

# Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Brandenburg



# Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Brandenburg

Autoren:

Constanze Thommes

(Technische Universität Kaiserslautern)

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

(Technische Universität Kaiserslautern)

Gerhard Micosatt

(Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH)

Kontakt:

Dr. Kirsten Witte

Director

Programm LebensWerte Kommune

Bertelsmann Stiftung

Telefon 05241 81-81030

Fax 05241 81-681030

E-Mail [kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de](mailto:kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

---

## Vorwort

Die Bertelsmann Stiftung hat in Kooperation mit Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Technische Universität Kaiserslautern, und der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Bottrop, im Jahr 2006 begonnen, schrittweise ein bundesweites Informationssystem zur Beobachtung der Kommunalfinzen aufzubauen. Anlass hierfür waren vor allem zwei Entwicklungen:

- Nach der Jahrtausendwende hatte sich die finanzielle Situation in den deutschen Kommunen dramatisch verschlechtert. Die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände stiegen stark an, was primär an der Zunahme der Kassenkredite von 6 auf 24 Milliarden Euro (1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2005) lag. Aus diesen Belastungen ergeben sich Konsequenzen für die künftige Daseinsvorsorge in Städten, Gemeinden und Kreisen, zu deren Bewältigung es zunächst Informationen über die Verhältnisse in den Kommunen bedurfte, um einerseits die Öffentlichkeit stärker und gezielter unterrichten und sensibilisieren zu können und andererseits um den Ursachen nachzugehen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten.
- Organisatorische Veränderungen in den Kommunen während der 90er Jahre hatten das einheitliche Bild der Kommunen aufgelöst. Neue Steuerungskonzepte und die verstärkte Auslagerung von Aufgabenbereichen in rechtlich selbstständigen Einrichtungen und Unternehmen führten zu einer Fragmentierung kommunalen Handels, die im Gegensatz zur notwendigen Transparenz und demokratischen Kontrolle des lokalen Gemeinwesens stand.

Problemanalyse, Ursachenforschung und Informationsverbesserung können mithin als die Kernanliegen der Berichterstattung über die kommunalen Finanzen angesehen werden. Hierzu dienen drei Bausteine:

- *Wegweiser Kommune*: Im Internetportal „wegweiser-kommune.de“ steht ein Angebot von 45 Indikatoren bereit, die Auskunft über die Finanzsituation der deutschen Städte und Gemeinden sowie der Kreise geben.
- *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland*: Mit dem Report wird ein Ländervergleich der Kommunalfinzen vorgenommen, mit dem große Trends erfasst und großräumige Disparitäten aufgespürt werden (Junkernheinrich und Micosatt 2008).
- *Länderberichte*: Für einzelne Bundesländer werden beispielhaft Sonderberichte erstellt, die die Kommunalfinzen innerhalb eines Bundeslandes tiefer gehend untersuchen.

Seit Beginn der Arbeiten an diesem Berichtssystem durchleben die Kommunen ein „Wechselbad der Gefühle“. Ab dem Jahr 2005 verbesserte sich die Situation und bescherte den Kommunen in den Jahren 2007 und 2008 außerordentliche Überschüsse in den Kommunalhaushalten. Die Ende 2008 hereingebrochene Finanzkrise hat den

„guten Zeiten“ aber ein schnelles Ende bereitet. Zugleich war die Lage aber durchgängig von gravierenden räumlichen Unterschieden geprägt. Einer großen Gruppe von Städten und Gemeinden gelang es auch in den sehr guten Jahren nicht ihre Haushalte auszugleichen. Andererseits hatte der erste Länderbericht am Beispiel Nordrhein-Westfalens (Junkernheinrich und Micosatt unter Mitarbeit von Boettcher 2007) gezeigt, dass sich selbst in den Krisenjahren 2000 bis 2005 über 150 von fast 400 nordrhein-westfälischen Gemeinden entschulden konnten. Was lief in diesen Gemeinden anders?

Hiermit wird ein weiterer Länderbericht vorgelegt. Für das Bundesland Brandenburg erfolgt eine tiefer gehende Analyse der kommunalen Einnahmen und Ausgaben, den daraus resultierenden Überschüssen oder Defiziten und der damit verbundenen Verschuldung.<sup>1</sup>

Gütersloh, im Mai 2010



Dr. Kirsten Witte

---

<sup>1</sup> Neben diesem befinden sich Länderberichte für folgende Bundesländer in der Bearbeitung: Bayern, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	3
Inhaltsverzeichnis .....	5
Verzeichnis der Abbildungen .....	6
Zusammenfassung .....	12
1 Kommunale Finanzen in Brandenburg – eine erste Positionsbestimmung .....	15
2 Rechtliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen .....	22
2.1 Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur Brandenburgs.....	22
2.2 Ortsgrößen und Gemeindetypen.....	23
2.3 Sozioökonomische Strukturen der Gemeinden .....	26
2.3.1 Wirtschaftsleistung und Beschäftigung .....	28
2.3.2 Demographische Struktur.....	32
3 Kommunale Finanzsituation.....	34
3.1 Kernverwaltung .....	37
3.1.1 Jahresergebnisse der kommunalen Kernverwaltungen .....	39
3.1.2 Ordentliches Ergebnis und Vermögensergebnis.....	43
3.1.3 Finanzergebnis.....	48
3.1.4 Primärergebnis .....	52
3.1.5 Allgemeine Deckungsmittel .....	56
3.1.6 Soziale Leistungen (netto).....	59
3.2 Kommunale Auslagerungen .....	61
3.2.1 Jahresergebnisse der kommunalen Auslagerungen .....	63
3.2.2 Ordentliches Ergebnis .....	65
3.2.3 Finanzergebnis.....	66
3.2.4 Betriebsergebnis .....	67
3.3 Einnahmen und Ausgaben im „Konzern Kommune“.....	70
3.3.1 Einnahmen im „Konzern Kommune“ .....	70
3.3.2 Ausgaben im „Konzern Kommune“ .....	72
4 Kommunale Schuldensituation und -entwicklung .....	76
4.1 Gesamtschulden .....	76
4.2 Investive Schulden.....	83
4.2.1 Investive Schulden der Kernverwaltung.....	84
4.2.2 Investive Schulden der Auslagerungen.....	87
4.3 Kassenkreditschulden .....	92
Literaturverzeichnis.....	98
Internetabrufe: .....	99
Gesetzestexte:.....	100
Anhang .....	101

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung	I: Haushaltsergebnisse 2007 nach Kassenkreditbelastung am 31.12.2007 .....	13
Abbildung	1: Jahresergebnis 2007 der kommunalen Kernhaushalte nach Bundesländern.....	16
Abbildung	2: Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2000 und 2001 bis 2007 nach Bundesländern.....	17
Abbildung	3: Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände .....	19
Abbildung	4: Kommunalstrukturen in Brandenburg.....	24
Abbildung	5: Sozioökonomisches Umfeld und kommunaler Haushalt.....	27
Abbildung	6: Die Gemeinde als Zentrum eines lokalen Aktionsfeldes.....	35
Abbildung	7: Zusammensetzung der Jahresergebnisse der Gemeinden 2007 .....	37
Abbildung	8: Mittel- und Extremwerte der Jahresergebnisse der Gemeinden 2007 .....	39
Abbildung	9: Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse der Gemeinden 2007 .....	40
Abbildung	10: 15 Gemeinden mit den jeweils höchsten und niedrigsten Jahresergebnissen am 31.12.2007 .....	42
Abbildung	11: Mittel- und Extremwerte der Vermögensergebnisse der Gemeinden 2007 .....	46
Abbildung	12: Mittel- und Extremwerte der Finanzergebnisse der Gemeinden 2007 .....	50
Abbildung	13: Mittel- und Extremwerte der Primärergebnisse der Gemeinden 2007 .....	53
Abbildung	14: Mittel- und Extremwerte der allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden 2007 .....	57
Abbildung	15: Zusammensetzung der Jahresergebnisse der kommunalen Auslagerungen 2006.....	61
Abbildung	16: Mittel- und Extremwerte der Jahresergebnisse der FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände 2006 .....	64
Abbildung	17: Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006 .....	65
Abbildung	18: Mittel- und Extremwerte der Finanzergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006 .....	67
Abbildung	19: Mittel- und Extremwerte der Betriebsergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006 .....	68
Abbildung	20: Häufigkeitsverteilung der Betriebsergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006 .....	69
Abbildung	21: Mittel- und Extremwerte der Anteile der Auslagerungen an den Umsatzerlösen im „Konzern Kommune“ 2006.....	71

---

Abbildung	22: Mittelwerte der Anteile der Auslagerungen an Umsatz, Personal und Investitionen im „Konzern Kommune“ 2006 .....	73
Abbildung	23: Mittel- und Extremwerte der kommunalen Gesamtschulden am 31.12.2007 .....	77
Abbildung	24: Häufigkeitsverteilung der kommunalen Gesamtschulden am 31.12.2007 .....	78
Abbildung	25: Struktur der kommunalen Gesamtschulden am 31.12.2007 .....	79
Abbildung	26: Schuldenentwicklung der Gemeinden 2006/2007 .....	80
Abbildung	27: 20 Gemeinden mit den höchsten Gesamtschulden am 31.12.2007 .....	81
Abbildung	28: Zehn Gemeinden mit der größten Veränderung der Gesamtschulden 2006/2007 .....	82
Abbildung	29: Struktur der investiven Gesamtschulden der Gemeinden am 31.12.2007 .....	84
Abbildung	30: Mittel- und Extremwerte der fundierten Schulden der Kernverwaltungen am 31.12.2007 .....	85
Abbildung	31: 20 Gemeinden mit den höchsten fundierten Schulden am 31.12.2007 .....	86
Abbildung	32: Entwicklung der investiven Schulden der Kernverwaltungen 2006/2007 .....	87
Abbildung	33: Schuldenstruktur der Auslagerungen am 31.12.2007 .....	88
Abbildung	34: Mittel- und Extremwerte der Schulden der Auslagerungen der Gemeinden am 31.12.2007 .....	89
Abbildung	35: Häufigkeitsverteilung der gesamten Schulden der Auslagerungen der Gemeinden am 31.12.2007 .....	90
Abbildung	36: Entwicklung der Schulden der Auslagerungen 2006/2007 .....	91
Abbildung	37: 20 Gemeinden mit den höchsten Gesamtschulden der Auslagerungen am 31.12.2007 .....	92
Abbildung	38: Mittel- und Extremwerte der Kassenkreditschulden der Gemeinden am 31.12.2007 .....	93
Abbildung	39: Zehn Gemeinden mit den höchsten Kassenkreditschulden am 31.12.2007 .....	95
Abbildung	40: Durchschnittliche Entwicklung der Kassenkreditschulden 2006/2007 jeweils am 31.12. ....	96
Abbildung	41: Zehn Gemeinden mit der größten Veränderung der Kassenkreditschulden am 31.12.2007 .....	97

---

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle	1: Sozioökonomischer Überblick 2007.....	22
Tabelle	2: Ortsgrößenstruktur in Brandenburg am 30.06.2006.....	26
Tabelle	3: Sozioökonomische Großräume in Brandenburg im Vergleich .....	28
Tabelle	4: Kommunale Aufgabenorganisation im Bundesländervergleich .....	36
Tabelle	5: Finanzwirtschaftliche Struktur im „Konzern Kommune“ 2007, dargestellt anhand der Finanzergebnisse der kommunalen Kernverwaltungen von drei gegensätzlichen Gemeinden .....	52
Tabelle	6: Finanzwirtschaftliche Struktur im „Konzern Kommune“ 2007, dargestellt anhand der Primärergebnisse der kommunalen Kernverwaltungen .....	56
Tabelle	7: Finanzwirtschaftliche Struktur im „Konzern Kommune“ 2006, dargestellt anhand der Jahresabschlüsse der kommunalen Unternehmen .....	75

---

## Verzeichnis der Karten

Karte	1: Bevölkerungsdichte 2007 .....	23
Karte	2: Bruttoinlandsprodukt 2007 .....	29
Karte	3: Arbeitslosenquote am 31.12.2007 .....	31
Karte	4: Bevölkerungsentwicklung von 2007 bis 2030.....	33
Karte	5: Jahresergebnisse 2007 der Gemeinden .....	41
Karte	6: Vermögensergebnisse 2007 der Gemeinden.....	47
Karte	7: Finanzergebnis 2007 der Gemeinden.....	51
Karte	8: Primärergebnis 2007 der Gemeinden und Gemeindeverbände .....	55
Karte	9: Allgemeine Deckungsmittel 2007 der Gemeinden .....	58
Karte	10: Soziale Leistungen 2007 der kreisfreien Städte und Kreise .....	60
Karte	11: Gesamtschulden der Gemeinden am 31.12.2007.....	83

## **Verzeichnis des Anhangs**

Anhang 1: Haushaltsergebnisse der Kernverwaltungen 2007 .....	101
Anhang 2: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007.....	102
Anhang 3: Jahresabschlüsse der kommunalen FEUs 2006 .....	103
Anhang 4: Einnahmenstruktur im „Konzern Kommune“ 2006.....	104
Anhang 5: Ausgabenstruktur im „Konzern Kommune“ 2006.....	105

---

## Verzeichnis der Abkürzungen

BbgKVerf	Brandenburgische Kommunalverfassung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bzw.	beziehungsweise
ebd.	ebenda
dies.	dieselben
Ew.	Einwohner
FEUs	öffentlich-rechtlich bestimmte Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen
GO	Gemeindeordnung
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft
s.	siehe
SGB	Sozialgesetzbuch
u. Ä.	und Ähnliches
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche

---

## Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht führt erstmalig zur einer Gesamtbetrachtung der Gemeindefinanzen im Land Brandenburg, da er neben den Einnahmen und Ausgaben in den kommunalen Kernhaushalten auch die vielfältigen und quantitativ gewichtigen kommunalen Auslagerungen erfasst. Der in diesem Zusammenhang mit dem – bundesweiten – Abruf der Daten erforderliche Aufwand der Aufbereitung der in dieser Form nicht standardmäßig vorliegenden Finanzdaten war – auch seitens der statistischen Landesämter – mit Zeitverzögerungen verbunden. Entsprechend konnten bislang nur die Daten der Jahre 2006 und 2007 ausgewertet werden. Methodische Vorlage ist der für das Land Nordrhein-Westfalen erstellte Bericht (Boettcher und Junkernheinrich 2010). Die einzelgemeindlichen Daten, die an dieser Stelle nicht im Detail dokumentiert werden, können darüber hinaus im Internet unter <http://wegweiser-kommune.de/> abgerufen werden.

Das Jahr 2007 war für die deutschen Kommunen finanzwirtschaftlich das bisher erfolgreichste Jahr der Nachkriegszeit. Es bescherte den Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Jahresüberschuss von 8,2 Milliarden Euro bzw. 107 Euro je Einwohner. Dieser Entwicklung konnten sich auch die brandenburgischen Kommunen anschließen, erreichten sie doch einen Jahresüberschuss von 108 Euro je Einwohner, der auch über dem Durchschnitt der ostdeutschen Bundesländer lag. Hatten sich die Kommunen in Brandenburg bis zum Jahr 2000 mit einem durchschnittlichen Jahresdefizit von 57 Euro je Einwohner noch in einer finanzwirtschaftlich bedenklichen Position befunden, änderte sich dies seit der Jahrtausendwende erheblich. Die kommunalen Defizite konnten auf jahresdurchschnittlich –8 Euro je Einwohner reduziert werden.

Nicht alle brandenburgischen Städte und Gemeinden profitierten in gleichem Maße von dieser Entwicklung. Besonderen Anteil an den guten Ergebnissen des Jahres 2007 hatten die amtsfreien sowie die amtsangehörigen Gemeinden mit durchschnittlichen Jahresüberschüssen von 148 bzw. 134 Euro je Einwohner. Die Situation der kreisfreien Städte war dagegen deutlich ungünstiger. Vor dem insgesamt positiven Hintergrund bedeutet für sie ein Jahresergebnis von im Durchschnitt 5 Euro je Einwohner keine gute Ausgangsbasis für den fiskalischen Abschwung der folgenden Jahre.

Während fast 70 Prozent der brandenburgischen Kommunen das Jahr 2007 mit einem positiven Jahresergebnis von bis zu 250 Euro je Einwohner und 44 Gemeinden mit bis zu 1.000 Euro je Einwohner abschlossen, gelang es fünf Gemeinden enorme Überschüsse von bis zu über 12.000 Euro je Einwohner zu erzielen. Demgegenüber schrieben 80 Kommunen auch im Erfolgsjahr 2007 rote Zahlen. Dabei erwirtschafteten vier Gemeinden Defizite von mehr als –500 Euro je Einwohner. Im Maximum trennt die erfolgreichste Gemeinde von der Gemeinde mit dem negativsten Ergebnis eine Differenz von 18.205 Euro je Einwohner.

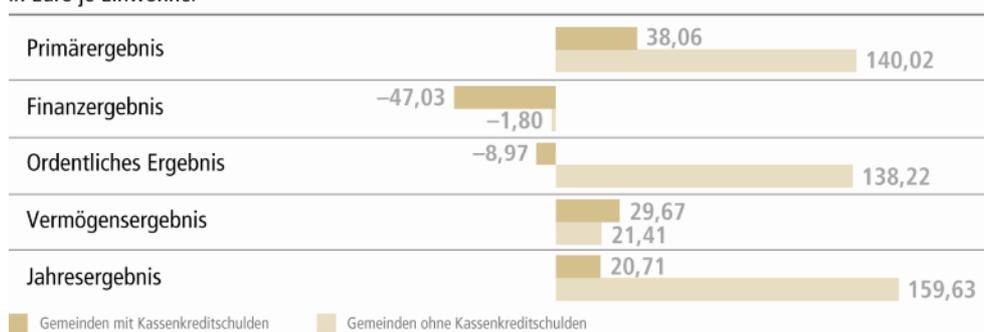
Die fiskalische Belastung kommt in den Kassenkrediten besonders prägnant zum Vorschein. Kassenkreditschulden resultieren aus Haushaltsfehlbeträgen, wenn die Ausgaben die Einnahmen über einen längeren Zeitraum übersteigen. Der Anteil der Kassenkreditschulden an den Gesamtschulden lag insgesamt nur bei 9 Prozent. Er wurde fast ausschließlich durch die kreisfreien Städte verursacht. Ihre Kassenkreditschulden betragen durchschnittlich 1.058 Euro je Einwohner. In dieser Höhe führen sie zu einer dauerhaften finanziellen Gefahr für die betroffenen Städte, denn daraus resultierende Zinslasten können in der Regel ebenfalls nur durch neue Kassenkredite gedeckt werden. In 358 der 416 brandenburgischen Gemeinden wurden allerdings überhaupt keine Kassenkredite zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen genutzt, sodass die Kassenkreditproblematik lediglich eine Angelegenheit von wenigen brandenburgischen Gemeinden war bzw. ist.

Die *Abbildung 1* zeigt die vergleichsweise entspannte Situation der brandenburgischen Kommunalfinanzen im Beobachtungsjahr 2007, denn abgesehen von den Finanzergebnissen, schrieben die brandenburgischen Kommunen in allen Ergebniskomponenten – im Durchschnitt – schwarze Zahlen. Dabei wird deutlich, dass die Gemeinden, die nicht durch Kassenkreditschulden belastet waren, wesentlich höhere Überschüsse erzielten als die, die zusätzlich zur eigentlichen Aufgabenfinanzierung aufgrund der Kassenkredite hohe Schuldendienstkosten finanzieren sowie hohe Konsolidierungs- bzw. Entschuldungsmaßnahmen ausführen mussten. Mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise wird sich die Finanzlage gerade in den Gemeinden mit hohen Schuldenständen negativ verstärken.

Für die Bewertung der wirtschaftlichen und finanziellen Situation der brandenburgischen Kommunen müssen auch deren Auslagerungen berücksichtigt werden. Mittlerweile erfolgt dort – gemessen an Personalbestand und Investitionstätigkeit – ein erheblicher Teil der kommunalen Aufgabenerfüllung. Die Auslagerungen beeinflussen über den Bedarf an Zuschüssen aus den Kernhaushalten bzw. über die Abführung von Überschüssen an diese das kommunale Gesamtergebnis. Zwar erwirtschafteten zwei Drittel aller brandenburgischen Gemeinden mit ihren Auslagerungen positive Ergebnisse, insgesamt aber verursachten die Auslagerungen in 116 Gemeinden durch ihre Defizite einen brandenburgischen Durchschnittswert von –3 Euro je Einwohner.

### Abbildung 1: Haushaltsergebnisse nach Kassenkreditbelastung 2007

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

Die Finanzsituation der Kommunen wird durch den Bedarf an Sozialleistungen, die korrespondierend zu einer geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit geringen Steuereinnahmen einhergehen, belastet. Der demographische Wandel ist ein weiterer Belastungsfaktor, zumal in den Regionen, deren Bevölkerungsverluste neben dem Geborenendefizit auch aus überdurchschnittlich vielen Abwanderungen resultieren. Sie können die Ausgabenbelastungen oft nicht schnell genug an die neue Nachfrage- und Finanzsituation anpassen. Wie intensiv Gemeinden auf diese sich ändernden Faktoren reagieren, hängt sowohl von den politischen Verhältnissen als auch von der Handlungsfähigkeit der einzelnen Kommunen ab. Denn sie müssen sich letztendlich, um auch mittel- bis langfristig als eigenständige Kommune bestehen zu können, einem stärker werdenden „demographischen Wettbewerb“ aussetzen, um Einnahmen zu generieren.

---

## 1 Kommunale Finanzen in Brandenburg – eine erste Positionsbestimmung<sup>2</sup>

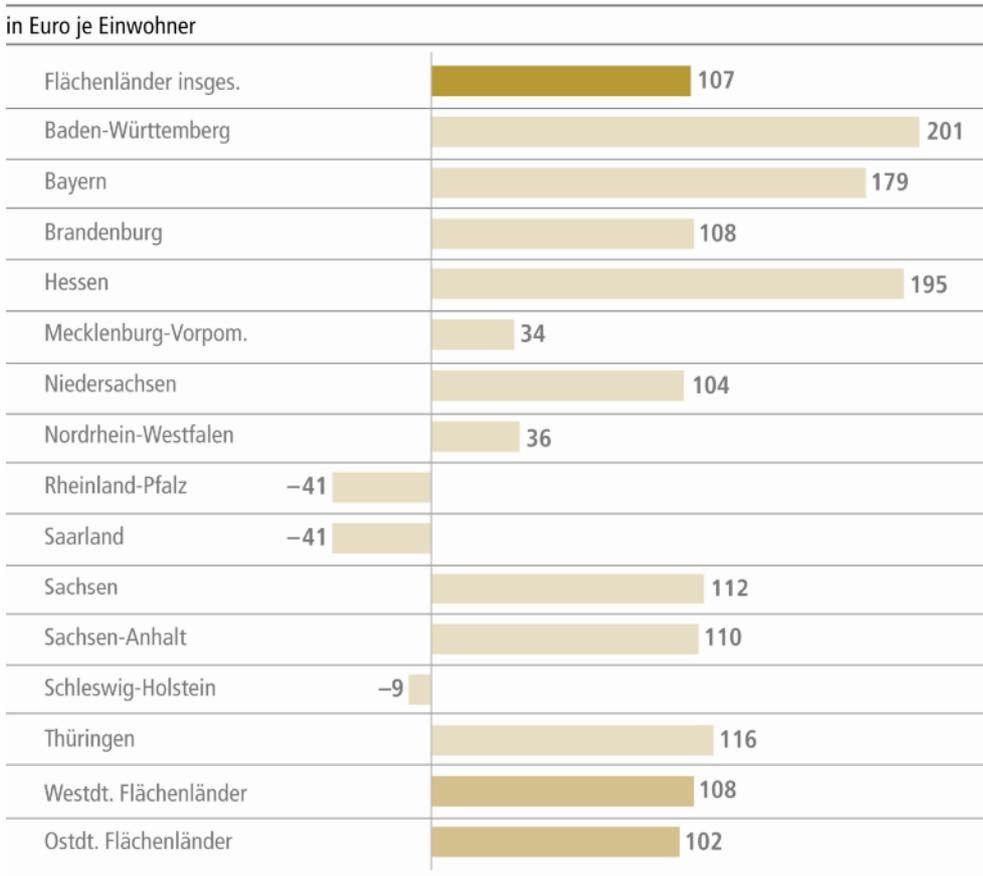
Die deutschen Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände erzielten im Jahr 2007 mit einem Jahresergebnis von 8,2 Milliarden Euro bzw. 107 Euro je Einwohner ihre bis dahin höchsten Überschuss seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland.<sup>3</sup> Hinter diesem sehr positiven Ergebnis verbargen sich zwischen den Ländern große Unterschiede (vgl. *Abb. 1*). In Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein blieben die Defizite der Kommunen bestehen, in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern waren die Überschüsse eher gering, in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen lagen die positiven Überschüsse bei rund 200 Euro je Einwohner. Die brandenburgischen Kommunen erreichten einen Überschuss von 108 Euro je Einwohner, lagen somit etwas über dem ostdeutschen Durchschnitt und entsprachen dem gesamtdeutschen Durchschnitt der Flächenländer.

---

2 Die erste Positionsbestimmung für die brandenburgischen Kommunen erfolgt unter Rückgriff auf den Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 (vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008).

3 Das Jahresergebnis ist analog dem Finanzierungssaldo als bereinigte Einnahmen abzüglich bereinigter Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge definiert. Es ist darüber hinaus noch um die sonstigen besonderen Finanzierungsvorgänge bereinigt, die sich aus Kreditaufnahme und Tilgung außerhalb des Kreditmarktes sowie Rückzahlung und Gewährung von Darlehen ergeben.

**Abbildung 1: Jahresergebnis 2007 der kommunalen Kernhaushalte nach Bundesländern**

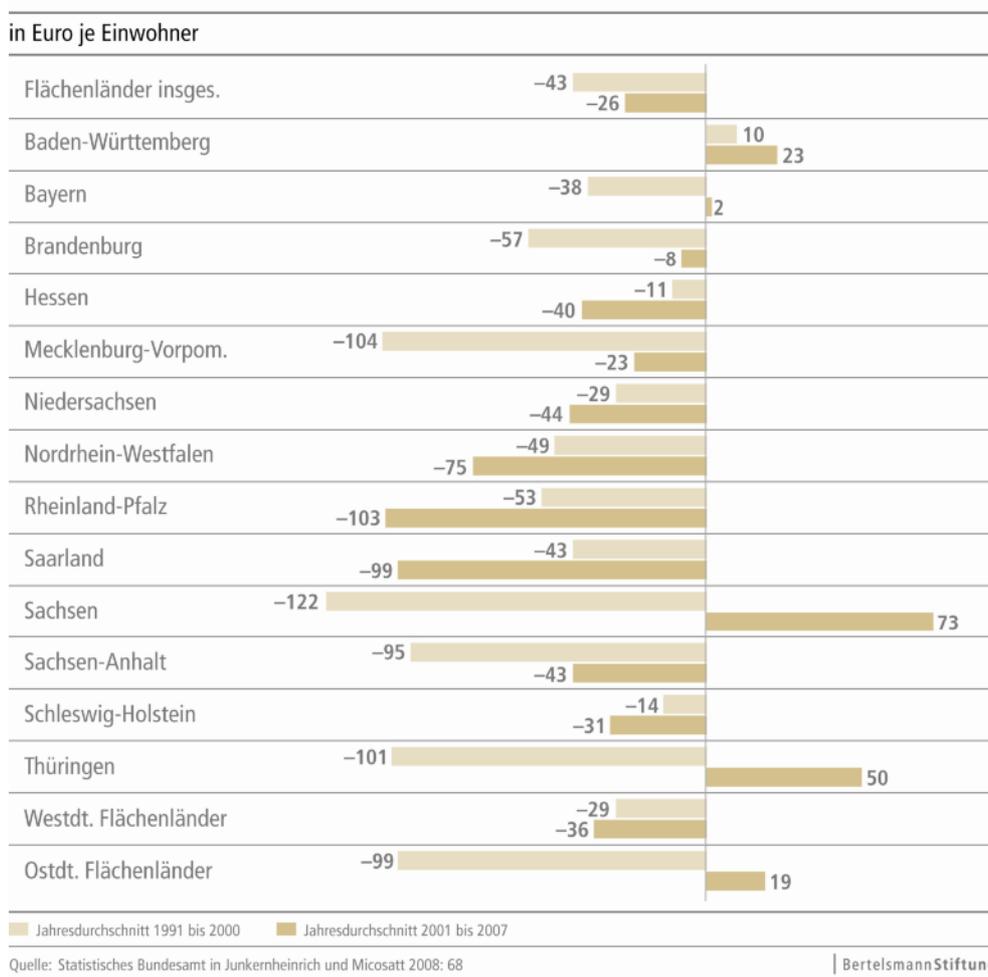


Quelle: Statistisches Bundesamt in Junkernheinrich und Micosatt 2008: 66

BertelsmannStiftung

Das Jahr 2007 hebt sich in besonderer Weise von der Vergangenheit ab und spiegelt nicht die typische fiskalische Situation der Kommunen wider. Nur in wenigen Jahren hatten sie überhaupt Überschüsse erzielt. Im Mehrjahresdurchschnitt sind die Jahresergebnisse negativ. Dabei hatte sich die Finanzlage der Gesamtheit der deutschen Kommunen im Vergleich der Zeiträume 1991/2000 und 2001/2007 verbessert. Im Mittel konnten sie ihr Defizit von durchschnittlich -43 Euro auf -26 Euro je Einwohner reduzieren. Zugleich hatten sich aber die kommunalen Haushalte regional sehr unterschiedlich entwickelt. Es zeigt sich eine Veränderung zwischen den Jahren 1991 bis 2007 zugunsten der neuen Bundesländer. Hatten sich diese bis 2000 noch in einer Phase befunden, in der sie dreimal höhere Defizite je Einwohner aufwiesen als die westdeutschen Bundesländer (-99 zu -29 Euro/Ew.), so waren ab dem Jahr 2000 eher die westdeutschen Bundesländer negativ betroffen, während die neuen Bundesländer schon in den defizitfreien Bereich wechselten (-36 zu +19 Euro/Ew.) (vgl. Abb. 2).

**Abbildung 2: Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2000 und 2001 bis 2007 nach Bundesländern**



Bayern, Sachsen und Thüringen konnten im Durchschnitt ihre negativen Ergebnisse nach 2001 in positive Salden umwandeln. In Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen verschlechterten sich die kommunalen Haushaltssituationen. Besonders betroffen von dieser negativen Entwicklung waren das Saarland und Rheinland-Pfalz, von circa –43 bzw. –53 Euro je Einwohner auf circa –100 Euro je Einwohner. Baden-Württemberg ist das einzige Bundesland, in dem die Kommunen während der Zeit von 1991 bis 2007 im Durchschnitt positive Haushaltsergebnisse erzielten und diese auch noch steigern konnten. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt konnten ihre negativen Ergebnisse deutlich reduzieren. Die finanzielle Entwicklung der brandenburgischen Kommunen folgte der allgemeinen ostdeutschen Finanzentwicklung. Betrug das Defizit für die brandenburgischen Kommunen im Zeitraum 1991 bis 2000 jahresdurchschnittlich –57 Euro je Einwohner, so sank es um knapp 86 Prozent auf –8 Euro im Zeitraum 2001 bis 2007 (vgl. Abb. 2) (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 67 ff.). Sie verfehlten damit in diesem Sechs-Jahres-Zeitraum nur knapp den Haushaltsausgleich. Unter allen 13 Flächenländern standen sie damit hinter Bayern auf Platz fünf.

Dieses vergleichsweise positive Ergebnis erreichten die Kommunen in Brandenburg, obwohl das Land insgesamt nur über eine geringe Steuerkraft von 82 Prozent des Bundesdurchschnitts (2006, ohne Stadtstaaten) verfügt und auch nach Länderfinanzausgleich gerade einmal 94,3 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft erreichte (ebd.: 86). Darüber hinaus erhielten die Kommunen der ostdeutschen Bundesländer jedoch auch zusätzliche Investitionsfördermittel für den Aufbau der Infrastruktur. Hinsichtlich der Ausgaben darf nicht vergessen werden, dass die Kostenniveaus in den ostdeutschen Bundesländern derweil noch niedriger ausfallen als in Westdeutschland. Beispielsweise sind die Löhne und Gehälter noch nicht dem westdeutschen Niveau angeglichen.

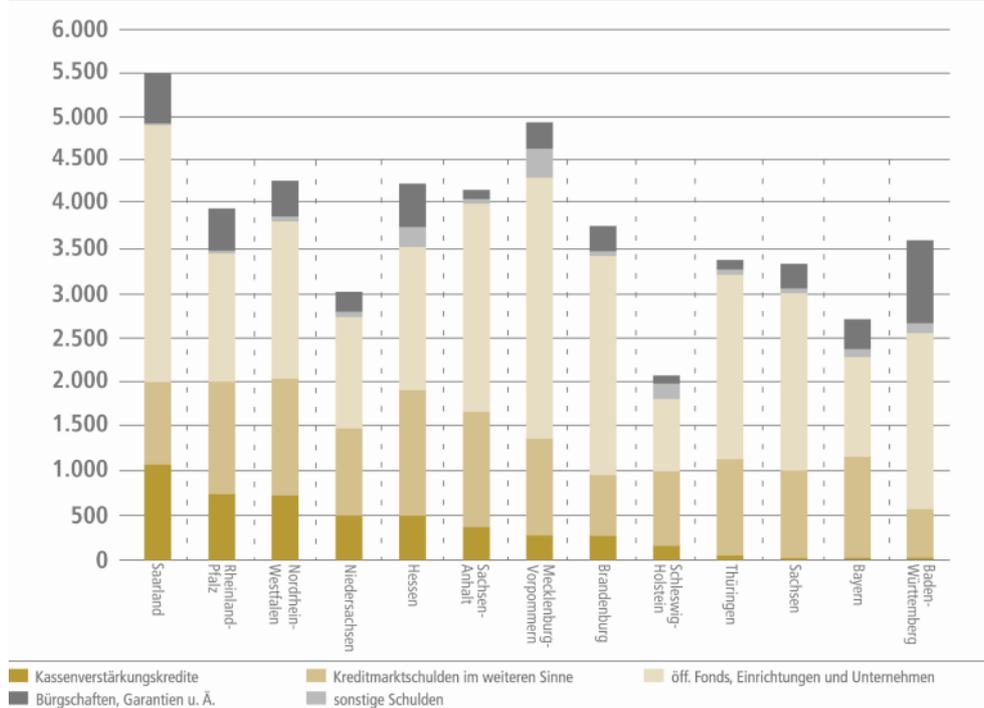
Vor dem Hintergrund der vergleichsweise günstigen Entwicklung der Kommunalfinzen seit der Jahrtausendwende ist das Niveau der Verschuldung der brandenburgischen Kommunen seit dem Jahr 2000 nicht mehr gestiegen. Es stagnierte um einen Wert von rund 3.500 Euro je Einwohner (ebd.: 28).<sup>4</sup> Damit nahmen die brandenburgischen Kommunen bundesweit einen Platz im Mittelfeld ein (vgl. *Abb. 3*).

---

4 An dieser Stelle werden in der Gesamtverschuldung Schulden der Auslagerungen beim Eigner und umgekehrt mitgezählt. Sie ließen sich an dieser Stelle nicht eliminieren. Insofern ist das Schuldenniveau – für alle Bundesländer – überzogen. In der vertiefenden Landesanalyse in *Kapitel 4* wird für Brandenburg eine Bereinigung um die interne Verschuldung vorgenommen. Insofern kann hier kein direkter Vergleich mit den Werten in *Kapitel 4* vorgenommen werden.

### Abbildung 3: Höhe und Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände

einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich-rechtlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen\* am 31.12.2007 nach Bundesländern in Euro je Einwohner sortiert nach der Höhe der Kassenkredite



\* Einschließlich der internen Verschuldung (z. B. Unternehmen bei ihren Trägergemeinden).

Quelle: Statistisches Bundesamt in Jülich/Heinrich und Micosatt 2008: 32

Bertelsmann Stiftung

Bei der kommunalen Verschuldung ist zwischen investiv bedingter Kreditaufnahme und Kassenkrediten (Kredit zur Liquiditätssicherung) zu trennen:

- Prinzipiell können sich Kommunen nur zur Finanzierung von Investitionen der Kreditaufnahme bedienen. Dies geschieht in dem Maße, wie es die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune erlaubt. Dabei dürfen nicht nur die *Investitionskredite* der Kernhaushalte betrachtet werden. Erst unter Berücksichtigung der Kreditaufnahme der Auslagerungen wird die Gesamtverschuldung der Kommunen deutlich. Den Investitionskrediten stehen allerdings langfristig nutzbare Anlagegüter und zur Refinanzierung teilweise Gebühreneinnahmen oder auch Mieteinnahmen (Wohnungsgesellschaften) gegenüber. Risiken hinsichtlich der Tilgungsfähigkeit ergeben sich allerdings dann, wenn keine oder keine ausreichenden Erträge aus den Investitionen resultieren (z. B. Wohnungsleerstand) oder aber die allgemeinen Deckungsmittel nicht mehr ausreichen, um kostenfrei nutzbare Infrastrukturen abzufinanzieren.
- *Kassenkredite* dienen „eigentlich“ nur der Überbrückung von Zahlungsengpässen im täglichen Zahlungsverkehr. Sie haben sich aber für viele Kommunen, in denen die laufenden Einnahmen über einen längeren Zeitraum nicht mehr zur

Finanzierung der laufenden, unabweislichen Ausgaben (z. B. Sozialleistungen, Personalausgaben) ausreichen, zu einem dauerhaften und steigenden Teil der Verschuldung entwickelt. Im Gegensatz zu den Investitionskrediten können den Kassenkrediten keine Vermögenswerte gegenübergestellt werden: Das Geld ist weg. Insofern sind hohe Kassenkredite das Kennzeichen einer besonders prekären Finanzsituation.

Die insgesamt vergleichsweise günstige Situation der Kommunalfinanzen in Brandenburg bewirkt, dass Kassenkredite nur in einem deutlich unterdurchschnittlichen Umfang aufgenommen wurden. Ihr Anteil an den kommunalen Gesamtschulden lag im Jahr 2007 bei knapp 9 Prozent. Das Niveau lag mit 301 Euro je Einwohner unter dem Bundesdurchschnitt (376 Euro/Ew.), wobei die Kommunen der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen so gut wie keine Kassenkredite in Anspruch nahmen, während in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland Niveaus von bis zu über 1.000 Euro je Einwohner erreicht wurden (vgl. *Abb. 3*). Die Kassenkredite brandenburgischer Kommunen haben sich allerdings, ausgehend von 72 Euro je Einwohner am Ende des Jahres 2000, mehr als vervierfacht (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 36). Hierin deutet sich ein Problemdruck an, der vor dem Hintergrund der ansonsten guten Entwicklung und des insgesamt konstanten Schuldenniveaus an anderer Stelle differenzierter zu untersuchen ist.

