



DIW Berlin: Politikberatung kompakt 5

Dieter Vesper*

Anreize für Kommunen mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen

Endbericht

Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

Berlin, September 2004

* DIW Berlin, Abteilung Staat. dvesper@diw.de

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2004

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 3-9809852-4-5
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Vorbemerkung | 1 |
| 2 | Versorgung mit Kindergartenplätzen und Finanzierung von Kindertageseinrichtungen | 1 |
| 3 | Finanzielle Entwicklung der Kommunalhaushalte | 4 |
| 4 | Das kommunale Finanzsystem | 6 |
| 4.1 | Aufgaben- und Finanzmittelverteilung im föderalen Gefüge | 6 |
| 4.2 | Kommunale Aufgaben | 8 |
| 4.3 | Kommunale Einnahmen | 9 |
| 4.3.1 | Steuern und Gebühren | 9 |
| 4.3.2 | Kommunaler Finanzausgleich | 10 |
| 5 | Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in den einzelnen Bundesländern | 14 |
| 6 | Mögliche Wirkungen eines Ausbaus von Kindertageseinrichtungen im kommunalen Finanzsystem | 18 |
| 6.1 | Wirkungen auf die kommunalen Steuereinnahmen | 18 |
| 6.2 | Wirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich | 20 |
| 6.3 | Modellrechnungen für ausgewählte Kommunen Brandenburgs | 24 |
| 7 | Die geplanten Maßnahmen des Bundes zur Verbesserung der Kinderbetreuung | 27 |
| 8 | Würdigung und Empfehlungen | 30 |

Verzeichnis der Tabellen und Übersichten

Tabellen

| | | |
|---------|---|----|
| Tab. 1 | Verfügbare Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder nach Bundesländern (31.12.2002) | 36 |
| Tab. 2 | Ausgaben und Einnahmen der Tageseinrichtungen für Kinder 2001 | 37 |
| Tab. 3 | Ausgaben und Einnahmen der west- und ostdeutschen Gemeinden..... | 38 |
| Tab. 4a | Kommunaler Finanzausgleich in ausgewählten Gemeinden Brandenburgs 2004 | 39 |
| Tab. 4b | Kommunaler Finanzausgleich in ausgewählten Gemeinden Brandenburgs 2004 | 40 |

Übersichten

| | | |
|----------|--|----|
| Übers. 1 | Hauptanstaffel und Ergänzungsansätze im kommunalen Finanzausgleich | 41 |
| Übers. 2 | Aufteilung der Finanzausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich 2003 | 42 |

1 Vorbemerkung

Mit dem Gesetz zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder will die Bundesregierung das Angebot bis zum Jahre 2010 qualitativ und quantitativ an westeuropäische Standards heranhelfen und somit die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Familien- und Berufsleben besser miteinander vereinbar sind. Allerdings ist das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen vorrangig kommunale Aufgabe. Das DIW Berlin ist vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beauftragt worden, eine Expertise zum Thema „Anreize für Kommunen mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen“ anzufertigen. Im Rahmen dieser Arbeit werden zunächst die Finanzsituation der Gemeinden in West- und Ostdeutschland analysiert und die Versorgung mit Kindergartenplätzen und Finanzierung von Kindertageseinrichtungen skizziert. In einem weiteren Arbeitsschritt werden die Stellschrauben für kommunales Handeln, aber auch mögliche Anreizprobleme im Rahmen des kommunalen Finanzsystems dargestellt. Die kommunalen Ausgleichssysteme in den einzelnen Ländern werden daraufhin überprüft, ob und inwieweit die Kinderbetreuung als spezifischer Bedarfsfaktor Berücksichtigung findet. Anschließend werden die möglichen Wirkungen eines Ausbaus von Kindertageseinrichtungen im kommunalen Finanzsystem erörtert und anhand der konkreten Finanzausgleichsregelungen in Brandenburg für ausgewählte Gemeinden modellhaft quantifiziert. Es ist auch zu prüfen, ob die geplanten Maßnahmen der Bundesregierung greifen werden.

2 Versorgung mit Kindergartenplätzen und Finanzierung von Kindertageseinrichtungen

Im Jahre 2002 hatte das DIW Berlin im Auftrage des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein Gutachten zur Abschätzung der Brutto-Einnahmefeffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen erstellt (Spieß et al.2002). Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass aus ökonomischer und fiskalischer Sicht ein Ausbau der Kinderbetreuung sinnvoll ist, weil

- erwerbswillige Mütter aufgrund eines besseren Kinderbetreuungsangebots erwerbstätig sein und Erwerbseinkommen erzielen können, wodurch die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen steigen, andererseits Hilfeleistungen des Staates (z.B. Sozialhilfe für Alleinerziehende) eingespart werden können;

- durch die Ausweitung des Betreuungsangebots in den Kindertageseinrichtungen zusätzliche Arbeitsplätze und Einkommen entstehen.

Auch in anderen Studien wird auf den volkswirtschaftlichen Nutzen der Kinderbetreuung hingewiesen (Kucera, Bauer 2000), insbesondere die Bedeutung für die Herausbildung von Humankapital betont (OECD 2001).¹ Dennoch stößt der Ausbau von Kindertageseinrichtungen in Deutschland auf gewichtige Probleme, die ihren Grund letztlich in der Aufgaben- und Finanzmittelverteilung im föderalen System haben. Für die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen sind sowohl die Länder als auch die Kommunen zuständig. Der Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit folgt jedoch nicht die Finanzmittelverteilung: Zwar stehen die Gebühreneinnahmen den Trägern dieser Einrichtungen zu, doch handelt es sich bei den induzierten Steuermehreinnahmen um sog. Gemeinschaftssteuern, die sowohl an den Bund als auch an die Länder und Gemeinden fließen. Von den zusätzlichen Sozialbeiträgen profitieren die Sozialversicherungsträger und allenfalls indirekt der Bund, indem er geringere Zuweisungen an die Sozialversicherungen tätigen muss. Aus dem Missverhältnis der Aufgaben-/Ausgabenzuständigkeit einerseits und der Finanzmittelverteilung andererseits entsteht - zumindest auf den ersten Blick - eine Anreizproblematik: Die Träger der Kindertageseinrichtungen fühlen sich finanziell überfordert, das Betreuungsangebot in den Einrichtungen zu erweitern. Dies gilt erst recht vor dem aktuellen Hintergrund, denn die Finanzlage der Kommunen ist angespannt, und auch die Länder sind mit erheblichen Finanzproblemen konfrontiert. Diese Probleme dürften auch den Ausschlag dafür gegeben haben, dass sich der Bund künftig an der Finanzierung des Ausbaus von Kindertageseinrichtungen beteiligt, indem er den Gemeinden über die Länder investive Mittel zuweist.

Dabei stellt sich die Frage nach der Dringlichkeit des Ausbaus von Kindertageseinrichtungen in sehr unterschiedlicher Weise. Dies wird deutlich, wenn man die Versorgungsrelationen - verfügbare Plätze je Kinder im Krippen-, Kindergarten- und Hortalter - differenziert nach den einzelnen Bundesländern vergleicht (Tabelle 1). Im Falle der Krippenplätze für die unter Dreijährigen zeigen sich riesige Diskrepanzen zwischen Ost- und Westdeutschland: In den westdeutschen Bundesländern werden lediglich 2,7 Plätze je 100 Kinder in dieser Altersstufe angeboten, in Ostdeutschland sind es immerhin 37,0 (und in Berlin 35,8). Besonders hoch ist die Betreuungsrelation in Sachsen-Anhalt und in Brandenburg. Die Stadtstaaten Hamburg und

¹ Hinweise auf weitere Studien finden sich bei Spieß (2004).

Bremen weichen mit 13,1 bzw. 10,0 Plätzen vom westdeutschen Durchschnitt deutlich nach oben ab, was als Indiz dafür gewertet werden könnte, dass die Versorgungsrelationen in den Großstädten günstiger sind als im Durchschnitt der Flächenländer. Diese Vermutung wird gestützt durch die Untersuchungen des Deutschen Jugendinstituts (2002), die insbesondere für Westdeutschland zu dem Ergebnis kommen, dass der Versorgungsgrad (verfügbare Plätze je 100 Kinder im Krippen-, Kindergarten- und Hortalter) davon abhängt, wie dicht die Region (Kreis, Stadt) besiedelt ist.

In den Kindergärten sind die Diskrepanzen auf Länderebene nicht so groß. Im westdeutschen Durchschnitt werden 88,1 Plätze je 100 der Drei- bis Sechsjährigen ausgewiesen, für den Durchschnitt Ostdeutschlands errechnen sich sogar „Überkapazitäten“ (105,1)². Sehr groß wiederum sind die Versorgungsunterschiede der Kinder im Hortalter; in den westdeutschen Ländern werden lediglich 7,3 Plätze je 100 Kinder dieser Altersstufe angeboten, in Ostdeutschland sind es dagegen 68,5. In diesen Unterschieden spiegelt sich auch die historische Entwicklung: Die außerfamiliäre Erziehung in Betreuungseinrichtungen spielte in der DDR eine sehr viel stärkere Rolle, und noch heute sind die Präferenzen für eine relativ umfangreiche Versorgung hoch. Der erst 1996 in Kraft getretene Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz im bundesgesetzlichen Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), dass die westdeutschen Gemeinden zu hohen Ausgaben zwang und zwingt, blieb für die ostdeutschen Gemeinden ohne größere finanzielle Auswirkungen, da sie bereits ein hohes Versorgungsniveau erreicht hatten; die rückläufigen Kinderzahlen erforderten in den letzten Jahren sogar einen Kapazitätsabbau.

Entsprechend unterschiedlich schlagen die Belastungen in den kommunalen Haushalten zu Buche (Tabelle 2). Bezogen auf die Zahl der bis 10-jährigen Kinder gaben die Gemeinden in Sachsen Anhalt im Jahre 2001 - aktuellere Daten sind nicht verfügbar - 2983 Euro aus; nur wenig geringer war der Betrag in Brandenburg. Im Durchschnitt errechnet sich für die ostdeutschen Flächenländer ein Pro-Kopf-Betrag von 2140 Euro. Der Wert für Westdeutschland belief sich hingegen auf 1163 Euro je Kind. Auch anteilmäßig wenden die kommunalen Haushalte in Ostdeutschland höhere Beträge für die Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen auf. Im Durchschnitt entfielen 2001 knapp 9% der Gesamtausgaben auf Ausgaben für die Kindertageseinrichtungen; in Westdeutschland waren es knapp 6%. Die effektive Belastung

² Dies gilt aber auch für Rheinland-Pfalz und Baden Württemberg.

der kommunalen Haushalte zeigt sich in den sog. Nettoausgaben, die sich ergeben, wenn man von den bereinigten Ausgaben die Zahlungen von anderen Haushaltsebenen, also die Erstattungen der Länder, absetzt. Dabei waren die ostdeutschen Länder sehr viel großzügiger, denn sie überwiesen ihren Kommunen 635 Euro je Kind, also immerhin knapp 30% der bereinigten Ausgaben, während die westdeutschen Länder nur 249 Euro bzw. 21% erstatteten, d.h. in der Netto-Betrachtung sind die Unterschiede zwischen den west- und ostdeutschen Gemeinden geringer. In der Frage, welche Rolle die Gebührenfinanzierung spielt, zeigen sich nur relativ geringe Unterschiede. Während in Ostdeutschland die Gebühren 17,6% der Nettoausgaben – bezogen auf die Zahl der bis 10-jährigen Kinder – deckten, errechnet sich für Westdeutschland ein Wert von 15,2%. In der Unterteilung nach Ausgabearten zeigt sich, dass der gewichtigste Teil der Ausgaben auf den Personalaufwand entfällt. Auch die Zuweisungen für laufende Zwecke stellen überwiegend Personalausgaben dar, denn bei diesen Zahlungen handelt es sich um die Finanzierung von Einrichtungen in privater Trägerschaft bzw. von öffentlichen Einrichtungen, die aus den Kernhaushalten ausgelagert sind.

3 Finanzielle Entwicklung der Kommunalhaushalte

Seit Jahren befinden sich die kommunalen Haushalte in einer finanziellen Schieflage. Allerdings schlägt sich die chronische Unterfinanzierung nur bedingt im Finanzierungssaldo der Gemeinden nieder. Alarmierend ist vor allem der Verfall der kommunalen Investitionstätigkeit. Zur Kürzung der Investitionsausgaben sehen sich die Gemeinden gezwungen, weil sie auf sinkende Einnahmen mit einem Tritt auf die Ausgabenbremse reagieren müssen. Anders als Bund und Länder ist es ihnen nur unter großen Einschränkungen möglich, zur kurzfristigen Kompensation von Einnahmeausfällen das Instrument der Kreditfinanzierung zu nutzen. Das kommunale Haushaltsrecht zieht enge Grenzen für die gemeindliche Kreditaufnahme, und die Aufsichtsbehörden der Länder wachen darüber, dass die kommunale Verschuldung nicht die „dauerhafte Leistungsfähigkeit“ der Gemeinden - sie bemisst sich letztlich nach der örtlichen Finanzkraft - übersteigt. Je schwächer die Finanzkraft, um so geringer ist auch das Kreditaufnahmepotential, denn dann fehlen den Gemeinden die Mittel, die Kredite bedienen zu können.

Die Entwicklung der Kommunalfinanzen im letzten Jahrzehnt lässt sich in drei Phasen einteilen (Tabelle 3): Im Zuge der Rezession 1993, die dem Vereinigungsboom folgte, waren die Kommunen in arge finanzielle Bedrängnis geraten. Bis Mitte der 90er Jahre waren die Haus-

halte hoch defizitär, in Ostdeutschland auch deshalb, weil ein Teil des infrastrukturellen Nachholbedarf über Kredite finanziert wurde. Nach 1995 war ein ausgabeseitiger Konsolidierungsprozess zu beobachten; gleichzeitig wurden die Gemeinden bei der Sozialhilfe durch die Einführung der Pflegeversicherung merklich entlastet. Zudem ließ die konjunkturelle Erholung die (Gewerbe-) Steuerquellen wieder kräftiger sprudeln, so dass Ende der 90er Jahre die Gemeinden, selbst in Ostdeutschland, sogar Überschüsse verbuchen konnten (Vesper 2004a). Doch sind trotz moderater Ausgabenpolitik in den Jahren nach 2000 die Defizite wieder in die Höhe geklettert. Gleichzeitig erreichten die kommunalen Investitionen einen historischen Tiefststand, indem sie um ein Drittel unter dem Wert von vor einem Jahrzehnt lagen. Ausschlaggebend für die jüngste Finanzkrise der Kommunen waren neben steigenden Sozialhilfeausgaben infolge zunehmender Langzeitarbeitslosigkeit enorme Einbußen bei den Steuereinnahmen, teils als Folge der zähen wirtschaftlichen Stagnation, teils als Folge umfangreicher Steuerentlastungen im Jahre 2001.

In den Jahren 2004 und 2005 wird sich die Finanzlage der Gemeinden voraussichtlich etwas entspannen, die Haushaltsfehlbeträge werden auf 6,9 Mrd. Euro bzw. 4,4 Mrd. Euro geschätzt (Vesper 2004b). Mehrere Faktoren wirken mit unterschiedlichem Vorzeichen und unterschiedlicher Intensität auf die finanzielle Entwicklung ein:

- In einem hohen Maße hängt die Finanzlage der Kommunen vom Verlauf des Gewerbesteueraufkommens ab; das Aufkommen schwankt in Abhängigkeit der äußerst konjunkturanfälligen Ertragslage der Unternehmen. Als Folge der konjunkturellen Erholung wird für 2004 und 2005 eine spürbare Zunahme der Einnahmen aus der Gewerbesteuer erwartet.
- Als Ersatz für die ausgefallene grundlegende Gemeindefinanzreform müssen die Gemeinden eine geringere Gewerbesteuerumlage an die Länder und den Bund überweisen; hierdurch werden sie um 2,5 Mrd. Euro bzw. 3 Mrd. Euro entlastet.
- Im kommenden Jahr sollen die Gemeinden von Sozialhilfeleistungen für Langzeitarbeitslose entlastet werden. Nach den jüngsten Ergebnissen des Vermittlungsverfahrens zwischen Bundestag und Bundesrat wird sich die Entlastung bei der Sozialhilfe auf 9,5 Mrd. Euro belaufen; allerdings müssen die Kommunen nunmehr für die Wohnkosten der Empfänger von Arbeitslosenhilfe II und für andere Betreuungsleistungen in Höhe von 12,4 Mrd. Euro aufkommen. Die Differenz wird von den Ländern (2,3 Mrd. Euro) und dem Bund (0,7 Mrd. Euro) ausgeglichen. Zudem will der Bund an die Kommunen jährlich 2,5 Mrd. Euro überweisen. Diese Mittel sind für die Finanzierung von Infrastrukturinvestitio-

nen vorgesehen; davon sollen jährlich bis zu 1,9 Mrd. Euro für die Verbesserung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren zur Verfügung stehen.

- Die Gemeinden setzen ihre Sparpolitik fort; auch werden sie ihre Investitionsausgaben trotz der finanziellen Hilfen abermals kürzen. Zur Fortsetzung dieser Politik sind sie gezwungen, weil nach 2004 nochmals im Jahre 2005 umfangreiche Steuerentlastungen in Kraft treten, die bei den Gemeinden erhebliche Steuerausfälle verursachen.

Alles in allem sind die finanziellen Rahmenbedingungen kaum dafür geeignet, den Ausbau von Kindertageseinrichtungen zu forcieren. Um so bedeutsamer ist die Tatsache, dass der Bund zukünftig Mittel zur verbesserten Kinderbetreuung zur Verfügung stellt. Sie sind dringend erforderlich. Allerdings scheint diese Praxis in einem gewissen Widerspruch zur bundesstaatlichen Aufgabenverteilung zu stehen, denn grundsätzlich sind Länder und Gemeinden für die Kinderbetreuung zuständig. Bisher war die Betreuung einer der wenigen Politikbereiche, in denen Länder und Gemeinden ihre Souveränität wahrten und nicht durch Vorgaben des Bundes in ihrem Verhalten eingeschränkt wurden. Wenn nun investive Mittel aus dem Bundeshaushalt an die Gemeinden bzw. aus verfassungsrechtlichen Gründen zunächst an die Länder fließen, so mag dies auch als eine Kompensation dafür angesehen werden, dass 1996 im Sozialgesetzbuch Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (KJHG) - ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz durchgesetzt wurde, die Gemeinden aber immer wieder die fehlende Konnexität beklagten und forderten, der Bund als Initiator müsse sich an der Finanzierung dieser Aufgabe beteiligen.

Tatsächlich lassen sich in der föderalen Praxis viele Beispiele dafür finden, dass aus der finanziellen Not heraus die unteren Ebenen sich Eingriffe vom Bund gefallen ließen, sofern dieser sie dafür finanziell kompensierte. Die vielfältigen Verflechtungen im „kooperativen“ Föderalismus lassen breiten Raum für eine umfassende „Meritorisierung“ öffentlicher Aufgaben, also dafür, dass die zentrale Ebene Einfluss auf die unteren Ebenen nimmt.

