



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation Nr. 14/2020

Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe

Endbericht der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung

Das Projekt des Forschungsprogramms „Modellvorhaben zur Raumordnung (MORO)“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.

ISSN 1868-0097

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat I 1 – Raumentwicklung
Dr.-Ing. Jana Hoymann
jana.hoymann@bbr.bund.de

Auftragnehmer

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V., Leipzig
Prof. Dr. Thomas Lenk
Tim Starke
André Grüttner
Philipp Glinka

Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen
Dr. Stefan Gärtner, Dr. Franz Flögel

Stand

November 2019

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Lebende Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Endbericht der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung. BBSR-Online-Publikation 14/2020, Bonn, November 2020.



Liebe Leserinnen und Leser,

die Covid-19-Pandemie hat Deutschland in eine Ausnahmesituation versetzt. Noch ist nicht absehbar, welche mittel- und langfristigen Auswirkungen die Pandemie auf Wirtschaft und Wohlstand in den Regionen haben wird. Schon jetzt aber ist offensichtlich, dass die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren mit erheblichen Mindereinnahmen rechnen müssen. Sinkende Erlöse schränken auch den Handlungsspielraum der Kommunen ein, insbesondere bei ihren freiwilligen Aufgaben. Eine solide Einnahmenbasis ist jedoch entscheidend, um den Menschen ein attraktives Lebensumfeld zu bieten und die Standortbedingungen zu verbessern – sowohl in städtischen als auch in ländlichen Räumen.

Das BBSR startete im Jahr 2016 die Modellvorhaben „Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Dabei ging es um Wege, wie Akteure und Kammereien Projekte der Regionalentwicklung ausgehend von fiskalischen Rahmenbedingungen strategisch angehen und sie hinsichtlich ihrer möglichen Folgekosten prüfen. Bausteine dafür waren Berichte zur Finanzlage der Regionen und – darauf aufbauend – Planspiele.

Die vorliegende Studie diene der wissenschaftlichen Begleitung der Modellvorhaben. Forscher des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. (Leipzig) und des Instituts für Arbeit und Technik (Gelsenkirchen) untersuchten, welche Auswirkungen die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern auf die Einnahmen der Modellregionen haben dürfte. Dabei zeigte sich eine positive Entwicklung – unabhängig von der geografischen Lage der Modellregionen. Die Forscher entwickelten zudem einen Indikator, mit dem sich die Finanzlage der Regionen messen lässt. Dieser kann über die Modellvorhaben hinaus als Grundlage für Regionalvergleiche dienen.

Die Ergebnisse richten sich somit sowohl an finanzpolitische Akteure als auch an Akteure der Regionalentwicklung, wie z. B. die Kreisentwicklung, Planungsverbände oder Geschäftsstellen interkommunaler Zusammenschlüsse.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre

A handwritten signature in black ink, which reads "Markus Eltges". The script is fluid and cursive.

Dr. Markus Eltges

Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	1
1	Das Modellvorhaben im Überblick.....	8
1.1	Zielstellung des Modellvorhabens und Aufgaben der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung.....	8
1.2	Überblick zu Struktur und Forschungsthemen der Modellregionen	9
2	Zur Einigung über die föderalen Finanzbeziehungen ab 2020.....	16
2.1	Welche Änderungen gibt es im Vergleich zum Status quo?	16
2.2	Welche finanziellen Folgen haben die neuen Finanzregeln für Bund und Länder?.....	19
2.3	Welche finanziellen Folgen haben die neuen Finanzregeln für die Kommunen?	23
2.4	Zwischenfazit zur Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen	24
3	Die kommunale Haushaltslage der Modellregionen im Vergleich	26
3.1	Die Bedeutung der Haushaltslage für die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen	26
3.2	Gegenüberstellung der Ist-Situation der Modellregionen.....	27
	Einnahmenstruktur und Einnahmenentwicklung 2010 bis 2016	27
	Ausgabenstruktur 2010 bis 2016	34
	Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben.....	40
	Finanzierungssaldo	43
3.3	Trendfortschreibungen der Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Haushalte	48
	Methodik.....	48
	Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse.....	53
	Schwierigkeiten der Abschätzung über 2020 hinaus.....	54
3.4	Zwischenfazit zum Vergleich der kommunalen Haushaltslage.....	55
4	Regionsvergleich anhand eines Indikatorenmodells – Typisierung nach fiskalischen Kennzahlen	58
4.1	Entwurf eines Indikatorenmodells zur Beurteilung der fiskalischen Handlungsspielräume von Regionen	59
4.2	Typisierung der Modellregionen nach raumstrukturellen Variablen.....	68
4.3	Zusammenführung der Strukturindikatorik mit dem Indikatorenmodell „kommunale Finanzlage“.....	73
4.4	Zwischenfazit zum Indikatorenmodell.....	75

5	Die Bedeutung fiskalischer Rahmenbedingungen für Konzepte und Maßnahmen der Regionalentwicklung vor Ort – Erkenntnisse aus den Modellregionen	77
5.1	Kritische Würdigung der Planspiele.....	77
5.2	Fiskalische Herausforderungen und gewählte Lösungsansätze der Modellregionen.....	81
5.3	Zwischenfazit zu den Erkenntnissen aus den Modellregionen	88
6	Handlungsempfehlungen für eine stärkere Einbindung der kommunalen Haushaltslage in regionale Planungsprozesse.....	89
	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	92
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	99

0 Zusammenfassung

Das Modellvorhaben im Überblick

Aufgrund der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie dem Verbot der strukturellen Neuverschuldung ab 2020 (Schuldenbremse) wurde zum Aufruf des Modellvorhabens im Jahr 2015 befürchtet, dass insbesondere finanzschwache Städte und Gemeinden zukünftig mit noch weniger Mittel auskommen müssen. Im Forschungsfeld „Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“ wird daher der Ansatz der integrierten Regionalentwicklung um die finanzwirtschaftliche Perspektive erweitert. Somit wird der Blick auf die Frage gelenkt, welche Gestaltungsmöglichkeiten die Städte und Gemeinden für aktive Regionalentwicklung besitzen. Denn die fiskalische Situation einer Region bzw. die fiskalischen Handlungsspielräume ihrer Kommunen sind Bestandteil und eine zentrale Rahmenbedingung für die Ausgestaltung und Umsetzung integrierter Regionalentwicklung.

Ziel des Forschungsfeldes ist es daher, in ausgewählten Modellregionen „eine räumlich-funktional ausgerichtete, ganzheitliche, auf künftige Entwicklungen fokussierte Regionalentwicklung zu stärken. Der Sicherung der Daseinsvorsorge, die für die Menschen vor Ort unmittelbar wahrnehmbar ist, kommt mit Blick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine besondere Bedeutung zu.“ (BBSR 26.07.2018) Es werden insgesamt zwölf Modellregionen bis zu vier Jahre gefördert. Die Auswahl erfolgte u. a. unter dem Aspekt, ein möglichst breites Spektrum an unterschiedlich raum-, wirtschafts- und bevölkerungsstrukturell geprägten Regionen einzubinden. Eine zentrale Annahme des MORO-Forschungsfeldes ist, dass die Kenntnisse über die langfristige Entwicklung der kommunalen Finanzen die Wahl und Gestaltung geeigneter integrierter Ansätze und Umsetzungsprojekte auf Basis eines Dialogs zwischen fachlich-inhaltlichen Akteuren (z. B. Regionalentwicklung, Fachplanungen, Fachämter) und finanzwirtschaftlichen Akteuren (i. d. R. Kämmergeien) fördert. Daher wurde mit der Durchführung des Modellvorhabens neben einer allgemeinen Forschungsassistenz auch die finanzwissenschaftliche Begleitforschung beauftragt.

Der vorliegende Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse und Erfahrungen der finanzwissenschaftlichen Begleitung zusammen. Zu den Ergebnissen zählt die Bewertung der Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen, die Analyse und Fortschreibung der kommunalen Haushaltslagen der Modellregionen (jede Modellregion erhielt einen finanzwissenschaftlichen Regionsbericht), die Modellregionstypisierung anhand fiskalischer und raumstruktureller Kennzahlen und die Durchführung und Auswertung sogenannter Planspiele in jeder Modellregion. Ziel der Planspiele war es, die Ergebnisse der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung mit dem Wissen der Finanzverantwortlichen (Kämmerer) und fachlich-inhaltlichen Akteuren zusammenzuführen.

Die teilnehmenden Modellregionen bilden ein heterogenes Spektrum ab, auch bezogen auf die administrative Zusammensetzung. Dabei ist besonders die gebietskörperschaftliche Struktur für den fiskalischen Vergleich der Modellregionen herausfordernd, da eine unterschiedliche Zusammensetzung einen direkten Vergleich untereinander erschwert. Denn je nach Kommunaltyp ergeben sich zum einen unterschiedliche Einnahme- und Ausgabeposten, zum anderen werden aber auch unterschiedliche Aufgaben wahrgenommen. Weiterhin zeigen sich zwischen den Modellregionen Unterschiede bzgl. der Bevölkerung und Siedlungsstruktur, besonders mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung, die Einwohnerdichte und den Verstädterungsgrad. Inhaltlich wird von den Modellregionen ein breit gefächertes Themenspektrum bearbeitet. Die Bandbreite reicht von regionalen integrierten Mobilitätskonzepten und -lösungen über die Integration von Flüchtlingen bis hin zu Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit.

Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen

Maßgeblich für die kommunale Finanzausstattung ist auch die Regelung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020. Mit der Föderalismusreform 2017 wurden die zukünftigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu geordnet.

Damit steigt die finanzpolitische Planungssicherheit für die Zeit nach 2019, wenn viele der bisher geltenden Regelungen der Finanzmittelverteilung, darunter das Finanzausgleichsgesetz, auslaufen. Die Reformregelungen betreffen unmittelbar das finanzielle Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern und gehen mit erheblichen Veränderungen einher. Neben strukturellen Anpassungen im System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erhalten die Länder – gegen Aufgabe von Kompetenzen – rund 9,9 Mrd. € an zusätzlichen Einnahmen vom Bund im Vergleich zu einer Entfristung des bisher geltenden Rechts. Diese Summe wird sich in Abhängigkeit vom allgemeinen Steuerwachstum in den Jahren 2021 ff. voraussichtlich noch vergrößern.

Bedeutsam ist, dass bis zum Wirksamwerden des neuen Regelwerks im Jahr 2020 eine Regelung gefunden wird, in welcher Form und in welchem Umfang die Kommunen an den Mehreinnahmen der Länder beteiligt werden sollen. Angesichts deutlicher Einnahmewachse der Länder erscheint es sinnvoll, die Finanzausstattung der Kommunen systematisch zu stärken. Sie sind die Hauptakteure staatlicher Investitionsaktivitäten und nehmen folglich eine zentrale Rolle bei Instandhaltung, Modernisierung und Erweiterung der öffentlichen Infrastruktur ein. Eine finanzielle Stärkung der kommunalen Ebene wäre angesichts aktueller politischer und gesellschaftlicher Herausforderungen sowie geplanter Investitionsvorhaben ein konsequenter Schritt.

Vergleich und Fortschreibung der kommunalen Haushaltslage

Verfassungsrechtlich obliegt den Gemeinden die Erfüllung der sogenannten „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ in eigener Verantwortung (Art. 28 Abs. 2 GG). Das daraus resultierende Recht der kommunalen Selbstverwaltung umfasst aber auch die Pflicht der finanziellen Eigenverantwortung für die Umsetzung und Finanzierung entsprechender Aufgaben und Leistungen. Aber auch andere politische Zielstellungen beeinflussen die Wahrnehmung oder Durchführung von Aufgaben und Leistungen der Kommunen. Die Gemeinden müssen folglich auf Grundlage verschiedener politischer Zielstellungen und den daraus resultierenden rechtlichen Regelungen bestimmte Aufgaben wahrnehmen. Zudem können sie weitere Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung übernehmen. Daher wird bezogen auf die kommunalen Aufgaben nach bestimmten Pflichtigkeitsgraden unterschieden, d. h. der kommunalen Wahlfreiheit der Aufgabenerbringung.

In diesem Zusammenhang stellt der Umfang der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung einen essentiellen Indikator zur Einschätzung des finanziellen Handlungsspielraums und damit auch indirekt zur Beurteilung der finanziellen Situation einer Kommune dar. Der dahinterstehende Gedanke ist, dass die Finanzausstattung einer Kommune im Sinne der kommunalen Selbstverwaltungshoheit so gestaltet sein muss, dass eine Kommune in der Lage ist, neben den pflichtigen Aufgaben und Auftragsangelegenheiten auch in einem hinreichenden Maße freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Denn nur dann kann von einer hinreichenden (finanziellen) Entscheidungskompetenz der kommunalen Organe im Sinne der Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ausgegangen werden. Zahlreiche Tätigkeitsfelder der Regionalentwicklung (beispielsweise die Wirtschaftsförderung) zählen zu den Aufgaben der freiwilligen Selbstverwaltung.

Die Finanzierung der Gemeinden und damit auch der Aufgabenerfüllung basiert bezogen auf die Einnahmenseite im Wesentlichen auf drei Säulen. Die erste Einnahmesäule stellen dabei Steuereinnahmen dar, welche einerseits aus der Beteiligung der Gemeinden an den Einnahmen aus der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Gewerbesteuerumlage und andererseits der Gewerbe- und Grundsteuer sowie den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern bestehen. Die zweite Säule besteht aus Gebühren und Beiträgen, welche in der Regel für bestimmte kommunale Leistungen erhoben werden. Die letzte Säule besteht aus Finanzzuweisungen durch das Land.

Vor diesem Hintergrund erfolgten der Vergleich und die Fortschreibung der kommunalen Haushaltslage der Modellregionen. Die unterschiedlichen Kommunaltypen verfügen dabei über jeweils spezifische Einnahmen bzw. eine spezifische Einnahmenstruktur, nehmen aber auch unterschiedliche Aufgaben (Ausgabenseite) wahr. Daher erfolgt der Vergleich der Ist-Situation getrennt nach Kommunaltyp, wobei dies infolge der geringen Anzahl an kreisfreien

Städten nur für die Ebene der Gemeinden und Landkreise im vorliegenden Bericht dargestellt wird. Analysiert wurden dabei die Einnahmequellen, die Ausgaben und der Finanzierungssaldo der Gemeinden und Landkreise der Modellregionen.

Die zentralen **Einnahmequellen** sind eigene Einnahmen sowie diverse Zuweisungen. Zu den *Eigeneinnahmen* zählen Steuern und steuerähnliche Einnahmen sowie Gebühren und zweckgebundene Abgaben. Die *Zuweisungen* umfassen die allgemeinen Zuweisungen, sonstige Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sowie Investitionszuweisungen. Andere Einnahmen (Kategorie „sonstige Einnahmen“) sind – zumindest bezogen auf die Ebene der Gemeinden – relativ nachrangig.

Dabei unterscheiden sich die Einnahmen der Kommunaltypen deutlich: Während die Eigeneinnahmen der Gemeinden aus o. g. Positionen bestehen, sind dies bei den Landkreisen v. a. die Kreisumlage und weitere Umlagen. Zudem sind infolge der Aufgabenträgerschaft im Bereich soziale Sicherung bei den Landkreisen die sonstigen Einnahmen bedeutend, diese bestehen u. a. aus Erstattungen infolge der genannten Aufgabenwahrnehmung. Bezogen auf die *Einnahmequoten*, folglich den Anteil der Eigeneinnahmen an den Gesamteinnahmen, lässt sich insgesamt festhalten, dass ein deutlicher Unterschied zwischen der Einnahmestruktur der ostdeutschen und der westdeutschen Kommunen existiert: Während in den Kommunen der westdeutschen Modellregionen i. d. R. die Eigeneinnahmen die größte Einnahmequelle darstellen, sind die Kommunen der ostdeutschen Modellregionen stark von Zuweisungen abhängig. Bezogen auf die Landkreise zeigt sich dieses Bild grundsätzlich auch, wenn gleich Zuweisungen auch in den Landkreisen der westdeutschen Modellregionen in etwa die gleiche Bedeutung haben wie die Eigeneinnahmen.

Wird die Entwicklung der *bereinigten Einnahmen insgesamt* betrachtet, so kann festgehalten werden, dass die Einnahmen der Gemeinden in der großen Mehrheit der Modellregionen gestiegen sind. Dabei haben die kreisangehörigen Gemeinden ihre Einnahmen von 2010 bis 2016 um 2,5 % (in-land) bis 43,1 % (Landkreis Bergstraße) steigern können. Im Wirtschaftsraum Spreewald gingen die Einnahmen hingegen um 2,1 % zurück. Alle kreisangehörigen Gemeinden der westdeutschen Modellregionen erzielten dabei deutliche Zuwächse von mindestens 25 % (ohne in-land). Mit Ausnahme der Modellregion Halle fielen die Zuwächse in den Gemeinden der ostdeutschen Modellregionen vergleichsweise sehr gering aus. Dies gilt sowohl für die relative als auch die absolute Entwicklung der Einnahmen.

Die **Ausgaben** der Kommunen der Modellregionen zeigen insgesamt – parallel zu den Einnahmen – eine grundsätzlich steigende Entwicklung. Aber auch hier unterscheiden sich die Ausgabenstruktur der Kommunaltypen aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenzuständigkeit. Bezogen auf die *Gemeinden* sind die Personalausgaben (22,3 %), die Sachinvestitionen (17,9 %) und die Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung (14,8 %) die höchsten Ausgabeposten. Personalausgaben rangieren dabei in allen Modellregionen unter den drei größten Ausgabepositionen, während die anderen benannten Ausgabearten in der Rangfolge wechseln. Bezogen auf die *Landkreise* stellen soziale Leistungen den größten Ausgabeposten dar und bezeugen damit zugleich, dass ein Großteil des Budgets der Landkreise für diese verausgabt werden muss. Bezogen auf alle Landkreise lag deren Anteil bei 34,1 %. Danach folgen die Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung mit 21,3 % und die Personalausgaben mit 16,0 %. Diese Rangfolge gilt mit wenigen Ausnahmen auch für die einzelnen Modellregionen.

Der **Finanzierungssaldo** stellt die um besondere Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Verrechnungen (Zahlungen von gleicher Ebene) bereinigten Gesamtauszahlungen und -einzahlungen gegenüber und lässt demnach Schlüsse über die Gesamtsituation der kommunalen Haushalte zu (vgl. Lenk/Hesse 2015: 35), wenn gleich ein negativer Saldo nicht per se eine finanzielle Schieflage anzeigt.

Im Mittel zeigt der Finanzierungssaldo der *Gemeinden* der Modellregionen insgesamt für die Jahre 2010 bis 2016 eine große Bandbreite: einem in diesem Zeitraum positiven Saldo von durchschnittlich 42 €/EW (Metropolregion Nürnberg) steht ein negativer Saldo von durchschnittlich 127 €/EW (Modellregion in-land) gegenüber. Über alle

Gemeinden hinweg war der Finanzierungssaldo im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2016 mit 15 €/EW leicht positiv und verbesserte sich im Vergleich der Jahre 2010 und 2016 um den Faktor 2,3. Dabei wandelte sich der Gesamt-Finanzierungssaldo vom Negativen in das Positive, was der grundsätzlich positiven konjunkturellen Entwicklung sowie Konsolidierungsbestrebungen im betrachteten Zeitraum geschuldet ist. Innerhalb der Modellregionen zeigten sich jedoch deutliche Unterschiede.

Bezogen auf die *Landkreise* zeigt sich zunächst, dass diese Finanzierungssalden pro Kopf grundsätzlich weniger volatil und in vielen Modellregionen deutlich niedriger ausgefallen sind als bei den Gemeinden. Zudem waren diese im Durchschnitt mehrheitlich positiv (in acht der zehn Modellregionen) und folgte nur bedingt der Entwicklung in den kreisangehörigen Gemeinden. Dies ist in der abweichenden Einnahmen- und Ausgabenstruktur sowie der Wahrnehmung anderer Aufgaben begründet. Dennoch sind auch bei den Landkreisen der Modellregionen Unterschiede bezüglich der Höhe und der Entwicklungstendenz des Finanzierungssaldos erkennbar.

Die **Trendfortschreibung** der Ein- und Ausgaben und folglich des Finanzierungssaldos der Modellregionen bis 2021 konnte aus statistischen Erfordernissen nur für die Gesamtheit der Kommunaltypen erfolgen und war mit mehreren Herausforderungen verbunden. Bezogen auf die *Einnahmen und Ausgaben* kann für einen Teil der Einnahme- und Ausgabeposten die Fortschreibung mithilfe des Modells zum Kommunalen Finanzausgleich (KFA) erfolgen. Dabei können nur weitestgehend regelgebundene Zuweisungen fortgeschrieben werden, für diskretionäre Zuweisungen (sowohl innerhalb als auch außerhalb des KFA) ist dies grundsätzlich nicht möglich. Die Fortschreibung der nicht im KFA-Modell betrachteten Einnahmen auf der einen und der kommunalen Ausgaben auf der anderen Seite (= Finanzierungssaldo) erfolgte mit Hilfe eines groben Hilfskonstruktes. Bei diesem wurden zunächst aus den Daten der Jahresrechnungs- und Kassenstatistik Ausgabe- und Einnahmenaggregate gebildet, welche dann gemeindescharf in Pro-Kopf-Werte umgerechnet und im Anschluss gemeindescharf trendbereinigt fortgeschrieben wurden.

Ein **Ergebnis** dieser Analyse war die Erkenntnis zahlreicher Akteure der Modellregionen, dass sich die finanzielle Situation bzw. die kommunale Haushaltslage in der Region insgesamt tendenziell deutlich positiver darstellt als vermutet. Jedoch sind die Beurteilung der Haushaltslage und damit die Interpretation der Ergebnisse mit einigen Schwierigkeiten verbunden, welche einerseits in der Besonderheit bestimmter Kennzahlen begründet sind. Dies betrifft in der durchgeführten Analyse besonders den Finanzierungssaldo, aber auch die Soziallastquote (d. h. Ausgaben für soziale Leistungen). Andererseits erschwerte die unterschiedliche administrative Struktur der Modellregionen, insbesondere Anzahl und Typ von Kommunen, deren direkten Vergleich. So dominiert insbesondere die Modellregion Metropolregion Nürnberg den Vergleich, welche mit insgesamt 598 Kommunaleinheiten über die Hälfte aller am Modellvorhaben beteiligten Kommunaleinheiten vereint.

Regionsvergleich anhand des Indikators „kommunale Finanzlage“ – Typisierung nach fiskalischen und raumstrukturellen Kennzahlen

Für die Beurteilung der fiskalischen Situation bzw. der finanziellen Handlungsspielräume einer Gemeinde ist es im Kontext der kommunalen Aufgaben und Haushaltslage zielführend, verschiedene Indikatoren zu verwenden, welche auf mehrere Komponenten der Aufgabenwahrnehmung und des Haushalts abstellen. Daher wurden sieben auf der Kassen- bzw. Jahresrechnungsstatistik basierende Kennzahlen zur Bildung des Indikators „Kommunale Finanzlage“ verwendet. Dieser gibt an, wie handlungsfähig eine Kommune aufgrund ihrer Haushaltssituation im Kernhaushalt ist. Die Modellregionen wurden darauf aufbauend den drei Klassen geringer, auskömmlicher und hoher finanzieller Handlungsspielraum zugeordnet, welche zudem in eine Rangfolge gebracht werden können.

Um das Zusammenspiel aus fiskalischer und struktureller Lage der Modellregionen zur erfassen, wurde die fiskalische Regionstypisierung um strukturelle Variablen ergänzt bzw. mit diesen kombiniert. Hierfür dienten zum einen die siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR. Zur Abbildung der wirtschaftsstrukturellen Lage der Modellregion wurde ferner ein Strukturindikator gebildet, welcher Gärtner (2008) in Anlehnung an den Raumordnungsbericht

2005 entwickelte. Der Strukturindikator setzt sich aus sechs unterschiedlich gewichteten Variablen zusammen, aus denen die Klassen *strukturstarke Regionen*, *strukturell durchschnittlich entwickelte Regionen* und *strukturell schwache Regionen* gebildet wurden.

Die beiden Indikatoren wurden zunächst gleichgewichtet zu einem dreiklassigen Gesamtindikator zusammengeführt, welcher eine einfache Visualisierung in Form einer „Ampeldarstellung“ ermöglicht. Damit ist eine einfache Zuordnung im Sinne einer grundlegenden Beurteilung einer Region anhand der wirtschaftsstrukturellen Gegebenheit und des kommunalen finanziellen Handlungsspielraums möglich. Diese visuelle Darstellung hat den Vorteil, dass schnell Regionen identifiziert werden können, die vor großen strukturellen Herausforderungen stehen und für deren Überwindung nur ein geringer finanzieller Handlungsspielraum in den Kernhaushalten vorhanden ist. Jedoch geht mit der dreistufigen Klassifikation ein gewisses Maß an Genauigkeit verloren.

Werden die Indikatoren zusammengeführt, so ergibt sich folgendes Bild: Die Modellregion Stuttgart schneidet in beiden Indikatoren stark überdurchschnittlich ab (75 %-Quartil), Halle und Spreewald sind nach den Indikatoren strukturschwach und weisen auch geringe finanzielle Handlungsspielräume auf. Auffällige Abweichungen gibt es für den Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, welcher zwar strukturschwach ist, beim Finanzindikator jedoch im Durchschnitt der Kreiseinheiten in den Modellregionen liegt. Die Metropolregion Nürnberg und der Landkreis Coburg verzeichnen eine durchschnittliche Strukturstärke und zugleich überdurchschnittliche finanzielle Handlungsspielräume. Umgekehrt auffällig sind die Modellregionen indeland und Bielefeld sowie die KielRegion und Neumünster, die zwar vom Strukturindikator als strukturell durchschnittlich entwickelte Region ausgewiesen werden, jedoch laut Indikator „kommunale Finanzlage“ fiskalisch angespannte Haushalte aufweisen. Aufgrund der abweichenden Grundgesamtheit sowie Unterschieden in der Anzahl der Kreiseinheiten für die zwölf Modellregionen sind die Zusammenführung der Indikatorenmodelle und der vorgenommene Vergleich der Modellregionen nur mit Einschränkungen möglich. Sie dienen lediglich der Veranschaulichung der Möglichkeiten eines solchen Vorgehens, etwa für ein dauerhaftes Monitoring.

Bedeutung fiskalischer Rahmenbedingungen für Konzepte und Maßnahmen der Regionalentwicklung der Modellregionen – Ergebnisse der Planspiele

Ein zentraler Baustein des Modellvorhabens waren die Planspiele, um die Ergebnisse der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung, aufbereitet in den jeweiligen Regionsberichten, mit dem Wissen der Finanzverantwortlichen (Kämmerer) und fachlich-inhaltlichen Akteuren zusammenzuführen. In jeder der 12 Modellregionen fand ein Planspiel statt. In den Planspielen sollten mögliche fiskalische Effekte einer aktiven Regionalentwicklung vor den Hintergrund der Entwicklung diskutiert und hieraus Ansätze bzw. Umsetzungsprojekte bestimmt oder bereits vorhandene Ansätze weiterentwickelt werden. Im Kern bestand das Planspiel aus der Präsentation und Diskussion des Regionsberichts und einer moderierten Kleingruppendiskussion zu den Ansätzen/Umsetzungsprojekten.

Mit den Planspielen ist es gelungen, diesen Austausch in den Modellregionen anzustoßen. So wurden losgelöst vom tagespolitischen Geschäft die kommunale Finanzlage der Modellregionen reflektiert, und es wurden konkrete Umsetzungsprojekte u. a. vor den Hintergrund ihrer fiskalischen Wirkungen diskutiert. Hierbei lernten sich die kommunalen Akteure der fachlich-inhaltlichen und fiskalischen Ebene nicht nur gegenseitig (oft erstmalig) kennen, sondern auch untereinander. Denn es ist keineswegs in jeder Modellregion üblich gewesen, dass die Kämmerer der benachbarten Gemeinden bzw. zwischen Gemeinden und Kreis im regelmäßigen Austausch standen. Eine tiefere Betrachtung der fiskalischen Effekte der Umsetzungsprojekte vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzen konnte in der Kürze der Planspiele kaum erreicht werden. Folglich gelang in den Planspielen die Zusammenführung der Analyse der langfristigen Perspektive der kommunalen Finanzen (Regionsbericht) einerseits und der Umsetzungsprojekte der Modellvorhaben andererseits nur teilweise. Gründe hierfür waren u. a. die geringen zu erwartenden fiskalischen Wirkungen der diskutierten Umsetzungsprojekte, welche kaum im Bezug zur Globalanalyse der gesamten kommunalen Haushalte standen, die stark durch Ausgaben im Bereich Soziales geprägt sind. Auch

sind die Einstiegshürden in das Thema kommunale Finanzen hoch, weswegen mehr Übersetzungsarbeit und projektspezifischere Auswertungen notwendig erscheinen, damit die kommunalen Finanzen umfassend in der Planung von Umsetzungsprojekten der Regionalentwicklung Berücksichtigung finden.

Bei den geplanten Umsetzungsprojekten der Modellregionen stand das Thema kommunale Finanzen zwar i. d. R. nicht im Mittelpunkt. Dennoch wurden entsprechend des Modellvorhabensaufrufs Lösungsansätze und Strategien diskutiert, wie trotz fiskalischer Herausforderungen aktive Regionalentwicklung umgesetzt werden kann. So diskutieren die Modellregionen alternative Finanzierungen (z. B. Crowdfunding) und Fördermittel, um zusätzliche Mittel für regionale Entwicklungsprojekte zu generieren. Ferner wurden Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation und Verwaltungsmodernisierung ausgelotet, um öffentliche Leistungen zu verbessern oder kostengünstiger zu erstellen (damit die frei werdenden Mittel in der Region anderweitig verwendet werden können). Auch die erarbeiteten Umsetzungsprojekte selbst zielten teilweise auf positive fiskalische Wirkungen ab, etwa in der dezentralen Unterbringung von Geflüchteten. Durch die dezentrale Unterbringung sollen nicht nur Impulse für die Entwicklung ländlicher Regionen gesetzt werden, sondern auch Kosteneinsparungen aufgrund des niedrigeren Mietpreinsniveaus realisiert werden. Ob sich diese und ähnliche fiskalischen Effekte tatsächlich in der Praxis realisieren lassen, kann frühestens die Auswertung der Ergebnisse der Umsetzungsphase zeigen.

Handlungsempfehlungen

Das Modellvorhaben ging auch der Frage nach, wie die fachlich-inhaltliche und die fiskalische Arbeitsebene kooperieren können und die Erkenntnisse dieser Kooperation in Strategien und Lösungsansätze einer aktiven Regionalentwicklung einfließen können. Zentrale Elemente der Zusammenarbeit waren die finanzwissenschaftlichen Regionsberichte, welche die fiskalische Lage der Regionen erfassen, und die darauf aufbauenden Planspiele. Aus den Erfahrungen mit den Modellregionen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen bezüglich der Weiterentwicklung einer strategischen Verbindung zwischen Regionalentwicklung und kommunaler Finanzen ableiten:

- Damit die globale Betrachtung der kommunalen Finanzlage für das konkrete Handeln der Regionalentwicklung besser in Wert gesetzt werden kann, erscheinen spezifische, projektbezogene Analysen erforderlich. Neben qualitativen Erörterungen möglicher fiskalischer Wirkzusammenhänge sind projektspezifische Datenanalysen und mögliche projektspezifische Folgewirkungsbetrachtungen auf die kommunalen Haushalte denkbar. Hierzu kann grundsätzlich auch die erarbeitete Methodik der Trendfortschreibung Anwendung finden, wenn es gelingt, Effekte der Regionalentwicklungsprojekte für zentrale Parameter wie beispielsweise die Bevölkerungsentwicklung zu quantifizieren.
- Zur Interpretation der in den finanzwissenschaftlichen Analysen ermittelten Indikatoren erwiesen sich Vergleiche als hilfreich. Vergleiche wurden im Modellvorhaben nur begrenzt bereitgestellt, da aus Zeitgründen die finanzwissenschaftlichen Regionsanalysen nacheinander durchgeführt wurden. Das entwickelte Indikatorenmodell „kommunale Finanzlage“ erscheint in der Verbindung mit den Strukturindikatorenmodell als hierzu grundsätzlich geeignet. Jedoch bedarf das Indikatorenmodell kommunale Finanzlage weiterer Validierung und könnte in Sinne eines „Strategiemonitorings“ weiterentwickelt werden.
- Es wurde auch vermutet, dass das Modellprojekt zu strategisch für die Kämmerer besonders kleinerer Gemeinden sei, d. h. eine einzelne Gemeinde finanzielle Folgen von überörtlichen Planungen auf den eigenen Gemeindehaushalt, aber auch die finanziellen Wirkungen für die entsprechende Region kaum abschätzen kann. Insofern scheint es für die Integration der haushalterischen Perspektive in regionale Planungsprozesse zielführend, in der jeweiligen Planungsregion auf die Schaffung entsprechender Kompetenzen bzw. Fachexpertise hinzuwirken.

Die regionalen Akteure wünschten sich zudem Veränderungen in den Rahmenbedingungen, damit sie trotz der fiskalischen Herausforderungen aktive Regionalentwicklung betreiben können. Hierbei wurden insbesondere Änderungen bei der Fördermittelvergabe gefordert. Es zeigte sich die starke Abhängigkeit integrierter Regionalentwicklung von Förderprogrammen. Ob Regionen mit finanzschwachen Kommunen einen einfacheren oder schwereren Zugang zu Fördermitteln haben, wurde intensiv diskutiert, konnte aber im Rahmen der finanzwissenschaftlichen Analysen nicht abschließend geklärt werden. Folgende Punkte erscheinen besonders berücksichtigungswert zur Förderung der aktiven Regionalentwicklung:

- Eine Überprüfung und ggf. Verbesserung des Rechtserklärungs- und Beratungsangebots sowie der Interessenvertretung kommunaler Akteure, insbesondere bezüglich der europäischen Gesetzgebung, wird empfohlen.
- Überprüfung und ggf. Flexibilisierung von Versorgungsstandards, aber auch baulich-technischer Standards. Hierdurch könnten öffentliche Leistungen, aber auch Nutzungen von Infrastruktureinrichtungen, flexibler und bedarfsgerechter gestaltet werden, wobei es gilt, notwendige Mindeststandards nicht zu unterschreiten (z.B. Rettungswesen).
- Eine Überprüfung und Vereinfachung des öffentlichen Förderinstrumentariums scheint geboten, die Regionen plädierten für eine Vereinfachung von Förderverfahren und eine flexiblere Ausgestaltung der Programme. Eine Reduktion themenspezifischer Einzelförderung zu Gunsten einer Verstetigung und inhaltlichen Flexibilisierung vorhandener (integrierter) Programme könnte den Zugang zu Fördermitteln für Kommunen verbessern und deren Aufwand reduzieren.
- In diesem Kontext gilt es, auch den Zusammenhang zwischen finanzieller Lage der Kommunen und Fördermittelakquise noch näher zu untersuchen, da hier gegenwärtig oftmals nur indirekt die finanzwirtschaftliche Lage der Kommunen berücksichtigt wird. Gemeindespezifische Fördersätze erlauben eine gemeindeschärfe Differenzierung unter Berücksichtigung der kommunalen Haushaltslage.

1 Das Modellvorhaben im Überblick

1.1 Zielstellung des Modellvorhabens und Aufgaben der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung

Im Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“ wird der Ansatz der integrierten Regionalentwicklung um die finanzwirtschaftliche Perspektive erweitert. Somit wird der Blick auf die Frage gelenkt, welche Gestaltungsmöglichkeiten die Städte und Gemeinden für aktive Regionalentwicklung besitzen (BMVI 2016). Denn die fiskalische Situation einer Region bzw. die fiskalischen Handlungsspielräume ihrer Kommunen sind Bestandteil und eine zentrale Rahmenbedingung für die Ausgestaltung und Umsetzung integrierter Regionalentwicklung. Aufgrund der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie dem Verbot der strukturellen Neuverschuldung ab 2020 (Schuldenbremse) wurde zum Aufruf des Modellvorhabens im Jahr 2015 befürchtet, dass insbesondere finanzschwache Städte und Gemeinden zukünftig mit noch weniger Mitteln auskommen müssen. Für immer komplexere Vorhaben auf regionaler Ebene stünde demnach immer weniger Geld zur Verfügung, was zu einem stärkeren kommunalen Kirchturmdenken im Wettbewerb um Einnahmen und Fördermittel führen würde. Folglich wird bei sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen integrierte Regionalentwicklung einerseits erschwert, andererseits ist sie jedoch besonders notwendig, da hierdurch auch Kosteneinsparungen ermöglicht und Handlungsspielräume eröffnet werden. Daher wird im MORO-Forschungsfeld „Lebendige Regionen“ auch erprobt, wie trotz angespannter Haushaltslage aktive Regionalentwicklung gelingen kann. Denn es gilt einer Verstärkung regionaler Disparitäten aus der Überlagerung von Struktur- und Finanzschwäche entgegenzuwirken.

Die Einigung bezogen auf die zukünftige Ausgestaltung der föderalen Finanzbeziehungen (vgl. dazu Abschnitt 2) und die positive konjunkturelle Entwicklung relativierten die Annahme sinkender finanzieller Mittel für finanzschwache Kommunen im Modellvorhabenzeitraum. Dennoch verstärkten sich die Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen und Regionen, wie in Abschnitt 2 und 3 ersichtlich wird. Vor dem Hintergrund des raumordnungspolitischen Leitbildes der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebiets hat folglich die Berücksichtigung der fiskalisch-haushälterischen Perspektive in der Regionalentwicklung nicht an Relevanz verloren und wird vermutlich bei einer konjunkturellen Abkühlung weiter an Bedeutung gewinnen.

Ziel des Forschungsfeldes ist es daher, in ausgewählten Modellregionen „eine räumlich-funktional ausgerichtete, ganzheitliche, auf künftige Entwicklungen fokussierte Regionalentwicklung zu stärken. Der Sicherung der Daseinsvorsorge, die für die Menschen vor Ort unmittelbar wahrnehmbar ist, kommt mit Blick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine besondere Bedeutung zu. Aus einer ganzheitlichen Perspektive sind weitere Bereiche der Regionalentwicklung wie Wirtschaft und Arbeitsplätze, finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen oder die ökologische Situation ebenfalls zu beachten, damit die Regionen ihre Lebendigkeit erhalten und für Bewohner und Unternehmen weiterhin lebenswert bleiben.“ (BBSR 26.07.2018). Insgesamt werden seit 2016 zwölf Modellregionen in bis zu zwei Projektphasen mit je zwei Jahren Laufzeit gefördert. Insbesondere in der zweiten Projektphase werden konkrete Umsetzungsprojekte erprobt. Mit der Durchführung des Modellvorhabens sind eine allgemeine Forschungsassistenz und die finanzwissenschaftliche Begleitforschung beauftragt worden.

Eine zentrale Annahme des MORO-Forschungsfeldes ist, dass die Kenntnisse über die langfristige Entwicklung der kommunalen Finanzen die Wahl und Gestaltung geeigneter integrierter Ansätze und Umsetzungsprojekte auf Basis eines Dialogs zwischen fachlich-inhaltlichen Akteuren (z. B. Regionalentwicklung, Fachplanungen, Fachämter) und finanzwirtschaftlichen Akteuren (i. d. R. Kämmergeien) fördert. Dieser Annahme folgend bestand die Aufgabe der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung darin, die finanziellen Handlungsspielräume der kommunalen Ebenen der zwölf Modellregionen zur ermitteln und ihre Entwicklung zu prognostizieren (Trendfortschreibung). Die

Ergebnisse dieser Analyse wurden jeder Modellregion in einem finanzwissenschaftlichen Regionsbericht zur Verfügung gestellt und intensiv vor Ort diskutiert. Abschnitt 3 fasst die Methodik und zentrale Ergebnisse der finanzwissenschaftlichen Regionsanalysen zusammen.

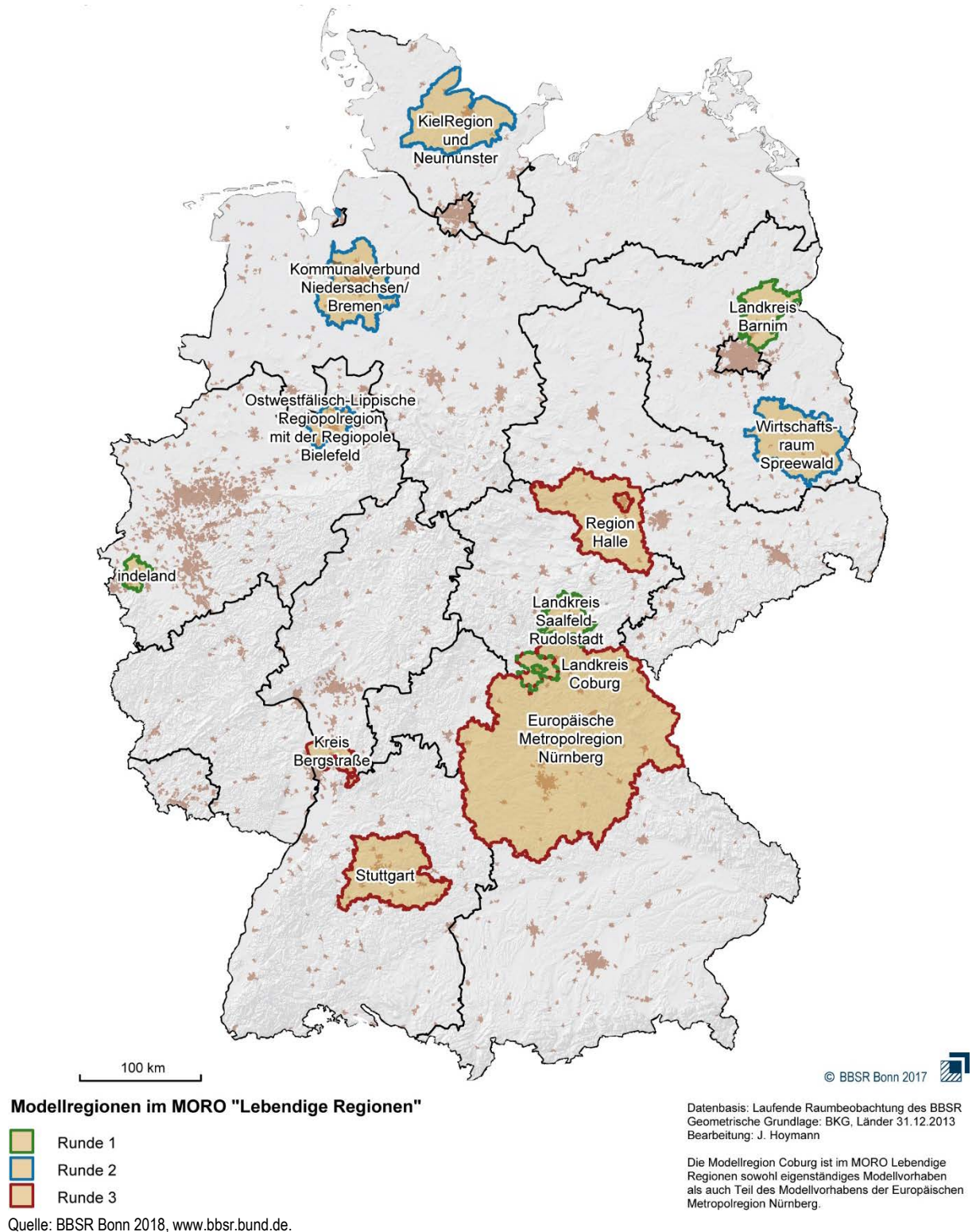
Ferner galt es, einen Vorschlag zur Regionstypisierung anhand fiskalischer Kennzahlen zu erarbeiten. Auch damit sollte die durch das Modellvorhaben initiierte Integration der fiskalischen Perspektive in regionalplanerische Strategien und Konzeptionen gestärkt werden. Das Ziel war dabei, ein auf möglichst einfachen fiskalischen Kennzahlen basierendes Indikatorenmodell zur Beschreibung des finanziellen Handlungsspielraums von Gebietskörperschaften zu entwickeln. Dabei sollten diese Kennzahlen aus einfach zugänglichen und öffentlich verfügbaren statistischen Daten möglichst auf Ebene der Gemeinde gebildet werden. Dieser Indikator „kommunale Finanzlage“ sollte nicht nur singulär, sondern in Kombination mit Indikatoren zur Wirtschaftsstrukturellen Lage und Siedlungsstruktur Anwendung finden. Die Entwicklung der Indikatorenmodelle und Typisierung der Modellregionen beschreibt Abschnitt 4.

Schließlich wurde basierend auf der Zusammenarbeit mit den Modellregionen der Frage nachgegangen, wie die fachlich-inhaltliche mit der fiskalischen Arbeitsebene zusammenarbeiten kann. Dazu wurde im Rahmen der Regionsbereisungen in jeder Modellregion ein Planspiel mit den relevanten Akteuren durchgeführt. Die Planspiele als zentraler Baustein des MORO-Forschungsfeldes. Sie sollten die finanzwissenschaftlichen Analysen mit der strategischen Ausrichtung und den Umsetzungsprojekten in den Modellvorhaben verbinden. Mit ihnen wurden auf Basis des Regionsberichtes der fachliche Dialog zwischen den Finanzverantwortlichen und der Regionalentwicklung in Workshops angeregt. Ergebnisse und Erfahrungen aus den Planspielen und weiteren Bereisungen der Modellregionen sind im Abschnitt 5 zusammengetragen.

1.2 Überblick zu Struktur und Forschungsthemen der Modellregionen

Die Auswahl der zwölf Modellregionen erfolgte auch unter dem Aspekt, ein möglichst breites Spektrum an unterschiedlich raum-, wirtschafts- und bevölkerungsstrukturell geprägten Regionen einzubinden. Die teilnehmenden Modellregionen bilden folglich ein heterogenes Spektrum ab, auch bezogen auf die administrative Zusammensetzung. Dabei ist besonders die gebietskörperschaftliche Struktur für den fiskalischen Vergleich der Modellregionen herausfordernd, da eine unterschiedliche Zusammensetzung einen direkten Vergleich untereinander erschwert. Denn je nach Kommunaltyp ergeben sich zum einen unterschiedliche Einnahme- und Ausgabenposten, zum anderen werden aber auch unterschiedliche Aufgaben wahrgenommen. Die demografische Entwicklung und Struktur determiniert in diesem Zusammenhang u. a. Art und Umfang der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben und damit auch Ausgaben. Abbildung 1 zeigt die teilnehmenden Modellregionen.

Abbildung 1: Modellregionen im MORO Lebendige Regionen



Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, dass die Modellregionen insbesondere bezogen auf die administrative Struktur, d. h. die an der jeweiligen Modellregion beteiligten Kommunaltypen, deutliche Unterschiede bezüglich Anzahl und Zu-

sammensetzung aufweisen. Mit sieben kreisangehörigen Gemeinden und einem Landkreis ist das indeland bezogen auf die Anzahl der teilnehmenden Kommunen die kleinste Modellregion, hingegen umfasst die größte Modellregion, die Metropolregion Nürnberg, 576 kreisangehörige Gemeinden, 23 Landkreise¹ und elf kreisfreie Städte.

Tabelle 1: Administrative Zusammensetzung der Modellregionen

Modellregion	Bundesland	kreisangehörige	Landkreise	kreisfreie
KielRegion und Neumünster	Schleswig-Holstein	250	2	2
Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen ²	Niedersachsen, Bremen	24	2	1
Metropolregion Nürnberg	Bayern, (Thüringen)	565 (9)	22 (1)	11 (0)
Landkreis Barnim	Brandenburg	25	1	0
Landkreis Bergstraße	Hessen	22	1	0
Regiopolregion Bielefeld	Nordrhein-Westfalen	10	0	1
Landkreis Coburg	Bayern	17	1	0
Region Halle	Sachsen-Anhalt	75	3	0
Region indeland	Nordrhein-Westfalen	7	1	0
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt	Thüringen	38	1	0
Region Stuttgart	Baden-Württemberg	17	0	0
Wirtschaftsraum Spreewald	Brandenburg	53	3	1
Gesamt*		1.086 (1.093)	36 (37)	16

* Die Gesamtsumme wurde ohne die Kommunaleinheiten der Modellregion Coburg gebildet, da der Landkreis Coburg mit seinen kreisangehörigen Gemeinden zugleich Teil der Modellregion Metropolregion Nürnberg ist und es anderenfalls zu einer Doppelzählung gekommen wäre.

Quelle: Eigene Darstellung.

Dies hat auch Auswirkungen auf den finanzwissenschaftlichen Regionsvergleich, weshalb dieser maßgeblich auf dem Vergleich von Pro-Kopf-Werten basiert, wenngleich Quoten mithin ein besseres Bild der finanziellen Situation liefern. Dennoch ist auch hier die unterschiedliche Regionsgröße bei der Interpretation bzw. dem Vergleich zu berücksichtigen, insbesondere bezogen auf die beiden überproportional großen Modellregionen. Weiterhin können aufgrund der Unterschiede bzgl. der beteiligten Kommunaltypen nicht die Regionen insgesamt verglichen werden, sondern es erfolgt ein Vergleich der Regionen nach dem entsprechenden Kommunaltyp.

Tabelle 2 gibt einen Überblick zu Kenngrößen der Bevölkerung und Siedlungsstruktur. Auch hier zeigen sich die benannten deutlichen Unterschiede zwischen den Modellregionen, besonders in der Bevölkerungsentwicklung und der Einwohnerdichte bzw. dem Verstädterungsgrad.

¹ Für die finanzwissenschaftliche Analyse konnte der Landkreis Sonneberg nicht in die Berechnungen einbezogen werden, da dieser nicht zum Freistaat Bayern, sondern zu Thüringen gehört. Dies würde deutliche Unterschiede hinsichtlich der Ausgaben- und Einnahmenstruktur (z. B. höhere Zuweisungsanteile und geringere Investitionsquoten in ostdeutschen Kommunen) mit sich bringen und dementsprechend das Gesamtbild verzerren. Daher wurden hier nur die 22 bayerischen Landkreise und deren 565 kreisangehörige Gemeinden berücksichtigt.

² Die in den folgenden Abschnitten verwendeten Daten für den Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen beziehen sich aufgrund der teils stark abweichenden Datenstruktur des Stadtstaates Bremen nur auf die Teilregion Niedersachsen.

Tabelle 2: *Bevölkerungs- und siedlungsstrukturelle Einordnung der Modellregionen und deren Gemeinden*

Modellregion	Einwohner (in 1.000) Modellregion 2010	Einwohner (in 1.000) Modellregion 2016	EW-Entwicklung 2010–2016 (in %) Modellregion	EW-Entwicklung 2010–2016 (in %) Gemeinden Minim.	EW-Entwicklung 2010–2016 (in %) Gemeinden Maxim.	EW-Dichte 2016 [EW/km ²] Modellregion	EW-Dichte 2016 [EW/km ²] Gemeinden Minimum	EW-Dichte 2016 [EW/km ²] Gemeinden Maximum	Verstädterungsgrad 2016
KielRegion und Neumünster	720	728	1,1	-32,8	31,7	210	6	2.202	2,8
KV Niedersachsen/Bremen	1.019	1.045	2,6	-1,5	6,8	428	61	1.734	2,3
Metropolregion Nürnberg	3.363	3.387	0,7	-43,0	31,3	169	16	2.744	2,7
Landkreis Barnim	279	280	0,3	-24,7	8,4	170	18	787	2,8
Landkreis Bergstraße	263	268	2,0	-3,4	7,1	375	112	1.242	2,2
Regiopolregion Bielefeld	658	675	2,6	-1,1	4,5	782	311	1.288	1,9
Landkreis Coburg	88	87	-1,7	-5,8	6,2	148	51	956	2,5
Halle	541	509	-6,0	-21,3	2,8	118	31	631	2,8
indeland	151	150	-0,7	-7,8	6,3	359	190	739	2,1
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt	117	108	-7,3	-19,3	13,8	105	26	511	2,9
Stuttgart	243	250	3,0	-0,9	12,1	592	266	1.271	2
WR Spreewald	140	134	-4,5	-14,7	29,4	42	8	326	2,9

Verstädterungsgrade (nach Eurostat): 1 = dicht besiedelt, 2 = mittlere Besiedlungsdichte, 3 = gering besiedelt

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Gemeindeverzeichnis Stand Februar 2018, Statistisches Bundesamt 2018.

