

Berlin und Brandenburg



Berlin und Brandenburg: Demografie und öffentliche Haushalte bis 2030

Studie der

IW Consult GmbH Köln

Köln, den 24. Januar 2011

Die vorliegende Studie zum Thema „Berlin und Brandenburg: Demografie und öffentliche Haushalte bis 2030“ hat die Institut der Deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH im Auftrag der Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e.V. zwischen August 2010 und Dezember 2010 erstellt. Die Ergebnisse werden im Rahmen einer Pressekonferenz am 24. Januar 2011 in den Räumen des Hauptstadtbüros des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln gemeinsam präsentiert.

Ansprechpartner für die Inhalte:

IW Consult GmbH
Dr. Karl Lichtblau
Sprecher der Geschäftsführung
E-Mail: lichtblau@iwkoeln.de
Tel. (0221) 4981-759
<http://www.iwconsult.de>

IW Consult GmbH
Hanno Kempermann
Referent
E-Mail: kempermann@iwkoeln.de
Tel. (0221) 4981-863
<http://www.iwconsult.de>

IW Consult GmbH
Lena Calahorrano
Referentin
E-Mail: calahorrano@iwkoeln.de
Tel. (0221) 4981-725
<http://www.iwconsult.de>

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	5
1 Zusammenfassung	6
2 Einführung	14
3 Ausgangslage	16
3.1 Regionalentwicklung	16
3.2 Demografische Faktoren	25
3.3 Öffentliche Haushalte	30
4 Interdependenz von Demografie und öffentlichen Haushalten	44
4.1 Matrix zu Demografie und Verschuldung	44
4.2 Einnahmenseite	46
4.3 Ausgabenseite	50
4.4 Demografie und Wirtschaftskraft	55
5 Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Haushalte	58
5.1 Finanzplanung der Länder Brandenburg und Berlin	58
5.2 Szenarien für Brandenburg	63
5.3 Einfluss der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf Brandenburg	83
5.4 Szenarien für Berlin	86
6 Die Perspektive der Gemeinden	93
6.1 Ergebnisse der Bürgermeisterbefragung	93
6.2 Ergebnisse der Fallstudien	99
7 Entwicklungslinien und Handlungsempfehlungen	117
7.1 Entwicklungslinien in Berlin und Brandenburg	118
7.2 Handlungsoptionen Brandenburg	122
7.3 Handlungsoptionen Berlin	125
Literaturverzeichnis	131

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Erfolgsfaktoren nach Regionstypen in Berlin und Brandenburg	19
Tabelle 3-2: Sozioökonomische Kennziffern für Berlin und Brandenburg	23
Tabelle 3-3: Bsp. Demografieindex.....	27
Tabelle 3-4: Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte.....	35
Tabelle 3-5: Nachhaltigkeitsmessung der öffentlichen Gesamthaushalte	37
Tabelle 3-6: Nachhaltigkeitsprognose für Berlin und Brandenburg	38
Tabelle 3-7: Einsparpotenziale Berlins und Brandenburgs im Benchmark-Vergleich	41
Tabelle 3-8: Gemeindefinanzen in Brandenburg nach Kreisen	43
Tabelle 4-1: Isolierter Einfluss der Demografie auf die Steuereinnahmen.....	48
Tabelle 4-2: Isolierter Einfluss der Demografie auf die Ausgaben.....	54
Tabelle 5-1: Finanzplanung in Brandenburg.....	60
Tabelle 5-2: Finanzplanung in Berlin	63
Tabelle 5-3: Annahmen der Szenarien für Brandenburg.....	65
Tabelle 5-4: Basisszenario Brandenburg.....	68
Tabelle 5-5: Szenario mit demografischer Dividende Brandenburg	71
Tabelle 5-6: Wachstumsszenario Brandenburg	73
Tabelle 5-7: Szenario mit Bevölkerungsstabilisierung Brandenburg	74
Tabelle 5-8: Erwerbsszenario+ Brandenburg.....	77
Tabelle 5-9: Sparszenario Brandenburg	79
Tabelle 5-10: Empfehlung Brandenburg	82
Tabelle 5-11: Annahmen der Szenarien für Berlin	87
Tabelle 5-12: Basisszenario Berlin	88
Tabelle 6-1: Attraktivität der Gemeinden und Städte	94
Tabelle 6-2: Zukünftige Investitionen unter Berücksichtigung der Demografie.....	95
Tabelle 6-3: Größere Problembereiche in den Gemeinden und Städten.....	97
Tabelle 6-4: Maßnahmen zum Erhalt der Funktionsfähigkeit von Gemeinden	98
Tabelle 6-5: In Fallstudien beleuchtete Gemeinden.....	101

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in Berlin und Brandenburg.....	11
Abbildung 3-1: Erfolgsindex Berlin und Brandenburg	17
Abbildung 3-2: Regionale Wachstumsverbünde in Berlin und Brandenburg	25
Abbildung 3-3: Demografieindex (Status quo und Entwicklung).....	26
Abbildung 3-4: Demografieindex (Prognose)	28
Abbildung 3-5: Demografische Entwicklung auf Gemeindeebene in Brandenburg.....	29
Abbildung 3-6: Schuldenverlauf von Berlin und Brandenburg	31
Abbildung 3-7: Verschuldung auf Gemeindeebene in Brandenburg.....	33
Abbildung 4-1: Verschuldung und Demografie der Gemeinden Brandenburgs	46
Abbildung 4-2: Isolierter Einfluss der Demografie auf den Länderfinanzausgleich	50
Abbildung 5-1: Basisszenario/Szenarien mit demografischer Dividende Brandenburg	69
Abbildung 5-2: Wachstumsszenario Brandenburg	72
Abbildung 5-3: Szenario mit Bevölkerungsstabilisierung Brandenburg	75
Abbildung 5-4: Erwerbsszenario Brandenburg	76
Abbildung 5-5: Sparszenario Brandenburg	80
Abbildung 5-6: Empfehlung Brandenburg	81
Abbildung 5-7: Vier Szenarien für Berlin	90
Abbildung 5-8: Empfehlung Berlin	92
Abbildung 6-1: In Fallstudien beleuchtete Gemeinden.....	100
Abbildung 7-1: Entwicklungslinien in Berlin und Brandenburg	121
Abbildung 7-2: Entwicklungsfelder in Berlin	130

1 Zusammenfassung

Die Auswirkungen des demografischen Wandels und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte sind entscheidende Herausforderungen für die Länder Berlin und Brandenburg in den kommenden Jahren.

Das Land Brandenburg ist besonders stark von demografischen Veränderungen betroffen. Ein Bevölkerungsrückgang in den Gemeinden an den Rändern Brandenburgs bis 2030 um mehr als 20 Prozent bringt nicht nur gesellschaftspolitische Veränderungen mit sich, sondern hat zudem erhebliche Auswirkungen auf die bisher relativ stabile Finanzsituation des Landes. Die Verschuldung pro Einwohner beträgt hier zur Zeit knapp 8.000 Euro (Kapitel 3.3: Öffentliche Haushalte, S. 30ff).

In Berlin besteht die größte Herausforderung in der Senkung der Schuldenlast von rund 63 Milliarden Euro. Obwohl hier die Bevölkerungszahl kaum zurückgeht, ist die Hauptstadt in ihrem finanziellen Handlungsspielraum stark eingeschränkt. Allein die Zinslast betrug im Jahr 2010 2,4 Milliarden Euro. In Berlin ist die Verschuldung pro Einwohner mit knapp 18.000 Euro deutlich höher als in Brandenburg bzw. bundesweit (Kapitel 5.4: Szenarien für Berlin, S. 86 ff).

Die vorliegende Studie umfasst eine Bestandsanalyse der öffentlichen Haushalte und der demografischen Faktoren in Berlin und Brandenburg (Kapitel 3). Daran schließt sich eine Analyse der Interdependenz von Demografie und öffentlichen Haushalten an (Kapitel 4). In Kapitel 5 wird die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Haushalte untersucht. Aufbauend auf den in diesem Kapitel berechneten Szenarien, auf Interviews und Fallstudien (Kapitel 6) werden im Anschluss konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet (Kapitel 7).

Ausgangslage

In Brandenburg können sechs erfolgreiche Regionen identifiziert werden, in denen sich wichtige sozioökonomische Indikatoren, wie das Bruttoinlandsprodukt oder die Arbeitslosigkeit, in den letzten zehn Jahren im Vergleich zum deutschen Durchschnitt besonders positiv entwickelt haben. Zu den erfolgreichen Regionen gehören neben den beiden Städten Potsdam und Brandenburg an der Havel die vier Landkreise Havelland, Oberhavel, Dahme-Spreewald und Teltow-Fläming (Kapitel 3.1: Regionalentwicklung, S. 16ff).

Die erfolgreichen Regionen in Brandenburg haben eine bessere Ausstattung mit Faktoren, die zum wirtschaftlichen Erfolg beitragen, als andere erfolgreiche Regionen in Ostdeutschland. Erfolgsfaktoren sind bspw. der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in Zukunftsbranchen oder die Anzahl der Mitarbeiter in wissenschaftlichen Instituten gemessen an der Bevölkerung (Tabelle 3-1: Erfolgsfaktoren nach Regionstypen in Berlin und Brandenburg, S. 19).

Andere Regionen in Brandenburg sind vergleichsweise schwach aufgestellt – hierzu gehören die Landkreise Elbe-Elster, Spree-Neiße und die Uckermark sowie die Stadt Cottbus. In diesen Landkreisen sind auch die Erfolgsfaktoren schwach ausgeprägt. Zudem sind die demografischen Perspektiven mit einem geschätzten Bevölkerungsrückgang von rund 25 Prozent (Cottbus -16 Prozent) ungünstig. Während die Landkreise im Berliner Umland eher erfolgreich sind, haben weiter von Berlin entfernte Landkreise größere Herausforderungen zu schultern (Abbildung 3-1: Erfolgsindex Berlin und Brandenburg, S. 17).

In Berlin sind nur wenige der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe tätig. Gleichzeitig lagen im August 2010 die Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) mit 13,6 Prozent sowie die Quote der ALG-II-Empfänger mit 12,8 Prozent deutlich höher als in den erfolgreichen Regionen in Ostdeutschland. Kaufkraft und Bruttoinlandsprodukt liegen in Berlin mit 17.000 und 25.000 Euro deutlich unter dem deutschen Durchschnitt von 19.000 und 30.000 Euro. Im Vergleich zu den erfolgreichen Regionen in Ostdeutschland, deren Kaufkraft und Bruttoinlandsprodukt bei 16.000 und 22.000 Euro liegen, schneidet Berlin jedoch besser ab. (Tabelle 3-2: Sozioökonomische Kennziffern für Berlin und Brandenburg, S. 23). Positive Faktoren sind in Berlin der hohe Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter in Zukunftsbranchen, die große Anzahl von Mitarbeitern in wissenschaftlichen Instituten, die hohe Akademikerdichte sowie die vergleichsweise günstige demografische Perspektive.

Diese Daten werfen Fragen nach der Konstitution der öffentlichen Haushalte in Brandenburg und Berlin bezüglich deren Nachhaltigkeit auf. In einer Nachhaltigkeitsanalyse wird geprüft, wie hoch der jährliche Primärsaldo (die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben ohne Berücksichtigung von Zinsausgaben) sein müsste, um langfristig die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten.

In Brandenburg zeigt die Nachhaltigkeitsanalyse, dass aufgrund des Bevölkerungsrückgangs zukünftig wesentlich höhere Primärsalden für eine stabile Pro-Kopf-Verschuldung erzielt werden müssen. Lägen die notwendigen jährlichen Primärsalden bei konstanter Bevölkerung bei ca. 600 Millionen Euro, steigen sie unter Berücksichtigung der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung auf rund 1,2 Milliarden Euro an. Zum Vergleich: die Annuität der Primärsalden betrug über die Jahre 2004 bis 2007 knapp 700 Millionen Euro (Tabelle 3-6: Nachhaltigkeitsprognose für Berlin und Brandenburg, S. 38).

Auch in Berlin kann die Pro-Kopf-Verschuldung bei unveränderter Finanzpolitik nicht konstant gehalten werden. Die notwendige Annuität der Primärsalden beträgt 2,4 Milliarden Euro, während in den Jahren 2004 bis 2007 die Annuität der Primärsalden lediglich 1,7 Milliarden Euro betrug. Um auf einen nachhaltigen Ausgabenpfad zu gelangen, muss also in beiden Ländern der Primärsaldo erhöht werden. Dies gelingt nur durch verstärkte Sparanstrengungen oder höhere Einnahmen.

Einsparpotenziale in Berlin und Brandenburg lassen sich mit Hilfe einer Benchmark-Analyse identifizieren. Hierbei werden für 60 Bereiche des öffentlichen Haushaltes die Nettoausgaben je Einwohner aller Bundesländer als Vergleichsbasis ausgewählt. Das jeweils drittsparsamste Bundesland wird als Benchmark verwendet.

Berlin und Brandenburg haben nach dieser Analyse die größten Mehrausgaben in den Bereichen soziale Sicherung, Wohnungswesen/Städtebau/Raumordnung/kommunale Gemeinschaftsdienste, regionale Förderungsmaßnahmen und bei den Wirtschaftsunternehmen (Tabelle 3-7: Einsparpotenziale Berlins und Brandenburgs im Benchmark-Vergleich, S. 41). Gemessen am jeweils drittsparsamsten Bundesland beläuft sich in Brandenburg das Ersparnispotenzial auf drei Milliarden Euro jährlich. In Berlin könnten jedes Jahr sogar gut vier Milliarden Euro gespart werden.

Um diese Potenziale zu aktivieren, müssten allerdings deutliche strukturelle Veränderungen erreicht werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Bereich soziale Sicherung. Aufgrund von Persistenzen muss allerdings damit gerechnet werden, dass positive Effekte in diesem Bereich nur mittelfristig zu erwarten sind. Das gezielte Setzen von Anreizen in allen Bereichen ist essenziell.

Prognose und Szenarien

Die Nachhaltigkeitsanalyse zeigt für Brandenburg, dass der Bevölkerungsrückgang die Konstanzhaltung der Pro-Kopf-Verschuldung erschwert. Zugleich werden die Reduzierung der Solidarpakt-II-Mittel auf Null bis zum Jahr 2020 und das für Bundesländer ab 2020 geltende Neuverschuldungsverbot (die „Schuldenbremse“) den finanziellen Handlungsspielraum in Brandenburg und Berlin weiter einschränken.

Auf Basis von Haushaltsstatistiken werden verschiedene Szenarien für die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in Berlin und Brandenburg bis 2030 berechnet. Die Veränderung der Schulden ergibt sich in jedem Jahr aus der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben. Folgende weitere Annahmen liegen der Berechnung der Szenarien zugrunde (Kapitel 5.2: Szenarien für Brandenburg, S. 63ff und Kapitel 5.4: Szenarien für Berlin, S. 86ff):

- Das Bruttoinlandsprodukt und die Pro-Kopf-Steuerereinnahmen wachsen in Deutschland mit einer jährlichen Rate von zwei Prozent nominal.
- Die demografische Entwicklung verläuft so wie amtlich prognostiziert. Aus der Veränderung der Bevölkerungsgröße und -struktur ergeben sich Veränderungen bei den Einnahmen aus verschiedenen Steuern.
- Die Entwicklung gesetzlich fixierter Zuweisungen an Berlin und Brandenburg (wie bspw. der Solidarpakt-II-Mittel) wird berücksichtigt.

- Die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich ergeben sich endogen aus den berechneten Steuereinnahmen und Einwohnerzahlen der Bundesländer.

Es werden verschiedene Szenarien analysiert:

- Ein Basisszenario, in dem unter Berücksichtigung der genannten Annahmen der Status quo bei den Einnahmen und Ausgaben fortgeschrieben wird.
- Ein Wachstumsszenario, in dem Bruttoinlandsprodukt und Pro-Kopf-Steuereinnahmen in Deutschland mit drei Prozent jährlich wachsen.
- Ein Erwerbsszenario, in dem sich durch eine Steigerung der Erwerbstätigenquote die Steuereinnahmen erhöhen, während die Ausgaben für soziale Transfers zurückgehen.
- Ein Sparszenario, in dem die Ausgaben in mehreren Kategorien auf das Niveau der westlichen Flächenländer gesenkt werden.
- Für Brandenburg zusätzlich ein Szenario, in dem die „demografische Dividende“ (d. h. Sparpotenziale, die sich durch den Bevölkerungsrückgang ergeben) komplett realisiert wird, und ein Szenario, in dem die Bevölkerungsgröße nur in dem für Gesamtdeutschland prognostizierten Maß zurückgeht.

Im Basisszenario steigt die Verschuldung pro Einwohner in Brandenburg um über 40 Prozent bis 2030 und in Berlin um etwa zehn Prozent. Der stärkere Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung in Brandenburg ist auf den deutlich größeren Einwohnerrückgang zurückzuführen.

Wenn die Wirtschaft in allen Bundesländern in den nächsten 20 Jahren deutlich stärker wachsen würde als im Basisszenario unterstellt, dann würde sich aufgrund höherer Steuereinnahmen auch die Verschuldungslage in Berlin und Brandenburg weniger dramatisch entwickeln (Abbildung 5-2: Wachstumsszenario Brandenburg, S. 72, Abbildung 5-7: Vier Szenarien für Berlin, S. 90). Ein isoliertes Wachstum in Berlin und Brandenburg hätte dagegen einen wesentlich schwächeren Effekt auf die Verschuldung, weil es mit geringeren Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich verbunden wäre. Trotzdem kann die Verschuldung aus eigener Kraft abgebaut werden.

In Brandenburg ist der Bevölkerungsrückgang zwar mit sinkenden Einnahmen, aber auch mit Einsparpotenzialen verbunden. Wenn auch die Ausgaben aufgrund von Fixkosten nicht proportional zur Bevölkerung gesenkt werden können, erscheint eine Reduzierung der Pro-Kopf-Verschuldung um 25 Prozent bis 2030 realistisch (Tabelle 5-5: Szenario mit demografischer Dividende Brandenburg, S. 71). Einen quantitativ vergleichbaren Effekt hat eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung (bspw. als Folge des späteren Renteneintrittsalters und verkürzter Studienzeiten, Tabelle 5-8: Erwerbsszenario+ Brandenburg, S. 77). Könnte die Abwanderung aus Brandenburg gestoppt werden (bspw. aufgrund günstiger wirtschaftlicher Perspektiven), dann ließe

sich ebenfalls die Pro-Kopf-Verschuldung senken, allerdings nur um 13 Prozent bis 2030 (Tabelle 5-7: Szenario mit Bevölkerungsstabilisierung Brandenburg, S. 74).

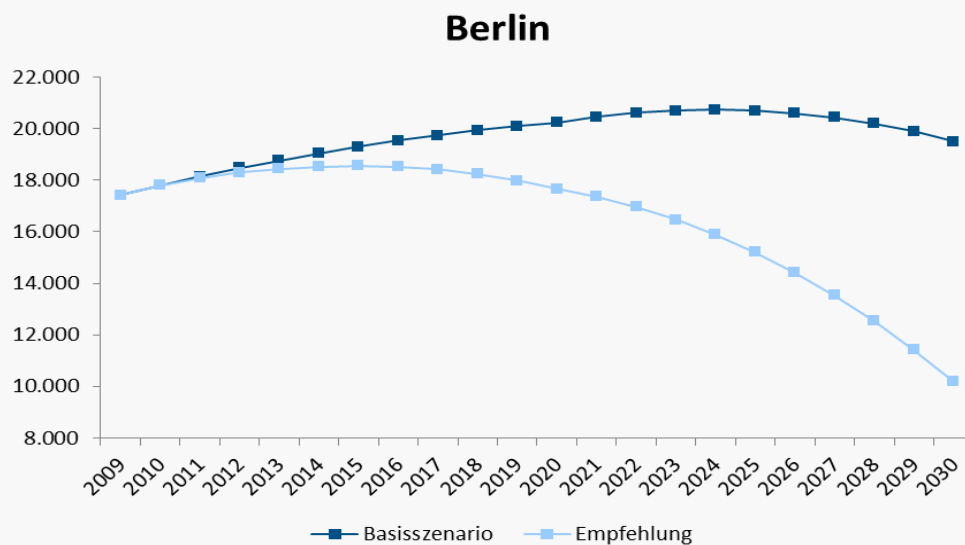
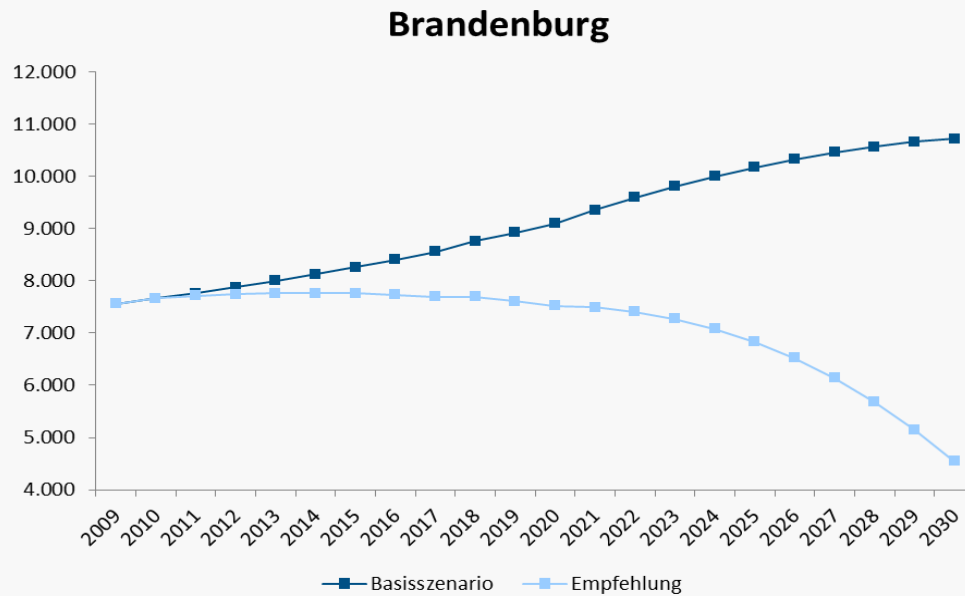
In einem realistischen Szenario, das als Empfehlung für Brandenburg dient, lässt sich die Verschuldung pro Kopf um rund 40 Prozent bis 2030 senken – hierfür muss die demografische Dividende für den Schuldenabbau genutzt werden. Die Personalausgaben dürfen moderat steigen, und die Erwerbsbeteiligung muss erhöht werden (Tabelle 5-10: Empfehlung Brandenburg S. 82).

Berlin muss deutlich größere Anstrengungen unternehmen, um die Verschuldung messbar zu senken. Weil die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung nicht mit einer demografischen Dividende bei den Ausgaben verbunden ist, müssen hier strukturelle Probleme angegangen werden. Das betrifft vorrangig Veränderungen hinsichtlich der Erwerbstätigkeit. Im bundesdeutschen Vergleich ist die Erwerbstätigenquote eine der niedrigsten und die Arbeitslosenquote die höchste. Durch eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit würden sich nicht nur die Steuereinnahmen erhöhen, sondern auch die Sozialausgaben deutlich senken lassen.

Neben der Erhöhung der Erwerbstätigenquote wird im für Berlin empfohlenen Szenario davon ausgegangen, dass die vorgesehenen Konsolidierungshilfen des Bundes statt in neun jährlichen Raten sofort als einmalige Zahlung in Höhe von 720 Millionen Euro an Berlin überwiesen werden und durch Privatisierungen zusätzlich knapp 800 Millionen Euro eingenommen werden können. Sofern alle drei Maßnahmen erfolgreich umgesetzt werden sollten, könnte die Pro-Kopf-Verschuldung in Berlin bis 2030 um etwa 43 Prozent gesenkt werden (Abbildung 5-8: Empfehlung Berlin, S. 92).

Abbildung 1-1 stellt für Berlin und Brandenburg jeweils das Basisszenario der Empfehlung gegenüber.

Abbildung 1-1: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in Berlin und Brandenburg
Euro je Einwohner



Basisszenario: Bruttoinlandsprodukt und Pro-Kopf-Steuereinnahmen wachsen mit zwei Prozent nominal pro Jahr. Die demografische Entwicklung verläuft wie amtlich prognostiziert. Die Entwicklung gesetzlich fixierter Zuweisungen wird berücksichtigt.

Empfehlung Brandenburg: Demografische Dividende (das Sparpotenzial aus dem Bevölkerungsrückgang) wird für den Schuldenabbau genutzt. Steuereinnahmen steigen aufgrund einer moderaten Steigerung der Erwerbsbeteiligung.

Empfehlung Berlin: Steuereinnahmen steigen aufgrund einer deutlichen Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, die zusätzlich zu sinkenden Ausgaben für soziale Transfers führt. Vom Bund vorgesehene Konsolidierungshilfen werden als Einmalzahlung von 720 Millionen Euro statt in neun jährlichen Raten gewährt. Aufgrund von Privatisierungserlösen in ähnlicher Höhe kann der Schuldenstand um insgesamt 1,5 Milliarden Euro reduziert werden.

Quelle: IW Consult

Handlungsempfehlungen

Die Schlussfolgerung dieser Studie ist, dass die aktuelle Dekade der entscheidende Zeitraum ist, in dem den geschilderten Herausforderungen entschlossen begegnet werden muss. Nur wenn jetzt gehandelt wird, lässt sich das Ziel des Endes der Nettoneuverschuldung, wie durch die Schuldenbremse vorgegeben, bis 2020 erreichen.

Der Abbau der Verschuldung muss sowohl in Berlin als auch in Brandenburg Priorität haben. Jede Milliarde Euro, die heute in Berlin getilgt wird, bringt eine Entlastung bei den Zinszahlungen von rund 1,2 Milliarden Euro bis 2030 (Kapitel 5.4: Szenarien für Berlin, S. 86ff). Je eher mit der Entschuldung begonnen wird, desto größer ist die Entlastung in der langen Frist aufgrund von Zweitrundeneffekten.

In Berlin sollten aufgrund der angespannten Verschuldungslage weitere Privatisierungen nicht allein vor dem Hintergrund von Effizienzüberlegungen diskutiert werden. Verkaufserlöse städtischer Betriebe und Beteiligungen, die zum Schuldenabbau verwendet werden, ermöglichen die Senkung der akuten jährlichen Tilgungslast (Kapitel 7.3: Handlungsoptionen Berlin, S. 125ff).

In Brandenburg wird der finanzielle Handlungsspielraum momentan noch nicht so stark durch Zinsausgaben eingeschränkt. Da ein Rückgang der Bevölkerung aber mit einem Rückgang der Steuereinnahmen sowie der Zuweisungen verbunden ist, müssen im Zuge des Bevölkerungsrückgangs die Ausgaben ebenfalls gesenkt werden (Kapitel 7.2: Handlungsoptionen Brandenburg, S. 122ff).

Die Ausgaben müssen sowohl in Berlin als auch in Brandenburg klaren Zielsetzungen unterliegen, da das gesamte Ausgabenniveau zur Konstanthaltung der Pro-Kopf-Verschuldung deutlich gesenkt werden muss. In allen Regionen Brandenburgs sollte in Bildung, Mobilität und in die Daseinsvorsorge investiert werden. Auch wenn Arbeitsplätze in erster Linie in den Zentren entstehen, können gut ausgebildete, mobile Bürger und ihre Gemeinden so von einer wirtschaftlichen Dynamik profitieren. Im Sinne einer Konzentration von Potenzialen ist es sinnvoll, bestimmte Angebote, die einer kritischen Masse bedürfen, in den Zentren zu bündeln. Dies betrifft insbesondere Investitionen in die Wissenschaft. Außerdem müssen die Ausstrahlungseffekte von Berlin weiter gestärkt werden.

Beispielsweise können folgende vier Entwicklungsachsen als Zentren in den Fokus genommen werden: die Regionen um die beiden Autobahnen A11 und A24, Berlin mit Potsdam und Brandenburg an der Havel sowie die Achse Cottbus-Frankfurt (Oder). Gute Verkehrs- und Internetanbindungen sind notwendig, um den Gemeinden abseits dieser Achsen zu ermöglichen, als Wohnstandorte attraktiv zu bleiben.

In Berlin sollten neben dem Schuldenabbau die Erhöhung der Erwerbstätigkeit und der Ausbau der industriellen Basis Priorität haben. Bestehende Stärken wie die positive demografische Prognose,

die Konzentration von Humankapital, die Hauptstadtfunktion und die Attraktivität der Stadt auch für Touristen sollten genutzt werden. Auch hier sind verstärkte Bildungsinvestitionen notwendig. Zusätzlich sollte mehr in infrastrukturelle Maßnahmen investiert werden, um die Attraktivität der Stadt weiter zu steigern und das Umland noch besser anzubinden. Außerdem spielen für die Entstehung von Arbeitsplätzen, insbesondere in der Industrie, aber auch in der Wissenschaft, kritische Massen ebenfalls eine Rolle. Auch aus der Perspektive von Berlin ist eine stärkere regionale Kooperation sinnvoll, um Clusterbildungen zu ermöglichen.

Durch engere Kooperationen in der Region und Clusterbildungen ließen sich große Effizienzpotenziale erzielen. Vor diesem Hintergrund ist es vorteilhaft, dass die Bürgermeister der Gemeinden Brandenburgs Kooperationen sehr positiv gegenüber eingestellt sind, wie das Ergebnis einer Bürgermeisterbefragung zeigt (Kapitel 6.1: Ergebnisse der Bürgermeisterbefragung, S. 93). Dieses Engagement muss auch über administrative Grenzen mit Blick auf Berlin getragen werden.

Abschließend ist festzustellen, dass sowohl in Berlin als auch in Brandenburg eine Vielzahl von Stellschrauben vorhanden ist, mit der die Verschuldung gesenkt und der demografische Wandel aktiv gestaltet werden kann. Diese Stellschrauben und Betätigungsfelder müssen möglichst bald und zeitgleich in Angriff genommen werden, denn es macht einen enormen Unterschied, ob die Herausforderungen sofort oder erst in einigen Jahren angegangen werden. Die Verantwortlichen müssen aktiv werden, damit Berlin und Brandenburg unter den gegebenen Rahmenbedingungen des Bevölkerungsrückgangs, der auslaufenden Solidarpakt-II-Mittel und der Schuldenbremse handlungsfähig bleiben können.

2 Einführung

Die Region Berlin und Brandenburg steht vor großen Herausforderungen. Hohe Staatsschulden in Berlin und eine ungünstige demografische Entwicklung in Brandenburg erfordern innovative Entwicklungsprozesse, ohne die eine erfolgreiche Zukunft der Region schwer vorstellbar ist. Aus diesem Grund wurde die Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH (IW Consult) von der Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e.V. (UVB) beauftragt, ein Gutachten über die aktuelle Lage, sowie über Entwicklungsszenarien und Handlungsoptionen zu verfassen. Es müssen Antworten auf die folgenden fünf Leitfragen gefunden werden:

- Wie sieht die Ausgangslage bei den öffentlichen Haushalten, der demografischen Situation und der Regionalentwicklung aus?
- Wie sind die öffentlichen Haushalte von der demografischen Entwicklung betroffen?
- Wie tragfähig sind die öffentlichen Haushalte bei Wegfall der Solidarpaktmittel?
- Wie könnten regionale Entwicklungsstrategien vor dem Hintergrund neuer Rahmenbedingungen in den Bereichen Haushalte und Demografie aussehen?
- Welche Lösungsmöglichkeiten und Handlungsalternativen bestehen bei der Umsetzung dieser Entwicklungsstrategien?

Zunächst wird in Kapitel 3 die Ausgangssituation der Kreise und kreisfreien Städte in der Region Berlin und Brandenburg in drei Bereichen dargestellt. Der erste Bereich Regionalentwicklung enthält sozio-ökonomische Kennziffern, die ein Gesamtbild der Region Berlin und Brandenburg zeichnen. Analysiert werden u. a. die Branchenstrukturen sowie Arbeitsmarkt- und Wohlstandsindikatoren. Um regionale Interdependenzen abbilden zu können, werden Wachstumsverbünde identifiziert, die schon bestehende kreisübergreifende Prozesse abbilden. Diese Grundlage verdeutlicht regional differenziert die Stärken und Schwächen in den einzelnen Kreisen.

Der zweite Abschnitt des Kapitels widmet sich dem Bereich Demografie. Zum einen werden in diesem Abschnitt die demografischen Kernindikatoren dargestellt. Hierzu gehören Altersstrukturen, Einwohnerentwicklungen und dazu verfügbare Prognosen. Ferner werden Pendlerverflechtungen dargestellt, um Arbeitsplatzbeziehungen zwischen den einzelnen Kreisen zu verdeutlichen. Die Daten können zum Teil auf Gemeindeebene analysiert werden – in diesem Fall werden die 197 Gemeinden und Gemeindeverbände und die vier kreisfreien Städte in Brandenburg ausgewertet.

Im dritten Abschnitt von Kapitel 3 wird der Bereich öffentliche Haushalte untersucht. Der Abschnitt soll eine Antwort darauf geben, wie sparsam die Länder Berlin und Brandenburg agieren und ob dementsprechend noch Sparpotenziale zu erkennen sind. Hierfür werden eine Nachhaltigkeitsanalyse und ein Ausgaben-Benchmarking erstellt. Letzteres ermöglicht einen

Vergleich zwischen Berlin und Brandenburg und den sparsamsten Bundesländern in einzelnen Ausgabenkategorien.

In Kapitel 4 wird die Interdependenz zwischen demografischen Faktoren und den öffentlichen Finanzen näher beleuchtet. Die Korrelation zwischen beiden Faktoren in den Brandenburger Gemeinden wird untersucht, bevor der mögliche Einfluss der prognostizierten demografischen Veränderungen getrennt nach Einnahmen und Ausgaben erläutert wird. Schließlich wird dargestellt, wie sich demografische Veränderungen auf die Wirtschaftskraft auswirken.

Nach dem Blick auf die aktuelle Lage fokussiert Kapitel 5 die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Berlin und Brandenburg bis 2030. Hierfür werden zunächst die vorliegenden mittelfristigen Finanzplanungen der beiden Länder ausgewertet und die zugrunde liegenden Annahmen kritisch gewürdigt. Im nächsten Schritt wird die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in verschiedenen denkbaren Szenarien berechnet. Einem Basisszenario, das die Fortschreibung des Status quo widerspiegelt, werden Szenarien mit höherem Wirtschaftswachstum, verstärkten Sparanstrengungen und einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit gegenübergestellt. Für Brandenburg wird zusätzlich simuliert, wie groß mögliche Ausgabensenkungen sind, die sich aus dem Bevölkerungsrückgang ergeben. Dabei wird berücksichtigt, dass bei einem Rückgang der Bevölkerung in vielen Ausgabenkategorien die Pro-Kopf-Ausgaben steigen.

In Kapitel 6 wird die kommunale Perspektive näher beleuchtet. Im ersten Abschnitt werden die Ergebnisse einer Bürgermeisterbefragung vorgestellt. Mehr als 150 Bürgermeister haben Fragen zu ihrer Haushaltsslage, ihren zukünftig dringendsten Problembereichen und den Herausforderungen, denen sie sich stellen, beantwortet. Der zweite Abschnitt des Kapitels fasst die Erkenntnisse aus Fallstudien in ausgewählten Gemeinden zusammen.

Im letzten Kapitel werden die analysierten Bereiche zu einem differenzierten Gesamtbild zusammengeführt, das einerseits die Herausforderungen der nächsten Jahre detailliert darstellt und andererseits viel versprechende Entwicklungslinien für die Region Berlin und Brandenburg aufzeigt. Insbesondere wird sich den regionalen Entwicklungsunterschieden gewidmet, die differenzierte Strategien erfordern.

3 Ausgangslage

Die Ausgangslage beschreibt die derzeitige sozioökonomische Situation in der Region Berlin und Brandenburg. Aussagekräftige Kennziffern aus der offiziellen Statistik werden zu einem Gesamtbild verdichtet, so dass die Lage in den einzelnen Regionen detailliert verdeutlicht werden kann.

3.1 Regionalentwicklung

Zunächst soll ein einheitlicher Erfolgsbegriff als Grundlage für die Analysen eingeführt werden. Bei der Festlegung eines solchen Erfolgsbegriffs wird hier ein striktes Konzept verfolgt und ausschließlich auf die Entwicklung im Zeitablauf (Dynamik) abgestellt.

In die Erfolgsmessung fließen die **Veränderungsraten** dreier Kernindikatoren ein, die für jeweils relevante Zeiträume ermittelt werden:

- **Bruttoinlandsprodukt** in Prozent (Gewicht: 25 Prozent)
- **Erwerbstätige** in Prozent (Gewicht: 50 Prozent)
- **Arbeitslosenquote** in Prozent (Gewicht: 25 Prozent)

Die einzelnen Indikatoren werden auf Kreisebene gemessen und zu einem Gesamtindex zusammengefasst. Die Ergebnisse werden in zwei verschiedenen Zeiträumen dargestellt, einem langfristigen und einem kurzfristigen. Der langfristige Erfolgsindex berücksichtigt den Zeitraum von 1998 bis 2008 für die Indikatoren BIP und Erwerbstätige, da hier noch keine neueren Daten vorliegen. Die Arbeitslosenquote wird in kürzeren Zeiträumen publiziert, so dass die Entwicklung bis zum aktuellen Rand (August 2010) berücksichtigt werden kann. Der kurzfristige Erfolgsindex berücksichtigt die Entwicklung von 2005 bis 2008 bzw. 2010 bei der Arbeitslosenquote.

Hinweis: Es gibt kein „richtig“ oder „falsch“ bei der Festlegung von Erfolgsindikatoren. Neben den Veränderungen können auch Niveaus (z. B. die Höhe der Arbeitslosenquote) eingehen. Um die Ergebnisse auf Robustheit zu prüfen, wurden auch andere Konzepte der Erfolgsmessung verwendet. Die Ergebnisse ändern sich aber im Ganzen nicht entscheidend.

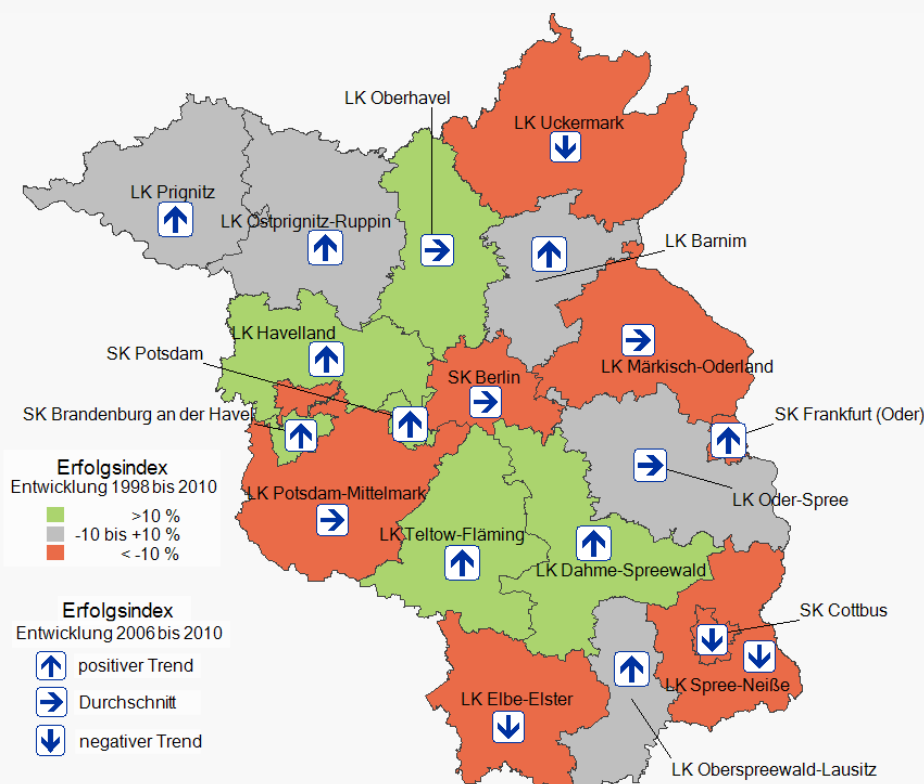
Abbildung 3-1 zeigt die Ergebnisse. Zwei Städte und vier Landkreise können eine positive Entwicklung von 1998 bis 2010 aufweisen, Brandenburg an der Havel und Potsdam sowie die Landkreise Havelland und Oberhavel, Dahme-Spreewald und Teltow-Fläming.

Unterdurchschnittlich im Vergleich zu den anderen deutschen Kreisen verlief die Entwicklung in den drei Städten Berlin, Frankfurt (Oder) und Cottbus sowie den sechs Landkreisen Ostprignitz-Ruppin, Uckermark, Potsdam-Mittelmark, Märkisch-Oderland, Elbe-Elster und Spree-Neiße.

Wird nun der kurzfristige Trend der letzten Jahre betrachtet, zeigt sich, dass von den aus langfristiger Perspektive unterdurchschnittlichen Regionen nur Frankfurt (Oder) eine positive Tendenz verzeichnet. Die Entwicklung der drei Landkreise Uckermark, Elbe-Elster und Spree-Neiße sowie von Cottbus verläuft hingegen auch am aktuellen Rand unterdurchschnittlich.

Die Darstellung zeigt auch, dass Berlin die Potenziale als wirtschaftliches Zugpferd noch nicht ausschöpft – sowohl die kurz- als auch die langfristige Entwicklung sind nur Durchschnitt. Insbesondere die Kreise Märkisch-Oderland und Potsdam-Mittelmark können noch nicht angemessen von der Potenzialkraft Berlins schöpfen.

Abbildung 3-1: Erfolgsindex Berlin und Brandenburg
Erfolgsindex* gruppiert nach den Abweichungen vom Mittelwert



*Der Erfolgsindex setzt sich aus den Indikatoren Veränderung des BIP (25 Prozent), Veränderung der Erwerbstätigen (50 Prozent) und Veränderung der Arbeitslosenquote (25 Prozent) zusammen. Am aktuellen Rand sind das BIP und die Erwerbstätigen nur bis 2008 veröffentlicht, weswegen keine neueren Zahlen berücksichtigt werden können. Die Arbeitslosenquote bezieht sich auf August 2010.

Quelle: IW Consult

Für die Analyse der für den Erfolg verantwortlichen Faktoren wurden die Regionen Brandenburgs und Berlin auf Grundlage des beschriebenen Dynamikrankings für den Zeitraum 1998 bis 2010 in drei Typen zusammengefasst:

- erfolgreiche,
- durchschnittliche und
- unterdurchschnittliche Regionen.

Als erfolgreich wurden Regionen eingestuft, die sich im Vergleich zum Mittelwert Deutschlands um mindestens zehn Prozent besser entwickeln konnten. Als unterdurchschnittlich gelten im Umkehrschluss die Regionen, die sich um mindestens zehn Prozent schlechter entwickelten. Diese drei Regionstypen wurden mit Blick auf verschiedene Erfolgsfaktoren analysiert, die in Tabelle 3-1 dargestellt werden – Berlin wird als Einzelkategorie ausgewiesen, da sonst die Kategorie „unterdurchschnittliche Regionen“ verzerrt würde.

Tabelle 3-1: Erfolgsfaktoren nach Regionstypen in Berlin und Brandenburg

Typisierung nach Erfolg in drei Klassen, Angaben in Prozent (Punkt 8 absolut)

Erfolgsfaktoren	Deutschland	Erfolgreiche Regionen Ost	Erfolgreiche Regionen	Durchschnitt- liche Regionen	Unterdurch- schnittliche Regionen	Berlin
	Kreisebene	Neue Länder	Brandenburg			
Zukunftsbranchen¹	28,9	21,2	26,9	20,3	19,6	29,0
Wachstumsinseln²	18,4	14,0	21,5	16,2	11,6	6,7
Verbundbranchen³	47,9	41,5	40,2	35,5	33,2	38,8
FuE-Intensität⁴	8,0	4,7	2,5	0,9	1,9	6,0
Ingenieursdichte⁵	2,8	2,1	2,4	1,8	2,1	2,6
Akademikerdichte⁶	10,1	9,5	9,8	8,5	9,1	13,9
Demografieindex⁷	100,0	77,5	99,6	67,7	70,0	112,5
Mitarb. wiss. Inst.⁸	72	146	458	5	142	158

Erfolgreiche Regionen Ost: Die 20 Kreise in Ostdeutschland exkl. Berlin und Brandenburg, die nach dem Erfolgsindex eine mindestens zehnpromtente bessere Entwicklung aufweisen als der bundesweite Durchschnitt.

1) Anteil der SV-Beschäftigten in den 8 IW-Zukunftsbranchen (Unternehmensdienste, Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Fahrzeugbau, Logistik, Maschinenbau, sonstiger Fahrzeugbau, Nachrichtenübermittlung und Chemie, 2008)

2) Anteil der SV-Beschäftigten in Branchen, die wachsen und eine deutlich bessere Entwicklung als der Bundesdurchschnitt erzielen (2008)

3) Anteil der SV-Beschäftigten in Branchen des Industrie-Dienstleistungs-Verbundes (Verarbeitendes Gewerbe, Logistik und Wissensintensive Dienstleistungen, 2008)

4) FuE-Personal je 1.000 Erwerbstätige (2007)

5) Ingenieure je 100 Beschäftigte (2008)

6) Anteil der SV-Beschäftigten mit einem Hochschulabschluss (2008)

7) In den Demografieindex fließen 16 Niveau-, Dynamik- und Prognoseindikatoren ein (2009), der deutsche Mittelwert beträgt 100 Punkte

8) Mitarbeiter in wissenschaftlichen Instituten je 100.000 Einwohner (2008)

Berlin wird als Einzelkategorie geführt, weil die Bundeshauptstadt den Schnitt der unterdurchschnittlichen Regionen aufgrund ihrer Größe maßgeblich bestimmen würde.

Quelle: IW Consult

Die Analyse zeigt, dass die sechs erfolgreichen Regionen Brandenburgs (in Abbildung 3-1 grün markiert) in vielen Bereichen eine bessere Ausgangsposition aufweisen als die zwanzig Regionen im Rest Ostdeutschlands, die ebenfalls im bundesweiten Vergleich als erfolgreich einzustufen sind. Beim Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in von der IW Consult definierten Zukunftsbranchen¹ und in stark wachsenden Branchen (Wachstumsinseln), beim Demografieindex

¹ Die Versorgungsbranche (darunter auch Energie) liegt im IW Branchenranking an zehnter Stelle von 35, also knapp hinter den „Zukunftsbranchen“.

und bei der Zahl der Mitarbeiter in wissenschaftlichen Instituten pro 100.000 Einwohner liegen die erfolgreichen Kreise Brandenburgs deutlich besser als der Vergleichsmaßstab.

Nachholbedarf gibt es in diesem Vergleich nur beim Thema Forschungs- und Entwicklungsintensität (FuE-Intensität) – während die ostdeutschen Vergleichsregionen eine FuE-Intensität von 4,7 verzeichnen können, liegt die Quote in den erfolgreichen Kreisen Brandenburgs bei nur 2,5. Deutschlandweit liegt der Durchschnittswert sogar bei 8,0. Wie erwähnt stehen bei der Zahl der Mitarbeiter in wissenschaftlichen Instituten die erfolgreichen Regionen Brandenburgs jedoch deutlich besser dar. In den erfolgreichen Regionen Brandenburgs liegt diese Zahl bei 458 pro 100.000 Einwohner, was sich nur zum Teil durch die geringe Einwohnerzahl erklären lässt.

Innerhalb Brandenburgs ist die Bandbreite der Werte der einzelnen Indikatoren sehr hoch. Das bedeutet, dass die nur durchschnittlichen und die unterdurchschnittlichen Kreise zum Teil wesentlich schlechtere Ergebnisse verzeichnen. Die durchschnittlichen Regionen kommen beispielsweise beim Indikator Demografieindex auf einen Wert von nur 67,1 Prozent und die unterdurchschnittlichen Regionen auf 70 Prozent. In den unterdurchschnittlichen Regionen arbeiten nur 19,6 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in allen acht IW-Zukunftsbranchen sowie nur 11,6 Prozent der Beschäftigten in Branchen, die als Wachstumsinseln definiert wurden – der Abstand zu den erfolgreichen Kreisen Brandenburgs (26,9 Prozent respektive 21,5 Prozent) ist hier sehr hoch.

Diese Heterogenität in der Entwicklung der einzelnen Regionen zeigt das mögliche Potenzial der Kreise in Brandenburg, in einem Konvergenzprozess zu den schon jetzt erfolgreichen Kreisen aufzuschließen. Insbesondere die vier Kreise Barnim, Oder-Spree, Märkisch-Oderland und Potsdam-Mittelmark könnten stärker an der Entwicklung Berlins und Potsdams partizipieren, wobei die Ausstrahlungseffekte der beiden Städte noch stärker zum Tragen kommen müssen.

Berlin sticht insbesondere mit einer hohen Akademikerdichte und guten demografischen Aussichten hervor. Der Beschäftigtenanteil in Zukunftsbranchen liegt im deutschlandweiten Durchschnitt. Nachholbedarf gibt es bei den Wachstumsinseln. Auch die Branchen des Industrie-Dienstleistungs-Verbunds weisen einen unterdurchschnittlichen Beschäftigungsanteil auf. Dies liegt daran, dass der Beschäftigungsanteil im Verarbeitenden Gewerbe mit knapp zehn Prozent gering ausfällt. Mit einem Wert von 6,0 kommt Berlin nahe an den deutschen Durchschnitt bei der FuE-Intensität heran und hat mit 158 doppelt so viele Mitarbeiter in wissenschaftlichen Instituten je 100.000 Einwohner wie Deutschland im Mittelwert.

Die dargestellten Erfolgsfaktoren wirken sich auf den Wohlstand, die Wirtschaftskraft und auf die Verfassung des Arbeitsmarktes aus (siehe Tabelle 3-2). In den erfolgreichen Regionen Brandenburgs ist die Kaufkraft (das verfügbare Einkommen je Einwohner) im Durchschnitt um rund sechs Prozent höher und die Arbeitslosenquote um rund drei Prozentpunkte niedriger als in den unterdurchschnittlichen Regionen.

Insbesondere die für Ostdeutschland relativ hohe Kaufkraft fällt auf. Im Vergleich zu den erfolgreichen Regionen Ost liegt die Kaufkraft der erfolgreichen Brandenburger Kreise um rund 8,5 Prozent höher. Sogar die unterdurchschnittlichen Kreise weisen mit einem Plus von etwa zwei Prozent eine knapp höhere Kaufkraft als der Vergleichsmaßstab auf.