4 Das kommunale Finanzsystem

4.1 Aufgaben- und Finanzmittelverteilung im föderalen Gefüge

Es gehört zu den Gestaltungsaufgaben föderaler Systeme, eine optimale Struktur von zentral und dezentral angebotenen öffentlichen Gütern zu schaffen. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund: Zum einen soll sich die Bereitstellung öffentlicher Güter an den - regional und

lokal unterschiedlichen - Präferenzen der Bürger orientieren, um „Frustrationskosten“ zu verringern; sie entstehen, wenn Bürger mit ihren Bedürfnissen nicht zum Zuge kommen. Deshalb soll eine höhere staatliche Ebene keine Aufgaben wahrnehmen, die von der unteren Ebene aus eigener Kraft erfüllt werden kann. Darüber hinaus geht es um die kostengünstige Bereitstellung öffentlicher Güter. Beide Bedingungen werden am ehesten erfüllt, wenn eine möglichst weitgehende räumliche Identität von Entscheidungsträgern, Kostenträgern und Nutzern öffentlicher Leistungen geschaffen wird. Die Nutzer von räumlich abgrenzbaren Leistungen sollen diese so weit wie möglich finanzieren, um Fehlanreize wie Trittbrettfahrerverhalten zu vermeiden. Zudem ist sicherzustellen, dass jene, die über das Güterangebot entscheiden, auch für die Finanzierung sorgen. Bei selbst zu verantwortenden Einnahmequellen sind die Anreize zur sparsamen Mittelverwendung größer. Externe Mittel verwischen Zuständigkeiten und mindern das Kostenbewusstsein, denn es werden nicht alle Kosten von den Entscheidungsträgern ins Kalkül gezogen, weil ja andere Finanziere mit von der Partie sind. Dies führt dazu, dass Verantwortlichkeiten verwischt werden. Zudem besteht die Gefahr, dass Folgekosten von Investitionen vernachlässigt werden (Finanzierungsillusion) oder die Prioritäten einer Gemeinde durch die Gewährung von Fördermitteln verzerrt werden. Fallen Entscheidungskompetenz und Aufgabenerfüllung auseinander, so muss die entscheidende Ebene die Kostendeckung sicherstellen, denn ansonsten wird die ausführende Körperschaft kaum einen Anreiz verspüren, das Gut bereitzustellen.

Eine zentrale Lösung wird notwendig, wenn räumliche externe Effekte („Spillovers“) existieren. Doch müssen solche Einrichtungen nicht zwangsläufig von der übergeordneten Gebietskörperschaft getragen werden. Vielfach werden Lösungen über Verhandlungen und eine Finanzierungsbeteiligung gefunden; Instrumente sind der vertikale und horizontale Finanzausgleich. Allerdings bleiben die Kriterien für konkretes Handeln zu verschwommen. Im Zweifel findet die übergeordnete Ebene immer eine Rechtfertigung, auf die unteren Ebenen Einfluss zu nehmen, umgekehrt suchen die unteren Ebenen nach finanzieller Unterstützung der zentralen Ebene, mit der Folge, dass sich Verantwortlichkeiten und Finanzierung mischen. Gerade die bundesdeutsche Wirklichkeit ist um einiges von den skizzierten „idealen“ Prinzipien entfernt, ist doch das deutsche System des „kooperativen“ Föderalismus durch ein hohes Maß an Vermischung von Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen sowie an Nivellierung - nicht nur der Finanzkraft - geprägt. Der Grund hierfür liegt nicht zuletzt in dem Postulat der „gleichwertigen Lebensbedingungen“ im Raum.

In der Konsequenz findet nicht nur ein umfangreicher Steuerkraftausgleich statt; das System ist auch durch ein intensives innerstaatliches Finanzierungsgeflecht und einen hohen Anteil „fremdbestimmter“ Ausgaben geprägt. So sind die wichtigsten Steuerarten als sog. Gemeinschaftssteuern konzipiert, und die Länder selbst haben kaum Einfluss auf ihre Steuereinnahmen. Die Gemeinden verfügen zumindest über die Möglichkeit, die Hebesätze für die Grundsteuern und für die Gewerbesteuer festzusetzen. Die Entsprechung auf der Ausgabenseite findet sich bei den vielfältigen Mischfinanzierungen, z.B. den verschiedenen Gemeinschaftsaufgaben oder den Finanzhilfen des Bundes zur Förderung von besonders bedeutsamen Investitionen der Länder und Gemeinden. Mit diesen Hilfen will der Bund sicher stellen, dass bestimmte öffentliche Güter auch dort angeboten werden, wo Länder und Gemeinden aus eigener Kraft überfordert wären.

4.2 Kommunale Aufgaben

Durch Art. 28 Abs. 2 GG wird das Recht auf kommunale Selbstverwaltung unter besonderen verfassungsrechtlichen Schutz gestellt. Gemeinden und Gemeindeverbänden wird das Recht garantiert, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung wahrzunehmen. Allerdings wird ihre Entscheidungsautonomie begrenzt, je nachdem, ob sie Weisungsaufgaben bzw. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Pflichtaufgaben oder freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen. Bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wird das „Ob“ und das „Wie“ durch die Bundesländer weitgehend vorgeschrieben. Bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben - wie die Trägerschaft von Grundschulen und Kindertagesstätten, aber auch die Straßenbaulast für Gemeindestraßen, die öffentliche Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung oder das Friedhofswesen - sind die Gemeinden grundsätzlich zum Handeln verpflichtet, doch verbleiben ihnen für das „Wie“ mehr oder weniger große Entscheidungsspielräume. Über die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben können die Gemeinden - im Rahmen ihrer Budgetrestriktionen - frei entscheiden. Hierbei handelt es sich beispielsweise um die Finanzierung von kulturellen Einrichtungen, Sport- und Erholungsmöglichkeiten oder die Förderung des Fremdenverkehrs.

Mit der Festlegung als weisungsgebundene, pflichtige und freiwillige Aufgabe ist auch immer die Frage der Finanzierungsverantwortung verbunden. Immer wieder gibt es zwischen Ländern und Gemeinden Auseinandersetzungen um eine adäquate Kostenerstattung und um angemessene Zuweisungen. Bei den Weisungsaufgaben ist die Konnexität zu prüfen, und es

stellt sich die Frage, in welchem Maße sich das Land an der Finanzierung beteiligt. Bei einer Vollfinanzierung durch das Land kann sich ein Effizienzproblem ergeben, denn die angewiesene Verwaltung hat von sich aus nicht ohne weiteres ein genuines Interesse an einer effizienten Umsetzung. Vielfach wäre eine pauschalisierte Kostenerstattung in Form einer Zweckzuweisung, die sich an den Durchschnittskosten orientiert, die angemessene Lösung. Ein Problem existiert auch dann, wenn das Land nicht verpflichtet ist, den Gemeinden die Kosten zu ersetzen, die Gemeinden aber angehalten sind, die Weisungs- und Pflichtaufgaben zu erfüllen. Aber auch bei den anderen Aufgaben, die eine externe Finanzierungsbeteiligung vorsehen, stellt sich das Problem der Anreizkompatibilität. Hier geht es vor allem darum, den Anreiz für die Gemeinden, sich wirtschaftlich zu verhalten und eigene Einnahmequellen angemessen auszuschöpfen, nicht zu unterlaufen.

4.3 Kommunale Einnahmen

4.3.1 Steuern und Gebühren

Die Einnahmen der Gemeinden speisen sich vor allem aus drei Quellen, den Steuereinnahmen, den Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich und den Gebühren. Dabei spielen die Steuereinnahmen - hier dominieren die Einnahmen aus der Einkommensteuer und aus der Gewerbesteuer - eine deutlich geringere Rolle als beim Bund oder auch bei den Ländern.

An den Einnahmen aus der Einkommensteuer sind die Gemeinden mit 15% beteiligt. Die Verteilung dieses Anteils auf die einzelnen Gemeinden in den Ländern erfolgt gemäß den Einkommensteuerleistungen der Einwohner an den gesamten Einkommensteuerleistungen im Land. Als Schlüssel für die Verteilung dient ein spezielles Gewichtungsschema, in das nur die Steuerleistungen bis zu einer bestimmten Einkommensobergrenze (Sockelbeträge) eingehen; die höheren Einkommensanteile werden nicht berücksichtigt. Durch die Einkommensobergrenzen werden Aufkommensunterschiede zwischen den Gemeinden nivelliert: Je niedriger die Höchstbeträge³, um so stärker fällt die Nichtberücksichtigung der Einkommensspitzen ins Gewicht und um so weniger streut die örtliche Verteilung der Steuerzahlungen. Dies hat zur Folge, dass ein Kämmerer (*ceteris paribus*) zwar an der Ansiedelung von Einkommensteuerzahlern, aber nicht unbedingt an Beziehern höherer Einkommen interessiert ist.

³ Derzeit liegen die Sockelbeträge in Westdeutschland bei 30000/60000 Euro und bei 25000/30000 Euro in den neuen Ländern (für Ledige/Verheiratete).

Im Gegensatz zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kann das Aufkommen an Gewerbesteuer von den Gemeinden durch die Variation der Hebesätze gestaltet werden. Damit haben die Gemeinden auch ein steuerliches Mittel in der Hand, um die Standortwahl von Betrieben zu beeinflussen. Begründet wird die Gewerbesteuer mit dem Argument, dass den Gemeinden durch die Produktionstätigkeit der örtlichen Betriebe besondere Belastungen, vor allem für die Bereitstellung von Infrastruktur, entstehen. Sie können aber den Betrieben oft nicht verursachungsgerecht angelastet werden, so dass die Kostendeckung über eine Steuer erfolgt. Allerdings zahlt aufgrund der zahlreichen Freibetragsregelungen nur ein Teil der Unternehmen Gewerbesteuer; Freiberufler wie Rechtsanwälte, Ärzte usw. werden gar nicht besteuert.

Weitere Steuerquelle der Kommunen sind die Grundsteuer - Gegenstand der Besteuerung ist der örtliche Grundbesitz – und der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer.⁴ An der Umsatzsteuer sind die Gemeinden mit 2,1% beteiligt, wobei sich die Verteilung dieser Steuer auf die einzelnen Gemeinden nach einem komplizierten Schlüssel errechnet: Im Wesentlichen wird das Gewerbesteueraufkommen sowie der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zugrundegelegt, wobei die Daten aus den 90er Jahren zugrundegelegt werden.

Die Finanzierung der Ausgaben durch Gebühren und Beiträge hat auf kommunaler Ebene ein ungleich höheres Gewicht als bei den Ländern oder gar beim Bund. Die Gemeinden bieten in viel größerem Umfang Güter an, für deren Finanzierung sich das Äquivalenzprinzip eignet, weil sie in individuell messbaren Quantitäten nachgefragt werden und eine Ausschließbarkeit weitgehend gewollt ist.

4.3.2 Kommunaler Finanzausgleich

Weder die eigenen Einnahmequellen - Grund- und Gewerbesteuer, Gebühren - noch die Anteile an den gemeinschaftlichen Steuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) reichen aus, die Aufgaben und Ausgaben der Kommunen zu finanzieren. Deshalb sind die Länder verpflichtet, den Gemeinden zusätzliche Mittel zur Deckung ihres Finanzbedarfs zu gewähren. Allerdings soll der Finanzausgleich nur eine ergänzende Funktion erfüllen. Im Zuge der zunehmenden Finanzprobleme von Ländern und Gemeinden erweist sich die Bestimmung der Zuweisungen

⁴ Bei den übrigen Kommunalsteuern handelt es sich um die sog. örtlichen Steuern; hierzu zählen die Getränkesteuer, die Hundesteuer, die Schankerlaubnissteuer oder auch die Zweitwohnungssteuer. Das Aufkommen dieser Steuern ist jedoch gering.

nach Höhe, Art und Verteilung allerdings mehr und mehr als eine höchst konfliktbeladene Suche nach einem Interessenausgleich. Dabei ist die Festlegung der Finanzausgleichsmasse wie auch ihre Verteilung auf allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen eine stete Auseinandersetzung zwischen Land und der Gesamtheit der Gemeinden. Hingegen spiegeln sich in der Ausgestaltung der interkommunalen Verteilungsmechanismen die unterschiedlichen Interessen der Gemeinden - vor allem in Abhängigkeit von ihrer Größe - und Gemeindeverbände.

Bei den allgemeinen Zuweisungen handelt es sich um Schlüsselzuweisungen, also Zuweisungen ohne Zweckbindung, die der allgemeinen Aufstockung der Kommunalfinanzen dienen und nach einem bestimmten Schlüssel auf die Gemeinden verteilt werden. Mit den zweckgebundenen Zuweisungen hingegen werden spezifische Aufgaben finanziert; sie umfassen Investitionshilfen, Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten u.ä. Entscheidend für ihre Gewährung sind vielfach die Interessen eines Landes, das diese Zuweisungen als gezieltes Steuerungsinstrument einsetzt. In der Regel können die Gemeinden über die Mittel nur dann verfügen, wenn sie einen Eigenanteil aufbringen. Etwa 60 % der Zuweisungen sind disponibel, während 40 % zweckgebunden bzw. Erstattungen sind (Karrenberg, Münstermann 1999, 177, 202). In der Regel sind die disponiblen Zuweisungen finanzkraftabhängig, während die zweckgebundenen bzw. bedarfsbezogenen Zuweisungen (z.B. für Sozialhilfe, Schulen, mitunter auch für Kindergärten) unabhängig von der Finanzkraft getätigt werden; teilweise werden sie durch sog. Vorwegentnahmen aus dem Topf finanziert. Bei der Aufteilung der Ausgleichsmasse auf die jeweiligen Komponenten weisen die Finanzausgleichssysteme der einzelnen Länder eine beachtliche Variation auf.

Grundsätzlich richtet sich die Höhe der Zuweisungen an die Gemeinden nach der Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes. Vor allem in Ostdeutschland spielen auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen eine gewichtige Rolle. Die effektive Höhe der Finanzausgleichs(Verbund-)masse hängt davon ab, welche Steuern und sonstigen Einnahmen in die Verbundgrundlage eingehen und welcher Anteilsatz (Verbundquote) gewählt wird.

Anders als der Länderfinanzausgleich berücksichtigt der kommunale Finanzausgleich unterschiedliche Finanzbedarfe, ist also nicht ein bloßer Steuerkraftausgleich. Die Festlegung des Bedarfs - und damit die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen - gehört zu den am heftigsten diskutierten Elementen dieses Ausgleichs. Dies liegt daran, dass kein allgemein gültiger Aufgabenkatalog der Kommunen existiert und auch nicht vorgegeben werden kann, auf welche

Art und Weise sie ihre Aufgaben zu erfüllen haben. In der Praxis wird eine normierte durchschnittliche Ausgabenbelastung der Gemeinden - die sog. Ausgangsmesszahl - zugrundegelegt. Sie wird der Steuerkraftmesszahl der jeweiligen Gemeinde gegenübergestellt. Übersteigt die Ausgangsmesszahl die örtliche Steuerkraftmesszahl, so wird der Differenzbetrag in Abhängigkeit von dem geltenden Ausgleichssatz ausgeglichen. Ist hingegen die Steuermesszahl größer, so handelt es sich um eine abundante Gemeinde, und ein Ausgleich unterbleibt. Die Steuerkraftmesszahl basiert auf der gemeindlichen Gewerbe- und Grundsteuer und dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer. Allerdings werden bei der Gewerbe- und Grundsteuer nicht die tatsächlichen Einnahmen herangezogen, sondern eine potentielle Steuerkraft ermittelt, indem die Grundbeträge mit fiktiven Hebesätzen gewichtet werden. Damit soll strategisches Verhalten ausgeschlossen werden, denn eine Änderung des Hebesatzes hat im Finanzausgleich keinen Einfluss auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen und somit auf ihre regionale Verteilung. Im anderen Falle würden Gemeinden mit überdurchschnittlichen Hebesätzen bestraft, solche mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen - etwa zur Erlangung von Standortvorteilen - begünstigt.

In der Ausgangsmesszahl schlagen sich die Bedarfsindikatoren nieder, die zur Bestimmung des Finanzbedarfs herangezogen werden. Dieser Normbedarf wird mit dem Grundbetrag für Schlüsselzuweisungen multipliziert, wobei der Grundbetrag für die zugrundegelegten „landesdurchschnittlichen“ Kosten der Aufgabenerfüllung steht. Auch der Normbedarf wird in Form von Einwohnerzahlen ausgedrückt, denn die Zahl der Einwohner ist das zentrale Bedarfskriterium. Es wird unterstellt, dass der Finanzbedarf mit wachsender Gemeindegröße überproportional zunimmt. Dahinter steht die Überlegung, dass die Agglomerationskosten mit zunehmender Gemeindegröße steigen und somit höhere Aufwendungen für die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter erforderlich sind. Als Berechnungsbasis dient vielfach der sog. Zuschussbedarf: Dabei handelt es sich um den Teil der Ausgaben des Verwaltungshaushalts, der aus den allgemeinen Deckungsmitteln (Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen), also nach Abzug der spezifischen Einnahmen (z.B. Gebühren, Erstattungen), finanziert werden muss.

In fast allen Bundesländern wird der Finanzbedarf durch die sog. Hauptansatzstaffel ausgedrückt, die auf einer künstlichen „Veredelung“ der Einwohnerzahl beruht⁵: Je größer die Ge-

⁵ Vgl. Kapitel 5.

meinden, desto höher ist der Betrag je Einwohner, der als Bedarf anerkannt wird. Dieser veredelte Einwohner ist eine fiktive Größe, die sich aus der Summe von Einzelbedarfen - gemessen bzw. transformiert in Einwohnerzahlen – zusammensetzt. In einigen, eher ländlich geprägten Ländern werden die Zuweisungen nicht nach der Hauptansatzstaffel, sondern in Abhängigkeit von zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden gewichtet und verteilt: Zwar ist auch hier der Einwohner Bedarfsträger, doch findet keine Gewichtung nach Gemeindegröße statt. In den anderen Bundesländern werden diese Funktionen vielfach durch „Nebenansätze“ bzw. Ergänzungsansätze berücksichtigt. In solchen Nebenansätzen schlagen sich bedarfserhöhende Faktoren vor allem aufgrund der Bevölkerungsstruktur nieder, wie z.B. Stationierungstreitkräfte, Schüler, Soziallasten, Kinder. Teilweise werden zur Abdeckung dieser Lasten auch Sonderschlüsselzuweisungen gewährt, die aus vorab entnommenen Anteilen der Finanzausgleichsmasse finanziert werden.