So verzeichnete die auf die Einwohnerzahl bezogene größte Modellregion (Metropolregion Nürnberg) 2016 gut 3,4 Millionen Einwohner, die kleinste (Landkreis Coburg) hingegen nur ca. 87.000. Auch zeigt sich bezogen auf die Bevölkerungsentwicklung 2010 bis 2016 ein unterschiedlicher und teilweise gegenläufiger Entwicklungstrend sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Modellregionen. Die besonders hohen negativen bzw. positiven relativen Entwicklungen fanden dabei in Kommunen mit absolut betrachtet geringen Einwohnerzahlen statt. Insgesamt lassen sich die Modellregionen hier in drei Gruppen einteilen: Modellregionen, welche ein deutliches Bevölkerungswachstum verzeichnen konnten, solche mit einer konstanten bzw. stagnierenden Bevölkerungsentwicklung und solche mit einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung. Deutliche Zuwächse (über 1 % im Beobachtungszeitraum) waren dabei in der KielRegion und Neumünster, dem Landkreis Bergstraße, der Regiopolregion Bielefeld, dem Kommunalverbund Niedersachsen und der Region Stuttgart zu beobachten. Insbesondere die ostdeutschen Modellregionen haben deutlich an Einwohnern verloren, aber auch die Modellregion Landkreis Coburg hat Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Relativ unverändert blieb die Bevölkerungsentwicklung in den Modellregionen indeland, Landkreis Barnim und Nürnberg. Bezogen auf den Verstädterungsgrad können sechs Modellregionen als eher gering besiedelt und fünf mit einer mittleren Besiedlungsdichte (Durchschnitt der Verstädterungsgrade der entsprechenden Gemeinden) gekennzeichnet werden, eine Modellregion bewegt sich zwischen diesen beiden Klassifikationen.

Inhaltlich wird von den Modellregionen ein breit gefächertes Themenspektrum bearbeitet. Die Bandbreite reicht von regionalen integrierten Mobilitätskonzepten und -lösungen über die Integration von Flüchtlingen bis hin zu Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit. Abschließend werden die Vorhaben kurz vorgestellt, weiterführende Informationen können den MORO Informationen³ und der Homepage zum Forschungsfeld entnommen werden:

³ BMVI (Hrsg.)(2016): Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe Ein MORO-Forschungsfeld. Informationen über das Modellvorhaben und die Modellregionen. MORO Informationen (16/1)

www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/2015/Lebendige-Regionen/09_modellregionen.html

Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen: „Regionale Wohnungsmarktbeobachtung und -strategie“
(Projektverantwortliche: Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e. V.)

In der Modellregion Bremen wird die Umsetzungsphase dazu genutzt auf Basis der regionalen Wohnungsmarktbeobachtung eine regionale Wohnungsmarktstrategie zu erarbeiten. Übergeordnetes Ziel ist die Entwicklung regional abgestimmter Leitlinien für die künftige Siedlungsentwicklung. Primär sollen der Flächenverbrauch reduziert, das Wachstum der Region durch eine intelligente Flächenentwicklung/Innenentwicklung gesteuert und die Befriedigung von Wohnraumbedürfnissen für alle Bevölkerungs- und Einkommensgruppen gewährleistet werden.

KielRegion und Stadt Neumünster: „Wohnen-Arbeiten-Lernen – Interkommunale Kooperationen zur Integration von Geflüchteten“ (Projektverantwortliche: KielRegion GmbH)

Dieses Modellvorhaben verband die Frage, wie interkommunale Zusammenarbeit helfen kann, dem Aufgabenzuwachs kommunaler Akteure durch die Integration von Geflüchteten gerecht zu werden, mit der Frage, welche Folgen die sich verändernden finanziellen Rahmenbedingungen auf die Finanzierung der kommunalen Aufgaben haben können. Das in der ersten Phase entwickelte Leuchtturmprojekt eines Portals rund um das Thema Wohnen soll in der zweiten Phase umgesetzt werden.

Landkreis Coburg: „Coburger Land im Wandel - Verantwortungsgemeinschaftliche Steuerung in der kommunalen Integrationspolitik“ (Projektverantwortliche: Landkreis Coburg)

Der Zuzug von Flüchtlingen und die damit verbundenen Integrationsbemühungen stellten den Landkreis Coburg nach der Flüchtlingswelle von 2015 vor die Herausforderung, sehr schnell viele Menschen unterzubringen und zu integrieren. Die aufgrund des drängenden Bedarfs sehr schnell geschaffenen Strukturen, Dienste und Einrichtungen etc. arbeiteten auf unterschiedlichen Ebenen und teils isoliert voneinander, was zu einem hohen Koordinationsaufwand und mitunter auch zu Mehrfachzuständigkeiten führte. Im Rahmen des Modellvorhabens wurde ein „Masterplan Integration“ entwickelt, der ein Strategie- und Finanzierungsmodell für die künftige umfassende Integration von Migranten beinhaltet. Die zweite Phase zielt auf die Fachkräftesicherung im Sozial- und Gesundheitssektor im ländlichen Raum durch Integration.

indeland: „Raum schaffen durch Ressourceneffizienz – Mehr aus weniger machen“ (Projektverantwortliche: Entwicklungsgesellschaft indeland GmbH)

Das Modellvorhaben hatte das Ziel, eine vor dem Hintergrund des auslaufenden Tagebaus Inden zukunftsfähige Regionalentwicklung zu fördern. Dabei galt es besonders, die finanziellen Wirkungen und Kosten der Regionalentwicklung zu betrachten. Unter dem Dach der Ressourceneffizienz werden drei zentrale Regionalentwicklungsmaßnahmen umgesetzt: „Faktor X“-Siedlungen, Mobilstationen und interkommunale Gewerbegebiete. Im Modellvorhaben wurden diese drei Maßnahmen einer detaillierten finanzwissenschaftlichen Betrachtung unterzogen, um ihre langfristigen Effekte auf die kommunalen Finanzen zu bestimmen und Effektivitäts- und Effizienzsteigerungspotenziale zu identifizieren.

Landkreis Saalfeld-Rudolstadt: „Kommunen im Gleichgewicht – Resiliente Strukturen sichern Zukunft“
(Projektverantwortliche: Landkreis Saalfeld-Rudolstadt)

Ziel des Modellvorhabens ist es im weitesten Sinn, die „Negativspirale“ aus schwierigen kommunalen Haushaltslagen und sich in der Folge ergebender zunehmender Einschränkungen in der Wohn- und Lebensqualität zu durchbrechen. Dazu standen zwei strategische Ansätze im Mittelpunkt: Ansatz 1 beschäftigte sich mit dem Handlungsfeld kommunale Haushalte. Ziel war es, den Kommunen Wege aufzuzeigen, wie sich die Ausgaben für Verwaltung optimieren und die Pflichtaufgaben erfüllen lassen und welche finanziellen Handlungsspielräume

es für die freiwilligen Leistungen gibt, die maßgeblichen Einfluss auf Wohn- und Lebensqualität haben. Ansatz 2 verfolgte das Ziel, die „demografische Kurve“ im positiven Sinn zu beeinflussen. Dabei wurden Chancen und Potenziale der demografischen Entwicklung identifiziert und erarbeitet wie Leerstand in Wert gesetzt werden kann. Ziel der Umsetzungsphase ist der Aufbau eines langfristig abgesicherten regionalen Leerstandsmanagements, das die Innenentwicklung fördert und somit lebendige Ortskerne stärkt.

Wirtschaftsraum Spreewald: „Mobilitätsmanagement für bessere Daseinsvorsorge und wirtschaftliche Entwicklung“ (Projektverantwortliche: Energieregion Lausitz-Spreewald GmbH)

Die Modellregion ist sehr stark vom demografischen Wandel betroffen, was sich vor allem auf die infrastrukturellen Angebote, bspw. im ÖPNV, auswirkt. Dies und die disperse Siedlungsstruktur erfordern ein hohes Maß an Mobilität. Insgesamt wirkt sich die strukturelle Situation nicht nur auf die Erreichbarkeit der Einrichtungen der Daseinsvorsorge aus, sondern beeinflusst auch die Erreichbarkeit von touristischen Destinationen und Arbeitsplätzen negativ. Vor diesem Hintergrund wurde der Schwerpunkt Mobilität gewählt. Das Modellvorhaben zielte darauf ab, ein Mobilitätsmanagement als regionalplanerische Strategie zur Sicherung der Mobilität zu entwickeln. Hierbei wurden die Aspekte Daseinsvorsorge, Fachkräftesicherung und Tourismus integriert betrachtet. In der Umsetzungsphase werden die Einführung einer Gästecard sowie angepasste Mobilitätslösungen für Auszubildende weiter flankiert.

Regiopolregion Bielefeld: „Vernetzt denken, interkommunal handeln. Integrierte Lösungen für die Regiopolregion Bielefeld“ (Projektverantwortliche : Stadt Bielefeld)

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Wettbewerbsdrucks durch die umliegenden Metropolregionen und der angespannten kommunalen Haushaltslagen zielte das Modellvorhaben darauf ab, durch interkommunale Kooperation Synergien in der Erstellung öffentlicher Leistungen zu „heben“, um wettbewerbsfähig zu bleiben. In einem kaskadischen Vorgehen wurden systematisch die Zielsetzungen, Handlungsansätze und konkrete Schlüsselprojekte der interkommunalen Kooperation bestimmt. Es ging auch darum, Kooperationen in der jungen Regiopolregion zu festigen. In der Umsetzungsphase wird auf das Strategiefeld Mobilität fokussiert. Das Leitziel ist die umweltfreundliche Organisation der Alltagsmobilität. Vor diesem Hintergrund wird ein integriertes regionales Radverkehrskonzept erarbeitet und die Entwicklung bzw. Qualifikation von Radwegen inkl. deren Finanzierung vorbereitet.

Landkreis Barnim: „Nachhaltiger Barnim“ (Projektverantwortliche: Landkreis Barnim)

Das Modellvorhaben "Nachhaltiger Barnim" untergliederte sich in drei verschiedene Teilprojekte. Das Teilprojekt 1 beschäftigte sich mit der Erstellung einer integrierenden nachhaltigen Entwicklungsstrategie, die verschiedene vorhandene fachspezifische Konzeptionen unterschiedlicher kommunaler Leistungsbereiche aufgreifen und ergänzen sollte, um im Ergebnis eine zukunftsorientierte und finanzwirtschaftlich stabile Handlungsgrundlage zu schaffen. Das Teilprojekt 2 „Mobilitätssicherung“ strebte vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Entwicklung neuer Mobilitätskonzepte an. Diese sollen ein angemessenes Beförderungsangebot sicherstellen und insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen der medizinischen Versorgung im ländlichen Raum verbessern. Das Teilprojekt 3 „Energiedialog“ hatte zum Ziel, eine kommunal gesteuerte Energiewende zu unterstützen. In der Umsetzungsphase soll ein Patientenfahrerservice für „nicht-qualifizierte“ Krankenfahrten zu stationären, ambulanten und therapeutischen Behandlungen aufgebaut werden.

Landkreis Bergstraße: „Interaktive Kreisentwicklungsstrategie Bergstraße“ (Projektverantwortliche: Landkreis Bergstraße)

Der Kreis Bergstraße weist eine sehr heterogene Struktur auf, sowohl naturräumlich als auch in Hinblick auf die Entwicklungsdynamik. Als Teil zweier großer Metropolregionen – Rhein-Main und Rhein-Neckar – muss sich der Kreis als attraktiver Wohn- und Wirtschaftsstandort strategisch positionieren. Bisher fehlte dem Kreis hierfür eine integrierte Entwicklungsstrategie, die im Rahmen des Modellvorhabens entwickelt wurde. Als Pilotthemen wurden Wohnen, Gesundheitsversorgung sowie Finanzen anvisiert. In der Umsetzungsphase fokussiert sich

der Landkreis auf das Thema Digitalisierung. Es geht darum, dass Thema in einer Modellschule zu integrieren, um jungen Menschen für einen offenen und kritischen Umgang mit Digitalisierung zu befähigen

Stuttgart: „Integration durch Information – neue Wege für die Regionalentwicklung“ (Projektverantwortliche: Verband Region Stuttgart)

Die hochverdichtete Region Stuttgart steht vor der großen Herausforderung, die Lebensqualität ihrer Bürgerinnen und Bürger zu erhalten sowie für den Zuzug von Fachkräften und für Unternehmen attraktiv zu bleiben. Aus diesen Gründen soll eine präventive Standortpolitik betrieben werden. Im Rahmen des MORO führte die Region daher im Raum Schönbuch die Umsetzung des seit 2005 existierenden Landschaftsparks Region Stuttgart weiter. Hierzu wurde ein Dreiklang aus baulichen Maßnahmen, (temporären) Bespielungen und Inszenierungen von Orten und Wegen im Schönbuch erarbeitet. In der Umsetzungsphase sollen ausgewählte Wettbewerbsergebnisse tiefergehend geplant, abgestimmt und umgesetzt werden.

Metropolregion Nürnberg: „Fachkräftesicherung in der Metropolregion Nürnberg“ (Projektverantwortliche: Geschäftsstelle des Europäische Metropolregion Nürnberg e. V.)

Für das Modellvorhaben wurde das Schwerpunktthema Fachkräftesicherung gewählt, da in der Region zwei parallele Prozesse ablaufen: Ökonomisches Wachstum und eine damit einhergehende höhere Arbeitskräftenachfrage trifft auf den demografischen Wandel und die damit einhergehende Schrumpfung des Fachkräftepotenzials. Vor diesem Hintergrund wurden mit dem Modellvorhaben zwei für die Stärkung des Fachkräftepotenzials in Stadt und Land wichtige vorhandene separate Konzepte verbunden und zur integrierten Strategie entwickelt. Daneben wurde das Modellvorhaben auch dafür genutzt, um ein Netzwerk aus Kämmerern aufzubauen, das die Fragestellungen der kommunalen Finanzen auf metropolitaner Ebene behandelt. In der Umsetzungsphase wird ein Verfahren zur kontinuierlichen Überprüfung des Strategierahmens und der Organisationsstruktur der Europäischen Metropolregion Nürnberg umgesetzt.

Halle: „Intelligente und multifunktionale Infrastruktursysteme“ (Projektverantwortliche: Standortmarketing Mansfeld-Südharz GmbH)

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung verfolgte das Modellvorhaben das übergreifende Ziel, die kommunalen Daseinsvorsorge-Infrastrukturen zu sichern. Dabei sollte insbesondere der ländliche Raum in seiner Versorgungsfunktion gestärkt werden, was die Entwicklung innovativer Ansätze und neuartiger Formen der Versorgung in den betroffenen Teilregionen erfordert. Im Rahmen des Modellvorhabens wurden daher zwei Projekte initiiert, die jeweils einen unterschiedlichen Lösungsansatz verfolgten: die multifunktionale Nutzung öffentlicher (Bildungs-)Infrastrukturen und die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen durch die Sammlung und Verwertung von Elektro- und Elektronikaltgeräten. Die beiden Projekte wurden von einer Studie zu der aktuellen und künftigen kommunalen Finanzsituation flankiert und es wurden gemeinsam mit den Finanzakteuren die beiden Projekte fiskalisch beleuchtet.

2 Zur Einigung über die föderalen Finanzbeziehungen ab 2020

2.1 Welche Änderungen gibt es im Vergleich zum Status quo?

Die bedeutsamsten Änderungen finden sich im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Das mehrstufige Steuerzuordnungs- und Ausgleichssystem wurde grundlegend reformiert.

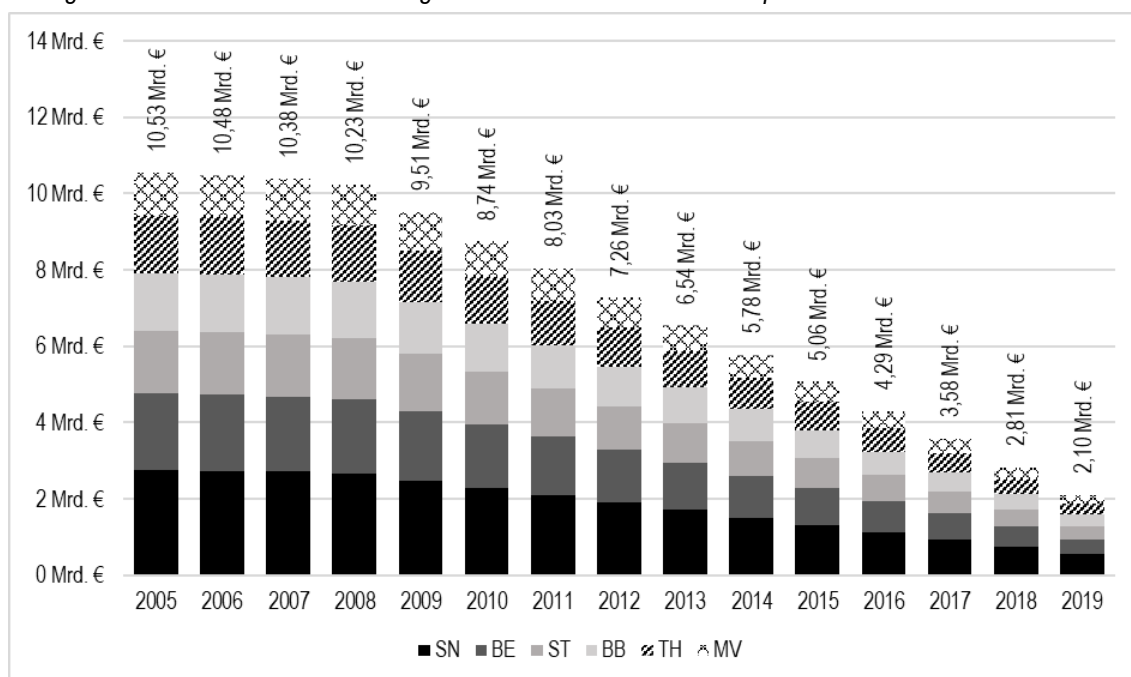
- Im Zentrum der Reform steht, dass der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (sowie auch der bisherige Umsatzsteuervorgewegausgleich, der dem Länderfinanzausgleich vorgeschaltet ist) abgeschafft und durch einen Ausgleich ersetzt wird, der über finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge bei der Zuteilung der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder erfolgt. Damit wird ein horizontaler Finanzkraftausgleich künftig nicht mehr unmittelbar durchgeführt, indem finanzkraftstarke Länder Ausgleichsbeiträge aus eigenen Mitteln aufbringen, um die Ausgleichszuweisungen an die finanzkraftschwachen Länder zu finanzieren. Stattdessen werden Unterschiede in der Finanzkraft dadurch reduziert, dass Länder mehr oder weniger Umsatzsteuermittel zugeordnet bekommen, d. h. ohne dass eigene Mittel zu Ausgleichsbeiträgen werden. Wenngleich die Zu- und Abschläge in einer grundsätzlich gleichen fiskalischen Wirkung münden wie die Ausgleichszuweisungen und -beiträge im bisherigen System, gibt es im Zustandekommen dieser Wirkung entscheidende Unterschiede zwischen neuem und altem Finanzausgleich: Im neuen System stehen die Länder nicht mehr sicht- und unmittelbar füreinander ein. Die horizontale Solidarität wird ab 2020 formal aufgegeben.
- Bei der Berechnung ausgleichsrelevanter Kennzahlen werden die Steuereinnahmen des Landes vollständig berücksichtigt. Eine Ausnahme bilden ab 2020 Einnahmen aus der Förderabgabe, die auf 33 % herabgesetzt werden. Den Ländern werden darüber hinaus die wichtigsten Steuereinnahmen der Gemeinden⁴ angerechnet. Hierbei erfolgt im neuen System eine Heraufsetzung auf 75 %. Derzeit werden die ausgleichserheblichen Gemeindeeinnahmen nur zu 64 % einbezogen.
- Die Länder erhalten im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung ab 2020 zusätzliche Mittel zulasten des Bundes. Im Jahr 2020 beträgt der Gegenwert der Anteilsübertragung 4,02 Mrd. €. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus einem Festbetrag und einem dynamischen Teil, der an das Gesamtvolumen des Umsatzsteueraufkommens gekoppelt ist und in den Folgejahren voraussichtlich weiter anwachsen wird. Der zusätzliche Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen wurde teilweise mit dem Auslaufen der Entflechtungsmittel verknüpft und stellt somit zum Teil (aber nicht ausschließlich) einen Ersatz dar. Die Entflechtungsmittel werden den Ländern seit 2007 vom Bund als Kompensation für beendete Gemeinschaftsaufgaben und beendete Finanzhilfen im Zusammenhang mit der Aufgabenentflechtung der Föderalismusreform I gewährt. Die Mittel laufen 2019 aus.
- Darüber hinaus ist der Bund im neuen Finanzausgleichssystem auch auf den weiteren Stufen erheblich stärker belastet als bisher. Die Bedeutung der (vertikalen) Zuweisungen des Bundes, der sog. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), steigt im neuen Ausgleichssystem spürbar. Die Mittel, die der Bund leistungsschwachen Ländern nach der horizontalen Ausgleichsstufe ergänzend gewährt, werden im bestehenden Rahmen ausgebaut und darüber hinaus um neue Instrumente erweitert. Neben den allgemeinen BEZ, die eine deutliche Aufwertung im Volumen erhalten und die entfallenden horizontalen Ausgleichsbestandteile kompensieren, werden mit den sog. Gemeindesteuerkraftzuweisungen (Gemeinde-BEZ) und den sog. Forschungs-BEZ zwei neue vertikale Transfermechanismen geschaffen.

⁴ Ausgleichserheblich sind die Einnahmen der Kommunen aus den Gemeinschaftssteuern (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge) sowie die von Hebesatzunterschieden neutralisierten Steuerkraftzahlen aus den Realsteuern (Grundsteuern, Gewerbesteuer).

- Der Solidarpakt II läuft mit dem Jahr 2019 planmäßig aus. Die Solidarpakt-II-Mittel werden im derzeitigen System überwiegend⁵ als Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft in degressiv fallendem Volumen gewährt (vgl. Abbildung 2). Eine letztmalige Zahlung erfolgt im Jahr 2019 i. H. v. rund 2,1 Mrd. €. Danach endet der Solidarpakt II endgültig.

Das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ändert sich folglich ab 2020 strukturell (vgl. Abbildung 2). Während allein die primäre Steuerzuordnung unverändert bleibt, gibt es auf den weiteren Systemstufen entscheidende Modifizierungen. Hierbei ist eine deutliche Vertikalisierung, d. h. ein spürbarer Bedeutungsgewinn vertikaler Ausgleichsinstrumente, die der Bund finanziert, zu verzeichnen.

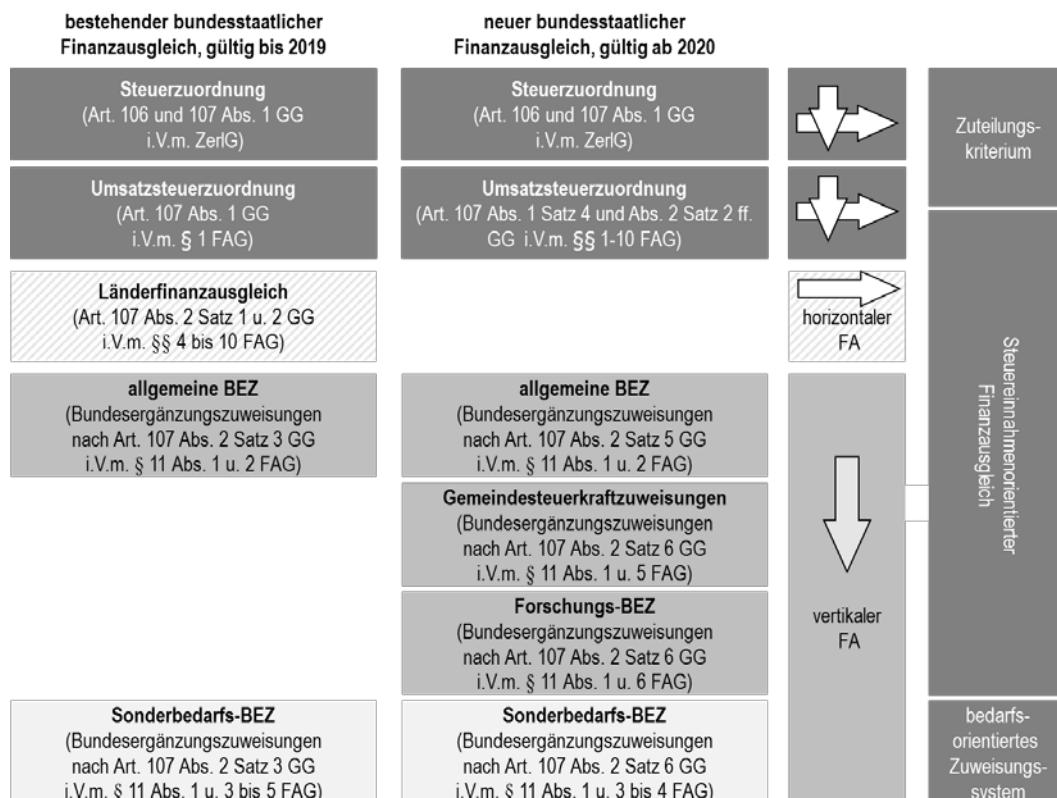
Abbildung 2: Als Sonderbedarfs-BEZ gewährte Mittel aus dem Solidarpakt II 2005 bis 2019



SN = Sachsen, BE = Berlin, ST = Sachsen-Anhalt, BB = Brandenburg, TH = Thüringen, MV = Mecklenburg-Vorpommern
Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: Bundesgesetzblatt 2001 I S. 3955, 3958 f.

⁵ Der Solidarpakt II ist ein Regelungs- und Finanzmittelpaket zur Unterstützung des *Aufbau Ost*. Es enthält ein Gesamtvolumen i. H. v. ca. 156 Mrd. €, die in den Jahren 2005 bis 2019 gewährt werden. Hiervon werden etwa 105 Mrd. € als Sonderbedarfs-BEZ im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ausgegeben (vgl. Abbildung 2). Die weiteren rund 51 Mrd. € werden in den neuen Ländern zur Förderung verschiedener wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bereiche eingesetzt.

Abbildung 3: Strukturelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem bestehenden und dem neuen Finanzausgleichssystem



Quelle: Lenk/Glinka/Stärke 2018b.

- Die Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden in gleicher Höhe wie bisher (ca. 38 Mio. € pro Jahr) fortgeführt. Nach dem bis zur Reformumsetzung geltenden Recht wären diese Mittel mit dem Jahr 2019 ausgelaufen.
- Die Bundesmittel im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)⁶ werden ebenfalls entfristet. Das Bundesprogramm hat derzeit einen jährlichen Gesamtumfang von rund 333 Mio. €, der beibehalten wird.
- Der Kommunalinvestitionsförderungsfonds wurde um 3,5 Mrd. € aufgestockt. Mit diesen Mitteln sollen Investitionen in die Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen gefördert werden. Im Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)⁷ ist ein konkreter Schlüssel für die Verteilung der Mittel festgelegt.

Weiterhin wurde im Rahmen der Föderalismusreform 2017 die Rolle des Stabilitätsrats institutionell gestärkt. Dieser – bestehend aus dem Bundeswirtschaftsminister und den Finanzministern des Bundes und der Länder – übernimmt ab 2020 zusätzlich zu seinen bestehenden Aufgaben auch die Überprüfung der Einhaltung der Schuldenbremse.

⁶ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Artikel 463 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

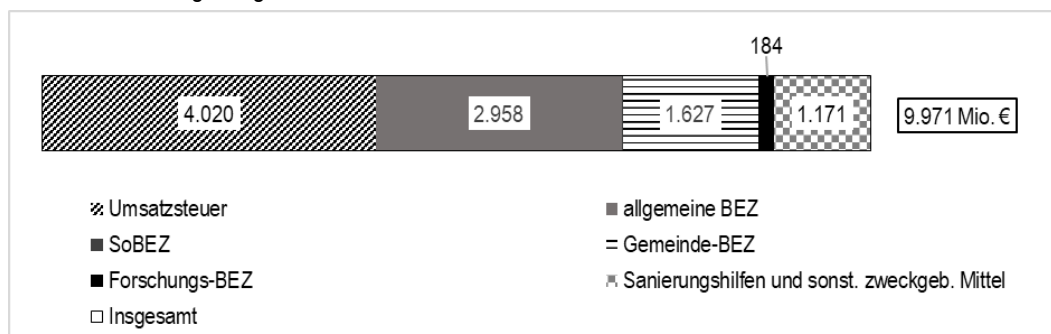
⁷ Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), das durch Artikel 7 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

2.2 Welche finanziellen Folgen haben die neuen Finanzregeln für Bund und Länder?

Die Föderalismusreform 2017 hat spürbare, unmittelbare Folgen für die Finanzausstattung des Bundes und der Länder. Insgesamt werden die Länder ab 2020 zusätzliche Einnahmen i. H. v. etwa 9,9 Mrd. € zur Verfügung haben (vgl. Abbildung 4). Der Bund ist in entsprechendem Maße höher belastet.

Die zusätzliche Bundesbelastung bzw. die zusätzlichen Einnahmen der Länder entsprechen je Einwohner ca. 120 €. Jedoch profitieren die einzelnen Länder von der vertikalen Neuverteilung der Mittel nicht gleichermaßen. Abbildung 5 zeigt die jeweiligen Werte sowie die Position zum Durchschnitt der Ländergesamtheit. Die finanziellen Spielräume aller Länder erweitern sich erkennbar. Im Vergleich zu einer Entfristung der bestehenden Finanzregeln einschließlich des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Vergleichsszenario) ergeben sich im Jahr 2020 bei erstmaliger Anwendung aller Reformregelungen Mehreinnahmen der einzelnen Länder zwischen 79 €/EW und 715 €/EW. Die besonders hohen Zuwächse in Bremen und dem Saarland lassen sich vor allem auf die Sanierungshilfen für diese beiden Länder zurückführen. Für die restlichen Länder zeigt sich, dass insbesondere im Osten Deutschlands deutliche reformbedingte Mehreinnahmen erwartet werden können. Der Grund hierfür ist vorwiegend ein technischer: Im herangezogenen Vergleichsszenario wird – wie es das geltende Recht auch vorsieht – von einem ersatzlosen Auslaufen des Solidarpakts II nach dem Jahr 2019 ausgegangen. Angesichts dieser Aussicht wurde in den neuen Ländern eine „fiskalische Klippe“ befürchtet, die von 2019, wenn Mittel aus dem Solidarpakt II letztmals gewährt werden, zu 2020 entstehen würde. Dieser Fall konnte durch die jüngste Föderalismusreform abgewendet werden. Die Reformmittel wirken in den neuen Ländern in Bezug auf den entfallenden Solidarpakt II kompensatorisch, werden aber – und dies ist eine wichtige Relativierung – nicht in vollem Umfang als zusätzliche Haushaltsspielräume spürbar sein.

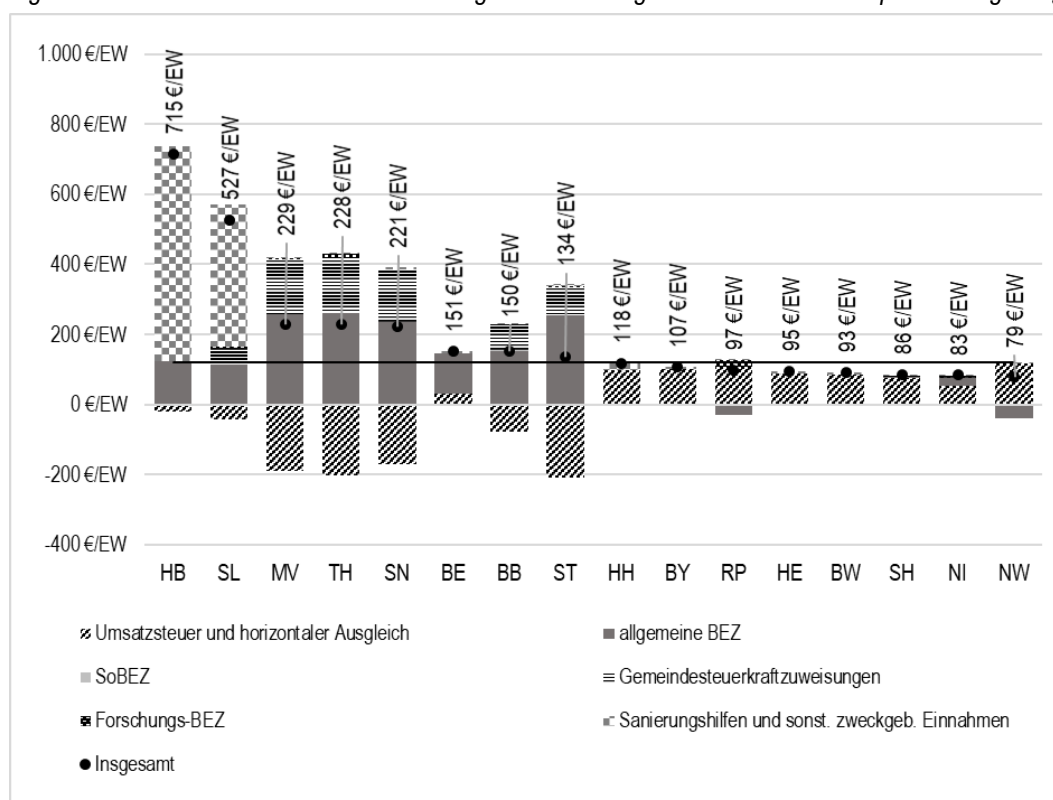
Abbildung 4: Zusätzliche Belastungen des Bundes nach neuem Regelwerk im Vergleich zu einer Status-quo-Verlängerung 2020 in Mio. €



Quelle: Eigene Berechnung, eigene Darstellung. Datengrundlage: Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2018.⁸

⁸ Die zusätzlichen Mittel des Kommunalinvestitionsförderungsfonds i. H. v. 3,5 Mrd. € sind hierin nicht berücksichtigt, da eine Zuordnung dieser Mittel auf einzelne Jahre nicht möglich ist.

Abbildung 5: Mehreinnahmen nach neuem Regelwerk im Vergleich zu einer Status-quo-Verlängerung 2020



HB = Bremen, SL = Saarland, MV = Mecklenburg-Vorpommern, TH = Thüringen, SN = Sachsen, BE = Berlin, BB = Brandenburg, ST = Sachsen-Anhalt, HH = Hamburg, BY = Bayern, RP = Rheinland-Pfalz, HE = Hessen, BW = Baden-Württemberg, SH = Schleswig-Holstein, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen

Quelle: In Anlehnung an Lenk/Glinka 2017a und Lenk/Glinka 2017b. Aktualisierte Berechnung auf der Grundlage der regionalisierten Steuerschätzung vom Mai 2018.⁹

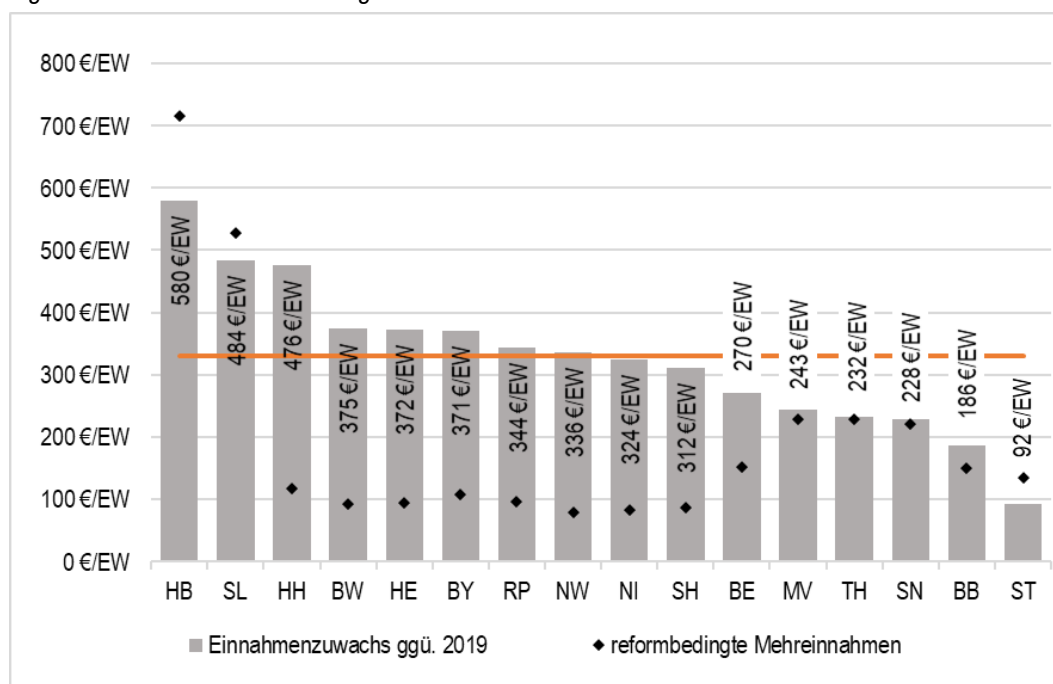
Im interperiodischen Bereich sind in den Zahlen von 2019 noch Mittel des Solidarpakts II enthalten: Demnach weiten sich die Einnahmenspielräume 2020 zwar gegenüber 2019 deutlich aus, im Vergleich mit den anderen Ländern erfolgt dies jedoch in unterdurchschnittlichem Maße.

Abbildung 6 bestätigt schließlich die Ambivalenz, mit der die fiskalische Wirkung der Reformergebnisse bewertet werden muss. Zunächst gilt: Die dargestellten interperiodischen Mehreinnahmen der Länder wären bei einer Entfristung des bisher geltenden Rechts wesentlich geringer ausgefallen als mit der nun umgesetzten Reform. Dies wird ersichtlich, wenn die Einnahmenezuwächse von 2019 zu 2020 (Säulen) unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, wie hoch der Anteil der reformbedingten Mehreinnahmen an diesen gesamten Einnahmenezuwächsen ist. Der Freistaat Bayern etwa verzeichnet von 2019 zu 2020 einen Einnahmenezuwachs von insgesamt 371 €/EW. Hiervon sind – dies geht aus Abbildung 5 im Detail hervor – 107 €/EW auf die Reform zurückzuführen; dieser Teil ist in Abbildung 6 aggregiert jeweils als Punkt innerhalb der einzelnen Ländersäulen abgetragen. Die weiteren Mehreinnahmen gehen insbesondere aus dem allgemeinen Steuerwachstum auf der Landes- und der Gemeindeebene hervor, von dem alle Länder in unterschiedlichem Maße profitieren. Im Freistaat wäre der Einnahmenezuwachs im Jahr 2020 gegenüber 2019 ohne die Reform folglich geringer, aber mit 264 € (= Differenz aus gesamtem Einnahmenezuwachs und reformbedingten Mehreinnahmen bzw. Differenz aus Säule und Punkt) noch immer vergleichsweise deutlich.

⁹ Die zusätzlichen Mittel des Kommunalinvestitionsförderungsfonds i. H. v. 3,5 Mrd. € sind hierin nicht berücksichtigt, da eine Zuordnung dieser Mittel auf einzelne Jahre nicht möglich ist.

Ein anderes Bild zeigt sich in den ostdeutschen Flächenländern sowie weitgehend in Berlin. Hier ist die Einnahmenentwicklung von 2019 zu 2020 nicht allein vom allgemeinen Steuerwachstum und den Reformeffekten des neuen Finanzausgleichssystems geprägt, sondern darüber hinaus in hohem Maße auch von den auslaufenden Mitteln des Solidarpakts II. Den positiven Beträgen aus dem Steuerwachstum stehen in allen neuen Ländern negative Beträge i. H. v. 111 €/EW (Berlin) bis 148 €/EW (Sachsen-Anhalt) gegenüber – jene Beträge, die 2019 noch aus dem Solidarpakt II eingenommen werden und 2020 entfallen. Saldiert ergeben sich aus diesen diametralen Effekten nur geringfügig positive und zum Teil sogar negative Wachstumsbeträge, die erst durch die Hinzunahme der reformbedingten Mehreinnahmen spürbar positiv werden und den Haushaltsspielraum der neuen Länder erweitern. In Sachsen etwa speist sich der Einnahmenezuwachs i. H. v. 228 €/EW fast vollständig aus den reformbedingten Mehreinnahmen, die 221 €/EW betragen. Gleiches gilt für Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sowie etwas weniger deutlich für Brandenburg und Berlin. In Sachsen-Anhalt sind die reformbedingten Mehreinnahmen im Jahr 2020 größer als der gesamte interperiodische Einnahmenezuwachs. Folglich würde das Land ohne die vereinbarte Reform gegenüber 2019 sogar einen Einnahmenverlust verzeichnen.¹⁰ Mit anderen Worten: Dass die Einnahmen der ostdeutschen Flächenländer 2020 im Vergleich zum Vorjahr nicht nahezu stagnieren oder sich reduzieren, lässt sich auf die ausgehandelten Reformergebnisse zurückführen. Zugleich gilt jedoch: Die Einnahmenezuwächse von 2019 zu 2020 bleiben im Osten – trotz überdurchschnittlicher reformbedingter Zugewinne – unter Berücksichtigung aller entwicklungsrelevanten Einnahmenkomponenten deutlich unter dem Durchschnittswert für die Ländergesamtheit (orangerfarbene Linie).

Abbildung 6: Einnahmenentwicklung von 2019 zu 2020 und Einfluss der Reform



Quelle: Eigene Berechnung, eigene Darstellung. Datengrundlage: Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2018.¹¹

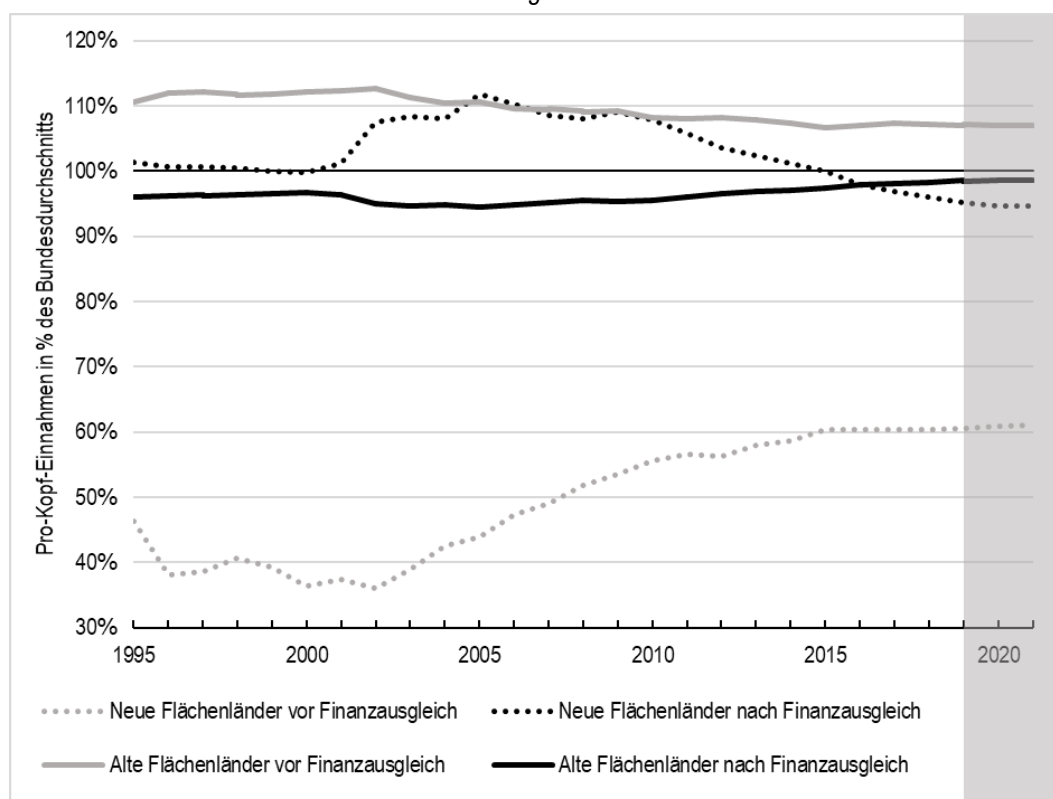
¹⁰ Ähnlich ist der Befund erkennbar für Bremen und das Saarland. Beide Länder würden ohne die reformbedingten Mehreinnahmen, die sich in ihrem Fall insbesondere aus den neu eingeführten Sanierungshilfen ergeben, von 2019 zu 2020 ein negatives Einnahmenwachstum verzeichnen. Zurückzuführen ist dies auf die auslaufenden Konsolidierungshilfen, die Bremen 2019 i. H. v. 442 €/EW und das Saarland i. H. v. 261 €/EW erhält und die ab 2020 entfallen.

¹¹ In den Werten enthalten sind alle ausgleichserheblichen Einnahmen der Landes- und kommunalen Ebene ungekürzt und in voller Höhe (d. h. auch ohne ausgleichsbedingte Hebesatzneutralität der Realsteuerkraft). Das allgemeine Steuerwachstum von 2019 zu 2020 ist inbegriffen.

Das größte interperiodische Wachstum verfügbarer Einnahmen verzeichnen Bremen und das Saarland. Mit Hamburg, Baden-Württemberg, Hessen und Bayern folgen vier finanzkraftstarke Länder, die im derzeitigen Länderfinanzausgleich Zahlerländer sind. Vollumfänglich zufrieden stellen kann dieses Verteilungsergebnis im Kontext der gesamten Einnahmenentwicklung folglich nicht. Denn gemessen an der gesamtstaatlichen Zielsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG) erscheint es problematisch, dass alle ostdeutschen Flächenländer – sie gehören auch gut 30 Jahre nach der Wiedervereinigung zu den finanzkraftschwächsten Ländern der Bundesrepublik – im Vergleich der Einnahmewachse von 2019 zu 2020 am unteren Rand der Ländergesamtheit liegen, während u. a. die finanzkraftstärksten Länder ihren relativen Vorsprung durch reformbedingte Mehreinnahmen mitunter noch ausbauen können.

Durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verzeichnen alle Länder zusätzliche Einnahmen. Angesichts der konkreten Verteilung des Einnahmewachstums erscheint eine Beschleunigung des innerdeutschen Konvergenzprozesses in den kommenden Jahren jedoch eher unwahrscheinlich. Im Übergang von 2019 zu 2020 ff. scheint sich vielmehr eine weitgehende Verfestigung der bisherigen Niveauunterschiede einzustellen (vgl. Abbildung 7). Dies ist nicht ausschließlich auf die neuen Finanzregeln zurückzuführen, denn die Ursachen für den bereits am aktuellen Rand stagnierenden Konvergenzprozess sind vielfältig. Das Neuordnungsergebnis wirkt jedoch in seiner Gesamtheit zu wenig entschlossen, um die Reduzierung der originären Leistungsfähigkeitsunterschiede, d. h. der Finanzkraftunterschiede vor Finanzausgleich, künftig aktiv zu forcieren und somit Abhängigkeiten einzelner Länder und Ländergruppen von der föderalen Solidargemeinschaft zu verringern.¹²

Abbildung 7: Entwicklung des relativen Pro-Kopf-Einnahmenniveaus der Ländergruppen seit 1995 jeweils in Prozent des Durchschnitts der Ländergesamtheit



Quelle: Lenk/Glinka (2018). Anmerkung: Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde auf eine Darstellung der Stadtstaatenwerte verzichtet. Diese sind weit überdurchschnittlich und beeinflussen entsprechend auch den Wert des Bundesdurchschnitts.

¹² Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Untersuchung eines längerfristigen Zeitraums bis 2030 durch das ifo Institut Dresden und das Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig (vgl. Lenk et al. 2016).

2.3 Welche finanziellen Folgen haben die neuen Finanzregeln für die Kommunen?

Die Regelungen in Verbindung mit den neu geordneten Finanzbeziehungen betreffen unmittelbar zunächst den Bund und die Länder. Die politische Einigung auf einen Kompromiss wurde schließlich von den Regierungschefs erzielt und die gesetzliche Implementierung von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Die kommunale Ebene nimmt im Kontext der Verhandlungen und des Verhandlungsergebnisses eine (mittelbare) Sonderrolle ein, die in der staatsorganisatorischen Stellung der Gemeinden ihre Ursache findet.

Demnach bilden die Kommunen zwar eine wichtige Funktionsebene im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, sie sind de jure jedoch keine dritte staatliche Ebene neben Bund und Ländern. Stattdessen werden sie von der Verfassung als Bestandteil der Länder definiert. Wenngleich das Grundgesetz den Kommunen ein Selbstverwaltungsrecht sichert, das auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung einschließt, ist die kommunale Ebene rechtlich und finanziell essenziell mit den Ländern verbunden. Dies zeigt sich etwa im Art. 106 GG, der die vertikale Verteilung von Steuereinnahmen regelt. Dort heißt es in Absatz 7: *„Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Im Übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“* Mit anderen Worten: Das Grundgesetz verpflichtet die Länder zur Implementierung eines eigenen kommunalen Finanzausgleichs. Die Ausgestaltung des Systems ist den Ländern selbst überlassen.¹³

An deren reformbedingten Mehreinnahmen werden die Kommunen i. d. R. über verschiedene Kanäle beteiligt – teilweise systematisch, teilweise diskretionär. Liegen ein Gleichmäßigkeitsgrundsatz¹⁴ oder eine Verbundquote¹⁵ vor, was mit Ausnahme Hessens, Sachsen-Anhalts und Thüringens auf alle Länder zutrifft,¹⁶ erfolgt eine regelgebundene Partizipation der kommunalen Ebene an der Einnahmeentwicklung des jeweiligen Landes.¹⁷ Insbesondere im Falle der Bedarfsmodelle, die in Hessen, Sachsen-Anhalt (in Kombination mit einer indexbasierten Fortschreibung) und Thüringen (in Kombination mit einem Gleichmäßigkeitsgrundsatz) zum Einsatz kommen und nicht (primär) an Höhe und Entwicklung der Einnahmen des Landes ansetzen,¹⁸ ist (noch) fraglich, inwieweit die Gemeinden an den Mehreinnahmen infolge der Reform partizipieren. Angesichts der inhaltlichen Zusammensetzung der Reformergebnisse erscheint eine Debatte über außerordentliche Verteilungsregelungen zwischen Ländern und Kommunen durchaus angemessen. Denn die kommunalbezogenen Bestandteile nehmen im Rahmen der Reform mitunter einen bedeutenden Umfang ein.

Die Gemeindefinanzkraft findet im neuen Ausgleichsmechanismus etwa eine um elf Prozentpunkte höhere Einbeziehung als bisher. Dies führt dazu, dass kommunale Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern im bundesstaatlichen Finanzausgleich stärker ausgeglichen werden. Im neuen System erhalten Länder mit einer finanzkraftschwachen kommunalen Ebene folglich entsprechend höhere Zuschläge bei der Umsatzsteuer sowie Zugewinne im Rahmen der allgemeinen BEZ; finanzkraftstarke Länder müssen hingegen i. d. R. höhere Abschläge bei der

¹³ Für einen Überblick über die unterschiedlichen kommunalen Finanzausgleichssysteme in Deutschland siehe Lenk/Hesse/Lück 2013.

¹⁴ Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz kommt in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sowie im Rahmen des Thüringer Partnerschaftsmodells zum Einsatz.

¹⁵ Ein Verbundquotenverfahren wird in folgenden Ländern praktiziert: Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Saarland und Brandenburg.

