

Prof. Dr. Gisela Färber  
unter Mitarbeit von Dipl. Volkswirtin Stephanie Hengstwerth  
und Dipl. Volkswirt Dirk Zeitz

**FINANZWISSENSCHAFTLICHE ASPEKTE  
DER EINKREISUNG KREISFREIER STÄDTE  
IM LAND BRANDENBURG**

Gutachten  
im Auftrag des Ministeriums des Innern  
des Landes Brandenburg

Speyer, im Oktober 2014

## Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                                                                                    |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Aufgabenstellung und Auftrag des Gutachtens .....</b>                                                                           | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>Die Einkreisung kreisfreier Städte aus finanzwissenschaftlicher Perspektive .....</b>                                           | <b>3</b>  |
| 2.1      | Kreisfreie Städte und Landkreise: Aufgabenerfüllung und Finanzierung .....                                                         | 3         |
| 2.2      | Finanzhilfen bei den jüngeren Gebietsreformen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern .....                                          | 5         |
| 2.3      | Folgen einer Einkreisung für kreisfreie Städte und Landkreise in Brandenburg.....                                                  | 7         |
| 2.3.1    | Veränderungen durch die Einkreisung im derzeitigen kommunalen Finanzausgleich .....                                                | 7         |
| 2.3.2    | Effekte durch Aufgabenverlagerung.....                                                                                             | 9         |
| 2.4      | Simulationsergebnisse der Einkreisung .....                                                                                        | 11        |
| 2.4.1    | Effekte auf die Einnahmenseite .....                                                                                               | 11        |
| 2.4.2    | Effekte auf die Ausgabenseite .....                                                                                                | 12        |
| 2.5      | Schlussfolgerungen aus den Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich und durch die Aufgabenübertragungen.....                    | 18        |
| <b>3</b> | <b>Modelle und Konditionen einer Teilentschuldung der einzukreisenden Städte.....</b>                                              | <b>19</b> |
| 3.1      | Verschuldung der kreisfreien Städte und Landkreise im Vergleich .....                                                              | 21        |
| 3.2      | Instrumente einer Teilentschuldung und Sanierungskonditionen .....                                                                 | 23        |
| 3.3      | Abgrenzungskriterien und Maßstäbe einer Teilentschuldung durch Schuldenübernahme .....                                             | 26        |
| 3.3.1    | Die Annahmen der verschiedenen Modellrechnungen zur Teilentschuldung ....                                                          | 28        |
| 3.3.2    | Ergebnisse der Modellrechnungen zur Teilentschuldung der drei noch kreisfreien Städte.....                                         | 29        |
| 3.4      | Schlussfolgerungen aus den Überlegungen zu einer Teilentschuldung von Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) ..... | 32        |
| <b>4</b> | <b>Vermögens-, Schulden-, Personalübergänge.....</b>                                                                               | <b>33</b> |
| <b>5</b> | <b>Zusammenfassung der Ergebnisse und der Empfehlungen .....</b>                                                                   | <b>36</b> |

## Tabellenverzeichnis

|                                                                                                                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabelle 1:</b> Überblick Finanzhilfen durch Landeshaushalt in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern.....                                                                                                  | 6  |
| <b>Tabelle 2:</b> Aufwendungen und Teilhaushaltsergebnisse je EW nach Aufgabenbereichen .....                                                                                                             | 10 |
| <b>Tabelle 3:</b> Effekte der Einkreisung auf die Einnahmen von Landkreisen und (ehemals) kreisfreien Städten bei konstanten Grundbeträgen.....                                                           | 13 |
| <b>Tabelle 4:</b> Saldo der Ergebnishaushalte 2014 nach Aufgabenverlagerung von kreisfreien Städten an Landkreise.....                                                                                    | 14 |
| <b>Tabelle 5:</b> Aufwendungen und Teilergebnis der Haushalte für „Bogumi I“- und Bogumil II“-Aufgaben von kreisfreien Städten und Landkreisen.....                                                       | 15 |
| <b>Tabelle 6:</b> Teilhaushaltsergebnisse zu Bogumil II und Zuschussbedarf eingekreister Städte für dezentral bleibende Aufgaben .....                                                                    | 16 |
| <b>Tabelle 7:</b> Salden nach Einnahmen- und Aufgaben-/Ausgabenübertragungen einschl. Bogumil II durch Einkreisung .....                                                                                  | 17 |
| <b>Tabelle 8:</b> Fundierte Schulden und Kassenkredite der Kernhaushalte der kreisfreien Städte, der aufnehmenden Landkreise (einschl. kreisangehörige Kommunen) sowie der Landkreise am 31.12.2013 ..... | 20 |
| <b>Tabelle 9:</b> Schuldenstand und Kassenkredite der Kreise (einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände) .....                                                                                        | 21 |
| <b>Tabelle 10:</b> Schulden der kreisfreien Städte und aufnehmenden Landkreise beim nicht-öffentlichen Bereich.....                                                                                       | 22 |
| <b>Tabelle 11:</b> Ergebnisse für Teilentschuldung (TE) nach festen Werten.....                                                                                                                           | 29 |
| <b>Tabelle 12:</b> Ergebnisse für Teilentschuldung nach dem Verhältnis Kassenkredite zu Finanzkraft.....                                                                                                  | 30 |
| <b>Tabelle 13:</b> Ergebnisse für Teilentschuldung durch Übernahme der „passiven“ Kassenkreditverschuldung und Kombimodell .....                                                                          | 31 |

## 1 Aufgabenstellung und Auftrag des Gutachtens

Die Landesregierung Brandenburg steht vor der Entscheidung, ob und unter welchen Bedingungen die kreisfreien Städte des Landes in die an sie angrenzenden Landkreise eingekreist werden sollen. Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 (EK 5/2) "Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020" enthält die Aussage: "Die EK 5/2 empfiehlt, im Anschluss an die Anhörung der Oberbürgermeister eine vertiefte und zielgerichtete Prüfung, ob eine Einkreisung von kreisfreien Städten bei Erhalt und Stärkung der Funktion als Oberzentrum vorgenommen werden soll. Hierbei sollen insbesondere die finanziellen Auswirkungen einer Einkreisungsentscheidung geprüft werden".

Das vorliegende Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg befasst sich mit den finanzwissenschaftlichen Aspekten dieser geplanten Einkreisung. Aus systematischen Gründen wird die Einkreisung aller vier kreisfreien Städte und damit neben den Städten Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) auch die Landeshauptstadt Potsdam untersucht, auch wenn eine Einkreisung der Landeshauptstadt auch aufgrund der Empfehlungen des Gutachtens von Bogumil, Kintzinger und Mehde<sup>1</sup> keine verwaltungswissenschaftliche Grundlage hat. In den Modellrechnungen werden ggf. auch die Daten für eine Einkreisung nur von Cottbus, Frankfurt (Oder) und Brandenburg an der Havel ausgewiesen. Das o.a. Gutachten war zudem im Hinblick auf die Empfehlungen zur Zentralisierung und zum asymmetrisch dezentralen Verbleib von Aufgaben auf die Landkreise resp. die eingekreisten Städte Grundlage der Berechnungen.

Eine Einkreisung kreisfreier Städte hat große Auswirkungen für das Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Die kreisfreien Städte sind größer als andere Städte und von besonderer Zentralität, ihnen werden damit besondere Finanzbedarfe zugestanden. Sie erfüllen neben ihren originären Aufgaben als Gemeinden in ihrem Gebiet auch alle Aufgaben, die im kreisangehörigen Raum den Landkreisen obliegen. Im geltenden Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz werden diese Spezifika in einem Bündel an Verteilungsregeln der Finanzausgleichsmasse sowie besonderer Zuschussbedarfe abgearbeitet, die im Falle einer Einkreisung nicht nur „aktiv“, sondern auch „passiv“ betroffen wären, weil wie andersorts auch, die veränderten Parameter wiederum auf andere einwirken. Diese Komplexität gilt es, in dem vorliegenden Gutachten zu entwirren, die Effekte der finanzpolitischen Einkreisung zu isolieren und sachgerechte Lösungen für die zukünftige Finanzausstattung der dann vormals kreisfreien Städte und der sie aufnehmenden Landkreise zu finden. Da drei der zur Einkreisung anstehenden Städte Cottbus, Frankfurt (Oder) und Brandenburg an der Havel zudem im Bereich der Kassenkredite sehr hochverschuldet sind, werden überdies auch Modelle der Teilentschuldung geprüft, die wichtig sind, um eine mögliche Asymmetrie der neuen kreisan-

---

<sup>1</sup> Vgl. Bogumil, Jörg; Kintzinger, Christoph; Mehde, Veith: Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg; Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Oktober 2014, S. 61.

gehörigen Städte, die zudem den Kreissitz erhalten sollen<sup>2</sup>, zu den anderen kreisangehörigen Städten und Gemeinden in ihren neuen Landkreisen zu vermeiden.

Die finanzwissenschaftliche Analyse erstreckt sich im Folgenden insbesondere auf:

- die voraussichtlichen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Einkreisung auf die Haushalte der eingekreisten Städte und der sie aufnehmenden nun größeren Landkreise,
- die Auswirkungen der Einkreisung auf die Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs und auf innerkreisliche Ausgleichsmechanismen,
- Modelle, Möglichkeiten und empirische Ergebnisse einer Teilentschuldung der einzukreisenden Städte sowie
- Aspekte des Schulden- und Vermögensübergangs zwischen Stadt und aufnehmendem Landkreis im Falle der Einkreisung.

Die Lehren, die aus der Einkreisung der ehemals kreisfreien Städte Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder sowie aus Einkreisungen in anderen Bundesländern für die brandenburgischen Fälle einer zukünftiger Einkreisung zu ziehen sind, sind dabei zu berücksichtigen.

Folgende finanzwissenschaftliche Konsequenzen und Entscheidungsbedarfe stehen daher im Mittelpunkt der Untersuchung:

1. Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich,
2. Volumen der Aufgabenzentralisierung, der dezentral verbleibenden (Kreis-)Aufgaben und Finanzierungsregeln,
3. Vermögens- und Schuldenübergänge und
4. Möglichkeiten der Teilentschuldung

Für die ersten beiden Fragen werden im Gutachten exemplarisch die Folgen einer fiktiven Einkreisung aller vier kreisfreien Städte durchgerechnet. Dabei können vor allem die Änderungen für die kreisfreien Städte und die Landkreise nachvollzogen werden.

Es werden dabei die Einkreisungen der Landeshauptstadt Potsdam (P) in den Landkreis Potsdam-Mittelmark (PM), Brandenburg an der Havel (BRB) in den Landkreis Havelland (HVL), Cottbus (CB) in den Landkreis Spree-Neiße (SPN) und Frankfurt (Oder) (FF) in den Landkreise Oder-Spree (LOS) betrachtet, so wie sie im Gutachten von Bogumil, Kintzinger und Mehde empfohlen werden<sup>3</sup>. Für die Szenarien werden jeweils die finanziellen Konsequenzen durchgerechnet und Vor- wie Nachteile diskutiert.

Eng verknüpft mit der Frage der Einkreisung ist die Frage der praktischen Organisation des Übergangs von Aufgaben der kreisfreien Städte auf die Landkreise. Dabei stehen vor allem Personal-, Vermögens- und Schuldenübergänge im Vordergrund. Schließlich ist der besonderen und sich dramatisch darstellenden Verschuldungssituation vor allem in den kreisfreien

---

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 62.

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, S. 27.

Städten mit Ausnahme Potsdams Rechnung zu tragen, und es sind Vorschläge zu entwickeln, wie dieses Problem gelöst werden kann.

Die quantitativen Analysen basieren neben den Berechnungen für den kommunalen Finanzausgleich 2014 auf den Daten der Haushaltspläne der kreisfreien Städte und der Landkreise für das Haushaltsjahr 2014. Die Jahresrechnungsstatistiken konnten nicht verwendet werden, weil diese nur Daten für länger zurückliegende Rechnungszeiträume liefern oder nach der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens überwiegend nur als vorläufig vorliegen. Die verwendeten Daten bilden auch nur die erwarteten Teilhaushaltsergebnisse der Haushaltsplanung ab, die allerdings der Haushaltswahrheit unterliegen, soweit sie verlässlich veranschlagt werden können. Soweit die Einkreisungen erst 2018 wie geplant stattfinden werden, sind die Berechnungen zudem zu aktualisieren. Dennoch ist auf der Basis der Haushaltsansätze eine aussagekräftige Analyse nicht nur der finanzwirtschaftlichen Folgen einer Einkreisung möglich, er wird auch der Handlungsbedarf für die Sanierung der Haushalte sichtbar, der bis zum Zeitpunkt der Einkreisung z.T. noch geleistet werden kann und muss.

## **2 Die Einkreisung kreisfreier Städte aus finanzwissenschaftlicher Perspektive**

### **2.1 Kreisfreie Städte und Landkreise: Aufgabenerfüllung und Finanzierung**

Die kreisfreien Städte sind seit der Kommunalisierung der Landkreise in Deutschland<sup>4</sup> den Landkreisen zzgl. der kreisangehörigen Kommunen in ihrem Aufgabenbestand gleichgestellt, d.h. sie verfügen über den gleichen Aufgabenumfang wie Landkreise und kreisangehörige Kommunen zusammen. Landkreise nehmen neben den ihnen von ihren Städten und Gemeinden übertragenen überörtlichen Aufgaben auch viele Aufgaben wahr, die ihnen unmittelbar vom Land übertragen worden sind. Sie werden als Gemeindeverband damit von oben wie von unten mit Aufgaben dotiert. Landkreise können in dem typischerweise dünner besiedelten Raum ihres Territoriums wegen größerer Fallzahlen Skaleneffekte erzielen. Sie internalisieren externe räumliche Effekte bei öffentlichen Leistungen zwischen ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass für die Erfüllung bestimmter Aufgaben eine hinreichende Leistungsfähigkeit der aufgabenerfüllenden Gebietskörperschaft nötig ist. Dies ist vor allem in vielen kleineren Gemeinden nicht gegeben. Auch für die Länder sind die Landkreise – neben den kreisfreien Städten – die Partner schlechthin, wenn ein leistungsstarker, effizienter und gleichmäßiger Vollzug von öffentlichen Aufgaben im ländlicheren Raum außerhalb der Agglomerationen gesichert werden soll.

Im Ländervergleich zeigt sich, dass Art und Umfang der den Landkreisen übertragenen Aufgaben und der den Gemeinden zugewiesenen oder verbleibenden Aufgaben differieren. Eben-

---

<sup>4</sup> Vgl. Burgi, Martin: Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht; in: Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel – Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010, S. 24f.

falls kann die Zuordnung bestimmter Aufgaben auf Landkreis und Gemeinde auch zwischen den kreisangehörigen Gemeinden unterschiedlich sein. In Brandenburg trifft dies insbesondere für den Aufgabenumfang der sechs Großen kreisangehörigen Städte zu, die sich allerdings wiederum bei diesen Aufgaben unterscheiden<sup>5</sup>. Auf die detaillierten Ausführungen im Gutachten Bogumil, Kintzinger und Mehde wird insoweit verwiesen<sup>6</sup>.

Die Finanzierung der Landkreise, die praktisch keine Steuerertragskompetenzen besitzen<sup>7</sup>, erfolgt entsprechend der zugewiesenen Aufgaben „von oben“ und „von unten“: Für vom Land pflichtig übertragene Aufgaben erhalten die Kreise mehr oder weniger pauschalierte Kostenerstattungen, zugleich sind sie an den Steuereinnahmen ihrer Städte und Gemeinden über die Kreisumlage beteiligt. Zudem erhalten Landkreise mittelbar und unmittelbar Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, indem die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen in die Kreisumlagegrundlagen eingehen, die Landkreise aber ebenfalls eigene Schlüsselzuweisungen zur ergänzenden Finanzierung ihres Finanzbedarfs erhalten.

Kreisfreie Städte nehmen die Aufgaben, die sonst von den Landkreisen erfüllt werden, selbst wahr. Sie vereinen in sich damit ihre originäre Funktion als Gemeinde (gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben) mit der eines Gemeindeverbandes. Die Erfüllung der Kreisaufgaben ist für die kreisfreien Städte ebenfalls mit entsprechenden Ausgaben verbunden. Die kreisfreien Städte können hierfür naturgemäß hierfür allerdings nicht wie die Kreise eine Umlage bei ihren kreisangehörigen Gemeinden erheben, sondern erhalten ebenfalls entsprechende Kostenerstattungen durch das Land, sind ansonsten aber auf ihre eigenen Einnahmen aus Steuern und auf die durch das Land gewährten Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs angewiesen. In Brandenburg erhalten die kreisfreien Städte zudem eine pauschale Schlüsselzuweisung nach § 5 Abs. 3 BbgFAG aus einer Teilmenge von 4,2% der Schlüsselmasse zur Abdeckung von Aufwendungen für die Erfüllung von Kreisaufgaben.

Im Fall einer Einkreisung einer kreisfreien Stadt stellt sich grundsätzlich die Frage, in welchem Umfang die Aufgaben der kreisfreien Stadt ganz oder teilweise dem Landkreis übertragen werden sollen. Werden die Aufgaben nur teilweise dem Landkreis übertragen, würde eine Asymmetrie im Hinblick auf die Aufgabenumfänge der kreisangehörigen Gemeinden entstehen. Denn mit unterschiedlichen Aufgaben sind auch unterschiedliche Kosten für die sie erfüllenden Gemeinden und Städte verbunden. Es bestehen dann in der Folge asymmetrische Finanzbedarfe. Ein Finanzausgleichssystem sollte Unterschiede im Aufgabenbestand und die daraus resultierenden unterschiedlichen Kostenbelastungen berücksichtigen.

Da kommunale Finanzausgleichssysteme für kreisfreie Städte und Landkreise sowie deren kreisangehörige Gemeinden und Städte in den meisten Fällen unterschiedliche Ermittlungssysteme für Finanzbedarfe vorsehen, haben Statusänderungen wie die Aufgabe des Status einer kreisfreien Stadt erhebliche Konsequenzen für das Finanzausgleichssystem insgesamt

---

<sup>5</sup> Hierzu zählen die ehemals kreisfreien Städte Schwedt und Eisenhüttenstadt sowie Bernau, Eberswalde, Falkensee und Oranienburg.

