern Bayern (Flughafen München), Hessen (Flughafen Frankfurt) sowie Nordrhein-Westfalen (Flughäfen Düsseldorf, ferner Köln) bestimmt wird.

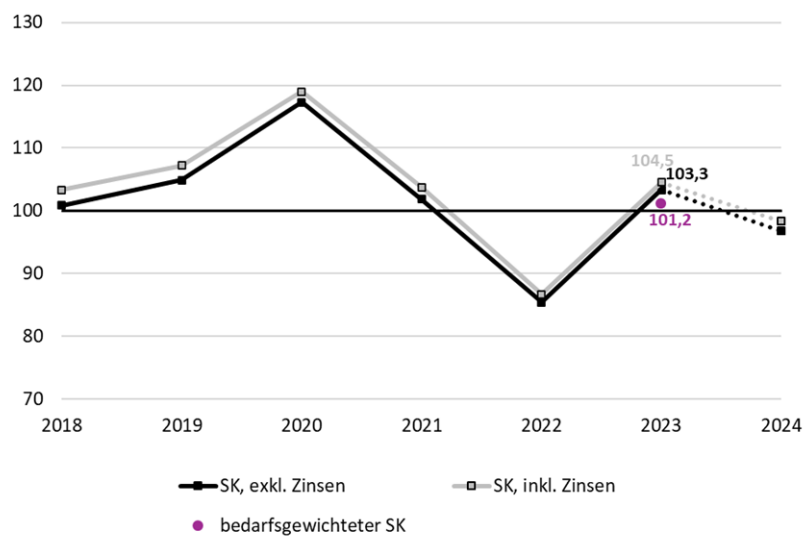
Die Anteile, zu denen die einzelnen Bedarfsfaktoren den Bedarf des Landes mitbestimmen, sind sehr unterschiedlich verteilt (vgl. Abbildung 44). Den größten Anteil macht die Bevölkerung im Aggregat aus, sie determiniert 43,3 Prozent der Bedarfe des Landes. Weitere 11 Prozent werden von einzelnen Altersgruppen induziert. Die Altersstrukturindikatoren Jugend- und Altersquotient determinieren weitere 13 Prozent der Landesbedarfe. Rund 7 Prozent der Bedarfe werden durch verschiedene Flächenindikatoren bestimmt, 3 Prozent durch Straßen. 10 Prozent der Landesbedarfe stammen von verschiedenen Empfängern sozialer Hilfen. Weitere 7 Prozent werden durch die Unterscheidung alter und neuer Bundesländer bestimmt, 11 Prozent durch strukturelle Unterschiede in der Siedlungsstruktur.⁹²

Aus den entsprechend den Regressionsfaktoren und Regressionskoeffizienten ermittelten Normbedarfen der einzelnen Aufgabenbereiche ergibt sich ein Gesamtnormbedarf für das Land Brandenburg des Jahres 2023. Dieser wird nun im Rahmen der Symmetriebetrachtung als Bedarfs-Deckungsmittelverbrauch des Landes eingesetzt. Dieser beträgt 9.537 Mio. Euro für 2023 und ergänzt die herkömmliche Symmetriebetrachtung. Im Gegensatz zur traditionellen Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs ist der Bedarfs-Deckungsmittelverbrauch deutlich robuster im Zeitverlauf, da die eingesetzten Strukturfaktoren i. d. R. nicht sprunghaft verändern.

Verwendet man entsprechend den bedarfsgewichteten Deckungsmittelverbrauch der Kommunen, der sich aus den aufgabenspezifischen Regressionen in Kapitel E ergeben hat, ergibt dies den bedarfsgewichteten Symmetriekoeffizienten für das Jahr 2023, der in Abbildung 45 veranschaulicht ist. Ausgehend von einem ausgabenbasierten Symmetriekoeffizienten von 103,3 (exklusive Zinsen) bzw. 104,5 (inklusive Zinsen) sinkt der vertikale Symmetriekoeffizient auf einen Wert von 101,2. Damit verändert sich die Verteilung der finanziellen Mittel in dem Sinne, dass die Asymmetrie der finanziellen Mittel zu Gunsten der Kommunen reduziert wird und sich durch die Bedarfsgewichtung eine relativ symmetrische Verteilung ergibt. Insgesamt fällt die Verteilung der finanziellen Mittel im Jahr 2023 durch die Bedarfsgewichtung somit nur noch leicht zu Gunsten der Kommunen aus.

⁹² Abweichungen von 100 Prozent rundungsbedingt.

Abbildung 45: Der vertikale Symmetriekoeffizient mit Bedarfsgewichtung im Jahr 2023



Quelle: Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie des Landes Brandenburg für den Zeitraum von 2018 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen und des Landes für das Jahr 2024 (gestrichelte Linie), Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg, Daten der zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL).

Dieses Ergebnis resultiert daraus, dass der Deckungsmittelverbrauch des Landes durch die Bedarfsgewichtung etwas stärker reduziert wird als jener der Kommunen. Das FiFo Köln hat auch für die kommunalen Finanzausgleichssysteme im Saarland, in Schleswig-Holstein sowie in Thüringen jeweils einen bedarfsorientierten Symmetriekoeffizienten ausgewiesen. Ein Vergleich zwischen diesen Flächenländern ist allerdings mit erheblicher Vorsicht zu genießen, denn es wurde jeweils ein unterschiedlicher Untersuchungszeitraum mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen betrachtet. Ein Blick in die finanzwissenschaftlichen Gutachten für diese Länder zeigt jedoch, dass die Bedarfsgewichtung den Symmetriekoeffizienten in sehr unterschiedlicher Gestalt verändern kann.

F.3.2 Fazit der vertikalen Symmetriebetrachtung

Die Berechnungen des vertikalen Symmetriekoeffizienten gemäß der herkömmlichen Methode nach Junkernheinrich et al. (2012) haben aufgezeigt, dass sich die Ergebnisse im Rahmen eines tolerablen Symmetriekorridors bewegen. Im Durchschnitt wich die Verteilung der finanziellen Mittel um 1,1 (exklusive Zinsen) bzw. 2,6 Punkte vom Referenzwert 100 ab, der eine perfekt symmetrische Verteilung angibt.

Folglich besteht trotz festgestellter Abweichungen von perfekter Symmetrie in einzelnen Jahren kein notwendiger Anpassungsbedarf der Verbundquote. Die finanziellen Mittel sind auch gemäß des bedarfsgewichteten Symmetriekoeffizienten zu Gunsten der Kommunen verteilt.

Die Abweichung von perfekter Symmetrie fällt aber weniger deutlich zu Gunsten der Kommunen aus als beim herkömmlichen Symmetriekoeffizienten. U. a. liegt dies daran, dass für die bedarfsgewichtete Berechnung des Symmetriekoeffizienten, der für das Jahr 2023 ausgewiesen wurde, auch die Jahre vor 2023 benutzt wurden. Dadurch fallen temporäre Abweichungen in einzelnen Jahren nicht so deutlich ins Gewicht.

F.4. Die Überprüfung der Teilschlüsselmassen

F.4.1 Die Bildung der Teilschlüsselmassen

Die Summe der allgemeinen Schlüsselzuweisungen wird gemäß § 5 Abs. 3 BbgFAG per Quote auf drei Gruppen, die sog. Teilschlüsselmassen, aufgeteilt. Dabei unterscheiden sich die drei Teilschlüsselmassen nach den Aufgabentypen:

1. Kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte erhalten für Gemeindeaufgaben 67,8 Prozent der Schlüsselmasse.
2. Landkreise erhalten 28 Prozent der Schlüsselmasse und
3. kreisfreie Städte erhalten für Kreisaufgaben 4,2 Prozent der Schlüsselmasse.

Ähnlich wie bei der vertikalen Verbundquote, die im vorangegangenen Abschnitt betrachtet wurde, sind auch diese Quoten alle drei Jahre „im Hinblick auf die gebotene proportionale Verteilung zwischen den kommunalen Ebenen“ zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen (§ 3 Abs. 4 BbgFAG).

Eine institutionelle Besonderheit in Brandenburg ist, dass sich die Bestimmung der Teilschlüsselmassen nicht nur nach den Gebietskörperschaftsgruppen richtet, sondern sich auch an den Aufgabentypen orientiert. So erhalten die kreisfreien Städte allgemeine Schlüsselzuweisungen aus der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben sowie aus der Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte für Kreisaufgaben. Möchte man analog zur vertikalen Symmetrie Anteile einer Teilschlüsselmassengruppe an Deckungsmittelverbrauch und -bestand berechnen, sind zur Überprüfung der Teilschlüsselmassen somit eigentlich drei Symmetriekoeffizienten aufzustellen.⁹³

Thöne et al. (2015) haben ausführlich erläutert, dass hierfür die Anteile der kreisfreien Städte am Gesamtdeckungsmittelbestand und -verbrauch *getrennt* nach Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben berechnet werden müssten. Dabei ergeben sich zwei Probleme. Erstens muss der Deckungsmittelverbrauch der kreisfreien Städte zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben differenziert werden. Hierfür könnte man sich an der Aufgabenteilung im kreisangehörigen Raum orientieren. Konkret könnte man für jedes Produkt untersuchen, wie sich relevante Einzahlungen und Auszahlungen zwischen Landkreisen, die die Kreisaufgaben übernehmen, und kreisangehörigen Gemeinden, die für die Gemeindeaufgaben zuständig sind,

⁹³ Siehe hierzu in Thöne et al. (2015) die Ausführungen im Kapitel 5.1.2.

aufteilen. Dieses produktspezifische Verhältnis im kreisangehörigen Raum könnte man dann in einem zweiten Schritt auf die kreisfreien Städte übertragen und so eine Trennung des Deckungsmittelverbrauchs zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben vornehmen. Dahinter steht die Annahme, dass die kreisfreien Städte diese Trennung in ähnlicher Weise vornehmen, wie es im kreisangehörigen Raum umgesetzt wird. Wie valide diese Annahme tatsächlich ist, wird in Abschnitt F.4.3.1 bei Vorstellung der Ergebnisse gemäß der Methode nach Lenk et al. (2021) dargestellt.

Ebenfalls wichtig zu diskutieren ist die entsprechende Aufteilung des Deckungsmittelbestandes. Auch hier ist die Aufteilung für die kreisfreien Städte nach Gemeinde- und Kreisaufgaben vorzunehmen. Allerdings sind hier die einzelnen Einnahmen nicht an bestimmte Produkte geknüpft, bspw. können die Steuereinnahmen im Einklang mit dem Nonaffektationsprinzip keinem bestimmten Verwendungszweck und keiner bestimmten Aufgabe zugeordnet werden. Die Berechnung einer fiktiven Kreisumlage oder die Aufteilung des Deckungsmittelbestandes zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben (ähnlich wie beim Deckungsmittelverbrauch) im kreisangehörigen Raum auf die kreisfreien Städte zu übertragen, ist daher eine weitere methodische Herausforderung.

Basierend auf diesen Vorüberlegungen wurde die Überprüfung der Teilschlüsselmassen durch zwei alternative Methoden durchgeführt. Zum einen wird der horizontale Symmetriekoeffizient in Anlehnung an die Vorarbeit durch Thöne et al. (2015) und Hummel et al. (2018) betrachtet. Zum anderen wird die Methode nach Lenk et al. (2021) genutzt. Diese Methoden werden in den folgenden Abschnitten erläutert. Dabei werden die Ergebnisse beider Methoden präsentiert, anhand deren außerdem der Einfluss der jeweils getroffenen Annahmen veranschaulicht wird.