Begründet wird der höhere Finanzbedarf der größeren Gemeinden mit den Belastungen aus der Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen bzw. bedingt durch die Agglomeration; großstadttypische Beispiele sind eine höhere Polizeidichte, eine höhere Sozialhilfequote, ein kostenintensiver ÖPNV, ein höherer Betreuungsaufwand für Kinder oder auch ein höheres kulturelles und schulisches Angebot. Doch sind in den größeren Orten zumeist auch die wirtschaftlichen Aktivitäten konzentriert, d.h. Produktionsleistung, Wertschöpfung und Einkommen je Beschäftigten bzw. Einwohner sind vergleichsweise hoch. Aus dieser Doppelnatur resultiert die Frage, ob und in welchem Maße zentralörtliche Leistungen ausgeglichen werden sollen. Ein Argument ist, dass diese Leistungen im Wechselspiel mit der Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten stehen - vielfach sind sie Vorbedingung für die höhere Produktivität der Agglomerationen. Dies gilt insbesondere für solche öffentlichen Güter, die als „weiche“ Standortfaktoren in die Standort- bzw. Investitionsentscheidungen von Unternehmen oder auch in die Wohnortentscheidungen von privaten Haushalten eingehen. Zu nennen sind in jedem Falle die Verkehrsanbindung (Straßen, ÖPNV, Flughäfen, Eisenbahnen), aber auch die Nähe zu Universitäten und Forschungseinrichtungen, ebenso zu speziellen Einrichtungen des Gesundheitswesens, zu den Bildungseinrichtungen oder zu renommierten Museen, Theatern u.ä. Auch die Frage nach dem Betreuungsangebot für Kinder dürfte eine Rolle spielen, im Zuge der fortgeschrittenen bzw. fortschreitenden Suburbanisierung vielleicht noch stärker in den Umlandgemeinden der Kernstädte. Je stärker diese Güter als Vorleistungen für den Produktions- und Einkommensprozess eine Rolle spielen, um so stärker wird eine Gemeinde

bereit sein und von sich aus tätig werden, diese Leistungen anzubieten bzw. den Leistungsumfang auszudehnen. Dies ist der Fall, wenn der Nettonutzen im Entscheidungskalkül der Kommunen zumindest nicht negativ ist. Hinzu kommt der politische Druck der Einwohner, der zur Errichtung von haushaltsorientierten Infrastruktureinrichtungen führt.

Die kommunalen Aufgaben werden von einer Vielfalt von Trägern wahrgenommen. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wird namentlich zwischen kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen unterschieden. Landkreise nehmen verstärkt dort Aufgaben wahr, wo Klein- und Kleinstgemeinden - auf sich allein gestellt - weder hinreichend finanz- noch verwaltungstark sind, diese Aufgaben angemessen zu erfüllen. Die Finanzierung der Landkreise erfolgt auf zwei Wegen: Zum einen wird die Schlüsselmasse auf die kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise aufgeteilt; anders als bei den kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden erfolgt die Verteilung der Finanzmittel auf die Landkreise in der Regel anhand der natürlichen Einwohnerzahl; zusätzlich relevant ist die Kreisfläche. Zum anderen leisten die kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage. Zwischen beiden Instrumenten besteht ein Zusammenhang, denn je größer der Anteil der Landkreise an der Schlüsselmasse ist, um so weniger müssen sie sich bei den Gemeinden refinanzieren. Im Grundsatz ist der Umlagesatz für alle Gemeinden eines Kreises gleich hoch, unabhängig vom Grad der Vorteilserzielung.

In den einzelnen Ländern werden die kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise im kommunalen Finanzausgleich unterschiedlich behandelt. Dies schlägt sich in unterschiedlichen Hauptansätzen und der Bildung von sog. Teilschlüsselmassen nieder. Den Hintergrund hierzu bildet die Überlegung, dass die Verwaltung im kreisangehörigen Raum zwei Ebenen - die Gemeinde und den Kreis - umfasst, die einen besonderen Aufwand verursachen, und Aufgaben wahrgenommen werden, die im kreisfreien Raum so nicht anfallen (Hennecke 2004, 275).

5 Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in den einzelnen Bundesländern

Ein Vergleich nach Bundesländern zeigt, dass es verschiedene Modelle zur Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf die einzelnen Träger kommunaler Aufgaben gibt, ebenso, dass die

Bestimmungen der Hauptansatzstaffel sowie der Sonderbedarfe zum Teil sehr unterschiedlich geregelt sind⁶:

- Zumeist wird die Finanzausgleichsmasse zur Finanzierung der Schlüsselzuweisungen und zum Ausgleich von Sonderlasten bzw. Zweckzuweisungen verwendet. Die Sonderbedarfe werden teilweise durch Vorwegentnahmen aus dem Topf befriedigt.
- Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz wird in allen Ländern die Schlüsselmasse in Teilmassen aufgeteilt, wobei eine Teilmasse auf die Ebene der Landkreise entfällt. In Rheinland-Pfalz werden der Landkreis und seine ihm angehörenden Gemeinden als Einheit gesehen und einer kreisfreien Stadt gleichgestellt, d.h. kreisfreier und kreisangehöriger Raum erhalten den gleichen Pro-Kopf-Betrag an Schlüsselzuweisungen.
- Der Vorteil der Teilmassenbildung wird darin gesehen, dass es im Rahmen der horizontalen Verteilung zu keinen Umschichtungen zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum kommt (Hennecke 2004, 276). Deshalb wird in einigen Ländern bei der Bildung von Teilschlüsselmassen nicht nur auf Gemeinden und Landkreise abgestellt, sondern eine Dreiteilung - Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte - vorgenommen. Dies ist im Saarland, in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein der Fall, während in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen eine einheitliche Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte gebildet wird. Für eine Zusammenfassung der Schlüsselmassen der kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden sprechen die teils vielfältigen Verflechtungsbeziehungen im Stadt-Umland-Verhältnis (Birke 2000,125).
- In Baden-Württemberg und Brandenburg tritt eine (kleine) Schlüsselmasse für die kreisfreien Städte hinzu.
- Auch bei der Bedarfsmessung - Einwohnerveredelung (Hauptansatzstaffel), Ergänzungsansätze - werden unterschiedliche Regelungsmodelle praktiziert, je nachdem, in welcher Differenzierung die Teilschlüsselmassen gebildet werden:
 - o In Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein wird auf eine Einwohnerwertung verzichtet.

⁶ Vgl. hierzu im Einzelnen die Übersichten 1 und 2.

- o Die anderen Flächenländer veredeln die natürlichen Einwohnerzahlen in Rahmen der Hauptansatzstaffel, wobei die Gewichtung fast überall stetig, d.h. durch Interpolation erfolgt. Im anderen Falle gäbe es Sprungstellen im Tarifverlauf. In dem einen Regelsystem werden für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise gesonderte Teilschlüsselmassen gebildet und unterschiedliche Hauptansätze zugrundegelegt: Hierzu zählen Hessen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Im Saarland gibt es keine kreisfreie Stadt, während die fünf kreisfreien Städte in Hessen besonders gewichtet werden⁷. In Sachsen Anhalt wird zwischen Städten mit mehr als bzw. weniger als 150000 Einwohnern unterschieden, die erste Gruppe wird mit 112%, die zweite mit 100% gewertet. In Sachsen schließlich reicht die Spreizung von 100% und 125%.⁸ In dem anderen Regelsystem wird eine einheitliche gemeindliche Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte gebildet. Hierunter fallen Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, Je stärker die Einwohnerspreizung in der Hauptansatzstaffel ist, um so mehr werden die Mittel hier vom kreisangehörigen hin zum kreisfreien Bereich verlagert, was zugleich die Bemessungsgrundlage für die Kreisumlage mindert.
- o Ein Vergleich der Einwohnerveredelung zeigt, dass in den westdeutschen Ländern die Veredelung später erfolgt als in Ostdeutschland. In den westdeutschen Ländern beginnt die Veredelung erst bei 3000 Einwohnern (Baden-Württemberg), in Nordrhein-Westfalen sogar erst bei 25000 Einwohnern. In Sachsen liegt der Einstieg für die Veredelung hingegen bei 1500 und in Brandenburg bei 2500 Einwohnern. Auch die Spitzenwerte streuen stark, so dass die Spreizung bzw. Anspannung unterschiedlich groß ist: Besonders niedrig sind sie in Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Hessen und im Saarland, hier schwanken sie zwischen 125 und 133%, in den übrigen Ländern sind Werte von 150 bis 160% anzutreffen, an der Spitze liegt Baden-Württemberg mit 186%, gefolgt von Niedersachsen mit 180%. In diesen Ländern werden also die Einwohner in großen Gemeinden weit stärker gewertet als in den kleinen.

Alles in allem zeigt sich, dass die Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs und die Verteilung der Finanzmittel im Rahmen des Finanzausgleichs auf einem hochkomplexen Rege-

⁷ Darmstadt und Offenbach werden mit je 100, Wiesbaden und Kassel mit je 102 und Frankfurt am Main mit 109% gewertet.

⁸ Dresden, Leipzig je 125%, Chemnitz 122%, Zwickau 115%, Plauen, Görlitz je 105%, Hoyerswerda 100%.

lungssystem basiert, in dem es eine Vielzahl von Eingriffsmöglichkeiten gibt, will die Politik Einfluss auf die kommunalen Finanzen nehmen. Dies hängt damit zusammen, dass mit dem Ausgleich verschiedene Ziele verfolgt werden, nämlich vor allem Stärkung der Finanzkraft, Verringerung der Steuerkraftunterschiede sowie raumordnerische Funktionen. Dabei vollzieht sich - wie dargestellt - der Entscheidungsprozess auf vier Ebenen:

- Bestimmung des Finanzvolumens
- Ermittlung des Finanzbedarfs
- Berechnung der Steuer- bzw. Finanzkraft
- Bestimmung des Ausgleichsmaßes, mit dem die Ansprüche der Gemeinden kompensiert werden.

Bei der Bestimmung des Finanzvolumens, also im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs, ist die Frage zu berücksichtigen, ob und inwieweit die Gemeinden in der Summe finanziell besser zu stellen sind. In diese Frage müssen auch Überlegungen eingehen, inwieweit die Gemeinden durch ihre Hebesatzpolitik bzw. Gebührenpolitik zur finanziellen Stabilität beitragen können. Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs spielt zum einen eine Rolle, wie die Aufgabenwahrnehmung der großen und der kleinen Gemeinden normiert und gewichtet wird; von Bedeutung ist zudem, in welchem Maße spezifische Aufgaben im Finanzausgleich abgegolten werden. Ausgleichsrelevante Sonderbedarfe resultieren daraus, dass die Gemeinden für bestimmte Bevölkerungsgruppen (Kinder, Alte, Sozialhilfeempfänger) in besonderem Maße Dienstleistungen anbieten: Diese Gruppen tragen nur unterdurchschnittlich zur Steuerkraft bei, absorbieren aber überdurchschnittlich hohe Finanzmittel. In die Berechnung der Finanzkraft gehen vor allem die kommunalen Einkommensteueranteile sowie die Grund- und Gewerbesteuer mit normierten (zumeist durchschnittlichen) Hebesätzen ein. Von zentraler Bedeutung ist, in welchem Maße der gemessene Finanzbedarf und die gemessene Steuer- bzw. Finanzkraft ausgeglichen werden. Eine hohe Ausgleichsquote wirkt tendenziell nivellierend; den Gemeinden wird der Anreiz zur Ausschöpfung der eigenen Finanzquellen genommen, denn zusätzlichen Steuereinnahmen - etwa infolge einer gelungenen Gewerbeansiedelung - stehen geringere Schlüsselzuweisungen gegenüber.

Noch stärker als die Schlüsselzuweisungen dienen die Zweckzuweisungen als politisches Steuerungsinstrument. Die übergeordnete Ebene (Bund/Land) kann die Mittel zielgerichtet einsetzen und das Verhalten der Kommunen erheblich beeinflussen. Aus Sicht der Gemeinden

sind die zweckgebundenen Zuweisungen nicht unproblematisch: Als „Politik des goldenen Zügels“ beschneiden sie eigenverantwortliches Handeln der Kommunen; zudem werden die Präferenzen verzerrt und die Wirkung von Budgetrestriktionen tendenziell aufgehoben, wenn die Gemeinden ihre Pläne danach sortieren, welche Projekte in besonderem Maße gefördert werden.

6 Mögliche Wirkungen eines Ausbaus von Kindertageseinrichtungen im kommunalen Finanzsystem

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Gemeinden ein genuines Interesse besitzen, den Ausbau von Kindertageseinrichtungen voranzutreiben. Aus formaler Sicht sind Ausgaben für die Kindertagesbetreuung pflichtige Aufgaben der Gemeinden, denen sie sich nicht entziehen können. Dennoch gibt es keine bundeseinheitlichen Vorschriften, die den Betreuungsumfang beschreiben. Dies wird u.a. sichtbar in dem krassen Ost-West-Gefälle des Angebots an Kindertageseinrichtungen. Einen umfassenden, quantitativ festgelegten Rechtsanspruch gewährleistet beispielsweise das Land Brandenburg. Dieser gilt als erfüllt, wenn Kindern bis zur Einschulung eine tägliche Mindestbetreuung von sechs Stunden und Kindern im Grundschulalter eine Betreuung von mindestens vier Stunden angeboten wird. Die Grenze zur freiwilligen Aufgabe ist fließend, wenn sich die Frage der Finanzierung von Ganztagesangeboten stellt. Bei freiwilligen Aufgaben stellen die Entscheidungsträger Kosten-/Nutzenabwägungen auf, und der Nutzen sollte mit den Kosten weitgehend im Einklang stehen. Bei pflichtigen Aufgaben stellt sich weit mehr als bei freiwilligen Aufgaben ein Anreizproblem, das dadurch gelöst wird, dass ein „meritorisch“ gewünschtes Leistungsangebot durch Zuweisungen des Landes co-finanziert und somit ermöglicht wird.

6.1 Wirkungen auf die kommunalen Steuereinnahmen

Ein Ausbau von Kindertageseinrichtungen kann verschiedene ökonomische und fiskalische Wirkungen hervorrufen. Sofern das Betreuungsangebot für Kinder als „weicher“ Standortfaktor in das unternehmerische Investitionskalkül eingeht, erhöht sich die potentielle Wertschöpfungs- und Wirtschaftskraft einer Gemeinde, denn die Gemeinde als Unternehmensstandort gewinnt an Bedeutung. Vermehrte Wirtschaftsaktivitäten vor Ort beeinflussen auf zweierlei Wegen das kommunale Steueraufkommen: Zum einen nimmt die Gewinnsumme zu und damit der Gewerbeertrag und das Gewerbesteueraufkommen. In dem Maße, in dem neue

Arbeitsverhältnisse eingegangen werden können und Arbeitsplätze und Lohneinkommen geschaffen werden, vergrößert sich zudem das örtliche Lohnsteueraufkommen. Von diesem stehen grundsätzlich 15% der Gemeinde zu. Allerdings ist nicht sicher, ob die Gemeinde, in der die zusätzlichen Einkommen entstehen, den vollen Betrag erhält, denn der kommunale Lohnsteueranteil wird zwar gemäß der Einkommensteuerleistungen der Einwohner, doch nur bis zu einem Höchstbetrag verteilt. Bei Einkommen, die den Höchstbetrag übersteigen, bleibt relativ weniger in der Gemeinde „hängen“. Bedeutsam ist zudem, wo der Lohnsteuerpflichtige seinen Wohnsitz hat, denn für die regionale Verteilung gilt das Wohnsitzprinzip. So profitieren „Umlandgemeinden“ erheblich von der Tatsache, dass Wertschöpfung und Einkommen in der „Kernstädten“ geschaffen werden, der kommunale Anteil an der Einkommensteuer aber wohnsitzabhängig verteilt wird. Tatsächlich haben in der vergangenen Jahrzehnten die Kernstädte infolge der Abwanderung einkommensstarker Bevölkerungsschichten ins Umland deutliche Einnahmenverluste hinnehmen müssen (Karrenberg/Münstermann 2003, 48).

In die gleiche Richtung wirkt im Prinzip eine verstärkte Berufsteilnahme von Müttern, die aufgrund des besseren Betreuungsangebots nun erwerbstätig werden können; lokale Wertschöpfung und Einkommensteuerzahlungen erhöhen sich - vorausgesetzt, es sind Arbeitsplätze vorhanden. Auch hier spielt eine Rolle, welcher Kommune die Steuern gutgeschrieben werden, d.h. ob Standort des Unternehmens (Betriebsstätte), Kindertagesstätte und Wohnsitz der Einkommensteuerpflichtigen räumlich auseinander fallen.

Darüber hinaus schafft die Betreuung von Kindern in den Kindertageseinrichtungen selbst Arbeitsplätze und begründet wohnsitzabhängige Einkommensteuerzahlungen. Mit der Schaffung von Arbeitsplätzen in den Kindertagesstätten sind Einkommenswirkungen verbunden, die sich im regionalen Wirtschaftskreislauf multiplikativ verstärken, da ein Teil der Einkommen wieder verausgabt werden. Indem durch diese Wiederverausgabung weitere Nachfrage und Produktion entsteht, werden im regionalen Einkommenskreislauf in den folgenden Runden weitere Effekte der Einkommensentstehung und -verwendung angestoßen. Sie werden freilich im Laufe der Zeit kleiner, weil Entzugseffekte auftreten. Zum Teil sparen die Einkommensbezieher, zum Teil müssen sie Steuern und Sozialabgaben entrichten, auch entfällt ein Teil der Nachfrage auf Bezüge aus anderen Regionen. Im Rahmen der Multiplikatoranalyse werden die verschiedenen Anstoß- und Entzugswirkungen berechnet. Je großräumiger die betrachtete Region ist, um so höher werden tendenziell die Multiplikatorwerte sein, weil eine größere Region weniger auf Importe angewiesen ist als eine kleinere. Empirische Untersu-

chungen (zur regionalökonomischen Bedeutung von Hochschulen bzw. kulturellen Einrichtungen) haben regionale Multiplikatoren zwischen 1,3 und 1,6 ermittelt, d.h. bei einem Einkommenszuwachs von 1000 Euro wird eine zusätzliche Nachfrage und Einkommen in Höhe von 300 bis 600 Mill. Euro induziert (Baumgartner, Seidel 2001, Blume, Fromm 2000, Gepfert, Vesper 1997, Behr, Gnad, Kunzmann 1989). Nach Maßgabe der Steuerverteilung profitieren davon die kommunalen Haushalte.

Alles in allem könnte ein höheres Angebot an Kindertageseinrichtungen zu Steuermehreinnahmen in den kommunalen Haushalten führen, da sich dadurch ein höheres Wertschöpfungspotential ergibt, das wiederum höhere Einnahmen aus der Einkommensteuer sowie aus der Gewerbesteuer nach sich zieht. Bei der Einkommensteuer ist jedoch zu berücksichtigen, dass mit 15 % nur ein kleinerer Teil in die Kassen der Gemeinden fließt, den Löwenanteil mit je 42,5 % sich hingegen der Bund und die Länder teilen. Zudem stiegen die Gebühreneinnahmen, denn ein Teil der zusätzlichen Kommunalausgaben für ein besseres Kinderbetreuungsangebot - zwischen 15% und 17% - wird von den Eltern finanziert (Tabelle 2). Denkbar wären auch höhere Einnahmen aus der Umsatzsteuer, denn mit der Wiederverausgabung der zusätzlichen Einkommen wird die steuerliche Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer - vor allem die privaten Konsumausgaben – erhöht. Allerdings fließen die induzierten Mehreinnahmen zunächst in den großen Topf der Umsatzsteuer, aus dem die Gemeinden in der Summe lediglich 2,1% erhalten. Der Mechanismus, der für die Verteilung auf die einzelnen Gemeinde zugrundegelegt wird, sieht keine bevorzugte Behandlung der Gemeinde, die überproportional zum Umsatzsteueraufkommen beiträgt, vor, d.h. die induzierten Mehreinnahmen werden auf *alle* Gemeinden verteilt, so dass die Mehreinnahmen für die einzelne Gemeinde kaum messbar sind.

6.2 Wirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich

Neben den Einflüssen auf die kommunalen Steuereinnahmen und Gebühren sind die Wirkungen zu diskutieren, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu beachten sind. Im kommunalen Finanzausgleichssystem werden verschiedene Mechanismen wirksam.

Bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen ist zunächst zu beachten, dass sich die Steuerkraftmesszahl erhöht, wenn die Einnahmen aus der Einkommensteuer und aus der Gewerbesteuer steigen. Die Bestimmung des Finanzbedarfs erfolgt bevölkerungsabhängig, so dass zusätzliche Einwohner für eine Gemeinde vorteilhaft sind, weil dadurch der im kommunalen

Finanzausgleich anerkannte Finanzbedarf steigt und - für sich genommen - höhere Ausgleichszahlungen nach sich zieht. Eine größere Gemeinde besitzt einen höheren Ausgleichsanspruch als eine kleinere.

Von zentraler Bedeutung ist, ob es einer Gemeinde tatsächlich gelingt, durch ein verbessertes Betreuungsangebot für Kinder zusätzliche Einwohner im Gemeindegebiet zu gewinnen. Für Umlandgemeinden ist diese Möglichkeit noch eher gegeben, da sie kaum an der Attrahierung von Gewerbe interessiert sind und sie ihre Kräfte auf den Ausbau der haushaltsbezogenen Infrastruktur konzentrieren können. In diesen sind die Bürger an einem guten Angebot solcher Leistungen sehr interessiert, so dass auch der politische Druck hoch ist, diese Leistungen bereitzustellen; dazu gehören Betreuungseinrichtungen für Kinder. Größere Kernstädte mit entsprechender Bedeutung als Wirtschaftsstandort sind möglicherweise eher an einer Strategie interessiert, das Gewerbesteueraufkommen zu steigern; sie dürften also auf vermehrte Wirtschaftsförderung - soweit sie in die kommunale Kompetenz fällt - setzen. In welchem Maße die Wohnsitzkomponente (also auch die Verbesserung der Kinderbetreuung) gefördert wird, hängt von der Attraktivität der Gemeinde als Wohnort und damit von dem „Mischungsverhältnis“ der Wohnort- und Standorteigenschaften ab. Die Frage ist dann, ob eine Verbesserung der Kinderbetreuung die Attraktivität als Wohnsitz so zu steigern vermag, dass dadurch andere negative Eigenschaften kompensiert oder gar überkompensiert werden können. Wenig attraktive Wohnbedingungen und negative Standorteigenschaften in Form von geringen Einkommenserzielungspotentialen vermögen kaum durch ein noch so gutes Kinderbetreuungsangebot ausgeglichen werden. Anders verhält es sich mit Städten, die als Standort von Firmen gewählt werden, die überregionale Dienstleistungen anbieten und von der Expansion dieser Sparten profitieren; im letzten Jahrzehnt waren Sparten wie Finanzen, Beratung, Tourismus oder Medien der Träger städtischen Wachstums. Viele der (meist jüngeren) Beschäftigten dieser Sparten bevorzugen die Stadt als Wohnort und tragen so zur Renaissance der Städte bei (Geppert, Gornig 2003). In diesen Fällen wird Nachfrage nach Kinderbetreuung induziert, und der politische Druck steigt, das Angebot zu erhöhen. Für die kommunalen Entscheidungsträger ergeben sich glückliche Umstände: Wirtschaftliches Wachstum erzeugt höhere Steuereinnahmen und höhere Einwohnerzahlen, die - für sich genommen - einen höheren Anspruch im Finanzausgleich bewirken; vor allem gilt dies, wenn es sich um eine größere Stadt mit entsprechend „veredelten“ Einwohnern handelt.

Je stärker freilich die gemeindliche Steuerkraft erhöht werden kann, um so eher sind Verluste im kommunalen Finanzausgleich zu erwarten, da sich die Ausgleichszahlungen aus der Gegenüberstellung von Steuerkraftmesszahl und - als Ausdruck für den Finanzbedarf - der sog. Ausgangsmesszahl errechnen. Kann eine einzelne Gemeinde innerhalb des vorgegebenen Rahmens (Finanzausgleichsmasse) seine Position in der Hierarchie aller Gemeinden verbessern, so verliert sie - unter sonst gleichen Umständen - Ansprüche an den Ausgleichstopf. Wie stark dieser Effekt zu Buche schlägt, hängt auch vom Ausgleichssatz ab, mit dem der Differenzbetrag zwischen Steuerkraftmesszahl und Ausgangsmesszahl ausgeglichen wird. Einen Einnahmenverlust würde die Gemeinde nur vermeiden können, wenn es ihr zugleich gelingt, den Finanzbedarf, d.h. die veredelte Einwohnerzahl, in die Höhe zu treiben. Dies gilt jedenfalls für die Länder, in denen sich die Schlüsselzuweisungen an der Zahl der Einwohner bemessen. In den Ländern ohne Hauptansatzstaffel sind die eben angestellten Überlegungen nicht relevant.

Neben den Hauptansätzen existieren die Ergänzungsansätze; beide zusammen ergeben den Gesamtansatz.⁹ Ein Blick auf die einzelnen Regelungen zeigt, dass speziell für Kinder nur im Saarland ein ergänzender Ansatz vorgesehen ist. In Nordrhein-Westfalen, in Sachsen und in Hessen sind es Schüler, die einen ergänzenden Finanzbedarf begründen. Tatsächlich wird der Schüleransatz auch als Indikator für den Bedarf an vorschulischen Einrichtungen und Kindergärten verwendet (Expertenkommission NRW 1987,19). Auch die Gemeinden, die nicht Träger der Einrichtungen sind, werden - indirekt - an den Kosten beteiligt, wenn der Ausgleich aus den Schlüsselzuweisungen finanziert wird. Für das Land Brandenburg hatte das DIW Berlin in einem Gutachten modellhaft die Konsequenzen für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen berechnet, wenn die Kinder als besonderer bedarfsverursachender Faktor im kommunalen Finanzausgleich als Nebenansatz berücksichtigt werden (Vesper 2000, 145). Dabei zeigte sich, dass ein Kind deutlich höher gewichtet würde als ein veredelter Einwohner; dies träfe selbst für die großen Städte zu, in denen der Einwohner besonders hoch gewertet wird. Im Ergebnis wurde deutlich, dass der Bedarf nicht an die Größe einer einzelnen Gemeinde gekoppelt ist. Aufgrund der Ergebnisse hatte das DIW Berlin vorgeschlagen, die Zahl der Kinder bis unter 13 Jahre in einem Nebenansatz zu erfassen, um die sozialen Lasten und Leistungen der brandenburgischen Gemeinden besser abbilden zu können. Auch wurde argu-

⁹ Die Transformation der Einwohnerzahl in den Finanzbedarf ergibt sich, indem die gewichtete Einwohnerzahl im Hauptansatz und in den ergänzenden Ansätzen mit dem „Grundbetrag“ multipliziert werden; der Grundbetrag wird in einem iterativen Verfahren so berechnet, dass die Schlüsselmasse vollständig aufgebraucht wird.

mentiert, dass dadurch eine finanzkraftabhängige Verteilung der vom Land für die Kindertagesstätten eingesetzten Mittel möglich wäre; dadurch erhöhte sich zugleich die interkommunale Verteilungsgerechtigkeit. Wählt man dieses Vorgehen, so wird das veredelungsdeterminierte Gewicht der Hauptansatzstaffel gedämpft.

Durch die ergänzenden Ansätze können also Kinder unmittelbar bedarfserhöhend im kommunalen Finanzausgleich zu Buche schlagen. Allerdings erfolgt die Berücksichtigung in den Ergänzungsansätzen wie auch in den Hauptansätzen in Abhängigkeit von der Finanzkraft, da ihnen ja die gemeindliche Steuerkraft gegenüber gestellt wird. Ein finanzkraftabhängiger Ausgleich bietet sich grundsätzlich dann an, wenn die Aktivitäten zu den originären Kommunalaufgaben zählen. Im Grundsatz ist die Kinderbetreuung eine solche Aufgabe. In der Konsequenz bedeutet dies, dass sich die reicheren Gemeinden stärker an der Finanzierung der Kinderbetreuung beteiligen müssen.

Finanzkraftunabhängig ist der Ausgleich dann, wenn die Länder - entweder als Vorwegentnahmen aus der Ausgleichsmasse oder außerhalb des formalisierten Ausgleichs - spezielle, also zweckgebundene Zuweisungen zur Förderung des Angebots an Kinderbetreuung gewähren. Ein solcher Ansatz findet sich in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Thüringen (vgl. Übersicht 2). Zweifellos erhöhen zweckgebundene Zuweisungen für die Kommunen den Anreiz, das Kinderbetreuungsangebot zu steigern. Sie sind ein angemessener Ansatz, das oben angesprochene Anreizproblem zu lösen, denn sie stellen auf den Zusammenhang von Kostenverursachung und Leistungsempfang ab und ermöglichen gezielt ein bestimmtes Leistungsangebot. Freilich setzt eine solche Lösung voraus, dass die Länder bereit sind, Hilfen zu gewähren, also die Finanzmasse zu erhöhen oder aber umzuschichten, d.h. die Prioritäten zu verändern. Angesichts der finanziellen Probleme, denen die Länderhaushalte gegenüberstehen, darf die Wahrscheinlichkeit für eine Aufstockung der Finanzmasse nicht zu hoch veranschlagt werden. Auf die grundsätzliche Problematik zweckgebundener Zuweisungen - „Einmischung“ der Länder und Beschränkung der kommunalen Autonomie - ist bereits hingewiesen worden.

Alle Versuche, die Kinderbetreuung in die bestehenden kommunalen Finanzausgleichsregelungen stärker zu integrieren, dürfen sich nicht von der (Fehl-)Einschätzung leiten lassen, dass den Kommunen dann mehr Geld zur Verfügung steht. Zum einen muss - wie gezeigt - immer die Steuerkraft mit berücksichtigt werden. Zum anderen geht es beim kommunalen Finanzausgleich ausschließlich darum, dass anhand geeigneter Kriterien eine vorgegebene Finanz-

masse bedarfsgerecht auf die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände verteilt wird. Da zumindest die Verteilung der Schlüsselmasse finanzkraftabhängig erfolgt, kann sich am Ende eine Gemeinde sogar schlechter stehen, wenn nämlich ein verbessertes Betreuungsangebot die Steuerkraft erhöht und sich dadurch der Anspruch auf Schlüsselzuweisungen vermindert. Im Zweifel wird eine Gemeinde - wenn man die Bedeutung eines verbesserten Betreuungsangebots für die wirtschaftliche und für die finanzwirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde realistisch einschätzt - von sich aus nicht sehr stark motiviert sein, das Angebot zu erweitern. Politischer Druck durch die Einwohner, hier tätig zu werden, dürfte wohl mehr bewirken. Für die Gemeinden erhöht sich ganz sicher der Anreiz, wenn sich die Länder an den Kosten beteiligen. Dabei gilt es das richtige Maß zu finden - eine zu hohe Beteiligung produziert Fehlreize und provoziert eine ineffiziente Mittelverwendung.

Ein Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung zieht zunächst unmittelbar höhere Ausgaben in den kommunalen Haushalten nach sich, führt aber auch zu Mehreinnahmen, und zwar sowohl bei den Steuern als auch bei den Gebühren. Darüber hinaus schafft eine besseres Betreuungsangebot die Voraussetzung dafür, dass insbesondere jene Kinder, die sozial benachteiligt sind, eine größere Chancengleichheit bei der Integration und Sozialisation erhalten. Dies wiederum zieht niedrigere Ausgaben sowohl bei der Sozialhilfe als auch bei der Jugendhilfe nach sich. Mit Entlastungseffekten ist vor allem dann zu rechnen, wenn alleinerziehenden Elternteilen, die bisher aufgrund mangelnder Kinderbetreuungsmöglichkeiten auf Sozialhilfe und andere öffentliche Transfers angewiesen waren, nunmehr eine Berufstätigkeit ermöglicht würde (Spieß et al. 2002). Dies gilt auch, wenn im Zuge der Arbeitsmarktreformen die Gemeinden von Sozialhilfeleistungen (für Langzeitarbeitslose) entlastet werden. Sofern arbeitslose und alleinerziehende Elternteile künftig in den Arbeitsmarkt integriert werden, entfallen auf kommunaler Ebene die Wohnkosten und andere Betreuungsleistungen, für die sie von 2005 an aufkommen müssen. Im kommunalen Finanzausgleich schließlich mindert sich der Finanzbedarf, wenn die Sozillasten explizit als Nebenansatz zur Geltung gebracht werden.

6.3 Modellrechnungen für ausgewählte Kommunen Brandenburgs

Im folgenden sollen einige mögliche Konsequenzen eines verbesserten Kinderbetreuungsangebots auf den kommunalen Finanzausgleich modelliert werden. Hierzu wird auf den brandenburgischen Finanzausgleich für das Jahr 2004 zurückgegriffen. Zwar ist die Frage nach

den Anreizen für die Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu schaffen, für die brandenburgischen Gemeinden wohl eher von nachrangiger Bedeutung, da ihr Angebot ohnedies im innerdeutschen Vergleich sehr hoch ist. Doch geht es an dieser Stelle allein darum, die im vorangegangenen Kapitel skizzierten Zusammenhänge zur Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs mit Hilfe von Beispielrechnungen in ihren Auswirkungen quantitativ zu belegen.

Zunächst ist eine Auswahl von Gemeinden erforderlich. Ausgewählt wurden Gemeinden unterschiedlicher Größe, die sowohl Diskrepanzen in der Steuerkraft als auch in der Höhe der gewerteten Einwohner aufweisen. Bei diesen Gemeinden handelt es sich um die beiden kreisfreien Städte Potsdam und Cottbus, die als größte Gemeinden Brandenburgs in der Hauptansatzstaffel einen Wert von 138% aufweisen. Es folgen Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder, die mit jeweils 123% gewertet werden, während in Königs-Wusterhausen - im Umland von Berlin – 118% zu Buche stehen. Am Ende der Rangskala liegen die kleinen Gemeinden Marienwerder, Melchow und Rüdnitz mit 100%. Schönefeld wird im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs als abundante Gemeinde behandelt, erhält also keine Schlüsselzuweisungen, da die Steuerkraft den Finanzbedarf, der reklamiert werden kann, bei weitem übersteigt.

Dieser Finanzbedarf, der durch die Ausgleichsmesszahl ausgedrückt wird, bestimmt sich in Brandenburg in Abhängigkeit von der Einwohnerwertung (Hauptansatz) und eines Soziallastenansatzes, der auf die Zahl der Langzeitarbeitslosen zurückgreift. Zwar spielt der Soziallastenansatz mit etwa 7% des Hauptansatzes insgesamt eine eher untergeordnete Rolle, kann aber die Finanzbedarfsrelationen verschieben, wie am Beispiel von Potsdam und Cottbus deutlich wird: Bezogen auf die Einwohnerzahl kann das wirtschaftsschwächere Cottbus mit 781 Euro einen höheren Finanzbedarf anmelden (Tabelle 4a). Anhand der Steuerkraftmesszahl zeigt sich, dass in den größeren Gemeinden die Steuerkraft in der Regel deutlich höher ist als in den kleineren. Die Unterschiede zwischen Ausgangs- und Steuerkraftmesszahl werden in Brandenburg in Höhe von 80% ausgeglichen. Im Ergebnis zeigt sich, dass Cottbus mit 353 Euro je Einwohner deutlich höhere Schlüsselzuweisungen als Potsdam erhält: Zu Buche schlagen der Sozialhilfeansatz und die geringere Steuerkraft von Cottbus. Bei den kleinen Gemeinden fallen die relativ hohen Zuweisungen für Rüdnitz ins Auge; sie sind der sehr niedrigen Steuerkraft geschuldet.

In Variante I sind die Auswirkungen des Falles modelliert, dass die Einwohnerzahl – unter sonst gleichen Bedingungen¹⁰ - in den hier betrachteten Gemeinden um 2% steigt. Dahinter steht die Überlegung, dass sich vermehrte Bemühungen einer Gemeinde um eine Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots in einer höheren Attraktivität einer Gemeinde als Wohnort niederschlagen. Die Konsequenzen sind eindeutig, überall bis auf das abundante Schönefeld erhöhen sich – bei gleicher Steuerkraftmesszahl - Finanzbedarf und Schlüsselzuweisungen, in den großen Städten um 11,27 Euro je Einwohner, in den kleinen Gemeinden um 8,16 Euro. Bei landesweit konstanter Schlüsselmasse und konstanter Einwohnerzahl verringern sich die Ansprüche aller anderen Gemeinden.

In Variante II sind die Auswirkungen einer Erhöhung der gemeindlichen Steuerkraft um 2% dargestellt. In diesem Falle werden die Unterschiedsbeträge, die ausgeglichen werden, geringer, denn der Zuweisungsbedarf sinkt. Die Schlüsselzuweisungen gehen zurück, in den größeren Orten stärker als in den kleineren. Je niedriger die ursprüngliche Steuerkraft war, um so geringer sind Verluste je Einwohner.

Variante III kombiniert den Fall der gestiegenen Einwohnerzahl mit dem der steigenden Steuerkraft (Tabelle 4b). In der Regel geht die Zunahme der Bevölkerungszahl einher mit steigender Wirtschafts- und Steuerkraft, in jedem Falle mit einer höheren Steuerkraft, da die Gemeinden an der Lohnsteuer beteiligt sind. In diesem Falle steht ein höherer Finanzbedarf einer höheren Steuerkraft gegenüber. Im Ergebnis erhalten die Gemeinden zwar höhere Schlüsselzuweisungen, doch sind sie deutlich geringer als in Variante I, da sie um den Betrag geschmälert werden, der den Gemeinden als zusätzliche Steuereinnahmen (Variante II) zufließt. Auch hier dominiert der Größenklasseneffekt, denn die großen Kommunen erhalten je Einwohner mehr Mittel als die kleinen. Schönefeld als abundante Gemeinde erhält keine Mittel.

In Variante IV sind die Konsequenzen für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen dargestellt, wenn statt der Arbeitslosen die Kinder im Alter unter 13 Jahren in die Berechnungen einbezogen werden. Zu diesem Zwecke werden normierte Kinderbetreuungskosten berechnet und den normierten Einwohnerkosten gegenübergestellt.¹¹ Ein so definierter „Kitaansatz“

¹⁰ Unterstellt wird, dass die Gesamteinwohnerzahl des Landes und auch die Summe der Schlüsselzuweisungen bzw. der Grundbetrag konstant bleiben.

¹¹ Dabei werden die Kitakosten je Kind ins Verhältnis zu den gesamten laufenden Kosten (minus Kitakosten) bezogen auf die gewichteten Einwohner gesetzt. Sowohl bei den Kitakosten wie auch bei den laufenden Ausgaben handelt es sich um Nettogrößen (=Zuschussbedarf), indem die spezifischen Einnahmen wie Gebühren u.ä. abgezogen sind.

hätte ein drei mal so hohes Gewicht wie der Soziallastenansatz, würde also nicht mit 6 bis 7% der Wohnbevölkerung, sondern mit 18 bis 20% zu Buche schlagen.¹² Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Kinder (und der Aufwand für die Kinderbetreuung) höher ist als der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die als Maßstab für die Berechnung der Soziallasten herangezogen werden. In den kleineren Gemeinden schlägt der Kitaansatz relativ stärker zu Buche als in den größeren, so dass der Einfluss der von der Einwohnerzahl geprägten Hauptansatzstaffel auf die Verteilung der Finanzmittel gedämpft würde. Dies bedeutet, dass die größeren Gemeinden tendenziell Verluste erleiden und die kleineren Gemeinde von der Neuregelung profitieren würden. Für die Verteilung ist zudem bedeutsam, welche Rolle der Soziallastenansatz in der jeweiligen Gemeinde spielt: Wirtschaftschwache Gemeinden werden nicht in dem Maße begünstigt wie dies bei wirtschaftsstarken Gemeinden der Fall ist. Dies zeigt sich, wenn man beispielsweise Potsdam und Cottbus miteinander vergleicht. Während Potsdam gegenüber dem Status - quo auf Schlüsselzuweisungen in Höhe von 5 Euro verzichten müsste, errechnet sich für Cottbus ein Verlust von 37 Euro; in Cottbus ist die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich höher als in Potsdam. Das höhere Gewicht des Kitaansatzes bedeutet nun aber nicht, dass die Gemeinden einen insgesamt höheren Finanzbedarf geltend machen können. Da die Schlüsselmasse konstant bleibt, verringert sich der sog. Grundbetrag, also die Schlüsselmasse, die auf den im Haupt- und Nebenansatz gewerteten Einwohner entfällt.