<sup>6</sup> Vgl. Bogumil, Jörg; Kintzinger, Christoph; Mehde, Veith: a.a.O., S. 28ff

<sup>7</sup> Vgl. Zimmermann, Horst: Kommunalfinanzen, Baden-Baden 2009, S. 185 ff.

und insbesondere für die davon betroffenen Gemeinden und Städte sowie die Landkreise. Hinzu kommen bei einer Einkreisung die Effekte der Übertragung von Aufgaben und damit verbundene Einnahmen und Aufwendungen auf den Landkreis. Grundsätzlich stellt sich dabei das Problem, dass Skaleneffekte und Einsparungen zwar erreicht, häufig jedoch, wenn nicht gar meistens, erst auf einer Zeitachse realisiert werden können, insb. auch dann, wenn man auf betriebsbedingte Kündigungen verzichtet. Je nach Modell des Übergangs (ganze Einrichtungen gehen auf den Landkreis über oder der Landkreis übernimmt nur die benötigten Ressourcen – Personal wie Ausstattung) hat eine der Ebenen zunächst im Verhältnis zum tatsächlichen Bedarf zu hohe Aufwendungen, denen keine Leistungen gegenüberstehen. Dies gilt es bei der Konzeptionierung und bei der Durchführung der Einkreisung zu berücksichtigen und zu guten Lösungen zu bündeln, die auch diese Übergangsprobleme berücksichtigen.

## **2.2 Finanzhilfen bei den jüngeren Gebietsreformen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern**

Bei allen Gebietsreformen in der jüngeren Vergangenheit in Ostdeutschland hat es für diese Übergangsprobleme Finanzhilfen gegeben. In Sachsen wurde in 2008 eine Kreisneugliederung durchgeführt, die eine Reduzierung der Landkreise und kreisfreien Städte umfasste. Die Kreisneugliederung erfolgte im Großen und Ganzen durch Zusammenschluss der bisherigen Landkreise und kreisfreien Städte. Als kreisfreie Städte verblieben Dresden, Leipzig und Chemnitz. Im Zuge der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern 2011, gab es auch hier eine Reduzierung der Landkreise sowie der kreisfreien Städte auf Schwerin und Rostock.

In beiden Ländern (siehe Tab. 1) umfassen die Finanzhilfen eine Anschubfinanzierung durch das Land sowie einen Zentralitätsausgleich für ehemalige Kreisstädte bzw. ehemalige kreisfreie Städte, die nicht Kreisstadt wurden. Die Finanzhilfen dienten vorrangig dazu strukturelle Anpassungsmaßnahmen durchzuführen, notwendige Investitionen zu tätigen und die Verwaltung umzugestalten. Beide Länder haben auf eine einmalige Teilentschuldung durch das Land im Zuge der Zusammenlegung und Einkreisung verzichtet. Im Gegenzug konnten die Zuweisungen vom Land teilweise zum Schuldenabbau eingesetzt werden. Moniert wurde dabei, dass vor allem in Sachsen keine festen Anteile zur Schuldentilgung vereinbart wurden. In den überwiegenden Fällen handelt es sich hierbei um eine „Kann“-Regelung<sup>8</sup>.

Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern müssen die Strukturbeihilfen für die neuen Landkreise verpflichtend zum Schuldenabbau eingesetzt werden. Das Land stellt hierfür insgesamt 12 Mio. Euro zur Verfügung, die nach Bedarf verteilt werden, nämlich im Verhältnis des Fehlbetrages zum kumulierten Fehlbetrag aller Landkreise. Als weitere Maßnahme sind die kreisangehörigen Gemeinden auf eine Frist von 10 Jahren verpflichtet eine Umlage (Altfehlbetragsabgabe) an die neu gebildeten Landkreise zu zahlen, damit dieser die Altschulden tilgen kann,

---

<sup>8</sup> Holtkamp, Lars; Bathge, Thomas: Gutachten zum Umgang mit kommunalen Schulden im Rahmen einer Reform der Kommunal- und Landesverwaltung, im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag, Juni 2014, S. 47 ff.



da die Altschulden der Landkreise auf die neuen (zusammengelegten) Landkreise übergegangen sind.

**Tabelle 1:** Überblick Finanzhilfen durch Landeshaushalt in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern

|                                         | <b>Sachsen<sup>9</sup></b>                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Mecklenburg-Vorpommern<sup>10</sup></b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Neugliederung</b>                    | 2008<br>Reduzierung der Landkreise von 22 auf 10; der kreisfr. Städte von 7 auf 3                                                                                                                                                                                              | 2011<br>Reduzierung der Landkreise von 12 auf 6; der kreisfr. Städte von 6 auf 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Anschubfinanzierung durch Land</b>   | <b>pauschale Zuweisungen<sup>11</sup></b> (je 10 Mio. Euro) an die bisherigen 22 Landkreise und bisherige kreisfr. Städte Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau in drei Raten (davon 5 Mio. Euro zum Schuldenabbau)<br><b>Kosten: (22+4) x 10 Mio. Euro = 260 Mio. Euro</b> | - neue Landkreise erhalten einmalige Anschubfinanzierung zum 1.1.2013 (kann zum Schuldenabbau eingesetzt werden)<br><b>Kosten insg.: 12 Mio. Euro</b><br><br>- <b>Strukturbeihilfe</b> für die neuen Landkreise (nur zum Schuldenabbau <sup>12</sup> )<br><b>Kosten insg.: 12 Mio. Euro</b>                                                                                                                                                                                   |
| <b>Zentralitätsausgleich</b>            | jährliche <b>Förderpauschale an Städte</b> , die nicht mehr Kreisstadt sind oder als ehemals kreisfreie Stadt nicht Kreissitz wurden (kann bis zu 50 v.H. zum Schuldenabbau eingesetzt werden)<br><b>Kosten: über fünf Jahre 28,8 Mio. Euro für insgesamt 15 Städte</b>        | einmalige <b>Anpassungsbeihilfe</b> für Städte, die Kreisfreiheit verlieren und nicht Kreissitz werden sowie für die ehemaligen Kreisstädte (kann zum Schuldenabbau eingesetzt werden)<br><b>Kosten insg.: 12 Mio. Euro</b>                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Teilentschuldung der Altschulden</b> | aufgrund niedriger Liquiditätskredite keine Finanzhilfen für Teilentschuldung der Kommunen                                                                                                                                                                                     | - mittels „ <b>Altfehlbetragsabgabe</b> “ tilgen kreisangehörige Gemeinden über eine Umlage an den neuen Landkreis dessen Altschulden, die sich durch Aufnahme alter Kreise erhöht haben (§ 25 FAG M-V)<br>- vorerst keine Entschuldung der Reformbeteiligten<br>- Landesregierung hat erst im Doppelhaushalt 2012/2013 einen <b>kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds</b> in Höhe von 100 Mio. Euro eingerichtet, aus dem Zuweisungen an Kommunen und Landkreise erfolgen |

Quelle: eigene Darstellung

<sup>9</sup> Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze vom 29.01.2008.

<sup>10</sup> Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12.07.2010.

<sup>11</sup> Sächsischer Landtag, Drs. 4/8811.

<sup>12</sup> „Die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Landkreise richtet sich nach dem Verhältnis des auf den jeweiligen Landkreis zum 31.12.2010 entfallenden Fehlbetrages zum kumulierten Fehlbetrag aller Landkreise“, (§ 44 FAG M-V).

Mecklenburg-Vorpommern hat im späteren Verlauf einen kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds eingerichtet, dem 2012 einmalig 100 Mio. Euro als Sondervermögen zugewiesen wurden. Nach § 22 FAG M-V<sup>13</sup> werden die Hilfen den Kommunen und Landkreisen auf Antrag gewährt, mit dem Ziel, dass diese den Haushaltsausgleich eigenständig auf Dauer erreichen.<sup>14</sup>

### 2.3 Folgen einer Einkreisung für kreisfreie Städte und Landkreise in Brandenburg

Die Folgen einer Einkreisung treffen c.p. die Einnahmen und Ausgaben nicht nur der direkt davon betroffenen Städte und Landkreise, sondern häufig das gesamte kommunale Finanzausgleichssystem und damit alle Gemeinden und Gemeindeverbände eines Landes. Der Verlust der Kreisfreiheit geht nämlich einher mit dem Verlust bestimmter (Bedarfs-)Ansätze, die den besonderen Aufgaben und der Stellung dieser Städte im Vergleich zu anderen kreisangehörigen Gemeinden Rechnung tragen. Durch Änderungen im Aufgabenbestand werden zusätzliche Einnahmen- und Kostenblöcke zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen verschoben. Für die Analyse der Effekte einer Einkreisung müssen damit beide Seiten betrachtet werden. Auf der Basis des FAG 2014 und der Haushaltsansätze der kreisfreien Städte sowie der sie aufnehmenden Landkreise werden im folgenden im Rahmen einer Simulationsrechnung die wesentlichen Effekte einer Einkreisung der kreisfreien Städte ermittelt.

#### 2.3.1 Veränderungen durch die Einkreisung im derzeitigen kommunalen Finanzausgleich

Auf der Basis des derzeit geltenden Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (nachfolgend BbgFAG) lassen sich verschiedene Merkmale identifizieren, die bei einer Einkreisung der kreisfreien Städte bzw. des Wegfalls des damit verbundenen Status ebenfalls entfielen.

Für den derzeitigen Finanzierungsmodus der **kreisfreien Städte** brächte dies folgende weitreichende Konsequenzen mit sich, im einzelnen:

- **Aufteilung der Finanzausgleichsmasse nach Entnahmen**

Nach § 5 Abs. 3 BbgFAG werden die allgemeinen Schlüsselzuweisungen aufgeteilt, in dem 1. 67,8 vom Hundert an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte für Gemeindeaufgaben (§ 6 Abs. 1), 2. 28,0 vom Hundert an die Landkreise (§ 6 Abs. 2 BbgFAG) und 3. 4,2 vom Hundert an kreisfreie Städte für Kreisaufgaben gehen (§ 6 Abs. 3 BbgFAG).

Ein Wegfall von kreisfreien Städten würde zu einer Reduzierung um 4,2 vom Hundert der Schlüsselmasse, in 2014 rund 60,75 Mio. Euro, führen.

- **Entfall der Sonderveredelung für kreisfreie Städte**

Nach § 8 Abs. 2 Satz BbgFAG beträgt der Hauptansatz 150 vom Hundert für kreisfreie Städte.

<sup>13</sup> Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vom 10.11.2009.

<sup>14</sup> Lenz, Thomas: Erfahrungen Mecklenburg-Vorpommerns mit Funktional- und Territorialreformen, in: Bauer, Hartmut; Büchner, Christiane; Franzke, Jochen (Hrsg.): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern, 2013, S. 109.

Entfällt der Status kreisfreie Stadt würden diese Städte wie andere Gemeinden behandelt. Der Hauptansatz beträgt für Gemeinden mit 55.000 Einwohnern derzeit 130 vom Hundert.

- **Entfall des Sozial- und Jugendhilfelastenausgleichs**

Nach § 15 Abs. 1 BbgFAG werden den Landkreisen und den kreisfreien Städten zum Ausgleich der besonderen Belastungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 3a BbgFAG in voller Höhe zur Verfügung gestellt.

Nach § 15 Abs. 2 BbgFAG wird den Landkreisen und kreisfreien Städten als Aufgabenträgern von Leistungen nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch ein Sonderausgleich zur Abmilderung besonderer einwohnerbezogener Belastungen im Bereich der Jugendhilfe gewährt.

Der Sozial- und Jugendhilfelastenausgleich würde in Folge des Wegfalls statt den kreisfreien Städten und den Landkreisen nur noch den Landkreisen gewährt. Im Jahr 2014 beträgt der Ansatz für Zuweisungen für den Soziallastenausgleich 147,63 Mio. Euro, von denen 29,77 Mio. Euro an die kreisfreien Städte gehen. Da die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bis 2019 auslaufen, reduziert sich der Soziallastenausgleich bis dahin auf Null.

- **Entfall des Kostenausgleichs für die Wahrnehmung vor dem 5. Dezember 1993 übertragener Aufgaben**

Für die Wahrnehmung von Aufgaben, die vor dem 5. Dezember 1993 übertragen wurden, wird nach § 24 BbgFAG ein Kostenausgleich gewährt. Dieser beträgt im Jahr 2014 171,3 Mio. Euro. Die jährlichen Zuweisungsbeträge werden in einem Verhältnis von 19:31:50 an kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise verteilt.

Der Wegfall der kreisfreien Städte müsste ggf. zu einer Neuverteilung der Anteile an kreisangehörige Gemeinden und Landkreise führen.

- **Belastung durch die Zahlung der Kreisumlage**

Da die kreisfreien Städte zu kreisangehörigen Gemeinden würden, haben sie die Kreisumlage an den Landkreis zu leisten.

Änderungen für die Landkreise ergeben sich insbesondere aufgrund der Einkreisung der kreisfreien Städte bzw. der Aufnahme dieser als kreisangehörige Gemeinden. In der Konsequenz ändern sich die Bedarfskennziffern der aufnehmenden Landkreise durch die gestiegenen Einwohnerzahlen und die größeren Landkreisflächen sowie die Umlagekraft und damit auch die Schlüsselzuweisungen und die Kreisumlage. Ebenso würden Soziallastenausgleich und Jugendhilfelastenausgleich neu verteilt, da die Mittel für die kreisfreien Städte nun den Landkreisen zufallen. Die Effekte für die Landkreise sind damit überwiegend Größeneffekte durch die Addition der kreisfreien Städte als kreisangehörige Gemeinden.

Aufgrund der Verflechtung der Parameter des kommunalen Finanzausgleichs würden sich bei gleicher prozentualer Aufteilung der Schlüsselmasse die Grundbeträge für die Berechnung der

Schlüsselzuweisungen an Städte und Gemeinden und an die Landkreise derart verändern, dass alle nicht von der Einkreisung betroffenen Kommunen mehr Schlüsselzuweisungen erhielten, die Städte und Landkreise der Einkreisung aber weniger. Ähnlich würde sich innerhalb der Landkreise durch den Beitritt relativ finanzstarker Städte mit hohen Nettoaufwendungen der Kreisumlagesatz verändern. Als Nebenbedingung für die Simulationsrechnung wurde deshalb vorgegeben, dass die Grundbeträge und die jeweiligen Kreisumlagesätze konstant bleiben.

### 2.3.2 Effekte durch Aufgabenverlagerung

Neben der Einnahmeseite ist die Ausgabenseite insbesondere durch die Übertragung von Aufgaben von den kreisfreien Städten auf die Landkreise zu betrachten. Mit Übertragung der Aufgaben gehen mit der konkreten Aufgabenerfüllung verbundene Einnahmen und Ausgaben ebenfalls auf die aufnehmenden Landkreise über.

Auf der Basis des Gutachtens von Bogumil, Kintzinger und Mehde werden neben der Zentralisierung der allgemeinen Kreisaufgaben (= alles außer Bogumil I und II) Aufgaben zur Zentralisierung („Bogumil I“) und (Kreis-)Aufgaben zum dezentralen Vollzug („Bogumil II“) vorgeschlagen. Zentralisiert werden sollen („Bogumil I“) im Wesentlichen<sup>15</sup>

- Gesundheitsämter<sup>16</sup>
- Lebensmittelkontrolle/Veterinärämter
- Soziale Hilfen, SGB II und XII
- Abfall
- Ausländerregelungen
- Förderschulen im Schulamtsbereich.

Dezentral bleiben sollen ("Bogumil II")

- Jugendämter mit der gesamten Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie
- Bauaufsicht und Denkmalschutz.

Diese Bogumil I-Aufgaben umfassen gemäß den Haushalts- und Produktplänen der kreisfreien Städte häufig Teile des Produktbereichs "12 Sicherheit und Ordnung", dem oft auch die Aufgaben Ausländerangelegenheiten, Lebensmittelüberwachung und Veterinäraufsicht zugeordnet sind, das Produkt "Förderschulen" in der Produktgruppe "Schulträgeraufgaben" sowie den Produktbereich 31-35 "Soziale Hilfen", den Produktbereich "Gesundheitsdienste" sowie das Produkt Abfallwirtschaft im Produktbereich "Ver- und Entsorgung". Zu den dezentral zu erfül-

<sup>15</sup> Einige der von Bogumil und Kintzinger untersuchten Aufgaben werden hier nicht gesondert berücksichtigt, da es z.T. keine dezidierte Empfehlung gibt (z.B. Straßenverkehrsbehörden). Dabei geht es weniger um die Aufgabenzuständigkeit als um die praktische Aufgabenabwicklung (Abfall) oder es lassen sich die kreislichen und gemeindlichen Aufgabenteile in den Produktplänen der Städte kaum unterscheiden; das kreisliche Vermessungs- und Katasterwesen ist z.B. dem Produktbereich 511 zugewiesen, welcher aber auch gemeindliche Aufgaben wie die Flächennutzungsplanung enthält.

<sup>16</sup> Der Sonderfall Cottbus, bei dem die Stadt über den Verbleib des Gesundheitsamtes selbst entscheiden soll, wurde in den Berechnungen insofern nicht berücksichtigt, dass die Berechnungen einen Übergang der Aufgabe vorsehen.

lenden Aufgaben gehören der Produktbereich 36 "Kinder-, Jugend- und Familienhilfe" sowie die Produktgruppen "521 Bau- und Grundstücksordnung" und "523 Denkmalschutz- und pflege". Für diese Produktbereiche wurden jeweils die Aufwendungen und Ergebnisse der Teilhaushalte betrachtet.

Da bei den kreisfreien Städten nicht unmittelbar ersichtlich ist, welche Erträge, Aufwendungen und schließlich Ergebnisse innerhalb eines Produkts auf gemeindliche und kreisliche Aufgaben entfallen, können nur die Daten der Landkreise zur Abschätzung des Aufwandsvolumens der allgemeinen Kreisaufgaben herangezogen werden.

Zudem werden die Aufwendungen und (defizitären) Teilhaushaltsergebnisse der zu zentralisierenden (Bogumil I) sowie der dezentral verbleibenden Aufgaben (Bogumil II) betrachtet. Bei der Interpretation der Daten ist jedoch zu berücksichtigen, dass in den Ergebnissen für die Teilhaushalte keine über nicht im Produkt verbuchte Einnahmen wie bspw. Zuweisungen nach § 15 BbgFAG berücksichtigt sind, da diese im Rahmen der allgemeinen Finanzwirtschaft verbucht werden. Ebenfalls werden in Produkthaushalten keine weiteren Einnahmen aus der allgemeinen Finanzwirtschaft wie Steuern oder allgemeinen Schlüsselzuweisungen gegengechnet, da diese auf der Einnahmenseite analysiert werden.