F.4.2 Der horizontale Symmetriekoeffizient

F.4.2.1 Herangehensweise und Berechnung

Thöne et al. (2015) und Hummel et al. (2018) haben sich auf Basis der oben genannten methodischen Herausforderungen und nach Absprache mit dem Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg dazu entschieden, eine vereinfachte Symmetrieberechnung durchzuführen. Kern dieses Verfahrens ist, dass die Quote der Teilschlüsselmasse von 4,2 Prozent für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte als gegeben angenommen wird. Dadurch reduziert sich die Symmetriebetrachtung auf den Vergleich zwischen Gemeinden (inklusive der kreisfreien Städte) und Landkreisen. Statt dreier Symmetriekoeffizienten ist dann nur die Berechnung eines Symmetriekoeffizienten notwendig, den wir im Folgenden als horizontalen Symmetriekoeffizienten bezeichnen. Der Nachteil des Verfahrens ist, dass nicht mehr überprüft werden kann, inwiefern die Quote für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte sachgerecht ist. Der Vorteil des Verfahrens hingegen ist, dass keine Annahme darüber erforderlich ist, wie sich Deckungsmittelverbräuche und -bestände in den kreisfreien Städten

auf Kreis- und Gemeindeaufgaben verteilen. Somit lässt sich die Teilschlüsselmasse für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte zwar nicht überprüfen; die berechnete Verteilung der finanziellen Mittel auf Gemeinden und Landkreise basiert dafür jedoch nicht auf Annahmen, die nicht explizit empirisch überprüfbar sind.

Tabelle 22: Interpretation des horizontalen Symmetriekoeffizienten

Horizontale Dimension	
SK < 100	Verteilung zu Gunsten der Landkreise
SK = 100	Perfekte Symmetrie
SK > 100	Verteilung zu Gunsten der Gemeinden

Quelle: Lamouroux/Thöne (2015), Hummel et al. (2018)

Analog zum vertikalen Symmetriekoeffizienten werden auch beim horizontalen Symmetriekoeffizienten die Deckungsmittelverbräuche und -bestände der verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen simultan berücksichtigt. Dabei wird analog zum in Abschnitt F.1.1 beschriebenen Vorgehen der gemeindliche Anteil, d. h. der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden und der kreisfreien Städte am Deckungsmittelbestand aller Kommunen berechnet. Analog wird für den Deckungsmittelverbrauch der gemeindliche Anteil berechnet. Der gemeindliche Anteil am Deckungsmittelbestand ins Verhältnis gesetzt zum gemeindlichen Anteil am Deckungsmittelverbrauch ergibt dann den horizontalen Symmetriekoeffizienten. Dieser gibt an, ob die Teilschlüsselmasse gemessen an den zu finanzierenden Deckungsmittelverbräuchen und den zur Verfügung stehenden Deckungsmittelbeständen ausreichend ist. Weist der horizontale Symmetriekoeffizient einen Wert von über 100 auf, so liegt eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte und zu Lasten der Landkreise vor (vgl. Tabelle 22).

Damit erfolgt die Berechnung des Symmetriekoeffizienten analog zur vertikalen Symmetriebetrachtung in Abschnitt F.2. Im Gegensatz zur vertikalen Symmetrieuntersuchung ist allerdings zu betonen, dass die Kreisumlage bei der horizontalen Betrachtung Teil der Einnahmen und Ausgaben aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ist, während hingegen die Amts- und Verbandsgemeindeumlage als Zahlung gleicher Ebene gewertet wird, da Letztere innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden relevant ist. Ähnlich wie bei der vertikalen Betrachtung erfolgt hier außerdem wieder eine alternative Berechnung mit und ohne Berücksichtigung der Zinseinnahmen und -ausgaben. Ein weiterer Unterschied zum Berechnungsschema der vertikalen Symmetrie ist, dass der Deckungsmittelbestand und der Deckungsmittelverbrauch für die horizontale Symmetrieuntersuchung um die Vorwegabzüge

bereinigt werden. Dies gilt für jene Vorwegabzüge, die nicht produktspezifisch, sondern im Produktbereich 6 (bspw. Schul-, Sozial- und Jugendhilfelastenausgleich) gebucht werden.⁹⁴ Die Theaterpauschale sowie die Bundesmittel zur Entlastung von Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen, werden in Produktbereich 2 bzw. 3 gebucht und werden daher nicht nochmals in den beiden Kennziffern verrechnet.

Zentrale Datengrundlage für die Berechnungen sind erneut die Jahresrechnungsstatistik der Kommunen sowie für das Jahr 2024 die viertjährlichen Kassenergebnisse.

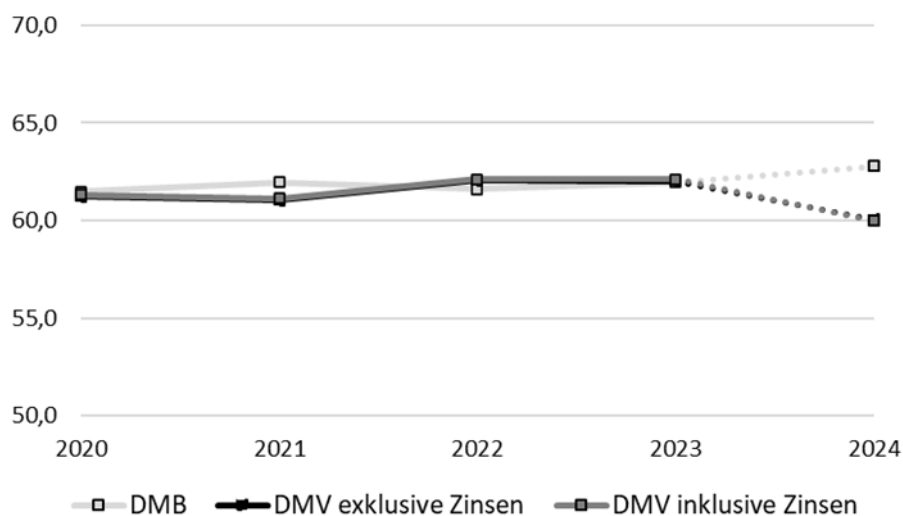
F.4.2.2 Ergebnisse des horizontalen Symmetriekoeffizienten und Interpretation

Bevor der horizontale Symmetriekoeffizient betrachtet wird, sei analog zur vertikalen Symmetrie ein Blick auf den gemeindlichen Anteil am Deckungsmittelbestand sowie am Deckungsmittelverbrauch geworfen.⁹⁵ Beide Kennziffern variieren im Zeitraum von 2020 bis 2023 nur leicht zwischen 61,0 und 62,1 Prozent und haben damit eine recht geringe Bandbreite von maximal 1,1 Prozentpunkten (vgl. Abbildung 46). Diese Bandbreite fiel bei der vertikalen Symmetrie beim kommunalen Anteil am Deckungsmittelbestand und am Deckungsmittelverbrauch mit 6,8 Prozentpunkten deutlicher höher aus. Lediglich im Jahr 2024, für welches die vierteljährlichen Kassenergebnisse genutzt wurden, gibt es eine etwas größere Abweichung, da der gemeindliche Anteil am Deckungsmittelbestand auf 62,7 Prozent steigt und der gemeindliche Anteil am Deckungsmittelverbrauch auf 60,1 bzw. 60,0 Prozent sinkt.

⁹⁴ Vgl. auch Hummel et al. (2018).

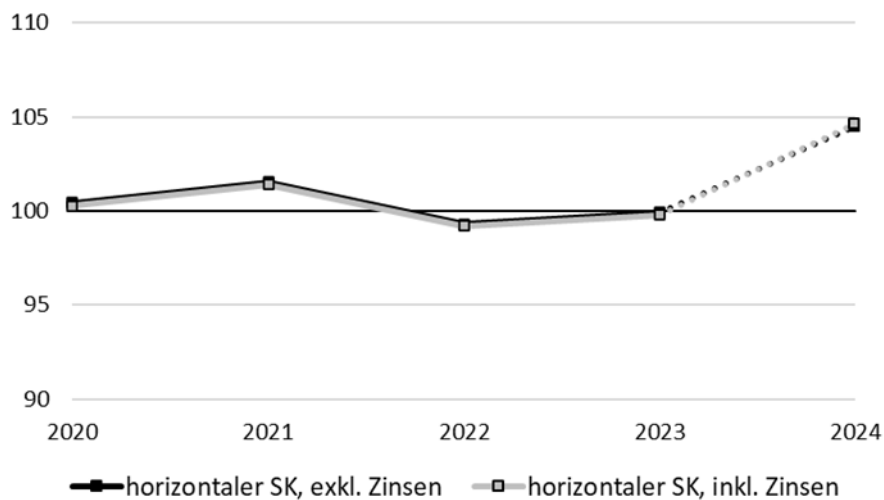
⁹⁵ Mit „Gemeinden“ sind hier – wie auch schon im vorangegangenen Abschnitt erläutert – in den folgenden Ausführungen sowohl kreisangehörige Gemeinden als auch kreisfreie Städte gemeint.

Abbildung 46: Der gemeindliche Anteil am Deckungsmittelbestand und –verbrauch im Zeitraum von 2020 bis 2024 (in Prozent)



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte für den Zeitraum von 2020 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen für das Jahr 2024 (gestrichelte Linie), Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Abbildung 47: Die Entwicklung des horizontalen Symmetriekoeffizienten im Zeitraum von 2020 bis 2024



	2020	2021	2022	2023	2024 (Kassenstatistik)	2020 bis 2023 (aggregiert)
exkl. Zinsen	100,4	101,5	99,3	99,9	104,5	100,2
inkl. Zinsen	100,3	101,4	99,2	99,8	104,6	100,1

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte für den Zeitraum von 2020 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen für das Jahr 2024 (gestrichelte Linie), Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Aus diesen Betrachtungen ergibt sich auch ein relativ stabiler und symmetrischer horizontaler Symmetriekoeffizient. Abbildung 47 verdeutlicht, dass dieser im Zeitraum von 2020 bis 2023, in dem die jährlichen Rechnungsergebnisse zur Verfügung stehen, zwischen 99,2 und 101,5 schwankt. Für den Zeitraum von 2020 bis 2023 ergibt sich damit eine fast perfekt symmetrische Verteilung von 100,2 (exklusive Zinsen) bzw. 100,1 (inklusive Zinsen). Lediglich im Jahr 2024 ergibt sich auf Basis der vierteljährlichen Kassenstatistik ein Symmetriekoeffizient von 104,5 (exklusive Zinsen) bzw. 104,6 (inklusive Zinsen) und damit eine etwas deutlichere Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte und zu Lasten der Landkreise. Derzeit kann nicht beurteilt werden, ob und inwieweit sich dieser deutliche Anstieg durch die Rechnungsergebnisse bestätigen würde.

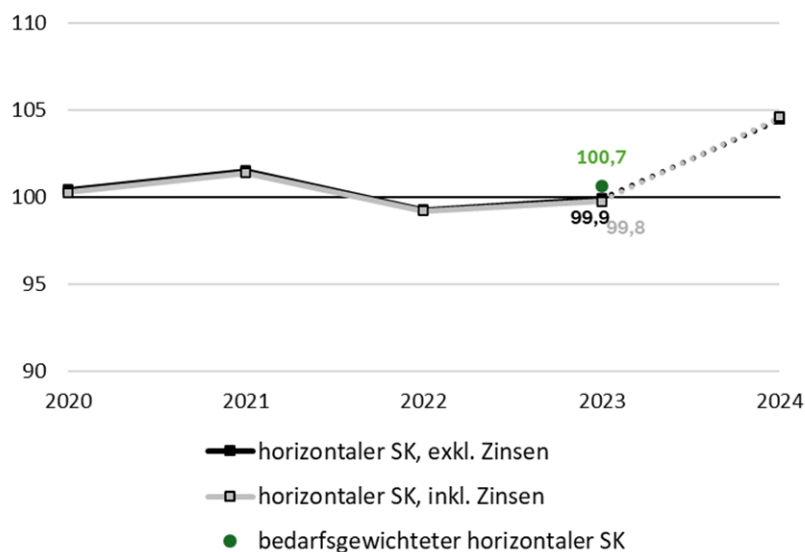
Schließen wir die Zinsausgaben und -einnahmen in die Betrachtung mit ein, verändert sich das Bild nur marginal. Der Symmetriekoeffizient sinkt durch die Zinsberücksichtigung um 0,1 Prozentpunkte in jedem Jahr (vgl. Abbildung 47). Die Berücksichtigung der Zinsen verändert das Symmetrieergebnis somit nicht so deutlich wie es bei der Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und kommunaler Ebene der Fall gewesen ist. Die Gemeinden (einschließlich der kreisfreien Städte) tragen aber eine etwas höhere Zinslast als die Landkreise, weswegen sich der Symmetriekoeffizient nach Zinsberücksichtigung leicht reduziert.

