

Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg

Gutachten

im Auftrag des

Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg

Bearbeitet von

Caroline-Antonia Hummel

Léa Lamouroux

Michael Thöne (Projektleitung)

Postfach 13 01 36
D-50495 Köln

Wörthstraße 26
D-50668 Köln

Tel: +49 221 – 139751-0
Fax: +49 221 – 139751-11

Köln, März 2018

www.fifo-koeln.de

Wissenschaftliche Direktoren

Prof Dr. Felix Bierbrauer

Prof. Dr. Klaus Mackscheidt

Geschäftsführender Vorstand

Dr. Michael Thöne

Dieses Gutachten wurde bearbeitet von:

Dr. Caroline-Antonia Hummel

hummel@fiffo-koeln.de
Telefon: 0221 - 13 97 51 - 16

Léa Lamouroux

lamouroux@fiffo-koeln.de
Telefon: 0221 – 13 97 51 - 23

Dr. Michael Thöne

thoene@fiffo-koeln.de
Telefon: 0221 - 13 97 51 - 0

Mail / Postadresse:

PO Box 13 01 36
D-50495 Köln
Fon: +49 221 – 139751-0
www.fiffo-koeln.de

Office / Hausadresse:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln
Fax: + 49 221 – 139751-11
info@fiffo-koeln.de

The Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V., Köln, (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject of FiFo Köln. Any views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or of its bodies.

Das FiFo Köln wird rechtlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. In diesem Bericht vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

All rights reserved.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2018.

Zusammenfassung

Das Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg hat das FiFo Köln 2017 mit einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung des brandenburgischen kommunalen Finanzausgleichs beauftragt. Begleitet wurde das Gutachten durch eine kontinuierliche, vertiefende Diskussion der Ergebnisse mit dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich.

Anlass für die Begutachtung sind die Überprüfungspflichten für das Ausgleichsjahr 2019. Nach dem Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) bestehen in einem mindestens dreijährlichen Turnus Überprüfungspflichten:

- 1) für die Hundertsätze nach § 3 Abs. 1 BbgFAG (Verbundquoten) gemäß § 3 Abs. 4 BbgFAG,
- 2) für die Hundertsätze nach § 5 Abs. 3 BbgFAG (Teilschlüsselmassen für kommunale Gruppen) gemäß § 3 Abs. 4 BbgFAG und
- 3) für die Hauptansatzstaffel nach § 8 Abs. 2 gemäß § 8 Abs. 3 BbgFAG.

Verbundquote

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

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

Ergänzend wurden fokussierte Teil- und Umfeldindikatoren als „Stressfaktoren“ betrachtet, die unter Umständen manche Trends schneller und pointierter aufzeigen und so zur zusätzlichen Plausibilisierung und Validierung des Symmetriekoeffizienten genutzt werden konnten. Hierzu wurden Kassenkredite, Steuereinnahmen und Hebesätze, sowie die Entwicklung von Investitionen und Finanzierungssaldi herangezogen. Zudem wurden die Werte des Symmetriekoeffizienten aus Vorperioden in die Bewertung miteinbezogen.

Betrachtet man die Entwicklung des kommunalen Anteils am Deckungsmittelverbrauch (exklusive und inklusive Zinsen) wird ein Anstieg der kommunalen Belastung zwischen 2012 und 2014 offensichtlich. Ein leichter Rückgang zeigt sich in den Jahren 2014 bis 2016. Die kommunalen Anteile am Deckungsmittelverbrauch inklusive und exklusive Zinsen entwickeln sich hierbei weitestgehend paral-

lel. Da die Landesebene eine höhere Zinslast zu tragen hat, ist der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch inklusive Zinsen niedriger als jener exklusive Zinsen. Der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand verzeichnet einen leichten Rückgang seit 2014. Anders als im vorangegangenen Gutachten (FiFo 2015) verlaufen der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch und der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand nicht mehr ähnlich.

Der Symmetriekoeffizient (exklusive und inklusive Zinsen) liegt von 2012 bis 2016 zwischen 0,921 und 1,016. Die Entwicklung des Symmetriekoeffizienten exklusive und inklusive Zinsen verläuft hierbei weitestgehend parallel. Bei einer Berücksichtigung der Zinsen liegt in der Tendenz ein Symmetriekoeffizient nahe 1 vor. Sieht man von einer Berücksichtigung der Zinsen hingegen ab, zeigt sich ein anderes Bild. Für den Prüfauftrag ist von besonderer Relevanz, dass sich beginnend mit 2012 ein Trend zu Ungunsten der Kommunen abzeichnet, der, selbst wenn Zinszahlungen berücksichtigt werden, nur in den Jahren 2012, 2014 und 2015 knapp bei 1 liegt. Das heißt, auch wenn die besondere Zinsbelastung des Landes berücksichtigt wird, liegt in den übrigen Jahren weiterhin eine Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene vor.

Empfehlung

Die gegenläufigen Schlussfolgerungen des vorangegangenen Gutachtens (FiFo 2015), die sich aus einer Betrachtung des Symmetriekoeffizienten exklusive und inklusive Zinsen ergaben, veranlassten den Gutachter damals zu der Schlussfolgerung, dass die Ausgestaltung des Verbundquotensystems nicht zu beanstanden ist. Der Negativtrend seit 2008 spricht nun jedoch für eine Erhöhung der Verbundquote zu Gunsten der kommunalen Ebene.

Teilschlüsselmassen

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

Grenzen der differenzierten Deckungsmittelverbrauchsanalyse

In der Literatur ist die Empfehlung verbreitet, die Bestimmung der Teilschlüsselmassen auf die produktbezogenen Deckungsmittelverbräuche zu stützen. Dazu werden von den Auszahlungen der Produktbereiche 1 bis 5 die Einzahlungen der Produktbereiche 1 bis 5 abgezogen. In Ländern, in denen die Teilschlüsselmassen Gebietskörperschaftstypen zugeordnet sind, lassen sich aus dem Verhältnis der entsprechenden Deckungsmittelverbräuche unmittelbar Anhaltspunkte für die relative Dotierung der zugehörigen Teilschlüsselmassen ablesen. In Brandenburg ist die Anwendung eines solchen Verfahrens komplizierter. Für die Anwendung der Deckungsmittelverbrauchsanalyse bedarf es einer Differenzierung der produktbezogenen Deckungsmittelverbräuche der kreisfreien Städte in Gemein-

de- und Kreisaufgaben. Für die Aufteilung können Lösungsstrategien gefunden und umgesetzt werden. Trotzdem bleibt sie letztlich fiktiv und damit angreifbar.

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

Symmetriekoeffizient zur Teilschlüsselmassenbestimmung

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

Ergebnisse der Berechnung

Zur Überprüfung der Teilschlüsselmassen wurde ein (horizontaler) Symmetriekoeffizient herangezogen. Die Symmetrieberechnung erfolgte für Landkreise im Vergleich zu Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte), sodass ein einziger Symmetriekoeffizient ausreicht. Mit einem Wert von zuletzt 1,02 liegt der horizontale Symmetriekoeffizient so nah bei 1, dass eine Anpassung der Teilschlüsselmassen gegenwärtig nicht erforderlich scheint.

Hauptansatzstaffel

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

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

Überprüfungsstrategie

Ein häufig genutztes Instrument zur Überprüfung von Hauptansatzstaffeln (und Nebenansätzen) ist die Regressionsanalyse. Im vorliegenden Gutachten wird jedoch eine andere Methode gewählt. Da in Brandenburg keine Nebenansätze existieren, ist der Mehrwert einer Regression im Vergleich zu alternativen und bereits etablierten Verfahren fraglich. Daher wird die Hauptansatzstaffel mit der bereits von Vesper (2006) angewandten Methodik, mit leichten Modifikationen, geprüft. Dazu wird der Deckungsmittelverbrauch je Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte analysiert. Durch eine grafische Analyse wird die Plausibilität der Hauptansatzstaffel geprüft und Ausreißer werden aus der weiteren Berechnung ausgeschlossen. In einem nächsten Schritt werden die Gemeinden in Größenklassen eingeteilt, wobei eine Orientierung an den Staffelgrenzen der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel erfolgt. Für jede Größenklasse wird dann der durchschnittliche Deckungsmittelverbrauch je Einwohner (inklusive und exklusive Zinsen) bestimmt, wobei die Jahre 2011 bis 2015 zugrunde gelegt werden. Um in einem letzten Schritt eine idealtypische, theoretische Hauptansatzstaffel zu bestimmen, wird das Verhältnis des durchschnittlichen Deckungsmittelverbrauchs (je Einwohner) jeder Größenklasse zum Deckungsmittelverbrauch (je Einwohner) der kleinsten Größenklasse gebildet. Diese wird mit der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel verglichen. Abschließend werden Empfehlungen zur Modifikation der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel formuliert.

Empfehlung

Die Hauptansatzstaffel konnte ebenfalls bestätigt werden. Sie wurde anhand der gemeindlichen Deckungsmittelverbräuche überprüft, aus denen eine idealtypische, empirisch basierte Staffel hergeleitet wurde. Der Abgleich mit der aktuell gültigen Hauptansatzstaffel zeigt, dass die Abweichungen sich über alle Größenklassen hinweg im Vergleich zur letzten Überprüfung 2014/15 reduziert haben. Ein dringender Anpassungsbedarf besteht demnach derzeit nicht.

Auswirkungen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Abschließend wurden die Auswirkungen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf den kommunalen Finanzausgleich betrachtet – sowohl in vertikaler Hinsicht wie auch hinsichtlich der investiven Schlüsselzuweisungen. Aufgrund der LFA-Reform wird mit den SoBEZ für teilungsbedingte Sonderlasten die gegenwärtige Finanzierungsquelle für die investiven Schlüsselzuweisungen entfallen. Aus Gutachtersicht spricht einiges dafür, dass die Gemeinden und Landkreise auch über 2020 hinaus weiter investive Schlüsselzuweisungen erhalten. Dabei ist es unerheblich, aus welchem „Topf“ bzw. Teil der Verbundmasse die investive Schlüsselmasse bedient wird; die Zuweisungen sollten quotal mindestens auf aktuellem Niveau stabilisiert werden. Beim Sonderlastenausgleich aus Hartz-IV-SoBEZ besteht nach Überprüfung kein Anpassungsbedarf.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	i
Verbundquote	i
Teilschlüsselmassen	ii
Hauptansatzstaffel	iii
Auswirkungen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen	iv
1 Einleitung	10
2 Der kommunale Finanzausgleich in Brandenburg	11
2.1 Ziele und Funktionen	11
2.2 Ableitung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse	12
2.2.1 Verbundgrundlage, Verbund- und Finanzausgleichsmasse	12
2.2.2 Vorwegentnahmen und Sonderlastenausgleiche	14
2.2.3 Investive und allgemeine Schlüsselzuweisungen	15
2.3 Schlüsselzuweisungssystem in Brandenburg	16
2.3.1 Ermittlung der allgemeinen Schlüsselzuweisung	17
2.3.2 Gemeinden	18
2.3.3 Landkreise	21
3 Vertikale Verteilungssymmetrie	23
3.1 Vertikale Verteilungssymmetrie	23
3.1.1 Finanzwissenschaftliche Perspektive	24
3.1.2 Rechtliche Perspektive	26
3.2 Ermittlung der Verbundmasse/ Verbundgrundlage	30
3.2.1 Verbundquotenmodell	30
3.2.2 Weitere Modelle	31
3.2.3 Ermittlung der brandenburgischen Verbundmasse und ihre Verwendung	32
3.3 Methoden	32
3.3.1 Symmetriebetrachtung im Lichte der Anforderungen	32
3.3.2 Alternative Ansätze	33
3.4 Ausbaupotenziale der Symmetriebetrachtung	35
3.4.1 Aufgaben-Ausgaben-Abweichung	36
3.4.2 Kredite und Konsolidierungsdruck	37
3.4.3 Doppisch angereicherte Symmetriebetrachtung	37
3.4.4 Ländervergleich	39
3.4.5 Analyse von speziellen Einnahmen und Ausgaben: Mittel für Flüchtlingshilfe	40

3.5	Daten	41
3.5.1	Kassen- und Rechnungsergebnisse	41
3.5.2	Schalenkonzept und Extrahaushalte	43
3.5.3	Sonderaufbereitung des Statistischen Bundesamts	44
3.5.4	Konjunktur	44
3.5.5	Periodenbezug	45
3.6	Symmetriekoeffizient	46
3.6.1	Zuschussbedarfe und Periodenzugehörigkeit	46
3.6.2	Berechnung des Symmetriekoeffizienten	46
3.6.3	Ergebnisse	51
3.7	Symmetriekorridor	53
3.7.1	Der empfohlene Symmetriekorridor und seine Alternativen	53
3.7.2	Anwendung des empfohlenen Symmetriekorridors	55
3.8	Stressfaktoren	56
3.8.1	Kassenkredite	56
3.8.2	Investitionen als Anteil an den Gesamtausgaben	58
3.8.3	Entwicklung der Steuereinnahmen	60
3.8.4	Finanzierungssaldo	62
3.8.5	Vergangene Symmetriekoeffizienten	63
3.8.6	Schlussfolgerungen	64
3.9	Anpassungsbedarf	65
3.10	Zukunft des Symmetriekoeffizienten: Erweiterung um Extrahaushalte	67
4	Prüfung der Teilschlüsselmassen	71
4.1	Horizontaler Symmetriekoeffizient für die Teilschlüsselmassen	71
4.2	Problematik der kreisfreien Städte bei der Symmetrieberechnung	72
4.3	Berechnung des horizontalen Symmetriekoeffizienten	73
4.4	Entwicklung und Interpretation des horizontalen Symmetriekoeffizienten	75
5	Prüfung der Hauptansatzstaffel für das Ausgleichsjahr 2019	77
5.1	Deckungsmittelverbrauch für die Hauptansatzstaffel	78
5.2	Berechnung der theoretischen Hauptansatzstaffel	79
5.3	Empfehlungen zur Hauptansatzstaffel für das Ausgleichsjahr 2019	84
6	Auswirkungen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	85
6.1	Folgen der neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die vertikale Dimension	85
6.1.1	Was ändert sich durch den neuen Länderfinanzausgleich?	86
6.1.2	Welche Verbundquote ist betroffen?	89

6.1.3	Welche Änderungen ergeben sich für „Allgemeine Zuweisungen und Umlagen“?	90
6.1.4	In welche Richtung verändert sich der Symmetriekoeffizient?	90
6.2	Folgen der neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die horizontale Dimension	93
6.2.1	Instrument der investiven Schlüsselzuweisungen	93
6.2.2	Gestaltungsoptionen für investive Schlüsselzuweisungen	97
6.2.3	Soziallastenausgleich	98
7	Fazit	104
8	Literaturverzeichnis	105
9	Anhang	107

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Teilschlüsselmassen für allg. Schlüsselzuweisungen (in 1.000 EUR), 2017	16
Abbildung 2:	Schalenschema in den Finanz- und Personalstatistiken.	43
Abbildung 3:	Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs (ohne Zinsen) für Brandenburg (in Mio. Euro).....	48
Abbildung 4:	Entwicklung des Deckungsmittelbestandes für Brandenburg (in Mio. Euro).	49
Abbildung 5:	Vergleich des kommunalen Anteils des Deckungsmittelverbrauchs und des Deckungsmittelbestands für Brandenburg von 2012 bis 2016 in Prozent.....	50
Abbildung 6:	Symmetriekoeffizient der Kernhaushalte für Brandenburg (2012-2016).	52
Abbildung 7:	Symmetriekoeffizient und Korridor.....	55
Abbildung 8:	Kassenkredite.	57
Abbildung 9:	Sachinvestitionen	58
Abbildung 10:	Sachinvestitionen der kommunalen Ebene.....	59
Abbildung 11:	Steuern und steuerähnliche Abgaben	60
Abbildung 12:	Realsteuerhebesätze 2002-2016.....	61
Abbildung 13:	Finanzierungssaldo.	62
Abbildung 14:	Symmetriekoeffizient für Brandenburg (2001-2011).....	64
Abbildung 15:	Prüfschema des Statistischen Bundesamtes für die Zugehörigkeit zum Sektor Staat.	68
Abbildung 16:	Symmetriekoeffizienten inkl. Extrahaushalte.	69
Abbildung 17:	Vergleich SK_{2012} und SK_x	70
Abbildung 18:	Deckungsmittelbestand und –verbrauch der Gemeinden	75
Abbildung 19:	Entwicklung des horizontalen Symmetriekoeffizienten 2011 bis 2015	76
Abbildung 20:	Aktuelle und theoretische Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden bis 55000 Einwohner	81
Abbildung 21:	Aktuelle und theoretische Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte.....	81
Abbildung 22:	Differenz der Gewichtungsfaktoren zwischen aktueller und theoretischer Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte.....	82
Abbildung 23:	Deckungsmittelverbrauchsrelationen der kreisfreien Städte	83
Abbildung 24:	Anteil der kommunalen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt der Länder	95
Abbildung 25:	Anteil der kommunalen Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben	96
Abbildung 26:	Gegenüberstellung kommunale Sozialausgaben und Einnahmen aus Hartz- IV-SoBEZ (2008-2018).....	102

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Ableitung und Entwicklung der Finanzausgleichsmasse (in 1.000 Euro)	13
Tabelle 2:	Aufteilung und Entwicklung der Finanzausgleichsmasse (in 1.000 Euro)	15
Tabelle 3:	Hauptansatzstaffel.....	19
Tabelle 4:	Übersicht der Finanzausgleichsmodelle nach Ländern.	30
Tabelle 5:	Vergleich Rechnungsergebnisse und Kassenergebnisse.	42
Tabelle 6:	Ableitung der funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen nach Thöne et al. (2015).	47
Tabelle 7:	DMV und DMB. Darstellung nach Thöne et al. (2015) auf Basis von Junkernheinrich (2012, unveröffentlicht).....	48
Tabelle 8:	Symmetriekoeffizient der Kernhaushalte.....	51
Tabelle 9:	Anpassungsbedarf der Verbundquote	65
Tabelle 10:	Werte des SK für Brandenburg auf unterschiedlicher Datenbasis.....	70
Tabelle 11:	Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs für den horizontalen Symmetriekoeffizienten	73
Tabelle 12:	Berechnung des Deckungsmittelbestandes für den horizontalen Symmetriekoeffizienten	74
Tabelle 13:	Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs für die Hauptansatzstaffel	78
Tabelle 14:	Deckungsmittelverbrauchsrelationen	80
Tabelle 15:	Deckungsmittelverbrauchsrelationen der kreisfreien Städte	83
Tabelle 16:	Änderungen nach Reform Bund-Länder-Finzen für 2019 und 2020	89
Tabelle 17:	Auswirkungen der neuen Bund-Länder-Beziehungen ab 2020.....	90
Tabelle 18:	Entwicklung der einheitlichen Quoten seit 2012.	92
Tabelle 19:	Lineare Fortschreibung der einheitlichen Quoten bis 2020.....	93
Tabelle 20:	Ausgestaltungsoption A der investiven Schlüsselzuweisungen (in Mio. Euro)	98
Tabelle 21:	Sonderaufbereitung des Statistischen Bundesamtes zur Kassenstatistik.	108
Tabelle 22:	Zwei- und Ein-Quoten-Option	108

1 Einleitung

Mit dem vorliegenden Gutachten kommt die brandenburgische Landesregierung ihren im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) festgelegten Überprüfungspflichten für das Ausgleichsjahr 2019 nach. Laut BbgFAG sind in mindestens dreijährigem Turnus zu prüfen und bei Bedarf anzupassen:

- die Hundertsätze nach § 3 Abs. 1 BbgFAG (Verbundquoten) gemäß § 3 Abs. 4 BbgFAG,
- die Hundertsätze nach § 5 Abs. 3 BbgFAG (Teilschlüsselmassen für kommunale Gruppen) gemäß § 3 Abs. 4 BbgFAG und
- die Hauptansatzstaffel nach § 8 Abs. 2 gemäß § 8 Abs. 3 BbgFAG.

Bereits die letzte Überprüfung für das Ausgleichsjahr 2016 erfolgte 2014/15 durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln).¹ Untersuchungsgegenstand war damals neben den oben genannten Elementen auch die Wirksamkeit des 2014 eingeführten Jugendhilfelastenausgleichs. Im Ergebnis wurde der brandenburgische kommunale Finanzausgleich im Wesentlichen bestätigt; Hinweise zu möglichen Anpassungen wurden insbesondere bezüglich der Hauptansatzstaffel und des Jugendhilfelastenausgleichs formuliert. An diese Arbeiten knüpfen wir nun an.

Die aktuelle Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg findet unter besonderen Vorzeichen statt. Im Laufe der Bearbeitung hat die Landesregierung beschlossen, die bis dato geplante Verwaltungsstrukturreform, die eine grundlegende Veränderung der Kommunalstruktur mit sich gebracht hätte, nicht weiter zu verfolgen. Gegenwärtig ist für die Gutachter nicht vollständig absehbar, welche Konsequenzen sich daraus für den kommunalen Finanzausgleich ergeben, der ab 2021 unter Berücksichtigung der neuen Kommunalstruktur reformiert werden sollte. Unverändert dürfte gelten, dass die Ausgleichsjahre 2019 und ggf. 2020 für den KFA einen Übergangszeitraum darstellen. Dieser ist mithilfe der Erkenntnisse aus dem vorliegenden Gutachten zu gestalten.

Kapitel 2 beschreibt zunächst die Funktionsweise und die wichtigsten Elemente des Finanzausgleichs-systems. Kapitel 3 widmet sich mit der Verbundquote dem ersten Prüfauftrag. Kapitel 4 befasst sich mit dem Zuschnitt der Teilschlüsselmassen, während Kapitel 5 die Hauptansatzstaffel einer eingehenden Prüfung unterzieht. Kapitel 6 behandelt die Auswirkungen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf den kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg mit Blick auf die vertikale Verteilungssymmetrie sowie auf investive Schlüsselzuweisungen.

¹ Vgl. Thöne et al. (2015).

2 Der kommunale Finanzausgleich in Brandenburg

Der kommunale Finanzausgleich soll für die Kommunen des Landes eine Finanzierung gewährleisten, die zugleich aufgabengerecht, sparsam und wirtschaftlich, freiheitswährend im Sinne der Selbstverwaltungsgarantie sowie verlässlich sein soll. Nachfolgend werden die Ziele, Elemente und Wirkungsmechanismen des Finanzausgleichs dargestellt.²

2.1 Ziele und Funktionen

Das Land Brandenburg verfolgt durch die Implementierung eines kommunalen Finanzausgleichs folgende Ziele (vgl. auch Mdf 2015):

1) Vertikaler Ausgleich

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

2) Horizontaler Ausgleich

Neben seiner Aufstockungs- bzw. Finanzierungsfunktion verfolgt der Finanzausgleich das Ziel, zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im ganzen Land beizutragen. Daher ist der Großteil der horizontalen Finanzausgleichsleistungen bedarfs- bzw. finanzkraftabhängig gestaltet, d.h. Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einnahmekraft erhalten höhere Zuweisungen als finanziell bessere gestellte Gemeinden. Während in der Mehrheit der Länder redistributive Ziele nur durch eine steuerkraftabhängige Verteilung der Schlüsselzuweisungen verfolgt werden, wird dieses Ziel in Brandenburg durch die Finanzausgleichsumlage stärker gewichtet. Besonders steuerstarke abundante Gemeinden müssen eine Finanzausgleichsumlage abführen – die zu verteilende Schlüsselmasse wird hierdurch aufgestockt.³

Die Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs darf aber nicht in Konflikt mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie geraten – eine völlige Nivellierung der kommunalen Finanzausstattungen ist

² Die Ausführungen sind zum Teil dem Gutachten des FiFo zur Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg für das Ausgleichsjahr 2016 entnommen oder lehnen sich eng an die entsprechenden Textpassagen an, vgl. Thöne et al. (2015).

³ Gemäß § 17a BbgFAG müssen kreisangehörige Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 15% übersteigt, im nächsten Jahre eine Finanzausgleichsumlage abführen. Diese Finanzausgleichsumlage beträgt 25% der Differenz aus Steuerkraftmesszahl und der um 15% erhöhten Bedarfsmesszahl. Ein Teil der Finanzausgleichsumlage kommt hierbei dem Landkreis der finanzausgleichsumlagepflichtigen Gemeinde zu, ein Teil wird der Verbundmasse zugeführt.

ausgeschlossen. Ein Großteil der den Kommunen durch den Finanzausgleich zufließenden Mittel ist zweckungebunden ausgestaltet, d.h. die Kommunen können über ihre Verwendung frei entscheiden. Allen voran sind hier die Schlüsselzuweisungen zu nennen, die die Kommunen bei der Finanzierung ihrer laufenden Ausgaben unterstützen. Im Vergleich zu den anderen Ländern kommt in Brandenburg den Sonderlastenausgleichen eine besondere Bedeutung zu, da es in Brandenburg im Gegensatz zu der Mehrheit der anderen Länder keine Nebenansätze gibt. Sonderbedarfe aufgrund unterschiedlicher sozioökonomischer und anderer Gegebenheiten, die nicht pauschalisiert durch die Bevölkerungszahl erfasst werden können, werden einzig durch die Sonderlastenausgleiche berücksichtigt.

3) Raumordnerische Gesichtspunkte

Raumordnerische Gesichtspunkte werden sowohl durch die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel als auch durch den Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte berücksichtigt. Effekte des demografischen Wandels werden durch den sogenannten Demografiefaktor abgemildert.⁴ Der Rückgang der Einwohnerzahl wirkt sich hierdurch zeitverzögert auf den fiktiven Finanzbedarf aus.

2.2 Ableitung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse

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

2.2.1 Verbundgrundlage, Verbund- und Finanzausgleichsmasse

Gemäß § 3 Abs. 1 BbgFAG speist sich die Verbundmasse aus 20% der dem Land verbleibenden Einnahmen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer, dem Landesanteils an der Gewerbesteuerumlage sowie der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, der Bundesergänzungszuweisungen, Einnahmen infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund sowie zu 40% der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.⁵ Weitere Erhöhungen ergeben sich durch die Einnahmen aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Hartz IV) nach § 11 Abs. 3a FAG und aus der Finanzausgleichsumlage nach § 17a Abs. 3 Satz 3 BbgFAG (ohne Anteil der Landkreise). Im Jahr 2005 wurden die Kommunen durch die Einführungen eines gesonderten Verbundsatzes in Höhe von 40% für die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen stärker am Rückgang der Aufbauhilfen-Ost beteiligt.⁶ Diese reduzieren sich fortlaufend und werden im Jahr 2019

⁴ Wenn die Einwohnerzahl des Basisjahres (Einwohnerzahl am 31. Dezember des vorvergangenen Jahres) niedriger ist als der Durchschnitt des Basisjahrs und den vier vorhergegangenen Jahren, ist dieser für die Ermittlung des Hauptansatzes zugrunde zu legen (§ 20 BbgFAG).

⁵ Siehe § 3 BbgFAG hinsichtlich des detaillierten Berechnungsschemas (insbesondere Minderungen und Abrechnungen des Steuerverbundes).

⁶ § 2 Abs. (1) GFG 2004 (1) Das Land stellt den Gemeinden und Landkreisen 25,3 vom Hundert seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer, jedoch ohne den Betrag nach § 7

letztmalig gezahlt (§ 11 Abs. 3 FAG, siehe Kapitel 6 zu den Folgen des reformierten Länderfinanzausgleichs auf den KFA). Der allgemeine Verbundsatz reduzierte sich von 25,3% auf 20%. Ferner wurde 2011 die Finanzausgleichsumlage eingeführt, die erstmalige Erhebung erfolgte 2012.

Tabelle 1 Ableitung und Entwicklung der Finanzausgleichsmasse (in 1.000 Euro)

	HPI 2011	HPI 2012	HPI 2013	NTH 2014	HPI 2015	NTH 2016	HPI 2017
Steuern insgesamt (ohne FLA)	5.307.848 €	5.832.994 €	6.148.202 €	6.404.531 €	6.733.759 €	7.202.331 €	7.488.440 €
Verbundgrundlagen ohne SoBEZ	5.900.948 €	6.479.494 €	6.921.102 €	7.150.431 €	7.464.059 €	7.899.431 €	8.312.760 €
Verbundmasse nach § 3 Abs.1 Nr. 1 BbgFAG	1.180.190 €	1.295.899 €	1.384.220 €	1.430.086 €	1.492.812 €	1.579.886 €	1.662.552 €
Sonderbedarfs-BEZ	1.150.061 €	1.040.182 €	937.629 €	827.751 €	725.198 €	615.319 €	512.766 €
Verbundmasse nach § 3 Abs.1 Nr. 2 BbgFAG	460.024 €	416.073 €	375.052 €	331.100 €	290.079 €	246.128 €	205.106 €
Verbundmasse gesamt nach § 3 Abs. 1 BbgFAG	1.640.214 €	1.711.972 €	1.759.272 €	1.761.187 €	1.782.891 €	1.826.014 €	1.867.658 €
Vorwegabzug Asyl § 3 Abs.2 BbgFAG						- 41.360 €	- 25.722 €
Vorwegabzug nach § 3 Abs.2 BbgFAG	- 50.000 €	- 50.000 €	- 30.000 €	- 20.000 €	- 10.000 €		
Abrechnungen Steuerverbund aus Vorjahren nach § 3 Abs. 4 Sätze 3 und 4 BbgFAG	- 37.010 €	79.695 €	41.695 €	16.290 €	25.535 €	24.260 €	44.504 €
Verbundmasse nach Vorwegabzug und Abrechnung Steuerverbund aus Vorjahren	1.553.204 €	1.741.667 €	1.770.967 €	1.757.477 €	1.795.426 €	1.805.914 €	1.886.440 €
einmalige Erhöhung der Finanzausgleichsmasse wegen der erst 2012 erhöhend wirkenden Finanzausgleichsumlage nach § 17a BbgFAG	10.000 €						
Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage nach § 17a Abs. 3 Satz 3 BbgFAG (ohne Anteil der Landkreise)		16.915 €	18.189 €	18.189 €	16.994 €	16.994 €	25.955 €
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Hartz IV) nach § 11 Abs. 3a FAG	190.000 €	134.995 €	134.995 €	147.630 €	147.630 €	147.630 €	95.760 €
Finanzausgleichsmasse nach § 1 Abs.4 BbgFAG	1.753.204 €	1.893.577 €	1.924.151 €	1.923.296 €	1.960.050 €	1.970.538 €	2.008.155 €

Anm.: HPI: Haushaltsplan; NTH: Nachtragshaushalt.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Mdf.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Quellen und die Entwicklung der Verbund- bzw. Finanzausgleichsmasse. In den vergangenen Jahren betrug die Finanzausgleichsmasse zwischen 1,7 Mrd. Euro und 2,0 Mrd. Euro. 2017 betrug die Finanzausgleichsmasse 2,0 Mrd. Euro. Die sinkenden Mittel aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen – 2011 lagen diese noch bei 1,15 Mrd. Euro und 2017 bereits bei 0,5 Mrd. Euro – werden hierbei durch die kontinuierlich steigende Verbundgrundlage aus Steuern abgedeckt. Ferner enthält die Finanzausgleichsmasse die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3a FAG. Diese werden den Landkreisen und kreisfreien Städten zum Ausgleich der besonderen Belastungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende gem. § 15 BbgFAG in voller Höhe zur Verfügung gestellt (Sozialhilfelastenausgleich).

Abs. 2, sowie der Landessteuern einschließlich des Landesanteils an der Gewerbesteuerumlage als Zuweisungen zur Verfügung (allgemeiner Steuerverbund).

2.2.2 Vorwegentnahmen und Sonderlastenausgleiche

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

Der Finanzausgleichsmasse nach § 1 Abs. 4 BbgFAG wurden laut Haushaltsplan 2017 17 Mio. Euro für die Theaterpauschale (§ 5 Abs. 1 BbgFAG), 40 Mio. Euro für den Ausgleichsfond (§ 16 BbgFAG) und 196,2 Mio. Euro für die Sonderlastenausgleiche vorwegentnommen. Hierbei betrug der Soziallastenausgleich (§ 15 Abs. 1 BbgFAG) 95,76 Mio. Euro (der sich nur aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen speist), der Jugendhilfelastenausgleich (§ 15 Abs. 2 BbgFAG) 20 Mio. Euro und der Schullastenausgleich (§ 14 BbgFAG) 80,45 Mio. Euro.

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

Der **Jugendhilfelastenausgleich** kam 2014 erstmalig zum Tragen und wurde ab 2015 von 10 auf 20 Mio. Euro erhöht.

Darüber hinaus erfolgt im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ein Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben.⁷ Im KFA 2017 betrug der Kostenausgleich 173 Mio. Euro. Es handelt sich hierbei um sonstige Mittel außerhalb der Finanzausgleichsmasse.

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

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

Tabelle 2: Aufteilung und Entwicklung der Finanzausgleichsmasse (in 1.000 Euro)

	HPI 2011	HPI 2012	HPI 2013	NTH 2014	HPI 2015	NTH 2016	HPI 2017
FAGsmasse nach § 1 Abs.4 BbgFAG	1.753.204	1.893.577	1.924.151	1.923.296	1.960.050	1.970.538	2.008.155
Vorwegentnahmen:							
Theaterpauschale	14.500	17.000	17.000	17.000	17.000	17.000	17.000
Förderung der Landeshauptstadt	2.500						
Ausgleichsfonds	51.000	49.000	45.000	45.000	45.000	40.000	40.000
Schullastenausgleich	72.000	73.000	73.000	75.000	76.000	78.000	80.448
Soziallastenausgleich	190.000	134.995	134.995	147.630	147.630	147.630	95.760
Jugendhilfelausgleich				10.000	20.000	20.000	20.000
Schlüsselmasse nach §§ 5 und 13 BbgFAG							
gesamt	1.423.204	1.619.582	1.654.156	1.628.666	1.654.420	1.667.908	1.754.947
Allg. Schlüsselmasse nach § 5 Abs. 2							
BbgFAG gesamt	1.170.191	1.390.742	1.447.878	1.446.561	1.494.876	1.532.538	1.642.138
Allg. SZ für Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben nach § 6 Abs. 1 BbgFAG	793.389	942.923	981.661	980.768	1.013.526	1.039.061	1.113.370
Allg. SZ für kreisfreie Städte für Kreisaufgaben nach § 6 Abs. 2 BbgFAG	49.148	58.411	60.811	60.756	62.785	64.367	68.970
Allg. SZ für Landkreise nach § 6 Abs. 3 BbgFAG	327.653	389.408	405.406	405.037	418.565	429.111	459.799
Inv. Schlüsselmasse nach § 13 Abs. 2							
BbgFAG gesamt	253.013	228.840	206.278	182.105	159.544	135.370	112.809
Inv. SZ für Gemeinden und kreisfreie Städte nach § 13 Abs. 3 BbgFAG	177.109	160.188	144.395	127.474	111.681	94.759	78.966
Inv. SZ für Landkreise nach § 13 Abs. 3 BbgFAG	75.904	68.652	61.883	54.632	47.863	40.611	33.843

Anm.: HPI: Haushaltplan; NTH: Nachtragshaushalt.

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Mdf.

Die verbleibenden 1,75 Mrd. Euro ergeben die Schlüsselmasse. Die Schlüsselmasse unterteilt sich hierbei in eine allgemeine und eine investive Schlüsselmasse.

2.2.3 Investive und allgemeine Schlüsselzuweisungen

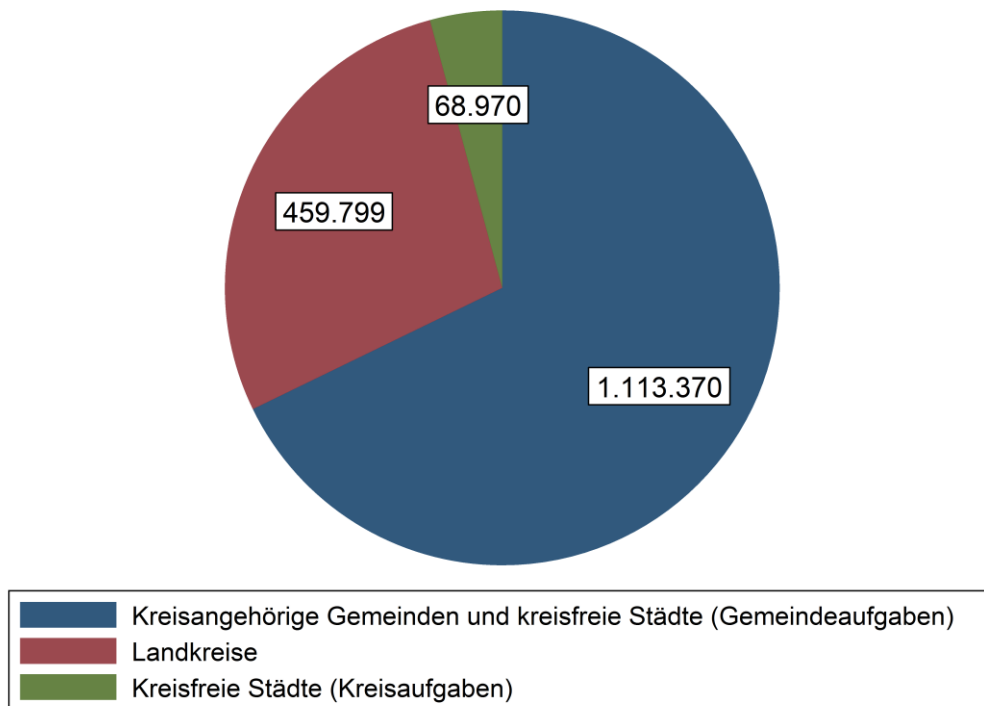
Die investive Schlüsselmasse beträgt 55% der Mittel nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 BbgFAG) zuzüglich der investiven Mittel nach § 4. Die investiven Schlüsselzuweisungen gehen zu 70% an die Gemeinden und zu 30% an die Landkreise. Ihre Verteilung erfolgt finanzkraftabhängig, sie werden zusammen mit den allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben an die Gemeinden und den allgemeinen Schlüsselzuweisungen an die Landkreise berechnet und ausgezahlt (§ 13 BbgFAG). Diese Mittel sind für investive Maßnahmen vorgesehen.

2017 betragen die investiven Schlüsselzuweisungen der Gemeinden 78,9 Mio. Euro und die der Landkreise 33,8 Mio. Euro. Im Jahr 2007 waren es noch 229 Mio. Euro respektive 98 Mio. Euro. Der Rückgang der investiven Schlüsselzuweisungen lässt sich durch den schrittweisen Abbau der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen erklären (siehe Kapitel 6).

Allgemeine Schlüsselzuweisungen machen mit 1,6 Mrd. Euro das Gros der Finanzausgleichsmasse aus. Sie werden folgendermaßen aufgeteilt:

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

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



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Mdf

Abbildung 1: Teilschlüsselmassen für allg. Schlüsselzuweisungen (in 1.000 EUR), 2017

2017 betrug die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben 1.113,4 Mio. Euro (inklusive Mehrbelastungsausgleich), die der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben 69 Mio. Euro und die der Landkreise 460 Mio. Euro.

2.3 Schlüsselzuweisungssystem in Brandenburg

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

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

2.3.1 Ermittlung der allgemeinen Schlüsselzuweisung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Iteration zur Ermittlung des Grundbetrags funktioniert wie folgt: Bei Durchlauf 1 werden alle Gemeinden bei der Herleitung des Grundbetrags (GB_1) berücksichtigt. Bei Durchlauf 2 werden diejenigen Gemeinden bei der Bestimmung des Grundbetrags (GB_2) nicht weiter berücksichtigt, die bei Verwendung des in Durchlauf 1 bestimmten Grundbetrags (GB_1) abundant sind. Der Grundbetrag wird solange angepasst, bis es keine neuen Abundanzfälle mehr gibt (GB_n).⁸

2.3.2 Gemeinden

2.3.2.1 Ermittlung des fiktiven Bedarfs

In Finanzausgleichssystemen kommt dem Einwohner bei der Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs eine herausragende Bedeutung zu. Grund hierfür ist die Annahme, dass der Einwohner eine besonders gute Erklärungskraft für die Höhe der kommunalen Ausgaben hat. Diese Annahme wird von einer Vielzahl von Gutachten in der Literatur zum kommunalen Finanzausgleich immer wieder bestätigt.

Zentral für die Ermittlung des Bedarfsansatzes ist der Hauptansatz- bzw. Gewichtungsfaktor, mit dem die Einwohnerzahl multipliziert wird. Durch den Hauptansatzfaktor werden die tatsächlichen Einwohner einer Gemeinde durch mit der Ortsgröße ansteigende Prozentsätze gewichtet. Die sogenannte Einwohnerveredelung beruht auf der Idee, dass die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter mit zunehmender Einwohnerzahl steigen.

Zur Ermittlung des Bedarfsansatzes sind die zum 31. Dezember gemeldeten Einwohner des vorvergangenen Jahres relevant oder die durchschnittliche Einwohnerzahl des vorvergangenen Jahres und der vier Vorjahre – je nachdem, welcher Wert höher ist (§ 20 BbgFAG).⁹ Letzteres wird als Demografiefaktor bezeichnet. Seine Einführung erfolgte 2011.¹⁰ Der Demografiefaktor soll in vereinfachter Form berücksichtigen, dass Einwohnerrückgänge nicht mit zeitgleichen proportionalen Ausgabenrückgängen einhergehen. Der Demografiefaktor verzögert kurzfristig die Wirkung des Bevölkerungsrückgangs im kommunalen Finanzausgleich.

⁸ Damit ist zugleich sichergestellt, dass die Schlüsselmasse so weit wie möglich aufgebraucht wird. Der Grundbetrag wird auf zwei Stellen nach dem Komma gerundet.

⁹ Gemäß der in der amtlichen Statistik fortgeschriebenen Bevölkerungszahl.

¹⁰ 2014 wurde die Durchschnittsbildung von drei auf fünf Jahre angehoben.

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

Tabelle 3: Hauptansatzstaffel

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

Quelle: BbgFAG.