Die investiven Schulden bestimmen in Brandenburg die kommunale Gesamtverschuldung.<sup>5</sup> Hiervon ist nur der geringere Teil als fundierte Schulden in den Kernhaushalten (645 Euro/Ew.) zu finden: lediglich 18,4 Prozent der Gesamtschulden. Dieser Anteil liegt weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer (31,5 Prozent). In den ostdeutschen Flächenländern wurden nach der deutschen Einheit im Zuge der kommunalen Neuorganisation Anfang der 90er Jahre große Teile der gemeindlichen Aufgabenerfüllung direkt in rechtlich selbstständigen Organisationsformen aufgebaut. Die Übertragung der Wohnungsgesellschaften an die Kommunen bedingte dabei, dass hier große Anlagevermögen und damit auch hohe Schuldenvolumina übertragen wurden. Ende 2007 betrug die Verschuldung der ausgelagerten Bereiche der Kommunen (öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen) 2.501 Euro je Einwohner. Sie waren für 72 Prozent der Gesamtschulden des „Konzerns Kommune“ in Brandenburg verantwortlich.

Quantitativ unbedeutend an den Gesamtschulden sind die sonstigen Schulden (53 Euro/Ew.), zu denen Schulden bei öffentlichen Haushalten (10 Euro/Ew.), kreditähnliche Rechtsgeschäfte<sup>6</sup> (42 Euro/Ew.) und innere Darlehen<sup>7</sup> (unter 1 Euro/Ew.) zählen.

---

5 Der Begriff der Gesamtverschuldung beinhaltet nur Kreditverbindlichkeiten. Sonstige Verbindlichkeiten sowie Rückstellungen für z. B. Pensionsverpflichtungen, die nicht unerheblich sein können, bleiben unberücksichtigt.

6 Bei kreditähnlichen Rechtsgeschäften handelt es sich um wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommende Zahlungsverpflichtungen (Hypotheken-, Grund-, Rentenschulden, Restkaufgelder).

7 Als inneres Darlehen wird die vorübergehende Inanspruchnahme von Mitteln der Sonderrücklagen und Sondervermögen ohne Sonderrechnung bezeichnet.

---

Sofern die Gemeinden Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in der Vergangenheit abgegeben hatten, können sich auch hieraus Zahlungsverpflichtungen für den Kernhaushalt ergeben. Im Gegensatz zu den zuvor aufgeführten Schuldenarten handelt es sich jedoch nur um potenzielle Verpflichtungen, die daher nicht der Gesamtverschuldung hinzuaddiert werden. Als Risikofaktor sind sie allerdings nachrichtlich zu erwähnen. Das Volumen der Bürgschaften betrug Ende 2007 für die brandenburgischen Kommunen 247 Euro je Einwohner und lag damit deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 418 Euro.

Diese erste grobe Positionsbestimmung wird im Weiteren vertieft untersucht. In *Kapitel 2* werden zunächst die Gemeindestrukturen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen Brandenburgs dargelegt, die eine mögliche Erklärungskomponente für die finanzielle Situation sein können. Anschließend erfolgt in *Kapitel 3*, ausgehend von den Jahresergebnissen, eine Untersuchung der Finanzlagen der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände hinsichtlich einzelner Komponenten ihres Zustandekommens, wobei eine Unterteilung zwischen Kernhaushalten (*Kapitel 3.1*) und in rechtlich unselbstständige wie selbstständige Einrichtungen und Unternehmen ausgelagerte Aufgabenbereiche (*Kapitel 3.2*) erfolgt. Eine Analyse der Verschuldung, als Resultat der Haushalts- und Geschäftsentwicklung, folgt in *Kapitel 4*. Zusammenfassend werden zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Untersuchung vorangestellt.

Untersucht wird primär das Jahr 2007. Hierzu werden für die kommunalen Kernhaushalte die Kassenstatistik des Jahres 2007<sup>8</sup>, die Jahresrechnungsstatistik 2006 sowie die Schuldenstatistik 2006 und 2007, jeweils zum 31. Dezember, verwendet. Für die Auslagerungen wurde auf die Schuldenstatistik 2006 und 2007, jeweils zum 31. Dezember, sowie auf die Statistik der Jahresabschlüsse der kommunalen Unternehmen für das Jahr 2006 zurückgegriffen. Aktuellere Daten stehen für die Jahresabschlüsse der Unternehmen nur mit größerer Zeitverzögerung zur Verfügung.

---

<sup>8</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung lagen noch keine Jahresrechnungsergebnisse für 2007 vor.

## 2 Rechtliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen

### 2.1 Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur Brandenburgs

Das Bundesland Brandenburg hatte Ende 2007 mit etwa 2,54 Millionen Einwohnern eine eher geringe Bevölkerungszahl, steht aber, bei einer Fläche von 29.477 km<sup>2</sup>, an fünfter Stelle der flächenreichsten Bundesländer Deutschlands. Es ist das Größte der neuen Bundesländer (vgl. *Tab. 1*). Brandenburg ist nach Mecklenburg-Vorpommern das am dünnsten besiedelte Flächenbundesland und weist mit einer Einwohnerdichte von 86 Einwohnern je km<sup>2</sup> eine eher ländliche Struktur auf (vgl. *Karte 1*). Weite Landesteile sind Natur- und Landschaftsschutzgebiete. Dies spiegelt sich auch in der Flächennutzung wider. Der Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil ist mit 8,8 Prozent der Gesamtfläche wesentlich geringer als der Mittelwert aller 13 Flächenländer (12,5 Prozent). Lediglich das Umland der Bundeshauptstadt Berlin, die vom Land Brandenburg umschlossen wird, steigt die Bevölkerungsdichte merklich an.

**Tabelle 1: Sozioökonomischer Überblick 2007**

Sozioökonomische Variable	Brandenburg	Durchschnitt der Flächenländer
Einwohnerzahl (31.12.)	2.535.737	5.879.228
Fläche in km <sup>2</sup> (31.12.)	29.480	27.312
Einwohnerdichte in Einwohner je km <sup>2</sup> (31.12.)	86	215
Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil (2005) in Prozent	8,8	12,5
Bruttoinlandsprodukt in Euro je Einwohner 2007	20.921	29.925
Arbeitslosenquote in Prozent (31.12.)	13,5	8,1*

\* Deutschland

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen

| BertelsmannStiftung

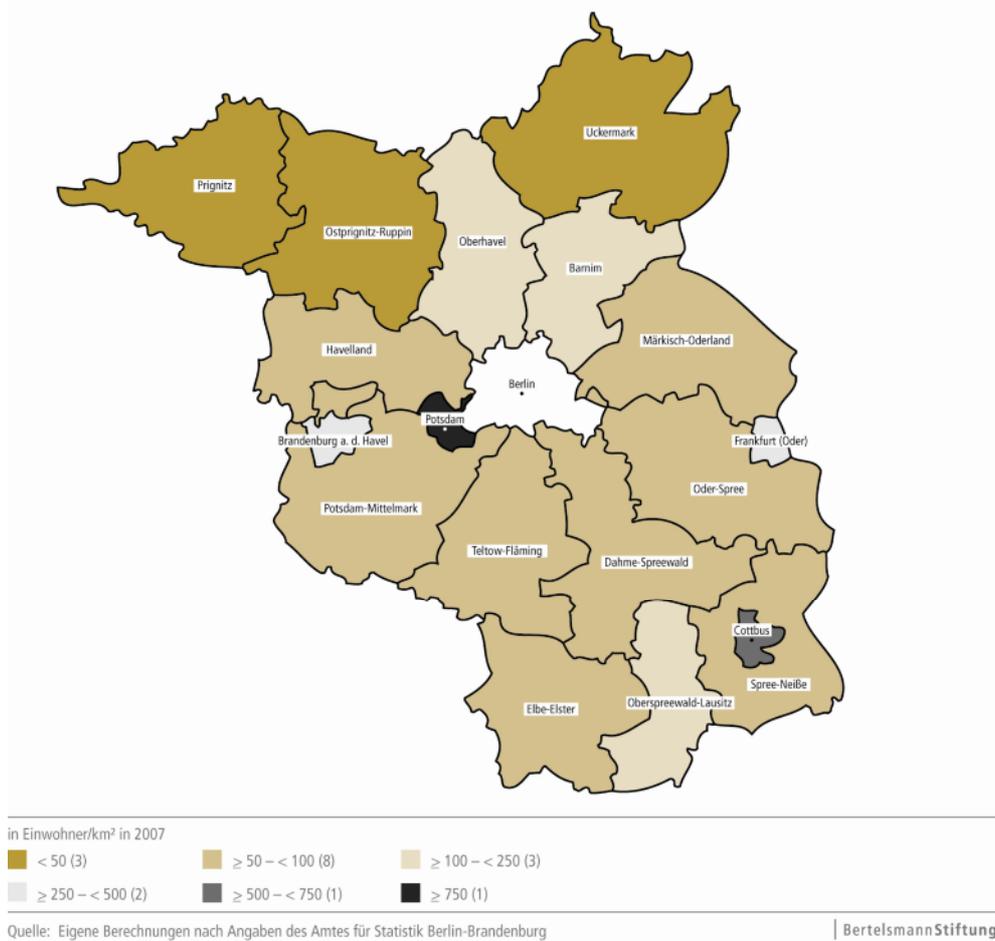
Aus räumlicher Sicht ist Brandenburg dreigeteilt, in der Mitte unterbrochen durch die Hauptstadtregion Berlin. So finden sich

- im Norden ländliche Kreise mit einer geringen Einwohnerdichte (Landkreise Prignitz, Ostprignitz-Ruppin und Uckermark),
- in der Mitte ländliche Kreise (Landkreise Havelland, Potsdam-Mittelmark, Teltow-Fläming, Dahme-Spreewald, Oder-Spree, Märkisch-Oderland, Barnim und Oberhavel) im Agglomerationsraum rund um die Bundeshauptstadt Berlin mit der Kernstadt Potsdam und den Mittelzentren Brandenburg an der Havel und Frankfurt/Oder sowie

- im Süden ein verstärkter Raum mittlerer Einwohnerdichte mit dem Oberzentrum Cottbus (Landkreise Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße).<sup>9</sup>

### Karte 1: Bevölkerungsdichte 2007

in Einwohner/km<sup>2</sup>



## 2.2 Ortsgrößen und Gemeindetypen<sup>10</sup>

Im Jahr 2007 gab es in Brandenburg vier kreisfreie Städte sowie 14 Landkreise mit 144 amtsfreien Gemeinden und 54 Ämter (Amtsverwaltungen), in denen 272 amtsangehörigen Gemeinden zusammengeschlossen waren (vgl. Abb. 4):

- Die *kreisfreien Städte* erfüllen gemäß § 1 Abs. 2 BbgKVerf neben ihren Aufgaben als Gemeinden auch alle Aufgaben, die den Landkreisen obliegen. Die

9 Vgl. auch Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR); online unter <[http://www.bbsr.bund.de/cIn\\_016/nn\\_103086/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/Kreistypen/kreistypen.html](http://www.bbsr.bund.de/cIn_016/nn_103086/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/Kreistypen/kreistypen.html)> (Stand: 25.11.2009).

10 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008.

kommunale Aufsicht führt das zuständige Ministerium des Innern (§ 110 Abs. 2 BbgKVerf).

- *Landkreise* sind gemäß § 122 Abs. 1 BbgKVerf Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften und erfüllen in ihren Gebieten in eigener Leistung alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter übersteigenden öffentlichen Aufgaben. Landkreise tragen dazu bei, die unterschiedlichen Gemeindebelastungen gerecht auszugleichen (§ 122 Abs. 2 BbgKVerf).

#### Abbildung 4: Kommunalstrukturen in Brandenburg

Landkreise (14)		kreisfreie Städte (4)
amtsfreie Gemeinden (144)	Amtsverwaltungen (54)	
	amtsangehörige Gemeinden (272)	

Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

- *Gemeinden* sind Gebietskörperschaften, denen kreisangehörige Städte und Gemeinden zugeordnet werden (§ 1 Abs. 1 BbgKVerf). Kreisangehörige Städte ab einem Schwellenwert von 35.000 Einwohner erhalten gemäß § 1 Abs. 3 BbgKVerf den Status der Großen kreisangehörigen Stadt. Sie können bei entsprechend vorhandener Verwaltungs- und Finanzkraft Pflichtaufgaben der Landkreise übernehmen, wenn dadurch eine bessere Versorgung der Bevölkerung erzielt werden kann (§ 1 Abs. 4 BbgKVerf).<sup>11</sup>
- *Ämter* sind gemäß § 133 Abs. 1 BbgKVerf Körperschaften des öffentlichen Rechts und setzen sich aus mindestens drei, maximal aber sechs aneinandergrenzenden, dem gleichen Landkreis angehörenden Gemeinden mit mindestens 5.000 Einwohnern zusammen (§ 133 Abs. 2 BbgKVerf) (Kommunal-

<sup>11</sup> Die Gemeinden erfüllen eigenverantwortlich alle Aufgaben der allgemeinen Gemeindeverwaltung. Bei der Förderung von Wirtschaft und Gewerbe, der Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs, der Versorgung mit Energie, der Wasser- und Abwasserpolitik, der gesundheitlichen und sozialen Betreuung, der Sicherung und Förderung der Bildungs- und Sozialeinrichtungen, dem sozialen Wohnungsbau inklusive seiner sozial gerechten Verteilung sowie einer umweltgerechten Gemeindeentwicklung werden die Gemeinden durch die Landkreise unterstützt, wenn die Aufgaben die Leistungsfähigkeiten der Gemeinden übersteigen (§ 122 Abs. 2 BbgKVerf). Ferner gehört zur Aufgabe einer Gemeinde die Förderung des kulturellen Lebens, die Vermittlung des kulturellen Erbes in ihrem Gebiet und die Ermöglichung der Teilnahme ihrer Einwohner am kulturellen Leben sowie den Zugang zu den Kulturgütern. Brandenburgspezifisch haben die Gemeinden im Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) zusätzlich die Aufgabe, die sorbische (wendische) Kultur und Sprache im Rahmen des Sorben (Wenden)-Gesetzes zu fördern. (§ 2 Abs. 1 BbgKVerf).

---

verfassung des Landes Brandenburg). Sie sollen Aufgaben für kleinere Gemeinden mit zu geringer Leistungskraft übernehmen.

Die Gemeindestruktur Brandenburgs ist das Ergebnis der Kommunalreform von 1991/1992 und deren Fortführung von 2001 bis 2003. Nach der Schaffung einheitlicher Amtsverwaltungen, um leistungsfähige Verwaltungsstrukturen zu ermöglichen, wurde zunächst die kleinteilige Struktur beibehalten und erst während der Fortführung der Reform aufgegeben. Seither ist die Anzahl der Landkreise mit im Durchschnitt 120.000 Einwohnern recht konstant (Junkernheinrich und Micosatt 2009: 34 f.).

Verglichen mit dem bundesweiten Durchschnitt weist Brandenburg eine eher klein- und mittelstädtische Kommunalstruktur auf. Die durchschnittliche Ortsgröße umfasst 6.078 Einwohner, was nur unwesentlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer liegt, unterscheidet sich allerdings sehr in der doppelt so großen durchschnittlichen Gemeindefläche (vgl. *Tab. 2*) (ebd.: 34 f.).

Brandenburg weist lediglich zwei Großstädte auf, Potsdam mit knapp 150.000 Einwohner und Cottbus mit etwas über 100.000 Einwohner. In ihnen leben rund 10 Prozent der Einwohner. Die beiden anderen kreisfreien Städte (Brandenburg an der Havel und Frankfurt/Oder) verfügen im Durchschnitt über eine Einwohnerzahl von 68.620 (Bevölkerungsanteil: 5,4 Prozent). Von den 416 Gemeinden Brandenburgs haben 293 Gemeinden (69,8 Prozent) weniger als 5.000 Einwohner (Bevölkerungsanteil: 18,3 Prozent, Bundesdurchschnitt 17,2 Prozent). Insgesamt wohnen fast 85 Prozent der Landesbevölkerung in kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohner (vgl. *Tab. 2*) (Junkernheinrich und Micosatt 2009: 34.).

**Tabelle 2: Ortsgrößenstruktur in Brandenburg am 30.06.2006**

	Brandenburg	Durchschnitt der Flächenländer
Anzahl der Gemeinden	420	947
Durchschnittliche Einwohnerzahl	6.078	6.210
Durchschnittliche Gemeindefläche in km <sup>2</sup>	70	29
<b>Gemeindegrößenstrukturen der kreisfreien Städte (Bevölkerungsanteil in Prozent)</b>		
20.000–50.000	0	0,9
50.000–100.000	5,4	2,7
100.000–200.000	9,9	5,9
200.000–500.000	0	8,3
500.000 und mehr	0	8,8
Gesamt	15,3	26,7
<b>Gemeindegrößenstrukturen der kreisangehörigen Gemeinden (Bevölkerungsanteil in Prozent)</b>		
unter 5.000	18,3	17,2
5.000–10.000	17,1	12,1
10.000–50.000	49,3	34,9
50.000–100.000	0	6,7
100.000 und mehr	0	2,4
Gesamt	84,7	73,3

Quelle: Angaben des Statistisches Bundesamt in Junkernheinrich und Micosatt 2009: 17 u. 20 f.

| BertelsmannStiftung

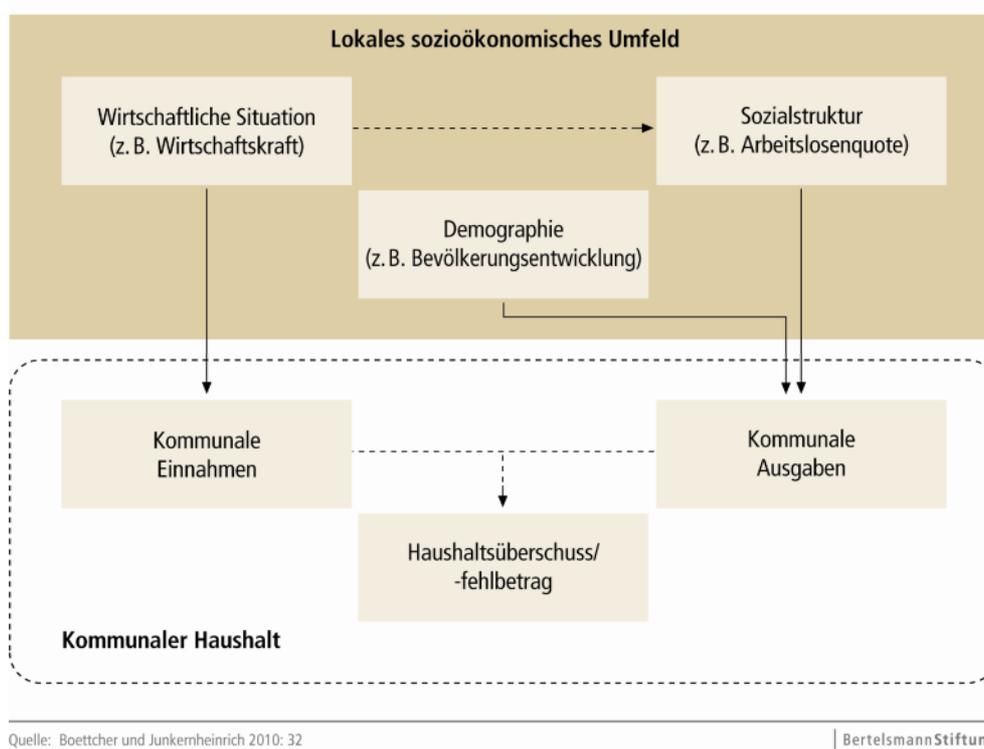
### 2.3 Sozioökonomische Strukturen der Gemeinden

Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen beeinflussen die kommunale Finanzwirtschaft (Junkernheinrich 1991: 74 f.). So ist die Wirtschaftsstruktur eine entscheidende Einflussgröße für die Einnahmen (Steuern) und Ausgaben (Infrastrukturausstattung) der Gemeinde. Je nach Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft sowie der damit korrespondierenden Bevölkerungsstruktur (Altersstruktur, Erwerbsbeteiligung, schichtenspezifische Zusammensetzung etc.) ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen auf die jeweiligen Möglichkeiten der Einnahmenerzielung (Steuern) sowie Ausgabenerfordernisse (Nachfragestruktur) der Kommunen. Ein dritter wesentlicher Faktor ist der Bevölkerungsrückgang. Da die kommunalen Ausgaben nicht proportional zum teilweise sehr schnellen Einwohnerverlust gesenkt werden können, steigen die Pro-Kopf-Ausgaben, während gleichzeitig die Einnahmen sinken. Die finanziellen Handlungsspielräume der betroffenen Gemeinden werden dadurch erheblich eingeschränkt (Junkernheinrich und Micosatt 2005; Seitz 2005; Fehr und Halder 2005).

Die finanzwirtschaftlichen Folgen von Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsentwicklung erweisen sich als besonders problematisch in Regionen, die ihre wirtschaftliche Basis verloren haben, ohne dass sich entsprechende neue Strukturen etabliert haben. Beispiele hierfür sind das Ruhrgebiet und das Saarland oder in den neuen Bundesländern das Chemiedreieck um Bitterfeld oder die petrochemische Industrie Ostbrandenburgs. Sie weisen einen Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen verbunden mit ei-

ner ungünstigen Lohnentwicklung und damit ungünstigen Einkommensteuereinnahmen auf. Mit dem Abbau und dauerhaften Verlust von Arbeitsplätzen beschleunigt sich der Bevölkerungsrückgang. Das Risiko der Arbeitslosigkeit in der Region kann auf lange Sicht zu einer Abwanderung der Bevölkerung führen (Schwarting 2006: 61 f.).

**Abbildung 5: Sozioökonomisches Umfeld und kommunaler Haushalt**



Ein geringes wirtschaftliches Aktivitätsniveau hat häufig einen wesentlich höheren Ausgabenbedarf im Sozialbereich zur Folge. Nicht nur Arbeitslosigkeit selbst (Kosten der Unterkunft), sondern auch die daraus resultierenden Folgeprobleme in den betroffenen Familien bewirken höhere Ausgaben (Junkernheinrich 1991: 74 ff.). Andererseits führt eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region auch zu höheren kommunalen Einnahmen, wie beispielsweise Gewerbesteuer- oder Einkommensteuereinnahmen.

In *Tabelle 3* werden die sozioökonomischen Unterschiede zwischen den gewählten Großräumen verdeutlicht. Die Werte zeigen, dass der ländliche Raum bezüglich der Parameter Bruttoinlandsprodukt und Arbeitslosenquote ungünstiger dasteht als der verstädterte Raum. Allerdings werden voraussichtlich bis 2030 mehr Menschen diesen verlassen, sodass sich dann die Parameter verschieben werden. Obwohl mit einem leichten Bevölkerungswachstum im Agglomerationsraum rund um die Kernstadt Potsdam (durchschnittlich +8 Prozent) gerechnet wird, verzerrt die voraussichtlich hohe Abwanderungsquote von über 30 Prozent aus Frankfurt/Oder diesen Wert. Den-

noch steht dieser Großraum bei allen drei Parametern besser da als der brandenburgische Durchschnitt.

**Tabelle 3: Sozioökonomische Großräume in Brandenburg im Vergleich**

Region	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2007 (in 1000 Euro)	Arbeitslosenquote 2007 (in Prozent)	Bevölkerungsvorausschätzung 31.12.2005 bis 1.1.2030 (in Prozent)
ländlicher Raum	19.691	23,2	-21,7
verstädterter Raum	22.040	22,5	-24,4
übriges Brandenburg	23.432	16,8	-6,3
Brandenburg	20.921	14,9	-17,5

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder“, Bundesagentur für Arbeit, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg und eigene Berechnungen

| BertelsmannStiftung

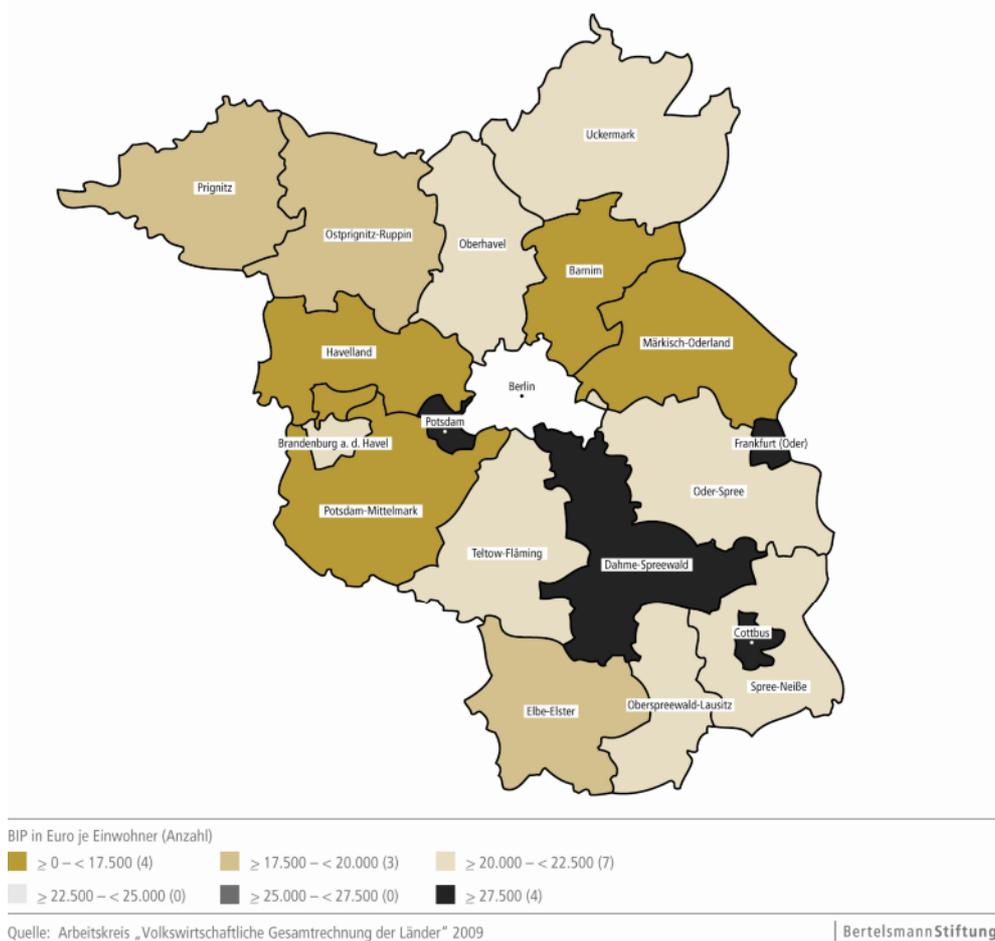
### 2.3.1 Wirtschaftsleistung und Beschäftigung

Mit einem Bruttoinlandsprodukt von circa 53,2 Milliarden Euro im Jahr 2007 (vgl. NRW = 525 Mrd. Euro) ist Brandenburg ein wirtschaftlich eher kleines Bundesland; bezieht man die Wirtschaftsleistung auf die Einwohner, dann liegt die Region mit 20.921 Euro je Einwohner unter dem Durchschnitt der Flächenländer (29.925 Euro/Ew.; vgl. *Tab. 1*). Das Bruttoinlandsprodukt in Brandenburg erhöhte sich im Jahr 2007 nominal um 2,2 Prozent (Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder“ 2009). Das Land Brandenburg nimmt in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Regionalvergleich einen Platz im Mittelfeld ein.

Die lokale Spanne des Bruttoinlandsproduktes reichte von 15.575 Euro je Einwohner im Landkreis Havelland bis hin zu 30.866 Euro je Einwohner in der Landeshauptstadt Potsdam, die damit als einzige Kommune den gesamtdeutschen Durchschnitt übertraf. Über dem Landesdurchschnitt lagen die ökonomischen Leistungen in den kreisfreien Städten Cottbus (28.841 Euro/Ew.) und Frankfurt/Oder (28.685 Euro/Ew.) sowie im Landkreis Dahme-Spreewald (28.869 Euro/Ew.). Die vier wirtschaftlich schwächsten Landkreise fanden sich insbesondere im ländlichen Raum westlich und östlich des Großraumes Berlin/Potsdam (vgl. *Karte 2*). Alle anderen Landkreise sowie die kreisfreie Stadt Brandenburg erwirtschafteten ein Bruttoinlandsprodukt von maximal 22.327 Euro je Einwohner. Dies lässt keine hohe kommunale Steuerkraft erwarten.

## Karte 2: Bruttoinlandsprodukt 2007

nach kreisfreien Städten und Kreisen, in Euro je Einwohner



Zur Wertschöpfung von 47,6 Milliarden Euro trägt in Brandenburg vor allem das Dienstleistungsgewerbe mit einem Anteil von 72,7 Prozent bei. Das produzierende Gewerbe hat einen Anteil von 25,5 Prozent und Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei erzielen gerade einmal ein Beitrag von 1,9 Prozent (Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2009: 543).

Die leistungsstärksten Wirtschaftsbereiche waren mit Anteilen von jeweils 27 Prozent die öffentlichen und privaten Dienstleistungsunternehmen sowie der Wirtschaftsbereich Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister. Über die Hälfte aller brandenburgischen Leistungen wird allein von diesen beiden Bereichen erbracht. Im Vergleich zum Vorjahr nahm ihre Wertschöpfung um 1 bzw. knapp 4 Prozent zu (ebd.).

Brandenburg verfügt kaum mehr über ausgeprägte industrielle Strukturen, dennoch erwirtschaftete das produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe im Jahr 2007 über 9,4

Milliarden Euro (20,2 Prozent) in über 405 Industriebetrieben<sup>12</sup> und konnte so die Wertschöpfung um 8,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr steigern. Allein das verarbeitende Gewerbe trug mit 9,4 Prozent (Bundesdurchschnitt: 7,1 Prozent) zu dieser Steigerungsrate bei (Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2008: 543). Bei den Unternehmen des brandenburgischen Baugewerbes erhöhte sich die Bruttowertschöpfung im Jahr 2007 um 8,8 Prozent auf über 2,5 Milliarden Euro. Erstmals seit 1996 wuchs dieser Bereich wieder (ebd.).

Handel, Gastgewerbe und Verkehr waren mit fast 9 Milliarden Euro an der Wertschöpfung beteiligt (18,7 Prozent). Die Steigerung gegenüber dem Vorjahr fiel mit 2,1 Prozent vergleichsweise gering aus (ebd.). Die Tourismusbranche, als Teil davon, ist in Brandenburg seit Jahren auf Wachstumskurs, insbesondere durch die stets steigenden Gästezahlen. Im Jahr 2007 konnten knapp 5 Prozent mehr Gäste und 4 Prozent mehr Übernachtungen gegenüber 2006 verzeichnet werden. Das Beherbergungsgewerbe konnte Mehrumsätze von 8 Prozent verbuchen. Hingegen musste das Gaststättengewerbe Einbußen hinnehmen (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Pressemitteilung Nr. 48 vom 25. Februar 2008).

Brandenburg ist von großbetrieblichen landwirtschaftlichen Strukturen geprägt. Fast die Hälfte der 1,33 Millionen Hektar landwirtschaftlicher Fläche wird von weniger als 6 Prozent der 6.704 Landwirtschaftsbetriebe bewirtschaftet. Sie befindet sich hauptsächlich in den Landkreisen Uckermark und Spree-Neiße (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Pressemitteilung Nr. 77 vom 20. März 2008). Der Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft erwirtschaftete den geringsten Anteil an der Bruttowertschöpfung, konnte jedoch im Jahr 2007 mit einem Zuwachs von 20 Prozent die höchsten Steigerungsraten unter den Wirtschaftsbereichen erzielen (Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2008: 544).

Entsprechend dem deutlich unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Leistungsniveau ist von einer erheblichen Unterbeschäftigung auszugehen, die in einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 13,5 Prozent Ende 2007 zum Ausdruck kommt. Im bundesdeutschen Durchschnitt fiel sie mit 8,1 Prozent erheblich niedriger aus. Gegenüber dem Vorjahr (15,4 Prozent) war sie infolge der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung deutlich gesunken (Bundesagentur für Arbeit 2006; dies. 2007).<sup>13</sup>

Auf Kreisebene reichte die Spannweite der Arbeitslosenquote Ende 2007 von 8,4 Prozent in der Landeshauptstadt Potsdam bis hin zu 20,7 Prozent im Landkreis Uckermark. Die unterschiedliche räumliche Verteilung lässt sich anhand der *Karte 3* nachvollziehen: In den ländlichen, weniger dicht besiedelten und wirtschaftlich eher schwachen Kreisen im Norden Brandenburgs (Prignitz, Ostprignitz-Ruppin, Ucker-

---

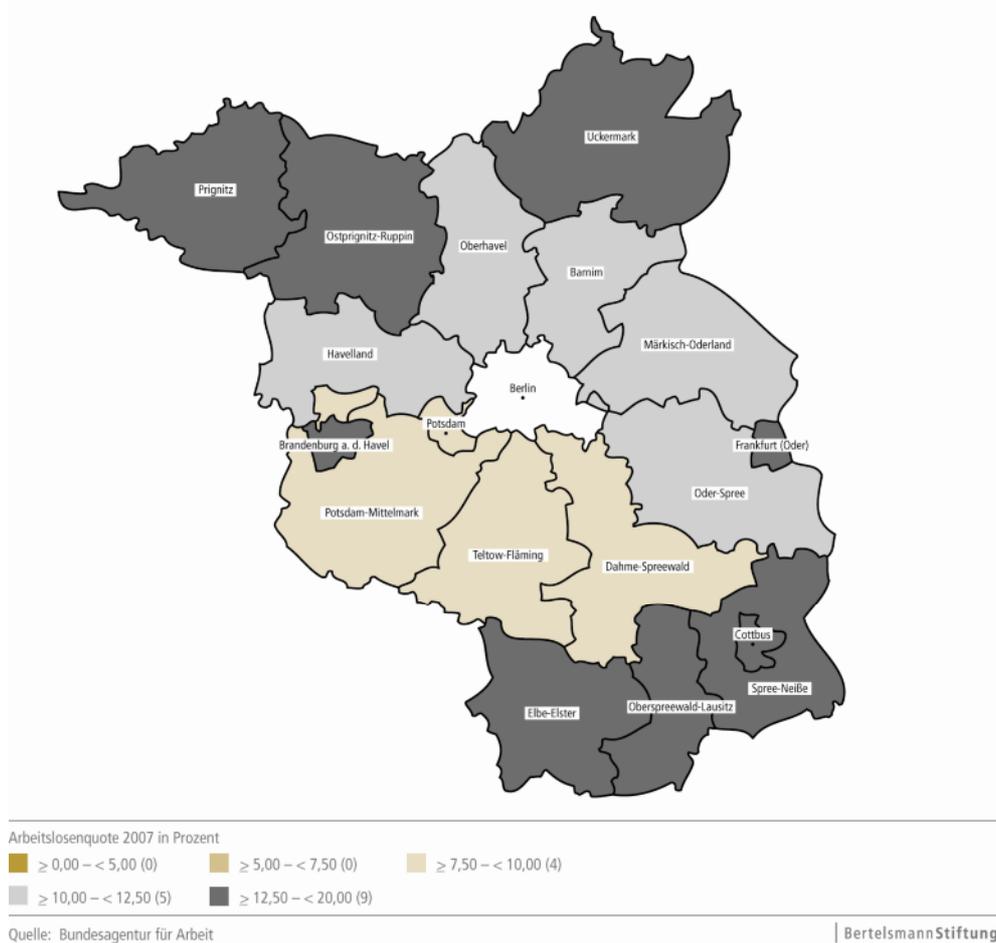
12 Die bedeutendsten Industriezweige Brandenburgs sind: Fahrzeugbau, Nahrungsmittelindustrie, chemische Industrie sowie Metallerzeugung und -bearbeitung.

13 Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

mark) betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote 18,0 Prozent.<sup>14</sup> Eine ähnlich hohe Arbeitslosigkeit verzeichneten mit 17,2 Prozent auch die südlichen Kreise im Großraum Cottbus (Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Spree-Neiße), obwohl hier eher urbane Strukturen vorhanden sind und die Wirtschaftskraft nahe dem brandenburgischen Durchschnitt liegt. Am geringsten war die Quote der Erwerbslosen südlich von Berlin und Potsdam, in den Kreisen Potsdam-Mittelmark, Dahme-Spreewald und Teltow-Fläming sowie der kreisfreien Landeshauptstadt Potsdam. Dies kann sicherlich auf den Einfluss dieser Ballungszentren und Kernstädte zurückgeführt werden, verfügen doch Agglomerationsräume aufgrund ihrer Masse über ein wesentlich größeres Beschäftigungsangebot.<sup>15</sup>

### Karte 3: Arbeitslosenquote am 31.12.2007

nach kreisfreien Städten und Kreisen, in Prozent



14 Aufgrund traditioneller Familienstrukturen liegt die Erwerbsbeteiligung von Frauen in ländlichen Räumen oftmals deutlich unter denjenigen urban strukturierter Gebiete.

15 Vgl. Bundesagentur für Arbeit, online unter <<http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/interim/analytik/kennzahlensgbi/index.shtml>>.

### 2.3.2 Demographische Struktur

Der seit Jahren stattfindende demographische Wandel<sup>16</sup> beeinflusst in vielfältiger Hinsicht die finanzielle Handlungsfähigkeit deutscher Kommunen. Einerseits werden dadurch sowohl die Wirtschaftskraft und damit das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage einer Kommune beeinflusst, mit weitreichenden Auswirkungen auf das gesamte Einnahmepotenzial der Gemeinden. Andererseits stellt die demographische Entwicklung besondere Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der kommunalen Leistungen, da sinkende Bevölkerungszahlen steigende kommunale Pro-Kopf-Ausgaben für den Betrieb und den Unterhalt der Infrastrukturen nach sich ziehen (Fehr und Halder 2005: 12 ff.). Bereits heute zeigt sich in vielen Gemeinden Ostdeutschlands, welche Folgen eine sinkende und zugleich alternde Bevölkerung hat. Dadurch stehen insbesondere kleinere und mittlere Gemeinden in peripheren Regionen massiven Einnahmenproblemen gegenüber, bildet doch die Einwohnerzahl eine wesentliche Determinante im Verteilungsvolumen des Finanzausgleichs (Rehm und Tholen 2008: 27 f.).

Im Jahr 2007 war der Bevölkerungsrückgang in Brandenburg, trotz Geburtenanstieg, nicht aufzuhalten. Werden alle Zuwanderungen und Abwanderungen, Geburten und Sterbefälle gegenübergestellt, errechnet sich ein Bevölkerungsverlust von 0,5 Prozent (12.035 Personen). Er führte zur niedrigsten Bevölkerungszahl seit der Vereinigung Deutschlands (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Pressemitteilung Nr. 158 vom 23. Juni 2008). Besonders betroffen waren die Landkreise Elbe-Elster (-1,9 Prozent), Oberspreewald-Lausitz (-1,8 Prozent), Prignitz (-1,7 Prozent) sowie Spree-Neiße und Uckermark (jeweils -1,6 Prozent). Einen leichten Bevölkerungszuwachs konnten nur die Landeshauptstadt Potsdam (+1,4 Prozent) und ihr Umland (+0,2 Prozent) verzeichnen. Bei allen anderen Kreisen und kreisfreien Städten lag der Rückgang bei unter einem Prozent (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2007).