Auch in der letzten Analyse des horizontalen Symmetriekoeffizienten durch Hummel et al. (2018) für die Untersuchungsjahre 2011 bis 2015 lag der Symmetriekoeffizient stets sehr nah am Referenzwert von 100 mit nur geringen Abweichungen von max. zwei Prozentpunkten. Somit ergaben sich auch damals tendenziell eher Abweichungen zu Gunsten der Gemeinden, wenn überhaupt Abweichungen zu verzeichnen waren.

F.4.2.3 Der bedarfsorientierte horizontale Symmetriekoeffizient

Analog zum Vorgehen bei der vertikalen Symmetrie (vgl. Abschnitt F.3) kann auch für den horizontalen Symmetriekoeffizienten eine Bedarfsgewichtung vorgenommen werden. Hierfür wurde erneut, basierend auf den Ausführungen in Kapitel E, statt eines rein ausgabenbasierten Deckungsmittelverbrauchs mittels aufgabenspezifischer Regressionen ein stärker an den Bedarfen ausgerichteter Deckungsmittelverbrauch verwendet.

Abbildung 48: Der bedarfsorientierte horizontale Symmetriekoeffizient für das Jahr 2023



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte für den Zeitraum von 2020 bis 2023, vierteljährliche Kassenergebnisse der Kommunen für das Jahr 2024 (gestrichelte Linie), Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Dieses Verfahren ergibt für das Jahr 2023 einen horizontalen Symmetriekoeffizienten im Jahr 2023 von 100,7 und damit eine Verteilung zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte (vgl. Abbildung 48). Damit fällt der Symmetriekoeffizient um 0,8 bzw. 0,9 Prozentpunkte höher aus als in der herkömmlichen Betrachtung, bei der die kommunalen Bedarfe nicht berücksichtigt wurden. Trotz dieser leichten Veränderung bleibt das grundsätzliche Ergebnis bestehen, dass die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Gemeinden und Landkreisen als relativ symmetrisch angesehen werden kann.

F.4.3 Der Überprüfung der Teilschlüsselmassen nach Lenk et al. (2021)

F.4.3.1 Herangehensweise und Diskussion der zugrunde liegenden Annahmen

Lenk et al. (2021) haben im Rahmen ihres Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg für das Ausgleichsjahr 2022 eine alternative Methode zur Überprüfung der Teilschlüsselmassen präsentiert. Diese Methodik erlaubt die Überprüfung aller drei Teilschlüsselmassen einschließlich der zwei getrennten Quoten für die kreisfreien Städte nach Aufgabentyp. Damit umgeht die Methodik die Notwendigkeit, die Teilschlüsselmasse für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte zu setzen und als sachgerecht anzunehmen.

Basierend auf ihren Vorüberlegungen berechnen Lenk et al. (2021) für jede der drei Teilschlüsselmassen eine Deckungslücke. Diese Deckungslücke ergibt sich aus dem Deckungsmittelverbrauch der Hauptproduktbereiche 1 bis 5 und den bereinigten Einnahmen im Haupt-

produktbereich 6. Bei Berechnung der Einnahmen werden die Schlüsselzuweisungen herausgerechnet, wodurch die berechnete Deckungslücke anschlussfähig an die Schlüsselzuweisungen gemacht wird. Somit entspricht die Deckungslücke dem Deckungsmittelsaldo für die Schlüsselzuweisungen und gibt damit an, wie hoch die Schlüsselzuweisungen sein müssten, um diese Deckungslücke zu schließen. Entsprechend kann erkenntlich gemacht werden, wie sich die Deckungslücke und dementsprechend die Quoten der drei Teilschlüsselmassen verändern müssten, wenn man andere Schlüsselzuweisungen zugrunde legt, bzw. welche Anpassungen notwendig sind, um die berechnete Deckungslücke zu schließen. Im Rahmen dieses Vorgehens ist die Berücksichtigung der Zinsausgaben und -einnahmen ganz analog zur Berechnung des horizontalen und vertikalen Symmetriekoeffizienten möglich. Entsprechend werden auch bei dieser Methodik zwei alternative Ergebnisse präsentiert, die sich darin unterscheiden, ob man die Zinsen berücksichtigt oder herausrechnet.

Um rechnerisch zu dieser Deckungslücke zu gelangen, sind zwei grundsätzliche Schritte zu machen. Zunächst müssen die relevanten Aus- und Einzahlungen in den Hauptproduktbereichen 1 bis 5 als Indikator für den Deckungsmittelverbrauch berechnet werden. Für die Kreisaufgaben der Landkreise sowie für die Gemeindeaufgaben der Gemeinden stellt dies methodisch keine Herausforderung dar. Da die kreisfreien Städte allerdings sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben wahrnehmen, die Aufgabenwahrnehmung dieser Gebietskörperschaftsgruppe aber in zwei Teilschlüsselmassen berücksichtigt wird, müssen die relevanten Aus- und Einzahlungen der kreisfreien Städte auf einen kreislichen und einen gemeindlichen Teil aufgeteilt werden.

Um diese Trennung zu erreichen, wird der gemeindliche Anteil an den relevanten Aus- und Einzahlungen im kreisangehörigen Raum (Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) für jedes einzelne Produkt berechnet. Der jeweilige Mittelwert dieses gemeindlichen Anteils wird produktspezifisch auf die kreisfreien Städte übertragen, sofern dieses Produkt keine reine Gemeinde- oder Kreisaufgabe ist und dieses Produkt sowohl die kreisangehörigen Gemeinden als auch die Landkreise in ihrer Aufgabenwahrnehmung betrifft. Damit wird angenommen, dass die kreisfreien Städte ihren Deckungsmittelverbrauch genauso auf die Kreis- und Gemeindeaufgaben aufteilen, wie es im Durchschnitt im kreisangehörigen Raum die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden Brandenburgs handhaben. Des Weiteren ist von besonderer Relevanz, den gemeindlichen und kreislichen Anteil an den relevanten Auszahlungen und Einzahlungen produktspezifisch und nicht auf Ebene der Produktbereiche oder Hauptproduktbereiche zu berechnen. Da in den kreisfreien Städten bspw. innerhalb eines Hauptproduktbereichs den unterschiedlichen Produkten unterschiedliche Gewichte zugewiesen werden im Sinne unterschiedlicher Aus- und Einzahlungen (im Vergleich zum kreisangehörigen Raum), würden sich durch die Berechnung des gemeindlichen und kreislichen Anteils auf Ebene der Ein- oder Zweisteller der Produkte Verzerrungen ergeben. Um dies zu vermeiden, muss für jedes einzelne Produkt der gemeindliche und kreisliche Anteil an den relevanten Aus- und Einzahlungen berechnet werden.

Entsprechend dieser Schritte ergibt sich, dass die gesamten Aus- und Einzahlungen in den Hauptproduktbereichen 1 bis 5 im kreisangehörigen Raum etwa hälftig aufgeteilt werden. Für den Zeitraum von 2020 bis 2023 lagen der gemeindliche Anteil bei 52,1 Prozent und der kreisliche Anteil entsprechend bei 47,9 Prozent. Für das letzte Untersuchungsjahr 2023 ergab sich ein gemeindlicher Anteil von 52,5 Prozent (vgl. Tabelle 23). Auch die relevanten Aus- und Einzahlungen im Bereich Zentrale Finanzleistungen (Hauptproduktbereich 6) werden im kreisangehörigen Raum etwa hälftig auf Landkreise und kreisangehörige Gemeinden aufgeteilt. So lag der gemeindliche Anteil für die Jahre von 2020 bis 2023 bei 51,4 Prozent und zuletzt im Jahr 2023 bei 52,0 Prozent. In den einzelnen Hauptproduktbereichen variiert die Aufteilung jedoch. So sind 70,9 Prozent der relevanten Aus- und Einzahlungen im Hauptproduktbereich 1 (Zentrale Verwaltung) und 50,5 Prozent der relevanten Aus- und Einzahlungen im Hauptproduktbereich 2 (Schule und Kultur) den Gemeinden zuzurechnen. Diese mittleren gemeindlichen Anteile im kreisangehörigen Raum werden entsprechend dem hier verfolgten methodischen Konzept auf die kreisfreien Städte übertragen.

Wie valide die Annahme tatsächlich ist, dass die kreisfreien Städte ihren Deckungsmittelverbrauch genauso auf die Kreis- und Gemeindeaufgaben aufteilen, wie es im Durchschnitt im kreisangehörigen Raum Brandenburgs geschieht, kann empirisch nicht überprüft werden. In jedem Falle werden Unterschiede in der Aufteilung zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben zwischen den verschiedenen Kommunen ignoriert, da eine für alle kreisfreien Städte gleiche Aufteilung angenommen wird. Dass diese Aufteilung nicht für sämtliche kreisfreien Städte gleich ist, kann ebenfalls empirisch nicht geprüft werden. Für den kreisangehörigen Raum kann hingegen untersucht werden, wie sich diese Aufteilung zwischen den verschiedenen Kreisen unterscheidet. Tabelle 23 illustriert für das letzte Untersuchungsjahr 2023 beispielhaft für die Hauptproduktbereiche 1 bis 5, den Hauptproduktbereich 6 sowie für ausgewählte Mischaufgaben, dass die Aufteilung der relevanten Einzahlungen und Auszahlungen nach Kreis- und Gemeindeaufgaben im kreisangehörigen Raum tatsächlich eine gewisse Variation und bei einzelnen Produkten sogar eine erhebliche Variation aufweist.

Ein Blick auf die Hauptproduktbereiche 1 bis 5 zeigt zunächst, dass eine gewisse Variation im gemeindlichen Anteil zwischen den verschiedenen kreisangehörigen Räumen besteht. Während die Gemeinden des Landkreises Oberspreewald-Lausitz einen Anteil von 47,2 Prozent an den relevanten Aus- und Einzahlungen in den Hauptproduktbereichen 1 bis 5 ausmachen, liegt dieser gemeindliche Anteil für den kreisangehörigen Raum Oberhavel bei 57,9 Prozent. So ergibt sich für den aggregierten Blick auf alle Hauptproduktbereiche 1 bis 5 eine moderate Variation um den Mittelwert des gemeindlichen Anteils von 52,5 Prozent.