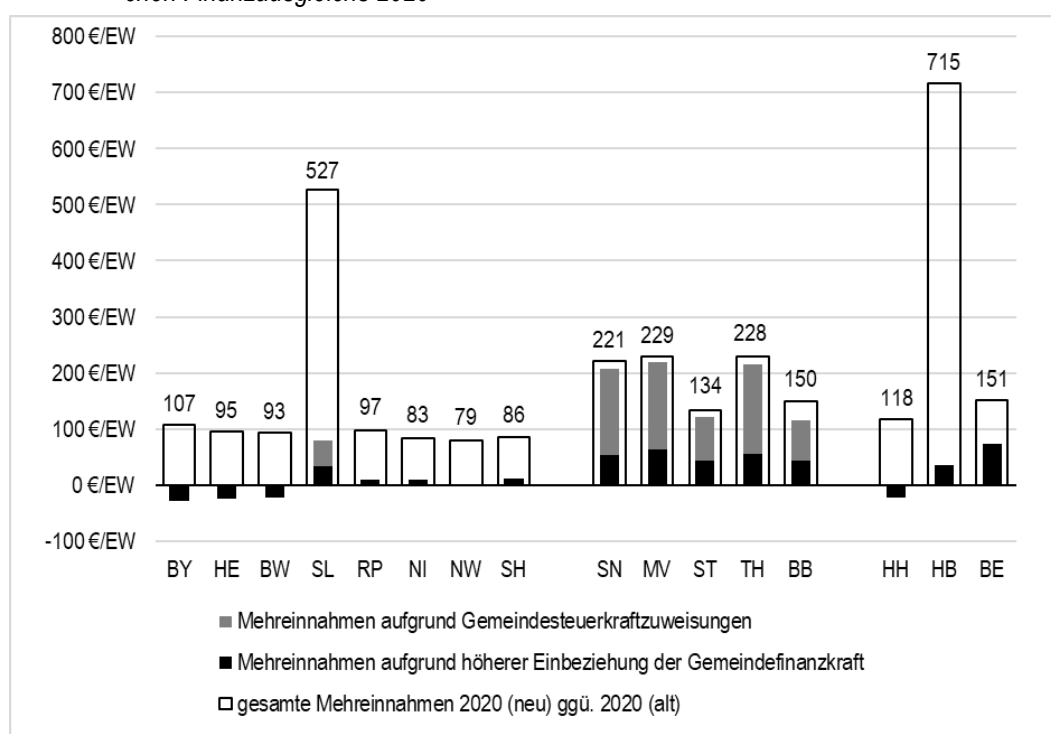
¹⁶ Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen verfügen über sog. Bedarfsmodelle, in deren Rahmen nicht die Länder- oder Kommunaleinnahmen, sondern die kommunalen Zuschussbeträge für das Volumen der FAG-Masse maßgeblich sind.

¹⁷ Für einen gesamthaften Überblick über die in den Ländern angewandten Dotationsmodelle vgl. Tabelle 5.

¹⁸ Im Hessischen Bedarfsmodell kommt im Rahmen des Stabilitätsansatzes ein von der Landesfinanzkraft abhängiger Finanzkraftzuschlag zum Einsatz. Dieser soll sicherstellen, dass die FAG-Masse nicht geringer ausfällt als im jeweiligen Vorjahr (vgl. Hessischer Landtag, 2015: 55).

Umsatzsteuerverteilung hinnehmen.¹⁹ Die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen profitieren darüber hinaus von den Gemeindesteuerkraftzuweisungen.²⁰ Insbesondere in diesen Ländern ist der kommunalbezogene Teil an den gesamten reformbedingten Mehreinnahmen besonders hoch. In den ostdeutschen Flächenländern – mit Ausnahme Brandenburgs – lassen sich über 90 % der finanziellen Reformgewinne auf die stärkere Berücksichtigung und den stärkeren Ausgleich von Gemeindefinanzkraftschwächen zurückführen (vgl. Abbildung 8). Um eine Verwendung der Mittel im Sinne ihrer Bezeichnung und im Sinne ihres inhaltlichen Zustandekommens – die Mittelhöhe errechnet sich parametrisch jeweils in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Gemeindeebene – sicherzustellen, ist die Weiterleitung über Kanäle außerhalb der sonst gängigen Verteilungsmechanismen eine denkbare Option. Dies ist jedoch in Abhängigkeit der landesspezifischen Besonderheiten individuell zu prüfen.

Abbildung 8: Kommunalbezogene und gesamte Mehreinnahmen im Rahmen der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2020



Quelle: Lenk/Glinka/Starke 2018b.²¹

2.4 Zwischenfazit zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen konnte der Gesetzgeber mit der Föderalismusreform im Juni 2017 abschließen. Damit steigt die finanzpolitische Planungssicherheit für die Zeit nach 2019, wenn viele der bisher geltenden Regelungen der Finanzmittelverteilung, darunter das Finanzausgleichsgesetz, auslaufen. Die Reformregelungen betreffen unmittelbar das finanzielle Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern und gehen mit erheblichen Veränderungen einher. Neben strukturellen Anpassungen im System des bundesstaatlichen Fi-

¹⁹ Aufgrund der hohen Bedeutung der Gemeinschaftssteuern für die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften korrelieren das relative Finanzkraftniveau der Landes- und der Gemeindeebene in den einzelnen Ländern sehr stark miteinander (vgl. Lenk/Glinka/Sunder 2015: 59 ff.).

²⁰ Auf der Grundlage des Datenstandes der aktuellen Steuerschätzung für die Jahre 2020 ff. (Mai 2018).

²¹ Die zusätzlichen Mittel des Kommunalinvestitionsförderungsfonds i. H. v. 3,5 Mrd. € sind hierin nicht berücksichtigt, da eine Zuordnung dieser Mittel auf einzelne Jahre nicht möglich ist.

nanzausgleichs erhalten die Länder – gegen Aufgabe von Kompetenzen – rund 9,9 Mrd. € an zusätzlichen Einnahmen vom Bund im Vergleich zu einer Entfristung des bisher geltenden Rechts. Diese Summe wird sich in Abhängigkeit vom allgemeinen Steuerwachstum in den Jahren 2021 ff. voraussichtlich noch vergrößern.²²

Bedeutsam ist, dass bis zum Wirksamwerden des neuen Regelwerks im Jahr 2020 eine Regelung gefunden wird, in welcher Form und in welchem Umfang die Kommunen an den Mehreinnahmen der Länder beteiligt werden sollen. Angesichts deutlicher Einnahmewachse der Länder erscheint es sinnvoll, die Finanzausstattung der Kommunen systematisch zu stärken. Sie sind die Hauptakteure staatlicher Investitionsaktivitäten und nehmen folglich eine zentrale Rolle bei Instandhaltung, Modernisierung und Erweiterung der öffentlichen Infrastruktur ein. Eine finanzielle Stärkung der kommunalen Ebene wäre angesichts aktueller politischer und gesellschaftlicher Herausforderungen sowie geplanter Investitionsvorhaben ein konsequenter Schritt.

²² An dieser Stelle soll kurz auf die Schuldenbremse verwiesen werden, die sich selbst nicht auf die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auswirkt. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: Da alle Länder Mehreinnahmen aufweisen, kann die Schuldenbremse von den Ländern bedeutend besser eingehalten werden. Insbesondere gilt dies für das Saarland und den Stadtstaat Bremen, da diese ab dem Jahr 2020 Sanierungshilfen i. H. v. 400 Mio. €/Jahr erhalten werden.

3 Die kommunale Haushaltslage der Modellregionen im Vergleich

3.1 Die Bedeutung der Haushaltslage für die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen

Verfassungsrechtlich obliegt den Gemeinden die Erfüllung der sogenannten „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ in eigener Verantwortung (Art. 28 Abs. 2 GG). Das daraus resultierende Recht der kommunalen Selbstverwaltung umfasst aber auch die Pflicht der finanziellen Eigenverantwortung für die Umsetzung und Finanzierung entsprechender Aufgaben und Leistungen. Aber auch andere politische Zielstellungen beeinflussen die Wahrnehmung oder Durchführung von Aufgaben und Leistungen der Kommunen. Hier sei bspw. auf das Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik (§ 1 Abs. 2 ROG) und der daraus abgeleitete raumordnerische Grundsatz der Sicherung einer nachhaltigen, angemessenen Daseinsvorsorge (Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 und 3 ROG) verwiesen. Auch aus dem Sozialstaatsprinzip und speziell der Umsetzung im Rahmen der Sozialgesetzgebung ergeben sich Folgen für das kommunale Handeln.

Die Gemeinden müssen folglich auf Grundlage verschiedener, aus oben beispielhaft genannten politischen Zielstellungen und den daraus resultierenden rechtlichen Regelungen bestimmte Aufgaben wahrnehmen. Zudem können sie weitere Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung übernehmen. Daher wird bezogen auf die kommunalen Aufgaben nach bestimmten Pflichtigkeitsgraden unterschieden, d. h. der kommunalen Wahlfreiheit der Aufgabenerbringung. Hier sind zunächst pflichtige und freiwillige (Selbstverwaltungs-)Aufgaben zu unterscheiden. Bezogen auf die freiwilligen Aufgaben kann die Kommune selbst entscheiden, ob sie diese Aufgaben wahrnehmen will. Beispiele wären die Wirtschaftsförderung oder Kultur-, Sport- und andere Freizeiteinrichtungen. Die pflichtigen Aufgaben sind dabei aufgrund einer Rechtsnorm zu erbringen, hier besteht keine Wahlfreiheit der Kommunen zur Aufgabenerfüllung („ob“ der Aufgabenerfüllung). Als Beispiele sind das Rettungswesen oder die Wasserver- und Abwasserentsorgung anzuführen. Die pflichtigen Aufgaben können zudem noch danach unterschieden werden, ob diese als Auftragsangelegenheiten auf Weisung erfüllt werden oder nicht. Sofern es sich um weisungsgebundene Aufgaben handelt, hat die Kommune keine Wahlfreiheit bezogen auf die Form der Aufgabendurchführung („wie“ der Aufgabenerfüllung). Diese Aufgaben sind dabei kein Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, werden jedoch von den Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Träger der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen. Neben der rechtlichen Aufsicht unterliegen die Gemeinden bei diesen Aufgaben auch der fachlichen Aufsicht des Staates. Beispiele wären die Aufgaben nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) oder das Pass- und Meldewesen (vgl. bspw. Gern 2003; Henneke 2000; Petersen 1988; Scherf 2011).

In diesem Zusammenhang stellt der Umfang, in welchem es noch möglich ist, freiwillige Aufgaben wahrzunehmen, einen essentiellen Indikator zur Einschätzung des finanziellen Handlungsspielraums und damit auch indirekt zur Beurteilung der finanziellen Situation einer Kommune dar. Der dahinterstehende Gedanke ist, dass die Finanzausstattung einer Kommune im Sinne der in Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankerten kommunalen Selbstverwaltungshoheit so gestaltet sein muss, dass diese in der Lage ist, neben den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auch in hinreichendem Maße freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Denn nur dann kann von einer hinreichenden (finanziellen) Entscheidungskompetenz der kommunalen Organe im Sinne der Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ausgegangen werden. Folglich kann eine fehlende oder nur geringfügige freiwillige Aufgabenwahrnehmung auf eine unzureichende Finanzausstattung hinweisen. Problematisch ist dabei jedoch, dass hierfür bislang keine Schwellenwerte existieren (vgl. Lenk et al. 2017: 119 ff.).

Die Finanzierung der Gemeinden und damit auch der Aufgabenerfüllung basiert bezogen auf die Einnahmenseite im Wesentlichen auf drei Säulen. Die erste Einnahmesäule stellen dabei Steuereinnahmen dar, welche einerseits aus der Beteiligung der Gemeinden an den Einnahmen aus der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Gewer-

besteuerumlage und andererseits der Gewerbe- und Grundsteuer sowie den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern bestehen. Die zweite Säule besteht aus Gebühren und Beiträgen, welche in der Regel für bestimmte kommunale Leistungen erhoben werden. Die letzte Säule besteht aus Finanzausweisungen durch das Land.²³ Damit die grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden gewahrt wird, haben die Länder für eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden Sorge zu tragen. Dies soll im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sichergestellt werden.²⁴ Dabei sind Steuern, Gebühren und Beiträge i. d. R. der größere Einnahmeposten in den Gemeinden der westdeutschen Länder, in den neuen Ländern besteht hingegen eine größere Abhängigkeit der kommunalen Ebene von den Finanzausweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (vgl. DST 2017: 8). Die konkrete Finanzierung dieser kommunalen Aufgaben hängt dabei von der Art der Aufgabe ab. Freiwillige und pflichtige Aufgaben sind zunächst aus Gebühren und Beiträgen zu finanzieren. Bei Pflichtaufgaben nach Weisung sind eventuelle Mehrkosten im Rahmen des Konnexitätsprinzips durch den gesetzlich zuständigen Aufgabenträger zu tragen bzw. ist hier ein entsprechender Ausgleich herzustellen. Sofern freiwillige Aufgaben nicht kostendeckend, d. h. aus entsprechenden Beiträgen und Gebühren bzw. Entgelten, finanziert werden, sind diese Mehrkosten aus den frei verfügbaren Haushaltsmitteln zu finanzieren. Der Möglichkeit der Kreditaufnahme zur (kurzfristigen) Mittelbeschaffung werden dabei durch das kommunale Haushaltsrecht enge Grenzen gesetzt.

Bezogen auf die Ausgaben dominieren i. d. R. Personalausgaben, Sachaufwand und Ausgaben für Soziales. Letzgenannte steigen dabei seit einigen Jahren kontinuierlich an. Investitionsausgaben umfassen ca. 10 % der kommunalen Ausgaben, wobei der Anteil in den westdeutschen Gemeinden leicht über dem der ostdeutschen liegt (vgl. DST 2017: 9). Dabei zeigt sich bezogen auf die Investitionsausgaben zudem ein deutlicher Unterschied zwischen den finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden.

Als erster Schritt zur Beurteilung der finanziellen Handlungsspielräume und damit der finanziellen Handlungsfähigkeit ist somit die kommunale Haushaltslage zu analysieren. Die nachfolgende Analyse bezieht sich dabei ausschließlich auf die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Extrahaushalte, bspw. öffentliche Einrichtungen oder Unternehmen, werden dabei nicht berücksichtigt, da diese den jeweiligen Kernhaushalten nicht gemeindescharf zugeordnet werden können. Dies hat zwar Abweichungen von den üblichen Darstellungen der Statistischen Ämter zufolge, welche eng mit den Kernhaushalten verbundene Extrahaushalte mit einbeziehen; das Gesamtbild, das die nachfolgenden Abbildungen ergeben, ist aber dennoch konsistent. Analysiert wurden daher die wesentlichen Einnahme- und Ausgabepositionen sowie der Finanzierungssaldo, normiert auf Pro-Kopf-Werte. Zusätzlich wurde der Anteil der Ausgaben für die freiwillige Aufgabenerfüllung ermittelt.

3.2 Gegenüberstellung der Ist-Situation der Modellregionen

Einnahmenstruktur und Einnahmenentwicklung 2010 bis 2016

Die unterschiedlichen Kommunaltypen verfügen über jeweils spezifische Einnahmen bzw. eine spezifische Einnahmenstruktur. Daher erfolgte eine separate Analyse für die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise. Die kreisfreien Städte, welche die Ebenen der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise vereinen, wurden hier aufgrund der wenigen Fallzahlen nicht weiter betrachtet.

Die zentralen Einnahmequellen sind dabei eigene Einnahmen sowie diverse Zuweisungen. Zu den *Eigeneinnahmen* zählen Steuern und steuerähnliche Einnahmen sowie Gebühren und zweckgebundene Abgaben, welche in

²³ Weitere Finanzierungsinstrumente der Kommunen bestehen ferner in der Kreditaufnahme und der Verwertung von kommunalem Vermögen (vgl. Schwarting 2016: 73).

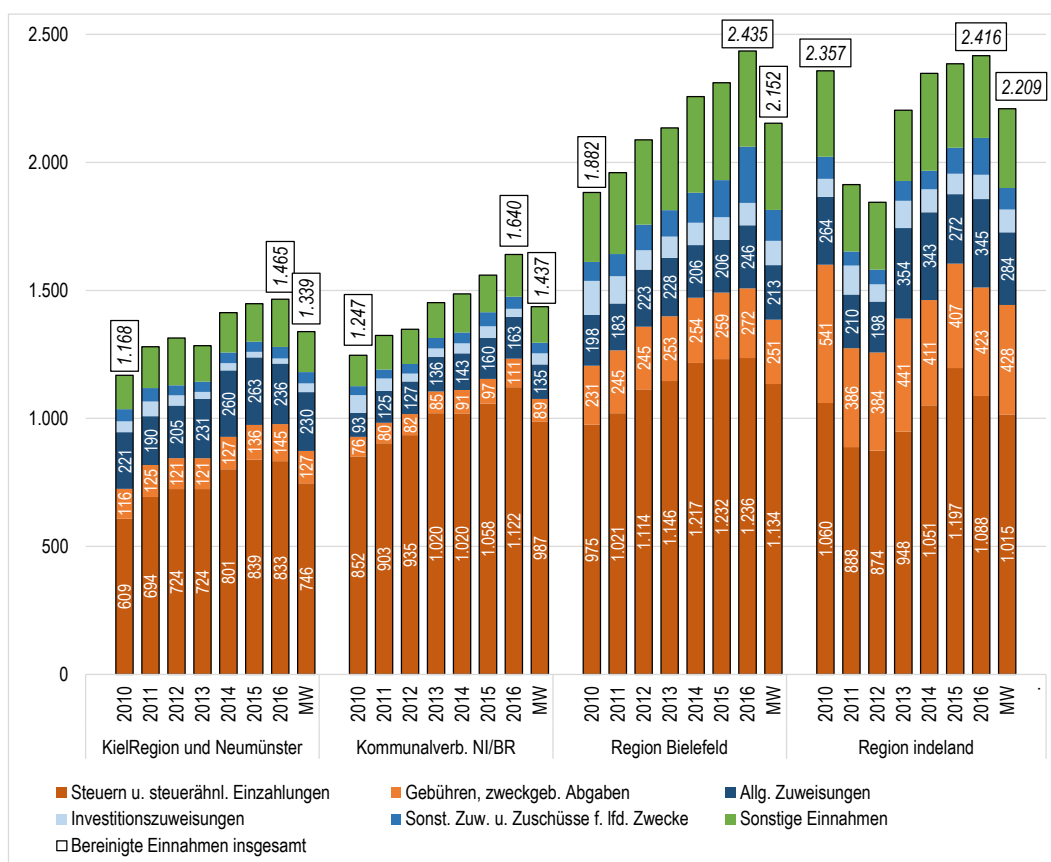
²⁴ Auf die aktuelle Debatte um eine „finanzielle Mindestausstattung“ der Gemeinden vor dem Kontext des Investitionsstaus, von Konsolidierungsbestrebungen oder der Wirkung der Schuldenbremse soll hier nicht eingegangen werden.

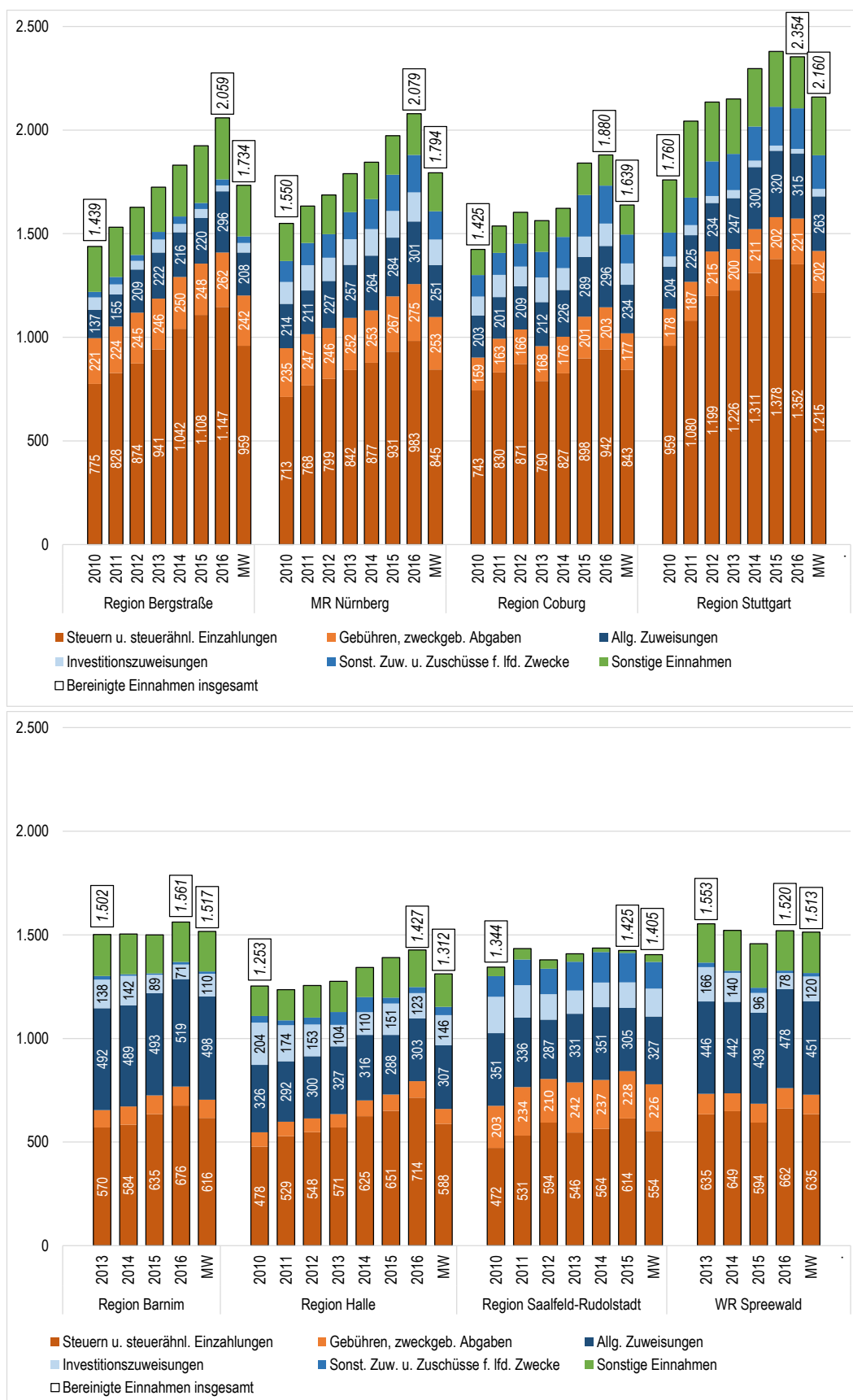
den jeweiligen Abbildungen in Rottönen dargestellt sind. Die *Zuweisungen* umfassen die allgemeinen Zuweisungen, sonstige Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sowie Investitionszuweisungen, welche in den jeweiligen Abbildungen in Blautönen dargestellt sind. Andere Einnahmen (Kategorie „sonstige Einnahmen“) sind relativ nachrangig.

Kreisangehörige Gemeinden

Zur Finanzierung ihrer Aufgaben stehen den Gemeinden die Gemeindesteuern, die Anteile aus den Gemeinschaftssteuern, Gebühren und zweckgebundene Abgaben, allgemeine Zuweisungen, sonstige Zuwendungen und Zuschüsse mit Zweckbindung (i. d. R. finanzielle Mittel außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs) sowie sonstige Einnahmen (z. B. Mieten, Pachten, Erstattungen) zur Verfügung. Abbildung 9 zeigte die Entwicklung der Einnahmensituation für die kreisangehörigen Gemeinden.

Abbildung 9: Pro-Kopf-Einnahmen insgesamt und nach Einnahmeart 2010 bis 2016 – Kreisangehörige Gemeinden





Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2015 und Kassenstatistiken 2016 der jeweiligen statistischen Landesämter.

Bezogen auf die *Einnahmequoten*, folglich dem Anteil der Eigeneinnahmen an den Gesamteinnahmen, lässt sich festhalten, dass ein deutlicher Unterschied zwischen der Einnahmestruktur der ostdeutschen und der westdeutschen Gemeinden existiert: Während in den kreisangehörigen Gemeinden der westdeutschen Modellregionen i. d. R. die Eigeneinnahmen die größte Einnahmequelle darstellen, sind die ostdeutschen Gemeinden stark von Zuweisungen abhängig. Dies entspricht auch der allgemeinen Lage der kommunalen Einnahmesituation in Deutschland. Aber auch zwischen den Modellregionen dieser Gruppen existieren deutliche Unterschiede, besonders zwischen den Gemeinden der westdeutschen Modellregionen gibt es deutliche Differenzen. Zugleich zeichneten sich unterschiedliche Entwicklungstrends zwischen den Modellregionen ab, welche ebenfalls der Abbildung entnommen werden können.

Die Entwicklung der **bereinigten Einnahmen insgesamt** (gerahmte Werte in Abbildung 9) zeigt, dass die Einnahmen der Gemeinden in der großen Mehrheit der Modellregionen gestiegen sind. Dabei haben die kreisangehörigen Gemeinden der Modellregionen ihre Einnahmen von 2010 bis 2016 um 2,5 % (inland) bis 43,1 % (Landkreis Bergstraße) steigern können. Nur im Wirtschaftsraum Spreewald gingen die Einnahmen um 2,1 % zurück. Alle kreisangehörigen Gemeinden der westdeutschen Modellregionen erzielten deutliche Zuwächse von mindestens 25 % (ohne inland). Mit Ausnahme der Modellregion Halle fielen die Zuwächse in den Gemeinden der ostdeutschen Modellregionen vergleichsweise sehr gering aus. Dies gilt sowohl für die relative als auch die absolute Entwicklung der Einnahmen.

Die Entwicklung der verschiedenen **Einnahmearten** zeigt deutliche Unterschiede bezüglich Höhe und Kontinuität. Der Vergleich²⁵ zeigt, dass in den kreisangehörigen Gemeinden aller Modellregionen *Steuern und steuerähnliche Einzahlungen* relativ gesehen den größten Einnahmeposten darstellen. Jedoch sind bezogen auf die Aufkommenshöhe (Steuereinnahmen pro Kopf) deutliche Unterschiede feststellbar. So liegen die Pro-Kopf-Steuereinnahmen selbst in den steuerschwächsten Gemeinden der westdeutschen Modellregionen noch nennenswert über jenen der Gemeinden der ostdeutschen Modellregionen. Zugleich schwankt das Aufkommen zwischen den westdeutschen Modellregionen deutlich. Besonders stechen dabei die Modellregionen inland und – bezogen auf die ostdeutschen Modellregionen – der Wirtschaftsraum Spreewald hervor, welche vergleichsweise volatile Entwicklungen aufzeigen. Dies ist mithin dem Umstand geschuldet, dass in beiden Regionen besonders die Energiewirtschaft und damit meist nur ein Großbetrieb einer Wirtschaftsbranche die Gewerbesteuererinnahmen dominiert. Der Strukturwandel in der Energiewirtschaft verbunden mit dem generell sehr volatilen Gewerbesteueraufkommen²⁶ führt zu den beobachteten Schwankungen bei den Steuereinnahmen und steuerähnlichen Einnahmen.

An zweiter und dritter Stelle folgen bezüglich der Aufkommenshöhe in den Gemeinden der westdeutschen Modellregionen die *Gebühren und zweckgebundenen Abgaben* sowie die *allgemeinen Zuweisungen*, wenngleich nicht immer in derselben bzw. im Zeitverlauf wechselnder Rangfolge. In den Gemeinden der ostdeutschen Modellregionen haben hingegen *Investitionszuweisungen* eine höhere Bedeutung als *Gebühren und zweckgebundene Abgaben* (westdeutsche Modellregionen durchschnittlich 34 €/EW bis 123 €/EW; ostdeutsche Modellregionen 110 €/EW bis 146 €/EW), was vor allem an der Bedeutung der absinkenden Finanzmittel aus dem Solidarpakt II für die Kommunalebene liegt. Mit Ausnahme der Modellregion Landkreis Saalfeld-Rudolstadt nehmen die investiven Zuweisungen dort nach den allgemeinen Zuweisungen Rang 3 ein. Dies verdeutlicht erneut die hohe Abhängigkeit der ostdeutschen Gemeinden von Zuweisungen.

²⁵ Die sonstigen Einnahmen werden in diesem Vergleich nicht berücksichtigt, da sich diese aus zahlreichen Einnahmearten (bspw. Miet- und Pachteinahmen, Veräußerungserlöse, Gewinnausschüttungen kommunaler Unternehmen, Entnahmen aus Rücklagen, Zinserträgen, Kreditaufnahme etc.) zusammensetzen, welche für sich genommen von nachrangiger Bedeutung ist. Mithin könnte hier die Kreditaufnahme einen gewichtigen Anteil einnehmen, jedoch unterliegt diese entsprechend der Gemeindeordnungen rigiden Voraussetzungen und sind i. d. R. nur für investive Maßnahmen zulässig, sofern keine andere Finanzierungsform wirtschaftlicher oder möglich ist.

²⁶ Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist allgemein stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und damit konjunkturabhängig, aber auch von spezifischen Unternehmenskennzahlen.

Die *allgemeinen Zuweisungen* lagen in den ostdeutschen Modellregionen im Durchschnitt bei 303 €/EW bis 498 €/EW und damit deutlich über den entsprechenden Einnahmen in den Gemeinden der westdeutschen Modellregionen (135 €/EW bis 284 €/EW). Die Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben beliefen sich in den westdeutschen Modellregionen im Schnitt zwischen 89 €/EW und 428 €/EW, in den Gemeinden der ostdeutschen Modellregionen zwischen 72 €/EW und 226 €/EW.

Die Bedeutung der *Investitionszuweisungen* der Länder an die Kommunen hat eine abnehmende Bedeutung. Der Rückgang ist u. a. aus den jährlich sinkenden Mitteln aus dem Solidarpakt II zu erklären, aus denen sich die investiven Zuweisungen vorrangig speisen. Dies deutet ausgabeseitig bereits darauf hin, dass seitens der Kommunen wieder weniger investiert wird. Eine entsprechende Zunahme des sog. „Investitionsstaus“ ist derzeit tatsächlich zu beobachten. Ursächlich sind jedoch weniger fehlende Eigenanteile oder eine schlechte Finanzausstattung, sondern der im Bevölkerungswachstum begründete hohe Handlungsbedarf bezüglich Neubau von insbesondere Schulen und Kindertagesstätten bei gleichzeitigem Personalmangel in bzw. Auslastung der Bauwirtschaft (vgl. KfW Bankengruppe 2018: 11). Der Personalmangel in den Kommunalverwaltungen führt bspw. dazu, dass entsprechende Projekte nicht geplant, Fördermittel nicht abgerufen oder Aufträge nicht ausgeschrieben werden können, was die Kommunen in den kommenden Jahren vor erhebliche Herausforderungen stellen wird.

Landkreise

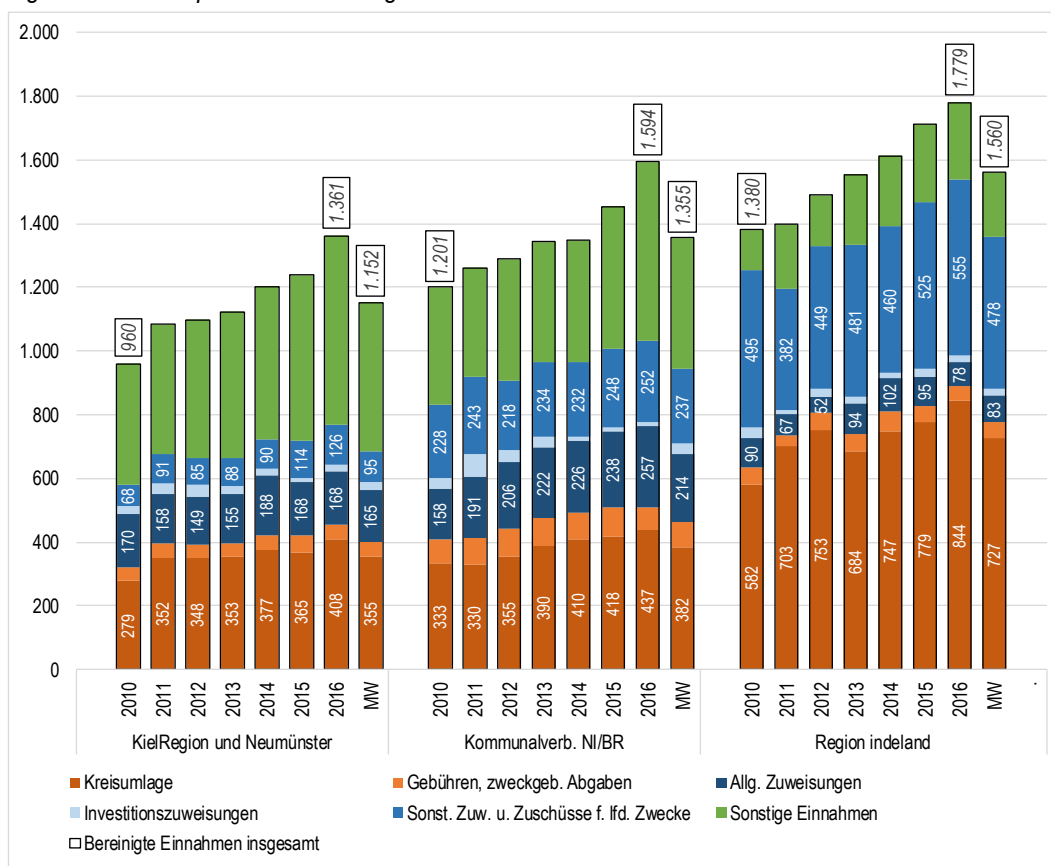
Landkreise nehmen überörtliche Aufgaben wahr, welche auch aus anderen Quellen zu finanzieren sind als die Aufgaben der Gemeinden. Folglich verfügen sie auch über eine andere Einnamemstruktur als die Gemeinden. So umfassen die Eigeneinnahmen der Kreise im Wesentlichen Umlagen, und hier v. a. die Kreisumlage, die aber infolge der unterschiedlichen Kreisumlagesätze, welche wiederum maßgeblich von den unterschiedlich ausgestalteten Finanzausgleichssystemen abhängen, zwischen den Bundesländern stark variieren.²⁷ Über eigene Steuereinnahmen verfügen die Landkreise hingegen nicht. Neben der Kreisumlage sind die Einnahmen aus Zuweisungen von größerer Bedeutung, welche maßgeblich aufgrund der Finanzausgleichsgesetze oder der Gemeindefinanzierungsgesetze der Länder gewährt werden.

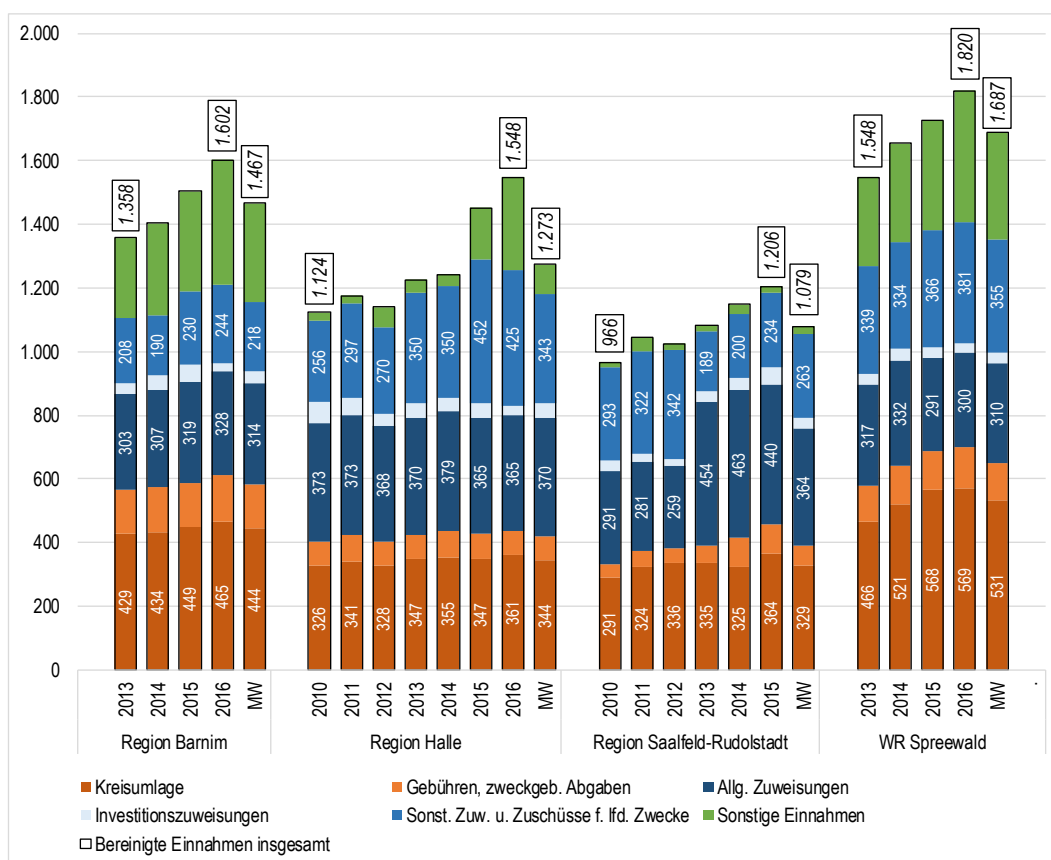
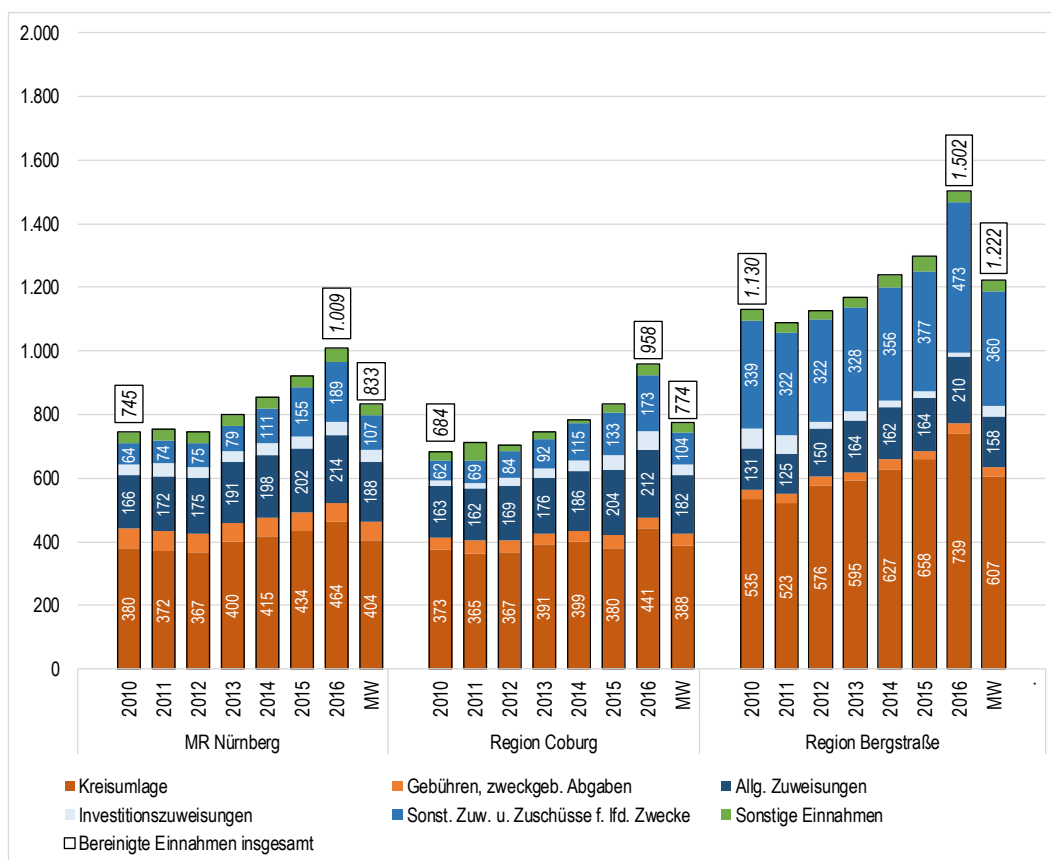
Bezogen auf die **Gesamtheit der Kreise in Deutschland** zeigen sich grundsätzlich deutliche Unterschiede zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Ländern: Während in den Kreisen der westdeutschen Länder die Einnahmen aus der Kreisumlage im Jahr 2016 durchschnittlich bei 42 % lagen, machten diese Einnahmen in den Kreisen der ostdeutschen Länder gerade 26 % der Einnahmen aus (vgl. DLT 2018). Dies ist zum Teil mit der geringeren Steuerkraft der kreisangehörigen ostdeutschen Gemeinden begründbar, die nur unvollständig durch höhere Zuweisungen aufgefangen wird. Im Resultat ergeben sich niedrigere Umlagegrundlagen, die zu geringeren Einnahmen der ostdeutschen Landkreise aus ihrer Kreisumlage führen. Die Einnahmen aus Zuweisungen lagen in den Kreisen der westdeutschen Länder im gleichen Jahr mit im Mittel 44 % leicht über den Einnahmen aus der Kreisumlage, in den Kreisen der ostdeutschen Länder sind sie mit durchschnittlich 61 % die Haupteinnahmequelle der Landkreise (vgl. DLT 2018). Dies zeigt wiederholt die hohe Abhängigkeit der ostdeutschen Kommunen von den Zuweisungssystemen.

Weiterhin ist bezogen auf bestimmte Einnahmeposten relevant, auf welcher Ebene die entsprechende Aufgabenträgerschaft verankert ist. Dies gilt insbesondere für den Aufgabenbereich Soziale Sicherung, wo i. d. R. die Landkreise (und folglich auch die kreisfreien Städte) als überörtliche Träger fungieren, in einigen Ländern aber auch andere Ebenen bzw. Anstalten. Einleitend zur Situation in den Modellregionen zeigt Abbildung 10 die Einnahmementwicklung der Landkreise der Modellregionen für die Jahre 2010 bis 2016.

²⁷ Zu den einzelnen Umlagesätzen vgl. Deutscher Landkreistag 2018, Kreisfinanzbericht 2017/2018.

Abbildung 10: Pro-Kopf-Einnahmen insgesamt und nach Einnahmeart 2010 bis 2016 – Landkreise





Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2015 und Kassenstatistiken 2016 der jeweiligen statistischen Landesämter.

Dabei zeigen sich innerhalb der ost- und westdeutschen Modellregionen deutliche Unterschiede. In den Jahren 2010 bis 2016 haben sich die **bereinigten Einnahmen** der Landkreise deutlich positiv entwickelt und verzeichnen gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden sogar eine stärkere relative Zunahme. Dabei konnten die Einnahmen um 17,6 % (Wirtschaftsraum Spreewald) bis 41,8 % (KielRegion und Neumünster) gesteigert werden. In der Gesamtheit der Modellregionen wuchs die Summe der Einnahmen aller Landkreise um 55,6 %, was einem durchschnittlichen Zuwachs der Einnahmen von 38,8 % je Landkreis entspricht. Bei einem Vergleich sowohl der durchschnittlichen Einnahmen (Säule „MW“ in Abbildung 10) als auch des Entwicklungstrends zeigt sich zudem, dass hier keine signifikanten Unterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Modellregionen festgestellt werden können.

Differenziert nach den **wesentlichen Einnahmearten** zeigen sich auch hier zwischen den Landkreisen Unterschiede bezüglich deren Anteil am Aufkommen und der jeweiligen Entwicklung. Die Einnahmen aus *Steuern und steuerähnlichen Einzahlungen*²⁸ sind in allen Kreisen der Modellregionen angestiegen, wenngleich in unterschiedlicher Intensität. Besonders hohe und deutlich gestiegene Einnahmen hatten hier die Modellregionen indeland und Bergstraße zu verzeichnen. In den Modellregionen Metropolregion Nürnberg und Landkreis Coburg stellen diese zudem den mit Abstand bedeutendsten Einnahmeposten dar. *Gebühren und zweckgebundene Abgaben* spielen einnahmeseitig eine eher untergeordnete Rolle und blieben im Zeitverlauf relativ konstant. Bezogen auf die *allgemeinen Zuweisungen* zeigt sich entsprechend der Beobachtung zur Zuweisungsquote, dass diese insbesondere für die Landkreise der ostdeutschen Modellregionen von großer Bedeutung sind, in den Landkreisen der westdeutschen Modellregionen sind diese – ggf. mit Ausnahme der Landkreise der Modellregionen Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen – von eher nachrangiger Bedeutung. Etwas anders verhält es sich mit den *sonstigen Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke*. Zwar stellen diese v. a. in den Landkreisen der ostdeutschen Modellregionen einen gewichtigen Einnahmeposten dar, aber auch in einigen Landkreisen der westdeutschen Modellregionen (indeland, Landkreis Bergstraße und Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen) sind diese von großer Bedeutung und stehen dort an zweiter Stelle nach den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Einzahlungen. Die *Investitionszuweisungen* sind in allen Landkreisen von relativ geringer Bedeutung, wenngleich diese in einigen Landkreisen (Modellregionen Landkreis Bergstraße, Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen und Halle) deutlich zurückgegangen und in einigen hingegen deutlich gestiegen sind (Modellregionen Landkreis Coburg und Landkreis Saalfeld-Rudolstadt).

Eine „Sonderrolle“ nehmen auf Ebene der Landkreise die *sonstigen Einnahmen* ein, die u. a. die Erstattungen für soziale Leistungen enthalten. Die teilweise großen Differenzen zwischen den Modellregionen ist v. a. der o. g. Aufgabenträgerschaft im Bereich der sozialen Sicherung geschuldet. In den Kreisen, in welchen ausschließlich die Landkreise als Träger fungieren, wird die Aufgabenerfüllung über entsprechende Erstattungen finanziert, welche den sonstigen Einnahmen zugeordnet sind. Aber auch das Nebeneinander von Doppik und Kameralistik führt zu unterschiedlichen Zuordnungen dieser Einnahmen.

Ausgabenstruktur 2010 bis 2016

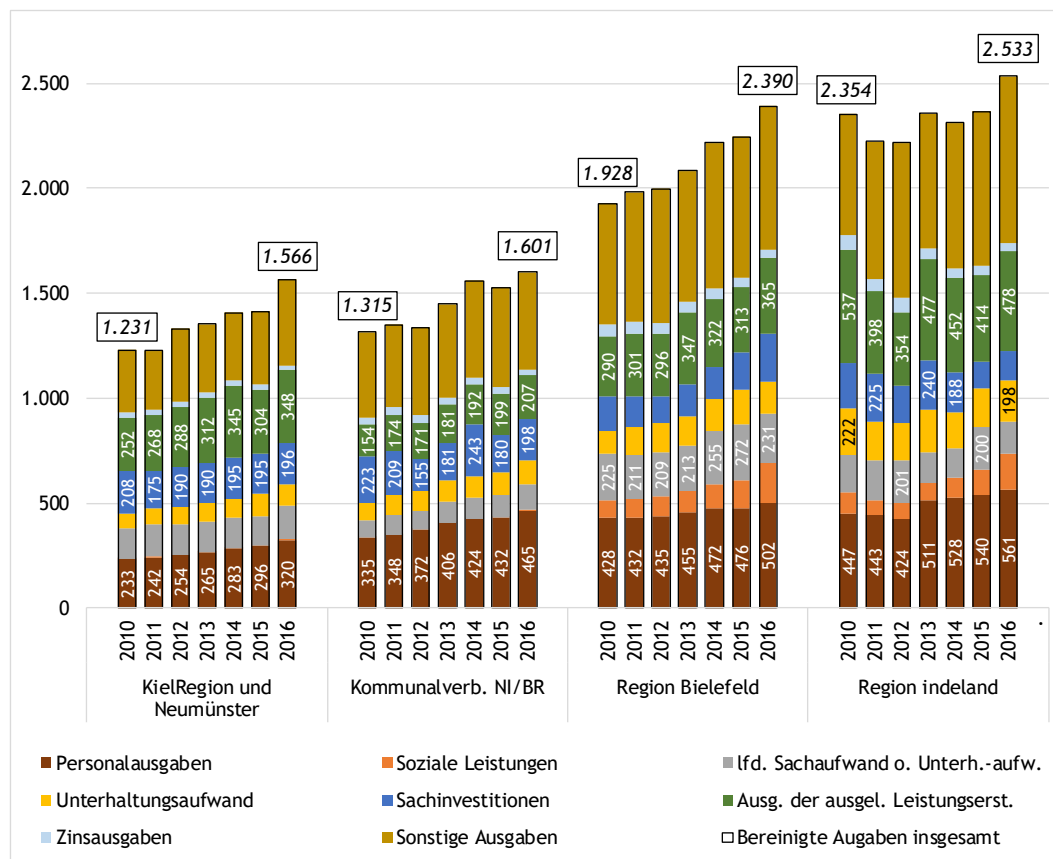
Kreisangehörige Gemeinden

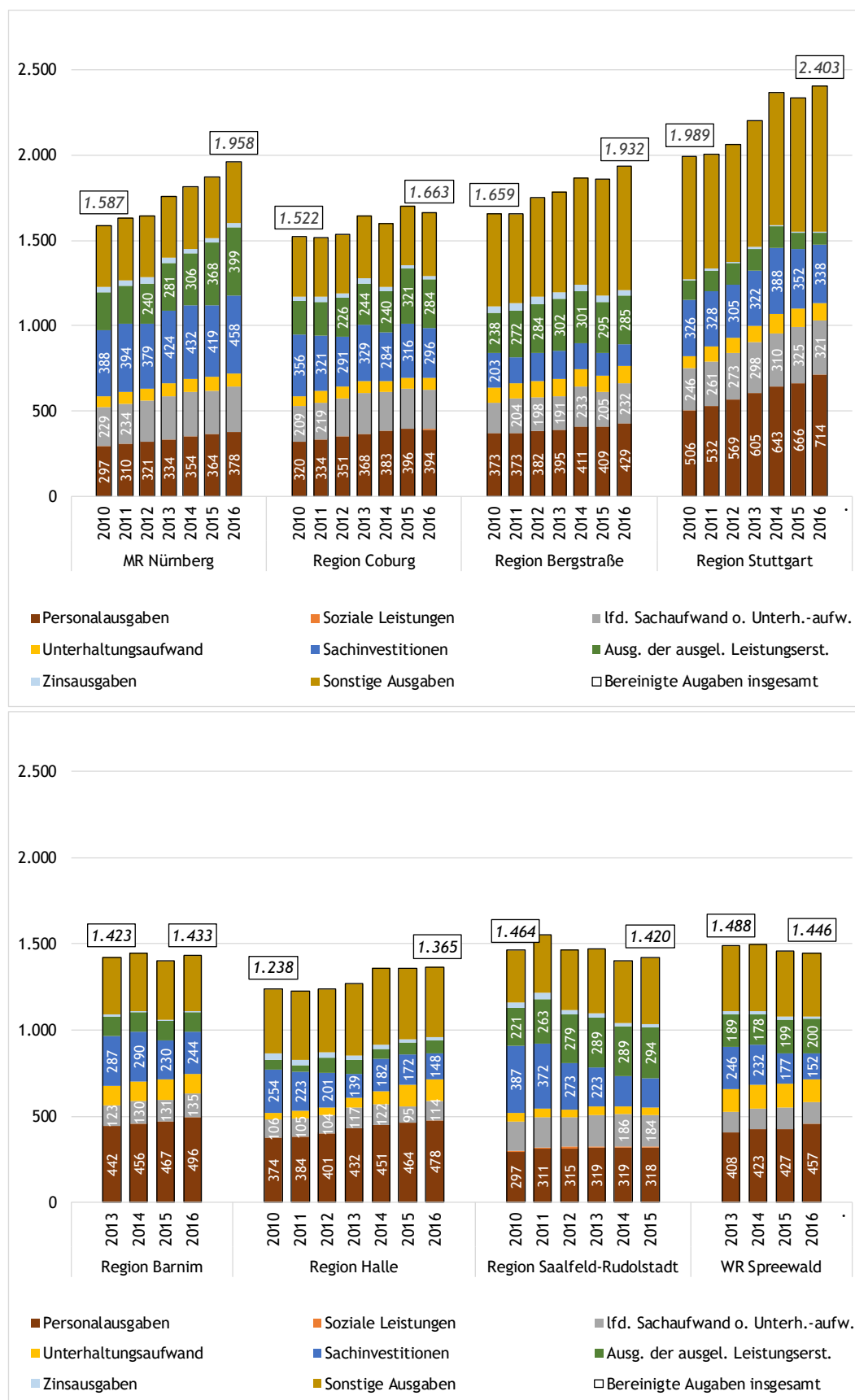
Die Ausgaben der Gemeinden der Modellregionen zeigen insgesamt – parallel zu den Einnahmen – gemäß Abbildung 11 eine grundsätzlich steigende Entwicklung. Während nur in den Gemeinden der Modellregionen Landkreis Barnim, Landkreis Saalfeld-Rudolstadt und Wirtschaftsraum Spreewald die Ausgaben in etwa gleich blieben oder

²⁸ Diese entsprechen i. d. R. der Kreisumlage. Auf die Bedeutung der Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleichssysteme für die Höhe der Kreisumlage als wesentliche Einnahme in der Kategorie Steuern und steuerähnliche Einnahmen wurde bereits hingewiesen, auf eine erneute Ausführung wird hier verzichtet.

rückläufig waren, stiegen sie in allen anderen teilweise deutlich. Die Ausgaben sind bezogen auf alle Modellregionen dabei um 17,0 % oder 265 €/EW gewachsen, durchschnittlich beliefen sie sich jedes Jahr auf 1.688 €/EW. Die durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben lagen dabei in allen ostdeutschen Modellregionen unter dem Durchschnitt und auch unter den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der westdeutschen Modellregionen (mit Ausnahme der Region KielRegion und Neumünster).