Die Bevölkerungsvorausberechnung für die brandenburgischen Landkreise, Städte und Gemeinden zeigt, dass sich der Bevölkerungsrückgang zukünftig noch beschleunigen wird. Es wird prognostiziert, dass bis zum Jahr 2030 über 353.880 Personen weniger in Brandenburg leben werden als im Jahr 2007: circa 2,2 Millionen Einwohner (-14 Prozent). Begleitet wird der Bevölkerungsrückgang von einer Verschiebung der Altersstruktur: Im Jahr 2030 wird mehr als jeder Dritte Einwohner 65 Jahre oder älter sein und der Anteil der Altersgruppe der 15- bis 65-Jährigen wird von heute etwa 40 Prozent auf rund 25 Prozent zurückgehen.<sup>17</sup> Kinder bis fünfzehn Jahre werden durchschnittlich nur noch einen Anteil an der Gesamtbevölkerung von unter 10 Prozent haben. Zwar kann von einem leichten Bevölkerungswachstum von etwa 4 Prozent in den hauptstadtnahen Regionen ausgegangen werden, wo die Geburtendefizite

---

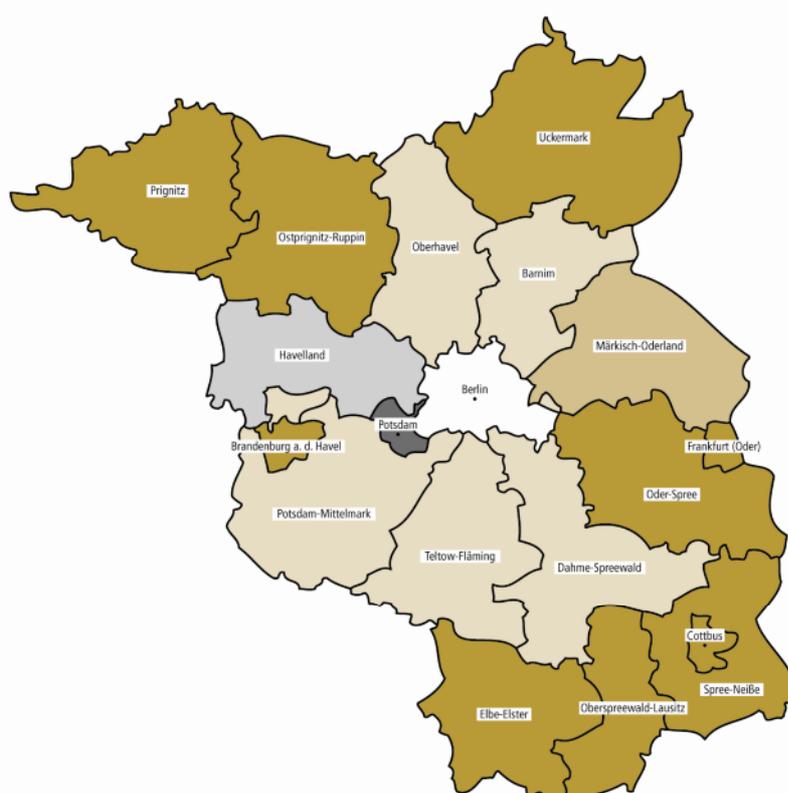
16 Unter demographischem Wandel ist die Summe der Entwicklungen aus generativem Verhalten, Wanderungsgeschehen und Entwicklung der Lebenserwartung zu verstehen.

17 Im Landkreis Prignitz wird der Anteil der 65Plus-Generation bei über 42 Prozent liegen, in Potsdam dagegen nur bei 24 Prozent.

durch Zuwanderungen aus Berlin überkompensiert werden. In den Berlin-fernen Gebieten wird das Problem der Wanderungsverluste durch fehlende Geburten noch verstärkt. Somit wird ein Bevölkerungsrückgang von 25 Prozent bis 2030 geschätzt. Während in diesen Gebieten die Bevölkerungsdichte bis 2030 auf 46 Einwohner je km<sup>2</sup> schrumpft, wird sie im Berliner Umfeld voraussichtlich von 229 auf 237 Einwohner je km<sup>2</sup> steigen, sodass 48 Prozent aller Einwohner Brandenburgs im Umland von Berlin wohnen werden – auf einer Fläche von 15 Prozent der gesamten Landesfläche (vgl. Karte 4) (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Pressemitteilung Nr. 108 vom 23.04.2008; in gleicher Weise Bertelsmann Stiftung 2009: 36–43).

#### Karte 4: Bevölkerungsentwicklung von 2007 bis 2030

in Prozent



Bevölkerungsänderung 2007/2030 in Prozent



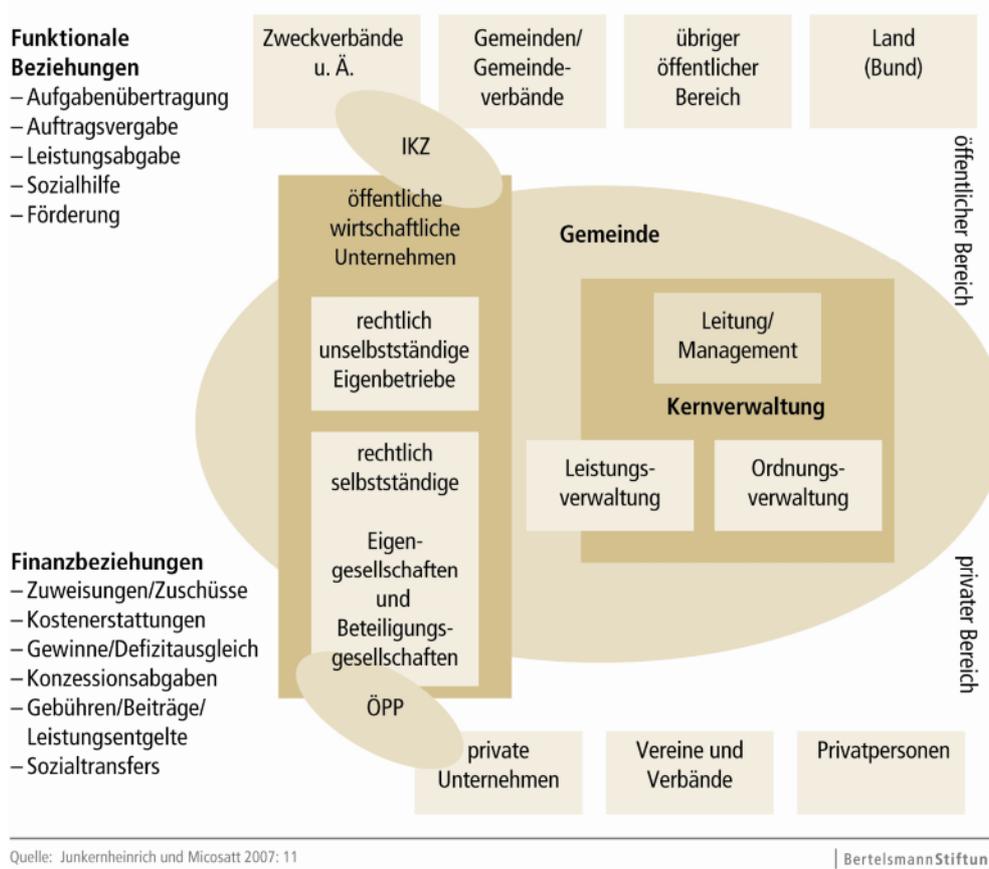
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

| BertelsmannStiftung

### **3 Kommunale Finanzsituation**

Der direkte finanzwirtschaftliche Vergleich von Gemeinden ist nicht ohne Weiteres durchführbar. Neben den schon angesprochenen Faktoren – länderspezifische/kommunalrechtliche Strukturen (Gemeindetypen und deren Aufgaben), sozio-ökonomische und räumliche Rahmenbedingungen der Gemeinden sowie der im ländergrenzenübergreifenden Vergleich zu beachtenden Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen (Kommunalisierungsgrad) (Junkernheinrich und Micosatt 2008; dies. 2009) – liegt dies an der institutionellen Vielfalt und dem institutionellen Wandel der Aufgabenerfüllung auf der kommunalen Ebene. Die Spezifika sind im Folgenden zu berücksichtigen, um ein geschlossenes Bild von der kommunalen Finanzsituation zeichnen zu können.

Nach der Deutschen Einheit wurden in Brandenburg die bis dahin bestehenden Kommunalstrukturen im Zuge der organisatorischen Neuausrichtung in einen komplexeren Verbund von Kernverwaltungen und ausgelagerten kommunalen Einrichtungen überführt sowie in Teilen eine Aufgabenübertragung an private Träger vollzogen. Es entstand vielfach ein „Konzern Kommune“. Das kommunale Aktionsfeld umfasst damit zahlreiche öffentliche und private Akteure, die durch umfangreiche funktionale und finanzwirtschaftliche Verflechtungen verbunden sind (vgl. *Abb. 6*).

**Abbildung 6: Die Gemeinde als Zentrum eines lokalen Aktionsfeldes**


Diese institutionelle Fragmentierung spiegelt sich in den kommunalen Finanzen wider. Die traditionelle, auf Kernhaushalte fixierte Gemeindefinanzberichterstattung liefert folglich nur ein unvollständiges Bild der gemeindlichen Finanzsituation. Ein Großteil der Träger der gemeindlichen Aufgabenerfüllung sowie das Gros ihrer finanzwirtschaftlichen Verflechtungen werden gar nicht erfasst. Struktur und Umfang des finanzwirtschaftlichen Verflechtungsbereiches im „Konzern Kommune“ können dabei je nach Aufgabenbereich von Gemeinde zu Gemeinde sowie im Zeitablauf sehr stark variieren.

Vielorts findet bereits der überwiegende Teil der kommunalen Aufgabenerfüllung in selbstständigen Organisationseinheiten, den sogenannten „öffentlich rechtlich bestimmen Fonds, Einrichtungen, Betrieben und Unternehmen“ (FEUs), statt. Im Jahr 2005 waren diese für fast die Hälfte der gemeindlichen Personalausgaben und der kommunalen Investitionen in Brandenburg verantwortlich (vgl. Tab. 4). Bezüglich des Auslagerungsgrades liegen die brandenburgischen Städte und Gemeinden damit leicht unter dem Bundesdurchschnitt. Im Hinblick auf die kommunalen Verbindlichkeiten entfielen Ende 2007 in Brandenburg sogar rund zwei Drittel aller gemeindlichen Schulden auf die kommunalen Unternehmen.

**Tabelle 4: Kommunale Aufgabenorganisation im Bundesländervergleich**

Gebietskörperschaft	Anteil der ausgelagerten Bereiche (FEUs) am „Konzern Kommune“ in Prozent		
	Personalausgaben 2005	Investitionen 2005	Schulden 31.12.2007 <sup>a)</sup>
Ø der Gemeinden in Brandenburg	47,3	46,5	66,9
Ø der Gemeinden der Flächenländer	50,3	54,3	57,5

a) Kreditverbindlichkeiten der FEUs am 31.12.2006

Quelle: Junkernheinrich und Micosatt 2008: 32 u. 82 | BertelsmannStiftung

Ob und in welchem Ausmaß eine Gemeinde kommunale Aufgaben auslagert und in welcher rechts- und betriebswirtschaftlichen Organisationsform sie diese führt, hängt sowohl von den lokalen Verhältnissen als auch von den politischen Zielen und Motiven der einzelnen Kommunen ab. Somit ist die Berücksichtigung des kommunalen Auslagerungsgrades für die Bewertung eine wichtige Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der Kommunen. Hierbei ist wiederum zu beachten, dass der Bestand kommunaler Unternehmen im Zeitablauf Veränderungen, wie Schaffung neuer Gesellschaften, Umstrukturierung oder Auflösung bestehender Unternehmen, unterliegt.

Infolge der Auslagerung ganzer Aufgabenbereiche sind kommunale Schulden mittlerweile häufig „unöffentliche Schulden“. Ein Großteil der Kreditaufnahme vollzieht sich im Verborgenen, von Bürgern und Politik weitgehend unbemerkt und ist weniger kontrolliert als der im Fokus stehende Kernhaushalt. Dies ist problematisch, da das Kreditrisiko, trotz rechtlicher Haftungsbeschränkungen der Kapitalgesellschaften, meist bei der Eigentümergemeinde verbleibt.<sup>18</sup>

Im Falle enger finanzwirtschaftlicher Verflechtungen, wie Gewinnabführungen und Verlustabdeckungen, kann der Trend zur institutionellen Verselbstständigung und finanzieller Fragmentierung außerdem das *Auseinanderfallen der finanzwirtschaftlichen Korrespondenzen* zwischen Leistungsnutzern sowie Kosten- und Entscheidungsträgern verstärken.

Nachfolgend werden die Jahresabschlüsse der kommunalen Kernhaushalte und erstmals auch die ihrer Auslagerungen untersucht. Dies geschieht momentan noch getrennt, da keine konsolidierten Finanzkennziffern für den „Konzern Kommune“ vorliegen. Um dennoch ein Höchstmaß an Vergleichbarkeit und Übersichtlichkeit zu erzielen, wird für beide Bereiche des „Konzerns Kommune“ die gleiche, an das neue Haushaltsrecht angelehnte Struktur der Ergebnisdarstellung angewandt. Die Analyse

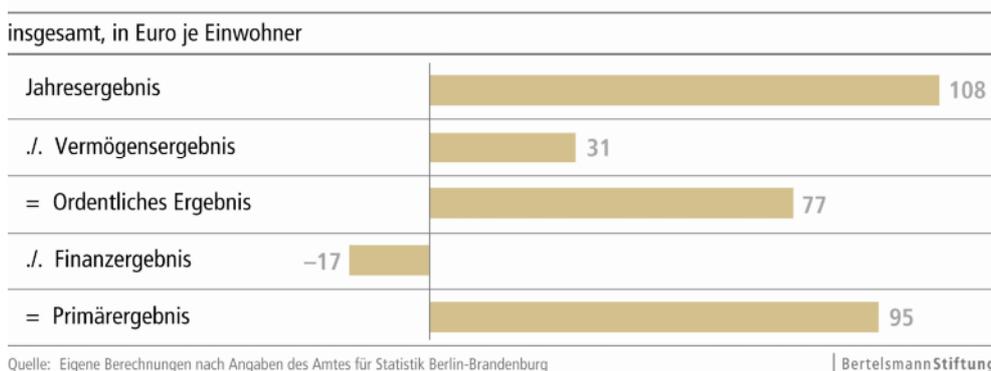
18 Solange „Rathaus“ und „kommunale Unternehmen“ einen finanzwirtschaftlichen Risikoverbund bilden und die Gemeinden letztendlich für finanzielle Verpflichtungen ihrer Auslagerungen verantwortlich sind, ist die dadurch entstehende finanzwirtschaftliche Undurchsichtigkeit problematisch. Dies gilt auch dann, wenn keine „Flucht aus dem Budget“ als Auslagerungsmotiv unterstellt wird, die Ausgliederung ausschließlich dem Ziel einer verbesserten, effizienteren bzw. effektiveren Leistungserstellung dient und Kredite nur für rentierliche Zwecke aufgenommen werden.

der kommunalen Kernhaushalte erfolgt in *Kapitel 3.1* und die Analyse der Finanzsituation der kommunalen Auslagerungen in *Kapitel 3.2*.

### 3.1 Kernverwaltung

Ausgangspunkt der Ergebnisanalyse für die kommunale Kernverwaltung<sup>19</sup> ist das kommunale Jahresergebnis, also der Jahresüberschuss bzw. der Jahresfehlbetrag (*Kapitel 3.1.1*). Die brandenburgischen Kommunen konnten, wie in Kapitel 1 bereits dargelegt, im Jahr 2007 einen Überschuss von 108 Euro je Einwohner erwirtschaften. Sie lagen damit im bundesdeutschen Mittel (vgl. *Abb. 1*). Im Jahresabschluss fließen alle finanzwirksamen Einflüsse, die innerhalb des jeweiligen Jahres zu Einnahmen und Ausgaben geführt haben, zu einer Gesamtgröße zusammen. Es ergibt sich aus dem Primärergebnis, welches den Saldo von Einnahmen und Ausgaben der laufenden Aufgabenwahrnehmung abbildet, zuzüglich Vermögens- und Finanzergebnis, die unabhängig vom laufenden Geschäft besondere Einflüsse darstellen (vgl. *Abb. 7*).<sup>20</sup>

**Abbildung 7: Zusammensetzung der Jahresergebnisse der Gemeinden 2007**



- *Vermögensergebnis und ordentliches Ergebnis*: Temporär beeinflussen Zu- und Verkäufe von Anlagegütern (Immobilien, Unternehmen, Finanzanlagen etc.) und Unternehmensbeteiligungen das Jahresergebnis (*Kapitel 3.1.2*).<sup>21</sup> In geringem Umfang gehören sie zum „normalen“ Geschäft der Kommunen, wenn es zum Beispiel um Grundstücksgeschäfte im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik geht. In größerem Umfang „verschleiern“ sie aber das tatsächliche Haushaltsergebnis. Um die Änderungen des kommunalen Vermögens berei-

19 Alle Untersuchungsschritte werden in *Kapitel 3.2* analog für die kommunalen Auslagerungen vorgenommen. Gleichwohl ergeben sich aufgrund der Unterschiede zwischen kameralem Rechnungswesen (Kernhaushalte) und doppischem Rechnungswesen (Auslagerungen) inhaltliche Unterschiede.

20 Die genauen Daten der Haushaltsergebnisse der Kernverwaltungen finden sich in *Anhang 1*.

21 In einer Gewinn- und Verlustrechnung spielen diese Transfers keine Rolle, es kommt nur zu einem Aktivtausch in der Bilanz. Lediglich wenn in Folge der Maßnahme stille Reserven mobilisiert werden oder etwas unter dem Bilanzwert verkauft wird, ist die Ergebnisrechnung betroffen.

nigt, entsteht das ordentliche Ergebnis, welches ein Indikator für die langfristige Tragfähigkeit der gemeindlichen Haushaltspolitik darstellt. In Brandenburg wurde im Jahr 2007 mehr Vermögen veräußert als zugekauft, wodurch das Jahresergebnis um 31 Euro je Einwohner erhöht ausfiel.

- *Finanzergebnis:* Das Finanzergebnis der kommunalen Kernhaushalte setzt sich im Wesentlichen aus den zwei Komponenten Zinsausgaben bzw. -einnahmen und Gewinnanteilen an Unternehmen zusammen. Damit nehmen in früheren Jahren eingegangene Verpflichtungen (z. B. Kredite) bzw. Forderungen (z. B. Finanzguthaben, Aktien) Einfluss auf das Jahresergebnis. Bei negativen Finanzergebnissen überwiegen die Zinslasten aus aufgenommenen Krediten zum Beispiel für Investitionen, die aus Überschüssen des laufenden Haushalts zu erwirtschaften sind (*Kapitel 3.1.3*). Dazu wird ein positives Primärergebnis benötigt. Übermäßig starke negative Finanzergebnisse weisen hingegen auf eine ungünstige Haushaltssituation mit hohen Kassenkrediten hin. Gewinnanteile und Zinseinnahmen tragen umgekehrt zur Verbesserung der Haushaltsslage bei und können in Finanzkrisen gegebenenfalls einen Puffer bilden. Das Finanzergebnis der brandenburgischen Kommunen fiel mit –17 Euro je Einwohner nicht besonders ungünstig aus.

Werden Vermögensergebnis und Finanzergebnis dem Jahresergebnis hinzugerechnet bzw. abgezogen, ergibt sich letztendlich das Primärergebnis (*Kapitel 3.1.4*). Es umfasst alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten, die das laufende Geschäft der kommunalen Aufgabenerfüllung, beispielsweise Steuereinnahmen, Gebühren, Zuweisungen, Personalausgaben, Sachaufwendungen oder soziale Leistungen sowie die Investitionstätigkeit<sup>22</sup> in der laufenden Haushaltsperiode betreffen. Das Primärergebnis ist somit ein Indikator für die kurzfristige Tragfähigkeit der kommunalen Haushaltsführung und Gradmesser für die Nachhaltigkeit des gegenwärtigen finanzpolitischen Verhaltens. Allerdings bleiben Bedarfsaspekte der Substanzerhaltung kommunaler Infrastrukturen ausgeblendet. Ein ausgeglichenes Primärergebnis kann auch das Ergebnis des Verzichts auf Unterhaltungs- und Vorsorgeaufwendungen sein. Die brandenburgischen Kommunen wiesen im Jahr 2007 im Landesdurchschnitt ein Primärergebnis von 95 Euro je Einwohner auf. Mithin konnten sie ihre Finanzverpflichtungen problemlos bedienen und hätten – zumindest im Durchschnitt – kein „Tafelsilber“ zu Konsolidierungszwecken verkaufen müssen.

Zum Primärergebnis tragen die allgemeinen Deckungsmittel und kommunalen Sozialausgaben als zwei zentrale Determinanten und damit Bestimmungsfaktoren der kommunalen Finanzlage bei. Sie werden ergänzend untersucht (*Kapitel 3.1.5* und *3.1.6*).

---

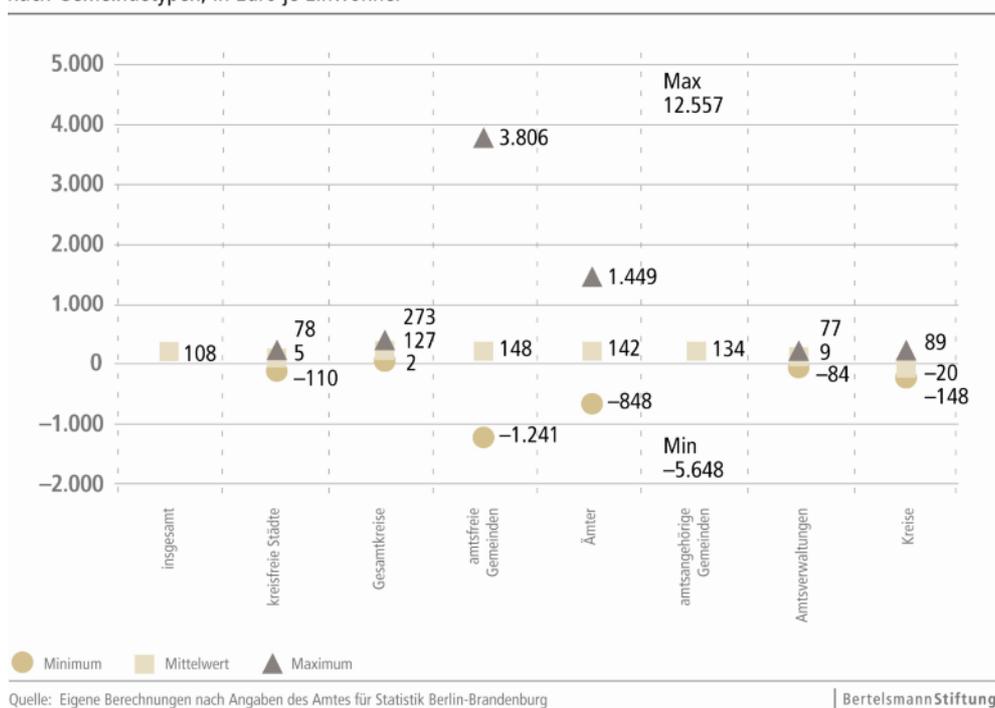
<sup>22</sup> In der doppischen Buchführung stehen an dieser Stelle nicht die tatsächlichen Ausgaben für Investitionen, sondern die Abschreibungen auf die getätigten Investitionen der laufenden wie der vergangenen Perioden.

### 3.1.1 Jahresergebnisse der kommunalen Kernverwaltungen

Wie bereits in *Kapitel 1* dargestellt, konnten sich brandenburgische Kommunen im Jahr 2007 dem bundesdeutschen Trend der positiven Haushaltsergebnisse anschließen. Hinter dem positiven Gesamtergebnis (108 Euro/Ew.) verbergen sich allerdings große Unterschiede und zum Teil auch erhebliche Haushaltsdefizite. So trugen die kreisfreien Städte (5 Euro/Ew.) kaum zu dem positiven Ergebnis bei. Dieses entstand insbesondere im kreisangehörigen Raum (127 Euro/Ew.) (vgl. *Abb. 8*).

**Abbildung 8: Mittel- und Extremwerte der Jahresergebnisse der Gemeinden 2007**

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



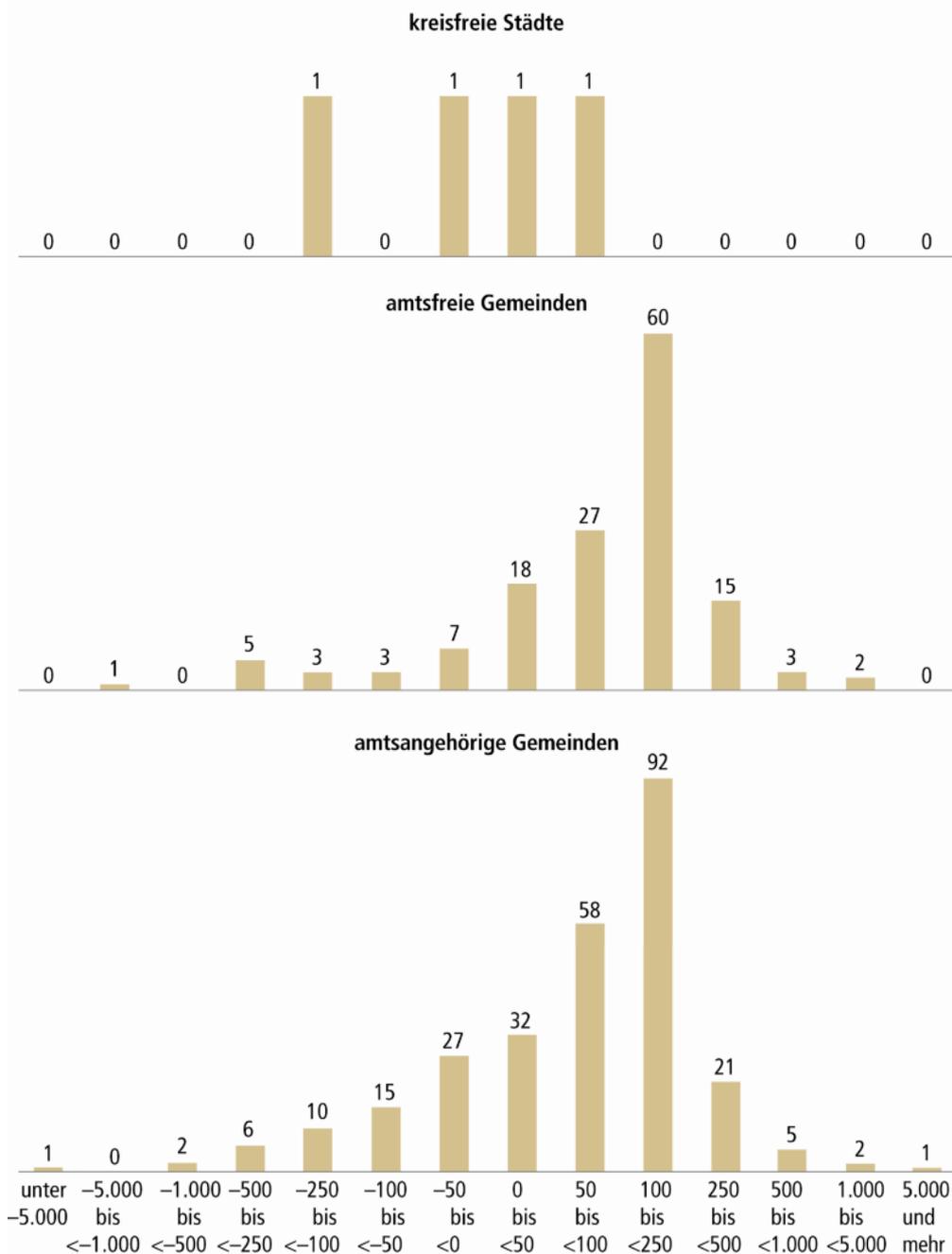
Innerhalb der Gemeindetypen fallen die Unterschiede nochmals wesentlich größer aus:

- Die vier kreisfreien Städte lagen vergleichsweise eng beieinander. Potsdam konnte einen Überschuss von 78 Euro je Einwohner erwirtschaften, wogegen Frankfurt/Oder einen Fehlbetrag von –110 Euro je Einwohner aufwies. Jeweils zwei Städte wiesen Überschüsse bzw. Defizite auf (vgl. *Abb. 9*).<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Brandenburg an der Havel erzielte noch einen Überschuss von 6 Euro je Einwohner, Cottbus kam auf ein Defizit von 34 Euro je Einwohner.

## Abbildung 9: Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse der Gemeinden 2007

nach Ergebnisklassen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

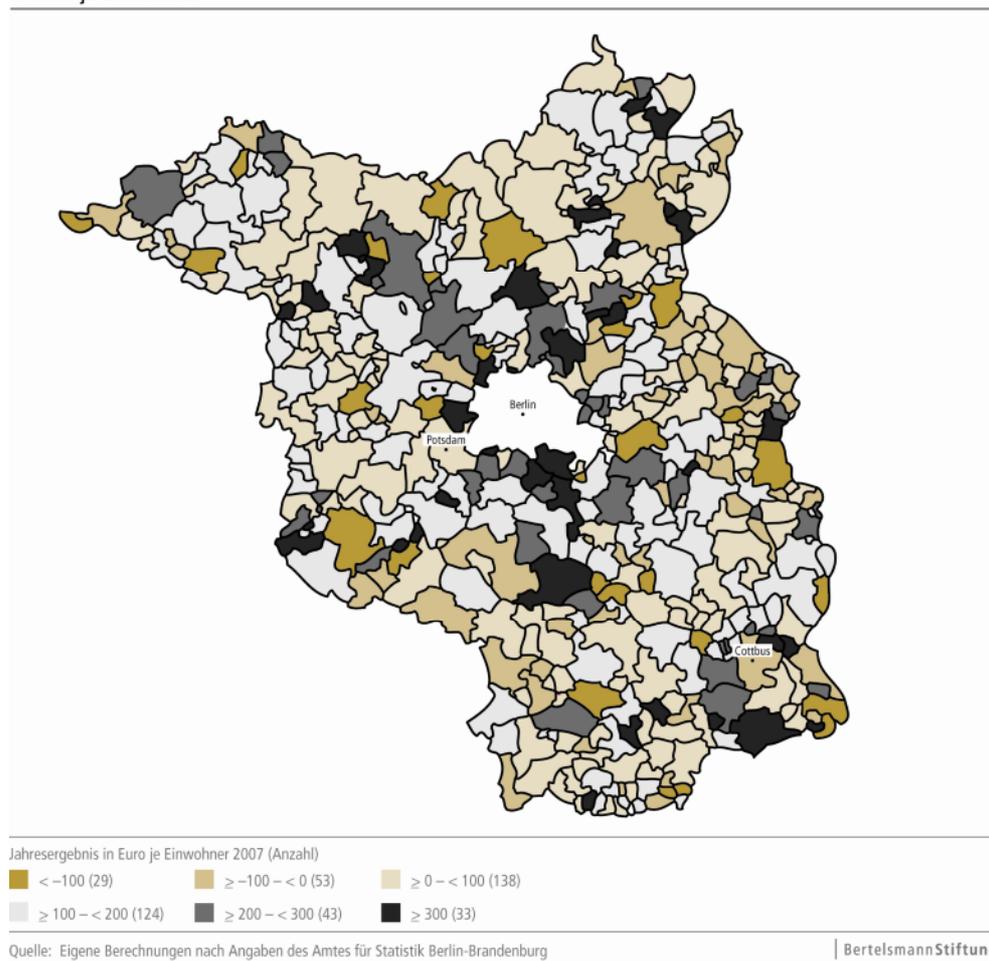
BertelsmannStiftung

- Für die Summe der Kommunen in den Kreisen (Gemeinden und Gemeindeverbände) zeigt sich, dass in keinem Kreis im Jahr 2007 im Durchschnitt Defizite entstanden sind. Lediglich in den Landkreisen Prignitz, Ostprignitz-Ruppin und Oberspreewald-Lausitz blieben die Überschüsse klein und erreichten maximal 10 Euro je Einwohner. In der Hälfte der Kreise erzielten die Kommunen

zusammen Überschüsse von 150 bis maximal 273 Euro je Einwohner. Räumlich lagen die hohen Überschüsse in den an Berlin grenzenden Kreisen – außer die östlichen Kreise –, während die Kreise mit geringen Überschüssen in den peripheren Landesteilen Norden, Osten und Süden lagen. Unterhalb der Kreisebene verwischt aber dieses räumliche Muster etwas und es zeigt sich ein durchaus durchmischtes Bild von Überschüssen und Defiziten auf engem Raum (vgl. Karte 5).

### Karte 5: Jahresergebnisse 2007 der Gemeinden

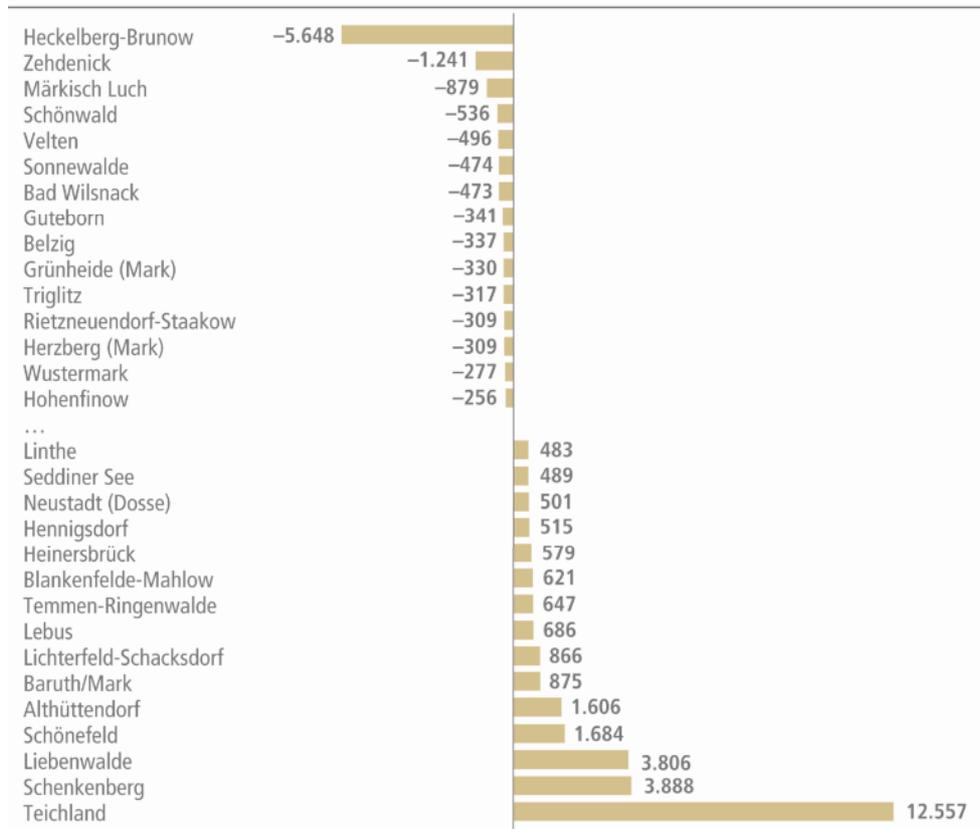
in Euro je Einwohner



- Für die amtsfreien Gemeinden fiel die Spannweite der Jahresergebnisse mit 5.047 Euro je Einwohner ganz erheblich aus. Hier nahmen 3.806 Euro je Einwohner (Liebenwalde) und -1.241 Euro je Einwohner (Zehdenick) die Extrempositionen ein (vgl. Abb. 10). Defizite waren aber auf die 144 amtsfreien Gemeinden begrenzt.

**Abbildung 10: 15 Gemeinden mit den jeweils höchsten und niedrigsten Jahresergebnissen am 31.12.2007**

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

- Die höchste Spannweite der Jahresergebnisse zeigte sich bei den amtsangehörigen Gemeinden mit dem höchsten Überschuss von 12.557 Euro je Einwohner (Teichland) und dem größten Fehlbetrag von -5.648 Euro je Einwohner (Heckelberg-Brunow). Die Extremwerte resultieren insbesondere aus der geringen Einwohnerzahl der Gemeinden – in diesen Fällen lagen sie bei rund 1.240 bzw. 840 Einwohnern. Einzelne Faktoren, zum Beispiel ein sehr potenter Gewerbesteuerzahler oder ein einmaliger Ausgabenhöhepunkt, können schon massiv auf das Jahresergebnis einwirken.<sup>24</sup> Insgesamt wiesen 61 der 272 amtsangehörigen Gemeinden Defizite auf, wobei hohe Defizite wiederum auf nur wenige Gemeinden beschränkt blieben.

Insgesamt hatten 69 Prozent der brandenburgischen amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden (287 der 416 Gemeinden des Landes) das Jahr 2007 mit einem positiven Jahresergebnis bis 250 Euro je Einwohner abgeschlossen (vgl. Abb. 9). Fünf Gemeinden hatten einen enormen Jahresüberschuss. Weitere 36 Gemein-

<sup>24</sup> Die Gemeinde Heckelberg-Brunow wies im Jahr 2006 noch einen Überschuss von 472 Euro je Einwohner auf.

ten überdurchschnittliche Überschüsse von 250 bis 500 Euro je Einwohner erzielen. Bei acht Gemeinden lag die positive Spanne zwischen 500 und 1.000 Euro je Einwohner. Andererseits zeigt die Häufigkeitsverteilung, dass 80 Kommunen ein deutlich unterdurchschnittliches bzw. negatives Ergebnis erwirtschafteten, wobei davon vier Gemeinden Defizite von mehr als –500 Euro je Einwohner verbuchen mussten. Räumlich zeigt sich eine Konzentration der Gemeinden mit hohen Defiziten im östlichen Landesteil an der Grenze zu Polen sowie an der Landesgrenze zu Sachsen-Anhalt (vgl. *Karte 5*). Eine Abhängigkeit des Jahresergebnisses von der Ortsgröße ist nicht erkennbar. Nach Ortsgrößenklassen sortiert zeigen sich für die Gemeindetypen schwankende Jahresergebnisse.

Für die Gemeindeverbände, das heißt die Landkreise und Amtsverwaltungen, sollten große Unterschiede im Jahresergebnis nicht vorhanden sein. Zum einen fehlt ihnen eine eigene Steuer, durch die überdurchschnittlich hohe Einnahmen generiert werden könnten. Zum anderen können sie als Umlageverbände ihre Defizite durch den Rückgriff auf eine Erhöhung der Kreis- bzw. Amtsumlage immer begrenzen und sind sogar gehalten, dieses zu tun (§ 130 Abs. 1 und § 139 Abs. 1 BbgKVerf). Die Abwälzung von Defiziten der Gemeindeverbände auf die Gemeinden hat aber zur Folge, dass dort positive Ergebnisse kleiner werden oder sich gar ins Negative verkehren bzw. schon vorhandene Defizite der Gemeinden noch größer werden.

