Zukunfts werkstatt Lausitz

Ein Projekt der Wirtschaftsregion Lausitz GmbH

Untersuchung der Rolle und Potenziale kommunaler Haushalte im Strukturwandel

Abschlussbericht

Zukunftswerkstatt Lausitz

Handlungsfeld „Perspektiven der Regionalentwicklung“

Abschlussbericht

zum Teilprojekt

Untersuchung der Rolle und Potenziale kommunaler Haushalte im Strukturwandel

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dr. Mario Hesse

Dipl.-Geogr./Dipl.-Ing. André Grüttner

Tim Starke, M. Sc.

Christian Bender, M. Sc.

Christoph Mengs, M. Sc.

Leipzig, Juli 2020

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.

Inhalt

Vorwort **1**

Executive Summary **3**

Teil A. Rahmenbedingungen und Motivation **12**
A.1 Zielstellung und Aufbau der Studie 12
A.2 Die Lausitz als Region 13
A.3 Einbindung der Region Lausitz in das staatliche Mehrebenensystem 15

Teil B. Finanzwirtschaftliche Analyse und Rolle der Kommunalhaushalte **18**
B.1 Finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen im Vergleich 18
B.1.1 Wirtschaftskraft, Arbeitslosigkeit und Strukturmerkmale 18
B.1.2 Finanzierungssaldo 23
B.1.3 Wichtige finanzwirtschaftliche Größen im Vergleich 25
B.1.4 Erfüllung freiwilliger Aufgaben 36
B.2 Finanzwirtschaftliche Instrumente der Gebietskörperschaftsebenen 41
B.2.1 Bund 43
B.2.2 Länder 47
B.2.3 Kommunen 54

Teil C. Methodologische Betrachtung regionalökonomischer Effekte **65**
C.1 Transitionsökonomik und Multi-Level-Governance im Mehrebenensystem 65
C.1.1 Multi-Level-Governance 65
C.1.2 Transitionsökonomik 66
C.2 Regionalökonomische Raumstruktur 68
C.2.1 Strukturindikative Vorbetrachtungen 68
C.2.2 Regionalisierte Shift-Share-Analyse 74
C.3 Strukturpolitik 83
C.3.1 Regionale Strukturpolitik 83
C.3.2 Sektorale Strukturpolitik 88
C.4 Standortfaktoren 92
C.5 Cluster- und Agglomerationseffekte 94
C.5.1 Clustereffekte 94
C.5.2 Agglomerationseffekte 99

Teil D. Zwischenfazit I 102

Teil E. Empirische Ergebnisse des Delphi-Prozesses 106

E.1 Der Delphi-Prozess: Die Befragung von Experten als Methode der Sozialforschung und deren Anwendung im Forschungsprojekt 106

E.2 Vorbetrachtungen zur durchgeführten Delphi-Befragung 109

E.2.1 Grundkonzept 109

E.2.2 Ableitung der Fragenkomplexe und Fragebogenerstellung 111

E.2.3 Empirische Betrachtung der Expertengruppe 113

E.3 Befragungsrunde 1 (Delphi I) 116

E.3.1 Zustand 116

E.3.2 Ziele 117

E.3.3 Hindernisse 118

E.4 Befragungsrunde 2 (Delphi II) 119

E.4.1 Regionalwirtschaftliche Aspekte 119

E.4.2 Finanzwirtschaftliche Aspekte 124

E.5 Befragungsrunde 3 (Delphi III) 129

E.5.1 Regionalwirtschaftliche Aspekte 129

E.5.2 Finanzwirtschaftliche Aspekte 134

Teil F. Zwischenfazit II 140

Teil G. Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen 143

G.1 Regionalökonomik 143

G.2 Finanzwirtschaft 148

Literaturverzeichnis 153

Anhang 158

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zielmatrix im Umsetzbarkeits-Effektivitätsraum 12

Abbildung 2: Die Region Lausitz 14

Abbildung 3: Vom Braunkohleabbau geprägte Gemeinden des Lausitzer Reviers 15

Abbildung 4: Einbindung der Region Lausitz in das Mehrebenensystem 16

Abbildung 5: Wichtige Indikatoren zur gesamtwirtschaftlichen Lage im Vergleich 18

Abbildung 6: Entwicklung des nominalen BIP 2000 bis 2017 im Vergleich 19

Abbildung 7: Entwicklung der Einwohnerzahlen 2000 bis 2018 im Vergleich 20

Abbildung 8: BIP je Einwohner 2000 und 2017 im Vergleich 21

Abbildung 9: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in % aller zivilen Erwerbspersonen 2010 bis 2018 im Vergleich 22

Abbildung 10: Finanzierungssaldo 2013 bis 2018 im Vergleich 24

Abbildung 11: Gesamtübersicht zur Auswahl an Einnahmen und Ausgaben 2018 26

Abbildung 12: Anteile der wichtigsten Einnahmekategorien an den bereinigten Einnahmen 2018 im Vergleich 27

Abbildung 13: Steuereinnahmen 2013 bis 2018 im Vergleich 29

Abbildung 14: Struktur der Pro-Kopf-Steuereinnahmen 2018 im Vergleich 30

Abbildung 15: Gewerbesteuer (netto) 2013 bis 2018 im Vergleich 31

Abbildung 16: Laufende Gesamtzuweisungen 2013 bis 2018 im Vergleich 32

Abbildung 17: Investive Gesamtzuweisungen 2013 bis 2018 im Vergleich 33

Abbildung 18: Infrastrukturbezogene Ausgaben 2013-2018 im Vergleich 34

Abbildung 19: Infrastrukturbezogene Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden 2013 bis 2018 im Vergleich 35

Abbildung 20: Freiwillige Aufgabenerfüllung in Bezug auf die Zuschussbeträge 2013 bis 2017 im Vergleich (Basisabgrenzung freiwilliger Aufgaben) 38

Abbildung 21: Freiwillige Aufgabenerfüllung in Bezug auf die bereinigten Ausgaben 2013 bis 2017 im Vergleich (Basisabgrenzung freiwilliger Aufgaben) 39

Abbildung 22: Freiwillige Aufgabenerfüllung auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte in Bezug auf die Zuschussbeträge 2013 bis 2017 im Vergleich (Basisabgrenzung freiwilliger Aufgaben) 41

Abbildung 23: Einbindung der Kommunen in die fiskalföderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland (Schema) 42

Abbildung 24: Vergleich von Nominal- und Realwerten der mittels Kapitel 1 des InvKG gewährten Fördermittel für die Wirtschaftsregion Lausitz 46

Abbildung 25: Struktur der bereinigten Einnahmen der Kommunalebene nach Ländern 2018 48

Abbildung 26: Zuweisungen an die Kommunen außerhalb und innerhalb der FAG-Masse (netto) 2019, nach Zweck- und Schlüsselzuweisungen differenziert 50

Abbildung 27: Hebesätze für die Gewerbesteuer 2018 im bundesweiten Vergleich (Kartendarstellung) 57

Abbildung 28: Hebesätze für die Gewerbesteuer 2018 im bundesweiten Vergleich (nach Landkreisen der Wirtschaftsregion Lausitz unterteilt) 58

Abbildung 29: Bausteine der Transitionsökonomik und Delphi-Aufbau. 68

Abbildung 30: Erreichbarkeit Infrastruktur des Nah- (oben) und Fernverkehrs (unten) 70

Abbildung 31: Normierte Erwerbstätigkeit in den Landkreisen der Lausitz von 2010 bis 2018 72

Abbildung 32: Normierte Bruttowertschöpfung in den Landkreisen der Lausitz von 2010 bis 2018 72

Abbildung 33: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017) 75

Abbildung 34: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen im Sekundärsektor für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017) 76

Abbildung 35: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen im Tertiärsektor für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017) 77

Abbildung 36: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017) 78

Abbildung 37: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen im Sekundärsektor für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017) 78

Abbildung 38: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen im Tertiärsektor für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017) 79

Abbildung 39: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017) 80

Abbildung 40: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung im Sekundärsektor für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017) 81

Abbildung 41: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung im Tertiärsektor für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017) 81

Abbildung 42: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017) 82

Abbildung 43: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung im Sekundärsektor für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017) 82
Abbildung 44: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung im Tertiärsektor für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017) 83
Abbildung 45: Regionale Strukturpolitik 85
Abbildung 46: Fördergebiete des EFRE Fonds in der Lausitz. 87
Abbildung 47: Fördergebiete der GRW in der Region Lausitz und den umgebenden Regionen für den Zeitraum 2014 bis 2020. 91
Abbildung 48: Standortfaktoren 93
Abbildung 49: Clustertypen im Lausitzkontext 97
Abbildung 50: Agglomerationseffekte 100
Abbildung 51: Aufbau und Struktur der durchgeführten Delphi-Befragung 110
Abbildung 52: Zugehörigkeit nach Bundesland je Befragungsrunde 114
Abbildung 53: Zugehörigkeit nach Teilgruppen je Befragungsrunde 114
Abbildung 54: Auswertung nach Einwohnerklassen 115
Abbildung 55: Teilnehmer der Befragungsrunden nach Kommunaltyp 115
Abbildung 56: Eigenwahrnehmung der regionalökonomischen Lage I 120
Abbildung 57: Eigenwahrnehmung der regionalökonomischen Lage II 120
Abbildung 58: Eigenwahrnehmung der regionalökonomischen Ziele I 121
Abbildung 59: Eigenwahrnehmung der regionalökonomischen Ziele II 121
Abbildung 60: Stärkung der regionalen Eigenständigkeit (B 3.2) 122
Abbildung 61: Eigenwahrnehmung der regionalökonomischen Handlungsmöglichkeiten 123
Abbildung 62: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Lage I 125
Abbildung 63: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Lage II 125
Abbildung 64: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Ziele I 126
Abbildung 65: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Ziele II 127
Abbildung 66: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten 128
Abbildung 67: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten - Gruppe „Politik/Verwaltung“ 129
Abbildung 68: Priorisierung der regionalökonomischen Ziele I 130
Abbildung 69: Priorisierung der regionalökonomischen Ziele II 130
Abbildung 70: Eigenwahrnehmung regionalökonomischer Hindernisse I 131
Abbildung 71: Eigenwahrnehmung regionalökonomischer Hindernisse II 132
Abbildung 72: Priorisierung der regionalökonomischen Handlungsempfehlungen I 133

Abbildung 73: Priorisierung der regionalökonomischen Handlungsempfehlungen II ... 133
Abbildung 74: Regionalökonomische Priorisierung bei vorgezogenen Kohleausstieg ... 134
Abbildung 75: Priorisierung der finanzwirtschaftlichen Ziele I ... 135
Abbildung 76: Priorisierung der finanzwirtschaftlichen Ziele II ... 135
Abbildung 77: Eigenwahrnehmung finanzwirtschaftlicher Hindernisse I ... 137
Abbildung 78: Eigenwahrnehmung finanzwirtschaftlicher Hindernisse II ... 137
Abbildung 79: Priorisierung der finanzwirtschaftlichen Handlungsempfehlungen I ... 138
Abbildung 80: Priorisierung der finanzwirtschaftlichen Handlungsempfehlungen II ... 138
Abbildung 81: Finanzwirtschaftliche Priorisierung bei vorgezogenem Kohleausstieg ... 139
Abbildung 82: Regionalökonomische Handlungsempfehlungen ... 143
Abbildung 83: Finanzwirtschaftliche Handlungsempfehlungen ... 148

Tabelle 1: Zusammenfassung der empirischen Prüfergebnisse für Steuerkraft und Strukturschwäche ... 53
Tabelle 2: Effekte des wirtschaftlichen Strukturwandels auf die kommunalen Steuereinnahmen ... 54
Tabelle 3: Einnahmeneffekte bei einer Absenkung der Hebesätze der Gewerbesteuer ... 61
Tabelle 4: Fördervolumina der EU-Fonds in Sachsen und Brandenburg für die Förderperiode 2014 bis 2020 ... 87
Tabelle 5: Sektorale Strukturpolitik ... 89
Tabelle 6: Beispiele für Standortfaktoren ... 93
Tabelle 7: Instrumente der Clusterpolitik ... 95
Tabelle 8: Legende der Fragenummern zur regionalökonomischen Lage ... 120
Tabelle 9: Legende der Fragenummern zu den regionalökonomischen Zielen ... 121
Tabelle 10: Legende der Fragenummern zu den regionalwirtschaftlichen Handlungsempfehlungen ... 123
Tabelle 11: Legende der Fragenummern zur finanzwirtschaftlichen Lage ... 125
Tabelle 12: Legende der Fragenummern zu den finanzwirtschaftlichen Zielen ... 127
Tabelle 13: Legende der Fragenummern zu den finanzwirtschaftlichen Handlungsempfehlungen ... 128

Tabelle 14: Legende zu den Fragenummern zur regionalökonomischen Priorisierung der Ziele 130
Tabelle 15: Legende zu den Fragenummern der regionalökonomischen Hindernisse 132
Tabelle 16: Legende zu den Fragenummern zur regionalökonomischen Priorisierung der Handlungsempfehlungen 133
Tabelle 17: Legende zu den Fragenummern zur finanzwirtschaftlichen Priorisierung der Ziele 136
Tabelle 17: Legende zu den Fragenummern der finanzwirtschaftlichen Hindernisse 137
Tabelle 18: Legende zu den Fragenummern zur finanzwirtschaftlichen Priorisierung der Handlungsempfehlungen 139

Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1: Methodik der Shift-Share Analyse 158
Anhang 2: Krugman-Index 159
Anhang 3: Liste der kernbetroffenen Gemeinden. 160
Anhang 4: Pflichtigkeitsgrade der Aufgabenerfüllung nach Produktgruppen (Brandenburg). 161
Anhang 5: Pflichtigkeitsgrade der Aufgabenerfüllung nach Gliederungsunterabschnitten (Sachsen). 164
Anhang 6: Freiwillige Aufgabenerfüllung in Bezug auf die Zuschussbeträge 2013-2017 im Vergleich (Enge Abgrenzung freiwilliger Aufgaben) 166
Anhang 7: Freiwillige Aufgabenerfüllung in Bezug auf die bereinigten Ausgaben 2013-2017 im Vergleich (Enge Abgrenzung freiwilliger Aufgaben) 166
Anhang 8: Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftssektoren 167
Anhang 9: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren 168

Vorwort

Liebe Freunde der Lausitz,

durch die Beendigung der Braunkohleverstromung steht dem Lausitzer Revier ein massiver Strukturwandel bevor, welcher sich nicht nur auf die Wirtschaftsstrukturen vor Ort auswirkt, sondern auch weitreichende Konsequenzen für die Arbeitsplätze, die Bevölkerung und nicht zuletzt für die Kommunen in der gesamten Lausitz haben wird. Dabei kommt den Kommunen eine wichtige Rolle im Strukturwandel zu, denn erst sie machen das Leben vor Ort lebenswert.

Durch die Übernahme von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben legen die Kommunen die Grundlage für ein lebenswertes Miteinander vor Ort. Doch auch die Kommunen geraten durch den Strukturwandel unter Druck. Zwischen Haushaltskonsolidierung und sich verändernden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, inwiefern die Kommunen zum Gelingen des Strukturwandels in der Lausitz selbst beitragen können und welche Weichen für die Kommunen von anderen gestellt werden müssen, damit diese ihre zugedachten Aufgaben erfüllen können. Hier knüpft das Teilprojekt „**Untersuchung der Rolle und Potenziale kommunaler Haushalte im Strukturwandel“** an.

Dabei standen die folgenden Leitfragen in dem Vordergrund:

- Wie stellt sich derzeitig die kommunale Finanzausstattung innerhalb der Lausitz tatsächlich dar und welche fiskalpolitischen Instrumente zur Finanzierung von Kommunen existieren derzeit auf Landes- und Bundesebene?
- Welche finanzpolitisch sinnvollen Voraussetzungen der transitorischen Gestaltung eines positiven wirtschaftlichen Wandels in der Lausitz können abgeleitet werden?

Im Rahmen der ersten Frage wird insbesondere auf den Status quo in den Kommunen der Lausitz abgestellt, um die fiskalische Kapazität vor Ort adäquat einschätzen zu können. Durch die zweite Leitfrage wird die Regionalökonomik als gleichwertiges Standbein neben der Analyse der Kommunalfinanzen mit in die Betrachtung aufgenommen. Der Strukturwandel wirkt über die sächsisch-brandenburgische Landesgrenze hinweg. Daher müssen auch Analysen und Handlungsempfehlungen vernetzt über die Ländergrenzen hinweg gedacht und etabliert werden, um die Region als einen geeinten Akteur auftreten zu lassen. Diesem Geist sieht sich die vorliegende Studie verpflichtet. Um Interessen auszugleichen, sollte die WIRTSCHAFTSREGION LAUSITZ auch zukünftig in diesem Prozess als Mediator dienen und der Region eine kraftvolle Stimme verleihen.

Die Studie enthält eine Analyse der jeweiligen Ausgangssituationen aus den Teilbereichen Regionalökonomik und Kommunalfinanzen für die Lausitz. Auf dieser Basis werden Handlungsempfehlungen abgeleitet, die das Studienteam für die Lausitz als zielführend erachtet. Diese Auswahl ist einerseits das Ergebnis der wissenschaftlichen Befassung mit dem Strukturwandel und der Rolle der Kommunen. Andererseits haben wir einen so genannten Delphi-Prozess aufgesetzt. Ziel war und ist es, Handlungsempfehlungen zu konzipieren, die nicht an den Bedürfnissen der Region vorbei gehen, sondern die abgestimmt mit der Region entstanden sind, um diese schlussendlich vor Ort implementieren zu können. Unser Ansatz war es, „mit der Region zu sprechen“ und nicht nur „über die Region zu sprechen“.

Die Stufen der Delphi-Befragung fanden als Vor-Ort-Workshops in Cottbus sowie online statt. Mehr als 150 Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft aus der Wirtschaftsregion Lausitz haben an diesem Prozess teilgenommen. Ihnen gilt unser besonderer Dank, denn mit ihrer Hilfe konnten Empfehlungen abgeleitet werden, die sich auf lokales Fachwissen und ein Gespür für die besondere Bedürfnisse der Lausitz stützen.

Wir wünschen der Wirtschaftsregion Lausitz und Ihren Vertreterinnen und Vertretern viel Durchhaltevermögen und Erfolg bei der Bewältigung des Strukturwandels. Packen Sie es gemeinsam an und gestalten Sie diesen Prozess mit Mut und Zuversicht!

Prof. Dr. Thomas Lenk — Wissenschaftlicher Leiter

Dr. Mario Hesse — Projektleiter

Christian Bender, M.Sc. | Dipl.-Geograph./Dipl.-Ing. André Grüttner

Christoph Mengs, M.Sc. | Tim Starke, M.Sc.

Projektmitarbeiter

Executive Summary

Die vorliegende Studie stellt aus Sicht der kommunalen Ebene dar, wie die Kommunen in der Lausitz aufgestellt sind und welche Möglichkeiten und Grenzen bestehen, den **Strukturwandel vor Ort** aktiv zu begleiten. Dabei werden einerseits das originäre Forschungsthema der Kommunalfinanzen und andererseits die sich bietenden Rahmenbedingungen in Form einer regionalwirtschaftlichen Analyse komplementär untersucht. Theoretisch erfolgt eine Untergliederung in eine theoriegeleitete Unterfütterung der einzelnen Forschungsschwerpunkte und die Erhebung von Daten mithilfe eines Delphi-Ansatzes. Das übergeordnete Ziel ist hierbei, Handlungsempfehlungen zu generieren, welche aus der Region stammen und somit vor Ort implementierbar sind.

Die **finanzwirtschaftliche Entwicklung** der Wirtschaftsregion Lausitz (Teil B) divergiert in den unterschiedlichen kommunalen Einheiten zum Teil sehr deutlich. Die Gesamtverschuldung in der Region liegt dabei zunächst weit unter dem bundesweiten Durchschnitt, was für sächsische und brandenburgische Kommunen eine typische Charakteristik ist. Mit Blick auf den Finanzierungssaldo (Kapitel B.1.2), der Aussagen über die langfristige Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen ermöglicht, sind nur geringe Unterschiede zum bundesweiten bzw. ostdeutschen Niveau feststellbar. Generell wurden im Zeitraum von 2013 bis 2018 Überschüsse erwirtschaftet, was für einen überwiegenden Aufbau von zusätzlicher Liquidität in den kommunalen Haushalten der Wirtschaftsregion Lausitz spricht, wobei der Landkreis Dahme-Spreewald hervorzuheben ist. Allerdings ist das Niveau der bereinigten Ausgaben und Einnahmen und damit die finanzielle Ausstattung der Wirtschaftsregion Lausitz zwar über dem ostdeutschen, jedoch unter dem Bundesdurchschnitt (Kapitel B.1.3).

Neben dem **geringen Schuldenstand** ist eine **ausgeprägte Steuerschwäche** in den Städten und Gemeinden der Wirtschaftsregion Lausitz vorzufinden, die sich insbesondere bei der Gewerbesteuer manifestiert. In der Folge gewinnt der Gemeindeanteil an Einkommensteuer, bei dem die Unterschiede zum Bundesdurchschnitt niedriger ausfallen, an Bedeutung. Allgemein deutet das Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen jedoch nicht darauf hin, dass die Lücke zum Bundesdurchschnitt in absehbarer Zeit geschlossen wird; vielmehr ist davon auszugehen, dass sich diese, wie bereits im Zeitverlauf von 2013 bis 2018 angezeigt wird, weiter vergrößert. Im Jahr 2018 liegt das durchschnittliche Niveau der Steuereinnahmen in der Wirtschaftsregion sogar unter dem ostdeutschen Durchschnitt. Speziell die geringe Wachstumsrate der Steuereinnahmen je Einwohner stellt ein Kernproblem der Region dar. Dabei weisen speziell die kernbetroffenen und damit die vom Strukturwandel stark geprägten Gemeinden ein unterdurchschnittlich hohes Niveau der Steuereinnahmen auf, wofür sich zuvorderst die Entwicklung im Landkreis Spree-Neiße und der kreisfreien Stadt Cottbus verantwortlich zeigen. Dabei ist insbesondere die Gewerbesteuerschwäche dieser Gemeinden zu betonen. Dagegen weist der Landkreis Dahme-Spreewald ein weit über dem Bundesdurchschnitt liegendes Steueraufkommen auf, was v. a. mit seiner Nähe zu Berlin zusammenhängt. Weiterhin wird der Durchschnittswert des Landkreises durch die Gemeinde Schönefeld erhöht, da dieser wegen des Flughafens Berlin-Schönefeld ein enormes und weit über dem Bundesdurchschnitt liegendes Aufkommen an Gewerbesteuereinnahmen verzeichnet.

Spiegelbildlich dazu liegt das Niveau der kommunalen Einnahmen aus **Zuweisungen von Land und Bund** deutlich über dem Bundesdurchschnitt, womit die Steuerschwäche jedoch nur bedingt kompensiert werden kann. Hinzu kommt die im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt weniger dynamische Entwicklung der laufenden Gesamtzuweisungen, die v. a. auf den bis 2019 existenten, degressiv ausgestalteten Solidarpakt II zurückgeht, dessen Bundesmittel über die Haushalte der Länder auch zu einem guten Teil an die Kommunen geflos-

sen sind. Bezüglich der Zuweisungen ist hervorzuheben, dass diese sowohl im Land Brandenburg als auch dem Freistaat Sachsen zu einem großen Teil als Schlüsselzuweisungen, und damit ohne Zweckbindung, an die Kommunen weitergereicht werden. Auch das Niveau der investiven Gesamtzuweisungen bewegt sich in der Wirtschaftsregion Lausitz über dem Bundesdurchschnitt, wobei sie sich jedoch 2018 im Vergleich zum Ausgangsjahr 2013 leicht verringert haben.