Abbildung 11: Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt und nach Ausgabeart 2010 bis 2016 – Kreisangehörige Gemeinden





Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2015 und Kassenstatistiken 2016 der jeweiligen statistischen Landesämter.

Mit Blick auf die **durchschnittlichen Anteile** der einzelnen Ausgabearten an den Gesamtausgaben für den Betrachtungszeitraum weisen – unter Ausklammerung der sich aus verschiedensten Ausgaben zusammensetzenden *sonstigen Ausgaben* – über alle Modellregionen hinweg die *Personalausgaben* (22,3 %), die *Sachinvestitionen* (17,9 %) und die *Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung*²⁹ (14,8 %) die höchsten Werte auf. Personalausgaben rangieren dabei immer in den drei größten Ausgabepositionen, während die anderen benannten Ausgabearten in der Rangfolge wechseln. In den Modellregionen Metropolregion Nürnberg, Landkreis Coburg, Stuttgart und Landkreis Saalfeld-Rudolstadt ist zudem der *laufende Sachaufwand*³⁰ (12,1 %) ein wesentlicher Ausgabeposten, während der *Unterhaltungsaufwand*³¹ zumeist geringer ausfällt. Mit Ausnahme der Gemeinden der Regiopolregion Bielefeld sowie dem indeland sind *Ausgaben für soziale Leistungen* hingegen unbedeutend,³² ebenso in allen Gemeinden die *Zinsausgaben*.

Die **Entwicklung** der einzelnen Ausgabearten im Vergleich der Jahre 2010 und 2016 zeigt, dass mit Ausnahme der Sachinvestitionen und Zinsausgaben die Ausgaben aller Bereiche gestiegen sind. Über alle Modellregionen betrachtet sind besonders die *Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung* (+45,2 %) und jene für den *Unterhaltungsaufwand* gestiegen (+37,7 %), was zum einen die Relevanz der Auslagerungstätigkeiten von kommunalen Aufgaben aus den Kernhaushalten heraus betont und zum anderen die Wichtigkeit der Erhaltung bereits bestehender Infrastruktur verdeutlicht. Deutlich gesunken sind hingegen die *Zinsausgaben* (-35,8 %), was mithin in der gegenwärtigen Niedrigzinsphase begründet ist, in welcher die Kommunen einerseits über Umschuldungen Kredite mit günstigeren Konditionen erhalten und andererseits bei neuen Krediten deutlich weniger Zinsen zu zahlen haben. Bedenklich ist die Entwicklung der Sachinvestitionen, da diese bezogen auf alle Gemeinden stagnierten (+0,5 %) bzw. in den Gemeinden vieler Modellregionen (mit Ausnahme der Modellregionen Stuttgart, Nürnberg, Landkreis Coburg und Landkreis Bergstraße in den finanzstarken Ländern) teilweise stark rückläufig sind. Die Ausgaben für den *laufenden Sachaufwand* sind insgesamt moderat um gut 10,4 % bzw. gestiegen. Die *Ausgaben für soziale Leistungen* werden nicht berücksichtigt, da diese mit Ausnahme der Gemeinden der Modellregionen indeland und Bielefeld absolut gesehen vernachlässigbar gering sind und i. d. R. in den Aufgabenbereich der Landkreise (und kreisfreien Städte) fallen.

Landkreise

Die Landkreise der Modellregionen zeigten bezogen auf die Ausgaben ein anderes Bild als die Gemeinden, was in der bereits besagten unterschiedlichen Aufgabenzuständigkeit begründet ist. In den Landkreisen sind die **bereinigten Ausgaben** 2010 bis 2016 um gut ein Drittel (32,1 % bzw. 297 €/EW) gestiegen. Im Durchschnitt betrugen die jährlichen Ausgaben aller Landkreise 1.047 €/EW. Auch hier zeigten sich zwischen den Landkreisen der jeweiligen Modellregionen deutliche Unterschiede. Vergleichsweise geringe relative Ausgabensteigerungen weist die Modellregion Landkreis Bergstraße auf (+12,2 %), besonders hohe Ausgabensteigerungen verzeichnete hingegen die Modellregion Landkreis Coburg (+42,8 %). Im Durchschnitt waren dabei die jährlichen Ausgaben in den Landkreisen der Metropolregion Nürnberg (834 €/EW) am geringsten, in denen des Wirtschaftsraums Spreewald (1.646 €/EW) am höchsten. Dabei muss aber nochmals berücksichtigt werden, dass in Bayern nicht die Landkreise, sondern die Regierungsbezirke die überörtlichen Träger der Sozialhilfe sind und ein Großteil der Aufgaben im

²⁹ Diese umfassen die Ausgaben an aus dem Kernhaushalt ausgelagerte Einheiten (Extrahaushalte und sonstige FEU). Bestimmte Teile der kommunalen Aufgabenerfüllung sollen organisatorisch vom Kernhaushalt getrennt werden, um Entscheidungswege zu verkürzen, moderne Managementtechniken zu nutzen, aber auch, um die Vorteile privatrechtlicher Organisationsformen (z. B. die partielle Befreiung vom Vergaberecht) oder die fehlende Tarifbindung nutzen zu können. Aufgrund der umfassenden Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Organisationsstruktur der Gemeinden sowie verschiedene Positionen der öffentlichen Haushalte wurde diese Position einzeln in der Ausgabenstruktur in diesem Bericht sowie den Regionsberichten ausgewiesen.

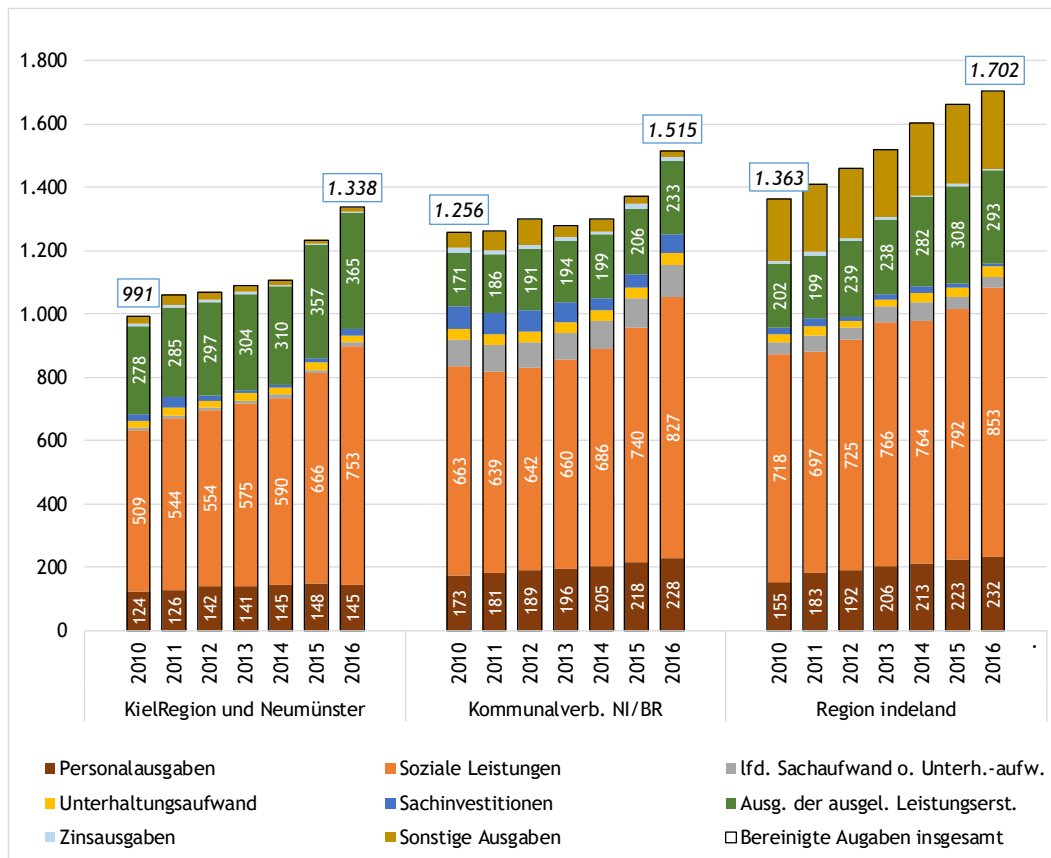
³⁰ Dieser umfasst die sächlichen Verwaltungsausgaben, bspw. für Mieten und Pachten, Versicherungen, Steuern oder Erstattungen an andere Bereiche.

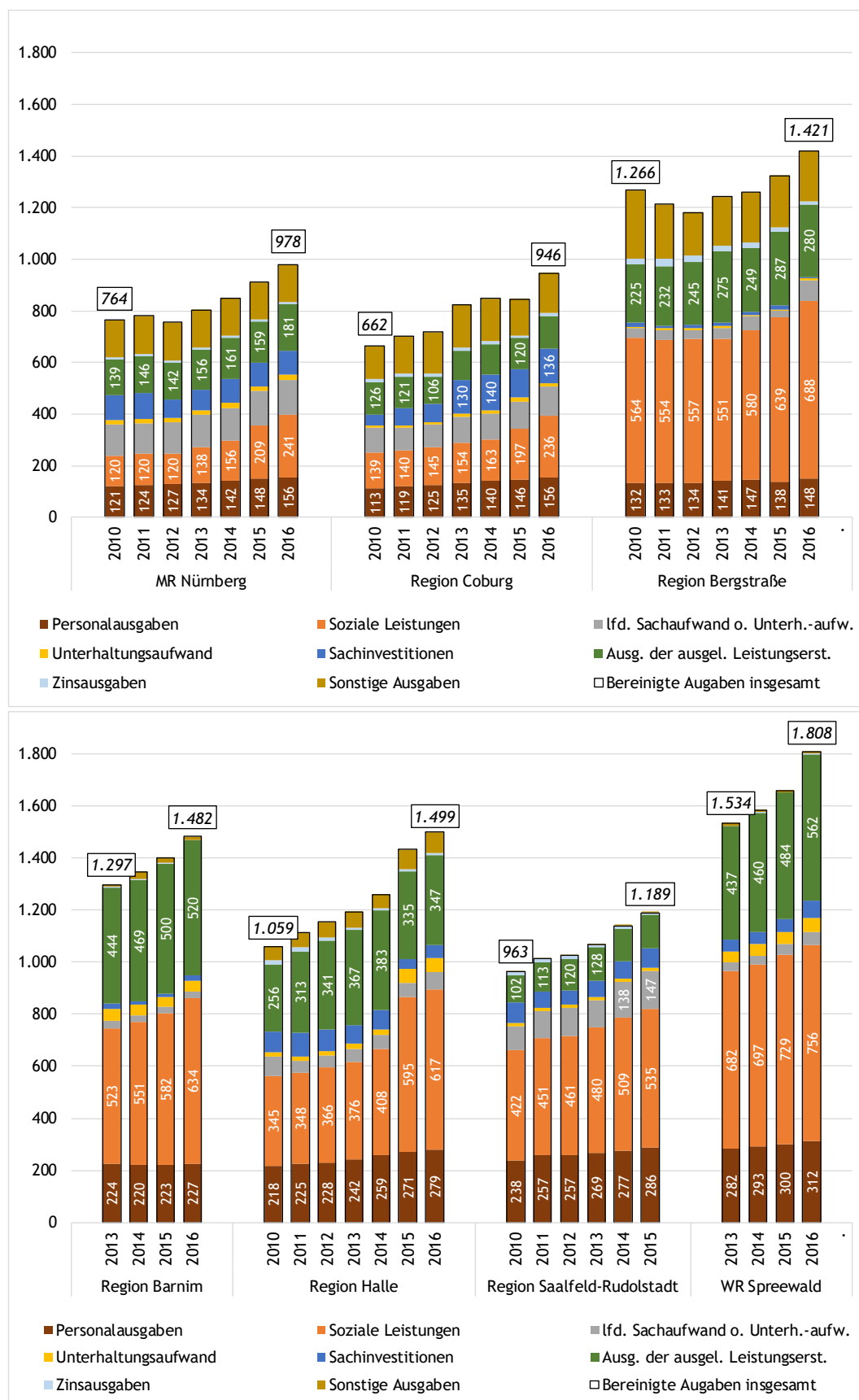
³¹ Dieser umfasst die sächlichen Ausgaben für den Unterhalt von Grundstücken und baulichen Anlagen.

³² Die höheren Anteile der sozialen Leistungen in den kreisangehörigen Gemeinden beider Regionen sind auf die besondere kommunale Aufgabenstruktur in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen.

Bereich Sozialhilfe durch die Regierungsbezirke wahrgenommen wird. Daher fallen in den Landkreisen dieser Regionen diese Ausgaben vergleichsweise gering aus, was sich wiederum in den unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben widerspiegelt.

Abbildung 12: Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt und nach Ausgabeart 2010 bis 2016 – Landkreise





Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2015 und Kassenstatistiken 2016 der jeweiligen statistischen Landesämter.

Bezogen auf **einzelne Ausgabearten** stellen *soziale Leistungen* den größten Ausgabeposten dar und bezeugen damit zugleich, dass ein Großteil des Budgets der Landkreise für diese verausgabt werden muss. Bezogen auf alle Landkreise lag deren Anteil bei 34,1 %. Danach folgen die Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung mit 21,3 % und die Personalausgaben mit 16,0 %. Diese Rangfolge gilt mit wenigen Ausnahmen auch für die einzelnen Modellregionen. Typisch für die Ebene der Kreise sind die relativ unbedeutenden *Ausgaben für Sachinvestitionen*, *Unterhaltungsaufwand* und die *Zinsausgaben*.

Mit Blick auf die Entwicklung der Kreisausgaben des Jahre 2016 zu 2010 wird deutlich, dass hier ebenfalls die *Ausgaben für soziale Leistungen* und die *Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung* die Haushalte der Landkreise immer stärker belasten. So erhöhten sich die Ausgaben für soziale Leistungen im Vergleich der Jahre 2010 und 2016 in der Gesamtheit der Landkreise um 60,0 %, die Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung um 51,2 %. Demnach ist die Auslagerungstätigkeit aus den Kernhaushalten in die Extrahaushalte sowie sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen auch auf der Kreisebene von hoher Bedeutung.

Die ebenfalls hohe relative Zunahme der *Ausgaben für den Unterhaltungsaufwand* von 52,0 % relativiert sich unter Berücksichtigung deren geringen Anteils an den Gesamtausgaben. Auch der drittgrößte Ausgabeposten, die *Personalausgaben*, hat sich im Jahresvergleich um knapp ein Drittel (31,6 %) erhöht.

Die *Ausgaben für den laufenden Sachaufwand* blieben über alle Kreise hinweg relativ stabil (+2,9 %), die ohnehin quantitativ unbedeutenden Investitionsausgaben gingen hingegen deutlich zurück (-11,0 %). Sehr stark gesunken sind erwartungsgemäß die *Zinsausgaben* (-48,4 %), aber auch hier relativiert sich der absolute Effekt, wird deren Anteil an den Gesamtausgaben betrachtet. Erwartungsgemäß zeigen sich auch hier deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Modellregionen.

Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben

Nachdem im vorherigen Abschnitt zunächst die Ausgabenarten betrachtet wurden, sollen diese nun nach dem Aufgabentyp (pflichtigen und freiwilligen Aufgaben) differenziert werden. Wie einleitend bereits dargelegt wurde, stellt die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben einen Teilindikator für die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraumes einer Kommune dar. In diesem Sinne kann argumentiert werden, dass die kommunale Haushaltslage umso angespannter bzw. der finanzielle Handlungsspielraum einer Kommune umso geringer ist, je niedriger der Anteil der Ausgaben für freiwillige Aufgaben ausfällt. Daher wurde zusätzlich geprüft, in welchem Umfang die Kommunen freiwillige Aufgaben wahrnehmen, dargestellt am Anteil der Ausgaben für freiwillige Aufgaben an den Gesamtausgaben. Methodisch wurden dafür den Aufgabenbereichen Pflichtigkeitsgrade zugeordnet und so deren Anteil an den Ausgaben bestimmt.³³ Auch hier muss infolge der fehlenden Schwellenwerte hinzugefügt werden, dass diese Kennzahl nur als Indiz dienen kann.

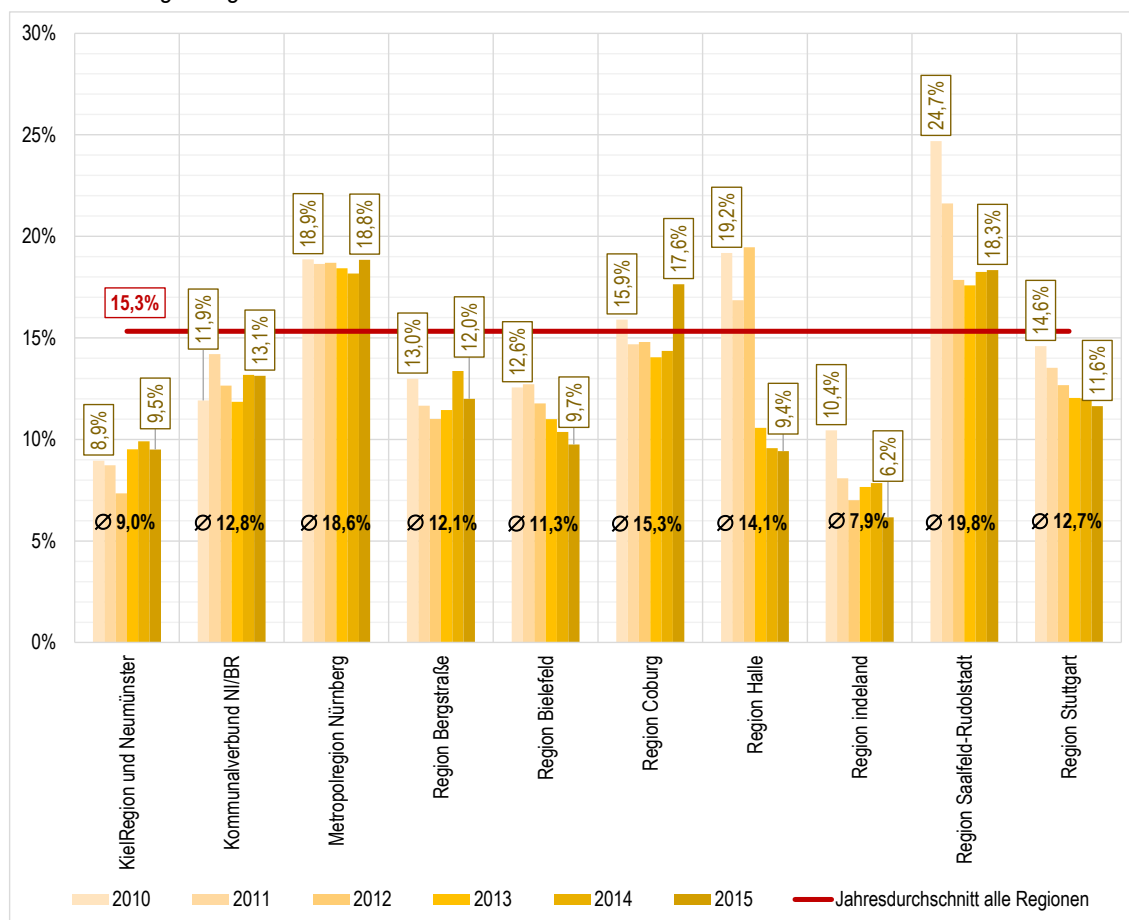
Kreisangehörige Gemeinden

Im Ergebnis zeigt Abbildung 13 den Anteil der Ausgaben für freiwillige Aufgaben der Jahre 2010 bis 2015³⁴ nach Modellregionen. Zusätzlich sind der Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 der Modellregionen sowie der Durchschnitt der einzelnen Modellregionen dargestellt.

³³ Zur Methodik vgl. die Gutachten zur Reform der Kommunalen Finanzausgleichsgesetze in Thüringen (Hardt/Cordes/Schiller 2012: 45 ff.), Hessen (Junkernheinrich/Boettcher/Holler 2011: 175 ff.) und Mecklenburg-Vorpommern (Lenk et al. 2017: 120 ff.).

³⁴ Da die Jahresrechnungsstatistiken 2016 zum Bearbeitungszeitpunkt noch nicht vorlagen, konnten hier nur die Jahre 2010 bis 2015 betrachtet werden. Die Kassenstatistiken, die für das Jahr 2016 vorlagen, differenzieren nicht nach Aufgabenbereichen.

Abbildung 13: Anteil der Ausgaben für freiwillige Aufgaben an den Gesamtausgaben 2010 bis 2015 – Kreisangehörige Gemeinden



Für die Gemeinden und Landkreise der Modellregionen Barnim und Wirtschaftsraum Spreewald konnten die Ausgaben für freiwillige Aufgaben nicht dargestellt werden, da nicht zu allen hierfür erforderlichen Produktgruppen die Daten vorlagen.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2015 der jeweiligen statistischen Landesämter.

Zusammenfassend wird deutlich, dass durch die Gemeinden in größerem Ausmaß freiwillige Aufgaben wahrgenommen bzw. größere Ausgaben für diese getätigt werden als durch die Landkreise. Dies ist jedoch darin begründet, dass freiwillige Aufgaben vorrangig für die Einwohner der jeweiligen Gemeinde erbracht werden und auch die Gemeinden diese dann erfüllen. Der Landkreis übernimmt solche mithin nur dann, wenn eine entsprechende Aufgabe seitens der Gemeinden erwünscht ist, die Erfüllung aber durch die übergeordnete Ebene wirtschaftlicher oder zweckmäßiger ist. Insgesamt kann als Ergebnis festgehalten werden:

- Im Durchschnitt verwendeten die Gemeinden aller Modellregionen 15,3 % ihrer Ausgaben für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben. Dies lässt zunächst auf einen hinreichenden Entscheidungsspielraum im Sinne der einleitend genannten Überlegung schließen. Innerhalb der Modellregionen zeigen sich hier jedoch erhebliche Unterschiede sowohl bezogen auf die Höhe der entsprechenden Ausgaben als auch auf deren Entwicklung im Zeitverlauf.
- Die geringsten Ausgaben waren hier in der Modellregion indeland zu verzeichnen, im Mittel lagen diese bei 7,9 % und zeigten zudem einen deutlich rückläufigen Trend von 10 % im Jahr 2010 auf 6 % im Jahr 2015. Besonders hohe Ausgaben haben hingegen die Modellregionen Nürnberg und Landkreis Saalfeld-Rudolstadt getätigt. Im Durchschnitt verwendeten die Gemeinden der Metropolregion Nürnberg 18,6 % ihrer Einnahmen für freiwillige Aufgaben, dieser Anteil blieb über die Jahre auch stabil. Die Gemeinden der Modellregion Landkreis Saalfeld-Rudolstadt gaben durchschnittlich 19,8 % ihrer Einnahmen hierfür aus. Die Ausgaben gingen dort jedoch von 25 % im Jahr 2010 auf 18 % im Jahr 2015 deutlich zurück,

sind aber weiterhin überdurchschnittlich hoch. Mutmaßlich sind ungenaue Buchungen der Gemeinden mit für den hohen Anteil freiwilliger Aufgabenerfüllung verantwortlich³⁵.

- Besonders stark sind darüber hinaus die freiwilligen Ausgaben in der Modellregion Halle eingebrochen. Zwar waren diese mit durchschnittlich 14,1 % noch relativ nahe am Gesamtdurchschnitt. Es zeigt sich im Jahresverlauf von 2012 zu 2013 jedoch ein deutlicher struktureller Bruch: In den Jahren 2010 bis 2012 lagen diese Ausgaben noch bei gut 19 % der Gesamtausgaben, fielen dann auf ca. 10 % im Jahr 2013 ab und verharren seit 2014 auf etwa 9 %. Ursächlich ist hier die formale Einführung der Doppik, mitunter könnten aber auch freiwillige Aufgaben in größerem Umfang aus den Kernverwaltungen ausgelagert worden sein.

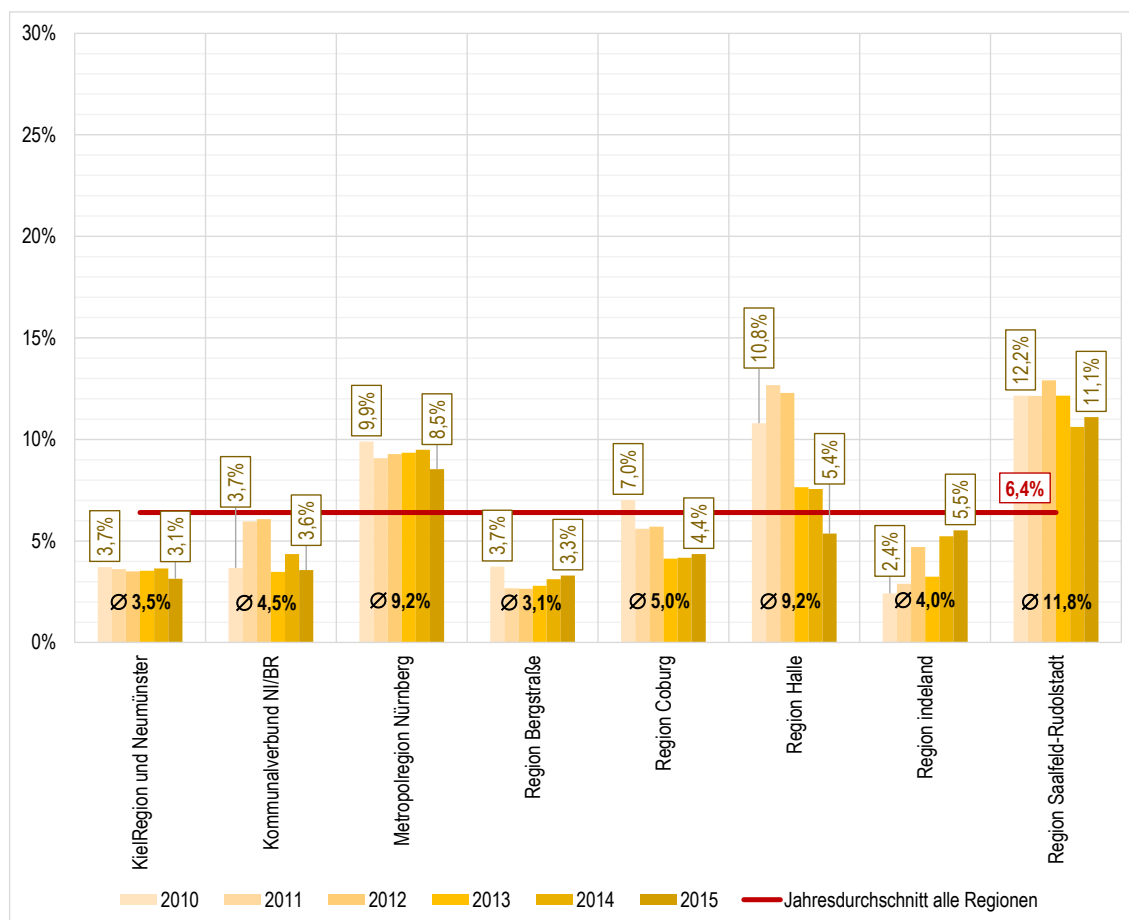
Landkreise

Analog zu den Gemeinden zeigt Abbildung 14 die entsprechenden Anteile der Ausgaben für freiwillige Aufgaben der Jahre 2010 bis 2015 sowie die jeweiligen Durchschnitte für die Landkreise. Nachfolgende Ergebnisse können festgehalten werden:

- Über den Beobachtungszeitraum hinweg haben alle Modellregionen 6,4 % ihrer Ausgaben für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben verwendet und lagen damit – erwartungsgemäß – unter den Ausgaben der Gemeinden. Auch hier zeigten sich erhebliche Unterschiede zwischen den Modellregionen.
- Im Vergleich überdurchschnittliche Ausgaben für freiwillige Aufgaben tätigten die Modellregionen Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, Halle und Nürnberg. In der Modellregion Landkreis Saalfeld-Rudolstadt lagen diese Ausgaben bei durchschnittlich 11,8 % p. a., wobei diese leicht volatil waren und von 2010 zu 2015 tendenziell gesunken sind. Deutlich unter dem Durchschnitt liegende Ausgaben für freiwillige Aufgaben tätigten die Modellregionen Landkreis Bergstraße sowie KielRegion und Neumünster. Im Mittel lagen diese bei 3,1 % bzw. 3,5 % und blieben auf einem relativ stabilen Niveau.
- Die Modellregionen Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen, Landkreis Coburg und indeland zeigten vergleichsweise volatile Entwicklungen mit unterschiedlichen Trends.

³⁵ Siehe 57, S. 62.

Abbildung 14: Anteil der Ausgaben für freiwillige Aufgaben an den Gesamtausgaben 2010 bis 2015 – Landkreise



Für die Gemeinden und Landkreise der Modellregionen Landkreis Bamim und Wirtschaftsraum Spreewald konnten die Ausgaben für freiwillige Aufgaben nicht dargestellt werden, da nicht zu allen hierfür erforderlichen Produktgruppen die Daten vorlagen. In den Modellregionen Bielefeld und Stuttgart sind keine Landkreise vertreten.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2015 der jeweiligen statistischen Landesämter.

Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo stellt die um besondere Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Verrechnungen (Zahlungen von gleicher Ebene) bereinigten Gesamtauszahlungen und -einzahlungen gegenüber und lässt demnach Schlüsse über die Gesamtsituation der kommunalen Haushalte zu (vgl. Lenk/Hesse 2015: 35), wenngleich ein negativer Saldo nicht per se eine finanzielle Schieflage anzeigt: Im Zusammenspiel mit abnehmenden liquiden Mitteln kann dieser auch auf die Zunahme der Investitionstätigkeit auf der Grundlage von in den vergangenen Jahren aufgebautem Guthaben zurückgeführt werden. Der Finanzierungssaldo wird abschließend zum fiskalischen Vergleich der Modellregionen betrachtet. An dieser Stelle erfolgt jedoch keine Bewertung der fiskalischen Situation der Gebietskörperschaften der Modellregionen, da der Finanzierungssaldo nur einen von mehreren Indikatoren darstellt (vgl. dazu Abschnitt 4). Dennoch stellt er nach wie vor eine zentrale finanzwissenschaftliche Vergleichsgröße dar, die in zahlreichen Gutachten und statistischen Berichten zur Beurteilung von kommunalen Handlungsspielräumen herangezogen wird.

Kreisangehörige Gemeinden

Zunächst zeigt Tabelle 3 den Vergleich des Finanzierungssaldos der Jahre 2010 und 2016 sowie den Mittelwert der Jahre 2010 bis 2016. Eine Interpretation der relativen Entwicklung wie bei den Einnahmen und Ausgaben ist hier jedoch schwierig, da beim Finanzierungssaldo entscheidend ist, welches Vorzeichen die Salden der beiden Vergleichsjahre haben. Dies führt insbesondere auch bei der Berechnung der relativen (prozentualen) Entwicklung zu Problemen. Dabei kann ein positives bzw. negatives Vorzeichen in der relativen Betrachtung sowohl positive als auch negative Entwicklungen des Saldos bedeuten. Um dennoch einen Vergleich der Entwicklung des Finanzierungssaldos zu ermöglichen, wurde anstelle der relativen Entwicklung, berechnet, um welchen Faktor³⁶ sich der Saldo des Jahres 2016 gegenüber dem des Jahres 2010 verändert hat.

- Rot hinterlegt sind dabei negative Veränderungen, d. h. ein negativer Saldo hat sich um diesen Faktor erhöht, oder der Saldo wechselte von positiv zu negativ und hat sich um diesen Faktor verschlechtert.
- Grün hingegen zeigt eine Verbesserung des Finanzierungssaldos von 2010 zu 2016, wobei sich hier ein positiver Saldo weiter verbessert oder sich ein negativer Saldo zu einem positiven entwickelt hat.
- Gelb hinterlegt sind relative Verschlechterungen (d. h. ein positiver Saldo hat sich entsprechend verringert, ist aber noch immer positiv) oder relative Verbesserungen (d. h. ein negativer Saldo hat sich entsprechend verbessert, ist aber noch immer negativ).

Tabelle 3: Vergleich des Finanzierungssaldos der Jahre 2010 bis 2016 – Kreisangehörige Gemeinden

Modellregion	Ausprägung		Entwicklungstrend		Mittelwert
	2010	2016	Faktor	absolut	
KielRegion und Neumünster	(-)	(-)	1,8	-45 €/EW	-21 €/EW
Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen	(-)	(+)	1,6	+108 €/EW	-11 €/EW
Metropolregion Nürnberg	(-)	(+)	4,2	+158 €/EW	42 €/EW
Landkreis Bamim*	(+)	(+)	1,6	+50 €/EW	91 €/EW
Landkreis Bergstraße	(-)	(+)	1,6	+346 €/EW	-52 €/EW
Regiopolregion Bielefeld	(-)	(+)	2,0	+90 €/EW	33 €/EW
Landkreis Coburg	(-)	(+)	3,2	+314 €/EW	41 €/EW
Halle	(+)	(+)	3,8	+46 €/EW	19 €/EW
indeland	(+)	(-)	40,0	-120 €/EW	-127 €/EW
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt**	(-)	(+)	2,3	+111 €/EW	-18 €/EW
Stuttgart	(-)	(-)	4,7	+180 €/EW	-33 €/EW
Wirtschaftsraum Spreewald*	(+)	(+)	1,1	+8 €/EW	41 €/EW
Gemeinden insgesamt	(-)	(+)	2,3	+126 €/EW	15 €/EW

* Daten lagen nur für die Jahre 2013 bis 2016 vor.

** Daten lagen nur für die Jahre 2010 bis 2015 vor.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2015 und Kassenstatistiken 2016 der jeweiligen statistischen Landesämter.

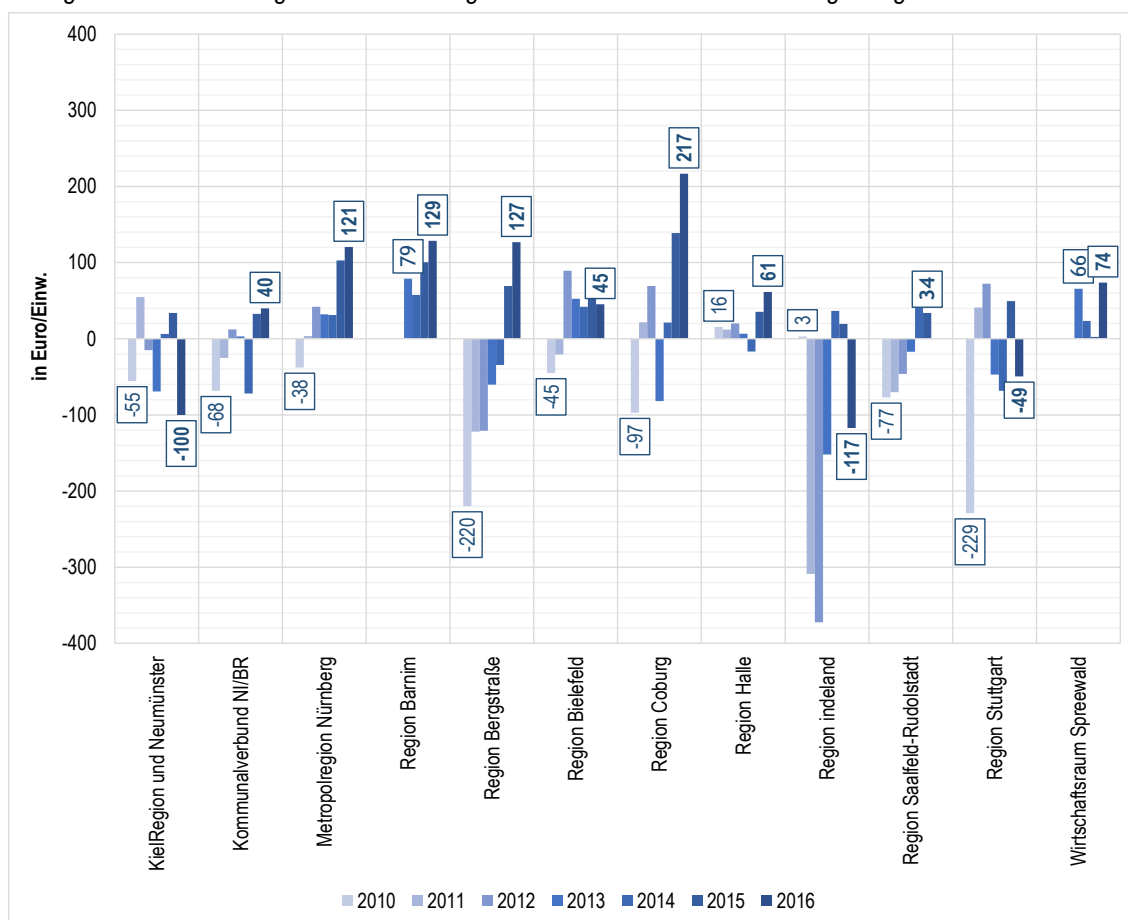
Im Mittel zeigt der Finanzierungssaldo der Gemeinden der Modellregionen insgesamt für die Jahre 2010 bis 2016 eine große Bandbreite: einem in diesem Zeitraum positiven Saldo von durchschnittlich 42 €/EW (Metropolregion

³⁶ Der Faktor wurde dabei wie folgt berechnet: Sofern beide Salden positiv waren, wurde der Faktor der Vervielfachung oder Verringerung ermittelt, indem der Finanzierungssaldo des Jahres 2016 durch den des Jahres 2010 geteilt wurde. Waren die Finanzierungssalden der Jahre 2010 und 2016 negativ, wurde der Saldo des Jahres 2010 durch jenen des Jahres 2016 geteilt, sofern der Saldo des Jahres 2010 schlechter, d. h. nominell höhere war als jener des Jahres 2016. Dies war notwendig, um abbilden zu können, ob sich ein negativer Saldo verbessert hat. War der Saldo 2010 negativ und 2016 positiv oder vice versa, so musste zunächst ein Saldo von Null erreicht werden. Daher wurde in diesem Fall der Saldo des Jahres 2016 mit dem nominellen Saldo des Jahres 2010 addiert und diese Summe dann durch den Saldo des Jahres 2010 geteilt.

Nürnberg)³⁷ steht ein negativer Saldo von durchschnittlich 127 €/EW (inland) gegenüber. Über alle Gemeinden hinweg war der Finanzierungssaldo im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2016 mit 15 €/EW leicht positiv und verbesserte sich im Vergleich der Jahre 2010 und 2016 um den Faktor 2,3. Dabei wandelte sich der Gesamt-Finanzierungssaldo vom Negativen in das Positive, was der grundsätzlich positiven konjunkturellen Entwicklung sowie Konsolidierungsbestrebungen im betrachteten Zeitraum geschuldet ist. Innerhalb der Modellregionen zeigten sich jedoch deutliche Unterschiede.

Ergänzend zeigt Abbildung 15, dass neben relativ stabilen Entwicklungstrends auch volatile Entwicklungen, welche keinen (eindeutigen) Trend aufwiesen, zu beobachten waren. Dargestellt sind die jährlichen Finanzierungssalden der Modellregionen.

Abbildung 15: Entwicklung des Finanzierungssaldos 2010 bis 2016 – Kreisangehörige Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2015 und Kassenstatistiken 2016 der jeweiligen statistischen Landesämter.

Einem sehr positiven Entwicklungstrend folgten dabei die Modellregionen Metropolregion Nürnberg, Landkreis Barnim, Landkreis Bergstraße und Landkreis Saalfeld-Rudolstadt. Der negative Saldo im Jahr 2010 entwickelte sich in der Metropolregion Nürnberg sowie Landkreis Bergstraße hin zu einem positiven Saldo im Jahr 2016. Ähnlich, nur auf einem niedrigeren Niveau, zeigte sich die Entwicklung in der Modellregion Landkreis Saalfeld-Rudolstadt.

³⁷ Die Modellregion Landkreis Barnim verfügt mit einem durchschnittlichen Saldo von 91 €/EW zwar über ein besseres Ergebnis, infolge der geringeren Datenbasis (2013 bis 2016 statt 2010 bis 2016) ist der Vergleich mit den anderen Regionen hier nur eingeschränkt möglich. Daher soll dieses Ergebnis hier zunächst nicht verwendet werden.

Insbesondere dort ist der positive Finanzierungssaldo am aktuellen Rand auf eine umfassende Haushaltskonsolidierung in vielen Kommunen zurückzuführen. Dies führte im Umkehrschluss zu einem massiven Investitionsrückgang sowie einem sinkenden Anteil an freiwilliger Aufgabenerfüllung.

In der Modellregion Landkreis Barnim konnte von den Gemeinden jedes Jahr ein positiver Saldo erzielt werden. Die Gemeinden der Modellregionen Bielefeld, Landkreis Coburg, Halle und Wirtschaftsraum Spreewald konnten insgesamt auch eine tendenziell positive Entwicklung verzeichnen. Hier zeigten sich jedoch deutlich volatile Entwicklungen im Zeitverlauf mit mitunter stark schwankenden jährlichen Salden.

Besonders große Schwankungen im Sinne häufig wechselnder Entwicklungstrends sowie eine deutlich negative Entwicklung der Salden sind bei den Gemeinden der Modellregionen KielRegion und Neumünster, Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen, indeland und Stuttgart zu beobachten. Dort zeigten sich deutlich – teilweise jährlich zwischen einem positiven und negativen Saldo – schwankende Trends.

Landkreise

Tabelle 4 stellt die Entwicklung des Finanzierungssaldos im Vergleich der Jahre 2010 und 2016 sowie den Mittelwert der Jahre 2010 bis 2016 dar. Hier zeigt sich zunächst, dass diese Finanzierungssalden pro Kopf grundsätzlich weniger volatil und in vielen Modellregionen deutlich niedriger ausgefallen sind als bei den Gemeinden. Zudem waren diese im Durchschnitt mehrheitlich positiv (in acht der zehn Modellregionen) und folgten nur bedingt der Entwicklung in den kreisangehörigen Gemeinden. Dies ist in der abweichenden Einnahmen- und Ausgabenstruktur sowie der Wahrnehmung anderer Aufgaben begründet. Dennoch sind auch bei den Landkreisen der Modellregionen Unterschiede bezüglich der Höhe und der Entwicklungstendenz des Finanzierungssaldos erkennbar.

Tabelle 4: Vergleich des Finanzierungssaldos der Jahre 2010 bis 2016 – Landkreise

Modellregion	Ausprägung		Entwicklungstrend		Mittelwert
	2010	2016	Faktor	absolut	
KielRegion und Neumünster	(-)	(+)	1,8	+54 €/EW	26 €/EW
Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen	(-)	(+)	2,4	+133 €/EW	30 €/EW
Metropolregion Nürnberg	(+)	(+)	2,9	+19 €/EW	11 €/EW
Landkreis Barnim*	(+)	(+)	1,9	+58 €/EW	86 €/EW
Landkreis Bergstraße	(-)	(+)	1,6	+221 €/EW	-49 €/EW
Landkreis Coburg	(+)	(+)	0,5	-10 €/EW	-16 €/EW
Halle	(+)	(+)	0,8	-11 €/EW	34 €/EW
indeland	(+)	(+)	4,6	+60 €/EW	29 €/EW
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt**	(+)	(+)	8,1	+15 €/EW	12 €/EW
Wirtschaftsraum Spreewald*	(+)	(+)	0,8	-3 €/EW	41 €/EW
Landkreise insgesamt	(+)	(+)	39,0	+39 €/EW	15 €/EW

* Daten lagen nur für die Jahre 2013 bis 2016 vor.

** Daten lagen nur für die Jahre 2010 bis 2015 vor.

In den Modellregionen Bielefeld und Stuttgart sind keine Landkreise vertreten. Zur Wahrung der Übersichtlichkeit sind nur der Anfangs- und Endwert (Jahre 2010 und 2016) dargestellt, nicht die Werte der Jahre 2011 bis 2015.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2015 und Kassenstatistiken 2016 der jeweiligen statistischen Landesämter.

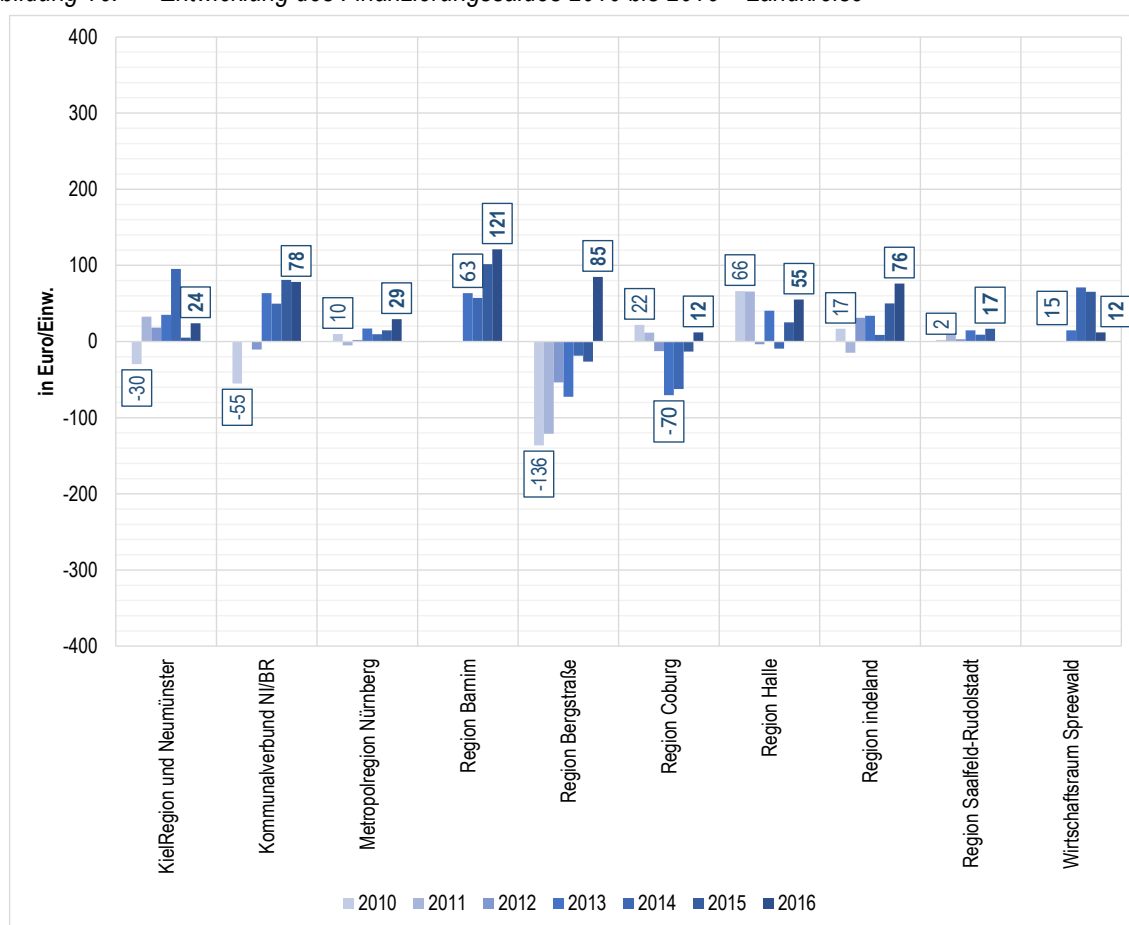
Einen im Durchschnitt negativen Finanzierungssaldo wiesen nur die Landkreise der Modellregionen Landkreis Bergstraße und Landkreis Coburg auf. Im Landkreis Bergstraße wies der Finanzierungssaldo dabei mit durchschnittlich -49 €/EW den höchsten negativen Saldo auf, wenngleich er sich von 2010 zu 2016 merklich verbesserte. Damit zeigte sich hier der gleiche Entwicklungstrend wie bei den Gemeinden der Modellregion Landkreis Bergstraße, nur auf deutlich geringerem Niveau.

Der Landkreis in der Modellregion Landkreis Coburg folgte hingegen einer von den Gemeinden abweichenden Entwicklung. Hier betrug der durchschnittliche Finanzierungssaldo -16 €/EW und verschlechterte sich 2016 gegenüber 2010 um -10 €/EW.

Die Landkreise der Modellregionen Halle und Wirtschaftsraum Spreewald wiesen im Mittel zwar positive Finanzierungssalden aus, jedoch eine im Vergleich der Jahre 2010 und 2016 negative Entwicklung: Der Saldo verringerte sich jeweils um den Faktor 0,8.

Die beste Entwicklung konnten die Modellregion Landkreis Barnim verbuchen. Der durchschnittliche Saldo betrug +86 €/EW und verbesserte sich von 2013 zu 2016 um den Faktor 1,9 bzw. +58 €/EW. Jedoch muss festgehalten werden, dass hier nur die Daten der Jahre 2013 bis 2016 vorlagen und damit ein Vergleich nur eingeschränkt möglich ist. Die Landkreise der Metropolregion Nürnberg zeigten tendenziell die gleiche Entwicklung wie die Gemeinden, der Finanzierungssaldo war ebenfalls in fast allen Jahren positiv, jedoch auf einem deutlich geringeren Niveau. Die Entwicklungen der Finanzierungssalden der Landkreise der Modellregionen KielRegion und Neumünster, Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen, indeland sowie Landkreis Saalfeld-Rudolstadt weichen von denen der jeweiligen Gemeinden deutlich ab. Einerseits war der Finanzierungssaldo mit Ausnahme vereinzelter Jahre durchweg positiv, zeigte andererseits aber einen deutlich weniger volatilen Verlauf und lag zumindest in den Modellregionen indeland und Landkreis Saalfeld-Rudolstadt auf einem deutlich geringeren Niveau. Abschließend visualisiert Abbildung 16 ergänzend die Entwicklung des Finanzierungssaldos der Jahre 2010 bis 2016.

Abbildung 16: Entwicklung des Finanzierungssaldos 2010 bis 2016 – Landkreise



In den Modellregionen Bielefeld und Stuttgart sind keine Landkreise vertreten.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Datengrundlage: Jahresrechnungsstatistiken 2010 bis 2015 und Kassenstatistiken 2016 der jeweiligen statistischen Landesämter.

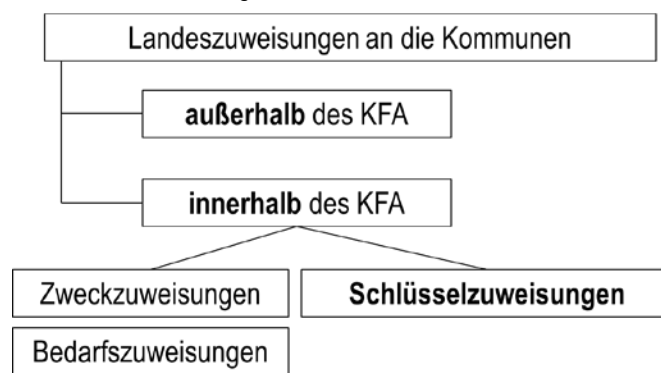
3.3 Trendfortschreibungen der Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Haushalte

Methodik

Modelle der kommunalen Finanzausgleichssysteme

Die Landeszuweisungen der Länder an ihre Kommunen werden in unterschiedlicher Form an die kommunale Ebene überführt (vgl. Abbildung 17). Zunächst existieren Fachförderprogramme aus dem Landeshaushalt, die **außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs** (KFA) an die Kommunen weitergegeben werden. Solche Zuweisungen erfolgen zweckgebunden und können auch für die Zukunft nicht abgeschätzt werden, da deren Verteilung einerseits nicht nach einem bestimmten Schema, sondern rein diskretionär und andererseits entsprechend aktueller politischer Zielstellungen oder Handlungserfordernisse erfolgt. Das Land übt hierbei einen starken Steuerungseinfluss auf die kommunale Aufgabenerfüllung aus.