Die höchste Kaufkraft wird im Landkreis Potsdam-Mittelmark mit 18.429 Euro je Einwohner gemessen. Der Landkreis im Süd-Westen Potsdams liegt damit nur knapp unter dem deutschlandweiten Mittelwert von rund 18.946 Euro. Die geringste Kaufkraft haben die Einwohner im Kreis Elbe-Elster – das verfügbare Einkommen liegt hier bei nur 14.815 Euro im Durchschnitt und fällt damit noch niedriger als in der Uckermark aus (14.841 Euro je Einwohner). Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) fällt in Potsdam mit 32.200 Euro je Einwohner am höchsten aus und liegt damit sogar um rund 6,3 Prozent höher als der deutsche Durchschnitt.

Interessant ist zudem, dass das drittniedrigste BIP in der Region Brandenburg und Berlin in Potsdam-Mittelmark mit 16.610 Euro je Einwohner erwirtschaftet wird. In Verbindung mit der hohen Kaufkraft in dem Kreis zeigt sich, dass hier viele Pendler wohnen, die ihr Einkommen in Potsdam und Berlin erwirtschaften. Über die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in dem Landkreis wohnen, pendeln dementsprechend in die beiden Städte. Dies ist auch ein Grund für die geringe Arbeitslosigkeit – mit einer Quote von nur 7,6 Prozent steht der Landkreis mit Dahme-Spreewald an der ersten Stelle von Berlin und Brandenburg und sogar knapp besser als der bundesweite Mittelwert. Ähnliche Werte erreicht auch der Landkreis Barnim. Die Kaufkraft ist mit rund 17.400 Euro je Einwohner relativ hoch, das BIP mit etwa 16.660 Euro relativ gering – und es pendelt mehr als die Hälfte der Beschäftigten nach Berlin. Die Arbeitslosenquote liegt allerdings gut zwei Prozentpunkte höher.

Diese Ergebnisse können als Muster für eine erfolgreiche Anbindung der Landkreise Potsdam-Mittelmark und Barnim gesehen werden. Der schwache Erfolgsindex für Potsdam-Mittelmark zeigt allerdings auch, dass in den letzten Jahren kein dynamisches Wachstum erreicht werden konnte. Dies mag auch an der noch unzureichenden Zugkraft Berlins liegen. Nimmt man als Vergleichsregion München und einen der umliegenden Landkreise wie Erding oder Fürstfeldbruck, so wird deutlich, was für ein Potenzial das ungleich größere Berlin auf sein Umland haben könnte. In den beiden Landkreisen um München sind auch die verfügbaren Einkommen vergleichsweise sehr hoch und die Arbeitslosenquote äußerst niedrig bei gleichfalls geringem BIP. Durch die überdurchschnittliche Entwicklung der Region München (inklusive des Landkreises und Freising als Flughafenstandort) wurden die umliegenden Landkreise mitgezogen.

Eine größere Sogwirkung lässt sich mit Abstrichen schon in den vier erfolgreichen Landkreisen um Berlin herum feststellen – gleichwohl muss die Wirtschaftskraft von Berlin und Potsdam weiter gestärkt werden, um auch das weitere Umland wie die Kreise Oder-Spree, Barnim, Potsdam-Mittelmark und Ostruppin-Prignitz profitieren zu lassen. Neben den wirtschaftlichen

Ausstrahlungseffekten wäre zudem ein verstärkter Einwohnerzug wahrscheinlich, der die Folgen des demografischen Wandels in Brandenburg lindern würde.

Die unterschiedliche Ausstattung mit Erfolgsfaktoren macht sich auch schon heute in den Einwohnerprognosen bemerkbar. So wird für die erfolgreichen Regionen ein Einwohnerrückgang bis 2030 um 1,9 Prozent prognostiziert, während sich durchschnittlichen und unterdurchschnittlichen Regionen (ohne Berlin) einem Einwohnerrückgang von rund 18 Prozent gegenüber sehen. Für Berlin wird ein Bevölkerungsrückgang von knapp zwei Prozent prognostiziert. Während die erfolgreichen Regionen also voraussichtlich ihre Einwohnerzahl in etwa konstant halten können, sehen sich die anderen Kreise Brandenburgs einem hohen Rückgang ausgesetzt.

Ein solcher Bevölkerungsrückgang hat negative Auswirkungen auf vielen Ebenen. Die absolute Kaufkraft und die Steuereinnahmen in der Region sinken, Infrastrukturen müssen von weniger Einwohnern genutzt werden, wodurch Remanenzkosten entstehen, die Gefahr der weiteren Entvölkerung entsteht durch reduzierte Gemeindeaktivitäten. Nicht zuletzt wirkt sich ein solcher Rückgang ungünstig auf den Länderfinanzausgleich aus. Wenn Brandenburg relativ zu Gesamtdeutschland überdurchschnittlich viele Einwohner verliert, dann sinken auch die Bezüge. Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die öffentlichen Finanzen wie auch die Bedeutung von **Remanenzkosten** werden in Kapitel 4 thematisiert.

Die Landkreise Potsdam-Mittelmark und Barnim zeigen auch hier, was eine starke Anbindung an Wachstumszentren ausmachen kann. Die Bevölkerungsprognose geht nur von einem Einwohnerrückgang von rund sechs bzw. acht Prozent aus – im Vergleich zu den anderen Kreisen dieses Erfolgstyps ist das relativ wenig.

Für den Süden Brandenburgs heißt das beispielsweise, dass in Cottbus Arbeitsplätze geschaffen werden müssen, wodurch auch das Umland profitieren kann. Gelänge dies, ähnlich wie bspw. in Ingolstadt mit den prosperierenden Kreisen Eichstätt oder Pfaffenhofen an der Ilm, dann könnten die sehr schwachen Bevölkerungsprognosen von Cottbus (-16 Prozent) und den Landkreisen Spree-Neiße (-26,7 Prozent) und Oberspreewald-Lausitz (-25,1 Prozent) durch die Etablierung eines Wachstumsverbundes verbessert werden.

Als Fazit lässt sich feststellen, dass für eine überdurchschnittliche Einwohnerentwicklung Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Allerdings ist es aus einer Wohnortperspektive wenig relevant, ob die Arbeitsplätze direkt vor Ort entstehen oder im benachbarten Kreis, wohin dann gependelt werden kann. Die entscheidende Zukunftsaufgabe für Berlin und Brandenburg besteht also darin, weiter an Attraktivität zu gewinnen, um gegen das gravierendste zukünftige Problem – die prognostizierte negative Bevölkerungsentwicklung – anzukämpfen. Wird dieses Problem gelöst, hat die Region eine Zukunftsperspektive mit Potenzial.

Tabelle 3-2: Sozioökonomische Kennziffern für Berlin und Brandenburg

Indikatorenauswahl auf Kreisebene, Angaben in Prozent

Kreise	Kaufkraft	BIP	ALQ	EW 2008-2030
Berlin	16.977	25.284	13,6	-1,4
Brandenburg an der Havel (KS)	15.913	23.664	14,2	-13,9
Cottbus (KS)	16.409	30.242	12,9	-16,9
Frankfurt (Oder) (KS)	15.923	31.000	13,9	-17,5
Potsdam (KS)	17.919	32.200	7,7	21,0
Barnim (LK)	17.368	16.662	9,7	-8,3
Dahme-Spreewald (LK)	17.555	28.421	7,6	-4,9
Elbe-Elster (LK)	14.815	16.867	13,6	-25,6
Havelland (LK)	17.085	15.956	9,7	-2,5
Märkisch-Oderland (LK)	16.966	16.307	10,8	-8,9
Oberhavel (LK)	17.800	19.650	10,1	-5,9
Oberspreewald-Lausitz (LK)	15.082	21.323	15,3	-26,3
Oder-Spree (LK)	16.388	21.023	10,8	-18,2
Ostprignitz-Ruppin (LK)	15.093	21.246	13,9	-22,2
Potsdam-Mittelmark (LK)	18.429	16.610	7,6	-6,1
Prignitz (LK)	15.193	20.703	13,6	-27,9
Spree-Neiße (LK)	15.440	21.626	11,6	-27,9
Teltow-Fläming (LK)	17.141	22.156	8,5	-9,1
Uckermark (LK)	14.841	21.611	16,5	-27,2
Erfolgreiche Regionen Ost	15.891	22.285	9,3	
Deutschland	18.946	30.301	7,7	

KS: Kreisfreie Stadt

LK: Landkreis

Erfolgreiche Regionen Ost: Die 20 Kreise, die nach dem Erfolgsindex eine mindestens zehnpromtente bessere Entwicklung aufweisen als der bundesweite Durchschnitt.

Kaufkraft: Verfügbares Einkommen je Einwohner (2009)

BIP: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (2008)

ALQ: Arbeitslosenquote gemessen an den zivilen Erwerbspersonen (August 2010)

EW 2008-2030: Prognostizierte Einwohnerentwicklung, keine Vergleichswerte möglich, da von den einzelnen statistischen Landesämtern unterschiedliche Modellannahmen getroffen wurden. Prognosen für Brandenburg Amt für Statistik Berlin-Brandenburg in Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Bauen und Verkehr. Prognosen für Berlin von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Quelle: IW Consult

In Abbildung 3-2 wird deutlich, wie derzeit Ausstrahlungseffekte in der Region Berlin und Brandenburg verlaufen und wie intensiv zwischen den einzelnen Kreisen gependelt wird. Häufig

verlaufen Entwicklung in benachbarten Regionen wegen dieser Effekte ähnlich, entweder befruchten sich die Regionen gegenseitig oder sie bremsen sich. Diese grenzüberschreitenden Effekte werden in diesem Gutachten **Wachstumsverbünde** genannt. Zur Identifizierung wurden die Pendlerströme und die geclusterten Beschäftigtenentwicklungen der so verflochtenen Kreise analysiert.

Zwei Dinge werden auf einen Blick deutlich: Es gibt einen positiven Wachstumsverbund zwischen zwei Städten und vier Landkreisen – die Ränder Potsdams können aber nur ungenügend davon profitieren. Zum Zweiten zeigt die Abbildung, dass nur relativ wenige Verflechtungen in der Region bestehen. In der Summe gibt es nur 19 Pendlerverflechtungen, die mehr als 7,5 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am jeweiligen Wohnort ausmachen. Zum Vergleich: In Oberbayern sind es 42 Verflechtungen. Auch dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass das Metropolpotenzial von Berlin und Potsdam bisher unzureichend genutzt wird. Gleichzeitig wird offensichtlich, dass keine Verflechtungen zwischen Landkreisen bestehen, sondern nur zwischen Städten und angrenzenden Kreisen.

Bei genauerem Hinsehen fällt weiterhin auf, dass diese Inseln ohne intensive Verflechtungen das Potenzial haben, an dem positiven Wachstumsverbundverbund um Berlin und Potsdam teilzuhaben – die positiven Ausstrahlungseffekte des Wachstumsverbundes müssen hierfür nur stärker genutzt werden. Schwieriger verhält sich die Lage in Cottbus. Cottbus kann nur unzureichend eine solche wirtschaftliche Kraft entfalten, dass positive Effekte auf das Umland ausgehen. Bisher ist dort sogar ein negativer Wachstumsverbund zu identifizieren – die schwache Entwicklung von Cottbus schlägt sich in den Landkreisen Spree-Neiße und Oberspreewald-Lausitz nieder. Ähnliches gilt für Frankfurt (Oder). Auch hier war es in der Vergangenheit so, dass keine positiven Ausstrahlungseffekte in die Region ausgingen. Die umliegenden Kreise Märkisch-Oderland und Oder-Spree könnten gleichwohl leicht von den positiven Entwicklungen der anderen angrenzenden Kreise wie Dahme-Spreewald und Berlin profitieren, weshalb kein negativer Wachstumsverbund festzustellen ist.

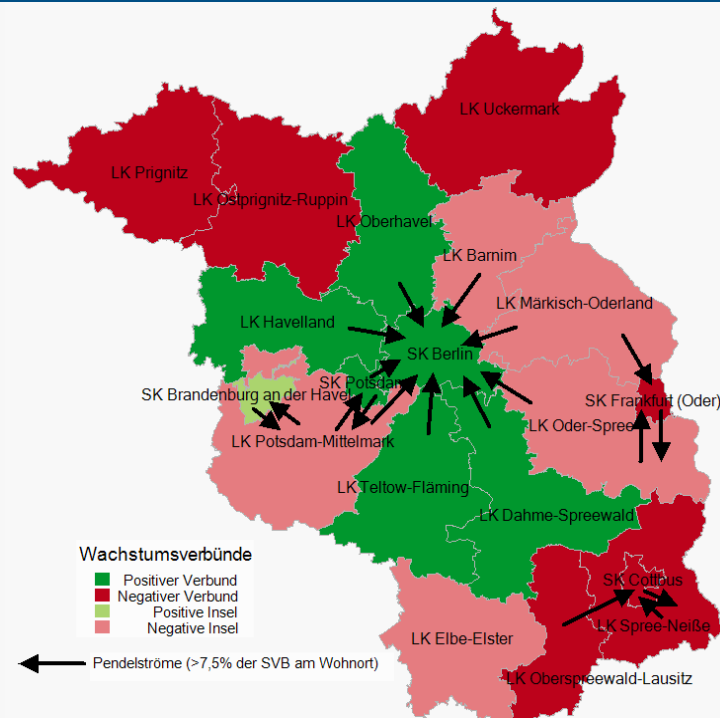
Positiv für die Region um Frankfurt (Oder) wäre es, wenn es gelänge, die positive Entwicklungstendenz (siehe Abbildung 3-1) weiter zu verstärken, um Ausstrahlungseffekte zu generieren. Hierfür sollte auch die im nächsten Jahr kommende EU-weite Arbeitnehmerfreizügigkeit als Chance begriffen werden. Durch eine weitergehende Verknüpfung nach Osten werden Wachstumspotenziale freigesetzt, die Frankfurt (Oder) dafür nutzen könnte, sich zu einem kleinen Kraftzentrum zu entwickeln.

Insgesamt zeigt die Abbildung, welches Potenzial Zentren mit starkem Wachstum auch in den Raum hinein haben. Wenn sich Berlin, Cottbus und Frankfurt (Oder) zu erfolgreichen Zentren weiterentwickeln würden, hätte dies aufgrund von Verflechtungen und Zweitrundeneffekten positive Effekte auf ganz Brandenburg. Eine solche Dynamik wäre vor allem vor dem Hintergrund

wichtig, als dass weitere Arbeitsplätze in den einzelnen Landkreisen entstünden, die wiederum der negativen Demografieprognose entgegenwirken könnten.

Abbildung 3-2: Regionale Wachstumsverbünde in Berlin und Brandenburg

Entwicklung der SV-Beschäftigung 1998 – 2008 als Erfolgsmerkmal



Quelle: IW Consult

3.2 Demografische Faktoren

Die demografische Entwicklung wird in Brandenburg laut Prognose bis 2030 sehr unterschiedlich verlaufen, insgesamt wird aber davon ausgegangen, dass die Bevölkerung um etwa zehn Prozent schrumpfen wird. In 30 von 215 Gemeinden und Gemeindeverbänden wird ein Bevölkerungswachstum erwartet – Spitzenreiter ist hier die Gemeinde Schönefeld mit einem Zuwachs von knapp 60 Prozent. Die anderen 185 Gemeinden sehen sich einem Bevölkerungsverlust gegenüber – am stärksten trifft es hier Eisenhüttenstadt mit einem prognostizierten Rückgang von knapp 40 Prozent.

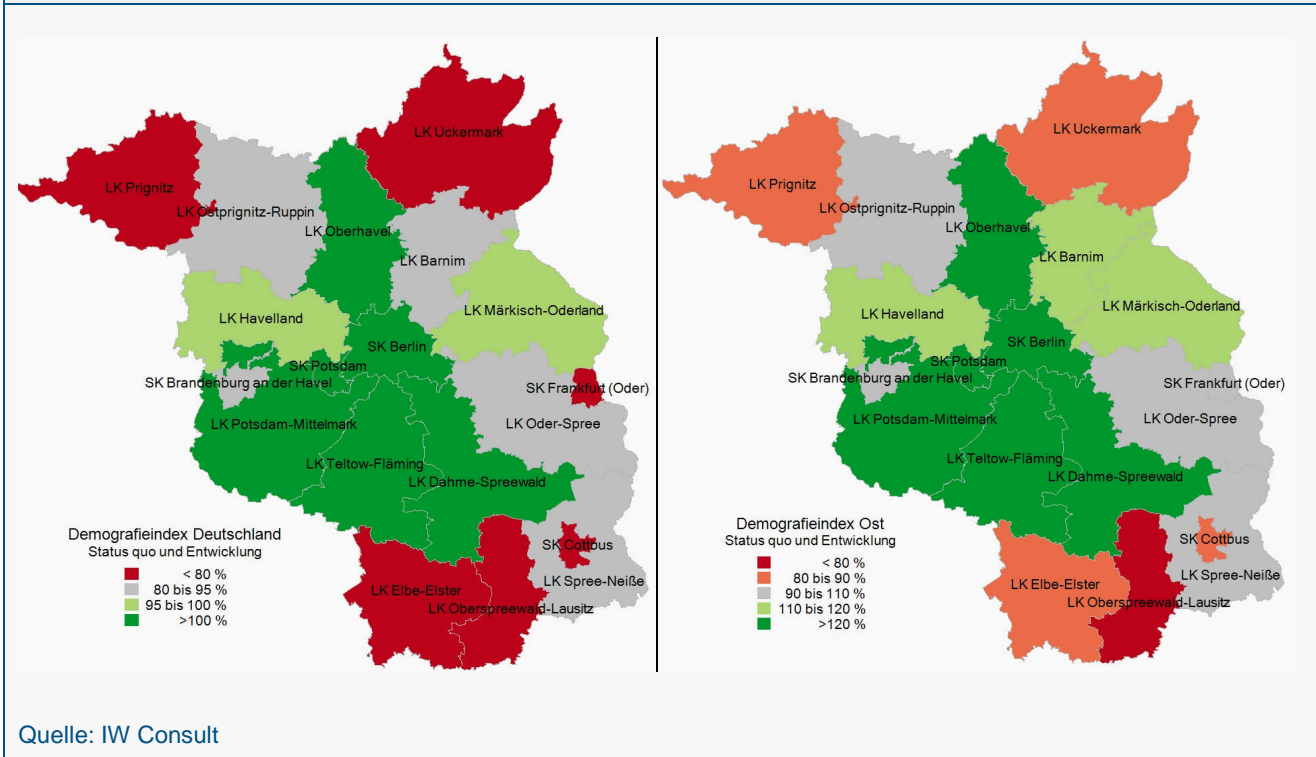
Zunächst soll die demografische Entwicklung aber auf Kreisebene dargestellt werden. Der Vorteil hierbei ist, dass mehrere demografische Indikatoren, die auf Gemeindeebene nicht erhoben werden, zu einem Index verwoben werden können. Auf Kreisebene sind gleichwohl nur Prognosen bis 2025 vom statistischen Bundesamt erhältlich. Die demografische Lage der einzelnen Regionen wird in Abbildung 3-3 anhand eines Indexwertes, in den zwölf Indikatoren einfließen, verdeutlicht. Die künftigen demografischen Herausforderungen werden mit Hilfe von Abbildung 3-4 dargestellt.

Der Status quo zeigt für Berlin und Brandenburg, dass die demografische Lage aktuell nur in vier Kreisen (Uckermark, Prignitz, Elbe-Elster und Oberspreewald-Lausitz) und zwei Städten (Cottbus und Frankfurt (Oder)) gravierende Ausmaße angenommen hat. Diese Regionen erreichen einen Indexwert von weniger als 80, wobei der deutsche Mittelwert auf 100 indexiert wurde. Vier weitere Kreise (Ostprignitz-Ruppin, Barnim, Oder-Spree und Spree-Neiße) und eine Stadt (Brandenburg an der Havel) erzielen Werte zwischen 80 und 95 Prozent; die demografische Situation ist also auch dort klar unterdurchschnittlich. Besser als der Durchschnitt in Deutschland schneiden vier Kreise (Oberhavel, Potsdam-Mittelmark, Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald) und zwei Städte (Berlin und Potsdam) ab – interessanterweise gehören diese Regionen auch alle zum vorher identifizierten positiven Wachstumsverbund (siehe Abbildung 3-2).

Das zeigt, dass eine relativ positive Beschäftigtenentwicklung und Pendlerverflechtungen in relativ erfolgreiche Städte einen positiven Einfluss auf die demografische Lage haben. Stärkere Kooperationen über Kreisgrenzen und größere Ausstrahlungseffekte würden den Regionen massiv helfen, die negative demografische Entwicklung zu lindern. Gerade der Süden um Cottbus und der Osten um Frankfurt (Oder) könnte hiervon überdurchschnittlich profitieren.

Abbildung 3-3: Demografieindex (Status quo und Entwicklung)

Index aus zwölf Indikatoren, Mittelwert Deutschland (links) und Ost-D (rechts) = 100



Darüber hinaus wird an der rechten Grafik in der Abbildung 3-3 deutlich, dass sich Brandenburg im Vergleich zu den anderen Bundesländern in Osten relativ gut schlägt. Wird der ostdeutsche Mittelwert auf 100 gelegt, dann weist der angesprochene Wachstumsverbund sogar Werte von

über 120 auf und liegt damit klar überdurchschnittlich. Bei dieser Darstellung weist nur der Landkreis Oberspreewald-Lausitz einen Indexwert von weniger als 80 aus – Brandenburg steht im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Bundesländern also vergleichsweise gut da.

Bei den Abbildungen ist allerdings zu beachten, dass ein Indexwert von 80 in Bezug auf den deutschlandweiten Mittelwert schon zu gravierenden demografischen Herausforderungen führt, da die jetzige Lage und die Entwicklung der letzten Jahre implizieren, dass weitere Abwanderungen und eine sich weiter verschlechternde Altersstruktur zu erwarten sind. In der Prognose (s. Abbildung 3-4) liegen deshalb Landkreise wie Oberspreewald-Lausitz oder Uckermark bei Indexwerten von unter 25 im deutschlandweiten Vergleich – aufgrund ihrer Schärfe sind Umkehrszenarien hier nur schwer denkbar. Über die Hälfte der Kreise weisen in der Prognose bis 2025 Indexwerte von unter 50 aus, wobei auch hier der Mittelwert Deutschlands auf 100 indexiert wurde. Tabelle 3-3 zeigt, welche beispielhaften Indikatorwerte einem solchen Indexwert zugrunde liegen. Für einen schwachen Indexwert muss demnach die Bevölkerung gar nicht unbedingt nur stark schrumpfen – auch die Altersstruktur beeinflusst den Indexwert maßgeblich. Die Beispiele Cottbus und Oder-Spree zeigen, dass Cottbus seine wesentliche schlechtere Bevölkerungsprognose (-20 Prozent versus -9,9 Prozent) zum Teil kompensieren kann aufgrund der etwas besseren Prognose der Altersstruktur.

**Tabelle 3-3: Bsp. Demografieindex
Zugrunde liegende Indikatorenwerte**

	Oder-Spree (47,7)	Cottbus (43,4)
Bevölkerungsanteil U20	12,8	12,9
Bevölkerungsanteil Ü64	42,9	41,4
Alterskoeffizient	1,03	1,11
Bevölkerungswachstum	-9,9	-20,0
U20: Unter 20-jährige (Anteil in Prozent) Ü64: Über 64-jährige (Anteil in Prozent) Alterskoeffizient: 20-60-jährige/Ü60-jährige Bev.wachstum: bis 2025 (in Prozent)		
Quelle: IW Consult		

Vergleicht man nun auf einer Indexbasis Brandenburg und Berlin mit anderen ostdeutschen Bundesländern, so wird die noch relativ vorteilhafte Lage Brandenburgs ganz deutlich. Werden in einem Index 13 Indikatoren zum Status quo und zur Dynamik berücksichtigt, so erreicht Berlin den zweitbesten Wert mit 131,8 Punkten hinter Hamburg. Brandenburg positioniert sich auf Rang elf mit 88,3 Punkten. Sachsen liegt knapp dahinter mit 87,9 Punkten, Sachsen-Anhalt und Thüringen fallen dagegen mit 58,8 bzw. 68,2 Punkten ab. Die Prognosekomponente zeigt dabei den Handlungsbedarf Brandenburgs. Trotz der relativ guten Ausgangslage erreicht das Land nur einen Wert von 64,3 Punkten und landet damit auf Rang 13. Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern liegen zwar recht klar hinter Brandenburg. Gleichwohl zeigt auch dieses Ergebnis, dass Brandenburg den demografischen Wandel ernst nehmen muss. Berlin bleibt mit einem Wert von 116,8 Punkten auch in der zukünftigen Perspektive überdurchschnittlich.

Abbildung 3-4 zeigt die zukünftigen demografischen Herausforderungen, die trotz des positiven Vergleiches mit den anderen ostdeutschen Ländern entstehen werden, recht drastisch. Im

deutschlandweiten Vergleich kann nur Berlin eine überdurchschnittliche Prognose bis 2025 verzeichnen. Mit sieben Kreisen und drei Städten hat die Hälfte aller Regionen Berlins und Brandenburgs mit Indexwerten von unter 50 zu kämpfen. Diese Grafik zeigt, dass die Ausstrahlungseffekte in Berlin und Brandenburg noch nicht groß genug sind, um die Bevölkerung auch in Zukunft in etwa konstant zu halten. Insbesondere der Süden und Süd-Osten sowie der Norden weisen schwache Prognosen auf. Im Süd-Osten schafft es Cottbus nicht, durch eine positive Entwicklung demografische Lichtblicke zu setzen.

Wird Ostdeutschland als Vergleichsmaßstab gewählt, so wird auch deutlich, dass der Süden selbst bei diesem etwas tiefer gelegten Benchmark immer noch nur Indexwerte von unter 80 erreicht. Berlin und das Umland hingegen zeigen so positivere Tendenzen. Alle an Berlin direkt angrenzenden Kreise bis auf den Landkreis Oder-Spree weisen weit überdurchschnittliche Ergebnisse auf. Die Prognosen mit den unterschiedlichen Maßstäben zeigen, dass Berlin und Potsdam im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Bundesländern durchaus Ausstrahlungswirkungen haben – diese aber im gesamtdeutschen Maßstab noch nicht ausreichend sind, um die Bevölkerung konstant zu halten.

Abbildung 3-4: Demografieindex (Prognose)

Index aus vier Indikatoren, Mittelwert Deutschland (links) und Ost-D (rechts) = 100

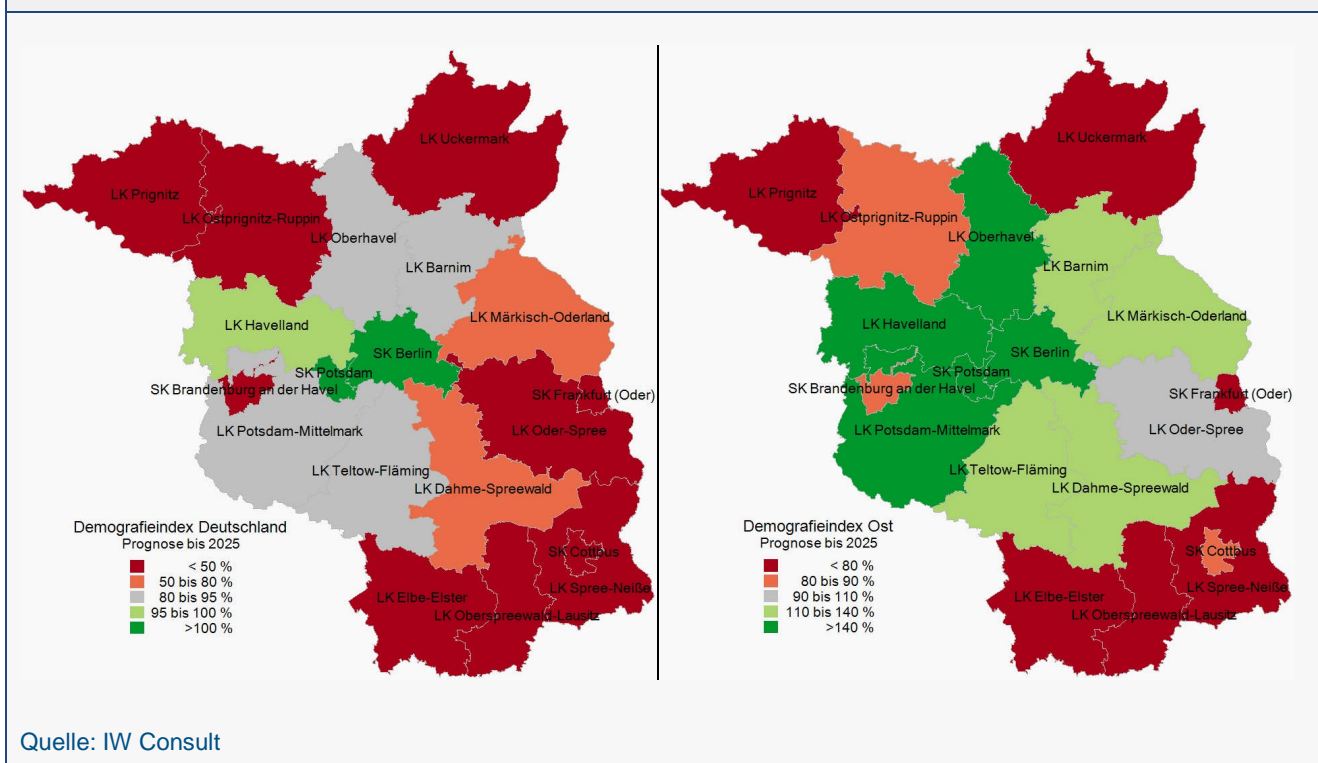
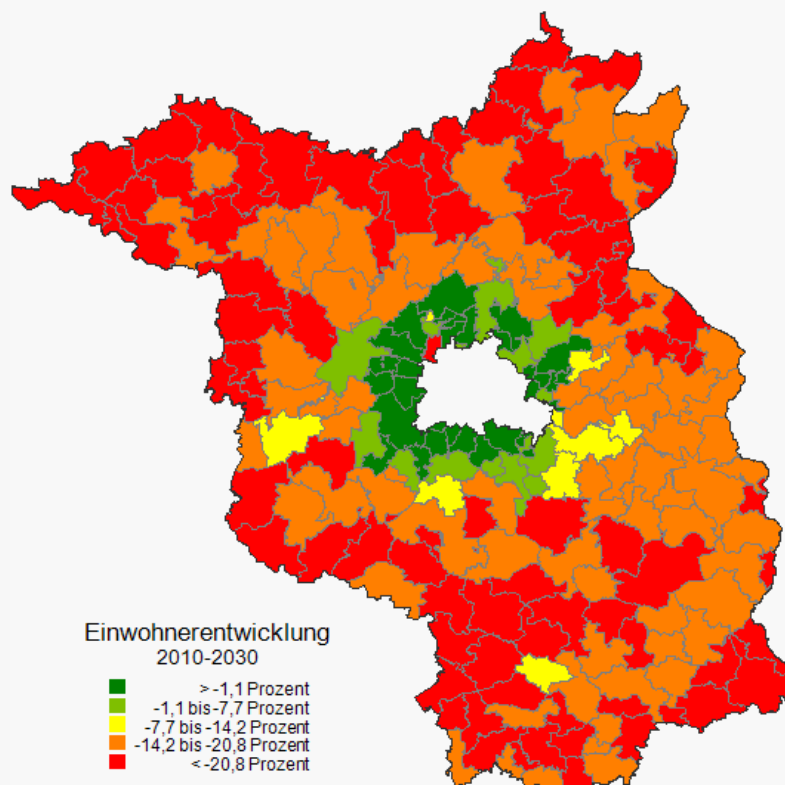


Abbildung 3-5 zeigt die Einwohnerprognose Brandenburgs en detail. Diese Prognose ist auch bis zum Jahr 2030 verfügbar, weswegen die Prognosezeiträume zu den vorherigen Abbildungen variieren. Die Abbildung macht deutlich, wie entscheidend es für die Brandenburger Gemeinden

und Gemeindeverbände ist, den Bevölkerungsrückgang zu lindern. Wenn keine erfolgreichen Gegenmaßnahmen durchgeführt werden, wird die brandenburgische Bevölkerung bis 2030 um mehr als zehn Prozent schrumpfen. Insbesondere in den Brandenburger Grenzregionen ist der Bevölkerungsrückgang besonders stark – ein prognostiziertes Minus von über 20 Prozent ist keine Seltenheit. Nur die Gemeinden im direkten Umland Berlins haben optimistischere Prognosen. Von 215 Gemeinden und Gemeindeverbänden können gleichwohl nur 28 auf eine wachsende Bevölkerung verweisen, 187 Gemeinden müssen sich mit den Konsequenzen eines Bevölkerungsrückgangs auseinandersetzen.

Es sind so viele Gemeinden in Abbildung 3-5 rot und orange markiert, weil der brandenburgische Mittelwert von der nicht ganz so schwachen Entwicklung der einwohnerstarken Städte hochgezogen wird. Da aber die Gemeinden am Landesdurchschnitt gemessen werden, liegt die Messlatte höher als bei einem ungewichteten Mittelwert. Die Grafik zeigt damit in ungeschöner Offenheit die demografischen Herausforderungen der nächsten Jahre.

Abbildung 3-5: Demografische Entwicklung auf Gemeindeebene in Brandenburg
Einwohnerprognose 2010-2030, Mittelwert Brandenburg = -10,9 Prozent



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

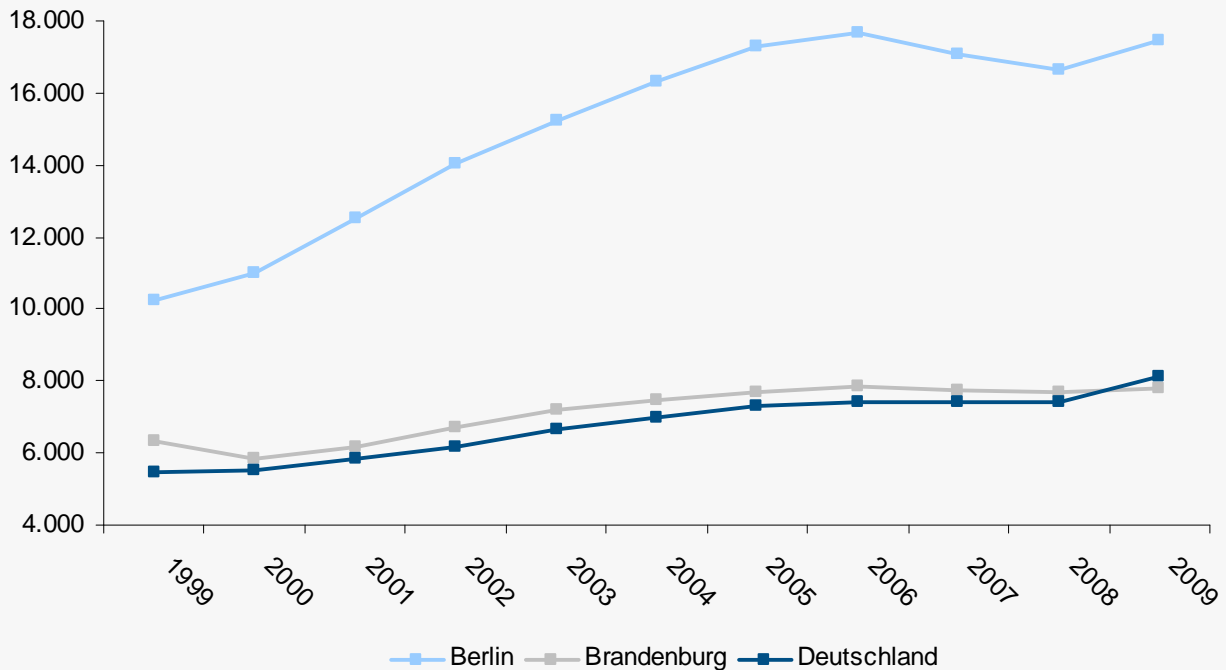
Für die Quantifizierung des Einflusses der Demografie auf die öffentlichen Haushalte (siehe Kapitel 4 und 5) spielt nicht nur das Bevölkerungsvolumen, sondern auch die Bevölkerungsstruktur eine Rolle. In Brandenburg betrug der Anteil der 20- bis unter 40-jährigen im Jahr 2009

22,7 Prozent vs. 24,3 Prozent deutschlandweit, und während der Frauenanteil in der Altersgruppe der 20- bis unter 40-jährigen deutschlandweit 49,2 Prozent betrug, erreichte er in Brandenburg nur 47 Prozent. Aufgrund der Abwanderung junger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist die prognostizierte Alterung in Brandenburg deutlich stärker ausgeprägt als in Gesamtdeutschland. Während der Anteil der 20- bis unter 40-jährigen in Deutschland 2030 immerhin noch 23,1 Prozent beträgt, sinkt er in Brandenburg auf 13,2 Prozent. Auch der Frauenanteil in der Gruppe der 20- bis 40-jährigen wird in Brandenburg etwas weiter auf 46,2 Prozent sinken.

3.3 Öffentliche Haushalte

Die Haushaltslage in den Gemeinden Brandenburgs ist sehr heterogen. Neben der derzeitigen Verschuldung muss in den nächsten Jahren durch den sukzessiven Wegfall der finanziellen Mittel aus dem Solidarpakt und durch die negative demografische Entwicklung in weiten Teilen des Landes mit zusätzlichen Belastungen gerechnet werden. Diese wirkt sich zum einen ungünstig auf den Länderfinanzausgleich aus, zum anderen aber auch auf die eigenen Steuereinnahmen. Die aktuelle Verschuldungslage ist dabei in Brandenburg noch im bundesdeutschen Durchschnitt anzusiedeln, während Berlin eine weit überdurchschnittliche Verschuldung verzeichnet. In Brandenburg liegt die Verschuldung pro Kopf bei rund 7.800 Euro im Jahr 2009, wobei hier der Schuldenstand der Länder und Gemeinde(n)-verbände inklusive Kreditmarktschulden, Kassenkredit und Schulden bei öffentlichen Haushalten erfasst wird. Brandenburg positioniert sich in einem deutschlandweiten Bundesländervergleich damit in der besseren Hälfte. Spitzenreiter ist Sachsen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von nur rund 3.000 Euro. Berlin hingegen weist eine Verschuldung von knapp 17.500 Euro je Einwohner aus und liegt damit auf dem vorletzten Platz im bundesweiten Vergleich. Nur Bremen ist gemessen an der Zahl seiner Einwohner noch stärker verschuldet.

Abbildung 3-6: Schuldenverlauf von Berlin und Brandenburg
Schuldenstand der Länder und Gemeinden/-verbände je Einwohner



Berücksichtigt werden Kreditmarktschulden, Schulden bei öffentlichen Haushalten und Kassenverstärkungskredite.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

In der Dynamikperspektive steht Brandenburg sogar besser als der deutsche Durchschnitt da (siehe Abbildung 3-6). Die Verschuldung nahm seit 1999 um knapp ein Viertel zu – deutschlandweit belief sich der Schuldenanstieg auf knapp 50 Prozent. In Berlin mussten gar rund 70 Prozent neue Schulden in den vergangenen zehn Jahren aufgenommen werden. Ziel sollte gleichwohl in den nächsten Jahren auch für Brandenburg sein, die Neuverschuldung sukzessive zu senken. Zum einen tritt die Schuldenbremse für die Bundesländer ab 2020 in Kraft (neben dem Auslaufen der Solidarpakt II-Mittel im Jahr 2019), zum anderen bedeutet eine höhere Verschuldung höhere Zins- und Tilgungslasten, die wiederum den finanziellen Handlungsspielraum massiv einengen.

Je eher Brandenburg und auch Berlin ohne Neuverschuldung auskommen, desto eher können die angesprochenen Anpassungslasten gestemmt werden. Insgesamt zeigt dieser Befund, dass Berlin und Brandenburg sobald wie möglich beginnen sollten, die Ausgaben zu kürzen bzw. die Einnahmenseite zu stabilisieren, die Bevölkerungszahl möglichst konstant zu halten und bessere Rahmenbedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu gestalten.

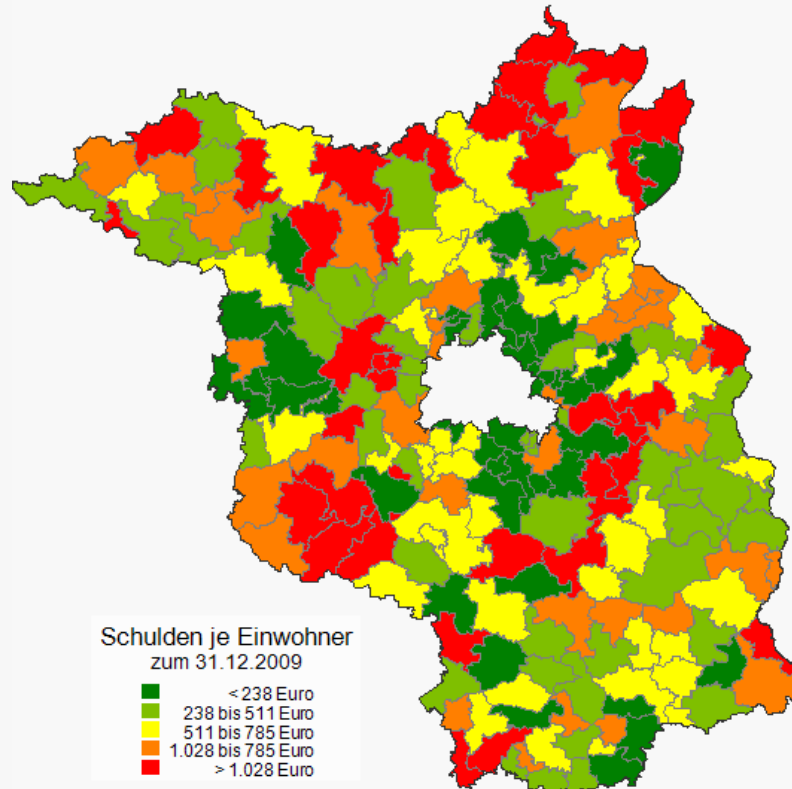
Innerhalb Brandenburgs gibt es eine breite Verschuldungsspanne zwischen den Gemeinden. Gemeinden wie Ruhland im Landkreis Oberspreewald-Lausitz oder Hoppegarten im Landkreis

Märkisch-Oderland sind quasi schuldenfrei, während Gemeinden wie das Boitzenburger Land in der Uckermark eine Pro-Kopf-Verschuldung von gut 1.800 Euro ausweisen. Alle drei Gemeinden sind neben der Gemeinde Nauen und Potsdam Gegenstand von detaillierten Fallstudien (siehe Abschnitt 6.2).

Abbildung 3-7 zeigt zudem, dass es kein geografisches Muster bei der Verschuldung gibt. Im Gegensatz zur demografischen Situation, die sich zuspitzt, je weiter die Region vom Kern Berlin entfernt ist, gibt es in der Nähe Berlins Gemeinden mit hoher Verschuldung, aber auch Gemeinden an der Grenze zu Sachsen, die eine sehr geringe Verschuldung verzeichnen. Regionalspezifische Effekte wie historisch gewachsene Industrien (wie in Schwedt an der Oder im Nord-Osten Brandenburgs) oder die Finanzdisziplin einzelner Bürgermeister oder Kämmerer wirken offensichtlich stärker auf die Verschuldungslage als die geografische Lage – wobei in der Abbildung eine leichte Tendenz zu erkennen ist, dass viele Gemeinden im Umland Berlins eine überdurchschnittlich gute Verschuldungslage haben und Gemeinden in der wirtschaftlich und demografisch schwachen Uckermark eine eher hohe Verschuldung aufweisen.

Die durchschnittliche Verschuldung beträgt in Brandenburg 648 Euro je Einwohner. Die Berücksichtigung des landesweiten gewichteten Mittelwertes hat bei dieser Berechnung einen ähnlichen Effekt wie bei der Demografieprognose. Auch hier sinkt die durchschnittliche Verschuldung, die Städte mit relativ hohen Einwohnerzahlen sind also vergleichsweise gering verschuldet. 119 Gemeinden und Gemeindeverbände weisen so eine Verschuldung auf, die besser als der brandenburgische Durchschnitt ist, 96 Gemeinden liegen unter dem Durchschnitt. Die Verschuldungssituation ist in Brandenburg noch nicht alarmierend. Wenn der Bevölkerungsrückgang ab einem bestimmten Punkt aber die Verschuldung treibt – aufgrund sinkender Steuereinnahmen, sinkender finanzieller Zuweisungen und steigender infrastruktureller Remanenzkosten – dann ist es möglich, dass die Verschuldung in den Gemeinden mit prognostiziertem Bevölkerungsrückgang zukünftig ansteigt.

Abbildung 3-7: Verschuldung auf Gemeindeebene in Brandenburg
Gemessen in Euro je Einwohner, Mittelwert Brandenburg = 648 Euro



Der Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigt Kreditmarktschulden, Schulden bei öffentlichen Haushalten und Schulden der Eigenbetriebe – Kassenverstärkungskredite werden nicht ausgewiesen.

Quelle: IW Consult

Auch die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Gemeinden und Gemeindeverbände in Brandenburg gibt interessante Einblicke im Vergleich zu den anderen Flächenländern – Stadtstaaten sind bei diesen Statistiken aufgrund ihrer besonderen Verwaltungsstrukturen nicht berücksichtigt. Die Vergleiche werden auf Einwohnerbasis berechnet, um einen einheitlichen Maßstab zu erhalten.

Exemplarisch sollen vier Bereiche der kommunalen Haushalten näher beleuchtet werden: die bereinigten Einnahmen und Ausgaben, die Steuereinnahmen und die Personalausgaben (siehe Tabelle 3-4). Die Ergebnisse basieren auf den Jahresrechnungsergebnissen des Jahres 2008.

Zunächst fällt auf, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände in Brandenburg die vierthöchsten bereinigten Ausgaben je Einwohner von allen Flächenländern aufweisen. Auf 2.258 Euro je Einwohner belaufen sich die Ausgaben – im Saarland waren es im Vergleich dazu nur 1.735 Euro je Einwohner. Eine Ausgabenkategorie fällt dabei in Brandenburg besonders aus dem Rahmen: die Personalausgaben. Mit 629 Euro je Einwohner gab das Land im Vergleich zu den anderen

deutschen Flächenländern am meisten für sein Personal aus. Die geringsten Personalausgaben weist Schleswig-Holstein mit nur 477 Euro je Einwohner auf. Die Steuereinnahmen fallen in Brandenburg vergleichsweise gering aus – das Land erreicht hier nur den zehnten von 13 Plätzen. Mit Einnahmen in Höhe von 580 Euro je Einwohner erzielen die Brandenburger weniger als die Hälfte der Einnahmen in Hessen, wo 1.218 Euro je Einwohner vereinnahmt werden können.

Dass die bereinigten Einnahmen insgesamt dennoch vergleichsweise hoch ausfallen, ist nur den finanziellen Zuweisungen vom Bund geschuldet. Brandenburg konnte im Jahr 2008 zwar die dritthöchsten Einnahmen pro Kopf verzeichnen – 50 Prozent dieser Einnahmen werden aber als „laufende Einnahmen vom öffentlichen Bereich“ ausgewiesen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind also regelrecht von diesen Zuweisungen abhängig. Diese institutionelle Ausgestaltung der gegenwärtigen Steueraufteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen erscheint aus anreiztheoretischen Gesichtspunkten kontraproduktiv. Eigene Anstrengungen werden durch diese Struktur nicht honoriert, da finanzielle Erfolge auf Länder- und Gemeindeebene durch die Ausgleichsmechanismen fast komplett abgeschöpft werden. Messbare Einnahmezuwächse können im derzeit ausgestalteten Transfersystem nur über zwei Schienen laufen. Entweder es gelingt Brandenburg, die eigene Bevölkerungszahl zu stabilisieren und damit den relativen Bevölkerungsanteil zu den anderen Bundesländern mindestens konstant zu halten oder eine positive konjunkturelle Entwicklung in ganz Deutschland hebt alle Boote, wie bei einer Flut, an. In Kapitel 5 wird der geringe Effekt, den ein Wachstum der eigenen Steuereinnahmen auf die Finanzausstattung hat, in einem Wachstumsszenario illustriert.

Tabelle 3-4: Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte				
Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden, Angaben in Euro je Einwohner, 2008				
	Bereinigte Einnahmen	Bereinigte Ausgaben	Steuereinnahmen	Personalausgaben
Baden-Württemberg	2.525	2.350	1.074	594
Bayern	2.270	2.120	1.053	541
Brandenburg	2.465	2.258	580	629
Hessen	2.563	2.405	1.218	578
Mecklenburg-Vorp.	2.320	2.199	437	518
Niedersachsen	2.085	2.017	825	499
Nordrhein-Westfalen	2.463	2.409	1.029	579
Rheinland-Pfalz	1.882	1.961	801	534
Saarland	1.723	1.735	812	509
Sachsen	2.162	1.944	589	517
Sachsen-Anhalt	2.077	1.949	535	608
Schleswig-Holstein	2.153	2.069	773	477
Thüringen	2.084	1.964	510	521
Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände				
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen				

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die Länder Brandenburg und Berlin und die Gemeinden Brandenburgs in Richtung eines Haushalts steuern können, der nicht so abhängig von finanziellen Zuweisungen ist. Zwei Herangehensweisen zur Beantwortung dieser Frage werden in dieser Studie verfolgt.

Zum einen lassen sich über die Primärsalden der Haushalte auf Gemeindeebene die Einsparnotwendigkeiten bzw. notwendigen Einnahmesteigerungen in einer **Nachhaltigkeitsanalyse** quantifizieren. Mit Hilfe eines OECD-Konzeptes lässt sich in Szenarien ermitteln, wie viel die einzelnen Gemeinden sparen müssen, um einen nachhaltigen Haushalt ausweisen zu können. Die Analyse der Primärsalden erfolgt für den Zeitraum von 2004 bis 2008, weil hier detaillierte Daten der öffentlichen Statistik vorliegen. Neuere Daten können aufgrund der Umstellung der Gemeindehaushalte auf die Doppik, die in den Gemeinden zu verschiedenen Zeitpunkten erfolgt, nicht berücksichtigt werden.