- Die Landkreise kommen im Durchschnitt auf ein ausgeglichenes Jahresergebnis (9 Euro/Ew.). Allerdings ist dieser Wert nicht repräsentativ. Innerhalb eines Abstandes von +/-25 Euro je Einwohner um den Haushaltsausgleich lagen nur vier Gemeinden. Nur fünf der 14 Landkreise wiesen Überschüsse auf, im Maximum von 89 Euro je Einwohner (Landkreis Potsdam-Mittelmark). Auf der anderen Seite lag das größte Defizit bei –148 Euro je Einwohner (Landkreis Ostprignitz-Ruppin).
- Die Mehrzahl der Amtsverwaltungen konnte Überschüsse bis knapp 80 Euro je Einwohner erwirtschaften. Nur 17 der 54 Amtsverwaltungen mussten im Jahr 2007 negative Jahresergebnisse hinnehmen. Gleichwohl war das Ergebnis für die Amtsverwaltungen im Durchschnitt leicht negativ. Die Spanne innerhalb der Amtsverwaltungen reichte von –84 Euro je Einwohner (Gransee und Gemeinden) bis 77 Euro je Einwohner (Golßener Land).

### **3.1.2 Ordentliches Ergebnis und Vermögensergebnis**

Das Jahresergebnis kann durch temporäre Sondereffekte beeinflusst sein. Hierzu gehört zunächst der Kauf bzw. der Verkauf von Anlagevermögen (Grundstücke, u. a. Immobilien) und Beteiligungen (kommunale Unternehmen, Unternehmensanteile an

Energieversorgern etc.).<sup>25</sup> Die brandenburgischen Kommunen verkauften im Jahr 2007 im Volumen von 31 Euro je Einwohner mehr Vermögen, als sie zukaufen.

Ein Teil dieser Transfers spiegelt stadtentwicklungspolitische Aktivitäten wider, beispielsweise Grundstückskäufe zur Erschließung von Wohn- und Gewerbegebieten und anschließende Verkäufe der erschlossenen Flächen. Insofern kommt es hier zu normalen Bewegungen, die nur in der Nettowirkung eine sinnvolle Interpretation erlauben. Allerdings erfolgen die Transaktionen nicht stetig und stellen somit temporäre Ereignisse dar. Der temporäre Aspekt nimmt zu, je kleiner eine Kommune ist, und damit solche Aktivitäten nicht zum Alltagsgeschäft gehören bzw. wenn Kauf und Verkauf zeitlich stark auseinanderfallen. Derartige einzelgemeindlich wahrnehmbare Effekte können sich aber im Landesdurchschnitt ausgleichen. Weist hingegen schon der Landesdurchschnitt einen besonders hohen oder niedrigen Wert für die Vermögens-transfers auf, dann müssen andere Faktoren Einfluss auf das Haushaltsgeschehen haben.

Von besonderer Bedeutung für die finanzwirtschaftliche Entwicklung sind konsolidierungsbedingte Vermögensveräußerungen. Hierbei wird kommunales Vermögen veräußert, um zum Beispiel hohe Schuldenlasten abzutragen und damit die aktuellen bzw. künftigen Zinslasten zu senken. Auch diese Aktivitäten finden nur sporadisch statt, weisen dann aber in der Regel ein hohes Volumen auf.<sup>26</sup> Dabei dürfen aber Verkäufe innerhalb des „Konzerns Kommune“ nicht berücksichtigt werden. Sie stellen keine echten Erlöse dar, sondern führen, wenn der Kauf durch die kommunale Tochter mittels Krediten finanziert wird, im ungünstigsten Fall lediglich zur Verlagerung der Kreditaufnahme. Solange allerdings keine konsolidierten Ergebnisse für den „Konzern Kommune“ vorliegen ist es empirisch im Rahmen finanzwirtschaftlicher Analysen kaum möglich, derartige Fälle ohne „Lokalkenntnisse“ aufzuspüren.

Das ordentliche Ergebnis, das sich aus dem Jahresergebnis nach Anrechnung der Vermögensbewegungen ergibt, stellt also das von temporären Einflüssen bereinigte Ergebnis der Haushaltswirtschaft dar. Mit 77 Euro war es deutlich im Plus und weist zumindest für 2007 eine hohe Tragfähigkeit der Finanzwirtschaft auf. Gegenüber dem Vorjahr (8 Euro/Ew.) war es um ein Mehrfaches angestiegen. In der Differenzierung nach Gemeindetypen ist neben dem Niveausprung eine starke Ähnlichkeit der Ausprägungen mit dem Jahresergebnis festzustellen, weshalb es nicht notwendig ist, das ordentliche Ergebnis tiefer zu untersuchen. Von Interesse sind hingegen die Abweichungen, die sich aus den überdurchschnittlichen Vermögenstransfers ergeben. Mit

---

25 In der kamerale Haushaltsrechnung erhöhen bzw. vermindern sie noch das Ergebnis. In der doppischen Rechnung würde an ihrer Stelle nur ein Kapitaltausch von Sach- zu Umlaufvermögen stattfinden, sofern mit dem Transfer keine Über- bzw. Unterbewertungen in die Transaktion mit einfließen.

26 Beispielhaft sei an den Verkauf der Dresdener Wohnungsgesellschaft (WOBA Dresden GmbH) im Jahr 2006 erinnert. Dabei flossen 713 Millionen Euro in den Schuldenabbau der Stadt Dresden und stellten sie nahezu schuldenfrei (vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008: 27).

---

anderen Worten: Wo treten besonders große Differenzen zwischen Jahresergebnis und ordentlichem Ergebnis auf?

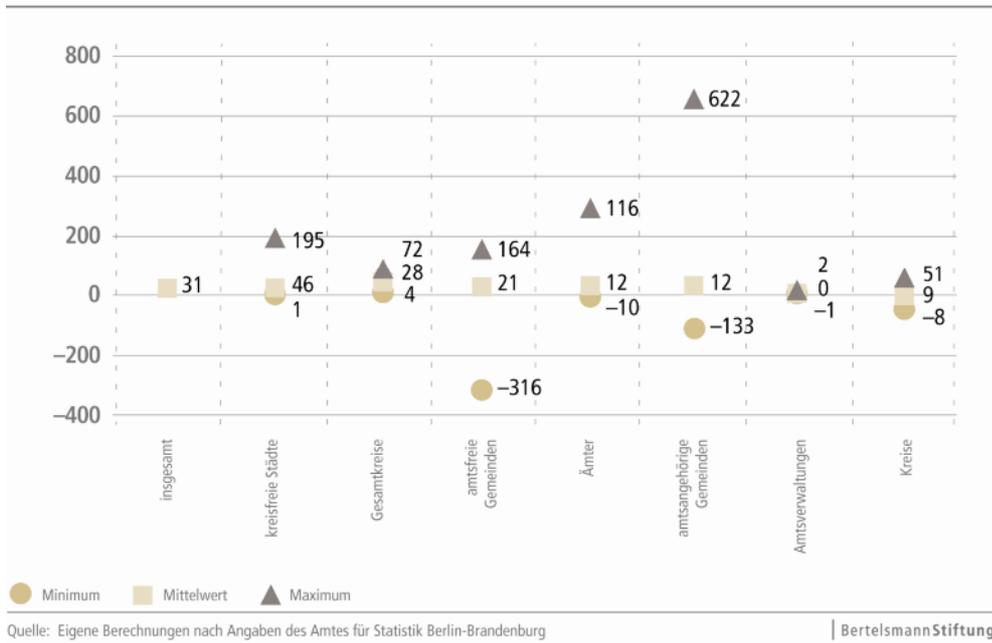
Die Vermögensveräußerungen des Jahres 2007 von im Saldo 31 Euro je Einwohner lagen etwas unterhalb des langjährigen brandenburgischen Durchschnitts, der für die Jahre 1991 bis 2000 bei 39 Euro und für die Jahre 2001 bis 2007 bei 37 Euro lag. Die brandenburgischen Kommunen bewegten sich damit mittel- und langfristig im Durchschnitt der ostdeutschen Bundesländer (39 Euro/Ew.), lagen aber deutlich vor den Ergebnissen der westdeutschen Bundesländer von 13 bzw. 26 Euro je Einwohner (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 63). Mithin können für Brandenburg insgesamt deutlich überdurchschnittliche Verkaufsaktivitäten festgestellt werden, wodurch erhebliche Beiträge zur Konsolidierung der Kommunalhaushalte geleistet wurden.

Das Instrument „Vermögensveräußerung“ wurde im Jahr 2007 von den kreisfreien Städten deutlich intensiver genutzt als von den anderen Gemeindetypen (vgl. *Abb. 11*). Mit 46 Euro je Einwohner lag es um 50,1 Prozent über dem Landesdurchschnitt. Im kreisangehörigen Raum wurde lediglich ein Netto-Transfer von 28 Euro je Einwohner erzielt. Ohne die hohen Veräußerungserlöse konnten die kreisfreien Städte in der Summe keine positiven Haushaltsabschlüsse erzielen. Ihr ordentliches Ergebnis lag mit fast –42 Euro je Einwohner deutlich im Minus (vgl. *Anhang 1*). Hingegen relativierte sich der hohe Jahresüberschuss im kreisangehörigen Raum nur auf knapp 100 Euro je Einwohner. Dies verstärkt den Eindruck, dass die Finanzkrise insbesondere eine Krise der kreisfreien Städte ist.

Unter den kreisfreien Städten hat im Jahr 2007 Brandenburg an der Havel ein außerordentlich hohes positives Vermögensergebnis erzielt (195 Euro/Ew.) und damit das erhebliche Defizit im ordentlichen Ergebnis (–189 Euro/Ew.) in einen Haushaltsausgleich (Jahresergebnis: 6 Euro/Ew.) überführen können. In den übrigen kreisfreien Städten fiel das Vermögensergebnis in 2007 deutlich geringer aus. Die Städte Frankfurt/Oder und Cottbus konnten durch den zurückhaltenden Verkauf kommunaler Vermögenswerte (26 Euro/Ew. bzw. 17 Euro/Ew.) ihre negativen ordentlichen Ergebnisse zwar leicht verbessern, nicht aber ausgleichen. Für Potsdam war das Vermögensergebnis ausgeglichen (1 Euro/Ew.). Als einzige kreisfreie Stadt wies Potsdam sowohl ein positives Jahresergebnis als auch ein positives ordentliches Ergebnis auf.

### Abbildung 11: Mittel- und Extremwerte der Vermögensergebnisse der Gemeinden 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

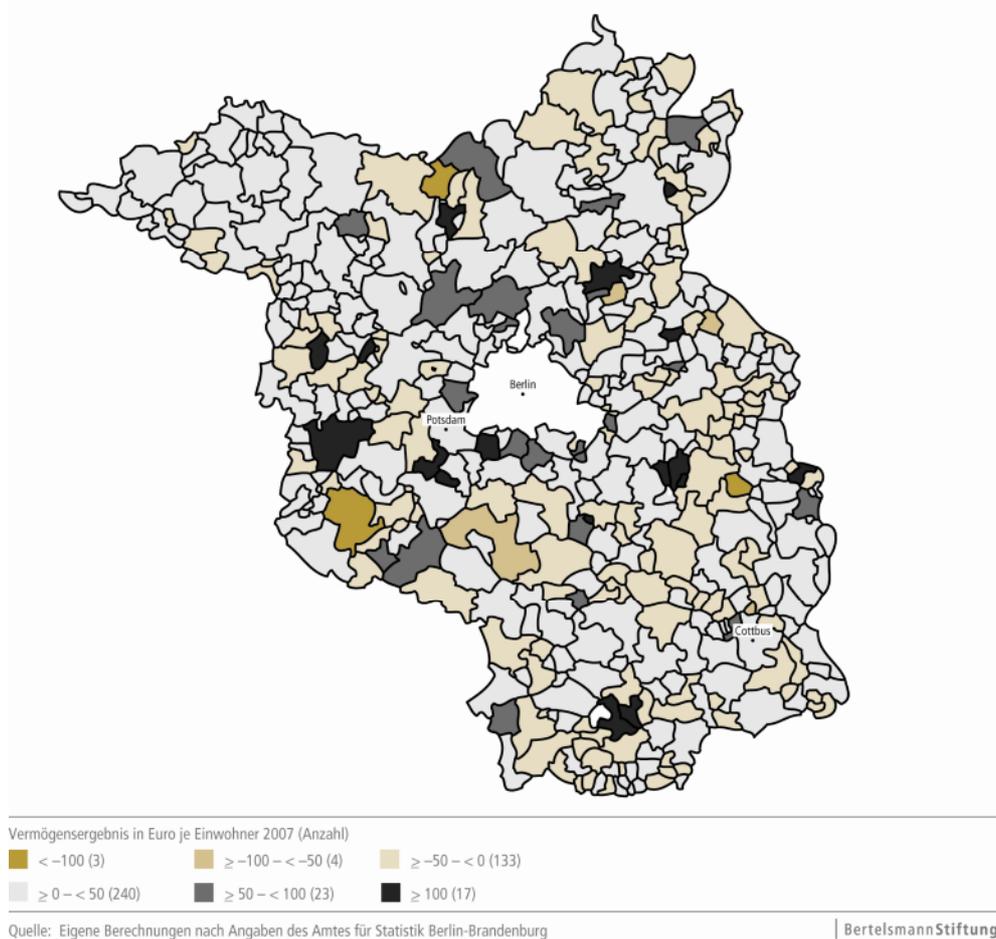


Innerhalb des kreisangehörigen Raumes sind ungewöhnlich hohe positive wie negative Vermögensergebnisse im Jahr 2007 nur auf wenige Kommunen beschränkt. Bei den Gemeindeverbänden – Kreise und Amtsverwaltungen – spielen sie mit zwei Ausnahmen, den Kreisen Potsdam-Mittelmark (51 Euro/ Ew.) und Teltow-Fläming (47 Euro/Ew.), überhaupt keine Rolle (unter  $\pm 10$  Euro/Ew.). Von den 54 brandenburgischen Amtsverwaltungen tätigten lediglich 13 überhaupt Vermögenstransfers, die maximal ein Volumen von  $\pm 2$  Euro je Einwohner erreichten. Die geringen Aktivitäten der Gemeindeverbände dürften auch daran liegen, dass diese generell über weniger veräußerbare Vermögenswerte verfügen als die Gemeinden und sie zudem als Umlageverbände ihre Haushaltsdefizite immer über eine Umlageerhöhung ausgleichen können.

Auch für die überwiegende Zahl der amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden (373 von 416) sind im Jahr 2007 nur geringe Vermögensergebnisse zu verzeichnen. Lediglich sieben Gemeinden (2/5 amtsfrei/-angehörig) kauften im Saldo Vermögenswerte von über 50 Euro je Einwohner hinzu (vgl. Karte 6), das Maximum lag bei 316 Euro je Einwohner. Auf der anderen Seite standen 39 Gemeinden (19/20 amtsfrei/-angehörig) mit Vermögensergebnissen von über 50 Euro je Einwohner. Mit 622 Euro je Einwohner hatte die Gemeinde Lichterfeld-Schacksdorf die mit Abstand höchsten Netto-Verkäufe aller brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2007 getätigt. Mit größerem Abstand folgte die Gemeinde Schwerin (268 Euro/Ew.).

## Karte 6: Vermögensergebnisse 2007 der Gemeinden

in Euro je Einwohner



Die Situation innerhalb der amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden sieht folglich so aus, dass die Ergebnisse die vermuteten Beziehungen bestätigen, wenngleich die Zusammenhänge vergleichsweise schwach ausgeprägt sind:

- Gemeinden mit Defiziten:
  - 16 amtsfreie Gemeinden mit einem defizitären ordentlichen Ergebnis erzielten im Jahr 2007 durchschnittliche Veräußerungserlöse in Höhe von 29 Euro je Einwohner;
  - sechs Gemeinden mit negativen ordentlichen Ergebnissen kauften im Durchschnitt für 56 Euro je Einwohner Vermögenswerte an;
- 91 amtsfreie Gemeinden mit einem positiven ordentlichen Ergebnis verkauften für durchschnittlich 27 Euro je Einwohner Vermögenswerte;
- 31 defizitfreie Gemeinden tätigten Vermögensankäufe von durchschnittlich 11 Euro je Einwohner.

Die Vermögensergebnisse der amtsangehörigen Gemeinden stellten sich im Jahr 2007 folgendermaßen dar:

- Gemeinden mit Defiziten:
  - Sieben Gemeinden führten trotz negativer ordentlicher Ergebnisse keinerlei Vermögenstransfers durch;
  - 29 Gemeinden erwarben trotz negativem ordentlichem Ergebnis Vermögenswerte in Höhe von etwas mehr als 8 Euro je Einwohner;
  - 30 amtsangehörige Gemeinden mit negativem ordentlichem Ergebnis erzielten durchschnittlich ein Vermögensergebnis von 47 Euro je Einwohner.
  
- Gemeinden mit Überschüssen:
  - 25 Gemeinden führten keine Vermögenstransfers durch, da keine Notwendigkeit aufgrund positiver ordentlicher Ergebnisse bestand;
  - 105 amtsangehörige Gemeinden mit positiven ordentlichen Ergebnissen verkauften kommunales Vermögen im Durchschnitt für 27 Euro je Einwohner;
  - 75 Gemeinden mit positiven ordentlichen Ergebnissen kauften durchschnittlich für 14 Euro je Einwohner Vermögenswerte hinzu, lediglich bei den Gemeinden Garzau-Garzin, Stechlin und Ragow-Merz überstieg der Vermögenserwerb das ordentliche Ergebnis, sodass diese Transaktionen ein negatives Jahresergebnis verursachten.

Haushaltskonsolidierung kann folglich nur in wenigen Fällen ausschlaggebend für die Vermögenstransaktionen gewesen sein. Der Blick auf ein Jahr ist hier aber nicht ganz aussagekräftig. Hier wäre ein Mehrjahresdurchschnitt zur Beurteilung notwendig, wie er zu Beginn des Kapitels für die Gesamtheit der Kommunen in Brandenburg dargestellt wurde. Ohne einen Blick auf die vorhandenen Vermögenswerte einer Kommune kann zudem nichts über die Potenziale des Instruments „Vermögensveräußerung“ gesagt werden. Die Vermögensergebnisse werden gerade in den Krisenkommunen nicht primär durch Veräußerungswillen bzw. -erfordernis geprägt, sondern auch durch – nicht mehr – bestehende Veräußerungsmöglichkeiten.

### **3.1.3 Finanzergebnis**

Wie zu Beginn bereits skizziert, setzt sich das Finanzergebnis der kommunalen Kernhaushalte sowohl aus den Zinsausgaben bzw. -einnahmen als auch aus den Gewinnanteilen an Unternehmen zusammen. Damit wird das Jahresergebnis außer durch Entwicklungen der aktuellen Periode auch durch früher eingegangene Verpflichtungen beeinflusst. Die Schuldenhöhe allein ist dabei nicht ausschlaggebend für die Höhe der Kreditkosten. Erst in Verbindung mit den Zinssätzen, zu denen Kredite aufgenommen

---

wurden, ergibt sich die tatsächliche Belastung. So können trotz steigender Schulden die Zinslasten rückläufig sein, wenn die Kreditaufnahme in eine Niedrigzinsphase fällt. Steigt das Zinsniveau jedoch erheblich, so steigen auch die Zinslasten überproportional und schwächen damit insbesondere Kommunen, die dringend erfolgreich konsolidieren müssten (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 56 ff.).

Geringe negative Finanzergebnisse sind meist nicht besorgniserregend, sie gehören zur normalen Investitionstätigkeit. Ihre Finanzierung erfolgt im Rahmen der Erwirtschaftung von Überschüssen in der laufenden Aufgabenerfüllung über Steuern und Gebühren (Primärergebnis, s. *Kapitel 3.1.4*). Hohe negative Finanzergebnisse sind meist auf besondere Haushaltsnotlagen früherer Jahre zurückzuführen, durch die verstärkt Kassenkredite in Anspruch genommen werden mussten, oder aber durch Fehlinvestitionen entstanden. Zu ihrer Finanzierung müssen verstärkt Einsparungen vorgenommen werden. Gelingt dies nicht und kann der Ausgleich im ordentlichen Ergebnis nicht herbeigeführt werden, droht eine Schuldenspirale in Gang zu kommen, denn zur Bedienung der Kreditkosten werden dann weitere Kredite notwendig. Die Verschuldung nährt sich dann aus sich selbst heraus.<sup>27</sup>

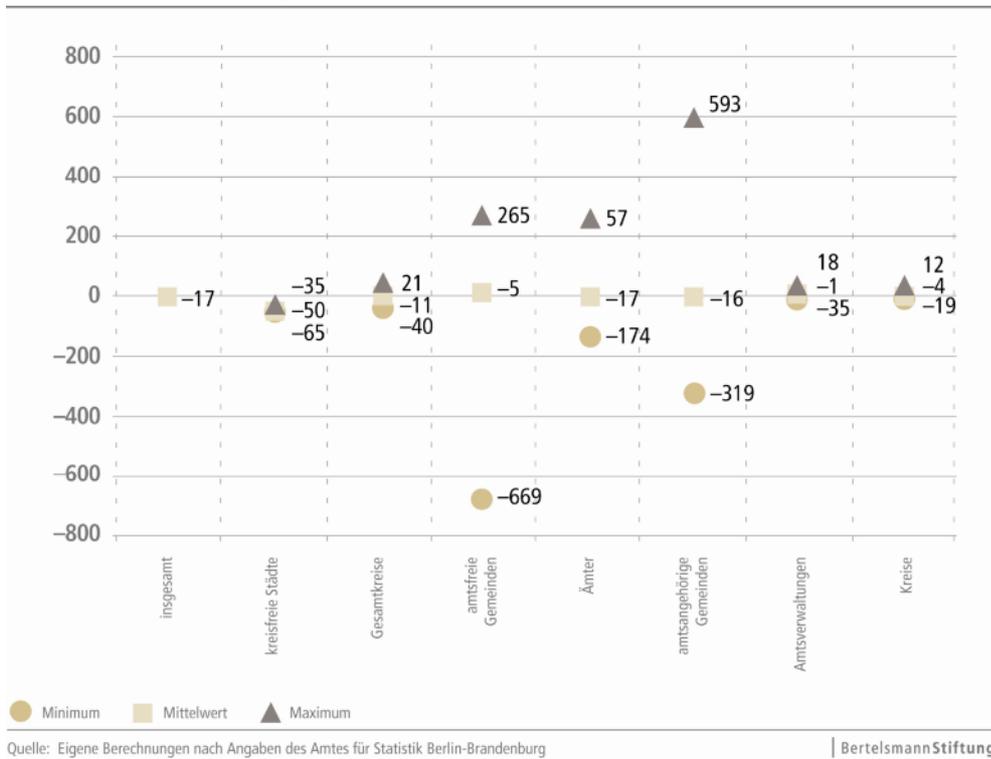
In Brandenburg lag das durchschnittliche Finanzergebnis im Jahr 2007 bei –17 Euro je Einwohner (vgl. *Abb. 12*). Dies ist vergleichsweise gering, aber vor dem in *Kapitel 1* schon festgestellten geringen Kassenkreditbelastungen sowie dem hohen Anteil der Verschuldung außerhalb des Kernhaushalts auch nicht verwunderlich.

---

27 Ausführliche Untersuchungen zu den einzelnen Schuldenarten erfolgen in *Kapitel 4*.

## Abbildung 12: Mittel- und Extremwerte der Finanzergebnisse der Gemeinden 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

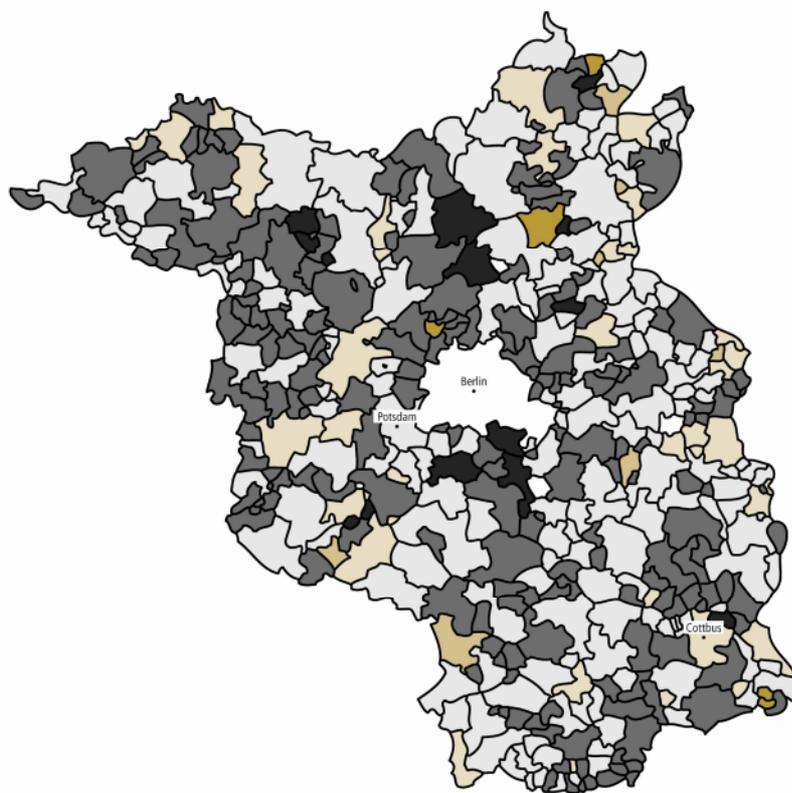


Die kreisfreien Städte (-50 Euro/Ew.) trugen zu diesem Ergebnis deutlich stärker bei als der kreisangehörige Raum (-11 Euro/Ew.). Die höchsten Verschuldungskosten musste die amtsfreie Gemeinde Velten tragen, deren Finanzdefizit im Jahr 2007 bei -669 Euro je Einwohner lag. Die amtsangehörigen Gemeinden Joachimsthal (-319 Euro/Ew.) und Döbern (-187 Euro/Ew.) folgten mit deutlichem Abstand (vgl. Karte 7).

Problematisch erscheint das Finanzergebnis allerdings nur für 11 Prozent der Städte und Gemeinden des Landes (48 der 420 Städte und Gemeinden). Im Jahr 2007 beschränkte sich die Anzahl der Gemeinden mit Finanzergebnissen von mehr als -50 Euro pro Einwohner auf 48 Kommunen. Moderate Defizite zwischen -50 und 0 Euro hatten 167 der brandenburgischen Gemeinden im Jahr 2007; 205 Gemeinden erzielten hingegen Finanzüberschüsse. Die höchsten Finanzüberschüsse konnten die amtsangehörige Gemeinde Teichland (593 Euro/Ew.) und die amtsfreie Gemeinde Ludwigsfelde (265 Euro/Ew.) erzielen. Teichland wies auch das höchste Jahresergebnis auf, was darauf schließen lässt, dass dauerhafte Haushaltsüberschüsse auch zu einem entsprechend verzinslich angelegten Vermögen geführt haben.

## Karte 7: Finanzergebnis 2007 der Gemeinden

in Euro je Einwohner



Finanzergebnis in Euro je Einwohner 2007 (Anzahl)

<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #8B4513; border: 1px solid black;"></span> < -150 (5)	<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #C8A24D; border: 1px solid black;"></span> $\geq -150 - < -100$ (7)	<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #E6C896; border: 1px solid black;"></span> $\geq -100 - < -50$ (36)
<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #D3D3D3; border: 1px solid black;"></span> $\geq -50 - < 0$ (166)	<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #696969; border: 1px solid black;"></span> $\geq 0 - < 50$ (193)	<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #333333; border: 1px solid black;"></span> $\geq 50$ (13)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

Ähnlich war die Situation der Gemeindeverbände. Während 30 Amtsverwaltungen (von 54) und vier Landkreise positive Finanzergebnisse erwirtschafteten, mussten zehn Landkreise sowie 23 Amtsverwaltungen leichte Finanzdefizite (0 bis –20 Euro/Ew.) in Kauf nehmen. Lediglich das Ergebnis der Amtsverwaltung Lieberose/Oberspreewald lag mit –35 Euro je Einwohner darunter. Somit ist trotz durchweg negativer Mittelwerte und einzelner extremer Verschuldungskosten kein flächendeckendes Problem der brandenburgischen Gemeinden zu erkennen.

Eine Gegenüberstellung der drei Gemeinden mit den jeweils positivsten und negativsten Finanzergebnissen macht den Zusammenhang zwischen Finanzergebnis und kommunaler Schuldensituation besonders deutlich. Mit kommunalen Gesamtschulden von 3.197 Euro je Einwohner waren die drei brandenburgischen Gemeinden mit den schlechtesten Finanzergebnissen im Jahr 2007 mehr als doppelt so hoch verschuldet wie die drei Gemeinden mit den besten Finanzergebnissen. Deren Gesamtschulden betragen im Schnitt 1.412 Euro je Einwohner (vgl. Tab. 5). Zugleich wird aber auch deutlich, dass die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel entsprechend große Diffe-

renzen aufwies und somit strukturelle Unterschiede im Steueraufkommen die unterschiedliche Finanzposition bedingen.

**Tabelle 5: Finanzwirtschaftliche Struktur im „Konzern Kommune“ 2007, dargestellt anhand der Finanzergebnisse der kommunalen Kernverwaltungen von drei gegensätzlichen Gemeinden**

in Euro je Einwohner

Merkmal	Durchschnittliche Werte der drei Gemeinden mit den höchsten ...	
	Finanzdefiziten	Finanzüberschüssen
allgemeine Deckungsmittel	947	6.482
Entw. der allg. Deckungsmittel 2006/07	201	1.282
Kassenkredite	1.670	0
fundierte Gesamtschulden	1.811	199
kommunale Gesamtschulden	3.197	1.412
Einwohnerzahl	6.225	8.792

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

### 3.1.4 Primärergebnis

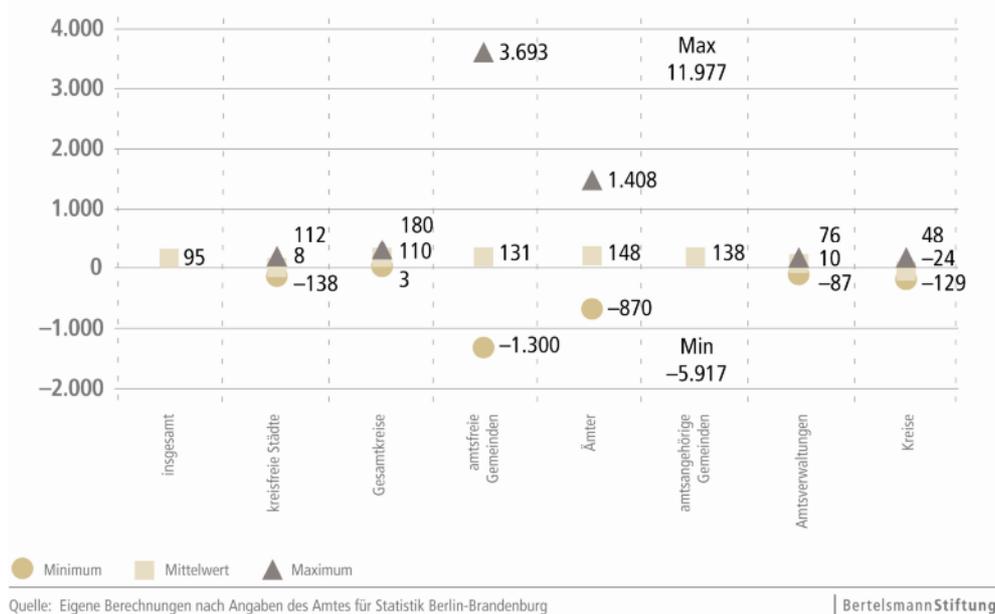
Das Primärergebnis beinhaltet alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten des laufenden Geschäftsbetriebes eines Haushaltsjahres. Hierzu gehören u. a. Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Zuweisungen sowie Ausgaben für Personal, Sachmittel, soziale Leistungen und auch für Investitionen<sup>28</sup> in der laufenden Haushaltsperiode. Im Primärergebnis sollten die Überschüsse erwirtschaftet werden, die zur Bedienung der Zinsen für aufgenommenen Kredite (s. Finanzergebnis, *Kapitel 3.1.3*) sowie zur Tilgung der Schulden benötigt werden. Viele Aktivitäten des laufenden Geschäfts weisen eine hohe Konstanz auf, weshalb nur geringe Schwankungen zu erwarten sind. Von Steuern, insbesondere der Gewerbesteuer, und Zuweisungen des Landes können jedoch auf der Einnahmenseite konjunkturell wie einzelbetrieblich erhebliche Schwankungen ausgelöst werden.

Im Rekordjahr 2007 erwirtschafteten die brandenburgischen Städte und Gemeinden durchschnittliche Überschüsse von 95 Euro je Einwohner (vgl. *Abb. 13*). Anders als beim Jahresergebnis lag Brandenburg damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 108 Euro je Einwohner (vgl. *Abb. 1*). Das positivere Jahresergebnis ist also Folge eines vergleichsweise günstigen Finanzergebnisses und überdurchschnittlicher Vermögensveräußerungen.

<sup>28</sup> Im doppischen Rechnungswesen wären an dieser Stelle die Abschreibungen aufzuführen.

**Abbildung 13: Mittel- und Extremwerte der Primärergebnisse der Gemeinden 2007**

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



An der schon für das Jahresergebnis festgestellten Ergebnisstruktur nach Gemeindetypen (vgl. Abb. 8) ändert sich beim Primärergebnis (vgl. Abb. 13) nichts Grundsätzliches. Es fiel für die kreisfreien Städte mit durchschnittlichen 8 Euro je Einwohner ausgesprochen gering aus. Überschüsse wurden fast ausschließlich im kreisangehörigen Raum erzielt (Gesamtkreise: 110 Euro/Ew.). Dies ist auf die guten Ergebnisse der amtsfreien (131 Euro/Ew.) und amtsangehörigen Gemeinden (138 Euro/Ew.) zurückzuführen. Für die Gemeindeverbände – Landkreise und Amtsverwaltungen – ergaben sich nur marginale Abweichungen gegenüber den Jahresergebnissen. Es waren Überschüsse bei den Landkreisen und Defizite bei den Amtsverwaltungen, die über Umlageerhöhungen aber zu Lasten der Gemeinden ausgeglichen werden können.

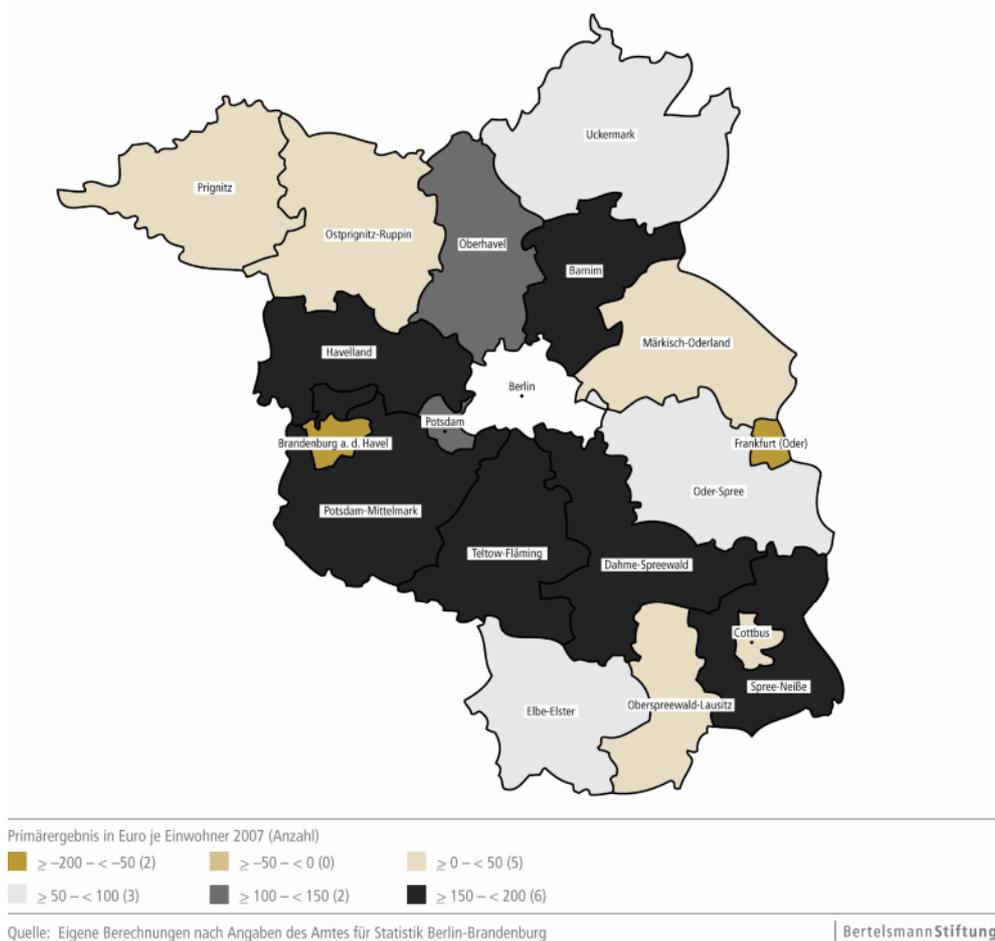
Auch die Spannweiten zwischen höchstem Primärüberschuss und dem größten Primärdefizit blieben in der Größenordnung bestehen. Für die amtsfreien Gemeinden betrug die Differenz 4.993 Euro je Einwohner (Liebenwalde zu Zehdenick); im amtsangehörigen Raum war sie mit 17.895 Euro enorm. Den höchsten Primärüberschuss aller amtsangehörigen Gemeinden wies im Jahr 2007 die Gemeinde Teichland auf (11.977 Euro/Ew.), gefolgt von der Gemeinde Schenkenberg (3.794 Euro/Ew.) und der amtsfreien Gemeinde Liebenwalde (3.693 Euro/Ew.). Diese Gemeinden verfügten dabei fast durchweg über hohe oder stark gestiegene allgemeine Deckungsmittel, vor allem infolge gestiegener Gewerbesteuern. In der Gemeinde Teichland lagen die laufenden Einnahmen um knapp 12.000 Euro je Einwohner über den Ausgaben der regulären Aufgabenerfüllung.