Tabelle 23: Aufteilung der relevanten Aus- und Einzahlungen bei ausgewählten Mischaufgaben im kreisangehörigen Raum für das Jahr 2023 (in Prozent)

kreisangehöriger Raum	HPB 1 - 5	111 Verwaltungs- steuerung und -service	121 Statistik und Wahlen	122 Ordnungs- angelegenheiten	126 Brandschutz
Barnim	52,0	73,5	82,8	56,1	86,8
Dahme-Spreewald	55,6	76,6	7,9	68,0	90,4
Elbe-Elster	47,4	67,3	96,7	58,8	84,9
Havelland	52,6	64,6	100,0	62,0	86,3
Märkisch-Oderland	53,6	79,8	46,1	83,8	84,4
Oberhavel	57,9	71,1	73,8	86,2	58,6
Oberspreewald- Lausitz	47,2	70,6	52,2	42,0	86,5
Oder-Spree	55,1	66,8	14,8	66,1	84,9
Ostprignitz-Ruppin	48,2	66,7	47,9	71,4	88,1
Potsdam-Mittelmark	53,5	74,4	100,0	77,9	85,0
Prignitz	50,3	71,6	0,0	71,7	77,2
Spree-Neiße	49,5	75,4	67,2	53,3	85,5
Teltow-Fläming	52,6	73,6	45,9	51,4	86,9
Uckermark	47,5	65,7	87,9	67,9	88,8
Durchschnitt	52,5	71,7	50,0	65,2	82,2

kreisangehöriger Raum	242 Fördermaßnahmen für Schüler	263 Musikschulen	342 Regionale Arbeitsmarktpolitik	421 Förderung des Sports	6 Zentrale Finanzleistungen
Barnim	100,0	0,0	100,0	62,1	52,6
Dahme-Spreewald	7,7	0,0	100,0	54,5	54,5
Elbe-Elster	0,2	0,0	.	36,4	45,0
Havelland	67,1	0,9	0,0	40,9	48,2
Märkisch-Oderland	1,2	0,0	100,0	85,1	53,5
Oberhavel	0,0	25,5	99,4	57,3	59,5
Oberspreewald-Lausitz	16,6	0,0	100,0	82,1	44,6
Oder-Spree	100,0	0,0	57,7	81,3	53,9
Ostprignitz-Ruppin	2,3	0,0	100,0	40,7	48,8
Potsdam-Mittelmark	.	0,0	0,0	26,9	51,2
Prignitz	18,7	0,0	100,0	44,1	45,6
Spree-Neiße	100,0	30,0	100,0	94,1	58,9
Teltow-Fläming	100,0	50,5	0,0	40,9	50,6
Uckermark	0,0	72,8	42,5	80,9	48,4
Durchschnitt	13,9	15,7	29,8	65,5	52,0

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Mit einem Blick auf die einzelnen Produkte zeigt sich, dass es Produkte gibt, bei denen es nur eine moderate Variation des gemeindlichen Anteils um seinen Mittelwert zwischen den verschiedenen kreisangehörigen Räumen gibt. Dies gilt bspw. für die Produkte 111 (Verwaltungssteuerung und -service), 122 (Ordnungsangelegenheiten) sowie 126 (Brandschutz). So ähnelt sich der gemeindliche Anteil an den relevanten Aus- und Einzahlungen bspw. im Produkt 126 Brandschutz zwischen den verschiedenen Kreisen und nimmt jeweils einen Anteil von mindestens 77,2 Prozent bis höchstens 90,4 Prozent an. Zwar sind solche Abweichungen vom mittleren gemeindlichen Anteil als moderat einzustufen, dennoch gibt es diese Abweichungen. Mit Übertragung des mittleren gemeindlichen Anteils für ein bestimmtes Produkt auf die Aufteilung innerhalb der kreisfreien Städte werden diese Streuungen innerhalb der

kreisangehörigen Räume folglich ignoriert. In gleicher Weise trifft dies auf bestehende Unterschiede innerhalb der kreisfreien Städte zu. Dies wird deutlich, wenn man bspw. für den Bereich Brandschutz den mittleren gemeindlichen Anteil an den relevanten Aus- und Einzahlungen von 82,2 Prozent bzw. den kreislichen Anteil von 17,8 Prozent auf die kreisfreien Städte überträgt.

Daneben gibt es Mischaufgaben, die in manchen kreisangehörigen Räumen eher eine Kreis Aufgabe und woanders eher eine Gemeindeaufgabe zu sein scheinen. So liegt der gemeindliche Anteil bei den relevanten Aus- und Einzahlungen im Produkt 242 „Fördermaßnahmen für Schüler“ in einigen Kreisen bei 0 Prozent und in manchen Kreisen bei 100 Prozent. Entsprechendes lässt sich für das Produkt 342 „Regionale Arbeitsmarktpolitik“ festhalten. Diese Daten verdeutlichen, dass die Übertragung des mittleren gemeindlichen Anteils an den relevanten Aus- und Einzahlungen im kreisangehörigen Raum auf die kreisfreien Städte gewisse Unsicherheit und einen gewissen Grad an Angreifbarkeit mit sich bringt.

Als zweiter Schritt steht die Betrachtung der bereinigten Einnahmen im Hauptproduktbereich 6 im Vordergrund, die im Rahmen der Methodik den Deckungsmittelbestand darstellen. Wie oben veranschaulicht, lassen sich die Komponenten dieser Einnahmen, bspw. die Steuereinnahmen und die Einnahmen aus Zuweisungen und Umlagen, nicht einzelnen Produkten oder Produktbereichen zuordnen. Inwiefern die kreisfreien Städte ihre Einnahmen auf die Gemeinde- und wie auf die Kreisaufgaben aufteilen, ist damit mit den zur Verfügung stehenden Daten nicht nachvollziehbar. Um dieses Problem zu umgehen, wird erneut angenommen, dass die kreisfreien Städte diese Aufteilung so vornehmen, wie es im Durchschnitt im kreisangehörigen Raum geschieht. Der gemeindliche Anteil der relevanten Aus- und Einzahlungen im Hauptproduktbereich 6 wird somit auf die kreisfreien Städte übertragen. Ein Vorteil bei dieser Annahme ist, dass die Notwendigkeit entfällt, eine fiktive Kreisumlage für die kreisfreien Städte zu berechnen. Im kreisangehörigen Raum erhalten die Landkreise, da sie u. a. keinen direkten Zugriff auf die Einnahmen aus den drei Realsteuern haben, für die Wahrnehmung ihrer Kreisaufgaben eine Kreisumlage von den Gemeinden. In den kreisfreien Städten gibt es eine solche Umlage natürlicherweise nicht, da diese Kommunen alle Aufgabentypen erfüllen. Da die Kreisumlage bei der Berechnung der bereinigten Einnahmen der Landkreise und Gemeinden bereits berücksichtigt wird, fließt durch die Übertragung des gemeindlichen und kreislichen Anteils der bereinigten Einnahmen auf die kreisfreien Städte bereits die Berechnung der fiktiven Kreisumlage in die Aufteilung der kreisfreien Städte für Kreis Aufgaben sowie für Gemeindeaufgaben ein.

Ein Nachteil dieser Annahme ist (wie auch bereits bei der Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs oben diskutiert), dass Unterschiede in der Aufteilung zwischen den verschiedenen Kommunen ignoriert werden. Um dies zu verdeutlichen, wurde in der letzten Spalte in Tabelle 23 der gemeindliche Anteil der relevanten Aus- und Einzahlungen im Hauptproduktbereich 6 für die 14 verschiedenen Kreise aufgenommen. Dabei zeigt sich erneut eine gewisse

Variation. Während der gemeindliche Anteil der relevanten Aus- und Einzahlungen im Bereich Zentrale Finanzleistungen im kreisangehörigen Raum Oberhavel im Jahr 2023 bei 59,5 Prozent lag, lag er im kreisangehörigen Raum Oberspreewald-Lausitz bei lediglich 44,6 Prozent. Man darf vermuten, dass die tatsächliche Aufteilung der bereinigten Einnahmen in den kreisfreien Städten auf die Kreis- und Gemeindeaufgaben sich ebenfalls zwischen den verschiedenen kreisfreien Städten unterscheidet. Übernimmt man den mittleren gemeindlichen Anteil von 52,0 Prozent im kreisangehörigen Raum Brandenburgs für das Jahr 2023 für die kreisfreien Städte, werden diese Unterschiede zwischen den Kreisen ignoriert.

F.4.3.2 Ergebnisse und Interpretation

Nach Beschreibung des Vorgehens und einer kritischen Bestandsaufnahme der zugrunde liegenden Annahmen, illustriert Tabelle 24 die Ergebnisse, die sich durch Anwendung der Methode nach Lenk et al. (2021) für den Zeitraum 2020 bis 2023 ergeben. Basierend auf den im vorangegangenen Abschnitt gemachten Vorüberlegungen wurden für jede der drei Teilmassen zunächst die bereinigten Einnahmen im Hauptproduktbereich 6 abzüglich der Schlüsselzuweisungen berechnet. Die Aufteilung dieser Kennziffer auf die drei Gruppen (Gemeindeaufgaben, Kreisaufgaben der Landkreise und Kreisaufgaben der kreisfreien Städte) ist gut vergleichbar mit den Werten, die Lenk et al. (2021) für ihren Untersuchungszeitraum von 2016 bis 2018 erhalten haben. Lag der Anteil der Gemeindeaufgaben für die bereinigten Einnahmen im Hauptproduktbereich 6 abzüglich der Schlüsselzuweisungen bei Lenk et al. (2021) bei 35,4 Prozent, so lag dieser im Rahmen der vorliegenden Untersuchung für den Zeitraum 2020 bis 2023 bei 41,4 Prozent. Entsprechend liegen die beiden Anteile, die die Kreisaufgaben der Landkreise und der kreisfreien Städte an der Kennziffer ausmachen, hier jeweils etwas niedriger als es bei Lenk et al. (2021) der Fall gewesen ist. Insgesamt sind die Größenverhältnisse der Ergebnisse beider Untersuchungen jedoch gut vergleichbar.

Demgegenüber werden die Ausgaben an allgemeinen Deckungsmitteln in den Hauptproduktbereichen 1 bis 6 gestellt. Auch hier zeigt sich, dass die relative Aufteilung der relevanten Aus- und Einzahlungen in den betreffenden Hauptproduktbereichen auf die drei Gruppen gut vergleichbar ist mit den Werten, die durch Lenk et al. (2021) ausgewiesen werden. Entsprechend fällt auch hier der Anteil, der den Gemeindeaufgaben (der Gemeinden und der kreisfreien Städte) zugeschrieben wird, mit 51,2 Prozent um 4,2 Prozentpunkte etwas größer aus als bei Lenk et al. (2021).

Der Saldo aus den relevanten Aus- und Einzahlungen in den Hauptproduktbereichen 1 bis 5 und den bereinigten Einnahmen im Hauptproduktbereich 6 abzüglich der Schlüsselzuweisungen ergibt den Deckungsmittelsaldo sowie die Anpassung der Quoten der Teilschlüsselmassen im Vergleich zur aktuellen Regelung. Für den Zeitraum von 2020 bis 2023 ergibt sich, dass die Quote der Teilschlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben von derzeit 67,8 Prozent um 1,2 Prozentpunkte auf 69,0 Prozent hätte erhöht werden müssen, um die Deckungslücke voll-

ständig zu schließen (exklusive Zinsen). Die Quote der Teilschlüsselmasse für die Kreisaufgaben ist rückblickend etwas zu hoch ausgefallen. Hier hätte die Quote für die Landkreise um einen Prozentpunkt und die Quote für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte um 0,1 Prozentpunkte reduziert werden müssen. Damit ist die Verteilung der finanziellen Mittel für die Jahre 2020 bis 2023 somit leicht zu Gunsten der Landkreise und minimal zu Gunsten der Kreisaufgaben der kreisfreien Städte sowie zu Lasten der Gemeinden ausgefallen.