Zum anderen wird ein **Benchmark-Vergleich** auf Bundesland-Ebene durchgeführt. Hier werden die Daten der Kassenstatistiken der einzelnen Länder analysiert und als Benchmark das jeweils drittsparsamste Land in den Einzelkategorien identifiziert. So lassen sich die Ausgabenvolumina

von Berlin und Brandenburg auf Pro-Kopf-Basis bundesweit vergleichen und Einsparpotenziale deutlich machen.

Nachhaltigkeitsanalyse

Tabelle 3-5 zeigt, wie nachhaltig die Gesamthaushalte der einzelnen Bundesländer in den Jahren von 2004 bis 2007 aufgestellt waren. Bei den Berechnungen wird das Nachhaltigkeitskonzept der OECD angewandt, mit dem die Primärsalden der Haushalte in Bezug zur Verschuldung gesetzt werden. Die Primärsalden berechnen sich aus den bereinigten Einnahmen abzüglich der bereinigten Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinslasten für die bestehende Verschuldung. Berücksichtigt werden in der Rechnung auch die jeweiligen Zinsniveaus, die Entwicklung des BIP und zur Vergleichbarkeit die Einwohnerzahlen der einzelnen Länder. Das Ergebnis zeigt, inwieweit die Primärsalden ausgereicht hätten, um die Schulden-BIP-Quote konstant zu halten.

Die Analyse zeigt, dass Brandenburg von 2004 bis 2007 einen positiven Barwert der Primärsalden von 992 Euro je Einwohner bei einem Schuldenstand von 7.100 Euro (2004) erwirtschaften konnte. Wird dieser Schuldenstand auf das erwirtschaftete BIP in Brandenburg bezogen, so liegt die Schulden-BIP-Quote bei 37,8. Zum Einfrieren dieser Quote wird ein Primärsaldo in Höhe von 49 Euro je Einwohner benötigt. Brandenburg hätte also unter dieser Zielprämisse finanziellen Handlungsspielraum, um beispielsweise die Verschuldung zu senken oder Investitionen zu tätigen.

In Berlin sieht die Lage aufgrund der sehr hohen Ausgangverschuldung schlechter aus. Zwar konnte ein Barwert der Primärsalden von 2.146 Euro erwirtschaftet werden – der Schuldenstand liegt allerdings bei 16.274 Euro pro Kopf. Bei der Beibehaltung der aktuellen Schuldenquote in Höhe von 71 Prozent benötigt Berlin nur einen positiven Primärsaldo in Höhe von 113 Euro je Einwohner. Wird aber als Ziel eine Senkung dieser Quote angestrebt – was unter dem Gesichtspunkt der in dieser Berechnung nicht berücksichtigten Zinszahlungen als unbedingt notwendig angesehen wird – steigt der notwendige Barwert der Primärsalden weit über den tatsächlichen Barwert.

Aus dieser Sichtweise ist eine Verbreiterung des Handlungsspielraumes durch die Rückführung der Schulden-BIP-Quote sinnvoll. Dies zeigt sich insbesondere bei Bundesländern, die eine sehr hohe Schulden-BIP-Quote aufweisen und dementsprechend nur noch einen sehr geringen finanziellen Handlungsspielraum aufweisen – zuallererst sind hier als Beispiele Berlin und Bremen zu nennen. Würde als Ziel festgelegt, dass die Schulden-BIP-Quote nur maximal 20 Prozent betragen dürfte, dann entstünde in Berlin eine massive Finanzierungslücke in Höhe von knapp 10.000 Euro je Einwohner – nur Bremen hätte eine noch größere Lücke zu füllen. Auch Brandenburg hätte bei dieser Berechnung noch eine Lücke von knapp 2.500 Euro je Einwohner zu finanzieren.

Tabelle 3-5: Nachhaltigkeitsmessung der öffentlichen Gesamthaushalte				
Ziel: konstante Schulden-BIP-Quote, Angaben in Euro je Einwohner, 2004-2007				
	Schulden	Schulden-BIP-Quote (in Prozent)	Barwert PS	Notw. Barwert PS
Baden-Württemberg	4.387	14,7	755	31
Bayern	3.227	10,2	4.052	22
Berlin	16.274	71,0	2.146	113
Brandenburg	7.100	37,8	992	49
Bremen	17.221	47,0	-537	120
Hamburg	11.905	26,1	33	83
Hessen	6.445	19,7	5.496	45
Mecklenburg-Vorpommern	7.355	39,9	1.044	51
Niedersachsen	7.014	30,0	920	49
Nordrhein-Westfalen	7.470	28,0	811	52
Rheinland-Pfalz	7.027	29,5	123	49
Saarland	7.880	31,3	-41	55
Sachsen	4.050	20,4	1.713	28
Sachsen-Anhalt	8.535	45,4	1.829	59
Schleswig-Holstein	8.118	34,0	94	57
Thüringen	7.198	38,1	775	50
<p>Schulden-BIP-Quote: Verschuldungsanteil am BIP; Beispiel: Brandenburg müsste 37,8 Prozent seines BIPs aufwenden, um die bestehende Verschuldung zu tilgen (gerechnet für das Ausgangsjahr 2004).</p> <p>Barwert PS: Barwerte der Primärsalden je Einwohner: Diskontierte bereinigte Einnahmen abzgl. bereinigte Ausgaben von 2004 bis 2007 ohne Berücksichtigung von Zinsen gemessen an den Einwohnerzahlen.</p> <p>Notwendiger Barwert PS: Barwert der Primärsalden je Einwohner, der notwendig ist, um die Schuldenrelation zum Bruttoinlandsprodukt konstant zu halten. Berücksichtigung der Wachstumsraten der Zinsen (Bundesbank) und des Bruttoinlandsproduktes (VGR).</p> <p>Lücke: Entstehende Finanzierungslücke, die bei einer konstanten Schulden-BIP-Quote gefüllt werden muss durch zusätzliche Einnahmen bzw. verringerte Ausgaben.</p> <p>Quellen: VGR, Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen</p>				

Eine ähnliche Nachhaltigkeitsanalyse ist auch zukunftsorientiert möglich. Hierbei wird dann allerdings nicht auf eine Schulden-BIP-Quote abgestellt, sondern auf die Pro-Kopf-Verschuldung. Diese Sichtweise ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Bevölkerung zu schrumpfen droht. Die Berechnungen zeigen, inwieweit die Primärsalden eines bestimmten Zeitraumes ausreichen würden, um die Pro-Kopf-Verschuldung trotz eines Bevölkerungsrückganges konstant zu halten. Wohlgedacht sagt dies erst einmal nichts darüber aus, inwieweit sich die absolute Verschuldung ändert. Bei Brandenburg wird durch diese Betrachtung deutlich, dass die Primärsalden in den

nächsten Jahren signifikant gesteigert werden müssen, sofern die Bevölkerung im prognostizierten Maße schrumpft.

Zunächst einmal wird für diese Analyse die Annuität der Primärsalden der Jahre 2004 bis 2007 berechnet. Eine Annuität sagt aus, wie viel Geld jährlich unter Berücksichtigung des Zinssatzes und der in den Haushalten angegebenen Primärsalden vor der Zahlung der Zinslasten aus der bestehenden Verschuldung zur Verfügung steht. Brandenburg konnte für diesen Zeitraum eine Annuität von rund 690 Millionen Euro erwirtschaften.

Tabelle 3-6 zeigt, dass für eine konstante Pro-Kopf-Verschuldung gut 600 Millionen Euro jährlich aufgewendet werden müssten, wenn die Bevölkerungszahl nicht zurückginge. In diesem Fall könnte Brandenburg mit der Höhe der Annuität aus den Jahren 2004 bis 2007 Schulden abbauen. Tritt allerdings der prognostizierte Einwohnerrückgang von 11,2 Prozent wirklich ein, erhöht sich die notwendige Annuität in Brandenburg auf 1,25 Milliarden Euro. Tatsächlich ist zu erwarten, dass die Einnahmen in Zukunft sogar geringer sein werden als in den Jahren 2004 bis 2007, siehe Kapitel 5, so dass bessere Primärsalden nur durch eine Kürzung der Ausgaben zu erreichen sind.

Diese Analyse zeigt zwei Herausforderungen für Brandenburg auf. Entweder gelingt es, die Attraktivität des Landes soweit zu steigern, dass die reale demografische Entwicklung besser ausfällt als die Bevölkerungsprognosen. Oder das Land muss in den nächsten Jahren einen Sparkurs einschlagen, da neben dem Auslaufen der Solidarpakt-II-Zuweisungen auch die Steuereinnahmen und Länderfinanzausgleichszuweisungen aufgrund des Bevölkerungsrückganges sinken werden.

Tabelle 3-6 weist zum Vergleich auch die Bewertung für Berlin aus. Hier zeigt sich die dramatische finanzielle Lage der Bundeshauptstadt. Nur um die schon sehr hohe Pro-Kopf-Verschuldung zu stabilisieren, benötigt Berlin rund 2,4 Milliarden Euro pro Jahr. Die Annuität aus dem Barwert der

Tabelle 3-6: Nachhaltigkeitsprognose für Berlin und Brandenburg

Angaben in Tsd. Euro, Prognose in Prozent

	Brandenburg	Berlin
Schulden 2009	19.629.859	59.824.046
Einwohnerprognose 2009-2030	-11,2	-1,4
Notw. Annuität mit Bev.-Rückgang	1.248.244	2.427.534
Notw. Annuität ohne Bev.-Rückgang	606.726	1.849.059
Nachrichtlich: Annuität der Primärsalden 2004-2007	687.311	1.723.367

Notw. Annuität mit bzw. ohne Bev.-Rückgang: Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs bis 2030 um 11,2 Prozent, um die Pro-Kopf-Verschuldung von 2009 konstant zu halten

Annuität: Berechnung einer gleich bleibenden, regelmäßigen Zahlung aus den Primärüberschüssen der vier Jahre 2004-2007

Zugrunde gelegter Zinssatz von 2,9 Prozent (durchschnittlicher Hauptrefinanzierungssatz der EZB von 2004-2008)

Quelle: IW Consult

Primärsalden von 2004 bis 2007 ergibt aber nur 1,7 Milliarden Euro. Hierbei wirkt der Bevölkerungsrückgang bei weitem nicht so stark auf die Erhöhung der Annuität wie im Beispiel Brandenburg. Dies liegt an der wesentlich positiveren Bevölkerungsprognose von 1,4 Prozent bis zum Jahr 2030. Dem Szenario liegt allerdings ein Zinssatz von nur 2,9 Prozent zugrunde. Stiege der zu zahlende Zins auf vier Prozent, müsste eine Annuität von über drei Milliarden Euro aufgebracht werden. Dieses Beispiel zeigt, dass es gerade in den aktuellen Zeiten historisch niedriger Zinssätze unbedingt notwendig ist, die Verschuldung abzubauen und nicht etwa die niedrigen Zinssätze als Argument für weitere Kredite zu nutzen. Sobald die Zinsen wieder steigen, können sich die gesamten Zins- und Tilgungslasten je nach Fälligkeit und Refinanzierungsnotwendigkeiten vervielfachen.

Benchmark-Vergleich

Nachdem die Nachhaltigkeitsanalyse den grundsätzlichen Handlungsbedarf gezeigt hat, kann ein Benchmark-Vergleich Antworten darauf geben, in welchen Bereichen gespart werden könnte. Der Vergleich zeigt auf Basis von verfügbaren Daten aus dem Jahr 2007 große Einsparpotenziale für Berlin und Brandenburg. Berücksichtigt man für jede Ausgabenkategorie der Kassenstatistik das jeweils drittsparsamste Bundesland (das drittsparsamste Bundesland wird als Benchmark verwendet, um Verzerrungen, Einmaleffekte und länderspezifische Besonderheiten zu mindern), liegt das Einsparpotenzial nach dem Belastungsprinzip² für Brandenburg bei 29 Prozent, für Berlin bei 37 Prozent. Für Brandenburg bedeutet das absolut gesehen rund 2,9 Milliarden Euro, Berlin könnte rund 4,2 Milliarden sparen – jährlich.

Auf die bereinigten Ausgaben der öffentliche Haushalte beider Länder gemünzt bedeutet dies, dass in Brandenburg 28,6 Prozent und in Berlin 23,3 Prozent gespart werden könnten. Der mit Abstand größte Betrag im Vergleich zum Benchmark fällt bei der sozialen Sicherung an. Insbesondere Berlin liegt aufgrund seiner ungünstigen Sozialstruktur weit hinter dem Vergleichsmaßstab – beispielsweise wurden in Berlin allein über 200 Euro je Einwohner mehr für Sozialhilfe (einschließlich Leistungen an Asylbewerber) und soziale Einrichtungen ausgegeben (eine Unterkategorie der Obergruppe soziale Sicherung). In Brandenburg wurden dagegen über 170 Euro je Einwohner mehr für Leistungen der Sozialversicherung (Kranken-, Renten-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung – ebenfalls eine Unterkategorie der Obergruppe soziale Sicherung) bezahlt.

Wird hier ein Benchmark-Vergleich angestellt, der davon ausgeht, dass Berlin und Brandenburg auch die Sozialstruktur des drittsparsamsten Landes hätten, dann wären die Ausgaben pro Kopf wesentlich geringer. Dies ist der Fall, weil im drittsparsamsten Land (in diesem Fall Rheinland-

² Beim Belastungsprinzip werden Ausgaben einer Gebietskörperschaft von der Einnahmeseite her bereinigt, d. h. Darlehensrückzahlungen und Zuweisungen von anderen Gebietskörperschaften werden von der Ausgabensumme abgezogen (Erfüllungsprinzip); man erhält die Nettoausgaben. Die Bereinigung ist notwendig um Doppelzählungen zu vermeiden.

Pfalz) 2007 das Verhältnis ALG-II-Empfänger zu Einwohner nur 4,5 Prozent betrug, in Brandenburg indes 10,6 Prozent und in Berlin sogar 13,4 Prozent. Die Berliner gaben 2007 beispielsweise rund 1.300 Euro je Einwohner für die soziale Sicherung aus (Brandenburg 1.021 Euro) – bei einer Sozialstruktur wie in Rheinland-Pfalz hätten die Ausgaben nur bei 437 Euro in Berlin bzw. 433 Euro in Brandenburg gelegen.

Dies zeigt, dass Berlin und Brandenburg dringend an ihren Sozialstrukturen arbeiten sollten, da hier die größten Einsparpotenziale schlummern. Wird nur der Sozialbereich als einer unter 55 steuerbaren Bereichen nicht auf die Einwohner, sondern auf die jeweiligen ALG-II-Empfänger bezogen, sinkt das gesamte Einsparpotenzial gegenüber dem Benchmark in Berlin von 37 auf 15 Prozent und in Brandenburg von 29 auf 13 Prozent. Hierdurch wird deutlich, dass das wesentliche Problem an dem zu hohen Anteil an Transferempfängern und weniger an zu hohen Pro-Kopf-Ausgaben liegt. Wird der soziale Bereich gänzlich unberücksichtigt in der Rechnung, bleibt gleichwohl immer noch ein Einsparpotenzial von rund 2,1 Milliarden Euro in Brandenburg und 2,7 Milliarden in Berlin.

Hinweis: Diese Einschätzung deckt sich mit den Erkenntnissen aus den Fallstudien. So sind im Berliner Bezirk Marzahn-Hellersdorf die „Hilfen zur Erziehung“, mit denen diverse Maßnahmen zur Unterstützung von überforderten Erziehungsberechtigten finanziert werden, ein großer Ausgabenposten. Dass dieser Ausgabenposten so groß ist, liegt in erster Linie an der hohen Anzahl der Transferempfänger. In diesem Fall sind das hauptsächlich sehr junge alleinerziehende Mütter.

In Berlin und Brandenburg liegt das Verhältnis von ALG-II-Empfänger zu Einwohnern zu hoch. In Rheinland-Pfalz waren 2007 nur 4,5 Prozent der Einwohner ALG-II-Empfänger. In Brandenburg lag die Quote bei 10,6 Prozent, in Berlin bei 13,4 Prozent und damit am höchsten in ganz Deutschland. Zum Vergleich: In Thüringen lag die Quote bei 9,1 Prozent, beim Spitzenreiter Bayern sogar nur bei 3,1 Prozent. Im August 2010 lag der Anteil der ALG-II-Empfänger an den Einwohner in Berlin nur noch bei 12,8 Prozent. Das war deutschlandweit aber immer noch der höchste Anteil.

Große Sparpotenziale liegen demnach insbesondere für Berlin im Sozialbereich. Der hohe Anteil an Transferempfängern trägt entscheidend zum großen Ausgabenblock von rund fünf Milliarden Euro für die soziale Sicherung bei.

Großes Einsparpotenzial ist auch im Bereich Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste zu finden. In Brandenburg ließen sich die Nettoausgaben im Vergleich zum Benchmark um 199 Euro je Einwohner reduzieren und in Berlin um 162 Euro. In Brandenburg wird das Einsparpotenzial in diesem Bereich allerdings durch die in den Kapiteln 4 und 5 thematisierten Remanenzkosten beschränkt: Da die Zahl der Einwohner in Brandenburg seit 1990 bereits deutlich zurückgegangen ist, müssen Fixkosten, insbesondere bei den kommunalen Gemeinschaftsdiensten wie der Abwasserentsorgung, auf eine kleinere Anzahl von Köpfen verteilt werden. Zu berücksichtigen sind in diesem Posten außerdem die derzeitigen Subventionen durch bspw. die Solidarpakt-II-Mittel. Aufgrund des sukzessiven Wegfalls müssen die Länder ihre Ausgaben in diesem Bereich ebenfalls schrittweise vermindern. Gleiches gilt für die

Mehrausgaben bei den regionalen Förderungsmaßnahmen. Für diesen Posten ist das Einsparpotenzial gering. Hier wird deutlich, dass Berlin in diesem Bereich sogar weniger ausgibt als aufgrund der Solidarpakt-II-Mittel zu erwarten wäre.

Zu den überdurchschnittlich hohen Nettoausgaben bei den Wirtschaftsunternehmen tragen in Berlin die Verkehrsunternehmen maßgeblich bei. Allein 136 Euro von den 200 Euro je Einwohner entfallen auf den Bereich Verkehr. In Brandenburg ließen sich dagegen bei den Verkehrsunternehmen nur neun Euro je Einwohner im Vergleich zum Benchmark einsparen.

Tabelle 3-7: Einsparpotenziale Berlins und Brandenburgs im Benchmark-Vergleich		
Mehrausgaben in Euro je EW 2007im Vergleich zum jeweils drittsparsamsten Land		
	Brandenburg	Berlin
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	71	205
Kultur, Kirchliche Angelegenheiten	26	100
Soziale Sicherung	305	591
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und komm. Gemeinschaftsdienste	199	162
Regionale Förderungsmaßnahmen	132	3
Wirtschaftsunternehmen insgesamt	24	200
Gesamtersparnispotenzial in Millionen Euro	2.891	4.184
Bereinigte Gesamtausgaben in Millionen Euro	12.339	21.034
Nettoausgabensicht: Berücksichtigung der bereinigten Ausgaben abzüglich Zahlungen von anderen öffentlichen Bereichen. Sie zeigen die aus eigenen Einnahmequellen der jeweiligen Körperschaften oder Körperschaftsgruppen zu finanzierenden Ausgaben (Belastungsprinzip).		
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen		

Gemeindefinanzen Brandenburg

Nachdem nun ausführlich die finanzielle Situation Berlins und Brandenburgs als Ganzes im Vergleich zu anderen Bundesländern vorgestellt wurde, wird nun noch auf regionale Unterschiede in Brandenburg auf Kreisebene eingegangen. Aufgrund der auf Kreisebene aggregierten Daten der Gemeinden und Gemeindeverbände lassen sich die dringendsten Probleme in den Kreisen identifizieren.

Exemplarisch soll an verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenkategorien die Heterogenität der einzelnen Kreise Brandenburgs verdeutlicht werden. Einer der finanziell bedeutendsten Punkte, die stark streuen, sind die sozialen Leistungen. Die Gemeinden im Landkreis Potsdam-Mittelmark haben die geringsten Belastungen für diesen Bereich – sie mussten im Jahr 2009 nur rund 380 Euro je Einwohner für soziale Leistungen bereitstellen. In der Uckermark hingegen wurden 1.600 Euro an sozialen Leistungen fällig, also mehr als das Dreifache. Auch Ostprignitz-Ruppin

musste hohe Soziallasten tragen. Die Ausgaben lagen dort bei knapp 1.400 Euro. Die beiden anderen nördlichen Kreise Prignitz und Oberhavel hatten dagegen nur Kosten von weit unter 1.000 Euro je Einwohner. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass der eigentlich unterdurchschnittlich erfolgreiche Kreis Elbe-Elster im Süden Brandenburgs nur relativ geringe soziale Lasten zu tragen hat – die Gemeinden dort mussten 2009 nur knapp 500 Euro je Einwohner zahlen.

Gleichzeitig fallen auch die Steuereinnahmen sehr unterschiedlich aus. Die Einnahmen der Gemeinden in der Uckermark beliefen sich 2009 beispielsweise nur auf rund 420 Euro je Einwohner und damit lediglich auf gut ein Viertel der Ausgaben, die sie allein für soziale Leistungen zu tätigen hatten. Die höchsten Steuereinnahmen fallen mit 700 Euro im Kreis Dahme-Spreewald an. Die Nähe zu Berlin wirkt sich messbar auf vier Kreise aus, die auch schon in Abbildung 3-2 als ein Wachstumsverbund identifiziert wurden: Dahme-Spreewald, Oberhavel, Havelland und Teltow-Fläming. Alle vier Kreise haben entweder relativ geringe Ausgaben für soziale Leistungen, relativ hohe Steuereinnahmen oder beides gleichzeitig. Neben dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer liegen auch die Gewerbesteuererinnahmen relativ hoch.

Die unterschiedlichen Finanzausstattungen machen sich auch in den Volumina für Sachinvestitionen bemerkbar. Während mit knapp 500 Euro die höchsten Investitionen je Einwohner in Havelland getätigt werden, liegen sie in der Uckermark bei nur gut 250 Euro. Die relativ erfolgreichen Kreise haben dementsprechend größere Möglichkeiten, in eine weitere Attraktivitätssteigerung zu investieren.

Tabelle 3-8: Gemeindefinanzen in Brandenburg nach Kreisen

Ausgewählte Bereiche, Euro je Einwohner, 2009

	Ausgaben		Einnahmen		Schulden
	Soziale Leistungen	Sach-investitionen	Steuer-einnahmen	Gewerbesteuern	
Barnim	488	368	446	117	448
Dahme-Spreewald	421	393	700	366	591
Elbe-Elster	491	337	351	108	703
Havelland	493	486	472	145	800
Märkisch-Oderland	521	301	359	48	471
Oberhavel	910	385	633	285	310
Oberspreewald-Lausitz	552	355	450	179	436
Oder-Spree	1.116	305	472	154	1.001
Ostprignitz-Ruppin	1.388	328	398	113	854
Potsdam-Mittelmark	377	392	534	177	621
Prignitz	621	314	382	119	763
Spree-Neiße	1.004	396	654	368	821
Teltow-Fläming	467	319	648	314	613
Uckermark	1.605	266	422	141	795
Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände					
Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, eigene Darstellung					

4 Interdependenz von Demografie und öffentlichen Haushalten

Bei der Beurteilung der Demografieabhängigkeit der öffentlichen Haushalte ist zwischen Bevölkerungsschrumpfung, Bevölkerungsalterung und der selektiven Abwanderung von bestimmten Bevölkerungsgruppen, insbesondere junger Arbeitnehmerinnen, zu unterscheiden. Diese demografischen Prozesse haben Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und auf die Verteilung der Einnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Auf der Ausgabenseite verändert sich vor allem die Ausgabenstruktur – weg von den Kitas hin zur Altenpflege. Hinzu kommt, dass aufgrund von Remanenzkosten die Ausgaben für einzelne Bevölkerungsgruppen nicht so schnell gesenkt werden können, wie diese Bevölkerungsgruppen schrumpfen.

Zunächst wird nun der empirische Zusammenhang zwischen Demografie und Verschuldung für die Brandenburger Gemeinden dargestellt. Anschließend wird in den Abschnitten 4.2 und 4.3 der Einfluss der demografischen Veränderungen auf Einnahmen und Ausgaben erörtert und verschiedene Einzeleffekte werden isoliert quantifiziert. In Abschnitt 4.4 wird beschrieben, wie der demografische Wandel über veränderte politische Rahmenbedingungen und ökonomische Anreize die Wirtschaftskraft und damit insbesondere die Einnahmen beeinflusst. Kapitel 5 simuliert dann in mehreren denkbaren Szenarien das Zusammenspiel der diskutierten Einzeleffekte.

Prognosen für die Entwicklung des Bevölkerungsvolumens wurden der zwölften zwischen den Statistischen Ämtern von Bund und Ländern koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung entnommen. Diese enthält zwei Varianten, aus denen der Durchschnitt berechnet wurde. Die koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung enthält allerdings für die einzelnen Bundesländer keine differenzierte Prognose für alle Altersjahrgänge, sondern nur für bestimmte Altersgruppen. In Brandenburg unterscheidet sich, wie in Abschnitt 3.2 beschrieben, auch die demografische Struktur deutlich von der in Gesamtdeutschland. Deshalb wurde zusätzlich die bereits in Kapitel 3 verwendete Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 2009 bis 2030 des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg und des Landesamts für Bauen und Verkehr hinzugezogen. Auf Basis der Prognose für die verschiedenen Altersjahrgänge, die vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg erhältlich war, können die für die Einnahmen und Ausgaben jeweils relevanten Altersgruppen gebildet werden.

4.1 Matrix zu Demografie und Verschuldung

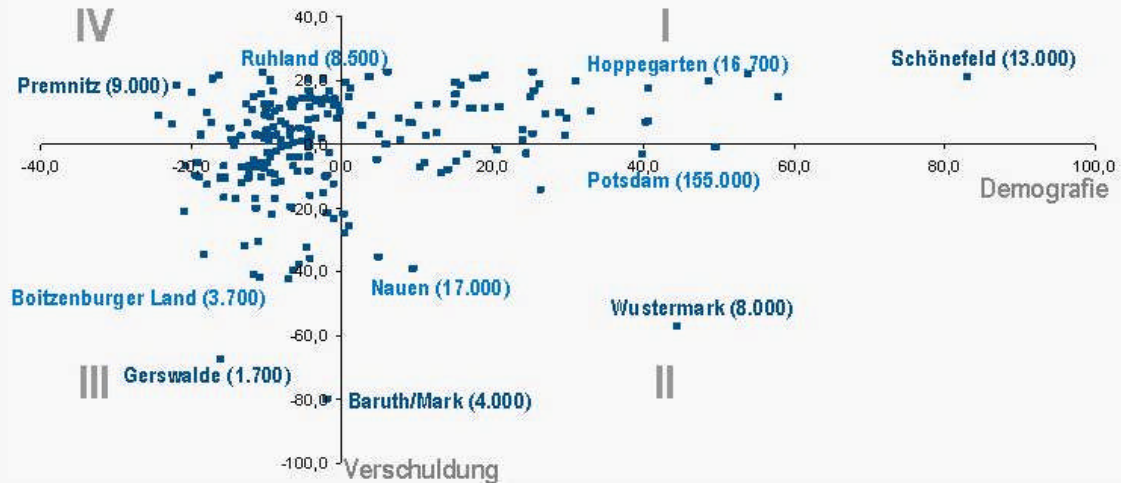
Abbildung 4-1 zeigt den Zusammenhang von Verschuldung und prognostizierter Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden Brandenburgs. Die erste Erkenntnis ist, dass kein statistisch signifikanter Zusammenhang gemessen werden kann. Dies liegt am in Kapitel 3 angesprochenen fehlenden Verschuldungsmuster – individuelle Gründe wirken sich wesentlich stärker auf die Verschuldung aus als beispielsweise die geografische Lage oder eben die Demografie.

Auffällig ist auch, dass die meisten Gemeinden im vierten Quadranten zu finden sind und dementsprechend eine relativ gute Verschuldungslage haben, sich aber einem Bevölkerungsverlust über dem Brandenburger Durchschnitt gegenübersehen. Während knapp 60 Prozent der Gemeinden eine Verschuldung unter dem Durchschnitt aufweisen, liegen nur 30 Prozent im positiven demografischen Bereich.

Insgesamt liegen 47 der 215 Gemeinden und Gemeindeverbände im ersten Quadranten der Abbildung und können damit sowohl auf eine geringere Verschuldung als auch auf eine bessere Bevölkerungsentwicklung im Vergleich zum Mittelwert Brandenburgs verweisen. Nur 19 Gemeinden haben eine gute demografische Prognose, aber dafür einen Schuldenstand über dem Durchschnitt. 70 Gemeinden liegen im dritten Quadranten und sehen sich somit der Herausforderung eines hohen Schuldenstandes und einer schlechten Bevölkerungsprognose ausgesetzt. Im vierten Quadranten befinden sich 79 Gemeinden – hier ist die Verschuldungslage überdurchschnittlich gut, die Bevölkerungsprognose aber unterdurchschnittlich.

Aus dieser Matrix wurden vier Gemeinden ausgewählt, in denen tiefer gehende Fallstudien zum Thema Interdependenz zwischen Demografie und öffentlichen Haushalten durchgeführt wurden. Die Wahl fiel auf Hoppegarten im Landkreis Märkisch-Oderland, Nauen im Landkreis Havelland, Boitzenburger Land in der Uckermark und Ruhland im Landkreis Oberspreewald-Lausitz. Hoppegarten weist eine hervorragende Bevölkerungsperspektive und zudem noch eine überdurchschnittlich gute Verschuldungslage auf (I. Quadrant in Abbildung 4-1). Nauen hat eine überdurchschnittlich positive demografische Perspektive aufgrund der Nähe zu Berlin, hat aber dafür auch eine relativ hohe Verschuldung (II. Quadrant). Im Boitzenburger Land stehen beide Indikatoren auf rot (III. Quadrant). In Ruhland ist die demografische Lage aufgrund der südlichen Grenzlage unterdurchschnittlich; die Gemeinde kann allerdings auf eine überdurchschnittlich positive Verschuldungssituation verweisen (IV. Quadrant). Die ausgewählten Gemeinden unterscheiden sich sowohl in ihrer Verschuldungssituation und ihrer prognostizierten Einwohnerentwicklung, als auch in ihrer geografischen Lage und ihrer aktuellen Einwohnerzahl und -dichte. Aufgrund dieser Unterschiede bilden die Fallstudien den Zusammenhang zwischen demografischem Wandel und öffentlichen Haushalten auf Kommunalebene in seiner ganzen Bandbreite ab. Die Ergebnisse der Fallstudien werden in Abschnitt 6.2 vorgestellt.

Abbildung 4-1: Verschuldung und Demografie der Gemeinden Brandenburgs
Indikatoren indexiert, Mittelwert Brandenburg = 0, Einwohnerzahlen in Klammern



Berücksichtigt wurden die 215 Gemeinden und Ämter (Gemeindeverbände) in Brandenburg.

Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände von 2009 (inkl. Eigenbetriebe), Einwohnerprognose von 2010-2030 in Prozent

Grafisch hellblau hervorgehoben sind die Gemeinden, die bei den folgenden Fallstudien genauer beleuchtet werden.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, eigene Berechnung und Darstellung

4.2 Einnahmenseite

Wie zu Beginn des Kapitels erwähnt, wird zwischen den Konsequenzen von Bevölkerungsrückgang, Bevölkerungsalterung und selektiver Abwanderung unterschieden. Ein **Rückgang** der Bevölkerung wirkt sich negativ auf die öffentlichen Einnahmen aus. Würden die Einwohnerzahlen über alle Altersgruppen und Bundesländer hinweg gleichmäßig sinken, dann sanken die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen etwa proportional, bei konstanten Pro-Kopf-Einnahmen sogar exakt proportional. Außerdem ergäben sich keine Auswirkungen auf die Umverteilung der Einnahmen zwischen den Ländern durch den Länderfinanzausgleich. Durch eine gleichzeitige Alterung der Bevölkerung sinken die Einnahmen überproportional, während eine Abwanderung von jungen Menschen in andere Bundesländer sowohl die Steuereinnahmen als auch die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich verringert. Diese Effekte werden im Folgenden quantifiziert.

Eine Veränderung der **Altersstruktur** der Bevölkerung hat unterschiedliche Effekte auf die unterschiedlichen Einnahmekategorien. So tragen bspw. ältere Arbeitnehmer überdurchschnittlich stark zum Einkommensteueraufkommen bei, da die Gehälter älterer Arbeitnehmer über denen jüngerer Arbeitnehmer liegen. Solange die geburtenstarken Jahrgänge der heute 45- bis 50-jährigen noch erwerbstätig sind, steigt dementsprechend ihr Beitrag zu den

Einkommensteuereinnahmen. Wenn diese Kohorte ab etwa 2025 in Rente geht, wird das Einkommensteueraufkommen deutlicher sinken. Dahingegen tragen die über 80-jährigen am stärksten zum Erbschaftsteueraufkommen bei.

Tabelle 4-1 veranschaulicht den Einfluss der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung für Brandenburg auf das Aufkommen verschiedener Steuern. Dabei wird unterstellt, dass der relative Beitrag verschiedener Altersgruppen zum Steueraufkommen über die Zeit konstant ist.³ Es wird zwischen den Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs und der Bevölkerungsalterung unterschieden. Außerdem wird von einem konstanten Pro-Kopf-Steueraufkommen ausgegangen. Die Umsatzsteuer wird an dieser Stelle nicht aufgeführt, da das Umsatzsteueraufkommen von der Altersstruktur in ganz Deutschland abhängt. In Abbildung 4-2 werden dann die Auswirkungen demografischer Veränderungen auf den Länderfinanzausgleich dargestellt. Der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung auf die Kraftfahrzeugsteuer wird hier zur Illustration mit aufgeführt. Da das Kraftfahrzeugsteueraufkommen jedoch seit 1. Juli 2009 dem Bund zusteht, erhält das Land Brandenburg stattdessen eine Kompensation. Diese beträgt seit 2010 jährlich etwa 267 Millionen Euro. Gegenüber dem erwarteten Steueraufkommen, das sich aus konstanten Steuersätzen in Verbindung mit den prognostizierten demografischen Veränderungen ergeben würde, stellt sich Brandenburg also deutlich besser.

³ Für die Quantifizierung der relativen Beiträge der einzelnen Altersgruppen wird auf eine Schätzung von Seitz aus dem Jahr 2008 zurückgegriffen, vgl. Seitz, Helmut (2008), Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen, Aktion Demographischer Wandel, Bertelsmann Stiftung

Tabelle 4-1: Isolierter Einfluss der Demografie auf die Steuereinnahmen

Einnahmen Brandenburgs 2009 und 2030 in Mio. Euro

	Nur Rückgang			Nur Alterung		Gesamt	
	2009	2030	Δ %	2030	Δ %	2030	Δ %
Einkommensteuer, Körperschaftsteuer	3.538,4	3.141,2	-11	3.118,8	-11	2.752,4	-22
Ländersteuern	459,0	407,5	-11	475,6	+4	417,1	-9
Erbschaftsteuer	19,8	17,6	-11	31,9	+61	27,9	+41
Grunderwerbsteuer	110,7	98,3	-11	114,1	+3	100,0	-10
Kraftfahrzeugsteuer	265,4	235,6	-11	265,2	+/-0	232,7	-12
Rennwett- und Lotteriesteuer	31,7	28,2	-11	32,7	+3	28,7	-10
Feuerschutzsteuer	9,5	8,5	-11	9,8	+3	8,6	-10
Biersteuer	168,2	149,3	-11	167,4	-1	146,4	-13
Ländersteuern mit konstanter Kompensation für Kraftfahrzeugsteuer	459,0	440,4	-4	478,9	+4	452,9	-1

Nur Rückgang: Entwicklung der Steuereinnahmen, wenn die Bevölkerung im prognostizierten Ausmaß sinkt, die Anteile der einzelnen Altersgruppen jedoch konstant bleiben
 Nur Alterung: Entwicklung der Steuereinnahmen, wenn die Bevölkerung konstant bleibt, sich die Anteile der Bevölkerungsgruppen jedoch im prognostizierten Ausmaß verschieben
 Prognose: Entwicklung der Steuereinnahmen, wenn die Bevölkerung im prognostizierten Ausmaß altert und schrumpft

Δ %: Veränderung in Prozent

Quellen: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Bundesministerium der Finanzen

Die Einkommensteuer ist im Vergleich der Altersgruppen in der Gruppe der 30 bis 50-jährigen pro Kopf am höchsten. In der Gruppe der 50 bis 65-jährigen bspw. betrug das Einkommensteueraufkommen pro Kopf im Jahr 2004 nur 94 Prozent des entsprechenden Betrags. Die Beiträge aller anderen Altersgruppen waren deutlich geringer. Wenn diese Relation weiterhin besteht, ist Brandenburgs prognostiziertes Einkommensteueraufkommen im Jahr 2030 um 22 Prozent geringer als 2009. Dieser Rückgang ist sowohl auf die Bevölkerungsschrumpfung zurückzuführen als auch auf die Verschiebung der Altersstruktur: Während die Gesamtbevölkerung bis dahin um etwa elf Prozent sinkt, verringert sich die Zahl der 30 bis 50-jährigen um fast 43 Prozent.

Analog ist zu erwarten, dass das Erbschaftsteueraufkommen steigt. Die meisten Menschen, die sterben, gehören zur Gruppe der über 80-jährigen, deren Größe sich bis 2030 mehr als

verdoppelt.⁴ Absolut gesehen spielt die Erbschaftsteuer in Brandenburg jedoch eine geringe Rolle, da nur wenige alte Menschen ein nennenswertes Vermögen besitzen. Bei der Grunderwerbsteuer gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen den Beiträgen verschiedener (erwachsener) Altersgruppen. Der erwartete Aufkommensrückgang entspricht in etwa dem Bevölkerungsrückgang. Bei der Kraftfahrzeugsteuer, der Rennwett- und Lotteriesteuer und der Feuerschutzsteuer gilt ein ähnliches Argument. Zum Aufkommen der Biersteuer tragen weder die Minderjährigen noch die über 80-jährigen signifikant bei. Das prognostizierte Aufkommen aus der Biersteuer sinkt etwas stärker als die Gesamtbevölkerung, da auch die Gruppe der unter 80-jährigen stärker sinkt als die Gesamtbevölkerung.

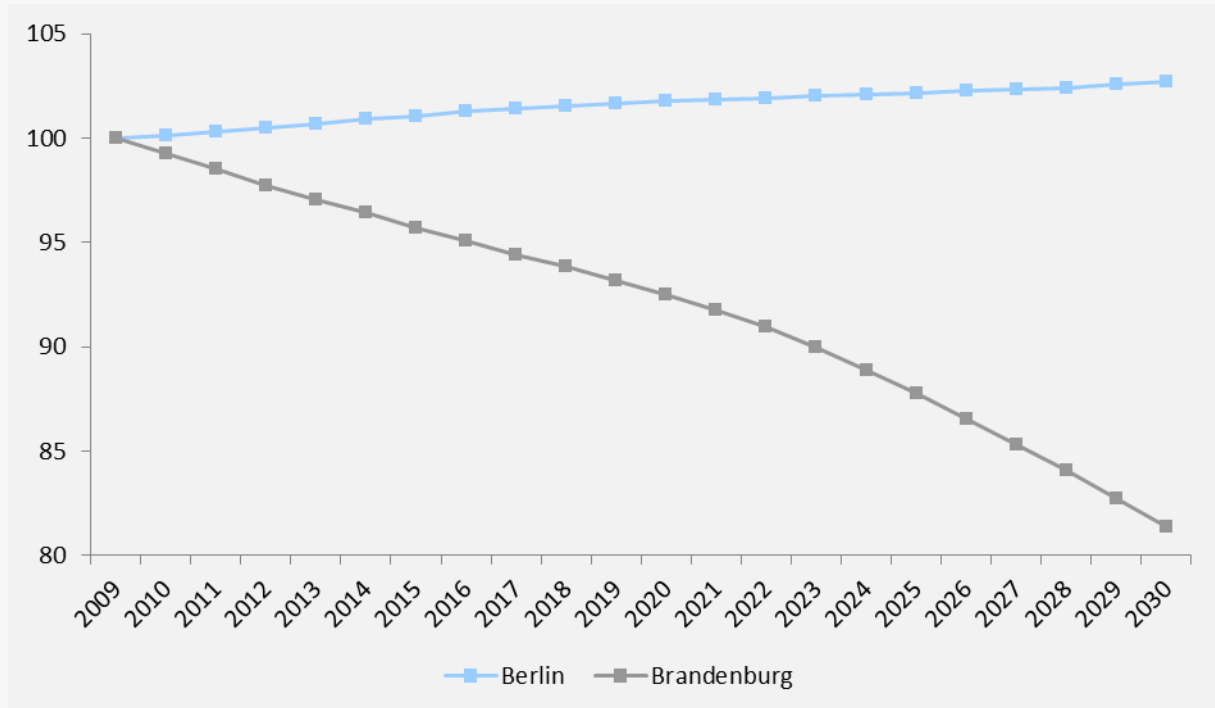
Aus Tabelle 4-1 wird ersichtlich, dass aufgrund der prognostizierten demografischen Entwicklung ein deutliches Sinken der Steuereinnahmen in Brandenburg zu erwarten wäre. Die Erbschaftsteuer, deren zu erwartendes Aufkommen steigt, macht nur einen geringen Anteil der Steuereinnahmen aus. Die Ländersteuern sinken bis 2030 um neun Prozent, wenn der relative Beitrag der verschiedenen Altersgruppen und das Pro-Kopf-Steueraufkommen über die Zeit konstant bleiben. Wird stattdessen berücksichtigt, dass die Kompensation für entgangene Aufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer konstant bleibt, ergibt sich bis 2030 nur ein Rückgang um gut ein Prozent.

Die **selektive Abwanderung** junger Arbeitnehmer und vor allem Arbeitnehmerinnen aus Brandenburg trägt dazu bei, dass der Bevölkerungsanteil Brandenburgs in Deutschland sinkt. Dadurch sinken die Zahlungen, die Brandenburg aus dem Länderfinanzausgleich erwarten kann. Außerdem gehen die Einkommen und damit verbunden auch die Steuereinnahmen überproportional zurück. Letzterer Effekt wird allerdings durch den Länderfinanzausgleich teilweise ausgeglichen.

Abbildung 4-2 illustriert den Einfluss der prognostizierten demografischen Entwicklung auf die Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich bis 2030 für Berlin und Brandenburg. Die Abbildung basiert auf dem Durchschnitt der beiden Varianten der zwölften zwischen den Statistischen Ämtern von Bund und Ländern koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Dieser Schätzung zufolge wird der **Bevölkerungsanteil** Brandenburgs bis 2030 um 5,2 Prozent sinken, während der Bevölkerungsanteil Berlins um 3,5 Prozent steigt. Für die Abbildung wurden die Zahlungen aus dem Jahr 2009 auf 100 normiert, und es wurde unterstellt, dass sich gegenüber 2009 außer den Einwohnerzahlen der Bundesländer nichts ändert. Insbesondere wurde unterstellt, dass die Steuereinnahmen aller Bundesländer konstant bleiben.

⁴ Die Erbschaftsteuer wird an das für den Wohnsitz des Erblassers zuständige Finanzamt entrichtet.

Abbildung 4-2: Isolierter Einfluss der Demografie auf den Länderfinanzausgleich
Summe aus Ausgleichszuweisungen und Bundesergänzungszuweisungen, 2009=100



Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Abbildung zeigt deutlich, dass Brandenburg aufgrund seines fallenden Bevölkerungsanteils in den kommenden Jahren sinkende Zuweisungen zu erwarten hat. Würden sich nicht gleichzeitig auch die Steuereinnahmen ändern, dann würde die Summe aus Ausgleichszuweisungen und Bundesergänzungszuweisungen bis zum Jahr 2030 um mehr als 18 Prozent sinken. Der Gesamteinfluss der demografischen Veränderungen auf den Länderfinanzausgleich wird in den in Kapitel 5 durchgespielten Szenarien quantifiziert. Für Berlin wird in den kommenden 20 Jahren ein Anstieg des Bevölkerungsanteils erwartet, so dass unter ansonsten gleichen Voraussetzungen auch die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich bis 2030 um etwa drei Prozent steigen würden.

4.3 Ausgabenseite

Auch auf der Ausgabenseite ist zwischen den Konsequenzen von Bevölkerungsrückgang, Bevölkerungsalterung und selektiver Abwanderung zu unterscheiden. Würden die Einwohnerzahlen über alle Altersgruppen und Regionen hinweg gleichmäßig sinken, dann ergäben sich keine Auswirkungen auf die Verteilung der Ausgaben auf die föderalen Ebenen. Allerdings würden auch dann die Ausgaben nur unterproportional sinken und die Pro-Kopf-Ausgaben würden steigen. Diese **Remanenzkosten** ergeben sich, weil bestimmte Ausgabenbestandteile nicht reduziert werden können, wenn die Anzahl der Nutzer sinkt – bspw. Ausgaben für das Verlegen

oder den Unterhalt von Leitungen – oder nur langsamer reduziert werden können als die Anzahl der Nutzer sinkt – bspw. Personalausgaben für Verwaltungsangestellte oder Lehrkräfte.

In einer vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in Auftrag gegebenen Studie aus dem Jahr 2007 zu den Kommunalfinancen in Ostdeutschland wurde zum ersten Mal versucht, Remanenzkosten empirisch zu quantifizieren.⁵ Dazu wurden schrumpfende Gemeinden und Gemeinden mit relativ konstanter Bevölkerung bezüglich der Veränderung ihrer Ausgaben im Zeitraum 1997 bis 2004 verglichen. Die so geschätzten Remanenzkosten sind aus zwei Gründen eher zu klein. Erstens beinhalten sie nur den Kostenanstieg, „der nach den politischen und administrativen Anstrengungen einer Strukturanpassung in Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang verbleibt“.⁶ Zweitens kann es sein, dass Remanenzkosten empirisch nicht identifiziert werden, weil es keine passenden Vergleichskommunen gibt. Deshalb werden in den Szenarienrechnungen in Kapitel 5 **Remanenzfaktoren** verwendet, die tendenziell über den durchschnittlichen geschätzten Remanenzfaktoren der Studie für BMVBS und BBR liegen.

Da die Höhe der Remanenzkosten eine entscheidende Rolle für die Perspektiven der öffentlichen Haushalte spielt, soll auf die Definition von Remanenzfaktoren und ihre Größenordnung nun näher eingegangen werden. Allgemein kann das Wachstum einer bestimmten Ausgabenkategorie auf das Wachstum der relevanten Bevölkerungsgruppe und das Wachstum der Pro-Kopf-Ausgaben in dieser Bevölkerungsgruppe zurückgeführt werden:

$$1 + g = (1 + n) \cdot (1 + m) .$$

Dabei ist g die Wachstumsrate der Ausgaben, n die Wachstumsrate der Bevölkerung und m die Wachstumsrate der Pro-Kopf-Ausgaben. Wenn die Bevölkerung schrumpft, gilt $n < 0$. Der direkte Effekt der Bevölkerungsschrumpfung auf die Ausgaben ist also negativ – die Ausgaben sinken. Die Wachstumsrate der Bevölkerung beeinflusst aber auch die Wachstumsrate der Pro-Kopf-Ausgaben. Der Remanenzfaktor RF wird über folgenden Zusammenhang zwischen der Wachstumsrate der Pro-Kopf-Ausgaben und der Wachstumsrate der Bevölkerung implizit definiert:

$$1 + m = (1 - n \cdot RF) \cdot (1 + w) .$$

Hierbei ist w die exogene Wachstumsrate der Pro-Kopf-Ausgaben. Sie ist größer als Null, wenn bspw. ein Tarifvertrag Lohnsteigerungen als Inflationsausgleich vorsieht. Der Einfachheit halber sei angenommen, dass w gleich Null ist. Wenn die Bevölkerung N in der relevanten Altersgruppe konstant wäre, wären dann auch die Pro-Kopf-Ausgaben konstant ($1 + m = 1$). Wenn die

⁵ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007), Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Aufbau Ost“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamts für Bau und Raumordnung (BBR)

⁶ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007), S.18

Bevölkerung aber schrumpft, steigen die Pro-Kopf-Ausgaben, und zwar umso mehr, je höher der Remanenzfaktor RF ist. Schrumpft bspw. die Bevölkerung um zehn Prozent und beträgt der Remanenzfaktor 0,2, dann steigen die Pro-Kopf-Ausgaben um zwei Prozent. In diesem Beispiel würden bei einem Bevölkerungsrückgang um zehn Prozent die Ausgaben zwar sinken, aber nur um 8,2 Prozent:

$$1 + m = (1 + 0,1 \cdot 0,2) = 1,02$$
$$\Leftrightarrow 1 + g = 0,9 \cdot 1,02 = 0,918$$

Bei einem Remanenzfaktor von Null, hätte der Bevölkerungsrückgang keine Auswirkungen auf die Pro-Kopf-Ausgaben und die Gesamtausgaben würden proportional zur Bevölkerung sinken. Das wäre dann der Fall, wenn die Höhe aller Ausgabenbestandteile proportional zur Bevölkerung wäre, so wie es bspw. beim Kindergeld der Fall ist.

Der Remanenzfaktor lässt sich demnach schreiben als

$$RF = \frac{1}{n} \left[1 - \frac{1+g}{1+w} \cdot \frac{1}{1+n} \right]$$

bzw. als

$$RF = \frac{n-g}{n \cdot (1+n)},$$

wenn die Pro-Kopf-Ausgaben nicht aufgrund exogener Einflüsse wachsen ($w = 0$). Um die Gesamtausgaben konstant zu halten ($g = 0$), wäre bei einem Bevölkerungsrückgang um zehn Prozent dann ein Remanenzfaktor von etwa 1,1 hinnehmbar. Je geringer der Remanenzfaktor einer bestimmten Ausgabenkategorie ist, desto höher ist die **demografische Dividende**, also die potenzielle Kostenersparnis, die sich aus einem Bevölkerungsrückgang ergibt.