Mit –5.917 Euro je Einwohner hatte die amtsangehörige Gemeinde Heckelberg-Brunow im Jahr 2007 das höchste Primärdefizit aller brandenburgischen Gemeinden erwirtschaftet, gefolgt von den amtsfreien Gemeinden Zehdenick (–1.300 Euro/Ew.) und Sonnewalde (–445 Euro/Ew.). Wie wenig das Primärergebnis über die tatsächliche Finanzsituation einer Kommune aussagen kann, zeigt sich am Beispiel der Gemeinde Heckelberg-Brunow. Deren hohes Primärdefizit lässt sich darauf zurückführen, dass die ordentlichen Ausgaben der Verwaltung von 1.588 Euro je Einwohner im Jahr 2006 auf 8.135 Euro je Einwohner im Jahr 2007 gestiegen waren. Diese Entwicklung führte zu einer negativen Veränderung des Jahresergebnisses von 474 Euro je Einwohner im Jahr 2006 auf –5.648 Euro je Einwohner im Jahr 2007. Ein derart gravierender Anstieg der Verwaltungsausgaben lässt sich nicht innerhalb des Etats auffangen. Demgegenüber stiegen aber die Einnahmen aus Gewerbesteuer um 129 Euro je Einwohner und ordentliche Einnahmen um 424 Euro je Einwohner.

Trotz des „Boomjahres“ konnten insgesamt 76 brandenburgische Städte und Gemeinden (18,1 Prozent) im Jahr 2007 keinen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben im laufenden Geschäft erzielen. Fast zwei Drittel hingegen erzielten ein positives Primärergebnis von bis zu 200 Euro je Einwohner (265 bzw. 63,1 Prozent). Für 79 Gemeinden (18,8 Prozent) fiel er sogar noch höher aus. Extreme Defizite von mehr als –100 Euro wiesen aber nur 30 Gemeinden auf. Auch hier gab es im Vergleich zum Jahresergebnis nur marginale Veränderungen in der Häufigkeitsverteilung. Entsprechend änderte sich auch nicht die räumliche Verteilung von Überschüssen und Defiziten. Auffällig bleibt weiterhin, dass die kommunalen Primärdefizite an den Landesgrenzen, insbesondere im Osten, häufiger auftreten. Jenseits des Berliner „Speckgürtels“ tragen hierzu niedrige Steuereinnahmen aufgrund ungünstigerer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen bei (vgl. dazu *Karte 9*). Dies betrifft beispielsweise den Großraum Cottbus und Frankfurt/Oder. Hier kann das niedrige Ertrags- und Steuerniveau einerseits auf die geographische Randlage und andererseits auch auf den Verlust der traditionellen chemischen Industrien und den Rückgang des Braunkohleabbaus zurückgeführt werden. In der Zusammenfassung aller kommunalen Haushalte auf der Kreisebene (vgl. *Karte 8*) zeigen sich darüber hinaus die nordwestlichen Kreise mit unterdurchschnittlichen Primärergebnissen.

## Karte 8: Primärergebnis 2007 der Gemeinden und Gemeindeverbände

in Euro je Einwohner



Den drei Gemeinden mit den höchsten Primärergebnissen standen im Jahr 2007 im Durchschnitt allgemeine Deckungsmittel, das heißt hier vor allem Steuereinnahmen von mehr als 9.000 Euro je Einwohner zur Verfügung, über das Zehnfache mehr als die drei Gemeinden mit den höchsten Defiziten vereinnahmen konnten (828 Euro/Ew.). Diese Überschuss-Gemeinden konnten ihre allgemeinen Deckungsmittel zwischen 2006 und 2007 durch Steuermehreinnahmen um durchschnittlich 2.116 Euro je Einwohner weiter erhöhen. Die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden mit Defiziten stiegen im gleichen Zeitraum nur um durchschnittlich 32 Euro je Einwohner. Alle drei Gemeinden mit Primärüberschüssen hatten keine Kassenkredite in Anspruch genommen und verbuchten auch nur geringere investive Schulden (vgl. Tab. 6).

**Tabelle 6: Finanzwirtschaftliche Struktur im „Konzern Kommune“ 2007, dargestellt anhand der Primärergebnisse der kommunalen Kernverwaltungen**

in Euro je Einwohner

Merkmal	Durchschnittliche Werte der drei Gemeinden mit den höchsten ...	
	Primärdefiziten	Primärüberschüssen
Gewerbsteuer	568	8.497
allgemeine Deckungsmittel	828	9.031
Entw. der allg. Deckungsmittel 2006/07	32	2.116
Kassenkredite	724	0
investive Schulden	1.720	1.047
Einwohnerzahl	6.279	2.134

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg | BertelsmannStiftung

Die Mehrheit der Amtsverwaltungen (39) hatten im Jahr 2007 – trotz des insgesamt negativen Primärergebnisses des Gemeindetyps – positive Primärergebnisse von bis zu 75 Euro je Einwohner. Defizite von bis zu 25 Euro je Einwohner mussten dreizehn Amtsverwaltungen verzeichnen; eine lag noch unterhalb dieses Wertes.

Obwohl das Primärergebnis der Landkreise insgesamt leicht positiv war, befanden sich nur vier der 14 Landkreise in einer Überschusssituation. Sechs Landkreise kamen auf ein Primärergebnis von unter –50 Euro je Einwohner. Die vier verbleibenden Landkreise erwirtschafteten ein Defizit zwischen –1 und –50 Euro je Einwohner.

### 3.1.5 Allgemeine Deckungsmittel

Die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden und Gemeindeverbände bestehen aus den kommunalen Steuereinnahmen sowie den allgemeinen staatlichen Zuweisungen, insbesondere den Schlüsselzuweisungen. Sie stehen den Gemeinden ohne inhaltliche Zweckbindung zur Verfügung und können als Indikatoren für den einnahmeseitigen Gestaltungsspielraum der Kommunen interpretiert werden.

Im Jahr 2007 standen den brandenburgischen Kommunen im Durchschnitt allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 1.219 Euro je Einwohner zur Verfügung (vgl. *Abb. 14* und *Anhang 2*). Die kreisfreien Städte verfügten mit durchschnittlich 1.409 Euro je Einwohner um 18,9 Prozent höhere allgemeine Deckungsmittel als der kreisangehörige Raum (1.185 Euro/Ew.). Diese vergleichsweise geringe Differenz ist auf die nur unterdurchschnittliche Bedeutung der Steuern und hier vor allem der Gewerbesteuer zurückzuführen. Innerhalb des kreisangehörigen Raumes weisen die amtsfreien Gemeinden mit durchschnittlich 877 Euro je Einwohner nochmals um 15,4 Prozent höhere allgemeine Deckungsmittel auf als die amtsangehörigen Gemeinden (760 Euro/Ew.). Unter den Gemeindeverbänden, die über keinerlei Steuereinnahmen verfügen, erhalten insbesondere die Landkreise über die Schlüsselzuweisungen allgemei-

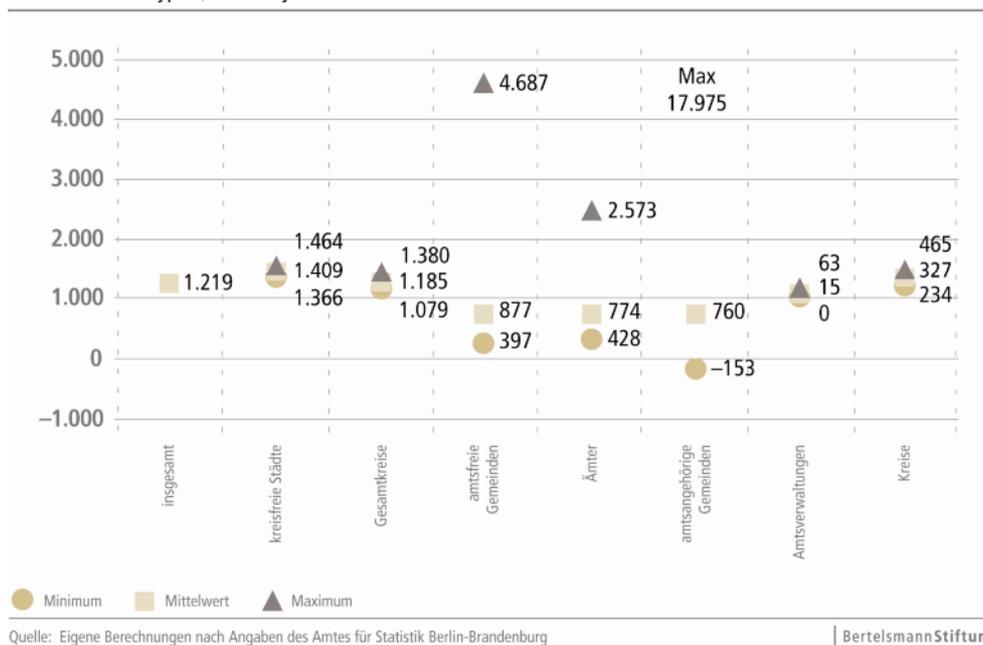
ne Deckungsmittel (327 Euro/Ew.). Im Übrigen finanzieren sie sich aus den Umlagen ihrer verbandsangehörigen Gemeinden.

Für die Differenzierung der allgemeinen Deckungsmittel innerhalb der Gemeindetypen sind vor allem die Steuereinnahmen und hier wiederum die Gewerbesteuer mit ihrer starken Abhängigkeit der Gewinnsituation der lokal ansässigen Betriebe bzw. Unternehmen ausschlaggebend. Da die kommunalen Steuereinnahmen immer noch eine geringere Rolle als in Westdeutschland spielen, ragen umso mehr einzelne Standorte hervor. In dieser Hinsicht zeigte sich für die vier kreisfreien Städte keine besondere Steuerstärke. Sie lagen alle dicht beieinander (vgl. Abb. 14).

Ferner spielt die Ortsgröße eine wichtige Rolle, da kleine Gemeinden mit ertragsstarken Unternehmen schnell sehr hohe Steuereinnahmen verbuchen können. Besonders groß war deshalb die Spanne innerhalb der amtsangehörigen Gemeinden. Hier hatte die Gemeinde Teichland im Jahr 2007 mit 17.975 Euro je Einwohner die höchsten Einnahmen aller brandenburgischen Kommunen. Diese Einnahmen lagen um 13.544 Euro je Einwohner höher als die der nachfolgenden Gemeinde Schenkenberg (4.431 Euro/Ew.). Erhebliche Unterschiede gab es auch bei den amtsfreien Gemeinden. Die Gemeinde Liebenwalde hatte im Jahr 2007 allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 4.687 Euro je Einwohner zur Verfügung, gefolgt von der Gemeinde Schönefeld (3.438 Euro/Ew.). Von den niedrigsten Einnahmen mussten die Gemeinden Zehdenick (397 Euro/Ew.) und Uckerland (570 Euro/Ew.) ihre Ausgaben bestreiten. Ein negativer Betrag an allgemeinen Deckungsmitteln deutet auf eine hohe Gewerbesteuerrückzahlung hin, die dann fällig wird, wenn Vorauszahlungen der Unternehmen durch Gewinneinbrüche an die tatsächliche Zahllast angepasst werden (vgl. Abb. 14).

#### Abbildung 14: Mittel- und Extremwerte der allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

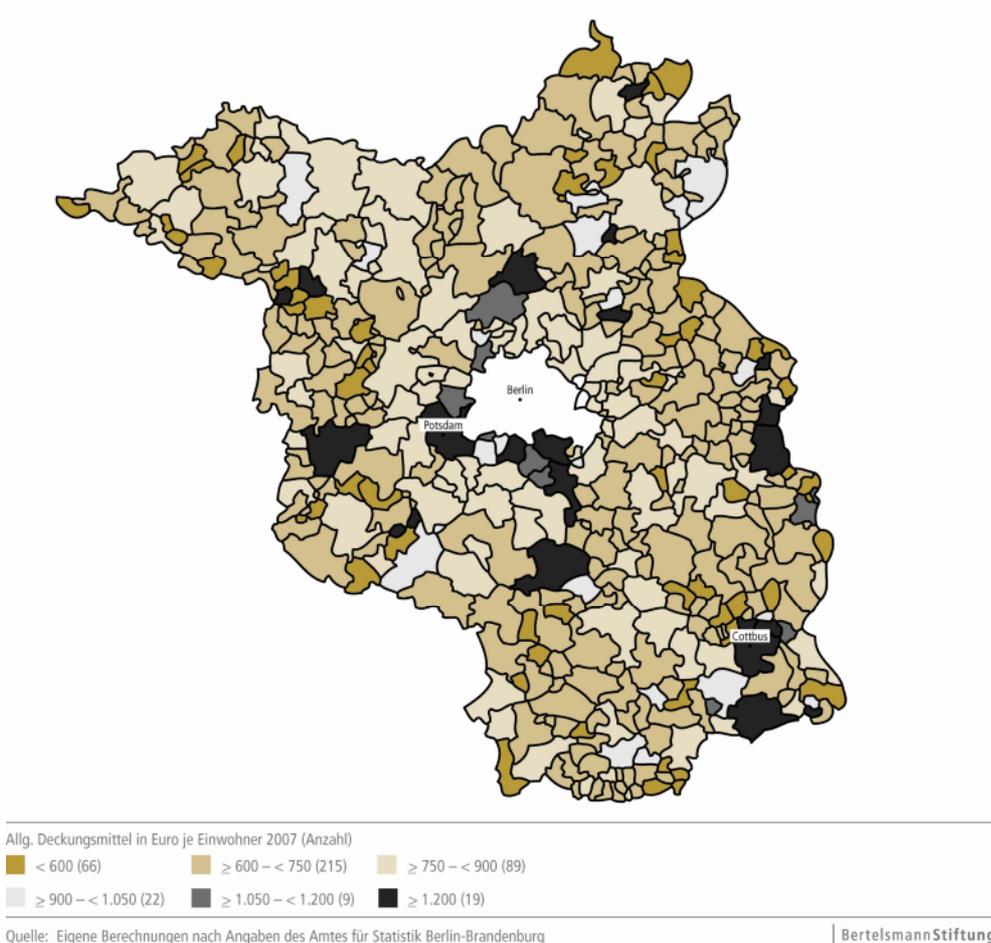


Über die Hälfte der brandenburgischen Städte und Gemeinden (215 von 420 bzw. 51,2 Prozent) verfügte im Jahr 2007 über allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 600 bis 750 Euro je Einwohner (vgl. Karte 9), weitere 15,7 Prozent lagen darunter. Etwas mehr als ein Fünftel brachte es auf Finanzmittel von 900 bis 1.050 Euro je Einwohner. Darüber hinaus verfügten nur 28 Städte und Gemeinden über mehr allgemeine Deckungsmittel.

In räumlicher Hinsicht (vgl. Karte 9) zeigt sich eine gewisse Konzentration höherer allgemeiner Deckungsmittel auf die Region um die Bundeshauptstadt Berlin. Dies ist vor allem Folge der höherer wirtschaftlicher Leistungskraft und damit höherer Steuereinnahmen. Daneben lassen sich verstreut liegende Standorte mit höheren Deckungsmitteln erkennen. Umgekehrt folgt die Verteilung der Gemeinden mit sehr geringen allgemeinen Deckungsmitteln keinen Mustern.

### Karte 9: Allgemeine Deckungsmittel 2007 der Gemeinden

in Euro je Einwohner



Auf der Kreisebene bestimmen vor allem die Zuweisungen des Landes die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel. Die Schwankungsbreite liegt hier mit 465 Euro je Einwohner (Landkreis Ostprignitz-Ruppin) bis 234 Euro je Einwohner (Landkreis Oberha-

vel) weit auseinander, wenngleich auch die Landkreise aneinandergrenzen. Insgesamt lagen drei Landkreise unter 300 Euro je Einwohner (zusätzlich noch die Landkreise Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald) und drei Landkreise, die sich allesamt im Norden des Landes befinden und die geringste Einwohnerdichte aufweisen, über einem Wert von 400 Euro je Einwohner (zusätzlich noch die Landkreise Prignitz und Uckermark). Hier greift anscheinend der Flächenansatz des kommunalen Finanzausgleichs, durch den insbesondere in dünn besiedelten Räumen die Bedarfsmesszahl überdurchschnittlich stark angehoben wird.

### **3.1.6 Soziale Leistungen (netto)**

Die hier zusammengefassten Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände bestehen in der Regel aus den gesetzlich definierten Transferleistungen natürlicher Personen. Zu den Leistungen zählen:

- Leistungen nach dem SGB II, vor allem Kosten für Unterkunft und Heizung,
- Leistungen der Sozialhilfe, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII,
- Leistungen an Kriegsoffer oder ähnliche Anspruchsberechtigte,
- Leistungen der Jugendhilfe und
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Personalausgaben und sonstige Ausgaben für die Bereitstellung sozialer Einrichtungen, zum Beispiel Kindergärten, sind demnach nicht in den sozialen Leistungen enthalten. Die Ausgaben für soziale Leistungen sind vermindert um Erstattungen Dritter (z. B. Familienangehörige, Sozialversicherung) und den Bundeszuschuss zu den Kosten der Unterkunft. Insofern wird hier eine Nettogröße untersucht, die die tatsächliche Belastungssituation der Kommunen zum Ausdruck bringt.

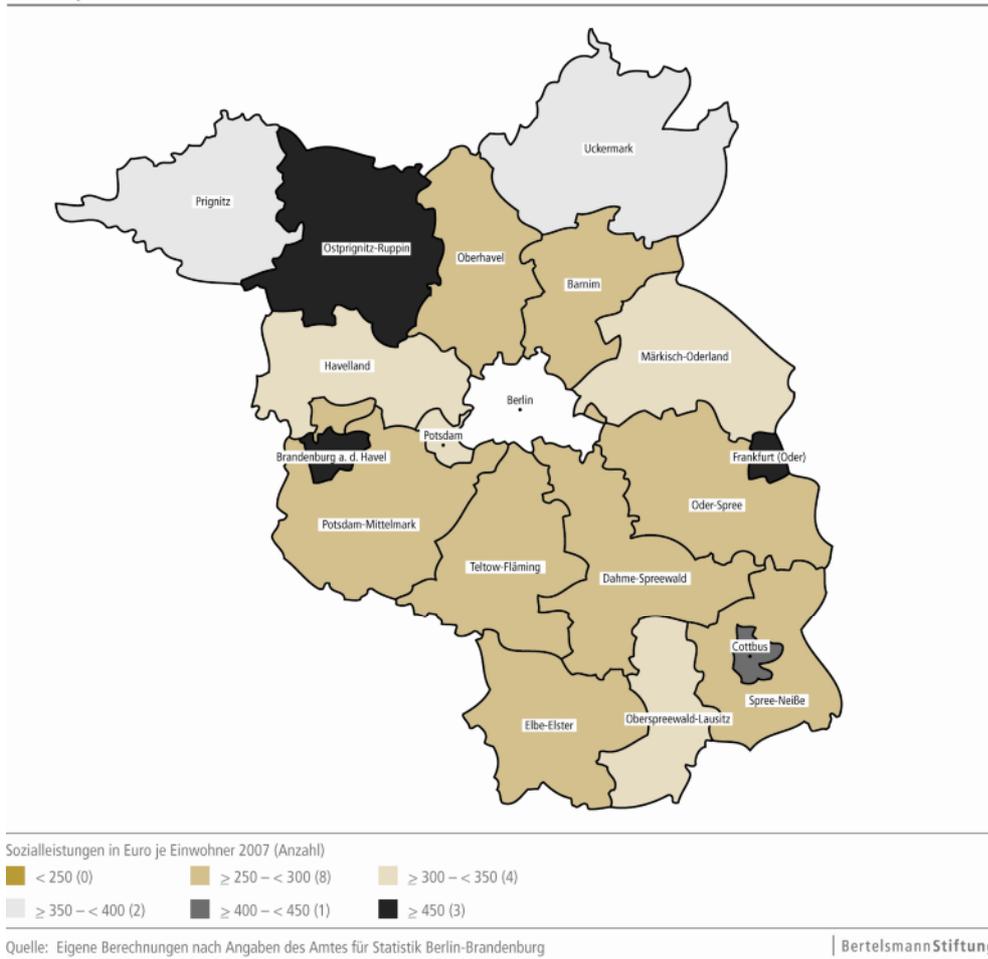
Die Erfüllung dieser Aufgaben ist den Gemeinden per Bundesgesetz vorgeschrieben. Sie können nicht darüber entscheiden, ob und wie sie diese Leistungen erbringen möchten. Der eigenverantwortlichen Ausgestaltung sind enge Grenzen und Ermessensspielräume gesetzt (Schwarting 2006: 96). Die Höhe der Sozialausgaben richtet sich deshalb vor allem nach dem lokalen Problemdruck, insbesondere Höhe der Arbeitslosigkeit und daraus folgender Lasten für Unterkunft und Heizung. Somit kann die Höhe der kommunalen Sozialausgaben als Signal für den Umfang struktureller Lasten interpretiert werden.

In Durchführung und Finanzierung verantwortlich für diese sozialen Leistungen sind die örtlichen Träger der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung, das heißt die kreisfreien Städte und Landkreise. Insofern ist es im Folgenden nur sinnvoll, die (Kreis)ebene zu

betrachten, auf der nur zwischen den kreisfreien Städten und den Gesamtkreisen<sup>29</sup> weiter differenziert wird (vgl. Karte 10).

### Karte 10: Soziale Leistungen 2007 der kreisfreien Städte und Kreise

in Euro je Einwohner



Im Jahr 2007 lagen die kommunalen Sozialausgaben im brandenburgischen Durchschnitt bei 326 Euro je Einwohner (vgl. *Anhang 2*). Die kreisfreien Städte wiesen mit durchschnittlichen 414 Euro je Einwohner ein deutlich höheres Niveau auf als der kreisangehörige Raum mit 310 Euro je Einwohner. Mit Ausnahme der Landeshauptstadt Potsdam (326 Euro/Ew.) konzentrieren sich die sozialen Lasten – wie im gesamten Bundesgebiet – auf die kreisfreien Städte (Brandenburg an der Havel: 517 Euro/Ew.; Frankfurt/Oder: 510 Euro/Ew.), in denen soziale Probleme verschiedenster Ausprägung kumulieren. Im kreisangehörigen Raum ragt der Landkreis Ostprignitz-Ruppin mit 461 Euro je Einwohner heraus. In acht der 14 Landkreise bleibt die Sozialbelastung zwischen 250 und 300 Euro je Einwohner, in weiteren vier überschreitet sie nicht die Marke von 350 Euro. Die *Karte 10* veranschaulicht dabei, dass die Aus-

29 Einschließlich der geringen Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden.

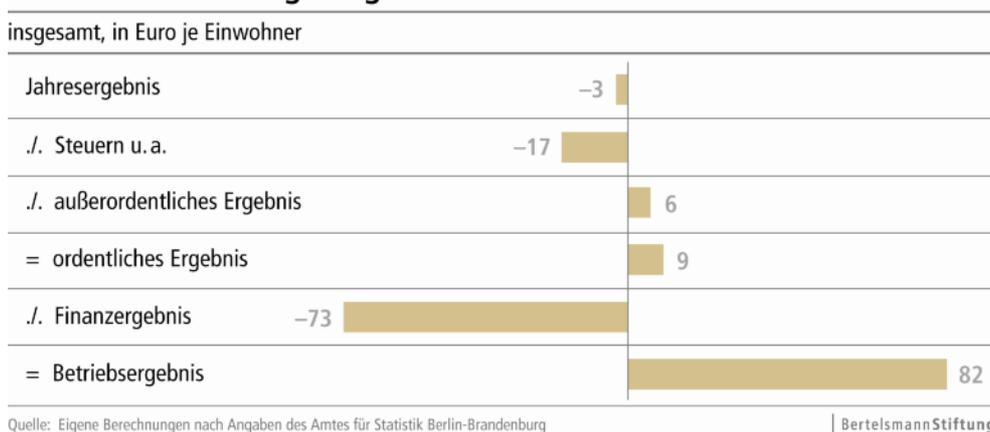
gaben für Sozialleistungen unter den Landkreisen in der nördlichen Hälfte Brandenburgs, abgesehen von den Landkreisen Oberhavel und Barnim, tendenziell höher waren als in den südlichen Landkreisen (ausgenommen der Landkreis Oderspreewald-Lausitz).

### 3.2 Kommunale Auslagerungen

Um die kommunalen Haushalte miteinander vergleichen zu können, müssen die kommunalen Auslagerungen, also die öffentlich-rechtlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen der Kommunen (FEUs), mit in die Betrachtung einbezogen werden. Aufgrund der unterschiedlichen Rechnungslegung von Kernhaushalt (kameral)<sup>30</sup> und Auslagerung (doppisch) ist es aber derzeit nicht möglich einen konsolidierten Jahresabschluss für den „Konzern Kommune“ zu bilden, anhand dessen dann Kommunen miteinander verglichen werden können (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 72). Beide Bereiche müssen daher gesondert ausgewertet werden. Hierbei sind Besonderheiten der kommunalen Auslagerungen gegenüber der Generierung der Haushaltsergebnisse der Kernhaushalte zu berücksichtigen.

Wie *Abbildung 15* zeigt, setzt sich das Jahresergebnis der Auslagerungen aus ähnlichen Bestandteilen zusammen, wie das der Kernverwaltungen. Da eine Erläuterung der einzelnen Ergebnisse bereits in *Kapitel 3.1* erfolgte, wird an dieser Stelle nur auf Besonderheiten eingegangen:

**Abbildung 15: Zusammensetzung der Jahresergebnisse der kommunalen Auslagerungen 2006**



- **Betriebsergebnis:** Die Betriebsergebnisse der FEUs entsprechen im Wesentlichen den Primärergebnissen der Kernverwaltungen und stellen den Saldo aus

30 Sofern Kommunen ihre Rechnungslegung schon auf die Doppik umgestellt haben, werden diese Ergebnisse derzeit von den statistischen Ämtern noch in kameralen Werte umgerechnet, was allerdings nicht ohne Probleme und Verzerrungen bleibt.

ordentlichen Erträgen und Aufwendungen dar, also alle finanzwirtschaftlichen Aktivitäten, die mit der laufenden Geschäftstätigkeit zusammenhängen. Zu den ordentlichen Aufwendungen gehören neben Aufwendungen für Personal und Material auch Abschreibungen<sup>31</sup>, die ordentlichen Erträge bestehen meist aus Umsatzerlösen. Der recht hohe positive Durchschnittswert der kommunalen Auslagerungen Brandenburgs lässt sich einerseits auf die große Bedeutung der Wohnungswirtschaft zurückführen und andererseits auf hohe Beteiligungen im Energieversorgungssektor, insbesondere im Bereich der Wasserversorgung (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 73).

- *Finanzergebnis*: Das Finanzergebnis der kommunalen Auslagerungen erfasst neben den Erträgen und Aufwendungen für Kreditkosten auch Erträge aus Gewinnabführungen, Dividenden, Aufwendungen für Verlustübernahmen sowie Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapieren. Durch die umfassenderen Buchungskomponenten spiegeln sich die Verbindlichkeiten der kommunalen Unternehmen nicht mehr so klar in den Finanzergebnissen wider wie bei den Kernverwaltungen und es besteht vielmehr die Gefahr, dass die Zusammenhänge zwischen Schulden und Schuldendiensten aufgrund der Saldierung des Zinsaufwandes mit anderen Erträgen und Aufwendungen überdeckt werden. Das Finanzergebnis wird in den ostdeutschen Bundesländern maßgeblich von der Wohnungswirtschaft bestimmt. Deren Anteil am Finanzergebnis liegt bei über 74 Prozent und ist hauptsächlich für die hohen Finanzdefizite verantwortlich. Weiterhin trugen, insbesondere in Brandenburg, negative Finanzergebnisse im Energieversorgungsbereich und im Dienstleistungssektor zu schlechten Jahresergebnissen bei (ebd.: 75 f.).
- Zu den *außerordentlichen Ergebnissen* zählen Erträge und Aufwendungen<sup>32</sup>, die nicht mit dem normalen Geschäftsbetrieb in Beziehung stehen und von so geringer quantitativer Bedeutung sind, dass sie an dieser Stelle nicht gesondert behandelt werden. Im Gegensatz zur Kameralistik der Kernverwaltungen werden Vermögensbewegungen, Veräußerungserlöse oder Aufwendungen für den Erwerb von Vermögen in der Rechnungslegung der kommunalen Unternehmen den (sonstigen) ordentlichen Erträgen bzw. Aufwendungen zugerechnet (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 77).
- Eine zusätzliche Position umfasst insbesondere die Steuerzahlungen.

Weitere Unterschiede zwischen den FEUs und deren Kernverwaltungen sind:

- Privatrechtlich organisierte Auslagerungen sind insolvenzfähig und dürfen keine dauerhaften Verluste aufweisen. Verluste, die durch wirtschaftliche Aktivitä-

---

31 Die Abschreibungen der FEUs werden hier analog (nicht inhaltsgleich) den Investitionszahlungen der Kameralistik der Kernverwaltungen verwendet.

32 Dies sind eher ungewöhnliche und seltene und/oder in ungewöhnlicher Höhe anfallende Erträge und Aufwendungen, beispielsweise Schäden wegen Betrugs, ungewöhnliche Schadensfälle wie Brände oder Aufwendungen für die Stilllegung eines Betriebsteils.

ten der Auslagerungen entstehen, müssen also über Zuschüsse aus den Kernhaushalten ausgeglichen werden<sup>33</sup> oder es folgt die Schließung des Unternehmens.

- Kommunale Auslagerungen unterliegen dem Gewinnverbot, sodass keine hohen Überschüsse erzielt werden dürfen. Vorhandene Überschüsse sollten an die Kommunen abgeführt werden.

Es ist also damit zu rechnen, dass sich die Finanzsituation der FEUs

- langfristig positiver darstellt, als die Haushaltslage der kommunalen Kernhaushalte und
- extreme interkommunale Unterschiede nicht vorhanden sind (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 72).

Da die Daten der Jahresabschlüsse der öffentlich-rechtlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen zum Zeitpunkt der Auswertung nur bis zum Jahr 2006 vorlagen, kann die Analyse ihrer Finanzsituation (im Gegensatz zu den kommunalen Kernhaushalten) nur für 2006 erfolgen.

### 3.2.1 Jahresergebnisse der kommunalen Auslagerungen

Die finanzielle Situation der kommunalen Auslagerungen in Brandenburg stellte sich im Jahr 2006 ausgeglichen dar. Es bestand im Durchschnitt ein leichtes Defizit von 3 Euro je Einwohner (vgl. *Abb. 16*), was allerdings, verglichen mit der Situation der kommunalen Kernhaushalte (36 Euro/Ew.), in diesem Jahr ungünstiger ausfiel. Hinter dem ausgeglichenen Ergebnis verbargen sich hohe Verluste in den kreisfreien Städten (-82 Euro/Ew.) und leichte Überschüsse im kreisangehörigen Raum (12 Euro/Ew.). In den kreisfreien Städten verstärkten damit die Auslagerungen die ungünstige Situation der Kernhaushalte (-117 Euro/Ew.) bzw. trugen erheblich dazu bei, sofern die Kernhaushalte schon entsprechende Ausgleichszahlungen geleistet hatten.<sup>34</sup> Im kreisangehörigen Raum stützten die Auslagerungen das positive Ergebnis der Kernhaushalte (64 Euro/Ew.) (vgl. auch *Anhang 3*).

Unter den kreisfreien Städten waren vor allem die Auslagerungen der Städte Cottbus und Frankfurt/Oder (-167 bzw. -94 Euro/Ew.) defizitär. In Brandenburg an der Havel fiel das Defizit am geringsten aus (-19 Euro/Ew.). Innerhalb des kreisangehörigen Raumes finden sich Auslagerungen vor allem bei den Landkreisen und den amtsfreien Gemeinden. Amtsangehörige Gemeinden und Ämter unterhielten hingegen kaum Auslagerungen. So wiesen 145 der 272 amtsangehörigen Gemeinden und 48 der 54

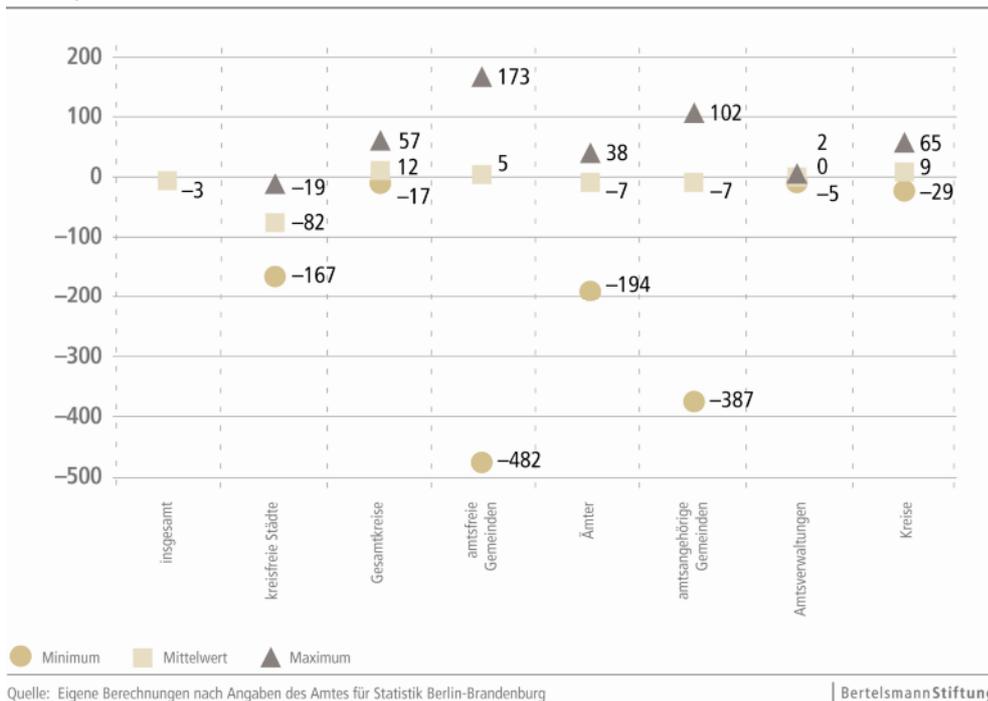
<sup>33</sup> Dies gilt insbesondere für solche FEUs, die in wirtschaftlich tendenziell defizitären Aufgabenfeldern tätig sind, beispielsweise Kultureinrichtungen oder kommunale Bädergesellschaften.

<sup>34</sup> Es kann an dieser Stelle nicht festgestellt werden, in wieweit von den Kernhaushalten schon die Defizite für ausgleichende Transferleistungen an die FEUs gezahlt worden waren.

Ämter keine Umsätze auf. Allerdings fallen einige wenige mit besonderen Extremwerten auf: Milnersdorf (102 Euro/Ew.) und zwei Gemeinden, die aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht genannt werden können (–387 Euro/Ew. sowie –339 Euro/Ew.).<sup>35</sup> Unter den amtsfreien Gemeinden ist die Bedeutung der Auslagerungen etwas größer, aber auch hier wiesen 19 der 144 Gemeinden keine Umsätze auf.

**Abbildung 16: Mittel- und Extremwerte der Jahresergebnisse der FEUs der Gemeinden und Gemeindeverbände 2006**

in Euro je Einwohner



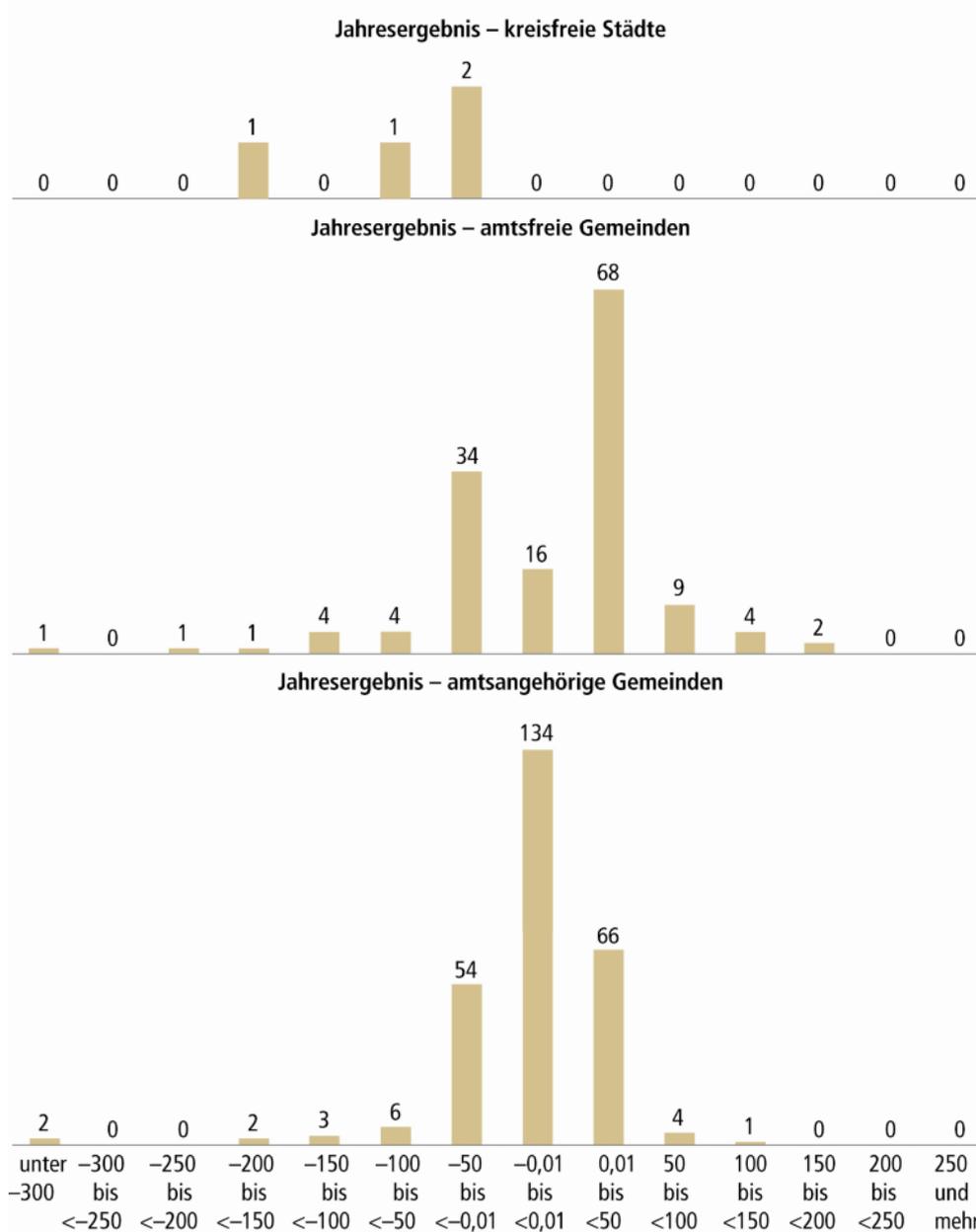
Die Häufigkeitsverteilungen der Jahresergebnisse verdeutlichen die Finanzsituationen der kommunalen Auslagerungen in Brandenburg (vgl. Abb. 17). Auslagerungen von lediglich 26 der 420 Städte und Gemeinden wiesen Defizite von mehr als –50 Euro je Einwohner auf. Umgekehrt waren in 20 Fällen die Überschüsse größer als 50 Euro je Einwohner. Insofern lässt sich feststellen, dass problematische Situationen in den Auslagerungen lokal eher begrenzt waren.