Zur Vermeidung von Sprungstellen erfolgt die Berechnung des Hauptansatzfaktors für kreisangehörige Gemeinden mit Ortsgrößen zwischen den Gemeindegrößenklassen durch lineare Interpolation.¹¹

Der Bedarfsansatz wird gemäß folgender Berechnungsformel bestimmt:

$$BA_i = hsf_i \times bev_i^{max} \tag{5}$$

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

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

2.3.2.2 Ermittlung der Steuerkraft

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

- Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Umsatzsteuer des vorvergangenen Jahres,

¹¹ Die Spreizungsfaktoren werden auf eine Dezimalstelle nach dem Komma aufgerundet.

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

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

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

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

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

Der Nivellierungshebesatz in Brandenburg wird nicht gesetzlich festgelegt (wie zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen oder Bayern), sondern bestimmt sich durch den gewogenen Landesdurchschnitt der Realsteuerhebesätze des vorvorhergegangenen Jahres (§ 9 Abs. 4 BbgFAG).¹²

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

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

wobei gilt:

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

¹² Ferner erfolgt seit dem 01.01.2014 eine Abrundung auf den nächsten durch fünf teilbaren Nivellierungshebesatz.

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

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

us^{gew} ist der Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage,

G_i^{ESt} und G_i^{USt} sind der Gemeindeanteil der Einkommen- und Umsatzsteuer und

$Komp_i$ sind Kompensationsleistungen für die Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs.

2.3.3 Landkreise

2.3.3.1 Ermittlung des fiktiven Bedarfs

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

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

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

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

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

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

2.3.3.2 Ermittlung der Umlagekraftmesszahl

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

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

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

3 Vertikale Verteilungssymmetrie

3.1 Vertikale Verteilungssymmetrie

Laut BbgFAG sind die Hundertsätze nach § 3 Abs. 1 BbgFAG, also die Verbundquoten, in einem mindestens dreijährigen Turnus zu prüfen und bei Bedarf anzupassen. Die hier genutzten Methoden zur Überprüfung der vertikalen Verbundquote knüpfen an das vorherige Gutachten des FiFo Köln an und entwickeln sie weiter. Die Symmetrie der Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen wird mittels eines Symmetriekoeffizienten errechnet.

Dieser Symmetriekoeffizient wird direkt im Kontext der Berechnungen für Brandenburg hergeleitet und formal erläutert (Abschnitte 3.6 und 3.7). Zuvor werden aber in den Abschnitten 3.2 bis 3.5 schon einige grundlegende und methodische Fragen erörtert, u.a. werden die alternativen Wege zur der Analyse vertikaler Verteilungsgerechtigkeit mit dem Symmetriekoeffizienten verglichen. Deshalb sei einleitend der Begriff in nicht-technischer Form erläutert:

Der **Symmetriekoeffizient** ist ein Doppelquotient aus dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelverbrauchs (DMV) und dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelbestandes (DMB). Der Deckungsmittelverbrauch bemisst die Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, nicht zweckgebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind. Der Deckungsmittelbestand sind zweckungebundene Finanzmittel, wie Steuern und Zuweisungen (allgemeine Deckungsmittel), über die das Land und die kommunale Ebene frei verfügen können. Das Verhältnis zwischen Verbrauch und Bestand an Deckungsmitteln – von ungebundenen Ausgaben und Einnahmen – wird für jede der beiden Ebenen als Quote berechnet. Diese beiden Quoten geben Auskunft darüber, wie gut (oder schlecht) jede Ebene ihre ungebundenen Ausgaben aus freien Einnahmen finanzieren kann.

Mit dem Doppelquotienten des Symmetriekoeffizienten wird der Vergleich zwischen *diesen* beiden ebenenspezifischen Quotienten in eine plastische Form überführt: Beträgt der Symmetriekoeffizient genau 1,0, so liegt perfekte Verteilungssymmetrie vor – d.h. es geht beiden Ebenen finanzielle gleich gut (oder gleich schlecht). Ein Symmetriekoeffizient kleiner 1,0 bedeutet, dass eine Ungleichverteilung *zulasten* der kommunalen Ebene vorliegt; ein Wert größer 1,0 zeigt entsprechend eine Ungleichverteilung *zugunsten* der kommunalen Ebene an.

Ein wichtiges Charakteristikum des Symmetriekoeffizienten liegt dabei in seinem *Ausgabenbezug*: Wie häufig in Finanzausgleichsfragen sollten – in vertikaler wie auch in horizontaler Betrachtung – Fragen der Verteilungsgerechtigkeit mit Blick auf die jeweiligen *Aufgabenlasten* betrachtet werden. Effizienzunterschiede in der tatsächlichen Erfüllung der Aufgaben und hieraus folgende *Ausgabenunterschiede* sollten in Finanzausgleichen hingegen nach Möglichkeit nicht ausgleichsrelevant sein, sondern an den Akteuren „hängen bleiben“, die vor Ort die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu verantworten haben. Allerdings scheitert eine verlässliche Bereitstellung flächendeckender *Aufgabendaten* regulär an zahlreichen praktischen Hindernissen, so dass zu Nutzung von Ausgabendaten häufig keine realistische Alternative besteht. Diese Frage wird im Folgenden wieder angesprochen werden.

Ergänzt wird die Analyse mit dem Symmetriekoeffizienten durch eine ergänzende Analyse von Stressfaktoren (Abschnitt 3.8). Schließlich wird der Symmetriekoeffizient durch die Berücksichtigung von Extrahaushalten (Abschnitt 3.10) ergänzt.

Die vertikale Dimension des kommunalen Finanzausgleichs kann aus zwei Perspektiven betrachtet werden: der finanzwissenschaftlichen und der rechtlichen Sicht. Diese Blickwinkel schließen sich gegenseitig nicht aus, sie ergänzen sich – wenn auch nicht immer ganz reibungsfrei. Dieser Abschnitt stellt beide Ansichten vor und bietet die Möglichkeit, die einzelnen Problemstellungen strukturiert einzuordnen.

3.1.1 Finanzwissenschaftliche Perspektive

Die finanzwissenschaftliche Perspektive stellt die positiven Aspekte des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs in den Vordergrund. Das Untersuchungsinteresse gilt den Faktoren, die die vertikale Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen beeinflussen. Hierzu zählen die Unterscheidung zwischen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben, die berücksichtigten Finanzmittel, der Kommunalisierungsgrad und etwaige Stressfaktoren.

3.1.1.1 Mögliche Finanzlagen

Stark vereinfacht können bei der Verteilung von Finanzmitteln zwischen Land und Kommunen vier Fälle eintreten: Land und Kommunen können jeweils einen Einnahmeüberschuss erreichen. Dies wäre aus rein fiskalischer Perspektive kurzfristig¹³ eine optimale Situation für beide Ebenen, da sowohl kommunale Selbstverwaltungsgarantie und Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes (vgl. Abschnitt 3.1.2) prima facie nicht gefährdet wären. Der zweite und dritte Fall beschreibt einen einseitigen Überschuss, entweder auf Landes- oder Kommunalebene. Die andere Ebene verzeichnet hingegen ein Defizit. In diesen Fällen ist eine Schieflage der symmetrischen Verteilung der Finanzmittel wahrscheinlich und der Symmetriekoeffizient weicht von 1 ab. Schließlich kann es zu einem Defizit auf beiden Ebenen kommen. Dieser Fall hat eine zusätzliche Dimension, da die Selbstverwaltungsgarantie möglicherweise mit dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt kollidiert.

Hervorgehoben werden sollte, dass es *in allen vier* Fällen zu einer Schieflage der Finanzmittelverteilung kommen kann (d.h. der Symmetriekoeffizient ist ungleich 1). Die Konsequenzen für das Land und die Kommunen fallen jedoch in Abhängigkeit der Fälle unterschiedlich stark aus. So ist eine asymmetrische Verteilung im Fall eines Überschusses auf Landes- und Kommunalebene weniger gravierend, als im Fall von Defiziten auf beiden Ebenen.

¹³ Es versteht sich von selbst, dass Optimalität im Steuerstaat längerfristig nicht in kontinuierlichen Haushaltsüberschüssen zum Ausdruck kommen kann, sofern denen keine intertemporal zu glättenden Vergangenheits- oder Zukunftslasten gegenüberstehen.

3.1.1.2 Freiwillige und Pflichtaufgaben

Die Unterscheidung von freiwilligen und Pflichtaufgaben ist in zweierlei Hinsicht relevant für die Symmetriebetrachtung: In Bezug auf die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen (Art. 28 Abs. 2 GG) und in Bezug auf die Leistungsfähigkeit des Landes.

Die Erfüllung von Pflichtaufgaben hat, wie der Begriff impliziert, Vorrang vor den freiwilligen Aufgaben. Jedoch kommt gerade in der Erfüllung freiwilliger Aufgaben die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung in besonderem Ausmaß zum Ausdruck. Auch wenn die meisten der historischen Kernaufgaben der Städte, Gemeinden und Kreise irgendwann als Pflichtaufgaben normiert wurden – also weniger „übertragen“, als „bekräftigt“ wurden –, haben die freiwilligen Aufgaben dennoch eine symbolhaft herausgehobene Bedeutung. Hier entscheidet eine Kommune nicht nur über das „Wie“ sondern auch ganz grundlegend über das „Ob“ der Aufgabenerfüllung. Freiwillige Aufgaben berühren damit unmittelbar den Kernbestand kommunaler Demokratie. Eine unzureichende finanzielle Ausstattung der Kommunen verletzt die Selbstverwaltungsgarantie, da die Kommunen dann vordringlich bei den freiwilligen Aufgaben kürzen müssten.

3.1.1.3 Berücksichtigte Finanzmittel

Die Überprüfung der Symmetrie der Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen mit Hilfe eines Symmetriekoeffizienten berücksichtigt zweckungebundene Mittel. Die besondere Bedeutung von nicht-zweckgebundenen Mitteln für die Symmetriebetrachtung ist unmittelbar einsichtig: Es gibt Aufgaben, die durch eine andere Ebene finanziert werden, weil sie beispielsweise vom Land an die Kommunen übertragen worden sind, oder vom Bund auf das Land. Das Konnexitätsprinzip¹⁴ schreibt in der Auslegung als „Veranlassungskonnexität“ vor, dass übertragene Aufgaben durch den veranlassenden Gesetzgeber finanziert werden sollen. Die griffige Formel „Wer bestellt, bezahlt“ beschreibt die entstehenden Zahlungspflichten aber nicht abschließend. Die Verfassung des Landes Brandenburg formuliert das Konnexitätsprinzip als Mehrbelastungsausgleich: „Werden die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ (Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV).¹⁵

Für den Symmetriekoeffizienten heißt das: Unter der Annahme, dass die bereitgestellten Mittel ausreichend sind, ist es für die Symmetriebetrachtung bei diesem Aufgabentyp irrelevant, welche Ebene sie erfüllt. Wenn die Annahme einer entsprechenden – auch nicht überschießenden – Refinanzierung konnexitätsrelevant übertragener Aufgaben in der Praxis hingegen nicht zutrifft, muss eine Korrektur

¹⁴ Vgl. auch Abschnitt 3.1.2.3 unten.

¹⁵ Mit Urteil vom 20.10.2017 hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg konkretisiert, dass auch bei formal vollständiger Neuübertragung einer Aufgabe nicht *alle* mit der Aufgabe einhergehenden Kosten durch das Land zu übernehmen sind, sondern nur solche, die zu einer objektiven *Mehrbelastung* der Kommunen führen (VfGBbg 63/15, 20.10.2017).

ursachennah in diesem Teilsystem erfolgen. Derartige Fragen sollten sich folglich nicht auf in die allgemeine Verbundbetrachtung auswirken.

In der vertikalen Betrachtung sind dann nur all jene Ausgaben von Interesse, die durch zweckungebundene Mittel finanziert werden. Diese Ausgaben können durch die Erbringung von freiwilligen und zusätzlichen Aufgaben entstehen, oder aber durch eine Unterfinanzierung alter Pflichtaufgaben. Letzterer Fall beschreibt beispielsweise alte, „Vor-Konnexität-Aufgaben“, die bei ihrer rechtlichen Entstehung nicht gegenfinanziert wurden. Außerdem sind das Land und die Kommunen frei, über den pflichtigen Leistungskatalog hinauszugehen.¹⁶

Die Messung der Verteilungssymmetrie der zweckungebundenen Mittel des Landes und der Kommunen ist somit ein Indikator für den Handlungsspielraum und eine mögliche Unter- bzw. Überfinanzierung des Landes und der Kommunen. Eine detaillierte Beschreibung der Berechnung des Symmetriekoeffizienten und der berücksichtigten Posten bietet Abschnitt 3.6.

3.1.1.4 Kommunalisierungsgrad

Der Kommunalisierungsgrad beschreibt den Anteil der Aufgaben, die die Kommunen an den gesamten Aufgaben des Landes und der Kommunen übernehmen. Auf den ersten Blick erscheint der Kommunalisierungsgrad als ein wichtiger Indikator für die Aufgabenlast der Kommunen. Jedoch ist ein reines Abstellen auf ihn nicht ausreichend. Die Kommunalisierungsgrade der Länder variieren stark, lassen jedoch keine Rückschlüsse auf eine mögliche Unterfinanzierung einer Ebene zu. Beispielsweise kann ein Land mit einem sehr hohen Kommunalisierungsgrad die an die Kommunen übertragenen Aufgaben ausreichend finanzieren, sodass keine finanzielle Schieflage entsteht. Gleichmaßen kann ein Land auch einen sehr niedrigen Kommunalisierungsgrad aufweisen und die übertragenen Aufgaben nicht ausreichend gegenfinanzieren.

In der gleichzeitigen Betrachtung mit der Bereitstellung von Mitteln für die Kommunen gewinnt der Kommunalisierungsgrad an Aussagekraft. Steigt der Anteil der an die Kommunen übertragenen Aufgaben im Zeitverlauf – somit der Kommunalisierungsgrad –, die bereitgestellten Mittel aber nicht oder weniger stark, so kann dies ein wichtiger Indikator für eine Unterfinanzierung der Kommunen sein. Wenn der Kommunalisierungsgrad stagniert oder sinkt, die finanziellen Mittel diesem Pfad aber nicht folgen, kann dies auf eine mögliche Überfinanzierung der Kommunen hindeuten. Ein Maß für vertikale Symmetrie ist dieser Vergleich jedoch nicht, da er die finanzielle Lage des Landes nicht berücksichtigt und den Status quo ungeprüft als ausreichend finanziertes Benchmark annimmt.

3.1.2 Rechtliche Perspektive

Neben finanzwissenschaftlichen Aspekten ist auch die rechtswissenschaftliche Perspektive für die Interpretation des Symmetriekoeffizienten relevant. Sie ermöglicht einen Einstieg in die aktuelle Dis-

¹⁶ Die empirische Messung dieser Übererfüllung ist jedoch oft schwierig, da nicht jede Pflichtaufgabe einen detaillierten Leistungskatalog aufweist. Zudem wird im Anschluss an die Erfüllung der Aufgabe selten evaluiert, welcher Anteil das akzeptierte Minimum an Erfüllung darstellt.

kussion der vertikalen Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs. Neben den vorangegangenen Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich (vgl. u.a. Junkernheinrich 2012, Thöne et al. 2015, Lamouroux und Thöne 2016) bedarf es auch eines Blicks in die maßgeblichen bzw. aktuellen Landesverfassungsgerichtsurteile zu diesem Thema (vgl. u.a. VfGBbg 28/98, LVG SH, LVerfG 4/15). Die darin aufgeworfenen Fragen werden in diesem Gutachten – z.T. nochmals – angeschnitten.

Ergänzend werden das Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltung der Kommunen und dem Leistungsvorbehalt der Landesebene sowie Konnexitätsfragen erörtert.

3.1.2.1 Ausgabenbezug in der (vertikalen) Bedarfsanalyse

Die Rechtswissenschaften stehen regelmäßig in der Pflicht, sich mit den Methoden und Befunden finanzwissenschaftlicher Analysen kommunaler Finanzausgleich auseinandersetzen zu müssen. Finanzausgleichsgesetze stehen mit großer Regelmäßigkeit zur Prüfung vor den Verfassungsgerichten der Länder; mit ihnen die wissenschaftlichen Ansätze, auf denen sie aufbauen.

Die Frage des (wünschenswerten) Aufgabenbezugs und des häufig praktizierten Ausgabenbezugs ist dabei rekurreres Thema. Bereits Junkernheinrich et al. (2012) beschreiben die Problematik der Annäherung von Aufgaben und Ausgaben. Wünschenswert wäre eine Untersuchung der Verbundquote mit Daten zu realen Aufgaben und Bedarfen. Eine flächendeckende Messung der kommunalen Aufgabenbelastung ist derzeit jedoch nicht möglich, da sie differenzierte Produkthaushalte mit maßgeschneiderten Kosten- und Leistungsrechnungen voraussetzen würde (siehe dazu unten Abschnitt 3.4.1). Daher beruht die Überprüfung der Verbundquote aktuell auf Daten zu der Verteilung der Ausgaben und Einnahmen zwischen Land und Kommunen. Ausgabensymmetrie der Einnahmen kann als bestmögliche Annäherung an Aufgabensymmetrie verstanden werden, die aus reinen Finanzdaten nicht unmittelbar ablesbar ist.

Diese in der finanzwissenschaftlichen Literatur weitgehend geteilte Perspektive ist allerdings durch das Urteil 4/15 des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 27.01.2017 in Frage gestellt. Das vergleichsweise junge Gericht hat in erstmaliger Befassung mit einem kommunalen Finanzausgleich die (alleinige) Anwendung von ausgaben- und einnahmenbasierten Methoden als unzureichend zu Bewertung der Symmetrie einer Verbundquote bewertet, da ihr der direkte Bezug zu *objektiven* Bedarfen fehle.

Der Wunsch, konsistent und justiziabel breit aufgestellt objektive Aufgabendaten für die Symmetriebetrachtung nutzen zu können, ist wissenschaftlich bestens begründet und zieht sich auch als Desideratum durch das vorliegende Gutachten. Für die verfassungsrechtliche Bewertung maßgeblich ist aber weniger, ob eine Methode grundsätzlich wünschbar ist, sondern vielmehr, ob sie auch *verlangbar* ist. Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht bejaht im Ergebnis diese Frage. Diese Entscheidung beruht auf einer Interpretation der Erfahrungen mit Kostenanalysen bei Konnexitätsrechnungen und auf dem Beispiel des hessischen kommunalen Finanzausgleichs. Auf dieser kommt

das Gericht zu dem Schluss, eine willkürfreie Bedarfsabschätzung für die Kommunen sei praktisch möglich (und mithin verlangbar).¹⁷

Verlangt wird eine solche Betrachtung nun für Schleswig-Holstein. Ob sie wirklich möglich ist in dem Sinne, dass valide und nutzbare Ergebnisse herauskommen, ist derzeit aber weiterhin offen. Belastbare Beispiele aus der Länderpraxis fehlen weitgehend:

- Der Versuch, in Thüringen einen bedarfsbasierten KFA zu etablieren, ist an dessen mangelnder Praktikabilität gescheitert (vgl. Abschnitt 3.3.2.3).
- Der neue hessische vertikale Finanzausgleich wurden im Wesentlichen von der Verwaltung entworfen, nachdem die wissenschaftliche Grundlegung nicht gelungen ist (vgl. Abschnitt 3.3.2.2). Einer angemessen eingehenden wissenschaftlichen Überprüfung wurde das letztlich gewählte Verfahren nicht unterworfen; das Finanzministerium hat es lediglich von PwC (2016) einer Art Überprüfung der korrekten und plausiblen Anwendung der eignen Regeln unterworfen.
- Der Verweis auf erfolgreichen Konnexitätsrechnungen bei *einzelnen* Aufgaben führt insofern in die Irre, als diese Analysen schon singulär übertragene Maßnahmen aufwendig und mit großen Unsicherheiten beladen sind. Dergleichen in der historisch verwobenen Vielfalt kommunaler Aufgabenerfüllung in die breite übertragen zu wollen, wird in der Praxis *extrem* schwierig sein, wenn es seriös erfolgen soll.

Selbst wenn eine – voraussichtlich sehr aufwendige – wissenschaftlich valide Überprüfung dieser Ansätze zu dem Ergebnis kommen sollte, dass es sich hier um prinzipiell taugliche Ansätze handelt, die mit vertretbarem Aufwand zu unangreifbaren Ergebnissen kommen können, wäre für Brandenburg nur sehr wenig gewonnen. Denn diese Ansätze sind nur für die kommunale Ebene formuliert. Das ist dort hinreichend, wo „von oben herab“ kommunale Mindest- oder Normausstattungen bestimmt werden sollen. Wo aber, wie in Brandenburg, in der vertikale Symmetriebetrachtung Kommunen und Land als prinzipiell gleichwertig anerkannt werden, fehlt diesen Ansätzen etwas Entscheidendes: die Landesseite. Hier laufen die genannten Ansätze ins Leere, bei nur „einem Fall“ müssen als Soll-Ist-Vergleiche und Benchmarks versagen. Der Vergleiche mit anderen Ländern verbietet sich ebenfalls; hier schieben die unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade einen Riegel vor.

„Objektive“ Bedarfe könnten bestenfalls für die kommunalen Ebenen operationalisiert werden; beim Land müsste es bei der Gleichsetzung von Aufgabenbedarfen mit Ausgaben bleiben. Das würde einen inhärenten Trend schaffen, die kommunale Ebene „härter“ zu bewerten, weil hier Vergleichs- und Benchmark-Möglichkeiten entstehen könnten, die aber für ein Land nicht anwendbar sind. Ob das mit dem Verständnis von Symmetrie vereinbar ist, darf bezweifelt werden.

¹⁷ Vgl. VerFG Schleswig-Holstein, 27.01.2017 - LVerfG 4/15

3.1.2.2 Selbstverwaltung

Der Leistungsvorbehalt des Landes wird u.a. in Urteilen des brandenburgischen Verfassungsgerichts beschrieben (vgl. VerfGBbg, Urteil vom 16.09.1999 - VfGBbg 28/98). Durch den Leistungsvorbehalt wird garantiert, dass das Land in Zeiten knapper Finanzmittel seine Aufgaben weiterhin erfüllen kann und nicht durch einschneidende Ausgleichszahlungen, beispielsweise an die kommunale Ebene, daran gehindert wird.

In ähnlicher Weise garantiert das Recht auf Selbstverwaltung (Artikel 28 Abs. 2 GG) der kommunalen Ebene, dass sie nicht zum „Erfüllungsgehilfen“ des Landes wird, ohne auch noch eigene Aufgaben und Prioritäten setzen zu können. Ins Gewicht fällt hierbei die Wahrnehmung von freiwilligen Aufgaben.

Grundsätzlich schließen sich die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen und der Leistungsvorbehalt des Landes nicht gegenseitig aus. Sind beide Ebenen mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet, können auch diese beiden Restriktionen eingehalten werden. Erst eine deutlich unzureichende Versorgung auf einer Ebene lässt die jeweilige Regelung unter Umständen greifen. Leistungsvorbehalt und Selbstverwaltungsgarantie kommen dann erst in Konflikt, wenn die Finanzmittel auf Landes- und auf Kommunalebene gleichzeitig und deutlich nicht ausreichen. In diesem Fall gilt es, eine besonders sorgfältige Abwägung bei der Verteilung der Mittel zu treffen, um beiden Ansprüchen Genüge zu leisten.¹⁸ Primär muss das Problem der Unterfinanzierung in einem solchen Fall aber nicht durch vertikale Umverteilung der bestehenden Mittel, sondern durch zusätzliche Einnahmen angegangen werden.

3.1.2.3 Konnexität

Konnexität bildet, wie in den vorangegangenen Ausführungen schon deutliche geworden ist, einen weiteren Schwerpunkt jeder rechtlichen Betrachtung hinsichtlich der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen. Das häufig auf das Schlagwort „Wer bestellt, bezahlt“ komprimierte Prinzip ist für das Verhältnis von Bund und Ländern in Artikel 104a des Grundgesetzes fixiert; die Verfassungen der dreizehn Flächenländer formulieren das Konnexitätsprinzip für das Verhältnis des jeweiligen Land zu seinen Kommunen. Das Konnexitätsprinzip in Artikel 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 der Verfassung des Landes Brandenburg verlangt, dass für Aufgaben, die vom Land neu an die Kommunen weitergeleitet werden, Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen sind (Satz 2) und dass bei Mehrbelastungen der Gemeinden oder Gemeindeverbände ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist (Satz 3). Indem nicht nur eine Befassungs- und Regelungspflicht formuliert ist, sondern auch eine nicht eingeschränkte Pflicht zum finanziellen Ausgleich von entstehenden Mehrbelastungen, zählt Brandenburg zu den zehn Ländern, die schon im Wortlaut der Landesverfassung eine *striktes Konnexitätsprinzip* etabliert haben.¹⁹

¹⁸ Das Land kann zudem durch Rückführung von Aufgaben den Druck auf die Kommunen verringern (vgl. Junkernheinrich 2012, S.38).

¹⁹ Vgl. auch Artikel 104a GG. Siehe Fußnote 15 zur aktuellen Rechtsprechung.

3.2 Ermittlung der Verbundmasse/ Verbundgrundlage

Der vertikale Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen wird in Deutschland von Land zu Land unterschiedlich geregelt. Vier Modelle zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse finden Anwendung (Hesse et al. 2013).

Tabelle 4: Übersicht der Finanzausgleichsmodelle nach Ländern.

Land	vertikales Finanzausgleichsmodell
Baden Württemberg Bayern Brandenburg Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Schleswig-Holstein Saarland	Verbundquotensystem
Hessen (seit 2016) Rheinland-Pfalz (seit 2007)	Verstetigungsmodell
Mecklenburg-Vorpommern (seit 2002) Sachsen (seit 1996) Thüringen (seit 2014)*	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
Sachsen-Anhalt (seit 2010)	Bedarfsmodell

Anm.: * Seit 2014 Gleichmäßigkeitsgrundsatz; zuvor seit 2008 Bedarfsmodell.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Lenk et al. (2013, S.23).

3.2.1 Verbundquotenmodell

In Brandenburg sowie in sechs weiteren Ländern findet das Verbundquotenmodell zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse Anwendung. Die Basis dieses Modells bilden die Verbundquote und die Verbundgrundlage.

Die Verbundgrundlage umfasst einen verfassungsrechtlich festgelegten Teil, den obligatorischen Steuerverbund, und einen freiwilligen Teil, den fakultativen Steuerverbund. Der obligatorische Steuerverbund beschreibt jenen Anteil der Gemeinschaftssteuern, der vom Land an die Kommunen weitergeleitet wird. Der fakultative Steuerverbund berücksichtigt freiwillige Abgaben des Landes an die Kommunen. Dies kann eine Beteiligung an z.B. Landessteuern, Gewerbesteuerumlage oder am Länderfinanzausgleich sein.

Die Verbundquote variiert von Land zu Land in zwei Dimensionen. Zunächst kann sie einheitlich für alle Aufkommen der Verbundgrundlage gesetzt werden oder differenziert nach Aufkommensart. So gilt beispielweise in Brandenburg eine einheitliche Verbundquote von 20%.²⁰ Niedersachsen hingegen setzt die Verbundquote separat für jedes Aufkommen fest.

²⁰ Der auch mittels einer Quote bestimmte Teil der Verbundgrundlage aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wird hier zunächst nicht näher betrachtet. Die SoBEZ-Quote liegt in Brandenburg bei 40%.

Brandenburg, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen haben einheitliche Verbundquoten. Diese reichen von 12,75% bis zu 23%. Die übrigen Flächenländer setzen die Verbundquote individuell fest. Naturgemäß ist hier die Spannweite etwas größer.

Für einen Vergleich zwischen den Ländern, die das Verbundquotenmodell nutzen, muss jedoch zusätzlich zur Verbundquote und Verbundgrundlage der Kommunalisierungsgrad berücksichtigt werden. Übernimmt in einem Land die Kommunalebene einen großen Anteil der Aufgaben, hat sie einen höheren Bedarf an Finanzmitteln als eine Kommune in einem Land, das selbst viele Aufgaben erfüllt.

3.2.2 Weitere Modelle

Rheinland-Pfalz und Hessen wenden als einzige Länder das Verstetigungsmodell im kommunalen Finanzausgleich an. Dieses Modell ist eine Abwandlung des Verbundquotenmodells (vgl. Junkernheinrich et al. 2011). Mögliche Schwankungen in der Verbundmasse werden durch einen Stabilitätsfonds abgefangen. Defizite können so ausgeglichen und der Fonds in Zeiten von Überschüssen gefüllt werden. Die vorangegangenen neun Haushaltsjahre werden als Wachstumspfad für die Verstetigungssumme gesetzt.

Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern nutzen den Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Dieser schreibt vor, dass Landes- und Kommunaleinnahmen sich gleichmäßig entwickeln sollen. Ist dies nicht der Fall, wenn beispielsweise eine Ebene stärker wächst, wird die andere Ebene kompensiert. So fließt beispielsweise eine positive Entwicklung der Gemeindeeinnahmen mit einem negativen Faktor in die Finanzausgleichsmasse ein. So lange sich die Kommunal- und Landeseinnahmen ungefähr gleich entwickeln, fällt der korrigierende Effekt des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes meist gering aus.

Im Fokus der Verteilung von Finanzmitteln durch ein Bedarfssystem stehen die Aufgaben der Kommunen. Diese werden beispielsweise in einem detaillierten Aufgabenkatalog benannt und mit Mindestanforderungen und Kosten verknüpft. Die Mindestausstattung der Kommunen wird in Abhängigkeit der Leistungsfähigkeit des Landes angepasst. Vorteilhaft ist, dass bei der Berechnung dieser Mindestausstattung nicht nur auf Ist-Ausgaben abgestellt wird. Zusätzlich werden die Bedarfe der Kommunen zur Aufgabenerfüllung ermittelt und berücksichtigt. Dieser Aufwand ist jedoch mit höheren Kosten für die Datenerhebung und die Fortschreibung der Kosten der Aufgaben verbunden. Das Bedarfssystem wird derzeit in Sachsen-Anhalt angewandt.²¹

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gibt es kein „richtiges“ Modell zur Gewährleistung einer gerechten Verteilung der Finanzmittel. In allen Systemen hängt der Erfolg stark von der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen ab, da sie die Angemessenheit der Finanzausstattung bestimmt.²²

²¹ Thüringen und Hessen nutzen in der horizontalen Dimension Elemente von Bedarfssystemen, nicht jedoch im vertikalen kommunalen Finanzausgleich.

²² Vgl. Abschnitt 9 für eine Übersicht der jeweiligen Landes-Quoten.

3.2.3 Ermittlung der brandenburgischen Verbundmasse und ihre Verwendung

In Brandenburg wird die Finanzausgleichsmasse über ein Verbundmodell ermittelt (§ 3 Abs. 1 FAG). Grundlage der Berechnung sind die Verbundquote und die Verbundgrundlage.

Die Verbundmasse²³ ist die Berechnungsgrundlage des Symmetriekoeffizienten. Sie wird durch die Multiplikation der Verbundgrundlage mit der Verbundquote berechnet. In Brandenburg fließen neben den Landesaufkommen der Gemeinschaftssteuern auch die Aufkommen aus Landessteuern, der Länderanteil der Gewerbesteuerumlage, der Ausgleichsbetrag der Kfz-Steuer und Landeseinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich ein. Hinzu kommen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ). Letztere werden bei der Anpassung der Verbundquote durch den Symmetriekoeffizienten nicht berücksichtigt. Für Brandenburg ergibt sich somit im Jahr 2017 eine Verbundgrundlage von 8,3 Milliarden Euro (exakt: 8.312.759.900 Euro).²⁴

Durch die Multiplikation mit der Verbundquote erhält man die Verbundmasse nach §3 Abs. 1 BbgFAG ohne die SoBEZ. Die Verbundquote wird in regelmäßigen Abständen überprüft und liegt aktuell bei 20%. Sie ist einheitlich für alle Einnahmen in der Verbundgrundlage gesetzt. Für die Verbundmasse ergibt dies 2017 einen Betrag von knapp 1,66 Milliarden Euro (1.662.551.980 Euro). Dieser Betrag ist der Ausgangspunkt für die Berechnung des Symmetriekoeffizienten und somit für eine mögliche Anpassung der Verbundquote.

Die Verbundmasse wird durch weitere Einnahmen und Abzüge zur Finanzausgleichsmasse ergänzt. Hierzu zählen Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage, Ausgleichsbeträge des Bundes für Mehrbelastungen, Vorwegabzüge und Abrechnungen des Steuerverbundes aus Vorjahren. Die Finanzausgleichsmasse ist die Grundlage des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs. Aus ihr werden die Schlüsselzuweisungen und einige Vorwegabzüge finanziert (vgl. horizontale Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs).

3.3 Methoden

3.3.1 Symmetriebetrachtung im Lichte der Anforderungen

Das vorliegende Gutachten greift in der Analyse der vertikalen Verteilungssymmetrie des brandenburgischen Finanzausgleichs auf die eigenen Vorarbeiten in der gleichen Angelegenheit zurück (Thöne et al., 2015). Die Methodenwahl und deren praktischen Umsetzung erfolgten in der Vorgängerstudie, dem ersten FiFo-Gutachten zum brandenburgischen KFA, nach eingehender Analyse der wissenschaftlichen Literatur und der verfügbaren Daten. Insofern wäre eine unveränderte Neuanwendung der bewährten Untersuchungsmethoden nach drei Jahren im Zweifel ein schneller und verlässlicher Weg, die Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen in Brandenburg zu analysieren.

²³ Nach § 3 Abs. 1 BbgFAG ohne SoBEZ.

²⁴ Die SoBEZ belaufen sich im Doppelhaushalt 17/18 auf 512.766.000 Euro.

Gleichwohl müssen auch erprobte Methoden regelmäßig einer wissenschaftlichen Kontrolle unterzogen werden. Dieser Abschnitt untersucht, ob der Symmetriekoeffizient die Anforderungen an eine empirisch robuste Aussage erfüllt. Zudem wird im Blick der aktuellen Entwicklungen erneut geprüft, ob der Symmetriekoeffizient im Vergleich mit anderen Methoden auch weiterhin als die Methode der Wahl anzuwenden ist. Schließlich werden die Grenzen des Koeffizienten im Kontext der Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen verdeutlicht, auch um Transparenz und wissenschaftliche Güte zu gewährleisten.

An eine in der Praxis angewandte Methode werden Anforderungen gestellt, die die Voraussetzung für ihre Anwendung außerhalb der theoretischen Sphäre bilden. Sie sollte nachvollziehbar und konsistent in ihren Ergebnissen sein sowie ein gewisses Maß an Vergleichbarkeit und Transparenz bieten.

Konsistenz ist bei der Verwendung des Symmetriekoeffizienten gegeben. Er wurde bereits zweimal in Brandenburg verwendet und kam zuletzt in Schleswig-Holstein zur Anwendung. Seine Verwendung ist nicht unbestritten, dennoch ermöglicht er eine sensible Messung und quantitative Darstellung der Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen.

Zu den Stärken des Symmetriekoeffizienten zählt zudem seine gute **Nachvollziehbarkeit**. Er besticht durch die Darstellung eines komplexen Sachverhaltes mittels eines einfachen Koeffizienten. Auch seine Berechnung folgt einem klaren Schema, das nicht anfällig für Manipulationen ist.

Aus den Anforderungen an Konsistenz und Nachvollziehbarkeit folgt die **Vergleichbarkeit**. Der Symmetriekoeffizient ermöglicht durch seinen strengen Gegenwartsbezug sowohl einen temporalen als auch einen horizontalen Vergleich zwischen Ländern. So können nicht nur Verläufe durch wiederholte statische Betrachtungen der Mittelverteilung dargestellt werden, auch Trends und außergewöhnliche Umstände werden berücksichtigt. Der Symmetriekoeffizient ist zudem einheitslos und daher leicht zu interpretieren und in Relation zu setzen.

Transparenz von Maßnahmen und Bewertungen ist vor allem im öffentlichen Sektor ein Ziel. Dabei sollten sowohl das Vorgehen als auch die Ergebnisse einer Evaluation möglichst offen und nachvollziehbar dokumentiert werden. Der Symmetriekoeffizient basiert fast vollständig auf Daten, die sowohl den Ebenen als auch den Bürgern frei zugänglich sind. Er ist damit grundsätzlich auch von dritter Seite replizierbar – eine sehr wichtige Eigenschaft für die wissenschaftliche Validitätsprüfung.²⁵

3.3.2 Alternative Ansätze

Bevor der Symmetriekoeffizient näher erläutert wird, werden hier ausgewählte alternative Methoden zur Ermittlung der symmetrischen Aufteilung der Finanzmittel von Land und Kommunen vorgestellt.

²⁵ Damit soll nicht der Eindruck erweckt werden, dass der Symmetriekoeffizient sehr leicht und ohne weiteres durch Dritte repliziert werden kann; eine gewisse fachliche Expertise ist notwendig. Der Unterschied wird vor allem deutlich gegenüber solchen (vorstellbaren) Methoden, die sich sehr weitgehend auf Daten aus Kostenprüfungen und Benchmarkings stützen sollen. Derartige Informationen werden meist nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, eine Replizierbarkeit ist damit a priori ausgeschlossen.

Sie unterscheiden sich sowohl in der Komplexität ihrer Berechnungen als auch in Umfang und Tiefe ihrer Datengrundlage.

3.3.2.1 Vesper (2006)

In der Bewertung des vertikalen kommunalen Symmetriekoeffizienten (Vesper 2006) konzentriert sich Vesper auf die Entwicklung einzelner Ausgabe- und Einnahmegrößen in Brandenburg. Er zeichnet deren Pfad und bezieht zeitnahe Informationen mit ein. Seine Methode zielt auf die Berechnung eines „Fehlbetrages“. Dieser entspricht der Differenz zwischen den Sollwerten, d.h. den Ergebnissen der Steuerschätzungen, und den Istwerten. Letztere entsprechen den tatsächlichen Einnahmen des Landes. An dieser Differenz werden die Kommunen anteilig beteiligt. Die Höhe der Beteiligung entspricht der Verbundquote von 20%. Auf diesem Weg berechnet Vesper einen kumulierten Finanz-Anspruch der Kommunen von 210 Mio. Euro für die Jahre 2005-2008. Vesper betrachtet anschließend das Verhältnis der Einnahmen von Land und Kommunen, nach diesem hypothetischen Ausgleich. Er stellt fest, dass die Kommunaleinnahmen schneller als die Landeseinnahmen wachsen,²⁶ was dem Symmetriegedanken nicht entspricht.

3.3.2.2 Scherf (2010) und Zimmermann (2011)

Im Rahmen der Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen haben Scherf (2010) und Zimmermann (2011) die vertikale Verteilung der Mittel in eine Einnahmeseite und eine Ausgabeseite unterteilt. Scherf überprüft die steuerlichen Einnahmen des Landes unter Berücksichtigung des vorher von Zimmermann berechneten Kommunalisierungsgrades. In seinen Berechnungen vergleicht Scherf die Finanzausstattung von Land und Kommunen und kommt in Hessen zu der Erkenntnis, dass die Kommunen im Vergleich zum Land gut ausgestattet sind. Anschließend errechnet er eine angepasste Verbundquote auf Basis des Kommunalisierungsgrades. Die Methodik von Scherf hat nicht die gleiche Aussagekraft wie der Symmetriekoeffizient. Sie nutzt unter anderem einen fixen Kommunalisierungsgrad, obwohl dieser jahresgenau ermittelt werden kann (siehe Zimmermann 2011) und resultiert in großen Anpassungen der Verbundquote (von 23% auf 16,5%).

Die parlamentarische Diskussion und der Diskurs zwischen Zimmermann (2011) und Junkernheinrich et al. (2011) unterstreichen die Herausforderungen an diese Methode.²⁷

3.3.2.3 Färber et al. (2012)

Färber et al. (2012) nutzen einen Benchmarking-basierten Ansatz in ihrem Gutachten für das Land Thüringen. Hierzu wurde ein aufwendiger Aufgabenkatalog entwickelt, der Pflichtaufgaben und deren

²⁶ Ausnahme sind die Jahre 2006 und 2007. In diesen Jahren müsste das Land den Kommunen 66 bzw. 42 Mio. Euro nachzahlen. 2008 kehrt sich die Lage bei einer Fortschreibung der Quote (=Anteil Kommunaleinnahmen an Landeseinnahmen) und die Kommunen müssten Mittel in Höhe von 165 Mio. an das Land zurückzahlen (Vesper 2009).

²⁷ Für eine detaillierte Diskussion der Ansätze von Scherf und Lenk siehe u.a. Thöne und Lamouroux (2016), Lenk (2010) und Zimmermann (2011).

durchschnittliche Kosten ermittelt. Der Finanzbedarf einer Kommune kann so berechnet werden. Außerdem können Kommunen, die in ihren Bedarfen abweichen, identifiziert werden. Diese feingliedrige Unterscheidung von Aufgaben und deren Kosten ist besonders mit Blick auf die Aufgaben/Ausgaben-Problematik zu begrüßen.²⁸ Akademisch besonders attraktiv an diesem Ansatz ist sein Abweichen von der stets problematischen Gleichsetzung von tatsächlichen Ausgaben und „objektiven“ Bedarfen. Der Benchmark-Ansatz ist im Kern geeignet, dem Anspruch des Wirtschaftlichkeitsgebots effektiver Geltung zu verschaffen, indem auf Seiten der Kommunen nur notwendige und nicht jedwede Ausgaben anerkannt werden.

Allerdings wird die Methode nur auf kommunaler Ebene angewandt. Dies ist wahrscheinlich auf eine bessere Datenlage und eine leichtere Abgrenzung der einzelnen Aufgaben zurückzuführen. Die einseitige detaillierte Berechnung der kommunalen Bedarfe stellt die Begutachtung der Symmetrie zwischen Land und Kommunen vor eine große Herausforderung: Der Umstand, dass dieser Impuls nur einseitig auf der kommunalen Ebene gesetzt wird, nicht jedoch beim Land, schafft eine methodische Schräglage, die mit dem Symmetriegebot unvereinbar ist. In der kommunalen Ebene werden Anreize gesetzt wirtschaftlich zu arbeiten. Die Landesebene hingegen kann sich bei dieser Art der Überprüfung freier bewegen. Ihre Bedarfe werden geschätzt und nicht als Benchmarks verwendet.²⁹ Zusätzlich zu dieser Einschränkung sind exogene Aufgabenkataloge auf kommunaler Ebene nicht immer vereinbar mit der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen. Diese würden, bei zu eng gefassten Aufgaben/Vorgaben, an Eigenständigkeit verlieren.