Tabelle 24: Anpassungsbedarf der Teilschlüsselmassenquoten und Bestandteile der dahinterliegenden Rechnung für den Zeitraum von 2020 bis 2023 (exklusive und inklusive Zinsen)

Jahre	Gemeinden und Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte	Landkreise	Kreisaufgaben der kreisfreien Städte	insgesamt
Deckungsmittelsaldo für die Schlüsselzuweisungen (in Mio. Euro)				
2020	1.145	364	35	1.544
2021	1.118	526	62	1.706
2022	1.505	578	110	2.194
2023	1.478	585	102	2.165
2020 bis 2023	5.246	2.054	309	7.608
Deckungsbedarf - Relation (in %)				
2020	74,2	23,6	2,3	100,0
2021	65,5	30,9	3,6	100,0
2022	68,6	26,4	5,0	100,0
2023	68,3	27,0	4,7	100,0
2020 bis 2023	69,0	27,0	4,1	100,0
2020 bis 2023	67,8	28	4,2	100,0
Exklusive Zinsen: Anpassung Status-Quo (in Prozentpunkten)				
2020	6,4	-4,4	-1,9	
2021	-2,3	2,9	-0,6	
2022	0,8	-1,6	0,8	
2023	0,5	-1,0	0,5	
2020 bis 2023	1,2	-1,0	-0,1	
Inklusive Zinsen: Anpassung Status-Quo (in Prozentpunkten)				
2020	6,5	-4,6	-2,0	
2021	-2,1	2,7	-0,6	
2022	0,9	-1,7	0,8	
2023	0,9	-1,3	0,4	
2020 bis 2023	1,4	-1,2	-0,2	

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Anmerkung: Ein negativer Wert unten bei der Anpassung des Status-Quo der Teilschlüsselmassenquoten bedeutet, dass die Quote für die betreffende Gruppe und die Teilschlüsselmasse für diese Gruppe reduziert werden müsste.

Ein Vergleich der Ergebnisse von Tabelle 24 mit dem horizontalen Symmetriekoeffizienten, der in Abschnitt F.4.3.2 dargestellt wurde, zeigt eine gute Vergleichbarkeit der Ergebnisse beider Methoden. In einzelnen Jahren ergeben sich jedoch leichte Abweichungen. So wurde für den Gesamtzeitraum von 2020 bis 2023 gemäß des horizontalen Symmetriekoeffizienten eine minimale Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Gemeinden festgestellt, nach der Methode von Lenk et al. (2021) ergab sich jedoch eine leichte Verteilung zu Gunsten der Landkreise. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Verteilung der finanziellen Mittel zu Gunsten der Gemeinden, die über den horizontalen Symmetriekoeffizienten festgestellt wurde, nur sehr marginal zu Gunsten der Gemeinden ausgefallen war. Mit einem Blick auf die einzelnen Jahre zeigen sich weitere Unterschiede zwischen den beiden Methoden. So ergibt sich in Tabelle 24 nach der Methodik von Lenk et al. (2021) im Jahr 2020 eine deutliche Verteilung der finanziellen Mittel zu Lasten der Gemeindeaufgaben (der Gemeinden und kreisfreien Städte). Bei der Analyse des horizontalen Symmetriekoeffizienten war auch im Jahr 2020 keine deutliche Abweichung vom Referenzwert 100 festzustellen. Solche Abweichungen können u. a. mit den unterschiedlichen Einnahmen- und Ausgabenkonzepten erklärt werden. Wurden bei der Berechnung des horizontalen Symmetriekoeffizienten bspw. für die Aufstellung des Deckungsmittelbestandes nur zweckungebundene Finanzmittel berücksichtigt, die nicht aufgabenspezifisch gebunden sind, so findet eine solche Unterscheidung zwischen zweckgebundenen und zweckungebundenen Finanzmitteln bei der Aufstellung der bereinigten Einnahmen nach der Methode nach Lenk et al. (2021) nicht statt.

Dennoch sind die Ergebnisse zwischen den beiden Methoden in einzelnen Jahren auch gut miteinander vergleichbar. So wird über beide Methoden bspw. für die beiden Jahre 2022 und 2023 eine Verteilung der finanziellen Mittel zu Lasten der Gemeinden festgestellt. Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungssystematik lässt sich das Ausmaß der festgestellten Asymmetrie zwischen den beiden Methoden jedoch nicht miteinander vergleichen.

Ähnlich wie bei der horizontalen Symmetrieuntersuchung hat die Berücksichtigung der Zinsausgaben und -einnahmen nur wenig Einfluss auf die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen den verschiedenen Gruppen. Tabelle 24 veranschaulicht, dass die Erhöhung der Quote der Teilschlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben mit +1,4 Prozentpunkten um 0,2 Prozentpunkte höher ausfällt als im Falle, wenn die Zinsen nicht berücksichtigt werden. Entsprechend würde die Änderung der Quote für die Kreisaufgaben der Landkreise und auch der kreisfreien Städte sich dergestalt äußern, dass man ihre Quote etwas stärker hätte reduzieren müssen.

F.4.3.3 Einfluss der Annahmen auf das Ergebnis und Implikationen

An dieser Stelle soll nochmals betont werden, dass die in Tabelle 24 dargestellten Ergebnisse auf den in Abschnitt F.4.3.1 beschriebenen Annahmen basieren. Sowohl der Deckungsmittelbestand als auch der Deckungsmittelverbrauch der kreisfreien Städte wurde in einen ge-

meindlichen und in einen kreislichen Teil zerlegt. Dabei wurde angenommen, dass diese Zerlegung relativ genauso geschieht, wie es im kreisangehörigen Raum zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen geschieht. Inwiefern sich die Annahme bzgl. des Deckungsmittelbestandes auf das Endergebnis auswirkt, lässt sich anhand eines einfachen Rechenbeispiels aufzeigen. Bislang wurde angenommen, dass der gemeindliche Anteil des Deckungsmittelbestandes bei den kreisfreien Städten im Zeitraum von 2020 bis 2023 bei 51,4 Prozent gelegen hatte. Tabelle 23 hat aufgezeigt, dass zwischen den verschiedenen kreisangehörigen Räumen jedoch eine gewisse Streuung um diesen Mittelwert herum besteht.

Tabelle 25 illustriert, wie sich die Anpassung der Teilschlüsselmassenquoten ändert, wenn man diesen Anteil um 0,5 Prozentpunkte erhöht, was im Jahr 2023 ein Prozent des gesamten Deckungsmittelbestandes der kreisfreien Städte entspricht. Es wird an dieser Stelle angenommen, dass die kreisfreien Städte den Anteil des Deckungsmittelbestandes, der für die Gemeindeaufgaben zur Verfügung steht, etwas erhöhen und dafür den Deckungsmittelbestand, der für Kreisaufgaben zur Verfügung steht, etwas reduzieren.

Tabelle 25: Anpassungsbedarf der Teilschlüsselmassenquoten mit veränderter Annahme hinsichtlich der Aufteilung des Deckungsmittelbestandes der kreisfreien Städte

Jahre	Gemeinden und Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte	Landkreise	Kreisaufgaben der kreisfreien Städte
Exklusive Zinsen: Anpassung Status-Quo (in Prozentpunkten)			
2020	6,0	-4,4	-1,6
2021	-2,6	2,9	-0,3
2022	0,6	-1,6	1,1
2023	0,2	-1,0	0,8
2020 bis 2023	0,9	-1,0	0,1
Inklusive Zinsen: Anpassung Status-Quo (in Prozentpunkten)			
2020	6,2	-4,6	-1,6
2021	-2,4	2,7	-0,3
2022	0,7	-1,7	1,1
2023	0,6	-1,3	0,7
2020 bis 2023	1,1	-1,2	0,1

Quelle: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte, Sonderauswertung des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg.

Anmerkung: Ein negativer Wert unten bei der Anpassung des Status-Quo der Teilschlüsselmassenquoten bedeutet, dass die Quote für die betreffende Gruppe und die Teilschlüsselmasse für diese Gruppe reduziert werden müsste.

Für den Fall, dass die Zinsausgaben und -einnahmen nicht berücksichtigt werden, hätte die Quote der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben nun nur noch um 0,9 statt um 1,2 Prozentpunkte erhöht werden müssen. Da der Deckungsmittelbestand der kreisfreien Städte,

der für Gemeindeaufgaben zur Verfügung steht, durch unsere Annahme künstlich erhöht wurde, ist dieses Ergebnis folgerichtig. Die Quote der Teilschlüsselmasse für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte hätte entsprechend um 0,1 Prozentpunkte erhöht werden müssen. In der Basisrechnung in Abschnitt F.4.3.2 hätte diese Quote demgegenüber eigentlich um 0,1 Prozentpunkte reduziert werden müssen. Der Anpassungsbedarf der Quote der Teilschlüsselmassen würde sich entsprechend durch die Annahme verändern, wenn man die Zinsausgaben und -einnahmen berücksichtigt. Die annahmegemäß vorgenommene Umschichtung des Deckungsmittelbestandes der kreisfreien Städte hat somit deutliche Auswirkungen auf das Endergebnis.

Die Anpassung der Teilschlüsselmassenquote der Landkreise bleibt von der veränderten Annahme unberührt. Betrachtet man die Gemeinden und die kreisfreien Städte für einen Augenblick erneut als eine Gruppe, ergibt sich ungeachtet der Annahme, wie der Deckungsmittelbestand der kreisfreien Städte auf Gemeinde- und Kreisaufgaben aufgeteilt wird, weiterhin, dass die Teilschlüsselmassenquote der Landkreise um einen Prozentpunkt zu hoch ausgefallen ist und die Quote für die Gemeinden und kreisfreien Städte um einen Prozentpunkt hätte höher ausfallen müssen. Durch diese Betrachtung geht man von einer ähnlichen Annahme wie bei der Betrachtung des horizontalen Symmetriekoeffizienten aus: Reduziert man die Analyse auf den Vergleich zweier Gruppen und betrachtet man die Gemeinden und die kreisfreien Städte als eine Gruppe, so reduziert sich die Komplexität zur Überprüfung der Teilschlüsselmassenquoten erheblich.

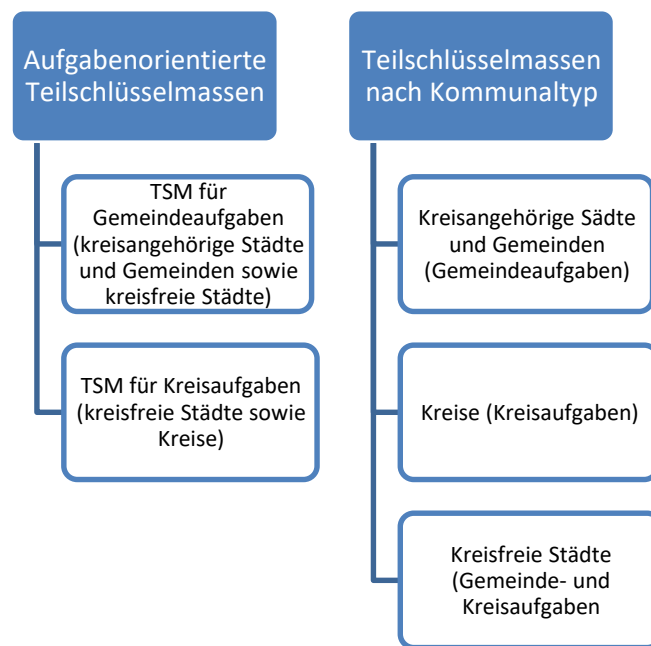
Letztlich fußen beide Methoden auf gewissen Annahmen. Beim Ansatz nach Hummel et al. (2018) wurde die Quote der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte als gegeben angenommen. Bei der Methodik nach Lenk et al. (2021) wurden Annahmen hinsichtlich der Aufteilung des Deckungsmittelbestandes und -verbrauchs auf einen kreislichen und gemeindlichen Teil getroffen. Beide Methoden basieren damit auf angreifbaren und nicht empirisch zu überprüfenden Annahmen. Die derzeitige Regelung, d. h. die simultane Orientierung an Aufgabentypen und Gebietskörperschaftsgruppen bei der Aufteilung der Teilschlüsselmassen, macht die Überprüfung der Quoten äußerst kompliziert. Letztlich besteht derzeit keine Methode, die es erlaubt, zu überprüfen, wie sachgemäß die derzeitige Regelung ist, da jede der zur Verfügung stehenden Methoden auf Annahmen basiert und damit angreifbar ist. Dies veranschaulicht auch, wie intransparent die derzeitige Regelung ist, da sie nicht objektiv auf wissenschaftliche Kriterien zurückgeführt werden kann.