Die Remanenzfaktoren können zwar nicht direkt aus der Studie für BMVBS und BBR übernommen werden, da die Gebietskörperschaften und deshalb auch die Ausgabenkategorien nicht genau den hier verwendeten entsprechen. Sie orientieren sich aber an den in dieser Studie geschätzten Remanenzfaktoren. Die in Kapitel 5 berechneten Szenarien basieren auf der Kassenstatistik der Einnahmen und Ausgaben der Länder einschließlich Gemeinden der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister. Die darin enthaltenen bereinigten Ausgaben setzen sich aus den bereits für den Benchmark-Vergleich in Abschnitt 3.3 verwendeten Ausgabenarten zusammen. Diese Ausgabenarten lassen sich grob in die folgenden Bereiche einordnen:

- Infrastrukturaffine Ausgabenarten, wie die Ausgaben für Verwaltung, öffentliche Sicherheit, Bildungseinrichtungen, Ver- und Entsorgung oder Verkehr,
- Transfers, wie Sozialhilfe, Jugendhilfe oder Versorgungsleistungen,
- Regional- und Wirtschaftsförderung,
- Finanzwirtschaft, wie Kapitaldienste oder Zinsen.

Während die Remanenzkosten sicherlich im ersten Bereich wegen der hohen Fixkosten hoch und bei den Transfers eher zu vernachlässigen sind, werden alle vier Bereiche noch weiter ausdifferenziert. So sind in der Ausgabenkategorie „Allgemeine Finanzwirtschaft“ auch Versorgung und Beihilfen enthalten, die zum Bereich Transfers gehören. Bei den infrastrukturellen Ausgaben gibt es die größten Unterschiede. Die Remanenzkosten bei Kultur und Sport sind geringer als in der Verwaltung, während sie bei kommunalen Gemeinschaftsdiensten wie Straßenbeleuchtung und Abfallbeseitigung höher sind.

Tabelle 4-2 zeigt den isolierten Einfluss der Demografie auf die verschiedenen Ausgabenkategorien. Zum infrastrukturellen Bereich lassen sich die Kategorien „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ bis „Kultur und kirchliche Angelegenheiten“ zuordnen, mit Ausnahme der „Förderung von Schülern und Studenten“, die eher zum Bereich Transfers gehört. Zum infrastrukturellen Bereich gehört weiterhin die Kategorie „Verkehr und Nachrichtenwesen“. Zu den Transfers gehören außer der genannten Förderung die „soziale Sicherung“, die „Jugendhilfe“ und „Versorgung und Beihilfen“. Die Regional- und Wirtschaftsförderung umfasst die Kategorien „Ernährung, Landwirtschaft, Forsten“, „Energie etc.“ und „Wirtschaftsunternehmen“. Zur Finanzwirtschaft schließlich gehören „Vermögen“ und „Allgemeine Finanzwirtschaft“.

Bei den Kitas ist der isolierte Effekt der Demografie auf die Pro-Kopf-Ausgaben am größten, obwohl der unterstellte Remanenzfaktor für die kommunalen Gemeinschaftsdienste doppelt so hoch ist. Das liegt daran, dass die Gruppe der 0- bis 5-jährigen zwischen 2007 und 2030 besonders stark schrumpft. Bei den hier unterstellten Remanenzfaktoren sinken auch die Ausgaben pro Einwohner insgesamt, obwohl in keiner der Kategorien die Ausgaben pro Mitglied der relevanten Bevölkerungsgruppe sinken. Auch dies liegt daran, dass die – teuren – jüngeren Altersgruppen besonders stark schrumpfen. Die Ausgaben für Schulen machten im Jahr 2007 etwa elf Prozent der Ausgaben aus, Jugendhilfe und Kitas zusammen noch einmal mehr als sechs Prozent. In der Kategorie „Allgemeine Finanzwirtschaft“, die insbesondere die Schulden umfasst, ist der unterstellte Remanenzfaktor gerade so hoch, dass er den Rückgang der Bevölkerung kompensiert. Der Grund ist, dass die Ausgaben für bestehende Schulden nicht von der Entwicklung der Bevölkerung abhängen.

Tabelle 4-2: Isolierter Einfluss der Demografie auf die Ausgaben

Prozentuale Veränderung der Ausgaben in Brandenburg von 2007 bis 2030

Ausgabenkategorie	Remanenzfaktor	Bevölkerungsgruppe	Pro-Kopf-Ausgaben	Gesamt-ausgaben	
Politische Führung und zentrale Verwaltung	0,20	Gesamt	-12,2	+2,6	-9,9
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	0,10	Gesamt	-12,2	+1,3	-11,0
Rechtsschutz	0,10	Gesamt	-12,2	+1,3	-11,0
Finanzverwaltung	0,20	Gesamt	-12,2	+2,6	-9,9
Schulen	0,15	6-20 Jahre	-23,4	+4,0	-20,4
Hochschulen	0,10	18-27 Jahre	-43,4	+8,3	-38,7
Förderung von Schülern und Studenten	0,05	6-27 Jahre	-43,4	+1,9	-30,2
Sonstiges Bildungswesen	0,10	Gesamt	-12,2	+1,3	-11,0
Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen	0,10	Gesamt	-12,2	+1,3	-11,0
Kultur, kirchl. Angelegenheiten	0,10	Gesamt	-12,2	+1,3	-11,0
Soz. Sicherung ohne Jugendhilfe	0,05	Gesamt	-12,2	+0,7	-11,6
Jugendhilfe ohne Kitas	0,10	0-26 Jahre	-33,0	+4,0	-30,3
Kitas	0,15	0-5 Jahre	-44,0	+8,9	-39,0
Gesundheit, Umwelt, Sport, Erholung	0,10	Gesamt	-12,2	+1,3	-11,0
Raumordnung ohne Kommunale Gemeinschaftsdienste	0,20	Gesamt	-12,2	+2,6	-9,9
Kommunale Gemeinschaftsdienste	0,30	Gesamt	-12,2	+4,0	-8,7
Ernährung, Landwirt., Forsten	0,20	Gesamt	-12,2	+2,6	-9,9
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	0,10	Gesamt	-12,2	+1,3	-11,0
Verkehr und Nachrichtenwesen	0,20	Gesamt	-12,2	-2,6	-9,9
Wirtschaftsunternehmen	0,10	Gesamt	-12,2	+1,3	-11,0
Vermögen	0,05	Gesamt	-12,2	+0,7	-11,6
Allgemeine Finanzwirtschaft ohne Versorgung und Beihilfen	1,01	Gesamt	-12,2	+13,8	+/-0
Versorg. und Beihilfen	0,05	Gesamt	-12,2	+0,7	-11,6
Bereinigte Ausgaben insgesamt		Gesamt	-12,2	-1,4	-13,4

Quellen: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Durch eine Verschiebung der **Altersstruktur** der Bevölkerung ändert sich auch die Ausgabenstruktur und damit wiederum deren Volumen. Ein Großteil der öffentlichen Ausgaben entfällt auf Kinder und alte Menschen. Wenn es weniger Kinder und mehr alte Menschen gibt, ist a priori unklar, ob die Gesamtausgaben steigen oder fallen.

Außerdem ändern sich durch die Bevölkerungsalterung die Ausgabenanteile der einzelnen föderalen Ebenen. Tendenziell profitieren die Bundesländer, da sie für die Finanzierung von Schulen zuständig sind, während der Bund, vor allem aufgrund der Zuschüsse zur Rentenversicherung, verliert. Ob die Kommunen profitieren oder verlieren, lässt sich pauschal nicht sagen, denn sie finanzieren einerseits die Kinderbetreuung und andererseits die Grundsicherung im Alter. Im folgenden Abschnitt 4.4 werden mögliche Reaktionen von Politik und Individuen auf die demografischen Veränderungen angesprochen, die ihrerseits Einnahmen- und Ausgaben beeinflussen. So wird heute die „demografische Dividende“, die sich durch kleinere Kohorten von Kindergarten- und Schulkindern ergibt, ins Bildungssystem reinvestiert.

Die **Abwanderung** in andere Bundesländer führt dazu, dass in Brandenburg und insbesondere in den schrumpfenden Kommunen der Peripherie die Pro-Kopf-Ausgaben in verschiedenen Bereichen stärker steigen als im gesamtdeutschen Schnitt. Remanenzkosten stellen also ein größeres Problem dar. Die Ausgaben pro Einwohner können zusätzlich dadurch steigen, dass verstärkt Bevölkerungsgruppen abwandern, auf die relativ geringe Ausgaben entfallen. Allerdings sinkt durch die Abwanderung junger Arbeitnehmer (auf die geringe Ausgaben entfallen) auch der Bevölkerungsanteil von Kindern und Jugendlichen (auf die hohe Ausgaben entfallen).

4.4 Demografie und Wirtschaftskraft

In der bisherigen Darstellung der Interdependenz zwischen Demografie und öffentlichen Haushalten wurden indirekte Effekte von demografischen Veränderungen über die Wirtschaftskraft ausgeblendet. So basiert bspw. Tabelle 4-1 auf der Annahme, dass die Steuereinnahmen pro Kopf über die Zeit konstant sind. Dahingegen unterstellen die in Kapitel 5 beschriebenen Szenarien realistischere Wachstumspfade für die Steuereinnahmen. Welche Wachstumspfade realistisch sind, wird wiederum durch die demografischen Veränderungen und durch die Reaktion von politischen und individuellen Entscheidungen auf veränderte demografische Rahmenbedingungen bestimmt.

Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird in den nächsten 15 bis 20 Jahren sowohl in Deutschland als auch in Brandenburg und Berlin abnehmen. Allerdings ist zu erwarten, dass die Zahl der tatsächlich Erwerbstätigen weniger stark sinkt. Das liegt zum einen an Politikänderungen, die kürzere Ausbildungszeiten, eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen und ein späteres Renteneintrittsalter bewirken. Zum anderen verstärkt die Bevölkerungsalterung selbst die Anreize für eine Erwerbstätigkeit: Dadurch, dass Arbeitskräfte im Vergleich zu Realkapital knapp werden, steigt die Rendite von Arbeit, der Lohn. Ein ähnliches Argument gilt für die Rendite des

Humankapitals im Vergleich zum Realkapital: Humankapital (Bildung) wird relativ knapp, wodurch sich Investitionen in Bildung eher lohnen.⁷ Die Erwerbstätigen werden also weniger, aber sie werden auch gebildeter und dadurch produktiver.

Wie sich das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen auf die Produktivität auswirkt, ist hingegen umstritten. Zwar lassen mit dem Alter die individuellen physischen und kognitiven Fähigkeiten nach, aber diese Fähigkeiten kommen in den meisten Berufsfeldern kaum zum Tragen.⁸ Des Weiteren ist die Produktivität des Einzelnen weniger entscheidend als die Produktivität von Teams. Bisher gibt es nur wenige Forschungsergebnisse zu diesem Thema. Zum Einfluss des Durchschnittsalters auf die Produktivität von Teams gibt es eine Untersuchung⁹, die zeigt, dass das Durchschnittsalter bei gleicher durchschnittlicher Erfahrung zwar die Produktivität senkt, was aber durch die tatsächliche Erfahrung älterer Arbeitnehmer wettgemacht wird. Die Alterszusammensetzung in Betrieben hat einen nicht-linearen Einfluss auf die Produktivität – sie ist also in den Betrieben am höchsten, in denen das Alter der Beschäftigten weder völlig homogen noch völlig heterogen ist.¹⁰

Es ist also sinnvoll zu unterstellen, dass sich die Produktivität und damit auch die Einnahmen der öffentlichen Haushalte durch die Erhöhung des Durchschnittsalters der Erwerbstätigen nicht verändern. Optimistische Annahmen bezüglich des Wachstums des nominalen Pro-Kopf-Steueraufkommens lassen sich u. a. durch verstärkte Bildungsanstrengungen der Individuen rechtfertigen. Politikänderungen im Zuge des demografischen Wandels beeinflussen auch die relativen Beiträge der verschiedenen Altersgruppen zum Steueraufkommen. So steigt bspw. der Beitrag der 50- bis 65-jährigen zum Einkommensteueraufkommen, wenn sich das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöht.

Auch die Ausgaben sind davon abhängig, wie Politik und Individuen auf die demografischen Veränderungen reagieren. Wenn bspw. die Individuen später in Rente gehen, steigen die Sozialversicherungsausgaben weniger als aufgrund des direkten demografischen Effekts zu erwarten. Umgekehrt implizieren verstärkte Bildungsinvestitionen, dass die Ausgaben in diesem Bereich weniger stark sinken als aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwarten.

Eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und der Qualifikationen von Arbeitnehmern ist auch für Berlin und Brandenburg plausibel. Die veränderten Anreize können allerdings nur dann Früchte tragen, wenn tatsächlich Arbeitsplätze entstehen und offene Stellen mit qualifizierten Arbeitskräften

⁷ Vgl. Ludwig, Alexander und Edgar Vogel (2010), Mortality, Fertility, Education and Capital Accumulation in a Simple OLG Economy, *Journal of Population Economics* 23, S.703-735

⁸ Vgl. Krey, Kerstin und Bernd Meier (2004), Innovationsfähigkeit, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Herausgeber), *Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels* oder auch Börsch-Supan, Axel, Ismail Düzgün und Matthias Weiss (2005), *Altern und Produktivität: Zum Stand der Forschung*, MEA Discussion Paper 73-2005

⁹ Börsch-Supan, Axel und Matthias Weiss (2007), *Productivity and the age composition of work teams: evidence from the assembly line*, MEA Discussion Paper 148-2007

¹⁰ Vgl. Grund, Christian und Niels Westergård-Nielsen (2008), *Age structure of the workforce and firm performance*, *International Journal of Manpower* 29, S.410-422

besetzt werden können. Teilweise werden die politischen Rahmenbedingungen durch die Bundespolitik festgelegt. Gerade die Bildungsinvestitionen werden jedoch in erster Linie durch die Landespolitik beeinflusst. Deshalb wird im Folgenden kurz dargestellt, wo in Berlin und Brandenburg im Bildungsbereich Verbesserungen möglich sind. In Kapitel 5 werden die positiven Auswirkungen einer Verlängerung des Erwerbslebens auf die Einnahmen aus Einkommensteuern quantifiziert.

Der Bildungsmonitor, der vom Institut der Deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft erstellt wird, bewertet, „wie erfolgreich jedes Bundesland sein Bildungssystem so ausgestaltet, dass daraus optimale Wachstums- und Beschäftigungsimpulse entstehen.“¹¹ Beim Bildungsmonitor 2010 belegte Brandenburg unter allen Bundesländern Rang 13 und Berlin den letzten Platz. Allerdings hat sich das Brandenburger Bildungssystem seit 2004 deutlich verbessert: im „Dynamik-Ranking“ belegt Brandenburg Platz 5. Laut Bildungsmonitor besteht insbesondere im Bereich berufliche Bildung noch Handlungsbedarf. Auch die Schulabbrecherquote ist mit 9,5 Prozent relativ hoch – in sieben Bundesländern liegt sie unter sieben Prozent. Sowohl Brandenburg als auch Berlin haben große Stärken bei der Förderinfrastruktur, die die Ganztagsbetreuung in Kitas und Schulen umfasst. Berlin belegt außerdem im Bereich Forschungsorientierung Platz 2, während ähnlich wie in Brandenburg im Bereich berufliche Bildung Verbesserungen nötig sind. Auch in Berlin ist die Schulabbrecherquote mit 9,2 Prozent relativ hoch.

Im Politik-Check Schule von 2008 wurden außerdem die von den Landesregierungen angestoßenen Reformen im Bereich Schule mit Schulnoten bewertet.¹² Hier erreichte Brandenburg eine 3+ und Berlin als Vorreiter mit Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern eine zwei. In Brandenburg und in geringerem Maße auch in Berlin werden die beschränkten Handlungskompetenzen der Schulleiter bemängelt. Berlin erhielt sehr gute und Brandenburg gute Noten bei der Festschreibung politischer Ziele und bei der Qualitätssicherung.

Obwohl die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Berlin und Brandenburg in Zukunft sinken wird, wirken also verschiedene Mechanismen einem Verlust an Wirtschaftskraft entgegen. Insbesondere ist zu erwarten, dass die Beschäftigung, aber auch die Qualifikationen der Arbeitnehmer steigen. Um diese Potenziale auszuschöpfen, sollte die Landespolitik Individuen zu verstärkten Bildungsanstrengungen ermutigen. Allerdings ist zu beachten, dass mit einer höheren Bildung auch eine höhere Mobilität einhergeht.¹³ Dadurch kommt die höhere Bildung zukünftiger Arbeitnehmer teilweise anderen Regionen zugute. Dies unterstreicht noch einmal, wie wichtig es ist, die Attraktivität der Region für Arbeitnehmer zu erhöhen.

¹¹ <http://www.insm-bildungsmonitor.de/>

¹² http://www.insm-bildungsmonitor.de/spc_index.html

¹³ Vgl. Machin, Stephen, Panu Pelkonen und Kjell Salvanes, Education and mobility, erscheint in Kürze im Journal of the European Economic Association

5 Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Haushalte

Während in den Abschnitten 4.2 und 4.3 die Wirkung demografischer Veränderungen auf Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich und verschiedene Ausgabenkategorien jeweils isoliert dargestellt wurde, soll nun ein Gesamtbild der Entwicklung der öffentlichen Haushalte über die nächsten 20 Jahre gezeichnet werden. Dazu werden verschiedene denkbare Szenarien betrachtet, denen die aktuellen Haushaltszahlen zugrunde liegen. Als Basis dient weiterhin die Kassenstatistik der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister, die die Einnahmen und Ausgaben der Ländern und ihrer Gemeinden enthält. Zusätzlich werden einzelne Annahmen aus den Finanzplänen der Länder Berlin und Brandenburg übernommen. Diese Finanzpläne werden deshalb in einem ersten Schritt kurz vorgestellt.

5.1 Finanzplanung der Länder Brandenburg und Berlin

Die brandenburgische Landesregierung schreibt in ihrem Finanzplan, dass ähnlich wie in anderen Bundesländern haushaltspolitische Maßnahmen nur auf der Ausgabenseite tatsächlich umsetzbar sind. Auf der Einnahmenseite bestehe durch die Steuerfestsetzungshoheit des Bundes kaum Spielraum. Eine höhere Neuverschuldung sei mit Blick auf die Nachhaltigkeit der Finanzierung ebenfalls nicht vertretbar. Unabhängig davon seien weitere Verschuldungsmöglichkeiten mit der Einführung der Schuldenbremse ab 2020 nahezu ausgeschlossen. Eine Reduktion der Investitionsmaßnahmen sei aufgrund der immer noch bestehenden Lücke in der Infrastruktur zu den alten Bundesländern ebenfalls nicht umsetzbar. Folglich stehen vor allem die laufenden Kosten im Fokus der Sparbemühungen.

Hinweis: Da die Finanzplanung Brandenburgs die Gemeindefinanzen nur am Rande, im Zusammenhang mit dem Kommunalfinanzausgleich, berührt, sind ihre Kennzahlen nicht direkt mit denen aus der Kassenstatistik vergleichbar.

Tabelle 5-1 zeigt eine Zusammenfassung der wichtigsten Einnahmen- und Ausgabenbestandteile in Brandenburg für die Jahre 2010 bis 2014. Im Jahr 2010 hat der brandenburgische Gesamthaushalt ein Volumen von etwa 10,5 Milliarden Euro. Vor Nettokreditaufnahme sind in Brandenburg im Haushalt 2010 9,9 Milliarden Euro Einnahmen eingeplant. Bis 2014 wird erwartet, dass die Einnahmen auf 9,6 Milliarden Euro sinken. In die Einnahmen der Jahre 2010 und 2011 fließen Beträge aus der „Allgemeinen Rücklage“ ein, die aus den Jahresüberschüssen von 2007 und 2008 gebildet wurde. Diese Beträge verbessern die Einnahmensituation 2010 und 2011, aber nicht in den darauffolgenden Jahren. Als Folge der Wirtschaftskrise ist der Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen 2010 mit 46 Prozent deutlich geringer als im Jahr 2008 mit 55 Prozent. Unter anderem aufgrund der positiven Prognose des Wirtschaftswachstums, die der Steuerschätzung von Mai 2010 zugrunde liegt, ergibt sich bis 2014 ein deutlicher Anstieg der Steuern und der steuerähnlichen Abgaben von 4,8 Milliarden Euro auf 5,6 Milliarden Euro. Damit

wäre 2014 wieder das Niveau von 2008 erreicht. Da gleichzeitig die Sonderbedarfszuweisungen für den Aufbau Ost sinken, läge die Steuerquote dann über 55 Prozent.

Definition der Steuerquote: Der im Finanzplan von Brandenburg ausgewiesene Anteil der Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den Einnahmen umfasst den Umsatzsteuervorwegausgleich, nicht aber die Kompensation für entgangene KFZ-Steuern. Sie wird zu den Gesamteinnahmen in Bezug gesetzt.

In der Finanzplanung wird berücksichtigt, dass die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen bis 2014 aufgrund des prognostizierten Wohnerrückgangs in Brandenburg sinken werden. Zusammen mit der Kompensation für entgangene KFZ-Steuern umfassen diese 2010 etwa 2,4 Milliarden Euro und 2014 noch etwa zwei Milliarden Euro. Auch die sonstigen Einnahmen, mit denen geplant wird, sinken bis 2014 deutlich. Unter diese Kategorie fallen unter anderem die Sonderbedarfszuweisungen für den Aufbau Ost. Ein Großteil der sonstigen Einnahmen besteht aus zweckgebundenen Zuweisungen, die mit einer Kofinanzierung durch das Land Brandenburg verknüpft sind.

Auf der Ausgabenseite des Haushalts besteht im Gegensatz zur Einnahmenseite ein größerer politischer Handlungsspielraum. Aufgrund des sukzessiven Abbaus der Sonderbedarfszuweisungen ist auf der Ausgabenseite eine Verschiebung zugunsten der laufenden Ausgaben geplant. Die Planung für die Investitionsausgaben sieht einen Abbau um 478,2 Millionen Euro auf etwa 1,4 Milliarden Euro bis 2014 vor. Das entspricht einem Rückgang von rund 26 Prozent.

Bei den Personalkosten wird von einem leichten Anstieg (um 0,5 Prozent jährlich) ausgegangen. Insgesamt ist das Land Brandenburg bemüht, die Personalkosten stabil zu halten. Dies geschieht vormerklich durch Stellen- und Personalabbau. In den vergangenen Jahren konnten so die tarifbedingten Besoldungszuschläge kompensiert werden. Der in Tabelle 5-1 aufgezeigte Anstieg der Personalkosten kommt hauptsächlich aus den zu tätigenden Versorgungsausgaben zustande. Diese steigen bis 2014 um fast 88 Prozent an. Demgegenüber wird für die sächlichen Verwaltungsausgaben von einem deutlicheren Anstieg ausgegangen. Die Landesregierung geht davon aus, dass die Ausgaben für Zinsleistungen relativ konstant bleiben, da für die Jahre 2010 und 2011 noch Rücklagen zur Verfügung stehen und das aktuelle Zinsniveau für neue Kredite und für die Refinanzierung von älteren Krediten günstig ist.

Den größten Posten auf der Ausgabenseite machen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse aus. Davon entfallen im Jahr 2010 etwa 38 Prozent auf den kommunalen Finanzausgleich. Zu den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gehören aber auch Ausgaben für Kitas, für die ein deutlicher Anstieg unterstellt wird und für Sozialhilfe und Arbeitsmarktmaßnahmen. Insgesamt belaufen sie sich im Jahr 2010 auf 46 Prozent der Ausgaben. Es wird erwartet, dass ihr Anteil bis zum Jahr 2014 auf insgesamt 52 Prozent steigt. Laut Finanzplanung besteht auch hier nur wenig

Handlungsspielraum für das Land Brandenburg, da der Großteil dieser Ausgaben gesetzlich festgeschrieben ist.

Die in Tabelle 5-1 ausgewiesene globale Minderausgabe entspricht den notwendigen zusätzlichen Einsparungen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in den Jahren 2010 bis 2014 erreicht werden sollen. Der von Brandenburg vorgelegte Stabilitätsbericht wurde vom Stabilitätsrat insgesamt positiv bewertet. Weder die aktuellen Haushaltskennziffern noch die vorgelegte Standardprojektion geben Anlass zur Sorge, dass eine Haushaltsnotlage eintritt.

Tabelle 5-1: Finanzplanung in Brandenburg					
Bezogen auf das Land, in Mio. Euro					
	2010	2011	2012	2013	2014
Einnahmen					
Steuern und steuerähnliche Abgaben	4.806,0	4.944,4	5.174,8	5.394,2	5.601,6
LFA, BEZ, KFZ-Steuer-Kompensation	2.404,4	2.274,6	2.200,4	2.128,7	2.041,2
Sonstige Einnahmen (Bund, EU, andere)	2.650,2	2.345,9	1.976,6	1.927,3	1.915,9
Summe (Einnahmen ohne NKA)	9.860,6	9.564,9	9.351,8	9.450,2	9.558,7
Nettokreditaufnahme	650,9	500,0	350,0	200,0	0,0
Gesamteinnahmen	10.511,5	10.064,9	9.701,8	9.650,2	9.558,7
Ausgaben					
Personalausgaben	2.223,6	2.236,3	2.250,7	2.278,8	2.265,7
Sächliche Verwaltungsausgaben	494,5	526,7	528,7	534,1	527,1
Zinsausgaben	747,8	742,0	757,0	753,8	778,5
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	4.821,0	4.815,5	4.967,7	4.993,9	5.003,8
Investitionen	1.836,1	1.696,9	1.527,5	1.426,7	1.357,9
Globale Mehr-/Minderausgaben	-18,1	-7,3	-380,1	-391,7	-430,0
Sonstiges	406,5	54,7	50,2	54,5	55,7
Gesamtausgaben	10.511,5	10.064,9	9.701,8	9.650,2	9.558,7
Quelle: Finanzplan Brandenburg 2010 bis 2014					

Im Folgenden soll nun kurz auf die Einnahme- und Ausgabestrukturen der Stadt Berlin eingegangen werden, die in Tabelle 5-2 zusammengefasst dargestellt sind. Der Gesamthaushalt Berlins hat ein Volumen von etwa 22 Milliarden Euro. Es gibt eine Schuldenlast von insgesamt 60 Milliarden Euro, die bis 2014 laut Prognose des Finanzsenats der Stadt auf 71,4 Milliarden Euro anwachsen wird.

Die im Haushalt der Stadt Berlin verbuchten Einnahmen belaufen sich laut Finanzplan auf 19,1 Milliarden Euro im Jahr 2010. Bis zum Jahr 2014 wird ein leichter Anstieg auf 20,7 Milliarden Euro (jeweils vor Nettokreditaufnahme) prognostiziert. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Steuereinnahmen in Berlin von heute 9,4 Milliarden Euro auf gut elf Milliarden Euro im Jahr 2014 erhöhen. Das entspricht einem Wachstum von 17 Prozent. Die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen nach Umsatzsteuervorgewegausgleich (27 Millionen Euro für den betrachteten Zeitraum von 2010 bis 2014) machen auch in Berlin den größten Teil der Einnahmen aus. Sie erbringen im Jahr 2010 49 Prozent. Ihr Anteil wird sich laut Erwartung auf 53,7 Prozent im Jahr 2014 erhöhen. Ebenso wird erwartet, dass sich die Zuteilungen aus dem Länderfinanzausgleich und anderen Ausgleichszahlungen leicht um 6,4 Prozent erhöhen und somit ihren Anteil von derzeit 15,6 Prozent an den Einnahmen konstant halten. Die sonstigen Einnahmen zeigen bis 2014 eine rückläufige Entwicklung. Er wird erwartet, dass sie sich um rund sechs Prozent verringern und damit im Jahr 2014 nur einen Anteil von knapp 31 Prozent an den Einnahmen ausmachen. Der Haushalt kann im Planungszeitraum bis 2014 nicht ausgeglichen werden, aber immerhin kann die Nettokreditaufnahme inklusive anderer Sonderfinanzierungsmaßnahmen gesenkt werden. Es ist geplant, diese um fast 40 Prozent auf 2,1 Milliarden Euro zu reduzieren.

Auf der Ausgabenseite stehen in Berlin im Jahr 2010 rund 23 Milliarden Euro zu Buche. Bis 2014 soll dieses Ausgabenvolumen etwa konstant gehalten werden. Den größten Posten stellen die Personalausgaben dar. Sie belaufen sich für das Jahr 2010 auf rund 6,6 Milliarden Euro. Es soll jedoch erreicht werden, diese Kosten bis 2014 relativ konstant zu halten und somit auch ihren Anteil an den bereinigten Ausgaben bei rund 30 Prozent einzufrieren, da das Land Berlin trotz vergangener Konsolidierungsanstrengungen immer noch personelle Überausstattungen aufweist. Dies wird durch einen restriktiven Konsolidierungskurs bei den Personalausgaben durchgesetzt. Ebenso nehmen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse einen wichtigen Platz in der Ausgabenstruktur der Stadt Berlin ein. Sie belaufen sich auf 5,7 Milliarden Euro im Jahr 2010 und werden der Erwartung nach bis zum Jahr 2014 leicht ansteigen. An dritter Stelle kommen die Verwaltungskosten mit 4,8 Milliarden Euro für das Jahr 2010. Auch in diesem Bereich wird ein leichter Anstieg erwartet.

Die Zinsausgaben für das Jahr 2010 machen bereits annähernd elf Prozent der Gesamtausgaben aus. Für 2014 wird erwartet, dass sich dieser Anteil noch auf 12,5 Prozent erhöht, obwohl von einem weiterhin niedrigen Zinsniveau ausgegangen wird. Da bei allen anderen Ausgaben ein nur sehr begrenzter finanzieller Spielraum für Einsparungen besteht, sei es aus tarifrechtlichen oder

gesetzlichen Gründen, muss Berlin laut Finanzsenat versuchen, bei den Investitionen zu sparen. Dies spiegelt sich bereits in dem relativ geringen Anteil von nur 8,5 Prozent an den Gesamtausgaben im Jahr 2010 wider. Für 2014 wird erwartet, dass dieser Anteil noch weiter auf dann nur noch knapp sieben Prozent sinkt. Es soll hier insbesondere bei den baulichen Maßnahmen innerhalb der Stadt und den Verwaltungseinrichtungen gespart werden. Ebenso wird noch Einsparpotenzial bei den sächlichen Verwaltungskosten (Geschäftsbedarf, Verbrauchsmittel, Gebäudebewirtschaftung, etc.) gesehen. In der Stellungnahme der Bundesregierung zu den „Fortschrittsberichten Aufbau Ost“ wird diese Entwicklung negativ eingestuft, insbesondere da Mittel aus Bundesergänzungszuweisungen für den Aufbau Ost nicht wie vorgesehen zum Schließen der infrastrukturellen Lücke verwendet werden.

Insgesamt sieht Berlin ein Konsolidierungspotenzial von rund 450 Millionen Euro für das 2012 und 600 Millionen Euro für das Jahr 2013. Der Stabilitätsbericht für die Stadt Berlin weist grundsätzlich auf eine drohende Haushaltnotlage hin. Dementsprechend steht der Berliner Haushalt unter Kontrolle des Stabilitätsrats. Das „zulässige“ Ausgabenwachstum beträgt 0,3 Prozent pro Jahr. Der Berliner Finanzsenat sieht zur Erreichung dieses Ziels Handlungsbedarf insbesondere bei der Begrenzung des Wachstums der Sozialausgaben. Weitere Vermögensveräußerungen sollen geprüft werden, obwohl sie zwar die tatsächliche Kreditaufnahme und damit die Zinslast, nicht aber die vom Stabilitätsrat geforderten Konsolidierungsbemühungen verringern. Konkret ist im Finanzplan nur vorgesehen, durch die Veräußerung von Grundstücken 100 Millionen Euro jährlich einzunehmen.

Tabelle 5-2: Finanzplanung in Berlin					
in Mio. Euro					
	2010	2011	2012	2013	2014
Einnahmen					
Steuern und steuerähnliche Abgaben	9.403	9.720	10.241	10.688	11.085
LFA, BEZ, KFZ-Steuer-Kompensation	2.996	3.092	3.165	3.245	3.187
Sonstige Einnahmen (Bund, EU, andere)	6.772	5.706	6.529	6.309	6.383
Globale Mehr- oder Mindereinnahmen	-29	0	0	0	0
Summe (Einnahmen ohne NKA)	19.142	18.518	19.935	20.242	20.655
Nettokreditaufnahme (und andere Sonderfinanzierung)	3.491	3.334	2.706	2.466	2.118
Gesamteinnahmen	22.633	21.852	22.641	22.708	22.773
Ausgaben					
Personal	6.568	6.597	6.758	6.871	-
Verwaltung	4.790	4.850	5.008	5.076	-
Zinsausgaben	2.366	2.530	2.653	2.752	-
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	5.728	5.720	5.822	5.815	-
Investitionen gesamt	1.879	1.555	1.547	1.526	-
Globale Mehr- / Minderausgaben	30	186	241	228	-
Sonstiges	1.272	1.139	612	440	-
Gesamtausgaben	22.633	22.577	22.641	22.708	-
Quelle: Finanzplan Berlin 2010 bis 2014					

5.2 Szenarien für Brandenburg

Das Modell, auf dem die Szenarien aufbauen, greift auf umfassende Detailberechnungen zu. So können viele Stellschrauben (verschiedene Einnahmen- und Ausgabenkategorien und makroökonomische Faktoren wie das Wachstum des BIP und die Zinsen) justiert werden. Demografische Prognosen werden berücksichtigt, Remanenzkosten werden geschätzt, und die Effekte der Einnahmen- und Bevölkerungsentwicklung auf den Länderfinanzausgleich werden berechnet. Tabelle 5-3 fasst die Annahmen der betrachteten Szenarien zusammen. Dem **Basisszenario**, das in etwa den Status quo fortschreibt, werden sechs alternative Szenarien gegenübergestellt. Schließlich werden verschiedene Annahmen zu einem realistischen Szenario zusammengefasst, das als Empfehlung gesehen werden kann.

Im **Szenario mit „demografischer Dividende“** wird unterstellt, dass die Ausgaben im Zuge des Bevölkerungsrückgangs ebenfalls gesenkt werden, wenn auch nur unterproportional. In einem **Wachstumsszenario** wird gezeigt, wie relevant für die öffentlichen Haushalte die Höhe des unterstellten BIP-Wachstums ist. Anschließend wird simuliert, wie sich die öffentlichen Finanzen entwickeln würden, wenn die Bevölkerung stabilisiert werden könnte. Für das Szenario mit **Bevölkerungsstabilisierung** wird angenommen, dass die Wachstumsraten der einzelnen Bevölkerungsgruppen dem deutschen Durchschnitt entsprechen. Es wird also unterstellt, dass die Abwanderung der Bevölkerung in andere Bundesländer gestoppt werden kann. Die Bevölkerung ist dementsprechend nicht wirklich stabil, sondern schrumpft und altert in dem für Gesamtdeutschland prognostizierten Maß, das gleichwohl wesentlich positiver ausfällt als das für Brandenburg prognostizierte. In einem **Erwerbsszenario** wird der quantitative Effekt einer plausiblen Erhöhung der Erwerbstätigkeit simuliert. Im **Erwerbsszenario+** sind die Annahmen bezüglich der positiven Effekte einer erhöhten Erwerbstätigkeit deutlich optimistischer. Schließlich werden in einem **Sparszenario** gezielte Sparanstrengungen in bestimmten Bereichen betrachtet.

Tabelle 5-3: Annahmen der Szenarien für Brandenburg

Abweichungen vom Basisszenario

	BIP-Wachstum	Wachstum der Pro-Kopf-Aufkommen aus verschiedenen Steuern	Beiträge zum Einkommensteueraufkommen*	Entwicklung der Personalausgaben	Entwicklung der übrigen Ausgaben	Bevölkerungsentwicklung
Basisszenario	zwei Prozent p.a.	zwei Prozent p.a.	konstant	+0,5 Prozent p.a.	konstant	laut Prognose
Szenario mit demografischer Dividende	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	demografische Dividende wird gespart, Remanenzfaktoren wie in Tabelle 4-2	keine Abweichung vom Basisszenario
Wachstumsszenario	drei Prozent p.a.	drei Prozent p.a.	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario
Szenario mit Bevölkerungsstabilisierung	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	in Brandenburg wie in Deutschland
Erwerbsszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	steigen bei den 19-30-jährigen und den 50-67-jährigen	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario
Erwerbsszenario+	keine Abweichung vom Basisszenario	Umsatzsteuerwachstum erhöht sich um den Wachstumsfaktor der Einkommensteuer	steigen bei den 19-67-jährigen	keine Abweichung vom Basisszenario	sonstige Erstattungen sinken bis 2030 auf das Niveau der Flächenländer West; Rückkopplung auf die Einnahmen	keine Abweichung vom Basisszenario
Sparszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	Sachinvestitionen und Zahlungen an Dritte sinken bis 2030 auf das Niveau der Flächenländer West	keine Abweichung vom Basisszenario
Empfehlung	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	steigen bei den 19-30-jährigen und den 50-67-jährigen	keine Abweichung vom Basisszenario	demografische Dividende wird gespart, Remanenzfaktoren wie in Tabelle 4-2	keine Abweichung vom Basisszenario

* relativ zur aufkommensstärksten Altersgruppe

Im **Basisszenario** wachsen BIP und Pro-Kopf-Steuererinnahmen mit einer Rate von zwei Prozent. Das entspricht in etwa dem nominalen jährlichen Wachstum des BIP über die zehn Jahre vor der Wirtschaftskrise. Die demografische Entwicklung verläuft in Brandenburg und in Gesamtdeutschland so wie bis 2030 prognostiziert – auch hier werden, wie in Kapitel 4, der Durchschnitt der beiden Varianten aus der zwölften koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland und die Bevölkerungsprognose des Amts für Statistik Berlin-Brandenburg für Brandenburg als Grundlage verwendet. Wie in Kapitel 4 erläutert, enthalten diese Datensätze detaillierte Vorhersagen für alle Altersjahre bis 2030. Die Vorhersage für Deutschland ohne Brandenburg wird für die Simulationen einfach als Differenz berechnet – es wird also nicht nach einzelnen Bundesländern unterschieden.¹⁴

Die Veränderungsdaten bei den Gesamtaufkommen der verschiedenen Steuerarten ergeben sich endogen. Sie sind abhängig vom unterstellten Wachstum der Pro-Kopf-Steuererinnahmen und von der prognostizierten Bevölkerungsgröße und Altersstruktur. Im Basisszenario wird unterstellt, dass der relative Beitrag verschiedener Altersgruppen zum Steueraufkommen über die Zeit konstant ist. Während das Aufkommen aus Länder- und Gemeindesteuern von der Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg abhängt, ist die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens von der Bevölkerungsentwicklung in ganz Deutschland abhängig und wird mit dieser verknüpft. Weiterhin wird angenommen, dass sich an der Berechnung der Länder- und Gemeindeanteile am Umsatzsteueraufkommen nichts ändert. Das Wachstum der Gewerbesteuerumlage wird ebenfalls an die Bevölkerungsentwicklung in Gesamtdeutschland gekoppelt.

Bei der Berechnung der Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich werden sowohl die veränderten Einwohnerzahlen als auch die veränderten Steuererinnahmen in Brandenburg und im restlichen Deutschland (nicht aber in den einzelnen Bundesländern) berücksichtigt. Aus diesen ergeben sich auch die Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Die Entwicklung sämtlicher Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wird aus dem Finanzausgleichsgesetz übernommen. So werden insbesondere die Zuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten (die SoBeZ „Aufbau Ost“) bis zum Jahr 2019 reduziert und entfallen ab 2020 komplett. Die Kraftfahrzeugsteuer wird durch die im Gesetz festgeschriebene Kompensation ersetzt. Für Zuweisungen, über deren zukünftige Entwicklung keine Informationen vorhanden sind, wird im Basisszenario angenommen, dass sie konstant bleiben.

Das Wachstum der Personalausgaben wird, wie im aktuellen Finanzplan des Landes Brandenburg vorgesehen, auf 0,5 Prozent jährlich beschränkt. Obwohl Personal abgebaut wird, steigen die

¹⁴ Eine Sensitivitätsanalyse, für die zusätzlich die detaillierte Vorhersage der Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen hinzugezogen wurde, hat nur eine marginale Verringerung der Einnahmen Brandenburgs ergeben. Da die Bevölkerung Nordrhein-Westfalens laut Prognose weniger sinken wird als die gesamtdeutsche Bevölkerung, würde sich dieser Effekt durch Berücksichtigung detaillierter Prognosen für alle Bundesländer noch weiter abschwächen. Darüber hinaus sind generell Bevölkerungsprognosen nach Altersjahren nicht für alle Bundesländer erhältlich.

Gehälter aufgrund einer Anpassung der Ost-Tarife an West-Niveau. Außerdem steigen die Versorgungsausgaben. Für die übrigen Ausgabenarten (Investitionen, sächliche Verwaltungsausgaben etc.) wird im Basisszenario Nullwachstum unterstellt. Obwohl in Abschnitt 4.3 gezeigt wurde, dass bei sinkenden Bevölkerungszahlen zwar die Pro-Kopf-Ausgaben steigen, die Gesamtausgaben aber trotzdem gesenkt werden könnten, wird die demografische Dividende einer Ausgabenkategorie im Normalfall eher investiert bzw. anderweitig ausgegeben als gespart. Für ein Basisszenario erscheint die Annahme, dass ein Großteil der Ausgaben konstant gehalten wird, daher realistischer.

Für Zinszahlungen auf Schulden wird ein Kapitalmarktzinssatz von vier Prozent unterstellt. Schließlich wird angenommen, dass positive Finanzierungssalden zur Tilgung von Schulden verwendet werden. Der sich ergebende Finanzierungssaldo ist allerdings durch die Annahme, dass ein Großteil der Ausgaben konstant gehalten wird, geringer als er bei den Ausgaben wäre, die sich endogen durch den Bevölkerungsrückgang ergäben.

Tabelle 5-4 zeigt für das Basisszenario die wichtigsten Eckdaten bis 2030, d. h. die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben, der Schulden, der Schulden pro Einwohner und der Anteile verschiedener Einnahmen- und Ausgabenkategorien. Betrachtet werden die Steuern vor dem Umsatzsteuervorwegausgleich und die Transfers, d. h. die Zuweisungen von Bund und

Definition der Steuerquote: Anders als in den Finanzplänen der Länder wird die Umsatzsteuer hier aus der Steuerquote herausgerechnet, da sie zwischen den Ländern verteilt wird und nicht deren tatsächliche Steuerkraft widerspiegelt. Der Ausgleich für entgangene KFZ-Steuern wird dagegen berücksichtigt, da die KFZ-Steuer erst seit 2009 keine Landessteuer mehr ist. Bezugsgröße sind hier die bereinigten Einnahmen, nicht die Gesamteinnahmen.

Ländern, die insgesamt mehr als die Hälfte der laufenden Einnahmen ausmachen. Schließlich werden noch diejenigen Transfers separat ausgewiesen, die in Zusammenhang mit dem Finanzausgleich zwischen den Ländern stehen. Das sind die Transfers aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich und aus dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (die Ausgleichszuweisungen) sowie die

Bundesergänzungszuweisungen, die gezahlt werden, wenn die Finanzkraft eines Bundeslandes nach Erhalt der übrigen Zuweisungen immer noch nicht an seine geschätzten Ausgaben heranreicht. Bei den Ausgaben werden der Anteil der Personalausgaben und der Anteil von Sachinvestitionen und Zahlungen an Dritte (darunter Zuschüsse zu Investitionen) ausgewiesen. Letzterer Anteil umfasst diejenigen Ausgaben, die in Zusammenhang mit dem Aufbau Ost stehen. Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit werden die einzelnen Werte nur für jedes fünfte Jahr ausgewiesen.

Tabelle 5-4: Basisszenario Brandenburg

Eckdaten

	2009	2015	2020	2025	2030
Bereinigte Einnahmen	12.404	12.456	12.346	12.841	13.260
Steuern vor Umsatzsteuer	28,0	30,5	32,5	32,0	31,4
Transfers	32,8	28,5	24,3	25,0	25,4
LFA-Transfers	12,4	13,3	14,9	15,9	16,6
Bereinigte Ausgaben	12.571	12.705	12.859	13.036	13.164
Personalausgaben	29,5	30,1	30,4	30,8	31,3
Aufbau Ost	16,4	16,2	16,0	15,8	15,6
Schulden	19.011	20.145	21.671	23.551	23.945
Schulden pro Einwohner	7.557	8.264	9.094	10.175	10.722

Transfers: Zuweisungen von Bund und Ländern

LFA-Transfers: Umsatzsteuervorgausgleich, Länderfinanzausgleich i. e. S., Bundesergänzungszuweisungen

Aufbau Ost: Sachinvestitionen, Zahlungen an Dritte

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben und Schulden in Millionen Euro

Schulden pro Einwohner in Euro

Übrige Angaben in Prozent

Quelle: IW Consult

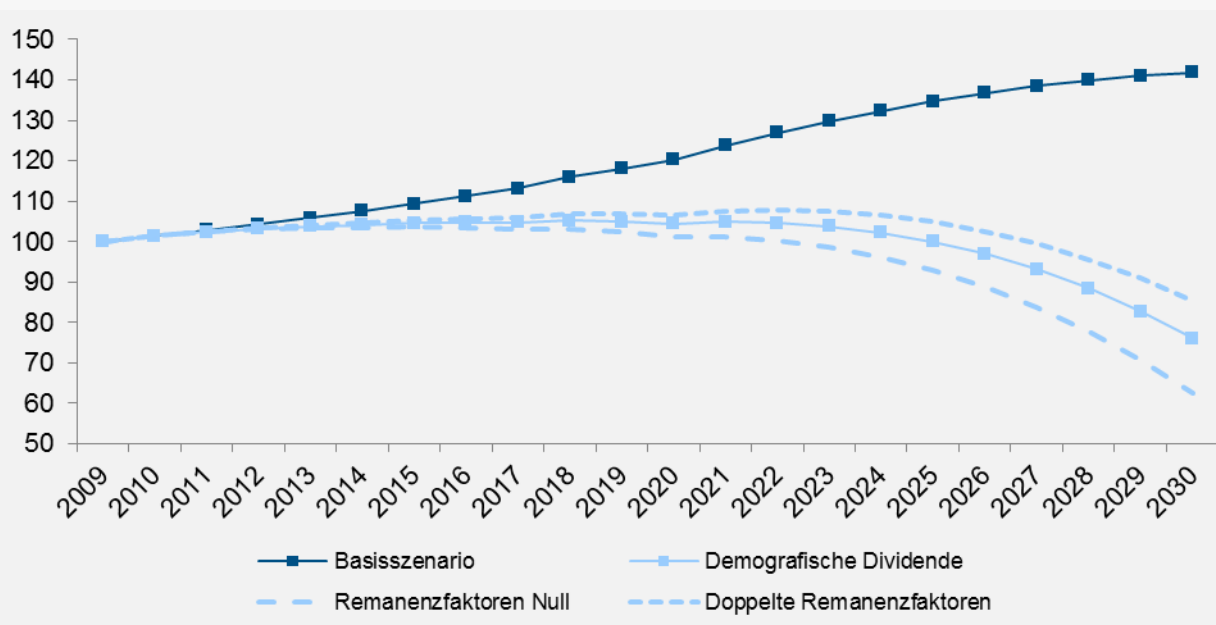
Im Basisszenario steigen die bereinigten Einnahmen von 2009 bis 2030 nominal um 6,9 Prozent an. Sie steigen jedoch nicht kontinuierlich, da dem BIP-Wachstum die für die Einnahmen negative Verschiebung der Altersstruktur und die Reduzierung der Sonderbedarfzuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten gegenüberstehen. Bis 2020 ist die Reduzierung der Sonderbedarfzuweisungen abgeschlossen, so dass die Einnahmen in den Jahren 2025 und 2030 sichtbar höher ausfallen als im Jahr 2020. Der Steueranteil an den Einnahmen steigt durch die Reduzierung der Zuweisungen und sinkt nach 2020 wieder etwas. Analog sinkt der Anteil der Gesamttransfers bis 2020 deutlich und steigt danach marginal an (allerdings erst in der zweiten Nachkommastelle). Der Anteil aus Transfers im Rahmen des Länderfinanzausgleichs steigt kontinuierlich sogar deutlicher als der Steueranteil, da die Finanzkraft Brandenburgs durch die negative demografische Entwicklung weniger wächst als die Finanzkraft im übrigen Deutschland.

Die bereinigten Ausgaben steigen im selben Zeitraum um 4,7 Prozent, was allein auf das Wachstum der Personalausgaben zurückzuführen ist, da alle anderen Ausgaben per Annahme konstant gehalten werden. Dementsprechend steigt auch der Anteil der Personalausgaben, während der Anteil der Ausgaben, die potenziell mit dem „Aufbau Ost“ verbunden sind (Sachinvestitionen und Zahlungen an Dritte, zu denen auch Zuschüsse für Investitionen zählen), sinkt. Allerdings steigen aufgrund des Schuldenanstiegs im Endeffekt zusätzlich die Zinsausgaben an.

Im Basisszenario übersteigen Brandenburgs Ausgaben in jedem Jahr die Einnahmen, so dass die Schulden von 19 Milliarden Euro im Jahr 2009 auf 23,9 Milliarden Euro im Jahr 2030 wachsen. Im Basisszenario kann also das ab 2020 geltende Neuverschuldungsverbot für Bundesländer nicht eingehalten werden. Da gleichzeitig die Einwohnerzahl sinkt, steht einem Anstieg der Schulden um 26 Prozent ein Anstieg der Schulden pro Einwohner um 42 Prozent gegenüber.

In Abbildung 5-1 sind die Schulden pro Einwohner im Jahr 2009 auf 100 normiert. Abgebildet ist die Entwicklung des Schuldenstands pro Einwohner bis zum Jahr 2030 im Basisszenario und in drei Szenarien, in denen die durch den Rückgang der Bevölkerung frei werdenden Mittel nicht reinvestiert, sondern gespart werden.