**Tabelle 2:** Aufwendungen und Teilhaushaltsergebnisse je EW nach Aufgabenbereichen

| HH-Ansätze 2014                         | Spezifische Zentralisierungen (Bogumil I) |                      | Dezentral bleibende Aufgaben (Bogumil II) |                      |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------|-------------------------------------------|----------------------|
|                                         | Aufwendungen                              | Defizit Teilhaushalt | Aufwendungen                              | Defizit Teilhaushalt |
| <b>Euro je EW</b>                       |                                           |                      |                                           |                      |
| Brandenburg an der Havel                | 936,53                                    | 431,91               | 621,27                                    | 493,07               |
| Cottbus                                 | 964,43                                    | 418,72               | 560,91                                    | 446,82               |
| Frankfurt (Oder)                        | 979,74                                    | 424,03               | 700,06                                    | 560,36               |
| Potsdam                                 | 769,61                                    | 349,85               | 716,24                                    | 540,98               |
| <b>Ø kreisfreie Städte<sup>17</sup></b> | <b>882,48</b>                             | <b>393,96</b>        | <b>656,36</b>                             | <b>510,91</b>        |
| LK Havelland                            | 1.021,53                                  | 242,08               | 366,52                                    | 244,58               |
| LK Spree-Neiße                          | 1.144,47                                  | 315,84               | 346,70                                    | 236,89               |
| LK Oder-Spree                           | 1.130,10                                  | 280,20               | 318,61                                    | 205,27               |
| LK Potsdam-Mittelmark                   | 737,50                                    | 186,96               | 383,05                                    | 259,20               |
| <b>Ø Landkreise</b>                     | <b>987,22</b>                             | <b>249,48</b>        | <b>354,76</b>                             | <b>236,87</b>        |

Quelle: Haushaltspläne der Städte und Landkreise

Im Vergleich von kreisfreien Städten und Landkreisen fallen bei den spezifischen Zentralisierungen (Bogumil I) die höheren Aufwendungen je Einwohner auf (987,52 Euro zu 882,48 Euro), die bei den kreisfreien Städten aber zu deutlich höheren Defiziten sowohl vor als auch nach Berücksichtigung des Soziallastenausgleichs führen. Bei den vier aufnehmenden Landkreisen handelt es sich um Optionskommunen, welche die Aufgabe der Grundsicherung für

<sup>17</sup> Als gewogene Durchschnitte.

Arbeitssuchende nach SGB II alleine wahrnehmen. Bei den dezentral bleibenden Aufgaben sind die Aufwendungen je Einwohner mit 656,36 Euro in kreisfreien Städten jedoch höher als bei den Landkreisen mit 354,77 Euro. Ebenfalls deutlich höher (274,04 Euro) sind dort die Defizite der Teilhaushalte je Einwohner.

Die Defizite bei den allgemeinen Kreisaufgaben betragen im Durchschnitt der Landkreise 257,28 Euro bei Bruttoaufwendungen je Einwohner in Höhe von 441,25 Euro. Eine vergleichbare Aufschlüsselung für die kreisfreien Städte kann an dieser Stelle nicht gegeben werden, da die Produkthaushalte für die einzelnen Produkte nicht zwischen gemeindlichen Aufgaben und Aufgaben der Kreise differenzieren.

## **2.4 Simulationsergebnisse der Einkreisung**

### **2.4.1 Effekte auf die Einnahmenseite**

Die eingekreisten Städte verlieren die Sonderveredelung von 150 vom Hundert des Hauptansatzes, die damit dann 130 vom Hundert beträgt wie für andere kreisangehörige Städte ab 55.000 Einwohnern<sup>18</sup>. Ebenfalls entfallen die Sonderzuweisungen für Kreisaufgaben, die 4,2% der Schlüsselmasse (rund 60,75 Mio. Euro) ausmachen. Die Übertragung von Aufgaben an den Landkreis geht mit dem Übergang von Aufwendungen und Erträgen für die Erfüllung dieser Aufgaben einher. Die Zuweisungen für den Soziallastenausgleich nach § 15 Abs. 1 BbgFAG gehen von den kreisfreien Städten an den Landkreis. Als kreisangehörige Städte unterliegen die ehemals kreisfreien Städte der Kreisumlage.

Bei den aufnehmenden Landkreisen ergeben sich insbesondere Änderungen aufgrund der durch die Einkreisungen erhöhten Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden, den gestiegenen Einwohnerzahlen sowie die größere Fläche und den daraus resultierenden Änderungen. Diese haben direkte Folgen für die Umlagekraft, die Einnahmen aus der Kreisumlage und die Schlüsselzuweisungen.

Soll vermieden werden, dass sich Umverteilungseffekte zwischen kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum durch den gestiegenen Grundbetrag ergeben, wäre die Schlüsselmasse entsprechend zu kürzen. Blicke der Grundbetrag konstant bei 1005,51 Euro müsste die Schlüsselmasse für Städte und Gemeinden um 59.173.987 Euro (52.149.561 Euro allgemeine und 7.024.426 Euro investive Schlüsselzuweisungen) gekürzt werden. Dies gilt auch für die Landkreisebene, wo allein die Erhöhung der Zahl der Kreiseinwohner und die gestiegenen Landkreisflächen bewirken, dass der Grundbetrag sinken würde (von 595,92 auf 510,45 Euro).

<sup>18</sup> Die Absenkung des Veredelungsfaktors bei den dann ehemals kreisfreien Städten führt zu einer Gesamt-reduzierung des Hauptansatzes und bei unveränderter Schlüsselmasse zu einer Erhöhung des Grundbetrags, von der alle Städte und Gemeinden profitieren würden. Der Gesamtansatz für Brandenburg sinkt von 2.900.793 auf 2.822.327 und führt bei unveränderter Schlüsselmasse zu einem passiven Anstieg des Grundbetrags von 1.005,51 Euro auf 1033,47 Euro. In diesem Fall profitieren alle kreisangehörigen Gemeinden von dem höheren Grundbetrag und einem gestiegenen Bedarfsansatz. Dieser höhere Grundbetrag gilt zwar auch für die dann ehemals kreisfreien Städte, er kann aber nur ansatzweise den Verlust fiktiver Einwohner (-78.466) durch die geringere Einwohnerveredelung ausgleichen.

Die Differenz wird nicht und vor allem nicht gleichmäßig durch eine entsprechende Erhöhung der Kreisumlage ausgeglichen. Sollen Umverteilungseffekte zwischen Landkreisen als Folge des gesenkten Grundbetrages vermieden werden, wäre die Schlüsselmasse für die Landkreise zu erhöhen. Da der Bedarfsansatz für die Landkreise insgesamt um 399.599 auf 2.786.098 steigt – um 392.329 aufgrund der Erhöhung der Einwohnerzahl in den Landkreisen und um 7.280 aufgrund der gestiegenen Gemeindeflächen –, ist bei konstant gehaltenem Grundbetrag eine Erhöhung der Schlüsselmasse um 47.284.169 Euro (41.664.446 Euro allg. und 5.619.723 Euro investive) erforderlich.

Lässt man die Grundbeträge konstant ergibt sich damit in der Summe eine Reduzierung der Schlüsselmasse um 72,6 Mio. Euro, von denen sich 60,752 Mio. Euro auf den Entfall der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben nach § 6 Abs. 2 BbgFAG und 11,9 Mio. Euro durch Differenzen bei den Änderungen der (Teil-)Schlüsselmassen für Gemeinden und Landkreise ergeben.

Weitere Änderungen bei den Einnahmen ergeben sich in Bezug auf den Soziallastenausgleich. Die Einnahmen gehen von den kreisfreien Städten an den Landkreis. Dabei werden Mittel in Höhe von 29,78 Mio. Euro bewegt.

Schließlich hat die nach der Einkreisung von den kreisfreien Städten zu zahlenden Kreisumlage einen erheblichen Einfluss auf die Einnahmesituation. Insgesamt zahlen die kreisfreien Städte nach ihrer Einkreisung 188,51 Mio. Euro an die sie aufnehmenden Landkreise. Bei den Ergebnissen macht sich der Wegfall der Einwohnerveredelung und der Schlüsselmasse für Kreisaufgaben erheblich bemerkbar. Die kreisfreien Städte verlieren zwischen 17,8 Mio. (Frankfurt) und 49,5 Mio. Euro (Potsdam) an allgemeinen und besonderen Schlüsselzuweisungen.

Bilanziert man nun die Effekte der Einkreisung auf die Einnahmen der kreisfreien Städte und der Landkreise wird deutlich, dass hier erhebliche Mittel bewegt werden. Für die kreisfreien Städte gibt es Einnahmeverluste in Höhe von 338,2 Mio. Euro, bei den Landkreisen ergeben sich Einnahmewachse von 265,6 Mio. Euro. Die Differenz zwischen den beiden Ziffern entspricht genau der sich aufgrund der Rechnungen insgesamt ergebenden Reduzierung der Schlüsselmasse (72,6 Mio. Euro). Diese Mittel werden den kreisfreien Städten entzogen. Vorläufig, d.h. bis zum Abschluss der Aufwandsanalyse, stehen sie in einem fiktiven „Konto“ zum Ausgleich von kreisinternen Verwerfungen gleich welcher Art.

#### **2.4.2 Effekte auf die Ausgabenseite**

Die Änderungen auf der Ausgaben-/Aufwandsseite aufgrund der Einkreisungen resultieren aus der Verlagerung von Aufgaben und den damit verbundenen Erträgen und Aufwendungen. Insbesondere für die Zentralisierungen des Bogumil I-Blocks wurden die Haushaltsansätze der kreisfreien Städte angesetzt, die sich – aus welchen Gründen auch immer – in der Höhe deutlich von den Ergebnissen der sie aufnehmenden Kreishaushalte unterscheiden. Der Nettoaufwand der anderen allgemeinen Kreisaufgaben wurde als Durchschnittswert auf der Basis der aufnehmenden Kreishaushalte ermittelt. Den aufnehmenden Landkreisen entsteht für die

**Tabelle 3:** Effekte der Einkreisung auf die Einnahmen von Landkreisen und (ehemals) kreisfreien Städten bei konstanten Grundbeträgen

| Effekte                                             | Δ Schlüsselzuweisungen |                   |                    | Δ Sonderlastenausgleich (§ 15 Abs. 1) | Summe Δ SZ          | Δ Kreisumlage       | Summe Δ Einnahmen   |
|-----------------------------------------------------|------------------------|-------------------|--------------------|---------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|                                                     | Δ allg.                | Δ inv.            | Δ Kreisaufgaben    |                                       |                     |                     |                     |
| <b>eingekreiste, zuvor kreisfreie Städte</b>        |                        |                   |                    |                                       |                     |                     |                     |
| Brandenburg                                         | -9.546.205             | -1.285.852        | -11.121.018        | -6.408.322                            | - 28.361.397        | -32.876.746         | -61.238.143         |
| Cottbus                                             | -13.437.038            | -1.809.938        | -15.653.322        | -8.650.853                            | - 39.551.151        | -53.002.221         | -92.553.372         |
| Frankfurt (Oder)                                    | -7.971.077             | -1.073.686        | -9.286.046         | -5.245.585                            | - 23.576.394        | -26.530.407         | -50.106.801         |
| Potsdam                                             | -21.195.241            | -2.854.950        | -24.691.762        | -9.471.268                            | - 58.213.221        | -76.098.002         | -134.311.223        |
|                                                     | <b>-52.149.561</b>     | <b>-7.024.426</b> | <b>-60.752.148</b> | <b>-29.776.028</b>                    | <b>-149.702.163</b> | <b>-188.507.376</b> | <b>-338.209.539</b> |
| <b>Landkreise</b>                                   |                        |                   |                    |                                       |                     |                     |                     |
| BRB + HVL zu HVL                                    | 8.771.411              | 1.183.092         |                    | 6.408.322                             | 16.362.825          | 32.876.746          | 49.239.571          |
| CB + SPN zu SPN                                     | 10.596.597             | 1.429.275         |                    | 8.650.853                             | 20.676.725          | 53.002.221          | 73.678.946          |
| FF + LOS zu LOS                                     | 7.508.501              | 1.012.751         |                    | 5.245.585                             | 13.766.837          | 26.530.407          | 40.297.244          |
| P + PM zu PM                                        | 14.787.937             | 1.994.605         |                    | 9.471.268                             | 26.253.810          | 76.098.002          | 102.351.812         |
|                                                     | <b>41.664.445</b>      | <b>5.619.724</b>  |                    | <b>29.776.028</b>                     | <b>77.060.197</b>   | <b>188.507.376</b>  | <b>265.567.573</b>  |
| <b>Summen ohne Potsdam resp. Potsdam-Mittelmark</b> |                        |                   |                    |                                       |                     |                     |                     |
| <b>Städte</b>                                       | <b>-30.954.320</b>     | <b>-4.169.476</b> | <b>-36.060.386</b> | <b>-20.304.760</b>                    | <b>-91.488.942</b>  | <b>-112.409.374</b> | <b>-203.898.316</b> |
| <b>Landkreise</b>                                   | <b>26.876.508</b>      | <b>3.625.119</b>  | <b>0</b>           | <b>20.304.760</b>                     | <b>50.806.387</b>   | <b>112.409.374</b>  | <b>163.215.761</b>  |

Quelle: eigene Berechnung



Wahrnehmung der restlichen Kreisaufgaben im Durchschnitt ein Defizit in Höhe von 257,28 Euro je EW<sup>19</sup>.

Auf der Basis dieser Simulation ergibt sich für die Städte eine budgetäre Nettoentlastung in Höhe von 255,5 Mio. Euro, bei den Landkreisen die entsprechende Mehrbelastung (vgl. Tab. 4). Saldiert mit den zuvor berechneten Veränderungen der Einnahmenseite, verzeichnen die einzukreisenden Städte Nettoverluste von 82,7 Mio. Euro, während sich die Landkreise um 10,1 Mio. Euro besser stellen als vor Einkreisung. Ohne Potsdam wären es 45,2 Mio. Euro Nettoverluste bei den drei anderen kreisfreien Städten zusammen, und um 4,5 Mio. Euro würden die drei beteiligten Landkreise zusammen besser dastehen. Allerdings ist zu beachten, dass diese Zahlen keine Synergieeffekte berücksichtigen, die durch Skaleneffekte und Standardangleichungen im Zuge einer Einkreisung realisiert werden könnten. Die Differenzen bei Aufwendungen und Teilergebnissen zwischen den Städten und denen der aufnehmenden Landkreise (vgl. Tab. 5) – letztere alle sog. Optionskommunen – legen nahe, dass hier größere Synergieeffekte möglich sind, die die Landkreise c.p. weiter entlasten würden.

**Tabelle 4:** Saldo der Ergebnishaushalte 2014 nach Aufgabenverlagerung von kreisfreien Städten an Landkreise

| Effekte                          | Summe $\Delta$<br>Einnahmen | $\Delta$ Ergebnisbelastungen<br>(netto) |                     | Summe $\Delta$<br>Nettoauf-<br>wände | Saldo              |
|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|--------------------|
|                                  |                             | allg. Kreis-<br>aufgaben                | Bogumil I           |                                      |                    |
| <b>vormals kreisfreie Städte</b> |                             |                                         |                     |                                      |                    |
| Brandenburg                      | -61.238.143                 | 18.477.307                              | 31.018.912          | 49.496.219                           | -11.741.924        |
| Cottbus                          | -92.553.372                 | 26.007.623                              | 42.327.149          | 68.334.772                           | -24.218.600        |
| Frankfurt (Oder)                 | -50.106.801                 | 15.428.543                              | 25.428.231          | 40.856.774                           | -9.250.027         |
| Potsdam                          | -134.311.223                | 41.024.777                              | 55.785.682          | 96.810.459                           | -37.500.764        |
| <b>Summe</b>                     | <b>-338.209.539</b>         | <b>100.938.250</b>                      | <b>154.559.974</b>  | <b>255.498.224</b>                   | <b>-82.711.315</b> |
| <b>Landkreise</b>                |                             |                                         |                     |                                      |                    |
| P + PM zu PM                     | 102.351.812                 | -41.024.777                             | -55.785.682         | -96.810.459                          | 5.541.353          |
| CB + SPN zu SPN                  | 73.678.946                  | -26.007.623                             | -42.327.149         | -68.334.772                          | 5.344.174          |
| FF + LOS zu LOS                  | 40.297.244                  | -15.428.543                             | -25.428.231         | -40.856.774                          | -559.530           |
| BRB + HVL zu HVL                 | 49.239.571                  | -18.477.307                             | -31.018.912         | -49.496.219                          | -256.648           |
| <b>Summe</b>                     | <b>265.567.573</b>          | <b>-100.938.250</b>                     | <b>-154.559.974</b> | <b>-255.498.224</b>                  | <b>10.069.349</b>  |
| <b>ohne Potsdam</b>              |                             |                                         |                     |                                      |                    |
| <b>Summe Städte</b>              | <b>-203.898.316</b>         | <b>59.913.473</b>                       | <b>98.774.292</b>   | <b>158.687.765</b>                   | <b>-45.210.551</b> |
| <b>Summe Landkreise</b>          | <b>163.215.761</b>          | <b>-59.913.473</b>                      | <b>-98.774.292</b>  | <b>-158.687.765</b>                  | <b>4.527.996</b>   |

Quelle: eigene Berechnung

<sup>19</sup> Die durchschnittlichen Defizite der Teilhaushalte für die den Landkreisen verbleibenden Aufgaben (257,28 Euro je EW) werden hierzu mit den Einwohnerzahlen der kreisfreien Städte multipliziert.