Neben den methodischen Herausforderungen dieses Ansatzes ist auch seine Durchführbarkeit fragwürdig. Ein detaillierter Aufgabenkatalog muss zunächst erstellt werden. Den einzelnen Aufgaben müssen dann Kosten zugewiesen werden. Die Ermittlung dieser Kosten stellt hohe Anforderungen an das Verständnis um den Umfang und die Qualität der Aufgabenerfüllung. Kriterien wie Effizienz und Effektivität müssen geprüft und Maßstäbe für ebendiese entwickelt werden. Auch muss ein solcher Katalog regelmäßig aktualisiert und überprüft werden. Diese Probleme – konkret die Zweifel an der Praktikierbarkeit – gaben dann auch den Ausschlag bei der Entscheidung, den Färberansatz für den thüringischen vertikalen Finanzausgleich nicht zu nutzen.

3.4 Ausbaupotenziale der Symmetriebetrachtung

Die Anwendung des Symmetriekoeffizienten entspricht dem aktuellen Stand der Forschung im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs. Gleichwohl kann der genutzte Symmetriekoeffizient die idealen Anforderungen vertikale Symmetriebetrachtung für die finanzielle Situation des Landes und der Kommunen nicht zu 100 Prozent erfüllen. In den folgenden Unter-Abschnitten werden die Beschränkungen der praktischen Umsetzung gegenüber dem Ideal erläutert, um bei der Nutzung zugleich auch immer die Grenzen dieser Methode deutlich zu machen.

²⁸ Vgl. Lamouroux und Thöne (2016) und Abschnitt 3.4.1.

²⁹ Ein Vergleich von Bedarfen zwischen Ländern ist jedoch schwierig, da sie unterschiedliche Aufgaben erfüllen.

3.4.1 Aufgaben-Ausgaben-Abweichung

Die Verteilung der Finanzmittel soll bedarfsgerecht geschehen und sich möglichst an der Aufgabenlast der Kommunen und des Landes orientieren. In Brandenburg — wie in allen andern Ländern — ist eine symmetrische monetäre Quantifizierung der Aufgaben bzw. der Bedarfe von Kommunen und Land jedoch (noch) nicht möglich, da derartige Daten nicht vorliegen. Sie zu erheben ist im Prinzip nicht unvorstellbar; es sei allerdings auf das im vorangegangenen Abschnitt 3.3.2.3 dargestellte Scheitern eines solchen Versuchs an der Praktikabilität verwiesen. Damit ist diese Frage gewiss nicht abschließend beantwortet. Es ist durchaus vorstellbar (und zu erhoffen), dass eine breitere Umsetzung von Kosten-Leistungs-Rechnungen und von Aufgaben-Benchmarkings perspektivisch dazu führen kann, die aktuellen großen Lücken bei den Aufgabendaten auf kommunaler und auf Länderebenen Schritt für Schritt zu schließen.

Derzeit ist das allerdings nicht absehbar; zu Ausgabendaten besteht keine unmittelbar gangbare Alternative. Datenseitig besteht insofern ein doppelter Verbesserungsbedarf. Durch die fehlende Fortführung der Rechnungsergebnisse können derzeit nur Kassenergebnisse genutzt werden. Eine kleine Verbesserung der Datenlage stellt somit die Umstellung von Kassenergebnissen auf Rechnungsergebnisse dar. Diese Verbesserung erübrigt sich, wenn vollständig auf Aufgabendaten umgestellt werden könnte. Dies ist jedoch in absehbarer Zeit nicht möglich (vgl. Junkernheinrich 2012, S. 12 und Vesper 2009, S.25). Wie schon bei Junkernheinrich (2012, S.12) folgt: „Methodisch umsetzen und überprüfen lässt sich daher bislang nur, ob die Einnahmen ausgabensymmetrisch zwischen den Ebenen verteilt sind; nicht jedoch, ob diese aufgabensymmetrisch verteilt sind.“

Das Abstellen auf Ausgabeanteile könnte zudem theoretisch zu negativen Anreizwirkungen führen. Beide Ebenen hätten bei wiederholter Anwendung des Symmetriekoeffizienten einen Anreiz ihre Ausgabenanteile zu erhöhen. Bereits Junkernheinrich (2012, S.56) beschreibt, dass der Anreiz für eine Erhöhung des Ausgabenanteils eher für die Landesebene besteht. Für die einzelnen Kommunen ist der Anreiz gering, ihre Ausgaben strategisch zur Manipulation des Symmetriekoeffizienten individuell zu erhöhen. Dieser Unterschied ist vor allem in der Anzahl der zu koordinierenden Akteure begründet. Eine einzelne Kommune müsste Annahmen über das Verhalten der anderen Kommunen treffen und ermitteln, ob die zusätzlichen Ausgaben durch die nur möglicherweise folgenden Zuweisungen gedeckt wären.³⁰ Die Landesebene könnte die Höhe des finanziellen Erfolgs dagegen theoretisch genauer schätzen. Aber mit Blick auf die faktischen vielschichtigen Determinanten der Finanzpolitik eines Landes erscheint es in der Praxis unwahrscheinlich, dass das Ausgabeverhalten eines Landes von einem theoretisch wirkenden Anreiz, den Symmetriekoeffizienten zu manipulieren, signifikant beeinflusst wird.

³⁰ Die Kommune muss in diesem Fall ebenfalls Annahmen zu dem Verhalten der Landesebene machen. Erhöhen beide Ebenen ihren Ausgabenanteil symmetrisch, verändert sich der Symmetriekoeffizient kaum. Erhöht die Landesebene ihren Ausgabenanteil stärker als die Kommunen, so kann es zu einer Veränderung des Symmetriekoeffizienten zu Lasten der Kommunen kommen. Daraus könnte dann eine Verringerung der Zuweisungen seitens des Landes folgen. In diesem Fall wäre eine strategische Erhöhung des Ausgabenanteils einer Kommune in doppelter Hinsicht nachteilig.

3.4.2 Kredite und Konsolidierungsdruck

Die Unterschiede im Zugang zu Krediten zwischen der Landes- und Kommunalebene haben einen möglicherweise verzerrenden Effekt auf die Verteilung der Finanzmittel zwischen den Ebenen. Hat eine Ebene einen schlechteren Zugang zu Krediten und generiert somit weniger Einnahmen, ist ihr Einnahmen/Ausgaben-Verhältnis davon geprägt. Das gegenteilige Bild ergibt sich bei einem vergleichsweise guten Zugang zu Krediten.

Vergleichbar mit den Unterschieden in der Kreditvergabe sind Unterschiede im Konsolidierungsdruck. Verspürt eine Ebene einen höheren Konsolidierungsdruck und reduziert folglich ihre Ausgaben, hat dies möglicherweise einen negativen Effekt auf spätere Zuweisungen. Durch die Reduktion der Ausgaben ändert sich ceteris paribus der Wert des Symmetriekoeffizienten. Eine finanzschwache Ebene stellt sich durch eine Reduktion der Ausgaben im Zweifel sogar besser dar als die tatsächlichen Bedarfe fordern. Somit verliert die Ebene, die sich mehr bemüht, sparsam mit den Finanzmitteln umzugehen, in doppelter Hinsicht. Sie verzichtet auf eigene Mittel durch das Einsparen und erhält weniger Zuweisungen durch einen Ausgleich (vgl. Junkernheinrich 2012, S.70).

3.4.3 Doppisch angereicherte Symmetriebetrachtung

Die Landesebene und die kommunale Ebene haben unterschiedliche Informationen zu ihrer Haushaltslage zur Verfügung. Die Landesebene nutzt, wie bereits erwähnt, die Kameralistik. Diese berücksichtigt lediglich Ausgaben bzw. Einnahmen des aktuellen Jahres. Die kommunale Ebene hingegen nutzt in Brandenburg flächendeckend die Doppik. Die Doppik kann vereinfacht in zwei Darstellungsarten unterteilt werden: Der Finanzplan und die Erfolgsrechnung. Der Finanzplan ähnelt der Kameralistik und bezieht sich auf die Einnahmen/Ausgaben des betrachteten Jahres. Mehr Informationsgehalt bietet die Erfolgsrechnung. Diese berücksichtigt auch intertemporale Geldflüsse, wie beispielsweise Rückstellungen. Wie in der kaufmännischen doppelten Buchführung ist der wesentliche Vorteil der Doppik, dass hier staatliche Einnahmen und Ausgaben periodengerecht zugeordnet werden und nicht, wie in der Kameralistik, allein nach ihrer Kassenwirksamkeit.

Beide Ebenen haben ein Interesse daran, diesen zusätzlichen Informationsgehalt der Doppik bei der Betrachtung der symmetrischen Verteilung der Finanzmittel zwischen Landes- und Kommunalebene zu berücksichtigen. Der Vergleich zwischen Landesebene und kommunaler Ebene setzt jedoch eine vergleichbare Datenbasis für beide Ebenen voraus. Daher kann bei der Quantifizierung durch den Symmetriekoeffizienten nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner abgestellt werden.

Grund für diese wenig befriedigende Feststellung ist die Notwendigkeit vertikaler und horizontaler Datenäquivalenz. Vertikal, das heißt zwischen Landes- und Kommunalebene, müssen Einnahmen/Ausgaben gleichermaßen berücksichtigt werden. Dies ist leicht nachzuvollziehen, da beispielsweise eine Ebene sonst Ausgaben geltend machen kann und die andere Ebene nicht. Würde die kommunale Ebene Daten aus der Doppik, die nicht in die Kameralistik „umgeschrieben“ werden³¹, zusätzlich auf-

³¹ Hierunter fallen beispielsweise Rückstellungen etc.

führen, würden auf kommunaler Seite somit Ausgaben u/o Einnahmen berücksichtigt, die auf Landesebene nicht einfließen. Dies führte zu einer Schieflage des Symmetriekoeffizienten. Aus diesem Grund muss auch die Datengrundlage/-quelle identisch sein. So sind auf kommunaler Ebene Daten in Form von Rechnungsergebnissen verfügbar, auf Landesebene jedoch nicht. Mögliche Abweichungen zwischen der Kassenstatistik und den Rechnungsergebnissen sollten dennoch auf beiden Ebenen gleichermaßen berücksichtigt werden.

Horizontal, das heißt innerhalb der jeweiligen Ebenen, sollten aus Gründen der Vergleichbarkeit und der Sensibilität des Koeffizienten ebenfalls keine Ergänzungen/Streichungen vorgenommen werden. Der Symmetriekoeffizient basiert auf Verhältnissen. Wenn neue Informationen ergänzt werden, verändert dies das Verhältnis innerhalb des Koeffizienten und innerhalb der Ebenen. So beeinflusst beispielsweise mehr/zusätzliche Information zu Vorsorgeleistungen die Gewichtung dieser speziellen Leistung im Vergleich mit anderen Leistungen der Ebene. Zudem würden die zusätzlich berücksichtigten Arten der Einnahmen/Ausgaben im Vergleich zu nicht berücksichtigten Einnahmen/Ausgaben Gewicht erhalten. Es müsste folglich sichergestellt werden, dass alle Einnahmen/Ausgaben der gleichen Art miteinfließen.

Die genannten Gründe lassen von der Entwicklung und die Verwendung eines Hybrid-Koeffizienten aus Kameralistik und Doppik abraten.

Jedoch sind verschiedene Alternativen denkbar, die den Informationsgehalt der Doppik berücksichtigen. Die nächstliegende, jedoch zugleich auch kurzfristig unwahrscheinlichste Alternative wäre die Umschreibung des Symmetriekoeffizienten von der Kameralistik in die Doppik. Dies wäre durchaus wünschenswert, jedoch mit hohem Aufwand verbunden, da die Landeseite vollständige doppische Daten erheben müsste. Vollständig bedeutet in diesem Zusammenhang die doppischen Äquivalente zu den bereinigten Ausgaben/Einnahmen (inkl. ausgewählter Einzelposten; siehe dazu die Beschreibung der Berechnung des Symmetriekoeffizienten in Abschnitt 3.6.2) und zusätzliche Posten, die in einem doppischen Symmetriekoeffizienten ergänzt werden könnten (z.B. periodenübergreifende Einnahmen/ Ausgaben). Dieser doppische Symmetriekoeffizient wäre allerdings mit dem aktuellen kameralistischen Symmetriekoeffizienten nicht mehr vergleichbar.

Denkbar wäre auch eine Annäherung an die Doppik, um beispielsweise periodenübergreifende Zahlungen besser abzubilden. Hierzu könnte auf einer kameralistischen Datenbasis eine Art „Pseudo-Doppik“ aufgebaut werden. Diese würde für jede Einnahme- und Ausgabeart die Periodenzuordnung trennscharf ermitteln. Vieldiskutierte Zahlungen, wie z.B. Zinszahlungen oder auch Rückstellungen, könnten nach einem einheitlichen Schema zugeordnet werden.³² Diese Option ginge immer noch mit nicht unerheblichen Aufwand einher. Einnahmen und Ausgaben könnten nicht mehr pauschal der Periode zugeordnet werden, in der sie getätigt werden, wie in der Kameralistik, sondern müssten auf ihren Verwendungszweck und dessen Zeitpunkt untersucht werden. Eine solche Differenzierung ist nur in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen Ebenen/Ressorts vorstellbar.

³² Eine Zuordnung nach doppischem Vorbild ist naheliegend.

Schließlich könnte eine Analyse der Finanzmittelverteilung außerhalb des Symmetriekoeffizienten ergänzt werden. Durch diese Option wird kein quantitatives Ergebnis berechnet, sie gibt, ähnlich wie die Stressfaktoren, Hinweise auf mögliche Schiefagen in der Verteilung der Finanzmittel. Berücksichtigt und verglichen werden könnte beispielsweise die Entwicklung der Rücklagen oder der Zinsen auf beiden Ebenen. Von besonderem Interesse sind hier all jene Posten, die nicht durch die Kameralistik abgebildet werden können. Die absolute Höhe der Posten ist wieder nicht für Rückschlüsse auf die Verteilung geeignet, jedoch können Unregelmäßigkeiten im Verlauf oder Trends aufschlussreich sein. Eine tiefgreifende Analyse kann in manchen Fällen zusätzlich die Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen berücksichtigen. Diese denkbare Alternative steht *neben* der Symmetrieüberprüfung durch den Symmetriekoeffizienten und ergänzt diesen.

Soll die Symmetriebetrachtung durch die Analyse ausgewählter doppischer Daten außerhalb des Symmetriekoeffizienten ergänzt werden, sind folgende Position/Indikatoren von Interesse:

Primär sind Information auf Landes- und Kommunalebene zu Rückstellungen, Abschreibungen, Zinsen, (Anlage-)vermögen und dem Eigenkapital von Vorteil. Diese Kategorien können nach eigenem Ermessen durch den Vergleich ausgewählter Einzelpositionen ergänzt werden. So bietet sich im Fall der Rückstellungen beispielweise eine genaue Betrachtung der Pensionsrückstellungen auf beiden Ebenen an. Auch Instandhaltungsrückstellungen oder Baualtlasten kommen in Betracht. Abschreibungen können differenziert nach Anlagearten untersucht werden. Bei der Betrachtung des Anlagevermögens könnten auch Ersatzbedarfe berücksichtigt werden. Die Betrachtung der Zinsen verschiebt die Diskussion über die Periodenzugehörigkeit weg vom Symmetriekoeffizienten.

Die Auswahl dieser zusätzlichen Faktoren sollte an die jeweiligen Ebenen angepasst sein. Derzeit sind lediglich doppische Informationen zur kommunalen Ebene vorhanden. Es kann jedoch durchaus sein, dass einer großen kommunalen Position eine kleine Position auf Landesebene gegenübersteht und umgekehrt. Wie bereits erwähnt, kann eine durch ausgewählte doppische Positionen außerhalb des Symmetriekoeffizienten ergänzte Betrachtung einen reinen doppischen Symmetriekoeffizienten nicht ersetzen. Ähnlich wie die Stressfaktoranalyse kann sie aber u.U. Auffälligkeiten schnell anzeigen.

3.4.4 Ländervergleich

Als Kennzahl ist der Symmetriekoeffizient gut für den Ländervergleich geeignet. Jedoch ist der Erkenntnisgewinn eines Ländervergleichs mittels des Symmetriekoeffizienten gering. Bei der Berechnung des Symmetriekoeffizienten fließen keine direkten Vergleichsdaten aus anderen Ländern ein. Ein großer Vorteil des Instruments ist, dass er für sich alleinstehend eine Aussage zur symmetrischen Mittelverteilung in einem Land treffen kann. Dies ist wünschenswert, da Aussagen wie „in anderen Ländern sind die Mittel genauso asymmetrisch verteilt“ eine Ebene nicht von der Verpflichtung der Symmetrie befreien könnte und sollte.

Lediglich in der anderen Richtung ist ein Vergleich interessant, wenngleich ebenfalls ohne direkte Konsequenz. Die Orientierung an Best Practices in anderen Ländern, die einen „besseren“ Symmetriekoeffizienten ausweisen kann gewinnbringend sein. Dennoch muss auch hier berücksichtigt werden, dass sich die Länder in ihrem Ausgleichssystem teilweise stark unterscheiden. Selbst bei sehr ähnli-

chen Systemen spielen die Verteilung der Aufgaben zwischen den Ebenen und die Unterscheidung in pflichtige und freiwillige Aufgaben eine Rolle.

Vergleiche *einzelner* Ausgabe- und Einnahmeposten auf Landes- und Kommunalebene zwischen Ländern sollten nur mit Vorsicht interpretiert werden. Die Begründung folgt dabei der Argumentation des Kommunalisierungsgradvergleichs. Für ein einzelnes Land sind der Kommunalisierungsgrad und seine Veränderung sehr aufschlussreich. Jedes Land überträgt jedoch unterschiedlich viele Aufgaben an seine Kommunen. Der Umfang der übertragenen Aufgaben ist u.a. abhängig von der Größe des Landes und seiner Struktur, ein Kommunalisierungsgrad von beispielsweise 0,2 (20%) ist a priori nicht besser oder schlechter als einer von 0,6 (60%).

Ein Ländervergleich einzelner Posten würde voraussetzen, dass alle verglichenen Länder Ausgaben identisch verbuchen. Dies ist nicht immer der Fall. Vesper (2006, S.23) führt das Beispiel der Ausgaben für die Betreuung in Kindertagesstätten an: Unterstützung für private Einrichtungen wird aus Zuweisungen finanziert. Öffentliche Einrichtungen hingegen werden zusätzlich über den Personalposten unterstützt. In den ostdeutschen Flächenländern haben zwei Drittel der Einrichtungen öffentliche und nur ein Drittel private Träger. In den westdeutschen Ländern ist dieses Verhältnis umgekehrt. Somit haben die westlichen Länder im Verhältnis einen höheren Anteil an Personalkosten durch die Betreuung in Kitas als die ostdeutschen Flächenländer.

Prinzipiell ist der Symmetriekoeffizient somit durchaus für einen Ländervergleich geeignet. Da in seine Berechnung keine systemspezifischen Informationen fließen, bergen die Schlüsse, die aus einem solchen Vergleich gezogen werden können, jedoch kaum Mehrwert.

3.4.5 Analyse von speziellen Einnahmen und Ausgaben: Mittel für Flüchtlingshilfe

Für die Analyse der Auswirkungen von spezifischen Einnahmen/Ausgaben auf den Symmetriekoeffizienten bietet sich folgende Systematik an. Zunächst muss zwischen einer zweckgebundenen Einnahme/Ausgabe und einer zweckungebundenen Einnahme/Ausgabe unterschieden werden. Im nächsten Schritt wird ermittelt, ob einer Ausgabe eine entsprechende Einnahme gegenübersteht.

Der Symmetriekoeffizient berücksichtigt alle Einnahmen, die nicht vollständig durch ihr Ausgabenpendant ausgeschöpft werden, als allgemeine Deckungsmittel. Diese Mittel fließen unmittelbar in den Symmetriekoeffizienten ein. Ist beispielsweise die tatsächliche Verteilung der Mittel sehr asymmetrisch, „verbessern“ zusätzliche Mittel die Situation der benachteiligten Ebene. Aus einer temporären Perspektive heraus, besteht somit ein Anreiz, Einnahmen in spätere Perioden zu verschieben und Ausgaben aus späteren Perioden in Vorperioden zu erfüllen.

Für die periodenübergreifenden Einnahmen, wie z.B. für Asylzwecke, bedeutet dies, dass sie symmetriefördernd wirken, d.h. der Symmetriekoeffizient fällt höher aus, als er tatsächlich ist. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn keine oder nur im Vergleich geringe Ausgaben aus Vorperioden in die betrachtete Periode vorgezogen wurden.

Tatsächlicher SK < errechneter SK falls,

Einnahmen aus zukünftigen Perioden > Ausgaben aus zukünftigen Perioden,

und tatsächlicher SK > errechneter SK falls,

Einnahmen aus zukünftigen Perioden < Ausgaben aus zukünftigen Perioden.

Das Vorziehen oder Nachlagern von Einnahmen und Ausgaben erschwert die Interpretation des Symmetriekoeffizienten. Der Wert des Koeffizienten ist möglicherweise durch das Verhältnis dieser Periodenungenauigkeiten zwischen den beiden Ebenen geprägt. Aller Erwartung nach ist die Ausprägung dieser Ungenauigkeit jedoch gering.

„Der Bund hat den Ländern mit dem „Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern“ zusätzliche Mittel für die Flüchtlingshilfe zur Verfügung gestellt. Diese Mittel sollten für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Gesundheitsversorgung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sowie Flüchtlingen ausgleichen. Gemäß Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 23. Oktober 2015 wurde die Auszahlung der Bundesmittel für 2016 in das Haushaltsjahr 2015 vorgezogen und den Landkreisen und kreisfreien Städten als Aufgabenträger bereits im November 2015 ausgereicht.“³³. Dies bedeutet, dass die Gemeindeebene im Jahr 2015 11,25 Mio. Euro an Mehreinnahmen hatte, die aus dem Jahr 2016 vorgezogen wurden. Die Mehreinnahmen aus den zusätzlichen Mitteln für die Flüchtlingshilfe entsprechen 0,16 % der gesamten bereinigten Einnahmen der Gemeinden im Jahr 2015.³⁴

Den 11,25 Mio. € (plus ggf. andere vorgezogenen Einnahmen) gegenüber gestellt werden müssten Ausgaben, die aus dem Jahr 2016 in das Jahr 2015 vorgezogen wurden. Zu diesen Ausgaben liegen den Gutachtern jedoch derzeit keine Daten vor.

3.5 Daten

In diesem Abschnitt wird die Datengrundlage der Analysen der folgenden Kapitel näher beschrieben. Neben Aufbau und Struktur der Daten werden auch deren Periodenbezug und der Einfluss der Konjunktur kurz erläutert.

3.5.1 Kassen- und Rechnungsergebnisse

Eine der größeren Herausforderungen im Rahmen der Symmetriebetrachtung ist die Vergleichbarkeit der Daten. Bis 2011 konnten bei der Berechnung des vertikalen Symmetriekoeffizienten die Rech-

³³ Tabelle des MdF Brandenburg.

³⁴ Asyl-Mehreinnahmen aus 2016: 11,25 Mio. €. Bereinigte Einnahmen der Gemeindeebene 2015: 7.010,8 Mio. €

nungsergebnisse (Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 3.1) verwendet werden. Jedoch wurden die Rechnungsergebnisse auf Landesebene seit 2011 nicht mehr aktualisiert. In der Konsequenz nutzt das vorliegende Gutachten für die Jahre nach 2011 die Kassenstatistik (Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 2). Die Rechnungsergebnisse beruhen auf den Jahresrechnungsergebnissen. Die Kassenstatistik hingegen beruht auf den vierteljährlichen Kassenabschlüssen der Gebietskörperschaften. Demzufolge ist die Kassenstatistik aktueller, in manchen Aspekten jedoch noch nicht endgültig.³⁵

Tabelle 5: Vergleich Rechnungsergebnisse und Kassenergebnisse.

	Rechnungsergebnisse	Kassenstatistik
Verfügbarer Zeitraum	bis 2011	bis 2017.2
Turnus	jährlich	vierteljährlich
Basis	Jahresrechnungsergebnisse	vierteljährliche Kassenabschlüsse

Der Symmetriekoeffizient wird punktuell für jedes Jahr ausgerechnet. Dies bedeutet, dass er formal richtig nur als Punktwolke dargestellt werden sollte. Eine Verknüpfung von zwei Punkten durch eine Linie, wie beispielsweise in Abbildung 6 des Gutachtens, kann irreführend sein. Zum Beispiel, entspricht der Wert des abgebildeten Symmetriekoeffizienten zwischen den Jahren 2015 und 2016 (dies entspräche dem Stand des 2. Vj 2016) nicht zwangsläufig dem tatsächlichen Wert eines zu diesem Zeitpunkt berechneten Symmetriekoeffizienten. Die lineare Interpolation dient in diesem Zusammenhang lediglich einem illustrierenden Zweck.

Die Ergebnisse der Kassenstatistik und Rechnungsergebnisse fallen in manchen Jahren auseinander. Für die Landesebene stehen die Rechnungsergebnisse nur bis 2011 zur Verfügung. Eine Berechnung des Symmetriekoeffizienten auf dieser Datenbasis ist somit ab 2012 nicht mehr möglich. Eine quantitative Gegenüberstellung beider Berechnungsgrundlagen am Beispiel von Schleswig-Holstein kann Lamouroux und Thöne (2016, Anhang) entnommen werden. Die Abgrenzung des Beobachtungszeitraums (2012-2016) macht eine erneute, detaillierte Differenzierung des Symmetriekoeffizienten auf Basis von Kassenstatistik und Rechnungsergebnissen durch mangelnde Daten unmöglich. Die Gutachter erachten den Symmetriekoeffizienten auf Basis der Rechnungsergebnisse für maßgeblicher. Für die Jahre bis 2011 (vorheriger Prüfungszeitraum), in denen beide Datengrundlagen parallel zur Verfügung stehen, wird somit der Symmetriekoeffizient auf Basis der Rechnungsergebnisse bevorzugt verwendet.

Rückschlüsse über eine aktuelle Differenz zwischen den symmetriebezogenen Ergebnissen der Kassenstatistik und hypothetischen Rechnungsergebnissen können nicht gezogen werden. Mit anderen Worten: Nur, weil ein Symmetriekoeffizient auf Basis der Kassenstatistik in den Jahren bis 2011 im-

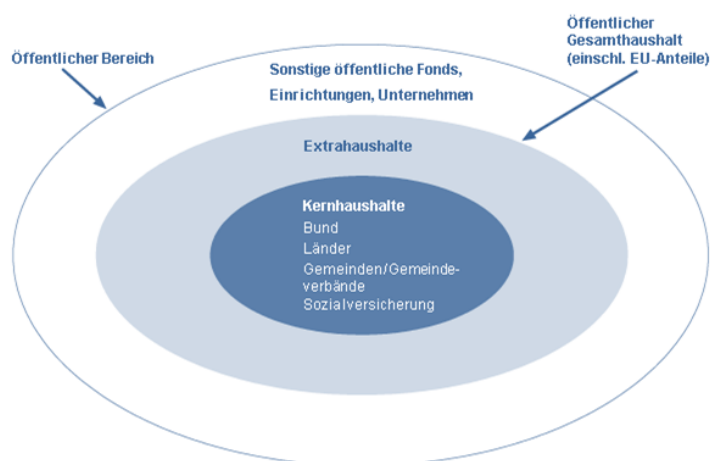
³⁵ Siehe dazu: Lamouroux und Thöne (2016, Anhang) sowie: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Methoden/MethodischesKassenstatistik.html>.

mer oberhalb/ unterhalb des Symmetriekoeffizienten auf Basis der Rechnungsergebnisse lag, bedeutet dies *nicht*, dass dies auch nach 2011 der Fall sein muss.

3.5.2 Schalenkonzept und Extrahaushalte

Ungefähr zeitgleich zu der der Nicht-Fortführung der Rechnungsergebnisse erfolgte die Umstellung auf das „Schalenkonzept“ in den Finanz- und Personalstatistiken bei den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes.

Das Schalenkonzept sieht eine Unterteilung öffentliche Haushalte und ihrer Parafiski in drei Bereiche vor. In der inneren Schale werden u.a. die Kernhaushalte der Länder, Gemeinden/Gv. und Sozialversicherungen aufgeführt. Ergänzt wird diese durch die umliegende, mittlere Schale der Extrahaushalte. Hierunter fallen alle Extrahaushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung. Kern- und Extrahaushalte bilden zusammen den öffentlichen Gesamthaushalt (inkl. Finanzanteile der EU). Schließlich ergänzen die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) als äußere Schale das Bild. Alle drei Schalen zusammen ergeben den öffentlichen Bereich.



Bildquelle: Statistisches Bundesamt 2014.

Abbildung 2: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken.

Die Berechnung des Symmetriekoeffizienten nach Junkernheinrich (2012) nutzt Daten zu den Kernhaushalten des Landes und der Kommunen. Nicht berücksichtigt werden die Extrahaushalte, also alle Zahlungen von und an öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die eine staatlich kontrollierte, institutionelle Einheit mit einem Eigenfinanzierungsanteil von unter 50% sind (vgl. Abschnitt 3.10).³⁶ Der Anteil der Extrahaushalte am öffentlichen Gesamthaushalt ist von Land zu Land und auch zwischen den Gebietskörperschaften unterschiedlich.

³⁶ Das Statistische Bundesamt macht in einem Prüfschema die Unterschiede zwischen Extrahaushalten und sonstigen öffentlichen FEU deutlich. Siehe dazu „Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken“ S.7:

Die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten in Extrahaushalte hat zudem Auswirkungen auf die Entwicklung einzelner Posten in den Kernhaushalten. So kann ein Rückgang, beispielsweise in der Investitionstätigkeit, auch durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus dem kommunalen Kernhaushalt in den Extrahaushalt hervorgerufen worden sein.³⁷

Die zentralen Analysen des vorliegenden Gutachtens basieren der Vergleichbarkeit willen auf dem bisher verwendeten Symmetriekoeffizienten für die Kernhaushalte. Zur Erweiterung wird in Abschnitt 3.10 ein neuer, erweiterter Ansatz zur Berechnung des Symmetriekoeffizienten inklusive Daten aus den Extrahaushalten vorgestellt. Dies vervollständigt die Symmetriebetrachtung und soll – wenn die damit verbundenen Fragen zur Datenerfassung geklärt sind – einen Grundstein für künftige Analysen bieten.

3.5.3 Sonderaufbereitung des Statistischen Bundesamts

Auf Anfrage hat das Statistische Bundesamt eine Sonderberechnung der Art der Ausgabe/ Einnahme „Allgemeine Zuweisungen und Umlagen“ (bspw. Rechnungsstatistik 2011: FS 14 Reihe 3.1) angefertigt. Diese ist zur Fortführung der Zeitreihe notwendig, da die Art der Ausgabe/ Einnahme seit 2012 nicht in dieser Form weiter berechnet wird. Das Statistische Bundesamt setzt die Berechnung in abgewandelter Form unter der Bezeichnung „Laufende Zuweisungen und Umlagen“ fort (bspw. Kassenstatistik 2016: FS 14 Reihe 2). Im Zuge dieser Anpassung wurden weder zusätzliche Zahlungen in der Tabelle ergänzt noch gestrichen. Lediglich die Zusammenfassung, d.h. die Darstellung unter dem neuen Begriff „Laufende Zuweisungen und Umlagen“ hat sich verändert.

Das Statistische Bundesamt verweist in diesem Kontext auf eine Tabelle der FS 14, Reihe 2, 1.-4. Vj 2010. Diese listet die Gruppierungsnummern auf Landes- und Gemeindeebene auf, die in die jeweiligen ausgewiesenen Arten der Ausgabe/ Einnahme einfließen.

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wurde die Sonderauswertung zur Berechnung des Symmetriekoeffizienten verwendet. Auch bei der Berechnung des Symmetriekoeffizienten inklusiver der Extrahaushalte (SKx) wurde die Sonderauswertung genutzt. Dies erscheint in diesem Kontext angemessen, da Zahlungen aus Extrahaushalten im Kontext der Art der Ausgabe/ Einnahme „Allgemeine Zuweisungen und Umlagen“ vernachlässigbar sind.

3.5.4 Konjunktur

Der Betrachtungszeitraum der Symmetrieanalyse beginnt 2012 und reicht bis Ende 2016. Dies ist mit Blick auf die Interpretation und den Vergleich des Symmetriekoeffizienten bedeutsam. Ein zu kurz gewählter Beobachtungszeitraum könnte ein verzerrtes Bild abgeben, da Schwankungen im Koeffizienten zu gering oder über die Maße interpretiert würden. Geht es der Wirtschaft besonders

https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Methoden/FachbegriffeFinanzPersonalstatistiken_pdf.pdf?__blob=publicationFile, sowie Schmidt et al. (2017), WISTA Wirtschaft und Statistik, Ausgabe 1, 2017:

³⁷ Vgl. Vesper 2006, S.23.

schlecht oder gut, wirkt sich dies auf den Symmetriekoeffizienten aus.³⁸ Zwischen möglichen Extremen sollte es Phasen der Angleichung geben, die den Symmetriekoeffizienten wieder näher an den Wert 1 bringen. Gleichermaßen gilt, liegt der Durchschnitt des Symmetriekoeffizienten während des gesamten Beobachtungszeitraum weit über oder unter dem Wert für perfekte Symmetrie, 1, so deutet dies auf eine systematische Benachteiligung einer Ebene hin.

3.5.5 Periodenbezug

Der Symmetriekoeffizient schafft ein Maß für die proportionale Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen in einem spezifischen Jahr; der Wert des Symmetriekoeffizienten für 2016 gibt lediglich die Verteilung der Mittel für dieses Jahr wieder. Mit Blick auf die Berechnung und die Interpretation ist daher der Periodenbezug des Koeffizienten von großer Bedeutung.

In der Berechnung des Symmetriekoeffizienten sollten lediglich 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. Praktisch bedeutet dies, dass u.a. Zinsausgaben und –einnahmen aus der Analyse ausgeschlossen werden sollten.³⁹ Die Begründung hierfür liegt im Äquivalenzprinzip. Steuerzahler und Empfänger steuerfinanzierter öffentlicher Leistungen sollen auch in der zeitlichen Dimension des Prinzips übereinstimmen. Ziel des Symmetriekoeffizienten ist es, die aufgabenäquivalente Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen zu prüfen. Daher sollten auch unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenzuordnung eben nur solche Ausgaben/Einnahmen berücksichtigt werden, die den Aufgaben der aktuellen Periode entsprechen.⁴⁰

Wünschenswert für die Analyse der Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen wären Daten zu den Aufgaben der Ebenen und deren Kosten. Allerdings sind diese nicht im gleichen Umfang oder teilweise gar nicht für beide Ebenen vorhanden. Daher werden bei der Berechnung Ist-Ausgaben und -Einnahmen genutzt (vgl. Abschnitt 3.4 für eine differenziertere Diskussion der Aufgaben/Ausgaben und Kameralistik/Doppik). Die Daten der Rechnungs- und Kassenergebnisse sind im Kontext des Symmetriekoeffizienten die beste Approximation der Kosten für Aufgaben, da sie in guter Qualität für beide Ebenen vorhanden sind und somit einen Vergleich zwischen Land und Kommunen ermöglichen.

³⁸ Vgl. den Einfluss der Gewerbesteuer auf den Symmetriekoeffizienten in Junkernheinrich 2012, S.13f.

³⁹ In den vergangenen Gutachten des FiFo (Thöne et al. (2015) sowie Lamouroux und Thöne (2016)) wurde der Symmetriekoeffizient sowohl mit als auch ohne die Berücksichtigung der Zinsen ausgewiesen.

⁴⁰ Pensionsausgaben sind im Kontext der Periodenzugehörigkeit nur schwierig einzubetten. Sie beziehen sich inhaltlich auf eine vergangene Periode, werden jedoch in einer späteren Periode ausgezahlt (siehe hierzu Junkernheinrich, 2012, S.66ff).

3.6 Symmetriekoeffizient

3.6.1 Zuschussbedarfe und Periodenzugehörigkeit

Der Symmetriekoeffizient stellt den zu verteilenden Einnahmen jene Ausgaben gegenüber, die einen Zuschussbedarf aufweisen. Dies bezieht sich auf alle Ausgaben, die nicht ausschließlich durch zweckgebundene Einnahmen (z.B. Entgelte, Zweckzuweisungen, Erstattungen etc.) finanziert werden können (vgl. Junkernheinrich 2012, S.13). Die Zuschussbedarfe werden durch zweckungebundene Mittel gedeckt. Diese Finanzmittel, allgemeine Deckungsmittel genannt, können beispielsweise Steuern oder Zuweisungen sein.

Im Kontext des Kommunalisierungsgrades erklären Arnold et al. (2015, S. 19) den Zuschussbedarf wie folgt: „Der Begriff Zuschussbedarf ist demzufolge nicht normativ – i. S. eines wie auch immer definierten objektiven Finanzbedarfs – zu verstehen. Er ist vielmehr ausschließlich auf das finanzwirtschaftliche Erfordernis bezogen, eine gegebenenfalls bestehende Lücke zwischen den aufgabenspezifischen Ausgaben und zweckgebundenen Einnahmen durch allgemeine Deckungsmittel schließen zu müssen.“

Der Zuschussbedarf ist somit keine feste Größe, sondern variiert in Abhängigkeit von Umfang und Qualität der Leistung und Deckung durch zweckgebundene Einnahmen.

Der vertikale Symmetriekoeffizient berücksichtigt lediglich Ausgaben und Einnahmen der betrachteten Periode. Manche Ausgaben bzw. Einnahmen sind jedoch nicht einfach einer bestimmten Periode zuordenbar. So birgt beispielsweise die Berücksichtigung der Zinsen regelmäßig Diskussionspotenzial. Lamouroux und Thöne (2016) und Junkernheinrich (2012) betonen die finanzwissenschaftliche Vorteilhaftigkeit des Symmetriekoeffizienten *ohne* Berücksichtigung dieser Zinszahlungen. Der Vollständigkeit halber wird der Symmetriekoeffizient jedoch, wie auch im Gutachten von 2015, mit und ohne Berücksichtigung von Zinszahlungen ausgewiesen.

3.6.2 Berechnung des Symmetriekoeffizienten

Der Symmetriekoeffizient ist ein Doppelquotient aus dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelverbrauchs (DMV) und dem kommunalen Anteil des Deckungsmittelbestandes (DMB). Eine vorangehende Analyse des DMV und des DMB ist notwendig für das Verständnis der Schlussfolgerungen.

3.6.2.1 Deckungsmittelverbrauch

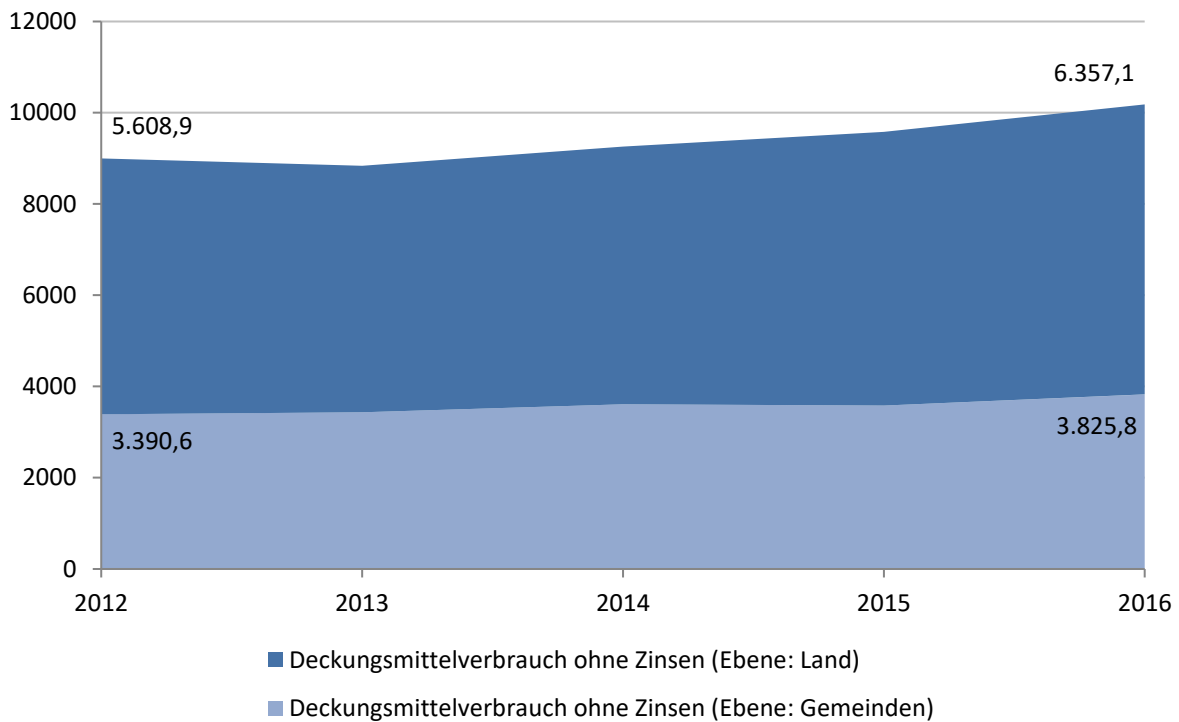
Der Deckungsmittelverbrauch bemisst die Ausgaben für Aufgaben, die nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt sind und daher durch allgemeine, zweckungebundene Deckungsmittel zu finanzieren sind. Der Deckungsmittelverbrauch ist die Differenz zwischen funktionsbezogenen Ausgaben und funktionsbezogenen Einnahmen.⁴¹

Tabelle 6: Ableitung der funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen nach Thöne et al. (2015).