Ein weiterer Untersuchungsgegenstand waren die **infrastrukturbezogenen Ausgaben**, die sich aus Sachinvestitionen, Zuschüssen an den Privatsektor, Unterhaltungsaufwand sowie Mieten und Pachten zusammensetzen. Hierbei fällt auf, dass Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz nur leicht unterdurchschnittliche Infrastrukturausgaben verzeichnen und weit über dem brandenburgischen und ostdeutschen Durchschnitt liegen. Im Zeitablauf war die Entwicklung dieser Ausgaben zudem ähnlich dynamisch wie in den Vergleichsgruppen. Das grundsätzlich positiv zu bewertende Niveau der infrastrukturbezogenen Ausgaben wird dabei nicht nur durch den wirtschafts- und finanzstarken Landkreis Dahme-Spreewald, sondern bspw. auch durch die Landkreise Görlitz und Oberspreewald-Lausitz vorangetrieben. Lediglich die kreisfreie Stadt Cottbus fällt deutlich ab, obwohl sie infolge des Status als Oberzentrum umfangreiche Versorgungsfunktionen für ihr Umland wahrnimmt und einen bedeutenden Einpendlerort darstellt.

Die **freiwillige Aufgabenerfüllung** in der Wirtschaftsregion Lausitz wurde vertieft untersucht (Kapitel B.1.4). Der prozentuale Anteil der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung an den Gesamtzuschussbeträgen lag im Zeitverlauf von 2013 bis 2017 grundsätzlich unter dem Durchschnitt der sächsischen und brandenburgischen Kommunen. Dennoch wurde deutlich, dass die Lausitzkommen in einem **angemessenen Umfang** freiwillige Aufgaben erfüllen. Mit Blick auf das Jahr 2017 ergab sich sogar ein leicht überdurchschnittlicher Wert, der v. a. auf gestiegene Zuschussbeträge in den Bereichen der Sportförderung und der Sportstätten zurückgeht. Hierbei muss sich in den Folgejahren zeigen, ob der Positivtrend seit dem Jahr 2015 anhält oder der Anteil an freiwilliger Aufgabenwahrnehmung wieder abnehmen wird. Die kernbetroffenen Gemeinden verzeichnen darüber hinaus im Zeitverlauf sogar eine überdurchschnittlich hohe freiwillige Aufgabenerfüllung. Dies geht v. a. darauf zurück, dass die brandenburgische Seite der Wirtschaftsregion Lausitz, in der mehr kernbetroffene Gemeinden liegen als in Sachsen, über eine substanziell höhere Finanzausstattung verfügt und die Kommunen ihre freiwilligen Aufgaben in entsprechend stärkerem Umfang wahrnehmen können. Insgesamt wurde deutlich, dass die Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz eine recht gute Ausgangsposition besitzen. Dies ist umso bedeutsamer, als dass es sich bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit dem Strukturwandel um weiche *und* harte Standortfaktoren handelt.

Finanzwirtschaftliche Instrumente zur Stärkung der Wirtschaftsregion Lausitz (Kapitel B.2) sind sowohl auf Bundes-, Länder- als auch der Kommunalebene vorhanden. Der **Bund** (Kapitel B.2.1) ist dabei jedoch am meisten eingeschränkt, da er keine Aufgaben auf die Kommunen übertragen darf und keinen Finanzierungsströme zwischen den beiden Ebenen erlaubt sind. Dennoch ergeben sich üblicherweise drei Transmissionskanäle: die Beteiligung an Geldleistungsgesetzen (wie dem SGB II), Finanzhilfen nach Maßgabe des Art. 104 b GG sowie die Anpassung der gemeindlichen Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer.

Mittels des ersten Transmissionskanals finanzieren Landkreise und kreisfreie Städte einen Teil ihrer Bruttolasten aus den sog. Kosten der Unterkunft (KdU) für Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch den gemäß § 46 SGB II definierten Bundesanteil. Infolge des Strukturwandels in der Wirtschaftsregion Lausitz ist eine stärkere Bundesbeteiligung an den SGB II-Leistungen begrüßenswert, um die Lasten der strukturellen Arbeitslosig-

keit in den Kommunen abzusenken und eine Kofinanzierung prekärer Beschäftigung sicherzustellen, die ansonsten hauptsächlich zu Ausgabenlasten in den kreisfreien Städten und Landkreisen führen würden.

Der zweite Transmissionskanal betrifft Art. 104b Abs. 1 GG, wonach der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen auf der Länder- und Kommunalebene bereitstellen kann. Das vom Deutschen Bundestag und Bundesrat verabschiedete *Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen* bezieht sich explizit auf diese Form der Finanzhilfen. Die in Kapitel 1 des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) veranschlagten Finanzmittel i. H. v. 14 Mrd. Euro sind entsprechend mit einer investiven Zweckbindung versehen und können nur unter Auflagen von den Kommunen (Lenkungswirkung des Bundes) verwendet werden, was diese insbesondere bei der Stärkung der weichen Standortfaktoren einschränkt. Insgesamt ist aber zu erwarten, dass die degressiv in drei Förderperioden von 2020 bis 2038 ausgereichten Fördermittel die (ohnehin moderaten) infrastrukturbezogenen Ausgaben in der Wirtschaftsregion Lausitz deutlich erhöhen können. Problematisch ist jedoch, dass die Finanzmittel in Form von jährlich identischen Festbeträgen vergeben werden, deren realer Wert aufgrund der Inflation im Zeitverlauf abnimmt. Da die Finanzmittel zudem nur für Investitionsvorhaben eingesetzt werden dürfen, ist sogar mit einer Inflationsrate i. H. v. 3,5 % (und nicht nur 2,0 %) zu kalkulieren, da die Preissteigerung im Baugewerbe i. d. R. überdurchschnittlich stark ist. Entsprechend ist bei der Fördermittelvergabe von einer doppelten Degression auszugehen, die den Gesamtbetrag für die Kommunen im Lausitzer Revier deutlich schmälert (bei 3,5 % Inflationsrate nur noch ca. drei Viertel des nominalen Ausgangswertes i. H. v. 6,02 Mrd. Euro).

Als dritter Transmissionskanal kommt der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zur Durchleitung von Bundesmitteln auf die kommunale Ebene infrage. Die Bedeutung dieser Steuerart hat sich für die kommunale Ebene im vergangenen Jahrzehnt deutlich erhöht. Dies hat für die Kommunen den Vorteil, dass sie an einer Einnahmenquelle beteiligt werden, die relativ robust gegenüber konjunkturellen Schwankungen ist und somit einen stetigen Mittelzufluss garantiert. Mit Blick auf den Strukturwandel ist das Instrument jedoch ambivalent zu bewerten, da die Steuerverteilung unter den Gemeinden auf gewerbliche Indikatoren zurückgeht und dementsprechend gewerbestarke Städte und Gemeinden bevorzugt werden. Dies ist von Vorteil für vormals wirtschaftsstarke Standorte, die durch den Strukturwandel negativ betroffen sind, ihren Umsatzsteueranteil allerdings noch auf Basis ihrer vergangenen wirtschaftlichen Stärke erhalten. Andererseits ist es ein Nachteil für eine insgesamt wirtschaftsschwache Region. Eine Steigerung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer bedingt immer eine relative Bevorzugung wirtschaftsstarker Gemeinden.

Die **Länder** (Kapitel B.2.2) unterstützen die Kommunen mittels umfangreichen Zuweisungen, die insbesondere in den ostdeutschen Kommunen aufgrund deren allgemeiner Steuerschwäche einen wesentlichen Faktor für eine angemessene Finanzausstattung darstellen. Darauf aufbauend ergeben sich drei Handlungsoptionen für die Länder zur Stärkung der Wirtschaftsregion Lausitz: Erstens sind Schlüsselzuweisungen zu nennen, die einen steuerkraftbezogenen Ausgleich ermöglichen. Da es sich bei der Wirtschaftsregion Lausitz generell um eine relativ steuerschwache Region handelt, ist diese Option zu befürworten. Zu beachten ist jedoch, dass Sickerverluste entstehen können, weil sich die Steuereinnahmen in der Wirtschaftsregion Lausitz nicht statistisch signifikant von den Steuereinnahmen in den übrigen kommunalen Einheiten Sachsens und Brandenburgs unterscheiden. Von daher profitieren nicht nur die Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz, sondern auch andere steuerschwache sächsische und brandenburgische Regionen. Dies führt im Rahmen des Strukturwandels immerhin dazu, dass die Akzeptanz für solche Maßnahmen steigt, weshalb die Stärkung des pauschalen Steuerkraftausgleichs über das Schlüsselzuweisungssystem einen Baustein bei der Bewältigung des Strukturwandels bilden sollte.

Eine zweite Möglichkeit besteht darin, die strukturelle Schwäche der kernbetroffenen Gemeinden innerhalb der Kommunalen Finanzausgleichssysteme Sachsens und Brandenburgs zu berücksichtigen. Einerseits kann das Schlüsselzuweisungssystem bei der Berechnung des typisierten Finanzbedarfs mit Hilfe eines geeigneten Nebenansatzes für Strukturschwäche modifiziert werden. Soll der Steuerkraftausgleich alternativ außen vor bleiben und ggf. auch Kommunen geholfen werden, die am aktuellen Rand noch vergleichsweise steuerstark sind, kommen Sonderlastenausgleiche infrage. Die zuvor durchgeführten Varianzanalysen haben gezeigt, dass solche Nebenansätze statistisch gut begründet werden können. Die Ergebnisse weisen demnach darauf hin, dass Bedarfsansätze zur Berücksichtigung der Strukturschwäche im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems einer näheren Prüfung unterzogen werden sollten.

Die dritte Möglichkeit betrifft Bedarfszuweisungen, die den vom Strukturwandel besonders betroffenen Gemeinden gewährt werden, wofür jedoch entsprechende Sachindikatoren gefunden werden. Nachteilig ist außerdem, dass diese Zuweisungen i. d. R. antragsgebundene Verfahren und einen Prüfprozess von Seiten der zuständigen Finanzministerien der Länder voraussetzen, wofür ein zusätzlicher (sowohl landes- als auch kommunalseitiger) Personaleinsatz notwendig ist. Zudem müssen bereits die Gründe zur Beantragung der Zuweisungen nachweisbar vorliegen. Die Folge ist ein vergleichsweise aufwendiges Verfahren. Bedarfszuweisungen sind daher als „Masseninstrument“ zwar nicht geeignet, einzelne besonders betroffenen Kommunen (z. B. Standorte von Kraftwerken oder Tagebauten, Standorte von bedeutenden Neuansiedlungen, Standorte mit technischen oder sozialen Folgelasten) können damit aber durchaus unterstützt werden.

Die **Kommunen** (Kapitel B.2.3) selbst können auf ihr **Hebesatzrecht** bei den Realsteuern zurückgreifen. In Bezug auf die Wirtschaftsregion Lausitz ist hierbei insbesondere der Gewerbesteuerhebesatz hervorzuheben, der einen von vielen Standortfaktoren darstellt und sich insbesondere auf Unternehmensansiedlungen und -erweiterungen auswirkt. Dabei bestehen deutliche Unterschiede in der Ausgestaltung der Hebesätze zwischen den brandenburgischen und sächsischen Gemeinden: So liegen die Gewerbesteuerhebesätze in den Gemeinden Brandenburgs gegenüber den Gemeinden Sachsens um teilweise bis zu 100 Prozentpunkte niedriger, was eine um bis zu 25 % niedrigere steuerliche Belastung mit sich bringt. Das Problem ist hierbei, dass ein zu hoher Gewerbesteuerhebesatz die Standortattraktivität einer Kommune stark einschränken kann. Insbesondere für die sächsischen Gemeinden scheint es daher ratsam, dass diese ihre Hebesätze moderat absenken, um ihre Standortattraktivität zu steigern.

Ein individueller Verzicht auf die Gewerbesteuer durch Hebesatzsenkungen wird durch das Schlüsselzuweisungssystem nicht automatisch aufgefangen, weil die Finanzkraft auf Basis eines Nivellierungshebesatzes berechnet wird. Die aus einer Hebesatzsenkung resultierenden Mindereinnahmen müssen die Kommunen selbst tragen. Deshalb könnten Pauschalzuweisungen zum Einsatz kommen, die den betreffenden Kommunen gezielt gewährt werden. Das zu kompensierende Volumen liegt je nach Ausgestaltung zwischen rund 18 Mio. Euro und rund 37 Mio. Euro für die Kommunen der sächsischen Lausitz bzw. bei zwischen 1,6 Mio. Euro und 2,9 Mio. Euro, wenn nur die kernbetroffenen Gemeinden betrachtet werden. Dabei ergibt sich der Nachteil, dass sie i. d. R. unabhängig von der gemeindlichen Finanzkraft bereitgestellt werden. Ein zielführenderes Instrument könnte deshalb ein Bedarfsansatz für Strukturschwäche sein, der bereits thematisiert wurde. Dieser hätte den Vorteil, dass ein Mehraufkommen an Schlüsselmasse in den Gemeinden steuerkraftbezogen gewährt würde. Zusätzlich könnte dieser mit einem Nebenansatz für Steuerschwäche kombiniert werden, die es den kernbetroffenen Gemeinden ermöglichen, ihre Gewerbesteuerhebesätze abzusenken und den Malus in ihrer strukturellen Entwicklung abzusenken.

Mit Mehreinnahmen aus den **„kleinen“ Steuern** könnten die Kommunen finanzielle Kapazitäten für zusätzliche freiwillige Aufgaben generieren. Mehreinnahmen werden weder im kommunalen Finanzausgleich noch für die Kreisumlage angerechnet. Die Nutzung der **Gebührenhaushalte** im Strukturwandel ist dem gegenüber individuell zu bewerten und entzieht sich einer allgemeinen Empfehlung.

Auf der Ausgabenseite fördert die **Erfüllung freiwilliger kommunaler Aufgaben** die weichen und harten Standortfaktoren in der Wirtschaftsregion Lausitz. Dies ist im Strukturwandel eine wichtige Zielgröße. Um diese zu erfüllen, ist es nicht nur erforderlich, Einnahmen zu generieren, sondern auch auf der Ausgabenseite effizient zu wirtschaften. Hierbei können **interkommunale Kooperationen** einen wichtigen Baustein bilden. Im Strukturwandel kommt es nicht zuletzt angesichts der (landes-)grenzüberschreitenden Herausforderungen auf eine bestmögliche Nutzung aller Ressourcen in der Region an. Eine Zusammenarbeit zwischen Kommunen kann sowohl in „unsichtbaren“ Teilen der Verwaltung betrieben werden, als auch öffentlichkeitswirksam durch die koordinierte Nutzung der für den Strukturwandel bereitgestellten Fördermittel, eine gemeinsame Entwicklung und Bewirtschaftung von Gewerbegebieten oder durch Maßnahmen zur gemeinsamen Entwicklung der Standortfaktoren (Tourismus, Kultur, Image etc.).

Im **regionalökonomischen Kontext** zeigt sich, dass die Lausitz als Region in das Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland eingewoben ist, wobei jedoch der Regionsbegriff als solcher als problematisch angesehen werden kann (Kapitel A.2 und Kapitel C.1.1). Neben der Status quo Ermittlung wird ferner beschrieben, wie der gewählte gradualistische Transitionsansatz zu verorten ist (Kapitel C.1.2). Dabei wird deutlich, dass eine heterogene wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Teilräumen der Lausitz vorliegt (Kapitel C.2). Die Entwicklung der Erwerbstätigen, bedingt durch den demografischen Wandel in den einzelnen Teilregionen ist unterschiedlich stark ausgeprägt. Dies bedeutet letztlich eine Abkoppelung der (wirtschaftlichen) Entwicklung der Landkreise, welche sich in einer Nähe zu den Ballungsräumen Berlin und Dresden befinden, von jener der peripher geprägten Landkreisen. Bedingt durch den Strukturwandel verschärft sich diese Ausgangssituation. Die Analyse der Bruttowertschöpfung zeigt indes, dass die Region einem divergierenden wirtschaftlichen Transitionsprozess unterliegt, wodurch einerseits Landkreise, wie etwa Oberspreewald-Lausitz, im Vergleich zum bundesdeutschen Trend aufholen konnten und andere Landkreise, bspw. Spree-Neiße, Verluste in der Bruttowertschöpfung hinzunehmen hatten.

Hierauf aufbauend wurde eine **Shift-Share-Analyse** durchgeführt, um die sektorale Entwicklung der Teilräume der Lausitz zu untersuchen. Bezogen auf die Entwicklung der Erwerbstätigen konnte für den Betrachtungszeitraum von 2010 bis 2017 eine konjunkturelle bedingte positive Entwicklung festgestellt werden. Allerdings ist die Entwicklung der Region Lausitz deutlich schwächer als im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. Hierfür ursächlich ist der demografische Wandel, der auf dem Arbeitsmarkt bereits seine Folgen zeigt. Auch für die Länder Sachsen und Brandenburg existieren deutlich geringere konjunkturell bedingte Erwerbstätigenzuwächse. Zudem konnte herausgearbeitet werden, dass eine divergierende Entwicklung in den Teilräumen besteht: So sind ballungsraumnahe Landkreise, wie Bautzen und Dahme-Spreewald, durch eine positive Standortkomponente gekennzeichnet, wohingegen periphere Teilräume eher eine negative Standortkomponente aufweisen. Bezogen auf den industriellen Sektor (sog. Sekundärsektor) lässt sich die divergierende räumliche Entwicklung auch für das Teilaggregat bestätigen. Zudem ist eine deutlich bessere Entwicklung der sächsischen Teilräume der Lausitz zu erkennen. Die Analyse des Dienstleistungssektors (sog. Tertiärsektors), dem im Vergleich zu den anderen Sektoren mit Abstand die meisten Erwerbstätigen angehören, ist negativer geprägt. Insgesamt konnten trotz der guten konjunkturellen Entwicklung von 2010 bis 2017 nur drei von sieben Teilräumen der Lausitz einen Zuwachs der Erwerbstätigen verzeichnen. Dies ist kein originäres Problem der Lausitz, sondern vielmehr ein generelles

Problem in Ostdeutschland. Zudem wird die enorme Schwäche der kreisfreien Stadt Cottbus im Tertiärsektor durch die sehr stark negativ ausgeprägte Standortkomponente, offensichtlich. Dies überrascht, da hier aufgrund der Funktion als Oberzentrum ein Standortvorteil vermutet wurde. Bezogen auf die Entwicklung der Bruttowertschöpfung lassen sich leicht abweichende Entwicklungen von der Erwerbstätigenentwicklung feststellen. Mit Ausnahme des Landkreises Spree-Neiße weisen alle anderen Teilräume der Region Lausitz eine positive Entwicklung der Bruttowertschöpfung auf. Weiterhin auffällig ist, dass weniger die räumliche Lage Einfluss auf die Standortkomponente in der Shift-Share-Analyse hat, als vielmehr individuelle Faktoren in den Teilräumen, die die Standortkomponente determinieren. Insbesondere die Landkreise Görlitz, Spree-Neiße sowie Dahme-Spreewald sind durch eine deutlich negative Standortkomponente geprägt. Die Stärke des Landkreises Dahme-Spreewald bei der Entwicklung der Erwerbstätigen zeigt sich im betrachteten Zeitraum nicht gleichermaßen in Zuwächsen bei der Wertschöpfung. Bei Betrachtung des Sekundärsektors ist auffällig, dass die beiden Landkreise mit Schwerpunkt des Braunkohleclusters (Spree-Neiße und Görlitz) eine auffällig negative Standortkomponente aufweisen. Bezogen auf die Analyse des Tertiärsektors wird erneut die allgemeine Schwäche dieses Wirtschaftszweigs offensichtlich: Alle Teilräume weisen negative Standortkomponenten auf. Im Ländervergleich wird insbesondere die negative Standortkomponente im Landkreis Dahme-Spreewald offensichtlich, infolgedessen die Entwicklung der Bruttowertschöpfung nicht von der allgemein positiven Entwicklung der Erwerbstätigenentwicklung profitieren kann Die Ergebnisse der Shift-Share Analyse haben gezeigt, dass divergierende Prozesse in der Region zu beobachten sind. Eine regionalökonomische Strategie muss demnach unterschiedliche räumliche Schwerpunkte entwickeln, um dieser heterogenen Ausgangslage gerecht werden zu können.

Im Zuge eines **gradualistischen Transitionsprozesses** wird anschließend aufgezeigt, dass die Region aktiv am Strukturwandel teilnehmen kann, um auf diesen einzuwirken. Hierbei stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, die von staatlichen Ebenen bereitgestellt werden (Kapitel C.3). Die regionale und sektorale Strukturpolitik unterstützen den grundgesetzlichen Auftrag zur Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen, setzen jedoch unterschiedliche Akzente. Die **regionale Strukturpolitik** (Kapitel C.3.1) nimmt die Region als solche in den Fokus. Dabei setzt die regionale Strukturpolitik nicht nur an den entwicklungslimitierenden Faktoren in der Region an, sondern versucht, strukturelles Wachstum zu verstetigen. Die Instrumente der EU-Fördermittelpolitik, insbesondere die Entwicklungs- und Sozialfonds EFRE, ESF und ELER, sind als Beispiele für eine aktive regionale Strukturpolitik zu nennen. Während diese Mittel vornehmlich projektbasiert sind, ist auf Bundesebene mit dem Finanzausgleichsgesetz ein Mechanismus geschaffen worden, durch den regionale Strukturpolitik verstetigt worden ist. Daneben werden über Förderprogramme, etwa im Rahmen des Strukturstärkungsgesetzes, Regionen unterstützt, die bspw. mit exogenen Schocks konfrontiert werden (Kapitel B.2.1 und C.3.1). Auch durch die Landesebene wird bspw. im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme Einfluss auf die Region ausgeübt. Neben den direkten Ausgleichssystemen existieren weitere Möglichkeiten, regionale Strukturpolitik zu betreiben, wie das Standarderprobungsgesetz in Brandenburg gezeigt hat. Durch eine flexiblere Aufgabenerbringung und die Möglichkeit zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren können Strukturmaßnahmen vor Ort effizienter durchgeführt werden. Die **sektorale Strukturpolitik** (Kapitel C.3.2) stellt hingegen nicht auf Regionen ab, sondern auf die einzelne Sektoren. Hierbei stehen mit der Strukturerhaltungs-, Anpassungs- und Gestaltungspolitik verschiedene Organisationsmöglichkeiten zur Verfügung. Eines der wichtigsten Instrumente ist in diesem Zusammenhang die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW). Ziel der Fördermaßnahme ist es, Arbeitsplätze zu sichern und darüber hinaus zu schaffen, wobei die Förderung regelbasiert zwischen Bund und Ländern erfolgt. Die Maßnahmen umfassen unter anderem gewerbliche Investitionen, die wirtschaftsnahe Infrastruktur oder die Vernetzung und Kooperation zwischen Unternehmen vor Ort. Durch die Kommission

Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung wurden zudem Projektvorschläge für das Lausitzer Revier vorgestellt, die im Zuge der Begleitung des Strukturwandels vor Ort implementiert werden sollen.