Hauptursache für die relativ hohe Nettobelastung der einzukreisenden Städte ist, dass diese nur einen Teil ihrer kreislichen Aufgaben abgeben, nämlich die sog. Bogumil II-Aufgaben nicht, aber die volle Kreisumlage zahlen. Sie benötigen nun eine Kompensation für diese finanzwirtschaftliche Asymmetrie. Würde die Aufgaben demgegenüber vollständig übertragen werden, insbesondere auch die Aufgaben der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, ergibt sich ein anderes Bild. Die Bogumil II-Aufgaben verursachen allein bei den drei Kreisfreien Städten Cottbus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder) im Jahr 2014 einen finanziellen Aufwand von insgesamt 114 Mio. Euro (vgl. oben Tabelle 6), um den die drei Städte entlastet werden würden. Bei einer vollständigen Aufgabenübertragung stünden die drei Städte deshalb deutlich besser dar (+68,8 Mio. Euro); demgegenüber würde sich die Situation der drei betroffenen Landkreise um rund 104 Mio. Euro verschlechtern.

**Tabelle 5:** Aufwendungen und Teilergebnis der Haushalte für „Bogumil I“- und Bogumil II“-Aufgaben von kreisfreien Städten und Landkreisen

| 2014               | Spezifische Zentralisierungen<br>(Bogumil I) |                         | dezentral verbleibende Aufgaben<br>(Bogumil II) |                         |
|--------------------|----------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------|
| Euro je EW         | Aufwendungen                                 | Defizit<br>Teilergebnis | Aufwendungen                                    | Defizit<br>Teilergebnis |
| Brandenburg        | 936,53                                       | 431,91                  | 621,27                                          | 493,07                  |
| Cottbus            | 964,43                                       | 418,72                  | 560,91                                          | 446,82                  |
| Frankfurt (Oder)   | 979,74                                       | 424,03                  | 700,06                                          | 560,36                  |
| Potsdam            | 769,61                                       | 349,85                  | 716,25                                          | 540,98                  |
| Ø Städte           | 882,48                                       | 393,96                  | 656,36                                          | 510,91                  |
| Havelland          | 1.021,35                                     | 242,08                  | 366,52                                          | 244,58                  |
| Spree-Neiße        | 1.144,47                                     | 315,84                  | 346,70                                          | 236,89                  |
| Oder-Spree         | 1.130,10                                     | 280,20                  | 318,61                                          | 205,27                  |
| Potsdam-Mittelmark | 737,50                                       | 186,96                  | 383,05                                          | 259,20                  |
| Ø Landkreise       | 987,22                                       | 249,48                  | 354,76                                          | 236,87                  |

Quelle: eigene Berechnung auf der Basis Haushaltsdaten 2014

Verbleibt es bei einer Asymmetrie beim Aufgabenbestand, benötigen die vormals kreisfreien Städte eine Kompensation für die damit verbundenen finanziellen Lasten.

Grundsätzlich könnte diese durch einen gespaltenen Kreisumlagesatz erfolgen, wie dies § 130 Abs. 3 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vorsieht. Gespaltene Kreisumlagesätze haben nun aber fatale Anreizwirkungen. Worauf sind sie zu berechnen? Wie hoch ist der prozentuale Rabatt, der der Kreisaufgaben erfüllenden kreisangehörigen Stadt eingeräumt wird? In Höhe der Ist-Aufwände würden Anreize zu Kostensteigerungen entstehen. Oder wird der Umlagesatz immer angepasst, wenn die Finanz-

kraft/Umlagekraft der kreisangehörigen Stadt sich verändert? Das macht alles keinen rechten Sinn.

**Tabelle 6:** Teilhaushaltsergebnisse zu Bogumil II und Zuschussbedarf eingekreister Städte für dezentral bleibende Aufgaben

| HH 2014 in Euro                                 | BRB                | CB                 | FFO                | LK HVL                                  | LK SPN             | LK LOS             |
|-------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------------------|--------------------|--------------------|
| 36 Kinder-, Jugend-, Familienhilfe              | -34.342.900        | -44.664.500        | -32.820.400        | -36.480.000                             | -28.669.500        | -                  |
| davon 365 KiTas                                 | -13.563.900        | -22.108.700        | -15.815.900        | -16.218.800                             | -11.572.000        | 36.590.000         |
| 521 Bauordnung                                  | -403.300           | -326.500           | -362.600           | -907.900                                | -743.900           | -469.800           |
| 523 Denkmalschutz                               | -664.900           | -177.100           | -420.600           | -337.100                                | -285.900           | -311.300           |
| <b>Summe</b>                                    | <b>-35.411.100</b> | <b>-45.168.100</b> | <b>-33.603.600</b> | <b>-37.725.000</b>                      | <b>-29.699.300</b> | <b>-37.371.100</b> |
| <b>Euro je EW</b>                               |                    |                    |                    |                                         |                    |                    |
| 36 Kinder-, Jugend-, Familienhilfe              | -478,19            | -441,84            | -547,30            | -236,51                                 | -228,54            | -200,98            |
| davon 365 KiTas                                 | -188,86            | -218,71            | -263,74            | -105,15                                 | -92,24             | -110,28            |
| 521 Bauordnung                                  | -5,62              | -3,23              | -6,05              | -5,89                                   | -5,93              | -2,58              |
| 523 Denkmalschutz                               | -9,26              | -1,75              | -7,01              | -2,19                                   | -2,28              | -1,71              |
| <b>Summe</b>                                    | <b>-493,07</b>     | <b>-446,82</b>     | <b>-560,36</b>     | <b>-244,58</b>                          | <b>-236,74</b>     | <b>-205,27</b>     |
| <b>Zuschussbedarf Städte auf Basis Kreis-HH</b> | <b>17.565.134</b>  | <b>23.931.742</b>  | <b>12.309.852</b>  | <b>Summe Zuschussbedarf: 53.806.728</b> |                    |                    |

Quelle: Haushaltspläne 2014

Als zweites Ausgleichsinstrument stehen pauschalierte Kostenerstattungen zur Verfügung. Analysiert man nun wieder die Teilergebnisse der Haushalte der kreisfreien Städte und der sie aufnehmenden Landkreise (ohne Potsdam; vgl. Tab. 6), dann fallen wieder die extremen Unterschiede der spezifischen Nettoaufwendungen zwischen beiden Gruppen auf: die Teilhaushalte insb. der Jugendhilfe stehen bei den kreisfreien Städten mit rund 442 bis 547 Euro je Einwohner im Minus, was einen Gesamtfehlbedarf in Höhe von über 114 Mio. Euro für die drei Städte indiziert. Bei den Landkreisen, die den KiTa-Bereich auf ihrem Gebiet allerdings nur bezuschussen, liegen die Defizite der Teilhaushalte des Produktbereichs Kinder-, Jugend-, Familienhilfe nur bei rund 201 bis 237 Euro je EW. Es wäre kaum vermittelbar, wenn die Landkreise die Aufgabenerfüllung ihrer neu aufgenommenen Städte in voller Höhe finanzieren müssten. Legt man aber die kreisspezifischen Bedarfsbeträge zugrunde ergibt sich nur noch ein Zuschussbedarf von insgesamt rund 53,8 Mio. Euro für die dezentral verbleibenden Kreisaufgaben<sup>20</sup>. Alternativ könnte auch der Durchschnitt der Defizite der entsprechenden Teilhaushalte über alle drei Landkreise angesetzt werden. Bei

<sup>20</sup> Da an dieser Stelle keine Analyse der Ursachen für die Kostenunterschiede vorgenommen werden kann, soll hier nur angemerkt werden, dass diese, vor allem um horizontale Bedarfsunterschiede dann sachgerecht abzubilden, für eine Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs dringend anempfohlen wird. Das geltende Recht geht in keiner Weise auf derartig hohe Aufwandsunterschiede ein.

einer Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs könnte aber gerade hier eine dauerhafte Lösung gefunden werden, wenn entsprechende Nebenansätze für sehr kostenintensive asymmetrisch angesiedelte Pflichtaufgaben dann bei den ausführenden Gebietskörperschaften angehängt würden.

Der Befund der weit überdurchschnittlichen Nettoaufwendungen der eingekreisten Städte, die sich auch in deren seit langem negativem Haushaltsergebnis und den hohen Kassenkreditbeständen niederschlägt, erfordert zudem Aufmerksamkeit bei der Konsolidierung von deren Haushalten. Bei einer Zentralisierung nicht nur der Bogumil I-Aufgaben sind bereits mittelfristig Skaleneffekte zu erwarten, während die noch verbleibenden dezentralen Kreisaufgaben unzweifelhaft Vorteile für eine unmittelbare bürgernahe Aufgabenerfüllung haben. Es ist aber auch nicht von der Hand zu weisen, dass die hohen Defizite auch auf Ermessens- und Gestaltungsspielräume der Städte zurückgehen, ohne dass sie die Haushaltsmittel zur Finanzierung von überdurchschnittlichen Standards gehabt hätten. Bei einem Übergang auch dieser Aufgaben auf die Landkreise würde dies immerhin ein anderes Ausgabenmanagement nach sich ziehen. Nicht beseitigt würden allerdings die strukturellen Unterschiede für die Kostenunterschiede, die an dieser Stelle nicht analysiert werden können. Letztlich sind aber die Finanzierungsprobleme der heute noch kreisfreien Städte auch im Fall ihrer Einkreisung nur durch eine massive Reduzierung der Ausgaben auf das finanzierbare Maß zu lösen.

**Tabelle 7:** Salden nach Einnahmen- und Aufgaben-/Ausgabenübertragungen einschl. Bogumil II durch Einkreisung

| Simulation 2014       | alle kreisfreien Städte |              | ohne Potsdam |              |
|-----------------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|
|                       | Städte                  | Landkreise   | Städte       | Landkreise   |
| Mehr-/Mindereinnahmen | -338.209.539            | 265.567.573  | -203.898.316 | 163.215.761  |
| Mehr-/Minderausgaben  |                         |              |              |              |
| - Bogumil I           | 100.938.250             | -100.938.250 | 98.774.292   | -98.774.292  |
| - allg. Kreisaufgaben | 154.559.974             | -154.559.974 | 59.913.473   | -59.913.473  |
| Saldo                 | -82.711.315             | 10.069.349   | -45.210.551  | 4.527.996    |
| - Bogumil II          | 200.450.300             | -200.450.300 | 114.182.800  | -114.182.800 |
| Saldo nach Bogumil II | 117.738.985             | -190.380.951 | 68.972.249   | -109.654.804 |
| - KiTas               | -113.179.700            | 113.179.700  | -59.647.500  | 59.647.500   |
| Saldo                 | 4.559.285               | -77.201.251  | 9.324.749    | -50.007.304  |

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis FAG 2014 und Haushaltsplänen 2014

Die verbleibenden Asymmetrien bei den eingekreisten Städten sind indes recht unbefriedigend, weil sie die Städte nur mit dem Argument, ihre Ausgaben seien zu hoch, allein lassen. Würden indes auch die Bogumil II-Aufgaben auf die Landkreise zentralisiert, würde es zu einer auf der Basis des geltenden FAG nicht kompensierbaren Überlastung der Landkreise kommen, während die eingekreisten Städte extrem gut mit Nettogewinnen von 118 Mio. Euro (resp. 69 Mio. Euro ohne Potsdam) dastünden. Ein Ausgleich ließe sich jedoch darin finden, dass von der Jugendhilfe die Kinderbetreuung dezentral verbliebe, was auch in anderen Ländern – z.B. in Rheinland-Pfalz im Verhältnis zwischen Ortsgemeinden und

Verbandsgemeinden so gelöst ist – und dem Landkreis hier ein kreisinterner KiTa-Ausgleich durch pauschale Zuschüsse auf der Basis eines standardisierten KiTa-Angebots aufgegeben würde. Die Aufgaben Bauaufsicht und Denkmalschutz können auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht wegen ihres vergleichsweise geringen Nettzuschussbedarfs unproblematisch auf der Basis von Pauschalzahlungen durch die Landkreise dezentral verbleiben.

In diesem Fall würden die zuvor „eingesparten“ Finanzmittel für die Zuschüsse an die kreisfreien Städte für Kreisaufgaben sowie im kommunalen Finanzausgleich von insgesamt 72 Mio. Euro resp. 40,7 Mio. Euro ohne Potsdam zum Ausgleich ihrer Mehrbelastungen auf Zeit benötigt, bis sie die zumindest zum Teil möglichen Einsparungen realisieren können. Einmal mehr drängt sich aber auch hier der Verdacht auf, dass der kommunale Finanzausgleich in Brandenburg nicht mehr in der Lage ist, die horizontalen Belastungsunterschiede insb. im Sozial- und Jugendhilfebereich aufgabengerecht abzubilden. Im Zuge des schrittweisen Übergangs der Grundsicherung im Alter und der Eingliederungshilfe auf den Bund sowie der mit der Funktionalreform einhergehenden vertikalen Verschiebungen empfiehlt sich einmal mehr, spätestens 2018 auch den kommunalen Finanzausgleich grundlegend zu erneuern. Dabei könnte auch die KiTa-Finanzierung neu und in den kommunalen Finanzausgleich integriert gestaltet werden.

## **2.5 Schlussfolgerungen aus den Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich und durch die Aufgabenübertragungen**

Eine Einkreisung der kreisfreien Städte hat große Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben von kreisfreien Städten und Landkreisen. Insbesondere auf Basis des derzeitigen Finanzausgleichssystems kommt es zu massiven Verschiebungen bei den Finanzausstattungen der kreisfreien Städte durch den Entfall verschiedener besonderer Regelungen. Die Einkreisung lässt sich jedoch vergleichsweise einfach durch eine vorläufige Anpassung des FAG gestalten, die größere Verwerfungen zwischen den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, zu denen dann auch die ehemals kreisfreien Städte zählen würden, sowie den Landkreisen vermeiden könnte. Hierzu bedürfte es einer Veränderung der Teilschlüsselmassen entsprechend der Veränderung der Bedarfsansätze bei Konstanz der Grundbeträge für Gemeinden und Landkreise und einer Umsetzung des Soziallastenausgleichs nach § 15 Abs. 1 BbgFAG, wobei der auf die kreisfreien Städte entfallende Teil nunmehr den aufnehmenden Landkreisen zugewiesen würde.

Das derzeitige Volumen der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte (4,2% der Schlüsselmasse) reicht zwar aus, um die verbleibenden Zuschussbedarfe auf der Basis der Teilergebnisse der Kreishaushalte abzudecken, nicht aber um den extrem hohen Aufwand der dezentral verbleibenden Aufgaben bei den eingekreisten Städten abzudecken. Hier sind weitere Einsparungen und ernsthafte Sanierungsanstrengungen erforderlich, um die Haushalte wieder zum Ausgleich zu bringen. Eine Teilentschuldung, wie sie im nächsten Abschnitt analysiert und entwickelt wird, ist als Beitrag zu dieser Sanie-

zung zu betrachten. Ein zumindest vorläufig weniger unausgeglichenes Ergebnis kommt indes zustande, wenn die Jugendhilfe mit Ausnahme der Kinderbetreuung doch auf die Landkreise zentralisiert würde. Dann würden die Kreise die restlichen Finanzierungsmittel zur Kompensation der ihnen bis zur Realisierung von Einsparungen entstehenden Mehrbelastungen erhalten müssen.

Schließlich müsste angesichts der raumordnungspolitischen Bedeutung der einzukreisenden Städte außerdem noch ein Mehrbelastungsausgleich für Oberzentren für die eingekreisten Städte analog dem für Mittelzentren geschaffen werden, den man z.B. mit 2,4 oder 3 Mio. Euro<sup>21</sup> ansetzen könnte, da die eingekreisten Städte eine solche Funktion im raumordnerischen Sinne gemäß des Landesentwicklungsplans in Brandenburg wahrnehmen. Darüber hinaus würde damit auch dem Charakter dieser Städte Rechnung getragen, in denen Kultur- und Freizeitangebote örtlich gebündelt werden. Günstig für deren zentralörtliche Funktion wirkt sich zudem aus, wenn die einzukreisenden Städte gemäß Bogumil und Kintzinger den Kreissitz der aufnehmenden Landkreise erhalten sollen. In diesem Fall stände den Städten überdies der Mehrbelastungsausgleich nach § 14a BbgFAG für die Wahrnehmung des Kreissitzes zu.

Zudem sollte entsprechend dem Modell Sachsen oder Mecklenburg-Vorpommern sowohl den eingekreisten Städten als auch den aufnehmenden Landkreisen eine Art "Umstellungsprämie" gezahlt werden, denn es entstehen mit Sicherheit zusätzliche Kosten für die Umstellungen, die die Gebietskörperschaften nicht alleine aus ihrer finanziellen Substanz schultern können. Die in Sachsen gewählte Größenordnung von 10 Mio. Euro und ggf. auch eine Auflage zur Verwendung zur weiteren Schuldentilgung erscheinen auch für Brandenburg sachgerecht. Eine degressive Gestaltung dieser Prämien kennzeichnet dann auch das avisierte Ende des Übergangsprozesses, nach dem die Erreichung auch der finanzwirtschaftlichen Ziele der Einkreisung abschließend evaluiert werden sollten.

### **3 Modelle und Konditionen einer Teilentschuldung der einzukreisenden Städte**

Überdurchschnittliche Aufwendungen für öffentliche Leistungen haben in drei der vier kreisfreien Städte Brandenburgs in den vergangenen Jahren zu einem dramatischen Anstieg der Verschuldung geführt. Zwar hat Potsdam in seinem Kernhaushalt die höchsten fundierten Schulden je Einwohner, ist aber ohne Kassenkredite. Kassenkredite sind immer Resultat unausgeglichener Verwaltungshaushalte, d.h. ihnen stehen keine Vermögenswerte gegenüber. Sie sind im deutschen Kommunalrecht vorübergehend erlaubt. Wenn sie, wie bei Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) „chronisch“ werden und

---

<sup>21</sup> Eine derartige Differenzierung erscheint in Relation zum Ansatz für Mittelzentren unter Berücksichtigung von den Bevölkerungszahlen der Städte selbst als auch von deren Einzugsgebiet als Oberzentren gerechtfertigt. Falls Potsdam nicht eingekreist wird, ist dies weiterhin durch den besonderen Kreisfinanzausgleich abgegolten. Im Fall einer Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs kann eine generelle Regelung getroffen werden.

zusammen mit defizitären Ergebnishaushalten auftreten, indizieren sie echte finanzpolitische Problemlagen. So hatten die drei kreisfreien Städte Ende 2013 zusammen einen Kassenkreditbestand von 63% der gesamten kommunalen Kassenkredite in Brandenburg, aber nur einen Anteil von 28% bei den fundierten Schulden. Zur Problemdiagnose ist zu ergänzen, dass Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder) außerdem hohe Schulden im unmittelbaren Beteiligungsbesitz (1.896 Euro und 2.140 Euro je Einwohner) akkumuliert haben. Von den aufnehmenden Landkreisen hatten Oder-Spree mit 1.486 Euro und Spree-Neiße 1.034 Euro je Einwohner größere Schuldenstände im unmittelbaren Beteiligungsbesitz. Die Schulden sind für die Haushalte ihrer Trägerkommunen allerdings solange unproblematisch, wie die Gesellschaften unter Einrechnung kommunaler Zuschüsse nicht defizitär sind. Andernfalls haften ihre Trägerkommunen zumindest mittelbar.