Funktionsbezogene Ausgaben	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

Abbildung 3 zeigt den Deckungsmittelverbrauch des Landes und der Kommunen im Zeitraum von 2012 bis 2016. Der Deckungsmittelverbrauch beider Ebenen entwickelt sich nahezu parallel, wobei das Land einen leichten Anstieg des Deckungsmittelverbrauchs verzeichnet.

⁴¹ Alleinstehend sind die funktionsbezogenen Einnahmen und Ausgaben nicht interpretierbar, da sie erst durch die Verrechnung um Zahlungen gleicher Ebene bereinigt werden.



Daten: Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse Fachserie 14 Reihe 2).

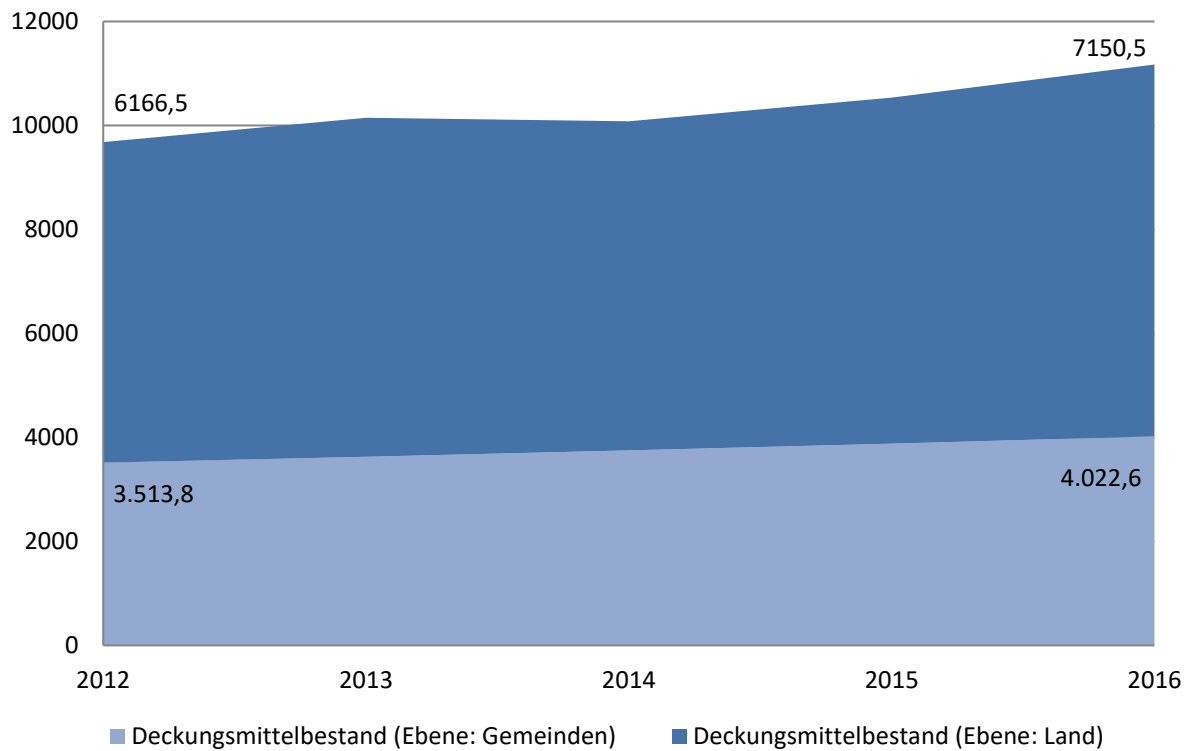
Abbildung 3: Entwicklung des Deckungsmittelverbrauchs (ohne Zinsen) für Brandenburg (in Mio. Euro).

3.6.2.2 Deckungsmittelbestand

Der Deckungsmittelbestand ist analog zum Deckungsmittelverbrauch definiert. Er bezieht sich auf die zweckungebundenen Mittel, die den Kommunen oder dem Land zur Verfügung stehen. Der Deckungsmittelbestand umfasst beispielsweise Steuern oder auch Zuweisungen, über die das Land oder die Kommunen frei verfügen können.

Tabelle 7: DMV und DMB. Darstellung nach Thöne et al. (2015) auf Basis von Junkernheinrich (2012, unveröffentlicht).

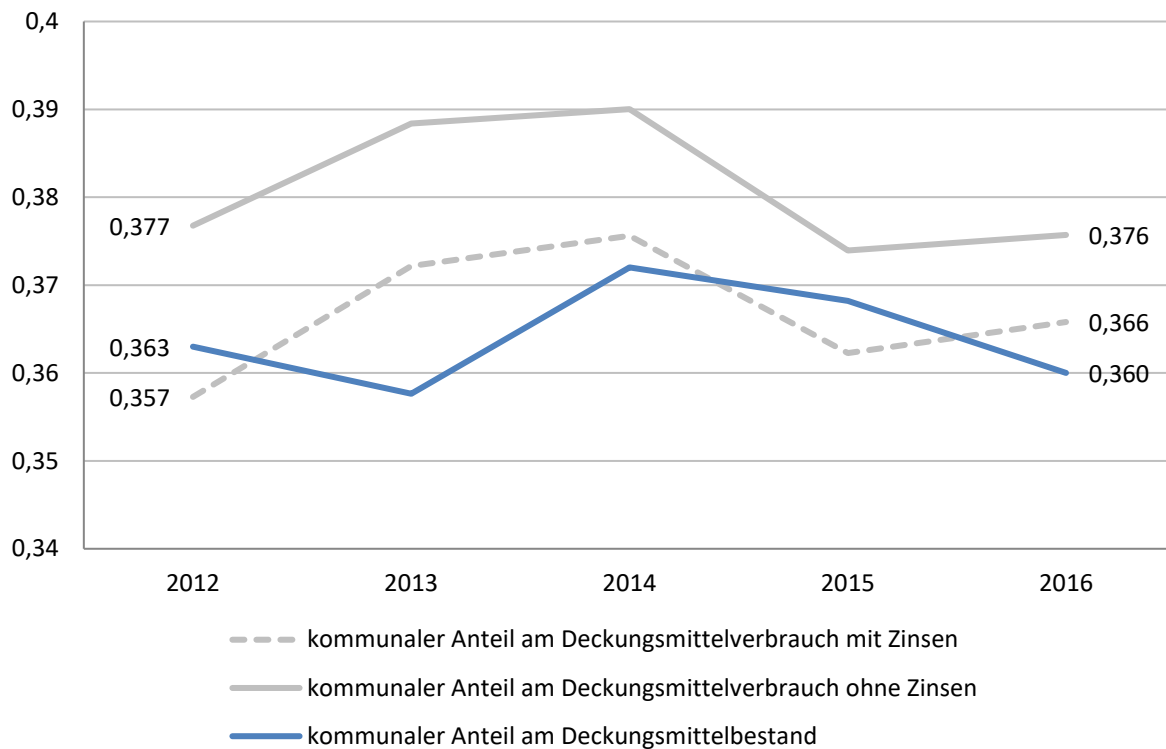
Deckungsmittelverbrauch	Deckungsmittelbestand
Funktionsbezogene Ausgaben	Einnahmen aus Steuern sowie steuerähnlichen Abgaben
./. Funktionsbezogene Einnahmen	+ Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
	./. Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen



Daten: Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse Fachserie 14 Reihe 2).

Abbildung 4: Entwicklung des Deckungsmittelbestandes für Brandenburg (in Mio. Euro).

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung des Deckungsmittelbestandes von 2012 bis 2016. Für beide Ebenen steigt der Deckungsmittelbestand leicht an: Bei den Kommunen steigt er dabei nahezu stetig an, beim Land ist er leicht volatil.



Daten: Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse Fachserie 14 Reihe 2)

Abbildung 5: Vergleich des kommunalen Anteils des Deckungsmittelverbrauchs und des Deckungsmittelbestands für Brandenburg von 2012 bis 2016 in Prozent.

Abbildung 5 vergleicht die kommunalen Anteile des Deckungsmittelverbrauchs und des Deckungsmittelbestands miteinander. Der Symmetriekoeffizient ist der Quotient dieser beiden Größen, daher sind der kommunale Anteil des Deckungsmittelverbrauchs und des Deckungsmittelbestands bei perfekter Symmetrie (Symmetriekoeffizient=1) identisch. Die Abbildung macht jedoch deutlich, dass dies in Brandenburg nicht der Fall ist.

3.6.2.3 Symmetrische Verteilung

Der Doppelquotient des Symmetriekoeffizienten dividiert den kommunalen Anteil des Deckungsmittelbestands durch den kommunalen Anteil des Deckungsmittelverbrauchs:

$$\text{Symmetriekoeffizient}_t = \frac{\text{kommunaler Anteil Deckungsmittelbestand}_t}{\text{kommunaler Anteil Deckungsmittelverbrauch}_t}$$

Perfekte Symmetrie zwischen Land und Kommunen herrscht, wenn der Symmetriekoeffizient 1 ergibt. Ein Symmetriekoeffizient unter 1 deutet auf eine Verteilung der Mittel zu Gunsten des Landes hin. Hat der Symmetriekoeffizient einen Wert größer als 1, wird zu Gunsten der Kommunen verteilt.

SK < 1 Verteilung zu Gunsten des Landes

SK = 1 Perfekte Symmetrie

SK > 1 Verteilung zu Gunsten der Kommunen

3.6.3 Ergebnisse

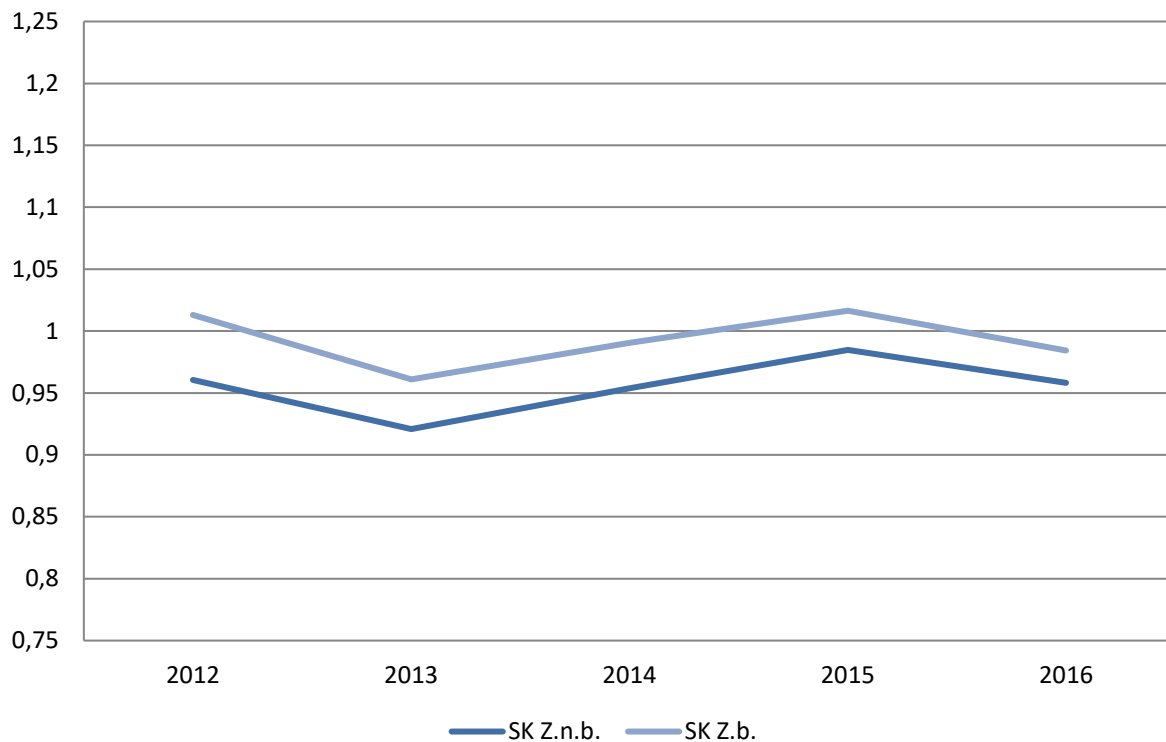
Der Symmetriekoeffizient zeigt eine asymmetrische Verteilung der Mittel zwischen Land und Kommunen an. Tabelle 8 und Abbildung 6 aktualisieren die Werte des Symmetriekoeffizienten für den Zeitraum von 2012 bis 2016. Die längere Zeitreihe erlaubt hier einen Vergleich, der konjunkturell bedingte Schwankungen besser darstellt, als ein vergleichsweise kurzer Zeitraum von ein oder zwei Jahren.

Tabelle 8: Symmetriekoeffizient der Kernhaushalte.

	2012	2013	2014	2015	2016
SK Z.n.b.	0,963	0,921	0,954	0,985	0,958
SK Z.b.	1,016	0,961	0,990	1,016	0,984

Daten: FS 14 Reihe 2 (Kassenstatistik der Kernhaushalte) und Sonderberechnungen des Statistischen Bundesamtes zur Fortführung der Zeitreihe; Z. (n.) b. = Zinseinnahmen und -ausgaben (nicht) berücksichtigt. 2012 inkl. Auslaufperiode.

Wie in Abschnitt 3.6.2.3 bereits erwähnt, nimmt der Symmetriekoeffizient bei perfekter Symmetrie den Wert 1 an. Perfekte Symmetrie wird jedoch selten erreicht. Daher wird in Abschnitt 3.7 für eine konsistente Symmetriedebatte der *Symmetriekorridor* eingeführt.



Daten: FS 14 Reihe 2 (Kassenstatistik der Kernhaushalte) und Sonderberechnungen des Statistischen Bundesamtes zur Fortführung der Zeitreihe. Z. (n.) b. = Zinseinnahmen und -ausgaben (nicht) berücksichtigt.

Abbildung 6: Symmetriekoeffizient der Kernhaushalte für Brandenburg (2012-2016).

Im aktuellen Betrachtungszeitraum liegt der Symmetriekoeffizient (Zinsen nicht berücksichtigt) unter 1. Dies entspricht einer Verteilung der Finanzmittel zu Gunsten des Landes. 2013 erreicht die Abweichung von der perfekten Symmetrie mit 7,9 Prozentpunkten einen Tiefstand. Bis 2015 verringert sich die Abweichung auf lediglich 1,5 Prozentpunkte, um schließlich 2016 wieder auf 4,2 Prozentpunkte zu steigen.

Die Werte des Symmetriekoeffizienten unter Berücksichtigung der Zinsausgaben und -einnahmen liegen über den Werten des Symmetriekoeffizienten ohne Berücksichtigung von Zinsen. Maßgeblich für die Bewertung der Symmetrie ist nach Einschätzung der Gutachter der Symmetriekoeffizient ohne Berücksichtigung von Zinszahlungen. Dieser zeigt eine systematische Verteilung der Finanzmittel zu Lasten der Kommunen an, die zu der Empfehlung einer Anpassung der Verbundquote führt. Da sich der Wert aber im „weichen Korridor“ befindet (siehe folgender Abschnitt 3.7), empfiehlt sich eine Stressfaktorenanalyse zur Absicherung einer solchen Empfehlung (siehe Abschnitt 3.8).

3.7 Symmetriekorridor

Die Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen sollte im Idealfall das Ziel der perfekten Symmetrie ($SK=1$) verfolgen. Dass dieses Ziel ohne nachträgliche Korrektur nicht punktgenau eingehalten werden kann, ist offensichtlich. Schwankungen des Symmetriekoeffizienten um 1 sind daher normal und bis zu einer gewissen Höhe vertretbar.⁴²

Dem Verfassungsanspruch genügt hier eine „ungefähre“ symmetrische Aufteilung der Mittel. Eine über alle Zweifel erhabene, exakte Verbundquote ist wissenschaftlich unter den heutigen Rahmenbedingungen kaum bestimmbar. Das Ausmaß der ohne Verbundquotenanpassung tolerierten Schwankungen um den Wert 1,0 herum unterliegt derzeit der Interpretation der zugleich finanziell betroffenen Akteure. Das erschwert die Einschätzung der Anpassungsnotwendigkeit.

3.7.1 Der empfohlene Symmetriekorridor und seine Alternativen

Der nachfolgend vorgestellte Symmetriekorridor soll es dem Land und den Kommunen ermöglichen, im Zeitablauf konsistenter zu den Anpassungsbedarfen zu kommunizieren. Ziele ist es, eine für alle Seiten akzeptierbare, gestufte Unterscheidung zu treffen, wann Abweichungen von 1,0 zu Veränderungen der Verbundquote führen müssen und wann nicht. Neben dem empfohlenen Korridor werden mögliche alternative Korridore vorgestellt, die ggf. ergänzend verwendet werden können. *Keiner* dieser Korridore aber kann wissenschaftlich einem objektiven Mehrwert gegenüber dem Symmetriekoeffizienten selbst schaffen, da keinen zusätzlichen Informationen einfließen (können). Der Mehrwert eines Korridors folgt aus seiner Akzeptanz durch die betroffenen Akteure und aus der zeitlichen Konsistenz, in der seine „Empfehlungen“ angenommen werden, unabhängig davon, ob man selbst davon kurzfristig profitiert oder nicht.

Fixer Symmetriekorridor. Als Hilfestellung zur Interpretation des Symmetriekoeffizienten wird hier ein fixer Korridor empfohlen. Seine Vorteile liegen in seiner Einfachheit und damit verbundenen Transparenz. Als äußere Grenze des Korridors bietet sich eine Abweichung von 5 Prozent nach oben und unten an. Diese Grenze lehnt sich an die in der Wissenschaft übliche (ebenfalls arbiträre) Abgrenzung von Ergebnissen, die als signifikante oder nicht-signifikant anerkannt werden. Diese wird operationalisiert mit einem Signifikanzniveau $\alpha = 5\%$. Es sei betont, dass der Symmetriekorridor nicht im strengen Sinne aus der Signifikanzbetrachtung abgeleitet ist; er entlehnt lediglich diese allgemein akzeptierte Ziffer.

Wir empfehlen, den Symmetriekorridor in einen in einen „harten“ und „weichen“ Korridor, um den Referenzwert 1,0 zu unterteilen.

Harter Korridor. Der harte Korridor umschließt eine Abweichung von bis zu 2,5 Prozentpunkten von dem Wert für perfekte Symmetrie (1,0). Somit erfasst er alle berechneten Symmetriekoeffizienten mit

⁴² Thöne et al. (2015): „Dem Verfassungsanspruch genügt hier eine „ungefähr“ symmetrische Aufteilung – für die vertikale Mittelverteilung wird kein klarer objektiver Quotenwert verlangt.“ (vgl. Verfassungsgericht Brandenburg 1999).

Werten von 0,975 bis 1,025. Die Abweichung von der perfekten Symmetrie innerhalb dieses Korridors wird als vernachlässigbar interpretiert, da eine „Punktlandung“ auf 1 sehr unwahrscheinlich ist. Somit besteht für die Jahre, in denen der Symmetriekoeffizient innerhalb des harten Korridors liegt kein Handlungsbedarf.

Weicher Korridor. Der weiche Korridor erweitert den harten Korridor in beide Richtungen. Er umfasst die Werte ab der Grenze des harten Korridors bis zu einer Abweichung von 5 Prozentpunkten von 1, d.h. alle Symmetriekoeffizienten mit Werten von 0,95 bis 0,975 und 1,025 bis 1,05. Liegt der Symmetriekoeffizient eines Jahres innerhalb des weichen Korridors, sollte eine Anpassung der Verbundquote ernsthaft erwogen werden. In diesem Bereich wird empfohlen, ergänzend zum Symmetriekoeffizienten eine Stressfaktorenanalyse durchzuführen, um diese Schlussfolgerung auf die Probe zu stellen. Die Ergebnisse der Stressfaktorenanalyse bestätigen einen möglichen Handlungsbedarf oder sie untermauern bestehende Zweifel daran. Ist die Stressfaktorenanalyse unauffällig, sollte innerhalb des weichen Korridors im Zweifel zugunsten einer Verbundquotenanpassung entschieden werden.⁴³

Außerhalb des Korridors. Liegt der Wert des Symmetriekoeffizienten außerhalb des weichen und harten Korridors, deutet dies auf einen Handlungsbedarf hin. Diese Interpretation wird verstärkt durch einen anhaltenden Trend des Symmetriekoeffizienten. Liegt er über mehrere Jahre hinweg unterhalb von 0,95 oder oberhalb von 1,05, so kann von einer systematischen Unterfinanzierung einer Ebene gesprochen werden.

Alternativ zum genutzten Korridor, können die Standardabweichung und ein vergleichender Korridor verwendet werden. Diese alternativen Korridore und ihre Vor- und Nachteile werden im Folgenden kurz diskutiert.

Standardabweichung. Ein in der Statistik gängiges Maß um Ausreißer in einer Datenreihe zu identifizieren ist ein Korridor von zwei Standardabweichungen. Alle Beobachtungen, die mehr als zwei Standardabweichungen vom Mittelwert entfernt sind, werden gesondert betrachtet. Auf den Kontext des Symmetriekoeffizienten übertragen würde dies bedeuten, dass überraschende Sprünge des Symmetriekoeffizienten außerhalb des Korridors liegen und somit ein Korrekturbedarf bei der Mittelverteilung vorliegt. Die Grenzen dieses Korridors sind nicht fix, sondern abhängig vom Mittelwert aller beobachteten Werte. Dies bedeutet, dass geringe, kontinuierliche Veränderungen nicht außerhalb des Korridors liegen werden. Folgt der Symmetriekoeffizient also einem Trend und entfernt sich langsam von dem Wert 1, liegt dies, selbst bei sehr hohen oder sehr niedrigen Werten nicht außerhalb des Korridors. Ein Anpassungsbedarf könnte somit übersehen werden.

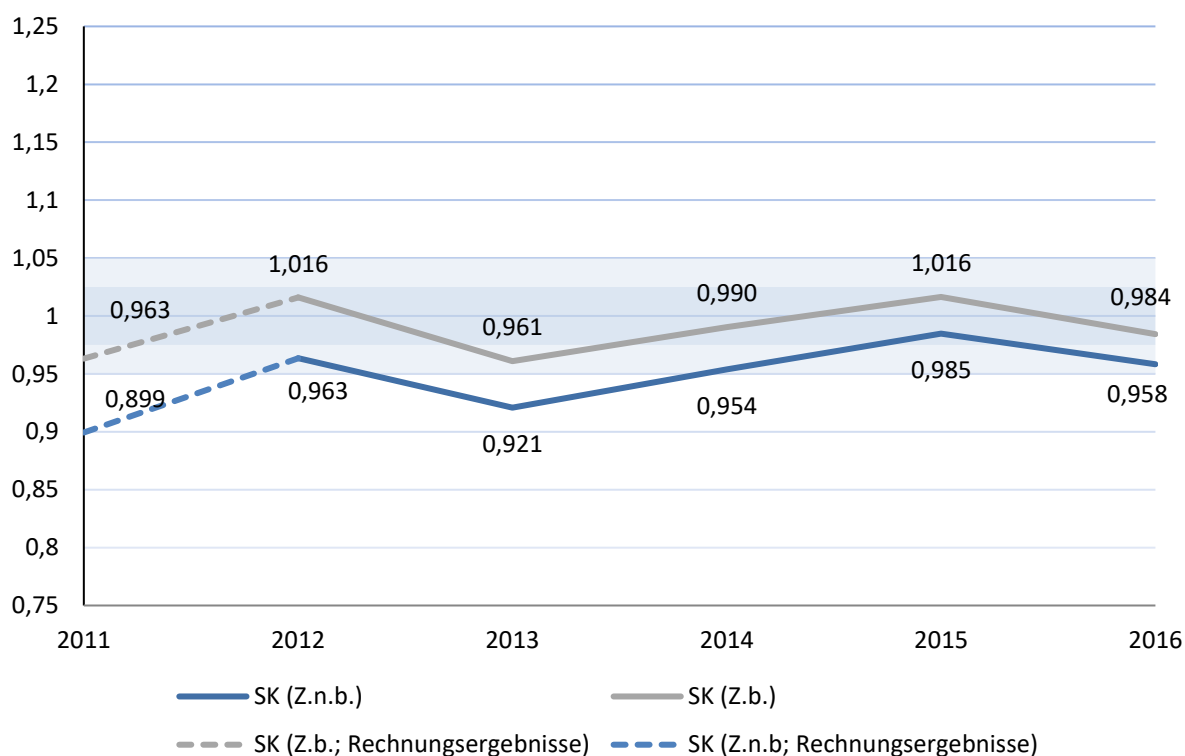
Flächenländer Korridor. Ein alternativer Korridor ergäbe sich, wenn man die Grenzen über den höchsten und niedrigsten Wert des Symmetriekoeffizienten der anderen Flächenländer definiert. Liegt der

⁴³ Die Ergebnisse der Stressfaktorenanalyse der Jahre 2011-2016 für Brandenburg werden in Abschnitt 3.8 näher erläutert. Durch die unterschiedliche Aufteilung der Aufgaben zwischen Land und Kommunen in jedem Land, sollten die Stressfaktorenanalysen in Abhängigkeit des betrachteten Landes unterschiedliche Schwerpunkte setzen.

Wert des Symmetriekoeffizienten beispielsweise unter dem niedrigsten Wert der anderen Länder, so müsste die Verteilung der Finanzmittel angepasst werden. Eine solche Festlegung des Korridors kann, bei einer Verwendung durch alle Flächenländer, langfristig zu einer immer besseren Annäherung an die perfekte Symmetrie von 1 führen.⁴⁴ Wird dieser Korridor jedoch nur von einzelnen Ländern genutzt, kann es passieren, dass sich alle Flächenländer von der perfekten Symmetrie entfernen. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn alle anderen Länder einen $SK > 1$ haben.

3.7.2 Anwendung des empfohlenen Symmetriekorridors

Abbildung 7 veranschaulicht den Symmetriekoeffizienten in den Grenzen des gewählten Korridors. Hierbei wird deutlich, dass die Werte des Symmetriekoeffizienten mit Ausnahme von 2011 und 2013 innerhalb des weichen bzw. für 2015 innerhalb des harten Korridors liegen. Die Anpassung der Verbundquote liegt nahe; eine Überprüfung der Stressfaktoren wird empfohlen.



Daten: FS 14 Reihe 2 (Kassenstatistik der Kernhaushalte) und Sonderberechnungen des Statistischen Bundesamtes zur Fortführung der Zeitreihe; für 2011: FS 14 Reihe 3.1 (Rechnungsergebnisse)

Abbildung 7: Symmetriekoeffizient und Korridor.

⁴⁴ Der Korridor würde bei der Verwendung durch alle Flächenländer immer kleiner. Das Zentrum der Oszillation läge dabei um den ursprünglichen Mittelwert. Die Symmetriekoeffizienten würden mit immer geringer werdender Amplitude um diesen Punkt schwanken.

Abbildung 7 verknüpft die Ergebnisse des vorangegangenen Gutachtens (Thöne et al. 2015) mit den Ergebnissen dieses Gutachtens. Dass dieses auf Grund der unterschiedlichen Datenlage nicht perfekt deckungsgleich geschehen kann, wurde mittels einer gestrichelten Linie verdeutlicht.

3.8 Stressfaktoren

Der Symmetriekoeffizient veranschaulicht die Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen ohne jedoch auf die einzelnen Ausgaben bzw. Einnahmen einzugehen. Sobald der Symmetriekoeffizient wie aktuell Werte innerhalb des „weichen Korridors“ (siehe oben Abschnitt 3.7) annimmt, die sowohl eine Anpassung als auch eine Beibehaltung der Verbundquote zulassen, sollte ergänzend eine genauere Betrachtung der ausgewählten Komponenten des Koeffizienten und sonstiger Stressfaktoren durchgeführt werden. Im FiFo-Gutachten des zum brandenburgischen Finanzausgleich von 2015 wurde eine ausgiebige Stressfaktorenanalyse durchgeführt. Diese wird hier in komprimierter Form nach Maßgabe der Empfehlungen aus Abschnitt 3.7.2 umgesetzt.

Die genutzten Stressfaktoren werden nach dem gleichen Schema betrachtet. Zunächst wird die Bedeutung des Stressfaktors für die Symmetrie zwischen Land und Gemeindeebene beschrieben. Anschließend werden die Auswirkungen möglicher hoher und niedriger Werte diskutiert. Abbildungen und Tabellen veranschaulichen die tatsächlichen Werte des Stressfaktors. Abschließend werden die Daten im Kontext des Symmetriekoeffizienten interpretiert.⁴⁵

Untersucht werden folgende Faktoren:

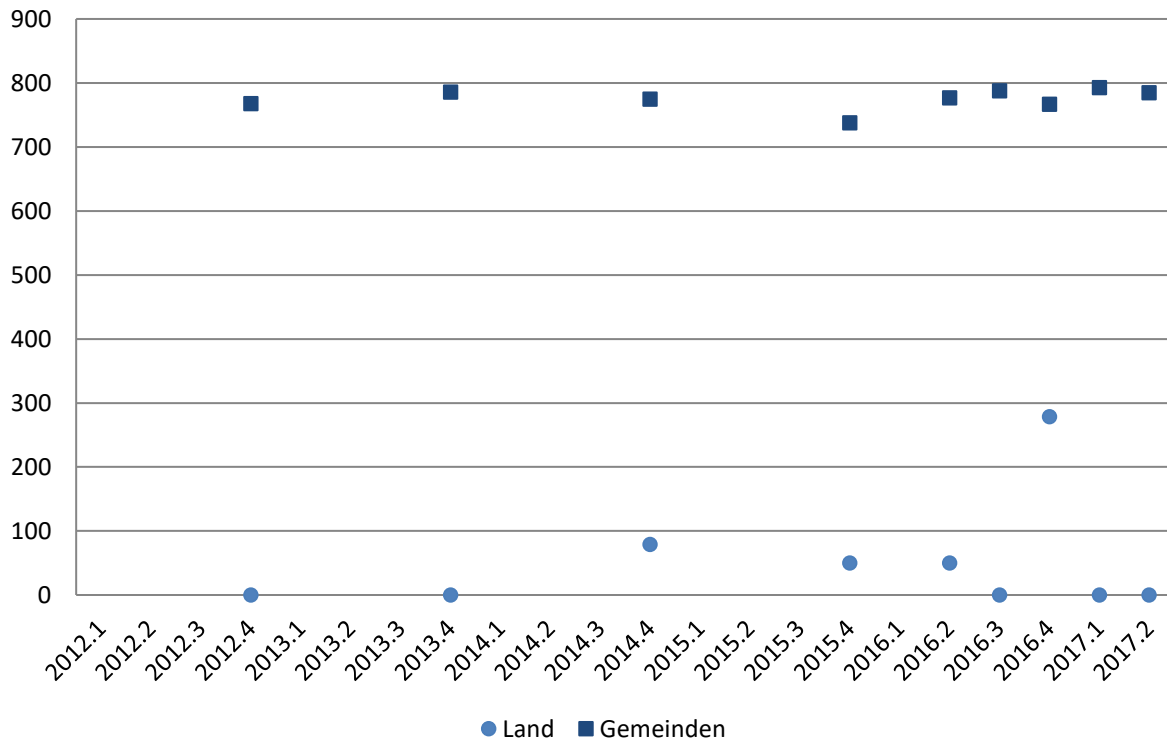
1. Kassenkredite
2. Investitionen als Anteil an den Gesamtausgaben
3. Entwicklung der Steuereinnahmen
4. Finanzierungssaldo
5. Entwicklung des Symmetriekoeffizienten in den Vorjahren

3.8.1 Kassenkredite

In Zeiten knapper finanzieller Mittel kann die Betrachtung der Kreditaufnahme des Landes und der Kommunen als eine Art Frühindikator zeitige Hinweise auf eine geänderte finanzielle Situation geben. Die Kreditfinanzierung kann und wird in unterschiedlichem Maß von Land und Kommunen genutzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Kommunen Kredite weniger nutzen können als das Land. Dies liegt unter anderem an den strengeren Auflagen zur Kreditaufnahme der Kommunen. Eine Steigerung der Kreditaufnahme im Vergleich zu den Vorjahren deutet bei gleichbleibendem Bedarf bzw. Ausgaben auf eine Entlastung der übrigen Finanzierungsmöglichkeiten hin. Werden hingegen die übrigen Finanzierungsoptionen in gleichbleibender Höhe abgerufen, werden die zusätzlichen Kredite möglicherweise zum Ausgleich von gestiegenen Ausgaben genutzt.

⁴⁵ Vorab: Für das Jahr 2016 sind keine Einwohnerzahlen für Brandenburg verfügbar. Es werden daher die Zahlen aus dem Jahr 2015 verwendet.

Zur laufenden Finanzierung von Ausgaben können Land und Kommunen übergangsweise Kassenkredite aufnehmen, die nach kurzer Frist aufgelöst werden sollen. Geschieht dies nicht, kann dies auf eine Unterfinanzierung der betroffenen Ebene hindeuten. Die Ebene nutzt Kassenkredite möglicherweise als langfristige Finanzierungsalternative. Abbildung 8 bildet die Entwicklung der Kassenkredite der Kommunen und des Landes ab. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die absoluten Werte nicht in Relation gesetzt werden können, da Land und Kommunen, wie erwähnt, unterschiedliche Möglichkeiten und Bedarfe der Finanzierung durch Kredite haben.



Daten: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 5. In Mio. Euro.

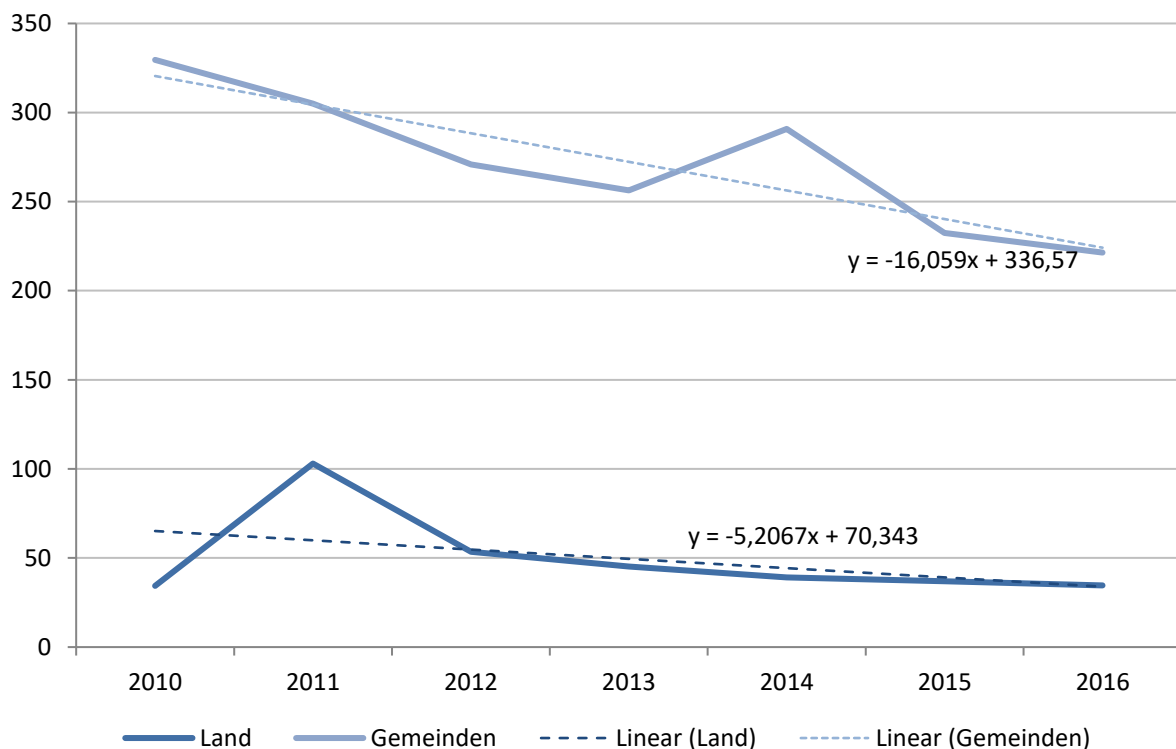
Abbildung 8: Kassenkredite.

Die Entwicklung der Kassenkredite der kommunalen Ebene ist vergleichsweise konstant. Auf Landesebene ist die Nutzung von Kassenkrediten weitaus volatiler und sinkt regelmäßig auf Null. Die Aufnahme von Kassenkrediten kann auch auf kommunaler Ebene auf 0 sinken. Dies ist jedoch anhand der hier genutzten Daten nicht erkennbar, da diese teilweise nur jährlich (2012-2015) und nur auf aggregierter Ebene zur Verfügung stehen. Beispielsweise können einzelne Kommunen zwischen den „Stichtagen“ einen Kassenkreditstand von 0 aufweisen, oder sehr niedrige Werte werden von anderen Kommunen mit höheren Kassenkrediten verdeckt.

3.8.2 Investitionen als Anteil an den Gesamtausgaben

Auf kommunaler Ebene werden sinkende Investitionsausgaben häufig als Anzeichen für eine Unterfinanzierung angeführt. Primär liegt dies an der besseren Möglichkeit, Investitionsausgaben hinauszuzögern. Besonders Pflege- und Erhaltungsinvestitionen können verschoben werden, während Personalausgaben oder direkte Leistungsausgaben nicht oder nur unter hohen politischen Kosten gekürzt werden können. Ergänzend spielt hier auch die Verteilung der Mittel auf freiwillige und Pflichtaufgaben eine Rolle. Pflichtaufgaben müssen prioritär behandelt und erfüllt werden. Artikel 28 Abs. 2 S. 1 GG gesteht den Kommunen jedoch im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie die Erfüllung von freiwilligen Aufgaben zu. Argumentiert wird, dass die Kommunen zunächst an den freiwilligen Aufgaben sparen, da diese freier in ihrer Gestaltung und im Umfang sind. Dies kann dann zu einer Verringerung der freiwilligen Investitionsausgaben der Kommunen führen.⁴⁶ Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der Investitionsausgaben für Sachinvestitionen von 2010 bis 2016.

Sinken die Ausgaben für Investitionen im Vergleich zu den Vorjahren, kann dies somit auf geringere Finanzmittel hinweisen. Steigen die Ausgaben für Investitionen, könnte dies auf mehr freie Mittel hindeuten. Bei dieser Interpretation wird jedoch der möglicherweise schwankende Investitionsbedarf der jeweiligen Ebene nicht berücksichtigt.



Daten: Statistisches Bundesamt FS 14 Reihe 2 (Kassenergebnisse der Kernhaushalte). In Euro je Einwohner.

Abbildung 9: Sachinvestitionen

⁴⁶ Vgl. Vesper 2006, S.21ff.

Auf Gemeindeebene sticht das Jahr 2014 bei der Betrachtung der Ausgaben für Sachinvestitionen heraus. Hier ist ein einmaliger starker Anstieg zu vermerken, der sich im Folgejahr wieder dem früheren Trend anpasst. Die Landesebene verzeichnet einen solchen Anstieg im Jahr 2011. Auf aggregierter Ebene können keine Aussagen zur Ursache dieser „Ausreißer“ getroffen werden. Im folgenden Jahr schon entspricht die Höhe der Sachinvestitionen bereits wieder dem erwarteten Trend.