Die finanzielle Situation der Auslagerungen der Kreise war im Jahr 2006 durchschnittlich positiver. Bei lediglich drei Kreisen und nur zwei Amtsverwaltungen verursachten die FEUs Defizite. Die Auslagerungen der Landkreise im nördlichen Brandenburg (Havelland, Oberhavel, Ostprignitz-Ruppin und Prignitz) erzielten Jahresüberschüsse zwischen 24 und 65 Euro je Einwohner. Das höchste Defizit trat im Landkreis Teltow-Fläming (–29 Euro/Ew.) im mittleren Brandenburg auf.

<sup>35</sup> Sofern eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband weniger als drei Auslagerungen aufweist, dürfen die Daten nicht mehr veröffentlicht werden, da ansonsten Rückrechnungen auf einzelne Unternehmensergebnisse möglich sind.

### Abbildung 17: Häufigkeitsverteilung der Jahresergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006

nach Ergebnisklassen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

### 3.2.2 Ordentliches Ergebnis

Das ordentliche Ergebnis ist das um die von den kommunalen Unternehmen geleisteten Steuern vom Einkommen sowie um alle außerordentliche Erträge und Aufwendungen (außerordentliches Ergebnis) bereinigte Jahresergebnis und enthält alle Er-

träge und Aufwendungen, die mit dem normalen Geschäftsbetrieb zusammenhängen, ganz gleich, welcher Periode sie zuzuordnen sind.

Die ordentlichen Ergebnisse der kommunalen Auslagerungen fielen im Jahr 2006 etwas besser aus als die Jahresergebnisse. Vor Abzug der Steuern vom Einkommen, die auch für die kommunalen Unternehmen verpflichtend sind, und nach der Bereinigung um das außerordentliche Ergebnis erzielten die FEUs der brandenburgischen Gemeinden durchschnittlich einen leichten Überschuss von 9 Euro je Einwohner (vgl. *Anhang 3*). Größere Unterschiede zum Jahresergebnis (–3 Euro/Ew.) ergaben sich allerdings nur für die kreisfreien Städte (–56 zu –82 Euro/Ew.) und die amtsfreien Gemeinden (13 zu 5 Euro/Ew.). Letztere führten auch zur entsprechenden Verbesserung für die Gesamtkreise. Die Änderungen gehen im Durchschnitt weniger auf das außerordentliche Ergebnis zurück als vielmehr auf die Steuern und sonstigen Abschlussrechnungen.

Brandenburg an der Havel, als einzige kreisfreie Stadt mit einem leicht positiven ordentlichen Ergebnis (7 Euro/Ew.), konnte den negativen Durchschnittswert der kreisfreien Städte von –56 Euro je Einwohner nur geringfügig verbessern. Die Ergebnisse der Gesamtkreise waren mit einem Wert von 21 Euro je Einwohner um einiges besser. Im kreisangehörigen Raum lagen die amtsfreien Gemeinden im Durchschnitt bei 13 Euro je Einwohner. Überaus große Einzelveränderungen, die zu einer Verbesserung des Jahresergebnisses beitrugen, erfuhren die Gemeinden Eberswalde, Finsterwalde und Templin; starke Verschlechterungen ergaben sich für die Gemeinden Nauen und Paulinenaue. Das negativste außerordentliche Ergebnis mit –476 Euro je Einwohner wies eine Gemeinde auf, deren Auslagerungen unter den Datenschutz fallen.

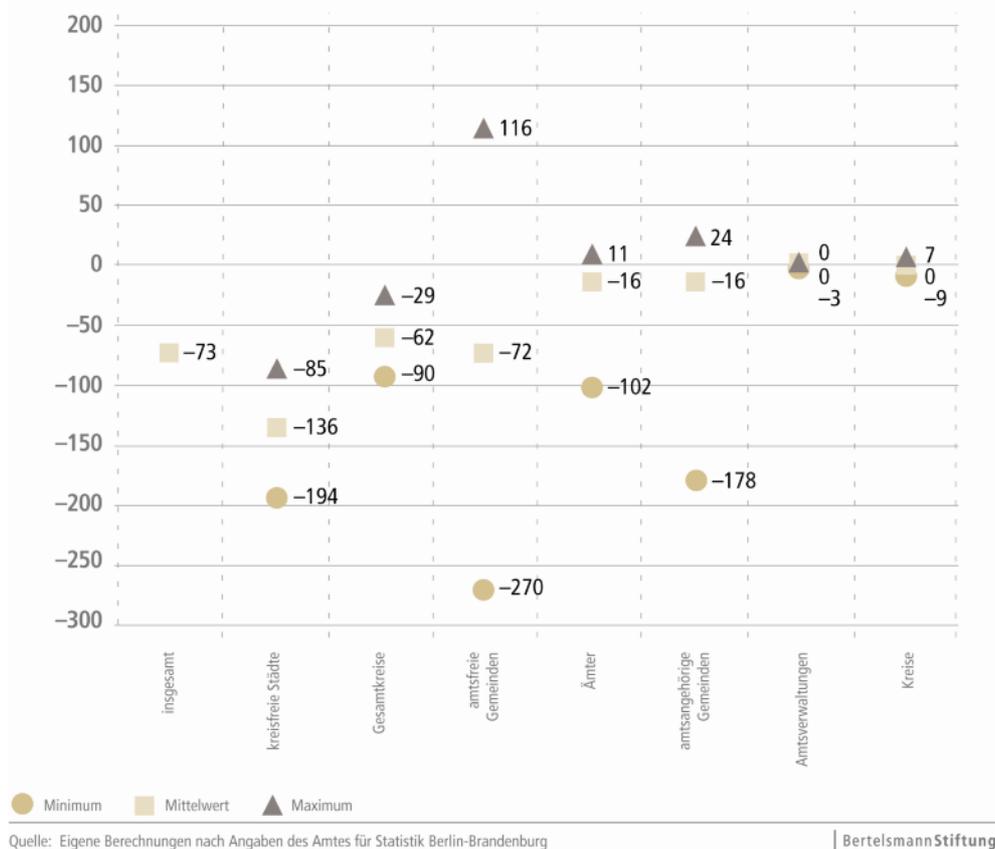
### **3.2.3 Finanzergebnis**

Das Finanzergebnis der FEUs der brandenburgischen Städte und Gemeinden ist im Durchschnitt mit –73 Euro je Einwohner stark negativ (vgl. *Abb. 18*). Dies ist nicht anders zu erwarten, kommen doch hier vor allem auch die Kreditbelastungen für getätigte Investitionen zum Ausdruck. Entsprechend der lokalen Bedeutung der Auslagerungen sind wieder die kreisfreien Städte und die amtsfreien Gemeinden in besonderer Weise betroffen: die FEUs der kreisfreien Städte mit durchschnittlich –136 Euro je Einwohner und die amtsfreien Gemeinden mit –72 Euro je Einwohner. Obwohl auch die Kreise über zahlreiche Auslagerungen verfügen, fällt das Finanzergebnis für sie nicht ins Gewicht und verändert das Gesamtergebnis nur wenig.

In lediglich 40 Städten und Gemeinden fiel das Finanzergebnis ungünstiger als –100 Euro aus. In 62 Fällen erzielten die Gemeinden mit ihren Auslagerungen allerdings auch ein positives Ergebnis von bis zu 50 Euro je Einwohner. Die kommunalen Unternehmen der amtsfreien Gemeinde Falkenberg/Elster konnten zusammen einen Finanzüberschuss von 116 Euro je Einwohner erzielen.

**Abbildung 18: Mittel- und Extremwerte der Finanzergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinde 2006**

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

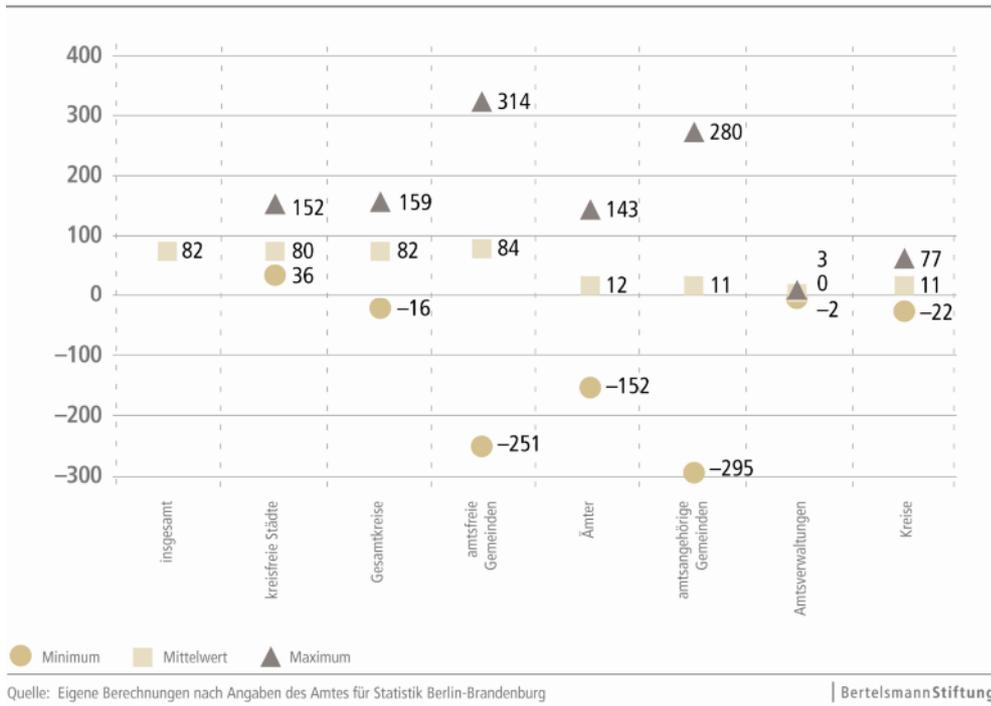


### 3.2.4 Betriebsergebnis

Das Betriebsergebnis der kommunalen FEUs aller brandenburgischen Städte und Gemeinden lag im Jahr 2006 durchschnittlich bei 82 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 19). Die Unternehmen der kreisfreien Städte erwirtschafteten in ihrer laufenden Geschäftstätigkeit mit 80 Euro je Einwohner marginal weniger als die Gesamtkreise mit 82 Euro je Einwohner. Insofern führen vor allem Unterschiede im Finanzergebnis zu den Differenzen im Jahresergebnis der kommunalen Unternehmen. Dahinter dürften wiederum unterschiedliche Tätigkeitsfelder stehen, in denen die Unternehmen der verschiedenen Gemeindetypen tätig sind. Im kreisangehörigen Raum konnten die kommunalen Auslagerungen der amtsfreien Gemeinden durchschnittlich positive Betriebsergebnisse von 84 Euro je Einwohner verbuchen. Sie bestimmen das Gesamtergebnis dieses Raumtyps.

### Abbildung 19: Mittel- und Extremwerte der Betriebsergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006

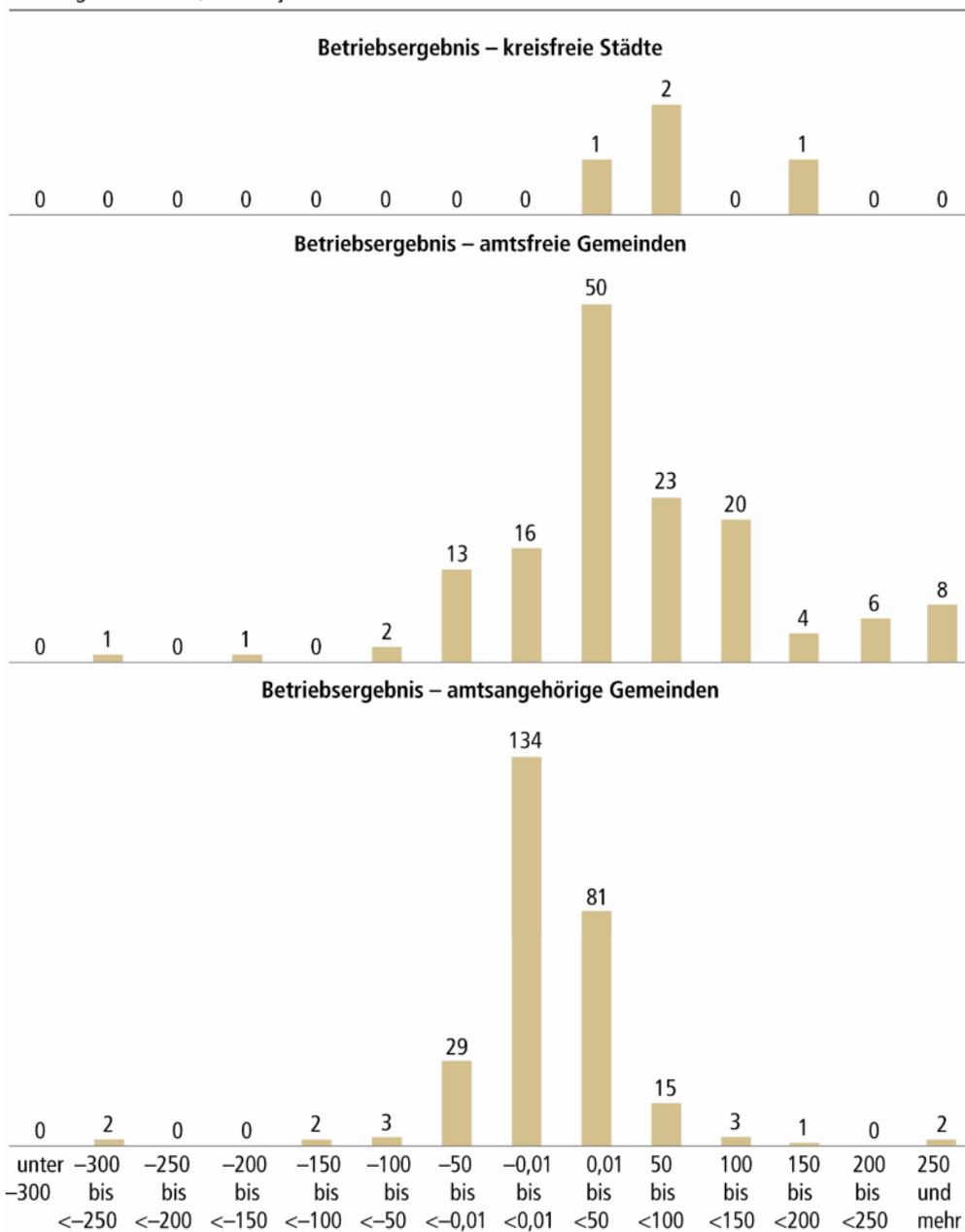
nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Trotz im Durchschnitt deutlich positiver Betriebsergebnisse konnten 17 amtsfreie und 36 amtsangehörige Gemeinden keinen Überschuss im laufenden Geschäft erwirtschaften (vgl. Abb. 20). Abgesehen von den Gemeinden, die keine Auslagerungen aufweisen, erzielten 50 amtsfreie und 81 amtsangehörige Gemeinden Überschüsse von bis zu 50 Euro je Einwohner. Defizite bzw. nur geringe Überschüsse deuten angesichts negativer Finanzergebnisse auf eine eher ungünstige bis schlechte wirtschaftliche Situation der kommunalen Unternehmen hin, die einen hohen Ausgleichsbedarf seitens der Eignerkommunen erfordern. Für 11 Gemeinden mit Betriebsergebnissen von weniger als -50 Euro je Einwohner dürfte die Lage als prekär einzustufen sein. Im Extrem liegen die Defizite bei knapp -300 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 19). Umgekehrt lassen sich 38 amtsfreie und 6 amtsangehörige Gemeinden mit Betriebsüberschüssen von mehr als 100 Euro je Einwohner erkennen.

## Abbildung 20: Häufigkeitsverteilung der Betriebsergebnisse der kommunalen FEUs der Gemeinden 2006

nach Ergebnisklassen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

Die Betriebsergebnisse der Auslagerungen der 14 Kreise liegen mit drei Ausnahmen im positiven Bereich bis 25 Euro je Einwohner (acht Fälle) bzw. 25 bis 50 Euro je Einwohner (zwei Fälle). Der Landkreis Ostprigniz-Ruppin hebt sich als einziger mit einem Betriebsergebnis von 77 Euro je Einwohner deutlich von den Übrigen ab. Von den Kreisen mit negativen Ergebnissen liegen zwei knapp unter dem Ausgleich. Lediglich im Landkreis Teltow-Fläming ist das Betriebsergebnis der Auslagerungen

mit –22 Euro je Einwohner schon deutlich negativ. Die zehn Ämter mit Auslagerungen weisen allesamt Betriebsergebnisse um den Nullpunkt auf (vgl. *Abb. 19*).

### 3.3 Einnahmen und Ausgaben im „Konzern Kommune“

In der bisherigen Analyse erfolgte eine getrennte Betrachtung sowohl der finanziellen Situation der Kernverwaltungen als auch der kommunalen Auslagerungen. Um einen – allerdings nur groben – Gesamteindruck der finanziellen Situation und organisatorischen Struktur der brandenburgischen Gemeinden zu erhalten, werden im Folgenden die Auslagerungsgrade der Gesamteinnahmen und -ausgaben analysiert.<sup>36</sup>

#### 3.3.1 Einnahmen im „Konzern Kommune“

Die Gemeinden Brandenburgs erzielten im Jahr 2006 in den Kernhaushalten und in ihren Auslagerungen zusammen Umsatzerlöse<sup>37</sup> in Höhe von 9,1 Milliarden Euro bzw. 3.574 Euro je Einwohner (vgl. *Anhang 4*). Davon entfiel auf die Auslagerungen ein gutes Drittel (3,2 Milliarden Euro bzw. 35,4 Prozent). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in den Erlösen auch gegenseitige Zahlungen für erbrachte Leistungen und ein möglicher Defizitausgleich für die Auslagerungen durch die Kernhaushalte enthalten sind. Insofern gibt der Indikator Umsatzerlöse nur einen ersten Anhaltspunkt für die Verteilung der Aufgaben zwischen Kernhaushalten und Kommunen.

Die kreisfreien Städte erzielten im Jahr 2006 durchschnittlich mit 4.732 Euro je Einwohner um 40,6 Prozent höhere Gesamteinnahmen als die Kommunen im kreisangehörigen Raum (3.365 Euro/Ew.). Die vergleichsweise sehr hohen Umsatzerlöse der kreisfreien Städte basieren auf mehr als doppelt so hohen Umsatzerlösen der Auslagerungen der kreisfreien Städte (2.559 Euro/Ew.) als im kreisangehörigen Raum (1.031 Euro/Ew.) (vgl. *Anhang 4*). Entsprechend hoch ist mit im Durchschnitt 54 Prozent auch der Auslagerungsanteil in den kreisfreien Städten; im kreisangehörigen Raum liegt er nur bei 31 Prozent (vgl. *Abb. 21*).

---

<sup>36</sup> Aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit der Finanzdaten der kommunalen Unternehmen kann lediglich das Jahr 2006 differenzierter ausgewertet werden.

<sup>37</sup> Hierzu zählen in den Kernhaushalten Einnahmen aus Steuern, Zuweisungen, Gebühren, Entgelten etc.; für die Auslagerungen stand aus der Jahresabschlussstatistik das Merkmal Umsatzerlöse zur Verfügung.

**Abbildung 21: Mittel- und Extremwerte der Anteile der Auslagerungen an den Umsatzerlösen im „Konzern Kommune“ 2006**

nach Gemeindetypen, Anteile in Prozent



Unter den vier kreisfreien Städten variiert der Auslagerungsgrad nur mäßig zwischen 49 und 57 Prozent. Im kreisangehörigen Raum fallen die Spannweiten deutlich größer aus, was unter anderem dadurch bedingt ist, dass als untere Grenze der Auslagerungsgrad null beträgt, das heißt Kommunen keine Auslagerungen aufweisen. So weisen 19 der 144 amtsfreien und 145 der 272 amtsangehörigen Gemeinden sowie 48 der 54 Amtsverwaltungen keine Umsätze in Auslagerungen auf. Die höchsten Auslagerungsgrade hatten im Jahr 2006 die Städte Eisenhüttenstadt (74 Prozent) und Schwedt/Oder (70 Prozent). In den amtsfreien Gemeinden wiesen 40 einen Auslagerungsgrad von unter 10 Prozent auf; jeweils 12 bis 20 Gemeinden folgten in Klassen zu jeweils 10 Prozent bis zu einem Anteil von unter 60 Prozent. Darüber liegen nur noch vier Gemeinden. In den amtsangehörigen Gemeinden wiesen 60 einen Auslagerungsgrad von unter 10 Prozent auf; jeweils 25 bzw. 27 Gemeinden kamen auf 10 bis unter 20 bzw. 20 bis unter 30. Prozent. Höhere Auslagerungsgrade ließen sich nur in neun Fällen feststellen.

Der Umfang der Auslagerungen ist eng verknüpft mit der Ortsgröße. Sieht man von den kreisfreien Städten ab, dann steigt der Auslagerungsgrad mit der Ortsgröße in den amtsfreien wie auch den amtsangehörigen Gemeinden stark an. Gemeinden unter 5.000 Einwohner weisen – wenn überhaupt – im Durchschnitt nur noch Auslagerungsgrade von bis zu 15 Prozent auf. Amtsfreie Städte mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohner bringen es hingegen auf durchschnittlich 50 Prozent. Unter den Kreisen

und den Amtsverwaltungen verhält es sich ähnlich, wenngleich die Spreizungen und Niveaus geringer sind.

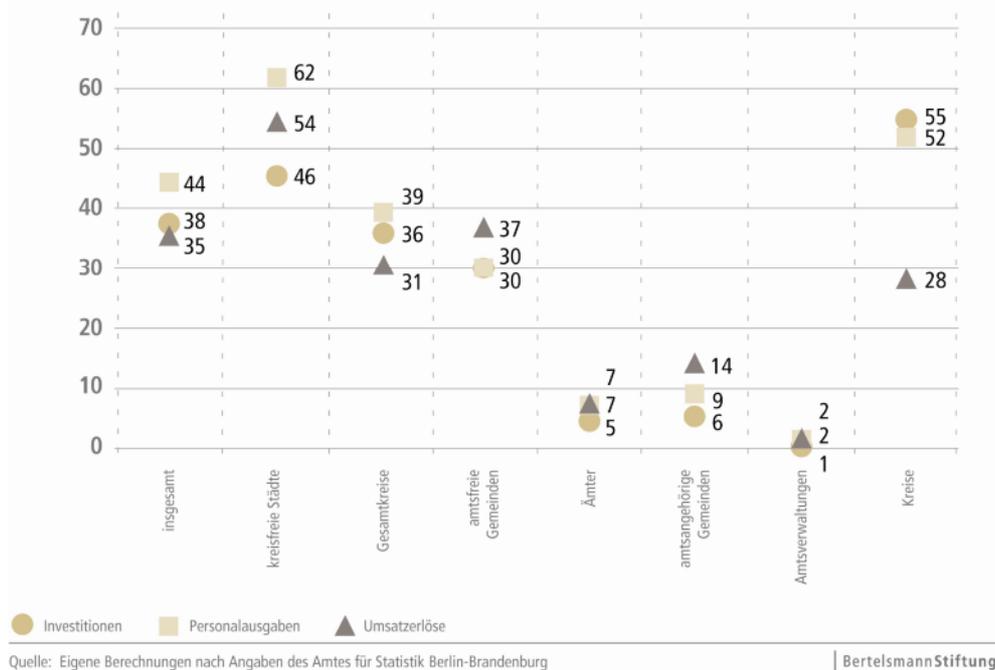
### **3.3.2 Ausgaben im „Konzern Kommune“**

Im Vergleich zu den Umsatzerlösen unverfälscht, lässt sich die Bedeutung der ausgelagerten Bereiche anhand der Personalausgaben und der Investitionen erkennen. In beiden Fällen können keine Doppelzählungen erfolgen. Entweder das Personal ist im Kernhaushalt beschäftigt oder in der Auslagerung; Investitionen können ebenfalls nur von einer Stelle vorgenommen werden. Beide Indikatoren liefern allerdings nicht den gleichen Auslagerungsgrad, da Personalintensität und Investitionsintensität vom Aufgabenfeld abhängig und in unterschiedlicher Weise ausgelagert sind: personalintensive Verwaltungsteile befinden sich – in der Regel – im Kernhaushalt; investitionsintensive Bereiche, zum Beispiel Abwasserwirtschaft oder Wohnungsbau sind meist ausgelagert (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 82). Die Investitionstätigkeit wird zudem von temporären Schwankungen beeinflusst, die umso größer werden, je kleiner die Gemeinden sind und damit keine kontinuierliche Investitionstätigkeit vorgenommen wird. Der Vergleich beider Kennwerte erlaubt aber eine gute Positionsbestimmung.

Im Jahr 2006 tätigten die kommunalen Unternehmen aller brandenburgischen Städte und Gemeinden im Durchschnitt etwa 44 Prozent der gesamten Personalausgaben und „nur“ 38 Prozent der gemeindlichen Investitionen (vgl. *Abb. 22*). Wie groß die finanzwirtschaftliche Bedeutung der ausgelagerten Bereiche tatsächlich ist, hängt dabei stark von der Gemeindegröße ab. Lagerten die kreisfreien Städte im Jahr 2006 im Durchschnitt 62 Prozent ihrer Personalausgaben in ihren Gesellschaften und Eigenbetrieben aus, so lag der Anteil in den amtsfreien Gemeinden mit 30 Prozent nur halb so hoch. Die kommunalen Unternehmen der amtsangehörigen Gemeinden verursachten dagegen nur 14 Prozent der Personalausgaben.

**Abbildung 22: Mittelwerte der Anteile der Auslagerungen an Umsatz, Personal und Investitionen im „Konzern Kommune“ 2006**

nach Gemeindetypen, in Prozent



Ein ähnlicher Zusammenhang zwischen Ortsgröße und Auslagerungsgrad ist bei den kommunalen Investitionsausgaben festzustellen. Deren Auslagerungsanteil betrug bei den kreisfreien Städten 46 Prozent und bei den Gesamtkreisen 39 Prozent. Im kreisangehörigen Raum wurden die Investitionen bei den amtsfreien Gemeinden zu 30 Prozent ausgelagert und bei den amtsangehörigen Gemeinden zu lediglich 6 Prozent (vgl. Abb. 22).

Die Effekte aufgrund der Ortsgrößen können nach Größenklassen differenziert werden (vgl. Anhang 5). Bei den Personalausgaben reichten die Auslagerungsanteile hier von 5 Prozent in den amtsfreien Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern, bis hin zu 44 Prozent in den großen amtsfreien Gemeinden (20.000–50.000 Ew.). Innerhalb der amtsangehörigen Gemeinden waren die Spannen etwas geringer: Die Gemeinden mit bis zu 1.000 Einwohnern hatten einen Auslagerungsanteil der Personalkosten von 9 Prozent und in den größeren Gemeinden (5.000–10.000 Ew.) bei bis zu 26 Prozent. Drei der kreisfreien Städte verlagerten über 60 Prozent ihrer Personalaufwendungen in kommunale Unternehmen aus, lediglich die Stadt Frankfurt/Oder hatte nur knapp über 40 Prozent ihrer Personalaufwendungen ausgelagert.

Die durchschnittlichen Auslagerungsgrade der Investitionsausgaben variierten bei den amtsfreien Gemeinden zwischen 16 Prozent (Gemeinden unter 5.000 Einwohner) und 36 Prozent (Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern). Bei den amtsangehörigen Gemeinden war der Auslagerungsgrad der Investitionsausgaben mit durchschnittlich

6 Prozent sehr gering. Bis auf die Gemeinden mit 1.000–3.000 Einwohnern, hier lag der Auslagerungsanteil bei 8 Prozent, wurden im Durchschnitt nur 4 Prozent der Investitionsausgaben von ausgelagerten kommunalen Unternehmen erzielt.

Der Vergleich der kommunalen Auslagerungen zwischen den zehn Gemeinden mit den höchsten gewinn- bzw. verlustreichen kommunalen Auslagerungen zeigt, dass die jeweilige finanzwirtschaftliche Situation von den FEUs mitverursacht wurde. So hatten Gemeinden mit defizitären Auslagerungen durchaus ausgeglichene Kernhaushalte. Kommunen mit wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmen im Jahr 2006 konnten dagegen auch innerhalb ihrer Kernhaushalte Überschüsse erzielen (vgl. *Tab. 7*). Die Kernverwaltungen der zehn Gemeinden mit den höchsten Jahresverlusten der FEUs (durchschnittlich –236 Euro/Ew.) schlossen das Jahr 2006 im Primärergebnis mit durchschnittlich 42 Euro je Einwohner ab und beim Jahresergebnis mit im Schnitt 32 Euro je Einwohner. Die Städte und Gemeinden mit den wirtschaftlich erfolgreichsten FEUs (durchschnittliche Jahresüberschüsse in Höhe von 117 Euro/Ew.) lagen mit Primär- bzw. Jahresüberschüssen von 72 bzw. 8 Euro je Einwohner auch in den Kernverwaltungen im positiven Bereich.

Darüber hinaus macht der Vergleich noch weitere haushaltsstrukturelle Unterschiede zwischen den betrachteten Gruppen deutlich:

- Große Unterschiede im Kassenkreditbereich sind weitere Indizien für die finanzwirtschaftliche Belastungsthese. Während die Gemeinden mit defizitären FEUs im Jahr 2006 durchschnittliche Kassenkredite in Höhe von 233 Euro je Einwohner hatten, nutzten die zehn Kommunen mit den wirtschaftlich erfolgreichsten Auslagerungen keine Finanzierungsmöglichkeiten dieser Art.
- Die Kernverwaltungen mit defizitären Auslagerungen gaben im Durchschnitt 34 Euro je Einwohner mehr für soziale Leistungen aus als die Kommunen mit den wirtschaftlich erfolgreichsten kommunalen Unternehmen.
- Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel differenziert nur unwesentlich und lässt darauf schließen, dass überall eine ähnliche Einnahmenstruktur besteht.
- In den Gemeinden mit wirtschaftlich erfolgreichen Auslagerungen leben im Durchschnitt fast ein Drittel weniger Einwohner als in den Gemeinden mit den wirtschaftsschwächsten kommunalen Unternehmen.

Es wäre im Weiteren zu prüfen, inwieweit hinter diesen Unterschieden bei den Auslagerungen aufgabenspezifische Unterschiede verborgen sind. Möglicherweise können kommunale Wohnungsbaugesellschaften mit schlechten Vermietungsergebnissen in stark schrumpfenden Regionen negativ auf die finanzielle Situation der Gemeinden einwirken.

**Tabelle 7: Finanzwirtschaftliche Struktur im „Konzern Kommune“ 2006, dargestellt anhand der Jahresabschlüsse der kommunalen Unternehmen**

nach Ergebnisklassen, in Euro je Einwohner

Organisations-einheit	Merkmal	Durchschnittliche Werte der zehn Gemeinden mit den höchsten ...	
		Jahresverlusten der Auslagerungen	Jahresüberschüssen der Auslagerungen
Auslagerungen	Jahresergebnis	-236	117
	ordentliches Ergebnis	-179	119
	Betriebsergebnis	-80	202
Kernverwaltung	Jahresergebnis	32	72
	Primärergebnis	42	8
	allgemeine Deckungsmittel	709	740
„Konzern Kommune“	Kassenkredite	233	0
	investive Schulden	3.963	1.764
	Einwohnerzahl	15.222	6.415

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

| BertelsmannStiftung

## 4 Kommunale Schuldensituation und -entwicklung

Die Verschuldung der brandenburgischen Kommunen im Vergleich zu anderen Bundesländern zeigte bereits in *Kapitel 1* (vgl. *Abbildung 3*), dass die Kommunalverschuldung Brandenburgs sowohl innerhalb der Kernverwaltungen als auch innerhalb der Auslagerungen seit der Jahrtausendwende recht konstant war und die brandenburgischen Gemeinden weniger von finanziellen Krisen betroffen waren als andere. Träger der kommunalen Verschuldung sind zum einen die Kernverwaltungen und ihre Zweckverbände und zum anderen deren Auslagerungen. Diese kommunalen Unternehmen verursachten im Jahr 2007 67 Prozent aller Gesamtschulden. Dies zeigt deutlich, welches Gewicht die einzelnen Schuldenträger haben und wie groß die Differenzen sind. Im Folgenden werden die einzelnen Gemeindeebenen, nach Trägern der Verschuldung differenziert, tiefer gehend analysiert.

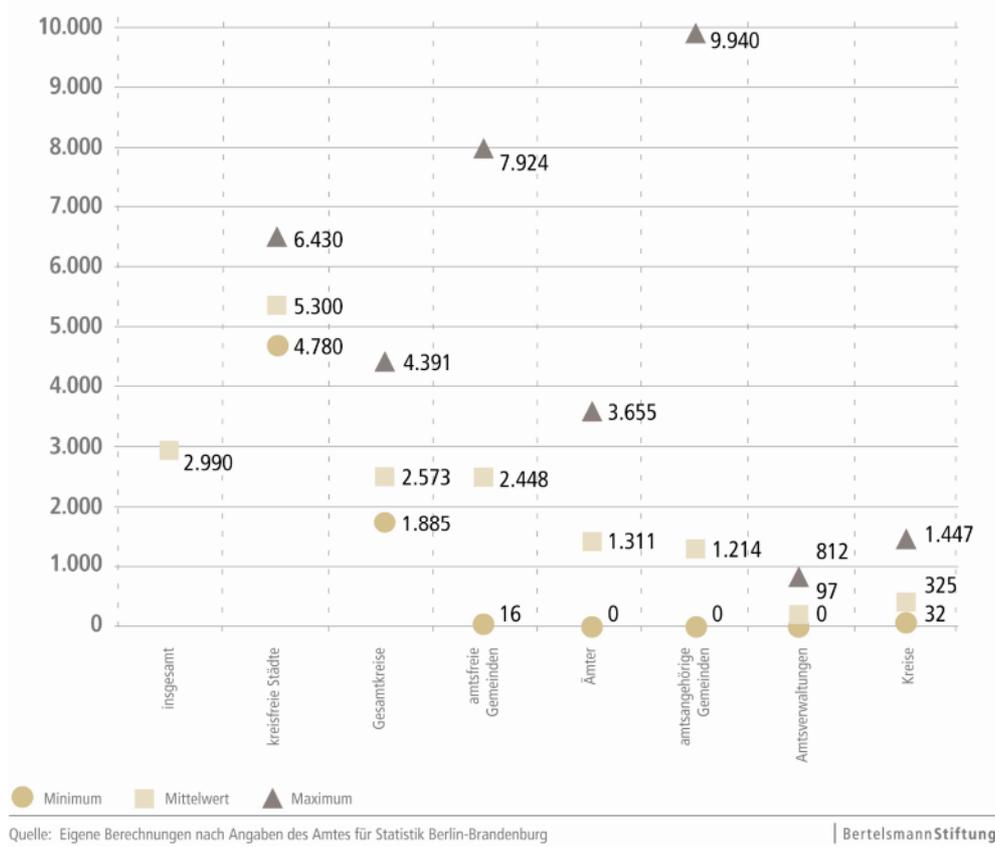
### 4.1 Gesamtschulden

Ende 2007 hatten die 416 brandenburgischen Gemeinden und die vier kreisfreien Städte sowie die Ämter und Landkreise im Durchschnitt Gesamtschulden in Höhe von 2.990 Euro je Einwohner. Dabei handelt es sich um bereinigte Werte, da die Gesamtschuldenrechnung unter Abzug der Beträge der internen Kreditvergabe des „Konzerns Kommune“ erfolgte, um Doppelzählungen, wie sie noch im Bundesländervergleich in *Kapitel 1* enthalten sind, zu vermeiden. Nur an dieser Stelle bei den Gesamtschulden kann eine solche Bereinigung vorgenommen werden. Im Übrigen wird darauf verzichtet, um die Angaben lokal besser nachvollziehen zu können.

Mit einem Durchschnittswert von 5.300 Euro je Einwohner lag die Schuldenbelastung in den kreisfreien Städten weit über dem Doppelten des kreisangehörigen Raumes (Gesamtkreise: 2.573 Euro/Ew.). Die Schuldenbelastungen der amtsfreien Gemeinden bewegten sich auf einem ähnlichen Niveau (2.448 Euro/Ew.), wogegen die Belastungen der amtsangehörigen Gemeinden (1.214 Euro/Ew.) deutlich geringer ausfielen. Beiden Gemeindetypen müssen aber noch die Verbindlichkeiten der Kreisverwaltungen bzw. auch Amtsverwaltungen (325 bzw. 97 Euro/Ew.) hinzugerechnet werden, da sich die Gemeindeverbände letztlich durch die Umlagen der Gemeinden refinanzieren.