Werden die regionale und die sektorale Strukturpolitik aus einer übergeordneten Perspektive analysiert, so zeigt sich, dass letztlich beide Ansätze direkt und indirekt auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen vor Ort abzielen, welche auch als **Standortfaktoren** umschrieben werden können (Kapitel C.4). Diese bilden die Grundlage für ein lebenswertes Miteinander, verbessern die Bedingungen für wirtschaftliche Prosperität und gestalten die Lausitz zu einem attraktiven Wohn- und Arbeitsort. Dabei bedingen sich Standortfaktoren gegenseitig und können somit Ausstrahlungseffekte generieren, aus welchen sich positive Externalitäten ableiten lassen. Standortfaktoren umfassen jedoch nicht nur die eigentliche Lebensqualität vor Ort, sondern auch das Erscheinungsbild der Region. Dahingehend helfen sie dabei, sich in einer intraregionalen Konkurrenzsituation um qualifizierte Facharbeiter und die Gewinnung neuer Unternehmen zu profilieren. Sie werden darüber hinaus als Basis für eine erfolgreiche **Clusterpolitik** angesehen (Kapitel C.5). Die Etablierung von Clustern fußt auf der Grundidee, dass räumliche Nähe von Institutionen, Unternehmen, Forschungseinrichtungen etc. die wirtschaftliche Entwicklung, sowie die Generierung von Wissen und Innovation fördert. Hierbei existieren unterschiedliche Mechanismen zur Clusterförderung, wie etwa die Rekrutierung von qualifizierten Fachkräften, Ausgründungen und die Bereitstellung von Wagniskapital. Ob eine Transformation bestehende Cluster in der Lausitz in zukünftig tragfähige Cluster wiederum gelingen kann, hängt dabei maßgeblich von deren Fähigkeit ab, sich nach dem Wegfall der Braunkohle zu reorganisieren, (neue) Produktionsprozesse aufeinander abzustimmen und auf vorhandenes Wissen in der Region zurückzugreifen. Dabei kommt den Unternehmen vor Ort eine bedeutende Rolle zu, da diese entsprechend agieren und Entscheidungen treffen müssen. Der Staat hat jedoch dafür Sorge zu tragen, dass Rahmenbedingungen und somit die Standortfaktoren dergestalt aufgestellt sind, dass es den Unternehmen ermöglicht wird, ihre Prozesse und Strukturen zu reorganisieren und somit einen gradualistischen Transitionsprozess zu durchlaufen. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass Clusterpolitik nur einen von mehreren Bausteinen in einer konsistenten regionalwirtschaftlichen Gesamtstrategie darstellen kann und somit nicht als flächendeckende Gesamtstrategie zu verstehen ist. Im Fokus stehen hierbei Hilfen für die Reorganisation vorhandener Produktionsprozesse und eine enge Vernetzung zwischen Akteuren aus Politik, Verwaltung und dem Unternehmenssektor. Hierbei liegen für die Lausitz unterschiedliche Clusterstrategien vor, die sich teilweise auf die vorhandenen Unternehmen vor Ort stützen und neue Akzente setzen.

Bei den **Delphi-Befragungen** (Teil E) hat sich im Zuge von Befragungsrunde 1 (Delphi I) gezeigt, dass eine heterogene Arbeitsmarktsituation in der Lausitz von den Befragten als dominanter Zustand wahrgenommen wird und eine in Teilen ungenügende Anbindung nach Dresden und Berlin besteht, wodurch sich die ungleichmäßigen Entwicklungen in den Teilräumen der Lausitz fortzeichnen (Kapitel E.3). Die Experten empfahlen dahingehend die Unterstützung bestehender Unternehmen und Wertschöpfungsketten, die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, wie auch die Verbesserung des Images der Region, wodurch hierbei ein direkter Nexus zu der Thematik der Standortfaktoren deutlich erkennbar ist. Im Zusammenhang mit Befragungsrunde 2 (Delphi II) wird die derzeitige Situation in der Lausitz als eher schlecht eingeordnet, wobei die Höhe der Bodenpreise hier eine Ausnahme bildet (Kapitel E.4). Im finanzwirtschaftlichen Teil ist hervorzuheben, dass schuldenfreie kommunale Haushalte niedrig priorisiert wurden, während v. a. die Rolle der Länder betont wird: So werden eine offen ausgerichtete Förderpolitik und die Reduktion des Verwaltungsaufwandes bei Förderverfahren als besonders effizient und umsetzbar angesehen. Hingegen ist keine trennscharfe Ausdifferenzierung von regionalökonomischen Zielsetzungen realisiert worden, da alle angegebenen

Antwortmöglichkeiten als eher gut bis sehr gut bewertet worden sind, wodurch eine nachfolgende Priorisierung in Befragungsrunde 3 (Delphi III) unumgänglich war (Kapitel E.5). Zudem zeigt sich in Relation zu den Handlungsempfehlungen eine teils konfligierende Vorstellung innerhalb der Region bezüglich bestimmter Fragekomplexe. Diese umfassen unter anderem das Konzept der Zentralen Orte, wie auch um den Erhalt der bestehenden wirtschaftlichen Kerne. Vor dem Hintergrund vorhandener Budgetrestriktionen sind diese Widersprüche aufzulösen, um Effizienzgewinne erzielen zu können. In Delphi III wurde zudem deutlich, dass sowohl die Anpassung der Infrastruktur an die demografischen Gegebenheiten als auch der Erhalt der wirtschaftlichen Kerne durch die Region favorisiert werden. Als weniger effektiv wird das eigene Handeln eingeschätzt, wobei jedoch lokale Potenziale, wie eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit, als nicht zielführend eingestuft werden. Hingegen wird die Betonung auf eine Erwartungshaltung gegenüber dem Land gelegt, wobei hier über die Fördermittelproblematik, und damit einem landesseitigen Handlungsbedarf, eine klare Problemidentifikation durch die Experten erfolgt. Für den Fall eines vorgezogenen Braunkohleausstiegs erbrachte die Delphi-Studie, dass der Erhalt der bestehenden wirtschaftlichen Kerne, wie auch die Wahrung der gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Lausitz als maßgeblich eingestuft werden.

Abschließend werden **Handlungsempfehlungen** entwickelt (Teil G), die sich im Zuge der Delphi-Befragung herauskristallisiert haben. Diese werden in ein Effektivitäts-Umsetzbarkeits-Diagramm abgetragen, um einen Direktvergleich der abgeleiteten Handlungsempfehlungen zu gewährleisten. Indes wird deutlich, dass die regionalwirtschaftlichen Handlungsempfehlungen (Kapitel G.1) in Verbindung zueinanderstehen und somit in eine wirtschaftspolitische Strategie einzubetten sind.

Die **regionalökonomischen Handlungsempfehlungen** (Kapitel G.1) beziehen sich erstens auf die Stärkung der harten und weichen Standortfaktoren in der Lausitz, wobei hier die Verbesserung der intra- und interregionalen Erreichbarkeit und die Vernetzung der lokalen Akteure in den Vordergrund rücken. Der demografische Wandel ist zudem als zweites Handlungsfeld zu definieren, da einerseits Abwanderung reduziert und andererseits Zuwanderung aus anrainenden Ballungsräumen forciert werden muss. Dies kann im Rahmen einer Demografiestrategie implementiert werden. Im Mittelunkt muss hierbei die Schaffung einer geregelten Unternehmensnachfolge für klein- und mittelständische Unternehmen, sowie die Deckung des Fachkräftebedarfes mithilfe einer Ausbildungs- und Qualifizierungsstrategie stehen. Als drittes Handlungsfeld ist die Diversifizierung durch neue Kerne zu nennen. Insbesondere die Unternehmen aus zukunftsträchtigen Branchen des Industrie- und Dienstleistungssektors können eine Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur ermöglichen. Dies muss jedoch eng an die Transition des bestehenden Braunkohleclusters gekoppelt sein, um bereits bestehende Arbeitsplätze aufrecht erhalten zu können und die bestehenden Unternehmen vor Ort neu auszurichten. Staatliche Institutionen können hierzu auf die Standortfaktoren Einfluss nehmen und somit die Rahmenbedingungen entsprechend setzen. Viertens ist die Transformation des bestehenden Braunkohlekerns zu nennen. Die bestehenden wirtschaftlichen Akteure können somit ihre Geschäftsfelder neu ausrichten. Dies ist insbesondere in monostrukturierten und peripheren Teilräumen der Lausitz von Relevanz. Hier bietet sich ein gradualistischer Ansatz an, welcher die Transformation und Reorganisation bisheriger Geschäftsmodelle zum Ziel hat. Hierbei kann die öffentliche Hand jedoch nur entsprechende Rahmenbedingungen setzen und ist somit begleitender Natur. Hierzu gehören unter anderem die Bereitstellung von Fördermitteln und Wagniskapital. Fünftens ist eine Harmonisierung der regionalen Handlungsstrategien notwendig, um im staatlichen Mehrebenensystem geeint auftreten zu können und somit eine starke Verhandlungsposition einnehmen zu können. Die Delphi-Befragung hat regionale Unterschiede offengelegt, welche in einem regionalen Dialog zu vereinen sind. Die sechste

Handlungsempfehlung bezieht sich auf die Nutzung der eigenen regionalen Potenziale. Interkommunale Zusammenarbeit ist zwar nicht als Allheilmittel zu verstehen, kann jedoch in Teilen der Lausitz zu einer verbesserten und effizienteren Aufgabenerfüllung beitragen. Siebtens ist die Rolle der Länder durch die Fördermittelpolitik als entscheidend anzusehen. Eine verbesserte Fördermittelpolitik, eine Erweiterung des Standarderprobungsgesetzes für die Region, wie auch eine länderübergreifende Regionalplanung sind hierbei zu nennen.

Die **finanzwirtschaftlichen Handlungsempfehlungen** (Kapitel G.2) sind vielgestaltig und thematisieren zuvorderst die Stärkung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich, die insbesondere durch die allgemeine Steuerschwäche der Lausitz-Kommunen notwendig erscheint. Der für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen zu bestimmende Finanzbedarf kann darüber hinaus mit der Strukturschwäche der Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz oder der Anerkennung demografiebedingter Sonderlasten verbunden werden. Weiterhin sollte die bestehende Infrastruktur u. a. durch den Einsatz von Fördermitteln erhalten und ausgebaut werden. Wichtig ist dabei, dass Investitionen in Bereichen mit einer hohen allokativen Effizienz vor Ort getätigt werden. Einerseits sind hierbei interkommunale Kooperationen gefragt, wobei die Koordination interkommunaler Kooperationen über die Zukunftswerkstatt Lausitz als übergreifendem Akteur selbst vorgenommen werden könnte. Andererseits spielt die Vorgehensweise des Landes bei den Zielsetzungen ihrer Fördermittelprogramme eine wichtige Rolle: Eine Realisierung von Infrastrukturprojekten sollte entsprechend nicht primär nach Förderhöhe vorgenommen werden, sondern nach der sachlichen Notwendigkeit infrastruktureller Maßnahmen. Die fortwährende Erbringung freiwilliger Aufgaben fungiert als Grundstein für den weichen Standortfaktor der Erhaltung und Steigerung der Standortattraktivität der Gemeinden in der Lausitz. Wirtschaftsförderung und Tourismus sind in diesem Zusammenhang zu nennen, wobei diese bereits den *harten* Standortfaktoren zuzurechnen sind. Eine effiziente Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben ermöglicht es zudem, zusätzliche Finanzmittel zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgabenfelder zu verwenden. Ferner können die Einnahmen aus den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern gezielt gesteigert werden. Das entstehende Mehraufkommen könnte in der Folge zur Finanzierung freiwilliger Aufgaben eingesetzt werden. Darüber hinaus sind Ansiedlungsoptionen sowohl für Gewerbebetriebe als auch für Einwohner zu schaffen: So ist das Vorhalten von Gewerbegebieten zur gezielten Ansiedlung neuer Firmen als harter Standortfaktor essenziell. Nicht weniger bedeutend sind die Förderung von Tourismus, Sport und Kultur sowie die Entwicklung von kompakten Siedlungsstrukturen, welche auch durch Innenverdichtung sowie Nutzungsumwidmung brach liegender Flächen verschiedene, den sozio-demografischen Wandel gerecht werdende Wohnnutzungen in den Innenstädten ermöglichen, um damit die auch durch den Strukturwandel bedingten Folgen der sog. „Negativspirale der Einwohnerentwicklung“ für kommunale Siedlungsstrukturen zu stabilisieren bzw. abzumildern. Hier bedarf es ebenfalls zielgerichteter interkommunaler Kooperationen. Die im Vergleich zu den brandenburgischen Gemeinden deutlich höheren Gewerbesteuerhebesätze der sächsischen Lausitz-Kommunen stellen einen Malus im Strukturwandelprozess dar. Diesen könnten die sächsischen Gemeinden ausgleichen, indem sie ihre Hebesätze absenken. Da ein individueller Verzicht auf die Gewerbesteuer infolge derartige Hebesatzsenkungen durch das Schlüsselzuweisungssystem nicht automatisch aufgefangen wird, müssten entweder Sonderlastenausgleiche oder ein Bedarfsansatz für Strukturschwäche zum Einsatz kommen, die den entsprechenden (sächsischen) Kommunen gewährt werden. Die förderliche Funktion niedrigerer Hebesätze entfaltet sich dabei v. a. in der Mittelfrist. Speziell im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Branchen sind Hebesatzsenkungen ein geeignetes Mittel, um den Strukturwandel zu unterstützen.

Teil A. Rahmenbedingungen und Motivation

A.1 Zielstellung und Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie dient dem Ziel, einerseits die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten der Kommunen in der Lausitz zu beschreiben und weiterführend zu analysieren. Andererseits wird über die Regionalwirtschaft ein zweiter Forschungsstrang in die Studie mit aufgenommen, um die sich ergebenden wirtschaftlichen Effekte näher zu beleuchten und ebenfalls Handlungsempfehlungen abzuleiten. Da beide Forschungsschwerpunkte in direkter Verbindung zueinander stehen, wirken die Handlungsempfehlungen ergänzend zueinander. Diese werden dabei nach Effektivität und Umsetzbarkeit untergliedert (vgl. Abbildung 1), um sie im finanzpolitischen und regionalökonomischen Sinne anhand beider Kriterien bewerten und einordnen zu können.

Abbildung 1: Zielmatrix im Umsetzbarkeits-Effektivitätsraum

Eigene Darstellung.

Die **Umsetzbarkeit** fragt nach der Möglichkeit, die Handlungsempfehlung in der Kommune selbst zu implementieren und entsprechend vollumfänglich umzusetzen. Hierbei wird insbesondere untersucht, inwieweit ein bestimmtes Ziel von den Kommunen selbst mit geringstmöglichem Aufwand erreicht werden kann (statische Effizienz) und inwiefern Anreize entstehen, um negative externe Effekte zu minimieren bzw. positive Effekte zu fördern (dynamische Effizienz). Die **Effektivität** bemisst hingegen den Beitrag zur Zielerreichung und kann somit als ein Kriterium angesehen werden, ob eine Handlungsempfehlung als geeignet zu beschreiben ist, um eine Zielstellung zu erreichen. Somit kann ein Umsetzbarkeits-Effektivitäts-Raum erzeugt werden, in welchem sich Handlungsempfehlungen einordnen lassen.

Aus kommunaler Sicht sollten idealerweise diejenigen Maßnahmen prioritär angegangen werden, die sowohl vielversprechend für einen erfolgreichen Strukturwandel sind (Effektivität) als auch von der kommunalen Ebene selbst steuerbar sind. Mit zweithöchster Priorität sollten diejenigen Handlungsempfehlungen umgesetzt werden, die zwar eine geringere Effektivität aufweisen, jedoch von den Kommunen selbst aktiv gesteuert werden können. Erst dann sollten sich Handlungsempfehlungen mit geringerer Umsetzbarkeit anschließen. Hierfür sind die Kommunen auf externe Unterstützung angewiesen, in der Regel sowohl finanziell als auch bezüglich der notwendigen Prozesse (z. B. Gesetzgebung, Förderverfahren, überregionale Planung). Handlungsempfehlungen, die sowohl hinsichtlich ihrer Effektivität als auch hinsichtlich ihrer direkten Umsetzbarkeit durch die Kommunen schlecht abschneiden, sollten dagegen nachrangig verfolgt werden.

Zum Vergleich der Maßnahmen bedarf es einer Einschätzung der unterschiedlichen Handlungsempfehlungen hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit und Effektivität. Hier setzt der Delphi-Prozess an, welcher in Form von Workshops und Befragungen ausgestaltet worden ist.[1] Neben der Einordnung und Priorisierung zukünftiger Handlungsempfehlungen bestand hierbei die Absicht, nicht *über die Region*, sondern *mit der Region* zu sprechen. Dies ermöglicht es erstens, Informationen zu sammeln und die Akteursbedarfe aufzunehmen. Zweitens werden diese Informationen verdichtet und bewertet. Drittens erfolgt auf dieser Grundlage die Erstellung von Handlungsempfehlungen. Die Handlungsempfehlungen werden zudem durch Expertise in den Bereichen Kommunalfinanzen und Regionalökonomik in eine Handlungsstrategie eingebettet.

Die Studie strukturiert sich dabei wie folgt: Zuerst wird auf die Rahmenbedingungen in der Lausitz dezidiert eingegangen. Dazu widmet sich Teil B zunächst der Betrachtung finanzwirtschaftlicher Aspekte sowohl der Region Lausitz als auch der kernbetroffenen Kommunen. Anschließend erfolgt die Untersuchung der regionalökonomischen Effekte, die auf die Lausitz als Region einwirken (Teil C). Diese Erkenntnisse werden schließlich einem Zwischenfazit zusammengefasst (Teil D). Teil E befasst sich darauffolgend mit den Ergebnissen der Delphi-Befragungen und wertet diese ausführlich aus, woraufhin ein zweites Zwischenfazit den Delphi-Komplex abschließt (Teil F). Teil G beschreibt abschließend die Handlungsempfehlungen, welche sich im Verlauf der finanz- und regionalwirtschaftlichen Analyse sowie der Delphi-Befragung herauskristallisiert haben.

A.2 Die Lausitz als Region

Der Begriff *Region* wird im allgemeinen Sprachgebrauch unterschiedlich genutzt, sodass Unklarheit über die Verwendung des Regionsbegriffs bestehen kann. Grundsätzlich lässt sich dieser Begriff jedoch methodologisch herleiten. So können Gebiete zu einer Region zusammengefasst werden, die infolge bestimmter Merkmale eine Einheit bilden. Welche Gebiete eine Einheit bilden, ist immer unter Maßgabe der Maßstabsebene sowie der sachlichen Eingrenzung zu beantworten. Dies lässt sich auf zwei Kriterien zur Regionalabgrenzung reduzieren: das Homogenitätskriterium und das Funktionalitätskriterium.[2] Gebietseinheiten bilden eine homogene Region, wenn sie gemäß eines ausgewähltes Indikators – wie bspw. dem Einkommensniveau, der Wirtschaftsleistung oder dem Naturraum – große Ähnlichkeiten aufweisen. Einen funktionalen Raum bilden Gebiete, die zueinander eng in Verbindung stehen. Dies kann bspw. eine Arbeitsmarktregion, die eine hohe Pendlerverknüpfung aufweist, eine Planungsregion, deren Einheit ein Regionalplan bildet, oder ein Markteinzugsbereich sein.[3]

1 Siehe hierzu Teil E.
2 Vgl. Maier / Tödtling/ Trippl (2012), S. 15.
3 Vgl. ebd.

Abbildung 2: Die Region Lausitz

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Landesentwicklungsplan Sachsen (2013), Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (2009).

Die Region Lausitz (vgl.) wird dabei im Weiteren durch die der *Wirtschaftsregion Lausitz* angehörigen, sächsischen und brandenburgischen Landkreisen (Bautzen und Görlitz sowie Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße) sowie der kreisfreien Stadt Cottbus definiert.[4] Die Lausitz bildet im klassischen Sinn weder ein homogenes Gebiet noch einen einheitlichen Funktionsraum. Die Region verzeichnet weder einen einheitlichen Wirtschaftsraum[5] oder eine Arbeitsmarktregion auf, noch ist diese als eine Planungsregion zu verstehen. Vielmehr eint die genannten Landkreise und die kreisfreie Stadt Cottbus die Zugehörigkeit zu einem traditionellen Kulturraum, deren Kerngebiet das Lausitzer Bergbaurevier bildet (vgl. Abbildung 3). Dieser räumliche Kern bildet auch aus regionalwirtschaftlicher Sicht einen Kern für die Region, der aufgrund des Braunkohleausstiegs unter Druck gerät. Durch den Bezug zur Braunkohleförderung ist eine einheitliche Abgrenzung nach dem Homogenitätskriterium des räumlichen Zuschnitts der Förderregion *Lausitzer Revier* nach dem Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen möglich.[6]

4 Die kreisfreie Stadt Cottbus sowie die sechs Landkreise bilden in der folgenden Betrachtung die sieben Teilräume der Lausitz.

5 So weist bspw. der Krugman-Spezialisierungsindex erhebliche räumliche Divergenzen in Bezug auf die Erwerbstätigenstruktur nach WZ08 auf. Gerade die Teilräume Cottbus, Dahme-Spreewald und Spree-Neiße weisen eine vom Durchschnitt der Region Lausitz erheblich abweichende Erwerbstätigenstruktur auf. Diese hat sich im Zeitverlauf von 2010 bis 2017 sogar erhöht, wodurch von einer sich fortsetzenden räumlich divergierenden Entwicklung auszugehen ist.

6 § 2 Nr. 1 Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen.

Abbildung 3: Vom Braunkohleabbau geprägte Gemeinden des Lausitzer Reviers

Quelle: Eigene Darstellung.

A.3 Einbindung der Region Lausitz in das staatliche Mehrebenensystem

Neben der endogenen Evaluierung des Regionsbegriffes und der Beschreibung der Lausitz als Region ist von Interesse, wie sich die Lausitz in das bestehende föderale Mehrebensystem als Region einfügt und somit exogen auf die anderen staatlichen Ebenen einwirkt.

Das Mehrebenensystem ist ein Konzept, welches genutzt wird, um die Struktur eines komplexen Systems zu beschreiben. Die Struktur bildet sich aus voneinander abgrenzbaren Ebenen. In einem politischen System lassen sich Ebenen nach territorialen Grenzen, Kompetenzen sowie Ressourcenverfügbarkeit voneinander unterscheiden. Sie bilden folglich Abgrenzungskriterien.[7] Politische Mehrebenensysteme bilden sich einerseits aufgrund von bestehenden Vor- und Nachteilen der Zentralisierung und Dezentralisierung und andererseits aufgrund existierender Verfassungsstrukturen.[8] Die sich daraus ableitenden Ebenen können aus einer Kombination von Regelsystemen bestehen.[9]

Übertragen auf die Verfassungsstrukturen der Bundesrepublik Deutschland (BRD) lassen sich mit dem Bund sowie den Ländern (inklusive deren Kommunen) zwei staatliche Ebenen identifizieren, die über einen dreistufigen Verwaltungsaufbau (Bund, Länder, Kommunen) verfügen. Die Kommunen, welche sich aus Landkreisen, kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Gemeinden zusammensetzen, verfügen nach Art. 28 Abs. 2 GG über eine kommunale Selbstverwaltungsgarantie, wodurch sie eine weitere Ebene im Mehrebenensystem bilden. Zusätzlich ist die supranationale Ebene der Europäischen Union (EU) zu nennen, die sich in den zurückliegenden Jahrzehnten herausgebildet hat. Neben den von der Verfassung gegebenen Strukturen bilden sich weitere Ebenen, falls diese aufgrund der sich bietenden Vorteile

[7] Vgl. Benz (2007), S. 297-298.
[8] Vgl. Benz (2007), S. 303; Scharpf/Reissert/Schnabel (1976), S. 29.
[9] Vgl. Lehmbruch (2000), S. 15-30.

bzw. der existierenden Nachteile der bestehenden Ebenen als notwendig erscheinen. Weitere Ebenen, die sich in gemeinsam gebildeten Institutionen ausdrücken, sind z. B. Planungsverbände oder Zweckverbände. Darüber hinaus können die Ebenen auch privatrechtliche Formen annehmen. In Abbildung 4 erfolgt die Einbindung der Region Lausitz in das bestehende Mehrebenensystem. Zur Vereinfachung sind dort neben der Region Lausitz nur Ebenen dargestellt, die bereits durch die Verfassungsstrukturen existieren. Unter Verwendung der Abgrenzungskriterien lässt sich nun die Region Lausitz in das Mehrebenensystem einbinden.