**Tabelle 8:** Fundierte Schulden und Kassenkredite der Kernhaushalte der kreisfreien Städte, der aufnehmenden Landkreise (einschl. kreisangehörige Kommunen) sowie der Landkreise am 31.12.2013

| Schuldenstand am 31.12.2013   | fundierte Schulden |            | Kassenkredite |            |
|-------------------------------|--------------------|------------|---------------|------------|
|                               | 1.000 Euro         | Euro je EW | 1.000 Euro    | Euro je EW |
| Brandenburg an der Havel....  | 24.868             | 349,73     | 170.000       | 2.390,73   |
| Kreis Havelland.....          | 91.229             | 594,66     | 2.078         | 14,00      |
| Landkreis Havelland.....      | 8.072              | 52,62      | 0             | 0,00       |
| Cottbus.....                  | 29.651             | 297,71     | 213.300       | 2.141,67   |
| Kreis Spree-Neiße.....        | 86.821             | 726,00     | 65.328        | 547,00     |
| Landkreis Spree-Neiße...      | 14.375             | 120,29     | 7.854         | 65,72      |
| Frankfurt (Oder).....         | 15.355             | 264,00     | 122.450       | 2.103,00   |
| Kreis Oder-Spree.....         | 165.252            | 934,00     | 75.036        | 425,00     |
| Landkreis Oder-Spree.....     | 14.340             | 81,13      | 0             | 0,00       |
| Potsdam.....                  | 86.167             | 538,37     | 0             | 0,00       |
| Kreis Potsdam-Mittelmark..... | 95.363             | 466,00     | 10.658        | 52,00      |
| Landkreis Potsdam-Mittelmark  | 2.035              | 9,94       | 0             | 0,00       |

Quelle: Statistik Berlin-Brandenburg: Statistischer Bericht L III 1 - j / 13: Schulden der öffentlichen Haushalte und der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen im Land Brandenburg am 31.12.2013.

Im Zuge einer Einkreisung gehen allerdings im Wesentlichen nur Probleme von den Kassenkrediten aus. Hier ist Handlungsbedarf, denn beim Verbleiben dieser Kredite bei der nun eingekreisten Stadt wäre diese insb. wegen der Zahlung der Kreisumlage und der damit verbundenen geringeren Disponibilität im Haushalt deutlich weniger in der Lage, die Kredite zu bedienen und insb. auch zu tilgen. Bei einem Übergang auf die aufnehmenden Landkreise würden der ursprünglichen Kreisbevölkerung Lasten aufgebürdet, mit denen sie kein Nutzen verbinden kann und die auch nicht auf gemeinsame öffentliche Leistungen zurückgehen. Eine Teilentschuldung mit dem Ziel, dass die eingekreisten Städte mit einem halbwegs gesunden Haushalt in die Kreisgemeinschaft eintreten, gehört damit zu den Grundvoraussetzungen einer erfolgreichen Gebiets- und Funktionalreform.

Dass Potsdam keine substantiellen Schuldenprobleme aufweist, ist einmal mehr Grund, die Hauptstadt Brandenburgs nicht in den Landkreis Potsdam-Mittelmark einzukreisen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich deshalb nur noch auf eine Teilentschuldung von Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder).

### 3.1 Verschuldung der kreisfreien Städte und Landkreise im Vergleich

Der Schuldenstand der kreisfreien Städte im Vergleich miteinander sowie im Vergleich mit den Landkreisen ergibt kein einheitliches Bild. Während in Potsdam ein niedriger Schuldenstand von 538 Euro je EW zu konstatieren ist, weisen die übrigen drei kreisfreien Städte Verschuldungsstände über 2.000 Euro je EW auf. Zudem ist das Land Brandenburg besonders stark von demografischen Veränderungen betroffen. Für den Zeitraum 2010 bis 2030 wird für die Städte Brandenburg, Cottbus und Frankfurt (Oder) ein weiterer Bevölkerungsrückgang prognostiziert, was die Pro-Kopf-Verschuldung passiv weiter nach oben treiben wird.

**Tabelle 9:** Schuldenstand und Kassenkredite der Kreise  
(einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände)

|                       | Einwohner | Schuldenstand/<br>EW in € | Kassenkredite/<br>EW in € |
|-----------------------|-----------|---------------------------|---------------------------|
| Barnim                | 173.307   | 360                       | 2                         |
| Dahme-Spreewald       | 160.449   | 496                       | 6                         |
| Elbe-Elster           | 106.921   | 589                       | 40                        |
| Havelland             | 153.413   | 608                       | 14                        |
| Märkisch-Oderland     | 187.212   | 442                       | 5                         |
| Oberhavel             | 202.436   | 175                       | –                         |
| Oberspreewald-Lausitz | 114.599   | 729                       | 333                       |
| Oder-Spree            | 176.761   | 1.359                     | 425                       |
| Ostprignitz-Ruppin    | 99.021    | 934                       | 216                       |
| Potsdam-Mittelmark    | 204.837   | 518                       | 52                        |
| Prignitz              | 78.333    | 761                       | 207                       |
| Spree-Neiße           | 119.503   | 1.273                     | 547                       |
| Teltow-Fläming        | 159.665   | 865                       | 245                       |
| Uckermark             | 122.045   | 927                       | 173                       |

Quelle: Statistik Berlin-Brandenburg: Statistischer Bericht L III 1 – j /13 (Stand: 31.12.2013)

Die hohe Verschuldung in den kreisfreien Städten Brandenburg, Cottbus und Frankfurt (Oder) bietet Anlass zu der Überlegung, ob der hohe Aufgabenbestand der kreisfreien Städte im Rahmen einer Einkreisung zu großen Teilen auf den jeweiligen Landkreis übertragen werden kann, um so eine Entlastung für die laufenden Haushalte der Städte herbeizuführen<sup>22</sup>. Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass die Kassenkredite dauer-

<sup>22</sup> Vgl. Bogumil, Jörg; Kintzinger, Christoph; Mehde, Veith: Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg; Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, 2014, S. 28ff.



haft zur Finanzierung von laufenden Ausgaben verwendet wurden. Dennoch verbleiben zunächst auch nach Zentralisierung großer Aufgabenbestände die hohen Schuldenstände (Altschulden) in den Städten.

Auch beim Blick auf die Verschuldungssituation der Landkreise, die für eine Integration der kreisfreien Städte in Frage kommen, gibt es Auffälligkeiten. Für die Stadt Frankfurt (Oder) gilt, dass sie gleichzeitig an den Landkreis Märkisch-Oderland grenzt, während sich im Landkreis Oder-Spree bereits die ehemals kreisfreie Stadt Eisenhüttenstadt befindet. Des Weiteren liegen in den Landkreisen Oder-Spree und Spree-Neiße die Schulden einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände bereits heute mehr als 80% über der durchschnittlichen Verschuldung je Einwohner in den Kreisen (Tab. 9).

Eine Einkreisung von Cottbus in den Landkreis Spree-Neiße (SPN) sowie von Frankfurt (Oder) in den Landkreis Oder-Spree (LOS) könnte die Finanzsituation durch die Auf- und Ausgabenzentralisierung weiter verschärfen. Aber auch die Einkreisung von Brandenburg an der Havel, mit dem höchsten Schuldenstand pro Einwohner, könnte für den vergleichsweise gering verschuldeten Landkreis Havelland (HVL) eine besondere Herausforderung darstellen (Tab. 10).

**Tabelle 10:** Schulden der kreisfreien Städte und aufnehmenden Landkreise beim nicht-öffentlichen Bereich

|        | <b>Schuldenstand</b> |                | <b>Investitionskredite</b> | <b>Kassenkredite</b> |
|--------|----------------------|----------------|----------------------------|----------------------|
|        | <b>(in Mio. €)</b>   | <b>(je EW)</b> | <b>(in Mio. €)</b>         | <b>(in Mio. €)</b>   |
| BRB    | 194,9                | 2.740          | 24,9                       | 170,0                |
| CB     | 242,9                | 2.439          | 28,2                       | 213,3                |
| FF     | 137,8                | 2.367          | 15,4                       | 122,5                |
| LK HVL | 8,1                  | 53             | 8,1                        | -                    |
| LK SPN | 22,2                 | 186            | 14,4                       | 7,9                  |
| LK LOS | 14,3                 | 81             | 14,3                       | -                    |

Quelle: Statistik Berlin-Brandenburg: Statistischer Bericht L III 1 – j /13 (Stand: 31.12.2013)

Der Schuldenstand der Landkreise stellt sich insgesamt deutlich geringer dar, wenn man die kreisangehörigen Gemeinden außer acht lässt. Im landesweiten Durchschnitt sind die Landkreise (ohne Gemeinden und Ämter) mit 119 Euro je EW verschuldet, der Landkreis Oder-Spree mit 81 Euro je EW, der Landkreis Havelland mit 53 Euro je EW sowie der Landkreis Spree-Neiße mit 186 Euro je EW.

Die kreisangehörigen Gemeinden der Landkreise Oder-Spree (1.279 Euro je EW) und Spree-Neiße (1.087 Euro je EW) weisen dagegen doppelt so hohe Schuldenstände im landesweiten Vergleich (562 Euro je EW) auf. Die Kassenlage der kommunalen Ebene unterscheidet sich nicht nur von Landkreis zu Landkreis, sondern auch innerhalb der Landkreise. Im Landkreis Oder-Spree haben die kreisangehörigen Gemeinden Eisenhüttenstadt (2.562 Euro je EW) sowie Fürstenwalde/Spree (2.376 Euro je EW) aufgrund hoher Kassenkredite auffallend hohe Schuldenstände. Im Spree-Neiße-Kreis hingegen ist die Pro-Kopf-Verschuldung in Forst (Lausitz), Döbern und Tschernitz teilweise

sogar höher als in den kreisfreien Städten. Mit Pro-Kopf 4.851 Euro bewegt sich Tschernitz damit am obersten Ende der Skala. Davon entfallen über 90% auf Liquiditätskredite.

Die hohe Verschuldung mit Kassenkrediten über 1.000 Euro je EW beschränkt sich glücklicherweise neben den kreisfreien Städten auf eine geringe Anzahl von Städten und Gemeinden. Wenn die Probleme aber jetzt nicht beseitigt werden, ist für die Zukunft von einer Ausweitung der Kassenkreditproblematik infolge des fortgesetzten Bevölkerungsrückgangs und zurückgehender Zuweisungen wegen der Rückführung der Bundesmittel für die neuen Länder auszugehen.

### **3.2 Instrumente einer Teilentschuldung und Sanierungskonditionen**

Die sehr hohe Verschuldung der einzukreisenden Städte mit Kassenkrediten ist allein wegen deren Höhe kaum von ihnen allein aus eigener Kraft zu reduzieren. Denn neben einer Rückführung der gegenüber der Finanzausstattung zu hohen Ausgaben, auch für die nach Einkreisung verbleibenden Aufgaben, müssten zusätzliche Überschüsse erwirtschaftet werden, um die Schulden zu tilgen. Die Zinsbelastungen, die derzeit wegen der niedrigen Zinssätze vergleichsweise gering sind, aber beim Wiederanstieg erhebliche Haushaltsrisiken für die verschuldeten Städte in sich bergen, würden erst nach Rückführung der Schulden sinken. Die Wirksamkeit eines Teilentschuldungsprogramms muss deshalb immer zwei Komponenten umfassen:

- Reduzierung der Schulden und damit auch des Schuldendienstes und gleichzeitig
- Rückführung der Ausgaben, ggf. auch Anhebung von Steuern und anderen Abgaben, um den Haushalt auf Dauer auszugleichen!

Verschiedene andere Bundesländer haben ebenfalls Maßnahmen ergriffen, um ihre hochverschuldeten Kommunen zu „entschulden“<sup>23</sup>. Dabei werden verschiedene Instrumente zur Schuldenreduzierung eingesetzt. Auch im Hinblick auf Sanierungsaufgaben, deren Transparenz und Stringenz unterscheiden sich die Konzepte der Bundesländer. Sie sind indes alle nicht mit Einkreisungen und mit einer Gebiets- und Funktionalreform verbunden. Sie bieten aber vor allem bzgl. Belastungen des Landeshaushalts und Sanierungskonzepten einiges Anschauungsmaterial, sowohl wie man es machen sollte, als auch, was zu vermeiden wäre, wenn die Teilentschuldung erfolgreich im Hinblick auf dauerhaft sanierte kommunale Haushalte sein soll.

Die verschiedenen möglichen Instrumente einer Teilentschuldung entfalten unterschiedliche Entlastungswirkungen für die Städte auf der Zeitschiene und haben

---

<sup>23</sup> Hesse, Mario; Lenk, Thomas; Lück, Oliver: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, August 2013, S. 95 ff.

unterschiedliche Konsequenzen für die finanziellen Belastungen, die auf das Land zukommen<sup>24</sup>:

▪ **Schuldendiensthilfen (Zinshilfen):**

Da der Schuldendienst die Summe aus Zins- und Tilgungszahlungen für Kredite und Kassenkredite umfasst, besteht hier die Möglichkeit, dass das Land Hilfen vorwiegend zur Verringerung der Zinsbelastung bereitstellt. Zur Senkung der Zins-Steuer-Quote der hochverschuldeten Städte könnte das Land z.B. den Schuldendienst bis zu 100% des Landesdurchschnitts der Zinszahlungen der Kommunen über 20 Jahre hinweg übernehmen. Die einzelne Kommune wird somit über 20 Jahre so gestellt, wie wenn sie nur landesdurchschnittliche Schulden hätte. Die Einsparungen beim Schuldendienst können kontinuierlich zur Schuldentilgung verwendet werden. Das Ergebnisdefizit des Verwaltungshaushalts muss indes durch eigene Anstrengungen beseitigt werden. Allerdings nützt diese Form der Sanierungshilfe den hochverschuldeten Kommunen nur langfristig, da das Volumen der Schuldendiensthilfen gerade beim derzeit niedrigen Zinsniveau relativ gering und die Zeitdauer des Abbauprozesses sehr lang sind. Erfahrungsgemäß ist dies aus politischen Erwägungen langfristig nicht durchhaltbar.

▪ **Tilgungshilfen:**

Bei Tilgungshilfen gewährt das Land den hochverschuldeten Städten zweckgebundene Zuschüsse, die ausschließlich zur Tilgung verwendet werden dürfen. Das Volumen der Tilgungshilfen ist auf ein bestimmtes Schuldenniveau nach einem Zeitraum von bspw. 10 Jahren gerichtet. Die jährlichen Teilbeträge richten sich nach dem Abbauvolumen einschl. Zins und Zinseszins. Durch diese Form der Sanierungshilfe reduzieren sich die Schuldenstände sowie die entsprechenden Zinsausgaben in den jährlichen Haushalten. Das Problem dieser Form der Teilentschuldung ist, dass der Schuldenabbau – ähnlich wie bei einer Annuitätenfinanzierung mit festen Monats- oder Jahresbeträgen – anfangs sehr langsam voran geht und die Nettotilgungsbeiträge erst langsam ansteigen. Die Anreize für Eigenanstrengungen sind entsprechend wegen der geringen Sichtbarkeit der Erfolge relativ gering, die Fristigkeit der Programme für eine erfolgreiche und damit auch politisch schmerzhaft Sanierungspolitik der zu entschuldenden Stadt immer noch zu lang.

Zudem sind Tilgungshilfen für die helfende Gebietskörperschaft – hier: das Land Brandenburg – von der Haushaltsseite her die teuersten Instrumente. Denn das Land muss eigene Steuereinnahmen „brutto“ in die Hand nehmen, die nur in Höhe der langsam wachsenden Zinsersparnis für das Angebot öffentlicher Leistungen in Brandenburg wirksam würden. Das Land müsste die Tilgungshilfen durch den Verzicht auf Landesleistungen oder auf die Tilgung eigener Schulden „bezahlen“. Die budgetären Entscheidungsspielräume sind bei Tilgungshilfen am meisten eingeschränkt.

---

<sup>24</sup> Vgl. Färber, Gisela: Zur extremen Haushaltsnotlage Berlins – Befunde, Ursachen, Eigenanstrengungen und Sanierungsbeihilfen; Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Speyer August 2003, S.95.

Würde das Land Tilgungshilfen für die aufgelaufen Liquiditätskredite allein der kreisfreien Städte über Landesdurchschnitt zum 31.12.2013 von 327 Euro je EW über 10 Jahre leisten, hätte das Land zusätzliche Ausgaben in Höhe von 431 Mio. Euro zzgl. Zinsbelastung, d.h. jährliche Raten von ca. 49 Mio. Euro. Der gesamte Kassenkreditbestand der Gemeinden und Gemeindeverbände wird aktuell mit 786 Mio. Euro ausgewiesen. Das Land würde bei dieser Lösung knapp 55% des gesamten Bestandes an Kassenkrediten tilgen.

Schließlich ist bei Tilgungshilfen zu bedenken, dass Sanktionen bei Nichterfüllung von Sanierungsauflagen kaum wirken können und selbst ein Stopp der Zahlungen bereits gewährter Hilfen im Falle neu aufgehäufter Schulden kaum zurückzufordern sind, ohne die Kreditwürdigkeit resp. Zahlungsfähigkeit der Kommune massiv zu gefährden. Das Beispiel des Saarlands und Bremens und deren Umgang mit den milliardenschweren Haushaltsnotlagendotationen, die als Tilgungshilfen gestaltet waren, sollten als Warnung genügen.