F.4.4 Fazit der horizontalen Symmetriebetrachtung

Insbesondere der horizontale Symmetriekoeffizient nach Thöne et al. (2015) und Hummel et al. (2018) zeigt eine relativ symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel zwischen den Landkreisen und den Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) auf.

Dies ergab sich auch durch die bedarfsgewichtete Erweiterung des horizontalen Symmetriekoeffizienten in Abschnitt F.4.2.3. Dieses Bild wurde ebenso bei Anwendung der Methode nach Lenk et al. (2021) zur Bestimmung der Teilschlüsselmassen bestätigt, auch wenn sich hier im Vergleich der Anwendung beider Methoden in einzelnen Jahren deutlichere Abweichungen ergeben haben. Für den gesamten Begutachtungszeitraum von 2020 bis 2023 zeigt sich jedoch auch bei der letztgenannten Methode kein dringend notwendiger Handlungsbedarf.

Abbildung 49: Möglichkeiten systematischer Teilschlüsselmassenbildung



Quelle: eigene Darstellung.

Beide Methoden basieren jedoch auf jeweils spezifischen Annahmen. Das macht deren Anwendung und die daraus resultierenden Ergebnisse angreifbar. Eine Reformierung der Teilschlüsselmassenbildung würde diese Intransparenz jedoch beheben. Es gibt nämlich durchaus Alternativen zur derzeitigen Regelung. So wird die Bildung der Teilschlüsselmassen in anderen Flächenländern entweder nach Gebietskörperschaften **oder** nach Aufgabentypen differenziert. Dies bedeutet, dass entweder je eine Teilschlüsselmasse für Kreise, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte gebildet und somit nach föderaler Ebene gegliedert wird (vgl. Abbildung 49). Die Alternative besteht in einer Differenzierung nach Aufgabentypen, also nach gemeindlichen oder kreislichen Aufgaben, wobei Mischaufgaben in beiden Teilschlüsselmassen berücksichtigt werden und kreisfreie Städte an beiden partizipieren.

Ein Vergleich zwischen den 13 Flächenländern zeigt, dass der erste Fall, d. h. eine Aufteilung der Schlüsselmasse nach Gebietskörperschaften, von den meisten Flächenländern praktiziert wird. Eine Aufteilung der Schlüsselmasse nach Aufgabentypen nehmen hingegen lediglich Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen vor. Eine gemischte Aufteilung der Schlüsselmasse, die sowohl Gebietskörperschaften als auch Aufgabentypen differenziert, findet demgegenüber außer in Brandenburg in keinem anderen Flächenland statt.

Aus Gutachtersicht wäre es daher naheliegend, die beiden Teilschlüsselmassen der Kreise und der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben zu einer Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben zusammenzuführen. Dies würde zu einer sachgerechten Dotierung der Teilschlüsselmassen führen und somit mehr Transparenz und Verteilungsgerechtigkeit für alle kommunalen Akteure sicherstellen.

Im Rahmen aufgabenspezifischer Analysen ist darüber hinaus ein direktes Anknüpfen an die aufgabenspezifischen Bedarfe möglich. Auf diesem Weg kann eine Differenzierung der Aufgabenintensitäten verschiedener föderaler Ebenen im gleichen Aufgabenbereich berücksichtigt werden (vgl. Abschnitt D.1 zu Skaleneffekten und Spill-Over-Effekten). Alternativ wäre auch eine Differenzierung allein nach Kommunaltyp möglich. Dies würde bedeuten, eine Teilschlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden, eine für Kreise und eine für kreisfreie Städte (für Gemeinde- und Kreisaufgaben zusammen) zu bilden. Eine derartige Reform würde die vertikale Beziehung zwischen Land und Kommunen nicht betreffen, sondern lediglich die Aufteilung der Schlüsselmasse zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften ändern. Auch Lenk et al. (2021) haben im letzten Gutachten für den brandenburgischen KFA eine Reform der Art der Teilschlüsselmassenbildung empfohlen. Als möglichen Reformvorschlag nennen die Autoren, dass die kreisfreien Städte und die Landkreise für die Erfüllung der Kreisaufgaben zukünftig eine gemeinsame Teilschlüsselmasse bilden. Die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte würden für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben weiterhin eine Teilschlüsselmasse bilden. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird dies als ein sinnvoller Vorschlag erachtet. Dementsprechend wären für Brandenburg ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen eine Teilschlüsselmassenbildung ausschließlich nach Aufgabentypen sowie ein Verzicht auf das bisherige Mischmodell zu empfehlen.

G. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Schlüsselzuweisungen Plus

In Summe legen das vergleichsweise geringe Mittelvolumen der Schlüsselzuweisungen Plus, deren lediglich eingeschränkte Treffsicherheit sowie eine begrenzte haushaltsbezogene Planungssicherheit für zumindest einen größeren Teil der potenziellen Empfänger-Gemeinden entweder eine grundlegende Neugestaltung oder eine ersatzlose Streichung dieser Zuweisungsart im Rahmen des brandenburgischen Finanzausgleichs nahe. Für eine grundlegende Neugestaltung käme eine Aufstockung der Finanzkraft finanzschwacher Gemeinden im Vorfeld der Verteilung finanzbedarfsbezogener allgemeiner Schlüsselzuweisungen in Frage. Ein Verzicht auf die Gewährung von Schlüsselzuweisungen Plus wäre demgegenüber dann in Betracht zu ziehen, wenn bei der Verteilung allgemeiner Schlüsselzuweisungen ein Ausgleichsverfahren zur Anwendung kommen würde, welches sowohl finanzielle Mehr- als auch Minderbedarfe in der Lage ist zu erfassen, wie dies im Rahmen der vorliegenden Untersuchung in Form einer aufgabenbezogenen Bedarfsermittlung aufgezeigt wurde.

Investive Schlüsselzuweisungen

Eine empirische Überprüfung der Sachgerechtigkeit der investiven Schlüsselzuweisungen wird durch fehlende Daten zu kommunalen Investitionsrückständen und -bedarfen erschwert. Derartige Indikatoren finden sich i. d. R. nicht in amtlichen Statistiken. Solche Daten sowie Informationen zum Zustand und zur Qualität der Kapitalanlagen müssten separat erhoben werden, was im Rahmen des Begutachtungsprozesses nicht möglich gewesen ist.

Generell ist die Sachgerechtigkeit eines investiven Anteils der Schlüsselzuweisungen gegeben, da die Zweckbindung eines Teils der Schlüsselzuweisungen für investive Zwecke das Aufschieben von Investitionen adressiert und zunehmende Investitionsrückstände zusätzliche Kosten in der Zukunft erzeugen. Außerdem sind bundesweit wachsende Investitionsrückstände zu beobachten. Dies spricht tendenziell für einen erhöhten Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen. Wir gehen daher davon aus, dass eine Erhöhung um einen Prozentpunkt auf 7,5 Prozent sachgerecht ist; dies entspricht in etwa der temporären Erhöhung um 25 Mio. Euro für die Jahre 2025 und 2026.

Horizontale Verteilungsergebnisse

Die aufgabenspezifische Finanzbedarfsmessung ist die neueste Technik, die die kommunalen Finanzausgleiche und die kommunalen Bedarfe untersuchen kann. Für Brandenburg wird die Methodik der aufgabenspezifischen Regressionen im vorliegenden Gutachten erstmals zum Einsatz gebracht. Dabei werden interkommunale Unterschiede in den relevanten Ausgaben in den einzelnen Aufgaben durch interkommunale Unterschiede in objektiven Strukturmerkmalen wie der Einwohnerzahl, der Fläche, der Anzahl von Kindern im schulpflichtigen Alter und weiterer Kennziffern erklärt. Je nach Aufgabe werden dabei unterschiedliche Strukturmerkmale zurate gezogen.

Um das aktuelle System in Brandenburg zu überprüfen, findet eine bedarfsorientierte Überprüfung der kommunalen Mittelverteilung und damit auch der Hauptansatzstaffel statt. Basierend darauf empfiehlt das vorliegende Gutachten die Bedarfe aufgabenorientiert und empirisch fundiert erfassen. Dies gilt entsprechend für die Vorwegentnahmen, deren interkommunale Bedarfsunterschiede ebenfalls durch bestimmte Strukturfaktoren erklärt werden können. So wird u. a. die explizite „Einwohnerveredelung“ in der Hauptansatzstaffel (die sich gemäß der eingesetzten Methodik empirisch nicht rechtfertigen lässt) durch eine bedarfsge-rechte, mehrdimensionale „implizite Staffelung“ ersetzt, die den folgenden Verlauf hätte:

Einwohner	Status-quo-Staffel Gemeindeaufgaben	Hypothetische „implizite Staf-fel“ Gemeindeaufgaben
bis 2.500	100%	122%
7.500	105%	110%
15.000	112%	109%
35.000	120%	110%
45.000	125%	113%
55.000	130%	115%
ab 55.001	150%	130%

Diese implizite Hauptansatzstaffel basiert auf der bedarfsorientierten aufgabenspezifischen Regressionsmethodik. Ihr Verlauf ist somit nicht nur abhängig von der Einwohnerzahl, sondern auch von weiteren Strukturmerkmalen. Ein reformierter Hauptansatz wäre demnach nicht mehr pauschal ausgerichtet, weil dieser eben nicht nur gemeindliche Unterschiede in der Einwohnerzahl berücksichtigt, stattdessen würde diese reformierte Variante weitere Strukturmerkmale in die Betrachtung miteinschließen. Der Hauptansatz würde somit eine gemeindespezifische Differenzierung vornehmen und Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl könnten dennoch einen unterschiedlichen Bedarf aufweisen, da hinsichtlich anderer relevanter Strukturmerkmale Unterschiede zwischen den Gemeinden bestehen können.

Der Verlauf der vorgeschlagenen „impliziten“ Hauptansatzstaffel ist deutlich durch die Integration der bisherigen Vorwegabzüge in die nun vollständig finanzbedarfsabhängig erfolgende Ermittlung der Schlüsselzuweisungen geprägt. Möchten man diesem Ansatz nicht vollumfänglich folgen, ließe sich die weiterhin finanzbedarfsunabhängige Ausrichtung von bestimmten Aufgaben auch in dieses Berechnungstool integrieren. Die vorliegende Methodik ist somit flexibel und kann entsprechend der politischen Umsetzbarkeit angepasst werden, die freilich hinsichtlich der einzelnen Vorwegabzüge zum aktuellen Zeitpunkt nicht vorhergesagt werden kann.

Vertikale Symmetrie

Die Berechnungen des vertikalen Symmetriekoeffizienten nach der herkömmlichen ausgabenbasierten Methode haben aufgezeigt, dass sich die Ergebnisse im Rahmen eines tolerablen Symmetriekorridors bewegen. Im Zeitraum von 2020 bis 2023 wich die Verteilung der finanziellen Mittel durchschnittlich um 1,1 (exklusive Zinsen) bzw. 2,6 Punkte vom Referenzwert 100 ab, der eine perfekt symmetrische Verteilung angibt. Folglich besteht trotz festgestellter Abweichungen von perfekter Symmetrie in einzelnen Jahren kein notwendiger Anpassungsbedarf der Verbundquote. Zu berücksichtigen ist dabei außerdem, dass die Jahre ab 2020 von erheblichen konjunkturellen Schwankungen geprägt gewesen sind, die größtenteils durch unvorhersehbare exogene Schocks hervorgerufen worden sind. Hier sind zum einen die Corona-Pandemie und zum anderen der Einmarsch Russlands in die Ukraine zu nennen, wobei Letzteres deutliche Auswirkungen auf den Zuzug der humanitären Migration nach Deutschland und den Energiemarkt hatte.