Abbildung 5-1: Basisszenario/Szenarien mit demografischer Dividende Brandenburg
Schulden je Einwohner



Quelle: IW Consult

Das **Szenario mit demografischer Dividende** beruht auf den Remanenzfaktoren, die auf Basis der in Abschnitt 4.3 angesprochenen Studie festgelegt wurden. Für die Personalausgaben wird weiterhin ein Wachstum von 0,5 Prozent jährlich unterstellt. Für alle anderen Ausgabenarten wird nach Bereichen differenziert. Der Remanenzfaktor für den Bereich Finanzwirtschaft ist mit durchschnittlich 0,53 am höchsten, da zu diesem Bereich der Schuldendienst dazu gehört. Beim Schuldendienst kann nicht mit einer demografischen Dividende gerechnet werden – die Zins- und Tilgungszahlungen sind nicht von der Bevölkerungsgröße abhängig. Für die infrastrukturauffinen Bereiche beträgt der durchschnittliche unterstellte Remanenzfaktor 0,15. Innerhalb dieses Bereichs beträgt der höchste Remanenzfaktor 0,3 für die kommunalen Gemeinschaftsdienste, zu denen die Straßenreinigung und -beleuchtung und die Abwasser- und Abfallbeseitigung zählen. Im

Bereich Förderungen sind die Remanenzfaktoren geringer (im Durchschnitt 0,13), da die Förderungen stärker von der Größe der Bevölkerung abhängen. Noch größer ist diese Abhängigkeit im Bereich Transfers, so dass hier der durchschnittliche Remanenzfaktor nur 0,06 beträgt. Bei den Transfers ist also die größte demografische Dividende zu erwarten. Dabei wird auch berücksichtigt, dass einige Transfers sehr stark von der Alterszusammensetzung der Bevölkerung abhängen.

Zur Erinnerung: ein Remanenzfaktor von Null impliziert, dass die Pro-Kopf-Ausgaben bei einem Rückgang der Bevölkerung konstant bleiben, während Remanenzfaktoren größer als Null mit einem Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben gleichzusetzen sind. Zum Vergleich ist der Verlauf der Schulden pro Einwohner abgebildet, der sich ergeben würde, wenn alle Remanenzfaktoren Null wären – das entspräche der maximal möglichen demografischen Dividende. Daneben wird auch der Verlauf gezeigt, der sich ergeben würde, wenn alle Remanenzfaktoren bis auf den für den Schuldendienst, der nicht weiter erhöht werden kann, verdoppelt würden.

Wie aus der Abbildung ersichtlich ist, implizieren auch die „doppelten“ Remanenzfaktoren deutliche Ersparnispotenziale im Vergleich zum Basisszenario mit konstanten Ausgaben. Da das Wachstum der Gesamtausgaben sich aus dem Wachstum der Bevölkerung und dem Wachstum der Pro-Kopf-Ausgaben zusammensetzt, bleiben bei einem Rückgang der Bevölkerung die Gesamtausgaben nur dann konstant, wenn der Remanenzfaktor größer als eins ist, und zwar $RF = 1/(1+n)$, ansonsten gehen sie zurück. Deshalb bestehen selbst im Szenario mit doppelten Remanenzfaktoren enorme Unterschiede zum Basisszenario mit konstanten Ausgaben.

Tabelle 5-5 fasst die Eckdaten für das Szenario mit demografischer Dividende zusammen. Im Szenario mit (einfacher) demografischer Dividende können die Schulden bis 2030 auf gut 12,8 Milliarden Euro gesenkt werden, und die Schulden pro Einwohner sinken auf etwa 5.800 Euro, etwa 76 Prozent ihres Ausgangswerts. Die Reduzierung der Ausgaben hat einen leichten Rückkopplungseffekt auf die Einnahmen, da bestimmte Zuweisungen an die Höhe der Investitionen gebunden sind. Es wird angenommen, dass die sonstigen Einnahmen der Kapitalrechnung um die Hälfte des Betrags sinken, um den die Sachinvestitionen sinken. In diesem Szenario steigt der Anteil der Personalausgaben deutlicher als im Basisszenario, da für diese Ausgaben weiterhin ein Wachstum von 0,5 Prozent jährlich unterstellt wurde. Der Anteil der mit dem Aufbau Ost verbundenen Ausgaben sinkt demgegenüber etwas stärker. Allerdings wird in diesem Szenario nicht unterstellt, dass die Sparanstrengungen bei diesen Ausgaben größer sind als bei anderen Ausgabenarten.

Tabelle 5-5: Szenario mit demografischer Dividende Brandenburg

Eckdaten

	2009	2015	2020	2025	2030
Bereinigte Einnahmen	12.404	12.439	12.319	12.802	13.204
Steuern vor Umsatzsteuer	28,0	30,5	32,6	32,1	31,6
Transfers	32,8	28,5	24,4	25,1	25,5
LFA-Transfers	12,4	13,3	14,9	15,9	16,6
Bereinigte Ausgaben	12.571	12.377	12.305	12.159	11.824
Personalausgaben	29,5	30,9	31,8	33,0	34,8
Aufbau Ost	16,4	16,0	15,8	15,6	15,4
Schulden	19.011	19.256	18.804	17.490	12.848
Schulden pro Einwohner	7.557	7.899	7.891	7.556	5.753

Transfers: Zuweisungen von Bund und Ländern
LFA-Transfers: Umsatzsteuervorgewegausgleich, Länderfinanzausgleich i. e. S., Bundesergänzungszuweisungen
Aufbau Ost: Sachinvestitionen, Zahlungen an Dritte

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben und Schulden in Millionen Euro
Schulden pro Einwohner in Euro
Übrige Angaben in Prozent

Quelle: IW Consult

Der prognostizierte Bevölkerungsrückgang in Brandenburg impliziert also in gewisser Hinsicht auch Chancen für die öffentlichen Finanzen. Wenn die frei werdenden Mittel nicht vollständig reinvestiert werden, ist es möglich, bis zum Jahr 2020 ohne Neuverschuldung auszukommen, wie das Szenario mit demografischer Dividende verdeutlicht.

Im **Wachstumsszenario** wächst das nominale BIP sowohl in Brandenburg als auch in allen anderen Bundesländern mit einer Rate von drei Prozent statt zwei Prozent jährlich.

Dementsprechend steigen auch die Steuereinnahmen pro Kopf mit dieser höheren Rate. Die übrigen Annahmen werden aus dem Basisszenario übernommen. Insbesondere wird also unterstellt, dass die Personalausgaben mit einer Rate von 0,5 Prozent pro Jahr wachsen und die

Isoliertes Wachstum lohnt sich nicht: Im Basisszenario mit zwei Prozent jährlichem Wachstum der Pro-Kopf-Steuereinnahmen wächst der Schuldenstand pro Einwohner bis 2030 um 42 Prozent, mit nur 1,5 Prozent Wachstum steigt er um 105 Prozent. Wachsen Brandenburg und Deutschland aber mit durchschnittlich drei Prozent, dann sinkt der Schuldenstand um 96 Prozent. Wächst Brandenburg aber isoliert mit drei Prozent, dann steigt der Schuldenstand pro Einwohner um 29 Prozent.

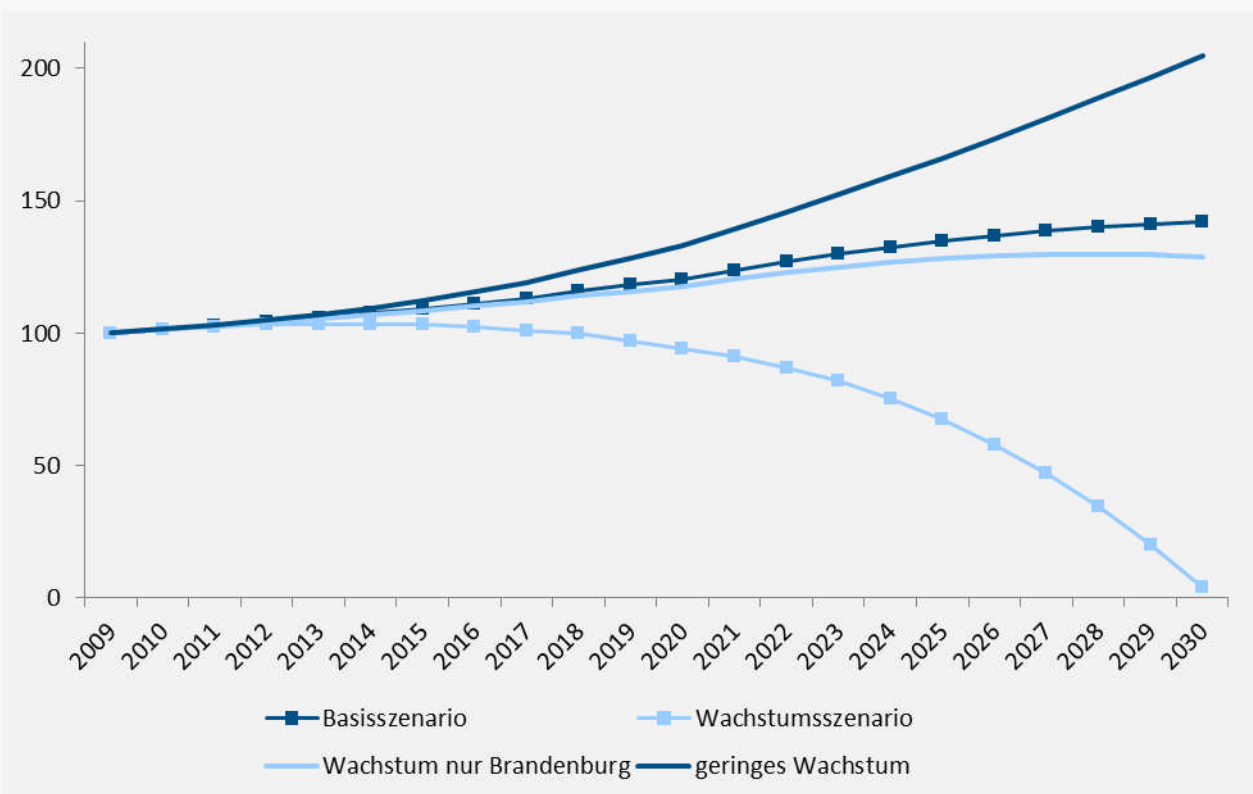
übrigen Ausgaben konstant sind. Abbildung 5-2 vergleicht die Entwicklung der Schulden pro Einwohner in diesem Wachstumsszenario mit der Entwicklung im Basisszenario.

Bei einem unterstellten Wirtschaftswachstum von drei Prozent jährlich ließe sich eine Neuverschuldung bis zum Jahr 2020 auch vermeiden, ohne auf eine Reinvestition der

demografischen Dividende zu verzichten. Unter den hier getroffenen Annahmen wäre ab 2013 keine Neuverschuldung notwendig, und der Schuldenstand könnte bis 2030 um 96 Prozent sinken (siehe Tabelle 5-6). Abbildung 5-2 verdeutlicht zusätzlich, dass es sich für Brandenburg nicht lohnt, isoliert zu wachsen. Würden BIP und Pro-Kopf-Steuererinnahmen in Brandenburg mit einer Rate von drei Prozent wachsen, im übrigen Deutschland aber nur mit zwei Prozent, dann wäre eine Vermeidung von Neuverschuldung im betrachteten Zeitraum nicht möglich. Aufgrund der gestiegenen relativen Wirtschaftskraft würde Brandenburg entsprechend weniger Mittel aus dem Länderfinanzausgleich erhalten. Schließlich zeigt Abbildung 5-2 die Entwicklung der Verschuldung pro Einwohner relativ zum Basisjahr 2009, wenn die Wachstumsrate statt zwei Prozent wie im Basisszenario lediglich 1,5 Prozent jährlich beträgt. Bis 2030 ergäbe sich ein Schuldenstand pro Einwohner, der um 44 Prozent höher läge als im Basisszenario.

Abbildung 5-2: Wachstumsszenario Brandenburg

Schulden je Einwohner



Quelle: IW Consult

Tabelle 5-6 verdeutlicht die positive Entwicklung der Einnahmen im Wachstumsszenario – plus 24 Prozent bis zum Jahr 2030, die sich über eine Reduzierung der Schulden auch in der Entwicklung der Ausgaben niederschlägt. In diesem Szenario ist der Finanzierungssaldo ab 2012 positiv, und bis 2020 sind die Zinsausgaben so weit gesunken, dass es trotz eines weiteren Anstiegs der Personalausgaben zu einer Reduzierung der bereinigten Ausgaben kommt.

Da im Wachstumsszenario die Steuereinnahmen in allen Bundesländern mit der gleichen Rate wachsen, vergrößern sich die absoluten Einkommensunterschiede, was dazu führt, dass sich der Anteil der mit dem Länderfinanzausgleich verbundenen Transfers an den bereinigten Einnahmen Brandenburgs deutlicher erhöht als im Basisszenario. Würde Brandenburg isoliert wachsen, dann würde sich dieser Anteil auf 11,3 Prozent verringern.

Der Primärsaldo, der die Zinsausgaben ausklammert, ist in allen betrachteten Szenarien über den gesamten Zeitraum positiv.

Tabelle 5-6: Wachstumsszenario Brandenburg

Eckdaten

	2009	2015	2020	2025	2030
Bereinigte Einnahmen	12.404	12.924	13.295	14.341	15.374
Steuern vor Umsatzsteuer	28,0	31,0	33,4	33,1	32,9
Transfers	32,8	28,2	24,2	24,8	25,2
LFA-Transfers	12,4	13,6	15,4	16,6	17,6
Bereinigte Ausgaben	12.571	12.675	12.707	12.633	12.342
Personalausgaben	29,5	30,1	30,8	31,8	33,3
Aufbau Ost	16,4	16,3	16,2	16,3	16,7
Schulden	19.011	19.000	16.910	11.768	689
Schulden pro Einwohner	7.557	7.794	7.097	5.085	309

Transfers: Zuweisungen von Bund und Ländern
LFA-Transfers: Umsatzsteuervorgewegausgleich, Länderfinanzausgleich i. e. S., Bundesergänzungszuweisungen
Aufbau Ost: Sachinvestitionen, Zahlungen an Dritte

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben und Schulden in Millionen Euro
Schulden pro Einwohner in Euro
Übrige Angaben in Prozent

Quelle: IW Consult

Für das Szenario mit einer **Bevölkerungsstabilisierung** relativ zu Gesamtdeutschland wird wieder ein Wachstum des nominalen BIP und der Pro-Kopf-Steuereinnahme von zwei Prozent jährlich unterstellt. Die Bevölkerung in Brandenburg schrumpft mit der gleichen Rate wie die gesamtdeutsche Bevölkerung. Weiterhin wird angenommen, dass sich auch die Steuereinnahmen mit der gleichen Rate verändern wie in Gesamtdeutschland. Diese Veränderungsrate ergibt sich wiederum aus dem unterstellten Wachstum der Pro-Kopf-Steuereinnahmen und der

Hinweis: Wollte man im Szenario mit Bevölkerungsstabilisierung eine demografische Dividende ausweisen, müsste man berücksichtigen, dass sich diese durch den Stopp der Bevölkerungsabwanderung in andere Bundesländer verringert.

prognostizierten Veränderung der Bevölkerungsgröße und -struktur in Deutschland.

Im Ergebnis wäre auch ohne größere Sparanstrengungen eine Reduzierung des Schuldenstands bis 2030 möglich, wenn sich die Bevölkerung und die Einnahmen Brandenburgs in den kommenden 20 Jahren mit den gesamtdeutschen Raten verändern würden, wie aus Tabelle 5-7 ersichtlich wird. In diesem Szenario ist allerdings noch bis 2019 eine jährliche Neuverschuldung notwendig.

Tabelle 5-7: Szenario mit Bevölkerungsstabilisierung Brandenburg

Eckdaten

	2009	2015	2020	2025	2030
Bereinigte Einnahmen	12.404	12.622	12.662	13.373	14.042
Steuern vor Umsatzsteuer	28,0	30,7	33,3	33,8	34,0
Transfers	32,8	28,4	23,9	23,7	23,4
LFA-Transfers	12,4	13,4	14,7	14,9	15,1
Bereinigte Ausgaben	12.571	12.695	12.808	12.899	12.879
Personalausgaben	29,5	30,1	30,6	31,1	32,0
Aufbau Ost	16,4	16,2	16,1	16,0	16,0
Schulden	19.011	19.773	20.064	19.549	15.839
Schulden pro Einwohner	7.557	7.948	8.130	8.005	6.581

Transfers: Zuweisungen von Bund und Ländern
LFA-Transfers: Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich i. e. S., Bundesergänzungszuweisungen
Aufbau Ost: Sachinvestitionen, Zahlungen an Dritte

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben und Schulden in Millionen Euro
Schulden pro Einwohner in Euro
Übrige Angaben in Prozent

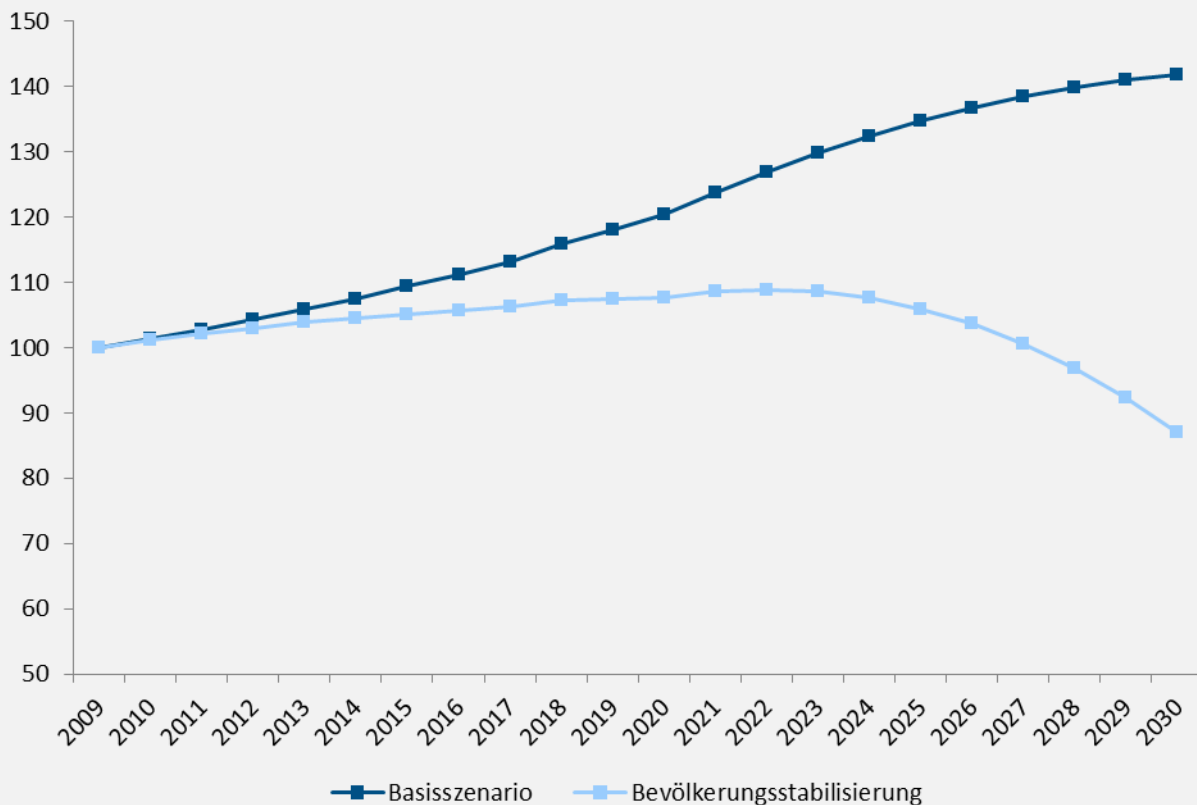
Quelle: IW Consult

Die deutlich positivere Entwicklung der Steuereinnahmen führt zu einem Anstieg des Anteils der Steuern vor Umsatzsteuer an den bereinigten Einnahmen von 28 Prozent auf 34 Prozent, dem stärksten Anstieg des Steueranteils in den betrachteten Szenarien. Durch das Abschmelzen der Sonderbedarfzuweisungen machen die Transfers im Rahmen des Länderfinanzausgleichs 2030 mit 15,1 Prozent ebenfalls einen größeren Anteil an den Einnahmen aus als 2009 mit 12,4 Prozent.

Abbildung 5-3 illustriert die Entwicklung der Schulden pro Einwohner bei einer Bevölkerungsstabilisierung relativ zu Gesamtdeutschland. Immerhin würde sich von 2009 bis 2030 ein Rückgang der Schulden pro Einwohner um knapp 13 Prozent ergeben, was gegenüber dem Basisszenario einem um 63 Prozent geringeren Schuldenstand pro Einwohner entspricht. Dieser große Unterschied kommt auch dadurch zustande, dass die Zahl der Einwohner, an der die

Nachhaltigkeit der Verschuldung gemessen wird, größer ist als im Basisszenario. Der absolute Schuldenstand sinkt von 2009 bis 2030 um 17 Prozent. Gegenüber dem Basisszenario ist der „Endstand“ damit um 34 Prozent geringer.

Abbildung 5-3: Szenario mit Bevölkerungsstabilisierung Brandenburg
Schulden je Einwohner

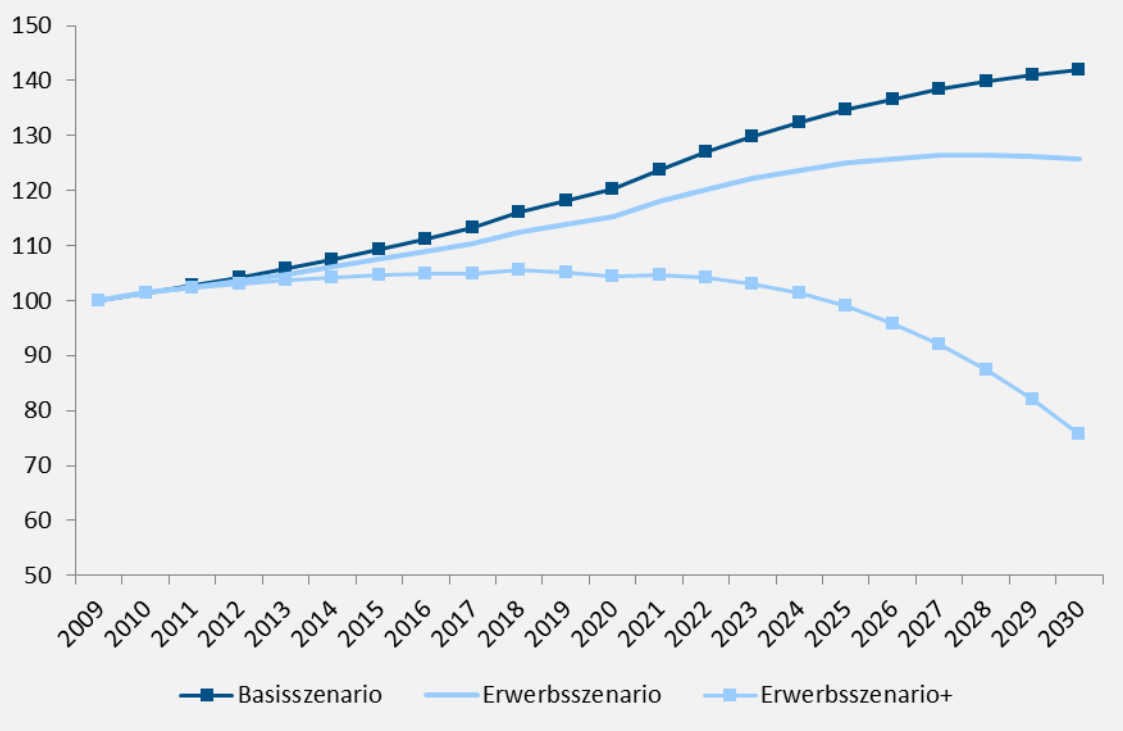


Quelle: IW Consult

Für die bisherigen Szenarien wurde angenommen, dass der relative Beitrag verschiedener Altersgruppen zu den Aufkommen aus verschiedenen Steuern über die Zeit konstant ist. Wie in Abschnitt 4.4 argumentiert wurde, ist eine Abweichung von dieser Annahme durchaus plausibel. Wenn kürzere Ausbildungszeiten und spätere Renteneintritte zu einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung bei den unter 30-jährigen und den über 50-jährigen führen, dann steigen auch die Beiträge dieser Altersgruppen relativ zu den Beiträgen der 30- bis 50-jährigen. Wenn weniger Menschen arbeitslos sind, steigen die Beiträge aller Altersgruppen zum Einkommensteueraufkommen. Dieser Effekt spielt für Berlin noch eine deutlich größere Rolle, da dort nicht nur die Arbeitslosenquote höher, sondern auch die Erwerbstätigenquote deutlich geringer ist als in Gesamtdeutschland. Schließlich erhöht sich durch einen Anstieg der Erwerbseinkommen nicht nur das Einkommensteueraufkommen, sondern auch die Einkommen aus anderen Steuern, bspw. weil mehr konsumiert wird.

Im **Erwerbsszenario** für Brandenburg wird angenommen, dass sich der Pro-Kopf-Beitrag der 50- bis 65-jährigen zum Einkommensteueraufkommen bis 2030 an den Pro-Kopf-Beitrag der 30- bis 50-jährigen angleicht. Die Pro-Kopf-Beiträge in der Altersgruppe der 19 bis 30-jährigen wachsen bis 2030 mit der gleichen Rate wie die der 50- bis 65-jährigen, während die der 65- bis 80-jährigen mit dieser Rate wachsen, da insbesondere bei den Beiträgen der 65- und 66-jährigen ein Anstieg zu erwarten ist. Diese Annahmen gelten sowohl für Brandenburg als auch für das übrige Deutschland. Auswirkungen der höheren Erwerbsbeteiligung auf weitere Steuern oder auf die Ausgaben werden in diesem Szenario erst einmal nicht berücksichtigt. Wie Abbildung 5-4 zeigt, ergibt sich dann durch die Erhöhung der Erwerbstätigkeit eine Verbesserung in der Verschuldung pro Einwohner, die aber nicht für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte ausreicht.

Abbildung 5-4: Erwerbsszenario Brandenburg
Schulden je Einwohner



Quelle: IW Consult

Abbildung 5-4 zeigt zusätzlich ein „**Erwerbsszenario+**“, das hinsichtlich seiner Annahmen optimistischer ist. Im Erwerbsszenario+ erhöht sich in Brandenburg auch der durchschnittliche Beitrag eines zwischen 30- und 50-jährigen zum Einkommensteueraufkommen, und zwar bis 2030 um 2,8 Prozent. Das entspricht dem Prozentsatz, um den sich die (ohnehin hohe) Erwerbsbeteiligung in Brandenburg erhöhen müsste, um das deutschlandweit höchste Niveau zu erreichen, das Bayern verzeichnet. Der Pro-Kopf-Beitrag in der Gruppe der 50- bis 65-jährigen gleicht sich an diesen neuen Beitrag ebenfalls bis 2030 an, während die Beiträge in der jüngeren

Altersgruppe mit der gleichen Rate und in der älteren Altersgruppe mit 2/15 dieser Rate wachsen. Für das übrige Deutschland werden lediglich die Zuwächse aus dem etwas pessimistischeren Erwerbsszenario unterstellt. Zusätzlich wird angenommen, dass sich das Umsatzsteueraufkommen erhöht, und zwar um den Wachstumsfaktor des Einkommensteueraufkommens. In der Realität würde das Umsatzsteueraufkommen wohl etwas weniger stark steigen. Bei einer gleichzeitigen Vernachlässigung der möglichen positiven Effekte auf andere Steuern erscheint diese Vereinfachung jedoch zulässig. Schließlich sinken im Erwerbsszenario+ die Ausgaben: Die sonstigen Erstattungen, zu denen die sozialen Transfers gehören, sinken bis 2030 auf das Niveau der Flächenländer West. In diesem Zusammenhang muss wiederum ein Rückkopplungseffekt auf die Einnahmen berücksichtigt werden. Da Brandenburg nur etwa 95 Prozent seiner Sozialausgaben selbst trägt, sinken die bereinigten Einnahmen um etwa fünf Prozent der Reduktion in den sonstigen Erstattungen. Außerdem erhält Brandenburg aufgrund seiner strukturellen Arbeitslosigkeit aus Bundesmitteln Sonderbedarfzuweisungen, die ebenfalls sinken würden, wenn sich die Erwerbstätigkeit erhöht.

Da die Veränderungen im pessimistischeren Erwerbsszenario gegenüber dem Basisszenario nur klein sind, wird im Folgenden stattdessen die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Erwerbsszenario+ skizziert.

Tabelle 5-8: Erwerbsszenario+ Brandenburg
Eckdaten

	2009	2015	2020	2025	2030
Bereinigte Einnahmen	12.404	12.534	12.460	12.971	13.411
Steuern vor Umsatzsteuer	28,0	30,6	32,8	32,4	32,1
Transfers	32,8	28,3	24,0	24,7	25,0
LFA-Transfers	12,4	13,2	14,7	15,6	16,3
Bereinigte Ausgaben	12.571	12.483	12.410	12.313	12.115
Personalausgaben	29,5	30,6	31,6	32,6	34,0
Aufbau Ost	16,4	16,5	16,6	16,7	17,0
Schulden	19.011	19.288	18.800	17.307	12.768
Schulden pro Einwohner	7.557	7.912	7.890	7.477	5.717

Transfers: Zuweisungen von Bund und Ländern

LFA-Transfers: Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich i. e. S., Bundesergänzungszuweisungen

Aufbau Ost: Sachinvestitionen, Zahlungen an Dritte

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben und Schulden in Millionen Euro

Schulden pro Einwohner in Euro

Übrige Angaben in Prozent

Quelle: IW Consult

Tabelle 5-8 fasst die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Erwerbsszenario+ zusammen. Der Schuldenstand beginnt im Jahr 2014 zu sinken und sinkt bis 2030 um insgesamt 33 Prozent. Die Schulden pro Einwohner sinken wegen des Bevölkerungsrückgangs nur um 24 Prozent. Die bereinigten Einnahmen steigen etwas stärker als im Basisszenario, um etwa acht Prozent, und auch die Steuerquote (vor Umsatzsteuer) erhöht sich etwas stärker, auf 32,1 Prozent im Jahr 2030. Da Brandenburg bei den Steuereinnahmen gegenüber Gesamtdeutschland etwas aufholt, steigen die Transfers im Rahmen des Länderfinanzausgleich weniger stark als im Basisszenario. Weil mit der höheren Erwerbsbeteiligung auch geringere soziale Transfers verbunden sind, sinken die Ausgaben der laufenden Rechnung und damit die bereinigten Ausgaben. Der Anteil der Personalausgaben steigt deutlich an, denn für diese Ausgaben wird weiterhin ein jährliches Wachstum von 0,5 Prozent unterstellt. Für die Investitionsausgaben ergeben sich keine Besonderheiten. Die Auswirkungen einer Reduzierung der Investitionsausgaben werden als nächstes im Rahmen eines Sparszenarios betrachtet.

Das **Sparszenario** unterscheidet sich durch Sparanstrengungen bei den Ausgaben der Kapitalrechnung vom Basisszenario. Es wird angenommen, dass die Sachinvestitionen und die Erstattungen an Dritte, die Zuschüsse für Investitionen beinhalten, bis 2030 auf ein mit den Flächenländern West vergleichbares Niveau zurückgehen. Dazu werden die jeweiligen Ausgaben pro Einwohner im Jahr 2008 verglichen, und es wird berechnet, um welchen Prozentsatz die Ausgaben pro Einwohner in Brandenburg pro Jahr zurückgehen müssten, um bis 2030 das Niveau der Flächenländer West zu erreichen. Ein Vergleich der Gesamtausgaben anstelle der Ausgaben pro Einwohner erscheint wenig sinnvoll. Allerdings wird diese Veränderungsrate dann wieder auf die Gesamtausgaben angewendet, um den Effekt der Sparanstrengungen bei den Ausgaben der Kapitalrechnung von der potenziellen demografischen Dividende zu trennen. Bei der Senkung der Investitionsausgaben muss wiederum der Rückkopplungseffekt auf die Einnahmen aus Transfers vom Bund berücksichtigt werden.

Ab wann genau die Ersparnisse ausreichen, um eine Neuverschuldung zu vermeiden, ist davon abhängig, wie sich der Ausgabenrückgang über die Zeit verteilt. Da die Sonderbedarfszuweisungen bis 2020 relativ kontinuierlich zurückgehen, könnte man auch unterstellen, dass bis zu diesem Jahr auch die Investitionsausgaben kontinuierlich zurückgefahren werden. Um bis 2020 auf die Investitionen auf das Niveau der westdeutschen Flächenländer zu gelangen, wären natürlich größere Sparanstrengungen erforderlich. Aber auch der hier unterstellte Rückgang von 0,53 Prozent jährlich bei den Sachinvestitionen und 2,8 Prozent jährlich bei den Zahlungen an Dritte ist ausreichend, um das ab 2020 geltende Neuverschuldungsverbot einzuhalten. Die Schulden steigen bis 2018 weiter an, sinken dann aber um etwa 15 Prozent bis 2030 gegenüber 2009. Die Eckdaten des Sparszenarios sind in Tabelle 5-9 zu finden.

Tabelle 5-9: Sparszenario Brandenburg

Eckdaten

	2009	2015	2020	2025	2030
Bereinigte Einnahmen	12.404	12.442	12.319	12.802	13.210
Steuern vor Umsatzsteuer	28,0	30,5	32,6	32,1	31,6
Transfers	32,8	28,5	24,4	25,1	25,5
LFA-Transfers	12,4	13,3	14,9	15,9	16,6
Bereinigte Ausgaben	12.571	12.485	12.442	12.400	12.284
Personalausgaben	29,5	30,6	31,5	32,4	33,5
Aufbau Ost	16,4	14,8	13,7	12,7	11,9
Schulden	19.011	19.639	19.777	19.304	16.261
Schulden pro Einwohner	7.557	8.056	8.300	8.340	7.281

Transfers: Zuweisungen von Bund und Ländern

LFA-Transfers: Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich i. e. S., Bundesergänzungszuweisungen

Aufbau Ost: Sachinvestitionen, Zahlungen an Dritte

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben und Schulden in Millionen Euro

Schulden pro Einwohner in Euro

Übrige Angaben in Prozent

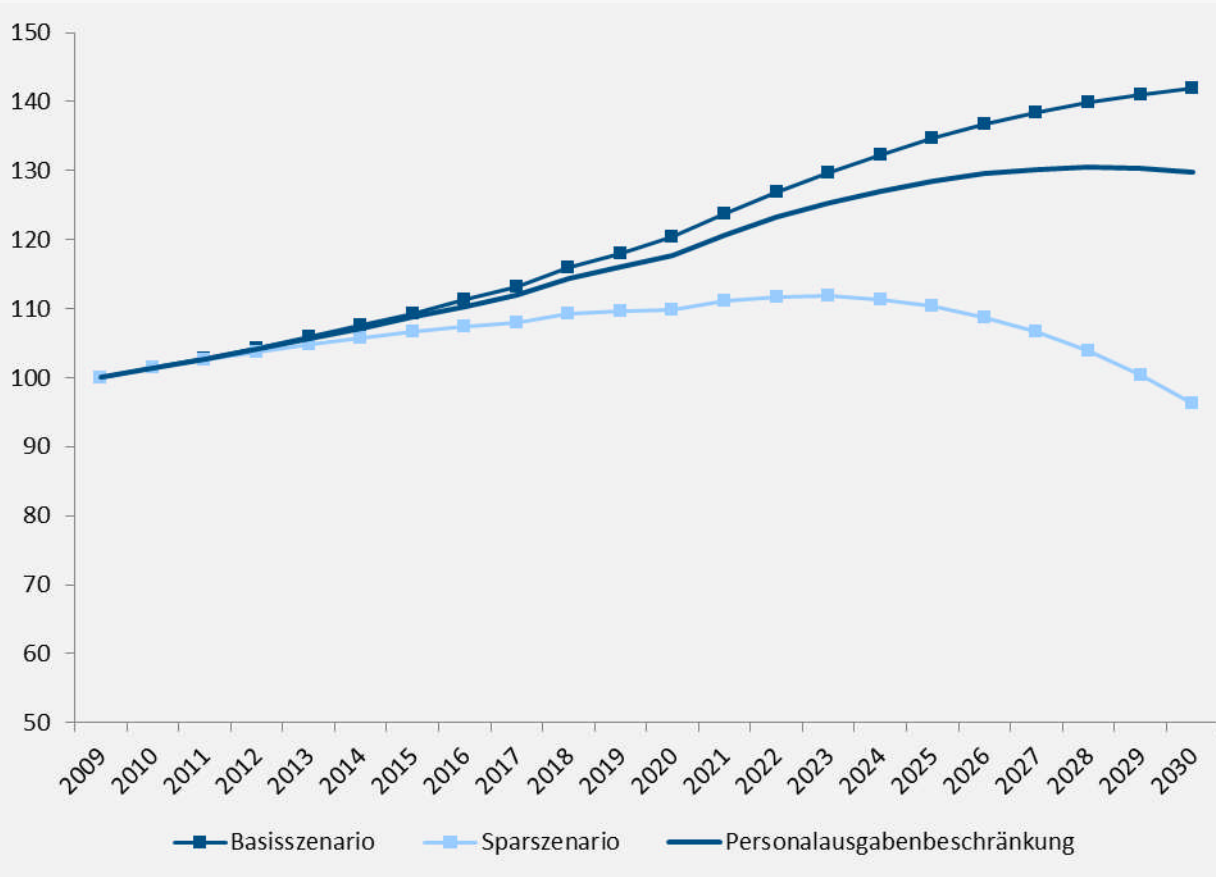
Quelle: IW Consult

Das Sparszenario ist nachhaltig, denn auch die Schulden pro Einwohner können stabilisiert werden. Die Sparanstrengungen sind ausreichend, um das Wachstum der Personalausgaben zu überkompensieren, so dass die bereinigten Ausgaben kontinuierlich sinken. Im Jahr 2030 sind sie mit 12,3 Milliarden Euro gut zwei Prozent geringer als im Jahr 2009. Die Ausgaben, die in Verbindung mit dem Aufbau Ost gebracht werden können, sinken bis 2030 um 29 Prozent, und ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben sinkt von 16,4 Prozent auf 11,9 Prozent. Aufgrund der Rückkopplung der Ausgaben auf die Fördermittel sinkt der Anteil aller Transfers an den bereinigten Ausgaben etwas stärker als im Basisszenario.

Abbildung 5-5 vergleicht das Sparszenario nicht nur mit dem Basisszenario, sondern auch mit einem Szenario, in dem anstelle einer Senkung der Investitionsausgaben das Personalausgabenwachstum stärker beschränkt wird, auf 0,3 Prozent statt 0,5 Prozent jährlich.

Hinweis: Eine Beschränkung des Personalausgabenwachstums auf 0,3 Prozent jährlich als einzige Maßnahme ist nicht ausreichend, um ein nachhaltiges Verschuldungsniveau zu erreichen.

Abbildung 5-5: Sparszenario Brandenburg
Schulden je Einwohner



Quelle: IW Consult

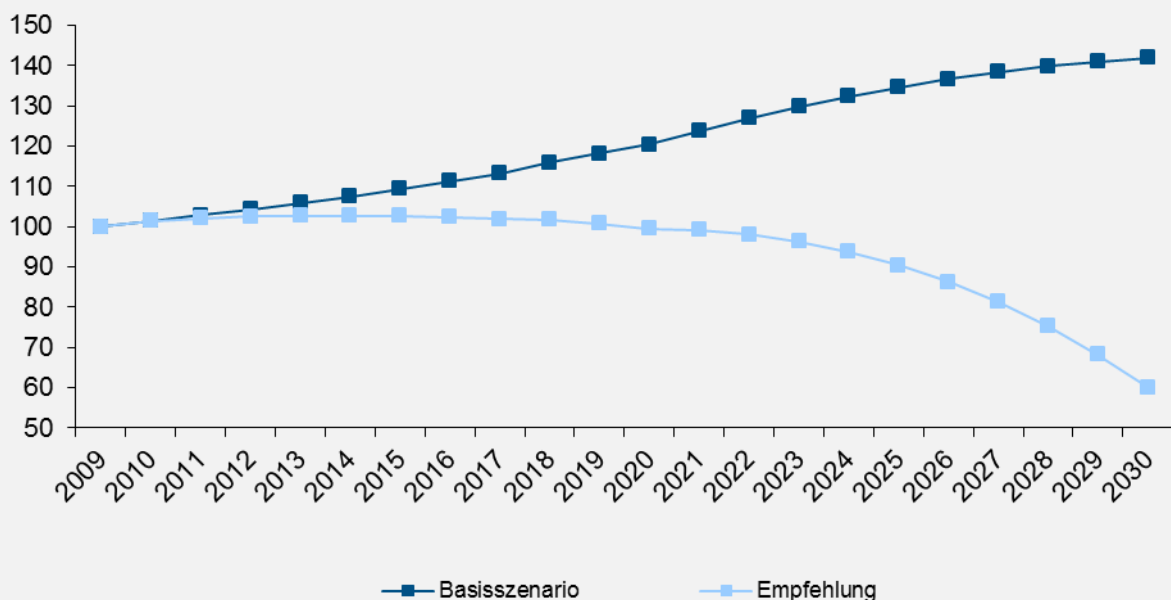
Dem Basisszenario für Brandenburg wurden bisher fünf alternative Szenarien gegenübergestellt, die sich jeweils in einer bestimmten Annahme vom Basisszenario unterschieden. Es stellt sich die Frage, welches dieser Alternativszenarien für Brandenburg realistisch und insbesondere aus eigener Kraft erreichbar ist.

Wie gezeigt wurde, hat ein isoliertes Wirtschaftswachstum in Brandenburg nur einen geringen positiven Effekt. Da das durchschnittliche deutsche Wachstum nur in sehr geringem Maße von wirtschaftspolitischen Maßnahmen in Brandenburg abhängt, kann das Wachstumsszenario nicht Teil einer Politikempfehlung sein. Es seien aber zwei Dinge angemerkt. Erstens kann die Rate des Wirtschaftswachstums die Steuereinnahmen und damit die öffentlichen Finanzen sehr stark positiv oder negativ beeinflussen. Zweitens ist eine BIP-Wachstumsrate von zwei Prozent nominal jährlich für den betrachteten Zeitraum von 20 Jahren sicherlich nicht übermäßig pessimistisch. Durch das Aufholwachstum nach der Wirtschaftskrise wird die Wachstumsrate in den ersten Jahren des betrachteten Zeitraums jedoch wahrscheinlich die Zwei-Prozent-Marke übertreffen.

Auch zur Erreichung einer relativen Stabilisierung der Brandenburger Bevölkerung kann die Landes- und Kommunalpolitik nur indirekt beitragen. Sicherlich spielen die öffentliche Infrastruktur und die Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle für Migrationsentscheidungen. Die Entscheidung über den Wohnort hängt aber noch von vielen weiteren Faktoren ab, insbesondere vom Angebot an Arbeitsplätze, so dass eine Stabilisierung der Bevölkerung nicht durch politische Maßnahmen sichergestellt werden kann. Bei der Diskussion der Handlungsempfehlungen in Kapitel 7 wird auf diese Punkte noch näher eingegangen.

Wie die Landesregierung in ihrem Finanzplan schreibt, hat sie den größten Gestaltungsspielraum bei den Ausgaben. Der prognostizierte Bevölkerungsrückgang eröffnet außerdem zumindest in begrenztem Maße Sparpotenziale für das Land und seine Kommunen. Schließlich ist zu erwarten, dass die Erwerbstätigkeit in Zukunft ansteigen wird, wenn auch diese Entwicklung nur in begrenztem Maße durch die Politik beeinflusst werden kann. Für ein realistisches Szenario wird deshalb unterstellt, dass die demografische Dividende nicht reinvestiert, sondern gespart wird, dass nur die Personalausgaben (mit 0,5 Prozent jährlich) steigen und dass sich die relativen Beiträge der jüngeren und älteren Altersgruppen zum Einkommensteueraufkommen so verbessern wie im pessimistischeren der beiden Erwerbsszenarios. Es ergibt sich dann ein Verlauf der Schulden pro Einwohner wie in Abbildung 5-6.

Abbildung 5-6: Empfehlung Brandenburg
Schulden je Einwohner



Quelle: IW Consult

Abbildung 5-6 zeigt, dass sich durch einen moderaten Anstieg der Einkommensteuern in Brandenburg und im übrigen Deutschland und durch eine Ersparnis der demografischen Dividende die Verschuldung pro Einwohner auf einen positiven Pfad bringen lässt. In diesem realistischen Szenario können die Schulden ab 2012 abgebaut werden und sinken bis 2030 um 47 Prozent. Auch die Schulden pro Einwohner sinken trotz der negativen Bevölkerungsentwicklung deutlich um 40 Prozent. Aus Tabelle 5-10 ist ersichtlich, dass die Begrenzung der Schulden sowohl auf einen Einnahmenanstieg von 12,4 Milliarden Euro auf 13,4 Milliarden Euro zurückzuführen ist, als auch auf einen Rückgang der Ausgaben von 12,6 Milliarden Euro auf 11,7 Milliarden Euro. Da Brandenburg aber im Vergleich zu Gesamtdeutschland nicht aufholt, steigt außer dem Anteil der Steuern an den Einnahmen auch der Anteil der LFA-Transfers, während der gesamte Transferanteil aufgrund der sinkenden Sonderbedarfszuweisungen sinkt.

Aufgrund der Annahme, dass die Personalausgaben in Zukunft ansteigen, steigt auch ihr Anteil an den Ausgaben, während die Anteile anderer Ausgabenkategorien, so auch der Investitionen und der Investitionsförderung, zurückgehen.

Tabelle 5-10: Empfehlung Brandenburg

Eckdaten

	2009	2015	2020	2025	2030
Bereinigte Einnahmen	12.404	12.515	12.430	12.927	13.349
Steuern vor Umsatzsteuer	28,0	30,5	32,6	32,2	31,8
Transfers	32,8	28,4	24,3	25,0	25,5
LFA-Transfers	12,4	13,3	14,9	16,0	16,7
Bereinigte Ausgaben	12.571	12.367	12.275	12.099	11.724
Personalausgaben	29,5	30,9	31,9	33,2	35,1
Aufbau Ost	16,4	16,0	15,8	15,6	15,5
Schulden	19.011	18.915	17.919	15.817	10.138
Schulden pro Einwohner	7.557	7.759	7.520	6.834	4.539

Transfers: Zuweisungen von Bund und Ländern
 LFA-Transfers: Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich i. e. S., Bundesergänzungszuweisungen
 Aufbau Ost: Sachinvestitionen, Zahlungen an Dritte

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben und Schulden in Millionen Euro
 Schulden pro Einwohner in Euro
 Übrige Angaben in Prozent

Quelle: IW Consult

5.3 Einfluss der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf Brandenburg

Mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedern zur Europäischen Union im Jahr 2004 wurde den bisherigen Mitgliedsländern freigestellt, das Prinzip der **Arbeitnehmerfreizügigkeit** für eine Übergangsfrist von maximal sieben Jahren zu beschränken. In Deutschland wurde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus Estland, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien und Tschechien bis zum 30. April 2011 beschränkt. Damit ist Deutschland das einzige Land außer Österreich, das die volle Übergangsfrist von sieben Jahren genutzt hat. Allerdings hat die Beschränkung nicht zur Folge gehabt, dass Arbeitnehmer aus diesen Ländern in den vergangenen sieben Jahren keine Arbeitsverträge in Deutschland bekommen konnten. Im Gegensatz zu Bürgern der EU-15 brauchten sie dafür aber eine Genehmigung der Bundesagentur für Arbeit. Voraussetzung für eine solche Genehmigung war im Regelfall eine Beschäftigung, für die eine qualifizierte Berufsausbildung erforderlich ist. Gegenüber Arbeitnehmern aus Drittstaaten sollten diese Arbeitnehmer bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen aber bevorzugt werden. Obwohl die Zahl der mittel- und osteuropäischen Immigranten in Deutschland seit 2004 weiter zugenommen hat, hat sich ihr Anteil an der gesamten Emigration aus Ost- und Mitteleuropa in die alten EU-Länder von 60 Prozent auf 20 Prozent verringert.¹⁵ Viele Arbeitnehmer migrierten stattdessen nach Großbritannien oder Irland.

Mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit eng verbunden ist die **Dienstleistungsfreiheit**, die eine (befristete) selbständige Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat erlaubt. Die Dienstleistungsfreiheit ist durch das Arbeitnehmerentsendegesetz insofern eingeschränkt, als Unternehmen, die für die Erbringung von Dienstleistungen in Deutschland Arbeitnehmer beschäftigen, arbeitsrechtliche Minimalstandards einhalten müssen. Dieses Gesetz wird auf verschiedene Branchen angewendet und mit dem Stichtag 30. April 2011 nicht außer Kraft gesetzt. Die unbefristete selbständige Tätigkeit (bspw. durch Gründung eines Unternehmens) wird durch die **Niederlassungsfreiheit** garantiert. Diese unterliegt keinen Beschränkungen.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat in einer aktuellen Studie¹⁶ Daten zur Anzahl der Arbeitsgenehmigungen der Bundesagentur für Arbeit zusammengetragen. Knapp 4.000 polnische Arbeitsverträge wurden im Jahr 2009 abgelehnt. Etwa 40.600 Arbeitsgenehmigungen wurden an polnische Arbeitnehmer erteilt. Hinzu kommen Saisonarbeitnehmer (knapp 185.000 im Jahr 2009), Schausteller, Haushaltshilfen, im Rahmen von Werkverträgen Beschäftigte und Selbständige. Für Unternehmensgründungen durch Angehörige der zehn neuen EU-Länder nennt die Friedrich-Ebert-Stiftung die Zahl von 45.000 im Jahr 2007 gegenüber 20.000 Unternehmensgründungen durch Angehörige der EU-15.

¹⁵ Friedrich-Ebert-Stiftung (2010b), Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. WISO Diskurs

¹⁶ Friedrich-Ebert-Stiftung (2010a), Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union. Rechtliche Rahmenbedingungen und politischer Handlungsbedarf. WISO Diskurs

In Brandenburg gibt es aufgrund der geografischen Nähe zu Polen bereits eine Reihe von Kooperationen. So hat Brandenburg zwei polnische Partnerregionen, die Wojewodschaften Lebusser Land und Westpommern. Das brandenburgische Schulgesetz erlaubt das Erlernen von Polnisch als Fremdsprache ab dem dritten Schuljahr. Allerdings wird diese Möglichkeit bisher nur von wenigen Grundschulen genutzt. In einem Modellprojekt wurden im Jahr 2008 20 polnische Ärzte in Brandenburg qualifiziert.