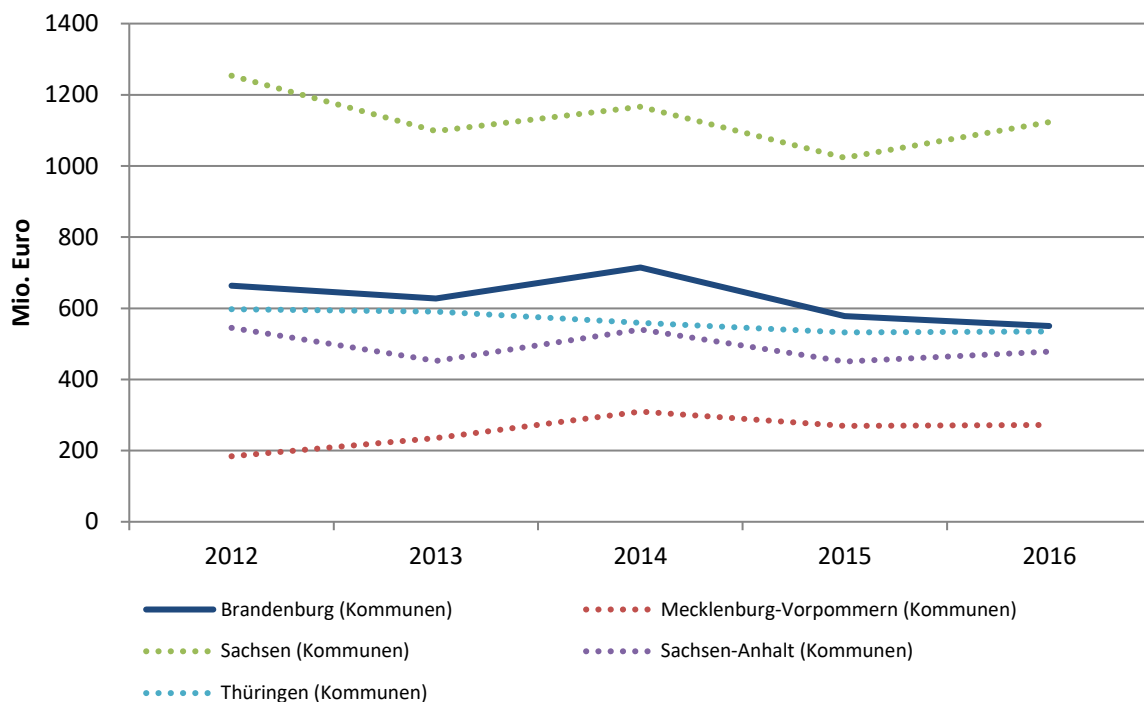


Abbildung 10 Sachinvestitionen der kommunalen Ebene

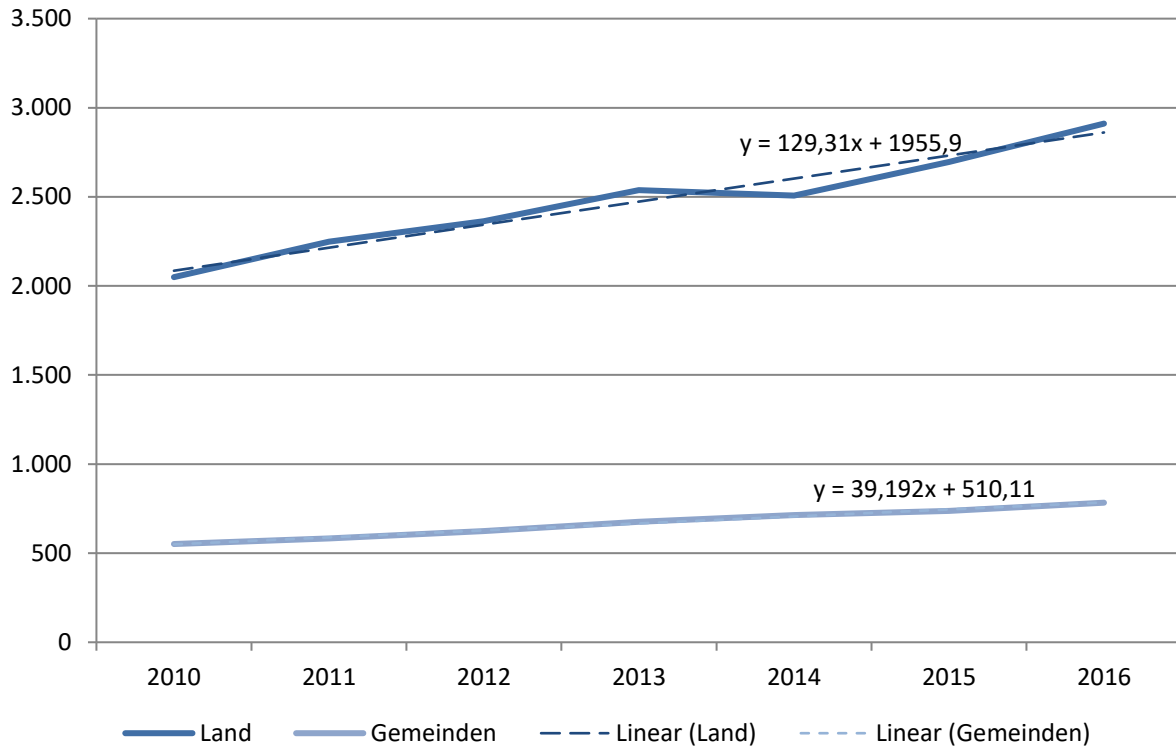
Der Symmetriekoeffizient für 2014 (0,954) liegt näher an dem Wert für perfekte Symmetrie, 1, als noch im Vorjahr. Im folgenden Jahr, 2015, steigt er erneut auf 0,985. Dies deutet auf einen nur geringen Einfluss der Ausgaben für Sachinvestitionen auf den Symmetriekoeffizienten hin. Ein Vergleich der Ausgaben für Sachinvestitionen in andern Ländern zeigt zudem eine ähnliche Entwicklung für das Jahr 2014. Mit Ausnahme von Thüringen steigen die Ausgaben für Sachinvestitionen in allen Ländern leicht an und sinken 2015 „zurück zum Trend“. Die Abweichung von 2014 deutet somit nicht auf eine spezifisch für Brandenburg geänderte Verteilung der Finanzmittel hin. Die Werte von 2014 (Kommunen) scheinen lediglich eine kleinere Abweichung zu sein, die keinen großen Einfluss auf die Ergebnisse des Symmetriekoeffizienten hat.

Insgesamt zeigt die Abbildung einen sinkenden Trend für beide Ebenen im Beobachtungszeitraum. Allerdings zeigen die abgebildeten linearen OLS-Trends⁴⁷, dass die Sachinvestitionen der Kommunen im Trend dreimal so stark sinken wie die des Landes.

⁴⁷ Ordinary-Least-Squares Regressionsanalyse. Die Werte -5,2067 und -16,059 zeigen dabei die Steigung der Trends an.

3.8.3 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Entwicklung der Steuereinnahmen kann Hinweise auf Veränderungen der Einnahmen des Landes und der Kommunen geben. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben entwickelten sich ohne größere Schocks (Abbildung 11). Eine Erklärung für die Werte des Symmetriekoeffizienten durch größere Steuerausfälle oder Mehreinnahmen ist daher unwahrscheinlich. Wiederum allerdings zeigen die abgebildeten linearen OLS-Trends, dass die Steuereinnahmen des Landes im Trend mit mehr als dreimal so starker Steigung wachsen wie der Kommunen.

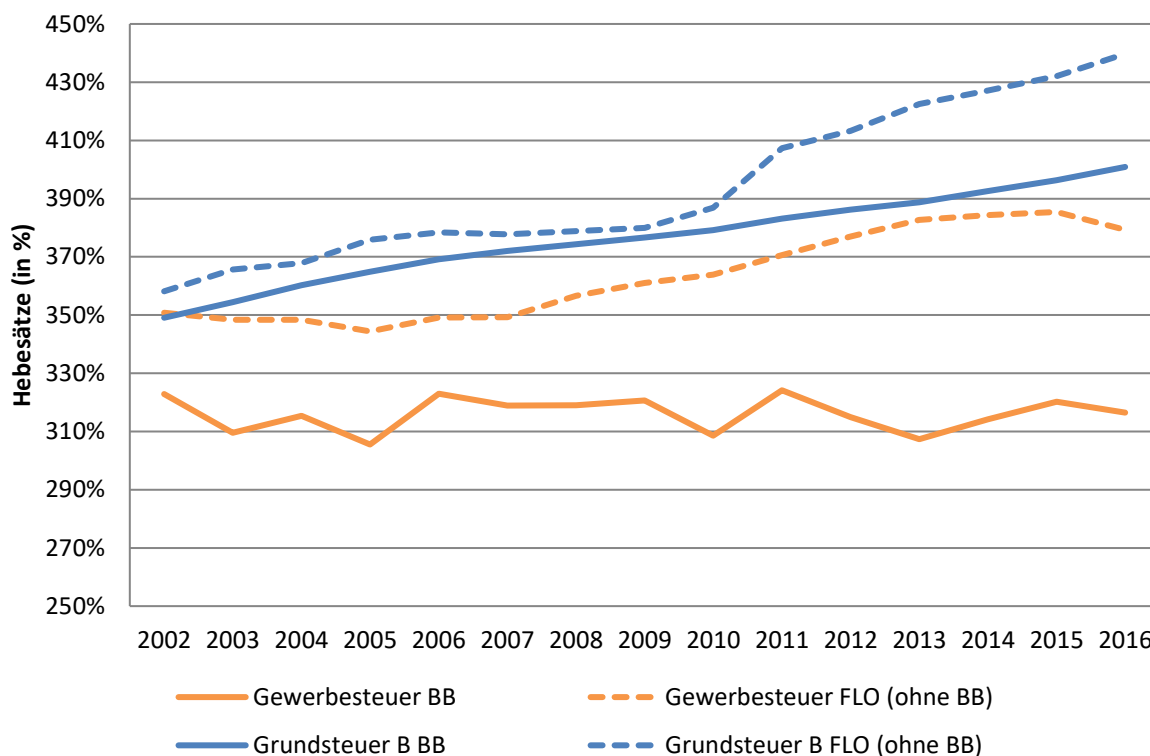


Daten: Statistisches Bundesamt FS 14 Reihe 2 (Kassenergebnisse der Kernhaushalte). In Euro je Einwohner.

Abbildung 11: Steuern und steuerähnliche Abgaben

Bei der Dynamik von Steuereinnahmen ist für die Stressfaktoren-Analyse besonders interessant, ob Aufkommenswachstum wesentlich vom Wachstum der Bemessungsgrundlage oder der Steuersätze verursacht wird. Werden regelmäßig Steuersätze erhöht, so deutet dies klar auf mehr fiskalischen Stress hin, als wenn die Bemessungsgrundlagen erfreulich stark wachsen. Dem vertikalen Vergleich sind hier aber insofern Grenzen gesetzt, als die Länder nahezu keinen eigenständigen Einfluss auf die für sie relevanten Steuersätze haben. Lediglich bei der Grunderwerbsteuer, einem weiterhin kleinen Anteil der steuerlichen Einnahmen der Länder, wurde 2006 eine grundgesetzliche Steuersatzautonomie eingeführt. Auch wenn diese seltene Freiheit von den meisten Ländern, so auch Brandenburg, zur ein- oder mehrfachen Steuererhöhungen genutzt wurde, ist die Grunderwerbsteuer weiterhin zu unwichtig, als dass sie als ernstzunehmender Stressfaktor für die Länderebene dienen könnte.

Ganz anders bei den Realsteuerhebesätzen auf kommunaler Ebene. Auch wenn die Betrachtung nur der „einen“ Seite in der Symmetrieanalyse immer heikel sein muss, bietet die Unterscheidung von Steuersatz (Hebesatz) und Bemessungsgrundlage bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer wertvolle zusätzliche Einsichten zu der obigen Betrachtung. Abbildung 12 stellt die Dynamik der Hebesätze dieser beiden Steuern für den langen Zeitraum von 2002 bis 2016 dar. Genutzt wird ein Vergleich zwischen den brandenburgischen Durchschnittshebesatz und dem Durchschnittshebesatz der vier anderen ostdeutschen Flächenländer (FLO).



Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 12: Realsteuerhebesätze 2002-2016.

Die Entwicklung der Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer deuten nicht auf größere exogene Schocks hin. Der Hebesatz der Grundsteuer steigt leicht, bleibt jedoch unter dem Durchschnitt der übrigen Flächenländer Ost. Dass dieser Hebesatz im Zeitablauf steigen muss, liegt an der dringend reformbedürftigen (wahrscheinlich verfassungswidrigen) Bemessungsgrundlage der Grundsteuer: In ihrer praktischen Umsetzung mit Bezug auf Einheitswerte von 1935 (in Ostdeutschland) kommt die Grundsteuer einer Mengensteuer gleich. Hier müssen regelmäßig die Hebesätze angepasst werden, um im Zeitablauf ein real auch nur stabiles Aufkommen zu generieren. Anders bei der Gewerbesteuer; als echte Wertsteuerer gelten solchen Vorbehalte nicht.

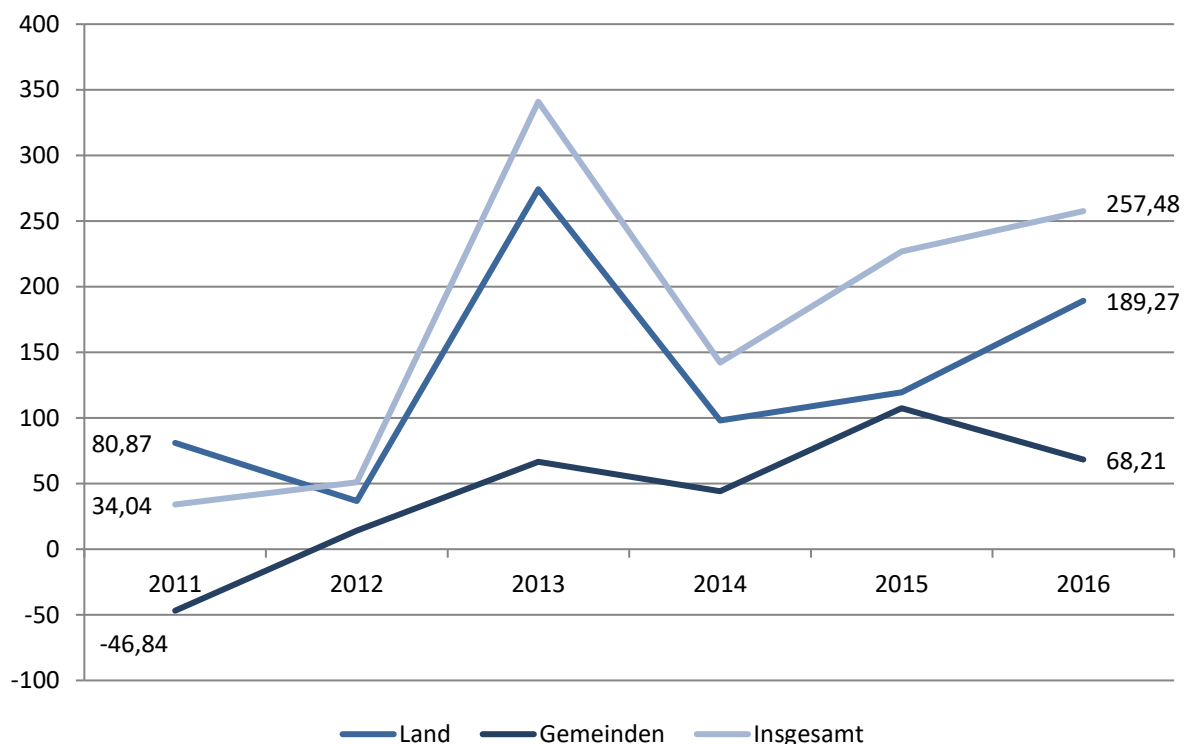
Das bestätigt sich in der empirischen Betrachtung (Abbildung 12) auf eindrucksvolle Weise: Der durchschnittliche Hebesatz der Gewerbesteuer ist recht volatil und schwankt zwischen 307% und 324%, er nimmt im Zeitablauf aber nicht zu; jeder (vermutlich konjunkturbedingten) Erhöhung folgt in

besseren Zeiten eine Senkung des Durchschnitts. Auch dieser ist deutlich unter dem Mittelwert der Hebesätze der übrigen Flächenländer Ost. Letztere verzeichnen einen leicht steigenden Trend.

Ähnlich bei der Grundsteuer B: Hier nehmen die Hebesätze erwartungsgemäß im Zeitablauf zu. Aber auch hier bestätigt sich, dass die Dynamik in Brandenburg deutlich unter den vergleichbaren Kommunen in den anderen ostdeutschen Flächenländern liegt. Mit Blick auf die symmetrische Verteilung der Finanzmittel deutet die Entwicklung der Hebesätze somit darauf hin, dass die Erhöhungen der kommunalen Steuereinnahmen nicht als Reaktion auf merkliche Krisen auf kommunaler Seite zurückzuführen wären.

3.8.4 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo wird hier ergänzend zum Symmetriekoeffizienten ausgewiesen werden. Es stellt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben, ergänzt um den Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen, dar. Er bezieht sich jedoch nicht auf die einzelnen Ausgaben und Einnahmen in der Tiefe (d.h. die Höhe einzelner Posten). Zudem berücksichtigt er nicht das Verhältnis der Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen. Als alleinstehendes Maß für eine angemessene Mittelverteilung, also ohne Symmetriebetrachtung, greift diese Berechnung zu kurz. Abbildung 13 zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos seit 2011.



Daten: Statistisches Bundesamt FS 14 Reihe 2 (Kassenergebnisse der Kernhaushalte). In Euro je Einwohner.

Abbildung 13: Finanzierungssaldo.

Auch Vesper (2009, S.16) sieht im Finanzierungssaldo eher ein ergänzendes Instrument: „Bei defizitären Verwaltungshaushalten existiert kein Spielraum für Investitionen. Insofern ist auf der kommunalen Ebene der Finanzierungssaldo nur bedingt Gradmesser für die Finanzsituation; mehr Aufschluss gibt die Investitionstätigkeit.“

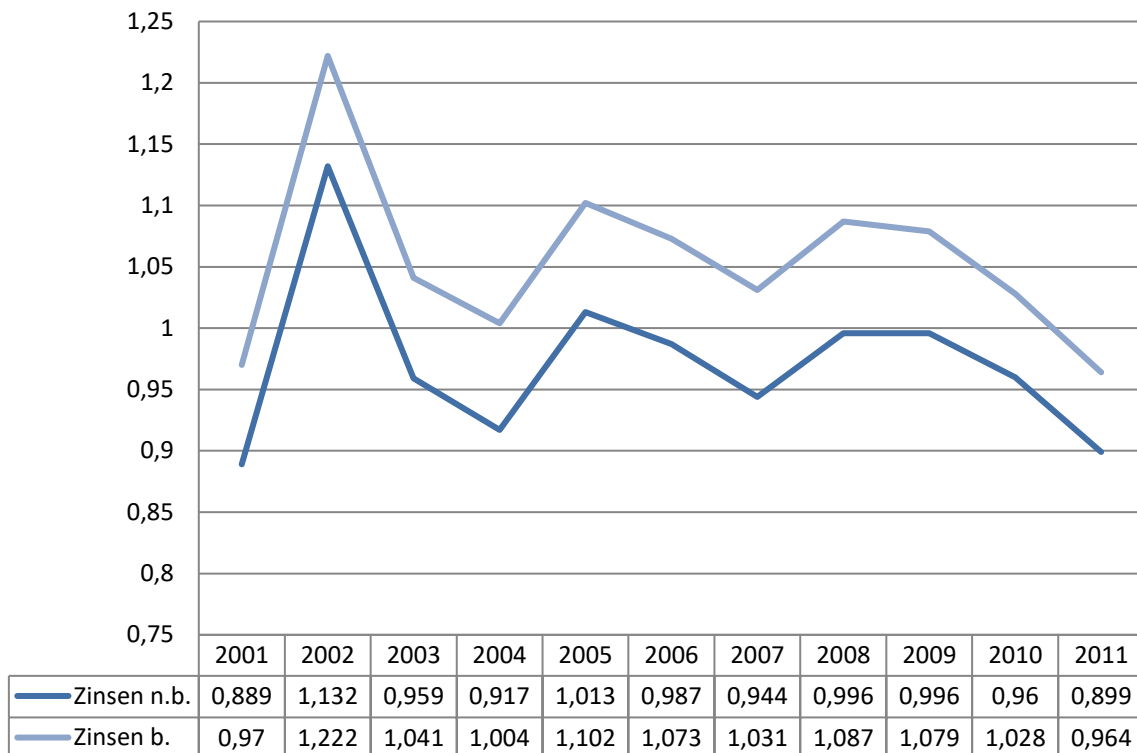
Die Interpretation des Finanzierungssaldos wird zudem dadurch erschwert, dass die Kommunen zur Vorlage eines ausgeglichenen Haushalts verpflichtet sind (siehe § 63 Abs. 4 BbgKVerf). Auf Landesebene wird ab 2020 die grundgesetzliche Schuldenbremse greifen. Sobald zukünftig die Kreditaufnahme beider Ebenen limitiert ist, gewinnt der Finanzierungssaldo wieder an Aussagekraft.

Dennoch ist er als Stressfaktor durchaus geeignet. So können, bei einer ähnlichen Aufgabenverteilung, stark abweichende Finanzsalden von einem Jahr auf das andere ein Hinweis für eine ungewöhnliche Ausgabenbelastung oder hohe Einnahmen sein. Starke Einnahmen können im Finanzsaldo jedoch durch ähnlich hohe Ausgaben relativiert werden, weshalb der Finanzsaldo nicht zwangsläufig „anschlagen“ muss.

Grundsätzlich ist die Stressfaktoranalyse ergänzend und nicht als Alternative zum Symmetriekoeffizienten zu verstehen. Die Ergebnisse der Stressfaktoranalyse können (müssen aber nicht) Hinweise auf mögliche Schief lagen in der Verteilung der Finanzmittel geben. Die einzelnen Stressfaktoren allein reichen nicht für eine Analyse der Symmetrie der Finanzmittel aus. Die Gutachter sind der Meinung, dass der Finanzsaldo durchaus wertvolle Informationen liefern kann, jedoch nicht losgelöst oder als einziger Stressfaktor eine umfassende Symmetriebetrachtung ersetzt.

3.8.5 Vergangene Symmetriekoeffizienten

In Abschnitt 3.6 wird der Symmetriekoeffizient aktualisiert. Abbildung 6 zeigt dessen Entwicklung seit 2012. Der Symmetriekoeffizient sinkt 2016 im Vergleich zum Vorjahr leicht und bleibt damit weiterhin unter 1. Dies deutet auf eine asymmetrische Verteilung der Finanzmittel zu Lasten der Kommunen hin. Eine systematische Benachteiligung einer Ebene kann durch die Betrachtung der Entwicklung des Symmetriekoeffizienten untermauert oder in Zweifel gezogen werden. Die vergangenen Werte des Symmetriekoeffizienten werden daher in die Stressfaktorenanalyse aufgenommen (s. Abbildung 14). Eine einmalige Abweichung des Symmetriekoeffizienten aus einem akzeptablen Korridor (siehe Abschnitt 3.7) ist dabei nicht so schwerwiegend, wie eine kontinuierliche Unterfinanzierung einer Ebene.



Daten: Statistisches Bundesamt (Fachserie 14/ Reihe 3.1/ Tab 7.1 u. Tab 7.2) auf Basis von Thöne et al. (2015). Z. (n.) b. = Zinseinnahmen und -ausgaben (nicht) berücksichtigt.

Abbildung 14: Symmetriekoeffizient für Brandenburg (2001-2011).

Seit 2010 liegt der Wert des Symmetriekoeffizienten ohne Berücksichtigung von Zinsausgaben/-einnahmen unter 1. Dies entspricht einer Finanzmittelverteilung zu Lasten der Kommunen. Zwischen 2001 und 2010 lag der Wert des Symmetriekoeffizienten lediglich zwei Mal, 2002 und 2005, über 1 und in den Jahren 2008/09 sehr knapp unter 1. Die Betrachtung der vergangenen Symmetriekoeffizienten deutet somit darauf hin, dass die aktuellen Werte des Symmetriekoeffizienten keine „Ausreißer“ sind.

3.8.6 Schlussfolgerungen

Der Symmetriekoeffizient für das Jahr 2016 liegt mit einem Wert von 0,958 so deutlich unter 1 und in der „weichen“ Korridorzone, dass eine entsprechende Anpassung der Verbundquote zugunsten der kommunalen Ebene prima facie ratsam erscheint. Die für diesen Fall angeratene Analyse von Stressfaktoren geht nicht eindeutig in die Gegenrichtung:

- Die Dynamik der Kassenkredite ist uneindeutig; das Land steht hier ganz leicht günstiger da.
- Die Entwicklung der Sachinvestitionen geht bei beiden Ebenen in die gleiche Richtung; bei den Kommunen ist die Abnahme aber merklich dynamischer.

- Die Steuereinnahmen wachsen bei beiden Ebenen nominal, bei Land merklich kräftiger. Dieser Unterschied wird auch nicht dadurch relativiert, dass die kommunale Ebene nicht in einer Lage ist, in der sie offensive Hebesatzpolitik betreiben müsste.
- Die Einwicklung der Finanzierungssalden ist uneindeutig.
- Die langfristige Betrachtung der Symmetriekoeffizienten für Brandenburg schließlich legt nahe, dass der 2016er Befund kein Einzelfall ist; die Asymmetrie zulasten der Kommunen ist im Zeitablauf klar fundiert.

Die Analyse der Stressfaktoren deutet auf keine dominanten exogenen „Schocks“ hin, die zu einer temporären asymmetrischen Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen führen. Hin-gegen zeigt die Betrachtung der vergangenen Werte des Symmetriekoeffizienten, dass der Symmetriekoeffizient (Zinsen nicht berücksichtigt) bereits seit 2010 unter 1 liegt. Dies deutet auf eine systematisch asymmetrische Verteilung der Mittel zu Lasten der Kommunen hin.

Auf Basis der Ergebnisse des Symmetriekoeffizienten sowie der sich anschließenden Stressfaktorenanalyse wird eine Erhöhung der Verbundquote empfohlen.

3.9 Anpassungsbedarf

Der Anpassungsbedarf entspricht dem rechnerischen Wert zur Herstellung perfekter Symmetrie zwischen Land- und Gemeindeebene. Die Höhe dieses Anpassungsbedarfs sollte sich dabei nicht auf die Unter-/ bzw. Obergrenze des harten/ weichen Korridor beziehen, da in diesen Fällen keine Symmetrie vorliegt. Zur Erinnerung: Der Korridor dient lediglich als Hilfestellung zur Identifikation weiteren Überprüfungsbedarfs (siehe Abschnitt 3.7).

Die Berechnung des Anpassungsbedarfs folgt dem bekannten Schema (Junkernheinrich 2012). Quantifiziert werden hierbei der Anpassungsbedarf der Verbundquote (ohne SoBEZ) und der daraus folgende Ausgleichsbetrag.

Tabelle 9: Anpassungsbedarf der Verbundquote

	2012	2013	2014	2015	2016	Durchschnitt (12-16)
SK Z.b.	1,0160	0,9610	0,9904	1,0164	0,9842	0,9936
SK Z.n.b.	0,9634	0,9208	0,9538	0,9847	0,9582	0,9562
Ausgleich Z.b.	-55,19	147,46	36,26	-62,61	64,51	26,09
Ausgleich Z.n.b	133,42	312,11	181,54	60,10	175,26	172,49
neue Verbundquote (Z.b.)	0,1915	0,2213	0,2051	0,1916	0,2082	0,2035
neue Verbundquote (Z.n.b.)	0,2206	0,2451	0,2254	0,2081	0,2222	0,2243

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Verbundgrundlage ohne SoBEZ (zur Verfügung gestellt durch das MdF Brandenburg). 2012: SK auf Basis der KE inkl. Auslaufperiode.

Für das Jahr 2016 ergäbe sich, um den Wert des Symmetriekoeffizienten von 1,0 zu erreichen, eine Erhöhung der Verbundquote um 2,22 Prozentpunkte. Die neue Verbundquote stiege somit von 20% auf 22,22%, um ex post perfekte Symmetrie für das Jahr 2016 zu gewährleisten. Für 2016 entspräche dies in absoluten Zahlen 175 Mio. Euro an zusätzlichen Mitteln.⁴⁸

Die vorangegangene Überprüfung der Verbundquote durch das FiFo Köln (2015) verwendete, am damals aktuellen Rand, Werte des Jahres 2011. Ein durchschnittlicher Anpassungsbedarf auf Basis der seitdem vergangenen Jahre ist ebenfalls quantifizierbar. Für die Jahre 2012 bis 2016 ergibt sich daraus eine durchschnittliche Erhöhung der Verbundquote von 2,43 Prozentpunkten.

Der Bezugsraum dieser Ausgleichsbedarfsrechnung ist relevant für die Summe der möglichen Ausgleichszahlungen. Dient die punktuelle Anpassung für das Jahr 2016 als Referenzpunkt, werden vorangegangene Jahre für „akzeptabel“ erklärt. Wird jedoch ein durchschnittlicher Anpassungsbedarf errechnet, sollte dieser, konsequenterweise auch für alle berücksichtigten Jahre gelten.

⁴⁸ Verbundmasse vorher: 1.579 Mio. Euro. Neue Verbundmasse: 1.755 Mio. Euro. Die zusätzlichen Mittel entsprechen der Differenz.

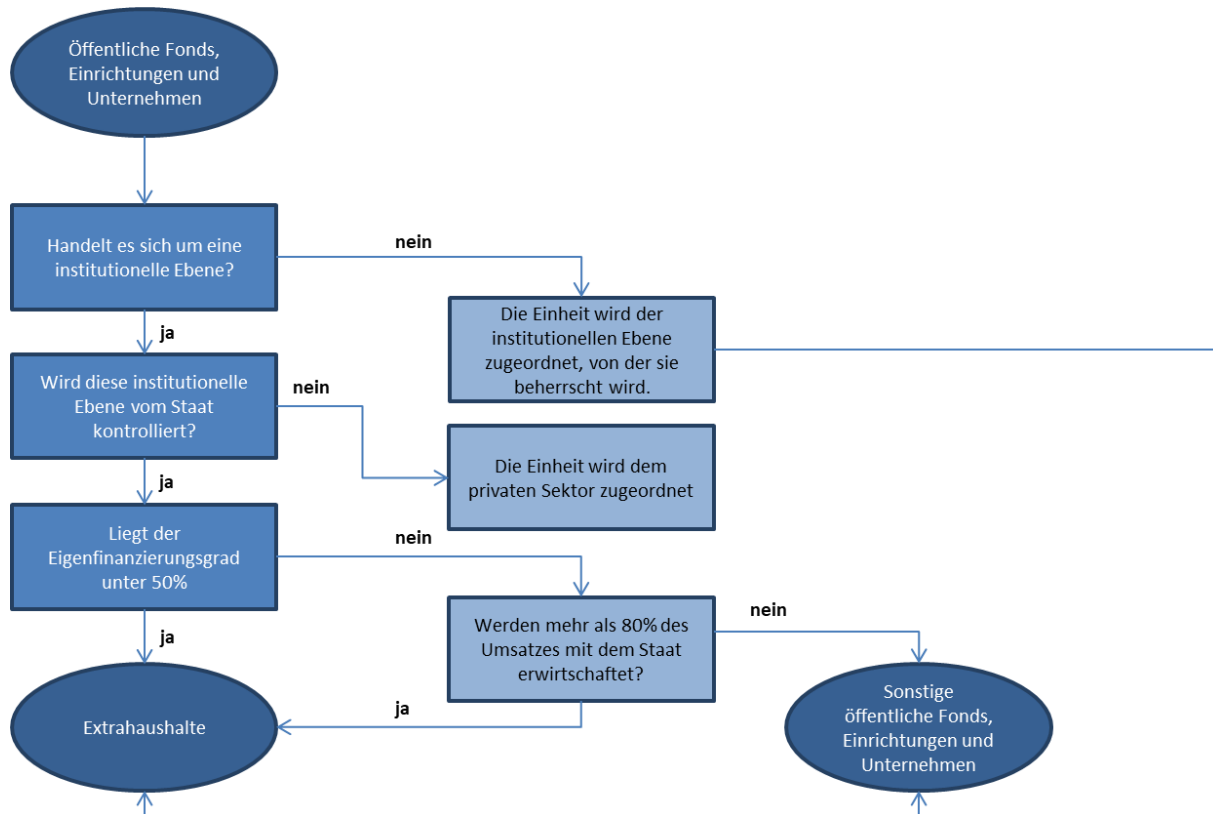
3.10 Zukunft des Symmetriekoeffizienten: Erweiterung um Extrahaushalte

Der Symmetriekoeffizient wurde in seiner aktuellen Form 2012 von Junkernheinrich entwickelt. Er wurde durch das FiFo Köln im Rahmen der vertikalen Symmetriebetrachtung in Brandenburg (2015) und in Schleswig-Holstein (2016) angewandt. Eine veränderte Datengrundlage bietet Anlass den bisherigen Symmetriekoeffizienten zu erweitern und zu aktualisieren. Im Rahmen der Anpassung der Datengrundlage des Statistischen Bundesamtes auf das Schalenkonzept (siehe Abbildung 2 oben) ist die Einbeziehung der Extrahaushalte in die Berechnung des Symmetriekoeffizienten näher zu erörtern.

Derzeit stellt der Symmetriekoeffizient (fortan: SK_{2012}) auf Kernhaushaltsdaten ab. Hier werden öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (öffentl. FEU), die zum öffentlichen Sektor gehören, nicht berücksichtigt. Zudem wurde die Darstellung der Statistik nach 2011 leicht verändert. Dies hat Konsequenzen für den Posten „Allgemeine Zuweisungen und Umlagen“ in der Berechnung des SK_{2012} für den aktuellen Überprüfungszeitraum. Für das Gutachten des FiFo Köln zum kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (2016) und für das vorliegende Gutachten stellte das Statistische Bundesamt die Daten in einer Sonderaufbereitung entsprechend der Statistiken von vor 2012 zur Verfügung. Langfristig ist dieses Vorgehen nicht transparent genug und schränkt somit die Nachvollziehbarkeit der Berechnungen ein.

Eine Weiterentwicklung bietet zudem die Möglichkeit einer abschließenden Behandlung der Zinsproblematik. Einen direkten Zusammenhang zwischen Extrahaushalten und der Berücksichtigung der Zinszahlungen gibt es jedoch nicht. Die Weiterentwicklung des Symmetriekoeffizienten und der damit verbundene „Neustart“ bieten die Möglichkeit sich bezüglich der Zinszahlungen festzulegen. Derzeit werden zwei Koeffizienten parallel ausgewiesen, von denen die Gutachter jedoch jenen ohne Berücksichtigung der Zinszahlungen bevorzugen. Zwei Koeffizienten schwächen die Aussagekraft des SK_{2012} , da die Interpretation einer Version immer durch die alternative Version angezweifelt werden kann.

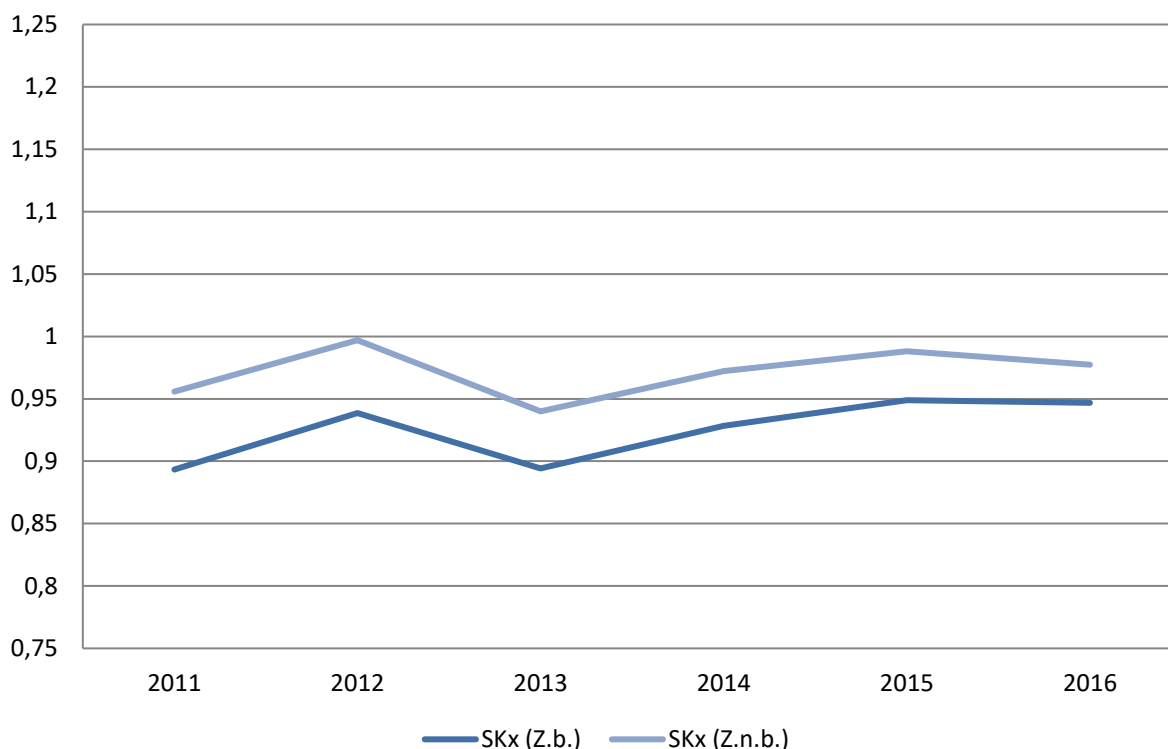
Der derzeitige Symmetriekoeffizient klammert Einnahmen und Ausgaben aus Extrahaushalten aus. Dies hat zur Folge, dass die Erfüllung von Aufgaben, die in öffentlichen FEU (Sektor Staat) ausgegliedert wurden, nicht berücksichtigt wird. Ziel des neuen Symmetriekoeffizienten SK_x ist es, ein vollständigeres Bild zu zeichnen.



Eigene Darstellung

Abbildung 15: Prüfschema des Statistischen Bundesamtes für die Zugehörigkeit zum Sektor Staat.

Wie bereits in Abschnitt 3.4 beschrieben, wird auch beim SK_x eine Sonderrechnung des Statistischen Bundesamtes für zwei Posten angefordert. Diese kann jedoch nur für die Kernhaushalte erstellt werden. Eine genaue Betrachtung der Datengrundlage zeigt, dass diese Posten mit großer Wahrscheinlichkeit keine Extrahaushalte beinhalten. Die Daten der Sonderauswertung approximieren die tatsächlichen Werte folglich sehr gut.



Daten: FS 14 Reihe 2 (Kassenstatistik der Kernhaushalte/Extrahaushalte) und Sonderberechnungen des Statistischen Bundesamtes zur Fortführung der Zeitreihe. Z.n.b. = Zinseinnahmen und -ausgaben nicht berücksichtigt. Z.b. = Zinseinnahmen und -ausgaben berücksichtigt.

Abbildung 16: Symmetriekoeffizienten inkl. Extrahaushalte.

In der Vergangenheit waren die Daten zu den Extrahaushalten unvollständig. Das betrifft auch den Überprüfungszeitraum dieses Gutachtens. Auch war anlässlich der Erstellung des vorliegenden Gutachtens nicht abschließend zu klären, ob für Brandenburg tatsächlich alle kommunalen Extrahaushalte heute schon vollständig und hinreichend präzise erfasst werden: Das Statistische Bundesamt und, darauf aufbauend, die Bundesbank, weisen per 1.1.2017 zusammen 138 Extrahaushalte für Brandenburg aus, davon sind 111 den Kommunen zugeordnet.⁴⁹ Diese Zahl ist aus Sicht der kommunalen Praxis in Brandenburg verblüffend niedrig. Ausgewiesen werden allerdings auch nur Extrahaushalte mit einem Jahresumsatz von mindestens 1 Mio. Euro; alle kleineren werden summarisch geschätzt. Ent-

⁴⁹ Vgl. StBA (2017): Finanzen und Steuern. Liste der Extrahaushalte 2017, Wiesbaden. Deutsche Bundesbank (2017): Liste der Extrahaushalte 2017 (erstellt auf Basis der Liste der Extrahaushalte des Statistischen Bundesamtes) Erstellt auf Basis der Liste der Extrahaushalte des Statistischen Bundesamtes unter zusätzlicher Angabe des Bundesbank-Kundensystematik-Schlüssels und der zutreffenden Sektorangabe in der monatlichen Bilanzstatistik, Frankfurt a.M. Das Statistische Bundesamt weist Daten zu den Extrahaushalten erst seit einigen Jahren separat aus. Im Zuge dieser Entwicklung gab es mehrfache Anpassungen (u.a. 2013 (Grundbefragung), 2014 (Zweckverbände), 2016 (Weiterentwicklung Markt-/Nichtmarkttest)). Zudem werden „für die Extrahaushalte, deren Ausgaben/ Auszahlungen/ Aufwendungen und Einnahmen/ Einzahlungen/ Erträge 1 Million Euro im Jahr unterschreiten [...] die Daten unterjährig – auf der Basis vorliegende Jahresergebnisse – geschätzt.“ Schmidt et al. (2017) bieten eine aktuelle Übersicht zur Abgrenzung des Sektor Staat in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Sie gehen dabei u.a. auf die Themen „Klassifizierung von Holdinggesellschaften“ (S. 41f) und „Zeitliche Vergleichbarkeit durch Rückschreibung“ (S. 45) ein.

sprechend wichtig ist der Hinweis, dass die Rechtsgrundlage für die Kommunen nach wie vor das *Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (FPStatG)* bildet; hier sind Extrahaushalte derzeit nicht mit erfasst.

Daher ist die hergebrachte Berechnung des Symmetriekoeffizienten ohne Extrahaushalte gegenwärtig noch geboten. Wir verweisen jedoch auf das Erfordernis, die Extrahaushalte mit in die Betrachtung aufzunehmen, nachdem die Rechtsgrundlagen vereinheitlicht sind.

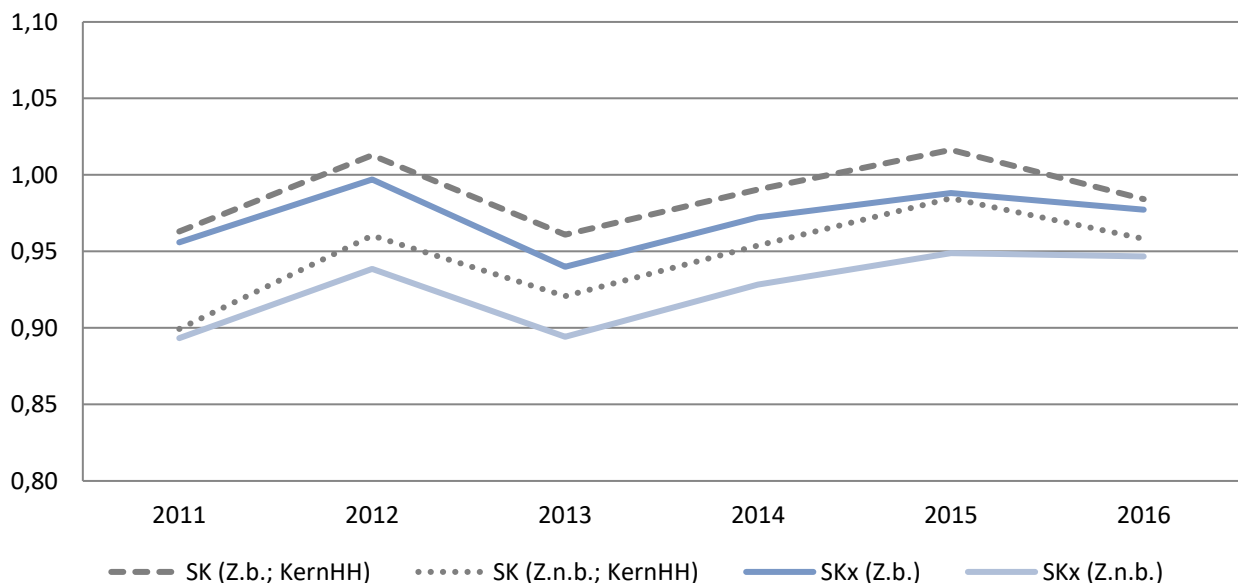
Abbildung 17 und Tabelle 10 verdeutlichen illustrativ die Unterschiede zwischen der hergebrachten und einer perspektivischen Berechnung des Symmetriekoeffizienten. Der SK_{2012} entspricht der bisherigen Berechnung des SK. Der SK_x kombiniert die Daten der Kernhaushalte und der Extrahaushalte.