**Abbildung 23: Mittel- und Extremwerte der kommunalen Gesamtschulden am 31.12.2007**

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Das Schuldeniveau weist innerhalb der Gemeinden allerdings erhebliche Unterschiede auf (vgl. Abb. 23):

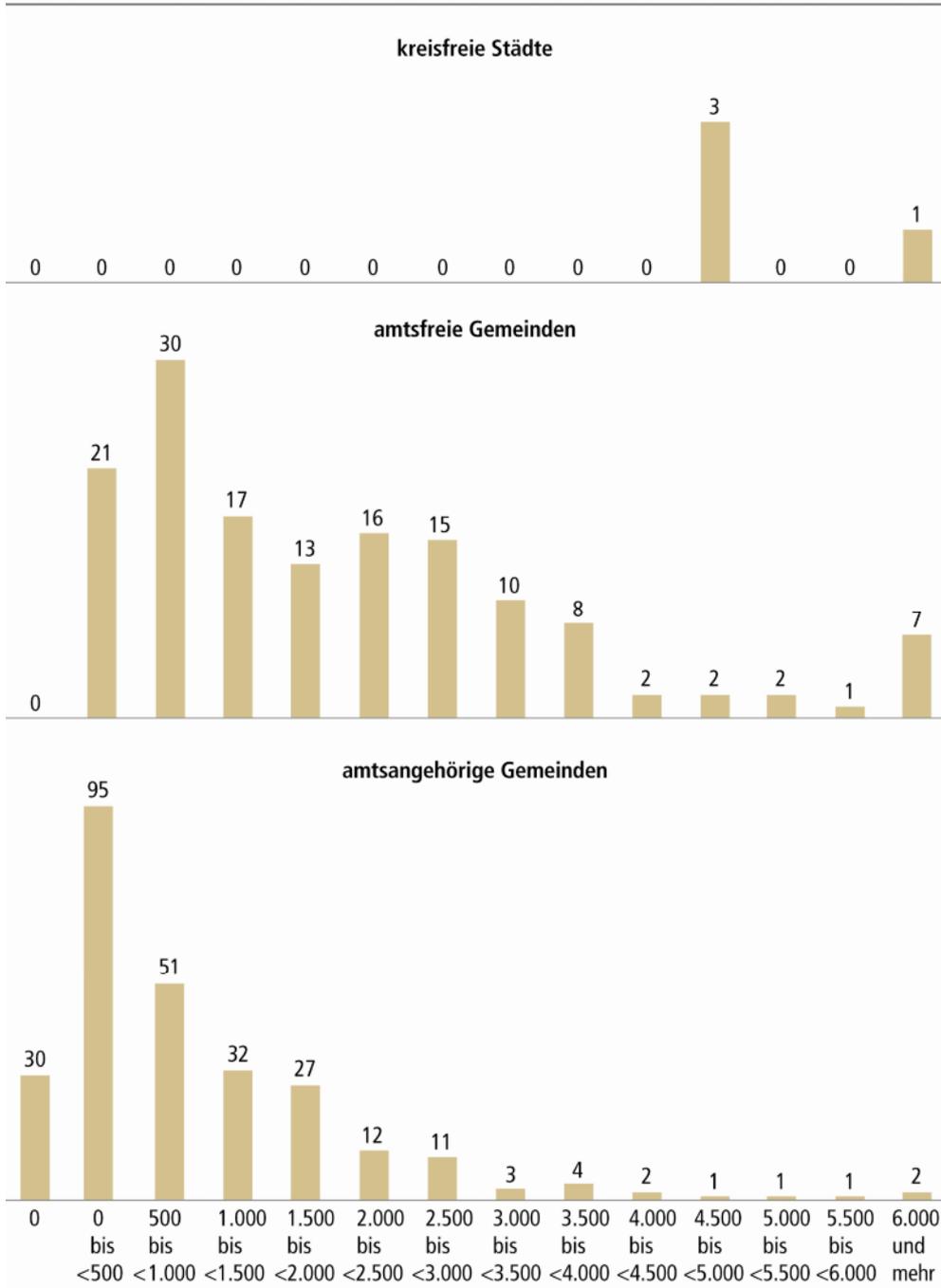
- Die kreisfreien Städte Potsdam (4.962 Euro/Ew.), Frankfurt/Oder (4.855 Euro/Ew.) und Brandenburg an der Havel (4.780 Euro/Ew.) zeigten ein recht ähnliches Schuldeniveau. Lediglich in Cottbus kam es zu einer Gesamtverschuldung von 6.430 Euro je Einwohner.
- Die Spannweite innerhalb der amtsfreien Gemeinden, zwischen einem Gesamtschuldenminimum von 16 Euro je Einwohner (Birkenwerder) und einem Maximum von 7.924 Euro je Einwohner (Belzig), war wesentlich gravierender.
- Im amtsangehörigen Raum war die Spannweite zwischen Gesamtschuldenminimum und -maximum mit 9.940 Euro je Einwohner sogar noch größer. Hier bildeten dreißig schuldenfreie Gemeinden auf der einen Seite und die höchstverschuldete Gemeinde Pinnow auf der anderen Seite die Extremwerte.

Die Häufigkeitsverteilung zeigt, dass sich lediglich 12 Prozent aller Gemeinden in finanziell problematischen Situationen befanden. Die mitgliederstärkste Gruppe (Ge-

samtschulden von 0 bis 500 Euro/Ew.) umfasst 28 Prozent der brandenburgischen Städte und Gemeinden (116 von 420 Gemeinden). Der folgenden Gruppe (Gesamtschulden zwischen 500 und 1.500 Euro/Ew.) gehören weitere 31 Prozent an (130 Gemeinden) (vgl. Abb. 24).

### Abbildung 24: Häufigkeitsverteilung der kommunalen Gesamtschulden am 31.12.2007

nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner



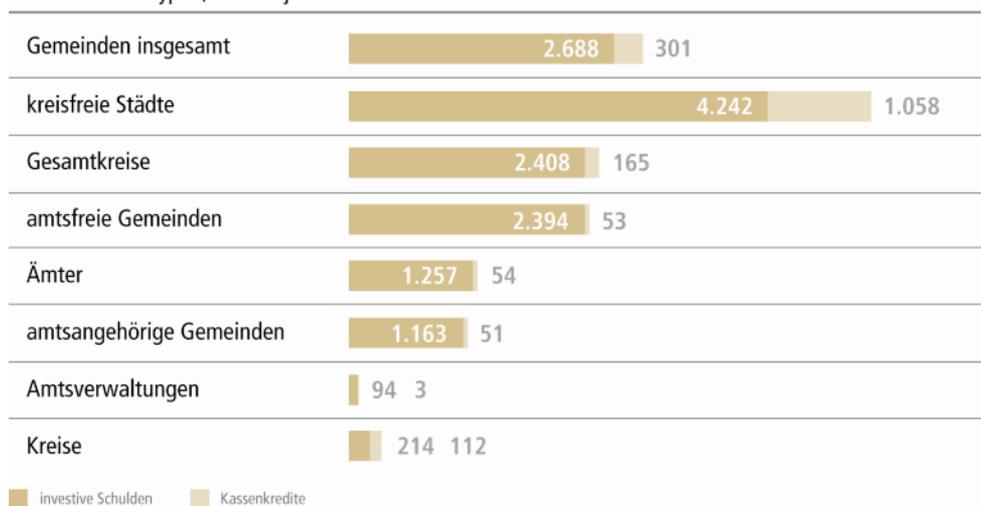
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

| BertelsmannStiftung

In *Abbildung 25* sind die Durchschnittsschulden der brandenburgischen Gemeinden nach ihrer inhaltlichen Verwendung differenziert dargestellt. Die Gesamtschulden von 2.989 Euro je Einwohner setzten sich aus investiven Verbindlichkeiten von 2.688 Euro und Kassenkreditschulden von 301 Euro je Einwohner zusammen. Dies entspricht durchschnittlich einem Anteil der Kassenkreditschulden von 10 Prozent an den Gesamtschulden der Gemeinden. Dabei konzentrierten sich die Kassenkredite im Jahr 2007 insbesondere auf die kreisfreien Städte, wo deren Anteil mit 1.058 Euro je Einwohner 20 Prozent der Pro-Kopf-Gesamtschulden von 5.300 Euro ausmachten. Dagegen hatten sie in den amtsfreien Gemeinden mit durchschnittlich 53 Euro je Einwohner einen Anteil von knapp über 2 Prozent an den mit 2.394 Euro deutlich geringeren Gesamtschulden. Die amtsangehörigen Gemeinden verzeichneten mit durchschnittlich 51 Euro je Einwohner geringere Kassenkreditschulden, obwohl sie einem etwas höheren Anteil von knapp über 4 Prozent bei einer Pro-Kopf-Gesamtverschuldung von 1.163 Euro je Einwohner entsprachen (vgl. *Abb. 25*).

### Abbildung 25: Struktur der kommunalen Gesamtschulden am 31.12.2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

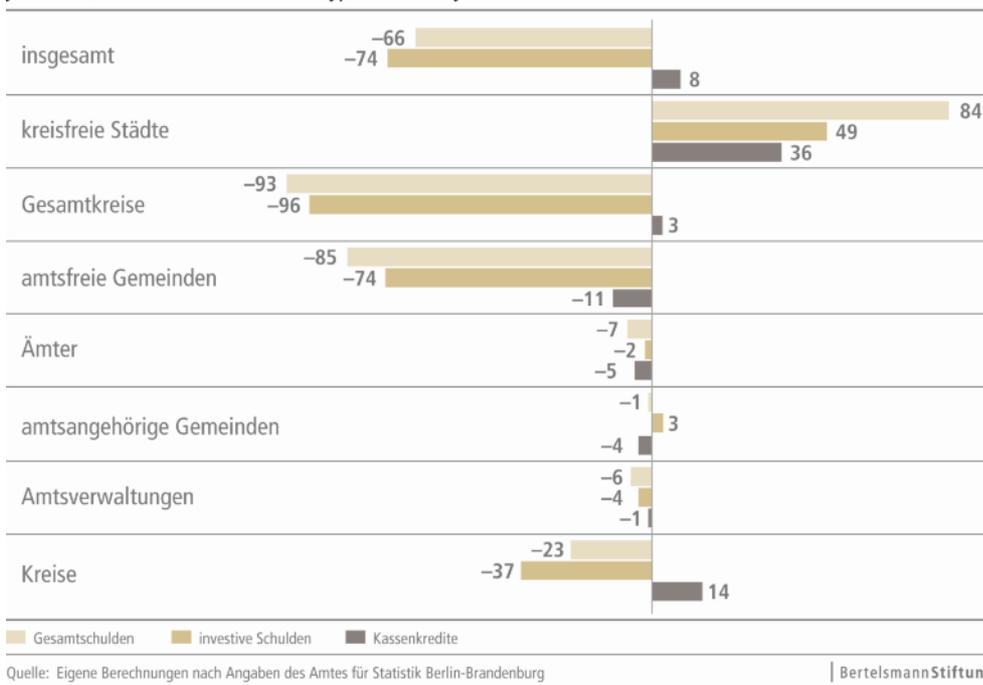
BertelsmannStiftung

Ungeachtet der im Jahr 2007 um 66 Euro je Einwohner leicht gesunkenen Schuldenlast hat das finanzwirtschaftliche Risiko der kommunalen Verbindlichkeiten zugenommen. Der Gesamtschuldenrückgang (ca. 2 Prozent der Gesamtschulden) setzt sich aus zwei gegensätzlichen Entwicklungen zusammen. Während die kommunalen Investitionsschulden von 2006 auf 2007 um 74 Euro je Einwohner (knapp 3 Prozent) zurückgingen, erhöhten sich die Kassenkreditschulden um 8 Euro je Einwohner. Dies entspricht einer Zunahme um fast 3 Prozent gegenüber 2006 und damit einer kontinuierlichen Vervielfachung seit dem Jahr 2000. Noch deutlicher wird die strukturelle Verschiebung, wenn die Schuldenentwicklung nach Gemeindetypen differenziert wird (vgl. *Abb. 26*):

- In den kreisfreien Städten konnte keinerlei Schuldenrückgang festgestellt werden. Vielmehr erhöhten sich die Gesamtschulden im Jahr 2007 um 1,6 Prozent (+84 Euro/Ew.), weil die investiven Schulden um 1,2 Prozent (+49 Euro/Ew.) und die Kassenkredite noch stärker um durchschnittlich 3,5 Prozent (+36 Euro/Ew.) anstiegen.
- In den amtsfreien Gemeinden war die Schuldenentwicklung gegenläufig. Hier konnten die Gesamtschulden um 85 Euro je Einwohner (–3,4 Prozent) sinken, weil sowohl die investiven Schulden um 74 Euro je Einwohner (–3 Prozent) als auch die Kassenkredite um 11 Euro je Einwohner (–17,5 Prozent) abgebaut wurden.
- Innerhalb der amtsangehörigen Gemeinden gab es kaum Veränderungen. Sowohl die investiven Schulden als auch die Kassenkreditschulden stagnierten auf niedrigem Niveau. Gleiches gilt auch für die dazugehörigen Amtsverwaltungen.

**Abbildung 26: Schuldenentwicklung der Gemeinden 2006/2007**

jeweils am 31.12., nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Im Jahr 2007 war die Gemeinde Pinnow die mit Abstand höchst verschuldete Gemeinde Brandenburgs. Mit Gesamtschulden von 9.940 Euro je Einwohner war diese Gemeinde über 2.000 Euro höher verschuldet als Belzig, die Gemeinde mit den zweithöchsten Verbindlichkeiten (7.924 Euro/Ew.).

**Abbildung 27: 20 Gemeinden mit den höchsten Gesamtschulden am 31.12.2007**

in Euro je Einwohner	
Pinnow	9.940
Belzig	7.924
Guben	7.902
Rheinsberg	7.353
Wildau	7.038
Eisenhüttenstadt	6.908
Bad Saarow	6.475
Cottbus	6.430
Hennigsdorf	6.159
Lübbenau/Spreewald	6.064
Tschernitz	5.761
Seelow	5.600
Strausberg	5.429
Schönfeld	5.282
Prenzlau	5.177
Neuruppin	4.997
Potsdam	4.962
Döbern	4.863
Frankfurt (Oder)	4.855
Brandenburg a. d. Havel	4.780

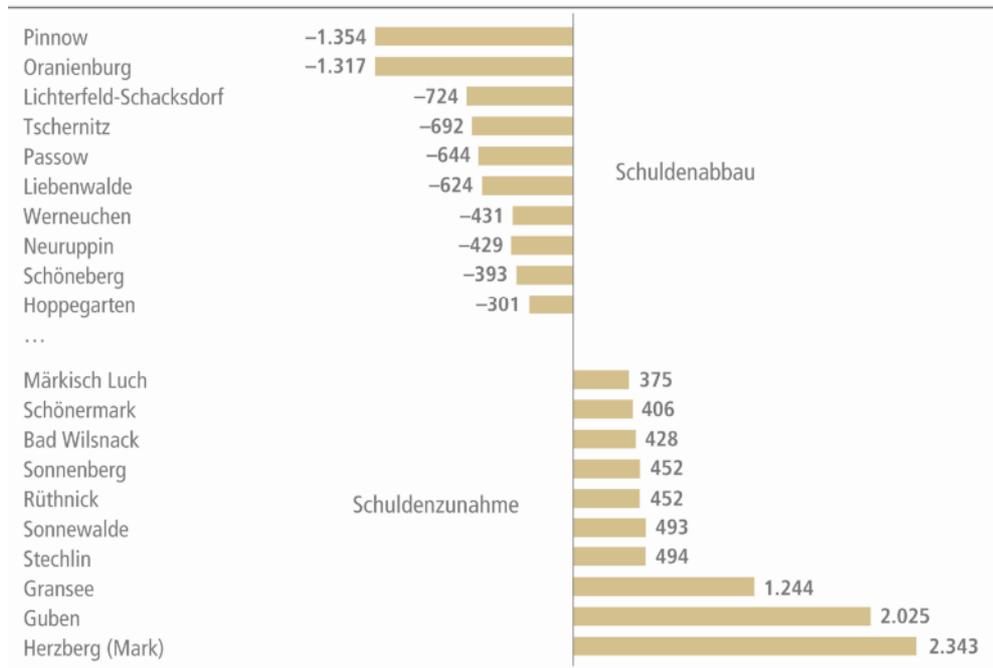
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

Auffällig bei der Gesamtschuldenentwicklung ist, dass drei Gemeinden eine um ein Vielfaches höhere Zunahme der Gesamtschulden verzeichnen mussten als die nachfolgenden Gemeinden der Rangliste bzw. alle anderen brandenburgischen Gemeinden. Hier lag die Erhöhung bei maximal 500 Euro je Einwohner. Pinnow, als Gemeinde mit den höchsten Gesamtschulden Brandenburgs, konnte allerdings seine Schulden im Vergleich zum Vorjahr um 1.354 Euro je Einwohner reduzieren, dicht gefolgt von Oranienburg (−1.317 Euro/Ew.). Bei allen anderen Gemeinden lag der Gesamtschuldenabbau bei unter 750 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 28).

**Abbildung 28: Zehn Gemeinden mit der größten Veränderung der Gesamtschulden 2006/2007**

jeweils am 31.12., in Euro je Einwohner



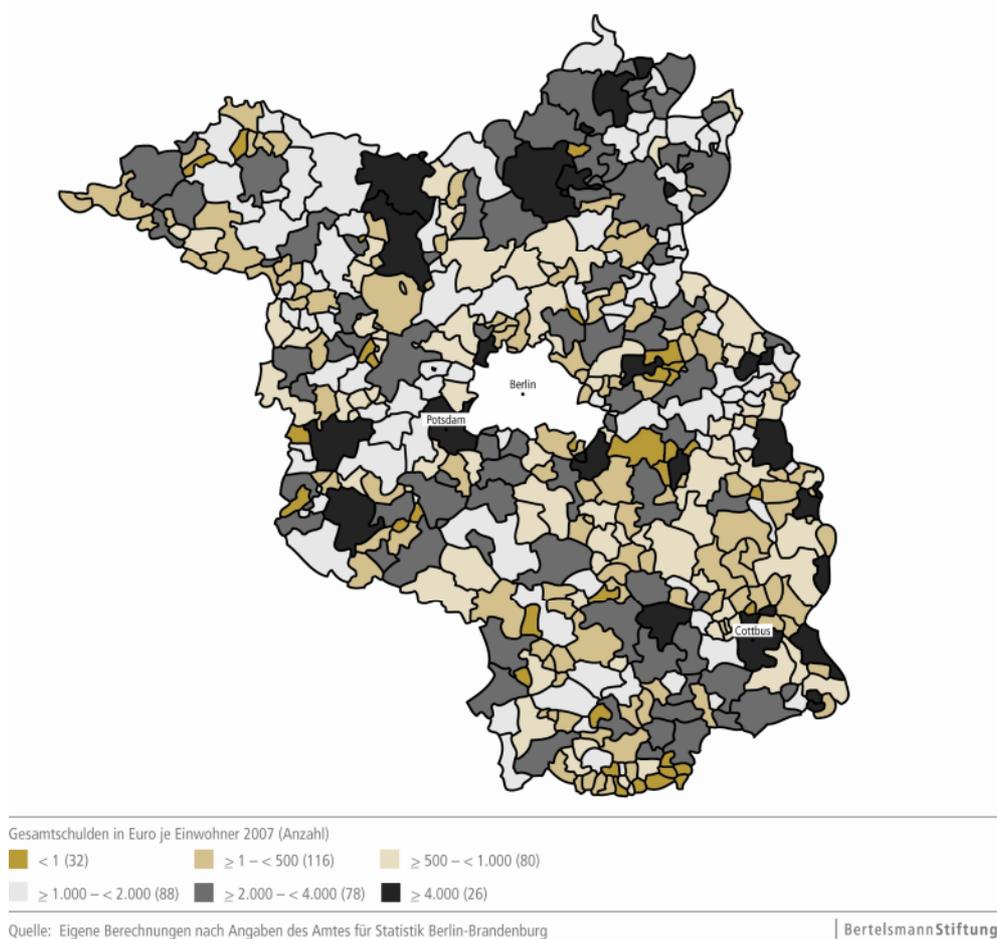
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

Obwohl die Gesamtschuldenverteilung sehr unterschiedlich ausgeprägt ist, lässt sich innerhalb Brandenburgs kein räumliches Muster erkennen, sodass daraus geschlossen werden kann, dass die Höhe der Gesamtschulden nicht regional bedingt ist (vgl. Karte 11).

## Karte 11: Gesamtschulden der Gemeinden am 31.12.2007

in Euro je Einwohner

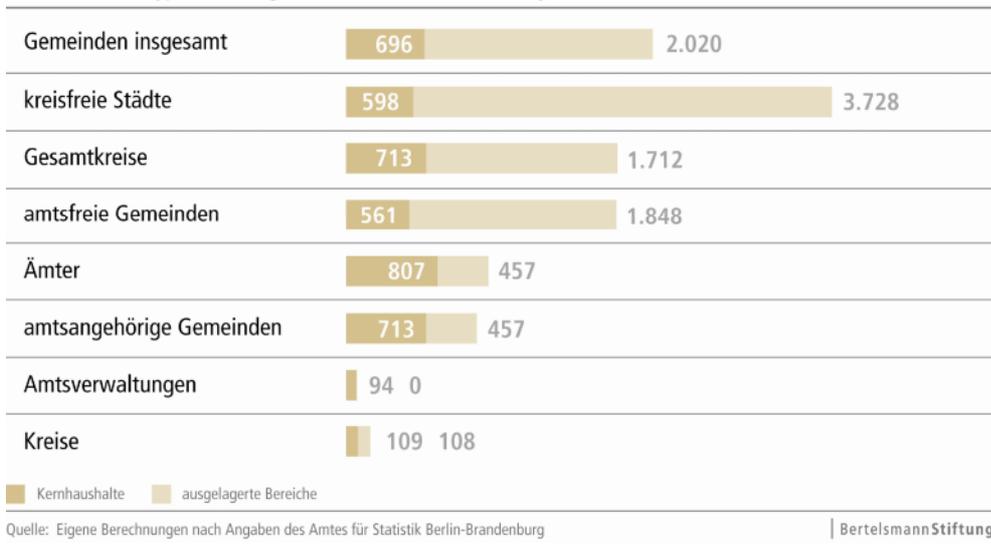


## 4.2 Investive Schulden

Die unbereinigten investiv bedingten Gesamtschulden der brandenburgischen Gemeinden betragen Ende 2007 2.716 Euro je Einwohner. Die große Mehrheit darunter (2.020 Euro/Ew.) entfiel auf die ausgelagerten Bereiche, also die unselbstständigen Eigenbetriebe sowie die rechtlich selbstständigen kommunalen Unternehmen. Der Auslagerungsgrad der kommunalen Schulden (einschließlich Kassenkrediten) betrug 66,9 Prozent. Wie schon bei den Umsatzerlösen, den Personalausgaben und den Investitionen festgestellt, korrespondiert der Anteil der Schulden in Auslagerungen relativ stark mit der Ortsgröße. Entsprechend lag der Schuldenanteil der ausgelagerten Bereiche in den kreisfreien Städten mit 69 Prozent und in den amtsfreien Gemeinden mit 75 Prozent deutlich über dem der amtsangehörigen Gemeinden (37 Prozent) (vgl. Abb. 29).

### Abbildung 29: Struktur der investiven Gesamtschulden der Gemeinden am 31.12.2007

nach Gemeindetypen und Organisationseinheiten, in Euro je Einwohner



#### 4.2.1 Investive Schulden der Kernverwaltung

Die investiven Schulden der Kernverwaltung setzen sich aus den fundierten Schulden und den kreditähnlichen Rechtsgeschäften zusammen. Die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte spielen quantitativ eine untergeordnete Rolle. Mit 653 Euro je Einwohner stehen den fundierten Schulden der brandenburgischen Gemeinden im Durchschnitt nur etwas über 42 Euro je Einwohner kreditähnlichen Rechtsgeschäften gegenüber. Nur in Ausnahmefällen haben sie ein größeres Gewicht.<sup>38</sup> Sie bleiben im Folgenden unberücksichtigt.

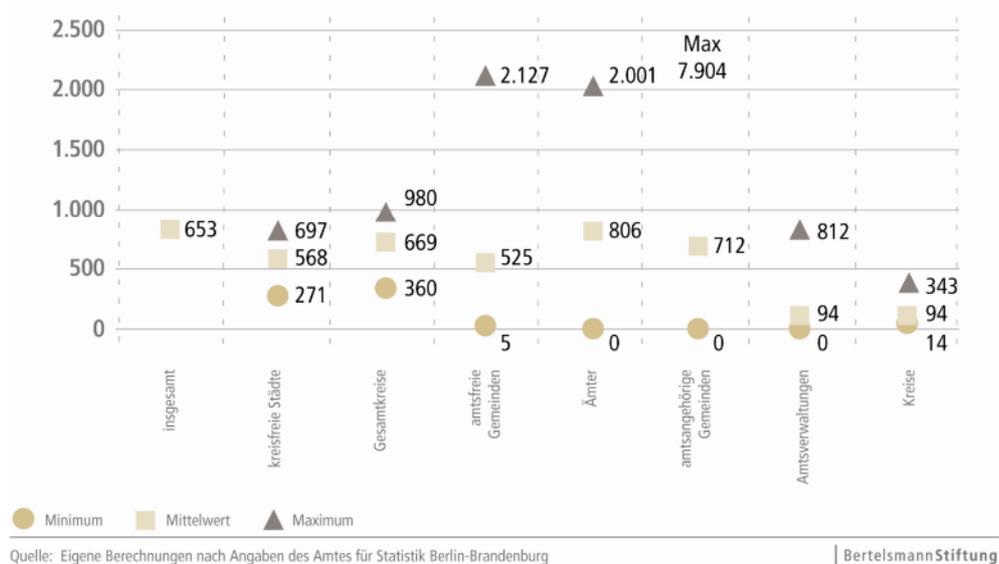
Sowohl die kreisfreien Städte als auch die Gesamtkreise gruppierten sich mehr oder weniger um den Durchschnittswert von 653 Euro je Einwohner: Frankfurt/Oder bildet dabei das Minimum mit 271 Euro je Einwohner der kreisfreien Städte und Potsdam das Maximum (697 Euro/Ew.). Im amtsangehörigen Raum waren die Extreme innerhalb der amtsangehörigen Gemeinden und Amtsverwaltungen besonders groß. Hier betrug die Spanne von den geringsten bis zu den höchsten fundierten Schulden 7.904 Euro je Einwohner, die Ende 2007 die Gemeinde Pinnow aufwies (vgl. Abb. 31). Demgegenüber hatten 47 der 272 brandenburgischen amtsangehörigen Gemeinden keine fundierten Schulden aufgenommen. Bei den amtsfreien Gemeinden war die Spanne zwischen Minimum und Maximum mit 2.122 Euro deutlich kleiner. Hier bilde-

<sup>38</sup> Knapp 91 Prozent der brandenburgischen Gemeinden hatten im Jahr 2007 keine kreditähnlichen Rechtsgeschäfte getätigt. Während lediglich drei der 272 amtsangehörigen Gemeinden im Jahr 2007 überhaupt kreditähnliche Rechtsgeschäfte zu verbuchen hatten (Meyenburg: 6 Euro/Ew.; Tettau: 55 Euro/Ew.; Ortrand: 22 Euro/Ew.), gab es 27 der 144 amtsfreien Gemeinden mit diesen Verbindlichkeiten. Hierbei ist Fürstenwalde/Spree mit 1.467 Euro je Einwohner besonders hervorzuheben. Es folgen Lübben (Spreewald) und Neuenhagen bei Berlin mit 316 bzw. 215 Euro je Einwohner.

ten die Gemeinden Hohen Neuendorf (5 Euro/Ew.) und Nauen (2.127 Euro) die Extrempole. (vgl. Abb. 30).

### Abbildung 30: Mittel- und Extremwerte der fundierten Schulden der Kernverwaltungen am 31.12.2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Neben den 47 Kernhaushalten ohne fundierte Schulden hatten 190 der 420 brandenburgischen Gemeinden (45 Prozent) Ende 2007 fundierte Schulden von maximal 500 Euro je Einwohner, 104 Gemeinden (25 Prozent) befanden sich in der Verschuldungsklasse bis 1.000 Euro je Einwohner und weitere 59 Gemeinden (14 Prozent) bis 2.000 Euro je Einwohner. Lediglich 20 Gemeinden (5 Prozent) lagen deutlich darüber.

**Abbildung 31: 20 Gemeinden mit den höchsten fundierten Schulden am 31.12.2007**

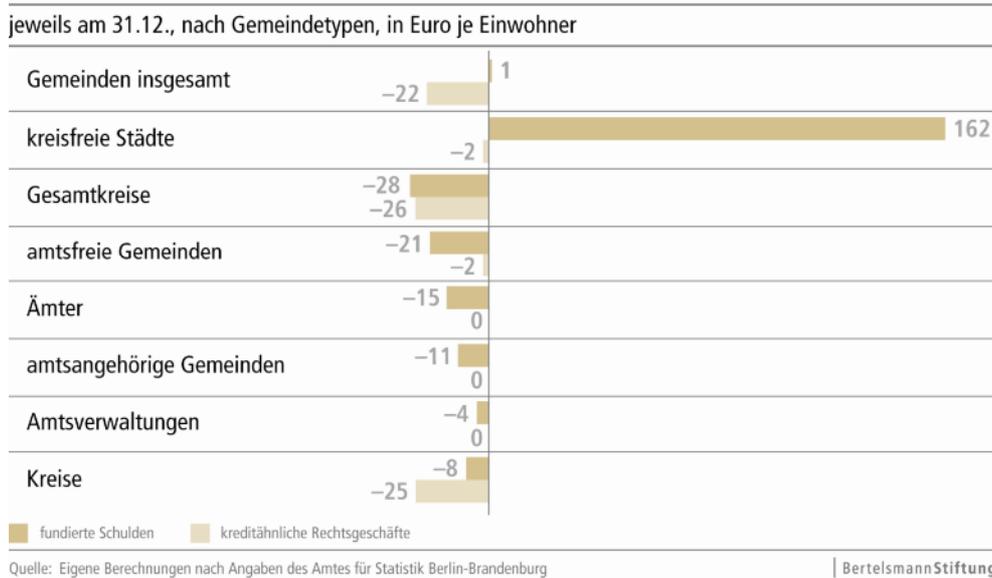
in Euro je Einwohner	
Pinnow	7.904
Schönfeld	5.282
Randowtal	3.590
Döbern	3.193
Bad Saarow	3.178
Walsleben	2.975
Herzberg (Mark)	2.653
Tantow	2.570
Bleyen-Genschmar	2.535
Gerswalde	2.477
Golzow	2.444
Niemegk	2.340
Straupitz	2.305
Nauen	2.127
Baruth/Mark	2.072
Hornow-Wadelsdorf	2.070
Berge	2.055
Schönnewalde	2.029
Nordwestuckermark	2.025
Brück	2.009

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

Die Entwicklung der fundierten Schulden und kreditähnlichen Rechtsgeschäfte (vgl. Abb. 32) war insgesamt rückläufig. Die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte gingen von 2006 zu 2007 im Durchschnitt um 22 Euro je Einwohner zurück, wogegen die fundierten Schulden nur unwesentlich anstiegen. Die kreisfreien Städte mussten ihre fundierten Schulden um 162 Euro je Einwohner erhöhen. Potsdam lag mit 467 Euro dabei an der Spitze. Im kreisangehörigen Raum konnten die Gemeinden im Durchschnitt ihre fundierten Schulden um 21 Euro je Einwohner (amtsfreie Gemeinden) bzw. 10 Euro je Einwohner (amtsangehörige Gemeinden) senken. Eine Ausnahme ist die amtsangehörige Gemeinde Herzberg (Mark). Diese Gemeinde erhöhte ihre fundierten Schulden von 500 Euro je Einwohner im Jahr 2006 um 430 Prozent auf 2.653 Euro je Einwohner im Jahr 2007. Dagegen konnte die amtsfreie Gemeinde Liebenwalde ihre fundierten Schulden im Vergleich zum Vorjahr um fast 44 Prozent (von 1.429 Euro/Ew. auf 805 Euro/Ew.) reduzieren.

**Abbildung 32: Entwicklung der investiven Schulden der Kernverwaltungen 2006/2007**



#### 4.2.2 Investive Schulden der Auslagerungen

Wenn von den ausgelagerten Bereichen der kommunalen Aufgabenerfüllung die Rede ist, dann sind üblicherweise zwei Gruppen zusammengefasst: Die rechtlich unselbstständigen kommunalen Eigenbetriebe sowie die rechtlich selbstständigen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen (FEUs). In Abhängigkeit der Eigentumsverhältnisse können letztere wiederum nach kommunalen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften unterteilt werden.

Die Kreditverbindlichkeiten der im Rahmen dieses Berichts zumeist zu der Gesamtgröße „ausgelagerte Bereiche“ zusammengefassten kommunalen Unternehmen sind in *Abbildung 33* getrennt dargestellt. Die durchschnittlichen Schulden der ausgelagerten Bereiche (2.020 Euro/Ew.) aller brandenburgischen Kommunen setzten sich Ende 2007 folgendermaßen zusammen:

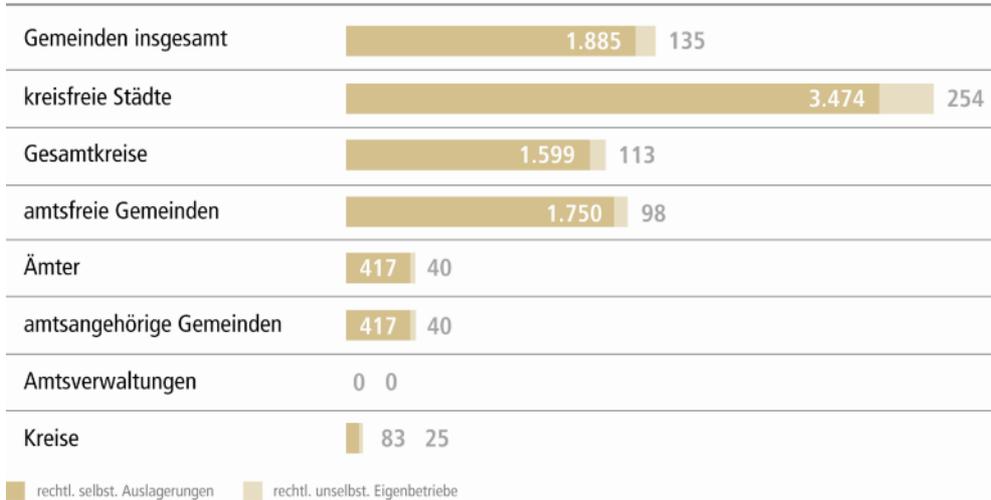
- Die rechtlich selbstständigen Auslagerungen (Eigen- und Beteiligungsgesellschaften) waren für über 93 Prozent der Verbindlichkeiten (1.885 Euro/Ew.) verantwortlich.
- Die Schulden der Eigenbetriebe lagen mit durchschnittlich 135 Euro je Einwohner deutlich darunter (fast 7 Prozent).

Besonders hoch war der Anteil der rechtlich selbstständigen Unternehmen dabei in den kreisfreien Städten. Mit 3.474 Euro hatten sie 93 Prozent der gesamten ausgelagerten Verbindlichkeiten (3.728 Euro/Ew.) zu verantworten. Ein ähnlich ungleiches Verhältnis bestand bei den amtsangehörigen (91 Prozent) und amtsfreien Gemeinden

(95 Prozent). Bei den Kreisverwaltungen betragen die Verbindlichkeiten der Eigenbetriebe etwa 33 Prozent der rechtlich selbstständigen Unternehmen (vgl. Abb. 33).

### Abbildung 33: Schuldenstruktur der Auslagerungen am 31.12.2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

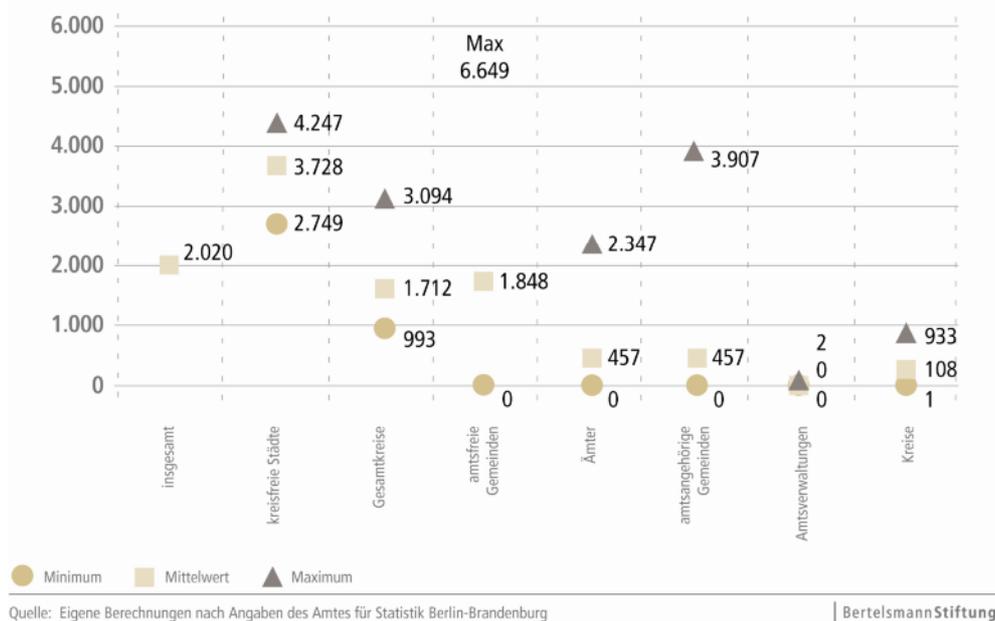
BertelsmannStiftung

Im Jahr 2007 war die Diskrepanz innerhalb der amtsfreien Gemeinden besonders groß. Hier lag die Spanne zwischen 0 Euro je Einwohner und den höchsten Schulden in Auslagerungen bei 6.649 Euro je Einwohner (Guben). Ähnliches galt für die amtsangehörigen Gemeinden (Differenz zwischen 0 und 3.907 Euro/Ew.)<sup>39</sup>. Nicht ganz so groß waren die Differenzen zwischen den kreisfreien Städten. Hier reichte die Spanne von 2.749 Euro in Brandenburg an der Havel bis 4.247 Euro je Einwohner in Cottbus (vgl. Abb. 34).

<sup>39</sup> Aus datenschutzrechtlichen Gründen können an dieser Stelle wiederum keine Gemeindennamen genannt werden.

**Abbildung 34: Mittel- und Extremwerte der Schulden der Auslagerungen der Gemeinden am 31.12.2007**

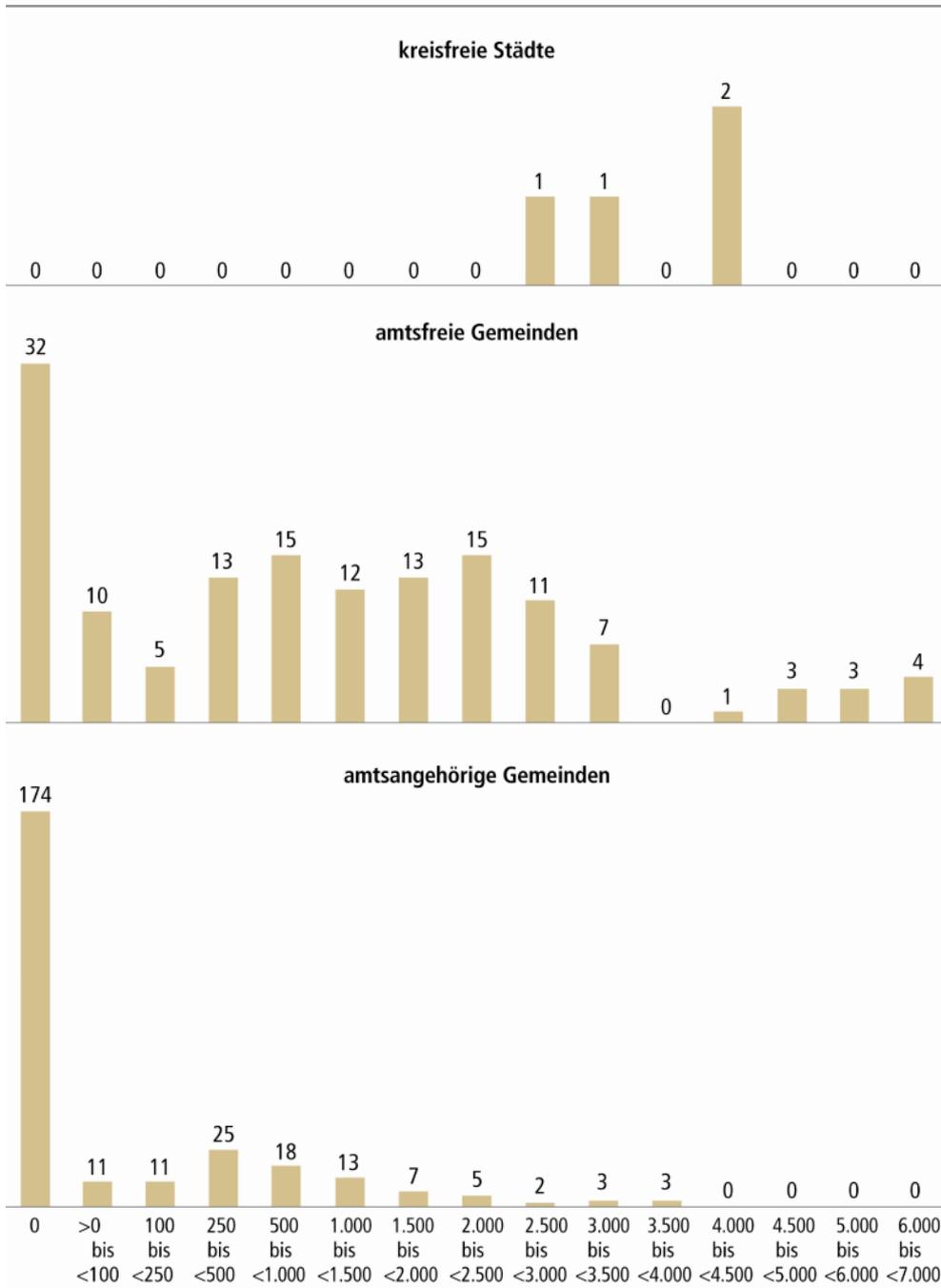
nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Die Häufigkeitsverteilung der Kreditverbindlichkeiten der rechtlich selbstständigen Auslagerungen sowie der unselbstständigen Eigenbetriebe macht strukturelle Unterschiede zwischen den brandenburgischen Gemeinden deutlich. Während die Verbindlichkeiten in knapp 58 Prozent der Gemeinden (243 Gemeinden, davon 206 schuldenfrei) mit höchstens 250 Euro je Einwohner allenfalls eine untergeordnete Rolle spielten, hatten in 106 brandenburgischen Gemeinden Ende 2007 die Auslagerungen Schulden von zum Teil deutlich mehr als 1.000 Euro. Die restlichen 71 Gemeinden bewegen sich im Mittelfeld zwischen 250 Euro und 1.000 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 35).