7 Die geplanten Maßnahmen des Bundes zur Verbesserung der Kinderbetreuung

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die bestehenden Mechanismen im kommunalen Finanzsystem nicht die Gewähr für eine Aufstockung des Betreuungsangebots in Kindertagesstätten bieten. Zwar ist der gesamtwirtschaftliche Nutzen von Tagesstätten signifikant, doch verteilen sich die fiskalischen Erträge in Form von höheren Einnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen. Auf kommunaler Ebene besteht ein gewisses Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sind die Bemühungen des Bundes zu sehen, sich in den kommenden Jahren an der Finanzierung eines besseren Betreuungsangebots für Kinder zu beteiligen.

¹² Die größenklassenabhängigen Relationen wurden entnommen aus Vesper (2000), S.147. Eine aktualisierte Berechnung hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt und vermutlich kaum neue Erkenntnisse gebracht.

Mit seinen Finanzhilfen will der Bund insbesondere die westdeutschen Gemeinden unterstützen, den Ausbau der Kinderbetreuung zu forcieren. Bis zum Jahre 2010 sollen 230000 neue Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren bereitgestellt werden; dies wäre fast das Dreifache des heutigen Angebots. Dabei sollen 160000 Plätze in Einrichtungen und knapp 70000 Plätze in öffentlich finanzierter Kindertagespflege geschaffen werden. Die Bundesregierung rechnet damit, dass die Kosten von anfangs 402 Mill. Euro pro Jahr (2005) auf 1638 Mill. Euro im Jahre 2010 steigen. Die für diese Zwecke den Gemeinden zur Verfügung gestellten Mittel sind Teil der Entlastungen der Kommunen im Zuge der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („Hartz IV-Gesetz“). Die Gemeinden werden um 2,5 Mrd. Euro jährlich vom Bund entlastet; diese Summe ist den Gemeinden durch die sog. Revisionsklausel garantiert, denn die Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten für Sozialhilfeempfänger wird aufgestockt, wenn die vorgesehene Quote nicht ausreicht, die Entlastung der Kommunen sicherzustellen.

Voraussetzung ist allerdings, dass die Länder die geplanten Entlastungen in voller Höhe an die Gemeinden weitergeben. Aus verfassungsrechtlichen Gründen muss der Bund - will er im kommunalen Bereich aktiv werden - mit den Ländern verhandeln; die Gemeinden sind Teil der Länder. Wie die Erfahrungen im Zusammenhang mit anderen Vorhaben zeigen, können die Gemeinden nicht ohne weiteres darauf vertrauen, dass die Länder diese Entlastungen in voller Höhe weitergeben. Immer wieder hat es Fälle gegeben, in denen die Länder einen Teil der den Gemeinden zugedachten Mittel zur Konsolidierung ihrer eigenen Haushalte verwendeten, indem sie z.B. Mittel für die Kommunen an anderer Stelle - oft bei den Zweckzuweisungen - kürzten, die Gemeinden per saldo also nicht besser gestellt wurden. Ein markantes Beispiel ist der Solidarpakt I, als die ostdeutschen Länder ihre Gemeinden nur unterproportional an den zusätzlichen Transfermitteln für die Region beteiligt hatten. Es liegt allein im Ermessen der Länder, ob und in welcher Weise sie die vom Bund intendierten Entlastungen letztlich an die Kommunen weitergeben.

In einem zweiten Schritt ist das Problem der interkommunalen Verteilung dieser Entlastungen zu lösen. Durch den Hartz IV-Komplex werden vorrangig die strukturschwachen Städte angesprochen, die in besonderem Maße mit Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose belastet sind. Sie werden von nun an von dieser Sozialhilfe entlastet, müssen aber für die Unterkunftskosten und andere Betreuungsleistungen aufkommen; zugleich werden sie um 2,5 Mrd. Euro durch den Bund entlastet. Ob nun auch vorrangig die strukturschwachen Städte entlastet werden,

hängt nicht zuletzt davon ab, ob die Länder belastungsgerechte Indikatoren - dies wären die Unterkunftskosten für die Bezieher des Arbeitslosengeldes II - anwenden oder ob andere Verteilungskriterien gewählt werden (Karrenberg, Münstermann 2004). In diesem Zusammenhang stellt sich einmal die Frage, ob durch die Finanzspritze gerade die struktur- und finanzschwachen Kommunen substantiell so weit besser gestellt werden, dass sie wieder in der Lage sind, ihre freiwilligen Aufgaben, also vor allem Investitionsausgaben, aufzustocken. Sofern auch nach Erhalt der zusätzlichen Mittel die Verwaltungshaushalte¹³ noch defizitär sind, werden diese Kommunen wohl kaum zusätzliche Aufgaben erfüllen, da die kommunalen Verschuldungsgrenzen - aus guten Gründen - enger als auf Landes- und Bundesebene gesteckt sind. Freilich ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen zusätzlich durch die Absenkung der Gewerbesteuer finanziell entlastet werden, wobei sich aber hier die gleiche Problematik stellt: Von dieser Maßnahme profitieren vor allem die Gemeinden mit einer höheren Wirtschafts- und Steuerkraft; sie können ihr Betreuungsangebot eher ausweiten als die struktur- und finanzschwachen Städte. Es bleibt also die grundsätzliche Frage offen, ob die Entlastungswirkungen mit den Belastungen korrespondieren.

Ein besonderes Problem stellt sich dadurch, dass die ostdeutschen Länder im Rahmen der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss eine Entlastung in Höhe von 850 Mill. Euro durchgesetzt haben, die sie im Zuge der Umsatzsteuerumverteilung von den westdeutschen Ländern erhalten. Mit diesem Betrag sollen die Nachteile der neuen Länder ausgeglichen werden, die sich aus dem höheren Anteil von Arbeitslosenhilfeempfängern ergeben; zudem fällt die Entlastung in Ostdeutschland geringer aus, weil dort die Quote der Sozialhilfeempfänger niedriger ist. Im Endergebnis bedeutet dies, dass von dem gesamten Entlastungsvolumen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro reichlich die Hälfte nach Ostdeutschland fließen dürfte, also dorthin, wo das Betreuungsangebot für die Unter-Dreijährigen ohnedies hoch ist; dort sollen die Mittel zur Sicherung des Status quo eingesetzt werden. Vorausgesetzt, dass die westdeutschen Länder ihren Entlastungsbetrag in voller Höhe an die Gemeinden weiterleiten, hätte dies zur Konsequenz, dass bereits im Jahre 2007 die erwarteten Investitions- und Betriebskosten für die Betreuung der Unter-Dreijährigen in den westdeutschen Gemeinden höher zu veranschlagen wären als die Entlastungen infolge der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe.

¹³ Anders als bei Bund und Ländern wird auf kommunaler Ebene zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt unterschieden. Grundsätzlich soll der Verwaltungshaushalt ausgeglichen sein, denn Kredite dürfen nur zur Finanzierung von Investitionsausgaben aufgenommen werden; bei der Beurteilung des Verschuldungsspielraums spielt auch eine Rolle, inwieweit ein Gemeinde aus den Einnahmen des Verwaltungshaushalts Investitionen tätigen kann („freie Spitze“).

Nach dem Stufenplan der Bundesregierung für den Ausbau des Betreuungsangebots in den westdeutschen Gemeinden wird folgende Kostenentwicklung erwartet (in Mill. Euro):

| | Investitionen | Betriebskosten | Summe |
|---------|---------------|----------------|-------|
| 2005 | 487 | 134 | 621 |
| 2006 | 487 | 485 | 972 |
| 2007 | 487 | 836 | 1323 |
| 2008 | 292 | 1138 | 1430 |
| 2009 | 512 | 1403 | 1915 |
| 2010 | 171 | 1686 | 1857 |
| Ab 2011 | 0 | 1765 | 1765 |

Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit die Entlastungswirkungen in den einzelnen Kommunen mit ihrem (Finanz-)Bedarf an zusätzlichen Betreuungsangeboten für Kinder korrespondieren. Man mag einwenden, dass diese Frage von eher nachrangiger Bedeutung ist, wenn man sich das flächendeckend niedrige Betreuungsangebot für die Unter-Dreijährigen in den westdeutschen Gemeinden vor Augen hält. In der Konsequenz dürften aber die wirtschafts- und strukturschwachen Kommunen auch bei den Kinderbetreuungsangeboten gegenüber den finanzkräftigeren Gemeinden zurückfallen.

8 Würdigung und Empfehlungen

Aus volkswirtschaftlicher Sicht gibt es gute Gründe, die für einen forcierten Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten sprechen:

- Eltern können am Erwerbsleben teilnehmen oder vermeiden, aus der Erwerbstätigkeit auszusteigen;
- Kindertagesstätten spielen eine wichtige Rolle für die Integration, Sozialisation und Ausbildung von Kindern, damit wird die Ausprägung von Humankapital beeinflusst;
- Lebensqualität der Einwohner und Standortattraktivität für Unternehmen werden gesteigert
- Kindertagesstätten sind ein nicht zu unterschätzender „weicher“ Standortfaktor;

- Kindertagesstätten schaffen Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten, deren Wirkung durch die Wiederverausgabung der Einkommen (Multiplikatorwirkung) erhöht werden.

Dieser Nutzen schlägt sich in höheren Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften - insbesondere bei der Einkommen- und Gewerbesteuer - und in einem höheren Beitragsaufkommen der Sozialversicherungsträger nieder. Zudem können Ausgaben eingespart werden, sei es unmittelbar bei der Jugend- und Sozialhilfe bzw. den Unterkunftskosten (ab 2005), sei es eher indirekt und langfristig bei der Migrantenintegration, im Sonderschulbereich oder auch bei der Bekämpfung der Jugendkriminalität. Alles in allem sind die Kosten-Nutzen-Relationen bei der Kinderbetreuung - dies zeigen verschiedene Untersuchungen – positiv zu bewerten.

Für eine einzelne Kommune „rechnet“ sich unter rein fiskalischen Gesichtspunkten die Kinderbetreuung allerdings nicht. Zum einen decken die Gebühren nur etwa 15% der Kosten der Kindertageseinrichtungen, zum anderen fließt der weitaus größere Teil der induzierten Steuer- und Beitragsmehreinnahmen in die Kassen der Länder und des Bundes bzw. der Sozialversicherungsträger; auch werden diese durch Minderausgaben entlastet. Zwar wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ein Teil dieser Mittel von den Ländern an die Kommunen „zurück“ transferiert. Doch ist nicht gewährleistet, dass die Mittel auch dort ankommen, wo sie benötigt werden. Zudem erfolgt die Mittelverteilung auf kommunaler Ebene zu einem großen Teil finanzbedarfs- und steuerkraftbezogen: Gelingt es den Gemeinden, durch den Ausbau von Kindertagesstätten ihre Standortattraktivität sowie die Lebensqualität für die Einwohner zu erhöhen, so steigt auch der Finanzbedarf, den die Gemeinde im kommunalen Finanzausgleich reklamieren kann. Doch bedeutet dies im Endergebnis nicht unbedingt auch eine höhere Finanzkraft, denn gleichzeitig wird die Steuerkraft gesteigert und damit ein Teil des höheren Finanzbedarfs kompensiert.

Allerdings gilt dies nur für die Schlüsselzuweisungen, deren Verwendung an keine Auflagen gebunden ist; sie sichern das Postulat der kommunalen Finanzautonomie. Darüber hinaus erhalten die Gemeinden von den Ländern auch zweckgebundene bzw. spezielle Finanzaufweisungen, die unabhängig von der Finanzkraft gewährt werden. Diese Zuweisungen sind an Verwendungsaufgaben gebunden, teilweise erfordern sie eine Ko-Finanzierung durch die Gemeinde. Sie werden vom Land vor allem in solchen Aufgabenbereichen eingesetzt, in denen ein bestimmter Umfang an öffentlichen Gütern aus der Sicht des Landes als wünschenswert angesehen wird oder offenkundige Unterversorgungen beseitigt werden sollen (Zim-

mermann 1999). In wenigen Finanzausgleichsgesetzen werden solche Zuweisungen für Kindertageseinrichtungen explizit genannt. Der Vorteil solcher Nebenansätze besteht darin, dass die Zuweisungen einer strengen Zweckbindung unterliegen und nicht für andere Zwecke verwendet werden können. Es würde in jedem Falle das Ziel eines besseren Betreuungsangebots für Kinder befördern, wenn dieser Tatbestand in allen Ländern in den kommunalen Finanzausgleich aufgenommen würde. Allerdings müsste dies - bei unveränderter Finanzausgleichsmasse - zu Lasten anderer Aufgaben gehen. Oder aber die Länder stocken die Masse auf; hierzu fehlt ihnen gegenwärtig das Geld.

Vor diesem Hintergrund ist das „meritorische“ Vorpreschen des Bundes zu sehen, der seinen Handlungsbedarf aus der offenkundigen Unterversorgung mit Betreuungseinrichtungen in Verbindung mit den finanziellen Kalamitäten der Länder und Gemeinden ableitet. Allerdings kann er längst nicht sicher sein, dass seine Pläne umgesetzt werden. Er setzt darauf, dass die Gemeinden die finanziellen Spielräume, die ihnen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV-Komplex) entstehen, dazu nutzen, ihre Betreuungsangebote für die Unter-Dreijährigen auszubauen. Zusätzlich wird die Gewerbesteuerumlage, die von den Gemeinden an die Länder und den Bund abzuführen ist, gesenkt, so dass sich die kommunale Finanzlage verbessern wird. Auch die konjunkturelle Erholung wird die kommunalen Steuerquellen kräftiger sprudeln lassen; die aktuelle Entwicklung stimmt verhalten optimistisch. Dennoch werden viele Gemeinden, insbesondere in den wirtschafts- und strukturschwachen Regionen, weiterhin defizitäre Verwaltungshaushalte aufweisen und unter dem Druck stehen, ihre Haushalte zu konsolidieren. Unter diesen Rahmenbedingungen dürften zum gegenwärtigen Zeitpunkt wohl nur jene Kommunen für die Kinderbetreuung zusätzliche Mittel aufwenden, deren Verwaltungshaushalte zumindest ausgeglichen sind; dies sind die wirtschafts- und finanzstarken Gemeinden.

In welchem Umfang die Kommunen ihr Betreuungsangebot für die Unter-Dreijährigen erweitern werden, hängt in hohem Maße auch davon ab, ob die Länder die geplanten Entlastungen in voller Höhe an die Gemeinden weitergeben - die Erfahrungen in dieser Frage stimmen eher skeptisch. Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann der Bund den Gemeinden nicht unmittelbar Zuweisungen gewähren. Zudem ist zu beachten, dass von den Zuweisungen im Rahmen des Hartz-IV-Komplexes in Höhe von 2,5 Mrd. Euro reichlich die Hälfte der Mittel nach Ostdeutschland fließen werden. Zwar wird dieser Betrag helfen, das hohe Niveau des Betreuungsangebots dort zu sichern; für die westdeutschen Gemeinden stehen somit aber geringere

Mittel zum Ausbau zur Verfügung. Selbst wenn die Länder die Entlastungen in voller Höhe an die Kommunen weiterleiten, heißt dies, dass die Gemeinden nach dem Jahre 2006 nennenswerte – und zunehmend höhere - Eigenbeiträge werden aufbringen müssen.

Alles in allem ist der Versuch des Bundes, die Finanzlage der Gemeinden zu verbessern und somit sie in die Lage zu versetzen, ihr Kinderbetreuungsangebot auszuweiten, positiv zu werten, zumal der volkswirtschaftliche Nutzen einer verbesserten Kinderbetreuung unstrittig ist. Das komplexe Geflecht der föderalen Aufgaben- und Finanzmittelverteilung bietet aber keine Garantie dafür, dass die intendierten Wirkungen der Bundesregierung auch tatsächlich erzielt werden. Die Achillesferse sind die Länder, an denen es liegt, ob die Mittel entsprechend weitergeleitet werden. Sofern sie dies tun, kommt es auch darauf an, dass die Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht als Schlüsselzuweisungen, sondern als zweckgebundene Zahlungen an die Gemeinden fließen. Werden sie als Schlüsselzuweisungen gewährt, so kommt es zu einer finanzkraftabhängigen Verteilung, die finanzschwächeren Gemeinden wären im Vorteil. Die Gemeinden selbst dürften diese Form der Verteilung präferieren, denn die Verwendung der Mittel wäre an keine Auflagen gebunden. Aus Sicht des Bundes (Landes) sind Zweckzuweisungen angeraten, da sie noch am ehesten die Gewähr dafür bieten, dass die Gemeinden ihr Kinderbetreuungsangebot ausweiten.

In jedem Falle sollte der Bund in Verhandlungen mit den Ländern darauf hinwirken, dass die Weitergabe der Mittel an die Gemeinden gewährleistet ist. Auch sollte er darauf hinwirken, dass die Länder die Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs als zweckgebundene Zuweisungen weiterleiten. Allerdings kann der Bund hier keinen direkten Einfluss nehmen; deshalb kann er nur versuchen, über Gespräche auf die Umsetzung seiner Ziele zu drängen. Dabei sollte den Ländern deutlich gemacht werden, dass wie der Bund auch ihre Ausgaben durch die monetären, aber auch durch die nicht-monetären Rückflüssen eines besseren Kinderbetreuungsangebots teilweise refinanziert werden. Dies sollte sie veranlassen, ebenfalls mehr Mittel bereitzustellen.

Grundsätzlich sollte die Diskussion darüber eröffnet werden, ob und inwieweit die Kindererziehung und -betreuung im kommunalen Finanzausgleich stärker als bisher berücksichtigt werden kann. Sowohl aus ökonomischer und fiskalischer Sicht, erst recht aus familienpolitischer Perspektive sprechen wichtige Gründe dafür. Durch eine entsprechende Ausgestaltung von Nebenansätzen im Finanzausgleich könnte dieses Ziel befördert werden: Je mehr Kinder in einer Gemeinde leben, je besser die Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind, um so mehr Geld

würde zur Verfügung gestellt. Langfristig könnten durch eine entsprechend ausgestaltete Förderung an andere Stelle sogar Einsparungen erzielt werden, wenn sich nämlich dadurch die Fälle nicht bewältigter sozialer Integration und ihre Folgekosten - etwa bei den Ausgaben für die Jugendhilfe - verringern ließen.