Abbildung 17: Struktur der Landeszuweisungen an Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zuweisungen **innerhalb des KFA** bilden die Finanzausgleichsmasse³⁸, die den Kommunen vom Land gewährt wird. Insgesamt existieren drei grobe Modellformen, wie die Länder die Finanzausgleichsmasse (also Zuweisungen innerhalb des KFA) ermitteln (vgl. Tabelle 5). Hier wird zwischen klassischen Verbundquotenmodellen (vorrangig in den westdeutschen Flächenländern), sog. Mischmodellen (z. B. der Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern) und Bedarfsmodellen (früher in Thüringen und Sachsen-Anhalt, seit 2016 in Hessen) unterschieden.

³⁸ Die Finanzausgleichsmasse repräsentiert die finanziellen Mittel, die vom Land im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen weitergeleitet werden. Dazu zählen **nicht** die abseits des Kommunalen Finanzausgleichs laufenden Fachförderprogramme.

Tabelle 5: Vertikale Finanzausgleichsmodelle in der Bundesrepublik Deutschland

Land	Vertikales Finanzausgleichsmodell
Baden-Württemberg Bayern Brandenburg Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Schleswig-Holstein Saarland	Verbundquotenmodell
Hessen	(seit 2016) Bedarfsmodell
Rheinland-Pfalz	Verbundquote und (seit 2007) Verstetigungsmodell
Mecklenburg-Vorpommern	Gleichmäßigkeitssatz (GMG)
Thüringen	(seit 2014) Thüringer Partnerschaftsmodell: Bedarfsmodell, Fortschreibung mit GMG
Sachsen-Anhalt	Bedarfsmodell, Fortschreibung mit Indexierung

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Finanzausgleichsmasse wird den Kommunen entweder zweckgebunden (Zweckzuweisungen), entsprechend der niedrigsten Finanzkraft (Bedarfszuweisungen) oder innerhalb der Schlüsselmasse (Schlüsselzuweisungen) zur Verfügung gestellt. Zweck- und Bedarfszuweisungen werden vorab aus der Finanzausgleichsmasse entnommen³⁹ und folgen – im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen – keinem klaren Verteilungsschema. Die Weitergabe dieser finanziellen Mittel wird vom Land geregelt (bspw. für die Wahrnehmung eines bestimmten, vom Land vorgesehenen Aufgabenbereichs).⁴⁰ Deshalb ist eine Aussage, welche Kommune in Zukunft wie viele Mittel aus Zweck- und Bedarfszuweisungen erhält, nicht möglich. Da Zweckzuweisungen nicht als einzelne Einnahmeposten in der amtlichen Statistik vermerkt sind, wird überdies eine Orientierung an vergangenheitsbezogenen Werten erschwert.

Nachdem die Finanzausgleichsmasse um die Zweck- und Bedarfszuweisungen vermindert wurde, verbleibt die Schlüsselmasse. Bevor diese den Kommunen zugewiesen wird, werden sog. Teilschlüsselmassen gebildet. Dies erfolgt je nach Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs von Land zu Land auf unterschiedliche Art und Weise. Im Wesentlichen werden zwei Methoden zur Bildung der Teilschlüsselmassen angewandt: das sog. Säulenmodell, welches sich streng an den Gebietskörperschaftsgruppen des Landes (i. d. R. kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise) orientiert, und das sog. Ebenenmodell mit einem starken Aufgabenbezug (Gemeinde- und Kreisaufgaben).⁴¹

Die Schlüsselmasse wird anschließend infolge eines Vergleichs von Finanzkraft und Finanzbedarf an die Kommunaleinheiten verteilt. Um diesen Vorgang zielgenau abzubilden, wurde für jede Modellregion (bzw. jedes Land, in dem eine Modellregion liegt),⁴² ein Modell konzipiert, das die länderspezifischen Charakteristika der kommunalen Finanzausgleichssysteme und damit die mögliche künftige Höhe der Schlüsselzuweisungen für jede kommunale Einheit in der Modellregion unter Zuhilfenahme geeigneter und zuvor diskutierter Annahmen⁴³ wiedergeben kann. Die Ausgangsdaten für die Modelle entstammen den Finanzausgleichsbescheiden bzw. Bescheiden über die Höhe der Schlüsselzuweisungen der Jahre 2014 bis 2016 aus den Modellregionen. Trotz der zum Teil sehr unterschiedlichen länderspezifischen Detailregelungen folgen die Schlüsselzuweisungssysteme in den Ländern einem zwar komplexen, aber regelgebundenen Schema, das in Abbildung 18 illustriert wird.

³⁹ Dadurch verringert sich die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse je nach Landesgesetzgebung teils deutlich.

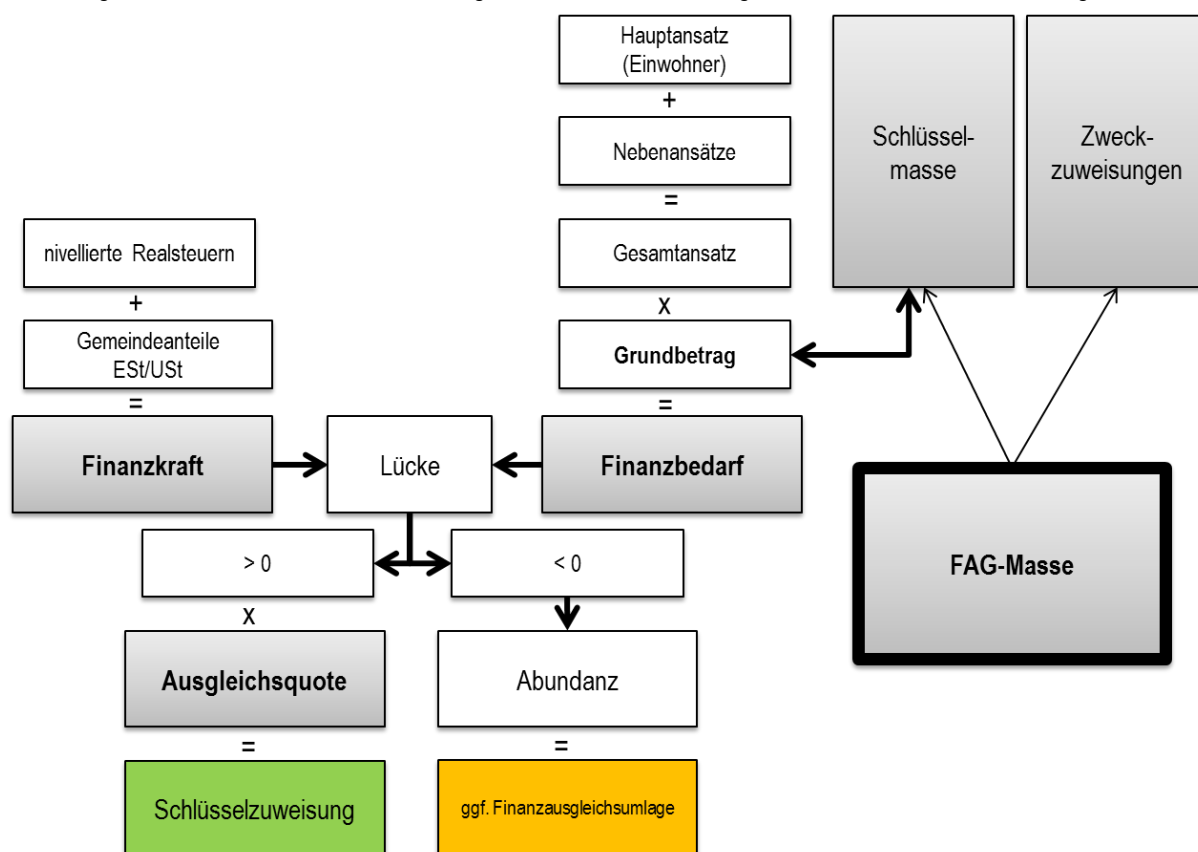
⁴⁰ Je nach Maßgabe des Landes werden den entsprechenden Kommunen so z. B. Mittel für zentralörtliche Funktionen oder Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gewährt.

⁴¹ Für detaillierte Informationen hierzu wird auf Lenk et al. (2017: 265 ff.) verwiesen.

⁴² So werden beispielsweise Modellregionen, die im selben Land liegen (z. B. Wirtschaftsraum Spreewald und Landkreis Barnim sowie indeland und die Regiopolregion Bielefeld), in einem Modell zusammengefasst.

⁴³ Eine wichtige Rolle spielt hierbei die künftige Entwicklung der Finanzausgleichsmasse in dem jeweiligen Land.

Abbildung 18: Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich werden die individuelle Finanzkraft und der individuelle Finanzbedarf jeder kommunalen Einheit vergleichend gegenübergestellt, wobei auf beiden Seiten Standardisierungen erfolgen.⁴⁴ Die Finanzkraft besteht im Wesentlichen aus den nivellierten Realsteuereinnahmen und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer.⁴⁵ Für jede relevante Steuerart wird eine Steuerkraftzahl ermittelt. Beide werden anschließend addiert und ergeben letztlich die sog. Steuerkraftmesszahl. Im Rahmen der Bestimmung des Finanzbedarfs werden standardisierte Bedarfsgrößen genutzt, da der tatsächliche absolute kommunale Bedarf quantitativ nicht bestimmt werden kann. Dabei werden ein auf der Einwohnergröße der Kommune basierender Hauptansatz⁴⁶ und je nach Land ggf. eine unterschiedlich große Zahl an Nebenansätzen verwendet.⁴⁷ Diese Ansätze werden aufsummiert und bilden den (nicht-monetären) Gesamtansatz der Kommune. Der rechnerische Vergleich zwischen der in monetären Einheiten hergeleiteten Finanzkraft und dem Finanzbedarf wird mittels des sog. einheitlichen Grundbetrags garantiert, der mit dem Gesamtansatz jeder Kommune multipliziert wird. Dadurch wird die sog. Bedarfsmesszahl (bzw. Aus-

⁴⁴ Für detaillierter Informationen zum Verfahren vgl. bspw. Lenk et al. 2017: 250 ff.

⁴⁵ In manchen Ländern werden außerdem die Einnahmen aus dem Familienleistungsausgleich hinzugezählt. Sonstige Steuereinnahmen, die i. d. R. nur einen sehr kleinen Teil der gesamten Steuereinnahmen einer Kommunen repräsentieren (z. B. Vergnügungssteuer oder Hundesteuer), gehen nicht in die Berechnungsgrundlagen der Schlüsselzuweisungen ein.

⁴⁶ Allgemein gilt hierbei, dass eine Kommune *ceteris paribus*, also bei gleichbleibenden sonstigen Umständen, mehr Schlüsselzuweisungen erhält, wenn sie im Vergleich zu einer anderen Kommune eine höhere Einwohnerzahl aufweist.

⁴⁷ Solche Nebenansätze beziehen sich, wie bspw. in Thüringen, auf die Anzahl der Kinder unter 6 (oder auch 18) Jahren, um die besonderen Bedarfe der kreisangehörigen Kommunen hinsichtlich der Kindertagesbetreuung und der Schulträgeraufgaben zu veredeln. Auf Seiten der Landkreise (und kreisfreien Städte) werden in bestimmten Ländern (z. B. Schleswig-Holstein) Soziallastenansätze verwendet, die die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch als besonderen Bedarf veredeln sollen. Vgl. § 9 Abs. 2 ThürFAG und § 9 Abs. 4 FAG S-H.

gangsmesszahl) gebildet. Der Grundbetrag repräsentiert dabei eine rechnerische Größe, die endogen im Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen so berechnet wird, dass die Schlüsselmasse „bis auf den letzten Euro“ aufgebraucht wird.

Folglich stehen sowohl auf der Seite der Finanzkraft als auch des Finanzbedarfs monetäre Größen in Euro, auf deren Basis eine Lücke berechnet wird (vgl. Abbildung 18):

- Sofern die individuelle Finanzkraft einer Kommune deren errechneten Finanzbedarf übersteigt, gilt diese als abundant, weshalb sie keine Schlüsselzuweisungen innerhalb des KFA erhält. Es wird demzufolge angenommen, dass die Kommune ihre eigenen Bedarfe mittels der ihr zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen finanzieren kann. Abundante Kommunen müssen zudem je nach Land ggf. eine Finanzausgleichsumlage entrichten.
- Wenn allerdings der individuelle Finanzbedarf einer Kommune höher ist als deren Finanzkraft, dann erhält diese Schlüsselzuweisungen. Die resultierende Lücke zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf wird in Höhe der Ausgleichsquote geschlossen.⁴⁸

Dementsprechend werden mit Hilfe der drei Größen Finanzkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsquote die relativen Gewichte der Kommunen in einem Dreiecksverhältnis zueinander bestimmt. Zusätzlich bewirkt der Grundbetrag, dass die Schlüsselmasse nach diesen Gewichten unter den kommunalen Einheiten verteilt wird und sich darüber hinaus Änderungen an der Gesamtschlüsselmasse auf der Seite des Finanzbedarfs der Kommunen auswirken.

Fortschreibungsmodelle zur Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen⁴⁹

Die Modelle zu den kommunalen Finanzausgleichssystemen beinhalten den Blick bis zum Jahr 2020 bzw. 2021 auf die kommunalen Einnahmen aus den Grundsteuern, der Gewerbesteuer (netto) und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer auf der einen Seite und den Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich auf der anderen Seite. Bereits die Entwicklung zweckgebundener Zuweisungen kann mittels des Modells nicht nachvollzogen werden, da deren Verteilung nicht auf Basis des Vergleichs von Finanzkraft und Finanzbedarf, sondern auf Basis anderer Faktoren bestimmt wird. Auch die möglichen künftigen Einnahmen aus Fachförderprogrammen können nicht prognostiziert werden, da keine Informationen darüber vorliegen, welche Förderprogramme in welchem Zeitraum von den Ländern aufgelegt und welchen Zugriff die entsprechenden kommunalen Einheiten überhaupt auf diese finanziellen Mittel haben werden.

Die Fortschreibung der nicht im KFA-Modell betrachteten Einnahmen einerseits und der kommunalen Ausgaben andererseits erfolgte demnach mit Hilfe eines groben Hilfskonstruktes. Dabei wurden zunächst Ausgabe- und Einnahmenaggregate gebildet.⁵⁰ Die aus der Jahresrechnungs- und Kassenstatistik entnommenen Absolutwerte für diese Einnahme- und Ausgabenarten wurden zunächst gemeindescharf in Pro-Kopf-Werte umgerechnet und im Anschluss ebenfalls gemeindescharf fortgeschrieben. Die sich ergebenden Werte in €/EW werden mittels der im Zuge der Bevölkerungsvorausberechnung gewonnenen Einwohnerzahlen wieder in Absolutwerte umgerechnet. Dabei wurden zwei trendbasierte und trendbereinigte Fortschreibungsmethoden angewandt.

⁴⁸ Die meisten Kommunen empfangen Schlüsselzuweisungen vom Land. Demzufolge sind abundante Gemeinden deutlich in der Minderheit. Eine Abundanz besteht bei Kommunen in den meisten Fällen dann, wenn sie besonders (gewerbe-)steuerstark sind.

⁴⁹ Ohne Steuern, Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage.

⁵⁰ Zur Ermittlung der künftigen Gesamtausgaben wurden u. a. Personal- und Versorgungsausgaben, Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen, Zinsausgaben, Sozialtransferleistungen und restliche laufende Zuweisungen und Zuschüsse (vermindert um Zahlungen von gleicher Ebene) für jede einzelne Gemeinde fortgeschrieben. Hinsichtlich der Gesamteinnahmen erfolgte eine gemeindescharfe Fortschreibung u. a. der Gebühren, Zuweisungen des Bundes und Landes (mit Ausnahme der Schlüsselzuweisungen), Zinseinnahmen, Vermögensveräußerungen, Beiträge und ähnliche Entgelte, wobei um Zahlungen von gleicher Ebene vermindert wurde.

Die **erste Schätzmethodik** basiert auf gewichteten Veränderungsraten, die als Basis für eine Fortschreibung in das Jahr 2021 fungieren. Im Rahmen dieser Methodik wurden aus den vorhandenen Ist-Daten jahresweise Veränderungsraten zum jeweiligen Vorjahr für jede einzelne Kommunaleinheit berechnet. Diese wurden anschließend zu einer gewichteten Veränderungsrate zusammengerechnet. Die Gewichtung erfolgt dabei generell so, dass die Entwicklungen am aktuellen Rand stärker in die gewichtete Veränderungsrate eingehen und Entwicklungen, die länger zurückliegen, weniger stark berücksichtigt werden.

Als problematisch stellte sich an dieser Methode heraus, dass die Entwicklung bestimmter Einnahmen und Ausgaben sehr stark schwankt. Dadurch werden zum Teil gewichtete Veränderungsraten berechnet, die substanziell von Ausreißern geprägt sind. Um diese Einzeltrends zu bereinigen, wurde ein sog. Korridorverfahren implementiert. Dieses Verfahren greift, sobald die gewichtete Veränderungsrate einer Kommune den unteren oder oberen Korridorwert überschreitet. In der Analyse wurde als Grenzwert des unteren Korridors für jede Ausgaben- bzw. Einnahmeneinheit das 1. Quartil gewählt und als Grenzwert des oberen Korridors das 3. Quartil.

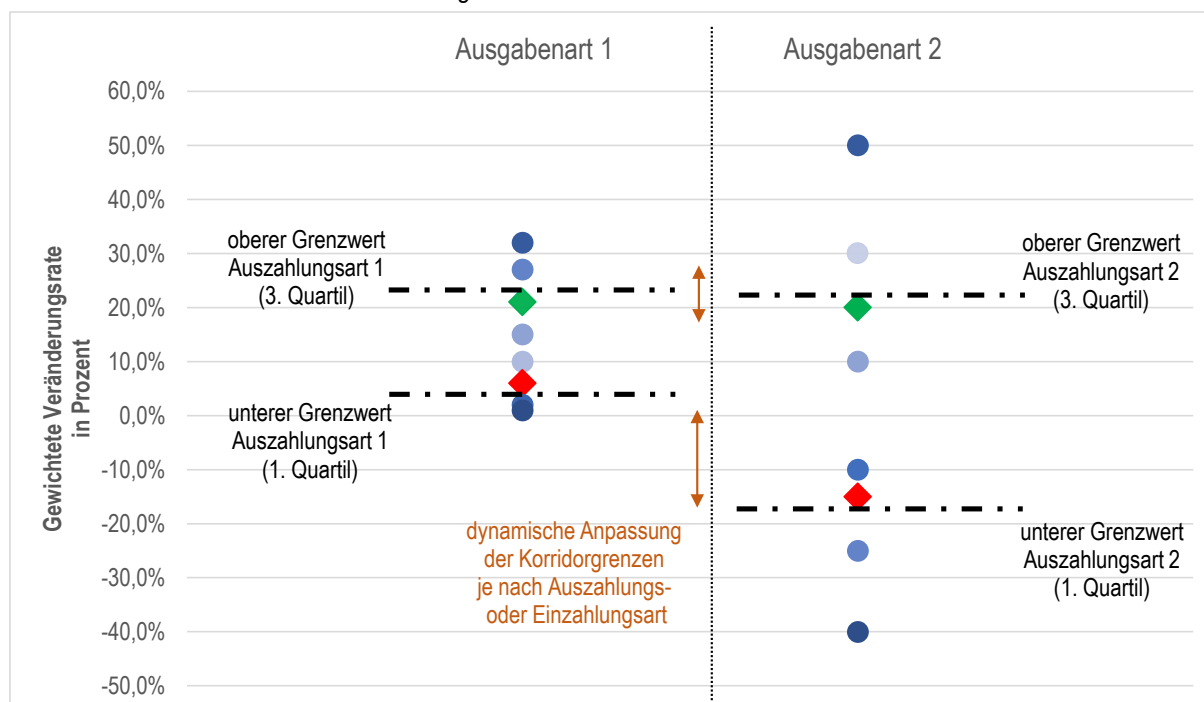
Diese Methodik garantiert eine je nach Ausgaben- bzw. Einnahmenart dynamische Anpassung des Korridors an die tatsächlich gegebenen Entwicklungstendenzen. Weisen z. B. die Personalausgaben in allen Kommunen der Modellregion besonders hohe Veränderungsraten auf (also steigen diese stark an), dann werden auch die gesetzten Grenzwerte im Zuge der Nutzung von Quartilen automatisch höher ausfallen. Stagnieren im Gegenzug bspw. die regionalen Gesamtausgaben für Sach- und Dienstleistungen aufgrund starker gegensätzlicher Entwicklungstendenzen innerhalb einer Modellregion, dann ist es möglich, dass das erste Quartil negativ und das dritte Quartil positiv ausfällt.

Zur Erklärung dieses Sachverhalts hilft die bildliche Darstellung in Abbildung 19. Darin sind die gewichteten Veränderungsraten zweier Ausgabenarten von acht fiktiven Gemeinden abgebildet. Alle dargestellten Kommunaleinheiten weisen positive Veränderungsraten in Ausgabenart 1 auf, womit die Ausgaben in der Modellregion insgesamt ansteigen. Hierbei gibt es jedoch unterschiedlich starke Veränderungsraten in den Kommunen, die um Ausreißer bereinigt werden müssen. Dafür fungieren das 1. und das 3. Quartil als Grenzwerte:

- Die Veränderungsraten der Kommunen, die unterhalb dieser Grenze liegen („untere Ausreißer“ mit „zu niedrigen“ Veränderungsraten), werden gemäß des Schätzverfahrens auf den Wert des 1. Quartils „nach oben korrigiert“.
- Die Veränderungsraten der Kommunen, die oberhalb dieser Grenze liegen („obere Ausreißer“ mit „zu hohen“ Veränderungsraten), werden gemäß des Schätzverfahrens auf den Wert des 3. Quartils „nach unten korrigiert“.

Im Unterschied zu Ausgabenart 1 stagniert die Entwicklung in Ausgabenart 2. Dabei gibt es innerhalb der Region verschiedenste Tendenzen. So sind manche Kommunen durch eine negative Veränderungsrate, andere wiederum durch eine stark positive Veränderungsrate gekennzeichnet. Infolge der dynamischen Anpassung der Korridor-grenzen liegt das 1. Quartil (untere Grenze) im negativen Bereich und das 3. Quartil im positiven Bereich. Aufgrund der größeren innerregionalen Schwankungen in den Veränderungsraten liegen beide Grenzwerte folglich deutlich weiter auseinander und kreieren einen weiteren Korridor. Die Anpassung der Ausreißer erfolgt parallel zu Ausgabenart 1.

Abbildung 19: Verbildlichung des Korridorverfahrens im Rahmen der auf gewichteten Veränderungsrate basierenden Fortschreibung



Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Korridorgrenzen garantieren damit eine Bereinigung um verzerrende Einzeltrends aus bestimmten Gemeinden. Zudem orientiert sich die Korridorsetzung am jeweils vorliegenden Finanzierungssaldo der Modellregionen aus der Kassenstatistik 2016, deren Ausgaben- und Einnahmenaggregate vollständig in die Fortschreibung eingegangen sind.

Die **zweite Schätzmethodik** stellt eine rein auf einem einfachen linearen Trend basierende Fortschreibung der Entwicklung der Jahre 2010 bis 2016 dar. Aus den entsprechenden Ausgaben- bzw. Einnahmenarten in €/EW ergibt sich ein linearer Gesamttrend. Auch hierbei erfolgt eine Trendbereinigung bei statistischen Ausreißern in Form des zuvor beschriebenen Korridorverfahrens. Diese ist notwendig, da die linearen Trends speziell einzelner kleiner Gemeinden auch bei diesem Verfahren sehr starke Effekte verursachen. Die Grenzwerte für den Korridor wurden im Sinne der hier angewandten Methode im Vergleich zur ersten Schätzmethodik geringfügig erweitert: So wird auf der einen Seite die untere Korridorgrenze mittels des 0,2-Quantils und auf der anderen Seite die obere Korridorgrenze unter Verwendung des 0,8-Quantils festgelegt. Der Hintergrund war hierbei, dass im Zuge dieses Verfahrens bereits Trends innerhalb der Ist-Daten größtenteils neutralisiert werden, weshalb die Korridorgrenzen weiter gefasst werden können.

Beide Schätzmethoden wurden im Anschluss **mit unterschiedlichen Gewichtungen kombiniert**: So geht die erste Schätzmethodik zu größeren Teilen in das Endergebnis ein (80 %), um die gewichtete Schätzung und damit die Orientierung an der Entwicklung am aktuellen Rand stärker in den Fokus der Fortschreibung zu rücken. Der lineare Gesamttrend wird demnach zu 20 % im fortgeschriebenen Ergebniswert berücksichtigt.

Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse

Tabelle 6 zeigt die prognostizierten Finanzierungssalden der zwölf Modellregionen bis 2020 bzw. 2021 in Euro je Einwohner. Die Modellregionen Landkreis Barnim, Landkreis Bergstraße, Landkreis Coburg und Metropolregion Nürnberg verzeichnen im Schnitt die höchsten Finanzierungssalden, und auch die Trendfortschreibungen fallen

positiv aus. In die Gruppen der geringen, aber nicht negativen Salden gehören der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen, die Regiopolregion Bielefeld, der Wirtschaftsraum Spreewald, das indeland, Halle und der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt. Die Modellregion Stuttgart sowie die KielRegion und Neumünster weisen zwar negative Salden auf, im Lichte der positiven konjunkturellen Lage verringert sich dieser deutlich bzw. entwickelt sich im Falle der Modellregion Stuttgart bis 2021 zu einem positiven Saldo.

Tabelle 6: Ergebnisse der Trendfortschreibungen des Finanzierungssaldos in den zwölf Modellregionen (Basisszenario) in €/EW

Name	2016	2017	2018	2019	2020	2021
KielRegion und Neumünster	-87	-30	-15	-11	-2	-
Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen	67	84	83	83	99	-
Metropolregion Nürnberg	113	121	158	170	187	197
Landkreis Barnim	254	318	241	209	234	-
Landkreis Bergstraße	212	276	276	310	330	372
Regiopolregion Bielefeld	1	-4	21	22	35	-
Landkreis Coburg	229	219	240	225	206	-
Region Halle	110	129	86	81	81	62
Region indeland	3	30	44	33	30	-
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt	86	114	140	119	94	-
Region Stuttgart	-49	-74	-52	-36	-4	9
Wirtschaftsraum Spreewald	63	74	94	91	105	-

Quelle: Eigene Darstellung.

Hervorzuheben ist an dieser Stelle nochmals, dass der Finanzierungssaldo in seiner Funktion als vergleichende Haushaltskennzahl zwar das zentrale Ergebnis der Trendfortschreibungen darstellt, aber dennoch weitere Faktoren für eine Gesamtbetrachtung kommunaler Haushalte berücksichtigt werden müssen.

Allgemein sind positive Entwicklungspfade des Finanzierungssaldos von 2016 bis 2021 erkennbar, die auf den tatsächlichen (und dabei ebenfalls positiven) Trends von 2010 bis 2016 basieren. Dies verdeutlicht die generell gute Konjunkturlage, die auch in Zukunft zu steigenden Steuereinnahmen (vgl. BMF 23.07.2018) und auch überwiegend steigenden Landeszuweisungen (u. a. im Kommunalen Finanzausgleich) führen wird. In diesem Zusammenhang muss auch erwähnt werden, dass die momentane Niedrigzinsphase einen wichtigen Einflussfaktor für die allgemein gute Haushaltslage darstellt. Fraglich ist allerdings, wie lange diese Phase noch andauern wird und ob der bevorstehende Wechsel des Präsidenten der Europäischen Zentralbank auch eine Abkehr von der Niedrigzinspolitik darstellen wird.

Bedenklich ist der - trotz steigender Einnahmen - nach wie vor enorm hohe Investitionsrückstand aller deutschen Kommunen, der auch im Jahr 2018 wieder gegenüber dem Vorjahr angestiegen ist und mittlerweile gemäß des KfW-Kommunalpanels auf 159 Mrd. € beziffert wird (vgl. KfW Bankengruppe 2018: 1). Weitere empirische Betrachtungen bestätigen die schwache Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: So steigt die Bruttoinvestitionsquote zwar seit 2012, erreichte aber erst 2017 wieder den Stand von 2010. Der Höchststand der Quote aus dem Jahr 2001 wurde seitdem bei weitem nicht mehr erreicht (vgl. Lenk/Glinka/Starke 2018b).

Schwierigkeiten der Abschätzung über 2020 hinaus

Bezogen auf die KFA-Modelle konnte die voraussichtliche Entwicklung der Finanzausgleichsmasse unter Zuhilfenahme der mittelfristigen Finanzplanungen der jeweiligen Länder bis 2020 bzw. 2021 fortgeschrieben werden. Parallel dazu wurden die Kämmerer in den Modellregionen zu den Plandaten bezüglich ihrer Steuereinnahmen befragt, welche sie i. d. R. über die nächsten fünf Jahre prognostizieren. Bereits hier gibt es allerdings Restriktionen,

da die prognostizierten Einnahmen aus den Realsteuern ab 2018 zumeist mit dem identischen Vorjahreswert fortgeschrieben wurden. Das Instrument der mittelfristigen Finanzplanung, welches eine Vorausplanung des kommunalen Haushalts über 5 Jahre in die Zukunft darstellt, hat aus diesem Grund nur einen stark begrenzten Nutzen. Dies verdeutlicht bereits die Schwierigkeit einer Einnahmenprognose durch die Gemeinden selbst schon bei einer vergleichsweise einfach fortzuschreibenden Steuer wie der Grundsteuer B. Auch zeigen die Erfahrungen aus den Planspielen, dass eine weit vorausschauende, gesamthafte Vorausplanung zwar bei vielen Kämmerern auf Interesse stößt, diese aber in vielen Fällen lediglich den eigenen Haushalt im Blick behalten, was deren Nutzen mindert.

Über den Zeitraum bis 2020 oder 2021 hinaus existierten zur Erstellung der Regionsberichte keine amtlichen Quellen darüber, wie sich die öffentliche Haushaltssituation verändern könnte. Dies stellt auch den Hauptgrund dafür dar, dass die Fortschreibungen nicht über diese Jahre hinausgehen. Im Unterschied zu Trendfortschreibungen bezüglich der Entwicklung von Einwohnerzahlen, Einwohnerstrukturen oder sonstigen Faktoren, die mit der demografischen Entwicklung zusammenhängen, erscheinen Prognosen im Bereich der öffentlichen Finanzen über den bei der offiziellen Steuerschätzung hinausgehenden Zeitraum nur dann sinnvoll, wenn eine entsprechende umfangreiche valide Datenbasis zu den Entwicklungen der Einnahmen und Ausgaben in den jeweiligen kommunalen Haushalten vorliegt. Das heißt, es müssten Informationen, u. a. einnahmeseitig zur Entwicklung der Steuereinnahmen und zur Entwicklung der Finanzausgleichsmasse, vorzufinden sein.

- Die Steuerschätzung erfolgte zum Zeitraum der Datenzusammenstellung für die Regionsberichte jedoch nur bis zum Jahr 2020.⁵¹
- Ohne weitere Informationen zur möglichen Einnahmenentwicklung der Länder (v. a. Steuereinnahmen und Zuweisungen aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich) oder anderer Einflussfaktoren (wie z. B. der Entwicklung des kommunalen Ausgabeverhaltens⁵²) nach 2020 bzw. 2021 kann die Finanzausgleichsmasse nicht weiter in die Zukunft prognostiziert werden, die als wichtigste Eingangsvariable in den KFA-Modellen fungiert.
- Eine simple Fortschreibung der Entwicklung der FAG-Masse aus den Vorjahren erscheint in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht sachgerecht, da diese keinerlei belastbaren fachlichen Hintergrund über die Entwicklung der Landeseinnahmen (oder auch kommunalen Ausgaben) aufweisen würde.

Weiterhin würden Daten zur Entwicklung der den Kommunen vom Land gewährten Fördermittel (abseits des kommunalen Finanzausgleichs) sowie ausgabeseitig zur Entwicklung der Ausgaben für Personal im öffentlichen Dienst, zur Entwicklung der Baupreise zur Bepreisung künftiger Investitionen, zur Entwicklung der SGB II-Bedarfsgemeinschaften und zur Entwicklung der Anzahl an Bedarfsempfängern für Hilfen des SGB XII benötigt, um eine einigermaßen realistische Entwicklung der kommunalen Finanzlage in der Zukunft abbilden zu können. Da entsprechende Datensätze nicht existieren, erschien in der Folge der kürzere Fortschreibungszeitraum unter Zuhilfenahme der vorgestellten Methodik für das Modellvorhaben besser geeignet.

3.4 Zwischenfazit zum Vergleich der kommunalen Haushaltslage

Die Analyse der kommunalen Haushalte der Modellregionen ist das zentrale Ergebnis der finanzwissenschaftlichen Analyse und eine Grundlage des Regionsvergleichs. Dabei gibt sie zunächst einen Überblick zur Haushaltslage

⁵¹ Die aktuellste Steuerschätzung vom Mai 2018 reicht bis zum Jahr 2022 (vgl. Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ 2018).

⁵² Dieses stellt einen wichtigen Einflussfaktor für die Berechnung der FAG-Masse in den Ländern Hessen und Sachsen-Anhalt dar, in denen (teils) bedarfsorientierte Finanzausgleichssysteme existieren.

(Kernhaushalt) der Gesamtheit der Kommunen einer Modellregion und darüber hinaus eine trendbasierte Abschätzung der Einnahmen und Ausgaben bis zum Jahr 2020.⁵³ Diese umfassende, integrative Betrachtung aller Einzelhaushalte (Gemeinden, Landkreise, kreisfreie Städte) ermöglicht eine Beurteilung der fiskalischen Handlungsoptionen der Modellregionen, da sie die Entwicklung der kommunalen Finanzen fortschreibt und damit gezielt geeignete integrierte Ansätze entwickeln kann. Folglich kann auch die Entwicklung und langfristige Finanzierung konkreter Umsetzungsprojekte unterstützt werden. Weiterhin liefert sie geeignete Teilindikatoren für den Vergleich und die Typisierung von Regionen auf Basis deren finanziellen Handlungsfähigkeit.

Ein Ergebnis dieser Analyse war die Erkenntnis zahlreicher Akteure der Modellregionen, dass sich die finanzielle Situation bzw. die kommunale Haushaltslage in der Region insgesamt mitunter deutlich positiver darstellt als vermutet. Jedoch sind die Beurteilung der Haushaltslage und damit die Interpretation der Ergebnisse mit einigen Schwierigkeiten verbunden, welche in der Besonderheit bestimmter Kennzahlen begründet sind. Dies betrifft in der durchgeführten Analyse besonders den Finanzierungssaldo, aber auch die Soziallastquote (d. h. Ausgaben für soziale Leistungen). Hierauf soll abschließend kurz eingegangen werden.

Die Aufgabenträgerschaft für (bestimmte) soziale Leistungen führt dazu, dass bestimmte Einnahme- und Ausgabeposten der Modellregionen nicht direkt miteinander verglichen werden können bzw. bestimmte Positionen bei der Interpretation verzerren. Wie bereits dargelegt, obliegt im Regelfall den Landkreisen als überörtlichen Trägern die Aufgabenträgerschaft für soziale Leistungen. Jedoch können die Länder davon abweichende Regelungen schaffen bzw. obliegt die Regelung der Trägerschaft den Ländern. Daher sind die konkreten Aufgabenträger innerhalb der Gebietskörperschaften der Länder nicht zwingend identisch, was sich ebenfalls in den kommunalen Haushalten widerspiegelt. Bezogen auf die Modellregionen werden bestimmte soziale Leistungen durch unterschiedliche Aufgabenträger wahrgenommen, was sich dann in den entsprechenden Einnahmen und Ausgaben widerspiegelt. Dies gilt insbesondere für den Aufgabenbereich soziale Sicherung, wo i. d. R. die Landkreise (und folglich auch die kreisfreien Städte) als überörtliche Träger fungieren, in einigen Ländern aber auch andere Ebenen bzw. Anstalten. Bezogen auf die Modellregionen sind in Bayern die Regierungsbezirke, in Hessen der Landeswohlfahrtsverband und in Sachsen-Anhalt die Sozialagentur als überörtliche Träger der Sozialhilfe zu nennen, die insbesondere Aufgaben der sozialen Sicherung übernehmen, v. a. die überörtliche Sozialhilfe und die Grundsicherung. In Thüringen sind diese Hilfen Aufgabe der örtlichen Träger, entsprechende Ausgleichszahlungen erfolgen dort auch in Form von Zuweisungen. In Bayern sind nicht die Landkreise, sondern die Regierungsbezirke die überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Folglich wird dort ein Großteil der Aufgaben im Bereich Sozialhilfe durch die Regierungsbezirke wahrgenommen. Daher fallen in den Landkreisen dieser Modellregionen die Ausgaben für soziale Leistungen vergleichsweise gering aus, was jedoch keine Rückschlüsse auf die Fallzahl oder Anzahl von Leistungsempfängern erlaubt. Andererseits erklärt dies – zumindest zu einem gewissen Teil – die deutlich höheren sonstigen Einnahmen (in diesem Fall: Erstattungen für soziale Leistungen) jener Modellregionen, bei denen die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der sozialen Sicherung bei den Landkreisen liegt und diese in unterschiedlicher Form erstattet und auf der Einnahmenseite verbucht werden.

Ebenfalls wurde an entsprechender Stelle auf die Problematik der Interpretation des Finanzierungssaldos hingewiesen. Zwar stellt der Finanzierungssaldo in seiner Funktion als vergleichende Haushaltskennzahl das zentrale Ergebnis der Trendfortschreibungen dar und repräsentiert darüber hinaus auch bundesweit die zentrale Größe bei der vergleichenden Darstellung öffentlicher Haushalte (vgl. Lenk/Hesse 2015: 35), aber dennoch müssen weitere Faktoren für eine Gesamtbetrachtung kommunaler Haushalte berücksichtigt werden. Dies ist auch erforderlich, da der Finanzierungssaldo in der kommunalen Praxis eine eher untergeordnete Rolle spielt (vgl. Schwarting 2001:

⁵³ Die finanzwissenschaftliche Analyse erfolgte vorrangig in den Jahren 2016 und 2017 auf Basis der zu diesem Zeitpunkt aktuell verfügbaren Daten. Folglich wurden die Daten der Jahre 2010 bis 2016 analysiert und das Jahr 2016 als Ausgangspunkt der Trendfortschreibung festgesetzt. Somit wurde der Trend über die kommenden vier Jahre fortgeschrieben.

199). So stehen haushaltsrechtlich für eine kameral buchende Gemeinde vor allem der Ausgleich des Verwaltungshaushalts und mitunter je nach Landesrecht die Erwirtschaftung der Pflichtzuführung bzw. Rücklage in den Vermögenshaushalt im Mittelpunkt (Vgl. Schwarting 2005: 33), weniger eine Orientierung des Handelns am Finanzierungssaldo.

An einigen Beispielen soll dieser Sachverhalt kurz dargelegt werden: So verzeichnet beispielsweise die Modellregion Stuttgart einen negativen Finanzierungssaldo, verfügt zugleich aber über erhebliche Steuereinnahmen, die einen großen Spielraum für Investitionsausgaben begünstigen, die letztlich den Finanzierungssaldo absenken (vgl. Lenk/Stärke: 2018b: 27 f.). Da Investitionen allgemein das Wirtschaftswachstum steigern (vgl. Lenk/Stärke/Glinka 2018a: 27), spricht dies trotz des negativen Finanzierungssaldos für eine äußerst positiv zu bewertende Haushaltslage in der Region. Viele Modellregionen verzeichnen darüber hinaus schwankende Einnahmen aus der Gewerbesteuer, die sich auf den Finanzierungssaldo auswirken. So wechselte das Vorzeichen des Finanzierungssaldos in der Modellregion KielRegion und Neumünster von 2010 bis 2016 jährlich aufgrund schwankender Gewerbesteuer-einnahmen in der Landeshauptstadt Kiel, was entsprechende Auswirkungen auf den Eintaktpunkt der Fortschreibungen zur Folge hatte. Wäre in einem Jahr mit stark positivem Finanzierungssaldo angesetzt worden, dann wäre die prognostizierte Entwicklung ebenfalls (noch) positiver als hier gezeigt (vgl. Lenk/Stärke/Kratzmann 2017:38 ff.). Wiederum andere Modellregionen wie z. B. Landkreis Saalfeld-Rudolstadt erwirtschafteten einen positiven Finanzierungssaldo, der aber auf Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen basiert, welche wiederum die Wahrnehmung der freiwilligen Aufgaben und Investitionen stark einschränkt. Auch in einem solchen Fall ist demnach nicht automatisch von einer hervorragenden Haushaltslage auszugehen (vgl. Lenk/Stärke 2017g: 5 ff.).

Andererseits erschwerte die unterschiedliche administrative Struktur der Modellregionen, insbesondere Anzahl und Typ von Kommunen, deren direkten Vergleich. So dominiert insbesondere die Modellregion Metropolregion Nürnberg den Vergleich, welche mit insgesamt 598 Kommunaleinheiten über die Hälfte (52,5 %) aller am Modellvorhaben beteiligten Kommunaleinheiten (1.138) vereint.

Zugleich beeinflussen weitere Faktoren die kommunalen Haushalte, etwa die demographische Entwicklung oder die wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten. Daher ist für einen Regionsvergleich ein Indikatorenset zu entwickeln, welches neben diesen haushalterischen Kennzahlen weitere Kennzahlen integriert.

4 Regionsvergleich anhand eines Indikatorenmodells – Typisierung nach fiskalischen Kennzahlen

In Abschnitt 4 wird eine einfache Typisierung entwickelt und vorgestellt, welche dazu geeignet ist, Regionen unterschiedlicher Abgrenzung anhand fiskalischer sowie wirtschafts- und siedlungsstruktureller Merkmale zu klassifizieren. Das Ziel der Typisierung besteht zum einen darin, die strukturelle und fiskalische Lage der zwölf Modellregionen einfach und anschaulich zu visualisieren, um damit einen ersten Überblick über die strukturellen und kommunalfinanzwirtschaftlichen Herausforderungen zu erhalten. Zum anderen soll die Typisierung deutschlandweit übertragbar und langfristig anwendbar sein und sich somit für ein dauerhaftes Monitoring eignen.

Für die Typisierung der wirtschafts- sowie siedlungsstrukturellen Merkmale kann dabei auf etablierte Indikatorenmodelle zurückgegriffen bzw. daran angeknüpft werden. In Anlehnung an den Raumordnungsbericht 2005 (BBSR 2005) wurde ein Strukturindikator gebildet, der den wirtschafts- und sozialstrukturellen Entwicklungsstand von Regionen bewertet. Dieser Indikator fand bereits mehrmals Anwendung in wissenschaftlichen Untersuchungen (Gärtner 2008; Brandt et al. 2019). Für die siedlungsstrukturelle Typisierung wurden die siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR verwendet, welche die Bevölkerungsdichte und den Anteil der Bevölkerung in Groß- und Mittelstädten berücksichtigen und dadurch einen Teil der laufenden Raumb Beobachtung repräsentieren. Folglich können mittels dieses Indikators Aussagen über den wirtschaftsstrukturellen Stand und die siedlungsstrukturellen Gegebenheiten einer Region generiert werden.

Ziel des Indikatorenmodells „kommunale Finanzlage“ ist es, die finanziellen Handlungsspielräume der kommunalen Ebene einer Region zu typisieren. Der Indikator soll Auskunft über die fiskalischen Handlungsspielräume vor dem Hintergrund der Annahme geben, dass für die aktive Regionalentwicklung i. d. R. finanzielle Mittel der Kreise und Gemeinden einer Region benötigt werden und dass durch eine aktive Regionalentwicklung die kommunale Finanzlage positiv beeinflusst wird. Beispielsweise können Leistungen der Daseinsvorsorge durch ein integriertes Vorgehen wirtschaftlicher erstellt oder durch Wirtschaftsförderung Unternehmen angesiedelt und auf diese Weise Steuereinnahmen gesteigert werden. Entsprechend werden zur Bewertung der kommunalen Finanzlage Kennzahlen sowohl zu den Einnahmen als auch zu den Ausgaben benötigt. Das folgend entwickelte Indikatorenmodell basiert auf den finanzwissenschaftlichen Analysen der Modellregionen (vgl. Abschnitt 3) sowie den Ergebnissen aus der Arbeit mit den Finanzverantwortlichen (i. d. R. Kämmerer) und regionalentwicklerischen Akteuren (z. B. Regionalentwickler) vor Ort. Da die finanzwissenschaftlichen Analysen nur für die Modellregionen durchgeführt wurden, erfolgt die Typisierung der kommunalen Finanzlage nur anhand der Kreiseinheiten der Modellregionen (inklusive ihrer kreisangehörigen Gemeinden). Dies führt aufgrund der unterschiedlichen Größe der Modellregionen zu einer deutlichen Überrepräsentation der bayerischen Kreiseinheiten (Metropolregion Nürnberg).

Das Indikatorenmodell „kommunale Finanzlage“ wurde auf Basis etablierter fiskalischer Kennzahlen neu konzipiert. Zwar existieren bereits Kennzahlensysteme, welche insbesondere auf die Bewertung der kommunalen Leistungsfähigkeit als Instrument der Haushaltssteuerung einzelner Kommunen (interne Betrachtung) oder die Entwicklung der wesentlichen Einnahme- und Ausgabeposten der kommunalen Ebene insgesamt nach Bundesländern (externe Betrachtung) zum Gegenstand haben. Zu erstgenannter Gruppe gehören v. a. bestimmte Kontroll- bzw. Steuerungsinstrumente der jeweiligen Kommunen im Rahmen der Haushaltplanung bzw. der Haushalts- und Verwaltungssteuerung, bspw. der Budget- oder Personalplanung, welche verstärkt mit der Einführung der Doppik einhergingen. Ziel ist hier die Erstellung eines systematischen Überblicks zur Vermögenslage und des Ressourcenverbrauchs. Vorreiter war Nordrhein-Westfalen, welches zum Jahr 2009 das sogenannte *Neue Kommunale Finanzmanagement* (NKF) flächendeckend einführte und den Kommunen eine Handreichung mit entspre-

chenden Kennzahlen zur Verfügung stellte (vgl. MIK NRW o. J.). Auch in anderen Bundesländern wurden Vorschläge für entsprechende Kennzahlensysteme entwickelt,⁵⁴ weiterhin werden solche auch in Österreich verwendet (vgl. bspw. Meszarits 2017). Zur zweitgenannten Gruppe zählen Kennzahlensysteme, welche die Haushaltslage (bzw. deren Entwicklung) der Kommunen anhand von auf die Einnahmen- und Ausgabenseite bezogene Kennzahlen i. d. R. zusammengefasst für die einzelnen Kommunaltypen eines Landes darstellen und v. a. dem politischen Diskussionsprozess dienen. Hierunter fallen bspw. das im jährlichen Turnus veröffentlichte KfW-Kommunalpanel, der Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages oder der Kreisfinanzbericht des Deutschen Landkreistages. Schließlich weisen die Statistischen Ämter der Länder bestimmte fiskalische Kennzahlen für die einzelne Gemeinde aus, oftmals in Form des Finanzierungssaldos oder der Gesamtverschuldung.

Für das Indikatorenmodell „kommunale Finanzlage“ scheinen aber beide Kennzahlensysteme insgesamt nicht geeignet, denn für eine Erweiterung der Charakterisierung der Kommunen nach wirtschafts- und siedlungsstrukturellen Merkmalen um eine Typisierung zur finanziellen Leistungsfähigkeit bedarf es möglichst einfacher gemeinde- bzw. kreisscharfer Kennzahlen. Diese sollten dabei aus den regulär erhobenen Daten des Bereiches öffentliche Finanzen/öffentlicher Haushalt der amtlichen Statistik (Kassenstatistik, Jahresrechnungsstatistik) gebildet werden können, um für ein dauerhaftes Monitoring geeignet zu sein. Das Kennzahlensystem im Rahmen des NKF bzw. daran angelehnte Systeme nutzen für die Bildung der verwendeten Kennzahlen Größen aus dem Finanz- und Vermögenshaushalt (Kennzahlen zur haushaltswirtschaftlichen Gesamtsituation, zur Vermögenslage, zur Finanzlage und zur Aufwands- und Ertragslage) (vgl. MIK NRW o. J.: 11) und dringen teilweise tief in die Haushaltsgliederung ein. Kennzahlensysteme zur Beurteilung der allgemeinen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben verwenden hingegen auf die Landesebene aggregierte Daten der jeweiligen Kommunaleinheit aus der öffentlichen Finanzstatistik (v. a. Einnahmen, Ausgaben, Finanzierungssaldo, Verschuldung) sowie Daten entsprechend der Festlegungen der Finanzausgleichsgesetze bzw. -planungen der Länder. Für die Entwicklung des Indikatorenmodells „kommunale Finanzlage“ erscheint daher eine Kombination aus beiden Vorgehensweisen sinnvoll.

Nachfolgend wird der Entwurf dieses Modells beschrieben und die Typisierung der Modellregionen dargestellt (Abschnitt 4.1). Abschnitt 4.2 erörtert knapp die wirtschafts- und siedlungsstrukturellen Indikatoren und stellt ebenfalls die Typisierung der Modellregionen dar. In Abschnitt 4.3 wird die Zusammenführung der fiskalischen- und strukturellen Indikatorenmodelle skizziert. Da das Indikatorenmodell „kommunale Finanzlage“ nur auf Grundlage der Kreiseinheiten der Modellregionen gebildet wurde, ist eine Kombination der Indikatorenmodelle in Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur eingeschränkt möglich und dient lediglich dazu, die Möglichkeiten einer solchen Typisierung aufzuzeigen. In Abschnitt 4.4 wird ein Zwischenfazit gezogen, welches die Einschränkungen der erarbeiteten Typisierung erörtert.

4.1 Entwurf eines Indikatorenmodells zur Beurteilung der fiskalischen Handlungsspielräume von Regionen

Das Indikatorenmodell „kommunale Finanzlage“ soll eine relativ einfache Abschätzung der fiskalischen Situation einer Region in Bezug auf die Handlungsspielräume der kommunalen Ebene ermöglichen. Es wurde auf Daten der Kassenstatistik und der Jahresrechnungsstatistik zurückgegriffen, welche regelmäßig erhoben und auf kommunaler Ebene von den entsprechenden statistischen Landesämtern bezogen werden können. Auf Basis dieser Daten wurde ein Indikator „kommunale Finanzlage“ gebildet, welcher angibt, wie handlungsfähig eine Kommune aufgrund ihrer Haushaltssituation im Kernhaushalt ist. Dieser Indikator soll dabei den drei Ausprägungen „hoher finanzieller Handlungsspielraum“, „auskömmlicher finanzieller Handlungsspielraum“ und „geringer finanzieller Handlungsspielraum“ zugeordnet werden und zugleich die Bildung einer entsprechenden Rangfolge ermöglichen.

⁵⁴ So bspw. in Hessen, vgl. Georg/Gnädiger/Hardt 2018.