**Abbildung 35: Häufigkeitsverteilung der gesamten Schulden der Auslagerungen der Gemeinden am 31.12.2007**

nach Verschuldungsklassen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

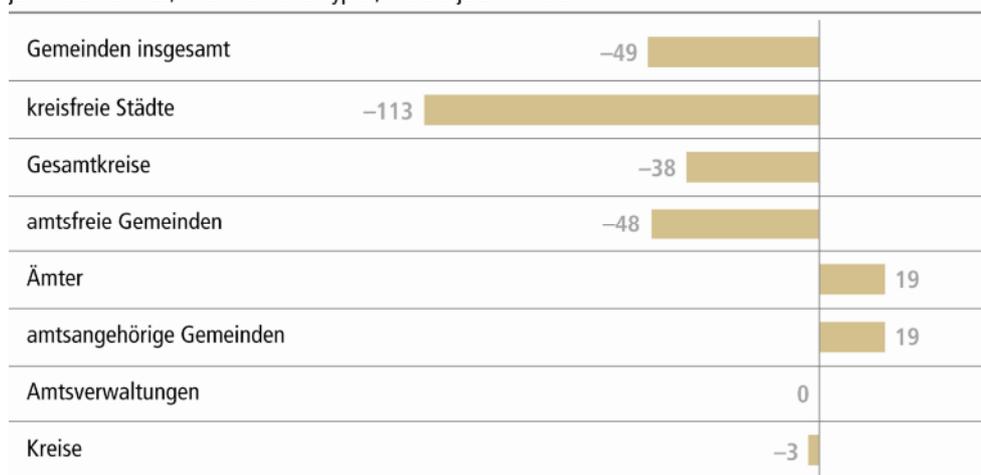
Die Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten der kommunalen Unternehmen zwischen den Jahren 2006 und 2007 lässt einen leichten Rückgang erkennen. Die Verbindlichkeiten der FEUs in Brandenburg gingen in diesem Zeitraum um durchschnittlich 49 Euro je Einwohner (-2,4 Prozent) zurück, wobei der Schuldenabbau vornehmlich bei den rechtlich selbstständigen Unternehmen erfolgte.

Der Rückgang der Schulden der Auslagerungen in den vier kreisfreien Städten ist deutlich stärker ausgefallen als in den restlichen Kommunen. Allerdings muss hierbei auch deren ungleich höheres Ausgangsniveau berücksichtigt werden. Die Verbindlichkeiten von durchschnittlich 3.728 Euro je Einwohner waren mehr als dreimal so hoch als die der amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden. Dennoch verringerten sich die Gesamtschulden um durchschnittlich 113 Euro je Einwohner (–2,1 Prozent). Darin sind die um mehr als 32 Euro je Einwohner gestiegenen Schulden der unselbstständigen Eigenbetriebe allerdings enthalten.

Die amtsfreien Gemeinden konnten im Jahr 2007 48 Euro je Einwohner (–2,5 Prozent) weniger Schulden bei den Auslagerungen verzeichnen als im Vorjahr. Die Entwicklung bei den amtsangehörigen Gemeinden verlief entgegengesetzt. Hier stieg die Verschuldung der kommunalen Unternehmen im Durchschnitt um fast 20 Euro je Einwohner (+4,4 Prozent) (vgl. Abb. 36).

### Abbildung 36: Entwicklung der Schulden der Auslagerungen 2006/2007

jeweils am 31.12., nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

Anhand der Rangfolge der 20 Gemeinden mit den höchsten Gesamtschulden in Auslagerungen ist auffallend, dass die ersten zwölf Plätze ausschließlich von amtsfreien Gemeinden belegt wurden, ausgenommen die kreisfreien Städte Potsdam und Cottbus. Mit Kreditverbindlichkeiten der Auslagerungen von 6.649 Euro je Einwohner hatte die amtsfreie Gemeinde Guben Ende 2007 die höchsten Investitionsschulden aller brandenburgischen Städte und Gemeinden. Die amtsfreien Gemeinden Wildau (6.611 Euro/Ew.), Belzig (6.502 Euro/Ew.) und Rheinsberg (6.152 Euro/Ew.) folgten mit geringem Abstand. Die Schulden der Auslagerungen der kreisfreien Städte Potsdam und Cottbus betragen 4.594 Euro bzw. 4.012 Euro je Einwohner, die anderen beiden kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel und Frankfurt/Oder mussten aufgrund ihrer geringeren ausgelagerten Gesamtschulden nicht in diese Liste aufgenommen werden (vgl. Abb. 37).

**Abbildung 37: 20 Gemeinden mit den höchsten Gesamtschulden der Auslagerungen am 31.12.2007**

in Euro je Einwohner

Guben	6.649
Wildau	6.611
Belzig	6.502
Rheinsberg	6.152
Hennigsdorf	5.587
Eisenhüttenstadt	5.435
Lübbenau/Spreewald	5.196
Seelow	4.814
Strausberg	4.760
Prenzlau	4.594
Potsdam	4.247
Neuruppin	4.138
Cottbus	4.012
Milmersdorf	3.907
Göritz	3.871
Peitz	3.863
Kleinmachnow	3.472
Zehdenick	3.378
Bad Saarow	3.312
Königs Wusterhausen	3.277

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

### 4.3 Kassenkreditschulden<sup>40</sup>

Kassenkredite sind zwar Verbindlichkeiten wie Investitionskredite, werden aber „üblicherweise“ nicht den kommunalen Schulden zugerechnet. Sie dienen dem Prinzip nach ausschließlich der Liquiditätssicherung im laufenden Geschäft und sollen kurzfristige finanzielle Lücken zwischen Zahlungsein- und -ausgängen überbrücken. Am Ende eines Jahres sollten sie idealerweise gegen null gehen – was in den meisten Gemeinden auch der Fall ist. Ihr Umfang war lange Zeit zu gering, um beachtet und als Schulden mit wahrgenommen zu werden. Seit Beginn des neuen Jahrzehnts ha-

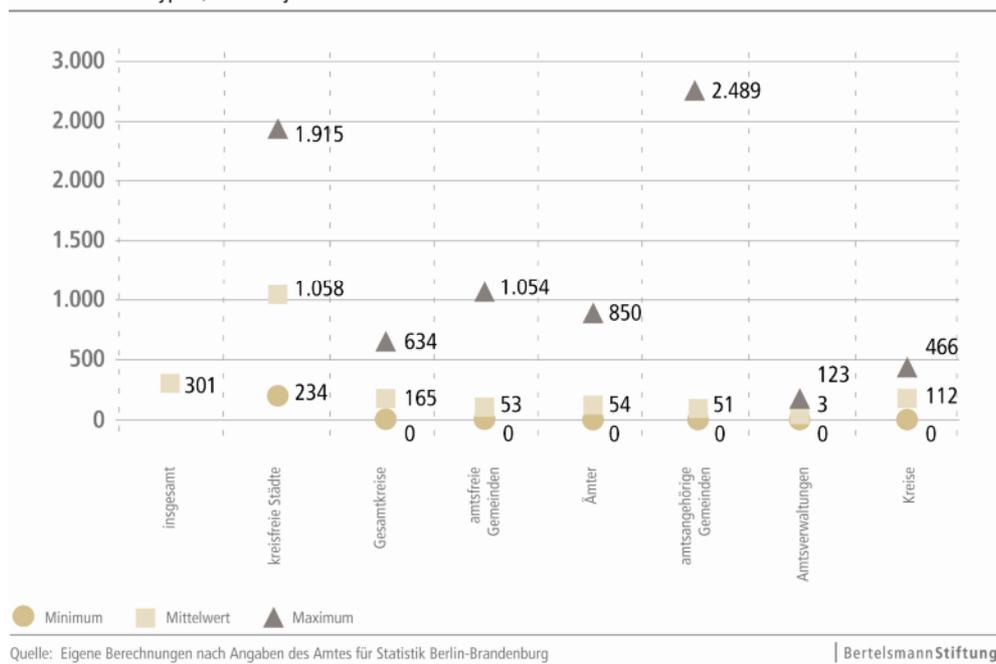
<sup>40</sup> Die rechtlichen Grundlagen für den Einsatz von Kassenkrediten finden sich sowohl in § 87 der GO Brandenburg in der Fassung vom April 2006 als auch in § 76 BbgKVerf in der Fassung vom Dezember 2007.

ben sich aber die Kassenkredite in zahlreichen Gemeinden zu einem dauerhaften Finanzierungselement entwickelt, da herkömmliche Instrumente zur Defizitabdeckung, zum Beispiel die Auflösung von Rücklagen, aufgebraucht waren, um anhaltend hohe Haushaltsdefizite abzudecken. In dieser Form sind sie eigentlich rechtswidrig, drücken aber in besonderer Weise den „fiscal stress“ einer Gemeinde aus. Sind die aufgenommenen Kassenkredite erst einmal zum Beispiel für Personalausgaben oder Sozialleistungen verausgabt, verbleibt ausschließlich der fiskalische Belastungseffekt künftig anfallender Schuldendienstzahlungen. Ihnen stehen weder materielle Werte (z. B. langfristig nutzbare Infrastruktureinrichtungen) noch Zahlungsansprüche in Form zukünftiger Gebühren gegenüber (Junkernheinrich und Micosatt 2008: 37 ff.). Ihre Tilgung kann, sofern keine Vermögensveräußerung dazu herangezogen wird, allein aus Überschüssen des laufenden Haushalts erfolgen, die aber gerade in Kommunen mit hohen Kassenkrediten eher nicht zum Normalfall zählen. Insofern erwachsen aus ihnen erhebliche Gefahren für die kommunale Selbstverwaltungskraft.

In Brandenburg hatten die Kassenkredite, mit einem Durchschnittswert von 301 Euro je Einwohner Ende 2007 allerdings nur einen Anteil von 8,7 Prozent an den Gesamtschulden. Somit nutzen die meisten brandenburgischen Kommunen diese Finanzierungsmöglichkeit so, wie sie gedacht war: als kurzfristige, unterjährig wieder zu tilgende Kredite zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe.

**Abbildung 38: Mittel- und Extremwerte der Kassenkreditschulden der Gemeinden am 31.12.2007**

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner



Mit 1.058 Euro je Einwohner waren die Kassenkreditschulden in den kreisfreien Städten Brandenburgs im Durchschnitt um ein Vielfaches höher als im kreisangehörigen

Raum (165 Euro/Ew.) (vgl. *Abb. 38*). Keine der kreisfreien Städte war liquiditätsschuldenfrei; Cottbus stand mit 1.915 Euro je Einwohner an der Spitze, gefolgt von Frankfurt/Oder (1.419 Euro/Ew.) und Brandenburg an der Havel (1.226 Euro/Ew.). Potsdam wies einen vergleichsweise niedrigen Wert von 234 Euro je Einwohner auf und lag somit unter dem brandenburgischen Durchschnitt.

Das die Kassenkreditproblematik im Wesentlichen eine Angelegenheit weniger Städte und Gemeinde ist, zeigt sich daran, dass sowohl 127 der 144 amtsfreien Gemeinden (88 Prozent) als auch 231 der 272 amtsangehörigen Gemeinden (85 Prozent) ihre Liquidität nicht über Kassenkredite sicherstellen mussten.

Lediglich knapp 14 Prozent aller Gemeinden beanspruchten zum Jahresende 2007 Kredite zur Liquiditätssicherung. Von diesen 58 Gemeinden hatten 43 Gemeinden eine Schuldenbelastung unter 250 Euro je Einwohner, sodass diese Schulden kein gravierendes finanzwirtschaftliches Risiko darstellten. Lediglich vier Kommunen, knapp ein Prozent aller brandenburgischen Gemeinden, hatten Kassenkreditschulden von mehr als 1.000 Euro je Einwohner.

Die Verteilung auf die Verschuldungsklassen sah folgendermaßen aus:

- Die beiden amtsfreien Gemeinden Eisenhüttenstadt und Forst (Lausitz) lagen über 1.000 Euro je Einwohner.
- Sonnewalde und Treuenbrietzen erreichten eine Höhe von jeweils über 700 Euro je Einwohner.
- Alle restlichen dreizehn amtsfreien Gemeinden lagen unter 500 Euro je Einwohner.
- 31 amtsangehörige Gemeinden verzeichneten Werte unter 200 Euro je Einwohner.
- Sieben Gemeinden lagen zwischen 200 und 400 Euro je Einwohner, die Gemeinde Märkisch Luch lag mit 410 Euro je Einwohner knapp darüber.
- Tschernitz mit 2.489 Euro je Einwohner und Döbern mit 1.670 Euro je Einwohner bildeten die Spitzenpositionen.

Die Problematik der Kassenkreditverschuldung Brandenburgs ist insbesondere in den Gebieten östlich und südöstlich von Berlin, den Landkreisen Oder-Spree, Spree-Neiße, Oberspreewald-Lausitz, Dahme-Spreewald und Elbe-Elster vertreten. Diesen Regionen lassen sich neun der zehn Städte der Rangliste (vgl. *Abb. 39*) zuordnen. Diese Gebiete sind traditionell durch Kohlebergbau und chemische und petrochemische Industrie geprägt. Darüber hinaus ist auch die besondere Schuldenbelastung des Großraumes Cottbus erkennbar. Sowohl die drei am höchsten verschuldeten Gemeinden als auch weitere sechs der zehn meistverschuldeten Kommunen Brandenburgs befanden sich Ende 2007 in diesem Gebiet.

Doch nicht nur große Gemeinden sind davon betroffen, sondern auch kleine bis sehr kleine Gemeinden. Dies zeigt sich an der Zuordnung der durchschnittlichen Einwohnerzahlen zu den zehn Städten und Gemeinden mit den höchsten Kassenkreditschulden in Brandenburg: Unter diesen waren zwei amtsangehörige Gemeinden mit durchschnittlich 2.707 Einwohnern sowie fünf amtsfreie Gemeinden mit durchschnittlich 14.124 Einwohnern, wobei Eisenhüttenstadt über 33.000 Einwohner zählte. Mit 2.489 Euro je Einwohner hatte die amtsangehörige Gemeinde Tschernitz bei nur 1.568 Einwohnern die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Kassenkreditschulden aller brandenburgischen Städte und Gemeinden. Ihr folgten Cottbus (1.915 Euro/Ew.) als kreisfreie Stadt mit einer Einwohnerzahl von 103.044 Einwohnern sowie die ebenfalls amtsangehörige Gemeinde Döbern (1.670 Euro/Ew.) mit 3.845 Einwohnern. Die kreisfreien Städte Frankfurt/Oder und Brandenburg an der Havel folgten auf den Plätzen vier und fünf. In beiden Städten wohnten jeweils mehr als 60.000 Einwohner.

**Abbildung 39: Zehn Gemeinden mit den höchsten Kassenkreditschulden am 31.12.2007**

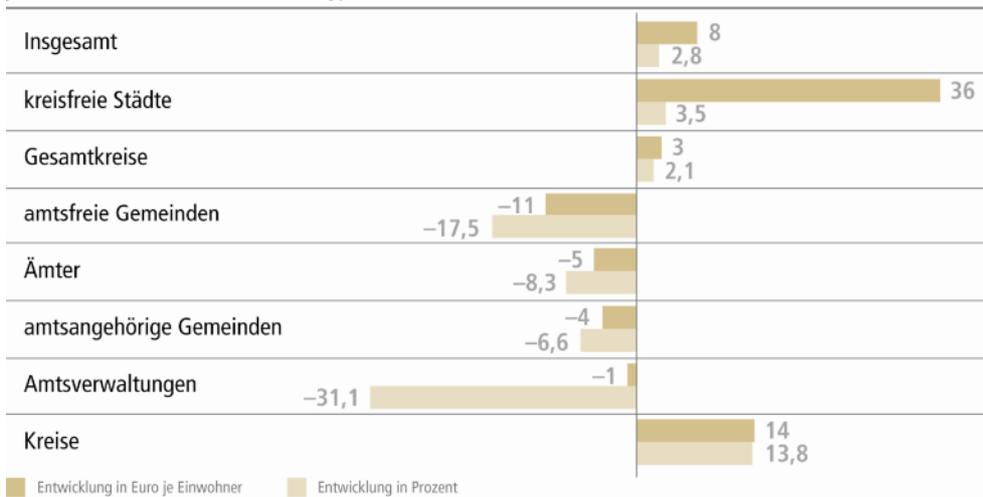
in Euro je Einwohner	
Tschernitz	2.489
Cottbus	1.915
Döbern	1.670
Frankfurt (Oder)	1.419
Brandenburg an der Havel	1.226
Eisenhüttenstadt	1.054
Forst (Lausitz)	1.000
Treuenbrietzen	787
Sonnenwalde	724
Schönnewalde	474

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg | BertelsmannStiftung

Das wirtschaftliche Wachstum und die damit verbundene fiskalische Entspannung in den Jahren 2006 und 2007 wirkten sich auf das Kassenkreditvolumen der brandenburgischen Gemeinden nur bedingt positiv aus. Im Durchschnitt aller Gemeinden stiegen die Kassenkreditschulden weiter um rund 8 Euro je Einwohner an (2,8 Prozent); der Bundesdurchschnitt lag mit 3,4 Prozent darüber. Das Wachstum ging dabei im Wesentlichen auf das Konto der kreisfreien Städte, deren durchschnittliche Liquiditätsschulden binnen eines Jahres um 36 Euro je Einwohner (3,5 Prozent) stiegen. In den amtsfreien Gemeinden sank das Kassenkreditvolumen um über 17 Prozent, was einem Wert von mehr als 11 Euro je Einwohner entsprach. Auch die amtsangehörigen Gemeinden konnten von dieser Entwicklung profitieren. So nahmen hier die Verbindlichkeiten durch die Kassenkredite mehr als 6 Prozent (−4 Euro/Ew.) ab (vgl. Abb. 40).

**Abbildung 40: Durchschnittliche Entwicklung der Kassenkreditschulden  
2006/2007 jeweils am 31.12.**

jeweils am 31.12., nach Gemeindetypen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

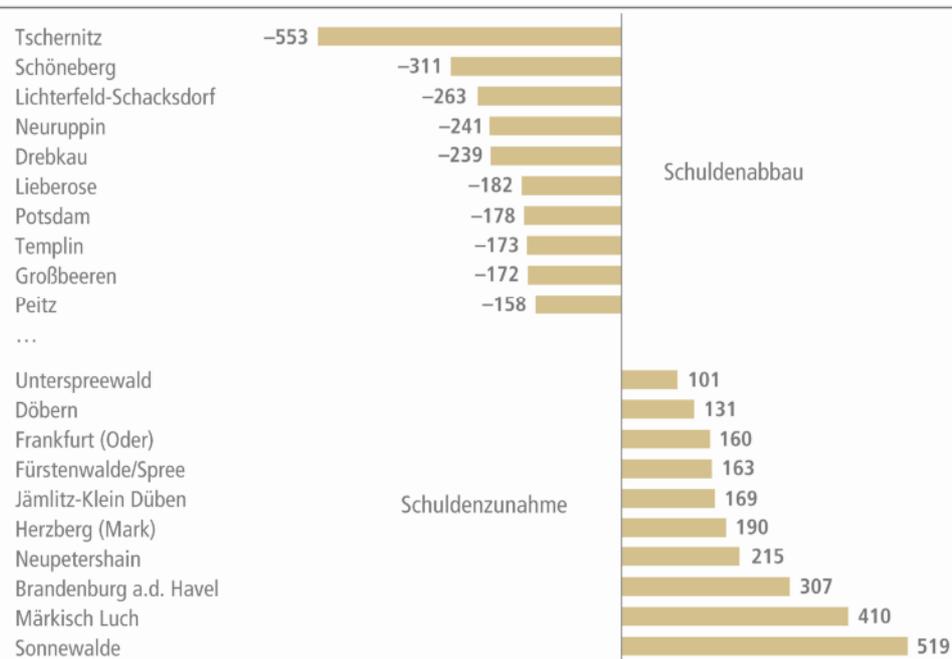
BertelsmannStiftung

Hinter den vergleichsweise geringen Veränderungen verbergen sich auf einzel-gemeindlicher Ebene erhebliche Unterschiede. Während Potsdam das Volumen um 43 Prozent senken konnte (von 412 Euro/Ew. auf 234 Euro/Ew.), stieg es in Brandenburg an der Havel um 33 Prozent von 919 Euro je Einwohner auf 1.226 Euro je Einwohner. Die Stadt Frankfurt/Oder musste eine Steigerung von knapp 13 Prozent (1.259 Euro/Ew. auf 1.419 Euro/Ew.) hinnehmen, wogegen Cottbus seine Kassenkreditverbindlichkeiten nur um etwas über 5 Prozent (von 1.816 Euro/Ew. auf 1.915 Euro je Ew.) erhöhte.

Das höchste Wachstum innerhalb der amtsfreien Gemeinden verzeichnete die Gemeinde Sonnewalde mit 253 Prozent (von 205 Euro/Ew. auf 724 Euro/Ew.). In acht amtsfreien und in 21 amtsangehörigen Gemeinden erhöhten sich die Kassenkredite von 2006 zu 2007 um bis zu 300 Euro je Einwohner. Eine amtsfreie Gemeinde erhöhte das Kassenkreditvolumen in dieser Zeit um mehr als 500 Euro je Einwohner und bei einer amtsangehörigen Gemeinde lag die Erhöhung zwischen 400 und 500 Euro je Einwohner. Dagegen konnten 20 amtsfreie Gemeinden und 23 amtsangehörige Gemeinden das Volumen um bis zu 300 Euro je Einwohner reduzieren. Zwei weitere Gemeinden sogar bis über 500 Euro je Einwohner (vgl. Abb. 41).

**Abbildung 41: Zehn Gemeinden mit der größten Veränderung der Kassenkreditschulden am 31.12.2007**

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

## Literaturverzeichnis

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Pressemitteilung Nr. 48 vom 25.02.2008.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Pressemitteilung Nr. 77 vom 20.03.2008.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Pressemitteilung Nr. 108 vom 23.04.2008.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Pressemitteilung Nr. 158 vom 23.06.2008.
- Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder“ (Hrsg.). *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2007*. Wiesbaden 2009. (= Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Reihe 2, Bd. 1).
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Wer, wo wie viele? – Bevölkerung in Deutschland 2025*. Gütersloh 2009.
- Boettcher, Florian, und Martin Junkernheinrich unter Mitarbeit von Gerhard Micosatt. *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen 2008*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2010.
- Bundesagentur für Arbeit. *Arbeitsmarkt in Zahlen*. Dezember. Nürnberg 2006.
- Bundesagentur für Arbeit. *Arbeitsmarkt in Zahlen*. Dezember. Nürnberg 2007.
- Fehr, Hans, und Gitte Halder. „Alternde Bevölkerung, öffentliche Budgets und intergenerative Wohlfahrt“. *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung*. Hrsg. Bernd Genser. Berlin 2005.
- Junkernheinrich, Martin. *Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse*. Berlin 1991. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1)
- Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt: *Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunale Handlungsoptionen*. Essen 2005.
- Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt unter Mitarbeit von Florian Boettcher. *Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2007.
- Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt. *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2008.
- Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt. *Kommunalstrukturen in Deutschland – Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2009.
- Rehm, Hannes, und Michael Tholen. *Kommunalverschuldung - Befund, Probleme, Perspektiven*. Berlin 2008.
- Schwarting, Gunnar. *Haushaltssolidierung in Kommunen*. Leitfaden für Rat und Verwaltung. Berlin 2006.
- Seitz, Helmut. „Implikationen der demografischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen“. *Kommunalfinanzen. Beiträge zur aktuellen Debatte*. Hrsg. Michael Nierhaus. Potsdam 2005. (= KWI-Arbeitshefte, Nr. 9).
- Zimmermann, Horst. *Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*. 2. überarb. Aufl. Berlin 2009. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 211).

---

## Internetabrufe:

Bundesagentur für Arbeit. Online unter:

<[http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000000/html/start/karten/aloq\\_kreis\\_jahr.html](http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000000/html/start/karten/aloq_kreis_jahr.html)> (Download 12.12.2009)

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. *Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg 2007 bis 2030*. Online unter:

<[http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/Stat\\_Berichte/2008/Prognose2008\\_monitor.pdf](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/Stat_Berichte/2008/Prognose2008_monitor.pdf)> (Download 05.11.2009)

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. *Bevölkerungsstand Brandenburg OT\_A1.4 Dezember 2007*. Online unter:

<[http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Statistiken/statistik\\_OT.asp?Ptyp=600&Sageb=12004&creg=BBB&anzwer=3](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Statistiken/statistik_OT.asp?Ptyp=600&Sageb=12004&creg=BBB&anzwer=3)> (Download 21.07.2009)

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. *Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2009*. Online unter:

<[http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/produkte/jahrbuch/jb2009/BB\\_Jahrbuch\\_2009.pdf](http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/produkte/jahrbuch/jb2009/BB_Jahrbuch_2009.pdf)> (Download 17.07.2009)

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Online unter:

<<https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/online;jsessionid=79E9F56740EE88AFF1F7454845826ED6.worker1?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1260628988960&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&werteabruf=Werteabruf>> (Download 12.12.2009)

**Gesetzestexte:**

GO BB – Gemeindeordnung für das Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2001 (GVBl.I/01, [Nr. 14], S.154), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. April 2006 3 (GVBl.I/06, [Nr. 04], S.46, 47).Online unter:

<[http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land\\_bb\\_bravors\\_01.c.13901.de](http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.13901.de)> (Download 31.08.2009).

BbgKVerf – Kommunalverfassung des Landes Brandenburg. Vom 18. Dezember 2007 (GVBl.I/07, [Nr. 19], S.286). Online unter:

<[http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land\\_bb\\_bravors\\_01.c.47187.de](http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.47187.de)> (Download 31.08.2009).

## Anhang

### Anhang 1: Haushaltsergebnisse der Kernverwaltungen 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

Gemeindetyp	Primär- ergebnis	Finanz- ergebnis	ordentliches Ergebnis	Vermögens- ergebnis	Jahres- ergebnis
<b>Mittelwerte</b>					
Gemeinden gesamt	94,50	-17,28	77,22	30,88	108,11
kreisfreie Städte	8,49	-50,34	-41,85	46,38	4,52
Gesamtkreise	110,01	-11,32	98,69	28,09	126,78
amtsfreie Gemeinden	131,38	-4,80	126,58	21,06	147,63
Ämter	147,94	-17,43	130,51	11,80	142,31
amtsang. Gemeinden	138,26	-16,46	121,81	11,85	133,66
Amtsverwaltungen	9,68	-0,97	8,71	-0,05	8,65
Kreise	-24,29	-4,29	-28,58	8,66	-19,92
<b>Minima</b>					
kreisfreie Städte	-137,59	-65,19	-189,46	1,46	-109,97
Gesamtkreise	3,42	-39,68	-10,13	4,16	2,19
amtsfreie Gemeinden	-1.300,22	-669,05	-1.243,68	-315,61	-1.240,90
Ämter	-869,99	-174,01	-847,45	-9,73	-848,26
amtsang. Gemeinden	-5.917,06	-319,14	-5.648,10	-133,13	-5.648,10
Amtsverwaltungen	-87,12	-35,07	-83,30	-1,48	-84,00
Kreise	-129,45	-19,33	-147,38	-7,79	-147,61
<b>Maxima</b>					
kreisfreie Städte	112,08	-35,45	76,62	195,46	78,08
Gesamtkreise	180,21	21,06	201,27	71,73	273,00
amtsfreie Gemeinden	3.692,70	265,11	3.775,00	164,27	3.806,42
Ämter	1.408,06	57,30	1.446,75	115,92	1.449,43
amtsang. Gemeinden	11.977,46	592,59	12.570,05	622,45	12.557,17
Amtsverwaltungen	75,93	18,25	77,41	1,91	77,41
Kreise	48,39	12,06	50,55	51,33	88,69

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

## Anhang 2: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände 2007

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

Gemeindetyp	allgemeine Deckungsmittel	ordentliche Einnahmen der lfd. Verwaltung	soziale Leistungen	ordentliche Ausgaben der lfd. Verwaltung
<b>Mittelwerte</b>				
Gemeinden gesamt	1.219,36	2.607,30	325,58	2.512,80
kreisfreie Städte	1.408,83	2.887,88	413,59	2.879,39
Gesamtkreise	1.185,20	2.556,72	309,72	2.446,71
amtsfreie Gemeinden	876,68	1.389,07	3,38	1.257,68
Ämter	774,32	1.583,89	1,61	1.435,95
amtsang. Gemeinden	759,64	1.225,60	0,46	1.087,34
Amtsverwaltungen	14,67	358,29	1,15	348,61
Kreise	326,55	1.133,36	306,65	1.157,65
<b>Minima</b>				
kreisfreie Städte	1.366,18	2.661,79	325,87	2.549,71
Gesamtkreise	1.079,44	2.369,46	257,52	2.278,73
amtsfreie Gemeinden	396,71	827,66	-0,30	799,66
Ämter	428,40	1.070,90	-0,61	969,40
amtsang. Gemeinden	-153,17	-20,42	-1,62	573,31
Amtsverwaltungen	0,00	168,98	-0,61	163,78
Kreise	233,73	989,33	251,38	969,84
<b>Maxima</b>				
kreisfreie Städte	1.464,27	3.319,21	516,93	3.456,80
Gesamtkreise	1.380,14	2.858,53	460,84	2.838,74
amtsfreie Gemeinden	4.687,39	5.319,91	25,00	2.389,46
Ämter	2.573,36	3.424,85	12,54	2.412,76
amtsang. Gemeinden	17.975,04	18.251,21	16,20	8.135,07
Amtsverwaltungen	63,44	711,70	12,54	712,07
Kreise	465,42	1.431,56	460,54	1.523,10

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

### Anhang 3: Jahresabschlüsse der kommunalen FEUs 2006

nach Gemeindetypen, in Euro je Einwohner

Gemeindetyp	Betriebs- ergebnis	Finanz- ergebnis	ordentliches Ergebnis	außer- ordentliches Ergebnis	Gewinn/ Verlust bzw. Überschuss/ Fehlbetrag
<b>Mittelwerte</b>					
Gemeinden gesamt	81,82	-72,94	8,88	5,63	-2,58
kreisfreie Städte	80,21	-135,86	-55,66	4,41	82,22
Gesamtkreise	82,11	-61,60	20,52	5,85	11,78
amtsfreie Gemeinden	84,48	-71,62	12,86	7,30	4,54
Ämter	11,53	-16,39	-4,85	-0,69	-7,12
amtsang. Gemeinden	11,35	-16,26	-4,91	-0,69	-7,11
Amtsverwaltungen	0,18	-0,12	0,06	-0,01	-0,01
Kreise	10,57	0,23	10,80	-0,03	9,31
<b>Minima</b>					
kreisfreie Städte	35,65	-194,26	-158,60	-0,87	-167,04
Gesamtkreise	-16,24	-89,58	-45,32	-23,32	-16,80
amtsfreie Gemeinden	-250,53	-270,17	-377,07	-475,78	-482,17
Ämter	-151,70	-102,40	-189,24	-33,80	-193,66
amtsang. Gemeinden	-295,16	-177,74	-378,69	-146,42	-387,43
Amtsverwaltungen	-2,33	-3,17	-2,83	-0,33	-4,78
Kreise	-21,76	-8,78	-30,54	-3,18	-28,83
<b>Maxima</b>					
kreisfreie Städte	152,29	-84,93	6,89	24,35	-18,54
Gesamtkreise	159,36	-29,08	69,79	49,10	57,44
amtsfreie Gemeinden	313,84	115,84	204,56	338,94	173,28
Ämter	142,82	11,24	40,42	0,32	38,15
amtsang. Gemeinden	279,74	24,26	106,66	1,98	102,00
Amtsverwaltungen	3,43	0,05	2,20	0,00	1,58
Kreise	77,26	6,64	72,59	2,39	65,27

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

BertelsmannStiftung

## Anhang 4: Einnahmenstruktur im „Konzern Kommune“ 2006

nach Gemeindetypen, Größenklassen und Organisationseinheiten, in Euro je Einwohner

Gemeindetyp und Größenklasse	Kernverwaltung				Auslagerungen		Umsatz- erlöse im „Konzern Kommune“ (in Prozent)
	Gewerbe- steuer	Einkommen- steueranteil	Schlüssel- zuwei- sungen	allg. Deckungs- mittel	Umsatz- erlöse	Anteil an den gesam- ten Umsatz- erlösen	
Gemeinden insgesamt	177,92	103,18	460,93	1.008,47	1.264,46	35,4	3.573,91
kreisfreie Städte	245,12	117,54	508,30	1.195,49	2.559,27	54,1	4.732,35
<100.000	204,99	105,59	535,54	1.165,97	2.351,05	50,3	4.673,28
<200.000	266,91	124,03	493,50	1.211,52	2.672,36	56,1	4.764,44
amtsfreie Gemeinden	175,05	105,74	309,01	782,43	725,17	36,8	1.971,41
20.000 – 50.000	187,63	108,96	311,39	806,68	1.236,90	49,7	2.488,42
10.000 – 20.000	171,25	110,46	310,19	785,36	527,81	30,0	1.757,49
<10.000	128,65	103,58	297,51	716,72	315,94	20,6	1.530,52
<5.000	305,27	65,91	334,01	875,47	98,18	6,4	1.535,67
amtsang. Gemeinden	122,92	76,69	329,13	691,80	110,41	8,8	1.248,55
5.000 – 10.000	113,57	76,60	369,17	709,89	215,01	14,4	1.495,26
3.000 – 5.000	107,32	90,55	323,98	687,55	172,50	12,4	1.392,52
<3000	157,09	76,20	323,37	726,20	102,54	8,2	1.248,67
<1000	69,86	68,13	336,69	625,74	64,70	5,8	1.106,65
Kreise	0	0	139,81	205,76	413,79	28,4	1.457,85
<100.000	0	0	180,17	265,84	652,34	36,7	1.775,29
<250.000	0	0	138,10	203,21	402,69	27,9	1.444,41
Gesamtkreise	165,81	100,59	452,39	974,75	1.031,03	30,6	3.365,06
<100.000	99,49	73,34	516,83	949,78	1.176,40	33,6	3.501,91
<250.000	168,62	101,74	449,66	975,81	1.024,87	30,5	3.359,26
Amtsverwaltungen	0	0	0	14,88	5,99	1,7	360,79
10.000 – 20.000	0	0	0	18,92	26,39	7,1	373,44
5.000 – 10.000	0	0	0	14,80	1,64	0,5	353,06
<5.000	0	0	0	4,54	0	0	416,22
Ämter	122,92	76,69	329,13	706,68	116,41	7,2	1.609,34
10.000 – 20.000	351,20	91,22	311,50	945,70	151,59	8,0	1.903,56
<10.000	73,85	74,06	331,38	652,37	111,07	7,2	1.544,68
<5.000	60,28	66,85	351,97	675,69	80,56	5,2	1.545,28

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

| BertelsmannStiftung

## Anhang 5: Ausgabenstruktur im „Konzern Kommune“ 2006

nach Gemeindetypen, Organisationseinheiten und Größenklassen, in Euro je Einwohner

Gemeindetyp und Größenklasse	Personalausgaben im „Konzern Kommune“		Investitionsausgaben im „Konzern Kommune“	
	Personalausgaben in Euro je Einwohner	davon Anteil der Auslagerungen in Prozent	Investitionen in Euro je Einwohner	davon Anteil der Auslagerungen in Prozent
Gemeinden insgesamt	1.044,28	44,1	572,88	38,3
kreisfreie Städte	1.557,58	61,6	810,57	45,9
<100.000	1.381,67	54,2	863,23	21,7
<200.000	1.653,12	65,0	781,97	60,4
amtsfreie Gemeinden	511,82	30,1	377,57	30,0
20.000 – 50.000	666,25	44,5	436,57	36,1
10.000 – 20.000	418,86	18,6	348,60	28,1
<10.000	418,05	14,3	342,77	22,7
<5.000	390,14	4,9	289,21	16,4
amtsangehörige Gemeinden	159,60	13,6	217,51	5,8
5.000 – 10.000	86,14	26,1	384,61	3,5
3.000 – 5.000	228,35	21,7	289,26	3,9
<3000	161,53	10,7	198,92	8,4
<1000	121,60	8,7	174,79	3,2
Kreise	463,94	51,6	173,69	55,4
<100.000	618,46	57,0	52,37	46,5
<250.000	457,40	51,3	178,83	55,5
Gesamtkreise	951,74	38,9	530,02	36,1
<100.000	1.073,83	39,9	315,08	24,7
<250.000	946,57	38,9	539,12	36,4
Amtsverwaltungen	216,71	1,8	40,31	0,7
10.000 – 20.000	212,12	7,5	39,86	2,9
<10.000	212,16	0,7	39,42	0,2
<5.000	283,00	0	52,08	0
Ämter	376,30	6,8	257,83	5,0
10.000 – 20.000	411,41	8,5	304,05	3,0
<10.000	364,63	6,4	247,84	5,9
<5.000	415,25	5,7	245,76	1,4

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg

| BertelsmannStiftung





**Adresse | Kontakt:**

Bertelsmann Stiftung  
Dr. Kirsten Witte  
Director  
Programm LebensWerte Kommune  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-81030  
Fax 05241 81-681030  
E-Mail [kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de](mailto:kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de)  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

**[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)**