Abbildung 4: Einbindung der Region Lausitz in das Mehrebenensystem

Quelle: in Anlehnung an Benz (2007), S. 297-298; Eigene Abbildung.

Wie aus dieser Abbildung ersichtlich wird, sind die fiskalischen Kapazitäten auf supranationaler und bundesstaatlicher Ebene höher ausgeprägt als auf kommunaler Ebene. Zentralisierte Strukturen weisen hier einen deutlichen Kapazitätsvorteil auf. Die Möglichkeiten der Rechtssetzung sind je nach Politikfeld verschieden zugeschnitten. Generell weisen diesbezüglich sowohl die supranationale als auch die bundestaatliche Ebene umfangreichere Möglichkeiten auf, wodurch aus kommunaler Sicht aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ein weiterer Nachteil vorliegt. Gerade der Bund weist hierbei einen hohen Spielraum auf, da er entweder selbst die Rechtssetzung vornimmt oder in erheblichem Maße die Rahmenbedingungen europäischer Vorgaben zuschneidet bzw. einen allgemeinen Rahmen für die Länder setzt. Die Umsetzungskapazitäten sowie die Nähe zu Unternehmen und Bürgern sind stärker auf kommunaler Ebene ausgeprägt und nehmen in zentral(er) organisierten Ebenen, wie den Ländern, dem Bund und der EU, deutlich ab. Daher sind auch die Koordinationsanforderungen auf den kleineren Ebenen deutlich höher. Die harten und weichen Standortfaktoren, die maßgeblich für die Standortentscheidung von Unternehmen und Bürgern sind, lassen sich gut auf Ebene der Länder bzw. auf Ebene der Landkreise oder der kreisfreien Städte gestalten. Eine größere oder kleinere Ebene besitzt weniger Möglichkeiten, um auf die Standortfaktoren einzuwirken.

Die Region Lausitz kann aufgrund der eben dargestellten Vor- und Nachteile einer dezentralen bzw. zentralen Aufgabenerbringung eine Schlüsselrolle als Intermediär im dargestellten Mehrebenensystem übernehmen. So bietet die Region Lausitz aus Sicht der kommunalen Ebene die Möglichkeit, trotz vergleichsweise geringer fiskalischer Kapazitäten und wenigen Möglichkeiten der eigenen Rechtsetzung, eine gemeinsame Positionen zu entwickeln, um gegenüber den anderen Ebenen eigene Präferenzen zu artikulieren und im Rahmen des politischen Mehrebenensystems eine Aufwertung der eigenen Verhandlungsposition zu erreichen. Darüber hinaus können bestehende Vorteile der kommunalen Ebene, wie die Umsetzungskapazität und Nähe zu Unternehmen und Bürgern, weiter gestärkt werden. Dies kann in Form von interkommunalem Austausch die Effizienz der Leistungserbringung verbessern oder in

Gestalt von gemeinsamen Projekten – wie bspw. die Erschließung eines Gewerbeparks – die gemeinsamen Potenziale bündeln.

Der Region kommt durch ihre Vermittlerrolle zwischen der kommunalen und der Landesebene eine wichtige Funktion bei der Gestaltung der harten und weichen Standortfaktoren zu. Erst durch ein gewisses Maß an Abstimmung und gegenseitiger Verstärkung innerhalb der einer Region können die Vorzüge der Region nach außen wahrnehmbar gestaltet und kommuniziert werden.

Teil B. Finanzwirtschaftliche Analyse und Rolle der Kommunalhaushalte

B.1 Finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen im Vergleich

B.1.1 Wirtschaftskraft, Arbeitslosigkeit und Strukturmerkmale

Die Analyse regionalwirtschaftlicher Indikatoren hat den Grund, dass diese einen direkten Einfluss auf die Entwicklung des Strukturwandels und darüber hinausgehend auf die kommunalen Haushalte ausüben. Auf der kommunalen Einnahmenseite werden v. a. die Aufkommen der Gewerbe- und Einkommensteuer beeinflusst, während auf der Ausgabenseite die Sozialen Leistungen und Infrastrukturausgaben im Vordergrund stehen.

Abbildung 5: Wichtige Indikatoren zur gesamtwirtschaftlichen Lage im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (VGRdL), Regionaldatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, INKAR-Datenbank des BBSR, Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Einen ersten Überblick über die gesamtwirtschaftliche Lage der Wirtschaftsregion Lausitz im Vergleich zum bundesweiten und zum ostdeutschen Durchschnitt gibt Abbildung 5. Hierbei ist der Bundesdurchschnitt auf 100 % normiert und davon ausgehend sind die Abweichungen der ostdeutschen Kommunen sowie der Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz nachvollziehbar. Auf das hier dargestellte Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner sowie die Arbeitslosenquote wird in den nachfolgenden Betrachtungen noch weiter eingegangen. Es wird dabei deutlich, dass die in der Wirtschaftsregion Lausitz gemessene Wirtschaftskraft etwa auf dem ostdeutschen Durchschnitt und damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Die Arbeitslosenquote ist dagegen überdurchschnittlich.

Weiterhin ist die Wirtschaftsregion durch eine geringfügig niedrigere Quote sozialversicherungspflichtig Beschäftigter gekennzeichnet (38,7 % versus 39,4 % in Ostdeutschland und 39,9 % bundesweit), die unter anderem zur unterdurchschnittlichen Steuerbasis der Kommunen (sowohl in der Region Lausitz als auch Ostdeutschland insgesamt) beiträgt. Die Quote

der Bedarfsgemeinschaften[10] nach dem SGB II liegt dagegen höher als im Bundesdurchschnitt (8,4 % versus 7,1 %), was entsprechend höhere Ausgabenlasten in der Wirtschaftsregion nach sich zieht.[11] In Bezug auf die demografische Entwicklung ist ein vergleichsweise hohes Durchschnittsalter in der Region Lausitz (48,4 Jahre) feststellbar, dass über dem Mittelwert des Bundes insgesamt (44,4 Jahre) und Ostdeutschlands (47,2 Jahre) liegt. Zugleich weist die Einwohnerzahl in der Wirtschaftsregion Lausitz eine deutlich negativere Entwicklung auf als im ostdeutschen und bundesweiten Durchschnitt (vgl. dazu auch Abbildung 5). Der demografische Wandel prägt die Region demzufolge überdurchschnittlich stark. Zwei weitere hier dargestellte Kriterien betreffen die Erreichbarkeit von Oberzentren sowie Bahnhöfen des Fernverkehrs.[12] Ein höherer Wert bedeutet hierbei, dass längere Pkw-Fahrtzeiten benötigt werden. Bezüglich der Erreichbarkeit von Oberzentren ergeben sich nur marginale Unterschiede zum Bundesdurchschnitt (jeweils rd. 30 Minuten Fahrzeit); gegenüber dem ostdeutschen Durchschnitt (rd. 37 Minuten Fahrtzeit) sind Oberzentren jedoch deutlich schneller erreichbar. Hier sind Berlin (v. a. aus Sicht des Landkreises Dahme-Spreewald) und Dresden (v. a. aus der Perspektive des Landkreises Bautzen) zu nennen. Überdies ist die kreisfreie Stadt Cottbus ebenfalls ein Oberzentrum und ausgehend von den Gemeinden des umschließenden Landkreises Spree-Neiße aus sehr gut erreichbar. Hinsichtlich der Erreichbarkeit von überregional verbindenden Bahnhöfen ist die Wirtschaftsregion Lausitz im Vergleich zum Bundesdurchschnitt nur geringfügig schlechter aufgestellt: Im Mittel werden innerhalb der Region 30 Minuten benötigt, bundesweit sind es hingegen 27 Minuten, im ostdeutschen Durchschnitt wiederum 31 Minuten.

Abbildung 6: Entwicklung des nominalen BIP 2000 bis 2017 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (VGRdL).

Der zentrale Indikator für das wirtschaftliche Umfeld ist die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Abbildung 6 setzt die Entwicklung des nominalen BIP in der Wirtschaftsregion Lausitz (sowie dessen Landkreisen und der kreisfreien Stadt Cottbus) in das Verhältnis zur

10 Bedarfsgemeinschaften nach der Abgrenzung des Zweiten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB II).
11 Zur Struktur der kommunalen Leistungen vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 115.
12 Detaillierter wird hierauf nochmals in Abschnitt C.2.1 eingegangen.

Entwicklung in Sachsen, Brandenburg und Deutschland insgesamt.[13] Insgesamt ist ein positiver Wachstumstrend der Wirtschaftskraft erkennbar (mit Ausnahme des Jahres 2009 aufgrund der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise), wobei die Entwicklung in der Wirtschaftsregion Lausitz im Vergleich zur gesamtdeutschen Entwicklung recht ähnlich verlief: Während Deutschland in 2017 rd. 155 % des Ausgangswertes aus dem Jahr 2000 erreicht, sind es in der Wirtschaftsregion Lausitz 156 %, womit sie im Vergleich zu Sachsen (162 %), Brandenburg (159 %) und dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (171 %) einen schwächeren Positivtrend anzeigt. Innerhalb der Wirtschaftsregion Lausitz ergeben sich dabei erhebliche Unterschiede: So wuchs das nominale BIP in der kreisfreien Stadt Cottbus (140 %) sowie in den Landkreisen Elbe-Elster (140 %), Spree-Neiße (142 %) und Bautzen (147 %) vergleichsweise langsam. Dagegen verzeichnen die Landkreise Oberspreewald-Lausitz (155 %), Görlitz (166 %) und insbesondere Dahme-Spreewald (196 %) ein starkes Wirtschaftswachstum. Speziell letzterer profitiert dabei vom direkten Anschluss an den Berliner Verflechtungsbereich sowie die wirtschaftliche Aktivität der Flughafen Berlin-Schönefeld und BER.[14] Die Gesamtregion konnte somit im Vergleich zum bundesweiten Vergleichswert seit 2000 kaum aufholen und die Entwicklung verlief höchst unterschiedlich. Für den Strukturwandel ist dies eine besondere Herausforderung, da es sich bezogen auf die wirtschaftliche Entwicklung um ein heterogenes Gebiet handelt.

Abbildung 7: Entwicklung der Einwohnerzahlen 2000 bis 2018 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Als zweite wichtige Rahmengröße soll auf die demografische Entwicklung in der Wirtschaftsregion Lausitz eingegangen werden (vgl. Abbildung 7). Generell ist dabei im Zeitraum von 2000 bis 2014 ein rückläufiger Trend in fast allen dargestellten Vergleichsräumen erkennbar.[15] Seit dem Jahr 2015 ergibt sich hingegen ein leichter Anstieg der Einwohnerzahl, v. a. aufgrund von Zuwanderung sowohl aus inner- als auch außereuropäischem Raum. Im Vergleich zur Gesamtentwicklung in Sachsen (seit 2015 gleichbleibend), Brandenburg (seit 2015 steigend)

[13] Die absolute Betrachtung hat hier den Vorteil gegenüber einer Pro-Kopf-Darstellung, dass unterschiedliche Bevölkerungsentwicklungen zunächst unberücksichtigt bleiben und nur die reine wirtschaftliche Leistung erfasst wird.

[14] Vgl. dazu auch Lenk/Rottmann/Lehr (2017).

[15] Die zensus-bedingten Sondereffekte des Jahres 2011 sind in den Daten bereits berücksichtigt.

und den ostdeutschen Flächenländern hat sich die Einwohnerzahl in der Wirtschaftsregion Lausitz deutlicher verringert: So beträgt deren Wert im Jahr 2018 nur noch 84 % des Ausgangswertes aus dem Jahr 2000, während Sachsen und Brandenburg noch 93 % bzw. 97 % der Einwohnerzahl aus 2000 verzeichnen (ostdeutsche Flächenländer: 91 %). Somit zeigt sich, dass sich der demografische Wandel in Form des Bevölkerungsrückgangs in der Wirtschaftsregion überdurchschnittlich stark auswirkt. Auch innerhalb der Wirtschaftsregion Lausitz ist wiederum ein deutliches Gefälle erkennbar, dass v. a. durch den selbst gegenüber der bundesweiten Entwicklung überdurchschnittlich positiven Trend der Einwohnerzahl des Landkreises Dahme-Spreewald verursacht wird (2018: 107 % der Einwohnerzahl in 2000). Die Entwicklungstrends in den übrigen Kreiseinheiten sind dagegen deutlich negativ; lediglich in der kreisfreien Stadt Cottbus ist eine positive Entwicklung seit dem Jahr 2015 erkennbar.

Abbildung 8: BIP je Einwohner 2000 und 2017 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (VGRdL).

In Abbildung 8 wird dargestellt, wie sich dementsprechend das BIP je Einwohner in der Wirtschaftsregion Lausitz und den Vergleichsräumen entwickelt hat. Mit Hilfe der Pro-Kopf-Darstellung wird deutlich, dass Sachsen (29.960 Euro/Einw.) und Brandenburg (28.473 Euro/Einw.) einerseits im Vergleich zum Bundesdurchschnitt immer noch deutlich wirtschaftsschwächer sind. Darüber hinaus ist die Wirtschaftskraft Sachsens leicht höher als im ostdeutschen Durchschnitt (28.707 Euro/Einw.), während Brandenburg marginal darunter liegt. Andererseits ist die Wirtschaftsregion Lausitz in der Gesamtbetrachtung (28.434 Euro/Einw.) ungefähr so wirtschaftsstark wie Brandenburg insgesamt. Überdies wird ein deutliches interkommunales Gefälle zwischen den kommunalen Einheiten in der Wirtschaftsregion erkennbar: Die wirtschaftsstärksten Einheiten sind die kreisfreie Stadt Cottbus (35.203 Euro/Einw.) sowie die Landkreise Dahme-Spreewald (33.091 Euro/Einw.) und Spree-Neiße (32.046 Euro/Einw.), wobei sie im Vergleich zu Sachsen und Brandenburg (und den Flächenländern Ost insgesamt) allesamt überdurchschnittlich wirtschaftsstark aufgestellt sind. Die Landkreise Elbe-Elster, Görlitz, Bautzen und Oberspreewald-Lausitz sind hingegen auch im Vergleich zum Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer als wirtschaftsschwach zu bezeichnen. Insgesamt ist die wirtschaftliche Basis der ostdeutschen Flächenländern im Allgemeinen und der Wirtschaftsregion Lausitz im Speziellen trotz des mittlerweile ausgelaufenen Solidarpaktes II nach wie vor deutlich kleiner als in den westdeutschen Kommunen. Selbst die wirtschaftsstärkste Stadt der Wirtschaftsregion Lausitz, Cottbus, liegt immer noch weit unter

dem bundesdurchschnittlichen Wert, in den auch viele strukturschwache Regionen Westdeutschlands eingehen. Hinzu kommt, dass der Anstieg der Pro-Kopf-Wirtschaftskraft in der Wirtschaftsregion Lausitz – mit Ausnahme des Landkreises Dahme-Spreewald – nicht nur mit dem Anstieg des nominalen BIP (Abbildung 6), sondern teilweise auch mit der rückläufigen Bevölkerung zusammenhängt und somit ein Teil des Anstiegs rein rechnerischer Natur ist.[16]

Bezüglich der Wirtschaftsregion Lausitz haben sich die ohnehin großen Unterschiede hinsichtlich der Wirtschaftskraft in den vergangenen 17 Jahren zum großen Teil noch weiter vergrößert. So weist der Landkreis Dahme-Spreewald das höchste Wachstum beim nominalen BIP als auch das zweithöchste BIP je Einwohner (nach der kreisfreien Stadt Cottbus) auf, während das Wirtschaftswachstum und das BIP je Einwohner im Landkreis Elbe-Elster am niedrigsten liegen. Die kreisfreie Stadt Cottbus stellt eine Ausnahme dar, da sie zum einen zwar das höchste Pro-Kopf-BIP, jedoch zum anderen das niedrigste Wachstum des nominalen BIP verzeichnet. Eine spiegelbildliche Stellung hat der Landkreis Görlitz mit dem zweitniedrigsten Pro-Kopf-BIP und zugleich dem zweitstärksten nominalen Wirtschaftswachstum.

Abbildung 9: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in % aller zivilen Erwerbspersonen 2010 bis 2018 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (VGRdL).

Der Blick auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote im Zeitraum von 2010 bis 2018[17] (vgl. Abbildung 9) zeigt, dass sich Brandenburg und Sachsen im Zeitverlauf dem bundesweiten Durchschnitt (2018: 5,2 %) angenähert haben: Ausgehend von vergleichsweise hohen Ausgangswerten (11,1 % bzw. 11,8 %) liegen deren Quoten am aktuellen Rand bei 6,3 % bzw. sogar 6,0 % und damit unter dem ostdeutschen Durchschnitt (6,7 %). Einen grundsätzlich identischen Trend verzeichnet die Wirtschaftsregion Lausitz, auch wenn die Arbeitslosenquote im Jahr 2018 mit 6,8 % deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt liegt. Darüber hinaus werden die interkommunalen Unterschiede nochmals verdeutlicht. Lediglich der Landkreis Dahme-Spreewald verzeichnet mit 4,1 % eine auffallend geringe Arbeitslosenquote und trägt

16 Ein bestehendes BIP wird durch eine sinkende Einwohnerzahl geteilt und wächst dadurch rechnerisch, obwohl die wirtschaftliche Basis im Wesentlichen unverändert geblieben ist.

17 Bezüglich der Arbeitslosenquoten konnte lediglich der hier angegebene Zeitraum verwendet werden. Frühere Quoten konnten in den Landkreisen Bautzen und Görlitz aufgrund der Kreisgebietsreform in Sachsen im Jahr 2008 nicht angegeben werden.

damit zur Senkung der durchschnittlichen Quote der Wirtschaftsregion Lausitz bei. Die höchsten Arbeitslosenquoten finden sich indes in der kreisfreien Stadt Cottbus (8,2 %) sowie in den Landkreisen Oberspreewald-Lausitz (8,4 %) und Görlitz (8,5 %). Insgesamt wird ersichtlich, dass sich die Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern beim Vergleich der Arbeitslosenquoten mehr an den bundesweiten Durchschnitt annähern als beim Pro-Kopf-BIP. Jedoch ist auch hier wieder nach den erheblichen Unterschieden auf dem Niveau der Kreiseinheiten zu differenzieren. Der Landkreis Dahme-Spreewald profitiert offenkundig von der Nähe zur Bundeshauptstadt Berlin und den damit einhergehenden besseren wirtschaftlichen Voraussetzungen und auch der Landkreis Bautzen kann aus der Nähe zu Dresden in ähnlichem Maße Vorteile ziehen, während die Arbeitslosenquoten in den übrigen Kreiseinheiten der Wirtschaftsregion Lausitz weit höher ausfallen.

Im Rahmen dieser kurzen Betrachtung der wichtigsten wirtschaftsbezogenen Kennzahlen wurde deutlich, dass der Landkreis Dahme-Spreewald eine ausgesprochen wirtschaftsstarke Position nicht nur innerhalb der Wirtschaftsregion Lausitz, sondern auch im ostdeutschen Vergleich einnimmt. Dennoch verzeichnet dieser Landkreis im bundesweiten Vergleich der Wirtschaftskraft eine unterdurchschnittliche Position, wodurch die allgemeine wirtschaftliche Schwäche der übrigen Region Lausitz umso mehr hervorgehoben wird. Auch die kreisfreie Stadt Cottbus ist im ostdeutschen Kontext als wirtschaftsstark einzustufen; wenngleich die Entwicklung eher schwach verlief und die Arbeitslosenquote noch hoch ist. Die wirtschaftsschwächsten Landkreise sind hingegen Elbe-Elster, Görlitz und Bautzen, wobei Görlitz eine gute Dynamik und Bautzen eine geringe Arbeitslosenquote aufweist.

B.1.2 Finanzierungssaldo

Zur Einordnung der finanzwirtschaftlichen Situation der Kommunen in der Lausitz wird v. a. die auf die amtliche Finanzstatistik Brandenburgs und Sachsens zurückgegriffen, die einen umfassenden Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte, Landkreise und Ämter geben. Aufgrund der Umstellung vom kameralen zum doppischen Haushaltswesen stehen die finanzstatistischen Daten der Kommunalebene Brandenburgs erst seit dem Jahr 2013 zur Verfügung. Zunächst wird auf die Entwicklung des Finanzierungssaldos eingegangen, um eine erste Einschätzung der kommunalen Finanzsituation geben zu können.[18]

Zusammenfassend zeigt diese Kennzahl, zu welchem Anteil sich die Kommunen aus ihrer bestehenden Liquidität finanzieren können oder ob sie ggf. zusätzliche Liquidität generieren. Folglich ermöglicht der Saldo Aussagen über die langfristige Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen. Er repräsentiert bundesweit die zentrale Größe bei der vergleichenden Darstellung öffentlicher Haushalte, was nach wie vor eine Diskrepanz zum Haushaltsrecht mit dem doppischen Ausgleich als Ziel darstellt.[19]

Die im Anschluss dargestellten Datenreihen bilden **die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände** ab; die Extrahaushalte werden dabei nicht berücksichtigt, da diese den

[18] Der Finanzierungssaldo stellt dar, inwieweit die kommunalen Haushalte durch sog. besondere Finanzierungsvorgänge (z. B. Aufnahme von Kassenkrediten, Entnahmen von Rücklagen, Tilgungen bzw. Liquiditätserhöhungen) ergänzt werden müssen. Sofern ein positiver Finanzierungssaldo vorliegt, können kommunale Schulden abgebaut bzw. Guthaben bei Kassenmitteln oder andere liquide Rücklagen erhöht werden. Ein negativer Finanzierungssaldo suggeriert hingegen einen Substanz- bzw. Liquiditätsverzehr, der eine höhere Verschuldung bzw. sinkende Liquidität mit sich bringt. Die Berechnung des Finanzierungssaldos erfolgt gemäß dem Schema des Statistischen Bundesamtes und damit auf einer Basis, die eine interregionale und intertemporale Vergleichbarkeit ermöglicht. Die durchlaufenden Zahlungen des Bundes an die Optionskommunen für die Leistungen nach dem ALG II im Rahmen des SGB II wurden dabei nicht in die Saldenberechnung einbezogen.

[19] Zur Rolle und Eignung des Finanzierungssaldos als finanzstatistische Größe und zur Bewertung der kommunalen Finanzlage vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 38–40.

Kernhaushalten nicht gemeindescharf zugeordnet werden. Eine differenzierte Darstellung der Lausitz im Vergleich zu anderen Räumen ist daher nicht einschließlich der Extrahaushalte möglich.[20]

Abbildung 10: Finanzierungssaldo 2013 bis 2018 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Abbildung 10 ordnet die Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden der Wirtschaftsregion Lausitz nach außen (Vergleich zu Deutschland und Ostdeutschland) sowie nach innen (Landkreise und kreisfreie Stadt Cottbus) ein. Grundsätzlich lässt sich zunächst ablesen, dass der Finanzierungssaldo in fast allen dargestellten Teilgruppen durchgängig positiv ist, d. h., die Summe der laufenden und investiven Einnahmen übersteigt die Ausgaben in dem entsprechenden Haushaltsjahr. Die erwirtschafteten Überschüsse in der Wirtschaftsregion Lausitz fallen dabei zumeist niedriger aus als in den ostdeutschen Kommunen oder im bundesweiten Durchschnitt. Seit 2016 liegt ein deutlich positiver Trend der Salden in der Wirtschaftsregion vor, wodurch am aktuellen Rand (2018) mit 123 Euro/Einw. ein überdurchschnittlich hoher Wert erreicht wurde, der insgesamt auf eine positive Entwicklung schließen lässt. Die Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz haben zwischen 2013 und 2018 im Durchschnitt mit +88 Euro/Einw. einen etwas höhere Überschuss erzielen können, als im Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen (+72 Euro/Einw.).