Es besteht die Hoffnung, dem Fachkräftemangel durch eine verstärkte Anwerbung insbesondere polnischer Arbeitnehmer entgegenzutreten. Die Bildung einer Arbeitsgruppe zum Thema Arbeitnehmerfreizügigkeit (gemeinsam mit der Wojewodschaft Lebusser Land - Lubuskie) wurde vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg für November 2010 angekündigt.¹⁷ Diese Arbeitsgruppe soll bis Ende 2011 Handlungsempfehlungen erarbeiten. Aus Sicht der für Brandenburg diskutierten Szenarien wäre eine verstärkte Anwerbung mittel- und osteuropäischer Arbeitnehmer für längerfristige Tätigkeiten attraktiv. Diese Arbeitnehmer würden die öffentlichen Haushalte in Brandenburg entlasten, weil sie in Brandenburg Einkommensteuern zahlen würden. Die Niederlassung polnischer Arbeitskräfte in Brandenburg wäre noch attraktiver, da sie den prognostizierten Bevölkerungsrückgang mit den im Bevölkerungsszenario diskutierten Konsequenzen mildern würde. Allerdings gibt es mehrere Gründe, die dagegen sprechen, dass die Einführung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit ein Selbstläufer mit entsprechend positiven Auswirkungen wird. So sieht es auch Brandenburgs Arbeitsminister Günter Baaske, der davon ausgeht, dass sich höchstens 3.000 polnische Arbeitnehmer dauerhaft in Brandenburg niederlassen werden.¹⁸

Zum einen gibt es, wie erwähnt, für polnische Arbeitnehmer bisher auch schon die Möglichkeit, eine Arbeitsgenehmigung für Deutschland zu bekommen. Die Genehmigungen stellen natürlich ein bürokratisches Hindernis dar, das ab dem 1. Mai 2011 wegfällt. In einer weiteren Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung¹⁹ wird der Versuch unternommen, das Migrationspotenzial, das durch den Wegfall der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit entsteht, abzuschätzen. Während sich die Migration im Zuge der Wirtschaftskrise deutlich reduziert hat, wird für die Zukunft für Deutschland von einem Potenzial von etwa 50.000 bis 135.000 Personen pro Jahr ausgegangen. Das entspräche einer Zahl von knapp 1 bis 1,5 Millionen Bürgern aus den acht mittel- und osteuropäischen Ländern im Jahr 2020. Dabei stellt die Zahl von 50.000 Immigranten pro Jahr die Untergrenze dar, die sich ergeben würde, wenn der Anteil Deutschlands an den Emigranten der mittel- und osteuropäischen Länder nach Wegfall der Beschränkungen konstant bliebe. Bei der Prognose der Migrationsströme in die 15 alten EU-Länder insgesamt besteht wesentlich weniger Unsicherheit. Hier wird von etwa 250.000 Personen jährlich ausgegangen.

¹⁷ Pressemitteilung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie vom 25. Oktober 2010

¹⁸ Pressemitteilung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie vom 25. Oktober 2010

¹⁹ Friedrich-Ebert-Stiftung (2010b), Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. WISO Diskurs

Für Deutschland als zukünftiges Zielland polnischer Arbeitnehmer spricht, dass sich die deutsche Wirtschaft relativ schnell von der Krise erholt und dass viele Polen deutsch sprechen. Allerdings ist in Großbritannien, anders als in Irland und Deutschland, die Arbeitslosigkeit unter den Immigranten aus den mittel- und osteuropäischen Ländern weniger gestiegen als die der Inländer, so dass Großbritannien als Zielland attraktiv bleibt. Zusätzlich sind die Lohnunterschiede zwischen den EU-15 und Polen deutlich kleiner als noch im Jahr 2004. Zudem arbeiten Polen in Deutschland oft in Tätigkeiten unter ihrem Qualifikationsniveau, was den Anreiz, wegen des höheren Lohnniveaus in Deutschland zu arbeiten, weiter verringert. Dass die Brandenburger Arbeitsgruppe zum Thema Arbeitnehmerfreizügigkeit erst jetzt gegründet wurde, ist sicher gegenüber anderen Regionen in Deutschland ein Wettbewerbsnachteil. So gibt es bspw. im Dreiländereck Deutschland-Polen-Tschechien die Initiative EURES Triregio, wobei EURES ein Portal der EU zur beruflichen Mobilität ist. An dieser Initiative sind Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände aus Sachsen und aus der polnischen und der tschechischen Grenzregion beteiligt. Sie bietet eine Beratung für Arbeitsuchende, Arbeitnehmer und Arbeitgeber an – also auch für deutsche Arbeitnehmer, die eine Erwerbstätigkeit in Polen oder Tschechien aufnehmen wollen.

Dass die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit kein Selbstläufer wird, entspricht auch der Einschätzung der Unternehmen in Deutschland. Dem von der IW Consult im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft durchgeführten Unternehmensvotum von Oktober/November 2010 zufolge²⁰ erwarten nur etwa 20 Prozent der Unternehmen, dass sich die anstehenden Änderungen für sie positiv auf die Rekrutierung von Fachkräften auswirken werden. Bei den Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als fünf Millionen Euro pro Jahr sind es immerhin etwa doppelt so viele. Rund ein Viertel der befragten Unternehmen traut sich diesbezüglich kein Urteil zu. Bei den Unternehmen mit mehr als fünf Millionen Euro Umsatz ist es nur ein Achtel. Das bedeutet aber auch, dass über die Hälfte (und bei den umsatzstarken Unternehmen knapp die Hälfte) der Meinung sind, dass es keine positiven Auswirkungen auf die Rekrutierung von Fachkräften geben wird.

Großes Potenzial ergibt sich aus der Vereinfachung einer Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen. Unter anderem aufgrund fehlender Verfahren zur Bewertung von ausländischen Bildungsabschlüssen arbeiten viele Immigranten in Deutschland in Tätigkeiten, für die sie überqualifiziert sind. Bisher ist die Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen für bestimmte Berufe reglementiert. In anderen Berufen können Arbeitnehmer zwar prinzipiell ohne die Anerkennung ihres Bildungsabschlusses eingestellt werden, aber es stehen den Unternehmen dementsprechend auch keine Informationen zur Bewertung der Qualifikationen von Bewerbern zur Verfügung. In einer aktuellen Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) hat das Institut der Deutschen Wirtschaft Köln gemeinsam mit der IFOK GmbH die Machbarkeit eines Informationsportals zur Anerkennung ausländischer

²⁰ <http://www.deutschland-check.de/unternehmens-umfrage-im-november-2010.html>

Bildungsabschlüsse analysiert.²¹ Ein solches Informationsportal wird vom BMWi in den nächsten drei Jahren als Pilotprojekt aufgebaut. Würden mehr Immigranten in Tätigkeiten arbeiten, die ihrem Qualifikationsniveau entsprechen, wäre zu erwarten, dass sich ihr Einkommen und damit auch ihr Beitrag zum Einkommensteueraufkommen erhöhen. Eine verbesserte Anerkennung erhöht außerdem die Anreize für mittel- und osteuropäische Arbeitnehmer, in Deutschland eine Beschäftigung aufzunehmen.

5.4 Szenarien für Berlin

Die Situation in Berlin unterscheidet sich grundsätzlich von der in Brandenburg. Aufgrund der deutlich positiveren Bevölkerungsprognose entwickeln sich zum einen die prognostizierten Steuereinnahmen deutlich besser. Zum anderen sind Einsparungen aufgrund demografischer Veränderungen nur in viel geringerem Maße möglich. So impliziert eine Alterung der Bevölkerung zwar, dass bspw. im Bildungsbereich gespart werden kann. Da die Gesamtbevölkerung aber kaum zurückgehen wird, sind die Bereiche, in denen gespart werden kann, sehr begrenzt. Hinzu kommt, dass Berlin aufgrund seiner großen Mängel im Bildungsbereich im Vergleich zu anderen Bundesländern verstärkt in Bildung investieren muss. Eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit, die auch durch Bildungsinvestitionen beeinflusst wird, kann mittelfristig die Lage der öffentlichen Haushalte verbessern. Wie oben erwähnt besteht hier für Berlin deutlich mehr Spielraum als für Brandenburg. Die Erwerbstätigenquote (definiert als der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren) liegt mit 64,9 Prozent deutlich unter dem deutschen Schnitt von 70,2 Prozent.

Ein weiterer wichtiger Unterschied ist der derzeitige Schuldenstand. In Berlin beträgt er knapp 18.000 Euro je Einwohner, im Vergleich zu gut 7.000 Euro je Einwohner in Brandenburg. Obwohl auch in Berlin die Primärsalden in den Jahren vor der Wirtschaftskrise positiv waren, führen die Zinsausgaben von momentan etwa 2,4 Milliarden Euro jährlich zu einer deutlich höheren Neuverschuldung. Der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben beträgt derzeit fast elf Prozent im Vergleich zu gut sechs Prozent in Brandenburg.

Eine Übersicht über die Annahmen der verschiedenen Szenarien für Berlin bietet Tabelle 5-11. Im Basisszenario für Berlin wachsen in allen Bundesländern das BIP und die Pro-Kopf-Steuereinnahmen mit einer Rate von zwei Prozent jährlich, genau wie im Basisszenario für Brandenburg. Durch die positivere demografische Entwicklung führt dieses Pro-Kopf-Wachstum allerdings zu einem deutlichen Anstieg der Steuereinnahmen über die nächsten 20 Jahre. Es wird berücksichtigt, dass Berlin zur Haushaltssanierung von 2011 bis 2019 jährlich Konsolidierungshilfen von 80 Millionen Euro erhalten kann.

²¹ BMWi (2010), Machbarkeitsstudie zum Aufbau eines berufs- und länderübergreifenden Informationsportals (Datenbank) zur Erschließung der Beschäftigungspotenziale von Migranten und Migrantinnen

Tabelle 5-11: Annahmen der Szenarien für Berlin

Abweichungen vom Basisszenario

	BIP-Wachstum	Wachstum der Pro-Kopf-Aufkommen aus verschiedenen Steuern	Beiträge verschiedener Altersgruppen zum Einkommensteueraufkommen*	Personalausgabenentwicklung	Entwicklung der übrigen Ausgaben	Bevölkerungsentwicklung
Basisszenario	zwei Prozent p.a.	zwei Prozent p.a.	konstant	+0,3 Prozent p.a.	+0,3 Prozent p.a	laut Prognose
Wachstumsszenario	drei Prozent p.a.	drei Prozent p.a.	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario
Erwerbsszenario+	keine Abweichung vom Basisszenario	Umsatzsteuerwachstum erhöht sich um den Wachstumsfaktor der Einkommensteuer	steigen bei den 19-67-jährigen	keine Abweichung vom Basisszenario	Sonstige Erstattungen sinken bis 2030 auf das Niveau der Flächenländer West; Rückkopplung auf die Einnahmen	keine Abweichung vom Basisszenario
Sparszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	keine Abweichung vom Basisszenario	Zahlungen an Dritte sinken bis 2030 auf das Niveau der Flächenländer West	keine Abweichung vom Basisszenario
Empfehlung	keine Abweichung vom Basisszenario	Umsatzsteuerwachstum erhöht sich um den Wachstumsfaktor der Einkommensteuer	steigen bei den 19-67-jährigen	keine Abweichung vom Basisszenario	Zinsausgaben sinken (Schuldenstand wird durch Einmalzahlung der geplanten Konsolidierungshilfen und durch Verkäufe von Beteiligungen um 1,5 Milliarden Euro gesenkt)	keine Abweichung vom Basisszenario

*relativ zur aufkommensstärksten Altersgruppe

Für die Entwicklung der Ausgaben wird auf den aktuellen Stabilitätsbericht für Berlin zurückgegriffen. Dieser legt fest, dass die Ausgaben in Zukunft nur mit einer Rate von 0,3 Prozent jährlich wachsen dürfen. Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben und ihrer Komponenten im Basisszenario kann aus Tabelle 5-12 entnommen werden. Zusätzlich zum Anteil der Personalausgaben und zum Anteil der mit dem Aufbau Ost verbundenen Ausgaben wird der Anteil der Zinsausgaben ausgewiesen. Die bereinigten Einnahmen steigen bis 2030 um 22 Prozent, die bereinigten Ausgaben nur um 6,9 Prozent. Diese Entwicklung führt allerdings erst 2024 zu einem positiven Finanzierungssaldo, so dass das Neuverschuldungsverbot 2020 trotz Konsolidierungsbemühungen noch nicht eingehalten werden kann und sich der Schuldenstand im Jahr 2030 gegen über 2009 um 8,4 Prozent erhöht.

Tabelle 5-12: Basisszenario Berlin

Eckdaten

	2009	2015	2020	2025	2030
Bereinigte Einnahmen	20.052	20.937	21.507	22.997	24.454
Steuern vor Umsatzsteuer	28,3	30,0	31,8	33,0	33,3
Transfers	38,8	36,4	33,8	32,1	31,8
LFA-Transfers	21,9	23,4	24,6	25,4	25,5
Bereinigte Ausgaben	21.262	21.769	22.206	22.576	22.739
Personalausgaben	29,9	29,4	29,3	29,2	29,3
Aufbau Ost	7,5	7,4	7,3	7,3	7,4
Zinsausgaben	10,6	11,9	12,4	12,6	12,1
Schulden	61.053	66.280	69.544	70.802	66.200
Schulden pro Einwohner	17.801	19.303	20.248	20.708	19.502

Transfers: Zuweisungen von Bund und Ländern
 LFA-Transfers: Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich i. e. S., Bundesergänzungszuweisungen
 Aufbau Ost: Sachinvestitionen, Zahlungen an Dritte

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben und Schulden in Millionen Euro
 Schulden pro Einwohner in Euro
 Übrige Angaben in Prozent

Quelle: IW Consult

Bei einem höheren Wachstum von BIP und Pro-Kopf-Steuererinnahmen oder einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit ist eine Einhaltung des Neuverschuldungsverbots dagegen möglich, wie später dargestellt wird. Da sich die Gesamtbevölkerung Berlin bis 2030 nur wenig verändert, erhöht sich der Stand der Schulden pro Einwohner im Basisszenario nur etwas mehr als der gesamte

Werden Berlin die Konsolidierungshilfen als Einmalzahlung statt über neun Jahre hinweg gewährt, dann steigt der Schuldenstand 2030 gegenüber 2009 nur um 9,1 Prozent statt um 9,6 Prozent. Allerdings wäre diese Maßnahme nicht ausreichend, um bis 2020 eine Neuverschuldung zu vermeiden.

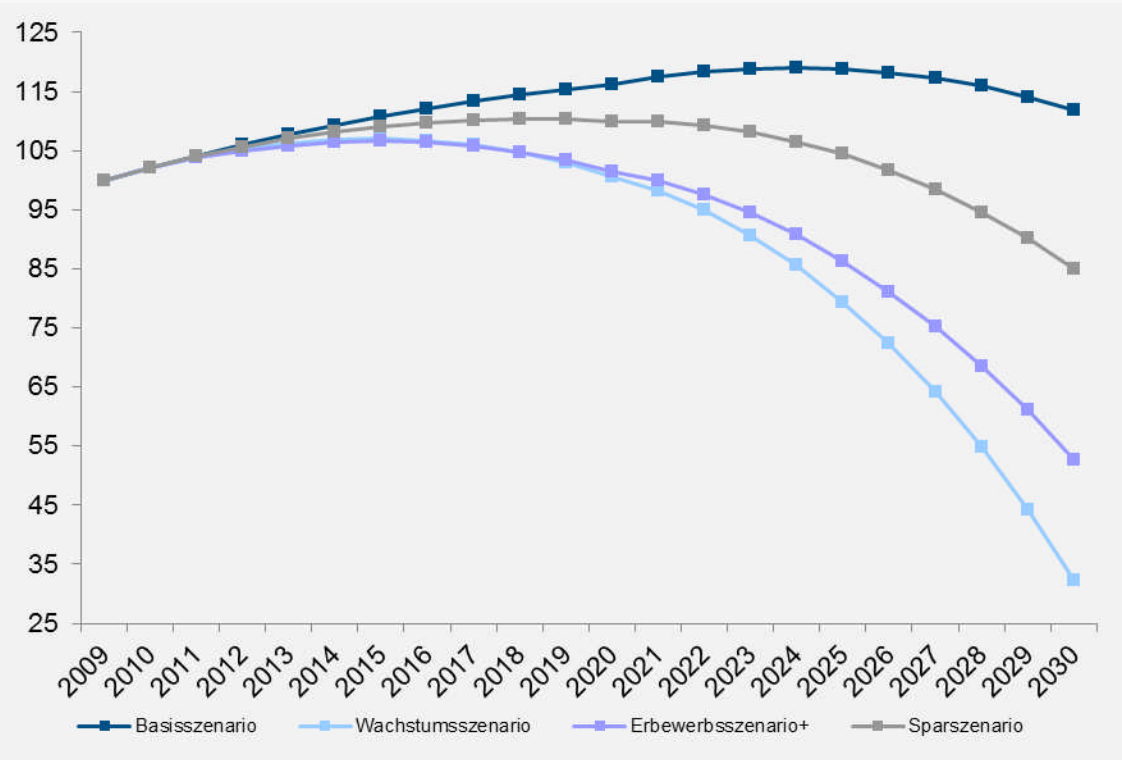
Schuldenstand, und zwar um 9,6 Prozent.

Der Anstieg der Verschuldung erhöht auch den Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben bis 2025 auf 12,6 Prozent. Ab 2026 sinkt der Anteil der Zinsausgaben durch den Abbau der Verschuldung dann wieder. Die steigenden Zinsausgaben verschieben auch die Anteile anderer Ausgabenkategorien – bis 2025 nach unten und in den Jahren danach wieder nach oben.

Im Länderfinanzausgleich wird die Einwohnerzahl Brandenburgs mit 102 Prozent gewichtet („veredelt“), die Einwohnerzahl der Stadtstaaten dagegen mit 135 Prozent. Dementsprechend ist die Finanzkraft Berlins im Vergleich zu den unterstellten notwendigen Ausgaben deutlich geringer als in Brandenburg, und die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich i. w. S. machen einen sehr viel größeren Anteil der Einnahmen aus, im Jahr 2009 21,9 Prozent gegenüber 12,4 Prozent. Die gesamte Transferquote ist auch höher als in Brandenburg, allerdings ist hier der Unterschied weniger ausgeprägt. Das liegt unter anderem daran, dass Berlin im Gegensatz zu Brandenburg keine Zuweisungen „zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit“ erhält.

Abbildung 5-7 zeigt die Entwicklung der Verschuldung pro Einwohner bis 2030 im Basisszenario, bei einem Wachstum von BIP und Pro-Kopf-Steuereinnahmen von drei Prozent in allen Bundesländern und bei einer deutlichen Erhöhung der Erwerbstätigkeit in Berlin verbunden mit einer moderaten Erhöhung im übrigen Deutschland. Zusätzlich illustriert die Abbildung den Effekt von gegenüber der Finanzplanung noch verstärkten Sparbemühungen.

Abbildung 5-7: Vier Szenarien für Berlin
Schulden je Einwohner



Quelle: IW Consult

An der Abbildung ist zu erkennen, dass das Wachstum von BIP und Pro-Kopf-Steuerereinnahmen genau wie in Brandenburg einen riesigen Einfluss auf die öffentlichen Finanzen hat. Aber auch eine deutliche Erhöhung der Erwerbstätigkeit oder verstärkte Sparanstrengungen könnten die Verschuldung pro Einwohner bis 2030 deutlich reduzieren. Aufgrund der hohen Zinsausgaben steigt in allen vier Szenarien die Verschuldung pro Einwohner in den nächsten Jahren noch an. Im Wachstumsszenario und im Erwerbsszenario+ sinkt der gesamte Schuldenstand jedoch ab 2016, im Sparszenario immerhin auch ab 2019. Auch wenn der Schuldenstand nicht sofort gesenkt werden kann, haben verstärkte Konsolidierungsbemühungen einen enormen Einfluss auf die öffentlichen Finanzen. Dies lässt sich nicht nur am Schuldenstand pro Einwohner festmachen, sondern auch an den Zinszahlungen. Wäre der Schuldenstand im Jahr 2009 eine Milliarde geringer gewesen, dann hätte das Land Berlin bis zum Jahr 2030 im Vergleich zum Basisszenario 1,2 Milliarden an Zinszahlungen gespart. Im Erwerbsszenario+ sind es gut 8,6 Milliarden an Zinszahlungen, die bis 2030 weniger ausgegeben werden müssen. Der Handlungsspielraum der Landesregierung bei ihren anderen Ausgaben erhöht sich also deutlich.

Im Folgenden sollen die Annahmen, die den zusätzlichen Szenarien zugrunde liegen, erläutert werden. Das **Wachstumsszenario** unterscheidet sich vom Basisszenario lediglich in der

Wachstumsrate von BIP und Pro-Kopf-Steuereinnahmen. Sowohl in Berlin als auch im übrigen Deutschland werden die Wachstumsraten auf drei Prozent statt zwei Prozent jährlich gesetzt.

Das **Erwerbsszenario** ist ein optimistisches Szenario, das in etwa Brandenburgs Erwerbsszenario+ entspricht. Dementsprechend wird es auch in der Grafik mit „Erwerbsszenario+“ gekennzeichnet. Es unterstellt, dass die Erwerbstätigenquote in Berlin bis 2030 auf das durchschnittliche deutsche Niveau erhöht werden kann, was sich sowohl auf die Einnahmen als auch auf die Ausgaben auswirkt. Der Beitrag der 30- bis 50-jährigen zum Einkommensteueraufkommen steigt proportional zur Erwerbstätigenquote. Außerdem steigt der Beitrag 50- bis 65-jährigen bis 2030 auf den gleichen Wert, ihr Beitrag wächst also mit einer höheren Rate. Auch der Beitrag der 19- bis 30-jährigen zum Einkommensteueraufkommen wächst mit dieser Rate, während der Beitrag der 65- bis 80-jährigen mit 2/15 dieser Rate wächst. Im übrigen Deutschland gleicht sich der Beitrag der 50- bis 65-jährigen dem Beitrag der 30- bis 50-jährigen bis 2030 an. Für die Altersgruppen 19 bis 30 und 65 bis 80 gelten zu Berlin analoge Annahmen. Das Wachstum des Umsatzsteueraufkommens erhöht sich um den Wachstumsfaktor des Einkommensteueraufkommens in Gesamtdeutschland, während die anderen Steuern nicht von der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung berührt sind. Für die Ausgabenseite wird angenommen, dass die sonstigen Erstattungen (zu denen die sozialen Transfers gehören) bis 2030 auf das Niveau der westdeutschen Flächenländer sinken. Auch hier ist eine Rückkopplung der Ausgaben auf die Einnahmen zu berücksichtigen. Berlin erhält zwar keine Sonderbedarfszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit, aber der Anteil der Sozialausgaben, die es selbst tragen muss, beträgt nur etwa 93 Prozent. Dementsprechend werden die bereinigten Einnahmen im Erwerbsszenario jeweils um sieben Prozent der Ausgabensenkung im Vergleich zum Vorjahr reduziert.

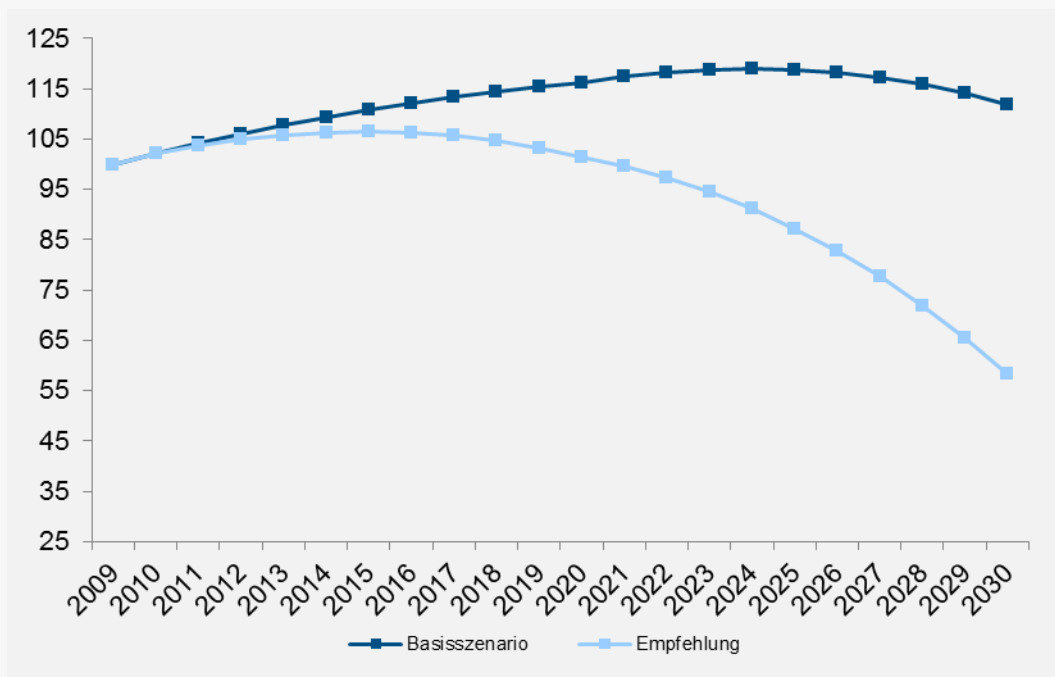
Im **Sparszenario** wird das Personalausgabenwachstum weiter auf 0,3 Prozent jährlich begrenzt. Die Zahlungen an Dritte (darunter Zuschüsse für Investitionen) werden bis 2030 auf das Niveau der Flächenländer West gesenkt, und die übrigen Ausgaben werden konstant gehalten. Die Ausgaben pro Einwohner für Sachinvestitionen liegen schon heute unter dem Niveau der Flächenländer West, weshalb Berlin von der Bundesregierung für seine unsachgemäße Verwendung der Sonderbedarfszuweisungen für den Aufbau Ost kritisiert wird. Dementsprechend ist es unplausibel, diese Ausgaben weiter sinken zu lassen.

Wie sieht ein realistisches Szenario für Berlin aus? Eine Verstärkung der aktuellen Sparanstrengungen erscheint schwierig, insbesondere da die Ausgaben für Sachinvestitionen bereits heute aus Sicht der Bundesregierung zu niedrig sind. Die Gewährung der Konsolidierungshilfen als Einmalzahlung wäre sicherlich sinnvoll, da eins von Berlins Hauptproblemen die hohe Schulden- und damit Zinslast ist. Bei der Diskussion der Handlungsempfehlungen in Kapitel 7 werden weitere Verkäufe von Beteiligungen als mögliche Lösung zur Reduzierung des aktuellen Schuldenstands angesprochen. Berlins zweites

Hauptproblem ist die geringe Erwerbstätigkeit. Deshalb sollte eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit auf jeden Fall Teil eines realistischen Szenarios sein.

Abbildung 5-8 zeigt die Entwicklung der Verschuldung pro Kopf, wenn der heutige Schuldenstand durch Konsolidierungshilfen und den Verkauf von Beteiligungen um 1,5 Milliarden Euro reduziert werden kann und sich zusätzlich die Erwerbstätigkeit bis 2030 so positiv entwickelt, wie im Erwerbsszenario+ unterstellt. Dieses Szenario ist nicht das „realistische Szenario“, sondern eher eine Empfehlung, da es deutliche Veränderungen in mehreren Bereichen voraussetzt.

Abbildung 5-8: Empfehlung Berlin
Schulden je Einwohner



Quelle: IW Consult

6 Die Perspektive der Gemeinden

6.1 Ergebnisse der Bürgermeisterbefragung

In einer umfassenden Kommunalbefragung wurden 163 Bürgermeister von Brandenburgs Gemeinden und Städten sowie von Berliner Bezirken zu den konkreten Herausforderungen in ihrer Gemeinde bzw. Stadt befragt. In diesem Rahmen war es auffällig, wie hoch die Teilnahmequote an der Bürgermeisterbefragung war. Weit über 80 Prozent aller Bürgermeister haben zum einen an der Telefonbefragung teilgenommen und sich zudem dazu bereit erklärt, für tiefer gehende Fallstudien zur Verfügung zu stehen. Ein solch hohes Maß an Engagement ist ungewöhnlich – und damit ermutigend, dass die Verantwortlichen die Zukunft gestalten möchten.

Zur Einordnung der jeweils selbst wahrgenommenen Zukunftsperspektive der Gemeinden und Gemeindeverbände wurden die Bürgermeister zuerst gefragt, wie sie die Attraktivität ihrer Gemeinde als Wirtschaftsstandort und hinsichtlich des Wohn- und Freizeitwertes empfinden.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Bürgermeister vor allem den Wohn- und Freizeitwert ihrer Gemeinden hoch einschätzen (vergleiche Tabelle 6-1). Nur 1,3 Prozent sehen den Wert negativ, jeder fünfte Bürgermeister dagegen ist davon überzeugt, dass der Wohn- und Freizeitwert seiner Gemeinde sehr positiv wahrgenommen wird. Werden die Gemeinden als Wirtschaftsstandort bewertet, so fällt die Einschätzung immer noch insgesamt positiv aus. Mehr als ein Viertel der Bürgermeister sieht ihre Gemeinde gleichwohl kritischer und schätzt dementsprechend die Attraktivität eher negativ ein.

In den Städten ist die Wahrnehmung anders: Hier schätzen die Bürgermeister ihre Städte und Bezirke als Wirtschaftsstandort stärker ein im Vergleich zum Wohn- und Freizeitwert. Kein Verantwortlicher sieht etwas Negatives im Hinblick auf wirtschaftliche Standortfaktoren. Rund ein Fünftel der Bürgermeister schätzt demgegenüber ihre Wohn- und Freizeitwerte negativ ein. In dieser Kategorie sind auch die Wahrnehmungsunterschiede wesentlich größer. Während mit knapp drei Viertel die große Mehrheit der Bürgermeister in den Städten und Bezirken ihren Wirtschaftsstandort positiv bewerten, tun dies nur gut ein Drittel in Bezug auf den Wohn- und Freizeitwert.²²

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass die Gemeinden eher davon überzeugt sind, einen hohen Wohn- und Freizeitwert bieten zu können, während die Städte und Bezirke ihre Standortfaktoren bezüglich der Wirtschaftskraft in den Vordergrund stellen. Aus einer übergeordneten Perspektive ist diese Teilung auch sinnvoll: Die Städte und Bezirke nehmen stärker die Arbeitsortfunktion wahr, während die Gemeinden sich auf die Wohnortfunktion konzentrieren. Die hieraus entstehenden

²² Einschränkung muss hierbei erwähnt werden, dass schon allein die wesentlich kleinere Stichprobe (N=11) zu einer stärkeren Streuung der Werte beiträgt.

Pendlerbeziehungen müssen aber flankiert werden durch eine Erhöhung der Mobilität. Infrastrukturelle Investitionen sind in diesem Rahmen wichtig.

Tabelle 6-1: Attraktivität der Gemeinden und Städte				
Anteile in Prozent, Gemeinden 152 Antworten, Städte/Bezirke 11 Antworten				
	Wohn- und Freizeitwert		Wirtschaftsstandort	
	Gemeinden	Städte/Bezirke	Gemeinden	Städte/Bezirke
sehr positiv	19,7	45,5	14,6	27,3
positiv	78,9	36,4	57,6	72,7
negativ	1,3	18,2	27,2	0,0
sehr negativ	0,0	0,0	0,7	0,0

Quelle: Bürgermeisterbefragung (2010)

Eine weitere Frage bezog sich auf die erwarteten Investitionen in den fünf Bereichen Bildung, Einrichtungen des täglichen Bedarfs, Verwaltung, Gesundheit und Infrastruktur – explizit unter Berücksichtigung des demografischen Wandels. Korrespondierend zu der Attraktivitätseinschätzung erwarten viele Bürgermeister einen Ausbau von infrastrukturellen Bereichen (siehe Tabelle 6-2). Auch hier sind größere Unterschiede zwischen den Gemeinden und den Städten bzw. Bezirken erkennbar.

In den Gemeinden sollen insbesondere der Gesundheitsbereich (ärztliche Versorgung, Apotheken, Seniorenheime, etc.) und die Infrastruktur im engeren Sinne (Internet, Wasserver- und -entsorgung, Abfallentsorgung, etc.) in Zukunft ausgebaut werden. Fast die Hälfte aller Bürgermeister geht davon aus, auch zukünftig in diese Bereiche zu investieren – beim Bereich Bildung ist es immerhin noch jeder Dritte. Ein Großteil der Bürgermeister in den Gemeinden erwartet einen Rückbau im Verwaltungsbereich – hier zeigen sich die Auswirkungen der schwachen Einwohnerprognosen. Ansonsten machen die Ergebnisse deutlich, dass die Bürgermeister nicht gewillt sind, ihre Gemeinden aufzugeben, sondern vielmehr durch weitere Investitionen die Attraktivität so zu erhöhen, um dem demografischen Wandel entgegen zu wirken.

Die Mehrheit der Bürgermeister in den Gemeinden geht aber davon aus, dass in allen angesprochenen Bereichen der Status quo erhalten wird. Angesichts der schrumpfenden Bevölkerungszahlen in vielen Gemeinden heißt das allerdings, dass die investiven Ausgaben pro Kopf eher steigen werden. Vergleicht man diese Ergebnisse mit der Bevölkerungsprognose (siehe Abbildung 3-5), dann gibt es dafür nur zwei Erklärungen: Entweder trauen sich die Bürgermeister zu, die Bevölkerungsprognose zu übertreffen, indem sie ihre Gemeinde in den nächsten Jahren zu einer erhöhten Attraktivität verhelfen, die wiederum Einwohner anzieht. Oder sie planen mit Investitionsniveaus, die sie unabhängig von den demografischen Prognosen festsetzen. Letzteres

wäre riskant, da sich hierdurch die zukünftige Verschuldungslage aufgrund von mangelnden Auslastungen und geringeren Einnahmen verschärfen könnte.

In den Städten und Bezirken, in denen die demografischen Prognosen wesentlich positiver ausfallen als in den Gemeinden insbesondere an den Rändern Brandenburgs, plant keiner der Bürgermeister einen Rückbau im Verwaltungsbereich. In über 80 Prozent der Städte und Bezirke ist auf der anderen Seite aber auch kein Ausbau geplant. Der strukturellen Alterung soll auch in den Städten mit einem Ausbau an Gesundheitsleistungen begegnet werden – daneben wird das Thema Bildung von fast drei Viertel der Bürgermeister als ausbauwürdig betrachtet.

Tabelle 6-2: Zukünftige Investitionen unter Berücksichtigung der Demografie
Anteile in Prozent, Gemeinden 152 Antworten, Städte/Bezirke 11 Antworten

	Ausbau		Status quo		Rückbau	
	Gemeinden	Städte/Bezirke	Gemeinden	Städte/Bezirke	Gemeinden	Städte/Bezirke
Bildung	34,2	72,7	63,8	9,1	2,0	18,2
Täglicher Bedarf	25,0	9,1	71,1	81,8	3,9	9,1
Verwaltung	11,3	18,2	53,0	81,8	35,8	0,0
Gesundheit	46,1	70,0	50,0	20,0	3,9	10,0
Infrastruktur im eng. Sinne	45,1	30,0	46,4	60,0	8,5	10,0

Quelle: Bürgermeisterbefragung (2010)

Nach der generellen Einschätzung zu ihren Gemeinden wurden die Bürgermeister befragt, welche Problembereiche sie zu den größten zukünftigen Herausforderungen zählen. Tabelle 6-3 zeigt die Ergebnisse. Drei von vier Gemeinden geben die Bevölkerungsalterung als größeren Problembereich an – den Bevölkerungsrückgang hingegen sieht nur gut die Hälfte der Bürgermeister als besonders kritisch, ebenso wie die selektive Abwanderung (die Abwanderung bestimmter Bevölkerungsgruppen, in diesem Fall junger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer).

Unkritisch sehen die meisten Befragten eine unzureichende Kooperation zwischen den Gemeinden – hier hat sich offensichtlich in den letzten Jahren, möglicherweise aufgrund der Gemeindegebietsreform, viel getan. Auf die Bewertung der Gemeindegebietsreform durch die Bürgermeister wird im folgenden Abschnitt (6.2) noch näher eingegangen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass es aus Sicht der Bürgermeister kein mangelndes Bürgerengagement gibt. Diese beiden Ergebnisse deuten an, dass noch Motivation vorhanden ist, den demografischen Wandel zu gestalten, anstatt die zum Teil jetzt schon schwierige Situation in den Gemeinden nur zu verwalten.

Indes sieht rund die Hälfte der Befragten ein Problem im mangelnden Angebot von Arbeitsplätzen. Dies korrespondiert mit der Einschätzung, dass die Bürgermeister ihre Gemeinden hinsichtlich des Wohn- und Freizeitwertes positiv beurteilen im Gegensatz zu den Möglichkeiten als Wirtschaftsstandort. Die bisherigen Ergebnisse des Gutachtens legen nahe, dass sich viele Gemeinden eher auf die Wohnortfunktion konzentrieren sollten. Plausibel erscheint für weiter abseits gelegene Gemeinden, hier auf eine Anbindungsstrategie zu setzen, die weniger darauf ausgelegt ist, eigene Arbeitsplätze zu schaffen als vielmehr Pendler anzuziehen, die ihre Arbeitsplätze in größeren Gemeinden oder Städten finden können.

Die Befragten wurden zusätzlich gebeten, die einzelnen Kategorien nach ihrer Wichtigkeit in eine Rangliste zu überführen. Das Ergebnis ist, dass die wichtigsten Probleme die Alterung der Bevölkerung, die fehlenden Arbeitsplätze, der Bevölkerungsrückgang und die selektive Abwanderung sind. Hinzu kommt, dass viele Bürgermeister die mangelnde Finanzausstattung ihrer Gemeinde beklagen. Die Gemeinden müssen immer mehr finanzielle Aufgaben übernehmen, werden aber gleichzeitig nicht stärker an den Finanzmitteln von Land und Bund beteiligt. Was die finanzielle Ausstattung betrifft, werden derzeit auf Bundesebene vielfältige Modelle durchgerechnet und vorgeschlagen. Die finanzielle Ausstattung der Gemeinden beschäftigt also nicht nur die Gemeinden selbst.

In den Städten und Bezirken spielt die Verschuldung eine größere Rolle. Über 70 Prozent der Befragten sehen die Verschuldung ihrer Stadt oder ihres Bezirks als Problem. Aber auch die Demografie spielt eine Rolle: Nicht nur die Alterung, sondern auch die Abwanderung bestimmter Bevölkerungsgruppen wird von 63,6 Prozent als Problem gesehen. Der gleiche Anteil beklagt zudem eine unzureichende Autonomie bei den eigenen Ausgaben, und 60 Prozent beklagen fehlende Arbeitsplätze. Zudem verursacht die geringe gesellschaftliche Teilhabe bestimmter Bevölkerungsgruppen deutlich größere Sorgen als in den Gemeinden. Dies ist ein Indikator für die schwierigere Sozialstruktur in den Städten und insbesondere in Berlin. Die Umfrage zeigt, dass in den Städten die größten Probleme bei der Verschuldung und der Veränderung der Bevölkerungsstruktur liegen. Um die anstehenden Herausforderungen effizienter in den Griff zu bekommen, wünschen sich zwei Drittel der Bürgermeister eine stärkere Autonomie in ihren Entscheidungen.

Zwischenfazit: Die Umfrage zeigt, dass die Themen Demografie und Haushalt als die dringendsten in den Gemeinden Brandenburgs wahrgenommen werden. Diese Umfrageergebnisse laufen einstimmig mit den Szenariorechnungen – die demografische Lage wird Brandenburg in eine schwierige finanzielle Situation versetzen, sofern dort nicht gegengesteuert wird. Die aktuelle Haushaltslage in Berlin bietet noch weniger Spielraum, wobei die demografischen Prognosen hier besser ausfallen als in den Berlin-fernen Regionen. Dementsprechend zeigen die Umfrageergebnisse für die Städte und Bezirke auch, dass die Verschuldungssituation wesentlich ernster genommen wird als in den Gemeinden. Knapp drei

Viertel aller Befragten nennen die finanzielle Ausstattung als einen der größeren Problembereiche – keinem anderen Bereich kommt eine so große Aufmerksamkeit zuteil.

Tabelle 6-3: Größere Problembereiche in den Gemeinden und Städten		
Anteile in Prozent, Gemeinden 152 Antworten, Städte/Bezirke 11 Antworten		
	Ja	Nein
Gemeinden		
Verschuldung	34,6	65,4
Bevölkerungsrückgang	56,6	43,4
Bevölkerungsalterung	76,3	23,7
Selektive Abwanderung	58,0	42,0
Mangelnde Arbeitsplätze	52,3	47,7
Unzureichende Autonomie	41,8	58,2
Unzureichende Kooperation	14,4	85,6
Mangelnde gesell. Teilhabe	26,8	73,2
Mangelndes Bürgerengagement	15,3	84,7
Städte/Bezirke		
Verschuldung	72,7	27,3
Bevölkerungsrückgang	30,0	70,0
Bevölkerungsalterung	63,6	36,4
Selektive Abwanderung	63,6	36,4
Mangelnde Arbeitsplätze	60,0	40,0
Unzureichende Autonomie	63,6	36,4
Unzureichende Kooperation	9,1	90,9
Mangelnde gesell. Teilhabe	45,5	54,5
Mangelndes Bürgerengagement	0,0	100,0
Quelle: Bürgermeisterbefragung (2010)		

Die bisherigen Ergebnisse spiegeln sich auch in den Antworten wider, die zu möglichen Maßnahmen zum Erhalt der Funktionsfähigkeit von Gemeinden mit sinkenden Einwohnerzahlen gegeben wurden (vergleiche Tabelle 6-4). Bemerkenswert ist, dass nicht einmal jeder fünfte Bürgermeister in den Gemeinden die Verringerung der öffentlichen Daseinsvorsorge in gering besiedelten Räumen als sinnvoll zum Erhalt der Funktionsfähigkeit erachtet. Gleichzeitig erachtet

nur ein gutes Drittel der Befragten eine stärkere Zentralisierung als eine zielführende Maßnahme für den Erhalt. Demgegenüber stehen die Bürgermeister in Gemeinden Kooperationen mit anderen Gemeinden sehr aufgeschlossen gegenüber – über die Hälfte der Befragten erachtet Kooperationen als ein sehr geeignetes Instrument zum Erhalt der Funktionsfähigkeit ihrer Gemeinde. Ähnlich starke Zustimmung kann nur der Ausbau von Gesundheitsleistungen (stärkerer Fokus auf altengerechtes Wohnen, Gesundheitszentren, etc.) beanspruchen.

In den Städten und Bezirken glaubt kein Verantwortlicher, dass die Verringerung der Daseinsvorsorge zum Erhalt der Funktionsfähigkeit von dünn besiedelten Gemeinden geeignet ist. Die stärksten Zustimmungen erhalten die beiden Maßnahmen Kooperationen und Ausbau von Gesundheitsleistungen. Das Potenzial für Tourismus wird etwas schwächer eingeschätzt als von den Gemeinden.

Tabelle 6-4: Maßnahmen zum Erhalt der Funktionsfähigkeit von Gemeinden				
Anteile in Prozent, Gemeinden 152 Antworten, Städte/Bezirke 11 Antworten				
	sehr geeignet	geeignet	weniger geeignet	nicht geeignet
Gemeinden				
Stärkere Zentralisierung	12,5	24,3	44,1	19,1
Verringerung der Daseinsvorsorge	2,0	17,9	36,4	43,7
Stärkere Bürgereinbindung	29,6	52,0	15,1	3,3
Kooperationen	55,6	39,2	3,9	1,3
Ausbau von Gesundheit	52,0	40,8	7,2	0,0
Ausbau von Tourismus	27,5	52,3	19,6	0,7
Städte/Bezirke				
Stärkere Zentralisierung	20,0	50,0	30,0	0,0
Verringerung der Daseinsvorsorge	0,0	0,0	60,0	40,0
Stärkere Bürgereinbindung	27,3	72,7	0,0	0,0
Kooperationen	45,5	54,5	0,0	0,0
Ausbau von Gesundheit	36,4	63,6	0,0	0,0
Ausbau von Tourismus	0,0	81,8	18,2	0,0
Quelle: Bürgermeisterbefragung (2010)				

Abschließend zeigt die Befragung, dass die Gemeinden ein Demografieproblem, aber noch kein Verschuldungsproblem haben, während die Städte und Bezirke kein Abwanderungsproblem haben, aber die finanzielle Situation wesentlich angespannter ist. Zudem stehen alle Bürgermeister Kooperationen offen gegenüber. Dieses Potenzial sollte unbedingt genutzt werden, da hierdurch

Synergien zwischen den einzelnen Gemeinden und Städten gehoben werden können. Effiziente Netzwerke im Sinne einer engen Zusammenarbeit zwischen den Bürgermeistern der Städte und Gemeinden können erheblich dazu beitragen, dass sich die sozio-ökonomische Perspektive aufhellt.

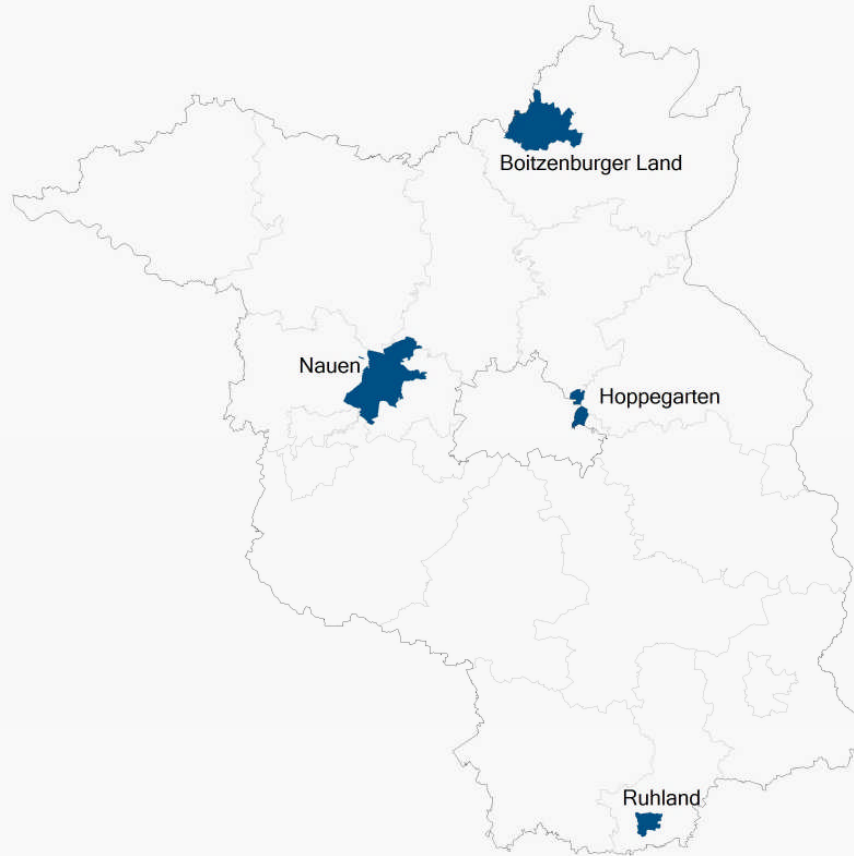
6.2 Ergebnisse der Fallstudien

Wie in Abschnitt 4.1 beschrieben, gab es mehrere Kriterien für die Auswahl der Gemeinden für die Fallstudien. Notwendiges Kriterium war die Bereitschaft der telefonisch befragten Amtsträger, ihre Gemeinde näher beleuchten zu lassen (und dazu auch Zeit zur Verfügung zu haben). 130 von 153 Befragten in den Gemeinden waren grundsätzlich bereit, an einer Fallstudie teilzunehmen. Zusätzlich sollten sich die Gemeinden hinsichtlich ihrer geografischen Lage und ihrer Einwohnerzahl und -dichte unterscheiden. Um die Bandbreite des Zusammenhangs zwischen demografischem Wandel und öffentlichen Finanzen abbilden zu können, sollten die Fallstudien schließlich Gemeinden betrachten, deren finanzielle und demografische Lage möglichst heterogen ist. Als Indikatoren wurden die aktuelle Verschuldung pro Einwohner und die prognostizierte Einwohnerentwicklung, jeweils relativ zum brandenburgischen Mittelwert, betrachtet. Zusätzlich zu den anhand dieser Kriterien ausgewählten Fallstudien, wurden Gespräche mit drei verschiedenen Ansprechpartnern in Potsdam und Berlin geführt.

Alle der oben genannten Kriterien waren für die Gemeinden Boitzenburger Land, Hoppegarten, Nauen und das Amt Ruhland erfüllt. Abbildung 6-1 zeigt die geografische Lage der drei Gemeinden und des Amts Ruhland, während Tabelle 6-5 ihre Charakteristika zusammenfasst. Aus Abbildung 6-1 ist ersichtlich, dass die Gemeinden Boitzenburger Land und Nauen sich über eine große Fläche erstrecken und die Gemeinde Hoppegarten aus zwei nicht verbundenen Teilen besteht.

Abbildung 6-1: In Fallstudien beleuchtete Gemeinden

Geografische Lage



Quelle: IW Consult

Die Gemeinde Boitzenburger Land im Landkreis Uckermark hat mit Abstand die geringste Einwohnerdichte, während die Einwohnerdichte der Gemeinde Hoppegarten, die direkt an Berlin grenzt, den brandenburgischen Mittelwert um ein Vielfaches übersteigt. Die Prognose der Einwohnerzahl ist bei den Berlin-nahen Gemeinden Hoppegarten und Nauen positiver als im brandenburgischen Mittel, in Boitzenburger Land und Ruhland negativer. In dieser Hinsicht entsprechen die Gemeinden der Typisierung der Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg des Amts für Statistik Berlin Brandenburg, die zwischen dem Berliner Umland und dem weiteren Metropolenraum unterscheidet. Wie bereits gezeigt wurde, besteht kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Einwohnerentwicklung und dem Verschuldungsgrad. So hat von den ausgewählten Gemeinden mit überdurchschnittlicher und unterdurchschnittlicher Einwohnerentwicklung jeweils eine einen Schuldenstand pro Einwohner über dem brandenburgischen Mittelwert und eine einen Schuldenstand unter dem brandenburgischen Mittelwert.