Tabelle 10: Werte des SK für Brandenburg auf unterschiedlicher Datenbasis.

	2012	2013	2014	2015	2016
SK_{2012} (KernHH)*	0,963	0,921	0,954	0,985	0,958
SK_x (ExtraHH)*	0,939	0,894	0,928	0,949	0,947

Daten: FS 14 Reihe 2 (Kassenstatistik Kassenstatistik der Kernhaushalte/Extrahaushalte) und Sonderberechnungen des Statistischen Bundesamtes zur Fortführung der Zeitreihe. Z.n.b. = Zinseinnahmen und -ausgaben nicht berücksichtigt. Z.b. = Zinseinnahmen und -ausgaben berücksichtigt.). *Z.n.b.

Die Berücksichtigung der Extrahaushalte in Brandenburg verstärkt – bei Nutzung des vorliegenden statistischen Materials – das Ungleichgewicht zu Lasten der Kommunen. Auf Basis der Kern- und Extrahaushalte zeigt der Symmetriekoeffizient SK_x für Brandenburg, ebenso wie der SK_{2012} , einen Handlungsbedarf an.



Daten: FS 14 Reihe 2 (Kassenstatistik der Kernhaushalte/Extrahaushalte) und Sonderberechnungen des Statistischen Bundesamtes zur Fortführung der Zeitreihe.

Abbildung 17: Vergleich SK_{2012} und SK_x .

4 Prüfung der Teilschlüsselmassen

Die quotenmäßige Aufteilung der Schlüsselmasse für allgemeine Schlüsselzuweisung ist in § 5 Abs. 3 BbgFAG geregelt. Demnach existieren drei Teilschlüsselmassen:

1. Eine Teilschlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben, die mit 67,8 % der Schlüsselmasse dotiert ist,
2. eine Teilschlüsselmasse für Landkreise, die mit 28 % der Schlüsselmasse dotiert ist sowie
3. eine Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte für Kreisaufgaben, die mit 4,2 % der Schlüsselmasse dotiert ist.

Diese Quoten sind gemäß § 3 Abs. 4 BbgFAG wie auch die vertikale Verbundquote alle drei Jahre „im Hinblick auf die gebotene proportionale Verteilung zwischen den kommunalen Ebenen“ zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Das vorliegende Gutachten prüft die Quoten für die gegenwärtige Kommunalstruktur.

4.1 Horizontaler Symmetriekoeffizient für die Teilschlüsselmassen

Ebenso wie im vertikalen kommunalen Finanzausgleich gilt das Proportionalitätsgebot auch für die Teilschlüsselmassen. Aufgrund dieser parallelen Anforderung soll das Überprüfungsverfahren systematisch zum Überprüfungsverfahren für die Verbundquote passen. Im Gutachten für das Ausgleichsjahr 2016 wurde diesem Anspruch durch die Berechnung eines Symmetriekoeffizienten zur Teilschlüsselmassenbestimmung Rechnung getragen.⁵⁰ Durch die Verwendung eines Symmetriekoeffizienten ist gewährleistet, dass Deckungsmittelverbräuche und -bestände simultan in der Analyse berücksichtigt werden. Dieses bewährte Vorgehen wird hier wieder angewandt. Zur besseren Abgrenzung gegenüber dem Symmetriekoeffizienten, der zur Überprüfung der Verbundquote berechnet wurde, bezeichnen wir den Symmetriekoeffizienten für die Teilschlüsselmassen nachfolgend als „horizontalen Symmetriekoeffizienten“.

Im Symmetriekoeffizienten werden die Anteile der jeweiligen Kommunen am gesamten kommunalen Deckungsmittelbestand ihrem Anteil am gesamten kommunalen Deckungsmittelverbrauch gegenübergestellt. Der Koeffizient gibt an, ob die Teilschlüsselmasse gemessen an den zu finanzierenden Deckungsmittelverbräuchen und den zur Verfügung stehenden Deckungsmittelbeständen ausreichend ist. Zentrale Datengrundlage für die Berechnungen ist die kommunale Jahresrechnungsstatistik, die von 2011 bis an den aktuellen Rand, d.h. bis einschließlich 2015 ausgewertet wird.

Seit 2011 buchen die Kommunen in Brandenburg flächendeckend nach dem doppelten Buchungssystem. Daher wird 2011 hier als erstes Jahr des Analysezeitraums herangezogen. So ist eine einheitliche Datenbasis gewährleistet, die nicht erst durch Überführung kameralistischer Daten in die doppelte Systematik geschaffen werden musste. Allerdings sind auch die Daten der ersten doppelten Jahre 2011 und 2012 nach Auskunft des AfS Brandenburg nur eingeschränkt belastbar. Daher werden

⁵⁰ Siehe Thöne et al. (2015), Abschnitt 5.1.3 „Symmetriekoeffizient zur Teilschlüsselmassenbestimmung“.

die Daten jeweils nur auf einer hohen Aggregationsebene verwendet. Es wird ausschließlich auf Daten der Finanzhaushalte abgestellt, da Daten zu den Ergebnishaushalten in Brandenburg bis dato nicht flächendeckend erhoben werden.

4.2 Problematik der kreisfreien Städte bei der Symmetrieberechnung

In Brandenburg orientiert sich der Zuschnitt der Teilschlüsselmassen nicht an Gebietskörperschafts-, sondern an Aufgabentypen, sodass die kreisfreien Städte aus zwei Teilschlüsselmassen bedient werden. Einerseits erhalten sie Schlüsselzuweisungen aus der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben, andererseits aus einer eigenen Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte für Kreisaufgaben.

Ein Symmetriekoeffizient könnte und sollte – theoretisch – aus Sicht jeder Teilschlüsselmasse berechnet werden, sodass es insgesamt drei Symmetriekoeffizienten gäbe.⁵¹ In eine solche Berechnung würden die Anteile der kreisfreien Städte am Gesamtdeckungsmittelbestand und –verbrauch *getrennt* nach Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben einfließen. Zur Berechnung der Symmetriekoeffizienten wäre es daher erforderlich, die Deckungsmittelverbräuche und Deckungsmittelbestände der kreisfreien Städte nach Gemeinde- und Kreisaufgaben zu differenzieren.

Ersteres, d.h. die Aufteilung der Deckungsmittelverbräuche, kann entsprechend der bereits anlässlich der letzten Überprüfung angewandten Methodik erfolgen.⁵² Dazu wird das Verhältnis der Deckungsmittelverbräuche zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden jahresgenau auf die kreisfreien Städte übertragen, und zwar getrennt nach Verwaltungs- und Investitionstätigkeit sowie nach Produktbereichen.

Eine Differenzierung der Deckungsmittelbestände gestaltet sich schwieriger, da die Aufteilung weder an Einnahmekategorien noch an Produkt- und Tätigkeitsbereichen anknüpfen kann. Theoretische Lösungsoptionen für eine Aufteilung der Deckungsmittelbestände bestünden in der Berechnung einer „fiktiven Umlagezahlung“ oder einer Übertragung der Deckungsmittelverhältnisse zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen auf die kreisfreien Städte.

Bei der letzten Begutachtung hat das FiFo Köln dafür plädiert, diese Schwierigkeit durch eine vereinfachte Symmetrieberechnung zu umgehen. Dabei wird das Symmetrieproblem auf einen Vergleich zwischen Gemeinden (inklusive der kreisfreien Städte) und Landkreisen reduziert. Für den Fall, dass der entsprechende Symmetriekoeffizient eine Schiefelage zwischen Gemeinden und Landkreisen aufzeigt, wird die Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte für Kreisaufgaben vorab als konstant (4,2%) angenommen und eine Anpassung der beiden übrigen Teilschlüsselmassen empfohlen, die für den notwendigen Ausgleich sorgt. In enger Absprache mit dem Beirat für den kommunalen Finanzausgleich beruht auch die nachfolgende Prüfung auf dieser auf zwei Dimensionen reduzierten Symmetrieberechnung.

⁵¹ Vgl. hierzu die Ausführung in Abschnitt 5.1.3 „Symmetriekoeffizient zur Teilschlüsselmassenbestimmung“ in Thöne et al. (2015).

⁵² Vgl. Thöne et al. (2015), Abschnitt 5.1.2 „Differenzierte Deckungsmittelverbrauchsanalyse“.

Dieses Vorgehen wird aus mehreren Gründen als vertretbar betrachtet, die bereits anlässlich der letzten Untersuchung der Teilschlüsselmassenquoten angeführt wurden. Die finanzkraftunabhängige Verteilung der Mittel aus der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte spricht dafür, diese Teilschlüsselmasse nicht weiter auszudehnen – die 4,2% sind als Obergrenze insoweit zu begrüßen. Da die kreisfreien Städte zusätzlich Schlüsselzuweisungen aus der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben erhalten, ist über diesen Kanal eine Ausgleichsmöglichkeit zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden gegeben. Der finanzielle Ausgleich muss also nicht schon durch den Zuschnitt der Teilschlüsselmassen vollständig geschaffen werden.

Die Symmetrieberechnung wird demnach für Landkreise versus Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) durchgeführt. Damit hat sich das Symmetrieproblem stark vereinfacht – statt drei zu vergleichenden Variablen müssen nur noch zwei Variablen einander gegenübergestellt werden, sodass ein einziger Symmetriekoeffizient ausreicht. Deckungsmittelbestand und -verbrauch können dann in weitgehender Analogie zur vertikalen Symmetriebetrachtung berechnet werden.

4.3 Berechnung des horizontalen Symmetriekoeffizienten

Der horizontale Symmetriekoeffizient wird berechnet als:

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

Dabei umfasst der Begriff „Gemeinden“ sowohl kreisangehörige Gemeinden als auch kreisfreie Städte. Tabelle 11 zeigt die Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs der kommunalen Gebietskörperschaften, der in die Berechnung des Symmetriekoeffizienten einfließt.

Tabelle 11: Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs für den horizontalen Symmetriekoeffizienten

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

Der Deckungsmittelverbrauch wird errechnet, indem von den insgesamt getätigten Auszahlungen für Verwaltungs- und Investitionstätigkeit die aufgabenbezogenen Einnahmen (Produktbereiche 1 bis 5) abgesetzt werden. Zu diesen aufgabenbezogenen Einnahmen werden auch die Sonderlastenausgleiche (Schullastenausgleich, Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte, Sozial- und

Jugendhilfelastenausgleich) sowie der Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben gezählt. Diese Mittel werden von den Kommunen in Produktgruppe 61 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ gebucht. Sie werden jedoch zur Ermittlung des Deckungsmittelverbrauchs aufgrund ihres aufgabenbezogenen Charakters als aufgabenspezifische Einnahmen behandelt.⁵³

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

Der Deckungsverbrauch wird exklusive der in Produktbereich 6 veranschlagten Zinsauszahlungen berechnet. Eine Berücksichtigung von Zinszahlungen als periodenfremden Ausgaben ist nicht anzuraten. Hinzu kommt, dass die anlässlich der letzten Begutachtung des brandenburgischen KFA durchgeführten Berechnungen des Symmetriekoeffizienten für die Teilschlüsselmassen gezeigt haben, dass die Abweichungen zwischen den Koeffizienten inklusive und exklusive Zinsen hier deutlich geringer ausfallen als in der vertikalen Betrachtung. Die Zinsproblematik besitzt damit innerhalb des kommunalen Raumes nicht die gleiche Virulenz wie im Verhältnis Land-Kommunen. Aus diesen Gründen wird auf eine zusätzliche Darstellung des horizontalen Symmetriekoeffizienten inklusive Zinsen verzichtet. Zur Bedeutung von Zinszahlungen siehe auch Abschnitt 3.10.

Tabelle 12: Berechnung des Deckungsmittelbestandes für den horizontalen Symmetriekoeffizienten

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

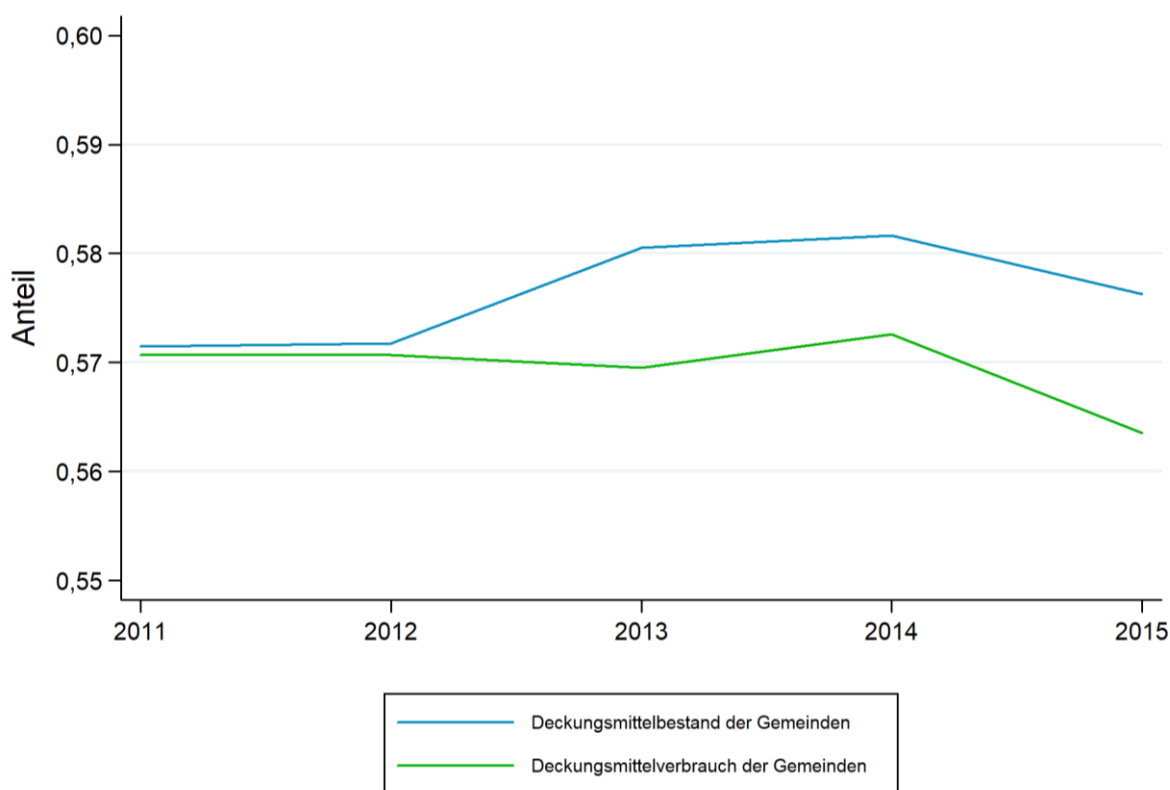
Der Deckungsmittelbestand als zweiter Bestandteil des horizontalen Symmetriekoeffizienten wird nach dem in Tabelle 12 aufgeführten Berechnungsschema ermittelt. Als Deckungsmittelbestand bzw. allgemeine Deckungsmittel gelten die Einzahlungen für Verwaltungs- und Investitionstätigkeit in Produktbereich 6, die jedoch um einige Posten bereinigt werden müssen. So zählen insbesondere Zinseinzahlungen nicht zum Deckungsmittelbestand. Auch die Sonderlastenausgleiche sowie der Kostenausgleich für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben müssen abge-

⁵³ Die Theaterpauschale sowie die Bundesmittel zur Entlastung von Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen, die die Kommunen für die Jahre 2015 und 2016 erhalten haben, werden in Produktbereich 2 bzw. 3 gebucht und tauchen daher nicht im Berechnungsschema auf.

setzt werden. Schließlich werden sie in der Symmetrieanalyse aufgrund ihres aufgabenspezifischen Charakters zu den aufgabenbezogenen Einnahmen gezählt (s. o.). Die Gewerbesteuerumlage wird ebenso wie zu leistende allgemeine Zuweisungen und Umlagen von den Einzahlungen abgezogen, da sie die verfügbaren Deckungsmittel mindert.

4.4 Entwicklung und Interpretation des horizontalen Symmetriekoeffizienten

Die Entwicklung des gemeindlichen Deckungsmittelverbrauchs sowie des gemeindlichen Deckungsmittelbestands sind in nachfolgender Abbildung 18 veranschaulicht.⁵⁴ Im gesamten Überprüfungszeitraum lag der Deckungsmittelbestand der Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) leicht über ihrem Deckungsmittelverbrauch.

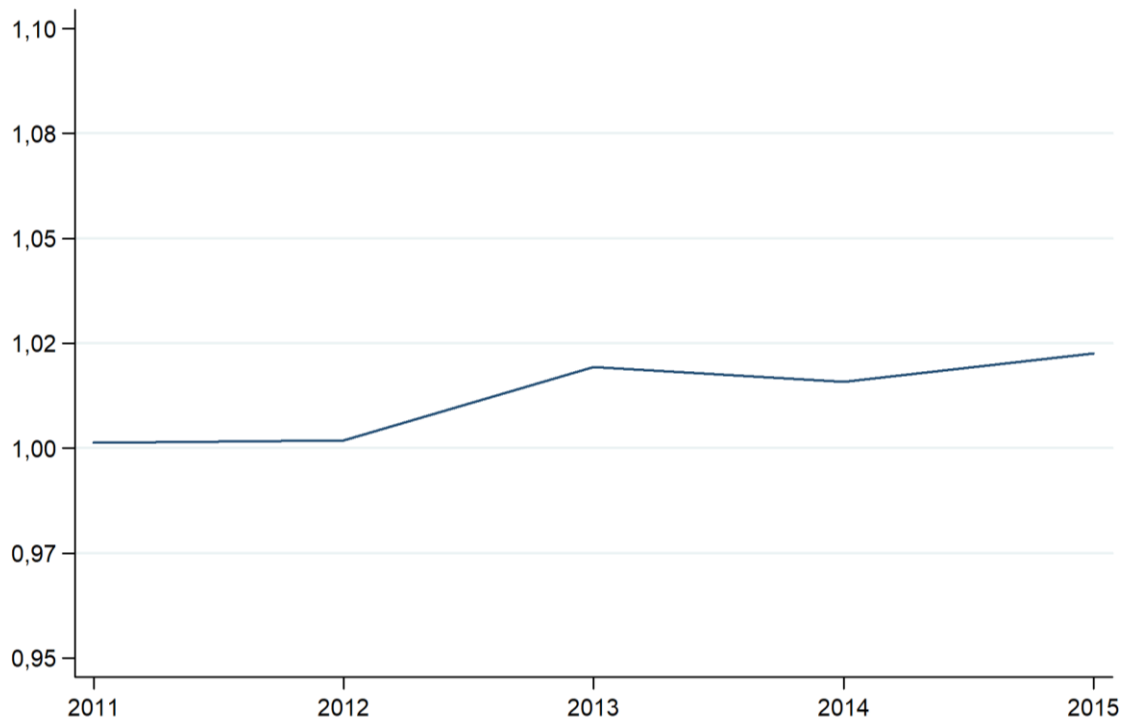


Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 18: Deckungsmittelbestand und –verbrauch der Gemeinden

Aus den dargestellten Daten für Deckungsmittelverbrauch und -bestand lässt sich der horizontale Symmetriekoeffizient berechnen. Abbildung 19 stellt die Werte des horizontalen Symmetriekoeffizienten für den Zeitraum 2011 bis 2015 dar.

⁵⁴ Das Wort „gemeindlich“ bezieht sich hier wie erläutert sowohl auf kreisangehörige Gemeinden als auch auf kreisfreie Städte.



Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 19: Entwicklung des horizontalen Symmetriekoeffizienten 2011 bis 2015

In den Jahren 2011 und 2012 liegt der Symmetriekoeffizient nahezu exakt bei 1,0. Wie angesichts des Verlaufs von Deckungsmittelbestand und -verbrauch zu erwarten, steigt er in den Folgejahren leicht an und zeigt demnach eine Verteilung an, die leicht zugunsten der Gemeinden ausfällt. Der Koeffizient liegt jedoch weiterhin so nah bei 1, dass eine Änderung der Quotierung der Teilschlüsselmassen aufgrund dieses Überprüfungsbefundes gegenwärtig nicht angezeigt ist. Eine zusätzliche Analyse etwaiger Stressfaktoren ist angesichts der nahezu symmetrischen Verteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen gegenwärtig nicht notwendig.

5 Prüfung der Hauptansatzstaffel für das Ausgleichsjahr 2019

Auch die Hauptansatzstaffel ist gemäß § 8 Abs. 3 BbgFAG regelmäßig zu prüfen. Die Prüfung erfolgt nunmehr ausschließlich für die geltende Kommunalstruktur bzw. für das Ausgleichsjahr 2019. Der Hauptansatz ist der einzige gemeindliche Bedarfsansatz im Schlüsselzuweisungssystem. Laut § 8 Abs. 2 BbgFAG reicht der Hauptansatz bei kreisangehörigen Gemeinden von einer 100%- bis zu einer 130%-Einwohnerwertung. Für kreisfreie Städte beträgt der Ansatz 150 vom Hundert.

Grundsätzlich erfordert die Prüfung der Hauptansatzstaffel die Analyse des Finanzbedarfs von kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden. Die Staffel soll den Pro-Kopf-Finanzbedarf abbilden, der den Gemeinden nach Auszahlung der Sonderlastenausgleiche verbleibt. Anders als bei den vertikalen und horizontalen Symmetrieberechnungen ist keine Betrachtung der Einnahmenseite bzw. des Deckungsmittelbestands notwendig. Denn bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen werden die Einnahmen durch die Steuerkraftmesszahl berücksichtigt. Erst aus dem Vergleich von fiktivem Bedarf und Finanzkraft ergibt sich, ob und in welcher Höhe die Gemeinde Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben erhält oder ob sie eine Finanzausgleichsumlage zu zahlen hat.

Die Prüfung der Hauptansatzstaffel erfolgt im Kern auf der Grundlage der bereits anlässlich der letzten Überprüfung angewandten Methodik.⁵⁵ Konkret wird mittels einer Analyse der gemeindlichen Deckungsmittelverbräuche eine idealtypische, empirisch basierte Staffel berechnet, die sodann mit der tatsächlichen Hauptansatzstaffel verglichen wird. Dieses Verfahren bietet gegenüber einer Regressionsanalyse den Vorteil, dass keine funktionale Form für die Hauptansatzstaffel vorgegeben werden muss.⁵⁶

Zur Herleitung der idealtypischen Hauptansatzstaffel werden die Gemeinden zunächst in Größenklassen eingeteilt, wobei eine Orientierung an den Staffलगrenzen der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel erfolgt. Für jede Größenklasse wird dann der durchschnittliche Deckungsmittelverbrauch je Einwohner bestimmt, wobei Daten der neuesten verfügbaren Jahre 2011 bis 2015 (Mehrjahresanalyse) zugrunde gelegt werden. Um in einem letzten Schritt die Gewichtungsfaktoren der Staffel zu berechnen, wird das Verhältnis des durchschnittlichen Deckungsmittelverbrauchs (je Einwohner) jeder Größenklasse zum Deckungsmittelverbrauch (je Einwohner) der kleinsten Größenklasse gebildet. Damit kann in einem Zuge überprüft werden, ob sich die aktuelle Einwohnerstaffel als bestmögliche Annäherung für die Deckungsmittelverbräuche der Gemeinden bewährt oder ob eine anders spezifizierte Einwohnerstaffel die beobachtete Variation der gemeindlichen Deckungsmittelverbräuche besser abzubilden vermag. Die Behandlung der kreisfreien Städte im Ausgleichsjahr 2019 wird dabei vertiefend diskutiert, da bei der Einwohnergewichtung der kreisfreien Städte ggf. von empirischen Befunden abgewichen werden muss.

⁵⁵ Vgl. ebd., Abschnitt 5.2.1 „Überprüfungsstrategie“.

⁵⁶ Für eine ausführliche Diskussion der Überprüfungsstrategie und insbesondere Regressionsanalyse als potentieller Analyse siehe Thöne et al. (2015), Abschnitt 5.2.1.1 „Diskussion Regressionsanalyse“.

Abschnitt 5.1 erläutert den gemeindlichen Deckungsmittelverbrauch, der die Grundlage für die nachfolgenden Berechnungen darstellt. In Abschnitt 5.2 erfolgt die Berechnung der idealtypischen, theoretischen Hauptansatzstaffel sowie der Abgleich mit der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel. Abschnitt 5.3 schließt mit Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung der Staffel.

5.1 Deckungsmittelverbrauch für die Hauptansatzstaffel

Die Hauptansatzstaffel wird anhand der gemeindlichen Deckungsmittelverbräuche überprüft. Diese wurden bereits für die Analyse der Teilschlüsselmassen herangezogen. Durch die Deckungsmittelverbräuche werden die Finanzbedarfe der Gemeinden angenähert, die schließlich durch die Hauptansatzstaffel abgebildet und systematisiert werden. Die Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs, wie er in die Analyse der Hauptansatzstaffel einfließt, ist in Tabelle 13 veranschaulicht. Zentrale Datengrundlage für die Berechnungen ist die kommunale Jahresrechnungsstatistik, die von 2011 bis an den aktuellen Rand, d.h. bis einschließlich 2015 ausgewertet wird.

Seit 2011 buchen die Kommunen in Brandenburg flächendeckend nach dem doppischen Buchungssystem. Daher wird 2011 hier als erstes Jahr des Analysezeitraums herangezogen. So ist eine einheitliche Datenbasis gewährleistet, die nicht erst durch Überführung kameralistischer Daten in die doppische Systematik geschaffen werden musste. Allerdings sind auch die Daten der ersten doppischen Jahre 2011 und 2012 nach Auskunft des AfS Brandenburg nur eingeschränkt belastbar. Daher werden die Daten jeweils nur auf einer hohen Aggregationsebene verwendet. Es wird ausschließlich auf Daten der Finanzhaushalte abgestellt, da Daten zu den Ergebnishaushalten in Brandenburg bis dato nicht flächendeckend erhoben werden.

Wie bereits bei der Analyse der Teilschlüsselmassen bezieht der Deckungsmittelverbrauch Auszahlungen für Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit ein, um das gesamte Aufgabenspektrum der Gemeinden abzubilden. In Abweichung vom Deckungsmittelverbrauch, wie er in die Analyse der Teilschlüsselmassen einfließt, werden die allgemeinen Zuweisungen und Umlagen mit zum Deckungsmittelverbrauch gezählt. Damit ist gewährleistet, dass im Vergleich der Bedarfe von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden der Beitrag an der Kreisfinanzierung, den die kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage leisten, berücksichtigt ist. Selbiges gilt für die Amtsumlage und den Vergleich amtsangehöriger und amtsfreier Gemeinden.

Tabelle 13: Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs für die Hauptansatzstaffel

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die weitere Untersuchung wird der so berechnete Deckungsmittelverbrauch je Einwohner betrachtet.

5.2 Berechnung der theoretischen Hauptansatzstaffel

Zur Herleitung der theoretischen Hauptansatzstaffel werden die brandenburgischen Gemeinden zunächst in Größenklassen eingeteilt, die den gegenwärtigen Staffelgrenzen entsprechen. Die weiteren Berechnungsschritte und -ergebnisse sind Tabelle 14 zu entnehmen.⁵⁷

In der linken Spalte sind die Gemeindegrößenklassen kenntlich gemacht. Sie entsprechen den Stufen der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel mit Ausnahme der fehlenden, da in den Daten nicht besetzten, Größenklasse zwischen 45.000 und 55.000 Einwohnern. Rechts daneben ist die Summe der Bevölkerung aller Gemeinden der jeweiligen Größenklasse im Jahr 2015 eingetragen. Diese Spalte erlaubt eine Einschätzung darüber, welche Bevölkerungsanteile Brandenburgs in welche Gemeindegrößenklasse fallen. Die folgenden Spalten zeigen den Deckungsmittelbestand je Einwohner der Größenklasse in den Jahren 2011 bis 2015. Dieser ist berechnet als Summe der Deckungsmittelverbräuche in einer Größenklasse durch die Summe der Bevölkerung dieser Größenklasse im jeweiligen Jahr. Aus den Werten der Jahre 2011 bis 2015 wurde ein Durchschnitt gebildet (vorletzte Spalte). Entscheidend ist die letzte Spalte. Hier sind die Deckungsmittelverbrauchsrelationen aufgeführt. Dabei werden die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015 mit dem durchschnittlichen Deckungsmittelverbrauch der kleinsten Gemeindegrößenklasse (886 Euro je Einwohner) ins Verhältnis gesetzt. So ergibt sich für die zweite Gemeindegrößenklasse: $\frac{943}{886} = 1,06$. Demnach ist der Deckungsmittelverbrauch je Einwohner in der zweiten Gemeindegrößenklasse auf Basis der vorliegenden Daten durchschnittlich 1,06 mal so hoch wie in der kleinsten Größenklasse. Zur Berechnung der Relation für eine etwaige Hauptansatzstaffel wird das so berechnete Verhältnis mit 100 multipliziert. Die berechneten Relationen steigen zunächst stark, dann schwächer werdend an. Einen Sprung gibt es bei der letzten Gemeindegrößenklasse, die nur die kreisfreien Städte enthält: Die Deckungsmittelverbräuche je Einwohner von Gemeinden mit mehr als 55.000 Einwohnern sind in Brandenburg durchschnittlich ca. 1,78 mal so hoch wie diejenigen von Gemeinden mit bis zu 2.500 Einwohnern.

⁵⁷ Analog zum letzten Gutachten werden Beobachtungen mit einem Deckungsmittelverbrauch von mehr als 6.000 Euro je Einwohner als Ausreißer aus den Berechnungen ausgeschlossen, vgl. Thöne et al. (2015), Abschnitt 5.2.2 „Grafische Plausibilisierung und Identifikation von Ausreißern“.

Tabelle 14: Deckungsmittelverbrauchsrelationen

Gemeindegroßenklassen	Bevölkerung 2015	Deckungsmittelverbrauch je Einwohner					Durchschnitt 2011-2015	Relation
		2011	2012	2013	2014	2015		
bis 2.500	239.444	797	871	921	937	906	886	100,00
2.501 bis 7.500	352.315	868	906	959	995	987	943	106,41
7.501 bis 15.000	602.362	944	985	1.012	1.079	1.101	1.024	115,55
15.001 bis 35.000	695.210	1.016	1.085	1.105	1.155	1.102	1.093	123,29
35.001 bis 55.000*	198.397	1.013	1.261	1.097	1.106	1.040	1.104	124,54
über 55.000	397.098	1.436	1.556	1.611	1.653	1.623	1.576	177,82

Anm.: Die Größenklasse von 45.001 bis 55.000 Einwohner ist in den betrachteten Jahren nicht besetzt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 20 vergleicht diese Relationen mit der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel für Gemeinden bis 55.000 Einwohner, d.h. mit Ausnahme der kreisfreien Städte. Abbildung 21 erweitert den Vergleich um die einheitliche Wertung für die kreisfreien Städte, deren Einwohnerzahlen sich 2015 zwischen 58.092 (Frankfurt (Oder)) und 167.745 (Potsdam) bewegten. Für die in blau dargestellte aktuell gültige Hauptansatzstaffel entspricht jeder markierte Datenpunkt auf der Linie den im Gesetz verankerten Staffeln Grenzen. Dazwischen wird interpoliert. Für die in rot dargestellte empirisch hergeleitete Hauptansatzstaffel sind diese Staffeln Grenzen ebenfalls markiert. Die in Tabelle 14 aufgeführten Deckungsmittelverbrauchsrelationen wurden jedoch jeweils mit der Bevölkerungsmittel der Staffeln Klasse verknüpft. So wurde beispielsweise die Wertung von 106,41 mit einer Bevölkerung von 5.000 Einwohnern verknüpft. In beiden Grafiken sind zudem die Einwohnerwertungen der theoretischen Hauptansatzstaffel für Gemeinden mit 40.000 bis 55.000 Einwohner gestrichelt dargestellt. Aufgrund der nicht besetzten Gemeindegroßenklasse von 45.000 bis 55.000 Einwohner können hier keine theoretischen Einwohnerwertungen berechnet werden. Die Markierungen entsprechen allein einer Fortschreibung des letzten berechenbaren Gewichtungsanstiegs und sind rein illustrativ.

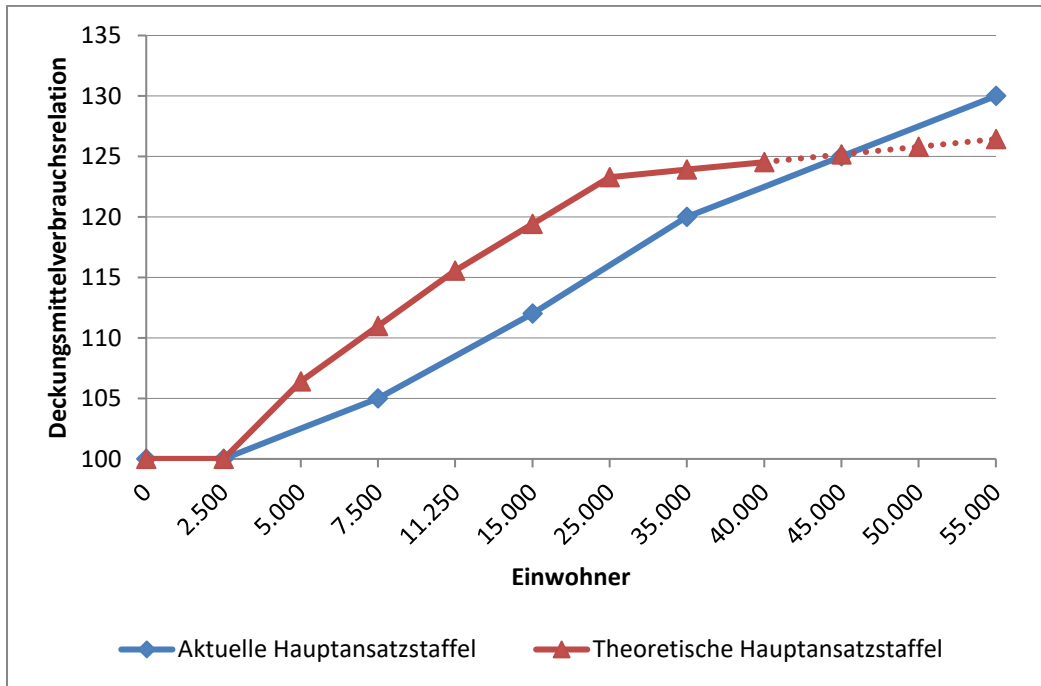


Abbildung 20: Aktuelle und theoretische Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden bis 55000 Einwohner

Quelle: Eigene Darstellung.

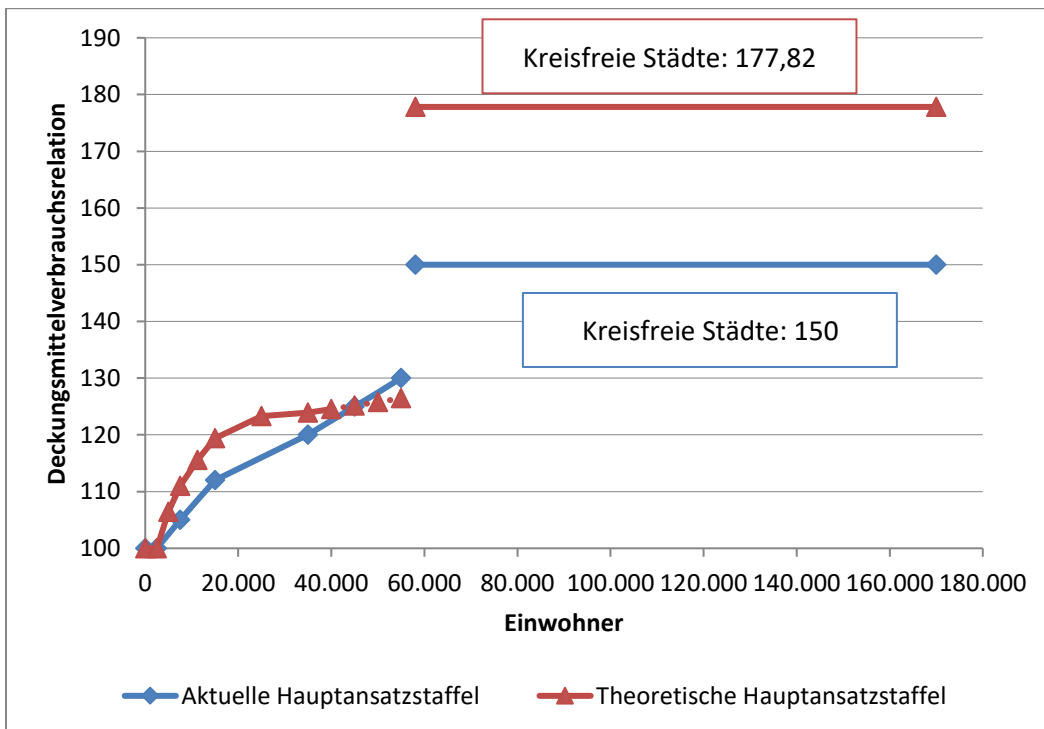


Abbildung 21: Aktuelle und theoretische Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 22 schließlich stellt die Differenz der Gewichtungen zwischen aktueller und theoretischer Hauptansatzstaffel für alle kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte dar.

Die größte Abweichung besteht augenscheinlich bei den kreisfreien Städten. Hier beträgt die Wertungsdifferenz knapp 28 Prozentpunkte: Während das BbgFAG eine Einwohnerwertung von 150% für die kreisfreien Städte vorsieht, ergibt sich anhand der empirischen Daten eine theoretische Gewichtung von 177,82%. Im übrigen Verlauf der Staffeln liegt die größte Abweichung bei einer Einwohnerzahl von 15.000 Einwohnern (Differenz: 7,4 Prozentpunkte). Für kleinere und größere Gemeinden bestehen lediglich geringfügigere Abweichungen.

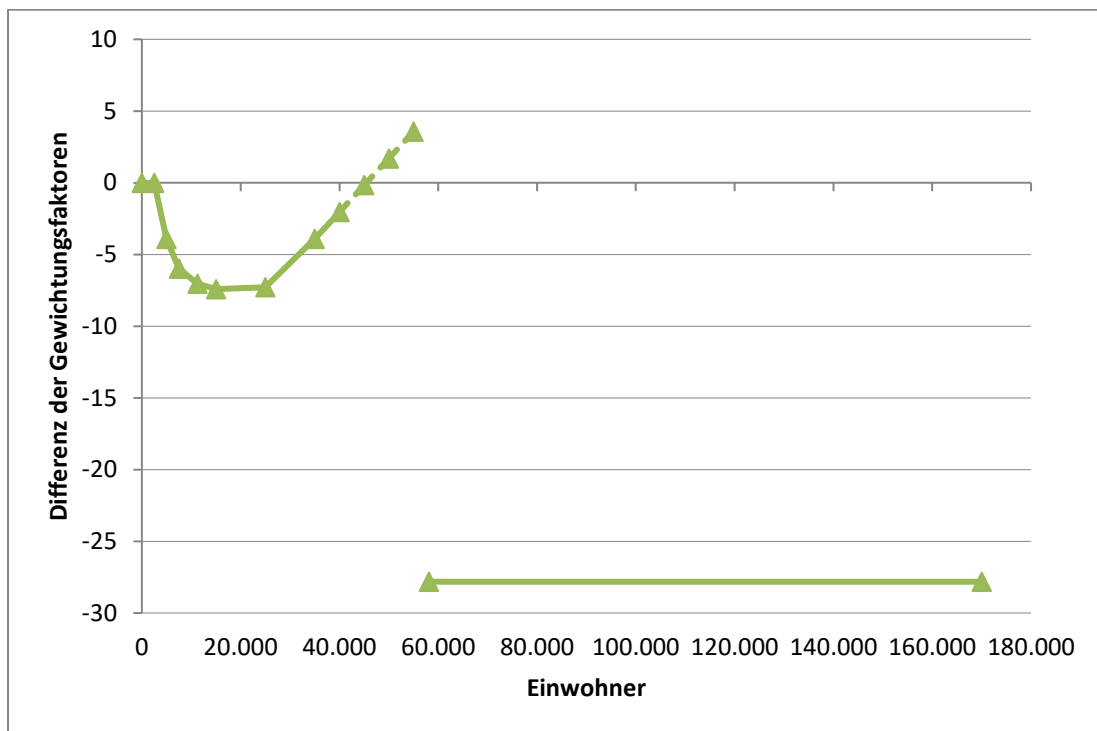


Abbildung 22: Differenz der Gewichtungsfaktoren zwischen aktueller und theoretischer Hauptansatzstaffel für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte

Quelle: Eigene Darstellung.

Angesichts ihrer Sonderstellung sind die kreisfreien Städte vertieft zu betrachten. Hier interessiert zunächst, inwiefern die durchschnittlichen Deckungsmittelverbräuche je Einwohner der einzelnen Städte voneinander abweichen – schließlich werden ihre Einwohner durch die Hauptansatzstaffel einheitlich mit gegenwärtig 150% gewichtet. Tabelle 15 gibt Auskunft über die Entwicklung der Deckungsmittelverbräuche der vier Städte. Im Gegensatz zu den bisherigen Analysen kann hierbei nur auf Datenmaterial der Jahre 2013 bis 2015 abgestellt werden, da Einzelergebnisse für 2011 und 2012 infolge des Übergangs zur Doppik nach Einschätzung des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg nur eingeschränkt belastbar sind. Die letzte Spalte der Tabelle zeigt, in welchem Verhältnis der jeweilige durchschnittliche Deckungsmittelverbrauch der Jahre 2013 bis 2015 zum durchschnittlichen Deckungsmittelverbrauch 2013 bis 2015 der kleinsten Gemeindegrößenklasse steht. Abbildung 23 stellt diese Relationen in Verbindung mit der Einwohnerzahl der Städte grafisch dar.