Innerhalb der Wirtschaftsregion Lausitz haben die Kommunen im Landkreis Dahme-Spreewald im Gesamtzeitraum von 2013 bis 2018 mit durchschnittlich +356 Euro/Einw.[21] die höchsten Überschüsse erzielt. Diese außergewöhnlich guten Ergebnisse heben den Gesamtwert für die Lausitz an. In den übrigen Landkreisen liegen die positiven Finanzierungssalden zwischen +65 Euro/Einw. und +95 Euro/Einw. und damit deutlich niedriger. Nur der Landkreis Görlitz verzeichnete im Durchschnitt ein Defizit von -40 Euro/Einw. In Cottbus lag ein fast ausgeglichenes Ergebnis vor (+4 Euro/Einw.). Die positiven Finanzierungssalden weisen darauf hin, dass die Kommunen in der Lausitz in den vergangenen Jahren vorhandene Schulden tilgen

[20] Dies hat zwar Abweichungen von den üblichen Darstellungen der Statistischen Ämter zufolge, welche die Extrahaushalte mit einbeziehen; das Gesamtbild, das die nachfolgend ausgewerteten Daten ergeben, ist aber dennoch konsistent.

[21] Durchschnittswert für die Jahre 2013 bis 2018. Die genannten Werte schließen die Ergebnisse der Gemeinden, Ämter, Landkreise und der kreisfreien Stadt Cottbus ein.

und zum Teil liquide Rücklagen aufbauen konnten. Damit sind sie für den anstehenden Strukturwandel besser gerüstet, als wenn parallel zu den wirtschaftlichen Herausforderungen noch bestehende Defizite in den kommunalen Haushalten ausgeglichen werden müssten.

In Abbildung 10 ist zusätzlich der Finanzierungssaldo der sog. kernbetroffenen Gemeinden dargestellt. Diese setzen sich aus kreisangehörigen Gemeinden aller Landkreise der Wirtschaftsregion Lausitz sowie der kreisfreien Stadt Cottbus zusammen, die gemäß des Regionalplans zum Braunkohle- bzw. Sanierungsplangebiet gehören. Zum Teil handelt es sich dabei um Gemeinden mit einem aktiven Tagebau oder um Standorte von Braunkohlekraftwerken, die voraussichtlich sehr stark vom Strukturwandel in der Wirtschaftsregion betroffen sein werden.[22] Mit Blick auf den Finanzierungssaldo dieser Gemeinden ist eine im Vergleich zu den anderen Teilgruppen leicht unterdurchschnittliche Position erkennbar. Im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2018 lag der Finanzierungssaldo bei lediglich +40 Euro/Einw., was insbesondere auf ein Defizit im Jahr 2016 zurückzuführen ist, in dem diese Gemeinden einen negativen Wert von -98 Euro/Einw. erzielten.[23] Seit 2016 ist jedoch eine positive Entwicklung des Saldos ersichtlich: Mit +97 Euro/Einw. reicht er im Jahr 2018 an die anderen Vergleichsgruppen heran.[24] Auch die kernbetroffenen Gemeinden konnten demnach in den vergangenen Jahren Schulden ab- und liquide Polster aufbauen. In den konjunkturell positiven Jahren konnte eine gute Ausgangsbasis für den herausfordernden Strukturwandel gelegt werden, wenngleich diese jedoch relativ schwach ausgeprägt ist.

B.1.3 Wichtige finanzwirtschaftliche Größen im Vergleich

Werden die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben näher betrachtet, bietet sich zu Beginn ein genereller Überblick in Form der Betrachtung des Status quo im Jahr 2018 an. Dabei zeigt die Netzgrafik (Abbildung 11), welche Position die einzelnen Teilgruppen im Vergleich zum auf 100 % normierten bundesweiten Durchschnitt einnehmen. Abweichungen nach oben (unten) zeigen einen überdurchschnittlichen (unterdurchschnittlichen) Wert an.

Die Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz sind sehr niedrig verschuldet (40 % des Bundesdurchschnitts).[25] Angesichts der ebenfalls sehr niedrigen durchschnittlichen kommunalen Schuldenstände in Brandenburg (39 %) und Sachsen (34 %) ist dies nicht besonders auffällig, zeigt zugleich aber die relativ günstige Ausgangslage. Müssten die Kommunen parallel zum Strukturwandel noch umfangreiche Schuldenstände abtragen, wären die Herausforderungen noch um einiges höher. Innerhalb der Wirtschaftsregion Lausitz kann die höchste Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt der kreisfreien Stadt Cottbus nachgewiesen werden, welche sich auf 147 % des bundesweiten Mittelwertes beläuft (2.499 Euro/Einw.). Dahinter folgt der Landkreis Spree-Neiße mit nur 68 % des Bundesdurchschnitts. Die geringste Verschuldung liegt indessen im Landkreis Dahme-Spreewald vor (25 % bzw. 431 Euro/Einw.).

---

22 Gemäß der Abgrenzung besteht die Gruppe ausschließlich aus Städten und Gemeinden, nicht aber aus gesamten Ämtern oder Landkreisen. Cottbus ist eine kernbetroffene Gemeinde, aus Gründen der Vergleichbarkeit ist die Stadt jedoch separat ausgewiesen und in den Darstellungen nicht in der Gruppe der kernbetroffenen Gemeinden enthalten. Eine Liste der kernbetroffenen Gemeinden befindet sich in Anhang 3.

23 Hierfür waren v. a. Verluste bei den Gewerbesteuereinnahmen im Landkreis Spree-Neiße und der kreisfreien Stadt Cottbus verantwortlich.

24 Die kernbetroffenen Gemeinden sind in bestimmten Einnahme- und Ausgabekategorien nicht mit den dargestellten Gruppen vergleichbar, da in diesen die Ebene der Landkreise entfällt. Nachfolgend werden die Gemeinden entsprechend nur in ausgewählten Kategorien illustriert.

25 Der Verschuldung der Kommunaleinheiten wird hierbei korrespondierend zu den Einnahmen- und Ausgabenpositionen ausschließlich für die Kernhaushalte angezeigt. Abgebildet ist die Summe der Kredite (inklusive der Kassenkredite) und Wertpapierschulden ohne die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen und kreditähnliche Rechtsgeschäfte, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen.

Abbildung 11: Gesamtübersicht zur Auswahl an Einnahmen und Ausgaben 2018

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Problematisch ist hierbei, dass insbesondere in den kernbetroffenen Gemeinden (mit Cottbus) vergleichsweise hohe Kassenkreditbestände vorliegen (2018: 596 Euro/Einw.). Besonders betroffen sind dabei die kreisangehörigen Gemeinden im Landkreis Spree-Neiße (641 Euro/Einw.). Im Vergleich zu den ostdeutschen Flächenländern und dem bundesweiten Durchschnitt (1.031 Euro/Einw. bzw. 1.705 Euro/Einw.) fallen die Pro-Kopf-Kassenkreditbestände allerdings deutlich niedriger aus.[26]

[26] Eine Konzentration hoher Kassenkreditbestände je Einwohner tritt besonders in den kreisangehörigen Gemeinden im Landkreis Spree-Neiße sowie im Norden der Kreise Görlitz und Bautzen auf. Vgl. dazu Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020).

In Bezug auf die bereinigten Gesamteinnahmen ist für die ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbände ein grundsätzlich niedrigeres Einnahmenniveau als in den westdeutschen Kommunen feststellbar, welches sich insgesamt auf 88 % des Bundesdurchschnitts beläuft. Die Einnahmen der Teilgruppe der sächsischen Kommunen beträgt 87 %; in Brandenburg liegen sie mit 97 % höher, wofür v. a. umfangreichere Zuweisungen des Landes, aber auch höhere Gebühreneinnahmen verantwortlich sind. Die Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz verzeichnen mit 94 % des Bundesdurchschnitts ebenfalls ein unterdurchschnittliches Einnahmenniveau. Zum Bundesdurchschnitt fehlten 2018 rund 215 Euro/Einw., was absolut ca. 250 Mio. Euro entspricht.

Dabei ist für die Wirtschaftsregion Lausitz im Vergleich v. a. die Schwäche der Steuereinnahmen hervorzuheben. Mit rund 65 % des Bundesdurchschnitts liegen die kommunalen Steuereinnahmen in der Lausitz auch niedriger als die Vergleichswerte aller sächsischen und brandenburgischen Kommunen (67 % bzw. 69 % des Bundesdurchschnitts). Auffällig ist dabei die Positionierung der Kommunen im Landkreis Dahme-Spreewald. Wenige Gemeinden mit hohen Steueraufkommen (v. a. Schönefeld) ziehen hier den Durchschnitt nach oben, was sich auf den Gesamtwert für die Lausitz auswirkt. In den übrigen Landkreisen liegt die kommunale Steuerkraft zwischen 49 % und 60 % des Bundesdurchschnitts, in Cottbus bei 66 %, was für eine kreisfreie Stadt ebenfalls einen niedrigen Wert darstellt.[27]

Die strukturelle Steuerschwäche führt spiegelbildlich dazu, dass das Niveau der Einnahmen aus Zuweisungen des Landes und des Bundes deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt. So verzeichnet die Wirtschaftsregion Lausitz ein Niveau i. H. v. 125 % der bundesdurchschnittlichen Gesamtzuweisungen und liegt damit leicht vor dem sächsischen (115 %), jedoch hinter dem brandenburgischen Durchschnitt (132 %).

Abbildung 12: Anteile der wichtigsten Einnahmekategorien an den bereinigten Einnahmen 2018 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Der Anteil der laufenden und investiven Gesamtzuweisungen an den bereinigten Einnahmen beläuft sich in den Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz im Jahr 2018 gemäß Abbildung 12 auf durchschnittlich 53 % und liegt damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt (39 %). Im

[27] Vgl. hierzu Hesse/Starke/Jänchen et al. (2019), S. 707.

Vergleich zum Durchschnitt der ostdeutschen bzw. sächsischen und brandenburgischen Kommunen sind keine nennenswerten Unterschiede feststellbar. Dies untermauert eine überdurchschnittlich hohe Zuweisungsabhängigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Wirtschaftsregion Lausitz. Innerhalb der Wirtschaftsregion bildet der Landkreis Dahme-Spreewald eine deutliche Ausnahme: Angesichts des hohen Niveaus der Steuereinnahmen (118 % des Bundesdurchschnitts) fällt das Niveau der Zuweisungen leicht unterdurchschnittlich aus (99 %).[28]

Mit Blick auf die bereinigten Ausgaben (Abbildung 11) werden, wie bereits auf der Einnahmenseite, die Niveauunterschiede zwischen west- und ostdeutschen Kommunen sichtbar: So erreichen die Gemeinden und Gemeindeverbände in den ostdeutschen Flächenländern lediglich 87 % des bundesweiten Niveaus. Die sächsischen Kommunen erreichen immerhin 91 %, die brandenburgischen sogar 97 %. Die Zeiten, in denen ostdeutsche Kommunen im Vergleich zu ihren westdeutschen Pendants über eine höhere Finanzausstattung verfügen konnten, gehören bereits seit 2013 der Vergangenheit an. Die aktuellen Herausforderungen der wirtschaftlichen Konvergenz und des Strukturwandels müssen die ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen mit einem unterdurchschnittlichen Ausgabenbudget bewältigen. In der Wirtschaftsregion belaufen sich die bereinigten Ausgaben auf 98 % des bundesweiten Niveaus.

Mit Blick auf die infrastrukturbezogenen Ausgaben (vgl. zudem später Abbildung 18) erreichen die Kommunen in Sachsen (87,4 %) und Brandenburg (91 %) ebenfalls nur unterdurchschnittliche Niveaus und sind dabei nur bedingt besser als die Gesamtheit der ostdeutschen Kommunen (87,5 % des Bundesdurchschnitts). Die Wirtschaftsregion Lausitz verzeichnet ein höheres Niveau als die brandenburgischen und sächsischen Kommunen (94 %), das wiederum von Unterschieden zwischen den Landkreisen geprägt ist: So verzeichnet der Landkreis Spree-Neiße das niedrigste Niveau (72 %), das höchste Niveau ergibt sich hingegen für den wirtschaftsstarken Landkreis Dahme-Spreewald (112 %). Dies verdeutlicht wiederum den Einfluss des Landkreises für die Bewertung der wirtschaftlichen und finanziellen Situation der Wirtschaftsregion Lausitz.

Die Entwicklung der kommunalen Pro-Kopf-Steuereinnahmen[29] (vgl. Abbildung 13) verlief zwischen 2013 und 2018 in der Wirtschaftsregion Lausitz im Zeitverlauf (+27 %) schwächer als im Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen (+35 %) sowie der Kommunen Sachsens (+31 %) und Brandenburgs (+34 %). Bundesweit war das Wachstum mit +28 % zwar niedriger als in den Kommunen Ostdeutschlands, jedoch konnten die ostdeutschen Kommunen insgesamt den Abstand zum Bundesdurchschnitt nur geringfügig aufholen.[30] Die Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz verzeichneten mit 855 Euro/Einw. an kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2018 ein leicht niedrigeres Niveau als der ostdeutsche Durchschnitt (859 Euro/Einw.). Dabei ist die Differenz im Zeitverlauf von +25 Euro/Einw. (und damit einem Vorsprung der Kommunen der Wirtschaftsregion) auf -4 Euro/Einw. gesunken. Die Städte und Gemeinden in der Wirtschaftsregion Lausitz erreichten damit wie bereits 2013 auch 2018rund 65 % des Bundesdurchschnitts. Die Datenbasis zeigt demzufolge, dass die Steuerbasis in den Kreiseinheiten der Wirtschaftsregion Lausitz weiterhin schwächer ist als in den Vergleichsgruppen und sich die bestehende Lücke im Zeitverlauf tendenziell noch weiter vergrößert hat.

---

28 Das im Hinblick auf die hohe Steuerkraft vergleichsweise hohe Zuweisungsniveau liegt in den generell hohen Landeszuweisungen Brandenburgs begründet.

29 Die Angaben zu den Steuereinnahmen beziehen sich auf die Einnahmen der Städte und Gemeinden. Ämter und Landkreise verfügen nicht über eigene Steuereinnahmen. Wenn im Zusammenhang mit den Steuereinnahmen von den Landkreisen die Rede ist, beziehen sich die Aussagen auf die Städte und Gemeinden im Kreisgebiet.

30 Im Jahr 2013 erreichten die ostdeutschen Kommunen 62,8 % des Bundesdurchschnitts, bis 2018 stieg der Wert auf 65,1 %.

Abbildung 13: Steuereinnahmen 2013 bis 2018 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Gleichzeitig bestehen deutliche interkommunale Unterschiede in der Wirtschaftsregion: So fand das mit großem Abstand stärkste Wachstum des Steueraufkommens in den Städten und Gemeinden des Landkreises Dahme-Spreewald statt (+46 %), welche darüber hinaus bereits über ein überdurchschnittlich hohes Steueraufkommen verfügen (1.561 Euro/Einw. versus 1.319 Euro/Einw. bundesweit). Die geringsten Zuwächse traten indes in der kreisfreien Stadt Cottbus (+5 %) und im Landkreis Spree-Neiße auf, wobei letzterer sogar sinkende Steuereinnahmen je Einwohner verzeichnete (-5 %). Im Landkreis Spree-Neiße, wo sich aktive Braunkohletagebaue und -kraftwerke befinden, schlagen sich die Effekte des laufenden Strukturwandels bereits am deutlichsten in den Steuereinnahmen nieder. Die Verluste an Steuereinnahmen sind dort v. a. auf die Gewerbesteuer zurückzuführen, deren Aufkommen im Zeitablauf um 49 % abgesunken ist (siehe Abbildung 15). Im Landkreis Görlitz, dem zweiten Schwerpunkt aktiver Tagebaue und Kraftwerke, lag der Zuwachs der kommunalen Steuereinnahmen immerhin bei +23 %, wobei auch hier die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen mit +6 % überaus schwach ausfiel (siehe Abbildung 15). Die steuerschwächsten Gemeinden befinden sich im Landkreis Elbe-Elster, die jedoch immerhin mit einem Zuwachs von +38 % etwas aufholen konnten.

Mit Blick auf die kernbetroffenen Gemeinden ist seit dem Jahr 2015 ein unterdurchschnittlich hohes Steueraufkommen zu beobachten. In den beiden Jahren davor lagen die Steuereinnahmen hingegen noch über dem Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen. Ursächlich für diese Entwicklung ist insbesondere die bereits angesprochene schwache Dynamik der gemeindlichen Steuereinnahmen im Landkreis Spree-Neiße sowie der kreisfreien Stadt Cottbus, die sich entsprechend maßgeblich auf die Summe der kernbetroffenen Gemeinden auswirken. In den Jahren 2017 und 2018 erhöhte sich das Niveau wieder, reicht jedoch nicht mehr an den Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen oder der Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz heran. Die kernbetroffenen Gemeinden zeigen in ihren gemeindlichen Steuereinnahmen folglich bereits erste Auswirkungen des Strukturwandels, der sich in den nächsten Jahren noch intensivieren wird. Der schrittweise Rückzug aus der Braunkohleverstromung wirkt sich offenbar gravierend auf die Gewerbesteuereinnahmen der betroffenen Gemeinden aus.

Zur Differenzierung zwischen den einzelnen Steuerarten soll zudem auf die Struktur der Steuereinnahmen des Jahres 2018 nach den Teilgruppen eingegangen werden (Abbildung 14). Dabei werden die jeweiligen Steuereinnahmen nach Steuerart als Pro-Kopf-Werte dargestellt, wodurch die allgemeine Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen nochmals deutlich wird, die sich in allen Steuerarten niederschlägt. Besonders manifestiert sie sich jedoch in der Gewerbesteuer, die, trotz des hohen Aufkommens im Landkreis Dahme-Spreewald, im Durchschnitt der Wirtschaftsregion mit nur 371 Euro/Einw. lediglich geringfügig höher ausfällt als im ostdeutschen Durchschnitt (356 Euro/Einw.) und zugleich weit hinter dem bundesweiten Durchschnitt (550 Euro/Einw.) zurückbleibt. Besonders deutlich wird die Gewerbesteuerschwäche mit Blick auf die Kommunen in den Landkreisen Spree-Neiße und Elbe-Elster. Zusätzlich ist die kreisfreie Stadt Cottbus mit einem unterdurchschnittlichen Aufkommen hervorzuheben.[31]

Abbildung 14: Struktur der Pro-Kopf-Steuereinnahmen 2018 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Bezüglich des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sind die Unterschiede der Wirtschaftsregion Lausitz zum Bundesdurchschnitt geringer und damit vergleichsweise unauffällig. Zudem sind nur wenige interkommunale Unterschiede innerhalb der Wirtschaftsregion Lausitz festzustellen. Spitzenreiter ist wiederum der Landkreis Dahme-Spreewald, was erneut auf die wirtschaftlichen Erfolge des Landkreises sowie den „Speckgürteleffekt“ zu Berlin hinweist. Viele Einwohner des Landkreises pendeln beruflich nach Berlin und erzielen dort Einkommen.

31 Dies ist untypisch, da üblicherweise die kreisfreien Städte in den meisten Regionen Deutschlands als Zentren der gewerblichen Aktivität ein höheres Gewerbesteueraufkommen aufweisen als die umliegenden Landkreise. Die gesamten Steuereinnahmen fallen hier nur aufgrund der höheren Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer höher aus als in den anderen Kommunaleinheiten der Wirtschaftsregion.

Da die Besteuerung der Einkommen am Wohnsitz stattfindet, entfällt das relevante Steueraufkommen auf den Landkreis Dahme-Spreewald.[32] Auch im Landkreis Spree-Neiße ist ein regional vergleichsweise hohes Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer festzustellen. Dies kann ebenfalls auf einen „Speckgürteleffekt“ zurückgeführt werden, der sich auf das Oberzentrum Cottbus erstreckt. Zudem ist der Landkreis Standort zweier Braunkohlekraftwerke (Jänschwalde, Schwarze Pumpe) und zweier aktiver Braunkohle-Tagebaue (Jänschwalde, Weltzow-Süd). Die Entwicklung der Einkommensteuereinnahmen ist dabei in besonderem Maße von der Entwicklung des regionalen Arbeitsmarktes abhängig: Insbesondere die Beschäftigungsquote und das Lohnniveau wirken auf das Aufkommen ein. Angesichts des Strukturwandels in der Wirtschaftsregion stellt der Rückgang des mit der Braunkohleverstromung verbundenen Einkommens einen Risikofaktor für die zukünftige Entwicklung dar. In den übrigen Landkreisen spiegelt das unterdurchschnittliche Aufkommen der gemeindlichen Einkommensteuer eben jenes schwache Lohnniveau.

Abbildung 15: Gewerbesteuer (netto) 2013 bis 2018 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Angesichts der starken interkommunalen Variation der Gewerbesteuer erscheint ein Blick auf die Entwicklung im Zeitverlauf von 2013 bis 2018 besonders bedeutsam (Abbildung 15). Abgesehen vom Landkreis Dahme-Spreewald, der eine Sonderstellung einnimmt und auch bundesweit mit 180 % des Durchschnitts zu den gewerbesteuerstärksten Landkreisen zählt, sind in den dargestellten Teilgruppen deutlich unterdurchschnittliche Gewerbesteuereinnahmen festzustellen. Der Durchschnitt der Wirtschaftsregion Lausitz liegt zwar auf den ersten Blick über dem ostdeutschen Durchschnitt, dies ist jedoch v. a. auf die Gewerbesteuerstärke der Gemeinden im Landkreis Dahme-Spreewald zurückzuführen. In den übrigen Landkreisen liegen die gemeindlichen Gewerbesteuereinnahmen bei 33 % bis 59 % des Bundesdurchschnitts und sind dabei auch im innersächsischen und innerbrandenburgischen Vergleich sehr niedrig. Über die Zeit hinweg ist mit Ausnahme der Landkreise Elbe-Elster und Bautzen eine deutliche Volatilität festzustellen, die am stärksten im Landkreis Spree-Neiße ausfällt. Da viele Gemeinden in diesem Landkreis vom Strukturwandel stark betroffen sind, ist auch die Entwicklung in

[32] Für eine ausführliche Erläuterung der räumlichen Steuerzuordnung der gemeindlichen Steuereinnahmen siehe Kapitel B.2.3.

den kernbetroffenen Gemeinden insgesamt von einer vergleichsweise starken Volatilität geprägt. Seit 2015 liegen zudem die Gewerbesteuereinnahmen der kernbetroffenen Gemeinden deutlich unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen. Damit wird deutlich, dass sich der bereits laufende Strukturwandel maßgeblich auf den Verlauf der Gewerbesteuereinnahmen auswirkt (Abbildung 15).