Literatur

- Baumgartner, H.J., Seidel, B.* (2001): Berliner Ausgaben für Wissenschaft und Forschung: Kräftige Impulse für die Stadt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 39.
- Behr, V., Gnad, F., Kunzmann, K.R.*: (1989), Kultur, Wirtschaft, Stadtentwicklung. Dortmund.
- Blume, L., Fromm, O.* (2000): Regionalökonomische Bedeutung von Hochschulen, Wiesbaden.
- Birke, A.* (2000): Der kommunale Finanzausgleich des Freistaates Sachsen. Frankfurt/M. u.a.
- Deutsches Jugendinstitut (2002): Zahlenspiegel 2002. Daten zu Tageseinrichtungen für Kinder. München.
- Geppert, K., Gornig, M.* (2003): Die Renaissance der großen Städte - und die Chancen Berlins. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26.
- Geppert, K., Vesper, D.* (1997): Zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Berliner Hochschulen. Berlin.
- Hennecke, H.-G.* (2004): Der kommunale Finanzausgleich 2004 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise. In: Der Landkreis.
- Kucera, K., Bauer, T.* (2000): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Bern.
- OECD (2001): Starting Strong. Early Childhood Education and Care. Paris.
- Spieß, C.K.* (2004): Kosten und Nutzen von Kinderbetreuung: Internationale und nationale Betrachtungen aus ökonomischer Perspektive. In: Schmidt, R., Mohn, L. (Hrsg.): Familie bringt Gewinn. Gütersloh.
- Spieß, C. K. et al.* (2002): Abschätzung der Brutto-Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 233, Baden-Baden.
- Vesper, D.* (2000): Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg. DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft 185, Berlin.
- Vesper, D.* (2004a): Länder- und Kommunalhaushalte in Ostdeutschland: Trotz Konsolidierungsmaßnahmen hohe Finanzierungsdefizite. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26.
- Vesper, D.* (2004b): Öffentliche Haushalte 2004/2005: Sparpolitik löst nicht die Finanzierungsprobleme. In: Wochenbericht Nr. 36 (erscheint demnächst).
- Zimmermann, H.* (1999): Kommunalfinanzen. Baden-Baden.

Tabellenanhang

Tabelle 1

Verfügbare Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder nach Bundesländern (31.12.2002)

| | Plätze für Kinder von 0 bis unter 3 J. | Plätze je 100 der unter 3-jährigen | Plätze für Kinder zwischen 3 Jahren bis zum Schuleintritt | Plätze je 100 der 3- bis unter 6½-jährigen | Plätze für Kinder von 6½ bis unter 10 Jahren | Plätze je 100 der 6½- bis unter 10-jährigen |
|-----------------------------------|--|------------------------------------|---|--|--|---|
| Deutschland | 190.395 | 8,5 | 2.507.744 | 89,8 | 398.394 | 14,3 |
| Westdeutschland ohne Berlin | 50.775 | 2,7 | 2.088.176 | 88,1 | 176.830 | 7,3 |
| Ostdeutschland ohne Berlin | 108.944 | 37,0 | 341.328 | 105,1 | 186.865 | 68,5 |
| Baden-Württemberg | 7.231 | 2,3 | 414.407 | 103,7 | 22.242 | 5,5 |
| Bayern | 7.538 | 2,1 | 395.853 | 87,5 | 37.649 | 8,2 |
| Berlin ¹⁾ | 30.676 | 35,8 | 78.240 | 80,6 | 34.699 ¹⁾ | 38,4 |
| Brandenburg | 24.552 | 44,8 | 62.061 | 96,8 | 45.407 | 83,4 |
| Bremen | 1.706 | 10,0 | 17.208 | 82,0 | 4.381 | 21,0 |
| Hamburg | 6.079 | 13,1 | 35.004 | 64,8 | 14.803 | 28,6 |
| Hessen | 6.301 | 3,7 | 199.008 | 92,9 | 24.385 | 11,4 |
| Mecklenburg-Vorp. | 14.429 | 37,6 | 40.267 | 95,4 | 25.823 | 73,4 |
| Niedersachsen | 5.335 | 2,3 | 248.249 | 83,0 | 15.672 | 5,1 |
| Nordrhein-Westfalen ²⁾ | 10.348 | 2,0 | 507.777 ²⁾ | 78,1 | 40.275 | 6,0 |
| Rheinland-Pfalz | 2.965 | 2,7 | 152.118 | 105,7 | 8.117 | 5,4 |
| Saarland | 1.180 | 4,8 | 33.637 | 101,2 | 2.670 | 7,4 |
| Sachsen | 27.976 | 29,1 | 107.464 | 105,0 | 76.825 | 91,0 |
| Sachsen-Anhalt | 30.412 | 56,6 | 59.374 | 100,8 | 36.355 | 71,4 |
| Schleswig-Holstein | 2.092 | 2,6 | 84.915 | 82,1 | 6.636 | 6,3 |
| Thüringen ¹⁾ | 11.575 | 22,4 | 72.162 | 126,3 | 2.455 ¹⁾ | 5,1 |

1 Ohne Horte der Schulverwaltung

2 Abweichend werden von den Landesjugendämtern in NRW 545.818 Plätze für Kindergartenkinder zum 31.12.2002 ausgewiesen. Zurzeit ist noch nicht geklärt, ob es evtl. in NRW zu einer Untererfassung gekommen ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 16, Reihe 6.3.1 »Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.1998«, Stuttgart 2001; Statistisches Bundesamt: Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.2002 (Arbeitsunterlagen), Wiesbaden 2003; zusammengestellt und berechnet von der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik.

Tabelle 2
Ausgaben und Einnahmen der Tageseinrichtungen für Kinder 2001
Je Kind im Alter von bis zu 10 Jahren

| | Baden- Württemberg | Bayern | Branden- burg | Hessen | Mecklen- burg-Vor- pommern | Nieder- sachsen | Nordrhein- Westfalen | Rheinland- Pfalz | Saar- land | Sachsen | Sachsen- Anhalt | Schleswig- Holstein | Thüringen | Deutsch- land insgesamt | West- deutsch- land | Ost- deutsch- land |
|---|-----------------------|-------------|------------------|--------------|----------------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------|---------------|--------------|--------------------|------------------------|--------------|-------------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Personalausgaben | 512 | 343 | 1 591 | 695 | 785 | 343 | 348 | 535 | 348 | 927 | 1 818 | 259 | 983 | 545 | 448 | 1 212 |
| Zuweisungen und sonst. Zuschüsse für lfd. Zwecke an öffentlichen Bereich | 5 | 1 | 857 | 5 | 53 | 112 | 37 | 366 | 115 | 9 | 874 | 64 | 38 | 95 | 59 | 344 |
| an sonstige Bereiche | 286 | 279 | 847 | 341 | 480 | 466 | 895 | 515 | 383 | 452 | 591 | 528 | 396 | 554 | 555 | 548 |
| Baumaßnahmen | 70 | 63 | 209 | 59 | 113 | 43 | 17 | 42 | 27 | 76 | 146 | 43 | 120 | 59 | 49 | 127 |
| Bereinigte Ausgaben | 993 | 782 | 2 897 | 1 224 | 1 596 | 927 | 1 335 | 1 291 | 850 | 1 641 | 2 983 | 936 | 1 714 | 1 287 | 1 163 | 2 140 |
| J. Zahlungen von anderen Ebenen | 171 | 108 | 814 | 66 | 380 | 8 | 470 | 433 | 93 | 490 | 1 084 | 214 | 414 | 298 | 249 | 635 |
| Nettoaussgaben | 822 | 674 | 2 083 | 1 158 | 1 215 | 919 | 866 | 857 | 757 | 1 150 | 1 899 | 723 | 1 301 | 989 | 914 | 1 505 |
| Gebühren, zweckgebundene Abgaben | 99 | 67 | 333 | 177 | 212 | 100 | 204 | 85 | 68 | 228 | 379 | 103 | 178 | 155 | 139 | 266 |
| Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke von anderen öffentlichen Bereichen | 159 | 90 | 804 | 45 | 264 | 6 | 447 | 337 | 87 | 409 | 1 029 | 110 | 358 | 266 | 222 | 572 |
| Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von anderen öffentlichen Bereichen | 7 | 19 | 6 | 10 | 13 | 2 | 10 | 9 | 6 | 23 | 38 | 0 | 46 | 12 | 10 | 25 |
| Bereinigte Einnahmen | 290 | 191 | 1 223 | 270 | 631 | 121 | 698 | 542 | 176 | 780 | 1 506 | 339 | 669 | 480 | 410 | 961 |
| J. Zahlungen von anderen Ebenen | 171 | 108 | 814 | 66 | 380 | 8 | 470 | 433 | 93 | 490 | 1 084 | 214 | 414 | 298 | 249 | 635 |
| Nettoeinnahmen | 119 | 82 | 409 | 205 | 250 | 113 | 228 | 109 | 83 | 290 | 422 | 125 | 256 | 182 | 161 | 326 |
| Ausgaben Tageseinrichtungen in % Ausgaben insgesamt | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 2,61 | 2,07 | 6,34 | 3,17 | 3,06 | 2,03 | 1,69 | 3,46 | 1,59 | 4,03 | 6,94 | 1,59 | 4,54 | 2,63 | 2,21 | 5,03 |
| Zuweisungen und sonst. Zuschüsse für lfd. Zwecke an öffentlichen Bereich | 0,03 | 0,01 | 3,42 | 0,02 | 0,21 | 0,66 | 0,18 | 2,37 | 0,52 | 0,04 | 3,34 | 0,39 | 0,17 | 0,46 | 0,29 | 1,43 |
| an sonstige Bereiche | 1,46 | 1,68 | 3,38 | 1,55 | 1,87 | 2,76 | 4,35 | 3,33 | 1,75 | 1,96 | 2,26 | 3,25 | 1,83 | 2,67 | 2,74 | 2,27 |
| Baumaßnahmen | 0,36 | 0,38 | 0,83 | 0,27 | 0,44 | 0,25 | 0,08 | 0,27 | 0,12 | 0,33 | 0,56 | 0,27 | 0,56 | 0,28 | 0,24 | 0,53 |
| Bereinigte Ausgaben | 5,07 | 4,73 | 11,56 | 5,58 | 6,22 | 5,49 | 6,50 | 8,36 | 3,89 | 7,13 | 11,39 | 5,76 | 7,92 | 6,20 | 5,74 | 8,88 |
| J. Zahlungen von anderen Ebenen | 0,87 | 0,66 | 3,25 | 0,30 | 1,48 | 0,05 | 2,29 | 2,80 | 0,43 | 2,13 | 4,14 | 1,31 | 1,91 | 1,44 | 1,23 | 2,64 |
| Nettoaussgaben | 4,20 | 4,07 | 8,31 | 5,28 | 4,74 | 5,44 | 4,21 | 5,55 | 3,47 | 5,00 | 7,25 | 4,44 | 6,01 | 4,77 | 4,51 | 6,24 |
| Einnahmen Tageseinrichtungen in % Einnahmen insgesamt | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gebühren, zweckgebundene Abgaben | 0,51 | 0,41 | 1,43 | 0,86 | 0,84 | 0,65 | 1,05 | 0,63 | 0,43 | 0,99 | 1,48 | 0,64 | 0,82 | 0,78 | 0,72 | 1,13 |
| Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke von anderen öffentlichen Bereichen | 0,81 | 0,54 | 3,45 | 0,22 | 1,04 | 0,04 | 2,30 | 2,49 | 0,55 | 1,78 | 4,01 | 0,68 | 1,65 | 1,34 | 1,15 | 2,42 |
| Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von anderen öffentlichen Bereichen | 0,03 | 0,11 | 0,03 | 0,05 | 0,05 | 0,01 | 0,05 | 0,06 | 0,04 | 0,10 | 0,15 | 0,00 | 0,21 | 0,06 | 0,05 | 0,11 |
| Bereinigte Einnahmen | 1,49 | 1,16 | 5,25 | 1,32 | 2,48 | 0,79 | 3,59 | 3,99 | 1,12 | 3,40 | 5,87 | 2,10 | 3,10 | 2,42 | 2,13 | 4,07 |
| J. Zahlungen von anderen Ebenen | 0,88 | 0,66 | 3,50 | 0,32 | 1,50 | 0,05 | 2,41 | 3,19 | 0,59 | 2,13 | 4,22 | 1,33 | 1,91 | 1,50 | 1,29 | 2,69 |
| Nettoeinnahmen | 0,61 | 0,50 | 1,76 | 1,00 | 0,99 | 0,74 | 1,17 | 0,80 | 0,53 | 1,26 | 1,64 | 0,78 | 1,18 | 0,92 | 0,84 | 1,38 |

Quelle: Statistisches Bundesamt.

DIW Berlin 2004

Tabelle 3

Ausgaben und Einnahmen der west- und ostdeutschen Gemeinden

| | 1996 | 2001 | 2002 | 2003 | 1996 | 2001 | 2002 | 2003 | 2001/1996 | | 2003/2001 | |
|----------------------------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|---|--------------|-------------|-------------|
| | Westdeutschland | | | | Ostdeutschland | | | | West | Ost | West | Ost |
| Mrd. Euro | | | | | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 31,1 | 32,0 | 32,7 | 33,1 | 8,7 | 7,3 | 7,3 | 7,3 | 2,9 | -15,5 | 3,6 | 0,0 |
| Laufender Sachaufwand | 21,1 | 23,8 | 24,5 | 24,4 | 5,2 | 4,7 | 4,8 | 4,8 | 12,8 | -9,0 | 2,4 | 0,4 |
| Zinsausgaben an andere Bereiche | 4,8 | 4,3 | 4,2 | 4,2 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | -11,2 | 0,9 | -3,3 | -7,8 |
| Lfd. Zuweisungen an | 12,7 | 14,9 | 15,5 | 15,6 | 1,8 | 2,3 | 2,4 | 2,3 | 17,3 | 26,0 | 5,1 | 1,5 |
| öffentliche Haushalte | 5,9 | 5,9 | 6,1 | 6,1 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | -0,8 | 20,5 | 3,8 | -1,5 |
| Unternehmen | 2,2 | 3,0 | 3,7 | 3,5 | 0,9 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 35,5 | 19,8 | 16,6 | 10,0 |
| soziale Einrichtungen | 4,5 | 6,0 | 5,7 | 6,0 | 0,7 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 32,1 | 36,4 | 0,7 | -7,2 |
| Soziale Leistungen u.Ä. | 24,8 | 23,7 | 24,3 | 26,2 | 4,0 | 3,7 | 3,8 | 4,2 | -4,7 | -8,9 | 10,7 | 15,1 |
| Sachinvestitionen | 19,1 | 19,0 | 18,7 | 16,6 | 7,4 | 5,2 | 4,9 | 4,8 | -0,6 | -29,4 | -12,6 | -7,5 |
| Zuweisungen für Investitionen | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | -5,2 | -10,2 | 3,6 | 11,3 |
| Sonstige Ausgaben | 2,6 | 3,2 | 2,1 | 2,3 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 19,1 | -43,4 | -27,2 | -5,3 |
| Bereinigte Ausgaben | 118,4 | 122,7 | 124,0 | 124,4 | 29,4 | 25,2 | 25,2 | 25,4 | 3,7 | -14,3 | 1,4 | 0,9 |
| Steuern u.Ä. | 40,8 | 45,1 | 43,4 | 42,7 | 3,3 | 4,0 | 4,0 | 4,1 | 10,4 | 21,2 | -5,4 | 3,2 |
| Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit | 6,0 | 6,9 | 8,5 | 8,0 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 15,6 | 0,6 | 16,2 | -0,1 |
| Laufende Zuweisungen | 28,3 | 30,0 | 29,7 | 28,3 | 12,1 | 11,2 | 11,3 | 11,2 | 6,2 | -7,2 | -5,8 | -0,7 |
| von Ländern | 27,7 | 29,6 | 29,3 | 27,8 | 12,1 | 11,2 | 11,2 | 11,1 | 7,1 | -6,9 | -6,1 | -0,9 |
| vom Bund | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | -33,6 | -57,3 | 17,6 | - |
| Gebühren | 16,4 | 14,5 | 14,1 | 14,2 | 2,5 | 2,1 | 2,0 | 2,1 | -11,5 | -18,4 | -2,2 | -0,3 |
| Zuweisungen für Investitionen | 7,4 | 5,7 | 4,8 | 4,8 | 5,3 | 4,5 | 3,4 | 3,2 | -22,8 | -15,5 | -16,7 | -28,5 |
| Veräußerung von Vermögen | 5,5 | 6,0 | 5,9 | 6,0 | 1,5 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 10,5 | -40,4 | -0,8 | -18,5 |
| Sonstige Einnahmen | 12,0 | 11,0 | 13,1 | 12,9 | 2,1 | 0,8 | 2,1 | 2,1 | -8,2 | -63,7 | 16,8 | - |
| Bereinigte Einnahmen | 116,3 | 119,3 | 119,6 | 116,8 | 28,1 | 24,7 | 25,0 | 24,6 | 2,5 | -12,1 | -2,1 | -0,3 |
| Finanzierungssaldo | -2,1 | -3,5 | -4,5 | -7,7 | -1,3 | -0,5 | -0,2 | -0,8 | . | . | . | . |
| Euro je Einwohner | | | | | | | | | Ostdeutschland in % Westdeutschlands | | | |
| | | | | | | | | | 1996 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Personalausgaben | 502 | 510 | 520 | 525 | 613 | 531 | 536 | 540 | 122,2 | 104,3 | 103,1 | 103,0 |
| Laufender Sachaufwand | 340 | 379 | 389 | 386 | 369 | 344 | 352 | 352 | 108,4 | 90,8 | 90,6 | 91,2 |
| Zinsausgaben an andere Bereiche | 78 | 69 | 66 | 66 | 62 | 64 | 62 | 60 | 78,6 | 92,9 | 92,9 | 90,6 |
| Lfd. Zuweisungen an | 204 | 237 | 246 | 247 | 129 | 167 | 178 | 173 | 63,4 | 70,7 | 72,6 | 69,9 |
| öffentliche Haushalte | 96 | 94 | 97 | 97 | 19 | 24 | 23 | 24 | 19,9 | 25,1 | 23,3 | 24,3 |
| Unternehmen | 36 | 48 | 58 | 55 | 63 | 77 | 82 | 86 | 176,1 | 161,8 | 140,5 | 156,2 |
| soziale Einrichtungen | 73 | 95 | 90 | 95 | 48 | 66 | 74 | 63 | 65,3 | 70,0 | 82,0 | 66,0 |
| Soziale Leistungen u.Ä. | 400 | 377 | 386 | 415 | 286 | 267 | 281 | 313 | 71,4 | 70,9 | 72,8 | 75,4 |
| Sachinvestitionen | 308 | 303 | 297 | 263 | 520 | 376 | 360 | 354 | 168,5 | 124,3 | 121,3 | 134,6 |
| Zuweisungen für Investitionen | 34 | 32 | 32 | 33 | 52 | 48 | 51 | 55 | 154,2 | 151,7 | 160,2 | 166,7 |
| Sonstige Ausgaben | 43 | 50 | 33 | 36 | 44 | 26 | 23 | 25 | 103,4 | 51,0 | 69,6 | 67,9 |
| Bereinigte Ausgaben | 1.911 | 1.955 | 1.968 | 1.970 | 2.076 | 1.824 | 1.842 | 1.870 | 108,6 | 93,3 | 93,6 | 94,9 |
| Steuern u.Ä. | 659 | 718 | 689 | 675 | 232 | 288 | 296 | 302 | 35,2 | 40,1 | 42,9 | 44,8 |
| Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit | 97 | 110 | 135 | 127 | 87 | 90 | 90 | 91 | 89,9 | 81,2 | 66,3 | 71,5 |
| Laufende Zuweisungen | 456 | 478 | 471 | 448 | 857 | 815 | 826 | 823 | 187,9 | 170,5 | 175,2 | 183,9 |
| von Ländern | 447 | 472 | 465 | 441 | 853 | 814 | 821 | 820 | 190,9 | 172,4 | 176,6 | 186,1 |
| vom Bund | 9 | 6 | 6 | 7 | 4 | 2 | 4 | 4 | 46,2 | 30,8 | 70,9 | 49,8 |
| Gebühren | 264 | 231 | 224 | 224 | 179 | 149 | 146 | 151 | 67,6 | 64,7 | 65,5 | 67,5 |
| Zuweisungen für Investitionen | 120 | 91 | 77 | 76 | 377 | 327 | 250 | 237 | 314,9 | 358,2 | 324,7 | 314,4 |
| Veräußerung von Vermögen | 88 | 96 | 93 | 95 | 106 | 65 | 67 | 54 | 120,9 | 67,7 | 71,2 | 56,9 |
| Sonstige Einnahmen | 194 | 175 | 208 | 203 | 147 | 55 | 152 | 153 | 75,9 | 31,2 | 73,2 | 75,3 |
| Bereinigte Einnahmen | 1.877 | 1.900 | 1.897 | 1.848 | 1.984 | 1.789 | 1.826 | 1.813 | 105,7 | 94,1 | 96,2 | 98,1 |
| Finanzierungssaldo | -34 | -55 | -71 | -122 | -91 | -35 | -16 | -58 | . | . | . | . |