Tabelle 6-5: In Fallstudien beleuchtete Gemeinden
Charakteristika im Vergleich zum Land Brandenburg

	Boitzenburger Land	Hoppegarten	Nauen	Ruhland	Brandenburg
Einwohner 2008	3.853	16.585	16.626	7.898	2.522.493
Fläche (km ²)	216	32	267	131	29.481
Einwohnerdichte 2008 (EW/km ²)	18	520	62	60	86
Demografieindex	-18,4	48,6	9,5	-4,2	0
Verschuldungsindex	-34,8	19,6	-39	14,2	0
Demografieindex: Einwohnerprognose 2010 bis 2030 in Prozent Verschuldungsindex: Schuldenstand 2009, inklusive Eigenbetriebe Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, eigene Berechnungen					

Bei den Gesprächen wurden neben der allgemeinen Situation in der jeweiligen Gemeinde bzw. im Amt der Zusammenhang zwischen demografischen Veränderungen und den öffentlichen Finanzen thematisiert. Ein Schwerpunkt war dabei die Infrastruktur, insbesondere die Entsorgungsinfrastruktur. Außerdem wurde der Frage auf den Grund gegangen, was Gemeinden als Wirtschaftsstandort oder Wohnort attraktiv macht. In allen vier Gemeinden haben sich der Bürgermeister bzw. Amtsdirektor persönlich und ein weiterer Vertreter der Gemeinde für ein Gespräch Zeit genommen. In Boitzenburger Land war das der Werkleiter des Kommunalen Eigenbetriebs Abwasserwerk, in Hoppegarten die stellvertretende Bürgermeisterin, in Nauen die Kämmerin und in Ruhland ebenfalls eine Vertreterin der Kämmerei. Ähnlich wie die hohe Rücklaufquote bei der Telefonbefragung zeigt dieses große Engagement die Motivation und den Gestaltungswillen der Brandenburger Kommunalpolitik.

Vorab einige Bemerkungen, die alle in den Fallstudien betrachteten Gemeinden betreffen:

- **Infrastruktur:** In Brandenburg sind die Gemeinden für Wasser und Abwasser zuständig, die Landkreise dagegen für die Abfallentsorgung. Auch der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) wird durch die Landkreise geregelt. Der Zugang zum Internet hingegen ist von der Investition privater Unternehmen abhängig.
- **Gemeindegebietsreform:** Durch die Brandenburger Gemeindegebietsreform wurde die Zahl der Gemeinden deutlich reduziert. Viele der Gemeindegemeinschaften waren nicht freiwillig entstanden, und so zog die Gemeindegebietsreform zahlreiche Klagen nach sich.
- **Wirtschaftskerne:** Die Ausweisung einzelner Städte oder Gemeindeverbände als Wirtschaftskerne ist seit 2006 Teil des brandenburgischen Landesentwicklungsplans. Ziel dieser Ausweisung ist es „Stärken zu stärken“ statt überall ein bisschen zu fördern.

Boitzenburger Land

Demografie: In der Gemeinde Boitzenburger Land ist die Bevölkerung seit 1990 deutlich zurückgegangen. Im Moment scheint ein „Plateau“ bei 3.600 bis 4.000 Einwohnern erreicht zu sein, bis 2030 wird aber mit einem weiteren Rückgang um bis zu 1.000 Einwohner gerechnet. Allerdings gibt es auch Zuzüge, vor allem von Menschen am Ende ihres Erwerbslebens. Aufgrund dieser Zuzüge stehen in der Gemeinde praktisch keine Gebäude leer. Allerdings wählen viele dieser Menschen die Gemeinde Boitzenburger Land nur als Zweitwohnsitz, was für die Gemeinde finanzielle Nachteile hat, insbesondere was das Steueraufkommen betrifft. Auf der anderen Seite tragen viele Zuzügler durch ihr ehrenamtliches und kulturelles Engagement zum Funktionieren des Gemeindelebens bei. Dass die Bevölkerung älter wird, ist deutlich spürbar. Durch die geringe Einwohnerzahl ist es gang und gäbe, dass die Notwendigkeit selbst kleiner Veränderungen (bspw. was die Höhe der Bürgersteige betrifft) persönlich mit dem Bürgermeister besprochen wird.

Öffentlicher Haushalt: Die finanzielle Lage der Gemeinde ist schwierig; man bemüht sich den Haushalt irgendwie noch genehmigungsfähig zu halten. Die sinkenden Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen erschweren zunehmend die Erfüllung der Pflichtaufgaben der Gemeinde. Auch die große Fläche der Gemeinde im Vergleich zur Einwohnerzahl ist ein Kostenfaktor, der durch den Kommunalfinanzausgleich nur unzureichend berücksichtigt wird. Die Gemeinde Boitzenburger Land war in der Pilotphase der Umstellung der öffentlichen Haushalte von der Kameralistik zur Doppik eine von acht Modellkommunen.

Infrastruktur: Bisher ist eine schnelle Internetverbindung nur in wenigen Ortsteilen gegeben, darunter der Ortsteil Boitzburg, in dem bis zum letzten Jahr ein Call Center existierte. Ein flächendeckender und leistungsfähiger Anschluss an das Internet wird als große Chance für den ländlichen Raum gesehen. Aufgrund eines Förderprogramms aus der Integrierten Ländlichen Entwicklung des Landes Brandenburg wird die Infrastruktur im Jahr 2011 in einem weiteren Ortsteil ausgebaut werden. Dazu muss allerdings die von den Unternehmen in ihren Angeboten berechnete „Deckungslücke“ noch zu 25 Prozent aus Gemeindemitteln finanziert werden. Da dünn besiedelte Gemeinden wie Boitzenburger Land, die in ihrer Infrastruktur unterversorgt sind, gleichzeitig nur über geringe finanzielle Mittel verfügen, ist diese Eigenbeteiligung nur schwer zu leisten. Auch das für die Ausschreibung der Förderung und die Beurteilung der Angebote notwendige Fachwissen, stellt hohe Anforderungen an kleine Verwaltungen wie die in der Gemeinde Boitzenburger Land. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen, stellt die Nutzung der bestehenden Fördermöglichkeiten aus Sicht des Bürgermeisters eine große Herausforderung an seine Gemeinde dar. Durch ein verbessertes Angebot beim Zugang zum Internet in anderen Regionen, steigt im Übrigen auch der von den Bürgern erklärte Bedarf.

Best-Practice-Beispiel: Durch die Organisation der Abwasserentsorgung als kommunaler Eigenbetrieb seit 1995 sind sowohl die Planungsfreiheit als auch die Planungssicherheit gewährleistet. Ein Großteil der Dienstleistungen wird extern vergeben, so dass keine Vorhaltung notwendig ist und unter den Anbietern der Dienstleistungen Wettbewerbsbedingungen gelten. Außerdem wurde schon bei der Überholung der Anlagen nach 1990 darauf geachtet, sich die Option zu erhalten, sich an einen sinkenden Bedarf anpassen zu können. Die Flexibilität wird dadurch erhöht, dass auf eine große zentrale Lösung der Abwasserentsorgung verzichtet wurde. Seit 2006 wird zudem versucht, mehr Haushalte an die bestehenden kleinteiligen zentralen Netze anzuschließen, um die Abwassermenge konstant zu halten. Obwohl der Fixkostenanteil in der Abwasserentsorgung auf 75 bis 80 Prozent geschätzt wird, konnte der Anstieg der Kosten pro Nutzer so bisher begrenzt werden.

Attraktivität: Für die Attraktivität der Gemeinde Boitzenburger Land ist entscheidend, dass ein Großteil der Fläche als Naturschutzgebiet ausgewiesen ist. Dies macht die Gemeinde als Wohnort und vor allem für Touristen attraktiv, schränkt aber die Attraktivität als Wirtschaftsstandort deutlich ein. Dementsprechend gibt es in der Gemeinde auch nur wenige Ausbildungs- und Arbeitsplätze. Der Tourismus hat als Wirtschaftsfaktor das größte Potenzial in der Gemeinde. Die Rolle der Gemeindeverwaltung wird außer in der Bereitstellung von Infrastruktur darin gesehen, bei den Gastgebern ein Bewusstsein für gestiegene Ansprüche von Touristen zu schaffen. Zur Bereitstellung von Infrastruktur gehört bspw. der Anschluss der Gemeinde an das Rad-Fernwege-Netz, aber auch der Unterhalt eines Mühlenmuseums.

Erwartungen an die Landespolitik: Die Gemeinde wünscht sich von der Landespolitik mehr Kontinuität. Insbesondere sollten die Pflichtaufgaben und der damit verbundene bürokratische Aufwand nicht laufend erhöht werden. Das betrifft nicht nur die Landespolitik. Bspw. erhöht die Wasserrahmenrichtlinie der EU zur Steigerung der Wasserqualität die Kosten des Abwasserwerks, da nun mehr Phosphor aus dem Wasser herausgefiltert werden muss. Aber auch die geringe Kontinuität von Förderprogrammen wird als Problem gesehen. Zur Verringerung der Bürokratiekosten gibt es mehrere Vorschläge. Dazu gehört eine erhöhte Autonomie der Gemeinden, um bspw. beim Aufstellen von Straßenschildern an einer Baustelle nicht den Umweg über den Landkreis gehen zu müssen. Die Vertreter der Gemeinde plädieren außerdem für einen höheren Ermessensspielraum der Gemeinden bei verschiedenen Normen. Bspw. gibt es Normen für den Abstand zwischen Straßenlaternen oder für die Häufigkeit der Pflege von Waldwegen. Beide Normen könnten nach Einschätzung der Gemeindevertreter in ländlichen Gemeinden wie Boitzenburger Land mit dem Einverständnis der Bürger gelockert werden, d. h. weniger Straßenlaternen und seltener gepflegte Waldwege hätten das Einverständnis der Bürger. Gerade im Bereich Abwasser könnten die bürokratischen Kosten durch die Zulässigkeit von Zwei-Jahres-Plänen gesenkt werden. Ein Rhythmus von zwei Jahren wäre sinnvoll, da auch die Gebühren alle zwei Jahre festgelegt werden. Schließlich würde es die Gemeinde natürlich entlasten, wenn der Kostenfaktor Fläche im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt würde.

Hoppegarten

Demografie: Die Gemeinde Hoppegarten grenzt direkt an Berlin und ist sowohl über die Autobahn als auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln sehr gut an Berlin angebunden. Seit Anfang der 1990er Jahre hat sich die Bevölkerung in Hoppegarten mehr als verdreifacht. Außerdem hat Hoppegarten nicht nur Auspendler, sondern auch viele Einpendler. Bis 2030 ist ein weiterer Anstieg auf über 21.000 Einwohner prognostiziert. Der weitaus größte Anstieg wird in der Altersgruppe der über 65-jährigen erwartet, aber auch in den jüngeren Altersgruppen wird bis 2020 noch mit einem deutlichen Anstieg gerechnet. Im Moment werden in Hoppegarten pro Jahr etwa 130 Kinder geboren, gegenüber 50 Kindern pro Jahr kurz nach der Wiedervereinigung. Dementsprechend wird in der Gemeinde sowohl der Bereich Bildung als auch der Bereich altengerechtes Wohnen oder Wohnumfeld weiter ausgebaut. So sind in den letzten Jahren mehrere Kitas neu gebaut worden. Beim Neubau des S-Bahnhofs wurden drei Aufzüge eingebaut, und es entstand eine „Seniorenfreizeitanlage“ – ein Park mit Fitnessgeräten, die besonders für ältere Menschen geeignet sind. Auch beim Umbau des Rathauses spielt die Barrierefreiheit eine Rolle.

Öffentlicher Haushalt: Die finanzielle Situation in Hoppegarten ist unkritisch. In der Vergangenheit wurde in erster Linie in die Infrastruktur für die Wirtschaft investiert, was sich durch eine hohe Wirtschaftskraft und eine niedrige Arbeitslosigkeit auszahlt. Die gestiegene Wirtschaftskraft führt allerdings unmittelbar zu geringeren Zuweisungen aus dem Kommunalfinanzausgleich. Die Gemeindevertreter berichten, dass durch das Anwachsen der Gemeinde auch die Ansprüche der Einwohner steigen, so dass nun vermehrt in die kulturelle Infrastruktur und in Sportmöglichkeiten investiert wird. Auch bei der Kinderbetreuung muss weiter investiert werden, da im Moment 120 angemeldete Kinder keinen Kita-Platz haben. Im Kita-Bereich macht sich aber auch der Mangel an qualifiziertem Personal deutlich bemerkbar.

Best-Practice-Beispiel: Bei allen Investitionen, die aufgrund des enormen Bevölkerungsanstiegs getätigt werden, berücksichtigt die Gemeinde Hoppegarten, dass ihre Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten deutlich altern wird. Die Investitionsplanung ist nicht alleine auf junge Arbeitnehmer und Familien mit Kindern, sondern ganz explizit auch auf Ältere ausgerichtet.

Infrastruktur: Durch das schnelle Einwohnerwachstum der Gemeinde in den vergangenen Jahren waren zusätzliche Investitionen in die Entsorgungsinfrastruktur notwendig, so dass die Kosten für Wasser und Abwasser bisher auch pro Kopf nicht gesunken sind. In Abstimmung mit dem Landkreis wurde in den letzten Jahren auf eine Verbesserung des ÖPNV hingewirkt. Bisher können nur kleine Teile der Gemeinde auf eine schnelle Verbindung zum Internet zurückgreifen. Dadurch dass im Zuge der Konjunkturpakete privatwirtschaftliche Investitionen zur Erschließung von Gemeinden gefördert werden, sind die Unternehmen nicht bereit, in Internetverbindungen zu investieren, ohne gefördert zu werden. Allerdings müssen die Gemeinden diese Förderung für die Unternehmen beantragen und sie auch kofinanzieren. In diesem Prozess befindet sich die Gemeinde Hoppegarten im Moment.

Attraktivität: Sowohl für Gewerbetreibende als auch für ihre Bürger ist die Gemeinde durch ihre gute Verkehrsanbindung an Berlin attraktiv. Die Verkehrsinfrastruktur Richtung Osten, insbesondere mit öffentlichen Verkehrsmitteln, könnte nach Ansicht der Gemeindevertreter noch deutlich verbessert werden. Gleichzeitig ist man in Hoppegarten schnell im Grünen. Es verläuft ein europäischer Fernwanderweg durch Hoppegarten. Die Gastronomie entlang des Fernwanderwegs könnte noch ausgebaut werden, was aber nicht Aufgabe der Gemeinde ist. Die größte touristische Attraktion in Hoppegarten ist die privat betriebene Galopprennbahn, die auch als Austragungsort für andere Großveranstaltungen genutzt werden kann. Die Attraktivität der Gemeinde wird dadurch eingeschränkt, dass sie weder Mittelzentrum noch Wirtschaftskern ist. Das bedeutet, dass sie zum einen für bestimmte Funktionen wie den Betrieb von weiterführenden Schulen nicht zuständig ist. Zum anderen bedeutet es, dass Unternehmen, die sich in Hoppegarten ansiedeln, nicht auf die gleichen Fördermittel zurückgreifen können wie Unternehmen, die sich in einem der ausgewiesenen Wachstumskerne ansiedeln. Zusätzlich funktioniert die Kooperation über die Landesgrenze nach Berlin noch nicht optimal: man konkurriert um die Ansiedlung von Unternehmen.

Erwartungen an die Landespolitik: Die Gemeindevertreter finden den Ansatz der Landespolitik, Stärken zu stärken (bspw. durch die Ausweisungen von Wirtschaftskernen) statt wahllos alles zu stärken im Prinzip richtig. Allerdings sind sie der Ansicht, dass bei der Auswahl von Standorten oft die politischen und nicht die sachlichen Kriterien überwiegen. Dementsprechend wünschen sie sich mehr Sachlichkeit und außerdem eine verbesserte Kooperation zwischen Berlin und Brandenburg und zwischen der Landespolitik in Brandenburg und den Gemeinden. Außerdem sind sie der Meinung, dass eine verfehlte Förderungspolitik von Seiten des Landes bspw. bei der Einrichtung von DSL-Anschlüssen in noch nicht erschlossenen Gebieten betrieben wird. Förderungen müssen durch die Gemeinden beantragt und durchgesetzt werden. Der Gemeinde entstehen so zusätzliche Kosten, zudem wird in erheblichen Maß Personal gebunden. Es wird deshalb angeregt, die Verantwortlichkeit für die Beantragung von Fördermitteln auf die Unternehmen zu übertragen, oder besser diese Fördermittel komplett zu streichen, da das Ziel einer erhöhten Investitionsbereitschaft nicht erreicht wird. Schließlich sehen die Gemeindevertreter erhebliches Potenzial im Ausbau der Verkehrsverbindungen Richtung Osten. Dies betrifft sowohl die Anziehungskraft ihrer eigenen Gemeinde auf potenzielle Arbeitnehmer als auch eine viel stärkere Kooperation mit Polen und dem Baltikum. Die Nähe Berlins und Brandenburgs zu Osteuropa wird ihrer Ansicht nach kaum als Standortfaktor genutzt, obwohl sie ein erhebliches Potenzial besitzt.

Nauen

Demografie: Wie aus Tabelle 6-5 ersichtlich ist, erstreckt sich die Stadt Nauen auf eine noch größere Fläche als die Gemeinde Boitzenburger Land, wenn auch die Einwohnerdichte mit 62 Einwohnern pro Quadratkilometer mehr als dreimal so hoch ist. Die Prognose der Gesamtbevölkerung in Nauen ist bis 2030 relativ konstant, aber in den ländlichen Räumen der

Gemeinde geht die Bevölkerung schon heute spürbar zurück. Während die Zahl der unter 15-jährigen bis 2030 erst steigen und dann wieder sinken wird, ist für die Zahl der über 65-jährigen ein kontinuierlicher Anstieg prognostiziert, und zwar um 50 Prozent bis 2030. Aus Nauen pendeln die Arbeitnehmer nicht nur Richtung Potsdam und Berlin, sondern es pendeln auch etwa 3.000 Arbeitnehmer nach Nauen. Trotzdem ist in Nauen insbesondere in handwerklichen Berufen ein Fachkräftemangel deutlich zu spüren.

Best-Practice-Beispiel: Nauen ist gemeinsam mit fünf weiteren Gemeinden bzw. Ämtern, dem Landkreis Havelland und der Unternehmensgruppe Havelland-Kliniken in einem Demografie-Projekt involviert, dessen Ziel es ist, den demografischen Veränderungen nachhaltig zu begegnen. Dazu wurde im März 2010 eine Vereinbarung zwischen den Projektpartnern getroffen. Aus einem Demografie-Fonds, der von allen Partnern gemeinsam finanziert wird, werden verschiedene Modellansätze finanziert. Anfang November wurde außerdem der Antrag auf Förderung des Projekts durch die Robert-Bosch-Stiftung bewilligt. Bei der Entscheidung über die Realisierung von Modellansätzen werden die betroffenen Bürger gezielt eingebunden. Zu den Modellansätzen in den Gemeinden gehören die Einrichtung eines Rufbussystems, die Bereitstellung von mobilen Bürgerdiensten und mobilen Einkaufsmöglichkeiten oder auch die Zertifizierung von Handwerkern als Berater für altersgerechtes Wohnen.

Öffentlicher Haushalt: Wie bereits angesprochen liegt die Verschuldung pro Einwohner in Nauen deutlich über dem brandenburgischen Mittelwert. Aufgrund von massiven Investitionen zu Beginn der 1990er Jahre, wie bspw. in ein großes Gewerbegebiet, entwickelten sich die Finanzierungssalden in Nauen so negativ, dass es schließlich einen so genannten Sicherungshaushalt gab. Seit 2005 ist der Haushalt ausgeglichen. Im Jahr 2006 wurde er auf das doppische System umgestellt – auch Nauen war eine von acht Doppik-Modellkommunen. Bürgermeister und Kämmerin sind sich einig, dass ein großer Vorteil des Sicherungshaushalts darin lag, dass er Probleme transparent gemacht hat. Die größere Transparenz halten sie auch für einen Vorteil der doppischen gegenüber der kameralistischen Haushaltsführung. Um auch ihren Bürgern die finanzielle Situation nahe zu bringen, veröffentlicht die Stadt eine Broschüre, in der der Haushaltsplan verständlich erläutert wird.

Im Zuge der Haushaltssanierung wurde Nauen in einem Benchmarking-Prozess anderen Gemeinden gegenübergestellt. Als Konsequenz wurden durch Personalabbau die Personalausgaben deutlich reduziert. Durch die Gemeindegebietsreform, bei der mehrere Ortsteile (unfreiwillig) eingemeindet wurden, ist die Stadt und damit auch ihre Verwaltung mit heute 50 Mitarbeitern aber groß genug, um eine aus Sicht der Gemeindevertreter sinnvolle Spezialisierung der einzelnen Mitarbeiter zu gewährleisten. Heute wird bei allen Projekten regelmäßig hinterfragt, ob sie sowohl mit Leitbild und Entwicklungsplan kongruent als auch langfristig finanzierbar sind.

Infrastruktur: Für die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung wurde von mehreren Gemeinden und Städten im Jahr 2000 der Wasser- und Abwasserverband Havelland als kommunaler Zweckverbund gegründet. Nach der Wiedervereinigung wurden Investitionen in die entsprechende Infrastruktur getätigt. Durch den anhaltenden Gewerbezuwachs war in Nauen jedoch eine zusätzliche Erweiterung der Kläranlage notwendig. Auf der anderen Seite kommt es

durch die geringe Bevölkerungsdichte zu weniger Einleitungen von Abwasser, so dass Gärprozesse teilweise bereits im Schacht und nicht erst in der Kläranlage stattfinden. Dies führt dazu, dass Kanäle und Schächte relativ häufig (etwa alle zehn Jahre) erneuert werden müssen. Viele Kanäle haben dieses Alter annähernd erreicht, was zu relativ hohen Wasserverlusten führt und in absehbarer Zukunft weitere Investitionen erforderlich machen wird.

Obwohl die Bereitstellung des ÖPNV zu den Aufgaben des Landkreises gehört, ist die Stadt Nauen über das oben erwähnte Rufbussystem hier auch involviert. Das Rufbussystem ist aus einer Kooperation des Landkreises, der Stadt Nauen und dem örtlichen ÖPNV-Anbieter entstanden. Hintergrund ist, dass gute Verkehrsverbindungen aus dem Stadtzentrum von Nauen nach Potsdam und Berlin bestehen, für die Anbindung der ländlichen Ortsteile an das Stadtzentrum aber wegen der geringen Einwohnerzahlen auch nur geringer Bedarf besteht. Die Anbindung soll aber trotzdem gewährleistet werden, und eine Bürgerumfrage ergab, dass der Wunsch nach einer besseren Anbindung abends und am Wochenende besteht. Der Rufbus fährt nach einem festen Fahrplan, jedoch nur dann wenn vorher ein Fahrtwunsch angemeldet wurde.

Attraktivität: Nauen ist als Wohn- und Gewerbestandort durch seine Nähe zu Berlin und Potsdam attraktiv. Die guten ÖPNV-Verbindungen sind sowohl für Pendler als auch für Kulturliebhaber wichtig. Dadurch dass Nauen Mittelzentrum ist, kann es außerdem mehr Funktionen anbieten als viele andere Gemeinden. Dazu gehören bspw. weiterführende Schulen. Weiterhin ist sowohl für Bürger als auch für Gewerbetreibende attraktiv, dass seit etwa anderthalb Jahren flächendeckend ein DSL-Zugang besteht. Außerdem versucht die Gemeindeverwaltung, ihr Handeln so transparent wie möglich zu gestalten und sowohl Bürger als auch Unternehmen in Entscheidungen einzubeziehen. Im Juni 2010 fand bspw. eine Unternehmensbefragung zu Handlungsfeldern der Wirtschaftsförderung statt, auf deren Ergebnisse von Seiten der Verwaltung durch die Benennung eines zentralen Ansprechpartners für Förderfragen reagiert wurde. Durch die Kooperation mit sechs anderen Gemeinden soll die Attraktivität der Regionen für Unternehmen erhöht werden. Das Ziel ist, als Region in Zukunft auch als Wirtschaftskern ausgewiesen zu werden.

Das Stadtgebiet von Nauen ist außerdem momentan in fünf so genannte Sozialräume aufgeteilt. Ziel der Definition von Sozialräumen war es, Investitionen in öffentliche Infrastruktur, die aufgrund der Schrumpfung in den ländlichen Gebieten in wenigen Jahren nicht mehr benötigt wird, zu vermeiden und gleichzeitig in jedem dieser Sozialräume ein bestimmtes Maß an öffentlicher Daseinsvorsorge zu garantieren. Das betrifft das Angebot an Kitas, die ärztliche Versorgung, den Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen und die Existenz eines Feuerwehrezugs. Zu jedem Sozialraum gehören mehrere Ortsteile, in denen jeweils eine ÖPNV-Anbindung an die Kernstadt bestehen soll. Es wurde festgelegt, dass jeder Sozialraum mindestens 1.000 Einwohner umfassen muss. Um die Nachhaltigkeit zu gewährleisten, soll das Konzept ab 2013 alle drei Jahre evaluiert werden.

Erwartungen an die Landespolitik: Die Vertreter der Stadt Nauen wünschen sich sowohl vom Land als auch vom Bund eine konsequentere Einhaltung des Konnexitätsprinzips. Als Beispiel nennen sie die Einführung des neuen Personalausweises, die vom Bund beschlossen wurde, aber für die Gemeinden mit Mehrkosten verbunden ist. Sie finden eine Umverteilung von Mitteln zwischen den Gemeinden sinnvoll, solange diese transparent gestaltet ist und nicht das Ranking in der Finanzausstattung umkehrt. Auch die Vergabe des Status von Wachstumskernen ist ihrer Meinung nach nicht transparent genug gestaltet. Außerdem befürworten sie eine Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit.

Ruhland

Demografie: Das Amt Ruhland im Süden von Brandenburg besteht aus den Gemeinden, Hermsdorf, Grünewald, Schwarzbach, Guteborn, Hohenbocka und der Stadt Ruhland. Allein aufgrund der geringen Geburtenraten verliert Ruhland pro Jahr netto etwa 80 Einwohner. Der Bevölkerungsrückgang und die Alterung der Bevölkerung werden durch eine Abwanderung von jungen Menschen deutlich verstärkt. Der Bevölkerungsrückgang führt dazu, dass in Ruhland und in den Gemeinden viele Häuser leer stehen. Während 1998 noch eine Fläche zur Bebauung mit Eigenheimen ausgewiesen worden war, bemüht man sich heute, eine weitere Leerung bestehender Stadtviertel zu verhindern. Dies wird dadurch erschwert, dass viele ältere Gebäude denkmalgeschützt sind, was bedeutet, dass ihr Unterhalt mit verhältnismäßig hohen Kosten und natürlich Auflagen von Seiten des Landes verbunden ist. Aufgrund des Bevölkerungsrückgangs wurden bereits Kitas und Schulen geschlossen. Es wird erwartet, dass bis 2015 eine der momentan zwei Grundschulen ebenfalls geschlossen werden muss. Auch den Vereinen fehlt der Nachwuchs. Seit 1993 gibt es Bemühungen, ein Altersheim zu eröffnen, jedoch bisher ohne Erfolg. Der Bereich altersgerechtes Wohnen wird gefördert, die existierenden Angebote sind aber für viele Rentner zu teuer. Die Bevölkerungsalterung ist auch mit einem Konsumrückgang verbunden, da die Kaufkraft der Rentner geringer ist als die von Arbeitnehmern. Dieser Konsumrückgang hat negative Effekte für den Einzelhandel. Insbesondere kleinere, ortsansässige Geschäfte sind davon betroffen.

Öffentlicher Haushalt: Das Amt Ruhland hat im Jahr 2009 auf die doppische Haushaltsführung umgestellt. Ruhlands Status als Amt sorgt dafür, dass jede angehörige Gemeinde weiterhin einen eigenen Haushalt aufstellen muss. Die Ausweisung der Abschreibungen im doppischen System wird von der Mitarbeiterin der Kämmerei als Vorteil gesehen, da so sichtbar wird, dass Instandhaltungen mit Kosten verbunden sind. In der speziellen Situation von Ruhland allerdings übersteigen die Abschreibungen die tatsächlichen Kosten, so dass die realen Sparanstrengungen nicht sichtbar werden. Es wird momentan zwar in Kitas und Schulen investiert, nicht aber in die Renovierung des Rathauses. Bestimmte Modernisierungsarbeiten wie bspw. der Einbau von Doppelglasfenstern würden die Unterhaltskosten zwar reduzieren, sind aber aufgrund des Denkmalschutzes nicht ohne weiteres realisierbar. Das betrifft bspw. auch den Einbau von Fahrstühlen, der aufgrund der Bevölkerungsalterung angebracht wäre.

Best-Practice-Beispiel: Die finanzielle Situation des Amtes ist deshalb vergleichsweise gut, weil viele Investitionen, die nicht als zukunftsrelevant gesehen werden, bisher unterlassen wurden. Bei den Ausgaben werden also klare Prioritäten gesetzt. Zusätzlich wurden in der Vergangenheit Rücklagen gebildet, die den Haushalt heute stabilisieren.

Die Einnahmen sinken durch den Bevölkerungsrückgang, und auch die Einnahmen aus Gewerbesteuern sind gering. Derzeit müssen die Gemeinden an das Amt eine Umlage von 45 Prozent ihrer Zuweisungen entrichten. In Anbetracht der derzeitigen Finanzierungssituation bräuchte das Amt eigentlich eine Erhöhung dieser Umlage, was theoretisch (bis zu 50 Prozent des jeweiligen Gemeindehaushalts) möglich ist. Gegenüber den Gemeinden ist eine weitere Erhöhung jedoch nicht durchsetzbar, da sie auch noch eine Kreisumlage von 47 Prozent abgeben müssen.

Infrastruktur: Durch den Bevölkerungsrückgang nehmen manche Ausgabenarten im Bereich Infrastruktur nicht nur pro Kopf, sondern auch absolut gesehen zu, da durch den Wegzug von Bürgern zusätzliche Aufgaben entstehen. So muss die Gemeinde im Fall leer stehender Häuser den Winterdienst übernehmen. Nach Einschätzung der Gemeindevertreter führt der Bevölkerungsrückgang auch bei der Abfallentsorgung nicht zu Ersparnissen für den Landkreis, da in den seltensten Fällen, komplette Straßenabschnitte nicht mehr bedient werden müssen. Auch ein Anschluss zusätzlicher Haushalte an das Abwasserentsorgungsnetz wird nicht als rentabel eingeschätzt. Bisher werden im Abwasserbereich jedoch keine Verluste gemacht. Das Amt hat sich erfolgreich um den Anschluss an ein leistungsfähiges Internet bemüht. Bis Mitte 2011 sollten alle Bürger mit Hilfe von Richtfunk schnellen Zugang zum Internet haben. Bei der Umsetzung gibt es zwei Probleme. Zum einen existieren keine hohen Häuser oder Berge für die Errichtung von Sendemasten. Zum anderen stellt die Nähe zu Sachsen ein Problem dar, da nicht nach Sachsen hinein gesendet werden darf. Diese Investition wird vom Land im Rahmen der ländlichen Entwicklungsförderung unterstützt und muss vom Amt Ruhland nicht kofinanziert werden. Die Verwaltung ist aber über den Organisationsaufwand und die Aufklärungsarbeit bei den Bürgern involviert. Bspw. ist für die Bürger nicht unmittelbar einleuchtend, warum die Gebühren für den Internetzugang vermutlich über den für große Städte üblichen Gebühren liegen.

Attraktivität: Die Stadt Ruhland und die Gemeinden des Amtes sind durch ihre gute verkehrstechnische Anbindung und durch die Nähe zu ausgedehnten Waldgebieten als Wohnort attraktiv. Touristen auf der Suche nach Wolfsspuren oder Pilzen sind eher selten. Eher besuchen Touristen den Senftenberger See und den Eurospeedway Lausitz in den Nachbargemeinden. Ruhland hat jedoch eine gute Anbindung zur Autobahn A13 und ist Bahnknotenpunkt auf den Strecken Cottbus-Dresden und Hoyerswerda-Falkenberg. Viele der jüngeren Einwohner pendeln entweder nach Dresden oder nach Cottbus. Die Bildung von Fahrgemeinschaften ist üblich. Auch am BASF-Standort in der Nachbargemeinde Schwarzheide arbeiten viele der Einwohner. Im Amt gibt es fast nur Kleinunternehmer und damit kaum lukrative Arbeitsplätze. Durch den nur drei Kilometer entfernten regionalen Wirtschaftskern, sind größere Investitionen im Gebiet des Amtes Ruhland für Gewerbetreibende nicht attraktiv. Investitionen mit einem Volumen von bis zu zwei

Millionen Euro werden auch außerhalb der Wirtschaftskerne gefördert, für größere Volumina ist aber eine Sondergenehmigung des Wirtschaftsministers erforderlich. Im Gewerbegebiet bestand aufgrund früherer Fördermaßnahmen bisher eine Zweckbindung von Investitionen, die durch den Wegfall der Fördermaßnahmen nun ebenfalls wegfällt. Viele Unternehmer klagen über Fachkräftemangel auch in den unteren Lohnsegmenten. Der Wegzug von Einwohnern führt wiederum zur Reduzierung der Attraktivität, aufgrund von leer stehenden Häusern und der Schließung von Kitas und Schulen.

Erwartungen an die Landespolitik: Die Gemeindevertreter wünschen sich von der Landespolitik, dass Zusatzaufgaben auch mit einer zusätzlichen finanziellen Ausstattung verbunden werden. Das betrifft zum einen die Zunahme an bürokratischen Aufgaben und für das Amt Ruhland zum anderen den Denkmalschutz sowie den Naturschutz. Außerdem sind sie der Meinung, dass die Zusammenarbeit mit den sächsischen Nachbargemeinden deutlich vereinfacht werden könnte. Bisher ist für viele mögliche Kooperationsbereiche ein Staatsvertrag zwischen den Ländern notwendig. Für bestimmte Regelungen könnte Sachsen auch als Vorbild dienen, z. B. ist dort für den Fall, dass ein Kind aus einer Gemeinde in der Kita einer anderen Gemeinde betreut wird, eine feste Ausgleichszahlung der Wohnortgemeinde an die andere Gemeinde geregelt.

Potsdam

Außer mit den Vertretern dieser sehr unterschiedlichen Gemeinden wurde in Brandenburg auch ein Gespräch mit dem Leiter des Verwaltungsmanagements der Stadt Potsdam geführt.

Demografie: Nach einem Bevölkerungsrückgang in den 1990er Jahren hat Potsdam seit 2000 ein stetiges Wachstum in der Einwohnerzahl zu verzeichnen. Mittlerweile hat die Stadt mit über 155.000 Einwohnern die höchste Bevölkerungszahl in ihrer Geschichte erreicht. Potsdam ist durch ein natürliches Bevölkerungswachstum und durch Wanderungsgewinne gekennzeichnet. „Lücken“ in der Altersstruktur, die durch den Geburtenrückgang nach der Wende entstanden sind, werden zumindest teilweise durch Zuzüge geschlossen. Potsdam hat viele Studenten und auch Auszubildende. Außerdem zieht es viele derjenigen, die nach 1990 die Möglichkeit genutzt haben, sich ein Haus im Grünen zu bauen, inzwischen in die Stadt zurück. Der Anteil der Einwohner über 65 steigt auch in Potsdam, aber ein Alterungsproblem hat die Stadt dennoch nicht, gerade im Vergleich mit anderen Gemeinden. Potsdam hat etwa 44.000 Ein- und 27.000 Auspendler.

Öffentlicher Haushalt: Was die finanzielle Situation angeht, hat Potsdam bei einem Gesamthaushalt von etwa 450 Millionen Euro (und 75 Millionen Euro für Investitionen) Kreditschulden in Höhe von etwa 90 Millionen. Bei der Verschuldung pro Einwohner steht Potsdam damit etwas schlechter da als der Brandenburger Durchschnitt. Diese Schulden resultieren zum Teil aus großen Investitionsvolumina nach 1990. Förderungen des Landes und des Bundes mit Eigenanteilen wurden von der Stadt in Anspruch genommen, ohne die vollständigen Auswirkungen

von Folgekosten einschätzen zu können. Unklar war auch, wie sich nach der Vereinigung die Haushalte der ostdeutschen Kommunen überhaupt entwickeln.

Auch heute ist es dem Leiter des Verwaltungsmanagements zufolge schwierig, alle Ausgaben unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit zu gestalten, weil Ausgaben auch im Zusammenhang mit politischen Beschlüssen und mit der Verbesserung der Bürgerorientierung zu leisten sind. Die Stadt Potsdam setzt das Instrument „Bürgerhaushalt“ ein, um einerseits eine Mitbestimmung durch die Bürgerschaft zu sichern und andererseits darauf hinzuweisen, dass Haushaltsmittel nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen. Bei der Aufstellung des Bürgerhaushalts können die Bürger direkt Einfluss auf Prioritäten bei den Ausgaben nehmen. Die Vorstellungen der Bürger werden dann mit dem Haushaltsplan der Finanzverwaltung abgeglichen. Öffentliche Ausschreibungen schätzt der Leiter des Verwaltungsmanagements im Gegensatz zum Bürgerhaushalt nicht unbedingt als Instrument ein, das zu einem nachhaltigen Wirtschaften führt, da der billigste Anbieter oft nicht der kosteneffektivste ist.

Da viele der neuen Potsdamer Einwohner Studenten sind, steigen die Einnahmen aus Einkommensteuern durch den Bevölkerungsanstieg nur unterproportional. Gestiegene eigene Einnahmen führen natürlich außerdem zu sinkenden Zuweisungen aus dem Kommunalfinanzausgleich. Mit dem Einwohnerzuwachs steigen zudem die notwendigen Infrastrukturinvestitionen. Da die Stadt kein bedeutender Gewerbestandort ist, sind auch die Einnahmen aus Gewerbesteuern relativ gering.

Attraktivität: Die Stadt Potsdam ist für Bürger aufgrund ihres Wohnungsangebots, ihrer Lage in einer Seenlandschaft und aufgrund ihrer Infrastruktur attraktiv, insbesondere was die Freizeitgestaltung angeht. Große Unternehmen gibt es dagegen kaum, da Gewerbeflächen verhältnismäßig teuer sind. In Potsdam gibt es vor allem (eher kleine) Dienstleister und Forschungs- und Verwaltungsinstitutionen. Trotz eines ausgebauten Einzelhandelsnetzes in Potsdam fließt ein Teil der Kaufkraft der Potsdamer Bürger nach wie vor nach Berlin ab, was die Attraktivität der Stadt für den Einzelhandel verringert.

Erwartungen an die Landespolitik: Der Leiter des Verwaltungsmanagements befürwortet die Konzentration der Entwicklung auf Wirtschaftskerne und ihr Umland mit der Herausforderung laut Raumordnungsplan gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilen Brandenburgs zu schaffen. Dafür ist es notwendig, dass die ländlichen Räume insbesondere verkehrstechnisch und infrastrukturell an die Wirtschaftskerne besser angebunden werden.

Bei der Förderung von Projekten wünscht er sich, dass die Landespolitik deren Nachhaltigkeit zumindest phasenweise sichert. D. h. die Landesregierung sollte nicht nur das Projekt an sich fördern, also z. B. die Errichtung neuer Infrastruktur, sondern sich auch mit der Frage auseinandersetzen, wie das Projekt langfristig finanziert werden kann. Die tatsächliche Umsetzbarkeit solcher Veränderungen betrachtet der Leiter des Verwaltungsmanagements jedoch kritisch. Weiterhin ist er der Meinung, dass Effizienzgewinne in der Verwaltung durchaus möglich

sind. Auch bei der Landesregierung sollten die einzelnen Ressorts besser vernetzt sein und insbesondere bei der Förderung von Projekten gemeinsame Strategien verfolgen. Die kommunale Zusammenarbeit und die Arbeitsteilung zwischen Kommunen sollten auf jeden Fall unterstützt werden.

Zwischenfazit Brandenburg

Aus diesen Fallstudien wird deutlich, dass die Demografie einen großen Einfluss auf die öffentlichen Haushalte hat. Große Veränderungen bei der Einwohnerzahl wirken sich negativ auf die Gemeindefinanzen aus. Während ein Anstieg der Einwohnerzahl mit steigenden Investitionen in die Infrastruktur einer Gemeinde verbunden ist, führt ein Rückgang der Einwohnerzahl zu einer Unterauslastung bestehender Infrastrukturen. Durch einen Bevölkerungsrückgang sinken zudem die Einnahmen. Auch die Zusammensetzung der Bevölkerung spielt für die Gemeindefinanzen eine große Rolle. Auf finanzieller Sicht sind junge Arbeitnehmer, die die jeweilige Gemeinde als Erstwohnsitz wählen, am attraktivsten.

Es wird aber auch deutlich, dass eine Vielzahl weiterer Faktoren die Gemeindefinanzen positiv oder negativ beeinflusst. Abgesehen von Altlasten im öffentlichen Haushalt, spielt die Fläche eine Rolle, die Existenz von Naturschutzgebieten oder denkmalgeschützten Häusern und auch die Unternehmensdichte.

Die Fallstudien legen nahe, dass Mobilität im Sinne von Verkehrsanbindungen und der Anbindung an das Internet eine entscheidende Rolle für die Attraktivität von Gemeinden als Wohnort spielt. Für Unternehmen ist neben der Mobilität die Verfügbarkeit von Fördermitteln entscheidend. Zusätzlich berichten die Gemeindevertreter von einem Fachkräftemangel, insbesondere in handwerklichen Berufen und in Kitas. Für die Attraktivität von Gemeinden als Wirtschaftsstandorte ist also die Bildung hoch relevant.

Bevor die Ergebnisse der Gespräche mit Ansprechpartnern in Berlin präsentiert werden, soll zusammengefasst werden, was die Erwartungen der Gemeinden an die Landespolitik sind und wie bestehende Ansätze zum Umgang mit den demografischen und finanziellen Herausforderungen bewertet werden.

Die Brandenburger Gemeinden erwarten von der Landespolitik eine Stärkung der Kooperation. Das betrifft sowohl die Kooperation der Gemeinden untereinander, als auch die Kooperation mit Berlin oder auch Sachsen. Vor allem sehen sie Verbesserungsbedarf in der Kooperation zwischen Land und Gemeinden. Sie berichten, dass ihr Aufgabenspektrum aufgrund von Landes-, Bundes- oder EU-Vorschriften steigt, ohne dass sie dafür mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet werden. In diesem Zusammenhang regen sie einen Abbau bürokratischer Vorschriften an und eine größere Autonomie, bspw. bei der Festlegung von Normen. Was den kommunalen Finanzausgleich betrifft, sind die Vorschläge der ausgewählten Gemeinden naturgemäß sehr unterschiedlich. Sie sind sich

hingegen darin einig, dass die Zuteilung von Fördermitteln transparenter gestaltet und auf Nachhaltigkeit hin überprüft werden sollte.

Die Gemeindegebietsreform, die eine Verschlinkung der Verwaltungsstrukturen zum Ziel hatte, wird in den vier hier beleuchteten Gemeinden von den aktuellen Amtsinhabern allgemein positiv bewertet. Weil bspw. nur noch ein Haushaltsplan erforderlich ist, können Verwaltungskosten gespart werden. Weiterhin wird positiv angemerkt, dass in größeren Gemeinden eine höhere Spezialisierung der einzelnen Mitarbeiter möglich ist. Es gibt jedoch auch einige Kritikpunkte. Dazu gehört, dass das ehrenamtliche Engagement zurückgeht, wenn sich die Bürger weniger mit ihrer Gemeinde identifizieren. Dieses Engagement sei jedoch in schrumpfenden Gemeinden unverzichtbar. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass mögliche Einsparpotenziale aufgrund steigender bürokratischer Pflichten der Verwaltungen nicht realisiert werden können.

Best-Practice-Beispiel: In Nauen wird die Kooperation zwischen den früher selbständigen Gemeinden und Ortsteilen aktiv gefördert. So wird jedes Jahr ein Ortsteil bei der Ausrichtung eines Ortsteilfestes finanziell unterstützt. Voraussetzung für die Unterstützung ist eine Bewerbung. Ein Bestandteil dieser Bewerbung muss die glaubhafte Einbindung der anderen Ortsteile in die Festaktivitäten sein.

Die Entscheidung der Landespolitik, Stärken gezielt zu stärken, wird insgesamt auch positiv bewertet. Allerdings wird kritisiert, dass durch die Ausweisung von Wirtschaftskernen eher ein Wettbewerb zwischen den Gemeinden um Gewerbeansiedlungen als eine Kooperation geschaffen wird. Keine der betrachteten Gemeinden wurde als Wirtschaftskern ausgewiesen, und die Vertreter aller Gemeinden stimmen darin überein, dass sie mit der derzeitigen Situation nicht zufrieden sind. Diese Unzufriedenheit ist jedoch weniger im System begründet als vielmehr in der ihrer Meinung nach intransparenten Vergabepolitik. Es entsteht oftmals der Eindruck, dass Wirtschaftskerne eher anhand politischer Erwägungen als anhand sachlicher Kriterien ausgewiesen werden.

Berlin

Um die lokale Perspektive in **Berlin** besser einschätzen zu können, wurden Telefoninterviews mit einem Repräsentanten des Senats, dem Referatsleiter für Personal- und Organisationsmanagement und Infrastrukturdienstleistungen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und mit dem stellvertretenden Bürgermeister des Bezirks Marzahn-Hellersdorf, der gleichzeitig Bezirksstadtrat für Schule, Sport und Finanzen ist, geführt. Im Gespräch mit dem Senatsvertreter wurde vor allem der Beitrag des Personalmanagements zum Abbau der Verschuldung thematisiert. Da sich die demografische Struktur im Bezirk Marzahn-Hellersdorf rapide verändert, war hier auch der Zusammenhang zwischen demografischen Veränderungen und den öffentlichen Finanzen ein Thema. Zudem wurde die Sozialstruktur in Berlin, die mit überdurchschnittlich hohen Sozialausgaben verbunden ist, angesprochen.

Dem Repräsentanten des Senats zufolge schlägt sich das Bewusstsein für die hohe Verschuldung seit 2001 im Personalmanagement nieder. In diesem Jahr trat ein Einstellungsstopp in Kraft, und erst seit drei oder vier Jahren ermöglicht der Senat innerhalb eines engen Korridors wieder Ausbildung und Einstellungen. Das betrifft etwa 50 bis 100 Personen pro Jahr für den sogenannten nicht-technischen Verwaltungsdienst. Es werden auch in begrenztem Umfang z. B. bei Steuerbeamten, bei der Polizei und bei Lehrern Einstellungen vorgenommen. Heute hat Berlin etwa 106.000 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze, deren Zahl bis zum Jahr 2016 auf 100.000 reduziert werden soll. Alterungsbedingt werden ab 2012/13 verstärkt Beschäftigte aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden.

Der aktuelle Berliner Schuldenberg ist dem Ansprechpartner zufolge auch ein Resultat davon, dass man überschätzt hat „wie schnell blühende Landschaften wachsen können“. 1990 waren 52 Prozent des Berliner Haushalts Zuweisungen. West-Berlin wurde bis dahin durch Subventionen am Leben erhalten, auch im öffentlichen Dienst. Ebenso geschah dies in Ost-Berlin. Innerhalb der nächsten fünf Jahre sind dann in Berlin etwa 330.000 Industrie-Arbeitsplätze weggefallen. Maßnahmen, die Anreize für den Aufbau eines Dienstleistungssektors schaffen sollten, haben erst sehr viel später als erwartet gegriffen und beginnen erst jetzt, den Verlust der Industriearbeitsplätze zu kompensieren.

Durch die Zusammenlegung der früher 23 in nur 12 finanziell eigenständige Berliner Bezirke mit etwa 300.000 Einwohnern werde der Vergleich der einzelnen Bezirke mit westdeutschen Großstädten erleichtert. Wegen der Sparzwänge wird auch in den Bezirken Personal abgebaut, und die Bezirke müssen ihr Aufgabenspektrum überdenken.

Die Beobachtung der öffentlichen Finanzen in Berlin durch die Bundespolitik hält der Senatsvertreter für hilfreich. Nachdem Berlin lange an Zuweisungen gewöhnt war, ist nun das Bewusstsein für die Notwendigkeit des nachhaltigen Wirtschaftens angekommen. Er hält eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg für sinnvoll und das Entstehen von starken Wirtschaftsstrukturen für langfristig möglich. In diesem Zusammenhang erinnert er daran, dass Bayern früher auch ein Bundesland war, das als reiner Agrarstaat alimentiert wurde.

Im Berliner Bezirk **Marzahn-Hellersdorf** ist zwar die Bevölkerung relativ stabil, die Altersstruktur ändert sich jedoch rapide, was große Herausforderungen mit sich bringt. Durch ein 1978 initiiertes Besiedlungsprogramm stieg die Bevölkerung im heutigen Bezirk von damals 30.000 Einwohnern auf etwa 300.000 überwiegend junge Einwohner zehn Jahre später an. Daraus resultiert, dass die heutige Bevölkerung im Durchschnitt innerhalb von zwölf Monaten um neun Monate älter wird. So betrug im Jahr 1990 das Durchschnittsalter 24 Jahre. Heute liegt es bei 43 Jahren und in 15 Jahren vermutlich bei 53 Jahren. Gleichzeitig steigt seit etwa elf Jahren die Zahl der Geburten stark an, und damit steigen die Anforderungen an Kitas und Schulen. Während bspw. 2008 im Bezirk noch 1.700 Kinder eingeschult wurden, waren es dieses Jahr 2.100.

Diese demografischen Veränderungen führen zu steigenden Ausgaben. Das macht sich vor allem bei den Schulen bemerkbar, weniger bei den Kitas und Seniorenheimen, von denen viele in freier Trägerschaft sind. Der Bezirk selbst stellt sich diesen Herausforderungen, indem versucht wird, eine detaillierte und schulspezifische Prognose zu entwickeln, um die knappen Mittel punktgenau verteilen zu können. Es wird auch überlegt, Einschulungsbereiche neu zuzuschneiden, um möglichst ohne neue Schulgebäude auszukommen. Der Bezirk erhält pauschal etwa fünf bis sechs Millionen Euro pro Jahr für Investitionen. Bei vermehrten Investitionen in Schulen leiden andere Bereiche. Jede Investition, die alleine mehr als fünf Millionen Euro kostet, wird allerdings durch das Land finanziert, wenn sie bewilligt wird. Im Bezirk rechnet man damit, dass innerhalb der nächsten vier Jahre zwei Schulgebäude neu gebaut werden müssen. Eins dieser Investitionsprojekte ist vom Senat bereits genehmigt. Allgemein sind die Zuweisungen, die die Bezirke erhalten, abhängig von Kosten und Leistungen. Es gibt etwa 500 definierte „Produkte“ wie bspw. die Ausstellung eines Personalausweises. Dieses Produkt hat einen Preis, so dass sich die Zuweisung aus der Anzahl der ausgestellten Personalausweise multipliziert mit ihrem Preis ergibt. Die Zuweisungen für Bildungsausgaben werden auf Basis der Schülerzahlen pro Schulart berechnet. Für die Zuweisungen für 2011 sind allerdings die Schülerzahlen von 2009 relevant, so dass die große demografische Dynamik für den Bezirk auch ein finanzielles Problem darstellt.