Tabelle 15: Deckungsmittelverbrauchsrelationen der kreisfreien Städte

Deckungsmittelverbrauch je Einwohner						
Kreisfreie Stadt	Bevölkerung 2015	2013	2014	2015	Durchschnitt 2013-2015	Relation zur kleinsten Gemeindegrößenklasse
Brandenburg a.d. Havel	71574	1572	1679	1546	1599	173,57
Cottbus	99687	1594	1717	1616	1642	178,26
Frankfurt (Oder)	58092	1826	1824	1758	1803	195,66
Potsdam	167745	1562	1542	1613	1572	170,65

Quelle: Eigene Berechnungen.

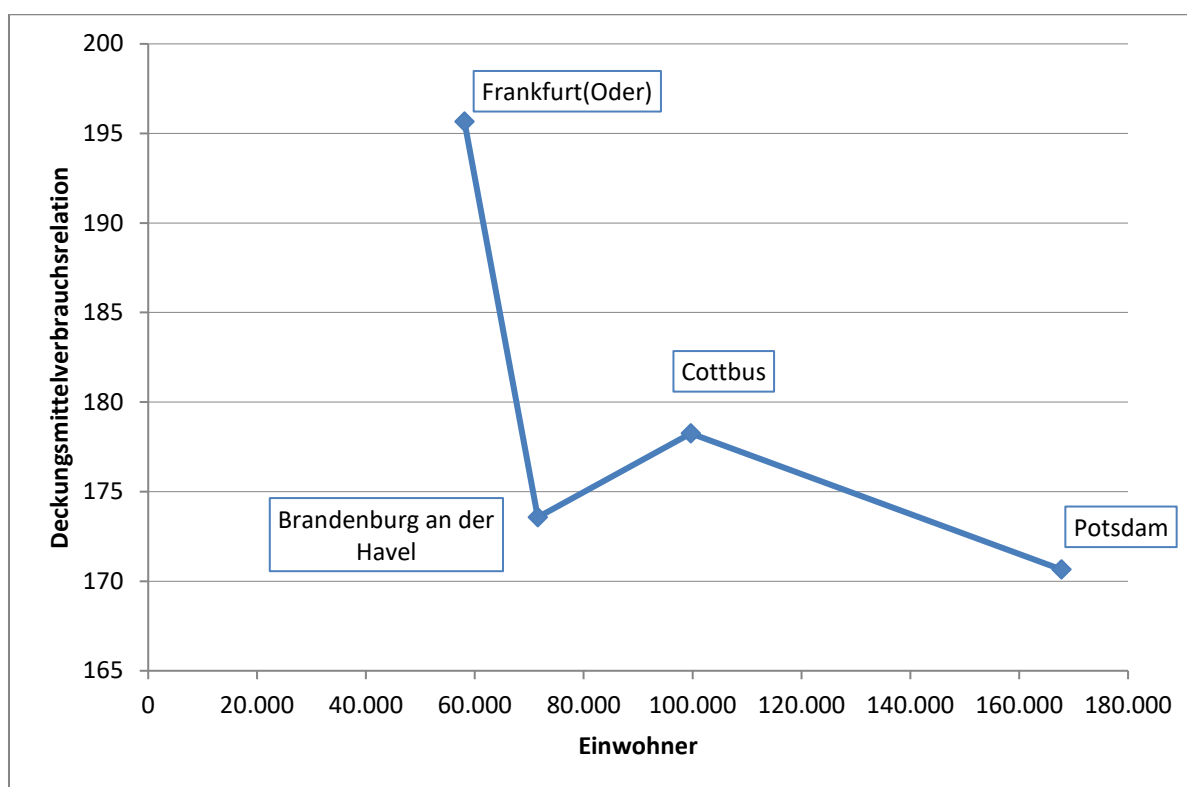


Abbildung 23: Deckungsmittelverbrauchsrelationen der kreisfreien Städte

Quelle: Eigene Darstellung.

Auffallend ist hierbei, dass laut empirischem Befund der Deckungsmittelverbrauch der kreisfreien Städte tendenziell mit der Zahl der Einwohner fällt, was der üblichen Annahme eines abnehmend positiven Zusammenhangs zwischen Einwohnern und Pro-Kopf-Finanzbedarf widerspricht.⁵⁸ In der empirisch gut belegten Theorie geht man davon aus, dass die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung öf-

⁵⁸ Allzu große Bedeutung sollte diesem Befund nicht beigemessen werden, denn aus den Daten von nur vier Städten über nur drei Jahre lassen sich keine allgemeingültigen Rückschlüsse ziehen. Es besteht demnach kein Anlass für grundsätzliche Zweifel an der Annahme eines positiven Zusammenhangs zwischen Einwohnerzahl und Pro-Kopf-Finanzbedarf.

fentlicher Güter mit zunehmender Einwohnerzahl steigen. Frankfurt (Oder) nimmt eine Sonderposition mit vergleichsweise sehr hohen Deckungsmittelverbräuchen ein, während die drei verbleibenden Städte trotz großer Einwohnerunterschiede hinsichtlich ihres Deckungsmittelverbrauchs nah beieinanderliegen. Der Befund für Brandenburg an der Havel, Cottbus und Potsdam legt nahe, dass die gegenwärtige einheitliche Einwohnerwertung für die kreisfreien Städte angemessen ist. Eine weiter mit der Einwohnerzahl steigende Wertung widerspräche den empirischen Realitäten. Eine mit der Einwohnerzahl fallende Einwohnerwertung wäre ebenso wenig angebracht, denn für einen solchen Verlauf der Hauptansatzstaffel fehlt die ökonomische Rechtfertigung.

5.3 Empfehlungen zur Hauptansatzstaffel für das Ausgleichsjahr 2019

Im Vergleich zur letzten Überprüfung der brandenburgischen Hauptansatzstaffel hat sich die Differenz zwischen theoretischer und gültiger Hauptansatzstaffel im gesamten Staffilverlauf reduziert – von durchschnittlich 7,8 Prozentpunkten Abweichung auf durchschnittlich 2,3 Prozentpunkte Abweichung im Bereich bis 55.000 Einwohner. Anlässlich der letzten Überprüfung der Hauptansatzstaffel stellte das FiFo fest, dass die damaligen Befunde sowohl eine Modifikation als auch eine Beibehaltung der Hauptansatzstaffel rechtfertigten. Der positive Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Finanzbedarf je Einwohner wird durch den Verlauf der Hauptansatzstaffel insgesamt gut wiedergegeben. Es ist nicht zwingend, sich bei der gesetzlichen Ausgestaltung derselben 1:1 an der empirischen Verteilung der Deckungsmittelverbräuche auszurichten. Möglicherweise wäre ein solches Vorgehen sogar schädlich, da man damit strategischem Verhalten von Gemeinden in gering besetzten Größenklassen einschließlich der kreisfreien Städte Tür und Tor öffnen würde. Auch die Gefahr eines selbst ohne strategisches Verhalten bestehenden Zirkelschlusses zwischen Hauptansatzstaffel und empirisch gemessenen Finanzbedarfen würde verstärkt, wenn man empirische Bedarfsbefunde bei jeder Überprüfung bis ins Kleinste in eine neue Hauptansatzstaffel überführen würde.

Auch bei den kreisfreien Städten hat sich seit der letzten Überprüfung die Abweichung zwischen theoretischer und gegenwärtiger Hauptansatzstaffel verringert – von rund 43 auf 28 Prozentpunkte. Der Abstand bleibt erheblich, wird aber weiterhin durch verschiedene Faktoren relativiert. Erstens erhalten die kreisfreien Städte zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben. Letztere werden nach der Einwohnerzahl verteilt und nicht in der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt. Angesichts dieser zusätzlichen finanziellen Stütze für die kreisfreien Städte ist es nicht notwendig, ihren Finanzbedarf vollumfänglich in der Hauptansatzstaffel abzubilden. Zweitens wird die Berechnung der Steuerkraft bei der Verteilung der Gemeindegemeinschaften maßgeblich durch die von den kreisfreien Städten gewählten Hebesätze geprägt, wodurch diese tendenziell begünstigt werden. Die Wertung für die kreisfreien Städte sollte sich daher an den empirischen Werten orientieren, ihnen aber nicht gleichgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund kann für das Ausgleichsjahr 2019 kein dringender Anpassungsbedarf bei der Hauptansatzstaffel festgestellt werden. Daher wird die Beibehaltung der gegenwärtigen Hauptansatzstaffel empfohlen.

6 Auswirkungen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Ende 2016 einigten sich die Regierungen von Bund und Ländern auf die Grundzüge einer Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020. Die Einigung wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347)⁵⁹ sowie dem Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) umgesetzt. Die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird absehbar Folgen für verschiedene Bereiche des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg haben.

Neben der vertikalen Symmetrie sind insbesondere die investiven Schlüsselzuweisungen von der Reform des Länderfinanzausgleichs betroffen. Gegenwärtig speisen sich die investiven Schlüsselzuweisungen, die Gemeinden und Landkreisen gewährt werden, ausschließlich aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die die neuen Länder für teilungsbedingte Sonderlasten aus infrastrukturellem Nachholbedarf sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft erhalten.⁶⁰ Diese werden dem Kompromiss nach ab 2020 entfallen. Demnach stellt sich zum Ausgleichsjahr 2020 die Frage nach der Zukunft der investiven Schlüsselzuweisungen.

Zunächst werden die möglichen Auswirkungen des neuen Länderfinanzausgleichs auf die vertikale Dimension des KFA in Brandenburg analysiert. Anschließend werden die Folgen in der horizontalen Dimension untersucht. Hier wird ein Fokus auf die investiven Schlüsselzuweisungen gelegt.

6.1 Folgen der neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die vertikale Dimension

Die Analyse der Konsequenzen der neuen Bund-Länder-Beziehungen setzt den Fokus nicht auf die Gesamthöhe der Finanzmittel, sondern auf deren Verteilung zwischen den Ebenen.⁶¹

Die Datengrundlage, auf der ein hypothetischer Symmetriekoeffizient für die Zukunft berechnet werden könnte, wird mit zunehmender Entfernung vom aktuellen Rand ungenauer. Für die Jahre bis 2019 sind Schätzungen für einige Ausgabe-/Einnahmearten (jedoch bei weitem nicht alle) vorhanden. Schon ab 2020, dem ersten Jahr der neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen kann in vielen Fällen lediglich fortgeschrieben werden, was zu großen Ungenauigkeiten führt. Der Symmetriekoeffizient reagiert empfindlich auf Schwankungen. Eine verlässliche Prognose ist daher kaum zu berechnen.

Zur Analyse der Auswirkung der neuen Regelungen des Länderfinanzausgleichs wird zunächst die Höhe der betroffenen Zahlungen/Kürzungen ermittelt. Anschließend wird geprüft, mittels welcher Quote die Zahlungen in den Symmetriekoeffizienten einfließen. Hieraus werden dann die Änderungen

⁵⁹ Betroffen sind Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f und 143g GG.

⁶⁰ Die Kommunen erhalten 40% dieser SoBEZ. 55% davon bilden die investive Schlüsselmasse.

⁶¹ Mit anderen Worten: Nicht die „Größe des Kuchens“ allein ist entscheidend, sondern seine Zusammensetzung und die anschließende Verteilung.

in „Ausgaben aus Zuweisungen und Umlagen“ und „Einnahmen aus Zuweisungen und Umlagen“ für die Landes- und kommunale Ebene beschrieben.

6.1.1 Was ändert sich durch den neuen Länderfinanzausgleich?

Reform des horizontalen Länderfinanzausgleichs

Im symbolischen Mittelpunkt der Reform steht die „Abschaffung“ des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern.⁶² Stattdessen wird ab 2020 im Rahmen der vertikalen Abrechnung ein horizontal wirksamer Ausgleich der Finanzkraft über die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer umgesetzt. Damit entfällt auch der sog. Umsatzsteuervorwegausgleich. Der Länderanteil wird hauptsächlich an der Einwohnerzahl (inklusive der Einwohnerwertung) bemessen, jedoch entsprechend der Finanzkraft nachkorrigiert. Dabei werden die meisten Regeln des hergebrachten Länderfinanzausgleichs weiter genutzt; zwei wichtige Änderungen allerdings nehmen signifikanten Einfluss auf die künftigen horizontal wirksamen Ausgleiche: (1) Die kommunale Finanzkraft wird zu 75 Prozent statt zu 64 Prozent bei der Finanzkraft der Länder berücksichtigt. (2) Der Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern erfolgt nach einem symmetrischen linearen Zu- und Abschlagstarif von 63 Prozent anstelle des ähnlichen, aber linear-progressiven Tarifs von heute.

Reformen im vertikalen Finanzverhältnis

Im vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern kommt noch eine Reihe von Änderungen hinzu: Der Bund gibt von seinem Umsatzsteueranteil rund 4 Milliarden Euro an die Länder ab. Zudem wird der Nivellierungsgrad der allgemeinen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für einkommensschwache Länder weiter erhöht: Ab 2020 werden die Finanzlücken, die bis 99,75 Prozent des Durchschnitts bestehen, zu 80 Prozent vom Bund aufgefüllt. Ergänzungszuweisungen für ostdeutsche Länder mit steuerschwachen Kommunen werden ersetzt durch allgemein zugängliche Zuweisungen an Länder mit steuerschwachen Kommunen. Faktisch liegen die meisten solche Kommunen unverändert überwiegend in Ostdeutschland.

Eine neue Bundesergänzungszuweisung schafft für die Länder, die bei der Forschungsmittelvergabe nur unterdurchschnittlichen Erfolg haben, einen partiellen finanziellen Ausgleich. Der Bund wird bei der finanziellen Sanierung des Saarlandes und der Hansestadt Bremen mit je 400 Mio. Euro pro Jahr helfen. Im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes leistet der Bund rund 330 Mio. Euro jährlich mehr an die Länder. Bremen, Hamburg und die Küstenländer erhalten zusätzliche Mittel zur Abgeltung von Hafenlasten im Umfang von 39 Mio. Euro im Jahr. Brandenburg erhält 11 Mio. Euro jährlich zusätzliche Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für überdurchschnittliche Kosten der politischen Führung.

Gleichzeitig entfallen im neuen Finanzausgleich ab 2020 aber bestimmte vertikale Zahlungen. Den brutto 9,5 Milliarden Euro, die der Bund zusätzlich gibt, können entfallende Leistungen des Bundes in Höhe von 5,4 Mrd. Euro gegenübergestellt werden (SoBEZ Solidarpakt; Entflechtungsmittel; Konsoli-

⁶² Die folgenden Darstellungen folgen im Wesentlichen BMF (2017) und Hummel/Thöne (2017).

dierungshilfen; altes GVFG-Bundesprogramm). Netto bringt der Bund damit ab 2020 rund 4,1 Milliarden Euro im Jahr zusätzlich für die Bund-Länder-Finzen auf.

Änderungen für Brandenburg

Die Einnahmenänderungen, die Brandenburg ab 2020 erfährt, hängen zum einen von der beschriebenen Reform der Bund-Länder-Finzen ab, die Ende 2016 bis Frühsommer 2017 beschlossen wurden, im Juli 2017 dann durch Gesetzesbeschlüsse und Grundgesetzänderungen legislativ umgesetzt wurden und 2020 erstmalig zu Anwendung kommen. Zum anderen hängen die aktuell für Brandenburg projizierten Einnahmen des Jahres 2020 von einer ganzen Reihe anderer Faktoren ab, u.a. der wirtschaftlichen Entwicklung, steuerpolitischer Entscheidungen, demografischer Trends. Der jeweils aktuelle Stand kommt in den halbjährlich durchgeführten Steuerschätzungen zum Ausdruck; bei Abschluss des vorliegenden Gutachtens ist dies die gemeinschaftliche Steuerschätzung vom November 2017 bzw. deren Regionalisierung für Brandenburg.⁶³

In letzterer werden auch Einnahmenschätzungen *nach* Bund-Länder-Finanzausgleich dargestellt. Da aber der horizontal wirksame Ausgleich zwischen den Ländern in die vertikale Umsatzsteuerverteilung verlagert wird, werden in der Steuerschätzung für den brandenburgischen Umsatzsteueranteil des Jahres 2020 die Reform-Einflüsse nicht von den sonstigen Einflüssen getrennt dargestellt. Eine Identifikation *allein* der reformbedingten Veränderungen auf Basis der jüngsten Steuerschätzung von November 2017 würde die Nutzung eines Finanzausgleichssimulationsmodells verlangen, indem nicht nur der neue, sondern auch fiktiv der bisherige Finanzausgleich für das Jahr 2020 berechnet wird. Der Aufwand dafür⁶⁴ stünde in keinem sinnvollen Verhältnis zum dem Erkenntnisgewinn gegenüber hier gewählten Vergleichen für die Jahre 2019 und 2020.

Für das Jahr 2019 können die ausschließlich als Reformwirkungen erwarteten Einnahmenveränderungen am klarsten auf Basis des Finanztableaus illustriert werden, das im Reformprozess von allen Ländern und dem Bund als Referenzrechnung genutzt wurde. Es handelt sich um eine Vergleichsrechnung für das Jahr 2019, die auf Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2016 durchgeführt wurde. Auf diesen Daten fußt u.a. die Zustimmung Brandenburgs zur Reform der Bund-Länder-Finzen.⁶⁵ Im horizontalen bzw. horizontal wirksamen Vergleich verliert Brandenburg durch die Reform einen Betrag von 170 Mio. Euro im Jahr 2019 gegenüber dem hergebrachten LFA. Das wird durch Mehreinnahmen bei den reformierten BEZ und SoBEZ im Umfang von zusammen 452 Mio. Euro im Jahr mehr

⁶³ Die Schätzergebnisse wurden den Gutachtern vom MdF Brandenburg zur Verfügung gestellt.

⁶⁴ Eine Modellsimulation des alten LFA mit den jüngsten Daten der Steuerschätzung von November 2017 wäre zudem „doppelt fiktiv“: Zum einen, weil fälschlicherweise so getan würde, als gäbe es die große und mühsam erarbeitete Reform vom Sommer 2017 nicht. Zum anderen, dann auch noch fälschlicherweise angenommen würde, der bisherige LFA hätte im Jahr 2020 ohne diese noch zur Anwendung kommen können. Das trifft nicht zu; die bisherige LFA hätte *auch ohne Reform* 2019 zum letzten Mal angewendet werden dürfen; das FAG legt dieses Limit fest.

⁶⁵ BMF (2016): BLF-Modell vom 03.12.2015 – 2019 (Steuerschätzung V 2016). <http://bit.ly/2FKVDq9>.

als kompensiert. Zum Zeitpunkt der Zustimmung zur Reform betrug die rechnerische Mehreinnahme für das Modellierungsjahr 2019 rund 282 Mio. Euro.⁶⁶

Für das Jahr 2020 bietet die jüngste regionalisierte Steuerschätzung für Brandenburg einen illustrativen Vergleich mit der mittelfristigen Finanzplanung des Landes für die Jahre 2016-2020 (MIPLA).⁶⁷ Die mittelfristige Finanzplanung wurde im Juli 2016 vorgelegt; vor dem Beschluss zur Reform der Bundesländer-Finanz und auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2016. Stellt man ihr die Schätzungen vom November 2017 für 2020 gegenüber, werden damit *uno actu* die Reformwirkungen beim Bundesländer-Finanzausgleich und die Änderungen der geschätzten originären Steuerkraft zwischen Mai 2016 und November 2017 ausgewiesen.

Am deutlichsten werden die Veränderungen bei den für 2020 erwarteten Umsatzsteuereinnahmen Brandenburgs, in denen sich neben der guten Steuerkonjunktur auch die Mehreinnahmen im Finanzausgleich der Zukunft niederschlagen; hier wird eine Mehreinnahme von 679 Mio. Euro veranschlagt. Dem gegenüber entfällt der Länderfinanzausgleich, den die MIPLA für 2020 auf 542 Mio. Euro geschätzt hatte. Bei den reformierten Bundesergänzungszuweisungen wiederum sind für 2020 merkliche Mehreinnahmen im Vergleich zur MIPLA zu erwarten: Bei den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen + 429 Mio. Euro; bei den neuen BEZ wegen unterdurchschnittlicher kommunaler Steuerkraft + 185 Mio. Euro; auch bei den SoBEZ „Kosten der politischen Führung“ und den neuen SoBEZ „Forschungsförderung“ kommt es zusammen zu Mehreinnahmen von rund 14 Mio. Euro für 2020. Lediglich die erwarteten Einnahmen aus den SoBEZ wegen überdurchschnittlicher struktureller Arbeitslosigkeit sinken in den aktuellen Projektionen um rund 52 Mio. Euro für 2020. Diese Änderung kann allerdings nicht der Reform zugerechnet werden; sie ist Ergebnis der turnusmäßigen Überprüfung der in ihrer Struktur durch die Reform unberührten Hartz-IV-SoBEZ.⁶⁸ In der Summe können gegenüber der MIPLA für 2020 nach jüngsten Stand also Mehreinnahmen aus Bundesergänzungszuweisungen im Volumen von 576 Mio. Euro erwartet werden (davon reformbetroffen: 628 Mio. Euro ohne Hartz-IV-SoBEZ).

Aus allen Ausgleichsstufen, die von der Reform betroffen sind – Umsatzsteueranteil; entfallender LFA; alte und neue BEZ – ergibt sich gegenüber der 2016 für das Jahr 2020 formulierten MIPLA ein Einnahmenplus von 714 Mio. Euro (765 Mio. ohne Effekt bei Hartz-IV-SoBEZ). In diesem Betrag erfasst sind aber auch gesteigerte Umsatzsteuereinnahmen, die unabhängig vom neuen Finanzausgleich erwartet werden. Da zugleich bei den sonstigen Gemeinschaftsteuer- und Ländersteuereinnahmen eine

⁶⁶ Die aktuelle Steuerschätzung (Nov. 2017) lässt für Brandenburg im letzten Jahr des bisherigen LFA 2019 demgegenüber leicht sinkende Einnahmen aus dem Ausgleichssystem erwarten: Umsatzsteuerverteilung und –ausgleich lassen 52 Mio. Euro Mehreinnahmen erwarten; im LFA selbst sinkt die Einnahmenerwartung um 84 Mio. Euro; auch die vertikalen Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen fallen um 29 Mio. Euro niedriger aus. Gegenüber dem Status des Reformtableaus werden für 2019 damit 61 Mio. Euro weniger Einnahmen aus dem alten Ausgleichssystem erwartet. Hervorzuheben ist, dass sinkenden Einnahmeprojektionen aus dem Ausgleichssystem ihre Ursache in *gestiegenen* Erwartungen bezüglich der originären Steuerkraft Brandenburgs haben.

⁶⁷ Vgl. MdF (2016): MIPLA 2016-2020.

⁶⁸ Vgl. dazu unten Abschnitt 6.2.3.

Korrektur der Steuereinnahmeschätzung um netto 124 Mio. Euro nach unten erfolgt ist; steigen die insgesamt für Brandenburg im Jahr 2020 erwarteten Landeseinnahmen aus Steuern und Bund-Länder-Finanzsystem im Vergleich zu MIPLA nicht ganz so stark an: Statt der dort kalkulierten 9,06 Milliarden Euro sind nach neuester Steuerschätzung im Jahr 2020 nun 9,65 Mrd. Euro zu erwarten – ein Plus von 590 Mio. Euro.

Tabelle 16: Änderungen nach Reform Bund-Länder-Finzen für 2019 und 2020

Jahr	2019		2020	
	Nur Reform		Reform und Steuerkonjunktur	
Im Vergleich erfasst				
Datengrundlage	StSchätz 05.2016	StSchätz 05.2016	MIPLA 2016-20	StSchätz 11.2017
Finanzausgleich	LFA alt	FAG neu	LFA alt	FAG neu
USt-Einnahmen (Mio. €)	4.337	4.721	4.347	5.026
LFA (Mio. €)	554	0	542	0
Allg. FeBEZ (Mio. €)	249	581	250	678
BEZ unterdurchschnitt. GFK (Mio. €)	0	106	0	185
SoBEZ pol. Führung (Mio. €)	55	66	55	66
SoBEZ Forschungsförderung (Mio. €)	0	3	0	3
Änderung 2020 ggü. 2019 (Mio. €)		+ 282		+ 764

Quellen: BMF (2016); Finanztableau BLF-Reform; MdB (2016), MIPLA 2016-2020; MdB (2017): Regionalisierte Steuerschätzung Brandenburg 11.2017; eigene Berechnungen. Zahlen mit Rundungsdifferenzen.

Andere wichtige Änderungen durch die Reform der Bund-Länder-Finzen betreffen die erweiterten Kompetenzen des Stabilitätsrats, der unter anderem die Einhaltung der Schuldenbremse überwacht. Zudem werden Investitionen in das Fernstraßennetz fortan beim Bund gebündelt. Auch Mitfinanzierungen des Bundes von Investitionen in kommunale Infrastruktur werden erleichtert. Diese Änderungen bei Kompetenzen und Infrastruktur sind auch schon kurz- und mittelfristig für Brandenburg bedeutsam; jedoch nehmen sie keinen unmittelbaren Einfluss auf die hier dargelegten Zahlen.

6.1.2 Welche Verbundquote ist betroffen?

Von der Neuregelung der kommenden Jahre sind beide Verbundquoten betroffen. Zunächst werden die Sonderbundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt-SoBEZ) entfallen. Dies wirkt sich auf die SoBEZ-Verbundquote von 40% aus, die damit hinfällig wird. Die weiteren Änderungen betreffen die 20%-Verbundquote, die im Rahmen dieses Gutachtens geprüft wird.

In der Symmetriebetrachtung fließen Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich und aus anderen Zuweisungen und Umlagen über „Einnahmen/Ausgaben aus allg. Zuweisungen und Umlagen“ in den Symmetriekoeffizienten ein. Diese Art der Einnahme/Ausgabe wird, wie bereits erwähnt (siehe Abschnitt 3.5.3), in der früheren Berechnungsweise nicht fortgeführt und muss gesondert vom Statistischen Bundesamt angefragt werden. Aus der Änderung der Einnahmen/Ausgaben aus allg. Zuweisungen und Umlagen resultiert auch ein Anpassungsbedarf für die gesamten bereinigten Ausgaben/Ein-

nahmen. Diese zusammengefassten Größen sind jedoch nur mit sehr großem Aufwand schätzbar; sie werden im Rahmen dieses Gutachtens nicht berechnet.

6.1.3 Welche Änderungen ergeben sich für „Allgemeine Zuweisungen und Umlagen“?

Sämtliche Änderungen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen wirken sich direkt (Land) oder indirekt (Kommunen über das Land) auf die Ausgabe-/Einnahme „Allgemeine Zuweisungen und Umlagen“ in der früheren Berechnung aus. Wie sich welche Neuregelung auswirkt zeigt Tabelle 17.

Tabelle 17: Auswirkungen der neuen Bund-Länder-Beziehungen ab 2020

Neuregelung	Verbund- quote	Land	Wirkung (Land)	Gemeinden	Wirkung (Gemeinden)
SoBEZ entfallen	40%	Einnahmen und Ausgaben „Allg. Z. u. U.“	Einnahmen und Ausgaben sinken	Einnahmen aus „Allg. Z.u.U.“	Einnahmen sinken
Horizontaler LFA entfällt	20%	Einnahmen und Ausgaben „Allg. Z. u. U.“	Einnahmen und Ausgaben sinken	Einnahmen aus „Allg. Z.u.U.“	Einnahmen sinken
BEZ	20%	Einnahmen „Allg. Z. u. U.“	Einnahmen steigen	Einnahmen aus „Allg. Z.u.U.“	Einnahmen steigen

Tabelle 17 listet nur die größten und unmittelbarsten Veränderungen durch die Neuregelung der Bund-Länder-Beziehungen auf. Kleinere Änderungen, die außerhalb der Einnahmen/Ausgaben aus „allgemeine Zuweisungen und Umlagen“ anfallen, werden nicht aufgeführt. Diese wirken sich auf den Symmetriekoeffizienten über „bereinigte Einnahmen/Ausgaben“ aus. Hierbei handelt es sich jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach um Beträge, deren Einfluss gering ist. Durch die Ungewissheit bezüglich der Anpassung des Einnahme- und Ausgabeverhalten der Ebenen nach der Neuregelung können diese Effekte nicht genau beziffert werden.

6.1.4 In welche Richtung verändert sich der Symmetriekoeffizient?

Die voraussichtlichen Symmetrieergebnisse für die kommenden Jahre kann in diesem Gutachten nicht abschließend quantifiziert werden. Dies liegt unter anderem an der Natur des Symmetriekoeffizienten, der für eine solche Prognose nicht ausgelegt ist, aber auch an der Datenbasis.

Die Änderungen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen greifen unterschiedlich stark in die Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen ein. Besonders durch den Wegfall der SoBEZ (40%-Verbundquote) verschiebt sich das Verhältnis zwischen Land und Kommunen.

Zwei Modelle für eine Anpassung der Verteilung der Finanzmittel werden exemplarisch in einer Fallunterscheidung betrachtet:

Zwei-Quoten-Option. Beide Quoten, SoBEZ und Verbundquote werden beibehalten. Die Verbundquote bleibt bei 0,2 und die SoBEZ-Quote (nun nur für die verbleibenden SoBEZ und für andere Zuweisungen außerhalb der Verbundquote) kann variieren. Sinkt die neue SoBEZ-Quote bei gleichen oder sinkenden Finanzmitteln, passt sich das Verhältnis in Richtung der Verbundquote an. Bei steigender oder gleichbleibender neuer SoBEZ-Quote ist die Entwicklung des Verhältnisses von der Entwicklung der Finanzmittel abhängig.

Eine-Quote-Option. Diese Option führt die gesonderte SoBEZ-Quote in die Verbundquote über. Vorteil dieser Option ist ihre einfache Handhabung und Interpretation. Steigt die neue gemeinsame Verbundquote, so gleicht sich das Verhältnis bis zu einer Quote von 0,5 an. Für eine Quote $>0,5$ divergiert es wieder. Sinkt die gemeinsame Verbund-Quote, entwickelt sich auch das Verhältnis zwischen Land und Kommunen auseinander.

Der Einfluss der Verteilung über die Quote(n) gibt einen Hinweis auf mögliche Konsequenzen für den Symmetriekoeffizienten. Sein Effekt lässt sich jedoch nicht eins-zu-eins übertragen, da die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen die proportional angemessene Verteilung der Mittel beeinflusst. Im Fall eines Symmetriekoeffizienten unter 1, wirkt sich eine divergierende Entwicklung der Verbundquote(n) verstärkend auf die Asymmetrie aus.⁶⁹ Denkbar sind auch andere Modelle, die hier jedoch nicht umfassend behandelt werden können. Die quantitativen Konsequenzen für den kommunalen Finanzausgleich nach Eintreten der Neuregelungen zu den Bund-Länder-Beziehungen können somit erst nach einer Festlegung auf ein Modell und mit einer besseren Datengrundlage erarbeitet werden.

Wie eingangs erwähnt, kann eine symmetrische Verteilung der Finanzmittel zwischen Landes- und Kommunalebene sowohl mittels einer einheitlichen Quote oder über mehrere Quoten hergestellt werden. Die Gutachter sprechen sich aus Praktikabilitätsgründen jedoch für die Ein-Quoten-Option aus. Diese ist übersichtlicher und besser nachzuvollziehen als die alternative Zwei-Quoten-Option. Zudem erübrigen sich Wechselwirkungen, wie zum Beispiel durch Verschiebungen von Anteilen in der gesamten Finanzmasse, zwischen den Quoten. Auch sind Konsequenzen einer Quotenänderung einfacher abzuschätzen. Die Ein-Quoten-Option ist somit transparenter und eleganter als andere (historisch gewachsene) Optionen.

Im Folgenden wird für die vergangenen Jahre die Ein-Quoten-Option angewandt. Berechnet wird somit eine hypothetische gemeinsame Quote, die dem kommunalen Anteil an den gesamten, berücksichtigten, absoluten Finanzmitteln entspricht. Anschließend wird jene gemeinsame Quote berechnet, die sich bei perfekter Symmetrie ergeben hätte. Beide Quoten werden schließlich verglichen und ihre Entwicklung diskutiert.

⁶⁹ Vgl. Tabelle im Anhang.

6.1.4.1 Berechnung einer gemeinsamen Quote (Ein-Quoten-Modell)

Der Ersatz der Verbundquote (20%) und der SoBEZ-Quote (40%) durch eine gemeinsame Quote entspricht dem kommunalen Anteil der Finanzmittel an den gesamten Finanzmitteln.

$$\text{Finanzmittel Kommunen}_{2016} = \text{Finanzmittel a. d. SoBEZ} - \text{Quote}_{2016} (40\%) + \text{Finanzmittel a. d. Verbundquote}_{2016} (20\%)$$

$$\text{Finanzmittel Land (2016)} = \text{Finanzmittel aus der SoBEZ} - \text{Quote} (60\%) + \text{Finanzmittel aus der Verbundquote} (80\%)$$

$$\text{Finanzmittel gesamt} = \text{Finanzmittel Kommunen (2016)} + \text{Finanzmittel Land (2016)}$$

$$\text{Kommunaler Anteil an gesamten Finanzmitteln (2016)} = \frac{\text{Finanzmittel Kommunen (2016)}}{\text{Finanzmittel gesamt (2016)}}$$

Dies entspräche einer einheitlichen Quote von 21,445%. Also einer Differenz zu 20% von 1,445 Prozentpunkten. Diese einheitliche Quote entspricht der Kombination aus den aktuellen SoBEZ- und Verbundquoten und der daraus resultierenden Symmetrie im Jahr 2016.

Von Interesse ist jedoch vor allem, wie hoch eine einheitliche Quote hätte gewesen sein müssen, um 2016 perfekte Symmetrie herzustellen. Hierzu wird ein Ausgleichsbetrag (vgl. Abschnitt 3.9) zu den kommunalen Finanzmitteln addiert und bei den Finanzmitteln des Landes subtrahiert. Die gesamten Finanzmittel ändern sich somit in der Summe nicht. Der kommunale Anteil jedoch steigt.

$$\text{Optimaler kommunaler Anteil an gesamten Finanzmitteln (2016)} =$$

$$\frac{\text{Finanzmittel Kommunen (2016)} + \text{Ausgleich}}{\text{Finanzmittel gesamt (2016)}}$$

Zur Herstellung perfekter Symmetrie mittels der Ein-Quoten-Option, hätte diese Quote im Jahr 2016 23,504% sein müssen. Dies entspricht einer Differenz von 2,06 Prozentpunkten zur hypothetischen, einheitlichen Quote für 2016 (21,445%).

Tabelle 18 zeigt die Entwicklung der hypothetischen einheitlichen Quoten von 2012 bis 2017.

Tabelle 18: Entwicklung der einheitlichen Quoten seit 2012.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
kA an gesamten Finanzmitteln	0,22767	0,22386	0,22075	0,21771	0,21445	0,21162
kA an gesamten Finanzmitteln (bei perfekter Symmetrie)	0,24541	0,26358	0,24350	0,22505	0,23504	0,23116
Differenz	0,01774	0,03972	0,02275	0,00734	0,02058	0,01954

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Tabelle „Aufteilung der Finanzmasse 2007-2017“. Tabelle durch das Land Brandenburg zur Verfügung gestellt.

Fehler! Ungültiger Eigenverweis auf Textmarke. zeigt die Ergebnisse einer einfachen linearen Fortschreibung der Quoten bis 2020. Es handelt sich hierbei jedoch um eine vereinfachte lineare Fortschreibung, die Aspekte, wie die Anpassung des Ausgabe-/Einnahmeverhaltens und weitere zukunftsbezogene Faktoren außer Betracht lässt.

Tabelle 19: Lineare Fortschreibung der einheitlichen Quoten bis 2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
kA an gesamten Finanzmitteln	0,21445	0,21162	0,20819	0,20501	0,20182
kA an gesamten Finanzmitteln (perfekte Symmetrie)	0,23504	0,23116	0,22309	0,21809	0,21308
Differenz	0,02058	0,01954	0,01490	0,01308	0,01125

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Tabelle „Aufteilung der Finanzmasse 2007-2017“. Tabelle durch das Land Brandenburg zur Verfügung gestellt.

6.2 Folgen der neuen Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die horizontale Dimension

6.2.1 Instrument der investiven Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselmasse nach § 5 und § 13 BbgFAG setzt sich aus den allgemeinen Schlüsselzuweisungen sowie den investiven Schlüsselzuweisungen zusammen, die jeweils Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen zugutekommen. Im Jahr 2017 entfielen von der Schlüsselmasse in Höhe von 1.754 Mio. Euro 1.642 Mio. Euro, also rund 94%, auf die allgemeine Schlüsselmasse. Die investive Schlüsselmasse machte mit gut 112 Mio. Euro lediglich 6% der Schlüsselmasse aus. Aufgrund der Verteilungssystematik der Schlüsselzuweisungen, bei der allgemeine und investive Schlüsselzuweisungen gemeinsam berechnet werden, stehen beide Zuweisungstypen auch innerhalb jeder einzelnen Empfängerkommune in einem festen Verhältnis zueinander. Auch hier beträgt der Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen derzeit etwa 6%.

Gegenwärtig spielen die investiven im Vergleich zu den allgemeinen Schlüsselzuweisungen damit eine untergeordnete Rolle. Noch vor wenigen Jahren sahen die Mengenverhältnisse jedoch anders aus: 2007 fielen die investiven Schlüsselzuweisungen noch deutlich höher aus und machten mehr als ein Fünftel der Schlüsselmasse aus. Ihr quantitativer Bedeutungsrückgang ist ihrer Finanzierung geschuldet. Da sie sich ausschließlich aus den SoBEZ für teilungsbedingte Sonderlasten speisen, machte sich der gesetzlich vorgesehene Rückgang dieser Zuweisungen in den letzten Jahren 1:1 in den investiven Schlüsselzuweisungen bemerkbar. Sollen die investiven Schlüsselzuweisungen nun ab 2020 genauso entfallen wie ihre gegenwärtige Finanzierungsgrundlage?

Eindeutig kann diese Frage nur beantwortet werden, wenn unstrittige empirische Belege zeigen, ob investive kommunale Bedarfe in Brandenburg mit größerer Priorität zu behandeln sind als laufende/konsumtive Bedarfe oder ob hier keine gesonderte Priorisierung (mehr) nottut. Derartige Belege liegen für Brandenburg derzeit nicht vor; auf objektiverer Grundlage können mithin keine Schluss-

folgerungen zu der Frage gezogen werden. Es gibt allerdings eine Reihe von Hinweisen, die in der Tendenz für eine Beibehaltung des Instruments der investiven Schlüsselzuweisungen sprechen.

Die Kommunen in Brandenburg sehen sich auch zukünftig erheblichen Investitionsbedarfen gegenüber. Davon zeugen unter anderem die einhelligen politischen Erklärungen im Zuge der abgesagten Verwaltungsstrukturreform, denen zufolge die eigentlich für die Reform eingeplanten Mittel nun zu einem Großteil für Investitionen in die Infrastruktur eingesetzt werden sollen. Die investiven Schlüsselzuweisungen sind – neben spezifischeren Förderinstrumenten – eine wichtige Stütze kommunaler Investitionstätigkeit. Investive Schlüsselzuweisungen sind für die Kommunen relativ gut planbar. Zudem geht von ihnen eine Signalwirkung pro Zukunftsinvestitionen aus. Auch bei angespannter Haushaltslage sollten notwendige Investitionen nicht aus dem Blick geraten.

Das KfW-Kommunalpanel 2017 verzeichnet zwar einen Rückgang des wahrgenommenen Investitionsrückstandes in allen deutschen Kommunen ab 2.000 Einwohnern, beziffert ihn aber noch immer mit 126 Mrd. Euro (Scheller et al. 2017).⁷⁰ Erhebliche Nachhol- und Ersatzbedarfe bestehen der Untersuchung zufolge insbesondere in den Bereichen Straßen und Verkehrsinfrastruktur sowie Schulen. Das Kommunalpanel benennt auch die wesentlichen Voraussetzungen für einen weiteren Abbau des Investitionsrückstandes: Neben ausreichenden kommunalen Planungskapazitäten und Verfügbarkeiten des privaten Baugewerbes gehört dazu in erster Linie eine dauerhaft auskömmliche Finanzausstattung. Die verlässliche Unterstützung kommunaler Investitionen durch Bund und Länder wird dabei als wichtiger Beitrag zur Reduzierung des Rückstandes genannt. Zeitlich befristete Investitionsförderprogramme schaffen hingegen keine hinreichende Planungssicherheit, vor allem für finanz- und strukturschwache Kommunen.

Ein weiterer Befund des Kommunalpanels spricht für die Beibehaltung der investiven Schlüsselzuweisungen. So geht ein geringer Anteil zweckgebundener Investitionszuweisungen vom Land bei der Finanzierung kommunaler Investitionen mit einem erheblichen Investitionsrückstand einher (Scheller et al. 2017, S. 19).⁷¹

Die Forderung nach und Förderung von kommunalen Investitionen in Brandenburg bedeutet dabei nicht, die Augen vor dem demografischen Wandel zu verschließen. Investitionen dienen nicht nur der Erweiterung, sondern auch der Instandhaltung der bestehenden Infrastruktur, sowie deren Anpassung an die Folgen der demografischen Entwicklung.

Lenk et al. (2012) argumentieren dagegen, dass durch die investiven Schlüsselzuweisungen mehr Mittel investiv gebunden werden als nötig. Durch die investive Bindung der Mittel werde den Kommunen zudem Autonomie genommen im Vergleich zu einer Überführung der investiven in die allgemeine Schlüsselmasse. Schließlich äußern die Autoren auch Zweifel daran, ob sich die Kommunen die mit den investiven Schlüsselzuweisungen finanzierten Investitionen überhaupt leisten können, da Investi-

⁷⁰ 2016 waren es noch 136 Mrd. Euro.

⁷¹ Die Autoren weisen jedoch darauf hin, dass ein besonders hoher Finanzierungsanteil solcher Zuweisungen nicht zwangsläufig höhere Investitionen nach sich zieht.

tionen (in der Doppik) immer erfordern, dass die Kommune die entsprechenden Abschreibungen in den Folgejahren erwirtschaften kann.