▪ **Schuldenübernahmen:**

Bei einer einmaligen Schuldenübernahme übernimmt das Land zu einem Stichtag einen Teil der kommunalen Schuldenbestände in den Bestand der Landesschulden. Die Übernahme kann rechtlich als reversibel gestaltet sein, wenn die begünstigte Kommune ihren Sanierungspflichten nicht nachkommt. Der rechtlich endgültige Übergang der früheren kommunalen Schulden erfolgt erst nach Abschluss des Sanierungsprogramms. Diese „landesinterne“ Verschiebung der Lasten von der Kommune zum Land entspannt die Situation der betroffenen Städte sofort, während das Land die Prolongation der Kredite üblicherweise sogar zu besseren Konditionen durchführen kann. Die Kommunen verpflichten sich die restlichen Verbindlichkeiten mit Hilfe eines realistischen Sanierungsplans selbst zu tilgen und keinesfalls zusätzliche Kassenkredite mehr aufzunehmen. Als Drohpotential gegenüber den teilentschuldeten Kommunen kann das Land die zunächst „vorübergehend“ übernommenen Schulden im Sanktionsfall „portionsweise“ an die Kommunen zurückgeben sowie bei Nichteinhaltung der Ziele und Abweichungen vom Sanierungsplan zudem einen Sparkommissar einsetzen. Voraussetzung ist auch und gerade im Fall von Schuldenübernahmen die rechtliche und administrative Wirksamkeit der Kommunalaufsicht<sup>25</sup>. Diese sollte zudem nicht auf den Landkreis übergehen, sondern beim Land selbst verbleiben.

Die Vorteile von Schuldenübernahmen für die Kommunen sind der unmittelbare Entlastungseffekt beim Schuldenstand und im jährlichen Haushalt in Höhe der ersparten Zinszahlungen. Das Land trägt haushaltswirksam auch nur die Kosten für die Bedienung

---

<sup>25</sup> Beim Vergleich des Kommunalaufsichtsrechts zwischen den Bundesländern drängt sich Nichtjuristen der Verdacht auf, dass auch die Kommunalaufsicht nicht nur de facto und in großzügiger Auslegung ihres Ermessensspielraums einen nicht unbedeutenden Beitrag zur kritischen Verschuldungssituation vieler Kommunen in den hochverschuldeten Ländern geleistet hat, sondern auch eigentlich sanierungswirksame Entscheidungen der Kommunalaufsicht als Folge einer nicht „wasserdichten“ Gesetzeslage nicht durchgesetzt werden können. Mindestens die Rechtslücke muss aber geschlossen werden.

der Kassenkredite und könnte die zusätzlichen Schuldenstände in seine eigenen strategischen Überlegungen zum Schuldenstand 2020 und zur Vermeidung von Zinsrisiken bei Wiederanstieg der Zinssätze integrieren. Im Ländervergleich würde durch den landesinternen Schuldentransfer Brandenburg beim Maßstab einschl. Kommunen keine Veränderung erfahren.

Beim einmaligen Übergang der Anteile der Liquiditätskredite der drei kreisfreien Städte, die über dem Landesdurchschnitt von 327 Euro je Einwohner liegen – dem großzügigsten der durchgerechneten Modelle –, entstünden dem Land aus dem Übernahmevermögen von rd. 431 Mio. Euro bei einem derzeit sogar noch recht teuren Zinssatz von 3% zusätzliche Zinsausgaben in Höhe von 12,9 Mio. Euro. Im Vergleich dazu zahlte das Land im Haushaltsjahr 2013 187 Mio. Euro Zinsen und realisierte eine Tilgung von 312 Mio. Euro<sup>26</sup>.

Aufgrund der unterschiedlichen Wirkungsweisen der dargestellten Instrumente erscheint die Schuldenübernahme durch das Land die für alle Beteiligten vorteilhafteste Lösung zu sein. Allerdings sind die oben genannten Konditionen für Sanierungsprogramme, Schuldenrückgabe und Kommunalaufsicht zu beachten. Das Modell der Schuldenübernahme ist im Hinblick auf die Kriterien für die Teilentschuldung weiter gestaltbar und mit Anreizen für eine tragfähige Haushaltspolitik auszustatten. Mögliche Modelle werden im nachfolgenden Abschnitt vorgestellt und durchgerechnet. Das Modell der Teilentschuldung durch eine teilweise Übernahme von überhöhten kommunalen Kassenkrediten durch das Land ist schließlich auch offen für eine Übertragung auf eine Teilentschuldung der wenigen anderen hochverschuldeten bereits kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Bedarfsfall.

### **3.3 Abgrenzungskriterien und Maßstäbe einer Teilentschuldung durch Schuldenübernahme**

Für die Teilentschuldung der einzukreisenden Städte durch teilweise Übernahme ihrer Kassenkredite müssen geeignete Maßstäbe gefunden werden, die zum einen die Überschuldung der betroffenen Kommunen wirksam reduzieren, die aber auch sicherstellen, dass die teilentschuldeten Städte sich nicht besser stellen als andere Städte und Gemeinden in Brandenburg. Es geht hier also auch um Kriterien der horizontalen Gerechtigkeit einerseits, aber auch um Anreizwirkungen für eine im Eigeninteresse solide Haushaltswirtschaft andererseits, denn die Teilentschuldung darf nicht als „Belohnung“ für jahrelange exzessive Defizite verstanden werden.

Als kritisch ist die Verschuldungssituation einer Kommune bei Kassenkrediten immer dann anzusehen, wenn diese je Einwohner über dem Landesdurchschnitt liegen. Dann sollte in jedem Fall die Kommunalaufsicht über Sanierungsmaßnahmen verfügen. Dieser Indikator folgt im übrigen der konjunkturellen Situation und macht vor allem die Haushaltswirtschaft der Kommunen, die sich stärker als der Durchschnitt in Kassenkredite

---

<sup>26</sup> Einschließlich der Kommunen hatte Brandenburg Ende 2013 eine Pro-Kopf-Verschuldung von 97,2% des Länderdurchschnitts.

hineinsteigern, zum Gegenstand kritischer Nachfragen und Auflagen. Nach der aktuellen Schuldenstatistik<sup>27</sup> liegt der Landesdurchschnitt der Kassenkredite bei 327 Euro je Einwohner. Aus Anreizgründen empfiehlt sich aber keine Teilentschuldung bis zum Landesdurchschnitt, vielmehr sollte ein Wert von z.B. 130% des Landesdurchschnitts oder auch ein fester Wert wie 1.000 Euro je Einwohner als Grenzwert verwendet werden, der aus analytischer Perspektive unsolide Haushaltswirtschaft nicht auch noch nachträglich belohnt. Zudem ist mit einem zu wählenden Grenzwert das Volumen der Belastung des Landeshaushalts verbunden, worüber es zu entscheiden gilt.

Einfache Pro-Kopf-Grenzwerte blenden allerdings aus, dass auch hochverschuldete Kommunen finanzstark oder finanzschwach sein können. Zudem dürfte sich die Fähigkeit einer Stadt, Gemeinde oder auch eines Landkreises zu konsolidieren auch und gerade nach der jeweiligen Finanzstärke richten, die sich nicht an der absoluten Höhe der Einnahmen, sondern nach der im kommunalen Finanzausgleich festgestellten Steuerkraft zzgl. der Schlüsselzuweisungen bemisst.

Zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzstärke unter den Entschuldungskommunen kann die Relation „Schulden zu Finanzkraft“ herangezogen werden. Dieser liegt der Grundgedanke zugrunde, dass „reichere“ Kommunen ihre Verbindlichkeiten einfacher tilgen können als „ärmere“ Kommunen. Für eine Teilentschuldung käme der Bestand an Kassenkrediten in Frage, der oberhalb der Relation „Kassenkredite/ (Steuerkraft + allg. Schlüsselzuweisungen)“ liegt. Damit ist der verbleibende eigene Tilgungsanteil der Kommune abhängig von der eigenen Finanzkraft. Bei einer Relation von 100% könnten die Schulden theoretisch mit einer einzigen Jahreseinnahme aus Steuern zzgl. Schlüsselzuweisungen auf Null reduziert werden. Für eine Teilentschuldung auf das Relationsniveau von 100% müsste der Bestand an Kassenkrediten auf einen bestimmten Wert abgeschmolzen bzw. vom Land übernommen werden, damit die Relation aus Kassenkrediten zu Finanzkraft danach 100% ergibt.

Durch die Verwendung der standardisierten und normierten Steuerkraft aus dem kommunalen Finanzausgleich im Indikator Finanzkraft können sich Kommunen nicht künstlich „arm rechnen“, indem sie ihre Hebesätze senken. Es würde immer der Normierungshebesatz des FAG herangezogen. Dessenungeachtet bleibt die Option, ob die von einer Teilentschuldung profitierenden Kommunen nicht ihre Realsteuerhebesätze über das Niveau ihrer Gemeindegrößenklasse anheben müssten, um damit einen eigenen Sanierungsbeitrag zu erwirtschaften.

Als weitere Ursache überdurchschnittlicher Kassenkredite lassen sich überdies schrumpfende Einwohnerzahlen ausmachen. Wenn eine Kommune nach einer Phase größerer Fehlbeträge ab einem Zeitpunkt  $t$  keine zusätzlichen Defizite im Verwaltungshaushalt mehr hatte, bleibt das Volumen der Kassenkredite konstant. Geht nun die Einwohnerzahl zurück, wie dies viele brandenburgische Städte und Gemeinden in

---

<sup>27</sup> Statistik Berlin-Brandenburg: Statistischer Bericht L III 1 – j /13 (Stand: 31.12.2013).

den vergangenen 25 Jahren erlebt haben, dann steigen die Kassenkredite je Einwohner allein wegen der geringeren Bevölkerungszahl bis zum Zeitpunkt  $t + x$  an. Da die demographische Entwicklung kein von den Kommunen wirksam zu gestaltender Parameter ist – sie sollen ja durch die Gebiets- und Funktionalreform auf die Herausforderungen weiter schrumpfender Einwohnerzahlen eingestellt werden –, macht es Sinn auch den passiven Aufwuchs der Pro-Kopf-Verschuldung mit Kassenkrediten zum Kriterium für das Entschuldungsvolumen zu machen. Politisch entschieden werden sollte, welcher Zeitraum für die angerechneten Bevölkerungsveränderungen herangezogen werden soll. In der Modellrechnung wird der Zeitraum 2004 bis 2014 exemplarisch angesetzt.

### **3.3.1 Die Annahmen der verschiedenen Modellrechnungen zur Teilentschuldung**

Im vorliegenden Gutachten wurden damit drei inhaltlich begründete Varianten für eine Teilentschuldung abgeleitet, die im diesem Abschnitt für die drei einzukreisenden Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) anhand der statistischen Daten durchgerechnet wurden, um die Größenordnung der zu übernehmenden Kassenkredite festzustellen. Innerhalb der Grundvarianten wurden die Ergebnisse für verschiedene im plausiblen Bereich liegende Grenzwerte ermittelt, um die Bandbreite der möglichen konkreten Gestaltungsformen abzubilden.

#### **1. Reduzierung der Kassenkredite auf feste Werte**

- Modell 1: Landesdurchschnitt 327 Euro je EW
- Modell 2: 1.000 Euro je EW
- Modell 3: 1.500 Euro je EW

#### **2. Reduzierung der Kredite unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzierungsfähigkeit (Relation Kassenkredite zu Finanzkraft)**

- Modell 4:  $\text{Kassenkredite}/(\text{Steuern} + \text{allg. SZ}) = 130\%$
- Modell 5:  $\text{Kassenkredite}/(\text{Steuern} + \text{allg. SZ}) = 120\%$
- Modell 6:  $\text{Kassenkredite}/(\text{Steuern} + \text{allg. SZ}) = 110\%$
- Modell 7:  $\text{Kassenkredite}/(\text{Steuern} + \text{allg. SZ}) = 100\%$

#### **3. Reduzierung der Kassenkredite, die durch schrumpfende Bevölkerung entstanden sind**

- Modell 8: Übernahme der Differenz zwischen Kassenkredite 2013/EW 2004 und Kassenkredite 2013/EW 2014<sup>28</sup>

Um Anreize zu zusätzlicher Neuverschuldung in den Kommunen zu vermeiden, sollte grundsätzlich ein Stichtag als Berechnungsbasis für die Teilentschuldung festgelegt werden, der in der nahen Vergangenheit liegt. Dafür kommen der 31.12.2013 oder der 30.6.2014 in Frage.

---

<sup>28</sup>

Basis für Einwohner 2014: Daten FAG 2014.

### 3.3.2 Ergebnisse der Modellrechnungen zur Teilentschuldung der drei noch kreisfreien Städte

Ausgangspunkt für **Modell 1** sind der Bestand der Kassenkredite zum Jahresende 2013 in den kreisfreien Städten und die Bevölkerung 2013. Unter Berücksichtigung aller kreisangehörigen Gemeinden, den kreisfreien Städten und den Landkreisen ergibt sich ein landesweiter Durchschnitt von 327 Euro Kassenkredite je EW. **Modell 2** und **3** liefern lediglich, nach selbiger Rechnung, die Ergebnisse bei fixen Abgrenzungswerten von 1.000 Euro bzw. 1.500 Euro je EW, und mindern damit enorm das notwendige Volumen.

**Tabelle 11:** Ergebnisse für Teilentschuldung (TE) nach festen Werten

| <b>Modell 1</b>                           | <b>Kassenkredite</b> |              | <b>nach TE<br/>je EW</b> | <b>Volumen TE<br/>insg. in Euro</b> | <b>in % der<br/>KK 2013</b> |
|-------------------------------------------|----------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
|                                           | <b>in Euro</b>       | <b>je EW</b> |                          |                                     |                             |
| BRB                                       | 170.000.000          | 2.390,73     | 327,00                   | 146.747.713                         | 86%                         |
| CB                                        | 213.300.000          | 2.141,67     | 327,00                   | 180.732.059                         | 85%                         |
| FF                                        | 122.450.000          | 2.103,00     | 327,05                   | 103.407.600                         | 84%                         |
| Summe Übernahmen                          |                      |              |                          | <b>430.887.371</b>                  |                             |
| Zinskosten für Landeshaushalt bei 3% Zins |                      |              |                          | <b>12.926.621</b>                   |                             |
| <b>Modell 2</b>                           |                      |              |                          |                                     |                             |
| BRB                                       | s.o.                 | s.o.         | 1.000,00                 | 98.892.029                          | 58%                         |
| CB                                        |                      |              | 1.000,00                 | 113.704.624                         | 53%                         |
| FF                                        |                      |              | 1.000,05                 | 64.222.175                          | 52%                         |
| Summe Übernahmen in Euro                  |                      |              |                          | <b>276.818.827</b>                  |                             |
| Zinskosten für Landeshaushalt bei 3% Zins |                      |              |                          | <b>8.304.565</b>                    |                             |
| <b>Modell 3</b>                           |                      |              |                          |                                     |                             |
| BRB                                       | s.o.                 | s.o.         | 1.500,00                 | 63.338.029                          | 37%                         |
| CB                                        |                      |              | 1.500,00                 | 63.907.124                          | 30%                         |
| FF                                        |                      |              | 1.500,05                 | 35.109.675                          | 29%                         |
| Summe Übernahmen in Euro                  |                      |              |                          | <b>162.354.827</b>                  |                             |
| Zinskosten für Landeshaushalt bei 3% Zins |                      |              |                          | <b>4.870.645</b>                    |                             |

Quelle: eigene Berechnung

Für **Modelle 4 bis 7** gilt weiterhin die Verschuldung zum 31.12.2013. Die Einwohner, Steuerkraft und allgemeinen Schlüsselzuweisungen sind den FAG-Daten 2014 entnommen<sup>29</sup>. Die Finanzkraft ist die Summe aus Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen nach FAG (ohne investive Schlüsselzuweisungen). Für die Schlüsselzuweisungen wurden die zuvor für die finanzwirtschaftlichen Folgen der Einkreisung ermittelten Daten für die Städte nach dem Verlust der Kreisfreiheit angesetzt, die sie in der Systematik des FAG finanzschwächer als derzeit im kreisfreien Status macht. Sollte die Teilentschuldung zeitlich vor der Einkreisung liegen, was durchaus sinnvoll erscheint, um Zeit für die

<sup>29</sup> Daten aus KFA Simulation 2014 mit eingekreisten kreisfreien Städten, ohne investive Schlüsselzuweisungen und unter Berücksichtigung konstanter Grundbeträge (1.005,51 Euro).



Sanierung der Haushalte zu gewinnen, dann müssten die Daten auf der Basis des geltenden FAG für die kreisfreien Städte ermittelt werden<sup>30</sup>.

**Tabelle 12:** Ergebnisse für Teilentschuldung  
nach dem Verhältnis Kassenkredite zu Finanzkraft

| <b>Modell 4 (130%)</b>                    | <b>Kassenkredite<br/>in Euro</b> | <b>je EW</b> | <b>nach TE<br/>je EW</b> | <b>Volumen TE<br/>insg. in Euro</b> | <b>in % der<br/>KK 2013</b> |
|-------------------------------------------|----------------------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| BRB                                       | 170.000.000                      | 2.390,73     | 1.368,07                 | 71.747.655                          | 42%                         |
| CB                                        | 213.300.000                      | 2.141,67     | 1.405,40                 | 71.232.191                          | 33%                         |
| FF                                        | 122.450.000                      | 2.103,00     | 1.343,77                 | 41.866.989                          | 34%                         |
| Summe Übernahmen in Euro                  |                                  |              |                          | <b>184.846.834</b>                  |                             |
| Zinskosten für Landeshaushalt bei 3% Zins |                                  |              |                          | <b>5.545.405</b>                    |                             |
| <b>Modell 5 (120%)</b>                    |                                  |              |                          |                                     |                             |
| BRB                                       | s.o.                             | s.o.         | 1.262,84                 | 79.305.527                          | 47%                         |
| CB                                        |                                  |              | 1.297,29                 | 82.160.484                          | 39%                         |
| FF                                        |                                  |              | 1.240,40                 | 48.065.682                          | 39%                         |
| Summe Übernahmen in Euro                  |                                  |              |                          | <b>209.531.693</b>                  |                             |
| Zinskosten für Landeshaushalt bei 3% Zins |                                  |              |                          | <b>6.285.951</b>                    |                             |
| <b>Modell 6 (110%)</b>                    |                                  |              |                          | <b>6.285.951</b>                    |                             |
| BRB                                       | s.o.                             | s.o.         | 1.157,60                 | 86.863.400                          | 51%                         |
| CB                                        |                                  |              | 1.189,19                 | 93.088.777                          | 44%                         |
| FF                                        |                                  |              | 1.137,03                 | 54.264.375                          | 44%                         |
| Summe Übernahmen in Euro                  |                                  |              |                          | <b>234.216.552</b>                  |                             |
| Zinskosten für Landeshaushalt bei 3% Zins |                                  |              |                          | <b>7.026.497</b>                    |                             |
| <b>Modell 7 (100%)</b>                    |                                  |              |                          |                                     |                             |
| BRB                                       | s.o.                             | s.o.         | 1.052,36                 | 94.421.273                          | 56%                         |
| CB                                        |                                  |              | 1.081,08                 | 104.017.070                         | 49%                         |
| FF                                        |                                  |              | 1.033,67                 | 60.463.068                          | 49%                         |
| Summe Übernahmen in Euro                  |                                  |              |                          | <b>258.901.411</b>                  |                             |
| Zinskosten für Landeshaushalt bei 3% Zins |                                  |              |                          | <b>7.767.042</b>                    |                             |

Quelle: eigene Berechnung

Für **Modell 8** wird ein Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung an Kassenkrediten in den kreisfreien Städten für die Jahre 2004 und 2014 angestrebt, um die passive Verschuldung durch den Bevölkerungsrückgang zu ermitteln. Die Einwohnerzahl 2014 ist den FAG 2014-Daten entnommen. Das **Kombimodell** führt die Ergebnisse von Modell 6 (KK/FK = 110%) und Modell 8 zusammen.