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

Tabelle 4a
Kommunaler Finanzausgleich in ausgewählten Gemeinden Brandenburgs 2004

| Gemeinden | Einwohner | Gewicht % | Hauptansatz | Soziallasten | Ausgangsmesszahl Euro | Steuerkraftmesszahl Euro | Unterschiedsbetrag Euro | Schlüsselzuweisung gemäß § 10 Euro | Schlüsselzuweisung je Einw. Euro |
|---|-----------|-----------|-------------|--------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Status quo | | | | | | | | | |
| Potsdam | 143.246 | 138,0 | 197.679 | 6.249 | 106.138.406 | 56.078.489 | 50.059.917 | 40.047.934 | |
| Cottbus | 109.144 | 138,0 | 150.619 | 13.119 | 85.220.717 | 37.123.157 | 48.097.560 | 38.478.048 | |
| Eisenhüttenstadt | 38.628 | 123,0 | 47.512 | 5.610 | 27.648.407 | 11.924.068 | 15.724.339 | 12.579.471 | |
| Schwedt/Oder | 39.381 | 123,0 | 48.439 | 5.779 | 28.218.842 | 13.232.825 | 14.986.017 | 11.988.814 | |
| Königs-Wusterhausen | 31.872 | 118,0 | 37.609 | 2.017 | 20.624.144 | 9.539.549 | 11.084.595 | 8.867.676 | |
| Schönefeld | 11.667 | 113,0 | 13.184 | 429 | 7.085.158 | 17.205.607 | -10.120.449 | 0 | |
| Eichwalde | 5.823 | 102,0 | 5.939 | 304 | 3.249.294 | 1.596.182 | 1.653.112 | 1.322.490 | |
| Marienwerder | 1.705 | 100,0 | 1.705 | 122 | 950.899 | 297.172 | 653.727 | 522.981 | |
| Melchow | 1.069 | 100,0 | 1.069 | 106 | 611.552 | 304.756 | 306.796 | 245.437 | |
| Rüdnitz | 1.976 | 100,0 | 1.976 | 140 | 1.101.315 | 289.620 | 811.695 | 649.356 | |
| Euro je Einwohner | | | | | | | | | |
| Potsdam | | | | | 741 | 391 | 349 | 280 | 280 |
| Cottbus | | | | | 781 | 340 | 441 | 353 | 353 |
| Eisenhüttenstadt | | | | | 716 | 309 | 407 | 326 | 326 |
| Schwedt/Oder | | | | | 717 | 336 | 381 | 304 | 304 |
| Königs-Wusterhausen | | | | | 647 | 299 | 348 | 278 | 278 |
| Schönefeld | | | | | 607 | 1.475 | -867 | 0 | 0 |
| Eichwalde | | | | | 558 | 274 | 284 | 227 | 227 |
| Marienwerder | | | | | 558 | 174 | 383 | 307 | 307 |
| Melchow | | | | | 572 | 285 | 287 | 230 | 230 |
| Rüdnitz | | | | | 557 | 147 | 411 | 329 | 329 |
| Variante I (Einwohnerzahl + 2 %) | | | | | | | | | |
| Potsdam | 146.111 | 138,0 | 201.633 | 6.249 | 108.196.381 | 56.078.489 | 52.117.892 | 41.694.313 | |
| Cottbus | 111.327 | 138,0 | 153.631 | 13.119 | 86.788.422 | 37.123.157 | 49.665.265 | 39.732.212 | |
| Eisenhüttenstadt | 39.401 | 123,0 | 48.463 | 5.610 | 28.143.212 | 11.924.068 | 16.219.144 | 12.975.315 | |
| Schwedt/Oder | 40.169 | 123,0 | 49.407 | 5.779 | 28.722.867 | 13.232.825 | 15.490.042 | 12.392.034 | |
| Königs-Wusterhausen | 32.509 | 118,0 | 38.361 | 2.017 | 21.015.610 | 9.539.549 | 11.476.061 | 9.180.849 | |
| Schönefeld | 11.900 | 113,0 | 13.447 | 429 | 7.222.242 | 17.205.607 | -9.983.365 | 0 | |
| Eichwalde | 5.939 | 102,0 | 6.058 | 304 | 3.311.360 | 1.596.182 | 1.715.178 | 1.372.142 | |
| Marienwerder | 1.739 | 100,0 | 1.739 | 122 | 968.647 | 297.172 | 671.475 | 537.180 | |
| Melchow | 1.090 | 100,0 | 1.090 | 106 | 622.680 | 304.756 | 317.924 | 254.339 | |
| Rüdnitz | 2.016 | 100,0 | 2.016 | 140 | 1.121.883 | 289.620 | 832.263 | 665.811 | |
| Differenzen zu Status quo | | | | | | | | | |
| Potsdam | 2.865 | | | | 2.057.975 | | 2.057.975 | 1.646.379 | 11,27 |
| Cottbus | 2.183 | | | | 1.567.705 | | 1.567.705 | 1.254.164 | 11,27 |
| Eisenhüttenstadt | 773 | | | | 494.805 | | 494.805 | 395.844 | 10,05 |
| Schwedt/Oder | 788 | | | | 504.025 | | 504.025 | 403.220 | 10,04 |
| Königs-Wusterhausen | 637 | | | | 391.466 | | 391.466 | 313.173 | 9,63 |
| Schönefeld | 233 | | | | 137.084 | | 137.084 | 0 | 0,00 |
| Eichwalde | 116 | | | | 62.066 | | 62.066 | 49.652 | 8,36 |
| Marienwerder | 34 | | | | 17.748 | | 17.748 | 14.199 | 8,16 |
| Melchow | 21 | | | | 11.128 | | 11.128 | 8.902 | 8,16 |
| Rüdnitz | 40 | | | | 20.568 | | 20.568 | 16.455 | 8,16 |
| Variante II (Steuerkraft + 2 %) | | | | | | | | | |
| Potsdam | | | | | 106.138.406 | 57.200.059 | 48.938.347 | 39.150.678 | |
| Cottbus | | | | | 85.220.717 | 37.865.620 | 47.355.097 | 37.884.077 | |
| Eisenhüttenstadt | | | | | 27.648.407 | 12.162.549 | 15.485.858 | 12.388.686 | |
| Schwedt/Oder | | | | | 28.218.842 | 13.497.482 | 14.721.361 | 11.777.088 | |
| Königs-Wusterhausen | | | | | 20.624.144 | 9.730.340 | 10.893.804 | 8.715.043 | |
| Schönefeld | | | | | 7.085.158 | 17.549.719 | -10.464.561 | 0 | |
| Eichwalde | | | | | 3.249.294 | 1.628.106 | 1.621.188 | 1.296.951 | |
| Marienwerder | | | | | 950.899 | 303.115 | 647.784 | 518.227 | |
| Melchow | | | | | 611.552 | 310.851 | 300.701 | 240.561 | |
| Rüdnitz | | | | | 1.101.315 | 295.412 | 805.903 | 644.722 | |
| Differenzen zu Status quo | | | | | | | | | |
| Potsdam | | | | | 1.121.570 | | -1.121.570 | -897.256 | -6,26 |
| Cottbus | | | | | 742.463 | | -742.463 | -593.971 | -5,44 |
| Eisenhüttenstadt | | | | | 238.481 | | -238.481 | -190.785 | -4,94 |
| Schwedt/Oder | | | | | 264.657 | | -264.657 | -211.726 | -5,38 |
| Königs-Wusterhausen | | | | | 190.791 | | -190.791 | -152.633 | -4,79 |
| Schönefeld | | | | | 344.112 | | -344.112 | 0 | 0,00 |
| Eichwalde | | | | | 31.924 | | -31.924 | -25.539 | -4,39 |
| Marienwerder | | | | | 5.943 | | -5.943 | -4.754 | -2,79 |
| Melchow | | | | | 6.095 | | -6.095 | -4.876 | -4,56 |
| Rüdnitz | | | | | 5.792 | | -5.792 | -4.634 | -2,35 |

Quellen: Berechnungen des DIW Berlin.

Tabelle 4b

Kommunaler Finanzausgleich in ausgewählten Gemeinden Brandenburgs 2004

| Gemeinden | Einwohner | Gewicht % | Hauptansatz | Soziallasten- | Ausgangsmesszahl Euro | Steuerkraftmesszahl Euro | Unterschiedsbetrag Euro | Schlüsselzuweisung gemäß § 10 Euro | Schlüsselzuweisung je Einwohner |
|--|-----------|-----------|-------------|---------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| Status quo | | | | | | | | | |
| Potsdam | 143.246 | 138,0 | 197.679 | 6.249 | 106.138.406 | 56.078.489 | 50.059.917 | 40.047.934 | |
| Cottbus | 109.144 | 138,0 | 150.619 | 13.119 | 85.220.717 | 37.123.157 | 48.097.560 | 38.478.048 | |
| Eisenhüttenstadt | 38.628 | 123,0 | 47.512 | 5.610 | 27.648.407 | 11.924.068 | 15.724.339 | 12.579.471 | |
| Schwedt/Oder | 39.381 | 123,0 | 48.439 | 5.779 | 28.218.842 | 13.232.825 | 14.986.017 | 11.988.814 | |
| Königs-Wusterhausen | 31.872 | 118,0 | 37.609 | 2.017 | 20.624.144 | 9.539.549 | 11.084.595 | 8.867.676 | |
| Schönefeld | 11.667 | 113,0 | 13.184 | 429 | 7.085.158 | 17.205.607 | -10.120.449 | 0 | |
| Eichwalde | 5.823 | 102,0 | 5.939 | 304 | 3.249.294 | 1.596.182 | 1.653.112 | 1.322.490 | |
| Marienwerder | 1.705 | 100,0 | 1.705 | 122 | 950.899 | 297.172 | 653.727 | 522.981 | |
| Melchow | 1.069 | 100,0 | 1.069 | 106 | 611.552 | 304.756 | 306.796 | 245.437 | |
| Rüdnitz | 1.976 | 100,0 | 1.976 | 140 | 1.101.315 | 289.620 | 811.695 | 649.356 | |
| Euro je Einwohner | | | | | | | | | |
| Potsdam | | | | | 741 | 391 | 349 | 280 | 280 |
| Cottbus | | | | | 781 | 340 | 441 | 353 | 353 |
| Eisenhüttenstadt | | | | | 716 | 309 | 407 | 326 | 326 |
| Schwedt/Oder | | | | | 717 | 336 | 381 | 304 | 304 |
| Königs-Wusterhausen | | | | | 647 | 299 | 348 | 278 | 278 |
| Schönefeld | | | | | 607 | 1.475 | -867 | 0 | 0 |
| Eichwalde | | | | | 558 | 274 | 284 | 227 | 227 |
| Marienwerder | | | | | 558 | 174 | 383 | 307 | 307 |
| Melchow | | | | | 572 | 285 | 287 | 230 | 230 |
| Rüdnitz | | | | | 557 | 147 | 411 | 329 | 329 |
| Variante III (Einwohner + 2 %, Steuerkraft + 2 %) | | | | | | | | | |
| Potsdam | | | | | 108.196.381 | 57.200.059 | 50.996.322 | 40.797.058 | |
| Cottbus | | | | | 86.788.422 | 37.865.620 | 48.922.801 | 39.138.241 | |
| Eisenhüttenstadt | | | | | 28.143.212 | 12.162.549 | 15.980.663 | 12.784.530 | |
| Schwedt/Oder | | | | | 28.722.867 | 13.497.482 | 15.225.385 | 12.180.308 | |
| Königs-Wusterhausen | | | | | 21.015.610 | 9.730.340 | 11.285.270 | 9.028.216 | |
| Schönefeld | | | | | 7.222.242 | 17.549.719 | -10.327.477 | 0 | |
| Eichwalde | | | | | 3.311.360 | 1.628.106 | 1.683.254 | 1.346.603 | |
| Marienwerder | | | | | 968.647 | 303.115 | 665.531 | 532.425 | |
| Melchow | | | | | 622.680 | 310.851 | 311.829 | 249.463 | |
| Rüdnitz | | | | | 1.121.883 | 295.412 | 826.471 | 661.177 | |
| Differenzen zu Status quo | | | | | | | | | |
| Potsdam | | | | | 2.057.975 | 1.121.570 | 936.405 | 749.124 | 5,13 |
| Cottbus | | | | | 1.567.705 | 742.463 | 825.241 | 660.193 | 5,93 |
| Eisenhüttenstadt | | | | | 494.805 | 238.481 | 256.324 | 205.059 | 5,20 |
| Schwedt/Oder | | | | | 504.025 | 264.657 | 239.368 | 191.494 | 4,77 |
| Königs-Wusterhausen | | | | | 391.466 | 190.791 | 200.675 | 160.540 | 4,94 |
| Schönefeld | | | | | 137.084 | 344.112 | -207.028 | 0 | 0,00 |
| Eichwalde | | | | | 62.066 | 31.924 | 30.142 | 24.113 | 4,06 |
| Marienwerder | | | | | 17.748 | 5.943 | 11.804 | 9.444 | 5,43 |
| Melchow | | | | | 11.128 | 6.095 | 5.033 | 4.026 | 3,69 |
| Rüdnitz | | | | | 20.568 | 5.792 | 14.776 | 11.821 | 5,86 |
| Variante IV (ohne Soziallasten, mit Kita-Ansatz) | | | | | | | | | |
| Potsdam | 143.246 | 138,0 | 197.679 | 26.357 | 105.297.044 | 56.078.489 | 49.218.555 | 39.374.844 | |
| Cottbus | 109.144 | 138,0 | 150.619 | 20.082 | 80.229.703 | 37.123.157 | 43.106.546 | 34.485.237 | |
| Eisenhüttenstadt | 38.628 | 123,0 | 47.512 | 7.378 | 25.798.276 | 11.924.068 | 13.874.208 | 11.099.366 | |
| Schwedt/Oder | 39.381 | 123,0 | 48.439 | 7.522 | 26.301.562 | 13.232.825 | 13.068.737 | 10.454.990 | |
| Königs-Wusterhausen | 31.872 | 118,0 | 37.609 | 6.088 | 20.537.379 | 9.539.549 | 10.997.830 | 8.798.264 | |
| Schönefeld | 11.667 | 113,0 | 13.184 | 2.438 | 7.342.529 | 17.205.607 | -9.863.078 | 0 | |
| Eichwalde | 5.823 | 102,0 | 5.939 | 1.217 | 3.363.323 | 1.596.182 | 1.767.141 | 1.413.713 | |
| Marienwerder | 1.705 | 100,0 | 1.705 | 367 | 973.640 | 297.172 | 676.468 | 541.175 | |
| Melchow | 1.069 | 100,0 | 1.069 | 230 | 610.452 | 304.756 | 305.696 | 244.557 | |
| Rüdnitz | 1.976 | 100,0 | 1.976 | 425 | 1.128.395 | 289.620 | 838.775 | 671.020 | |
| Differenzen zu Status quo | | | | | | | | | |
| Potsdam | | | | 20.108 | -841.362 | 0 | -841.362 | -673.090 | -4,70 |
| Cottbus | | | | 6.963 | -4.991.014 | 0 | -4.991.014 | -3.992.811 | -36,58 |
| Eisenhüttenstadt | | | | 1.768 | -1.850.131 | 0 | -1.850.131 | -1.480.105 | -38,32 |
| Schwedt/Oder | | | | 1.743 | -1.917.280 | 0 | -1.917.280 | -1.533.824 | -38,95 |
| Königs-Wusterhausen | | | | 4.071 | -86.765 | 0 | -86.765 | -69.412 | -2,18 |
| Schönefeld | | | | 2.009 | 257.371 | 0 | 257.371 | 0 | 0,00 |
| Eichwalde | | | | 913 | 114.029 | 0 | 114.029 | 91.223 | 15,67 |
| Marienwerder | | | | 245 | 22.741 | 0 | 22.741 | 18.194 | 10,67 |
| Melchow | | | | 124 | -1.100 | 0 | -1.100 | -880 | -0,82 |
| Rüdnitz | | | | 285 | 27.080 | 0 | 27.080 | 21.664 | 10,96 |