Die Verschuldung des Bezirks ist mit 27 Millionen Euro die höchste unter den Bezirken. Allerdings betrug der Schuldenstand vor drei Jahren noch 35 Millionen Euro. Auch dieser Konsolidierungserfolg ist der höchste unter den Bezirken. Laut stellvertretendem Bezirksbürgermeister ist der Effizienzgedanke im Bezirk Marzahn-Hellersdorf sehr stark ausgeprägt. Bei Personal und Personalverwaltung bspw. hat der Bezirk die zweitniedrigsten Kosten. Schulden von Dritten gegenüber dem Bezirk darf der Bezirk ab 2011 selbst eintreiben bzw. eintreiben lassen. Das betrifft bspw. Mietschulden oder nicht erstattete Unterhaltsvorschüsse von getrennt lebenden Vätern. Das Land legt dem Bezirk bei der Lösung von Haushaltsproblemen also keine Steine in den Weg. Der Ansprechpartner stimmt aber mit den Brandenburger Gemeindevertretern darin überein, dass das Konnexitätsprinzip vom Land oft nicht eingehalten wird – auch den Bezirken werden also zusätzliche Aufgaben ohne zusätzliche Finanzierung übertragen. Mit der Kooperation, die auf Bezirksebene mit Brandenburg stattfindet, ist er zufrieden. Das betrifft bspw. die Aufnahme von Brandenburger Schülern an den Schulen des Bezirks und die Abstimmung bezüglich des S-Bahn-Verkehrs.

Was die Sozialstruktur im Bezirk angeht, liegt die Arbeitslosigkeit knapp unter dem Berliner Durchschnitt. Eine Belastung für die Sozialkasse sind die so genannten Hilfen zur Erziehung. Im Bezirk Marzahn-Hellersdorf sind mehr als 50 Prozent der Mütter alleinerziehend. Viele alleinerziehende Mütter sind zudem jung und mit der Erziehung ihrer Kinder überfordert. Fehlende Kita-Plätze, die den Müttern eine Erwerbstätigkeit nicht erlauben würden, sind in Marzahn-Hellersdorf nicht das Problem. Vielmehr handelt es sich um ein soziales Problem mit großen finanziellen Auswirkungen. Die Hilfen zur Erziehung müssen also sowohl effektiver als auch effizienter werden. Trotzdem ist eine kurzfristige Problemlösung nicht in Sicht.

Zwischenfazit Berlin: Im Berliner Senat und auf Bezirksebene ist ein Bewusstsein für die dramatische finanzielle Lage und ihre Gründe vorhanden. Es wird insbesondere bei den Personalausgaben gespart, und es wird versucht, kostspielige Investitionen zu vermeiden. Gleichwohl wird nicht damit gerechnet, die finanziellen und sozialen Probleme in absehbarer Zeit lösen zu können.

7 Entwicklungslinien und Handlungsempfehlungen

Die wichtigste Erkenntnis aus den Szenarien im vierten Kapitel lautet, dass in Brandenburg die größten Potenziale in der Rückführung der Verschuldung darin bestehen, zu sparen und sich die demografische Dividende zu erarbeiten. Dies muss geschehen, da bis 2020 die Solidarpakt-II-Mittel wegfallen und die Schuldenbremse ab dann in Kraft tritt. Deshalb sollten die notwendigen Investitionen schon jetzt getätigt und die politischen Weichen gestellt werden – ansonsten droht der Handlungsspielraum bis dahin auf ein Minimum zu schmelzen.

In Berlin ist die Verschuldungslage wesentlich dramatischer und die Hauptstadt kann sich aufgrund besserer Bevölkerungsprognosen keine demografische Dividende erarbeiten. Berlin muss dementsprechend mit spezifischen Sparanstrengungen und der Erhöhung der Erwerbstätigenquote die Verschuldung senken und an Wirtschaftskraft gewinnen – sich also darauf konzentrieren, Ausgaben zu straffen, Arbeitsplätze zu schaffen und die ungünstige Sozialstruktur zu verbessern. Hierfür sind auch Investitionen notwendig. Diese sollten allerdings gezielt und aus frei werdenden Mitteln eingesetzt werden.

Im aktuell herausgegebenen Großstadtvergleich der IW Consult liegt die Hauptstadt im Vergleich der 100 deutschen Großstädte nur auf Rang 90 – die bayerische Landeshauptstadt München steht an der Spitze. Besondere Schwächen zeigt Berlin in der Unterkategorie Arbeitsmarkt – hier liegt die Stadt an der Spree abgeschlagen auf Platz 97. Einen Hoffnungsschimmer gibt es allerdings, wenn man die dynamische Perspektive in den Vordergrund rückt. Zwischen 2004 und 2009 entwickelte sich Berlin immerhin so erfolgreich, dass Platz 30 im Dynamikranking erreicht werden konnte. Die Arbeitsmarktperformance liegt mit Platz 25 sogar noch etwas besser. Der Vergleich mit München zeigt aber, was dort aufgrund einer besseren Ausstattung mit Erfolgsfaktoren, einer höheren Dichte von wettbewerbsfähigen und produktivitätsstarken Unternehmen und intensiven Verflechtungen möglich ist – und auch in Berlin in einer langfristigen Perspektive mit kleineren Einschränkungen möglich sein könnte. Eine solche positive Entwicklung wird derzeit allerdings durch die hohe Verschuldung, die schwache Sozialstruktur und die geringe Industriedichte massiv gebremst. Im Rahmen des Großstadtvergleichs wurden zudem Erfolgsfaktoren identifiziert, die den Erfolg zu rund drei Viertel erklären können. Einfluss auf den Erfolg der Städte nehmen demnach das Gründungsverhalten, die Spezialisierung der Branchenstruktur, die demografische Situation, eine Milieu-Variable, die in diesem Fall die Höhe der Schulden der privaten Haushalte und die Höhe der Straftaten umfasst, sowie eigens erhobene Umfragewerte von Unternehmen unter anderem zu deren Bewertung des Verwaltungshandels oder zu den Standortfaktoren vor Ort.

Die finanziellen Mittel müssen also für die notwendigen Investitionen in Berlin und in Brandenburg weitsichtig eingesetzt werden – das bedeutet, dass der Mut zu einer starken Konzentration der Mittel auf wenige Bereiche erfolgen sollte. Dies ist damit zu begründen, dass übergeordnet ein Sparziel fokussiert werden muss, um auch in Zukunft noch einen gewissen finanziellen Handlungsspielraum zu haben. Im Folgenden werden für die Entwicklung der Großregion Berlin

und Brandenburg drei Säulen vorgestellt, auf die eine investive Fokussierung sinnvoll erscheint. Neben dieser finanziellen Fokussierung sollte zudem eine geografische Konzentration in den Blick genommen werden. Es ist nicht sinnvoll, wenn jede Region mehr oder weniger gleichmäßig Investitionen in allen Bereichen fördert – hier sollten regionale Visionen entwickelt werden, die sich auf wenige konkrete, auf die Region zugeschnittene Ziele konzentrieren. So lassen sich die knapper werdenden finanziellen Mittel einsetzen, um Alleinstellungsmerkmale und Kernkompetenzen innerhalb der Regionen zu fördern.

Nach der Darstellung der großräumigen Entwicklungslinien werden konkrete Handlungsoptionen für Brandenburg und Berlin vorgeschlagen, die sich an deren schärfsten Problemlagen und größten Vorteilen orientieren. So lassen sich differenzierte Aussagen zu beiden Regionen treffen, um zu zeigen, dass eine jeweilige Konzentration auf Kernkompetenzen im Sinne einer Arbeitsteilung sinnvoll erscheint, die aber begleitet werden muss von intensiven Kooperationen und Verflechtungen.

7.1 Entwicklungslinien in Berlin und Brandenburg

Im Folgenden sollen übergeordnete Entwicklungslinien mit einer geografischen Konzentration für Berlin und Brandenburg aufgezeigt werden. Abbildung 7-1 zeigt vier solcher Linien. Der Entwicklungsfokus soll dabei klar auf Berlin mit dem näheren Umland liegen. Dies ist schon aufgrund der Einwohneranteile notwendig – in Berlin und den beiden Städten Potsdam und Brandenburg an der Havel leben insgesamt knapp 3,7 Millionen Menschen. Über 60 Prozent der Einwohner Berlins und Brandenburgs wohnen dementsprechend auf einer Fläche von gut vier Prozent. In dieser Region muss es gelingen, weiträumige Ausstrahlungseffekte zu generieren. Hierfür müssen Berliner und Brandenburger die Region zunehmend als eine Einheit betrachten. Großräumige Kooperationen sind notwendig, um die Potenziale auszuschöpfen. Das Beispiel München zeigt, wie stark solche Spill-Over-Effekte ausfallen können, wenn nur der Verflechtungsgrad der Regionen hinreichend hoch ist.

Diese Erkenntnis gilt im Übrigen allgemein für die Entwicklungspotenziale Brandenburgs. Nur wenn großräumiger gedacht wird und administrative Grenzen keine Hindernisse mehr bedeuten, können die Potenziale gänzlich ausgeschöpft werden. Ein Beispiel hierfür ist die Achse Cottbus-Frankfurt (Oder) mit dem dazwischen liegenden Spreewald. Das Scheitern der Fusion der beiden Industrie- und Handelskammern ist zwar kurzfristig kein wünschenswertes Zeichen für den Willen einer Zusammenarbeit über Grenzen hinweg, in einer Zehn-Jahres-Perspektive könnte aber ein späterer Verknüpfungserfolg zu Synergien führen.

Eine grenzübergreifende Kooperation zwischen Berlin und Brandenburg wäre in der Perspektive auch sinnvoll. Zudem liegen die dringendsten Probleme in Berlin und Brandenburg auf verschiedenen Ebenen. Berlin weist primär Verschuldungsprobleme auf und hat weniger demografische Herausforderungen zu meistern. Brandenburg hingegen steht in vielen Gemeinden

finanziell noch relativ solide da, der demografische Wandel macht sich dafür aber wesentlich stärker bemerkbar. Problematisch an dieser Fusionsvision ist, dass die Brandenburger in dem Volksentscheid von 1996 einer Fusion von Berlin und Brandenburg schon einmal eine Absage erteilten. Solange sich die Verschuldungslage in Berlin nicht erheblich bessert, bleibt eine solche Fusion weiterhin unwahrscheinlich. Ein zweiter Grund für die Ablehnung in Brandenburg war, dass die Furcht vor dem Verlust der eigenen Identität im Raum stand – hier kommt also neben der konkreten finanzpolitischen Komponente eine psychologische Komponente zum Tragen (auch die Bürgerferne der Diskussion galt als ein Grund für die Nicht-Zustimmung der Brandenburger). Gleichwohl wirkt es aus der Sache heraus zielführend, neuartige anreizkompatible Kooperationsmodelle zwischen Berlin und Brandenburg zu entwickeln, die in den nächsten Jahren angewandt werden können. So ließe sich die Zusammenarbeit insoweit intensivieren, dass ein Zusammenschluss in langer Frist eher möglich erscheint.

In diesem Sinne muss der in diesem Gutachten festgestellte Kooperationswille der Bürgermeister in den Städten und Gemeinden zu einer tragenden Säule in der zukünftigen Politik Berlins und Brandenburgs werden – neben massiven Sparanstrengungen, die Berlin auf einen Konsolidierungspfad leiten. Ziel sollte sein, auch den Einwohnern näher zu bringen, dass engere intra- und interregionale Kooperationen mittelfristig zu Effizienzsteigerungen und einem stärkeren Zusammengehörigkeitsgefühl führen können.

Vor diesem Hintergrund verdeutlicht Abbildung 7-1, inwiefern engere Kooperationen mit flankierenden fokussierten Investitionsmitteln konkret verlaufen könnten. Vier Hauptachsen werden hier identifiziert, an denen durch weitere Investitionen regionale endogene Potenziale entwickelt werden sollten. Die erste Linie konzentriert sich auf den Raum um die A24 mit Gemeinden wie Pritzwalk, Wittstock und Perleberg. Die Hauptorientierung liegt in diesem Fall auf der Achse Berlin-Hamburg. Die zweite Linie könnte entlang der A11 in Richtung Stettin mit Gemeinden wie Prenzlau oder auch Boitzenburger Land etabliert werden, wobei hier im Gegensatz zur Entwicklungslinie an der A24 ein weniger industrieller als vielmehr ein kulturell-touristischer Fokus sinnvoller erscheint. Die dritte Entwicklungslinie, die definitiv das Hauptaugenmerk aller vier Linien darstellen muss, ist die Region Berlin mit Umland, Potsdam und Brandenburg an der Havel. Diese Region muss sich zu einem echten Wachstumsverbund entwickeln, wenn einerseits die Verschuldungssituation in Berlin und andererseits die demografische Prognose in Brandenburg gelindert werden soll. Die vierte Entwicklungslinie ist eine Achse zwischen Cottbus und Frankfurt (Oder), die auch den Spreewald als touristisches Element mit einschließt.

Die Achse A11: Im Landkreis Uckermark sind derzeit die Branchen Gesundheitswesen, Einzelhandel und Gastgewerbe relativ spezialisiert – in diesen Branchen arbeitet also ein größerer Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter als in Deutschland. Auf diesen relativen Spezialisierungen sollte aufgesetzt werden. Auch der Sektor Landwirtschaft ist überdurchschnittlich repräsentiert, was für den Tourismusbereich noch stärker genutzt werden könnte. Mit der guten Anbindung an Berlin über die A11 ließe sich so eine Gesundheits- und

Tourismusregion entwickeln, die insbesondere von Touristen aus Berlin und Polen, aber auch aus anderen Regionen, profitieren könnte. Zukunftsfähige Wirtschaftsbereiche wie der Maschinenbau und die unternehmensnahen Dienstleistungen sind dagegen stark unterrepräsentiert. Hier ist eine Stärkung der Bereiche im Sinne von der Entwicklung endogener Potenziale als sehr schwierig einzustufen. Wie in Abschnitt 6.2 angesprochen, ist die Uckermark für viele Menschen außerdem als Zweitwohnsitz attraktiv. Allerdings kann eine hohe Zweitwohnsitzsteuer nicht die öffentlichen Finanzen in den Gemeinden der Uckermark sicherstellen. Barnim als Landkreis, der zwischen der Uckermark und Berlin liegt, könnte sich auf seine Wohnortfunktion konzentrieren und Pendler aus Berlin anziehen. Die Branchenstruktur des Landkreises zeigt keine Spezialisierungen, die optimal zur endogenen Entwicklung eines wertschöpfungsintensiven Clusters wären. Deshalb erscheint es sinnvoll, in die Mobilitätsinfrastruktur und die Daseinsvorsorge vor Ort zu investieren, um Anreize für Pendler zu schaffen.

Die Achse A24: Der Landkreis Prignitz, durch den die A24 läuft, weist eine im Grunde genommen zukunftsfähige Branchenstruktur auf. Hier sind die Branchen Maschinenbau und Herstellung von Metallerzeugnissen ähnlich stark besetzt wie im bundesweiten Durchschnitt – der Beschäftigtenanteil in der Logistik ist darüber hinaus weit überdurchschnittlich. Diese Struktur deutet an, dass auch eine endogene Entwicklung Chancen hat, die auf Arbeitsplätze in der industriellen Fertigung ausgerichtet ist. Hier könnten Netzwerke und eine stärkere anwendungsorientierte Forschungsintensität zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit führen, die dann wiederum positive Ausstrahlungseffekte auf das weitere Umland generieren könnte.

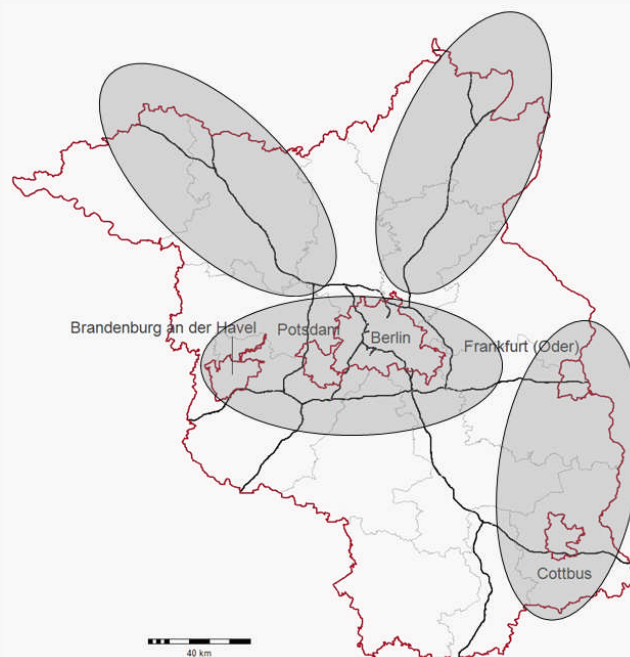
Die Achse Berlin und Umland: Das größte Augenmerk gilt der Achse Berlin-Potsdam-Brandenburg. Hier müssen die Ausstrahlungseffekte entstehen, die landesweit zu spüren sind. Die beste Voraussetzung hierfür wären engere Kooperationen zwischen den drei Städten. Die Branchenstrukturen deuten an, dass solche Kooperationen auch im Hinblick eines konkreten Industrie-Dienstleistungsverbundes sinnvoll erscheinen, der durch einen stärkeren Fokus weiter an Kraft gewänne. Die Fachhochschulen, Universitäten und Forschungszentren wie die Fraunhofer- oder Max-Planck-Institute können den wissenschaftlichen Hintergrund für eine erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit in einem wissensorientierten Industrie-Dienstleistungsverbund geben. In Brandenburg an der Havel sind der Maschinenbau und die Metallerzeugung überproportional vertreten – diese industrielle Basis muss aufrecht erhalten und verknüpft werden mit Dienstleistungen im angewandten Forschungsbereich in der Stadt selbst, in Potsdam und in Berlin. Auch die wertschöpfungsstarken und schnell wachsenden unternehmensnahen Dienste sind in Brandenburg an der Havel und Potsdam überproportional besetzt im Vergleich zu Deutschland. Diese Potenziale müssen zusammengeführt werden, um einen wachstumsstarken und stabilen Industrie-Dienstleistungsverbund installieren zu können. Gemeinden wie Nauen könnten noch viel stärker von ihrer Lage im Berliner Umland profitieren, und stark wachsende Gemeinden wie Hoppegarten könnten ihrerseits stärker in das weitere Umland ausstrahlen.

Vor diesem Hintergrund muss auch Berlin versuchen, nicht nur unternehmensnahe Dienstleistungen, sondern auch industrielle Arbeitsplätze bereitzustellen. Zu diesem Zweck haben sich schon Initiativen wie „Industrie Stadt Berlin“ gegründet, die von einer Vielzahl regionaler Akteure begleitet wird. Ohne die Schaffung solcher in der Regel wertschöpfungsstarker industrieller Arbeitsplätze kann weder Berlin seiner massiven Verschuldung Herr werden noch das Umland von Ausstrahlungseffekten profitieren. Da die Zeit drängt, sollten alle Reserven mobilisiert und gebündelt werden, um dieses Ziel zu erreichen – was eben auch enge Kooperationen über administrative Grenzen hinweg bedeutet. Letztendlich ist auch Brandenburg von Berlin abhängig, da ohne die Ausstrahlungseffekte wesentlich größere Probleme in Brandenburg zu erwarten wären.

Die Achse Cottbus-Frankfurt (Oder): Als vierte Entwicklungsachse kommt die Region Cottbus-Frankfurt (Oder) in Frage, wobei auch der dazwischen liegende Spreewald eine Rolle zu spielen hat. Diese Achse scheint auch aufgrund schon bestehender Kooperationsstrukturen der regionalen Akteure sinnvoll. So haben die Industrie- und Handelskammern der beiden Kammerbezirke eine enge Kooperationsvereinbarung – wobei allerdings nicht das ehemalige Ziel einer Fusion erreicht werden konnte. Mittelfristig sollte dennoch weiter eine möglichst enge Zusammenarbeit angestrebt werden, um die Mitgliedsunternehmen bestmöglich zu betreuen. Eine gleiche Kooperationsbereitschaft sollte auch bei der Entwicklung übergreifender touristischer Ziele im Hinblick auf den Spreewald entstehen – hier ist ebenfalls ein Regionen überschreitendes Engagement notwendig.

Abbildung 7-1: Entwicklungslinien in Berlin und Brandenburg

Vier Entwicklungsachsen mit Darstellung der Autobahnen



Quelle: IW Consult

Entwicklung abseits der Achsen: In den Gemeinden abseits dieser vier Achsen spielt das Thema Mobilität, das sowohl die Verkehrsinfrastruktur als auch den Zugang zum Internet beinhaltet, eine große Rolle. Aus dem Amt Ruhland bspw. pendeln Arbeitnehmer sowohl nach Dresden als auch nach Cottbus. Gute Verkehrs- und Internetanbindungen ermöglichen solchen Gemeinden, als Wohnstandort attraktiv zu bleiben.

7.2 Handlungsoptionen Brandenburg

- Brandenburgs Hauptprobleme sind demografischer Art. Der prognostizierte Bevölkerungsrückgang und die Bevölkerungsalterung werden das Land vor große Herausforderungen stellen. Beim Eintreten der Prognosen wird auch die finanzielle Lage schwieriger, da neben geringeren Steuereinnahmen auch Remanenzkosten entstehen, die die Gesamtausgaben aufgrund steigender Pro-Kopf-Ausgaben weniger stark sinken lassen als die Bevölkerung. Eine Bevölkerungsstabilisierung wäre vor diesem Hintergrund wünschenswert, ist allerdings allenfalls mittelfristig durch die Erhöhung der Attraktivität, die Schaffung weiterer Arbeitsplätze, die Profitierung einer wirtschaftlich stärkeren Metropolregion Berlin-Brandenburg und die 2011 in Kraft tretende Richtlinie zur Freizügigkeit innerhalb der EU zu erreichen. Gleichwohl gibt es noch viele weitere Faktoren, die Bevölkerungswanderungen beeinflussen, weswegen eine unmittelbare Steuerung der Bevölkerungszahl als sehr schwierig eingeschätzt wird.
- Die Nachhaltigkeitsanalyse zeigt, dass unter Berücksichtigung der Haushalte der letzten Jahre in Brandenburg eine Finanzierungslücke besteht, die geschlossen werden muss, wenn der finanzielle Spielraum erhöht werden soll. Schon allein durch den bevorstehenden weiteren Bevölkerungsrückgang steigt die Verschuldung pro Kopf weiter, wenn keine ausgleichenden Maßnahmen durchgeführt werden. Die Benchmark-Analyse macht deutlich, in welchen Bereichen im Vergleich zu anderen sparsamen Bundesländern Ausgabensenkungen am notwendigsten erscheinen. Die Bereiche, in denen im Verhältnis zu anderen Bundesländern am meisten ausgegeben wird, sind die soziale Sicherung, der Bereich Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste und schließlich regionale Förderungsmaßnahmen. Allerdings erklärt sich ein Teil dieser hohen Ausgaben aus den Rahmenbedingungen. So sind im Bereich kommunale Gemeinschaftsdienste die Fixkosten und damit auch die mit einem Bevölkerungsrückgang verbundenen Remanenzkosten relativ hoch. Sparmaßnahmen in diesem Bereich sind also durch den Bevölkerungsrückgang begrenzt. Was Fördermaßnahmen für Investitionen betrifft, besteht im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern noch Nachholbedarf. Es ist aber sinnvoll, diese Fördermittel im Zuge der Senkung der Sonderbedarfszuweisungen ebenfalls zu senken.
- Auch das vorgestellte Basisszenario zeigt, dass die Verschuldung pro Kopf ohne Konsolidierungsanstrengungen weiter ansteigen wird. Deshalb sollte zum einen die

Erwerbsbeteiligungsquote weiter gesteigert und zum anderen die durch den Bevölkerungsrückgang entstehende demografische Dividende gespart werden. So ließe sich die Verschuldung pro Kopf senken und die 2020 in Kraft tretende Schuldenbremse einhalten. Auch ein höheres Wachstum von BIP und damit Steuereinnahmen wäre für Brandenburg vorteilhaft – es kann allerdings nur sehr eingeschränkt beeinflusst werden.

- In Brandenburg muss es gelingen, einerseits die Verschuldung durch ein breit angelegtes Sparprogramm zu senken und andererseits gezielte Investitionen in Kernbereiche weiterhin tätigen zu können, um die Attraktivität des Landes zu steigern. Drei Säulen sollte innerhalb einer fokussierten Investitionsstrategie neben einer generellen Daseinsvorsorge bei der zukünftigen Landesentwicklung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden: der Bildung, der Mobilität und der Wissenschaft.
- Die drei Säulen Bildung, Mobilität und Wissenschaft sollen aus einer generellen Sicherung der Daseinsvorsorge emporwachsen. Es erscheint im Sinne einer Konzentration von Potenzialen notwendig, bestimmte Angebote – die beispielsweise einer kritischen Masse bedürfen – in den Zentren zu bündeln, während andere Angebote in unterschiedlicher Dichte auch in der Fläche bereitgestellt werden sollten. Im Sinne einer Wachstumsvorsorge erscheint es wichtig, in der Fläche (dort wo keine Entwicklungslinien verlaufen) weiterhin insbesondere in Bildung und Mobilität zu investieren. Durch eine mögliche demografische Dividende und weitere Sparanstrengungen sollten in den nächsten Jahren, in denen Investitionen aufgrund bestehender Spielräume noch möglich sind, finanzielle Mittel in Brandenburg insbesondere für diese Bereiche genutzt werden. Nur wenn auch in der Fläche ein gewisses Maß an Daseinsvorsorge geleistet wird, lässt sich die Tendenz zu einer weiteren Zersiedlung und Entvölkerung abschwächen.
- Für eine höhere Mobilität müssen drei Grundvoraussetzungen erfüllt sein: schnelle Straßen- und Bahnverbindungen sowie ein flächendeckend schnelles Internetangebot. Letzteres kann sowohl zur Forcierung von eGovernment-Leistungen genutzt werden als auch als Argument für Selbständige, so auch junge Familien, die gerne auf dem Land leben.
- Für eine demografische und finanzielle Stabilisierung ist es notwendig, möglichst wertschöpfungsstarke Arbeitsplätze in den Zentren der Region Berlin und Brandenburg zu schaffen und dort die Attraktivität als Wirtschaftsstandort sowie des Umlandes als Wohn- und Lebensmittelpunkt zu erhöhen. So könnte mittelfristig auch das strukturelle Problem im sozialen Bereich Brandenburgs gelindert werden. Auch hier spielt der Bereich Bildung eine tragende Rolle.
- Gleichzeitig sollte das Kernthema Wissenschaft in den Zentren konzentriert werden – mit einigen Außenstellen anwendungsorientierter Institute in Regionen mit noch bestehender industrieller Basis wie Prignitz. So ließe sich eine kritische Masse in den Städten

gewährleisten, auf die bei Bedarf auch mittelbar aus der Fläche zugegriffen werden könnte. Mit Hilfe der Außenstellen ließen sich Kontakte zu Unternehmen in der Fläche aufrechterhalten bzw. initiieren. Dies könnte dazu führen, dass die Unternehmen dort ermutigt würden, sich stärker mit anwendungsorientierter Forschung zu beschäftigen und würde in Folge dessen die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen.

- Übergeordnet bedeutet dies, dass es in diesem fokussierten Entwicklungsszenario Landesteile geben wird, die sich auf eine Wohnortfunktion beschränken sollten. Hierfür muss der Wohn- und Freizeitwert möglichst hoch sein. Perspektiven als Wirtschaftsstandort sollten dementsprechend konsequenterweise in den Hintergrund rücken – nur so lassen sich die begrenzten finanziellen Landesmittel gebündelt einsetzen. Die Mittel könnten dann in den eher ländlich geprägten Landesteilen auf die Bereiche allgemeine Daseinsvorsorge, Bildung und Mobilität konzentriert werden, um die Attraktivität der Gemeinden für Bürger und Unternehmen weiter zu erhöhen. Allerdings muss man sich darüber im Klaren sein, dass in Gemeinden ohne starke Wirtschaftsstruktur auch das Gewerbesteueraufkommen gering ist. Ohne entsprechende finanzielle Ausgleichsmechanismen wäre für diese Gemeinden eine Konzentration der eigenen Ausgaben nicht ausreichend, um das niedrige Niveau der eigenen Einnahmen zu kompensieren.
- Der Wachstumsverbund um Berlin muss weiter gestärkt werden, damit die Ausstrahlungseffekte zum einen in den schon profitierenden Landkreisen weiter angetrieben werden und darüber hinaus in den noch nicht profitierenden Landkreisen angestoßen werden. Schon jetzt zeigen die demografischen Prognosen, dass die Bevölkerungsentwicklung in Berlin und dem nahen Umfeld vergleichsweise positiv ausfällt. Wird die Wirtschaftskraft in Berlin und Potsdam weiter gestärkt, würden wie im Umland von München massive positive Effekte möglich sein.
- Die Mehrheit der Gemeinden sieht ihren Wohn- und Freizeitwert deutlich höher als ihre Qualitäten als Wirtschaftsstandort. Die Befragung unter mehr als 150 Bürgermeistern in Brandenburg hat ergeben, dass sich die Gemeinden dementsprechend eher darauf konzentrieren, als Wohnort attraktiv zu bleiben bzw. zu werden. Dies korrespondiert wiederum mit der Erkenntnis, dass viele Gemeinden eher eine Anbindungsstrategie verfolgen sollten. Damit würden sie sich auf Pendler konzentrieren und ihre Wohnortfunktion weiter stärken. Diese Strategie scheint vor dem Hintergrund der Bevölkerungsprognosen und eher schwachen wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven in peripheren Räumen sinnvoll zu sein. In diese Strategie sollten die drei Punkte Daseinsvorsorge, Mobilität und Bildung mit berücksichtigt werden.

7.3 Handlungsoptionen Berlin

- Drei massive Problemlagen überlagern derzeit in Berlin die positiven Entwicklungen: Die Verschuldung, die geringe Erwerbstätigenquote mit einer ungünstigen Sozialstruktur sowie eine zu geringe Industriedichte. Die Verschuldung ist mit rund 60 Milliarden Euro enorm. Die Folge ist, dass jährlich rund 2,4 Milliarden Euro allein für Zinszahlungen aufgewendet werden müssen. Die positiven Primärsalden aus dem Haushalt von rund 1,2 Milliarden Euro reichen aufgrund der Verschuldungslage nicht, den Haushalt ausgeglichen zu gestalten. Zweitens liegt die Erwerbstätigenquote in Berlin bei nur knapp 65 Prozent, während sie im Durchschnitt Deutschlands bei gut 70 Prozent liegt. Drittens arbeiten im Verarbeitenden Gewerbe in Berlin nur knapp zehn Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – der Mittelwert in Deutschland liegt bei über 22 Prozent. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn die Anzahl der Industriebetriebe mit mehr als 50 Beschäftigten verglichen wird: In Berlin ist je 10.000 Einwohner einer dieser Betriebe ansässig, im deutschen Durchschnitt sind es 2,8.
- Auf der anderen Seite kann Berlin vier positive Faktoren für sich verbuchen, auf die sich eine erfolgreiche Regionalentwicklung aufbauen lässt: die demografische Situation, der Tourismus und die Attraktivität der Stadt, die Hauptstadtfunktionen und die Wissensinfrastruktur, die das Humankapital positiv beeinflusst. Daneben wird der neue Großflughafen BBI zum einen zur Unterstützung der vier Faktoren beitragen können. Zum anderen entfaltet der Flughafen auch im Umfeld endogene positive Effekte auf die Wirtschaft.
- Das Ziel muss nun sein, diese vier positiven Aspekte zur Dominanz über die drei Kernprobleme zu führen (siehe Abbildung 7-2). Hierfür müssen beide Seiten positiv beeinflusst, die positiven Aspekte also verstärkt und die Probleme gelindert werden.
- Die Analyse zeigt, dass in Berlin ein kleinteiliger Weg zu gehen ist, der vieler Einzelschritte hin zu einer erfolgreichen Entwicklung bedarf. Der Vorteil daran ist, dass etliche Stellschrauben für Verbesserungen vorhanden sind. Der Nachteil ist, dass viel Engagement und ein langer Atem vonnöten sein werden, um die Schritte konsequent zu gehen.
- **Thema Verschuldung:** Wie die vorgestellten Szenarien zeigen, gibt es verschiedene Möglichkeiten, die Verschuldung abzubauen. Über ein höheres Wachstum, eine höhere Erwerbstätigkeit oder verstärkte Sparanstrengungen könnte die Verschuldung signifikant gesenkt werden. Zu einer sofortigen Reduzierung der Zinslast, die den finanziellen Handlungsspielraum enorm einschränkt, würden Privatisierungen und Konsolidierungshilfen, die einmalig ausgezahlt statt über neun Jahre gestreckt werden, beitragen. Privatisierungsmaßnahmen sind in diesem Fall nicht an Effizienzüberlegungen gekoppelt, sondern dienen schlicht und allein dem Ziel, die Verschuldung zurückzuführen zu können. Ginge man von ganz grob geschätzten sechs Milliarden Euro als Erlöspotenzial für

verschiedene Beteiligungen aus, könnten so jährliche Zinszahlungen von immerhin rund 200 Millionen eingespart werden. Konsolidierungshilfen, die über die momentan vorgesehenen hinausgehen, sollten anreizkompatibel ausgestaltet werden. Ein Vorschlag könnte dabei so aussehen, dass für jeden Prozentpunkt Schuldenabbau, den Berlin leistet, ein halber Prozentpunkt zusätzlich vom Bund getilgt wird. Insgesamt gesehen muss ein Weg gefunden werden, der einerseits weiterhin Investitionen in die Infrastruktur und in Kompetenzfelder erlaubt, andererseits aber die Schuldenkonsolidierung möglich macht.

- **Thema Erwerbstätigenquote:** Die Erwerbstätigenquote muss erhöht werden, um einerseits die Sozialausgaben senken und andererseits von den vielfältigen positiven Einnahmeeffekten profitieren zu können. Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist gleichwohl schon Thema verschiedener, vorhandener Studien, weswegen hier nicht näher darauf eingegangen werden soll. Übergeordnet erscheint es aber sinnvoll, verschiedene Kompetenzfelder aufzubauen, in denen gezielt Effizienzpotenziale gehoben und kritische Massen aufgebaut werden können.

Drei Punkte sind hierfür allerdings wichtig: die Wirtschaftsfreundlichkeit, die Bezirksautonomie und das Gründungsverhalten. Die IW Consult stellt seit mehreren Jahren in Unternehmensbefragungen fest, dass die Unternehmen in Berlin im Vergleich zu anderen Städten in Deutschland unzufrieden sind mit den Verwaltungen. Auch die aktuelle Umfrage Ende 2010 im Rahmen des Großstadtvergleichs kommt zu dem Schluss, dass neben der fehlenden Wirtschaftsfreundlichkeit von den Berliner Unternehmen relativ unmoderne Verwaltungsstrukturen und ein unterdurchschnittliches Kostenbewusstsein wahrgenommen werden. In Brandenburg sehen die Ergebnisse im Vergleich wesentlich besser aus. In Berlin können beispielsweise mit einer umfassenden Marketingkampagne – einer Art Charmeoffensive – und erweiterten Netzwerken in der Wirtschaftsförderung neue Wege gegangen werden.

Ein höheres Maß an Bezirksautonomie könnte dazu beitragen, dass Probleme auch auf lokaler Ebene besser und kundenfreundlicher gelöst werden. Hierfür müssten allerdings Anreizpotenziale entwickelt werden, so dass die Bezirke von einer stärkeren Autonomie auch profitieren können. Die eigene Schuldeneintreibung durch den Bezirk Marzahn-Hellersdorf ist hierfür ein positives Beispiel.

Ein dritter Aspekt, der die Erwerbstätigenquote begünstigen könnte, wäre eine höhere Gründungsintensität bei industrienahen Unternehmen. Die Gründungsintensität insgesamt ist in Berlin zwar überdurchschnittlich, industrielle Neugründungen sind allerdings rar. Obwohl das Humankapital eigentlich vorhanden ist, passiert in diesem Feld noch zu wenig. In langfristiger Perspektive sollte massiv in Schulen investiert werden, damit die ungünstige Sozialstruktur verbessert wird. Dieser Prozess ist zwar sehr langwierig, birgt aber großes Potenzial, um die Sozialausgaben senken zu können und die Attraktivität Berlins weiter zu

steigern. Nicht zuletzt sind gute Schulen ein Kernargument für junge, gut ausgebildete Familien, die ihren Kindern eine gute Schulbildung ermöglichen möchten.

- **Thema Industriestruktur:** In Berlin vollzieht sich seit Anfang der 1990er Jahre ein tiefgreifender Strukturwandel, der sich insbesondere auf die Industrialisierung ausgewirkt hat. Die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe lag 2008 bei nur noch 9,6 Prozent (bundesweit bei 22,4 Prozent). Gleichwohl hat die Analyse gezeigt, dass Berlin mittlerweile durchaus auch auf eine substantielle Beschäftigung in Zukunftsbranchen verweisen kann. Die in den letzten Jahren getätigten umfassenden Anstrengungen für Investitionen von industriellen Unternehmen weisen demnach in die richtige Richtung. Diese Maßnahmen müssen fortgeführt werden, um die industrielle Basis wieder zu erweitern.

Eine Idee für die erfolgreiche Entwicklung eines industriellen Milieus ist die Konzentration von Unternehmen ähnlicher Branchen, um Clusterbildungen zu ermöglichen. Kritische Massen sind in diesem Fall notwendig, um weitere Ansiedlungspotenziale zu erschließen. Für die Verwirklichung eines solchen Ansatzes müssen geeignete Anreizsysteme etabliert werden. Ein Beispiel hierfür könnten finanzielle Ausgleichssysteme zwischen Berlin und Brandenburg sein. Konkret ließe sich darüber diskutieren, ob innerhalb einer engen Kooperation zwischen Berlin und Brandenburg letzteres Bundesland gezielt auf mögliche Gewerbesteuereinnahmen zugunsten des ersten verzichten würde. Dadurch könnte Berlin sich darauf konzentrieren, die notwendige kritische Masse an Industrieunternehmen anzusiedeln. Dies würde im Gegenzug bedeuten, dass ein Ausgleichsinstrument für Brandenburg entwickelt werden müsste. Beispielsweise könnte ein Ausgleich zwischen höheren Einkommensteuereinnahmen in Brandenburg aufgrund der Speckgürtel- und Pendlereffekte und höheren Gewerbesteuereinnahmen in Berlin stattfinden. Solche Kooperationen könnten dadurch intensiviert werden, dass infrastrukturelle Herausforderungen an den Rändern Berlins gemeinsam angegangen werden. So könnte die Industrie in Berlin an Masse zulegen, und das brandenburgische Umland von Berlin könnte stärker von Ausstrahlungseffekten profitieren.

Die Wirtschaftsfreundlichkeit Berlins sollte in diesem Rahmen auch thematisiert werden. In dem jährlich erscheinenden Großstadtvergleich der IW Consult im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, in dem unter anderem Unternehmen um eine Bewertung der Standortfaktoren vor Ort gebeten werden, landet Berlin im Vergleich der 100 größten deutschen Städte im Bereich Wirtschaftsfreundlichkeit lediglich auf Platz 96. Die Attraktivität als Wohnort und Wirtschaftsstandort und die Zukunft des Standorts für die Unternehmen werden demgegenüber überdurchschnittlich bewertet. Auch mit der Verkehrsinfrastruktur sind die Unternehmen in Berlin zufriedener. Bei einer Steigerung der Wirtschaftsfreundlichkeit könnte sich dieses Potenzial besser entfalten.

- **Thema Demografie:** Demografisch kann Berlin im Vergleich zu Deutschland auf eine überdurchschnittliche Prognose verweisen. Die Bevölkerung wird bis 2030 nur marginal schrumpfen. Gleichzeitig ist auch weiter davon auszugehen, dass ein Zuzug von Studenten stattfinden wird und damit die positive Rückkopplungsschleife zwischen Studenten und der Attraktivität der Hauptstadt bestehen bleibt. Gleichzeitig besteht aber ein gravierendes Problem, dass die Studenten aufgrund der geringen Erwerbstätigenquote selten auch in Berlin anfangen zu arbeiten. Da in der Hauptstadt derzeit keine Studiengebühren erhoben werden, bleibt der Stadt demnach nur der Attraktivitätsgewinn, weil auch Steuereinnahmen von Studenten als gering eingeschätzt werden müssen. Dass so viele Studenten aus ganz Deutschland nach Berlin kommen, ist grundsätzlich ein starkes Signal dafür, dass viele nach ihrem Studium auch in Berlin arbeiten würden. Das Hauptziel muss also sein, möglichst viele in Berlin ausgebildete Studenten auch dort zu halten – sei es mit Gründungswettbewerben oder Arbeitsplatzinitiativen. Endogenes Potenzial muss durch weitere Integrationsleistungen gehoben werden – hierfür sind Investitionen in Schulen und schulbegleitende Einrichtungen notwendig. In diesem Rahmen erscheint auch eine Art Erfolgsbeteiligung für die Bezirke sinnvoll, wodurch sich die Anreizstruktur zu noch engagierteren Integrationsprogrammen verbessern würde. In den letzten Jahren wurde in Berlin eine Vielzahl an Schulen geschlossen – in dieser Alterskohorte besteht also wie in ganz Deutschland ein Mangel. Dieser Mangel lässt sich nur dadurch beheben, dass die Erwerbsbeteiligung erhöht wird – mehr Arbeitsplätze führen zum Zuzug von Familien, die ihre Kinder in Schulen schicken. Auch der Zuzug aus Polen und anderen mittel- und osteuropäischen Ländern durch die ab Mai nächsten Jahres geltende Arbeitnehmerfreizügigkeit kann positive Effekte auf die demografische Entwicklung Berlins haben.
- **Thema Hauptstadtfunktion:** Auch die Hauptstadtfunktion schafft Berlin Vorteile. Die ansässigen Ministerien und Medienunternehmen sowie verschiedene Lobbyvereine und Politikberatungen erzeugen eine nicht unerhebliche Wirtschaftskraft. Daneben ist der Stadt aufgrund der Politiknähe eine höhere Aufmerksamkeit als anderen Städten sicher, wodurch beispielsweise auch der Flughafenneubau positiven Einfluss bekommen haben dürfte. Welche Effekte in diesem Rahmen möglich sind, zeigt die Landeshauptstadt München. Die Münchner Verwaltungsstrukturen und der Flughafen tragen wichtige Teile zum generellen Erfolg der Landeshauptstadt bei. Ziel muss sein, die noch unerschlossenen Hauptstadtpotenziale stärker zu nutzen – beispielsweise bei der Ansiedlung von Industrieunternehmen.
- **Thema Tourismus und Attraktivität:** Berlin kann schon jetzt im Bereich Tourismus punkten, wenngleich auch hier noch weitere Potenziale zu erschließen sind. Im Jahr 2009 konnte Berlin 5,5 Gästeübernachtungen je Einwohner verzeichnen und liegt damit über dem deutschen Durchschnitt von 4,5. Neben der lebendigen kulturellen Szene, die bewahrt werden sollte (wenngleich darüber zu diskutieren ist, ob die Vielzahl an kulturellen

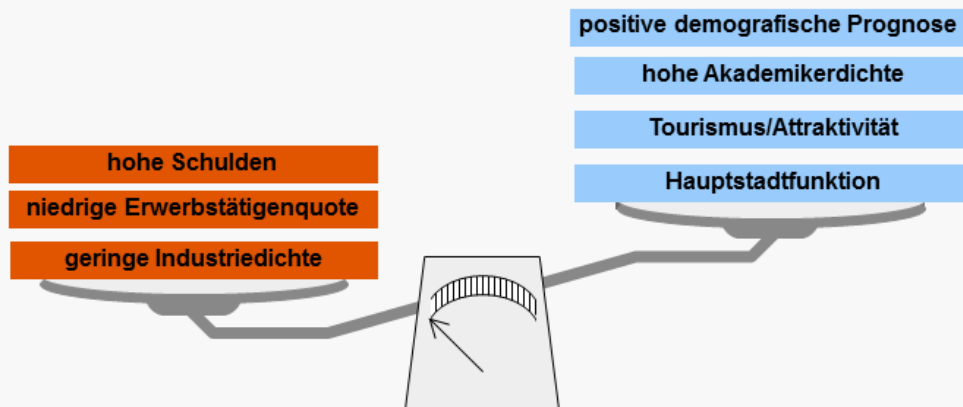
Angeboten angesichts der angespannten Haushaltslage weiter zu finanzieren ist), dürften auch Investitionen wie der neu entstehende Flughafen BBI zu weiterem Erfolg beitragen. Eine engere Kooperation von Berlin und Brandenburg wäre auch aus touristischen Gesichtspunkten zu begrüßen, da Gäste mit maßgeschneiderten Regionalpaketen einen längeren Zeitraum in der Region verbringen würden. Die Attraktivität Berlins in den Bereichen Leben und Wohnen und Wirtschaftsfreundlichkeit muss neben diesem Gesichtspunkt auch deshalb noch weiter gestärkt werden, weil insbesondere das Humankapitalpotenzial nicht ausreichend genutzt wird. In Berlin leben rund 135.000 Studenten. Ließe sich ein größerer Teil dieses Potenzials auch in den Berliner Arbeitsmarkt integrieren, hätte dies weiträumige positive Folgen. Dafür müssen sich gleichwohl noch mehr Unternehmen in Berlin ansiedeln.

- **Thema Humankapital und Wissensinfrastruktur:** Berlin muss viel stärker von seinen Möglichkeiten Gebrauch machen. Die Stadt hat eine Vielzahl gut ausgebildeter Menschen aufgrund der Unis, der Wissenschaftsinstitute und der Kliniken, die in Berlin schon jetzt in kritischer Masse vorhanden sind. Aufgrund einer vielfach fehlenden Arbeitsplatzperspektive wandern die jungen, gut ausgebildeten Studenten nach ihrer Studienzeit aber wieder in andere Städte. Dieses Humankapitalreservoir darf Berlin nicht weiterhin so vergleichsweise ungenutzt lassen – hier ließen sich die Grundsteine dafür legen, innerhalb der Gründungsszene den Bereich industriennahe Unternehmen wesentlich stärker in den Fokus zu nehmen. Diese Maßnahmen böten die Möglichkeit, die Erwerbstätigenquote zu steigern. Gleiches gilt für die bestehenden Unternehmen – viele herausragende Wissenschaftsinstitute sind in Berlin ansässig, mit denen aufgrund der räumlichen Nähe Unternehmen Forschungsprojekte effizient und in direkter Kooperation initiieren könnten. Ein Beispiel für ein solches Kompetenzfeld-Netzwerk stellen die „Deutsche Telekom Laboratories“ an der TU Berlin dar. Hier werden Forschungseinrichtungen und Unternehmen gezielt hinsichtlich eines Zukunftsthemas vernetzt, das zu Ausstrahlungseffekten in die Region führen kann.

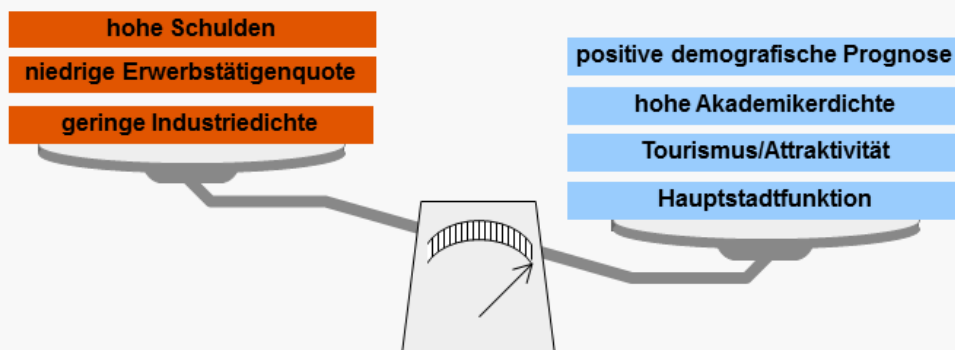
Abbildung 7-2: Entwicklungsfelder in Berlin

Ziel: Die vier Akzeleratoren sollen die drei Bremsen dominieren

Ist-Zustand



Soll-Zustand



Quelle: eigene Darstellung

Literaturverzeichnis

Börsch-Supan, Axel, Ismail Düzgün und Matthias Weiss (2005), Altern und Produktivität: Zum Stand der Forschung, MEA Discussion Paper 73-2005

Börsch-Supan, Axel und Matthias Weiss (2007), Productivity and the age composition of work teams: evidence from the assembly line, MEA Discussion Paper 148-2007

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007), Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Aufbau Ost“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamts für Bau und Raumordnung (BBR)

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010), Machbarkeitsstudie zum Aufbau eines berufs- und länderübergreifenden Informationsportals (Datenbank) zur Erschließung der Beschäftigungspotenziale von Migranten und Migrantinnen

Friedrich-Ebert-Stiftung (2010a), Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union. Rechtliche Rahmenbedingungen und politischer Handlungsbedarf. WISO Diskurs

Friedrich-Ebert-Stiftung (2010b), Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. WISO Diskurs

Grund, Christian und Niels Westergård-Nielsen (2008), Age structure of the workforce and firm performance, *International Journal of Manpower* 29, S.410-422

Krey, Kerstin und Bernd Meier (2004), Innovationsfähigkeit, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Herausgeber), *Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels*

Ludwig, Alexander und Edgar Vogel (2010), Mortality, Fertility, Education and Capital Accumulation in a Simple OLG Economy, *Journal of Population Economics* 23, S.703-735

Machin, Stephen, Panu Pelkonen und Kjell Salvanes, Education and mobility, erscheint in Kürze im *Journal of the European Economic Association*

Seitz, Helmut (2008), Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen, *Aktion Demographischer Wandel*, Bertelsmann Stiftung