Insgesamt haben die durchgerechneten Varianten einer Teilentschuldung von Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) von ihren extrem hohen Kassenkrediten mit Ausnahme der Demographievariante Volumina von 162 bis 431 Mio.

<sup>30</sup> Soweit die Ursachen der Haushaltsdefizite nicht beseitigt werden – die Einkreisung soll ja auch hier teilweise Abhilfe schaffen –, und als Folge der angekündigten Einkreisung selbst dürften die Kassenkredite weiter ansteigen mit entsprechenden Folgen für die Kosten der Teilentschuldung oder die Wirksamkeit des Programms, wenn dem nicht bereits kurzfristig entgegengewirkt wird. Insoweit macht es Sinn, die Teilentschuldung und die Sanierung der Haushalte der einzukreisenden Städte schon vom nächsten Haushaltsjahr an umzusetzen.

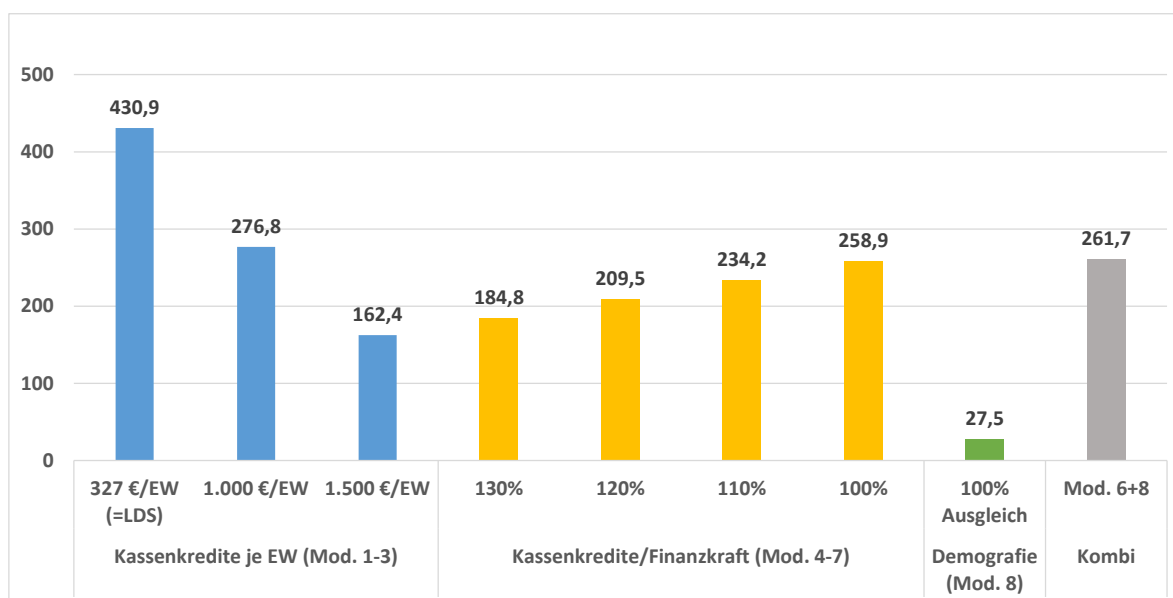
Euro (Abb. 1). Für die drei kreisfreien Städte erfolgten aus dem Rückgang ihrer Bevölkerung seit 2004 nur Mehrkredite von 27,5 Mio. Euro. Dieses Modell hat aber den Vorteil, dass es sich mit jedem der anderen Modelle kombinieren lässt. Die Effekte dürften aber durchschlagender sein, wenn man eine Teilentschuldung auch anderer hoch mit Kassenkrediten verschuldeter kleinerer kreisangehöriger Städte und Gemeinden ins Auge fasst.

**Tabelle 13:** Ergebnisse für Teilentschuldung durch Übernahme der „passiven“ Kassenkreditverschuldung und Kombimodell

| <b>Modell 8</b>                           | <b>Kassenkredite<br/>in €</b> | <b>je EW</b> | <b>nach TE<br/>je EW</b> | <b>Volumen TE<br/>insg.</b> | <b>in % der<br/>KK 2013</b> |
|-------------------------------------------|-------------------------------|--------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| BRB                                       | 170.000.000                   | 2.390,73     | 2.270,45                 | 6.940.768                   | 4,1%                        |
| CB                                        | 213.300.000                   | 2.141,67     | 2.004,42                 | 10.679.532                  | 5,0%                        |
| FF                                        | 122.450.000                   | 2.103,00     | 1.876,86                 | 9.898.552                   | 8,1%                        |
| Summe Übernahmen in Euro                  |                               |              |                          | <b>27.518.852</b>           |                             |
| Zinskosten für Landeshaushalt bei 3% Zins |                               |              |                          | <b>825.566</b>              |                             |
| <b>Kombination 6+8</b>                    |                               |              |                          |                             |                             |
| BRB                                       | s.o.                          | s.o.         | 1.060,96                 | 93.804.168                  | 55,2%                       |
| CB                                        |                               |              | 1.083,54                 | 103.768.309                 | 48,6%                       |
| FF                                        |                               |              | 971,97                   | 64.162.927                  | 52,4%                       |
| Summe Übernahmen in Euro                  |                               |              |                          | <b>261.735.404</b>          |                             |
| Zinskosten für Landeshaushalt bei 3% Zins |                               |              |                          | <b>7.852.062</b>            |                             |

Quelle: eigene Berechnung

**Abbildung 1:** Volumen der Teilentschuldung für die drei einzukreisenden Städte in den verschiedenen Modellvarianten (in Mio. Euro)



Quelle: eigene Darstellung

### 3.4 Schlussfolgerungen aus den Überlegungen zu einer Teilentschuldung von Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder)

Die Nettohaushaltsbelastungen des Landes Brandenburg aus den verschiedenen Varianten einer Teilentschuldung von Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) liegen – in den realistischen Modellen – vor weiteren Tilgungsbeiträgen bei 3% durchschnittlichem Zinssatz mit Beträgen zwischen 6,2 und 8,3 Mio. Euro im moderaten Bereich, wenn man sich den Hebel vergegenwärtigt, der mit der Schuldenübernahme verbunden ist. Die Beträge würden spiegelbildlich auch für die entlasteten Städte sofort haushaltswirksam und wären von ihnen als Beiträge zur Sanierung und damit zu einem ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu verbuchen. Das Ergebnis sollte qua Vertrag verbindlich vereinbart und im geeigneten Kontrollweg überprüft werden. Andernfalls wird die vorgesehene Sanktion einer Rückübertragung der zunächst vorläufig übernommenen Schulden selbst wirkungslos.

Zusammenfassend lassen sich die Überlegungen zu den verschiedenen Bemessungen der Teilentschuldung folgendermaßen darlegen:

- Die Modelle einer Teilentschuldung auf simple Grenzwerte je Einwohner sind als weniger anreizkompatibel anzusehen und werden zudem mit Sicherheit von anderen ebenfalls hochverschuldeten Kommunen als weniger gerecht empfunden. Sie sollten deshalb nicht in die engere Wahl kommen.
- Überzeugender erscheinen die Modelle, die bei der Entschuldung die Fähigkeit der Kommunen aus ihrer Finanzkraft zu tilgen, berücksichtigen. Dies wird über die Kennzahl Kassenkredite zu Finanzkraft nach allgemeinen Schlüsselzuweisungen indiziert. Hier wurden die modellierten Schlüsselzuweisungen nach der Einkreisung angesetzt. Es ist aber auch ein Maßstab unter Ansetzung der Schlüsselzuweisungen der zur Zeit noch kreisfreien Städte denkbar, vor allem, wenn die Teilentschuldung längere Zeit vor der Einkreisung durchgeführt wird.
- Es wird außerdem eine Kombination eines von der Finanzkraft abhängigen Modells mit einer Demografievariante empfohlen, vor allem, wenn auch andere hochverschuldete kreisangehörige Städte und Gemeinden zu vergleichsweise geringen Zusatzkosten mit in das Programm der Teilentschuldung einbezogen werden sollen. Der Zeitraum, über den die Bevölkerungsveränderung als Parameter für die „passive“ Verschuldung angesetzt wird, kann außerdem noch politisch bestimmt werden. Somit würden auch „unverschuldete“ passive Schulden beim Teilentschuldungsprogramm berücksichtigt.

Die Teilentschuldung sollte aber nur angegangen werden, wenn die Politik wirklich willens ist die Sanierung, der auch im bundesweiten Vergleich extrem verschuldeten Städte mit derzeit auch noch ergebnisnegativen Haushalten von zwei der drei zur Einkreisung anstehenden Städte, durchzusetzen. Sonst würden die Entlastungen gerade den Beginn einer neuen Verschuldungsrunde darstellen. Das wiederum würde die Ziele der geplanten Gebiets- und Funktionalreform konterkarieren, die die brandenburgischen Kommunen einerseits „demografiefest(er)“ machen, andererseits auch die Standortqualität in

Brandenburg für die Wirtschaft und die Lebensbedingungen der BürgerInnen sichern und weiter verbessern soll.

Es wird deshalb empfohlen, möglichst frühzeitig folgende Maßnahmen umsetzen:

- Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist die Erkenntnis zentral, dass nicht die Einkreisung von drei der vier kreisfreien Städte allein, sondern nur in Verbindung mit der Sanierung der städtischen Finanzen, deren Zukunft als Standorte für wirtschaftliche Attraktivität und Lebensqualität sichert. Die Sanierung geht vor allem, denn die Zeit der Wahlmöglichkeiten ist vorbei. Ein „Kaputtsparen“ gibt es nicht, wenn der Haushalt bereits so „ruiniert“ ist, wie die Schuldenstände indizieren, denn dann sind die haushalterischen Gestaltungsspielräume bereits aufgezehrt.
- Alle Städte müssen ein *wirksames* Haushaltssicherungskonzept vorlegen, welches extern überprüft, regelmäßig veröffentlicht und überprüft wird.
- Alle Zielvariablen und die zur Zielerreichung erforderlichen Kürzungen (insb. auch im Personalhaushalt!) und Einnahmenverbesserungen sind sanierungsorientiert auf der Zeitachse zu spezifizieren.
- Bei Umsetzungsdefiziten oder auch bei einem Wiederanstieg der Verschuldung resp. der Kassenkredite sollte auch kurzfristig ein Haushaltskommissar eingesetzt werden, der das Selbstverwaltungsrecht der Städte im Bereich Haushalt aufhebt und der selbst die Sanierung betreibt. Bei weiteren Zielverfehlungen sind die „vorläufig“ übernommenen Schulden „ratenweise“, ggf. progressiv ansteigend zurückzuübertragen. Dies ist im Entschuldungsvertrag festzulegen.
- Des weiteren ist eine unabhängige wissenschaftliche Begutachtung von Sanierungsplänen und den jährlichen Sanierungsfortschrittsberichten vorzusehen. Dies würde zusammen mit einer Veröffentlichung der Sanierungsberichte weiteren publizitätswirksamen Druck aufbauen, die Sanierungsziele auch tatsächlich zu erreichen.

Das Teilentschuldungsmodell könnte im übrigen auch dann zur Anwendung kommen, wenn Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) nicht eingekreist würden. Denn der Sanierungsbedarf besteht auch ohne Einkreisung. Umgekehrt erwartet man sich von einer Einkreisung schließlich auch eine stärker an den vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten ausgerichtete Haushaltspolitik.

#### **4 Vermögens-, Schulden-, Personalübergänge**

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist bei einer Einkreisung auch auf die Vermögens- und Schuldenübergänge sowie die finanziellen Folgen von Personalübergängen zu achten. Da es sich bei den ins Auge gefassten Einkreisungen von Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) „nur“ um eine Vergrößerung des Territoriums der aufnehmenden Landkreise handelt und nicht auch noch horizontale Gebietsabgrenzungen geändert werden müssen, gestaltet sich das Problem weniger komplex als zuletzt bei der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Die auftretenden Fälle vor allem von Schulden-

und Vermögensübergängen werden deshalb im Folgenden exemplarisch dargestellt. Grundsätzlich ergeben sich das Problem der Wertermittlung und Zuordnung angemessener Schuldenanteile einerseits und das der Finanzierung werthaltiger Vermögensübergänge andererseits; letzteres könnte die übernehmenden Kreishaushalte zumindest theoretisch überlasten.

Das Problem der Schuldens- und Vermögensübergänge ergibt sich immer dann, wenn mit einer zu zentralisierenden Aufgabe auch Vermögensgegenstände auf den Landkreis übergehen, die – ideell gesehen – ganz oder teilweise schuldenfinanziert wurden. Mit dem doppelischen Rechnungswesen ist das Problem der Wertbestimmung des Vermögensgegenstandes insofern geringer geworden, als dass das kommunale Vermögen für die Bilanz bewertet wurde und kontinuierlich wertberichtigt wird. Wegen der allgemeinen und nicht projektspezifischen Kreditfinanzierung im Kommunalhaushalt ist allerdings nicht zu ermitteln, welcher Teil der für Investitionszwecke aufgenommenen Schulden auf den Vermögensgegenstand entfällt.

Da inzwischen viele Teile der kommunalen Aufgabenerfüllung im Bereich der Daseinsvorsorge in den Beteiligungsbesitz der Kommunen ausgelagert sind, gibt es für diese Teile des kommunalen Vermögens abgeschlossene Teilbilanzen, die nicht in Frage gestellt werden brauchen. Wenn also mit der Aufgabe auch das kommunale Unternehmen auf den Kreis übergeht, reicht es aus, das Eigenkapital auszulösen. Das Nettovermögen wird mit allen bilanzierten Schulden, ggf. mit dem entsprechenden Unternehmen des Landkreises, fusioniert.

Es kann aber vorkommen, dass Vermögensbestandteile, die zu unmittelbaren Verwaltungszwecken genutzt werden, nicht mehr in städtischer Nutzung stehen, sondern mit der Aufgabe zum Landkreis wandern. Hier ist im Zweifel nur der Vermögenswert aus der Eröffnungsbilanz fortgeschrieben zu ermitteln, nicht aber der Schuldenanteil. Möglicherweise liegt aber auch der Marktwert des Gebäudes über dem bilanziellen Wert. Hier kommen dann auch andere Formen von Nutzungsverträgen wie Miete zu ortsüblichen Bedingungen in Frage, die das Problem der Nettowermittlung inkl. Schulden umgehen.

Für Maschinen, Geräte, Fahrzeuge und andere Gegenstände, die für die Verwaltungsaufgaben genutzt werden und die prinzipiell auch z.T. über Schulden finanziert worden sein können, ist grundsätzlich der bilanzielle Wert anzusetzen. Der Schuldenanteil ist wieder unbekannt.

Für diese indeterminierten Schuldenanteile kommt ein pauschaliertes Verfahren in Frage, das den Anteil der zu transferierenden Vermögenswerte dem Gesamtstand der fundierten Schulden gegenüberstellt und dann anteilig mit überträgt. Dieses an sich plausible Verfahren birgt allerdings das Risiko, dass es Anreize in sich trägt, in der Übergangszeit besonders viele Kredite aufzunehmen, d.h. insbesondere die Kreditfinanzierung neuer Investitionen zu forcieren, um damit einen Teil dieser neuen Schulden auch dem Landkreis mitgeben zu können. Deshalb ist es zu empfehlen, den zum Maßstab zu nehmenden aufzuteilenden

Schuldenstand der Städte auf einen Stichtag in der Vergangenheit wie bei der Teilentschuldung auf den 31.12.2013 oder 30.06.2014 festzulegen. Nur die Schulden kämen dann nach Maßgabe der bilanziellen Restwerte der Vermögensgegenstände zur Aufteilung. Bürgschaften und Leasingverträge sind aufgabenspezifisch abgrenzbar, sollten aber zur Vermeidung riskanter und umfangreicher Geschäfte auch nur bis zu einem Stichtag anerkannt werden.

Soweit sich aus den Vermögens- und Schuldenaufstellungen größere Zahlungspflichten für die aufnehmenden Landkreise ergeben sollten, sollte das Finanzierungsproblem so auf der Zeitachse gelöst werden, dass die Landkreise nicht überfordert werden. Denn sie erhalten die Werte netto übertragen, müssen aber ggf. zum Übergangszeitpunkt oder in einem engen Zeitraum in dessen Nähe größere Summen für den Kauf/Übergang aufbringen. Hier ist an Modelle einer ratenweisen Ablösung und Verrechnung mit der Kreisumlage über einen längeren Zeitraum zu denken. Im übrigen sollten die eingekreisten Städte diese Erlöse umgehend zur weiteren Schuldentilgung und Haushaltssanierung verwenden.

Bei Personalübergängen ist angesichts des hohen Anteils von Tarifbeschäftigten und nur eines kleinen Anteils von Beamten kein ernsthaftes Problem des Übergangs von deren angesammelten Ansprüchen zur Alterssicherung zu erwarten, da die brandenburgischen Kommunen diese Aufgaben schon seit Beginn der 1990er Jahre in eigenen Alterssicherungskassen organisiert haben und die Ansprüche regelmäßig beitragsgedeckt sind.