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

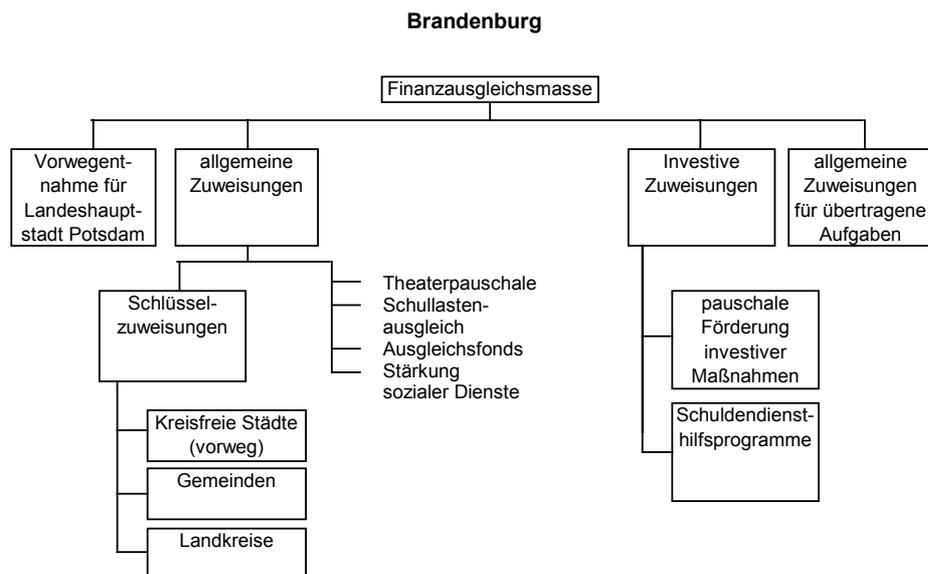
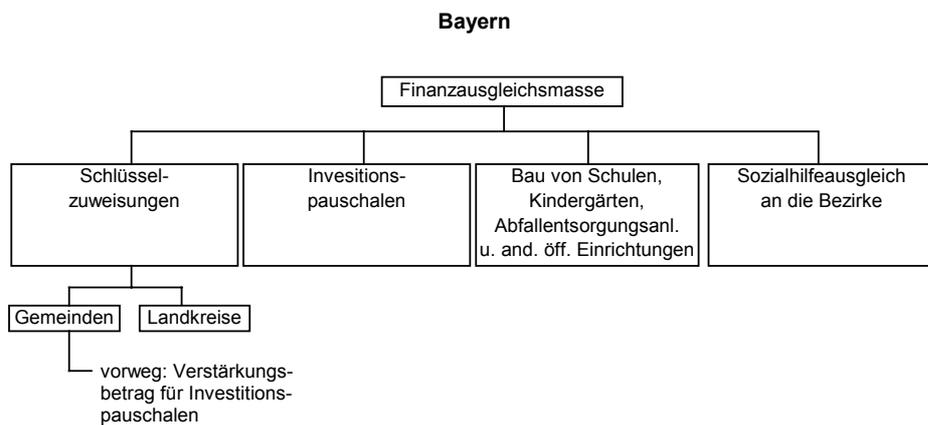
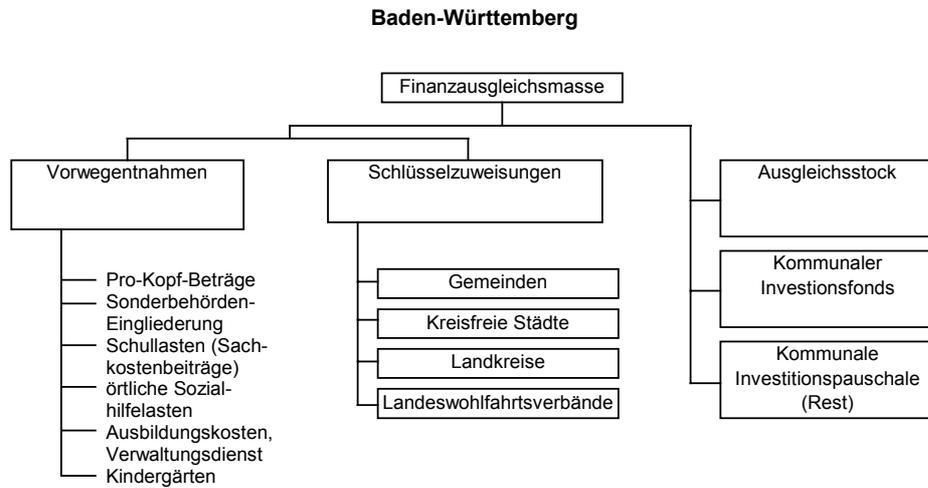
Übersicht 1

Hauptansatzstaffel und Ergänzungsansätze im kommunalen Finanzausgleich

| Land | Hauptansatzstaffel | | | | Modifikation | | Ergänzungsansätze |
|--|---------------------------|------------------|----------------------------------|------------------|--|-------------------|--|
| | von Einwoh- nerzahl | Hundert- satz | bis Einwoh- nerzahl | Hundert- satz | | | |
| I. Mecklenburg-Vorpommern Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein | | | keine keine keine | | keine keine keine | | keine keine keine |
| II. Hessen | <5.000 | 107 | >50.000 | 130 | Mittelzentrum: mind. 125 MZ mit Teilfunktion Oberzentrum: mind. 130 Oberzentrum: mind. 140 >50.000 Ew.: +15 % des Hauptans. | | 1. Stationierungstreitkräfte 2. Bevölkerungszuwachs > 10 % in den letzten 10 Jahren 3. Schüler |
| Saarland | ≤5.000 | 104 | 200.000 | 133 | – | | 1. Nicht kasernierte Stationie- rungstreitkräfte 2. Kinder bei überdurchschnittli- cher Geburtenrate 3. Straßen 4. Grubengemeinden für Bergschäden 5. Kurorte 6. Zentrale Orte |
| Sachsen | ≤1.500 | 100 | >40.000- 55.000 | 160 | Große Kreisstädte ≥20.000 Ew.: +1 % <20.000 Ew.: +0,5 % | | |
| Sachsen-Anhalt | ≤5.000 | 100 | 25.000- 60.000 | 118-125 | – | | – |
| III. Baden-Württemberg | ≤3.000 | 100 | >600.000 | 186 | – | | 1. Grundwehrendienstleistende und kasernierte Streitkräfte 2. Polizeibeamte in Gemein- schaftsunterkünften 3. Studierende |
| Brandenburg | <2.500 | 100 | >55.000 | 128 | Große kreisangehörige Städte: 123 Mittelzentrum: mind. 118 Grundzentrum: mind. 113 Kleinzentrum: mind. 103 | | Soziallasten nach Dauer der Arbeitslosigkeit |
| Niedersachsen | <10.000 | 100 | >500.000 | 180 | – | | – |
| IV. Bayern | ≤5.000 | 108 | 500.000 je weitere 100.000 | 150 +1 | Kreisfreie Städte: +10 % des Hauptansatzes | | 1. Nicht kasernierte Stationie- rungstreitkräfte 2. Strukturschwäche 3. Soziallasten kreisfreier Städte |
| Nordrhein-Westfalen | ≤25.000 | 100 | >634.000 | 157 | – | | 1. Schüler 2. Soziallasten nach Dauer der Arbeitslosigkeit 3. Zentralität nach Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten |
| Thüringen | ≤3.000 | 100 | >200.000 | 150 | Kreisfreie Städte: +5 Prozentpunkte | Erfurt = 150 % | – |

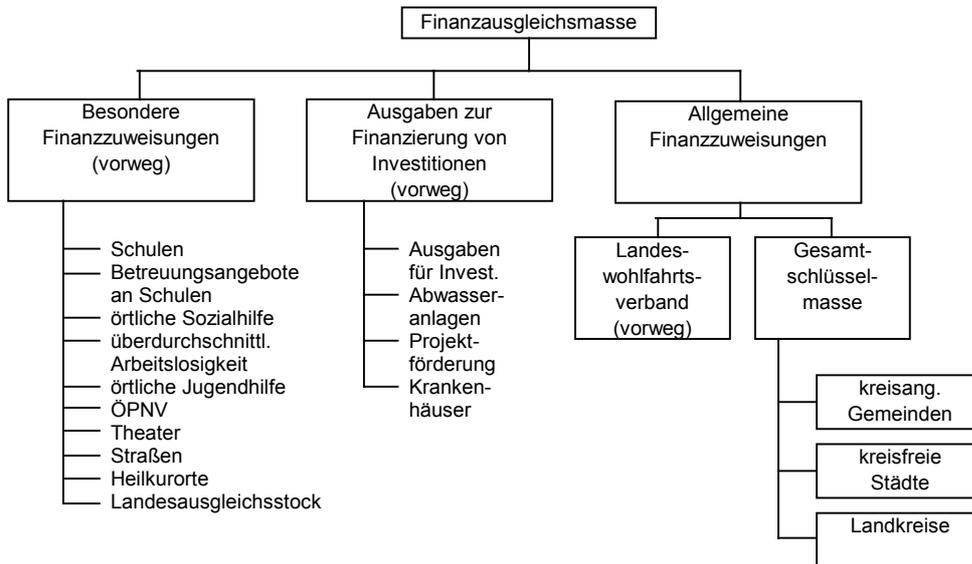
Übersicht 2

Aufteilung der Finanzausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich 2003

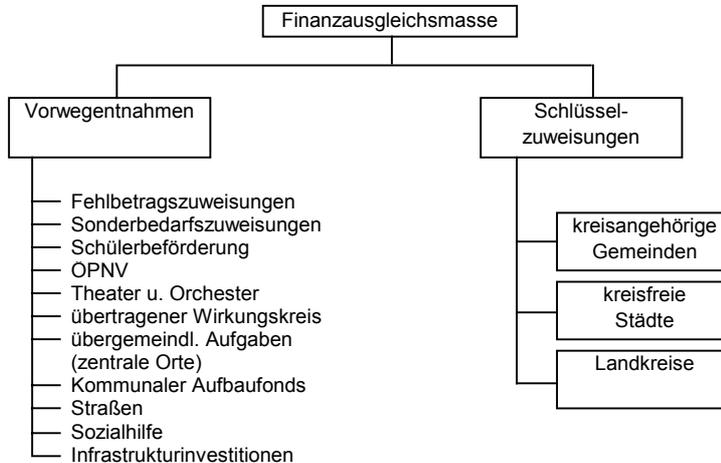


Fortsetzung Übersicht 2

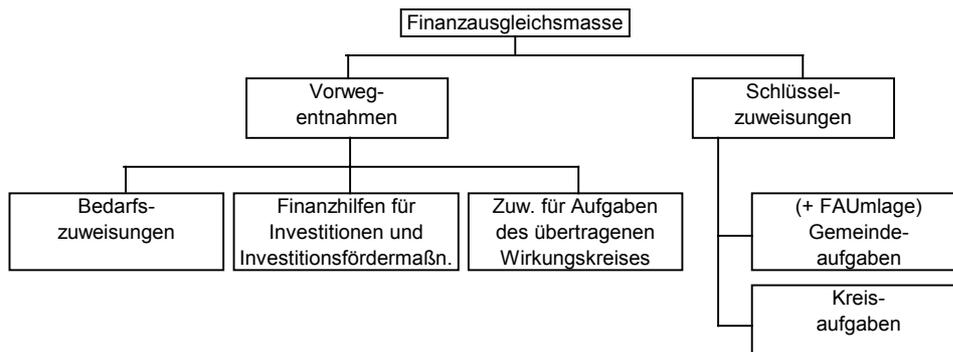
Hessen



Mecklenburg-Vorpommern

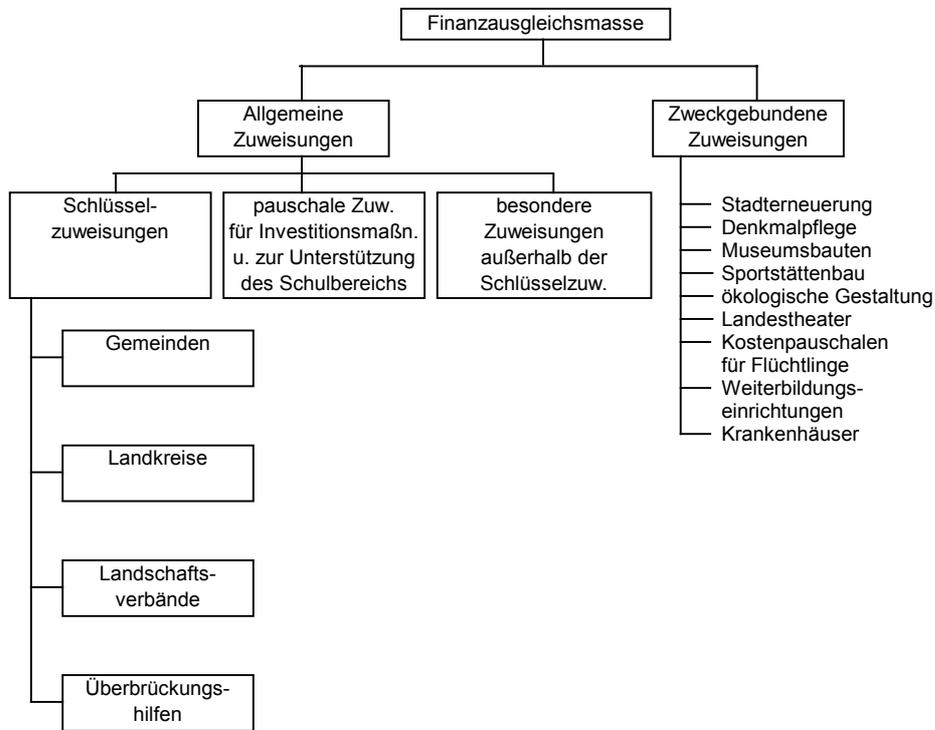


Niedersachsen

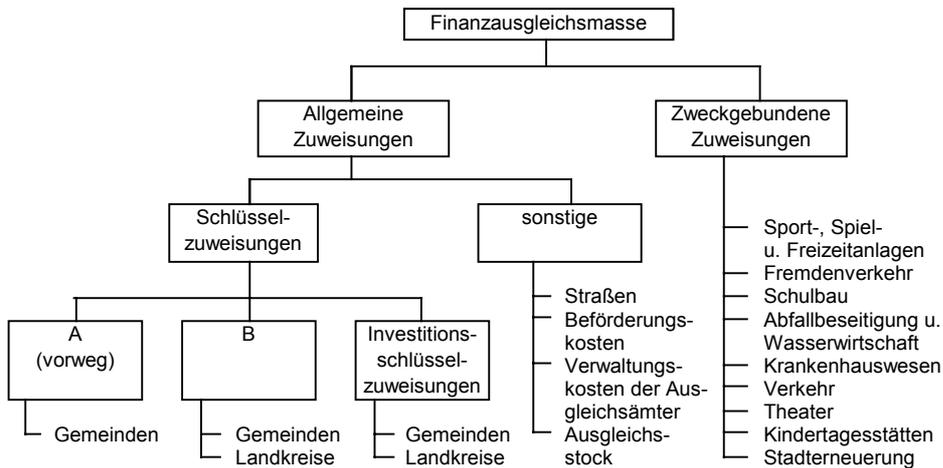


Fortsetzung Übersicht 2

Nordrhein-Westfalen

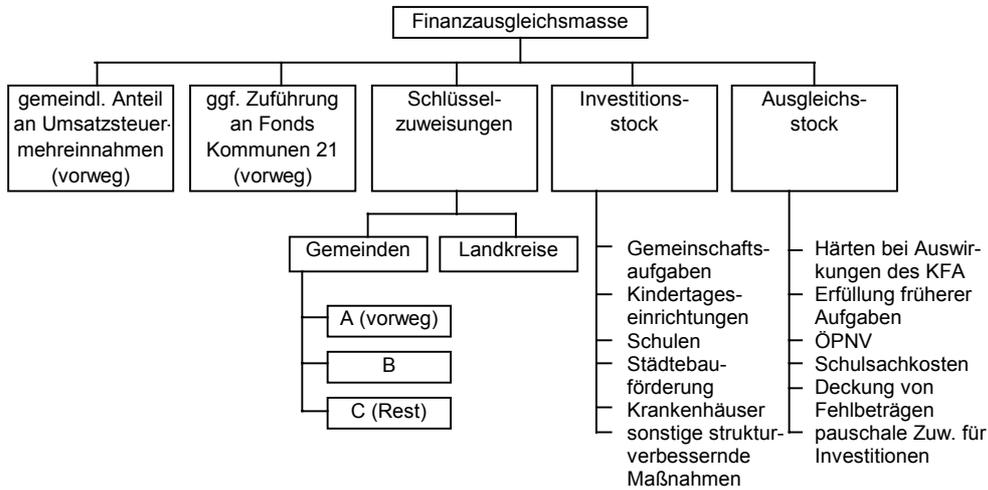


Rheinland-Pfalz

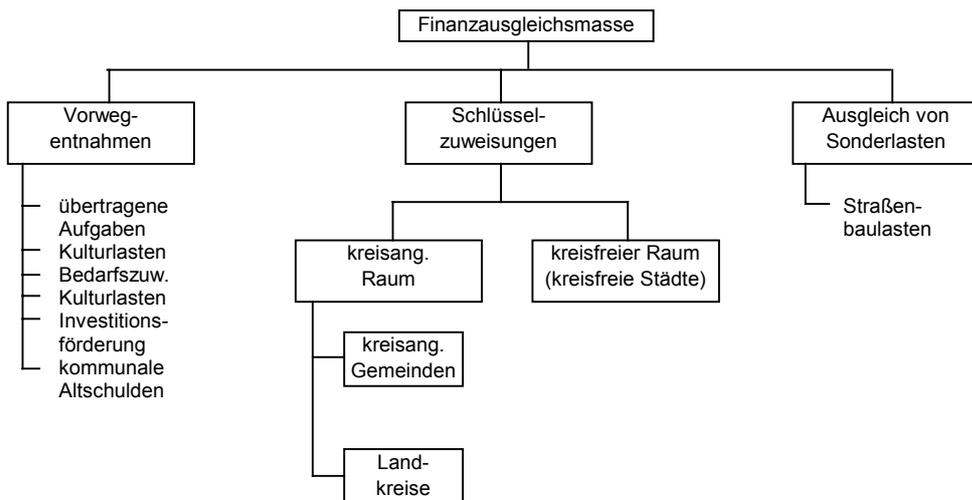


Fortsetzung Übersicht 2

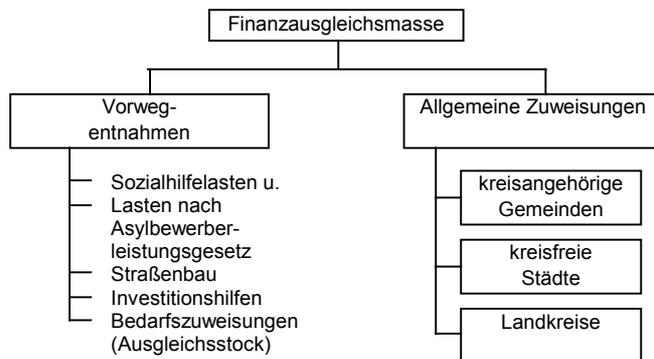
Saarland



Sachsen

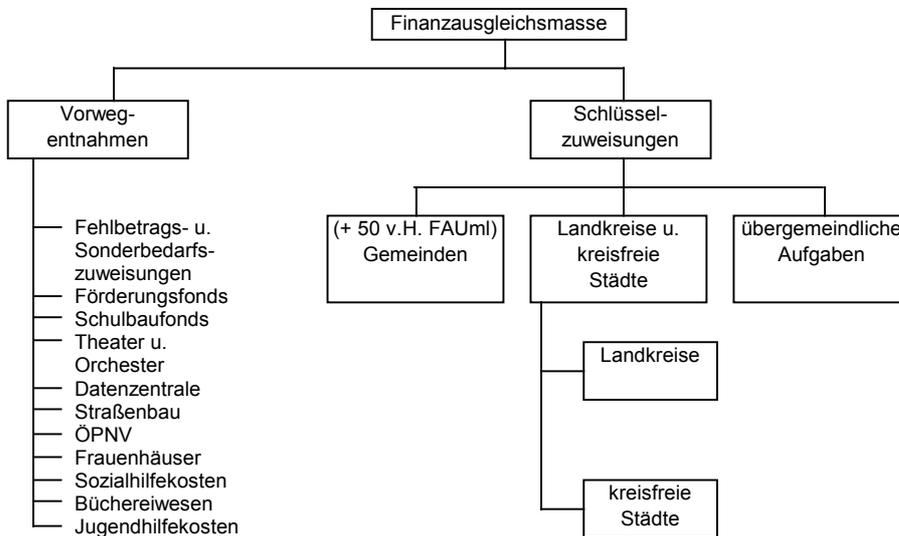


Sachsen-Anhalt



Fortsetzung Übersicht 2

Schleswig-Holstein



Thüringen