Abbildung 16: Laufende Gesamtzuweisungen 2013 bis 2018 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Die laufenden Gesamtzuweisungen sind neben den Steuereinnahmen eine zweite wesentliche Einnahmenkategorie der Kommunen. Sie decken die nicht-investiven Ausgaben der Kommunalhaushalte im gesamten Spektrum ihrer Aufgabenerfüllung.[33] Ihr Aufkommen ist gemäß Abbildung 16 in den ostdeutschen Kommunen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und korrespondierend mit der geringeren Steuerbasis überdurchschnittlich hoch (2018: 1.329 Euro/Einw. versus 1.190 Euro/Einw.). Gleichzeitig entwickeln sie sich jedoch weniger dynamisch als im bundesweiten Durchschnitt (+18 % in den ostdeutschen Kommunen versus +35 % bundesweit). Hintergrund für das höhere Niveau bei gleichzeitig geringerer Dynamik in den ostdeutschen Kommunen war v. a. der bis 2019 degressiv ausgestaltete Solidarpakt II, dessen Bundesmittel über die Haushalte der Länder auch zu einem guten Teil an die Kommunen flossen.[34] Auch die Wirtschaftsregion Lausitz verzeichnet eine im Durchschnitt 18-prozentige Zuwachsrate, wodurch sich der Vorsprung zum Bundeswert leicht verringert hat (2018: +243 Euro/Einw. gegenüber +328 Euro/Einw. in 2013). Den größten Anstieg der laufenden Zuweisungen innerhalb der Wirtschaftsregion verzeichnet – entsprechend ihrer schwachen Steuerkraftzuwächse – die kreisfreie Stadt Cottbus (+34 %). Im Landkreis Bautzen haben die Zuweisungen hingegen am wenigsten zugenommen (+12 %). Ein erheblicher Teil der laufenden Zuweisungen wird in Form von Schlüsselzuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich verteilt. Hierbei wirken sich Stand und Entwicklung der Steuerkraft unmittelbar auf die

[33] In der hier gewählten Darstellung beziehen die laufenden Gesamtzuweisungen sowohl allgemeine als auch zweckgebundene Zuweisungen der laufenden Rechnung bzw. Verwaltungstätigkeit ein als auch Erstattungen von Bundes- und Landesseite.

[34] Zum Stand und zur Entwicklung der Zuweisungen der ostdeutschen Länder an ihre Kommunen vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 74–79.

Einnahmen der Gemeinden aus. Die Bedeutung der Schlüsselzuweisungen im Strukturwandel wird im Abschnitt B.2 vertieft.

Abbildung 17: Investive Gesamtzuweisungen 2013 bis 2018 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Ergänzend zu den laufenden Zuweisungen erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände weitere Finanzmittel mit einer investiven Zweckbindung, um Investitionen in die kommunale Infrastruktur zu unterstützen. Ein Teil dieses Aufkommens ist wiederum abhängig von der Steuerkraft der Gemeinden (sog. investive Schlüsselzuweisungen), ein weiterer erheblicher Teil fließt den Gemeinden pauschaliert oder über antragsgebundene Zuwendungsverfahren zu. Das Niveau der investiven Gesamtzuweisungen (Abbildung 17) ist in den ostdeutschen Kommunen ebenfalls höher als im Bundesdurchschnitt (2018: 189 Euro/Einw. versus 110 Euro/Einw.). Im gesamten Zeitverlauf haben sich der bundesweite und der ostdeutsche Trend ähnlich entwickelt (+15 % bundesweit versus +14 % in Ostdeutschland). Die Kommunen Sachsens und Brandenburgs weisen hingegen komplett gegenläufige Entwicklungstrends auf (+30 % versus -29 %), wodurch sie als kommunales Finanzierungsinstrument eine zunehmend unterschiedliche Bedeutung in den beiden Ländern haben. In der Wirtschaftsregion Lausitz sind unterdessen nur leicht abnehmende Investitionszuweisungen im Zeitablauf nachweisbar (-2 %), wobei der Landkreis Spree-Neiße besonders stark betroffen ist (-29 % auf 147 Euro/Einw.). Lediglich in Cottbus und den Landkreisen Bautzen sowie Oberspreewald-Lausitz ist eine Zunahme festzustellen (+23 %, +27 % bzw. +1 %).

Das Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben[35]

Der nachfolgend verwendete Begriff der infrastrukturbezogenen Ausgaben spiegelt einen erweiterten Investitionsbegriff wider. In einer sehr engen ökonomischen Auslegung ist eine Ausgabe nur dann als Investition zu interpretieren, wenn sie das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial erweitert. Die in der Praxis verwendete Abgrenzung der Finanzstatistik bezieht auch Investitionszuschüsse an den Privatsektor (z. B. Kita- oder Kulturträger) ein. Es bleibt die notwendige Abgrenzung zwischen Investition und Erhaltungsaufwand, die praktisch oft nicht

[35] Vgl. allgemein Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 98-99; Lenk/Hesse/Kilian/Rottmann/Starke (2016), S. 62-67.

trennscharf genug erfolgen kann und die durch die Umsetzung der doppischen Regeln strikteren Vorgaben unterworfen ist.

Der kommunalen Doppik liegt im Vergleich zur Kameralistik ein deutlich engerer Investitionsbegriff zugrunde, der sich in der Vergangenheit in einem formalen Rückgang der Investitionen widergespiegelt hat. Die kommunalen Haushaltsverordnungen grenzen Investitionen nach sachlichen Maßstäben auf Herstellungskosten für die Anschaffung und Herstellung der erstmaligen Betriebsbereitschaft von Vermögensgegenständen sowie auf die Erweiterung oder eine über den ursprünglichen Zustand des Gegenstandes hinausgehende Verbesserung ein. Wenn die uneingeschränkte Nutzungsfähigkeit des Vermögensgegenstandes erhalten oder wiederhergestellt wird, handelt es sich demnach nicht um eine Investitionen, sondern „nur“ um laufenden Sachaufwand.

Das Konzept der *infrastrukturbezogenen Ausgaben*[36] erweitert daher die statistische Erfassung. Neben den Investitionszuschüssen an den Privatsektor umfassen sie den Erhaltungsaufwand für die bestehende Infrastruktur[37] sowie Mieten und Pachten als Substitute eigener Investitionen. Damit werden zum einen die dargestellten Erfassungsprobleme gelöst, zum anderen wird auch die Aussagekraft des verbleibenden laufenden Sachaufwands als konsumtive Komponente der kommunalen Ausgaben gestärkt. Die resultierende Größe der infrastrukturbezogenen Ausgaben ist eine zuverlässige Messzahl für das Engagement der Kommune für eine aus Nutzersicht funktionierende Infrastruktur.

Abbildung 18: Infrastrukturbezogene Ausgaben 2013-2018 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Trotz der nur wenig dynamischen investiven Zuweisungen zeigt sich, dass die infrastrukturbezogenen Ausgaben der Kommunen im Zeitablauf insgesamt deutlich zugenommen haben. Dies trifft auf die Veränderungsraten sämtlicher Teilgruppen zu, wobei die sächsischen Kommunen (+29 %) knapp vor dem bundesweiten Trend (+28 %) und deutlich vor den Kommunen

36 Der Methodik der amtlichen Finanzstatistik zufolge handelt es sich um Auszahlungen.

37 Diese umfassen die Auszahlungen für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen, die Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens sowie Auszahlungen für Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände und sonstige Gebrauchsgegenstände. Nicht enthalten sind dagegen laufende Bewirtschaftungsausgaben für das bewegliche und unbewegliche Vermögen.

in Brandenburg (+16 %) liegen. Die durchschnittlichen Ausgaben der ostdeutschen Kommunen stiegen um 27 %. Die Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz steigerten ihre Infrastrukturausgaben um 21 %. Im Jahr 2018 lag das Niveau der Infrastrukturausgaben der Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz mit 550 Euro/Einw. unter dem Bundesdurchschnitt (570 Euro/Einw.), aber über dem Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen (510 Euro/Einw.). Dabei sind die Landkreise Dahme-Spreewald (636 Euro/Einw.), Oberspreewald-Lausitz (601 Euro/Einw.) und Görlitz (625 Euro/Einw.) hervorzuheben. Die niedrigsten infrastrukturbezogenen Ausgaben finden sich indes im Landkreis Spree-Neiße (410 Euro/Einw.). Das Oberzentrum Cottbus mit umfangreichen Versorgungsfunktionen für die umliegenden Räume und mit einer Stellung als bedeutendem Einpendlerort hat in den letzten Jahren eher unterdurchschnittliche Infrastrukturausgaben getätigt (zuletzt 2018: 485 Euro/Einw.).

Die Zusammenstellung zeigt, dass durchaus eine Absorptionsfähigkeit für zusätzliche infrastrukturbezogene Fördermittel gegeben ist, v. a. im Oberzentrum Cottbus und im Landkreis Spree-Neiße. Die kommunale Infrastruktur ist ein wesentlicher Standortfaktor, bedeutsam für Unternehmensansiedlungen und für den Wandel der Wirtschaftsstruktur (v. a. Digitalisierung, Entwicklung der Tourismuswirtschaft). Aktive Maßnahmen zur Beförderung des Strukturwandels sollten sich daher auch in einem überdurchschnittlichen Niveau infrastrukturbezogener Ausgaben niederschlagen. Für die mittlere Zukunft könnte dies durch die Nutzung der Mittel aus dem Strukturstärkungsgesetz gelingen.

Abbildung 19: Infrastrukturbezogene Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden 2013 bis 2018 im Vergleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Alle Komponenten der infrastrukturbezogenen Ausgaben haben innerhalb der Wirtschaftsregion im Zeitverlauf zugenommen. Dabei spielen die Sachinvestitionen mit 348 Euro/Einw. (2018) eine bedeutendere Rolle als die Unterhaltung der bereits bestehenden Infrastruktur (2018: 158 Euro/Einw.). Grundsätzlich gilt, dass die Sachinvestitionen den größten Teil der Ausgaben mit Infrastrukturbezug repräsentieren (63 %), auch für die anderen Teilgruppen (Sachsen: 63 %, Brandenburg: 58 %). In den einzelnen Landkreisen der Wirtschaftsregion Lausitz liegen die Anteile zwischen 56 % (Spree-Neiße) und 75 % (Oberspreewald-Lausitz). Eine Ausnahme stellt die kreisfreie Stadt Cottbus dar, deren infrastrukturbezogene Ausgaben

nur zu 36 % aus Sachinvestitionen bestehen und sich darüber hinaus zu 35 % aus Unterhaltungsaufwand und 29 % aus Mieten und Pachten sowie Zuschüssen an private Träger zusammensetzen. In den kernbetroffenen Gemeinden (ohne die kreisfreie Stadt Cottbus) dominieren wiederum die Sachinvestitionen (69 %) und der Unterhaltungsaufwand (26 %). Zuschüsse an private Träger sowie Mieten und Pachten spielen hingegen nur eine untergeordnete Rolle (5 %).

Die infrastrukturbezogenen Ausgaben der kernbetroffenen Gemeinden (ohne Cottbus) werden nachfolgend ausschließlich auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden mit den anderen Teilgruppen gegenübergestellt, um eine bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Hierbei sind keine wesentlichen Niveauunterschiede zum Durchschnitt der Wirtschaftsregion Lausitz sichtbar (2018: 470 Euro/Einw. gegenüber 463 Euro/Einw. in der gesamten Wirtschaftsregion). Gleiches trifft auch im Vergleich mit den Mittelwerten der sächsischen und brandenburgischen kreisangehörigen Gemeinden zu (2018: 460 Euro/Einw. bzw. 409 Euro/Einw.). Die vom Strukturwandel kernbetroffenen Gemeinden können derzeit noch ein vergleichbares Niveau an Infrastrukturausgaben realisieren, sie setzen sich jedoch auch nicht positiv ab. Auffallend ist wiederum das schwache Ausgabenniveau der kernbetroffenen Gemeinden im Landkreis Spree-Neiße. Hier besteht folglich ein besonderer Handlungsbedarf.

B.1.4 Erfüllung freiwilliger Aufgaben

Nachfolgend soll geprüft werden, in welchem Umfang freiwillige Aufgaben in der Wirtschaftsregion Lausitz erfüllt werden und ob hierbei erhebliche Defizite gegenüber dem brandenburgischen und sächsischen Durchschnitt bestehen. Entsprechend soll herausgestellt werden, ob eine gezielte Förderung der freiwilligen Aufgabenerfüllung ebenfalls ein Finanzierungsinstrument seitens der Länderebene darstellt.

Freiwillige Aufgaben der Kommunen spielen eine bedeutende Rolle für die Attraktivität des Standorts und können sowohl als weiche als auch partiell als harte Standortfaktoren interpretiert werden. Erfüllen die Kommunen freiwillige Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sportförderung und in touristischen Aufgaben, so wirkt sich dies auf die Wahrnehmung der Attraktivität der gesamten Region aus und kann als weicher Standortfaktor interpretiert werden. Für die Diversifizierung der bestehenden Wirtschaftsstruktur, die essenziell für einen erfolgreichen Strukturwandel in der Wirtschaftsregion Lausitz ist, sind Ausgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung, die auch zum Kanon der freiwilligen Aufgaben zählen, dagegen ein harter Standortfaktor. Ebenso verhält es sich für touristische (und kulturelle) Ausgaben aus den freiwilligen Bereichen, wenn Teile der Region verstärkt zur touristischen Destination entwickelt werden sollen. Diese Transition der Privatwirtschaft erfordert ergänzende Ausgaben der Kommunen in den angesprochenen freiwilligen Bereichen, die dann ebenfalls als harter Standortfaktor interpretiert werden können.

Zur empirischen Überprüfung wurde für die einzelnen kommunalen Gruppen der Pflichtigkeitsgrad[38] der Aufgabenerfüllung anhand der Produktgruppen bestimmt. Die Pflichtigkeitsgrade sind im Einzelnen in Anhang 4 und Anhang 5 dargelegt. Dafür wurde in zwei Varianten gear-

[38] Die Darstellung nach Pflichtigkeitsgraden geht auf die unterschiedlichen Arten kommunaler Aufgabenbereiche zurück. So gibt es nicht nur die reine Unterteilung in freiwillige und pflichtige Aufgabenfelder. Vielmehr werden pflichtige Aufgaben nochmals unterteilt in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten. Im Falle der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben kann das „Wie“ der Aufgabenerfüllung von der Kommune selbst bestimmt werden, was in den anderen beiden Kategorien aufgrund von Vorgaben der Fachaufsicht nicht möglich ist. Dieser Aufgabenunterteilung soll mittels der Bildung abgestufter Pflichtigkeitsgrade Rechnung getragen werden. Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 6 f.

beitet: In einer ersten Variante (Basisvariante) erfolgte die Einordnung nach dem Muster finanzwissenschaftlicher Gutachten für die Finanzausgleichsgesetze in Thüringen[39], Hessen[40] und Mecklenburg-Vorpommern[41], in denen analoge Ansätze genutzt wurden. Große Aufgabenblöcke wie die Schulträgeraufgaben und Kindertagesbetreuung oder die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wurden hierbei als Pflichtaufgaben interpretiert, obgleich hier ebenfalls nicht unerhebliche auszahlungswirksame Ermessensspielräume verbleiben. Eine nur partielle Pflichtigkeit wurde z. B. in Teilen der Jugendarbeit sowie der Pflege der öffentlichen Gewässer gesehen. Aufgaben mit geringen Pflichtigkeitsgraden finden sich v. a. in den Bereichen Kultur, Sportförderung, wirtschaftliche Tätigkeit sowie Tourismus- und Wirtschaftsförderung. In einer zweiten Variante wurde der Begriff der freiwilligen Aufgabenerfüllung indes noch enger gefasst und eine insgesamt höhere Pflichtigkeit unterstellt.[42]

Eine Besonderheit ist dabei bezüglich der kommunalen Ausgaben für Kulturleistungen zu beachten. Laut § 2 Abs. 1 des Sächsischen Kulturraumgesetzes (SächsKRG) wird die Förderung der Kultur als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Kommunen definiert. In Brandenburg wird die Kulturförderung hingegen als freiwillige Aufgabe betrachtet. Gleichzeitig ist es charakteristisch, dass den Kommunen ein erheblicher Dispositionsspielraum bei der Erfüllung der Aufgabe „Kulturförderung“ verbleibt und der überwiegende Teil der Finanzierung aus eigenen kommunalen Deckungsmitteln erfolgt.[43] Aufgrund der hohen quantitativen Relevanz der kulturellen Aufgaben in Sachsen soll deren Anteil in den nachfolgenden Grafiken zusätzlich angegeben werden, um die Unterschiede zwischen dem sächsischen Durchschnitt und der Wirtschaftsregion Lausitz zu verdeutlichen. In der nachfolgenden Interpretation werden die Aufgaben der kommunalen Kulturförderung dem Kanon der freiwilligen Aufgaben zugerechnet.

39 Vgl. Cordes//Hardt/Schiller et al. (2012), S. 48–52.
40 Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2011), S. 175-183.
41 Vgl. Lenk/Hesse/Starke et al. (2017), S. 120-122.
42 Die Ergebnisse der Berechnungen auf Basis der engeren Eingrenzung der freiwilligen Aufgabenerfüllung sind in Anhang 4 und Anhang 5. dokumentiert. Sie unterschieden sich in den Grundaussagen nicht von den hier dargestellten Ergebnissen.
43 In den sächsischen Kommunen lag das fiskalische Volumen der Kulturaufgaben 2017 bei Ausgaben in Höhe von rund 500 Mio. Euro, wovon mehr als drei Viertel als allgemeinen Deckungsmittel bestritten wurden.

Abbildung 20: Freiwillige Aufgabenerfüllung in Bezug auf die Zuschussbeträge 2013 bis 2017 im Vergleich (Basisabgrenzung freiwilliger Aufgaben)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Die Prüfung ergab, dass die Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz in einem nachvollziehbaren Umfang freiwillige Aufgaben erfüllen. In Abbildung 20 sind die Anteile an den Gesamtzuschussbeträgen angegeben, die sich in der Wirtschaftsregion Lausitz auf durchschnittlich 8,8 % und in den Kommunen Brandenburgs und Sachsens zusammengefasst auf durchschnittlich 8,7 % belaufen. Die orangen Säulenabschnitte geben hierbei den Anteil der Kulturförderung in Sachsen bzw. dem sächsischen Teil der Wirtschaftsregion an den Gesamtzuschussbeträgen wieder. Dabei wird deutlich, dass der Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung in der Wirtschaftsregion im Jahr 2017 den Durchschnitt der Kommunen Sachsens und Brandenburgs knapp erreicht, in den davor liegenden Jahren allerdings um rund 1,5 Prozentpunkte niedriger ausfiel. Der Abstand hat insbesondere am aktuellen Rand abgenommen. Der Positivtrend ist dabei sowohl im brandenburgischen als auch dem sächsischen Teil der Wirtschaftsregion Lausitz v. a. auf gestiegene Zuschussbeträge in den Aufgabenbereichen der Sportstätten und der Sportförderung zurückzuführen.[44] Somit deutet dies darauf hin, dass die steigende Einnahmenbasis nicht nur zur umfassenderen Erfüllung pflichtiger Aufgaben, sondern auch zur stärkeren Wahrnehmung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben eingesetzt wurde. In der engeren Abgrenzung ergibt sich sowohl für die Wirtschaftsregion Lausitz als auch die sächsischen und brandenburgischen Kommunen im Durchschnitt im Jahr 2017 ein Wert i. H. v. 6,5 %.

[44] Im brandenburgischen Teil ergab sich zudem der Effekt gesunkener Gesamtzuschussbeträge, wodurch sich der Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung bereits rein rechnerisch erhöht hat.

Abbildung 21: Freiwillige Aufgabenerfüllung in Bezug auf die bereinigten Ausgaben 2013 bis 2017 im Vergleich (Basisabgrenzung freiwilliger Aufgaben)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Es wird außerdem deutlich, dass die Einordnung der Kulturförderung eine bedeutende Rolle im Hinblick auf die Bewertung der sächsischen Kommunen spielt: Rund 75 % der hier als freiwillig eingeordneten kommunalen Aufgabenbereiche gehören zur Kulturförderung. Somit wirken sie auf den kombinierten Durchschnitt der Kommunen Sachsens und Brandenburgs durch, wo sie 3,8 % bis 4,3 % der gemeinsamen Zuschussbeträge ausmachen. In der Wirtschaftsregion Lausitz schwanken die Anteile hingegen zwischen 1,5 % und 1,7 %. Ein Grund für die Unterschiede liegt darin, dass die Zuschussbeträge bzw. bereinigten Ausgaben für die Förderung der Kultur insbesondere in den drei großen kreisfreien Städten Dresden, Leipzig und Chemnitz überdurchschnittlich hoch ausfallen und diese damit den sächsischen Durchschnitt heben. Die Zuschussbeträge in der Wirtschaftsregion Lausitz sind im Kulturbereich hingegen stark unterdurchschnittlich.

Wird die Prüfung der freiwilligen Aufgabenerfüllung auf Basis der bereinigten Ausgaben (Abbildung 21) vorgenommen, fallen die rechnerischen Ergebnisse zum Teil deutlich höher aus. Die Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz gaben 2017 einschließlich der Kulturförderung durchschnittlich 9,4 % ihrer Budgets für freiwillige Aufgaben aus, im kombinierten Durchschnitt der sächsischen und brandenburgischen Kommunen waren es 9,6 %. Im betrachteten Zeitraum lagen die freiwilligen Ausgaben in der Wirtschaftsregion jeweils niedriger als im Vergleichsdurchschnitt.

Die Differenz zwischen Zuschussbeträgen und Ausgaben ist ein Ausdruck dafür, dass auch freiwillige Bereiche (v. a. Sport und Tourismus) durch Nutzungsentgelte sowie Fördermittel des Landes finanziert werden und daher nicht in vollem Umfang Allgemeine Deckungsmittel in Anspruch nehmen. Daher liegen die Ausgaben höher als die Zuschussbeträge. Im Einzelnen sind die Differenzen von der organisatorischen Ausgestaltung abhängig (Kernhaushalt oder ausgelagerte, durch Zuschüsse kofinanzierte, Bereiche). Für einen interregionalen Vergleich sind daher die Zuschussbeträge besser geeignet.

In der Gesamtschau wird zunächst deutlich, dass die Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben in der Wirtschaftsregion Lausitz in den letzten Jahren nur geringfügig unter dem

Durchschnitt der sächsischen und brandenburgischen Gemeinden lag. Somit erscheint eine weitere Förderung der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des Strukturwandels zielführend. Nachfolgend soll daher gezielt der Frage nachgegangen werden, ob dies für die kernbetroffenen Gemeinden ebenfalls bestätigt werden kann. Die Möglichkeit zum Vergleich der freiwilligen Aufgabenerfüllung in den kernbetroffenen Gemeinden mit den hier gezeigten Teilgruppen ist lediglich dann möglich, wenn *nur die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte* herangezogen werden.[45] Dazu soll nachfolgend ausschließlich der Fokus auf die Zuschussbeträge gelegt werden (Abbildung 22). Darüber hinaus werden die Kulturaufgaben für die sächsischen Gemeinden nun durchgehend als freiwillige Aufgaben definiert.