Allerdings ist der Anteil der durch die investiven Schlüsselzuweisungen investiv gebundenen Mittel inzwischen stark zurückgegangen ist. Waren es 2011, dem vorrangigen Bezugsjahr in der Untersuchung von Lenk et al., noch 18,9%, so waren es 2017, wie erwähnt, nur noch 6% der Schlüsselmasse. Dieser auf weniger als ein Drittel gesunkene Anteil dürfte ein entsprechend abweichendes Urteil begründen können.

Parallel zum Rückgang der investiven Schlüsselzuweisungen hat auch die Investitionstätigkeit der brandenburgischen Kommunen abgenommen, wie Abbildung 24 und Abbildung 25 veranschaulichen. Mit Ausnahme des Jahres 2014 haben die kommunalen Investitionen sowohl im Verhältnis zum Landes-BIP als auch im Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben kontinuierlich abgenommen. Bei beiden Kenngrößen lag Brandenburg 2016 im Vergleich der ostdeutschen Flächenländer auf dem vorletzten Platz vor Sachsen-Anhalt.

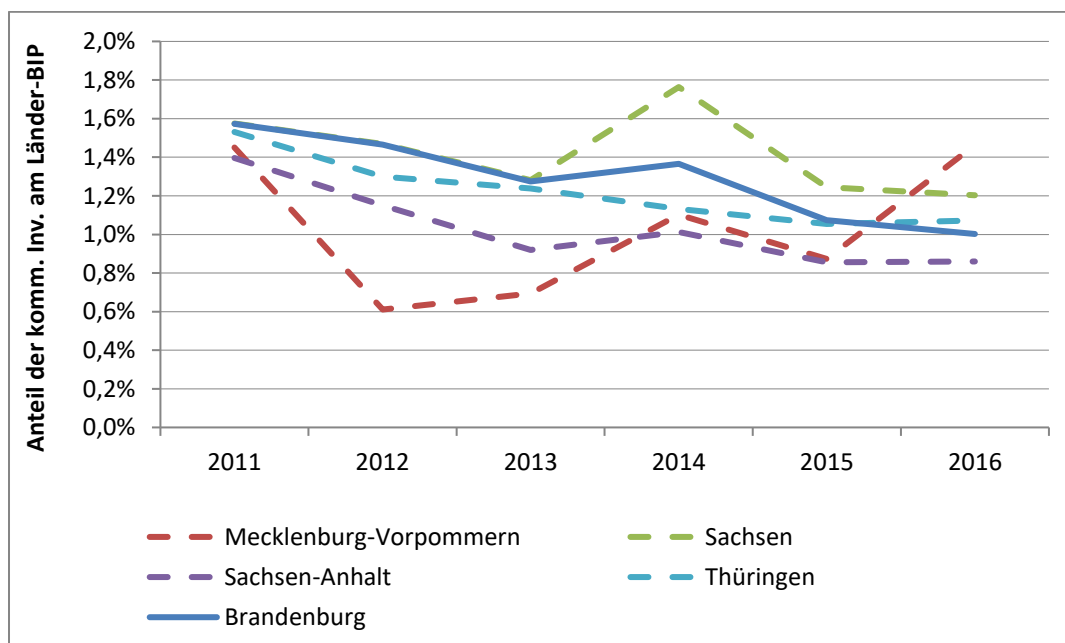


Abbildung 24: Anteil der kommunalen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt der Länder

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen.

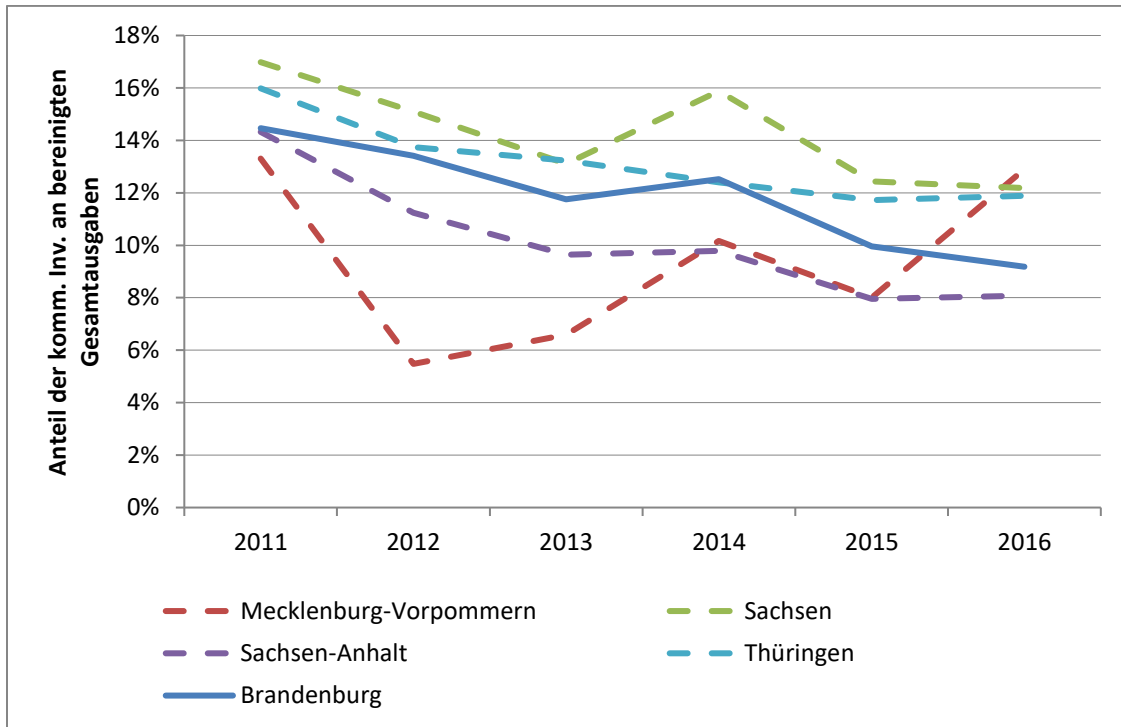


Abbildung 25: Anteil der kommunalen Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

In § 13 Abs. 1 BbgFAG heißt es bezüglich der Verwendung der 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. Beim Mittelumsatz sollen die wachstumsrelevanten Bereiche Vorrang vor konsumtiven Bereichen haben.“ Mit dieser Zweckbestimmung verbleibt den Kommunen ein gewisses Maß an Autonomie, denn eine Verwendung für konsumtive Zwecke ist dem Gesetzestext nach nicht vollkommen ausgeschlossen; Maßnahmen der Instandsetzung sind explizit gestattet. Die Mittelverwendung wird auch – abgesehen davon, dass sie der allgemeinen Kommunalaufsicht unterliegt – nicht explizit überprüft. Von der Gestaltungsfreiheit der Kommunen bei der Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen zeugt weiterhin, dass die bis einschließlich 2010 geltende Vorgabe, wonach investive Schlüsselzuweisungen zweckgebunden im Vermögenshaushalt zu veranschlagen sind, mit dem 2. BbgFAGÄndG ersatzlos gestrichen wurde. Zudem ist es den Kommunen gestattet, die jährlichen investiven Schlüsselzuweisungen für größere Investitionsvorhaben über mehrere Jahre anzusammeln.

6.2.2 Gestaltungsoptionen für investive Schlüsselzuweisungen

Sollten investive Schlüsselzuweisungen fortgeführt werden, so wäre zunächst eine geeignete Finanzierungsquelle zu identifizieren. Um ihren Zweck zu erfüllen, ist es unerheblich, aus welchem „Topf“ bzw. Teil der Verbundmasse die investive Schlüsselmasse bedient wird. Diese Entscheidung obliegt dem Gesetzgeber. Folgende Voraussetzungen sollten jedoch erfüllt sein:

- Es sollte sich um Landesmittel handeln und nicht um Mittel, die aus der kommunalen Familie selbst generiert werden, etwa im Wege einer Finanzausgleichsumlage.
- Der Umfang der investiven Schlüsselmasse sollte mit dem aktuellen Stand vergleichbar sein.
- Die investive Schlüsselmasse sollte sich stabil und damit relativ planbar entwickeln und nicht wie bisher einer gesetzlich determinierten schrittweisen Reduzierung unterliegen.

Unter diesen Voraussetzungen kann auch die bisherige Verteilungssystematik nach § 13 BbgFAG beibehalten werden. Sie stellt sicher, dass die investiven Schlüsselzuweisungen – wie auch die allgemeinen Schlüsselzuweisungen – in erster Linie finanzschwachen Kommunen zugutekommen.

Von kommunaler Seite wurde angeregt, die investive Schlüsselmasse zukünftig aus den so genannten Gemeindefinanzkraftzuweisungen nach § 11 Abs. 5 FAG (n. F.) zu finanzieren. Dabei handelt es sich um Bundesergänzungszuweisungen, die leistungsschwachen Ländern gewährt werden sollen, deren kommunale Steuereinnahmen je Einwohner weniger als 80% des Durchschnitts betragen. Die entsprechende Differenz wird zu 53,5% ausgeglichen. Schätzungen des MdF zufolge könnten sich diese BEZ 2020 auf etwa 150 Mio. bis 185 Mio. Euro belaufen.⁷² Damit böten sie eine ausreichende Grundlage für die Finanzierung der investiven Schlüsselmasse. Auch die weiteren Voraussetzungen an die Finanzierung wären durch die Gemeindefinanzkraftzuweisungen erfüllt. Bei Überführung (eines Teils) dieser BEZ in die Verbundmasse könnten sie in analoger Weise zu den bisherigen SoBEZ als Finanzierungsgrundlage für die investive Schlüsselmasse dienen.

Alternative Finanzierungsmodelle sind aber ebenso gut denkbar. Aus Gutachtersicht ist es nicht notwendig, die investive Schlüsselmasse aus einer separaten Finanzierungsmasse mit eigener Verbundquote zu generieren. Genauso gut könnte sie unmittelbar aus der Finanzausgleichsmasse entnommen werden und beispielsweise in einem festen Verhältnis zur allgemeinen Schlüsselmasse stehen. Zur Wahrung der Symmetrie zwischen Land und Kommunen empfehlen die Gutachter die Verbundgrundlagen nach Inkrafttreten des neuen LFA erneut zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Dabei sollten auch die Gemeindefinanzkraftzuweisungen aufgrund ihres klaren Bezugs zur kommunalen Einnahmensituation in die Verbundgrundlagen einbezogen werden.

Die genaue Bestimmung des objektiven Investitionsbedarfs ist, wie oben ausgeführt, nicht ohne eine eingehende empirische Analyse möglich. Unter der Arbeitshypothese, die aktuellen investiven Schlüsselzuweisungen entsprächen einer angemessenen Ausstattung, können die aufgeführten Kriterien exemplarisch an einer Gestaltungsoption illustriert werden.

⁷² Vgl. Ergebnis der 151. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 9. Bis 11. Mai 2017 sowie Ergebnis der 152. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. Bis 9. November 2017.

Grundlage der **Option A** ist eine Orientierung der investiven Schlüsselzuweisungen an der Entwicklung gesamten Schlüsselzuweisungen.

	2017	2020
Investive Schlüsselzuweisungen 2017	112 Mio. €	
Allg. Schlüsselzuweisungen	1.642 Mio. €	b
Schlüsselzuweisungen gesamt	1.754 Mio. €	b/0,9361
Anteil investive Schlüsselzuweisungen an gesamten Schlüsselzuweisungen	0,0638	0,0638
Investive Schlüsselzuweisungen 2020		(b/0,9361)*0,0638 = 120 Mio. €
Finanzierungsquelle	Verbundmasse (Landesmittel)	

Tabelle 20: Ausgestaltungsoption A der investiven Schlüsselzuweisungen (in Mio. Euro)

Option A erfüllt alle genannten Kriterien. Die Mittel stammen aus der Verbundmasse exklusive jener Mittel, die die kommunale Familie selbst zur Verfügung stellt. Es wurde ein fester Anteil auf Basis der aktuellen investiven Schlüsselzuweisungen, die *per Annahme* als ausreichend gesetzt wurden, gewählt. Diese Annahme unterstützt die Planbarkeit und Stabilität der Entwicklung der investiven Schlüsselzuweisungen.

Alternativ können (Option B) Stabilität und Verlässlichkeit auch erreicht werden, indem die nominale Höhe von 112 Mio. Euro absolut festgesetzt wird und mit jährlichen Steigerungsraten von z.B. 0 Prozent, 2 Prozent oder 4 Prozent festgeschrieben wird. Mangels empirischer Überprüfung wäre *finanzwissenschaftlich* keine dieser Zahlen der anderen über- oder unterlegen, sie widerspiegeln unterschiedliche *politische* Einschätzungen kommender Investitionsbedarfe.

Die Option A und B sind in der finanzwissenschaftlichen Betrachtung nahezu äquivalent. Die leicht bessere Vorausberechenbarkeit der Option B wird allerdings durch die bessere Leistungsfähigkeitsorientierung und KFA-Systemgerechtigkeit der Option A überkompensiert. Insoweit empfehlen wir eine quotale Ausstattung der investiven Schlüsselzuweisungen an der allgemeinen Schlüsselmasse. Die bedarfsgerechte Höhe des „Startwertes“ kann derzeit objektiviert werden; der äußere Anschein spricht allerdings gegen eine Senkung unter das Niveau von 112 Mio. Euro (2017) bzw. 120 Mio. Euro (2020).

6.2.3 Soziallastenausgleich

Neben den investiven Schlüsselzuweisungen gemäß § 13 BbgFAG ist auch der Soziallastenausgleich nach § 15 Abs. 1 BbgFAG von der Neureglung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020 betroffen, da sich die Finanzierung des Soziallastenausgleichs explizit auf die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Absatz 3a des Finanzausgleichsgesetzes (a.F.) bezieht.

Die Neuregelung ab 2020 betrifft auch diesen Gesetzesabschnitt. Insofern ist zu prüfen, ob sich hieraus für den brandenburgischen Finanzausgleich Änderungen ergeben und etwaigen Anpassungsnotwendigkeiten ergeben.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 3a FAG (a.F.) werden seit 2005 „(z)um Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (...)“ gewährt. Empfänger dieser – auch in amtlichen Dokumenten so genannten – „Hartz-IV-SoBEZ“ sind die fünf ostdeutschen Flächenländer. Das Land Brandenburg erhält in den Jahren 2017 bis 2019 jeweils 95,76 Mio. Euro; das sind 19 Prozent der insgesamt für diese SoBEZ angesetzten Jahresmittel. Denselben Anteil an den Hartz-IV-SoBEZ hat Brandenburg auch schon bei Einführung im Jahr 2005 erhalten; allerdings sind die absoluten Beträge gesunken:

2005-2011:	190 Mio. Euro. p.a.
2012-2013:	134,965 Mio. Euro. p.a.
2014-2016:	147,63 Euro. p.a.
2017-2019:	95,76 Mio. Euro p.a.

Die Gesamthöhe dieser an die fünf ostdeutschen Länder zu leistenden Bundesergänzungszuweisungen – und damit auch Brandenburgs Anteil – wird alle drei Jahren, beginnend im Jahr 2013, mit Wirksamkeit des jeweils folgenden Jahres überprüft (§ 11 Absatz 3a S. 3 FAG (a.F.)). Dabei sind die Sonderlasten entsprechend den im Jahr vor der Überprüfung gegebenen einwohnerbezogenen Verhältnissen der Bedarfsgemeinschaften und der Entwicklung der Kosten der Unterkunft im Durchschnitt der fünf ostdeutschen Flächenländer im Verhältnis zum Durchschnitt der acht westdeutschen Flächenländer in Bezug zum Ausgangsjahr 2005 zu ermitteln.

Diese Überprüfungen werden mithilfe des so genannte Relations-Modell vorgenommen (Modell 2 im Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe "Hartz-IV-SoBEZ" der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder vom Mai 2011; Beschluss der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder vom 22.06.2011). In diesem Modell wird eine Gewichtung der Indikatoren „Kosten der Unterkunft“ zu zwei Drittel und „Bedarfsgemeinschaften“ zu einem Drittel genutzt. Diese Überprüfungen zeigen auch finanziellen Wirkungen: In Folge der 2013er Überprüfung hat der Bundesgesetzgeber die Mittel für die Jahre ab 2014 um 30 Mio. Euro p.a. herabgesetzt. Brandenburg hat hier eine Kürzung von 5,7 Mio. Euro p.a. erfahren.⁷³ Die turnusmäßige Überprüfung des Jahres 2016 führte zu der deutlichen Reduktion der Hartz-IV-SoBEZ von zusammen 777 Mio. Euro p. a. in den Jahren 2014 bis 2016 auf jährlich 504 Mio. Euro für die Jahre ab 2017. Für Brandenburg brachte das den ausgewiesenen Rückgang von 147,63 Mio. Euro auf 95,76 Mio. Euro mit sich.

Im brandenburgischen Finanzausgleich werden die Einnahmen aus den Hartz-IV-SoBEZ als finanzkraftunabhängiger Sonderlastenausgleich in voller Höhe an die Kreise und kreisfreien Städte als die betroffenen Aufgabenträger weitergeleitet (§ 15 Abs. 1 BbgFAG). Die interkommunale Aufteilung der

⁷³ Die im Absatz darüber dargestellten Beträge für 2014-2016 sind schon die Mittel *nach* Umsetzung dieser Reduzierung.

heute 95,76 Mio. Euro erfolgt dabei in Anlehnung an Relationen der tatsächlichen betroffenen Lasten; konkret: „Das für Finanzen zuständige Mitglied der Landesregierung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für Arbeit zuständigen Mitglied der Landesregierung die Verteilung der Mittel der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen entsprechend den Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte durch die Aufgabenwahrnehmung gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch in Verbindung mit § 16 Abs. 2 Satz 1, 2 Nr. 1 bis 4, § 22 und § 23 Abs. 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch durch Rechtsverordnung zu regeln.“ (§ 15 Abs. 1 S. 2 BbgFAG).

Die dieser Regelung zugrunde liegende Norm im gesamtdeutschen FAG wurde nun durch die Neuregelungen der Bund-Länder-Financen geändert – im Gegensatz zu den SoBEZ für teilungsbedingte Sonderlasten allerdings nur geringfügig und affirmativ: Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit nach, nunmehr, § 11 Abs. 3 FAG (n.F.) werden ab 2020 in nominal identischer Höhe weiter gewährt. Für Brandenburg ist derzeit der Betrag von 95,76 Mio. Euro im Jahr vorgesehen. Zuvor wird im Jahr 2019 jedoch die nächste turnusmäßige Überprüfung mit dem Relations-Modell feststellen, ob für die Jahre 2020 bis 2022 die Summe der Hartz-IV-SoBEZ – und der quotal feste Anteil Brandenburg – gleich bleibt oder angepasst werden muss.

Grundsätzlich ist der Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit im neuen Bund-Länder-Finanzausgleich auf dessen gesamte Dauer (bis 2030) festgeschrieben. In der Stabilisierung der Hartz-IV-SoBEZ kommt die Ungewissheit zum Ausdruck, ob und in welcher Weise es zu einer weiteren Konvergenz der strukturellen Arbeitslosigkeit zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Länder kommt. Sollte es zu Verschiebungen der Lastenrelationen zwischen diesen beiden Gruppen kommen, wird weiterhin der beschriebene Überprüfungsmechanismus (§ 11 Abs. 3 s. 2 FAG n.F.) zum Einsatz kommen. Die erste Überprüfung im Rahmen des reformierten Bund-Länder-Finanzausgleichs erfolgt nach hergebrachten Turnus im Jahr 2022.

Mit Blick auf hierauf aufbauenden Sozillastenausgleich nach § 15 Abs. 1 BbgFAG hat das vorliegenden Gutachten die Aufgabe zu untersuchen, welcher Handlungsbedarf für den KFA 2020 und für die Folgejahre *infolge der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems* besteht. Dagegen soll eine etwaige stärkere Berücksichtigung von Sozillasten im kommunalen Finanzausgleich *nicht* hier, sondern in einem etwaigen weiteren Gutachten zur Fortschreibung des KFA ab dem Ausgleichsjahr 2021 untersucht werden.⁷⁴

In dieser Darstellung sind beide Fragen nicht leicht auseinanderzuhalten; betrachtet werden soll die Regelung für die *übernormalen Hartz-IV-Sonderlasten*, während die *Hartz-IV-Regellasten* im „Normalmaß“ hier nicht vertieft behandelt werden sollen (und können). Auch diese Trennung muss künstlich bleiben. Aus Sicht der Aufgabenträger in den Kreisen und kreisfreien Städte unterscheiden sich

⁷⁴ Ein solches weiteres Gutachten war zum Zeitpunkt der Festschreibung des Untersuchungsmandats für das vorliegende Gutachten klar ins Auge gefasst und durch die seinerzeit geplante Verwaltungsstrukturreform auch zwingend geboten. Ob weiteres Gutachten auch nach Aufgabe der Reformpläne noch geboten ist, wird hier nicht beurteilt. Die Beschränkung des gegenwärtigen Untersuchungsmandates ist davon aber nicht berührt.

die betroffenen Menschen und die für sie hier zu erbringenden SGB-Leistungen naturgemäß nicht danach, ob sie *Soziallasten über* dem oder *innerhalb des* bundesdeutschen „Normalmaßes“ repräsentieren. *Sonderlasten* gibt es folglich nur im Aggregat. Entsprechend sind zwei unterschiedliche Re-Finanzierungsmechanismen für individuell gleiche Leistungen nicht auf den ersten Blick nachzuvollziehen. Auch aus Sicht der einzelnen Kommune und ihres Controlling der SGB-Leistungen kann es nur eine integrierte *Bottom-up*-Betrachtung geben, die nicht deckungsfähig ist mit der finanzausgleichspolitisch entstandenen *Top-down*-Unterscheidung von Regel- und Sonderlasten im Bund-Länder-Finanzausgleich und deren analoge Umsetzung im kommunalen Finanzausgleich.

Das ist nicht zwingend ein Petition, im gesamten kommunalen Finanzausgleich eine einheitliche, integrierte Methode der Refinanzierung kommunaler Hartz-IV-Leistungen zu etablieren. Erst recht nicht ist es kein Petition für eine bestimmte Methode. Diese beiden Fragen gehen weit über das Prüfmandat des vorliegenden Gutachtens hinaus. Es wird angesprochen, weil die Prüfkriterien der hier zu beantwortenden Frage nicht unabhängig vom skizzierten Gesamtkontext sind.

Prima facie wird die Frage nach dem Anpassungsbedarf nach Neuordnung der Bund-Länder-Finzen ab 2020 für den Sonderlastenausgleich für Soziallasten schnell verneint: Die Hartz-IV-SoBEZ werden ab 2020 in Transfertechnik und Höhe nahtlos an die Vorjahre anschließen. Mit § 15 Abs. 1 BbgFAG steht ein etablierter Mechanismus zu Weiterleitung der Mittel an Kreise und kreisfreien Städte zur Verfügung. Ein Änderungsbedarf drängt sich nicht unmittelbar auf: Wenn der Gesetzgeber hier nichts unternimmt, ist das auf den ersten Blick unproblematisch.

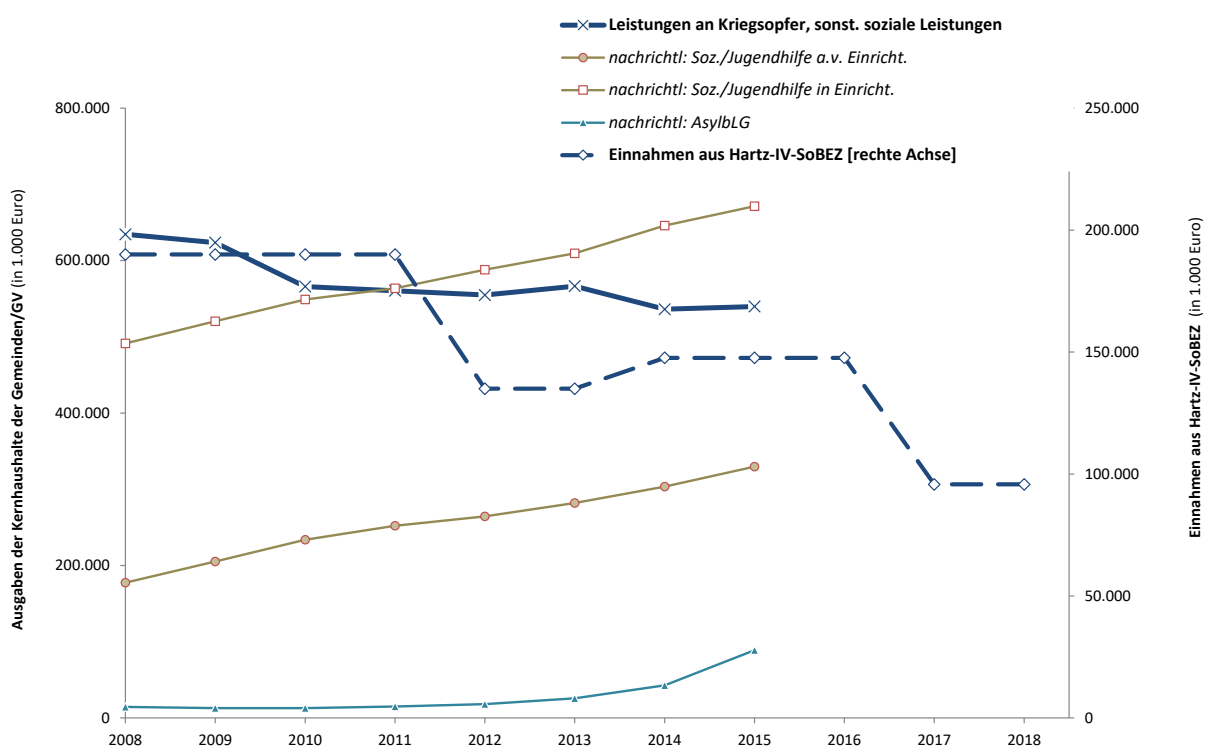
Zu prüfen ist hier, ob auch auf den zweiten Blick kein Anpassungsbedarf besteht. Hier sind zwei Aspekte zu betrachten: Umfang des Sonderlastenausgleichs und die konkrete Ausgestaltung *als* finanzkraftunabhängiger Sonderlastenausgleich.

Die *Höhe* der Hartz-IV-SoBEZ ist durch das Bund-Länder-FAG determiniert und damit für unsere Betrachtung exogen. Es sei hier nur kurz angemerkt, dass der oben dargestellte Überprüfungsmechanismus nicht sicherstellen soll, dass es zu einer angemessenen Refinanzierung der *spezifisch brandenburgischen* Sonderlasten kommt. Überprüft und ggf. angepasst werden nur die Relationen zwischen der Gesamtheit der Flächenländern Ost und der Gesamtheit der Flächenländer West. Lastenverschiebungen *zwischen* den ostdeutschen Ländern bleiben damit. Ob diese fehlende Anpassung an die tatsächlichen Entwicklung der Mehrbelastungen mit Blick auf die Jahre 2020 ff. zugunsten oder zulasten des Landes Brandenburg wirken wird, kann heute noch nicht abgesehen werden. Hier dominiert die vom Bundesgesetzgeber in der Vordergrund gestellte, mittelfristige Verlässlichkeit der Anteile an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Für die Weitergabe der SoBEZ-Mittel an die kommunale Ebene heißt das, dass eine fein differenzierte, analytisch gut fundierte Austarierung des Umfangs des Sonderlastenausgleichs nach § 15 Abs. 1 BbgFAG nicht ohne weiteres möglich wäre. Prinzipiell ist es durchaus denkbar, dass die SoBEZ-Mittel in der Weitergabe an die Kommunen gekürzt oder aufgestockt würden. Da derartige Anpassungen aber sachlogisch zugunsten/zulasten der sonstigen Finanzausgleichsmittel bzw. der regulären Finanzierung

kreislichen Aufgaben gingen, griffe eine derartige Betrachtung klar in die allgemeine Analyse der Soziallasten im kommunalen Finanzausgleich über.⁷⁵

Aus den genannten Gründen kann (und soll) eine solche Betrachtung nicht im vorliegenden Gutachten erfolgen. *Hier* muss aber geklärt werden, ob es heute schon klare Hinweise gibt, dass der Sonderlastenausgleich nach § 15 Abs. 1 BbgFAG durch die Hartz-IV-SoBEZ ab 2020 *grob* über- oder unterfinanziert ist. Wenn heute schon deutlich wäre, dass die betroffenen Sozialleistungen der Kommunen entgegen der SoEZ-Entwicklung stark zunehmen oder massiv abnehmen, bestünde Handlungsbedarf beim Volumen des Sonderlastenausgleichs. Abbildung 26 stellt dazu illustrativ die Entwicklung der verschiedenen kommunalen Sozialausgaben der Kernhaushalte nach Rechnungsstatistik (nur bis 2015 verfügbar) den Einnahmen aus Hartz-IV-SoBEZ gegenüber.



Quellen: StBA; FAG; eigene Darstellung.

Abbildung 26: Gegenüberstellung kommunale Sozialausgaben und Einnahmen aus Hartz-IV-SoBEZ (2008-2018)

Die für den Vergleich relevante Größe sind hier „Leistungen an Kriegsoffer und sonstige soziale Leistungen“ und die – in abweichender Skalierung dargestellten – Einnahmen aus Hartz-IV-SoBEZ. Für die vergleichbaren Jahre 2008 bis 2015 wird deutlich, dass die SoBEZ einen grob ähnlichen Verlauf genommen haben wie die sozialen Leistungen, zu deren Finanzierung sie beitragen. Wie die nachrichtlich mit dargestellten anderen Sozialausgaben der Kommunen illustrieren, ist ein solcher Befund keineswegs selbstverständlich. Im ersten Schritt der vertiefenden Betrachtung ist mithin festzuhalten,

⁷⁵ Dort wäre sie auch hinsichtlich des zu treibenden analytischen Aufwandes zu verorten.

dass es für die Zeit ab 2020 keinen klar ersichtlichen Anlass gibt, diesen Sonderlastenausgleich im kommunalen Finanzausgleich der Höhe nach über oder unter das Volumen der Hartz-IV-SoBEZ anzusetzen.

Die zweite Prüffrage richtet sich auf die instrumentelle Überprüfung des Sonderlastenausgleichs als finanzkraftunabhängiger Transfer, der in Praxis sehr eng an die relative Lastenverteilung über die Kreise und kreisfreien Städte angekoppelt wird. Wie oben dargestellt, ist es aus Sicht einzelner Kommunen zunächst nicht unbedingt intuitiv, die als übernormal gekennzeichneten Soziallasten auf komplett anderem Wege zu refinanzieren als die Ausgaben gleichen Typs, die als „normal“ anzusehen sind.

Zugleich entsteht unmittelbar aus der Natur eines Sonderlastenausgleichs, der der Refinanzierung von per definitionem über das normale Maß hinausgehender Soziallasten dient, dass eine Orientierung an der normalen kommunalen Finanzierung wenig weiterführt. Insbesondere die finanzkraftunabhängige Ausgestaltung des Sonderlastenausgleichs kann hier nicht zur Disposition gestellt werden. Denn so üblich – wenn auch nicht zwingend – die finanzkraftabhängige Refinanzierung der bei den Kommunen verbleibenden SGB-Lasten ist, so unzulässig wäre deren Ausdehnung auf den „übernormalen“ Bereich. Die eigene Finanzkraft der kreisfreien Städte und Kreise speist sich nicht zuletzt, direkt oder über die Kreisumlage, aus den eigenen Steuereinnahmen, darunter auch aus den hebesatzabhängigen Realsteuern. Diese Steuereinnahmen besonders können als besonders anschauliches *pars pro toto* der regulären Kommunaleinnahmen dienen: Normzweck wie auch der politischer und ökonomischer Sinn der kommunalen Steuersatzautonomie würden konterkariert, wenn mit eigener Steueranspannung auch solche Lasten mitfinanziert werden müssten, die zuvor als übernormal und nicht den regulären kommunalen Finanzierungslasten zugehörig anerkannt wurden. Auch die starken Konnexitätselemente dieser SGB-Leistungen legen eine finanzkraftunabhängige Refinanzierung nahe.

Zur finanzkraftunabhängigen Ausgestaltung des Sonderlastenausgleichs gibt es mithin keine Alternative. Die gegenwärtige administrative Verteilungstechnik, die sich eng an den Relationen der interkommunalen Lastenverteilung orientiert, füllt diesen Anspruch sachlogisch aus und kann aus sich der finanzwissenschaftlichen Überprüfung ebenfalls unverändert fortgeführt werden.

7 Fazit

Mit dem vorliegenden Gutachten kommt die brandenburgische Landesregierung ihren im Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) festgelegten Überprüfungspflichten für das Ausgleichsjahr 2019 nach.

Der erste Prüfauftrag galt der vertikalen Verbundquote, die mithilfe des Symmetriekoeffizienten überprüft wurde. Für das Jahr 2016 wurde ein Symmetriekoeffizient von 0,958 berechnet – ein Wert, der deutlich unter 1 sowie innerhalb der „weichen“ Korridorzone liegt. Entsprechend wurde eine ergänzende Stressfaktorenanalyse durchgeführt. Auf Basis dieser beiden Analyseschritte wird eine Erhöhung der Verbundquote empfohlen. Zudem wird empfohlen, den Symmetriekoeffizienten künftig durch die Einbeziehung von Extrahaushalten zu ergänzen, um eine vollständigere Abbildung der öffentlichen Haushalte sicherzustellen.

Auch zur Überprüfung der Teilschlüsselmassen wurde ein (horizontaler) Symmetriekoeffizient herangezogen. Die Symmetrieberechnung erfolgte für Landkreise versus Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte), sodass ein einziger Symmetriekoeffizient ausreicht. Mit einem Wert von zuletzt 1,02 liegt der horizontale Symmetriekoeffizient so nah bei 1, dass eine Anpassung der Teilschlüsselmassen gegenwärtig nicht erforderlich ist.

Die Hauptansatzstaffel konnte ebenfalls bestätigt werden. Sie wurde anhand der gemeindlichen Deckungsmittelverbräuche überprüft, aus denen eine idealtypische, empirisch basierte Staffel hergeleitet wurde. Der Abgleich mit der aktuell gültigen Hauptansatzstaffel zeigt, dass die Abweichungen sich über alle Größenklassen hinweg im Vergleich zur letzten Überprüfung 2014/15 reduziert haben. Ein dringender Anpassungsbedarf besteht demnach derzeit nicht.

Abschließend wurden die Auswirkungen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf den kommunalen Finanzausgleich dargelegt – sowohl in vertikaler Hinsicht wie auch hinsichtlich der investiven Schlüsselzuweisungen. Aufgrund der LFA-Reform wird mit den SoBEZ für teilungsbedingte Sonderlasten die gegenwärtige Finanzierungsquelle für die investiven Schlüsselzuweisungen entfallen. Aus Gutachtersicht spricht einiges dafür, dass die Gemeinden und Landkreise auch über 2020 hinaus weiter investive Schlüsselzuweisungen erhalten. Dabei ist es unerheblich, aus welchem „Topf“ bzw. Teil der Verbundmasse die investive Schlüsselmasse bedient wird. Diese Entscheidung obliegt dem Gesetzgeber. Die Gemeindefinanzkraftzuweisungen nach § 11 Abs. 5 FAG (n. F.) stellen eine mögliche Finanzierungsoption dar.

8 Literaturverzeichnis

- Arnold, F.; Boettcher, F.; Freier, R.; Geißler, R.; Holler, B. (2015): Kommunalen Finanzreport 2015, Gütersloh, Bertelsmann-Stiftung.
- Boettcher F. und B. Holler (2011): Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunal Finanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin, S. 72 ff.
- Bundesministerium der Finanzen (2016): BLF-Modell vom 03.12.2015 – 2019 (Steuerschätzung V 2016). <http://bit.ly/2FKVDq9>.
- Bundesministerium der Finanzen (2017): Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, BMF-Monatsbericht 08.2017, S. 8-15.
- Burth, A. (2015): Bereinigte Einnahmen, bereinigte Ausgaben und Finanzierungssaldo der 16 Bundesländer im Vergleich. Online unter www.haushaltssteuerung.de. Zuletzt geprüft: 15.03.2018.
- Burth, A. (2016): Ländervergleich über die Ausgaben der 13 Flächenländer für laufende und investive Finanztransfers an Kommunen im Jahr 2014. Online unter www.haushaltssteuerung.de. Zuletzt geprüft: 15.03.2018.
- Färber, G. et al. (2012): Reform des Kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Hesse, M., T. Lenk, O. Lück (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern.
- Hummel., C.A. und M. Thöne (2017): Wachstumsgerechte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen; München.
- Junkernheinrich, M.; Boettcher, F.; Holler, B.; Brand, S. (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH Bottrop.
- Junkernheinrich M., S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller, M. Woisin (2011): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verlag.
- Ministerium der Finanzen (2016): Finanzplan des Landes Brandenburg 2016 bis 2020. Juli 2016; Potsdam.
- Scheller, H. u. S. Schneider (2017): KfW-Kommunalpanel 2017. KfW Bankengruppe.
- Scherf, W. (2010). Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie. Gießen: Univ., Fachbereich Wirtschaftswissenschaften (Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Nr. 86).
- Schmidt, P. u. N. Heil, D. Schmidt, J. Kaiser (2017), Die Abgrenzung des Staatssektors in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in: WISTA Wirtschaft und Statistik, Ausgabe 1/2017, S. 35-48.
- Statistisches Bundesamt (2016): Finanzen u. Steuer – Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken. Wiesbaden.
- Thöne, M.; Goerl, C. A.; Rauch, A.; Gerhards, E. (2015): Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. FiFo-Berichte Nr. 18, Köln.

- Thöne, M; L. Lamouroux (2016): Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins. FiFo-Berichte Nr. 23, Köln.
- Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Online verfügbar unter http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/DIW_Gutachten_Endbericht.pdf. Zuletzt geprüft: 23.06.2017.
- Vesper, Dieter (2009): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg - Eine Analyse für die Jahre 2005 bis 2008, Berlin.
- Zimmermann, Horst(2011a), Aufgaben und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen. In: Hessisches Ministerium der Finanzen(Hrsg.): Regierungskommission „Haushaltsstruktur“. Abschlussbericht, Wiesbaden, Anhang 1.
- Zimmermann, Horst (2011b), Stellungnahme zum Kommunalisierungsgrad auf Ersuchen des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtages, Hessischer Landtag, Ausschussvorlage HHA/18/67, Teil 3.

9 Anhang

	Einkommenssteuer	Körperschaftssteuer	Umsatzsteuer	Gewerbesteuerumlage	Grunderwerbssteuer	Kompensationszahlungen für Kfz-Steuer und Lkw-Maut	sonstige Steuern	Länderfinanzausgleich	Bundesergänzungszuweisungen	Fehlbetrags-BEZ gem. §11 II FAG	Sonderbedarfs-BEZ Ost gem. §11 III FAG
Baden-Württemberg	23	23	23	23	-	-	-	23,00 ^{f)}	-	-	-
Bayern	12,75	12,75	12,75	12,75	-	-	-	12,75 ^{f)}	-	-	-
Hessen	23	23	23	-	23	-	23,00 ^{b)}	23,00 ^{f)}	-	-	-
Niedersachsen	15,5	15,5	15,5	-	33	15,5	15,5	15,50 ^{f)}	15,50 ^{f)}	-	-
Nordrhein-Westfalen	23,00 ^{a)}	23,00 ^{a)}	23,00 ^{a)}	-	23,00 ^{a)}	23,00 ^{f),a)}	23,00 ^{f),a)}	23,00 ^{f),a)}	23,00 ^{f),a)}	23,00 ^{a)}	23,00 ^{a)}
Rheinland-Pfalz	21	21	21	27	27	27	27/35,20 ^{c)}	27	27	-	-
Saarland	20,573	20,573	20,573	-	20,573	20,573	20,573 ^{d)}	20,573	20,573	-	-
Schleswig-Holstein	17,83	17,83	17,83	-	17,83	17,83	17,83 ^{e)}	17,83	17,83	-	-
Brandenburg	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	40
Mecklenburg-Vorpommern	26,09	26,09	26,09	26,09	26,09	26,09	26,09	26,09	26,09	26,09	26,09
Sachsen											
Sachsen-Anhalt											
Thüringen											

Anm.:

- a) Der Verbundsatz enthält 1,17%-Punkte zur vorläufigen pauschalen Abgeltung von kommunalen Ausgleichsansprüchen aus der Abrechnung von Einheitslasten.
- b) Vermögenssteuer.
- c) 21 v. H. für die Vermögenssteuer und 32,5 v. H. für die ab 1. Januar 1996 entstandene Erbschaft- und Schenkungsteuer.
- d) Keine Beteiligung an Feuerschutzsteuer und an 19 v. H. des Landesanteils aus dem Aufkommen an der Grunderwerbsteuer.
- e) Keine Beteiligung an Totalisatorsteuer.
- f) Stand: 2013.

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

Tabelle 21: Sonderaufbereitung des Statistischen Bundesamtes zur Kassenstatistik.

Allgemeine Zuweisungen und Umlagen	2012	2013	2014	2015	2016
Einnahmen					
Gemeinden/Gv	2962,5	2982,7	3040,1	3144,8	3238,1
Land	2269,2	2169	2048	1921,5	1916,1
Ausgaben					
Gemeinden/Gv	975,7	1010,1	1046,6	1096,6	1161,9
Land	1893,3	1865,9	1877,9	1962	1998,5

Tabelle 22: Zwei- und Ein-Quoten-Option

	Zwei-Quoten*			Ein-Quoten		
	steigt	bleibt	sinkt	steigt	bleibt	sinkt
Finanzmittel	steigen	+/-	-	+/-	-/+	Verbundquote +
	bleiben	-/+	Status Quo	+	-/+	Verbundquote +
	sinken	+/-	+	+	-/+	Verbundquote +

Quelle: Eigene Darstellung. + = Verhältnis divergiert; - = Verhältnis passt sich an. *Verbundquote fix bei 0,2; neue SoBEZ-Quote kann variieren.