Durch die Bedarfsorientierung des Symmetriekoeffizienten fällt die Ungleichverteilung nochmal schwächer aus. So sind die finanziellen Mittel im Zuge der Anwendung dieser Methodik mit einem Symmetriekoeffizienten von 101,2 weniger deutlich zu Gunsten der Kommunen verteilt. Dies liegt auch darin begründet, dass für die bedarfsgewichtete Berechnung des Symmetriekoeffizienten, der für das Jahr 2023 ausgewiesen wurde, auch die Jahre vor 2023 benutzt wurden. Dadurch fallen temporäre Abweichungen in einzelnen Jahren nicht so deutlich ins Gewicht.

Horizontale Symmetrie und Teilschlüsselmassen

Insbesondere der horizontale Symmetriekoeffizient nach Thöne et al. (2015) und Hummel et al. (2018) zeigt im Zeitraum von 2020 bis 2023 eine relativ symmetrische Verteilung der finanziellen Mittel zwischen den Landkreisen und den Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreien Städte) auf. Für den Zeitraum von 2020 bis 2023 hat sich ein Symmetriekoeffizient von 100,2 (exklusive Zinsen) bzw. 100,1 (inklusive Zinsen) und damit fast perfekte Symmetrie ergeben. Lediglich für das Jahr 2024 ergibt sich auf Basis der vierteljährlichen Kassenergebnisse eine gewisse Ungleichverteilung von 104,5 (exklusive Zinsen) bzw. 104,6 (inklusive Zinsen).

Die Bedarfsgewichtung ergibt einen horizontalen Symmetriekoeffizienten im Jahr 2023 von 100,7, d. h. eine Verteilung zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte. Somit fällt der Symmetriekoeffizient um 0,8 bzw. 0,9 Prozentpunkte höher aus als in der herkömmlichen Betrachtung, bei der die gemeindlichen Bedarfe nicht berücksichtigt wurden. Trotz dieser leichten Veränderung bleibt das grundsätzliche Ergebnis bestehen, dass die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Gemeinden und Landkreisen als relativ symmetrisch angesehen werden kann.

Dieses Bild ergibt sich auch bei Anwendung der Methode nach Lenk et al. (2021) zur Bestimmung der Teilschlüsselmassen. Die temporären Schwankungen fallen bei Anwendung dieser

Methode in den einzelnen Jahren allerdings etwas größer aus. Für den gesamten Begutachtungszeitraum von 2020 bis 2023 ergibt sich jedoch auch bei dieser Methode kein dringend notwendiger Handlungsbedarf. Beide Methoden basieren jedoch auf spezifischen Annahmen, was die jeweils daraus resultierenden Ergebnisse angreifbar macht. Eine Reform der Teilschlüsselmassenbildung würde dieses Problem beheben, zumal es Alternativen zur derzeitigen Regelung gibt. So wird die Bildung der Teilschlüsselmassen in anderen Flächenländern entweder nach Gebietskörperschaften oder nach Aufgabentypen differenziert. Dies bedeutet, dass entweder je eine Teilschlüsselmasse für Kreise, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte gebildet und somit nach föderaler Ebenen gegliedert wird. Alternative besteht die Möglichkeit zu einer Differenzierung nach Aufgabentypen, also nach gemeindlichen oder kreislichen Aufgaben, wobei Mischaufgaben in beiden Teilschlüsselmassen berücksichtigt werden und kreisfreie Städte an beiden partizipieren. Ausgehend von dem aktuellen Modell in Brandenburg empfehlen wir, die beiden Teilschlüsselmassen der Kreise und der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben zu einer Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben zusammenzuführen. Dies würde zu mehr Transparenz führen und Verteilungsgerechtigkeit für alle kommunalen Akteure sicherstellen.

H. Quellenverzeichnis

- Barasofsky, J. (2023): Schuldendarstellung öffentlicher Einheiten auf kommunaler Ebene: die integrierte Modellrechnung der Gemeinden und Gemeindeverbände, WISTA – Wirtschaft und Statistik (WISTA), 75 (2), S. 49-59.
- Baretti, C. (2000): Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Baretti, C. / Langmantel, E. (2002): Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Bergstrom, T.C. / Goodman, R.P. (1973): Private Demands for Public Goods, in: American Economic Review, Vol. 63, S. 280-296.
- Bertelsmann Stiftung (2019): Kommunalen Finanzreport 2019. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2025): Kommunalen Finanzreport 2025. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Brand, S. / Steinbrecher, J. (2019): Kommunale Auslagerungen: ein Spiegelbild regionaler Vielfalt in Deutschland. Fokus Volkswirtschaft Nr. 268, KfW Research.
- Brecht, A. (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig und Berlin.
- Brücker, H. / Kosyakova, Y. / Schuß, E. (2020): Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte. IAB-Kurzbericht, Nr. 4/2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2024): Pendleratlas. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Pendleratlas/Pendleratlas-Nav.html> (Abgerufen am 05.11.2025)
- Bundesagentur für Arbeit (2025): Statistiken nach Regionen. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Statistiken-nach-Regionen/Statistiken-nach-Regionen-Nav.html> (Abgerufen am 05.11.2025)
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2025): Raumordnungsgesetz (ROG) § 2 Grundsätze der Raumordnung. https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/__2.html (Abgerufen am 05.11.2025)
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (2025): Zentrale Orte. https://www.bmwsb.bund.de/DE/raum-und-region/regionalentwicklung/zentrale-orte/zentrale-orte_node.html (Abgerufen am 05.11.2025)
- Büttner, T. / Dörr, L. / Gäbler, S. / Kauder, B. / Krause, M. / Potrafke, N. (2019): Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, München.
- Büttner, T. / Ebertz, A. / Kauder, B. / Reischmann, M. (2012): Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Ifo Forschungsbericht Nr. 58, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, München

- Büttner, T. / Holm-Hadulla, F. / Parsche, R. / Stabatty, C. (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, München.
- Büttner, T. / Schneider U. (2013): Finanzwissenschaftliches Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Nürnberg.
- Büttner, T. / Thöne, M. (2016): Finanzwissenschaftliche Überprüfung der Rechnungen zur Aktualisierung des GFG NRW, Köln und Nürnberg.
- Deppe, L. (1966): Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zu Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden, Münster.
- Deubel, I. (1984): Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Köln et al.
- Deutsche Bundesbank (2023): Zur zunehmenden Bedeutung der Extrahaushalte des Bundes. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank Juni 2023, S. 63-82.
- Deutscher Landkreistag (2025): Kreisfinanzen 2024/2025. Berlin.
- Döring, T. (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung, Marburg.
- Döring, T. (2007): Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 87, S. 40-47.
- Döring, T. (2015): Kommunale Realsteuerepolitik auf dem Prüfstand – eine empirische Auswertung am Beispiel Rheinland-Pfalz, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 64, S. 337-361.
- Döring, T. (2018): Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 119, S. 219-226.
- Döring, T. (2022): Öffentliche Finanzen und Verhaltensökonomik – Zur Psychologie der budgetwirksamen Staatstätigkeit, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Döring, T. / Brenner, T. / Rischkowsky F. (2018): Interkommunale Finanzbedarfsbestimmung im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich – Eine finanzwissenschaftliche Analyse aktueller methodischer und systemischer Probleme, Berlin.
- Döring, T. / Gerhards, E. / Schrogl, F. / M. Thöne (2021): Fortentwicklung des horizontalen Finanzausgleichs im Saarland, Darmstadt und Köln.
- Döring, T. / Gerhards, E. / Thöne, M. (2024): Überprüfung Klimaansatz und mehrjährige Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, Darmstadt und Köln.
- Döring, T. / Otter, N. / Rischkowksy F. (2012): Kommunale Finanzausstattung zwischen Sachgerechtigkeit und politischem Verteilungskampf, Baden-Baden.
- Eberhard, T. (2015): Öffentliche Investitionsquote: Was wird abgebildet? DIW Roundup: Politik im Fokus Nr. 74, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).
- Färber, G. / Wieland, J. / Salm, M. / Wolff, J. / Zeitz, D. (2012): Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen. Speyrer Forschungsbericht Nr. 271, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer
- Falken-Grosser, C. (2010): Aufgabenorientierung in der Finanzbedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich – Modell für eine sachgerechte Finanzmittelverteilung am Beispiel des Freistaates Sachsen, Münster

- Feld, L.P. / Bury, Y. / Weber, P. (2020): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur weiteren/ergänzenden wissenschaftlichen Überprüfung der Einwohnergewichtung im Kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen.
- Gabler Wirtschaftslexikon (2019): Finanzbedarf, unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/finanzbedarf-33199> (abgerufen am 31.10.2024).
- Gerhards, E. / Gutsche, J. / Kreuter, H. / Schrogl, F. / Thöne, M. (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. FiFo-Bericht Nr. 27, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln).
- Gerhards, E. / Koldert, B. / Schrogl, F. / Thöne, M. / Tontara, N. (2021): Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen. https://innen.thueringen.de/fileadmin/Innenministerium/Kommunales/KFA_und_kommunales_finanzenwesen/Freistaat_Thueringen_Gutachten_FiFo.pdf (Abgerufen am 05.11.2025)
- Gläser, M. (1981): Die staatlichen Finanzausweisungen an die Gemeinden, Frankfurt am Main.
- Grossekettler, H. (1985): Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung. Ein Beitrag zu den Bereitstellungs- und Finanzierungsregeln für öffentliche Leistungen, in: FinanzArchiv (N.F.), Bd. 43, S. 211–252.
- Haug, P. (2009): Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte – Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus? Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Wirtschaft im Wandel 15(5), S. 220-228.
- Herrmann, K. (2012): Kommunale Schattenhaushalte: Versteckte Schulden und Haftungsrisiken, KBI Schrift Nr. 113, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin.
- Hesse, M. / Starke, T. / Jänchen, I. / Glinka, P. (2019): Prosperierende Städte, abgehängte Regionen? – Empirische Untersuchung zu Wirtschafts- und Steuerkraft, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 99, S. 703-710.
- Hummel, C. A. / Lamouroux, L. / Thöne, M. (2018): Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln).
- Hummel, C. A. / Thöne, M. (2016): Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen. FiFo-Bericht Nr. 21, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln).
- Junkernheinrich, M. (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: Innenministerium des Landes NRW (Hrsg.): Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, Berlin, S. 63-83.
- Junkernheinrich, M. (2009): Die fiskalische Einbindung der Kommunen in die deutschen Bundesländer, Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Jg. 1, S. 195-220

- Junkernheinrich, M. / Boettcher, F. / Holler, B. / Brand, S. (2012). Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Bottrop.
- Junkernheinrich, M. / Micosatt, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport. Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Junkernheinrich, M. / Micosatt, G. / Kießling, N. / Stahlke, T. / Wagner, A. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich. Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern. Kaiserslautern und Bottrop.
- Keuschnigg, C. (2005): Öffentliche Finanzen – Einnahmenpolitik, Tübingen.
- Kops, M. (1983): Die regionalen Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs, Frankfurt am Main.
- Kuhn, T. (1995): Theorie des kommunalen Finanzausgleichs, Heidelberg.
- Lamouroux, L. / Thöne, M. (2016): Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins. FiFo-Bericht Nr. 23, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln).
- Land Brandenburg (2023): Verordnung zur Verteilung der Schlüsselzuweisung Plus gemäß § 5 Absatz 4 des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (Schlüsselzuweisung Plus-Verteilverordnung - SzPlusVertV). <https://bravors-test.brandenburg.de/verordnungen/szplusvertv> (Abgerufen am 05.11.2025)
- Land Brandenburg (2025a): Daten und Fakten zur Hauptstadtregion. <https://www.berlin-brandenburg.de/hauptstadtregion-berlin-brandenburg/daten-und-fakten-zur-hauptstadtregion/> (Abgerufen am 05.11.2025)
- Land Brandenburg (2025b): Kommunale Verwaltungsstruktur. <https://service.brandenburg.de/service/de/adressen/kommunalverzeichnis/kommunalstruktur/> (Abgerufen am 05.11.2025)
- Land Brandenburg (2025c): Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG). <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgfag> (Abgerufen am 05.11.2025)
- Lenk, T. / Hesse, M. / Starke, T. (2021): Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg zum Ausgleichsjahr 2022, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg.
- Lenk, T. / Hesse, M. / Starke, T. / Woitek, F.F. / Grüttner, A. (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Lenk, T. / Rudolph, H.-J. (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Arbeitspapier, Universität Leipzig, Institut für Finanzen, Nr. 25, Leipzig.
- Oakland, W. H. (1972): Congestion, public goods and welfare, in: Journal of Public Economics, Vol. 1, S. 339–357.