Bei der Gegenüberstellung fällt auf, dass die kernbetroffenen Gemeinden in den vergangenen Jahren sogar einen *über*durchschnittlichen Anteil freiwilliger Aufgaben an ihren Gesamtzuschussbeträgen verzeichneten. Dies ist bemerkenswert, da die Wirtschaftsregion Lausitz insgesamt einen *unter*durchschnittlichen Anteil aufweist und die kernbetroffenen Gemeinden nicht besonders steuerstark sind (siehe Abbildung 13). Daher könnte angenommen werden, dass die voraussichtlich am stärksten vom Strukturwandel betroffenen Gemeinden eine tendenziell geringere freiwillige Aufgabenwahrnehmung gewährleisten. Bei einer tieferen Untersuchung der Daten stellte sich heraus, dass dies einerseits daran liegt, dass in der Gruppe der kernbetroffenen Gemeinden die brandenburgische Seite der Lausitz einen höheren Anteil hat als die sächsische und dort die Kommunen bei einer insgesamt höheren Gesamtfinanzausstattung mehr freiwillige Aufgaben erfüllen.[46] Hinzu kommt, dass die freiwillige Aufgabenerfüllung innerhalb der Landkreise mit den meisten kernbetroffenen Gemeinden – Spree-Neiße und Oberspreewald-Lausitz – im Vergleich höher ausfällt als in den Landkreisen Elbe-Elster und Dahme-Spreewald. Die höheren Prozentwerte in den kernbetroffenen Gemeinden werden dabei durch verschiedene Aufgaben verursacht. In Bezug auf die brandenburgischen Städte und Gemeinden sind v. a. die Förderung des Sports (Produktgruppe 42), Heimat- und sonstige Kulturpflege (Produktgruppe 28) sowie Wirtschaft und Tourismus (Produktgruppe 57) hervorzuheben. Bezüglich Sachsens betrifft dies die Gliederungsabschnitte 32 (Museen, Sammlungen, Ausstellungen) und 79 (Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr). In der Gesamtschau zeigen die Ergebnisse zunächst eine recht gute Ausgangssituation, v. a., wenn nochmals in Erinnerung gerufen wird, dass es sich bei den freiwilligen kommunalen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strukturwandel sowohl um weiche als auch um harte Standortfaktoren handelt.

45 Bei der Hinzurechnung der Ämter und Landkreise ergeben sich Verzerrungen, da diese zwar in den Vergleichsräumen enthalten sind, in der Gruppe der kernbetroffenen Gemeinden jedoch ausschließlich Städte und Gemeinden vertreten sind.

46 Über alle Städte und Gemeinden Brandenburgs hinweg lag der Anteil der freiwilligen Aufgaben an den Zuschussbeträgen 2017 bei durchschnittlich 12,6 %, in den sächsischen Städten und Gemeinden bei durchschnittlich 10,3 %. Zur Thematik der Gesamtausstattung siehe Abbildung 11.

Abbildung 22: Freiwillige Aufgabenerfüllung auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte in Bezug auf die Zuschussbeträge 2013 bis 2017 im Vergleich (Basisabgrenzung freiwilliger Aufgaben)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

B.2 Finanzwirtschaftliche Instrumente der Gebietskörperschaftsebenen

In diesem Abschnitt soll geklärt werden, welche fiskalpolitischen Instrumente zur Finanzierung von Kommunen derzeit auf Bundes- und Landesebene existieren und welche Handlungsoptionen den Kommunen selbst zur Verfügung stehen. Hierzu ist es zunächst wichtig, die Einbindung der kommunalen Ebene in das fiskalföderale System der Bundesrepublik näher zu beleuchten. In Abbildung 23 sind die Zusammenhänge bezogen auf die Einnahmenseite schematisch dargestellt.

Die fiskalisch bedeutsamste Einnahmequelle und Ausgangspunkt für weitere Verteilmechanismen innerhalb der Länder sind die Gemeinschaftssteuern, die rund drei Viertel des gesamtstaatlichen Steuereinnahmen ausmachen (Stand: 2019).[47] Davon erhalten der Bund und die Länder jeweils rund 45 %, nur rund 9 % entfallen auf die Gemeinden. Maßgeblich hierfür sind spezifische Aufteilungsregeln für die einzelnen Steuern, die – mit Ausnahme der Umsatzsteuer – langfristig fixiert sind. Die Einzelheiten zu den gemeindlichen Anteilen an den Gemeinschaftssteuern werden unten im Abschnitt B.2.3 ausgeführt. Weitere Einnahmen generieren die Kommunen aus gemeindlichen Steuereinnahmen, allen voran der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B. Hinzu kommen die Gewerbesteuer A und die Aufkommen aus den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern. Da von der Gewerbesteuer durchschnittlich 8,5 % als Gewerbesteuerumlage an den Bund und das jeweilige Land gehen, verbleiben den Gemeinden rund 93 % ihrer Einnahmen aus Gemeindesteuern.[48]

47 Zu den Gemeinschaftssteuern zählen die Lohnsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge die Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer (einschließlich Einfuhrumsatzsteuer).

48 Ohne die zusätzliche Erhöhung für die westdeutschen Gemeinden (Fonds Deutsche Einheit und Neuordnung der Finanzbeziehungen 1995), die zum 31.12.2019 entfallen sind.

Abbildung 23: Einbindung der Kommunen in die fiskalföderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland (Schema)

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus dem Bundeshaushalt werden in erheblichem Umfang Mittel für den bundesstaatlichen Finanzausgleich bereitgestellt, um die Einnahmenunterschiede zwischen den 16 Ländern zu verringern. In diesem System spielen einerseits der Umsatzsteuerausgleich eine Rolle, in dem effektiv Ländersteuern umverteilt werden und andererseits wird die mangelnde Finanzkraft der Länder durch Bundeszuweisungen ausgeglichen.[49] Weiterhin werden aus dem Bundeshaushalt Mittel über Bundesförderprogramme bereitgestellt. Fiskalisch bedeutsam sind hier bspw. die GRW-Förderung oder die Regionalisierungsmittel.[50] Die Mittel des Bundes fließen hierbei ausschließlich den Ländern zu. Finanzierungsbeziehungen zwischen dem Bund und der kommunalen Ebene sind dagegen verfassungsrechtlich unzulässig. Selbst in neu geschaffenen Ausnahmefällen, wie dem sog. Digitalpakt (Art. 104c GG, s.u.) fließen die Mittel zunächst an die Ländern und können von dort weiter an die Kommunen gegeben werden.

Die Finanzierung der Kommunen erfolgt vorrangig aus den genannten Steuereinnahmen sowie zu einem erheblichen Teil aus Zuweisungen des jeweiligen Landes. Ein Hauptinstrument für die Ausgestaltung der kommunalen Finanzausstattung ist der kommunale Finanzausgleich (KFA), in dessen Rahmen ein regelgebundener Ausgleich zwischen Kommunen unterschiedlicher Steuerkraft und mit unterschiedlichen strukturellen Merkmalen erfolgt.[51] Die Mittel für den KFA werden vorrangig durch die Landeshaushalte bereitgestellt.[52] Im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz (FAG) des Landes werden somit wichtige Weichen für den Status und die Entwicklung der kommunalen Finanzausstattung gesetzt – sowohl in Normallagen als auch in Situationen des stetigen oder abrupten Wandels. Die Mittel aus dem KFA werden ergänzt

49 Vgl. für eine ausführliche Darstellung des ab 01.01.2020 geltenden Systems Lenk/Glinka (2018).

50 Im Zuge des Regionalisierungsgesetzes stellt der Bund den Ländern Mittel für den öffentlichen Nahverkehr zur Verfügung. Bei den Mitteln für die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) handelt es sich um eine Gemeinschaftsaufgabe zwischen Bund und Ländern.

51 Für eine zusammenfassende Darstellung der Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs siehe Lenk/Starke/Hesse (2019). Für eine ausführlichere Darstellung siehe Lenk/Hesse/Lück (2013).

52 Eine Ausnahme bilden die sog. Finanzausgleichsumlagen, welche von den besonders steuerstarken (abundanten) Gemeinden erhoben werden und zur Finanzierung der FAG-Leistungen beitragen. Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 79–81.

durch teils umfangreiche und tief gestaffelte Kostenbeteiligungen, Förderprogramme und Pauschalzuweisungen, die ebenfalls durch die Landespolitik determiniert sind. Finanzmittel des Bundes, welche den Kommunen zugedacht sind, werden ebenfalls außerhalb des KFA weitergegeben. Bezüglich der Fördermittel der EU kann zum Teil auf den „Zwischenschritt" der Länderhaushalte verzichtet werden.[53] Zum Teil können Kommunen hier direkt an Bundesprogrammen teilnehmen. Steuern und Zuweisungen machen zusammen rund 80 % der kommunalen Einnahmen aus. Die übrigen Einnahmen speisen sich aus Verwaltungs- und Benutzungsgebühren (rund 10 %)[54] sowie wirtschaftlichen Einnahmen (z. B. Mieten und Pachten, Gewinnbeteiligungen) oder Bußgeldern.

Mit den genannten Einnahmen aus Steuern, Zuweisungen und übrigen Einnahmenquellen realisieren die Kommunen rund 26 % der gesamtstaatlichen Personalausgaben und repräsentieren 55 % der öffentlichen Investitionen.[55] Mit diesem Gewicht sind sie bedeutsam für die regionale Entwicklung. Sie haben einen Einfluss auf den regionalen Arbeitsmarkt und bestimmen, wie sich die öffentliche Infrastruktur entwickelt. Zusätzlich entfalten sie ein lokales Nachfragepotenzial. Fast 40 % der durch die öffentlichen Haushalte getätigten Nachfrage nach Sachgütern und Dienstleistungen entfällt auf die Kommunen. Einen ebenso großen Anteil (38 %) haben die Kommunen bei der Vergabe von Zuschüssen an Dritte, was ebenfalls einen Einfluss auf die in der Kommune bereitgestellten Leistungen (v. a. Kindertagesbetreuung) und die lokale Wirtschaftstätigkeit (z. B. Tourismusförderung) hat.

B.2.1 Bund

In Bezug auf die Ebene des *Bundes* bestehen grundsätzlich nur wenige Handlungsoptionen, um die Kommunen im Allgemeinen und bei der Bewältigung des Strukturwandels im Besonderen zu unterstützen. Der Grund dafür liegt zunächst im Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG, wonach die Bundes- und Länderebene ihre Ausgaben gesondert zu tragen haben (Finanzierungsgrundsatz). Hinzu kommen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2, wonach den Gemeinden und Gemeindeverbände durch Bundesgesetz keine Aufgaben durch die Bundesebene übertragen werden dürfen.[56] Die Kommunen sind laut des Bundesstaatsprinzips Teil der Länder, weshalb grundsätzlich keine direkten Finanzbeziehungen zwischen den beiden Gebietskörperschaftsebenen erlaubt sind.[57] Somit darf die Bundesebene zwar keine Lasten der kommunalen Ebene tragen; in Ausnahmefällen darf sie laut Art. 104a Abs. 3 GG teilweise oder vollständig an der Finanzierung von Länderaufgaben mitwirken, wenn es sich um Geldleistungsgesetze handelt. Dies ist die Basis für die Bundesbeteiligung an den kommunalen Kosten der Unterkunft (KdU) im SGB II (siehe unten). Hier ist zudem Art. 104c GG zu nennen, nach dem *„der Bund […] den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren [kann]."*[58] Dieser Weg ist bedeutsam für den sog. Digitalpakt und umfasst wie beschrieben nicht ausschließlich die Förderung von Investitionen. Weiterhin

53 Dies gilt auch für wenige Förderprogramme des Bundes, wenn etwa die Kommunen Partner in einem Projekt der Forschungsförderung sind und die Fördermittel direkt durch Bundeseinrichtungen oder -ministerien verwaltet werden.

54 Der Umfang der Finanzierung aus Gebühren ist stark davon abhängig, wie die Kommunen die relevanten Aufgaben organisatorisch im Kernhaushalt betreiben oder in kommunale Gesellschaften ausgelagert haben. Daher können Vergleiche von Gebühren nicht pauschal erfolgen. Zur Gebührenfinanzierung auf kommunaler Ebene vgl. grundsätzlich Lenk/Hesse (2015), S. 5–21.

55 Die Daten sind jeweils bezogen auf die Summe der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) ohne Sozialversicherung.

56 Laut Gern/Brüning handelt es sich um ein absolutes Verbot. Vgl. Gern/Brüning (2019), S. 109.

57 Vgl. Korioth (2019), S. 49.

58 Vgl. hierzu auch Lenk/Glinka/Hesse (2019).

kann *„der Bund […] den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren“* (Art. 104b Abs. 1 GG) sowie *„Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus […]“* (Art. 104d Satz 1 GG) zur Verfügung stellen. Auch bei diesen Ausnahmeregelungen sind jedoch keine direkten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen vorgesehen, sondern die Mittel fließen zunächst an die Länder.

Die drei zentralen Kanäle, die der Bund zur Unterstützung der Kommunen im Strukturwandel zweckmäßig nutzen kann, sind die Beteiligung an Geldleistungsgesetzen (wie dem SGB II), Finanzhilfen nach Maßgabe des Art. 104 b GG[59] sowie die Anpassung der gemeindlichen Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer.

Die Landkreise und kreisfreien Städte finanzieren einen Teil ihrer Bruttolasten aus den sog. Kosten der Unterkunft (KdU) für Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch den gemäß § 46 SGB II definierten Bundesanteil.[60] Bei diesem **ersten Transmissionskanal** fließen die Bundesleistungen technisch über die Länderhaushalte an die Kommunen. Der Bund beteiligte sich seit 2005 in unterschiedlichem Ausmaß an den Gesamtausgaben. Seit 2011 bis 2016 belief sich die Beteiligung des Bundes, die aus einer Basisbeteiligung und verschiedenen, zum Teil zeitlich befristeten, Zuschlägen besteht, an den kommunalen KdU auf Werte zwischen 31 % und rund 38 %. In den Jahren 2017 und 2018 finanzierte der Bund einen höheren Anteil von rund 45 %. Hintergrund hierfür waren verschiedene Pakete, deren Ziel es jeweils war, die Kommunen finanziell zu stärken, zuletzt v. a. im Zusammenhang mit Kosten für anerkannte Asylberechtigten.[61] Im Zuge des Strukturwandels ist eine verstärkte Beteiligung des Bundes an den Leistungen des SGB II zu begrüßen, da hiermit sowohl die Lasten der strukturellen Arbeitslosigkeit als auch eine Kofinanzierung prekärer Beschäftigung sichergestellt wird, die sonst schwerpunktmäßig die Landkreise und kreisfreien Städte leisten müssten.[62]

Der **zweite Transmissionskanal** hängt mit Art. 104b Abs. 1 GG zusammen, wonach der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen auf der Länder- und Kommunalebene bereitstellen kann, die entweder *„zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“*, *„zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums dienen“* können. Das am 03. Juli 2020 vom Deutschen Bundestag und dem Bundesrat verabschiedete[63] *Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen* bezieht sich explizit auf diese Form der Finanzhilfen. Im Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG)[64] wird für die Kapitel 1 (Finanzhilfen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den Braunkohlerevieren), 3 (Weitere Maßnahmen des Bundes) und 4 (Zusätzliche Investitionen in die Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege zur Förderung der Gebiete nach § 2) *„ein Volumen von bis zu 40 Milliarden Euro“* veranschlagt. Auf Kapitel 1 entfallen dabei 14 Mrd. Euro, die § 2 InvKG zufolge dem Lausitzer Revier, dem Rheinischen Revier und dem Mitteldeutschen Revier zuge-

59 Möglich wäre in diesem Zusammenhang zudem die Standard-Förderung nach Art. 91 b GG, nach der Bund, Länder und Gemeinden aufgrund von Vereinbarungen in Fällen von überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken können.

60 Die ostdeutschen kommunalen Träger des SGB II erhalten zudem Landeszuweisungen aus den sog. Hartz-IV-SoBEZ des Bundes gemäß § 11 Abs.3 FAG (Bund).

61 Für eine Übersicht zur Bundesbeteiligung an den SGB II-Ausgabenlasten der Kommunen vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 116-118.

62 Erhalten Geringverdiener ergänzende Leistungen aus dem SGB II (sog. *Aufstocker*), so handelt es sich in der Regel um die kommunalen Leistungen für KdU, während die Leistungen des Bundes für das Arbeitslosengeld II primär mit den erzielten Einkommen verrechnet werden.

63 Vgl. Deutscher Bundesrat (2020).

64 Artikel 1 des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen. Vgl. Deutscher Bundestag (2019), S. 4-31.

wiesen werden sollen. Davon entfallen nach § 3 InvKG 43 % der Hilfen auf das Lausitzer Revier (6,02 Mrd. Euro), wobei 60 % für die brandenburgischen (3,6 Mrd. Euro) und 40 % für die sächsischen Kommunen (2,4 Mrd. Euro) vorgesehen sind.[65] Diese Finanzmittel werden über drei Förderperioden hinweg gewährt und sind degressiv ausgestaltet: 2020 bis 2026 erhält das Lausitzer Revier demnach 2,36 Mrd. Euro, 2027 bis 2032 1,94 Mrd. Euro und 2033 bis 2037 1,72 Mrd. Euro. Pro Jahr ergeben sich damit in der ersten Förderperiode 337,86 Mio. Euro, von denen 202,71 Mio. Euro auf Brandenburg und 135,15 Mio. Euro auf Sachsen entfallen. In der zweiten Periode belaufen sich die Finanzhilfen auf 322,50 Mio. Euro jährlich (193,50 Mio. Euro jährlich für Brandenburg, 129,00 Mio. Euro jährlich für Sachsen), während es in der dritten Förderperiode noch 286,67 Mio. Euro jährlich sind (172,00 Mio. Euro jährlich für Brandenburg, 114,67 Mio. Euro jährlich für Sachsen). Der Kofinanzierungsanteil der Kommunen soll dabei so gering wie möglich gehalten werden. Entsprechend beträgt die Förderquote des Bundes bis zu 90 %.[66]

Fraglich ist nun, wie diese Finanzhilfen des Bundes einzuordnen sind. Positiv hervorzuheben ist zunächst der vorgesehene geringe Eigenanteil der Gemeinden bei der Beantragung der Fördermittel. Schwieriger ist jedoch, dass der Bund hier eine gewisse Lenkungswirkung der kommunalen Ausgaben im Sinn hat und dementsprechend gemäß § 8 InvKG Nachweise der Finanzmittelverwendung fordern wird,[67] wodurch die Kommunen die Fördermittel nicht frei verwenden dürfen. Ein weiterer kritischer Aspekt besteht darin, dass Art. 104b Abs. 1 GG von Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen spricht. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass eine investive Zweckbindung der Finanzmittel (aller Kapitel des InvKG) vorliegt und die Kommunen diese nicht für ihre laufenden Ausgaben einsetzen können. Dadurch können zwar v. a. die harten Standortfaktoren gestärkt werden, wie bspw. der Ausbau der digitalen Infrastruktur oder die Verbesserung der inter- und intraregionalen Erreichbarkeit. Dies gilt jedoch nicht unbedingt für die Verbesserung des regionalen Images als weicher Standortfaktor, für die (auch) Personalausgaben erforderlich sein werden. Auch die Erhaltung von Sportstätten oder ähnlichen Einrichtungen sowie die Stärkung des Tourismus im Rahmen der freiwilligen Aufgabenerfüllung fällt nicht bzw. nur bedingt in die investive Kategorie. Dementsprechend hat der Bund Interesse an einer kleinteiligen Steuerung, wobei der zeitlich begrenzte Faktor der Mittelverfügbarkeit hinzukommt: Gemäß § 6 InvKG werden ausschließlich Investitionen gefördert, wenn diese nach dem 1.1.2020 begonnen wurden. Für investive Maßnahmen, die vor diesem Stichtag begonnen wurden, ist eine Förderung nur dann möglich, wenn *„gegenüber dem Bund erklärt wird, dass es sich um selbstständige Abschnitte eines laufenden Vorhabens handelt.“*[68] Der Bezug von Finanzhilfen für investive Vorhaben ist darüber hinaus nur bis zum Ende des Jahres 2038 möglich, sofern diese *„bis zum 31. Dezember 2037 vollständig abgenommen wurden und […] im Jahr 2038 vollständig abgerechnet werden.“*

65 Durch den Zuschnitt des Mitteldeutschen Reviers erhält Sachsen noch weitere Finanzhilfen, sodass diese sich insgesamt auf 3,5 Mrd. Euro belaufen.

66 Vgl. Deutscher Bundestag (2019), S. 36. Art. 104b Abs. 1 GG bedingt ohnehin, dass die finanziellen Hilfen nur *„mindestens mit 10 Prozent des Finanzbedarfs eines Vorhabens durch die Länder kozufinanzieren [sind]“*. Deutscher Bundestag (2019), S. 2.

67 Vgl. ebd., S. 8-9.

68 Ebd., S. 7.

Abbildung 24: Vergleich von Nominal- und Realwerten der mittels Kapitel 1 des InvKG gewährten Fördermittel für die Wirtschaftsregion Lausitz

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Deutscher Bundestag (2019), S. 4-5.

Das Fördermittelvolumen selbst, welches der Wirtschaftsregion Lausitz zugutekommt, ist aus quantitativer Sicht durchaus positiv zu bewerten: So betrugen die kommunalen Sachinvestitionen innerhalb der Wirtschaftsregion Lausitz im Jahr 2018 etwa 402 Mio. Euro, mit Blick auf die infrastrukturbezogenen Ausgaben sind es sogar 635 Mio. Euro. Mittels der als Festbeträge gewährten Fördermittel aus dem geplanten InvKG entsteht den Kommunen ein erheblicher zusätzlicher finanzieller Spielraum, den diese zur Verausgabung von Sachinvestitionen einsetzen können. Die Problematik dieser Fördermittel besteht jedoch auch darin, dass diese als absolute Festbeträge ausgestellt werden. Da die Mittel jährlich über einen langen Zeitraum gewährt werden, sind die jährlichen Festbeträge jeweils mit einer (moderaten) Preissteigerungsrate von 2 % abzudiskontieren, um auf diese Weise ihren Realwert zu ermitteln, den sie infolge der jährlichen Preissteigerungsrate einnehmen. Abbildung 24 stellt die Entwicklung der Höhe der Fördermittel nach ihren nominalen Festbeträgen (jeweils durchgezogene Linien) den berechneten Realwerten (gestrichelte Linien gegenüber). In der Summe belaufen sich die abdiskontierten Realwerte auf 5,10 Mrd. Euro und fallen damit um fast 1 Mrd. Euro niedriger aus, als es die Festbeträge in Nominalgrößen (6,02 Mrd. Euro) suggerieren.[69] Daraus ergibt sich eine doppelte Degression, die einerseits durch die nach den Förderperioden stufenweise degressive Ausgestaltung der Fördervolumina in den drei Förderperioden und andererseits durch die Preissteigerung über die Zeit hinweg bedingt ist. Hinzu kommt der Aspekt, dass die Finanzhilfen nur für investive Maßnahmen gewährt werden und im Baugewerbe eine i. d. R. deutlich überdurchschnittliche Inflationsrate vorherrscht. Nimmt man diesbezüglich an, dass diese jährlich etwa 3,5 % beträgt, so fallen die Realwerte der Fördermittel über die Zeit hinweg wiederum noch geringer aus: In der Summe belaufen sich die Finanzhilfen für die Wirtschaftsregion Lausitz in Realgrößen auf 4,55 Mrd. Euro und demzufolge nur noch auf ca. drei Viertel des Nominalwertes.[70]

69 In Förderperiode 1 ergäben sich 2,23 Mrd. Euro (nominal: 2,37 Mrd. Euro), in Förderperiode 2 sind es 1,60 Mrd. Euro (nominal: 1,94 Mrd. Euro) und in Förderperiode 3 nur noch 1,27 Mrd. Euro (nominal: 1,72 Mrd. Euro). Damit wird deutlich, dass der durch die Preissteigerung verursachte degressive Effekt naturgemäß über die Zeit hinweg zunimmt.