Wie aus der Betrachtung der fiskalischen Kennzahlen der Modellregionen in Abschnitt 3 hervorgeht, ist es zielführend, verschiedene Kennzahlen für das Indikatorenmodell zu verwenden, welche auf mehrere Komponenten der Aufgabenwahrnehmung und des Haushalts abstellen. Diese sollten neben globalen Kennzahlen wie dem Finanzierungssaldo auch bestimmte Einnahmen- und Ausgabenposten sowie spezifische Quoten umfassen. Auch sind diese dabei möglichst einfach zu halten und auf Basis von öffentlich verfügbaren kommunalen Haushaltsdaten zu bilden. In Anlehnung an die aktuelle Diskussion zur kommunalen Haushaltslage (Verschuldung, Investitionsstau, Belastung durch Sozialausgaben etc.) wird vorgeschlagen, nachfolgende Kennzahlen zu verwenden:

- Finanzierungssaldo
- Schuldenstand/dynamischer Verschuldungsgrad
- Steuer- bzw. Eigeneinnahmenquote (Anteil Steuern und steuerähnlicher Einnahmen bzw. Steuereinnahmen zzgl. Gebühren und Beiträgen an Gesamteinnahmen), ggf. differenziert nach wesentlichen kommunalen Realsteuern
- Anteil Sachinvestitionen an konsolidierten (Gesamt-)Ausgaben in Prozent
- Ausgaben für Schuldendienst/Zinsbelastungen, ggf. gemessen an Einnahmen in Prozent
- Anteil sozialer Leistungen an bereinigten Ausgaben
- Pflichtigkeitsgrad der Ausgaben (Anteil Ausgaben für freiwilliger Aufgaben an den bereinigten Ausgaben)

Der *Finanzierungssaldo* zeigt an, zu welchem Anteil sich die Kommunen aus ihrer bestehenden Finanzmitteln finanzieren können oder ob sie ggf. zusätzliche Liquidität generieren müssen. Die Verwendung dieser Kennzahl basiert primär darauf, dass die amtliche Statistik vollständig auf Zahlungsströme abstellt. Somit ist der Finanzierungssaldo und dessen Zerlegung in einzelne Komponenten die nach wie vor zentrale Orientierungsgröße für einen in diesem Falle intertemporalen und vor allem interregionalen Vergleich. Dabei sollte dieser im Sinne der Vergleichbarkeit in €/EW dargestellt werden. Somit ermöglicht der Saldo Aussagen über die langfristige Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen im Finanzhaushalt. Jedoch kann nicht konstatiert werden, dass ein negativer Finanzierungssaldo per se auf eine schlechte kommunale Finanzlage schließen lässt und vice versa.⁵⁵ Ein positiver Finanzierungssaldo kann Ergebnis deutlicher Überschüsse, aber auch Ergebnis drastischer Konsolidierungsmaßnahmen sein. Ein negativer Finanzierungssaldo kann sowohl Ergebnis ausgeprägter Investitionstätigkeit als auch Ausdruck struktureller Unterfinanzierung sein. So bemängelten die kommunalen Akteure in Modellregionen mit starkem Haushaltskonsolidierungsdruck ihren in der Regel positiven Finanzierungssaldo, da dieser keine freien Mittel darstelle, sondern einen (durch Haushaltssicherung) verordneten Schuldenabbau repräsentiere. Die Liquidität (oder besser: der Gesamtmittelfluss) und damit die Handlungsspielräume der betreffenden Gemeinden stellen sich deutlich angespannter dar (z. B. im Landkreis Mansfeld-Südharz der Modellregion Halle), können aber mangels entsprechender Daten aus der Ergebnisrechnung nicht dargestellt werden. Daher sollte der Finanzierungssaldo vorrangig als Orientierungswert für eine erste Einordnung der kommunalen Finanzlage dienen und geht nur mit geringen Gewicht in das Indikatorenmodell kommunale Finanzlage ein.

Der *Schuldenstand* (Absolutgröße in Schulden je EW) zeigt zunächst lediglich die Verschuldung einer Kommune. Dabei gibt dieser per se noch keine Auskunft darüber, inwieweit die kommunale Handlungsfähigkeit gefährdet ist, da dies von zusätzlichen Parametern abhängt. So beeinträchtigen sog. investive Schulden die kommunale Handlungsfähigkeit i. d. R. kaum, da es sich um Schulden handelt, welche zu Erträgen bzw. Einnahmen führen und die Ausgaben für den entsprechenden Schuldendienst decken bzw. sogar überdecken. Kritisch hingegen sind sog. konsumtive Schulden, welche zur (kurzfristigen) Deckung des Finanzbedarfs bzw. zur Liquiditätssicherung verwendet werden und deren Schuldendienst aus allgemeinen Haushaltsmitteln bestritten werden muss. Hierbei handelt es sich oft um Kassenkredite. Daher könnte als eine abgeleitete Kennzahl der Anteil der konsumtiven Schulden an

⁵⁵ Zur Problematik des Finanzierungssaldos vgl. auch Abschnitt 3.4.

den Gesamtschulden verwendet werden. Der *dynamische Verschuldungsgrad* hingegen beurteilt die Schuldentilgungsfähigkeit von Kommunen/Gebietskörperschaften (vgl. MIK NRW o. J.: 49). Verkürzt zusammengefasst zeigt er dabei an, nach wievielen Jahren eine Gemeinde die zum Zeitpunkt der Berechnung bestehende Verschuldung bei gleichbleibendem Saldo aus der Verwaltungstätigkeit abgebaut hat (positiver Wert) bzw. nach wievielen Jahren sich diese Schulden verdoppelt haben (negativer Wert). Da diese Kennzahl jedoch relativ komplex auf kommunalen Haushaltsdaten basierend zu berechnen und nicht trivial zu interpretieren ist, scheint er für das hier angedachte Kennzahlensystem wenig geeignet.

Der Schuldenstand allein ist nur bedingt aussagekräftig, weshalb für die Beurteilung der kommunalen Verschuldung zusätzlich die Verwendung der *Ausgaben für Zinsbelastungen in Prozent* vorgeschlagen wird. Damit kann die Belastung des Haushaltes für den Schuldendienst beurteilt werden. Hierfür ist es zielführend, den Anteil des Schuldendienstes an den originären Einnahmen der Kommune zu messen, da dieser Anteil dann nicht für die originären kommunalen Aufgaben verwendet werden kann. Ein hoher Zinsbelastungsanteil weist dabei auf eine hohe Verschuldung hin. Im Vergleich über mehrere Jahre wird die Verschuldungstendenz und im Vergleich zu anderen Gemeinden die Verschuldungssituation erkannt.

Da sich die Kommunen vorrangig aus ihren eigenen originären Einnahmen finanzieren sollen, wird als einnahmebezogene Kennzahl die *Steuer- bzw. Eigeneinnahmenquote*, ggf. differenziert nach wesentlichen kommunalen Realsteuern, vorgeschlagen. Diese Kennzahl zeigt dabei, wie hoch der Anteil der Steuererträge (Steuern und steuerähnliche Einnahmen) an den Gesamterträgen ist und damit die Abhängigkeit von externen Entwicklungen wie dem Kommunalen Finanzausgleich. Zudem sind auch Quoten für einzelne Realsteuern denkbar, bspw. für die Gewerbesteuer. Denn insbesondere die Gewerbesteuer als aufkommensstärkste Gemeindesteuer unterliegt zugleich großen Schwankungen und beeinflusst in hohem Maße einnahmeseitig den Kommunalhaushalt. Die Steuerquote wäre ein Indikator für die wirtschaftliche Situation einer Gemeinde. Alternativ könnte auch die Steuereinnahmekraft je Einwohner verwendet werden, jedoch lässt diese isoliert (und nicht im Vergleich mit anderen kommunalen Einheiten) betrachtet keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Bedeutung von Steuern für die Einnahmenseite der Kommunen zu.

Eine wichtige Kennzahl nicht nur für den finanziellen Handlungsspielraum einer Kommune, sondern besonders auch für die Wahrnehmung und (zukünftige) Sicherung kommunaler Leistungsangebote stellen Investitionen dar.⁵⁶ Der *Anteil der Sachinvestitionen an konsolidierten (Gesamt-)Ausgaben* zeigt dabei den Handlungsspielraum einer Kommune zum Erhalt oder Erwerb von kommunalem Vermögen. Investitionen stellen dabei im kommunalen Kontext vereinfacht gesagt Investitionen in (öffentliche) Infrastrukturen mit dem Ziel eines hohen und möglichst langfristigen Nutzens für die Allgemeinheit bzw. die örtliche Gemeinschaft dar. Da Investitionen jedoch jährlich schwanken, kann aus einer isolierten Betrachtung nur eines Jahres hier noch kein Rückschluss auf die kommunale Haushaltslage erfolgen. Dies ist – wie bei allen Kennzahlen – nur in einer Betrachtung über mehrere Jahre möglich.

Ausgabenbezogen zeigt sich, dass seit einigen Jahren steigende Sozialausgaben die Kommunen immer mehr belasten und diese vielfach neben den Personalausgaben den größten Ausgabenblock darstellen (vgl. DST 2017: 13 f.). Daher soll auch der *Anteil der Sozialausgaben an bereinigten Ausgaben* zur Beurteilung des kommunalen Handlungsspielraums herangezogen werden.

Schließlich ist den Gemeinden im Sinne der Selbstverwaltungshoheit auch ein Mindestmaß an kommunaler Gestaltungshoheit zuzustehen. In diesem Rahmen ist ihnen eine Mindestausstattung an Mitteln für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zu gewährleisten. Um beurteilen zu können, inwieweit den Kommunen dieser Gestaltungsspielraum noch gegeben ist, wird die *Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung* herangezogen. Diese wird aus dem Anteil der Ausgaben für freiwillige Aufgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt gebildet und gibt damit den

⁵⁶ Auf den Investitionsbegriff und dessen Bedeutung im kommunalen Kontext soll hier nicht weiter eingegangen werden. Hierzu vgl. bspw. Lenk/Hesse/Kilian/Rottmann/Starke 2016, Hesse/Lenk/Starke 2017 oder Hesse/Starke 2017.

kommunalen Gestaltungsspielraum wieder. Die Systematisierung der Aufgaben nach Pflichtigkeitsgraden wurde für alle Modellregionen einheitlich vorgenommen.⁵⁷ Die Grundlage dafür entstammt verschiedenen Gutachten zu kommunalen Finanzausgleichssystemen (vgl. z. B. Hardt/Cordes/Schiller 2012: 48 ff., Junkernheinrich/Boettcher/Holler 201: 175 ff., Lenk et al. 2017: 120 ff.). Dieses Vorgehen ermöglicht erst den Vergleich zwischen Regionen unterschiedlicher Bundesländer, da die Einteilung zwischen den Bundesländern kommunalrechtlich stark variiert (z. B. ist in Sachsen die Kulturförderung eine pflichtige Aufgabe, in den anderen Bundesländern hingegen eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe). Mit diesem Vorgehen kann vergleichend beurteilt werden, wieviele Mittel eine Gemeinde frei vergeben kann, um auf die Bedarfe ihrer Bürger einzugehen und damit eine aktive Entwicklung zu beschreiben.

Folgende konkreten Kennzahlen wurden für den Indikator „kommunale Finanzlage“ verwendet:

- der Finanzierungssaldo
- die Gesamtverschuldung
- die Eigeneinnahmequote
- die Sachinvestitionsquote
- die Zinslastquote
- die Soziallastquote
- die Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung

Da der Indikator nicht nur den Status quo, sondern auch die Entwicklung wiedergeben soll, fließt bei jeder fiskalischen Kennzahl sowohl der Mittelwert der Modellregion, normiert auf die Einwohnerzahl (Gliederungszahl), als auch der Entwicklungstrend über den Beobachtungszeitraum (Indexzahl) ein. Neben den aggregierten Daten der Landkreise inkl. deren kreisangehöriger Gemeinden und der kreisfreien Städte in den zwölf Modellregionen selbst wurden die finanzstatistischen Daten auch separat für alle 53 Kreiseinheiten der Modellregionen (im Falle der Landkreise inklusive deren kreisangehöriger Gemeinden) zusammengetragen, um für jede Modellregion auch eine kommunaltypbezogene Zuordnung zu o. g. Indikatoren zu ermöglichen.⁵⁸ Tabelle 7 zeigt die Anzahl der Beobachtungseinheiten nach Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. Für die Modellregion Stuttgart konnten die finanzstatistischen Daten der Landkreise Böblingen und Esslingen mitsamt all ihrer kreisangehörigen Gemeinden genutzt werden. Die Daten der Landkreise Oldenburg und Osterholz aus dem Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen konnten nicht eingehen, da nicht für alle kreisangehörigen Gemeinden die entsprechenden Daten vorlagen.

⁵⁷ Bei der Diskussion der Regionsberichte in den Modellregionen hat die Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung auch bei den Regionalentwicklern (bzw. den fachlich-inhaltlichen Akteuren) großes Interesse und Kommentare hervorgerufen, vermutlich da die Kennzahl auch ohne finanzwirtschaftlichen Hintergrund einfach interpretierbar ist. Bei den Kämmerern hat die Darstellung oft eine Diskussion darüber ausgelöst, welche Aufgaben als freiwillig bzw. pflichtig zu werten sind. Die Frage nach der Einteilung in pflichtige und freiwillige Aufgaben ist gerade für Kommunen in Haushaltssicherung relevant, da der Finanzierungsvorbehalt weitestgehend nur für freiwillige Aufgaben gilt. Die Diskussion erwies sich jedoch aus Perspektive der Regionalentwicklung als eher kontraproduktiv, da sie den Blick auf die Frage verstellte, worin die Kommunen strategisch investieren sollten. Wie die Arbeit in der Modellregion Landkreis Saalfeld-Rudolstadt illustriert, ist die Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung zudem stark davon abhängig, wie die Gemeinden ihre Haushaltsvorgänge statistisch verbuchen. Hinzu kommen statistische Brüche im Rahmen der Umstellung von kameraler Haushaltsführung auf das doppische Buchungssystem. In Saalfeld-Rudolstadt erklärt sich der (im Jahr 2010 zunächst) hohe Anteil freiwilliger Ausgaben der Gemeinden bspw. dadurch, dass Bauhofleistungen überwiegend nicht korrekt in die Aufgabenbereiche gebucht werden, sondern auf den freiwilligen Aufgabenbereich Hilfsbetriebe entfallen. Uneinheitliche Buchungen reduzieren demnach die Zuverlässigkeit der öffentlichen Finanzstatistik umso stärker, je kleinteiliger die räumliche Ebene ist. Trotz dieser Probleme stellt die Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung eine Kennzahl da, die besonders illustrativ die Handlungsspielräume der kommunalen Ebene von Regionen beschreibt.

⁵⁸ Die Datenaggregation für die Modellregionen erfolgt mittels der Bildung von Absolutwerten, die anschließend (im Falle des Finanzierungssaldos und der Gesamtverschuldung) durch die Gesamt-Einwohnerzahl der Modellregion und (im Falle der restlichen Indikatoren) durch die Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben geteilt wurden.

Tabelle 7: Anzahl der genutzten Kommunaleinheiten je Modellregion

Modellregion	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	kreisfreie Städte
KielRegion und Neumünster	250	2	2
Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen	24	0	2
Metropolregion Nürnberg	565	21 (22) ⁵⁹	11
Landkreis Barnim	25	1	0
Landkreis Bergstraße	22	1	0
Regiopolregion Bielefeld	10	0	1
Landkreis Coburg	17	1	0
Halle	75	3	0
indeland	7	1	0
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt	38	1	0
Stuttgart	17	2	0
Wirtschaftsraum Spreewald	53	3	1
Summe	1.103	36 (37)	17

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 8 zeigt zunächst ausgewählte deskriptive Statistiken der 53 Kreiseinheiten zu den einzelnen Kennzahlen. Dabei ist zwischen dem Finanzierungssaldo und der Gesamtverschuldung, die in €/EW gemessen werden, und den restlichen Indikatoren, die in Prozent der bereinigten Einnahmen (Eigeneinnahmequote, Zinslastquote) bzw. Ausgaben (Soziallastquote, Quote freiwillige Aufgabenerfüllung) wiedergegeben werden, zu unterscheiden.

Tabelle 8: Deskriptive Statistik der Kennzahlen nach den 53 Kreiseinheiten im Durchschnitt von 2010–2016

Indikator	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Finanzierungssaldo	40,90 €/EW	119,40 €/EW	-345,80 €/EW	401,90 €/EW
Gesamtverschuldung	1.075,40 €/EW	638,00 €/EW	255,80 €/EW	3.080,90 €/EW
Eigeneinnahmequote	46,4 %	9,2 %	24,4 %	64,8 %
Sachinvestitionsquote	15,4 %	7,5 %	0,6 %	31,5 %
Zinslastquote	2,0 %	2,0 %	0,3 %	11,0 %
Soziallastquote	15,1 %	9,8 %	5,3 %	39,9 %
Quote freiwillige Aufgabenerfüllung	14,9 %	3,3 %	7,0 %	17,1 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

- Die Gesamtverschuldung weist mit einem durchschnittlichen Wert von 1.075 €/EW eine beträchtliche Höhe auf, die zudem noch enormen Schwankungen zwischen den Kreiseinheiten unterliegt. Dies verdeutlicht die Minimum-Maximum-Spanne, die von geringen 256 €/EW bis zu 3.081 €/EW reicht. Die Spannweite der kommunalen Gesamtverschuldung in Deutschland insgesamt wird durch die 53 Kreiseinheiten ausreichend wiedergegeben, jedoch fällt der für die Jahre 2010 bis 2015 resultierende Durchschnitt der 53 Kreiseinheiten im Vergleich zum gesamten Bundesdurchschnitt (1.792 €/EW, vgl. Statistisches Bundesamt 2017) geringer aus. Der Durchschnitt des Finanzierungssaldos in Euro/EW fällt positiv aus, was darauf hindeutet, dass die Modellregionen insgesamt Finanzierungsüberschüsse aufweisen.
- Bezüglich der in Prozent angegebenen Kennzahlen sind die höchsten Schwankungen bei der Eigeneinnahme- sowie der Soziallastquote festzustellen. Die geringsten Eigeneinnahmequoten entfallen auf die Kreisregionen der ostdeutschen Modellregionen, die höchsten wiederum auf die Metropolregion Nürnberg. Die niedrigsten Soziallastquoten sind ebenfalls in der Metropolregion Nürnberg vorzufinden, u. a. da

⁵⁹ Der Landkreis Coburg würde doppelt erfasst, da er sowohl in der Metropolregion Nürnberg als auch in der Region Coburg vertreten ist. Daher wird er einmal von der Summe der Kreiseinheiten abgezogen.

die Bezirke in Bayern überörtliche Sozialleistungen erfüllen, die dementsprechend die Kreise und kreisfreien Städte nicht belasten. Höhere Soziallastquoten resultieren daher aus den anderen Modellregionen, wobei vorrangig die KielRegion und Neumünster sowie der Wirtschaftsraum Spreewald zu nennen sind. Auch die Sachinvestitionsquote unterscheidet sich je nach Modellregion: Finanzstarke Kreiseinheiten weisen dabei höhere Sachinvestitionsquoten auf als finanzschwächere.⁶⁰

Tabelle 9 zeigt die BRAVAIS-PEARSON-Korrelationskoeffizienten zwischen den einzelnen Variablen. Das Ziel dieser Darstellung besteht darin, zu beurteilen, ob sich die Kennzahlen gegenseitig erheblich beeinflussen oder nicht. Dabei sollte erst im Falle einer ausgesprochen hohen Korrelation überlegt werden, ob eine der Kennzahlen aus dem Indikator zu entfernen ist. Eine Eliminierung einer Variablen aus einem Indikator ist vor allem dann sinnvoll, wenn die bestehende (zu) hohe Korrelation inhaltlich stichhaltig begründbar ist. So ist es bspw. zweckdienlich, nicht die Variablen „Soziallastquote“ und „Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften“ in einem Indikator zu nutzen, da diese den gleichen Sachverhalt (hier: die Belastungen der kommunalen Haushalte mit sozialen Leistungen in einer Kreiseinheit) darstellen und dadurch hoch miteinander korrelieren. Mit Blick auf Tabelle 9 wird deutlich, dass die Soziallastquote und die Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung sowohl miteinander als auch mit der Eigeneinnahmequote und der Sachinvestitionsquote korrelieren. Beide Variablen werden jedoch beibehalten:

Tabelle 9: Korrelation zwischen den Variablen auf Basis der 53 Kreiseinheiten⁶¹

Indikator	Finanzierungssaldo	Gesamtverschuldung	Eigeneinnahmequote	Sachinvestitionsquote	Zinslastquote	Soziallastquote	Quote freiwillige Aufgabenerfüllung
Finanzierungssaldo	1	0,078	0,053	0,290*	-0,516**	-0,231	0,025
Gesamtverschuldung		1	-0,139	-0,267	0,065	0,26	-0,013
Eigeneinnahmequote			1	0,334*	-0,12	-0,608**	0,630**
Sachinvestitionsquote				1	-0,277*	-0,749**	0,572**
Zinslastquote					1	-0,043	0,164
Soziallastquote						1	-0,779**
Quote freiwillige Aufgabenerfüllung							1

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

- **Soziallastquote und Eigeneinnahmequote:** Die Korrelation der Soziallast- mit der Eigeneinnahmequote ist stark negativ (-0,608), was allerdings vorrangig auf die Metropolregion Nürnberg zurückzuführen ist. Die kommunalen Einheiten weisen neben den Modellregionen Stuttgart und Landkreis Bergstraße die höchsten Eigeneinnahmequoten auf. Hinzu kommt, dass die kommunalen Haushalte unterschiedlich stark durch soziale Ausgaben belastet werden je nachdem, welchem Bundesland sie zugehörig sind. So weisen die Kommunen Bayerns vergleichsweise niedrige Soziallastquoten (bei recht hohen Eigeneinnahmenquoten) auf, weil die Regierungsbezirke als überörtliche Träger der Sozialhilfe fungieren. Daher werden die Ergebnisse des Vergleichs der Modellregionen hier zwar stark von den bayerischen Kommunen beeinflusst, bei einem späteren Bundesvergleich von Regionen, welcher ja originäres Ziel der Entwicklung des Indikatorenmodells ist, würde dieser Effekt aber wieder relativiert. Aus diesem Grund soll die Soziallastquote trotz der hier vorhandenen Korrelation mit der Eigeneinnahmequote im Indikator beibehalten werden.

⁶⁰ Der Zusammenhang ist allerdings nur schwach positiv ausgeprägt (Korrelationskoeffizient < 0,35).

⁶¹ * Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

- **Soziallastquote und Sachinvestitionsquote:** Die hohe negative Korrelation der Soziallast- mit der Sachinvestitionsquote ist ebenso vorrangig auf den Umstand zurückzuführen, dass 33 der 53 Kreiseinheiten der Metropolregion Nürnberg entstammen, welche im Durchschnitt die mit Abstand höchsten Sachinvestitionsquoten und zugleich geringsten Soziallastquoten aufweisen. Wichtig ist hierbei jedoch außerdem, dass die Ausgaben für soziale Leistungen in den Kreisen und kreisfreien Städten anfallen. Während letztere durchaus einen größeren Handlungsspielraum für Sachinvestitionen haben, sofern die Ausgaben für Sozialleistungen geringer ausfallen, verzeichnen die Kreise generell weniger Sachinvestitionen, da i. d. R. der Großteil des Haushaltsbudgets für soziale Leistungen verbraucht wird. Sachinvestitionen werden dagegen vorrangig von den kreisangehörigen Gemeinden erbracht, die wiederum keine Sozialleistungsträger sind, sondern nur über die Kreisumlage an den Sozialausgaben der Landkreise beteiligt werden. Beide Quoten hängen deshalb zwar miteinander zusammen, jedoch gilt auch hier die bereits genannte Zielstellung des Indikatorenmodells, und der hier für die 53 Kreiseinheiten ermittelte Zusammenhang wird für sich die Gesamtheit der kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland mit großer Sicherheit ebenfalls relativieren. Daher soll auch die Sachinvestitionsquote beibehalten werden.
- **Quote freiwillige Aufgabenerfüllung und Eigeneinnahmequote:** Eine hohe Eigeneinnahmequote bescheinigt auch eine hohe Quote an freiwillige Aufgabenerfüllung. Auch hier ist der Blick auf die Metropolregion Nürnberg maßgeblich, da diese allgemein hohen Quoten in beiden Indikatoren aufweisen. Allgemein scheint dieser Zusammenhang nachvollziehbar, da ein erhöhtes Volumen an eigens erwirtschafteten Steuern oder Gebühren von Kommunen eher zu einer Steigerung der Sachinvestitionen beitragen soll. Sachinvestitionen werden zudem zumeist in freiwilligen Aufgabenbereichen erbracht, weshalb sich der Zusammenhang vorrangig in dieser Kennzahl wiederfindet. Dennoch ist die vergleichsweise hohe Korrelation kein sachgerechter Grund für die Eliminierung einer der Kennzahlen.
- **Quote freiwillige Aufgabenerfüllung und Soziallastquote:** Steigen die Ausgaben einer Kreiseinheit für soziale Leistungen, dann sinkt die freiwillige Aufgabenerfüllung. Dieser Zusammenhang erscheint logisch, da ein vorrangig für Sozialleistungen zu veranschlagendes Budget kaum noch Raum für freiwillige Aufgabenerfüllung lässt. Diese Problematik sollte allerdings in einem Indikatorenmodell, das die kommunale Finanzlage widerspiegeln soll, erfasst werden. Zumal auch hier erneut die Ungleichverteilung der 53 kommunalen Einheiten über Deutschland hinweg einen Einflussfaktor darstellt: Hohe Quoten an freiwilliger Aufgabenerfüllung treffen hier auf geringe Soziallastquoten. Da alle anderen Kreiseinheiten eine höhere Quote an sozialen Leistungen und zugleich eine geringere Quote an freiwilliger Aufgabenwahrnehmung aufweisen, ist der gemessene Zusammenhang zwar folgerichtig, stellt jedoch wiederum keinen Grund dafür dar, eine der Variablen aus dem Indikator zu streichen.

Methodisch wurde zunächst für die einzelnen Kennzahlen eine Gewichtung festgelegt. Diese erfolgte dabei auf Basis der eigenen langjährigen Expertise der Gutachter im Forschungsfeld Kommunalfinanzen als auch unter Berücksichtigung der Bedeutung einzelner Kennzahlen basierend auf der entsprechenden Fachdiskussion. Im Ergebnis wurden die einzelnen Indikatoren wie folgt in Tabelle 10 dargestellt gewichtet:

Tabelle 10: Wichtung der Kennzahlen des Indikators „kommunale Finanzlage“

Indikator	Gesamtgewichtung	Gewichtung Gliederungszahl (Mittelwert)	Gewichtung Indexzahl (Entwicklungstrend)
Finanzierungssaldo	5 %	2,5 %	2,5 %
Gesamtverschuldung	5 %	2,5 %	2,5 %
Eigeneinnahmequote	20 %	10 %	10 %
Sachinvestitionsquote	25 %	12,5 %	12,5 %
Zinslastquote	5 %	2,5 %	2,5 %
Soziallastquote	20 %	10 %	10 %
Quote freiwillige Aufgabenerfüllung	20 %	10 %	10 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die Problematik der Verwendung des Finanzierungssaldos wurde mehrfach benannt. Daher wurde dieser mit 5 % gewichtet. Gleiches gilt für die Gesamtverschuldung, auch diese wurde mit 5 % relativ gering gewichtet.

Wesentlich zur finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune trägt bei, wie sie ihre Einnahmen aus eigenen Einnahmequellen, darunter Steuereinnahmen sowie Gebühren und Beiträge, generieren kann. Daher ist die Gewichtung der Eigeneinnahmequote, d. h. der Anteil der kommunalen Einnahmen aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben, Gebühren und Entgelten an den Gesamteinnahmen, mit 20 % vergleichsweise hoch.

Auch die Sachinvestitionsquote als Kennzahl für Investitionen in die kommunale Infrastruktur ist eine gewichtige Kennzahl, da Infrastrukturinvestitionen einerseits das kommunale Anlagevermögen erhöhen, andererseits eine gut ausgebaute Infrastruktur grundsätzlich positiv auf die wirtschaftlichen und demografischen Entwicklungstrends wirkt. Daher wurde diese Kennzahl mit 25 % gewichtet.

Insbesondere im gegenwärtigen Zinsumfeld und im Rahmen des Zins- und Schuldenmanagements spielen die Ausgaben für den Schuldendienst nur noch eine untergeordnete Rolle, dennoch können hier relativ hohe Absolutbeträge anfallen. Besonders bei Kassenkrediten müssen diese Zahlungen aus dem allgemeinen Haushalt erfolgen, d. h. sie werden nicht durch Einnahmen aus entsprechenden Investitionen gedeckt und stehen daher an anderer Stelle nicht zur Verfügung. Folglich soll auch die Zinslastquote berücksichtigt werden, jedoch mit einer geringen Gewichtung von 5 %.

Eine wichtige Kennzahl zur finanziellen Handlungsfähigkeit stellt wiederum der Anteil der Ausgaben für soziale Leistungen dar. Da hier nur ein Teil durch den Bund erstattet wird, sind auch diese aus dem allgemeinen kommunalen Haushalt zu bestreiten und nicht für bspw. investive Maßnahmen oder freiwillige Leistungen verfügbar. Die Gewichtung der Soziallastquote fällt mit 20 % daher relativ hoch aus.

Wie ebenfalls bereits ausgeführt wurde, können die Ausgaben für die freiwillige Aufgabenerfüllung als Ausmaß des eigenen kommunalen Gestaltungsspielraums im Sinne der kommunalen Selbstverwaltungshoheit, aber auch als Indiz der kommunalen Finanzlage interpretiert werden. Daher soll diese Quote ebenso mit 20 % gewichtet werden.

Die Ausprägungen der Kennzahlen, folglich die Mittelwerte der Jahre 2010 bis 2016 in €/EW bzw. die Entwicklungen in Prozent, wurden anschließend unter Anwendung einer sog. z-Transformation standardisiert. Infolge der Transformation sind alle Indikatoren dimensionslos und weisen einen Mittelwert von 0 sowie eine Standardabweichung von 1 auf. Ein Grund dafür besteht darin, dass der Finanzierungssaldo in €/EW nicht unnormiert mit der Eigeneinnahmenquote verglichen werden kann, da diese mit der Einwohnerzahl bzw. den bereinigten Einnahmen unterschiedliche Bezugsgrößen aufweisen. Im unnormierten Fall wäre der Einfluss des Finanzierungssaldos in €/EW auf die Gesamtkennzahl trotz im Vergleich zur Eigeneinnahmenquote viel niedrigeren Gewichtung deutlich höher. Die Vereinheitlichung der Streuung ist darüber hinaus essentiell, um Indikatoren mit einer niedrigen Streuung das gleiche Gewicht beizumessen wie Indikatoren mit einer hohen Streuung. So ist die Varianz der Gesamt-

verschuldung je Einwohner um ein Vielfaches höher als beim Finanzierungssaldo je Einwohner.⁶² Da es begründete Annahmen für eine höhere Bedeutung bestimmter Kennzahlen innerhalb des Indikators gibt, werden diese über die in Tabelle 10 gezeigten Faktoren gewichtet.

Alle Kennzahlen im Indikator sollten die gleiche Bewertungsrichtung aufweisen. Hohe Werte bedeuten grundsätzlich einen hohen finanziellen Spielraum, während niedrige Werte einen geringen Spielraum mit sich bringen. Jene Indikatoren, bei denen hohe Werte stattdessen einen niedrigen Handlungsspielraum angeben, werden am Mittelwert gedreht. Dies sind die Gesamtverschuldung in €/EW, die Zinslastquote und die Soziallastquote.

Der Gesamtindikator einer Modellregion bzw. einer Kreiseinheit entspricht schließlich der Summe der skalierten Werte der jeweiligen Kennzahl multipliziert mit seiner jeweiligen Gewichtung. Die Modellregionen wurden auf Basis des 1. und 3. Quartils des Indikators der 53 Kreiseinheiten abschließend den drei genannten Indiktorausprägungen, deren Ausprägungen in Tabelle 11 gezeigt werden, zugeordnet.

Folglich wurde die Klasseneinteilung wie folgt vorgenommen:

- geringer finanzieller Handlungsspielraum: Indiktorausprägung < -0,259
- auskömmlicher finanzieller Handlungsspielraum: Indiktorausprägung ≥ -0,259 bis < 0,291
- hoher finanzieller Handlungsspielraum: Indiktorausprägung ≥ 0,291

Tabelle 11: Statistische Kennzahlen des Indikators „kommunale Finanzlage“

Statistische Kennzahl	Ausprägung
Minimum	-0,735 (Landkreis Mansfeld-Südharz, Modellregion Halle)
25 %-Quartil	-0,259 (Kreisfreie Stadt Erlangen / Landkreis Nürnberger Land, Metropolregion Nürnberg)
Median	0,131 (Landkreis Haßberge / Stadt Bamberg, Metropolregion Nürnberg)
75 %-Quartil	0,291 (Landkreis Coburg, Modellregion Coburg / kreisfreie Stadt Schwabach, Metropolregion Nürnberg)
Maximum	0,681 (Landkreis Erlangen-Höchststadt, Metropolregion Nürnberg)

Die Werte für das 1. und 3. Quartil sowie den Median sind Mittelwerte der Ausprägungen der beiden jeweils ausgewiesenen Kreiseinheiten.

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Am Beispiel der Modellregionen ergibt sich dann die in Tabelle 12 dargestellte Einteilung der kommunalen Finanzlage, welche zudem noch in eine Rangfolge gebracht werden kann:

⁶² Im Falle der Gesamtverschuldung je EW beläuft sich die Varianz auf 406.981 €/EW, beim Finanzierungssaldo je EW sind es 14.245 €/EW.

Tabelle 12: Klassifizierung der Modellregionen nach dem Indikator „kommunale Finanzlage“

Modellregion	Indikator- ausprägung	Rang- folge	Klassenzuordnung
Stuttgart	0,773	1	hoher finanzieller Handlungsspielraum
Metropolregion Nürnberg	0,534	2	hoher finanzieller Handlungsspielraum
Landkreis Coburg	0,311	3	hoher finanzieller Handlungsspielraum
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt	0,010	4	auskömmlicher finanzieller Handlungsspielraum
Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen	-0,020	5	auskömmlicher finanzieller Handlungsspielraum
Landkreis Barnim	-0,039	6	auskömmlicher finanzieller Handlungsspielraum
Landkreis Bergstraße	-0,085	7	auskömmlicher finanzieller Handlungsspielraum
KielRegion und Neumünster	-0,276	8	geringer finanzieller Handlungsspielraum
Regiopolregion Bielefeld	-0,287	9	geringer finanzieller Handlungsspielraum
Wirtschaftsraum Spreewald	-0,310	10	geringer finanzieller Handlungsspielraum
Halle	-0,413	11	geringer finanzieller Handlungsspielraum
inndeland	-0,574	12	geringer finanzieller Handlungsspielraum

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

4.2 Typisierung der Modellregionen nach raumstrukturellen Variablen

Die oben beschriebene fiskalische Regionstypisierung, welche das Ziel hat, fiskalische Handlungsspielräume der Kommunen einer Region zu bewerten, soll nun mit raumstrukturellen Variablen in Verbindung gebracht werden. Hierdurch kann abgeschätzt werden, inwiefern die fiskalischen Handlungsspielräume der Modellregionen räumlich strukturell bedingt sind und vice versa. Zur Bestimmung der Raumstruktur der Modellregionen wurde zum einen folgende Typisierungen des BBSR verwendet:

- Kreistyp (kreisfreie Großstadt, städtische Kreise, ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen, dünn besiedelte ländliche Kreise)
- städtischer / ländlicher Raum

Hierbei wurde jeder Modellregion diejenige Kategorie zugewiesen, in der der größte Anteil der Bevölkerung 2016 lebte.

Zur Abbildung der wirtschafts- und sozialstrukturellen Lage der Modellregion wurde ein bestehendes Strukturindikatorenmodell aktualisiert und eine Bewertung aller 401 deutschen Kreise für die Jahre 2015 und 2010 vorgenommen. Auf dieser Grundlage wurde – analog zum Indikator „kommunale Finanzlage“ – anhand der Quartile eine dreiteilige Klassifikation in strukturstarke, strukturell durchschnittlich entwickelte und strukturschwache Regionen vorgenommen⁶³. Der Strukturindikator wurde für die zwölf Modellregionen auf Basis der summierten absoluten Werte der zugehörigen Kreise gebildet, anschließend wurden sie den drei entsprechenden Strukturklassen zugeordnet. Aufgrund einer besseren Datenverfügbarkeit wurden abweichend zum Indikator „kommunale Finanzlage“ alle Kreise verwendet, auf deren Gebiet mindestens eine zur Modellregion zugehörigen Kommune liegt (vgl. Tabelle 13).

⁶³ Im Unterschied zum Finanzindikator wurden alle Kreiseinheiten der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigt.

Tabelle 13: Anzahl der genutzten Kreiseinheiten je Modellregion für den Strukturindikator

Modellregion	kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	kreisfreie Städte
KielRegion und Neumünster	250	2	2
Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen	24	5	2
Metropolregion Nürnberg	565	22 (23) ⁶⁴	11
Landkreis Barnim	25	1	0
Landkreis Bergstraße	22	1	0
Regiopolregion Bielefeld	10	3	1
Landkreis Coburg	17	1	0
Halle	75	3	0
indeland	7	1	1
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt	38	1	0
Stuttgart	17	5	1
Wirtschaftsraum Spreewald	53	3	1
Summe	1.103	46 (47)	21

Quelle: Eigene Darstellung.

Das verwendete Strukturindikatorenmodell ist von Gärtner (2008) in Anlehnung an den Raumordnungsbericht 2005 (vgl. BBR 2005) erstellt worden, um einen einfachen Überblick (d. h. die ausschließliche Verwendung von INKAR-Daten) über die relative wirtschaftsstrukturelle Lage der deutschen Kreise zu erhalten. Der Strukturindikator wird anlassbezogen vom Institut Arbeit und Technik verwendet und entsprechend aktualisiert (vgl. bspw. Brandt et al. 2019). Tabelle 14 beschreibt die sechs Variablen mit entsprechender Gewichtung und ihren Einfluss auf den Strukturindikator. Die Gewichtungsfaktoren wurden qualitativ bestimmt und messen den vier Dimensionen Beschäftigung (Variable 1 bis 3), Bevölkerungsentwicklung (Variable 4), Armut (Variable 5) und Produktivität (Variable 6) etwa gleiche Bedeutung zu. Ohne Zweifel unterliegt der Gewichtung eine gewisse „Beliebigkeit“, sie hat sich in der Praxis aber dahingehend bewährt, dass sowohl wirtschaftlich starke Kernstädte (z. B. Stuttgart, München) als auch die Umlandkreise der Metropolen als strukturstarke Kreise identifiziert werden. Einzelne Variablen wie die SGB II-Quote sind zur Kategorisierung der Wirtschaftsstruktur nicht geeignet, da der Besatz an SGB II-Empfängern verglichen mit ländlichen Regionen in den Metropolen relativ hoch ausfällt.

Tabelle 14: Variablen und Gewichtung des Strukturindikator 2015

Variable	Beschreibung	Gewichtung	Einfluss auf Strukturstärke
1. Beschäftigungsentwicklung	Entwicklung der Zahl der SV-Beschäftigten in Prozent (2013–2015)	10 %	+
2. Erwerbstätigenbesatz	Erwerbstätige je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter (2015)	10 %	+
3. Beschäftigte in wissensintensiven Industrien	Anteil der SV-Beschäftigten in wissensintensiven Industrien an den SV-Beschäftigten in Prozent (2015)	10 %	+
4. Bevölkerungsentwicklung (zensusbasiert)	Entwicklung der Zahl der Einwohner in Prozent (2013–2015)	20 %	+
5. SGB II-Quote	Anteil erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Personen im SGB II an den unter 65-jährigen in Prozent (2015)	30 %	-
6. BIP je Erwerbstätigem	Bruttoinlandsprodukt in 1.000 € je Erwerbstätigem (2015)	20 %	+

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

⁶⁴ Auch hier wurde die Doppelzählung Coburgs berücksichtigt.

Tabelle 15 stellt die deskriptive Statistik der sechs Kennzahlen für die 401 deutschen Kreise für das Jahr 2015 dar. Wie die Nennung des Minimums und Maximums verdeutlicht, weist kein Kreis in mehreren Indikatoren die niedrigsten bzw. höchsten Merkmalsausprägungen auf. Dies deutet bereits an, dass die einzelnen Indikatoren nicht deckungsgleich sind. Die Korrelationskoeffizienten nach BRAVAIS-PEARSON bestätigen diese Beobachtung (vgl. Tabelle 16). So korrelieren die meisten Indikatoren hoch signifikant miteinander, die Stärke der Zusammenhänge ist jedoch immer kleiner als 0,5. Hierbei korreliert die SGB II-Quote negativ mit Beschäftigungsentwicklung, Bevölkerungsentwicklung und Beschäftigte in wissensintensiven Industrien. Der positive Zusammenhang mit dem Erwerbstätigenbesatz erklärt sich gegebenenfalls dadurch, dass erwerbstätige ALG II-Bezieher ebenfalls als SGB II-Empfänger zählen und generell in Großstädten sowohl der Erwerbstätigenbesatz als auch die SGB II-Quote höher ausfallen als in ländlich geprägten Kreisen.

Tabelle 15: Deskriptive Statistik der Kennzahlen des Strukturindikators für die 401 Kreiseinheiten 2015

Indikator	Mittelwert	Standard- abweichung	Minimum	Maximum
1. Beschäftigungsentwicklung (2013 bis 2015)	3,53 %	2,11 %	-3,13 % (Herne)	10,56 % (Fürth)
2. Erwerbstätigenbesatz	79,01 %	21,56 %	39,02 % (Südwestpfalz)	200,91 % (Schweinfurt)
3. Beschäftigte in wissensintensiven Industrien	10,53 %	9,20 %	0,42 % (Cottbus)	56,99 % (Wolfsburg)
4. Bevölkerungsentwicklung (zensusbasiert)	1,49 %	1,23 %	-1,39 % (Altenbg. Land)	7,16 % (Trier)
5. SGB II-Quote	7,94 %	4,51 %	1,09 % (Eichstätt)	23,79 % (Bremerhaven)
6. BIP je Erwerbstätigem in 1.000 €	65,58	10,86	49,05 (Erzgebirgskreis)	141,43 (Ingolstadt)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 16: Korrelation zwischen den Variablen auf Basis der 401 Kreiseinheiten

Indikator	Be- schäftigungs- entwicklung (2013–2015)	Erwerbs- tätigenbesatz	Beschäftigte in wissens- intensiven Industrien	Bevölke- rungsentwick- lung (zensus- basiert)	SGB II-Quote	BIP je Erwerbs- tätigem
Beschäftigungsentwicklung (2013–2015)	1	-0,025	0,098*	0,465**	-0,423**	0,256**
Erwerbstätigenbesatz		1	0,302**	0,278**	0,151**	0,317**
Beschäftigte in wissensintensiven Industrien			1	0,070	-0,321**	0,486**
Bevölkerungsentwicklung (zensusbasiert)				1	-0,117*	0,334**
SGB II-Quote					1	-0,176**
BIP je Erwerbstätigem						1

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Analog zum Indikator der kommunalen Finanzlage wurde zur Erstellung des Strukturindikators eine z-Transformation vorgenommen, um die Merkmalsausprägungen der sechs Kennzahlen zu standardisieren. Die so standardisierten Kennzahlen wurden anschließend für die Bildung des Indikators entsprechend ihrer Gewichtung für jede Kreiseinheit summiert. Die z-transformierte SGB II-Quote wurde am Mittelwert gedreht, da hohe Ausprägungen mit Strukturschwäche einhergehen. Für den so berechneten Strukturindikator signalisieren hohe Werte Strukturstärke, während niedrige Werte Strukturschwäche anzeigen. Tabelle 17 stellt die statistischen Kennzahlen des Strukturin-

diktors dar. Aufgrund der Normierung der Variablen liegt der Median mit 0,032 nahe 0. Als strukturell herausgeforderter Landkreis wird für 2015 Mansfeld-Südharz ausgewiesen, der Teil der Modellregion Halle ist. Die Audi-Stadt Ingolstadt erreicht 2015 den höchsten Strukturindikatorenwert.

Tabelle 17: Statistische Kennzahlen des Strukturindikators auf Basis der 401 Kreise

Statistische Kennzahl	2015
Minimum	-1,713 (Mansfeld-Südharz)
25 %-Quartil	-0,345 (Merzig-Wadern)
Median	0,032 (Teltow-Fläming)
75 %-Quartil	0,411 (Stormarn)
Maximum	2,760 (Ingolstadt)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Für die zwölf Modellregionen zeigt Tabelle 18 die Strukturindikatorwerte für 2015 und 2010 sowie die BBSR-Regionstypen. Entsprechend der Quartileinteilung aus Tabelle 17 auf Basis der 401 Kreise wurden die Modellregionen auf Basis des Strukturindikators für das Jahr 2015 in

- strukturstarke ($< -0,345$; 25 %-Quartil),
- strukturell durchschnittlich entwickelt ($-0,345$ bis $0,411$) und
- strukturschwache ($\geq 0,411$; 75 %-Quartil)

Regionen eingeteilt. Es ergibt sich folgende Rangfolge: Die süddeutschen Modellregionen Stuttgart, Landkreis Bergstraße und Metropolregion Nürnberg sind Spitzenreiter und weisen Indikatorwerte zwischen 0,977 bis 0,212 auf, weswegen sie auch im Bundesdurchschnitt überdurchschnittlich strukturstark sind. Bei Betrachtung der Quartile aller 401 Kreise wird allerdings nur die Modellregion Stuttgart als strukturstark ausgewiesen. Im Mittelfeld der zwölf Modellregionen befinden sich die Regiopole Bielefeld, der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen, der Landkreis Coburg, die KielRegion und Neumünster sowie das indeland. Indikatorenprägungen zwischen $-0,074$ und $-0,226$ verdeutlichen, dass das Mittelfeld der Modellregionen im Vergleich zu den 401 Kreisen bereits nur als strukturell durchschnittlich entwickelt gilt. Die vier ostdeutschen Modellregionen Landkreis Barnim, Wirtschaftsraum Spreewald, Landkreis Saalfeld-Rudolstadt und Halle sind laut Strukturindikator auch die schwächsten Modellregionen und finden sich alle im Quartil der schwächsten Kreise, weshalb sie als strukturschwache Regionen klassifiziert wurden. Die dynamische Betrachtung verändert die Rangfolge auffällig. Aufsteiger ist die Modellregion Stuttgart, gefolgt vom Landkreis Barnim. Alle anderen Regionen stagnierten im Fünf-Jahres-Vergleich oder verloren zum Teil sogar recht deutlich (Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, Halle und Wirtschaftsraum Spreewald).

Tabelle 18: Raumstruktur der Modellregionen

Modellregion	Kreistyp	Raumtyp	Strukturindikator 2010	Rangfolge Strukturindikator 2010	Strukturindikator 2015	Rangfolge Strukturindikator 2015	Veränderung Strukturindikator 2015 gegenüber 2010	Klassenzuordnung
Stuttgart	SK	SR	0,674	1	0,977	1	+0,302	strukturstarke Region
Landkreis Bergstraße	SK	SR	0,253	4	0,277	2	+0,024	strukturell durchschnittlich entwickelte Region
Metropolregion Nürnberg	DLK	LR	0,206	5	0,212	3	+0,006	strukturell durchschnittlich entwickelte Region
Regiopole Bielefeld	LK	SR	-0,074	3	-0,003	4	+0,071	strukturell durchschnittlich entwickelte Region
Kommunalverbund Nds./Bremen	KG	SR	-0,073	7	-0,120	5	-0,047	strukturell durchschnittlich entwickelte Region
Landkreis Coburg	LKV	LR	-0,131	6	-0,161	6	-0,030	strukturell durchschnittlich entwickelte Region
KielRegion und Neumünster	LKV	LR	-0,211	9	-0,285	7	-0,074	strukturell durchschnittlich entwickelte Region
in der Region	SK	SR	-0,226	8	-0,295	8	-0,069	strukturell durchschnittlich entwickelte Region
Landkreis Barnim	LKV	LR	-0,612	2	-0,412	9	+0,200	strukturschwache Region
Wirtschaftsraum Spreewald	DLK	LR	-0,459	12	-0,658	10	-0,199	strukturschwache Region
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt	DLK	LR	-0,698	10	-0,849	11	-0,151	strukturschwache Region
Halle	LKV	LR	-0,916	11	-1,083	12	-0,167	strukturschwache Region

SK...Städtischer Kreis

LKV... Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen

DLK... dünn besiedelter ländlicher Kreis

KG... kreisfreie Großstadt

SR... Städtischer Raum

LR... Ländlicher Raum

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die insgesamt eher unterdurchschnittliche Strukturstärke der Modellregionen (sowohl in der statischen als auch in der dynamischen Betrachtung) ist durchaus im Sinne des Modellauftrages, welcher sich insbesondere an Regionen mit regionalem Entwicklungsbedarf richtete. Die Einteilung spiegelt ferner relativ gut die regionalentwicklerischen Erwartungen wider (d. h. wirtschaftlich starker Süden, strukturschwächerer Osten) und ist tendenziell im Einklang mit der Selbstwahrnehmung der Modellregionen (entsprechend der Bereisungen). So berichteten die Akteure der Modellregion Barnim von „Wachstumsschmerzen“, welche zusätzliche Investitionen notwendig machen. Auch die regionalentwicklerischen Herausforderungen in den Modellregionen Stuttgart und Metropolregion Nürnberg stehen eher mit Wachstum in Verbindung. Die Modellregionen Halle und Landkreis Saalfeld-Rudolstadt bewerteten ihre wirtschaftliche Situation negativ, was sich im Strukturindikator wiederfindet.

4.3 Zusammenführung der Strukturindikatorik mit dem Indikatorenmodell „kommunale Finanzlage“

Folgend wird die Zusammenführung der Strukturindikatorik mit der Einteilung der kommunalen Finanzlage für die zwölf Modellregionen skizziert. Wie aus Tabelle 19 hervorgeht, stehen der Strukturindikator und der Indikator „kommunale Finanzlage“ der zwölf Modellregionen im Verhältnis zueinander, sind jedoch nicht deckungsgleich (Korrelationskoeffizient = 0,695). Die Modellregion Stuttgart schneidet in beiden Indikatoren stark überdurchschnittlich ab (75 %-Quartil), die Modellregionen Halle und Wirtschaftsraum Spreewald sind nach den Indikatoren sowohl strukturschwach und weisen auch geringe finanzielle Handlungsspielräume auf. Auffällige Abweichungen gibt es für den Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, welcher zwar strukturschwach ist, beim Finanzindikator jedoch im Durchschnitt der Kreiseinheiten in den Modellregionen liegt. Die Metropolregion Nürnberg und der Landkreis Coburg verzeichnen eine durchschnittliche Strukturstärke und zugleich überdurchschnittliche finanzielle Handlungsspielräume. Umgekehrt auffällig sind die Modellregionen indeland und Regiopoleregion Bielefeld sowie die KielRegion und Neumünster, die zwar vom Strukturindikator als strukturell durchschnittlich entwickelte Region ausgewiesen werden, jedoch laut Indikator „kommunale Finanzlage“ fiskalisch angespannte Haushalte aufweisen.

Tabelle 19: Einstufung der Modellregionen in ein „Ampelsystem“

Modellregion	Kreistyp	Strukturindikator 2015	Indikator Finanzlage (2010–2016)	„Ampelphase“	Gleichgewichteter Gesamtindikator
Stuttgart	SK	0,977	0,773	grün	0,875
Landkreis Bergstraße	SK	0,277	-0,085	gelb	0,096
Metropolregion Nürnberg	DLK	0,212	0,534	grün	0,344
Kommunalverbund Nds./Bremen	KG	-0,003	-0,020	gelb	-0,011
Regiopoleregion Bielefeld	SK	-0,12	-0,287	rot	-0,203
Landkreis Coburg	LKV	-0,161	0,311	grün	0,075
KielRegion und Neumünster	LKV	-0,285	-0,276	gelb	-0,281
indeland	SK	-0,295	-0,574	rot	-0,510
Landkreis Barnim	LKV	-0,412	-0,039	rot	-0,226
Wirtschaftsraum Spreewald	DLK	-0,658	-0,310	rot	-0,484
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt	DLK	-0,849	0,010	rot	-0,419
Halle	LKV	-1,083	-0,413	rot	-0,748

KG kreisfreie Großstadt
 SK Städtischer Kreis
 LKV ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen
 DLK dünn besiedelter ländlicher Kreis

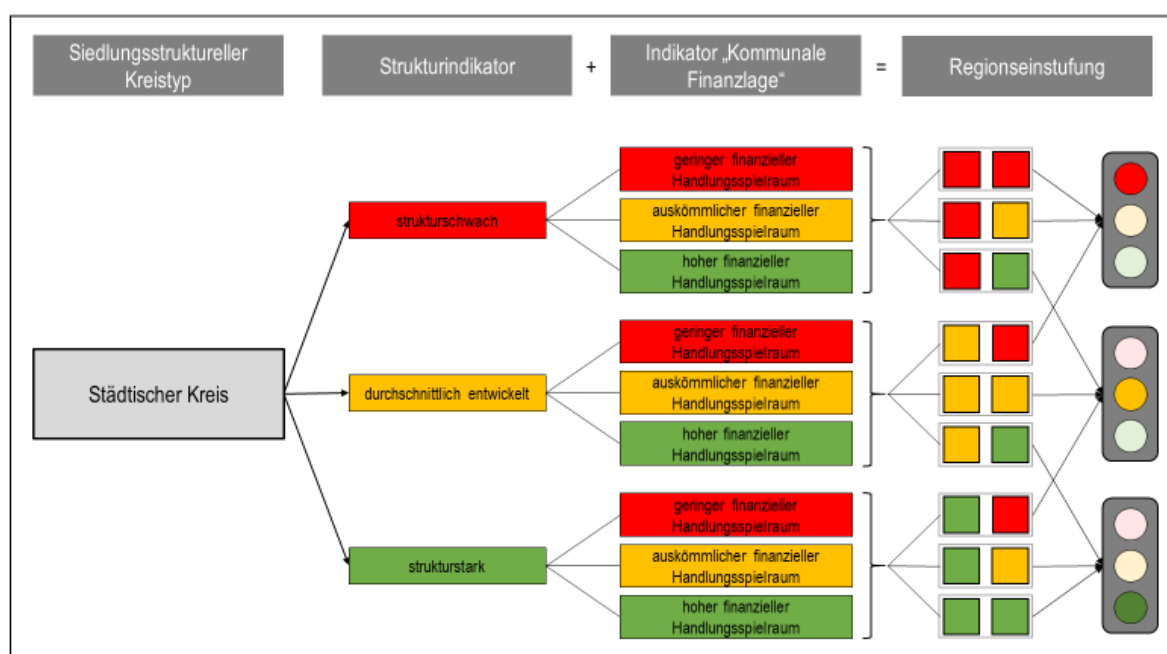
Quelle: Eigene Darstellung.