- Oates, W. E. (1972): Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates, W.E. (1988): On the measurement of congestion in the provision of local public goods, in: Journal of Urban Economics, Vol. 24, S. 85-94.
- Parsche, R. / Steinherr, M. / Koll R. (1998): Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Popitz, J. (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin.
- Raffer, C. (2023): Regionalisierung der Ergebnisse aus dem KfW-Kommunalpanel: Methodische Zugänge für ein Herunterbrechen auf Ebene der Länder oder Regionen. Methodenpapier im Auftrag der KfW Bankengruppe.
- Rehm, H. / Matern-Rehm S. (2010): Kommunalfinanzen, Wiesbaden.
- Scheller, H. / Krone, E. (2018): Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Brandenburg: Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe. Kurzstudie, Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Berlin.
- Scherf, W. (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen – Zur Bestimmung von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsintensität, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Gießen, Nr. 66-2003, Gießen.
- Scherf, W. (2022): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. Finanzwissenschaftliches Arbeitspapier Nr. 109, Justus-Liebig-Universität Gießen
- Schultewolter, D. (2018): Reform des Gemeindefinanzsystems – Eine ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Grundsteuer und des kommunalen Finanzausgleichs, Göttingen.
- Schuß, E. (2025): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz. FiFo-Bericht Nr. 36, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln).
- Seitz, H. (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Berlin.
- Seitz, H. (2004): Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden Discussion Paper Series in Economics Technische Universität Dresden, Nr. 08/04.
- Statistik Berlin Brandenburg (2023): Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalt. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/l-ii-3-j> (Abgerufen am 05.11.2025)
- Statistik Berlin Brandenburg (2025): Öffentliche Finanzen. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/gesellschaft/staat/oeffentliche-finanzen> (Abgerufen am 05.11.2025)
- Statistisches Bundesamt (2013): Liste der Extrahaushalte. Jahr 2013. Finanzen und Steuern. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2024a): Liste der Extrahaushalte. Jahr 2024. Finanzen und Steuern. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2024b): Bevölkerungsfortschreibung auf Basis Zensus 2011. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Publikationen/Downloads-Bevoelkerungsstand/statistischer-bericht-bevoelkerungsfortschreibung-zensus-2011-5124106.html> (Abgerufen 05.11.2025)
- Statistisches Bundesamt (2025a): Realsteuervergleich 2024. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Publikationen/Downloads-Realsteuern/statistischer-bericht-realsteuervergleich-2141010247005.html> (Abgerufen am 05.11.2025)
- Statistisches Bundesamt (2025b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandprodukt. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/_inhalt.html (Abgerufen am 05.11.2025)
- Statistisches Bundesamt (2025c): Statistischer Bericht - Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2023. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Ausgaben-Einnahmen/Publikationen/Downloads-Ausgaben-und-Einnahmen/statistischer-bericht-rechnungsergebnis-kernhaushalt-gemeinden-2140331237005.html> (Abgerufen am 05.11.2025)
- Thieme, W. (2007): Die Gliederung der deutschen Verwaltung. in: Mann, T. / Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl. S. 157.
- Thöne, M. / Goerl, C. A. / Rauch A. (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Thöne, M. / Goerl, C. A. / Rauch, A. / Gerhards, E. (2015): Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. FiFo-Berichte Nr. 18, Köln.
- Thöne, M. / Hummel, C. A. / Rauch, A. / Gerhards, E. (2019): Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. FiFo-Bericht Nr. 18, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln).
- Thormann, M. (2019): Die Einwohnerveredelung im kommunalen Finanzausgleich nach dem sog. Brecht/Poitzschen Gesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 72, S. 912-920.
- Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (2024): VerfGBbg, Urteil vom 21. Juni 2024 - VfGBbg 22/23. https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbbg/de/entscheidungen/entscheidungssuche/detail-entscheidung/~21-06-2024-vfgbbg-2223_4345 (Abgerufen am 05.11.2025)
- Vesper, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs.
- Voß, W. (1991): Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, Frankfurt am Main.
- Wagner, G.G. (2009): Gegenseitige Abhängigkeit von Ordnungspolitik und Mainstream Ökonomie in der Politikberatung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 89, S. 444 – 447.
- Wegweiser Kommunen (2025): Kommunale Daten für eine innovative Zukunft. <https://www.wegweiser-kommune.de/> (Abgerufen am 05.11.2025)

- Winker, P. (2007): Empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie, 2. Auflage, Berlin et al.
- Zimmermann, H. / Döring, T. (2019): Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin.
- Zimmermann, H. / Henke, K.-D. / Broer, M. (2012), Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 11. Auflage, München

I. Anhang

Tabelle 26: Zusammensetzung des Deckungsmittelbestandes und -verbrauchs für die vertikale Symmetrieuntersuchung nach Gruppierungsnummern

Ausgaben	kommunale Ebene		Landesebene	
	Gruppierungsnummer	Bezeichnung	Gruppierungsnummer	Bezeichnung
Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen	821, 823 & 824	allgemeine Zuweisungen	61	allgemeine Zuweisungen an den öffentlichen Bereich
	831, 833	allgemeine Umlagen an das Land, Zweckverbände		
Zinsausgaben sowie Tilgung	800-808 (ohne 802)	Zinsausgaben	56, 57	Zinsausgaben
	970-974	Tilgungen an den öffentlichen Bereich	58	Tilgungen an den öffentlichen Bereich
Einnahmen				
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	00 ./, 810	Realsteuern ohne Gewerbesteuerumlage	01-08	Gemeinschaftssteuern und Gewerbesteuerumlage, Landessteuern
	010, 012	Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer		Abgaben von Spielbanken, sonstige steuerähnlichen Abgaben
	02	andere Steuern		
	03	steuerähnliche Einnahmen	09	Abgaben
Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen	041	Schlüsselzuweisungen vom Land	21	allgemeine Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich
	051	Bedarfszuweisungen vom Land		
	061	Sonstige allgemeine Zuweisungen vom Land		
	060	Sonstige allgemeine Zuweisungen von Bund		
Zinseinnahmen sowie Schuldenaufnahmen vom öffentlichen Bereich	200-208 (ohne 202)	Zinseinnahmen	15, 16	Zinseinnahmen
	370-374	Krediteinnahmen öffentlicher Bereich	31	Schuldenaufnahmen im öffentlichen Bereich

Bisher erschienene FiFo-Berichte

- | | | | |
|----------------|---|------------------------------------|---|
| Nr. 1
2005 | Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen
Clemens Fuest und Michael Thöne | 2015 | Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch, Eva Gerhards und Michael Thöne |
| Nr. 2
2005 | Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA)
Michael Thöne | Nr. 19
2015 | Kommunaler Finanzausgleich in Bayern
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch und Michael Thöne |
| Nr. 3
2005 | Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften
Angelika Perner und Michael Thöne | Nr. 20
2016 | Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF
Martin Werding |
| Nr. 4
2005 | Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland
Michael Thöne | Nr. 21
2016 | Finanzierung der Flüchtlingspolitik
Caroline-Antonia Hummel und Michael Thöne |
| Nr. 5
2005 | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke
Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer | Nr. 22
2016 | Die Zukunft der EU-Finanzen
Hrsg. von Thiess Büttner und Michael Thöne |
| Nr. 6
2006 | Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich
Sven Heilmann | Nr. 23
2016 | Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins
Léa Lamouroux und Michael Thöne |
| Nr. 7
2006 | Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland
Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther | Nr. 24
2018 | Entwicklungen im Bereich der Pflege in Deutschland bis 2060
Bernhard Koldert und Saskia Reuschel |
| Nr. 8
2006 | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems
Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs | Nr. 25
2018 | Entwicklungen im Bereich der Pflege im Landkreis Göttingen bis 2030
Bernhard Koldert und Saskia Reuschel |
| Nr. 9
2006 | Entwicklung der THG-Emissionen in Luxemburg
Mercedes de Miguel Cabeza | Nr. 26
2018 | Räumliche Darstellungen im Kontext wohnstandortbezogener Daseinsvorsorge – der Raum Köln/Bonn
Bernhard Koldert, Tobias Müller und Saskia Reuschel |
| Nr. 10
2008 | Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern
Clemens Fuest und Michael Thöne | Nr. 27
2019 | Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein
Eva Gerhards, Jens-Martin Gutsche, Helena Kreuter, Fabian Schrogl, Michael Thöne |
| Nr. 11
2010 | Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien
Stephan Dobroschke | Nr. 28-
O,A,B,C,
D,E
2019 | Evaluierung von Steuervergünstigungen
Sechs Teilberichte
Hrsg. von Michael Thöne |
| Nr. 12
2010 | Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland
Michael Thöne und Stephan Dobroschke | Nr. 29
2020 | Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung
Martin Werding und Benjamin Läpple |
| Nr. 13
2011 | Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland
Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne | Nr. 30
2021 | Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen
Eva Gerhards, Bernhardt Koldert, Fabian Schrogl, Michael Thöne |
| Nr. 14
2012 | Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse
Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne | Nr. 31
2022 | Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien
Martin Werding und Benjamin Läpple |
| Nr. 15
2014 | Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt
Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne | Nr. 32
2023 | Finanzwissenschaftliche Überprüfung des Beschultenansatzes im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen
Eva Gerhards und Michael Thöne |
| Nr. 16
2014 | Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich
Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne | Nr. 33
2024 | Modellrechnungen für den Sechsten Tragfähigkeitsbericht des BMF
Martin Werding, Benjamin Läpple, Sebastian Schirner |
| Nr. 17
2015 | Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen
Michael Thöne und Daniel Happ | Nr. 34
2024 | Klimaansatz und mehrjährige Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen
Thomas Döring, Eva Gerhards, Michael Thöne |
| Nr. 18 | Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg | Nr. 35
2025 | Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich nach der Grundsteuerreform
Eva Gerhards, Michael Thöne |
| | | Nr. 36
2025 | Gesamtperspektive 2045: Klimaorientierte Transformation des kommunalen Kapitalstocks
Eric Schuß, Michael Thöne |

- Nr. 37 Finanzwissenschaftliches Gutachten zu den Symmetrieigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz
2025 Eric Schuß
- Nr. 38 Nachhaltige Finanzierungsmodelle für eine resiliente Wasserwirtschaft in Nordrhein-Westfalen
2026 Lisa Becker, Saskia Reuschel, Eric Schuß, Britta Stöver
- Nr. 39 Finanzwissenschaftliche Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg für das Ausgleichsjahr 2027
2026 Thomas Döring, Eva Gerhards, Roschan Monsef, Eric Schuß und Michael Thöne