Schwieriger gestaltet sich die Bestimmung des Volumens und der Personen, die mit der Einkreisung und dem Aufgabenübergang den Arbeitgeber resp. den Dienstherrn wechseln. Hier sind die Kostenunterschiede zu berücksichtigen, die insb. auch im Jugendhilfereich und bei Bauordnung und Denkmalschutz sowie, soweit die Produktpläne in den Haushaltsplänen vergleichbar sind, auch bei anderen zu zentralisierenden Verwaltungsleistungen zwischen den Städten und den sie aufnehmenden Landkreisen festgestellt werden konnten. Das Problem besteht schlicht darin, ob die Landkreise ganze Dienststellen mit dem gesamten Personal übernehmen oder nur so viele Beschäftigte, wie sie für die Erfüllung der Aufgaben auch brauchen. Wenn es nämlich Skalenerträge gibt – und diese wurden immer als Fusionsrenditen angenommen, was auch für den Fall von Einkreisungen gelten muss<sup>31</sup> –, dann müssen diese auch gehoben werden dürfen. Dass dies alles sozialverträglich geschieht, ist heute eine Selbstverständlichkeit und sollte mit besonderer Aufmerksamkeit begleitet und evaluiert werden. Insoweit ist hier auch besondere Vorsicht geboten, damit nicht die aufnehmenden Landkreise am Ende mit zu viel unkündbarem Personal, welches möglicherweise auch in der spezifischen Qualifikation nicht passt, dastehen.

---

<sup>31</sup> Vgl. Westphal, Volker-Gerd; Glapiak, Thomas; Schrandt, Felix: Personalwirtschaftliche Anpassungspotentiale im Fall der Reduzierung der Anzahl der Landkreise in Brandenburg; in: Verwaltung & Management, Vol. 19, 2013, Heft 5, S. 237-244.

## 5 Zusammenfassung der Ergebnisse und der Empfehlungen

Das vorliegende Gutachten setzt sich mit den finanzwissenschaftlichen Aspekten einer Einkreisung kreisfreier Städte in Brandenburg auseinander. Dabei wurden analysiert:

- die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich und Möglichkeiten der ausgleichsneutralen Integration der kreisfreien Städte in ihre benachbarten oder umliegenden Landkreise,
- die Auswirkungen der geplanten Aufgabenzentralisierungen und der asymmetrisch verbleibenden Aufgaben auf die Finanzierungsverhältnisse innerhalb der Landkreise,
- Instrumente und Gestaltungsmöglichkeiten einer Teilentschuldung der eingekreisten Städte sowie
- Aspekte des Vermögens-, Schulden- und Personalübergangs im Fall der Einkreisung.

Zu beachten ist dabei, dass die Aspekte der Einkreisung aus einer zeitgleich etwa 2018 stattfindenden Gebiets- und Funktionalreform „herausgeschnitten“ analysiert wurden. Es hat sich bei der Analyse jedoch eine Reihe von Problemen ergeben, die nicht im Zuge der Einkreisung allein gelöst werden können, sondern für die im Kontext der Gebiets- und Funktionalreform Lösungen für alle brandenburgischen Kommunen gefunden werden müssen.

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ist zunächst von Bedeutung, dass es – ähnlich wie das Resultat der verwaltungswissenschaftlichen Analyse von Bogumil und Kintzinger<sup>32</sup> – auch hier keinen Grund gibt, auch die Landeshauptstadt Potsdam einzukreisen. Potsdam ist von seiner Größe und seinen demographischen Perspektiven nicht nur derzeit, sondern auch in Zukunft gut in der Lage, nicht nur seine aktuellen Aufgaben, sondern auch die zusätzlichen Aufgaben nach einer Funktionalreform zu erfüllen. Der Haushalt der Stadt Potsdam ist „gesund“, es gibt keine Probleme mit Kassenkrediten. Eine Teilentschuldung ist nicht erforderlich, da Potsdam – anders als die anderen drei kreisfreien Städte – wahrscheinlich auch noch einige Zeit von Bevölkerungsverlusten verschont bleiben wird<sup>33</sup>, drohen auch keine finanziellen Einbußen aus einer schrumpfenden Bevölkerung. Mit Blick auf die Daten des geltenden kommunalen Finanzausgleichs ist zudem von Bedeutung, dass Potsdam als das „Schwergewicht“ unter den vier kreisfreien Städten die Einkreisung erheblich verteuern würde. Die Probleme, die insb. dabei bestehen, die beiden ergebnisungeglichen Haushalte von Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder) „einkrei-

<sup>32</sup> Vgl. Bogumil, Jörg; Kintzinger, Christoph; Mehde, Veith: Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg; Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, Oktober 2014, S. 61.

<sup>33</sup> Vgl. Land Brandenburg – Landesamt für Bauen und Verkehr: Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030, Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg, Berichte der Raumbewertung, Hoppegarten 2012; Anlage 2 Blatt 2.  
[[http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt\\_wohnen/rb\\_Bevoelkerungsvorausschaetzung\\_2011\\_bis\\_2030.pdf](http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt_wohnen/rb_Bevoelkerungsvorausschaetzung_2011_bis_2030.pdf);  
download 5.10.2014]

sungsfit“ zu machen, sind ausreichend groß, um neben der allgemeinen Gebiets- und Funktionalreform auch noch die Einkreisung zu meistern.

Ansonsten ist es im bestehenden System des kommunalen Finanzausgleichs unschwer möglich, die erforderlichen Änderungen für die Einkreisung von Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) vorzunehmen. Die Simulation wie auch die Umsetzung in die Realität sollte insoweit ausgleichsneutral vorgenommen werden, als dass keine Effekte auf die Grundbeträge in der Folge von der Veränderung der Bedarfsansätze ausgehen und auch kreisintern c.p. keine Veränderungen der Kreisumlagesätze unmittelbare Folgen der Einkreisung sein sollten. Das heißt, dass finanztechnisch die Einkreisung im kommunalen Finanzausgleich über Anpassung der Teilschlüsselmassen unschwer vorgenommen werden kann:

- Die Teilschlüsselmasse für Städte und Gemeinden wird um den Differenzbetrag aus der Absenkung der Bedarfsansätze von 150 v.H. auf 130 v.H. gekürzt, die der Landkreise um den entsprechenden Betrag für Bevölkerungsgewinn und Flächenzuwachs im kreis-angehörigen Raum aufgestockt.
- Der verbleibende Restbetrag an Schlüsselmasse sowie die nicht mehr an die eingekreisten Städte auszahlenden Schlüsselzuweisungen nach § 5 Abs. 3 BbgFAG für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte werden in eine „Finanzreserve“ gebucht und stehen vorübergehend für kreisinterne Verwerfungen zur Verfügung.
- Die Schlüsselzuweisungen nach § 15 BbgFAG für Sozillasten werden anteilig auf die aufnehmenden Landkreise umgebucht, die Zuweisungen für die Jugendhilfe bleiben unverändert, da die Jugendhilfe bei den eingekreisten Städten asymmetrisch verbleiben soll.
- Überdies wird analog zum Mehrbelastungsausgleich für die Mittelzentren nun auch ein Oberzentrenausgleich mit einem Volumen von 2,4 – 3 Mio. Euro je eingekreiste Stadt in den kommunalen Finanzausgleich einzubauen sein.

Verluste entstehen den eingekreisten Städten zudem dadurch, dass sie nun zur Kreisumlage herangezogen werden, die ideell auch die Finanzierung der dezentral verbleibenden Aufgaben Jugendhilfe, Bauordnung und Denkmalschutz abdecken müsste. Analysen der Nettoaufwendungen der einzukreisenden Städte und der sie aufnehmenden Landkreise auf der Basis der Haushaltspläne 2014 haben indes ergeben, dass sich gerade wegen der überdurchschnittlich hohen Fehlbedarfe/-beträge der speziellen zu zentralisierenden Aufgaben (Bogumil I), die insb. auch den Sozialausgaben zuzuordnen sind, die Finanzierungsspielräume bereits weitgehend aufgezehrt sind.

Der kleine rechnerische Überschuss der Landkreise aus Einnahmenveränderungen und Netto-Mehraufwendungen reicht nicht aus, um die asymmetrisch dezentral verbleibenden Bogumil-II-Aufgaben selbst auf der Nettoaufwandsbasis der Landkreise auszufinanzieren. Hierzu könnten aber vorübergehend die Einsparungen auf dem oben aufgeführten ideellen Reservekonto verwendet werden. Würden indes die Jugendhilfe auch zentralisiert und aus diesem Aufgabenbereich nur die Kinderbetreuung (sowie Bauaufsicht und Denkmal-



schutz, die auf der Basis vergleichsweise geringer pauschaler Zuschüsse aus dem Kreishaushalt) dezentral verbleiben, dann würden die durch die Einkreisung im kommunalen Finanzausgleich „eingesparten“ Finanzmittel von 72,1 Mio. Euro bzw. 45,7 Mio. Euro ohne Potsdam für eine übergangsweise Finanzierung der Mehrbelastungen der Landkreise bis zur Realisierung von Synergien und anderen Einsparungsmöglichkeiten ausreichen.

Entsprechend dem Vorgehen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern im Zuge von Einkreisungen wird zudem empfohlen, den eingekreisten Städten und ggf. auch den Landkreisen degressiv ausgestaltete Pauschalzuweisungen zu gewähren, da die Einkreisung kurzfristig vorübergehende Mehrausgaben verursacht und insb. auch für die Realisierung von Einsparungen Zeit benötigt wird. Die Größenordnung dieser Zahlungen könnte ähnlich wie in den anderen ostdeutschen Bundesländern, insb. in Sachsen ausfallen. Überlegenswert ist angesichts der Tatsache, dass die Einkreisung und die Gebiets- und Funktionalreform erst 2018 stattfinden soll, dass bei der konkreten Bestimmung auch Prämien für bereits realisierte Einsparungen und vorgezogene institutionelle Fusionen berücksichtigt werden.

Die Analyse der Haushaltsansätze insb. der Sozial- und Jugendhilfeaufgaben hat außerdem ergeben, dass der derzeit geltende kommunale Finanzausgleich mit einiger Sicherheit die Belastungsdifferenzen zwischen den Kommunen in diesen Bereichen, die dann auch das Verhältnis der Teilschlüsselmassen für Städte- und Gemeinden und für Landkreise berühren, nicht mehr sachgerecht abbildet. Zudem ist die Verteilung von allgemeinen Zuweisungen aus den verschiedenen Töpfen, die ergänzend zur Abfederung von Problemen eingeführt wurden, auf die Dauer keine tragfähige Lösung, die „aus einem Guss“ gestaltet werden sollte. Vor diesem Hintergrund haben die Gutachter Zweifel, ob der geltende Finanzausgleich den Herausforderungen der anstehenden Funktionalreform gewachsen sein wird oder ob er – nachdem er nunmehr seit 25 Jahren mit einer Vielzahl von kleineren Teilmodifikationen besteht – nicht im Zuge der Gebiets- und Funktionalreform modernisiert und grundlegend neu gestaltet werden sollte<sup>34</sup>. Dies würde auch die Möglichkeit bieten, die bei der Einkreisung verbleibenden Finanzierungsprobleme bei den dezentral verbleibenden Aufgaben einer dauerhaften Lösung zuzuführen. Dabei sollen nicht die Ziele des brandenburgischen kommunalen Finanzausgleichs in Frage gestellt werden, sondern nur für die Zukunft dauerhafte und tragfähige Umsetzungen geschaffen werden, die die dann mit mehr Aufgaben und mit mehr finanzieller Verantwortung bedachten Kommunen auch in die Lage versetzen, diese Aufgaben dauerhaft zu stemmen.

In den Finanzaufwand des Landes resp. in das kompensatorische Entlastungsvolumen für die einzukreisenden Städte ist zudem ein Programm der Teilentschuldung einzustellen. Im Gutachten wurden zunächst die Verschuldungsprobleme der kreisfreien Städte analysiert und mögliche Instrumente für eine Teilentschuldung konzeptionell untersucht. Im Ergebnis sind nur die extrem hohen Kassenkredite von Brandenburg an der Havel, Cottbus und

---

<sup>34</sup> Vgl. Lenk, Thomas; Hesse, Mario; Woitek, Florian: Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg; Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg, März 2012, S. 17ff.

Frankfurt (Oder) als höchst kritisch anzusehen, nur sie sollten Gegenstand eines Teilentschuldungsprogramms werden. Als Instrument wird eine Schuldenübernahme empfohlen, die bis zur endgültigen Sanierung der Haushalte der drei Städte insoweit „vorläufig“ ist, als die Schulden teilweise – ggf. progressiv ansteigend – oder ganz zurückübertragen werden, wenn die Städte den Sanierungskurs nicht ausreichend verfolgen. Das Instrument der Schuldenübernahme ist zudem das für den Landeshaushalt günstigste, denn es würden nur Zinszahlungen je nach Modell zwischen 7,6 und 8,7 Mio. Euro bei einem rechnerischen Zinssatz von 3% zzgl. eines strategischen Tilgungsbeitrags fällig.

Es wurden Bemessungsmodelle geprüft, die berücksichtigen, dass die drei Städte nicht besser gestellt werden dürfen als andere weniger verschuldete Kommunen; die Modelle prüfen Entschuldungswirkungen und Gesamtvolumen der zu übernehmenden Kassenkredite von Festbetragsgrenzen je Einwohner, von Grenzen in Abhängigkeit von der Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen, die die unterschiedliche Zahlungsfähigkeit der Städte für Tilgungen berücksichtigen, und ein Demographiemodell, bei dem die passiv durch die schrumpfende Bevölkerung entstehenden Pro-Kopf-Schulden übernommen werden. Empfohlen wird eine Kombination aus letzterem mit einem finanzkraftabhängigen Modell, bei dem die Kassenkredite oberhalb eines Betrages von  $(100 + x)\%$  ihrer Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen übernommen werden. Dieses Modell der Teilentschuldung kann im übrigen unschwer auch im dem Fall durchgeführt werden, dass die Einkreisung nicht stattfindet, und kann ebenso auf den sehr begrenzten Kreis der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit hohen Kassenkrediten ausgeweitet werden.

Für das Teilentschuldungsprogramm und die damit zu verbindende Sanierung der Haushalte der Städte sind außerdem besondere Vorkehrungen für die Sicherung des Sanierungserfolges zu treffen. Ohne den wirklichen Willen aller Beteiligten, die Haushalte definitiv zu sanieren, braucht man gar nicht erst mit Teilentschuldung und Sanierung anzufangen. Valide und realistische Sanierungsprogramme, die die begonnenen und die kommenden Entlastungen der kommunalen Haushalte von Sozialausgaben durch den Bund miteinbeziehen, die Definition eines fundierten Sanierungskorridors, der mit Ausgabenkürzungen und Einnahmeverbesserungen ausgefüllt ist, eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung und vollständige Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, die Einsetzung eines Sparkommissars und die Rückübertragung der bis zum Erreichen des Sanierungsziels noch nicht endgültig übernommenen Kassenkredite, all diese Elemente und vielleicht sogar noch mehr gehören in den Vertrag zwischen Land und an der Teilentschuldung teilnehmenden Kommunen, der beide Seiten bindet<sup>35</sup>. Einer wirksamen Kommunalaufsicht beim Land<sup>36</sup> kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

---

<sup>35</sup> Inwieweit eine gesetzliche Grundlage für die Teilentschuldung erforderlich ist, mögen JuristInnen prüfen. Ein öffentlich geschlossener Vertrag, der auch zusätzlich zu einer gesetzlichen Regelung geschlossen werden könnte, hat den Vorteil, dass gegenseitige Pflichten sowie Folgen unzureichender Zielerreichung und andere Konditionen wesentlich detaillierter gefasst werden können als in einem Gesetz. Es kann auch Sinn machen, nach Einkreisung den Landkreis in den Vertrag miteinzubinden, denn in NRW wird z.B. derzeit deutlich, dass das diesbezügliche Verhältnis für die Sanierung von

Die Überprüfung möglicher Probleme beim Vermögens-, Schulden- und Personalübergang erscheinen durch die Bank lösbar, denn es liegen zum einen durch die Doppik belastbare bilanzielle Werte vor, zum anderen sind die Alterssicherungsansprüche von Tarifbeschäftigten und BeamtInnen durch Beiträge an Versorgungskassen fundiert. Zu klären ist jedoch, welcher Anteil an den fundierten Schulden, die zur Finanzierung der Investitionen aufgenommen wurden, den Vermögensgegenständen gerechterweise mitgegeben werden müssen. Auch der Übergang von kommunalem Beteiligungsbesitz mit der Aufgabe an die aufnehmenden Landkreise kann dann, wenn ein Vollübergang auf den Landkreis erforderlich und eine gemeinsame Eigentümerkonstruktion nicht möglich ist, zu Ausgleichszahlungen für den Erwerb führen. Diese sollten die aufnehmenden Landkreise nicht überfordern und ggf. auch auf der Zeitschiene gelöst werden; die Entgelte sollten zudem als Einnahmen in den Sanierungsprogrammen genutzt werden. Schließlich ist eine bedachtsame Gestaltung der Personalübergänge erforderlich, um einerseits Effizienzgewinne aus der Einkreisung, sog. Einkreisungsrenditen nicht zu gefährden, andererseits aber auch den Übergang sozialverträglich zu gestalten.

Zur Sicherung der Sanierungsziele ist zudem überlegenswert, Teilentschuldung und Sanierung schon vor der Einkreisung 2018 zu beginnen und die Fusion von Einrichtungen im Bereich der Daseinsvorsorge und anderer Einrichtungen, deren Aufgaben auf den Landkreis zentralisiert würden, vorzeitig anzugehen. Dies würde einige mögliche Konflikte zum Zeitpunkt der Einkreisung, zu dem auch die Funktionalreform stattfinden soll, verkleinern, wenn nicht sogar vermeiden.

---

städtischen Finanzen nicht konfliktfrei ist. Außerdem wird die Gegenseitigkeit insb. auch im Hinblick auf die Gesamtverantwortung für den Standort Brandenburg, die Region und die Stadt selbst bei einem formellen Vertrag deutlicher.