Aufgrund der abweichenden Grundgesamtheit (401 versus 53 Kreise) sowie Unterschieden in der Anzahl der Kreiseinheiten für die zwölf Modellregionen (67 versus 53) sind der vorgenommene Vergleich der Modellregionen und die Zusammenführung der Indikatorenmodelle nur mit Einschränkungen möglich. So sind die Ausprägungen der Indikatorenwerte und auch die Einteilung der Modellregionen in die drei Typen von der abweichenden Grundgesamtheit beeinflusst. Die Rangfolgen der zwölf Modellregionen entsprechend der Indikatorenmodelle werden hingegen nicht von der abweichenden Grundgesamtheit berührt, da sie sich aus den absoluten Werten der Modellregionen bilden. Nachfolgend werden, ungeachtet der eingeschränkten Vergleichbarkeit, mehrere Möglichkeiten der Zusammenführung der Indikatorenmodelle skizziert.

Eine einfache Möglichkeit der Zusammenführung ist eine kombinierte Ampeldarstellung (siehe Abbildung 20). Hierbei wird der Bewertung der strukturellen und finanziellen Lage der Regionen die gleiche Bedeutung zugesprochen. Dadurch kann eine Region anhand der wirtschaftsstrukturellen Gegebenheit und des kommunalen finanziellen

Handlungsspielraums grundlegend beurteilt werden. Diese weist jedoch lediglich einen informativen Charakter auf und soll zur Beurteilung dienen, inwieweit möglicherweise infolge einer angespannten wirtschaftlichen und finanziellen Situation besondere Handlungsbedarfe bestehen bzw. alternative Organisations-, Finanzierungs- und Umsetzungsformen angebracht sein können. Tabelle 19, Spalte 5 stellt die Ampeleinteilung der Modellregionen anhand der Systematik aus Abbildung 20 dar. Die Modellregionen Stuttgart, Metropolregion Nürnberg und der Kreis Coburg erhalten eine grüne Ampel, die Modellregionen Regiopoleregion Bielefeld, indeland, Wirtschaftsraum Spreewald, Landkreis Saalfeld-Rudolstadt und Halle eine rote Ampel. Alternativ kann die Ampeldarstellung auch getrennt nach den beiden Indikatorenmodellen erfolgen (vgl. obige Tabelle 19, Spalte 3 und 4), wodurch die Modellregionen in sechs Klassen eingeteilt werden können. Die so vorgenommene Einteilung unterscheidet detaillierter, in welchen Regionen sich strukturelle und finanzielle Herausforderungen besonders stark überlagern. Die Modellregionen Halle und der Wirtschaftsraum Spreewald werden in der sechsteiligen Klassifikation als besonders herausgefordert hervorgehoben, da sie eine doppelt rote Ampel ausweisen (beide Indikatoren weisen stark unterdurchschnittliche Ausprägungen auf).

Abbildung 20: Zusammenführung der Indikatoren zu einer Regionseinstufung nach einem „Ampelsystem“ am Beispiel des Siedlungsstrukturellen Kreistyps „Städtischer Kreis“



Quelle: Eigene Darstellung.

Die gewählte visuelle Darstellung mittels des Ampelsystems hat den Vorteil, dass schnell Regionen identifiziert werden können, die vor großen strukturellen Herausforderungen stehen und für deren Überwindung nur geringe finanzielle Handlungsspielräume in den Kernhaushalten vorhanden sind (Regionen mit roter Ampel). Jedoch geht mit der dreistufigen (bzw. sechststufigen) Klassifikation Genauigkeit verloren, d. h. der Informationsgehalt der beiden metrisch skalierten Indikatoren wird nur bedingt genutzt. Alternativ besteht die Möglichkeit, die beiden Indikatoren (gleichgewichtet) zu summieren ($\text{Strukturindikator} \cdot 0,5 + \text{Indikator kommunale Finanzlage} \cdot 0,5$), wie in Tabelle 19 (letzte Spalte) geschehen. Hierdurch würden den Modellregionen Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, indeland und Wirtschaftsraum Spreewald ähnlich niedrige Indikatorausprägungen zugeordnet, wodurch die Modellregion Halle als diejenige mit den stärksten Herausforderungen in struktureller und finanzieller Hinsicht hervorsticht. Ob dies sowie die deutlich stärkere Differenzierung der „gelben“ Regionen sachlich und inhaltlich gerechtfertigt ist, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Alternativ könnten zusätzliche Klassen und eine Zuordnung auf bspw. einer fünfstufigen Farbskala eingeführt werden, um eine stärkere Binnendifferenzierung zu erhalten, ohne dabei in eine „pseudogeneue“ Darstellung zu verfallen.

4.4 Zwischenfazit zum Indikatorenmodell

Zur Beurteilung der kommunalfinanzwirtschaftlichen und strukturellen Lage von Regionen wurde die Kombination zweier Indikatorenmodelle vorgeschlagen und die Typisierung der zwölf Modellregionen anhand dieser Indikatoren vorgenommen. Der Indikator „kommunale Finanzlage“ soll die fiskalischen Handlungsspielräume der kommunalen Ebene einer Region typisieren und bildet sich aus sieben Kennzahlen zur Verschuldung sowie den Einnahmen und Ausgaben der Kernhaushalte der Landkreise (inklusive ihrer kreisangehörigen Gemeinden) sowie der kreisfreien Städte einer Region. Zur Typisierung der Wirtschaftsstruktur wurde ein bewährtes Indikatorenmodell verwendet, welches anhand von sechs Kennzahlen Regionen entsprechend ihrer wirtschafts- und sozialstrukturellen Lage bewertet. Dem Strukturindikator wurden siedlungsstrukturelle Merkmale hinzugefügt, die jedoch nur informativen Charakter aufweisen. Die beiden Indikatorenmodelle wurden numerisch zusammengeführt und in Form einer „Ampeldarstellung“ visualisiert. Insgesamt entspricht die Typisierung der Modellregionen anhand der beiden Indikatorenmodelle den kommunalfinanzwirtschaftlichen und regionalentwicklerischen Erwartungen (z. B. starker Süden, schwacher Osten) und korrespondiert auch mit den Einschätzungen der Akteure der zwölf Modellregionen.

Einschränkend muss erneut auf die mit 53 Kreiseinheiten kleine und für Deutschland nicht repräsentative Stichprobe zur Bildung des Indikators „kommunale Finanzlage“ hingewiesen werden. Diese Einschränkung ist dem Umstand geschuldet, dass die entsprechenden Daten aus den kommunalen Kassen- und Jahresrechnungsstatistiken nur für die zwölf Modellregionen zur Verfügung standen. Zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Indikatorenmodells „kommunale Finanzlage“ ist es daher zielführend, diesen für alle Kreiseinheiten in Deutschland zu bilden und daran anschließend zu überprüfen, wie stark die sieben Kennzahlen miteinander korrelieren. Die Verwendung anderer Regionseinteilungen (beispielsweise Kreisregionen) ist dabei prinzipiell möglich, solange sich diese aus den Kreiseinheiten bilden lassen, da die kommunalen Kernhaushalte deckungsgleich mit den Gemeinde- und Kreisgrenzen sind. Ferner sei daran erinnert, dass der Indikator „kommunale Finanzlage“ auf Kennzahlen aus den kommunalen Kernhaushalten basiert, insbesondere Investitionen und Verschuldung können in den kommunalen Extrahaushalten deutlich abweichen. Da die Extrahaushalte sich jedoch nur eingeschränkt den Gemeinden und Kreisen zuordnen lassen (z. B. Problematik kommunaler Betriebe im Eigentum mehrerer Gemeinden), konnten die Extrahaushalte nicht berücksichtigt werden.

Das Indikatorenmodell „kommunale Finanzlage“ und der Strukturindikator wurden bewusst abweichend gebildet. Aufgrund der hohen Volatilität der meisten Finanzkennzahlen wurden Durchschnittswerte über einen relativ langen Zeitraum gewählt (2010 bis 2016), wohingegen sich die wirtschafts- und sozialstrukturellen Kennzahlen weniger volatil zeigen und sich daher für eine jährliche Betrachtung eignen. Auch wurde beim Indikator „kommunale Finanzlage“ der dynamischen Betrachtung eine höhere Bedeutung zugemessen, d. h. für alle Kennzahlen ist die Entwicklung über den Beobachtungszeitraum mit 50 % in die Berechnung eingegangen, wohingegen nur zwei der sechs Kennzahlen des Strukturindikatormodells die Veränderungen bewerten (Beschäftigten- und Bevölkerungsentwicklung). Der Grund hierfür ist, dass Veränderungen im Haushalt zu größeren bzw. kleineren finanziellen Handlungsspielräumen der kommunalen Ebene führen. So bedingt auf der einen Seite ein gewisser Haushaltskonsolidierungsdruck eingeschränkte Handlungsspielräume („Zwang zum Sparen“), und auf der anderen Seite eröffnen überproportional zu den Ausgaben steigende Eigeneinnahmen neue Handlungsspielräume auch für eine aktive Regionalentwicklung.

Ein weiteres Argument für die höhere Gewichtung der dynamischen Betrachtung im Indikatorenmodell „kommunale Finanzlage“ ist die Problematik, dass die kommunale Ebene in jedem Bundesland unterschiedliche Aufgaben wahrnimmt und sich daher die Haushaltsstruktur unterscheidet. Hier sei bspw. auf die Regierungsbezirke als Träger überörtlicher Sozialleistungen verwiesen (etwa in Bayern und Hessen), welche insbesondere Einfluss auf die Soziallastquote der Kommunen nehmen.⁶⁵ Mit der dynamischen Betrachtung wird das grundsätzliche Problem der

⁶⁵ Zur Problematik unterschiedlicher Aufgabenträgerschaften im Bereich Soziales vgl. auch Abschnitt 3.4.

eingeschränkter Vergleichbarkeit über die Grenzen der Länder hinweg umgangen, da die relative Veränderung der Kennzahlen zwischen den Jahren bewertet wird. Dennoch erscheint es nicht sinnvoll, beim Indikationenmodell „kommunale Finanzlage“ ausschließlich auf Entwicklungstrends abzielen, da so die existierenden Ausgangsunterschiede in den Strukturen der kommunalen Haushalte nicht bewertet werden können.

Insgesamt haben sich die entwickelten Indikatorenmodelle und ihre Zusammenführung als umsetzbar und passend erwiesen, um eine einfache Regionstypisierung anhand fiskalischer und struktureller Kennzahlen vorzunehmen. Für das Indikatorenmodell „kommunale Finanzlage“ ist auf Grundlage einer Vollerhebung für Deutschland zu prüfen, ob sich die verwendeten Kennzahlen bewähren. Dabei ist zum einen denkbar, zur Reduzierung des Erhebungsaufwands weniger Kennzahlen zu berücksichtigen, da insbesondere zur Bildung der Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung bereits tief gegliederte Statistiken benötigt werden. Zum anderen könnten aber auch zusätzliche Kennzahlen, etwa zu den Finanzierungssalden in den einzelnen Aufgabenbereichen bzw. Produktgruppen der Kommunen, informativ sein, um im Sinne eines Strategiemonitorings zu erfassen, in welchen Aufgabenbereichen die kommunale Ebene einer Region über- bzw. unterdurchschnittlich viele Haushaltsmittel investiert. Derartige „aufgabenbereichsscharfe“ Kennzahlen waren Gegenstand aller Regionsberichte und wurden in den Planspielen einiger Modellregionen eingesetzt. Aufgrund fehlender Vergleiche zu anderen Regionen bzw. zum Landes- oder Bundesdurchschnitt konnten die Kennzahlen jedoch nur eingeschränkt interpretiert werden. Bei der Indikatorenzusammenführung erscheint besonders die nach den beiden Indikatorenmodellen getrennte Ampeldarstellung informativ, da „auf einen Blick“ eingesehen werden kann, wo sich kommunalfinanzwirtschaftliche und strukturelle Herausforderungen mit besonderer Intensität überlagern. Denn dies sind folglich diejenigen Regionen, die auf aktive Regionalentwicklung zur Verbesserung der wirtschaftstrukturellen Lage angewiesen sind und hierfür nur eingeschränkt kommunale Finanzmittel zur Verfügung haben.

5 Die Bedeutung fiskalischer Rahmenbedingungen für Konzepte und Maßnahmen der Regionalentwicklung vor Ort – Erkenntnisse aus den Modellregionen

Der Abschnitt 5 fasst die Ergebnisse und Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit den Modellregionen zusammen und geht der Frage nach, wie die Kooperation zwischen der fachlich-inhaltlichen und der fiskalischen Arbeitsebene organisiert werden kann. So werden die Planspiele – welche in allen zwölf Modellregionen durchgeführt wurden – in Abschnitt 5.1 kritisch gewürdigt. Abschnitt 5.2 zeigt, vor welchen fiskalischen Herausforderungen die Modellregionen aus ihrer Sicht stehen und welche Lösungsansätze in den zwölf Modellregionen diskutiert wurden, um trotz der Herausforderungen aktive Regionalentwicklung betreiben zu können. Die Ergebnisdarstellung basiert auf der Analyse der Bereisungsprotokolle, den Dokumentationen der Planspiele und relevante Passagen aus den Endberichten bzw. deren Entwürfen der Modellregionen. Die Daten wurden mit Hilfe der qualitativen Datenanalyse-Software MaxQDA in einem deduktiven Vorgehen analysiert.

5.1 Kritische Würdigung der Planspiele

Die Planspiele waren ein zentraler Baustein des Modellvorhabens, um die Ergebnisse der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung, aufbereitet in den jeweiligen Regionsberichten, mit dem Wissen der Finanzverantwortlichen (Kämmerer) und fachlich-inhaltlichen Akteuren zusammenzuführen. Wie in Abschnitt 3 vorgestellt, gab der Regionsbericht einen Überblick über die haushalterische Lage, basierend auf der Darlegung der wesentlichen kumulierten Einnahme- und Ausgabeposten, differenziert nach Kommunaltyp, sowie eine Fortschreibung dieser bis zum Jahr 2020/2021. Hierdurch sollten mögliche fiskalische Effekte einer aktiven Regionalentwicklung vor den Hintergrund der Entwicklung diskutiert und hieraus Ansätze bzw. Umsetzungsprojekte bestimmt oder bereits vorhandene Ansätze weiterentwickelt werden. Im Kern bestand das Planspiel aus der Präsentation und Diskussion des Regionsberichts und einer moderierten Kleingruppendiskussion zu den Ansätzen/Umsetzungsprojekten. Einige Modellregionen ergänzten das Planspiel durch eigene Inputs (z. B. Vorstellung der Umsetzungsprojekte, Präsentation erster Analyseergebnisse).

Insgesamt zwölf Planspiele wurden zwischen Mai 2017 und Mai 2018 durchgeführt. Tabelle 20 fasst die organisatorischen Rahmendaten der Planspiele zusammen. So nahmen im Durchschnitt 16 Personen an den Planspielen teil, zuzüglich Forschungsassistenten und finanzwissenschaftlicher Begleitforschung (bis zu fünf Personen) waren es 20 Personen. Die Planspiele dauerten durchschnittlich etwa 4,5 Stunden, wovon 1,5 Stunden in den Kleingruppen gearbeitet wurde.

Tabelle 20: *Fakten zu den durchgeführten Planspielen*

	Durchschnitt	Maximum	Minimum
Anzahl der Teilnehmer (ohne FA und BF)	16	24	11
Dauer des Planspiels (Minuten)	280	345	240
Dauer der Kleingruppenarbeit (Minuten)	90	120	60
Anzahl der Kleingruppen	1,6	3	1

Quelle: Eigene Darstellung.

Als Teilnehmerkreis wurde den Modellregionen das Projektteam, Finanzverantwortliche (Kämmerei, Kommunalaufsicht) und fachlich-inhaltliche Akteure (besonders aus dem Bereich Regionalentwicklung) empfohlen. Die tatsächlich anwesenden Teilnehmergruppen unterschieden sich deutlich zwischen den einzelnen Planspielen. So waren in einigen Planspielen die Finanzverantwortlichen klar in der Überzahl, während in anderen Modellregionen fast kein Finanzverantwortlicher teilnahm.

Die Planspiele konnten nicht in allen Modellregionen gleich ablaufen, sondern wurden bewusst relativ flexibel gestaltet, um sich an die jeweiligen Bearbeitungsstände und Bedürfnisse anzupassen. Denn aufgrund der Offenheit des Modellauftrages bezüglich Inhalt und Umsetzungsstand von regionalen Projekten waren einige Modellregionen mit der Vorbereitung ganz konkreter Umsetzungsprojekte befasst, während es in anderen Modellregionen eher darum ging, vor dem Hintergrund der finanzwirtschaftlichen Situation geeignete Umsetzungsprojekte zu identifizieren. Dieser divergenten Ausgangslage entsprechend wurden zwei grundsätzliche Varianten vorgeschlagen:

- Variante A: Auf Grundlage der finanzwissenschaftlichen Analysen werden die fiskalischen Effekte des konkreten Ansatzes/Umsetzungsprojektes diskutiert und ggf. weiterentwickelt (tendenziell für Modellregionen, die schon sehr konkret an Ansätzen arbeiteten).
- Variante B: Auf Grundlage der finanzwissenschaftlichen Analyse wird (anhand der kommunalen Aufgabenbereiche) systematisch nach thematischen Schwerpunkten und Ansätzen einer integrierten Regionalentwicklung gesucht (tendenziell für Modellregionen, die noch relativ offen bei der Bestimmung der konkreten Umsetzungsprojekte waren).

Die Vorstellung der Regionsberichte ist auf sehr unterschiedliches Feedback gestoßen, wobei gemessen an den Nachfragen das Interesse der Finanzakteure tendenziell größer ausfiel als das der inhaltlich-fachlichen Akteure. Dies liegt mit Sicherheit auch an der großen Einstiegshürde in die Thematik der kommunalen Finanzen. Einfache Überblicksdarstellungen, besonders der Anteil freiwilliger Aufgaben, erzeugte bei den Akteuren das größte Interesse. Das Interesse der Kämmerer bemaß sich tendenziell nach ihrem Wissensstand sowie der Größe der Kommune. Kämmerer kleiner Kommunen konnten mit der Darstellung wenig anfangen, da sie bei der Haushaltsplanung und -aufstellung vor allem bzw. ausschließlich auf ihre eigene Kommune blickten. Kämmerer großer Kommunen zeigten großes Interesse an den Ergebnissen und an der Fortschreibungsmethodik. Kämmerer von Landkreisen und kreisfreien Städten hegten schließlich das größte Interesse, da zum einen deren Finanzkennzahlen zumeist aufgrund der dargestellten Aggregate „Landkreis“ und „kreisfreie Stadt“ direkt im Bericht dargestellt wurden und sie zum anderen eine ausführlichere Haushaltsplanung betreiben (und demnach übergreifende Verflechtungen ihrer Finanzen in ihre Planungen einbeziehen müssen) als kleinere Gemeinden. In wenigen Modellregionen waren darüber hinaus Akteure der kommunalen Rechtsaufsicht anwesend, die großes Interesse am dargestellten Zahlenmaterial zeigten.

Die Kleingruppenarbeit war in der Regel durch regen Austausch und angeregte Diskussionen geprägt, wobei es natürlich Unterschiede zwischen den Modellregionen gab. Die Rückmeldungen hierzu waren überwiegend positiv. Die Diskussionen waren besonders dann konstruktiv und brachten neue Ergebnisse hervor, wenn sowohl mehrere Kämmerer als auch fachlich-inhaltliche Akteure vertreten waren, die anhand einer konkreten und nicht zu abstrakten Fragestellung ins Gespräch kamen. Dies bestätigte den konstatierten Ansatz des Modellvorhabens, dass der Austausch aller relevanten Akteure und die explizite Berücksichtigung der finanziellen Perspektive eine wesentliche Komponente für eine nachhaltige Regionalentwicklung ist. Hier zeigte sich auch, dass sowohl der Austausch zwischen Finanzverantwortlichen und Regionalentwicklern als auch zwischen den Kämmerern einer Region (etwa zwischen Landkreis und den kreisangehörigen Gemeinden) nicht selbstverständlich ist und in einigen Regionen ein Novum darstellt, wozu das MORO den Anstoß gegeben hat. Entsprechend wurde überwiegend gelobt, dass die Planspiele einen Austausch anstießen.

Die Forschungsassistenz moderierte die Gruppendiskussion unter Zuhilfenahme von Stellwänden, an denen die Fragen sowie z. T. ausgewählte Finanzkennzahlen und Tabellen (aus den Regionsberichten) zur Strukturierung der Antworten vorbereitet waren (siehe Abbildung 21). Wesentliche Ergebnisse wurden durch das Moderatorenteam auf Karten an den Stellwänden festgehalten. Hierdurch wurden die Ergebnisse fixiert und konnten nachverfolgt werden. Nicht in allen Planspielen konnte auf Kennzahlen zurückgegriffen werden, da diese für die Projekte z. T. nicht geeignet waren oder nicht benannt werden konnte, welche Kennzahlen relevant sind.

Abbildung 21: Beispiele für die Kleingruppenarbeit während der Planspiele



© Forschungsassistentz

Die Diskussion in den Kleingruppen war maßgeblich von den richtigen Fragestellungen abhängig. Es war wichtig, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Erkenntnisinteresse des Projektteams und der Urteilsfähigkeit der Kämmerer zu finden. Des Weiteren wurde deutlich, dass zwar bspw. die allgemeine Diskussion von kurz-, mittel- und langfristigen Finanzbedarfen zu einzelnen Themenfeldern konstruktiv geführt werden konnte, es in diesem Projektstand aber schwerfiel, Bedarfe konkret zu fassen und in Euro zu beziffern, da dies i. d. R. erst dann möglich ist, wenn die konkreten Umsetzungsschritte bekannt sind. Die Ergebnisse bleiben damit teilweise oberflächlich, entsprechen aber dem, was man in der kurzen Zeitspanne und in der neuartigen Akteurskonstellation realistisch erarbeiten kann. Wichtiger als die Bezifferung einzelner Finanzbedarfe schienen oftmals der Austausch zur Zielsetzung und die Initiierung des Austauschs zu Implikationen des fiskalischen/regionalentwicklerischen Handelns. Hier waren die Planspiele in der Regel nur in der Lage, den Auftakt zu liefern und die entsprechenden Akteure miteinander vertraut zu machen. Eine tiefere Betrachtung der fiskalischen Effekte der Umsetzungsprojekte vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzen konnte in der Kürze der Kleingruppenarbeit nicht erreicht werden. Somit gelang die Zusammenführung der Analyse der langfristigen Perspektive der kommunalen Finanzen (Regionsbericht) einerseits und den Umsetzungsprojekten der Modellvorhaben andererseits in den Kleingruppen nur teilweise.

Das erhaltene Feedback der Teilnehmenden lässt sich wie folgt zusammenfassen: Als positiv wurde besonders hervorgehoben, dass die Diskussionen und insbesondere die Kleingruppenarbeit Hinweise und Anregungen für die weitere Projektarbeit ergeben haben. Auch der Austausch zwischen Kämmerern und Regionalentwicklern wurde positiv hervorgehoben. Die meisten Teilnehmenden hatten Freude an der Diskussion und hoben den kollegialen Austausch als Mehrwert des Planspiels hervor. So förderten die Planspiele die weitere Arbeit in den Modellregionen. In einer Modellregion wurde das Planspiel als Auftakt dazu genutzt, über die Finanzierung der interkommunalen Projektarbeit zu sprechen, und die Bürgermeister verständigten sich im Projektzeitraum tatsächlich auf die Bereitstellung von Mitteln für die interkommunale Arbeit.

Kritisch wurde die Verwertung der Ergebnisse angemerkt. So wiesen einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf den hohen personellen und zeitlichen Aufwand für Vorbereitung und Teilnahme am Modellvorhaben hin und formulierten die Forderung, dass daher die erzielten Ergebnisse nun auch berücksichtigt und umgesetzt werden müssten. Es wurde auch darauf verwiesen, dass Kämmerer nicht unbedingt die richtigen Ansprechpartner für die Priorisierung konkreter Projekte und Maßnahmen seien, sondern dies in den Aufgabenbereich der politischen Entscheidungsebene (Bürgermeister, Landräte, Gemeinde- und Kreisträte oder Ausschüsse) fällt, die Kämmerer hingegen dann die haushalterischen Optionen für die Umsetzung prüfen.

In der Gesamtschau aller Planspiele gelang der Dialog zwischen Regionalentwicklern und Kämmerern/Finanzverantwortlichen in fast allen Modellregionen. Das Planspiel führte zur inhaltlichen Bereicherung der Modellarbeit. Es konnten Anregungen und Hinweise für die Projektarbeit gesammelt werden und Hilfestellungen bei der qualitativen Abschätzung fiskalischer Effekte einzelner Ansätze/Umsetzungsprojekte dargestellt werden. Die Präsentation des

Regionsberichts erlaubte dabei einen Überblick über die Situation der (kommunalen) Haushaltslage der Modellregion und ermöglichte den Vergleich mit anderen Modellregionen (insbesondere für die Modellregionen, in denen das Planspiel später stattfand). Das Planspiel kann folglich als gelungenes Instrument betrachtet werden, um sicherzustellen, dass sich alle Projektteams mit ihrer finanzwirtschaftlichen Situation auseinandersetzten und mit den Finanzverantwortlichen in Dialog traten. Ohne diesen externen Anstoß wäre dieser Dialog wahrscheinlich nicht in allen Modellregionen entstanden.

Mit den Planspielen ist es noch nicht in allen Modellregionen gelungen, den finanzwissenschaftlichen Regionsbericht mit den Umsetzungsprojekten bzw. der Modellarbeit in den Regionen zusammenzubringen. Dies gelang am ehesten in den Planspielen, wo die Zuschussbeträge in den Aufgabenbereichen bzw. Produktgruppen diskutiert wurden. So wurde in einer Modellregion anhand der Zuschussbeträge nach Anlässen zur interkommunalen Kooperation gesucht. In einer anderen Modellregion wurden die fiskalischen Effekte konkreter Maßnahmen unter Rückgriff auf die Zuschussbeträge in den entsprechenden Produktgruppen diskutiert (vgl. BMVI 2017). Insbesondere die aufwendig erstellten Prognosen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung wurden in der Regel nicht in der Kleingruppenarbeit verwendet.

Mögliche Gründe, warum die Verbindung zwischen finanzwissenschaftlicher Analyse und Umsetzungsprojekten/Modellprojektarbeit in den Planspielen nur zum Teil gelang, sind:

- Grundsätzlich entfalten die angedachten Umsetzungsprojekte tendenziell eine geringe fiskalische Wirkung, weswegen die im Regionsbericht dargestellte Globalbetrachtung der gesamten kommunalen Haushalte nur begrenzt mit den Umsetzungsprojekten und diskutierten Themen in Bezug standen. Dies wird ausgabenseitig deutlich, da die Zuschussbeträge für soziale Sicherung und allgemeine Verwaltung deutlich stärker ins Gewicht fallen als die Aufgabenbereiche, die eher von der Regionalentwicklung bearbeitet werden, wie Bau- und Wohnungswesen, Verkehr, öffentliche Einrichtungen oder Wirtschaftsförderung. Daher erscheinen projektspezifische Konkretisierungen im Rahmen weiterer, vertiefender fiskalischer Analysen sinnvoll, die im Planspiel allein nicht vollständig geleistet werden konnten.
- Die Erwartung, dass die Modellregionen diese Übersetzungsleistung selbstständig (oder mit extern eingekauftem Sachverstand) durchführen, hat sich in keiner Modellregion voll erfüllt. Neben der hohen Einstiegshürde in das Thema der kommunalen Finanzen waren in der Mehrzahl der Modellregionen zudem kaum Ressourcen für die Bearbeitung der finanzwirtschaftlichen Themen vorgesehen. Auch wenn das Thema der kommunalen Finanzen wissenschaftlich in der Regionalentwicklung seit Längerem diskutiert wird (vgl. Mäding 2009; Panebianco 2013; Diller et al. 2014; Färber et al. 2009), erscheint die Integration des Themas in der regionalentwicklerischen Praxis zumindest für die Modellregionen noch neu zu sein.
- Die Verbindung der Globalanalyse mit den Umsetzungsprojekten in den Planspielen wurde ferner dadurch erschwert, dass mehrere Modellregionen keine konkreten Umsetzungsprojekte in den Planspielen diskutieren konnten. Zum Teil waren die Regionen noch nicht so weit, Umsetzungsprojekte klar auszuformulieren; entsprechend wurde in den Planspielen recht global über Themen (z. B. Integration von Flüchtlingen) diskutiert. Aber auch die zeitliche Terminierung der Planspiele kann hier ursächlich gewesen sein. Eine vergleichbare offene Suche nach Umsetzungsprojekten wie in einer Modellregion war in den anderen elf Modellregionen nicht möglich, da die grundsätzlichen Themen schon gesetzt waren. Je konkreter die Umsetzungsprojekte beschrieben werden konnten, desto ergiebiger war in der Regel die Diskussion, und desto einfacher konnten auch Informationen aus den Regionsberichten abgeleitet werden.
- Darüber hinaus benötigten die Modellregionen teilweise betriebswirtschaftliches bzw. kaufmännisches Wissen, um die Kostendimension der Umsetzungsprojekte zu bestimmen. Hier konnten die Kämmerer in den Planspielen zwar oft wertvolle Hinweise geben (was kostet eine zusätzliche Busverbindung pro gefahrenem Kilometer?), es oblag aber den Modellregionen, solche Wissensdefizite zu benennen und die

entsprechenden Informationen zusammenzutragen. Die Globalanalyse im Regionsbericht lieferte zu den betriebswirtschaftlichen Kosten einzelner Maßnahmen, wie ggf. von einigen Projektteams erhofft, keine Aussage; dies entspricht aber auch nicht dem Wesen einer finanzwissenschaftlichen Analyse.

- Eine weitere Herausforderung, die dazu führte, dass der Regionsbericht nicht unmittelbar anschlussfähig war, betrifft die Beschränkung auf eine kameralistische Darstellungsweise. Dies war für die interregionale Vergleichbarkeit notwendig, da Teile der Kommunen der Modellregionen und alle anderen föderalen Ebenen derzeit noch kameralistisch buchen. Insbesondere die Kämmerer der doppisch buchenden Kommunen bekräftigten jedoch, dass die kameralen Kennzahlen für sie kaum Handlungsrelevanz haben.⁶⁶

In der Gesamtschau der ausgeführten Gründe bleibt festzuhalten, dass mehr Übersetzungsarbeit von Seiten der Begleitforschung/Forschungsassistenz und/oder Modellregion notwendig gewesen wäre, um die Ergebnisse der Regionsberichte mit Hilfe der Planspiele stärker mit den Umsetzungsprojekten zu verbinden. Zum jetzigen Zeitpunkt kann noch nicht davon ausgegangen werden, dass die finanzwissenschaftlichen Analysen und die Planspiele zu deutlich anders ausgestalteten Umsetzungsprojekten geführt haben (wie auch die knappe Abfrage auf der Projektwerkstatt in Bremen ergab). Es ist allerdings auch noch zu früh, ein abschließendes Fazit zu ziehen, da es gilt, die Ergebnisse aus Modellvorhabenphase II abzuwarten. In diesem Kontext kann das Planspiel eher als ein Schritt verstanden werden, um die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in einer aktiven und integrierten Regionalentwicklung zu berücksichtigen. Wichtige Weichen hierfür wurden jedenfalls in den Modellregionen durch die Planspiele gestellt, indem die Finanzverantwortlichen und fachlich-inhaltliche Akteure/Regionalentwickler (oft erstmalig) systematisch in Dialog getreten sind und alle Akteure mit den kommunalfinanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ihrer Region vertraut gemacht wurden. Für zukünftige Planspiele wird empfohlen, mehr Zeit für die Vorbereitung einzuplanen.

5.2 Fiskalische Herausforderungen und gewählte Lösungsansätze der Modellregionen

Die finanzwissenschaftliche Analyse zeigte, dass sich die kommunale Einnahmenseite insgesamt deutlich positiver entwickelten, als in der Konzeption des Modellvorhabens angenommen. Folgerichtig thematisierten die Finanzverantwortlichen überwiegend Herausforderungen auf der Ausgabenseite. Hier wurden in allen Modellregionen die steigenden Sozialausgaben sowie der Investitionsstau im Bereich der kommunalen Infrastruktur als Herausforderung beschrieben.

Bezüglich der Sozialausgaben benannten die Kämmerereien auf Gemeindeebene vor allem die steigenden Kosten, die mit dem Bau und Betrieb von Kindertagesstätten in Verbindung stehen, denn diese seien aufgrund des gesetzlichen Anspruchs auf einen KiTa-Platz sowie Lohnsteigerungen deutlich gewachsen. Ähnlich wie bei den Investitionen in Schulen stünden die Kommunen vor der Herausforderung, jetzt in neue Kapazitäten investieren zu müssen, wohl wissend, dass aufgrund der demografischen Entwicklung der Bedarf in Zukunft wieder rückgängig sein wird. Flexible Lösungen seien nach Aussage einiger Kämmerer jedoch nicht wirtschaftlich. Gerade für kleine Gemeinden ist auch die Planbarkeit der Kindertages- und Schulplätze schwierig: So können insbesondere aufgrund der Zuteilung und dem kurzfristigen Wegzug von Flüchtlingen unvorhergesehene Bedarfsschwankungen auftreten.

Auf Kreisebene bzw. auf Ebene der kreisfreien Städte wurden Kostensteigerungen bei der Hilfe zu Erziehung und Jugendhilfe als Herausforderung benannt, wobei hier oftmals zwar die Fallzahlen konstant blieben, die Kosten pro Fall jedoch deutlich stiegen. Ferner wurden im Bereich „Soziales“ die Themen

- Kosten der Unterkunft nach SGB II,
- Unterhaltsvorschuss,

⁶⁶ Aufgrund der überwiegenden Nicht-Verfügbarkeit von Ergebnisrechnungsstatistiken war eine doppische Darstellungsweise in den Regionsberichten für doppisch buchende Kommunen nicht möglich.

- u3-Förderung,
- Bundesteilhabegesetz (SGB IX) sowie
- pflichtige und freiwillige Ausgaben für Senioren

als zentrale Herausforderungen benannt. Ausgaben für das Wohnen, d. h. Wohngeld sowie Zuschüsse für die Unterkunft entsprechend der Sozialgesetzbücher, waren hierbei ein Thema, welches auch von Regionalentwicklern aufgegriffen wurde. Unter dem Schlagwort „bezahlbarer Wohnraum“ wurde auch diskutiert, wie die Kommunen durch Interventionen in den regionalen Wohnungsmarkt (kommunale Wohnungswirtschaft und/oder Flächenausweisungen) die Kosten für das Wohnen senken können, wodurch auch entsprechende Sozialaufwendungen der Kommunen sinken müssten.

Unter dem Schlagwort „Investitionsstau“ wurde in allen Gruppengesprächen auf zu niedrige kommunale Investitionen verwiesen, wobei die Problemlagen divergieren. Insbesondere in den Kommunen des Berliner „Speckgürtels“ wurden „Wachstumsschmerzen“, d. h. unzureichende Investitionen in Kapazitätserweiterungen (z. B. in der Verkehrsinfrastruktur), diagnostiziert. In Modellregionen, die deutlich von einer negativen Entwicklung der Bevölkerungszahl betroffen sind (z. B. Landkreis Saalfeld-Rudolstadt), fokussierte sich die Diskussion auf Instandhaltungsinvestitionen und die erforderliche Anpassung der Infrastruktur (z. B. Rückbau entsprechender Infrastruktur, Leerstand und Stärkung der Ortskerne). Weitere häufig genannte Themen auf der Ausgabenseite betreffen:

- Feuerwehren/Brandschutz
- Lohn- und Gehaltssteigerungen (in der allgemeinen Verwaltung)
- die Kreisumlage (sowie in Nordrhein-Westfalen und Bayern andere Umlagen)
- die Folgen der Flüchtlingssituation

Als Herausforderung wurde in fast allen Modellregionen benannt, dass sich Gemeinden und/oder Landkreise in der Haushaltssicherung befinden, weswegen deren Möglichkeit für aktive Regionalentwicklung äußerst eingeschränkt sei. Dies betrifft allerdings in keiner der Modellregionen alle Gemeinden, mitunter liegen abundante und Gemeinden in Haushaltssicherung nebeneinander. Kommunen in Haushaltssicherung müssen perspektivisch einen ausgeglichenen Haushalt aufstellen und erhalten je nach Bundesland finanzielle Mittel, um die angespannte Haushaltslage zu überwinden. Die Mehrzahl der kommunalen Praktiker kritisierte die gängige Praxis der Haushaltssicherung, da die Haushaltssicherungskonzepte meist nur vorsehen würden, Steuern (Hebesätze) und Gebühren zu erhöhen und freiwillige Leistungen zusammenzustreichen. So würden beispielsweise Schwimmbäder geschlossen und die Vereinsförderung zurückgefahren. Dies sei kontraproduktiv, da Regionen mit Strukturschwäche für Unternehmen und Bürger zusätzlich unattraktiv werden würden mit negativen Folgen für die innergemeindlich generierten Steuereinnahmen.

Einige Kommentatoren sahen die Haushaltssicherung auch als Chance bzw. notwendiges Korrektiv. So wurde von diesen die Unterscheidung zwischen selbstverschuldeter (aufgrund von Fehlinvestitionen) und unverschuldeter (aufgrund von massivem Strukturwandel) Haushaltssicherung angeführt. Wenn Gemeinden aufgrund verfehlter kommunaler Entscheidungen Haushaltsprobleme bekämen (z. B. zu große Mehrzweckhalle), dann können diese Verbindlichkeiten nicht auf die Allgemeinheit übertragen werden. In vom Strukturwandel besonders negativ betroffenen Kommunen reiche hingegen die finanzielle Ausstattung nicht zur Erbringung der grundlegenden Aufgaben, weswegen sich systematisch Schulden anhäufen würden. Ferner wurde darauf verwiesen, dass die Haushaltssicherungskonzepte zur langfristigen Planung anregen würden, da der Haushaltsausgleich nicht unmittelbar, sondern einige Jahre in der Zukunft erreicht werden müsse. Hier seien durchaus Lösungen gefragt, bei denen mehr Flexibilität der rahmengebenden Gesetzgebung dazu führen könnte, dass längerfristig angelegte, regionale Konzepte an Bedeutung gewinnen können. Inwieweit (strategische) Regionalentwicklungsüberlegungen gegenwärtig eine Rolle in der Erstellung von Haushaltssicherungskonzepten spielen, konnte nicht geklärt werden.

Insgesamt scheint Haushaltssicherung folglich ein limitierender Faktor einer aktiven Regionalentwicklung zu sein, wobei deren einschränkende Wirkung sich tendenziell divergent zwischen den Bundesländern und Gemeindegrößen darstellt. Da die Haushaltssicherung i. d. R. jedoch nicht alle Gemeinden einer Modellregion betrifft, erscheinen hier im Sinne des MORO Modelle intraregionaler Ausgleichs eine Option, wenngleich diese haushalts- und kommunalrechtlich gesehen wohl nur als unverbindlich gelten können.

Zusammenfassend deuten die qualitativen Ergebnisse die größeren Herausforderungen auf der Ausgabenseite für die Handlungsspielräume der kommunalen Ebene an. Die Ausgabensteigerungen im Sozialbereich beschäftigen die kommunale Ebene und fordern kommunale Handlungsspielräume tendenziell heraus, da es sich i. d. R. um pflichtige Aufgaben handelt. Steigende Ausgaben in diesen Aufgabenbereichen scheinen besonders in Gemeinden mit schwächerem Steueraufkommen die kommunale Investitionstätigkeit zu dämpfen, was im Kontext einer aktiven Regionalentwicklung als bedenklich bewertet werden muss. Haushaltssicherung führt in der Regel zu Einschränkungen der Möglichkeiten aktiver Regionalentwicklung und kann gerade in strukturschwachen Regionen zu einer weiteren Verschlechterung der Rahmenbedingungen führen.

Im MORO Lebendige Regionen waren die Modellregionen aufgefordert, Lösungsansätze und alternative Strategien in den Umsetzungsprojekten zu erarbeiten, um trotz der fiskalischen Herausforderungen aktive Regionalentwicklung betreiben zu können. Folgend werden die diskutierten Lösungsansätze knapp beschrieben, die sich in drei grundsätzliche Stränge einteilen lassen, wobei die meisten Modellregionen eine Kombination verschiedener Ansätze erarbeiteten: Erstens wurde nach alternativer Finanzierung und Fördermöglichkeiten für die Regionalentwicklungsprojekte gesucht. Zweitens wurde versucht, die Effizienz und Effektivität von Regionalentwicklung und kommunaler Verwaltung zu steigern, wobei auch aufgrund des überörtlichen Ansatzes des MORO besondere Möglichkeiten zur interkommunalen Kooperation ausgelotet wurden. Drittens waren die Regionen bestrebt, thematische Regionalentwicklungsprojekte so zu entwickeln, dass sich (langfristig) ein positiver Effekt auf die kommunale Haushaltslage einstellt.

Alternative Finanzierung und Fördermittel ermöglichen es, Mittel für Regionalentwicklungsmaßnahmen zu generieren und somit trotz angespannter Haushaltslage eine aktive Regionalentwicklung zu betreiben. Bei fast allen diskutierten Umsetzungsprojekten wurde eine (Teil-)Finanzierung durch Fördermittel angestrebt, was verdeutlicht, dass eine aktive Regionalentwicklung stark von Fördermitteln geprägt ist. Tendenziell wurde die Fördermittelverfügbarkeit als angemessen bewertet. Kritik richtete sich an die Zuwendungsbedingungen und Vergabeverfahren. Als alternative Finanzierungen, d. h. Finanzierungen, die nicht durch Eigenmittel oder die öffentliche Hand gewährt werden, wurden Sponsoring und Crowdfunding, Bürgerstiftungen, ehrenamtliches Engagement, revolving Fonds und Regionalbudgets⁶⁷ diskutiert. Auch das Thema erweiterte Nutzer- bzw. Gebührenfinanzierung wurde als alternative Möglichkeit der Maßnahmenfinanzierung erörtert. Besonders in der Modellregion Wirtschaftsraum Spreewald ist der Ansatz, durch eine Gästekarte zusätzliche Mittel für die Verbesserung des ÖPNV zu erhalten, bereits konkret geplant. In allen anderen Modellregionen sind die Überlegungen zu den alternativen Finanzierungen eher generell. Im Landkreis Coburg wurde die diskutierte Idee einer landkreisweiten Crowddonating-Plattform wieder verworfen, da erstens nur sehr wenige geeignete Fälle pro Jahr im Landkreis finanziert werden könnten (z. B. Verschönerung eines Spielplatzes) und zweitens die Kämmerer die Folgekosten solcher bürgergeförderten Projekte fürchteten.⁶⁸ Insbesondere bei der Gebührenfinanzierung, aber auch beim Sponsoring und Ehrenamt verwiesen die Kämmerer – bei allen Vorteilen durch die zusätzlichen Mittel – auf die Gefahr steigenden Anspruchsdenkens seitens der Bürger. Von Privatpersonen und Unternehmen gewährtes Geld und Ehrenamt ist i. d. R. zweckgebunden und keine bedingungslose Finanzierung. Bürgerstiftungen sind eine Möglichkeit, flexiblere Mittel

⁶⁷ Regionalbudgets sollten i. d. R. allerdings durch öffentliche Mittel gefüllt werden.

⁶⁸ Es gilt zu berücksichtigen, dass die fiskalische Situation der Coburger Gemeinden im Vergleich zu anderen Modellregionen relativ positiv ausfällt.

aus Nachlässen einzunehmen, wie einzelne Kämmerer aus den Modellregionen Landkreis Coburg und Landkreis Bergstraße berichteten.

Durch interkommunale Kooperation und Verwaltungsmodernisierung sollen kommunale Leistungen erhalten, verbessert oder kostengünstiger erstellt werden, damit die frei werdenden Mittel in der Region anderweitig verwendet werden können. Das Thema interkommunale Kooperation wurde in der Modellregion Landkreis Saalfeld-Rudolstadt besonders aktiv bearbeitet, indem auf Grundlage der finanzwissenschaftlichen Analyse systematisch nach Themen der Verwaltungskooperation zwischen den Gemeinden sowie zwischen Landkreis und Gemeinden gesucht wurde. Als Projekt wurde hieraus die Zusammenarbeit bei den Bauhöfen in zwei Ämtern aufgegriffen, wo zunächst die Bauhofleistungserfassung angestoßen wurde. Dabei zeigte sich, dass Kommunen bereits miteinander kooperieren, wenngleich oftmals zunächst bei klassischen Verwaltungsthemen (Lohnbuchung, Einkauf). Interkommunale Kooperation ist zudem in bestimmten Bereichen der Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung weit verbreitet und wurde ebenfalls im Rahmen des MORO durch die Förderung der jungen Regiopolregion Bielefeld thematisiert. Am Beispiel dieser Modellregion verdeutlicht sich auch der wissenschaftliche Befund, dass Kooperation zunächst Geld kostet (vgl. Blaescke/Haug 2014a; Blaescke/Haug 2014b; Rosenfeld et al. 2016; Haug 2017; Dahlbeck et al. 2017). So haben sich alle Kommunen zur Finanzierung von Gemeinschaftsprojekten in Höhe von einem Euro je Einwohner verpflichtet. Der Nutzen der aktuellen Projekte zielt eher auf Leistungsverbesserungen (z. B. verbessertes Radwegenetz) als auf Kosteneinsparungen ab.

Die Regionalentwicklungsprojekte bearbeiteten die Themenbereiche Fachkräftesicherung, Integration (von Flüchtlingen), Mobilität/ÖPNV, (nachhaltige) Siedlungen/Leerstandmanagement/bezahlbarer Wohnraum, multifunktionale Infrastrukturen und interkommunale Gewerbegebiete. Folgend wird dargestellt, wie mit den diskutierten Projekten dieser Themenbereiche positive kommunalfiskalische Wirkungen erreicht werden sollen.

Besonders die Modellregionen Metropolregionen Nürnberg und Stuttgart verfolgen das Ziel, durch Imagekampagnen und Grünflächenentwicklung (zur Nutzung für Freizeit und Erholung) die *Sicherung und Integration von Fachkräften* zu fördern. Dabei wurden auch die positiven und negativen Effekte der Fachkräftesicherung auf die kommunalen Haushalte erörtert. Den zusätzlichen Einnahmen durch Flächenverkauf, Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer B, Schlüsselzuweisungen und eine langfristig gesteigerte regionale Wertschöpfung (Nachfrageeffekt der Fachkräfte) stünden Kosten der kommunalen Leistungserstellung gegenüber (besonders soziale Infrastruktur). Diese Kosten wögen bei hochqualifizierten Fachkräften umso schwerer, da diese Bevölkerungsgruppe recht anspruchsvoll sei. Die Notwendigkeit zur Fachkräftesicherung leitet sich folglich weniger von der Motivation ab, kommunale Haushalte zu sanieren, sondern ist gerade in den wirtschaftlichen Ballungszentren notwendig, um den Besatz an Unternehmen zu halten. So prognostiziert etwa die Modellregion Stuttgart in naher Zukunft einen Fachkräftemangel von 140.000 Personen. Dies sei auch ein Problem der Kommunalverwaltungen, denen es immer schwerer falle, Fachkräfte für die Verwaltung und soziale Dienstleistungen zu sichern.

Die Modellregionen KielRegion und Landkreis Coburg haben sich der *Integration* von Geflüchteten gewidmet. Positive fiskalische Effekte wurden von einer dezentralen Unterbringung und Integration der Geflüchteten erwartet, da hierdurch einerseits der Bevölkerungsverlust und folglich die Remanenzkosten in den ländlichen Gemeinden reduziert werden können. Andererseits wurde vermutet, dass die Wohnunterbringung außerhalb der Ballungszentren für die öffentliche Hand günstiger sein könne. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass der ländliche Raum auch attraktiv sein müsse, damit Geflüchtete dort blieben. Dies ziehe wiederum Kosten nach sich, die über die Integrationsangebote hinausgingen (z. B. ÖPNV-Ausbau). Im Landkreis Coburg investieren einige Gemeinden eigene Mittel in die Integration von Geflüchteten, während andere Gemeinden auf ihre Nicht-Zuständigkeit verwiesen. Klar wird bei den Integrationsbemühungen, dass nur langfristig mit positiven fiskalischen Effekten zu rechnen ist, auch wenn die unmittelbaren Kosten der Kommunen für Geflüchtete durch Bundes- und Landeshilfen in fast allen Modellregionen laut Aussagen der Kämmerer weitestgehend kompensiert werden.

Das Thema *Mobilität/ÖPNV* wurde besonders in den Modellregionen Wirtschaftsraum Spreewald, indeland und Regiopole Bielefeld bearbeitet. Neben der oben beschriebenen Gästekarte versucht der Wirtschaftsraum Spreewald, die Effizienz der ÖPNV-Angebote in der eher ländlichen Region zu steigern. Ein zentrales Element hierzu sind Mobilitätsstationen. Die meisten Gemeinden der Modellregion indeland haben sich zur Errichtung von Mobilstationen verpflichtet. Kommunalwirtschaftlich ergibt sich aus diesen tendenziell eine Kostenverschiebung, da die Gemeinden für die Errichtung und den Erhalt der Mobilstationen mitzahlen, während der Landkreis als Träger des ÖPNV von höheren Einnahmen aufgrund besserer ÖPNV-Auslastung und niedrigeren Ausgaben für Kreisstraßen profitiert. In der von der Modellregion indeland durchgeführten Studie konnte gezeigt werden, dass sich Mobilstationen kommunalwirtschaftlich rechnen, wenn es gelingt, mehr Personen vom MIV hin zur ÖPNV- und Radnutzung zu bewegen, da Ausgaben für den Erhalt kommunaler Straßen gespart werden können (vgl. DKC Kommunalberatung 2018). Ohne Frage sind die Studienergebnisse stark von den getroffenen Annahmen abhängig (z. B. wieviel im Straßenbau wirklich gespart werden kann), dennoch konnte gezeigt werden, dass nachhaltige Mobilität auch kommunalfinanzwirtschaftlich nachhaltig sein kann.

Der Themenkomplex *(nachhaltige) Siedlungen / Leerstandmanagement / bezahlbarer Wohnraum* wurde in den Modellregionen Niedersachsen/Bremen, KielRegion, Landkreis Saalfeld-Rudolstadt und indeland bearbeitet. Strategische Wohnungsmarktingerventionen können auf unterschiedlichen Ebenen die Kommunalfinanzen positiv beeinflussen. Zum Thema Siedlungsentwicklung sind die fiskalischen Folgen neuer Wohngebiete besonders von der Auslastung der (sozialen) Infrastrukturen abhängig. Hier hat sich das Bewusstsein der Gemeinden (besonders in den Metropolregionen) gewandelt, sodass es bspw. im Großraum Stuttgart immer weniger Gemeinden gibt, die benötigte Wohn- und Gewerbeflächen ausweisen wollen. Unter dem Stichwort „Faktor-X-Siedlungen“ wurde in indeland diskutiert, ob bei der Erschließung von Siedlungen weniger Ressourcen verbraucht werden könnten, wodurch auch Kosten eingespart werden würde. Hierzu müssten jedoch Standards flexibilisiert werden. Beim Thema „bezahlbarer Wohnraum“ (Wohnungsmarktingstrategie) können sich positive fiskalische Effekte aufgrund des Wohngelds und Unterbringung nach den SGB ergeben, wenn es gelingt, Mietpreissteigerungen entgegenzuwirken. Unabhängig von den Modellvorhabenprojekten erklärten einige kommunale Akteure der Modellregion Niedersachsen/Bremen und Landkreis Bergstraße, dass die Gemeinde selbst als Investor auftrete (ggf. auch mittels ÖPP) und in benötigten Wohnraum investiere (besonders altersgerechtes Wohnen), was durchaus wirtschaftlich für die Gemeinden sein kann. Im Landkreis Saalfeld-Rudolstadt liegt der Fokus auf der Überwindung von Leerstand und dem Erhalt lebendiger Ortskerne. Da die Förderung der Innenentwicklung im Vergleich zur Flächenneuausweisung für die Gemeinden in der Regel aufwendiger (und damit auch teurer) ist, ergibt sich der fiskalische Nutzen bei einer langfristigen Betrachtung der Folgekosten (auch aufgrund des Lebensqualitätsverlustes). Eine systematische Kostenbewertung der angestrebten Innenentwicklungsstrategie wurde durch die Modellregion jedoch (noch) nicht vorgenommen.

Multifunktionale Infrastrukturen wurden besonders in der Modellregion Halle erörtert, waren aber auch in der Modellregion Niedersachsen/Bremen ein Thema, als es um die Frage der Infrastrukturausstattung ging. In den ländlichen und durch Bevölkerungsrückgang geprägten Landkreisen der Region Halle wurden besonders die Möglichkeiten weiterer Nutzungen der Bildungsinfrastrukturen diskutiert. Gerade in kleineren Gemeinden soll durch Multifunktionalität ein Erhalt und/oder wirtschaftlicher Betrieb von Einrichtungen, z. B. von Schulen, ermöglicht werden. So ist die Bildungsinfrastruktur oft das letzte öffentliche Gebäude im Ort, welches für Ehrenamt, Vereinswesen und weitere (öffentliche) Dienstleistungen (z. B. Musikunterricht) genutzt werden kann. Mehrfachnutzungen durch Sportvereine, Bürgergruppen etc. sind bereits etabliert. Aus Sicht der Kämmerer ergeben sich hieraus zunächst zusätzliche Kosten (u. a., da die Gebäude auch nachmittags und abends offengehalten werden müssen), wohingegen der Nutzen eher in den freiwilligen Aufgabenbereichen entsteht (Kulturförderung etc.). Durch intelligente Gebäudeplanung können diese Kosten reduziert werden. Ob mit den Infrastrukturen auch (Vermietungs-) Einnahmen erzielt werden sollten bzw. dürfen und ob sich dies rechnet, wurde kontrovers diskutiert.

Das Thema *interkommunale Gewerbegebiete* wurde in der Modellregion indeland bearbeitet. Durch interkommunale Kooperation sollen geeignete Flächen in attraktiven Größen entwickelt und bei Erschließung, Betrieb und Vermarktung kooperiert werden. Hierdurch sollten aufgrund von Größeneffekten Gewerbeflächen kostengünstiger entwickelt werden, als wenn jede Gemeinde ein separates Gebiet entwickeln würde. Die Erfahrungsberichte des Expertenpanels suggerieren, dass die Höhe der zusätzlichen Gewerbesteureinnahmen weniger stark ausfällt, als gemeinhin angenommen, da das Mehr an Gewerbesteuer durch ein Weniger an Schlüsselzuweisungen (zum Teil) ausgeglichen wird.⁶⁹ Entsprechend ist die Frage, wo die Beschäftigten wohnen, entscheidend dafür, welche Gemeinde wie stark von einem überörtlichen wirksamen Gewerbegebiet profitiert. Die Diskussionen im indeland und anderen Modellregionen (besonders Regiopoleregion Bielefeld) zeigen weiterhin, dass die Zusammenarbeit bei den Gewerbegebieten ein politisch hoch sensibles Thema ist, auch wenn die Vorteile für die Region allgemein akzeptiert sind.

Neben Lösungsansätzen und Umsetzungsprojekten wurde in den Modellregionen auch diskutiert, welche Rahmenbedingungen diese benötigen, um aktive Regionalentwicklung betreiben zu können. Wenig überraschend forderten zahlreiche kommunale Vertreter, die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene aufzuheben, um benötigte Mittel für regionale Entwicklungsprojekte zu erhalten. Wie oben beschrieben, gilt das Problem struktureller Unterfinanzierung jedoch nur für einige Kommunen. Gerade wenn die Unterfinanzierung wirtschaftsstrukturell bedingt ist (z. B. Regionen im Strukturwandel), führt die meist damit einhergehende Haushaltssicherung in der Tat dazu, dass Handlungsspielräume, die für eine aktive Regionalentwicklung dringend benötigt würden, nur bedingt vorhanden sind. Vor dem Hintergrund dieser Problematik empfiehlt die Modellregion Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, dass bei der Erstellung von Haushaltssicherungskonzepten langfristige regionalentwicklerische Strategien berücksichtigt werden sollen. Hier scheint eine entsprechende Analyse und ggf. Anpassung der kommunalrechtlichen Vorgaben sowie Verfahrensweisen geboten, diese konnten im Rahmen des MORO aber nur andiskutiert werden.

Eine auch trotz Haushaltssicherung hinreichend (finanziell) handlungsfähige und kompetente Verwaltung erscheint notwendig, um aktive Regionalentwicklung zu betreiben. So zeigte die Diskussion, dass den Gemeinden aktuell eine unzureichende Fachexpertise konstatiert wird, um aktiv in bestimmten Aufgabenbereichen agieren zu können. Entsprechende Planungen würden daher meist durch externe Büros begleitet, was Kosten verursacht. Ein Mehr an Personalausgaben muss jedoch nicht eindeutig mit größerem Erfolg in der Fördermittelakquise in Verbindung stehen. Hier stellt sich die Frage, wie eine hinreichend handlungsfähige und kompetente Verwaltung bestimmt werden kann.

Die Kämmerer bemängelten die zunehmend stark schwankenden Steuereinnahmen (insbesondere Gewerbesteuer), welche die Haushaltsplanung erschweren. Aufgrund geänderter Bemessungsgrundlagen ist das Gewerbesteueraufkommen besonders in Gemeinden mit Großbetrieben sehr volatil. So schlägt die Modellregion indeland einen Konjunkturfonds auf Landesebene vor, um die Einnahmenschwankungen auszugleichen. Bezugnehmend auf die steigenden Sozialausgaben mahnten zahlreiche Kämmerer zur Einhaltung des Konnexitätsprinzips, welches etwa aus Sicht der Kämmerer der Modellregion Niedersachsen/Bremen beim Bundesteilhabegesetz verletzt werde. Aus Sicht der kommunalen Vertreter würden neue Bundes- und Landesgesetze und Verordnungen aktive Regionalentwicklung vor Ort ebenfalls erschweren. Genannt wurden dabei:

- das Beihilferecht, welches die Förderung von bürgerschaftlichen Engagement, Vereinen und Initiativen erschwere

⁶⁹ Im Falle abundanter Gemeinden würde sich im Falle stark steigender Steuereinnahmen die (je nach Land zu leistende) FAG-Umlage erhöhen.

- Datenschutzrichtlinien und Haftungsfragen bei Fehlern im Datenschutz (z. B. Sammel-E-Mails nicht im BCC zu versenden). Gerade die Vereinsarbeit und weitere ehrenamtliche Tätigkeiten würden durch diese bürokratischen Anforderungen behindert.
- das neue Thema Mehrwertsteuer bei der interkommunalen Leistungserstellung, welche Arbeitsteilung zwischen den Kommunen erschwert bzw. unwirtschaftlich werden lässt

Es war im Rahmen des MORO nicht möglich, die tatsächlichen Auswirkungen dieser Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen (welche sich im Projektzeitraum ereigneten) zu bewerten. Offenkundig waren die kommunalen Akteure jedoch verunsichert, was etwa in einem Planspiel zum Ausdruck kam, wo explizit „Rechtssicherheit“ für das kommunale Handeln gefordert wurde. Es empfiehlt sich zu prüfen, ob die gegebenen (Rechts-)Beratungsangebote- und Interessensvertretungen für die Kommunen hinreichend sind oder ob hier erweiterte Angebote und Organisationen dabei helfen könnten, Unsicherheiten (und Frustrationen) der kommunalen Akteure abzubauen.

Gerade beim Thema „Bauen und Siedlungsentwicklung“ (aber z. B. auch beim Brandschutz, Winterdienst, Rettungswesen) wurden Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen gewünscht. Unflexible Standards im Bau und bei der Erschließung führen zu hohen Kosten und erschweren bzw. verhindern Lösungen, die an die örtlichen Gegebenheiten angepasst sind. Flexiblere Standards waren jedoch nicht unumstritten, da eine unzureichende Versorgung, etwa im Rettungswesen oder bei Naturkatastrophen, befürchtet wird. Vertreter der Modellregion Stuttgart wiesen darauf hin, dass aktuell die Umlandgemeinden der Stadt Stuttgart geringe Anreize zur Flächenausweisung haben, was Ballungszentren in ihrer aktiven Regionalentwicklung behindere. Für die Modellregion indeland sind auch der zu restriktive Landesentwicklungsplan und Regionalplan dafür verantwortlich, dass sich die Region nicht ihren strukturellen Herausforderungen stellen könne. Da, wie oben benannt, die Auslastung sozialer Infrastrukturen entscheidend für die Wirtschaftlichkeit von Siedlungsentwicklung sei, schlägt die Modellregion Niedersachsen/Bremen ein Informationssystem zur Auslastung sozialer Infrastrukturen vor.

Zum Themenbereich „Flüchtlinge“ schlägt die Modellregion Landkreis Coburg einen neuen Verteilungsmechanismus für Geflüchtete vor. Anstelle starrer Verteilungsschlüssel sollten Anreize für Kommunen geschaffen werden, die freiwillig Flüchtlinge aufnehmen. Dies könnte auch die Bewertung und Wertschätzung von Flüchtlingen stärken.

Zahlreiche Kommentare zu den benötigten Rahmenbedingungen befassten sich mit **Fördermitteln**. So wurde zwar grundsätzlich ein guter Zugang zu Fördermitteln für Kommunen konstatiert. Kritik richtete sich jedoch an die Vergabep Praxis. Fördermittel seien zu unflexibel, etwa in Bezug auf ihre thematische Fixierung und Zweckbindung. Laut der Akteure in der Modellregion Halle würde die Zweckbindung der durch Fördermittel errichteten (Bildungs-)Infrastrukturen die multifunktionale Nutzung dieser behindern. Unter anderem die Regiopole Region Bielefeld wies ferner auf die lange Vorlaufzeit der Förderungen hin, sodass sich die Rahmenbedingungen mit der Bewilligung bereits geändert haben. Ferner wurde weitestgehend einheitlich der hohe Beantragungs- und Verwaltungsaufwand (in der Abwicklung) kritisiert. Hierdurch würde kommunales Personal stark beansprucht. Die Vielzahl und Komplexität der Förderlandschaft wurde ebenfalls kritisiert. Gerade für kleine Gemeinden sei es schwer, den Überblick zu behalten (kein Fördermittelbeauftragter, zu wenig Personal). Hohe Eigenanteile und die Folgekostenproblematik würden es besonders Kommunen in der Haushaltssicherung erschweren, Fördermittel zu erhalten. Konkret wurden folgende Verbesserungsvorschläge genannt:

- weniger Bürokratie in Beantragung und Abwicklung
- flexiblere Fördermittel, z. B. Regionalbudgets mit flexiblerer Zweckbindung
- niedrigere Eigenanteile; ferner wurde vorgeschlagen, die Eigenanteile von der finanzwirtschaftlichen Situation der Kommunen abhängig zu machen
- Förderung der Folgekosten und des Personaloverheads, damit auch finanzschwache Kommunen Fördermittel beantragen können
- längere Vorlaufzeit bei Projektaufufen bzw. zeitlich flexible Beantragung

- längere Förderperioden, damit langfristiger geplant werden kann

5.3 Zwischenfazit zu den Erkenntnissen aus den Modellregionen

Mit den Planspielen ist es gelungen, einen Austausch zwischen der fachlich-inhaltlichen (z. B. Regionalentwicklung) und der fiskalischen Arbeitsebene (i. d. R. Kämmereien) in den Modellregionen anzustoßen. So wurden losgelöst vom tagespolitischen Geschäft die kommunale Finanzlage der Modellregionen reflektiert und konkrete Umsetzungsprojekte u. a. vor den Hintergrund ihrer fiskalischen Wirkungen diskutiert. Hierbei lernten sich die kommunalen Vertreter der fachlich-inhaltlichen und fiskalischen Ebene nicht nur gegenseitig (oft erstmalig) kennen, sondern auch untereinander. Denn es ist keineswegs in jeder Modellregion üblich gewesen, dass die Kämmerer der benachbarten Gemeinden bzw. zwischen Gemeinden und Kreis im regelmäßigen Austausch standen. Eine tiefere Betrachtung der fiskalischen Effekte der Umsetzungsprojekte vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzen konnte in der Kürze der Planspiele kaum erreicht werden. Folglich gelang in den Planspielen die Zusammenführung der Analyse der langfristigen Perspektive der kommunalen Finanzen (Regionsbericht) einerseits und der Umsetzungsprojekte der Modellvorhaben andererseits nur teilweise. Gründe hierfür waren u. a. die geringen zu erwartenden fiskalischen Wirkungen der diskutierten Umsetzungsprojekte, welche kaum im Bezug zur Globalanalyse der gesamten kommunalen Haushalte standen, die stark durch Ausgaben im Bereich Soziales geprägt sind. Auch sind die Einstiegshürden in das Thema kommunale Finanzen hoch, weswegen mehr Übersetzungsarbeit und projektspezifischere Auswertungen notwendig erscheinen, damit die kommunalen Finanzen umfassend in der Planung von Umsetzungsprojekten der Regionalentwicklung Berücksichtigung finden.

Entsprechend stand bei den geplanten Umsetzungsprojekten der Modellregionen das Thema kommunale Finanzen zwar i. d. R. nicht im Mittelpunkt. Dennoch wurden entsprechend des Modellvorhabensaufrufs Lösungsansätze und Strategien diskutiert, wie trotz fiskalischer Herausforderungen aktive Regionalentwicklung umgesetzt werden kann. So diskutieren die Modellregionen alternative Finanzierungen (z. B. Crowdfunding) und Fördermittel, um zusätzliche Mittel für regionale Entwicklungsprojekte zu generieren. Ferner wurden Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation und Verwaltungsmodernisierung ausgelotet, um öffentliche Leistungen zu verbessern oder kostengünstiger zu erstellen (damit die frei werdenden Mittel in der Region anderweitig verwendet werden können). Auch die erarbeiteten Umsetzungsprojekte selbst zielten teilweise auf positive fiskalische Wirkungen ab, etwa in der dezentralen Unterbringung von Geflüchteten. Durch die dezentrale Unterbringung sollen nicht nur Impulse für die Entwicklung ländlicherer Gegenden gesetzt werden, sondern auch Kosteneinsparungen aufgrund des niedrigeren Mietpreisniveaus realisiert werden. Ob sich diese und ähnliche fiskalische Effekte tatsächlich in der Praxis realisieren lassen, kann frühestens die Auswertung der Ergebnisse der Umsetzungsphase zeigen.

6 Handlungsempfehlungen für eine stärkere Einbindung der kommunalen Haushaltslage in regionale Planungsprozesse

Das MORO diente auch dazu, einen strukturierten Dialog zwischen Regionalentwicklung und Finanzverantwortlichen anzustoßen. Mit diesem globalen kommunalfinanzwissenschaftlichen Ansatz ging das Modellvorhaben über die Regionalentwicklungspraxis der singulären Folgeabschätzungen hinaus und verfolgte eine ganzheitliche und strategische Betrachtung der fiskalischen Handlungsspielräume. Dabei war der gewählte Ansatz der einzelgemeindlichen Analyse herausfordernd, und die Berücksichtigung der Ergebnisse für das Handeln der Regionalentwicklung ist v. a. infolge datenanalytischer Beschränkungen nur zum Teil gelungen. Dies ist dem Sachverhalt geschuldet, dass für das MORO eine einzelgemeindliche Auswertung der Jahresrechnungs- und Kassenstatistiken notwendig war, da vielfach nur ein Teil der Gemeindegemeinschaft eine Modellregion bildete.⁷⁰ Jedoch sind einer derartigen einzelgemeindlichen Betrachtung Grenzen gesetzt.⁷¹

Folgende Handlungsempfehlungen bezüglich der Weiterentwicklung einer strategischen Verbindung zwischen Regionalentwicklung und kommunaler Finanzen lassen sich aus den gesammelten Erfahrungen ableiten:

- Damit die globale Betrachtung der kommunalen Finanzlage für das konkrete Handeln der Regionalentwicklung besser in Wert gesetzt werden kann, erscheinen spezifische, projektbezogene Analysen erforderlich. Neben qualitativen Erörterungen möglicher fiskalischer Wirkzusammenhänge sind projektspezifische Datenanalysen und mögliche projektspezifische Folgewirkungsbetrachtungen auf die kommunalen Haushalte denkbar. Die im Abschnitt 3.3 vorgestellte Prognosemethodik kann in diesen Sinnen erweitert werden, wenn sich konkrete Effekte der Umsetzungsprojekte (der Regionalentwicklung) auf die Modellparameter – Bevölkerungsentwicklung, Steuereinnahmen, Entwicklung der kommunalen Ausgaben – quantifizieren lassen.
- Zur Interpretation der in den finanzwissenschaftlichen Analysen ermittelten Indikatoren erwiesen sich Vergleiche als hilfreich. So konnten insbesondere die Akteure der Regionalentwicklung die fiskalischen Kennzahlen dann besser einordnen, wenn ihnen Vergleiche zu anderen Regionen präsentiert wurden. Solche Vergleichskennzahlen wurden im Modellvorhaben nur begrenzt bereitgestellt, da aus Zeitgründen die finanzwissenschaftlichen Regionsanalysen nacheinander durchgeführt wurden. So standen die in diesen Bericht präsentierten Vergleiche zwischen den Modellregionen (Abschnitt 3) und die Indikatorenmodelle (Abschnitt 4) für die Planspiele in den Regionen noch nicht zur Verfügung. Das entwickelte Indikatorenmodell „kommunale Finanzlage“ erscheint in der Verbindung mit den Strukturindikatorenmodell als grundsätzlich dazu geeignet zu ermitteln, wo sich kommunalfinanzwirtschaftliche und strukturelle Herausforderungen überlagern. Dass Modell bedarf weiterer Validierung und könnte im Sinne eines „Strategiemonitoring“ weiterentwickelt werden (siehe Abschnitt 4.4).
- Es wurde auch vermutet, dass das Modellprojekt zu strategisch für die Kämmerer besonders kleinerer Gemeinden sei, d. h. eine einzelne Gemeinde finanzielle Folgen von überörtlichen Planungen auf den eigenen Gemeindehaushalt, aber auch die finanziellen Wirkungen für die entsprechende Region kaum abschätzen kann. Insofern scheint es für die Integration der haushalterischen Perspektive in regionale Planungsprozesse zielführend, in der jeweiligen Planungsregion auf die Schaffung entsprechender Kompetenzen bzw. Fachexpertise hinzuwirken. Organisatorisch könnte dies bspw. über die Schaffung oder

⁷⁰ D. h., der Gebietszuschnitt einer Modellregion ist nicht zwingend deckungsgleich mit dem Zuschnitt einer statistischen Einheit bzw. besteht nur aus einer Teilmenge dieser, sodass mitunter nur aggregiert vorliegende statistische Daten nicht verwendet werden können. Dies bedeutet, dass bspw. auf Kreisebene aggregierte Daten für die Analyse nicht genutzt werden konnten, sofern nicht alle Gemeinden des entsprechenden Landkreises auch Teil der Modellregion waren.

⁷¹ So können bei diesem Verfahren ausschließlich die kommunalen Kernhaushalte betrachtet werden, da Daten für die Extrahaushalte und die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) einzelgemeindlich nicht verfügbar sind.

Einbindung einer entsprechenden Organisationseinheit bei den Trägern der Regionalplanung erfolgen. Hierfür sind aber weiterführende, verwaltungsstrukturelle Analysen erforderlich.

Weiterhin wünschen sich die regionalen Akteure vielfältige Veränderungen in den Rahmenbedingungen, damit sie trotz der fiskalischen Herausforderungen aktive Regionalentwicklung betreiben können. Folgende drei Punkte erscheinen besonders berücksichtigenswert:

- Bezüglich neuer Gesetze und Verordnungen (Beihilferecht, EU-DSGVO, Mehrwertsteuer) zeigte sich eine Verunsicherung der kommunalen Akteure dahingehend, welche Umsetzungsansätze noch rechtlich zulässig und wirtschaftlich sind. Eine Überprüfung und ggf. Verbesserung des Rechtserklärungs- und Beratungsangebots sowie der Interessenvertretung kommunaler Akteure, insbesondere bezüglich der europäischen Gesetzgebung, wird empfohlen.⁷²
- Wie auch in zahlreichen anderen Studien empfohlen (vgl. bspw. Paßlick/Schultheiß 2017; Schneider/Scheller/Hollbach-Grömig 2017; Krone/Scheller 2018), erscheint eine Überprüfung und Vereinfachung des öffentlichen Förderinstrumentariums geboten, um aktive Regionalentwicklung zu unterstützen. Insbesondere in finanzwirtschaftlich herausgeforderten Regionen (aber nicht nur dort) sind Fördermittel unverzichtbar für eine aktive Regionalentwicklung, die personellen Ressourcen für deren Beantragung und ordnungsgemäße Bewirtschaftung jedoch begrenzt. Die durch die Regionen vorgetragene Forderung nach einfacheren und flexibleren Fördermitteln für eine effiziente und effektive Verwendung wird von der Forschungsassistenz und Begleitforschung nachvollzogen. Jedoch bedarf es der Zweckbindung und Überprüfung von Seiten der Fördermittelgeber, damit die eingesetzten öffentlichen Mittel auch tatsächlich zur Erreichung der Förderziele beitragen. Den Empfehlungen von Paßlick/Schultheiß (2017) folgend, könnte eine Reduktion themenspezifischer Einzelförderung zu Gunsten einer Verstetigung und inhaltlichen Flexibilisierung vorhandener (integrierter) Programme den Zugang zu Fördermitteln für Kommunen verbessern und deren Akquise- und Bewirtschaftungsaufwand reduzieren.
- Auch die vor dem Hintergrund der Sicherung der Daseinsvorsorge verstärkt diskutierte Flexibilisierung von Versorgungsstandards, aber auch baulich-technischer Standards, kann helfen, öffentliche Leistungen, aber auch Nutzungen von Infrastruktureinrichtungen flexibler und bedarfsgerechter zu gestalten und damit effizienter und längerfristig zu betreiben (Stichwort multifunktionale Nutzungen). Eine Überprüfung und ggf. Anpassung der entsprechenden Normen und Rechtsvorschriften zumindest außerhalb der Bereiche Gefahrenabwehr und Rettungsdienste erscheint daher weiterhin geboten.

In diesem Kontext gilt es, den Zusammenhang zwischen finanzieller Lage der Kommunen und Fördermittelakquise (für eine aktive Regionalentwicklung) noch näher zu untersuchen. Die durchgeführten Analysen suggerieren, dass Strukturschwäche und fehlende fiskalische Handlungsspielräume häufig Hand in Hand gehen. Dementsprechend ist es entscheidend, dass Finanzschwäche die Inanspruchnahme von Fördermitteln nicht (zu stark) ausbremst. Mehrere Studien konnten zeigen, dass raumwirksame Mittel (Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, einzelbetriebliche Regionalförderung, Infrastrukturförderung, Städtebauförderung) entsprechend der Ausgleichzielsetzung (zunächst) in strukturschwächere Regionen fließen, insbesondere Ostdeutschland (vgl. Diller et al. 2014; Bruckmeier et al. 2009; Karl et al. 2012), auch wenn der regionale Verbleib der Förderung in ländlichen und ostdeutschen Regionen verglichen mit den Agglomerationen tendenziell unterdurchschnittlich ausfällt (vgl. Färber et al. 2009). Dieser Befund verwundert nicht, da die strukturelle Situation in den Förderrichtlinien zahlreicher Programme Berücksichtigung findet. Beispielsweise richtet sich die Förderung zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) an die GRW-Fördergebiete, welche entsprechend ihrer strukturellen Lage bestimmt werden, und die Städtebauförderung sieht niedrigere Eigenanteile für ostdeutsche Kommunen vor (vgl. VV Städtebauförderung 2018). Jedoch wird

⁷² Die Empfehlung ist vorbehaltlich, da die Begleitforschung keine eigene kommunalrechtliche Expertise hat.

hier nur indirekt die finanzwirtschaftliche Lage der Kommunen berücksichtigt, welches angesichts der großen Heterogenität der Haushaltslagen von Kommunen einer Region sowie der Tatsache, dass Strukturschwäche und Finanzschwäche nicht deckungsgleich sind, zu hinterfragen ist. Gemeindespezifische Fördersätze, etwa der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen, welche in Abhängigkeit der strukturellen Nachteile (Arbeitslosigkeit und finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde) die förderfähigen Aufwendungen auf 40 bis 80 Prozent festlegt, erlauben eine gemeindescharfe Differenzierung unter Berücksichtigung der kommunalen Haushaltslage.

Unklar bleibt jedoch, ob die kommunale Haushaltslage eine geeignete Orientierungsgröße für die Vergabe der Fördermittel und Ausgestaltung der Eigenanteile darstellt. Dagegen spricht neben dem Aufwand und methodischen Herausforderungen der Bestimmung der Haushaltslage besonders, dass sich die Fördermittelvergabe an den fachpolitischen Förderzielen orientieren muss, weswegen es beispielsweise für eine ausgleichsorientierte Strukturförderung folgerichtig ist, strukturelle Faktoren bei der Bestimmung der Fördergebiete zu bemühen. Zumindest bei der Festlegung der kommunalen Eigenanteile könnte die kommunale Haushaltslage jedoch einen relevanten Faktor unabhängig vom Förderziel darstellen, da die Anreizwirkung von Eigenmitteln tendenziell abhängig von der Haushaltslage der beantragenden Kommune ist. In finanzschwachen Kommunen, z. B. Kommunen in Haushalts-sicherung, signalisiert bereits die Zusage weniger (freier) Haushaltsmittel hohe Projektunterstützung, wohingegen die gleiche Summe in Kommunen mit hohen finanziellen Handlungsspielräumen kein so starkes Unterstützungssignal darstellen muss. Um eine stärkere Berücksichtigung der kommunalen Haushaltslage bei der Fördermittelvergabe zu empfehlen, besteht aus Sicht der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung zunächst weiterer Forschungsbedarf in quantitativer und qualitativer Hinsicht:

- In quantitativer Hinsicht ist der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung keine Studie bekannt, welche die kommunale Haushaltslage in Verbindung mit der Akquise von durch die Kommunen beantragter Fördermittel bringt. Der Datensatz raumwirksamer Mittel könnte für eine solche Analyse verwendet werden und die Analyse für einzelne Programme als auch für alle kommunal beantragten raumwirksamen Mittel durchgeführt werden.
- Die qualitativen Ergebnisse aus den Modellregionen deuten an, dass es für Kommunen in Haushalts-sicherung schwerer ist, Fördermittel für die regionale Entwicklung zu akquirieren. Zugleich zeigen sie aber auch, dass eine Haushaltssicherung Anlass für eine strategische Regionalentwicklung sein kann, wenn die Haushaltssicherungspraxis dies zulässt/fördert. Ergebnisse der Befragung zur Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen suggerieren, dass Haushaltssicherung nur in Einzelfällen zur Nicht-Inanspruchnahme von Städtebauförderung führte (vgl. Schneider et al. 2017). Jedoch werden in diesem Bundesland, wie oben beschrieben, die Haushaltslage bei den Eigenanteilen bereits berücksichtigt, und die Kommunalaufsicht gilt als vergleichsweise „nachgiebig“. Hier ist mehr Forschung zu den Praktiken der kommunalen Haushaltssicherung im Kontext der Regionalentwicklung in den einzelnen Bundesländern wünschenswert.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, 09.05.2018: Ergebnis der 153. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. - 9. Mai 2018 in Mainz. Zugriff: <https://www.bundesfinanzministerium.de>, Presse, Pressemitteilungen
- BBSR Bundesinstitut für Stadt- Bau- und Raumforschung, 26.07.2018: Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de>, Programme, MORO, Forschungsfelder
- Blaeschke, Frédéric; Haug, Peter, 2014a: Does Intermunicipal Cooperation Increase Efficiency? Evidence from the Hessian Wastewater Sector. IWH-Diskussionspapiere 2014/11. Zugriff: [iwhd:3129/d/publik/disc/11-14.pdf](http://www.iwhd.de/public/disc/11-14.pdf)
- Blaeschke, Frédéric; Haug, Peter, 2014b: Kommunale Kooperation und Effizienz. Das Beispiel der hessischen Abwasserversorgung. In: *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 20 (4). S. 61-64.
- BMF Bundesministerium der Finanzen, 09.05.2018: Ergebnisse der 153. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. bis 9. Mai 2018 in Mainz. Zugriff: <https://www.bundesfinanzministerium.de>, Presse, Pressemitteilungen
- BMI Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 2019: Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Ein MORO-Forschungsfeld. Erste Zwischenergebnisse und Start der 2. Phase. MORO Informationen (19/1)
- BMVI Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2016: Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Ein MORO-Forschungsfeld. Informationen über das Modellvorhaben und die Modellregionen. MORO Informationen, 16 (1).
- BMVI Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (Hrsg.), 2017: Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Ein MORO-Forschungsfeld. Erste Zwischenergebnisse und vier neue Modellvorhaben. MORO Informationen, 16 (2).
- Brandt, Martina; Dahlbeck, Elke; Flögel, Franz; Gärtner, Stefan; Schlieter, Dajana; Schilcher, Christian, 2019: Raum und Unternehmen. Zur Funktionsweise von Unternehmensengagement in Regionen mit Entwicklungsbedarf. Baden-Baden.
- Bruckmeier, Kerstin; Zarth, Michael; Schnitzlein, Daniel D., 2009: Eine regionale Betrachtung der Sozialversicherung und raumwirksamer Bundesmittel – Wer partizipiert wie? In: Mäding, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. Braunschweig: VSB Verlagsservice, S. 9–48.
- Cameron, Adrian Colin; Trivedi, Pravin K., 2008: *Microeconometrics – Methods and applications*. Cambridge.
- Chilla, Tobias; Kühne, Olaf; Neufeld, Markus, 2016: *Regionalentwicklung*. Stuttgart.
- Dahlbeck, Elke; Flögel, Franz; Langguth, Florian; Schlieter, Danja, 2017: Interkommunale Kooperation. Eine Kurzexpertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen.
- Diller, Christian; Nischwitz, Guido; Kreutz, Benedict, 2014: Förderung von Regionalen Netzwerken. Messbare Effekte für die Regionalentwicklung? *Raumforschung und Raumordnung* 72. Jg. (5), S. 415–426.
- DKC Kommunalberatung, 2018: Fachliche Studie zu kommunalfinanzwirtschaftlichen Effekten von Mobilstationen als Bestandteil des Verkehrsangebotes als Beitrag zu einer Maßnahme im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO): Lebendige Regionen. Abschlussbericht. Düsseldorf.
- DLT Deutscher Landkreistag (Hrsg.), 2018: Kreisfinanzen, Zugriff <http://www.landkreistag.de>, Themen, Kreisfinanzen

DST Deutscher Städtetag (Hrsg.), 2017: Gemeindefinanzbericht 2017 - Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau. Berlin/Köln.

Färber, Gisela; Arndt, Olaf; Dalezios, Harald; Steden, Philip, 2009: Die regionale Inzidenz von Bundesmitteln. In: Heinrich Mäding (Hrsg.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. Braunschweig, S. 9–48.

Gärtner, Stefan, 2008: Ausgewogene Strukturpolitik: Sparkassen aus regionalökonomischer Perspektive. Berlin.

Georg, Klaus; Gnädiger, Marc; Hardt, Thorsten, 2018: Kommunales Auswertungssystem Hessen (kash). Kennzahlen zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit. Verwaltung und Management, 24. Jg.(2), S. 72-77.

Gern, Alfons, 2003: Deutsches Kommunalrecht. Baden-Baden.

Hardt, Ulrike; Cordes, Alexander; Schiller, Daniel, 2012: Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Land Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums. Hannover.

Henneke, Hans-Günter, 2000: Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung. Heidelberg.

Hesse, Mario; Lenk, Thomas; Starke, Tim, 2017: Investitionen der öffentlichen Hand: Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Inklusives Wachstum für Deutschland, Bd. 13. Gütersloh.

Hesse, Mario; Starke, Tim, 2017: Investitionsverhalten öffentlicher Unternehmen - Auslagerungen können Investitionsschwäche der kommunalen Kernhaushalte nicht kompensieren. In: Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 237. Berlin, S. 441-454.

Hessischer Landtag (Hrsg.), 2015: Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen. Wiesbaden.

Junkernheinrich, Martin; Boettcher, Florian; Holler, Benjamin, 2011: Unterfinanzierung der hessischen Landkreise. Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Hessischen Landkreistages. Bottrop.

Karl, Helmut; Lackmann, Gregor; Strotebeck, Falk; Untiedt, Gerhard; Zarth, Michael, 2012: Zur formalen und effektiven Inzidenz raumwirksamer Bundesmittel – konzeptioneller Schätzansatz und ausgewählte Ergebnisse. Beiträge zur Ballungsraumforschung, Heft 11. Bochum.

KfW Bankengruppe (Hrsg.), 2018: KfW-Kommunalpanel 2018. Frankfurt a.M.

Küpper, Patrick, 2011: Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. IÖR Schriften, Bd. 53.

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp, 2017a: Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Zur Neu-regelung und ihren Zukunftsperspektiven. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), Heft 2-3/2017, S. 417-442.

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp, 2017b: Der neue bundesstaatliche Finanzausgleich – eine Reform und viel Reformaufschub. In: Wirtschaftsdienst 07/2017, S. 506-512.

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp, 2018: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern in Deutschland ab 2020 – Ein Novum mit vielen Risiken, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 73, S. 831-854.

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp; Ragnitz, Joachim; Bauer, David; Frei, Xenia; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes, 2016: Auswirkungen des Modells der Ministerpräsidentenkonferenz zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 3. Dezember 2015. Gutachten zum Forschungsvorhaben im Auftrag der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Leipzig/Dresden 2016.

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp; Starke, Tim, 2018b: Föderale Investitionen als Instrumente der Zukunftsgestaltung. In: Nembach, Ulrich (Hrsg.): *Informationes Theologiae Europae*. Internationales ökumenisches Jahrbuch für Theologie, Frankfurt am Main (im Erscheinen).

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp; Sunder, Marco, 2015: Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich“. Gutachten erstellt im Auftrag der Finanzministerien der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Leipzig.

Lenk, Thomas; Glinka, Philipp; Starke, Tim, 2018a: Infrastruktur und andere Zukunftsinvestitionen auf den föderalen Ebenen. Reicht die Mittelausstattung jetzt? In: Junkernheinrich, Martin; Lange, Joachim (Hrsg.): *Öffentliche Finanzen in föderaler Verflechtung. Was ist in der neuen Legislaturperiode zu klären?* Loccumer Protokolle 61/2017, Rehburg-Loccum, S. 27-50.

Lenk, Thomas; Hesse, Mario, 2015: Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015 im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetags. In: *Sachsenlandkurier*, Ausgabe 5/2015. Dresden.

Lenk, Thomas; Hesse, Mario; Kilian, Maike; Rottmann, Oliver; Starke, Tim, 2016: Erfassung zukunftswirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand. Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs. Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Zugriff: <https://www.bertelsmann-stiftung.de>, Bücher und Studien; alle Publikationen [zuletzt geprüft am 19.02.2019].

Lenk, Thomas; Hesse, Mario; Lück, Oliver, 2013: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig.

Lenk, Thomas; Hesse, Mario; Starke, Tim; Woitek, Florian F.; Grüttner, André, 2017: Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig. Zugriff: www.regierung-mv.de, Kommunales, Kommunalen Finanzausgleich [zuletzt geprüft am 19.02.2019].

Mäding, Heinrich, 2009: Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. Zur Strukturierung von Problemen und Forschungsfragen. In: Mäding, Heinrich (Hrsg.): *Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung*. Braunschweig, S. 1–8.

Meszarits, Veronika, 2017: Finanz-Kennzahlen für gemeindehaushalte nach VRV 2015. RFG Schriftenreihe Recht und Finanzierungspraxis für Gemeinden 01/2017.

MIK NRW Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), (o. J.): *Neues Kommunales Finanzmanagement. Handbuch zum NKF-Kennzahlenset NRW*. Zugriff: urn:nbn:de:hbz:061:3-21969.

Panebianco, Stefano, 2013: Standortfaktor Regional Governance auf dem Prüfstand. Theoretische Überlegungen und empirische Analysen zur Bedeutung regionaler Steuerungssysteme für die Wirtschaftsentwicklung von Regionen. Schriftenreihe Wirtschaftspolitik in Forschung und Praxis, 65. Hamburg.

Paßlick, Ulrich; Schultheiß, Hartwig, 2017: Planungs- und Umsetzungskapazitäten von Kommunen für Investitionsprojekte in NRW. Bestandsaufnahme und Ansatzpunkte für eine Leistungsverbesserung im Auftrag der NRW.BANK. Zugriff: <https://www.nrwbank.de>, Publikationen, sonstige Publikationen, Studien [zuletzt geprüft am 30.07.2018].

Petersen, Hans-Georg, 1988: *Finanzwissenschaft II. Spezielle Steuerlehre - Staatsverschuldung - Finanzausgleich - Makroökonomische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik*. Stuttgart.

Rosenfeld, Martin T. W.; Bischoff, Ivo; Bergholz, Christian; Melch, Simon; Haug, Peter; Blaeschke, Frédéric, 2016: Im Fokus: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel. In: *Wirtschaft im Wandel* 22 (1), S. 9-12.

Scherf, Wolfgang, 2011: *Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft*. 2. Auflage. Stuttgart.

Schneck, Ottmar (Hrsg.), 2015: *Lexikon der Betriebswirtschaft*. 9. Auflage. München.

Schneider, Stefan; Scheller, Henrik; Hollbach-Grömig, Beate, 2017: Studie zur Städtebauförderung: Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Fördermittelbeantragung, -bewilligung und -abrechnung. Zugriff: <https://www.landtag.nrw.de, Dokumente & Recherche, Dokumentenabruf, Vorlage 17/617> [zuletzt geprüft am 19.02.2019].

Schwarting, Gunnar, 2001: *Der kommunale Haushalt. Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Kassen- und Rechnungswesen*. 2. überarbeitete und erweiterte Auflage. Berlin.

Schwarting, Gunnar, 2005: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: Fehr, Hans; Genser, Bernd (Hrsg.): *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 307. Berlin, S. 131-169.

Schwarting, Gunnar, 2016: *Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen im doppelischen Rechnungswesen*. 5. Auflage. Berlin.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2017: *Finanzen und Steuern – Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 2016*. Fachserie 14, Reihe 5. Wiesbaden.

Wieland, Joachim, 2015: *Das verfassungsrechtliche Gebot der vollständigen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich*. Rechtsgutachten erstellt für die Finanzminister der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Speyer.

Gesetzestexte

Bundesrepublik Deutschland (14.08.2017): Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) sowie Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

Bundesrepublik Deutschland (14.08.2017): Sanierungshilfengesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126).

Bundesrepublik Deutschland (24.06.2015): Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG) vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), das durch Artikel 7 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

Bundesrepublik Deutschland (20.12.2001): Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 20. Dezember 2001 (BGBl. 2001 I S. 3955).

Bundesrepublik Deutschland 28.01.1988): Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Artikel 463 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Bundesrepublik Deutschland (23.05.1949): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.

Freistaat Bayern (16.04.2013): Bayerisches Finanzausgleichsgesetz (BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch Art. 38b Abs. 2 des Gesetzes vom 24. Juli 2018 (GVBl. S. 583) geändert worden ist

Freistaat Thüringen (31.01.2013): Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 31. Januar, verkündet als Artikel 1 des Thüringer Gesetzes zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 10), mehrfach geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Februar 2018 (GVBl. S. 5).

Land Baden-Württemberg (01.01.2000): Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Januar 2000, letzte berücksichtigte Änderung: § 29 b geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 10. April 2018 (GBl. S. 113, 115).

Land Brandenburg (29.06.2004): Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG) vom 29. Juni 2004 (GVBl.I/04, [Nr. 12], S.262), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. März 2016 (GVBl.I/16, [Nr. 10]).

Land Hessen (23.07.2015): Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert 25.11.2015 (GVBl. S. 414).

Land Niedersachsen (14.09.2007): Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 14. September 2007 (Nds.GVBl. Nr.30/2007 S.466), geändert durch Haushaltsbegleitgesetz v. 17.12.2007 (Nds.GVBl. Nr.42/2007 S.775), Haushaltsbegleitgesetz v. 15.12.2008 (Nds.GVBl. Nr.28/2008 S.419), Art.2 des Gesetzes v. 29.10.2009 (Nds.GVBl. Nr.24/2009 S.403), Art.1 des Haushaltsbegleitgesetzes v. 17.12.2009 (Nds.GVBl. Nr.29/2009 S.489), Art.1 des Gesetzes v. 9.6.2010 (Nds.GVBl. Nr.15/2010 S.236), Gesetz v. 14.9.2011 (Nds.GVBl. Br.21/2011 S.292), Art. 23 des Gesetzes v. 13.10.2011 (Nds.GVBl. Nr.24/2011 S.353), Art. 1 des Gesetzes v. 18.7.2012 (Nds.GVBl. Nr.16/2012 S.279), Art.2 des Gesetzes vom 6.12.2012 (Nds.GVBl. Nr.30/2012 S.523), Art.8 des Gesetzes vom 12.12.2012 (Nds.GVBl. Nr.32/S.589), Art. 1 des Gesetzes vom 16.12.2013 (Nds.GVBl. Nr.23/2013 S.310), Art.1 des Gesetzes vom 18.12.2014 (Nds.GVBl. Nr.27/2013 S.477), Art. 2 des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 14.7.2015 (Nds. GVBl.Nr. 10/2015 S. 131), Art. 1 des Gesetzes v. 13.10.2015 (Nds. GVBl. Nr. 16/2015 S. 252) , Art. 1 des Gesetzes v. 17.12.2015 (Nds. GVBl. Nr. 23/2015 S. 423), Art. 2 des Gesetzes v. 15.9.2016 (Nds. GVBl. Nr. 13/2016 S. 190), Art. 1 des Gesetzes v. 15.12.2016 (Nds. GVBl. Nr. 19/2016 S. 301) und durch Art. 1 des Gesetzes v. 2.3.2017 (Nds. GVBl. Nr. 4/2017 S. 46) - VORIS 61330 08 -.

Land Nordrhein-Westfalen (2016): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2016 - GFG 2016).

Land Nordrhein-Westfalen (2015): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 - GFG 2015).

Land Nordrhein-Westfalen (2014): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 - GFG 2014).

Land Nordrhein-Westfalen (2013): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 - GFG 2013).

Land Nordrhein-Westfalen (2012): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 - GFG 2012).

Land Nordrhein-Westfalen (2011): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2011 - GFG 2011).

Land Nordrhein-Westfalen (2010): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2016 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2010 - GFG 2010).

Land Sachsen-Anhalt (28.03.2017): Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2017 (GVBl. LSA 2017, 60, 61).

Land Schleswig-Holstein (10.12.2014): Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 10. Dezember 2014, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs vom 10. Dezember 2014 (GVBl. S. 473), letzte berücksichtigte Änderung: § 22 geänd. (Ges. v. 21.03.2018, GVBl. S. 70).

VV Städtebauförderung (2018): Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2018. Online abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/gesetztestexte/verwaltungsvorschriften/vv-stbauf.html>.

Projektdokumentationen

Bäumer, Katrin; Dahlbeck, Elke; Flögel, Franz; Grüttner, André; Langguth, Florian; Starke, Tim; Weishaupt, Karin 2017: MORO Lebendige Regionen. Dokumentation der 3. Projektwerkstatt (Eyba, Saalfelder Höhe).

DKC Kommunalberatung 2018: Fachliche Studie zu kommunalfinanzwirtschaftlichen Effekten von Mobilstationen als Bestandteil des Verkehrsangebotes als Beitrag zu einer Maßnahme im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO): Lebendige Regionen. Entwicklungsgesellschaft indeland GmbH.

Haug, Peter 2017: Interkommunale Kooperation und Effizienz der kommunalen Leistungserstellung. Vortrag auf der 2. Projektwerkstatt des MORO Lebendige Regionen. Kiel 16.05.2017.

Lenk, Thomas; Starke, Tim 2018a: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der Modellregion Halle. Bericht im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Leipzig, März 2018.

Lenk, Thomas; Starke, Tim 2018b: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der Modellregion Stuttgart. Bericht im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Leipzig, März 2018.

Lenk, Thomas; Starke, Tim 2018c: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der Modellregion Bergstraße. Bericht im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Leipzig, Februar 2018.

Lenk, Thomas; Starke, Tim 2018d: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der Modellregion Metropolregion Nürnberg. Bericht im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Leipzig, Januar 2018.

Lenk, Thomas; Starke, Tim; Kratzmann, Alexander 2017: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der KielRegion und Neumünster. Leipzig, Oktober 2017.

Lenk, Thomas; Starke, Tim 2017a: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der Modellregion Barnim. Bericht im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Leipzig, August 2017.

Lenk, Thomas; Starke, Tim 2017b: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der Modellregion Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen. Bericht im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Leipzig, August 2017.

Lenk, Thomas; Starke, Tim 2017c: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der Modellregion Wirtschaftsraum Spreewald. Bericht im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Leipzig, August 2017.

Lenk, Thomas; Starke, Tim 2017d: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der Modellregion Coburg, Bericht im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Leipzig, Juli 2017.

Lenk, Thomas; Starke, Tim 2017e: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der Modellregion Bielefeld, Bericht im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Leipzig, Juni 2017.

Lenk, Thomas; Starke, Tim 2017f: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der Modellregion indeland, Bericht im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Leipzig, Juni 2017.

Lenk, Thomas; Starke, Tim 2017g: Finanzwissenschaftlicher Regionsbericht der Modellregion Saalfeld-Rudolstadt, Bericht im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“. Leipzig, April 2017.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Modellregionen im MORO Lebendige Regionen	10
Abbildung 2:	Als Sonderbedarfs-BEZ gewährte Mittel aus dem Solidarpakt II 2005-2019.....	17
Abbildung 3:	Strukturelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem bestehen und dem neuen Finanzausgleichssystem	18
Abbildung 4:	Zusätzliche Belastungen des Bundes nach neuem Regelwerk im Vergleich zu einer Status-quo-Verlängerung 2020 in Mio. €.....	19
Abbildung 5:	Mehreinnahmen nach neuem Regelwerk im Vergleich zu einer Status-quo-Verlängerung 2020	20
Abbildung 6:	Einnahmenentwicklung von 2019 zu 2020 und Einfluss der Reform.....	21
Abbildung 7:	Entwicklung der relativen Pro-Kopf-Einnahmenniveaus der Ländergruppen seit 1995 jeweils in Prozent des Durchschnitts der Ländergesamtheit	22
Abbildung 8:	Kommunalbezogene und gesamte Mehreinnahmen im Rahmen der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2020.....	24
Abbildung 9:	Pro-Kopf-Einnahmen insgesamt und nach Einnahmeart 2010 bis 2016 – Kreisangehörige Gemeinden.....	28
Abbildung 10:	Pro-Kopf-Einnahmen insgesamt und nach Einnahmeart 2010 bis 2016 – Landkreise.....	32
Abbildung 11:	Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt und nach Ausgabeart 2010 bis 2016 – Kreisangehörige Gemeinden.....	35
Abbildung 12:	Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt und nach Ausgabeart 2010 bis 2016 – Landkreise	38
Abbildung 13:	Anteil der Ausgaben für freiwillige Aufgaben an den Gesamtausgaben 2010 bis 2015 – Kreisangehörige Gemeinden.....	41
Abbildung 14:	Anteil der Ausgaben für freiwillige Aufgaben an den Gesamtausgaben 2010 bis 2015 – Landkreise.....	43
Abbildung 15:	Entwicklung des Finanzierungssaldos 2010 bis 2016 – Kreisangehörige Gemeinden	45
Abbildung 16:	Entwicklung des Finanzierungssaldos 2010 bis 2016 – Landkreise.....	47
Abbildung 17:	Struktur der Landeszuweisungen an Kommunen.....	48
Abbildung 18:	Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich	50
Abbildung 19:	Verbildlichung des Korridorverfahrens im Rahmen der auf gewichteten Veränderungsdaten basierenden Fortschreibung	53
Abbildung 20:	Zusammenführung der Indikatoren zu einer Regionseinstufung nach einem „Ampelsystem“ am Beispiel des Siedlungsstrukturellen Kreistyps „Städtischer Kreis“	74
Abbildung 21:	Beispiele für die Kleingruppenarbeit während der Planspiele	79

Tabelle 1:	Administrative Zusammensetzung der Modellregionen	11
Tabelle 2:	Bevölkerungs- und siedlungsstrukturelle Einordnung der Modellregionen und deren Gemeinden	12
Tabelle 3:	Vergleich des Finanzierungssaldos der Jahre 2010 bis 2016 – Kreisangehörige Gemeinden	44
Tabelle 4:	Vergleich des Finanzierungssaldos der Jahre 2010 bis 2016 – Landkreise	46
Tabelle 5:	Vertikale Finanzausgleichsmodelle in der Bundesrepublik Deutschland	49
Tabelle 6:	Ergebnisse der Trendfortschreibungen des Finanzierungssaldos in den zwölf Modellregionen (Basisszenario) in €/EW	54
Tabelle 7:	Anzahl der genutzten Kommunaleinheiten je Modellregion	63
Tabelle 8:	Deskriptive Statistik der Kennzahlen nach den 53 Kreiseinheiten im Durchschnitt von 2010-2016.....	63
Tabelle 9:	Korrelation zwischen den Variablen auf Basis der 53 Kreiseinheiten	64
Tabelle 10:	Wichtung der Kennzahlen des Indikators „kommunale Finanzlage“	66
Tabelle 11:	Statistische Kennzahlen des Indikators „kommunale Finanzlage“	67
Tabelle 12:	Klassifizierung der Modellregionen nach dem Indikator „kommunale Finanzlage“	68
Tabelle 13:	Anzahl der genutzten Kreiseinheiten je Modellregion für den Strukturindikator	69
Tabelle 14:	Variablen und Gewichtung des Strukturindikator 2015	69
Tabelle 15:	Deskriptive Statistik der Kennzahlen des Strukturindikators für die 401 Kreiseinheiten 2015	70
Tabelle 16:	Korrelation zwischen den Variablen auf Basis der 401 Kreiseinheiten	70
Tabelle 17:	Statistische Kennzahlen des Strukturindikators auf Basis der 401 Kreise	71
Tabelle 18:	Raumstruktur der Modellregionen.....	72
Tabelle 19:	Einstufung der Modellregionen in ein „Ampelsystem“	73
Tabelle 20:	Fakten zu den durchgeführten Planspielen.....	77