70 Förderperiode 1: 2,14 Mrd. Euro, Förderperiode 2: 1,40 Mrd. Euro, Förderperiode 3: 1,01 Mrd. Euro,

Als **dritter Transmissionskanal** für eine Unterstützung des Bundes für die Kommunen im Strukturwandel kann der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zur Durchleitung von Bundesmitteln auf die kommunale Ebene genutzt werden. Die Gemeinden erhalten derzeit gemäß § 1 Abs. 1 FAG (Bund) regelgebunden einen Anteil von etwa 2,0 % am Gesamtaufkommen. Zusätzlich erhalten die Gemeinden im Jahr 2020 einen Festbetrag in Höhe von 3,76 Mrd. Euro (§ 1 Abs. 2 FAG (Bund)), der ab 2022 auf 2,4 Mrd. Euro festgelegt ist.[71] Durch die Festbeträge ist der effektive Anteil der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen höher als die Regelbeteiligung von rund 2,0 %. Im Jahr 2019 erhielten die Gemeinden insgesamt rund 3,4 % des Umsatzsteueraufkommens, für 2020 werden ebenfalls 3,4 % erwartet. Aus der Perspektive der Kommunen gewinnen die Einnahmen aus der Umsatzsteuer auf geringem Niveau zunehmend an Bedeutung. Im Jahr 2019 repräsentierten sie 7,2 % der kommunalen Steuereinnahmen, 2010 waren es noch 5,1 %.

Eine höhere Beteiligung an der Umsatzsteuer hat für die Kommunen den Vorteil, dass sie an einer Einnahmenquelle beteiligt werden, die relativ robust gegenüber konjunkturellen Schwankungen ist und somit einen stetigen Mittelzufluss sichert. Für die Unterstützung des Strukturwandels ist das Instrument ambivalent zu bewerten. Der Knackpunkt ist, dass der Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Gemeinden auf gewerblichen Indikatoren basiert und damit gewerbestarke Städte und Gemeinden bevorzugt.[72] Einerseits ist dies ein Vorteil für vormals wirtschaftsstarke Standorte, die durch den Strukturwandel negativ betroffen sind, ihren Umsatzsteueranteil allerdings noch auf Basis ihrer vergangenen wirtschaftlichen Stärke erhalten. Andererseits ist es ein Nachteil für eine insgesamt wirtschaftsschwache Region. Bei einer Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer – sei es durch einen höheren Regelanteil oder durch befristete Festbeträge – würden wirtschaftsstarke Gemeinden immer relativ bevorzugt.

B.2.2 Länder

Mit Blick auf die *Länderebene* ergeben sich umfangreichere finanzwirtschaftliche Instrumente. Vorrangig sind hierbei die *Zuweisungen an die Kommunen* zu nennen, deren Bedeutung für die kommunale Ebene zunächst anhand Abbildung 25 erläutert werden soll. Darin wird dargestellt, welche Anteile die Steuereinnahmen (schwarze Säulenabschnitte), Länderzuweisungen (graue Säulenabschnitte) sowie sonstigen Einnahmen (schraffierte Säulenabschnitte) an den bereinigten Einnahmen der Kommunen einnehmen. Bezogen auf die Zuweisungen und Steuern werden deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen der westdeutschen und ostdeutschen Flächenländer ersichtlich: So sind letztere aufgrund ihrer strukturellen Steuerschwäche wesentlich stärker auf das Finanzierungsinstrument der Zuweisungen angewiesen als erstere. Im Übrigen erhalten die ostdeutschen Kommunen aus diesen beiden Hauptfinanzierungsquellen ihrer Aufgabenerfüllung in der Summe keine höheren Einnahmen als die westdeutschen Kommunen; im Jahr 2018 erreichten die ostdeutschen Kommunen im Durchschnitt 91 % der Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen der westdeutschen Kommunen, wobei die Quote seit dem Jahr 2010 beinahe stetig abgenommen hat. Werden die sonstigen Einnahmen in Form von Gebühren, Erstattungen des Bundes, Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung oder Bußgeldern mit einberechnet, erreichen die ostdeutschen Kommunen nur noch rd. 86 % des Niveaus der westdeutschen Kommunen. Innerhalb der Gruppe der ostdeutschen Flächen-

[71] Diese Erhöhung des gemeindlichen Anteils an der Umsatzsteuer war Folge des sog. 5-Mrd.-Euro-Pakets des Bundes zur Unterstützung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe sowie zur Finanzierung flüchtlingsbezogener Kosten der Kommunen. Es ist jedoch zu erwarten, dass der Verteilungsschlüssel der Umsatzsteuer infolge der Corona-Pandemie nochmals angepasst werden wird.

[72] Als Indikatoren gehen das Gewerbesteueraufkommen, die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie die sozialversicherungspflichtigen Entgelte ein. Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 163.

länder erreicht die Einnahmenausstattung der brandenburgischen und sächsischen Kommunen je Einwohner Rang 1 (100 % im Vergleich zu den bundesdurchschnittlichen kommunalen Gesamteinnahmen) bzw. 2 (88 %).[73]

Abbildung 25: Struktur der bereinigten Einnahmen der Kommunalebene nach Ländern 2018

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Finanzausgleichsgesetze 2019, Haushaltspläne der Länder 2019, Statistisches Bundesamt.

Wie bereits in Abbildung 23 gezeigt wurde, stellen die Länder den Kommunen Mittel sowohl außerhalb als auch innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung. Die Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) ist in diesem Zusammenhang die relevante Position und wird im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz des Landes näher bestimmt. Die Zuwendungen an die Kommunen können grob danach unterschieden werden, ob sie *außerhalb* oder *innerhalb* der FAG-Masse gewährt werden.

Zuwendungen und Zuweisungen *außerhalb der FAG-Masse* sind als aufgaben- und zweckbezogen zu charakterisieren. Typisch sind Kostenerstattungen für übertragene Aufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten (z. B. Erstattung von Verwaltungsaufwand), direkte Transferdurchleitungen (durchlaufende Finanzmittel des Landes oder des Bundes, z. B. Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft) sowie zweckgebundene Zuweisungen, die auf Fachförderprogrammen nach Förderrichtlinien beruhen (z. B. Straßen- oder Schulhausbauförderung). Bei letzteren ist die Zweckbindung klar erkennbar, die sich auch in der Ausgestaltung der Antrags- und Abrechnungsverfahren widerspiegelt.[74] Die Zuweisungen außerhalb des KFA sind äußerst vielgestaltig und finden sich in der Zuständigkeit aller Landesressorts. Aus der Perspektive des Landesgesetzgebers ist diese Art der Zuweisung von Vorteil, wenn ein möglichst großer Steuerungseinfluss auf die Mittelflüsse und deren Verwendung verbleiben soll (sog. „Goldene Zügel“). So sind bspw. auch im Zuge des Vollzuges des laufenden Haushalts noch Änderungs-/Nachsteuerungsmöglichkeiten vorhanden – allerdings mit dem Resultat einer abnehmenden Planungssicherheit für die einzelne Kommune. Aus Sicht der Kommunen sind die

73 Der deutliche Vorsprung der brandenburgischen Kommunen resultiert v. a. aus höheren Einnahmen aus Gebühren sowie der wirtschaftlichen Betätigung.

74 Des Weiteren können Mittel als so genannte Sonderlastenausgleiche gewährt werden, die zwar an bestimmte bedarfsbestimmende Merkmale gebunden sind, allerdings keine enge Zweckbindung aufweisen. Die Mittel aus den Sonderlastenausgleichen haben daher eher den Charakter Allgemeiner Deckungsmittel.

Mittel unterschiedlich zu bewerten. Einerseits wird durch die sachliche Zweckbindung die finanzielle Erfüllung bestimmter Aufgaben gesichert (z. B. Kindertagesbetreuung). Durch die sachliche Definition von Fördergegenständen wird bei investiven Förderprogrammen den Kommunen eine Leitlinie für mögliche Infrastrukturvorhaben gegeben. Die finanzielle Förderung durch eine quotale Beteiligung oder Festbeträge ermöglicht es Kommunen, laufende Ausgaben und Investitionen zu tätigen, welche die eigenen finanziellen Kapazitäten übersteigen. Andererseits schränkt der Zweckbindungscharakter die Selbstverwaltungsmöglichkeiten der Kommunen ein. Durch die Kombination aus Fördergegenständen, der Abgrenzung förderfähiger Kosten und der Festsetzung der Fördersätze werden Anreize für das (Investitions-)Verhalten der Kommunen gesetzt, die nicht notwendigerweise mit den lokalen Bedarfen und Dringlichkeiten übereinstimmen müssen. Wenn ein notwendiges Vorhaben nicht oder nur teilweise durch ein bestehendes Förderprogramm (ko-)finanziert werden kann, bleiben wichtige Ausgabenbedarfe möglicherweise ungedeckt. Werden bestimmte Sachverhalte dagegen umfangreich gefördert, bestehen Anreize für Kommunen, mit geringen Eigenleistungen diese Förderbeträge „mitzunehmen“ und damit ggf. Infrastrukturen zu fördern, die für den Strukturwandel nicht vorrangig sind.

Zuweisungen *innerhalb der FAG-Masse* sollen grundsätzlich weisungs- und zweckfrei als allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden, um v. a. fiskalische (die gesamte Finanzkraft unterstützende) und distributive (ausgleichende) Funktionen zu erfüllen. Dies ist regelmäßig bei Schlüsselzuweisungen der Fall. Die Schlüsselzuweisungen dienen zur Verstärkung der allgemeinen Einnahmekraft der Kommunen und als Ergänzung zu den originären kommunalen Steuereinnahmen. Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sichern v. a. die Grundfinanzierung der kommunalen Aufgabenerfüllung. Dabei handelt es sich keinesfalls um Zuweisungen nach einem undifferenzierten „Gießkannenprinzip“. Für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen jeder Gemeinde werden Steuerkraft und eine fiktive Bedarfsmesszahl gegenübergestellt und die Differenz zu einem definierten Prozentsatz ausgeglichen.[75] Hierbei werden v. a. hinsichtlich der Bestimmung der Bedarfsmesszahl Differenzierungen zwischen den Kommunen vorgenommen. Üblich ist eine sog. Einwohnerveredelung, welche größeren Städten und Gemeinden höhere fiktive Bedarfe zuweist als kleineren, und die sowohl in Sachsen als auch in Brandenburg zur Anwendung kommt. Weitere Bedarfsunterschiede können bspw. für Schüler (Sachsen), für flächenbezogene Indikatoren (Brandenburg), aber auch für Kinder, Soziallasten und andere Differenzierungsmerkmale vorgenommen werden. Das Schlüsselzuweisungssystem verbindet damit den Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft mit einer Differenzierung typisierter Bedarfe. Innerhalb der FAG-Masse können weiterhin Zweckzuweisungen bzw. Sonderlastenausgleiche abgegrenzt werden, welche unabhängig von der Steuerkraft geleistet werden. Die Zweckbindung erfolgt durch den Landesgesetzgeber, obwohl es sich um Mittel handelt, die aus der den Kommunen zugeordneten FAG-Masse entnommen werden. Insofern hat das Land hier zusätzlichen Steuerungseinfluss ohne den Einsatz eigener Mittel. Für die Kommunen besteht ein Vorteil darin, dass auch vergleichsweise steuerstarke Kommunen beim Vorliegen der definierten Indikatoren Zuweisungen erhalten können. Auch die sog. Bedarfszuweisungen werden innerhalb der FAG-Masse gewährt, diese sind jedoch antragsgebunden und werden zumeist nur in besonderen Bedarfsfällen gewährt (z. B. besondere strukturelle Herausforderungen, Haushaltskonsolidierung).

[75] Zu den Einzelheiten der Kalkulation der Schlüsselzuweisungen siehe Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 344–354. Für eine ausführlichere Darstellung siehe Lenk/Hesse/Lück (2013).

Abbildung 26: Zuweisungen an die Kommunen außerhalb und innerhalb der FAG-Masse (netto) 2019, nach Zweck- und Schlüsselzuweisungen differenziert

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Finanzausgleichsgesetze 2019, Haushaltspläne der Länder 2019.

Ein Blick auf die Vergleichsdaten der 13 Flächenländer zeigt enorme Strukturunterschiede hinsichtlich der Aufteilung der Mittelflüsse an die Kommunen auf Zuweisungen innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsmasse (Abbildung 26).[76] So ist ein Gefälle zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Flächenländern erkennbar, das mit den kommunalen Steuerkraftunterschieden zwischen Ost und West korrespondiert (vgl. Abbildung 25). Erneut wird deutlich, dass die steuerschwächeren ostdeutschen Kommunen in deutlich höherem Maße auf Zuweisungen angewiesen sind, um die grundgesetzlich geforderte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch ein adäquates öffentliches Leistungsangebot anzustreben. Im Jahr 2019 waren in den Haushaltsplänen der ostdeutschen Flächenländer rund 1.606 Euro je Einwohner an Zuweisungen für die Kommunen vorgesehen. Dies waren rund 27 % mehr als in den westdeutschen Flächenländern (1.267 Euro/Einw.). Dieses höhere Zuweisungsvolumen der ostdeutschen Kommunen stützt sich nicht nur auf die originären Einnahmen ihrer – ebenfalls steuerschwachen – Länder, sondern in erheblichem Umfang auf deren Einnahmen aus Zuweisungen des Bundes sowie den Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich (siehe oben, Abbildung 23). Hierbei wirken insbesondere die höheren Zuweisungen des Bundes (insbesondere für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II oder für Investitionen), die von den Ländern weitergereichten Mittel des Solidarpakts II sowie die Fördermittel der EU erhöhend. Brandenburg (1.783 Euro/Einw.) und Sachsen (1.679 Euro/Einw.) wiesen im Jahr 2019 die höchsten Zuweisungsvolumina auf. Auch nach dem Auslaufen des Solidarpakts II

76 Angegeben sind die Nettozuweisungen der Länder an die Kommunen einschließlich der Zweckverbände für das Jahr 2019 (Stand: Haushaltspläne). Von den Bruttozuweisungen der Länder wurde das Zuweisungsvolumen abgezogen, das von den Gemeinden an die Länder fließt, bzw. die Landeszuweisungen durch kommunale Mittel ergänzt (insbesondere die sog. „Finanzausgleichsumlagen“). Die Zuweisungen enthalten auch die vom Bund über die Länder an die Kommunen weitergereichten Kostenbeteiligungen (z. B. Kosten der Unterkunft nach SGB II und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII) sowie Mittel der EU.

und der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 werden die ostdeutschen Länder höhere Zuweisungsvolumina an ihre Kommunen aufweisen als die westdeutschen.[77]

Werden die Zuweisungen dabei innerhalb der FAG-Masse an die Kommunen weitergereicht, bringt dies deutliche Vorteile mit sich: Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten auf diese Weise eine regelgebundene finanzielle Ausstattung, die sie vielfältig zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben weitgehend nach eigenem Ermessen einsetzen können. Dabei entscheidet der Landesgesetzgeber zwar über den Rahmen, nicht aber über die konkrete Verteilung auf einzelne Verwendungsmöglichkeiten und Projekte. Die Kommunen haben eine praktisch vollständige Entscheidungsfreiheit über die Mittelverwendung, sofern es sich um Schlüsselzuweisungen handelt.[78] Auch bei Sonderlastenausgleichen besteht ein hoher Freiheitsgrad bei der Mittelverwendung. Darüber hinaus sind die Landkreise über das System der Schlüssel- und Zweckzuweisungen eingebunden, wobei diese eine wesentliche Stütze ihrer Finanzausstattung repräsentieren. Hinzu kommt die Berechnung der Kreisumlage als zweite wesentliche Säule der Landkreisfinanzierung, die ebenfalls im System des kommunalen Finanzausgleichs geregelt ist.[79]

Werden die Zahlungen innerhalb der FAG-Masse nach Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen differenziert, so sind weitere bemerkenswerte Unterschiede feststellbar. In der einen Hälfte der Flächenländer werden die Zuweisungen schwerpunktmäßig als Schlüsselzuweisungen ausgereicht, wozu auch Sachsen und Brandenburg zählen. Dies ist positiv zu sehen, da die distributiven Wirkungen des Kommunalen Finanzausgleichs hier besonders stark zum Tragen kommen können, wobei vielfältige Steuerungsmechanismen bei der Detailausgestaltung des Schlüsselzuweisungssystems zur Anwendung kommen können (z. B. Einwohnerveredelung, Nebenansätze für Schüler, Soziallasten o. ä.). In Bezug auf die Wirtschaftsregion Lausitz ist hervorzuheben, dass die Schlüsselzuweisungen somit einen hohen Anteil an den Gesamtzuweisungen einnehmen und dadurch ein starker steuerkraftbezogener Ausgleich vollzogen wird. In anderen Ländern, z. B. Sachsen-Anhalt oder Rheinland-Pfalz, existiert neben der Schlüsselmasse noch eine Vielzahl von Zweckzuweisungen, deren Mittelfluss durch den Landesgesetzgeber bestimmt wird und die in der Regel ohne Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft verteilt werden. Hier kann das Land seinen Steuerungseinfluss geltend machen, jedoch unter Einsatz von Finanzmitteln, die ohnehin der kommunalen Ebene zugeordnet sind. Hierbei wird die Funktion des Steuerkraftausgleichs geschwächt, was im Zusammenhang mit stärkeren Schwankungen in den Steueraufkommen, wie sie etwa im Zuge des Strukturwandels zu erwarten sind, eher von Nachteil ist. Ein hohes Gewicht der Zweckzuweisungen kann im Zusammenhang mit unstetigen wirtschaftlichen Entwicklungen daher durchaus kritisch gesehen werden.[80]

Insgesamt stehen den Ländern drei Möglichkeiten zur Verfügung, die Wirtschaftsregion Lausitz bzw. kernbetroffenen Gemeinden mit Hilfe von Zuweisungen zu stärken. Erstens ist ein **steuerkraftbezogener Ausgleich über das Schlüsselzuweisungssystem** möglich. Dies ist grundsätzlich zu befürworten, da es sich bei der Wirtschaftsregion Lausitz sowohl auf der sächsischen als auch auf der brandenburgischen Seite um eine relativ steuerschwache Region handelt (vgl. Abbildung 13). Hierbei entstehen jedoch gleichzeitig Sickerverluste, weil sich

77 Genauere Daten sind derzeit nicht seriös abschätzbar, da infolge der Corona-Pandemie Nachtragshaushalte und Kommunalpakete in verschiedenem Umfang auf den Weg gebracht wurden. Die entsprechenden Aktivitäten halten zum Zeitpunkt der Fertigstellung der vorliegenden Studie noch an.

78 Vgl. Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 340-341. Eine Ausnahme besteht in der Regel für investive Schlüsselzuweisungen, für die die investive Verwendung in allgemeiner Form nachzuweisen ist.

79 Vgl. ebd., S. 346-347.

80 Vgl. generell zur Funktionsweise des Kommunalen Finanzausgleichs Lenk/Starke/Hesse (2019).

die Ist-Steuereinnahmen in der Wirtschaftsregion Lausitz nicht in statistisch signifikantem Umfang von den Steuereinnahmen in den übrigen kommunalen Einheiten Sachsens und Brandenburgs unterscheiden.[81]

Die gleiche Schlussfolgerung ist zu ziehen, wenn die kernbetroffenen kreisangehörigen Gemeinden (ohne die kreisfreie Stadt Cottbus) betrachtet werden.[82] Werden deren Steuereinnahmen mit denen der übrigen Gemeinden Sachsens und Brandenburgs im Rahmen einer Varianzanalyse verglichen, so zeigt sich, dass auch die kernbetroffenen Gemeinden eine geringere Steuerkraft aufweisen. Allerdings unterscheiden sich auch hier die Mittelwerte der Steuereinnahmen nicht in statistisch signifikantem Umfang voneinander.[83] Das bedeutet, dass die Steuerschwäche der kernbetroffenen Gemeinden keine unikale Sondersituation darstellt. Anhand dieser Ergebnisse werden nochmals die unterschiedlichen finanziellen Handlungsspielräume und große interkommunale Varianz innerhalb der Wirtschaftsregion Lausitz sichtbar: Auf der einen Seite steht der wirtschafts- und steuerkraftstarke Landkreis Dahme-Spreewald, während auf der anderen Seite die wirtschafts- und finanzschwächeren Landkreise Elbe-Elster und Spree-Neiße im Süden Brandenburgs sowie der Landkreis Görlitz zu nennen sind.

Demnach würden die Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz nicht signifikant stärker von einem intensivierten Steuerkraftausgleich profitieren. Auch andere Regionen in Sachsen und Brandenburg mit steuerschwachen Kommunen würden Vorteile haben. Im Zuge des Strukturwandels ist dies nicht unbedingt ein Nachteil, da die Akzeptanz für entsprechende Maßnahmen steigt, wenn die Kommunen in der Lausitz nicht als einzige davon profitieren. Gleichzeitig ist der finanzielle Gesamtaufwand höher, wenn sowohl die beabsichtigten Stützungseffekte für die Wirtschaftsregion Lausitz als auch die Sickerverluste befriedigt werden sollen. Die Stärkung des pauschalen Steuerkraftausgleichs über das Schlüsselzuweisungssystem sollte dennoch einen Baustein bei der Bewältigung des Strukturwandels bilden.

Ein zweiter Weg wäre die **Berücksichtigung der in Kapitel B.1.1 und B.1.3 angezeigten Strukturschwäche** der kernbetroffenen Gemeinden innerhalb der Kommunalen Finanzausgleichssysteme Sachsens und Brandenburgs, die zusätzliche Ausgabenbedarfe nach sich zieht. Dies kann sowohl innerhalb des Schlüsselzuweisungssystem bei der Berechnung des typisierten Finanzbedarfs erfolgen, wo ein Zuschlag für die Kommunen im Strukturwandel angesetzt werden könnte (sog. Nebenansatz). Im Zusammenspiel mit der vorhandenen Steuerschwäche kann dieser Strukturschwäche-Ansatz seine volle Wirkung entfalten. Soll der Steuerkraftausgleich außen vor bleiben und ggf. auch Kommunen unterstützt werden, die heute noch vergleichsweise steuerstark sind, kommen auch Sonderlastenausgleiche in Frage. In beiden Fällen ist es für eine sachgerechte Funktion des kommunalen Finanzausgleichs erforderlich, dass statistisch nachvollziehbare finanzielle Mehrbedarfe vorliegen, welche sich in den betroffenen Kommunen signifikant von den übrigen Kommunen im jeweiligen Land unterscheiden. Ansonsten würde der Strukturschwäche-Ansatz einen willkürlichen Charakter aufweisen.

---

81 Im Rahmen einer statistischen Varianzanalyse wurden die Mittelwerte des Jahres 2018 von beiden Gruppen (Wirtschaftsregion Lausitz versus übrige Kommunen Sachsens und Brandenburgs) miteinander verglichen. Aufgrund der hohen Standardabweichung innerhalb der Wirtschaftsregion Lausitz kann nicht bestätigt werden, dass die durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuereinnahmen beider Gruppen signifikant voneinander abweichen. Die Nullhypothese, wonach der Mittelwert der Wirtschaftsregion Lausitz und der Mittelwert der übrigen Kommunen gleich hoch ist, kann auf dem 10 %-Signifikanzniveau nicht verworfen werden.

82 Für den Steuerkraftausgleich zwischen den kreisfreien Städten in Brandenburg gelten gesonderte Regelungen, auf die an dieser Stelle nicht vertieft eingegangen werden soll.

83 Die Nullhypothese, wonach die Mittelwerte beider Teilgruppen gleich sind, kann bezogen auf die kreisangehörigen Gemeinden (Sachsens und Brandenburgs) ebenfalls nicht verworfen werden. Der p-Wert erreicht einen Wert von 0,597, wodurch das höchste Signifikanzniveau von 10 % nicht annähernd erreicht wird. Dies spricht dafür, dass die Steuereinnahmen der kernbetroffenen Gemeinden 2018 sich nicht vom Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden 2018 unterschieden haben. Ein Grund dafür ist wiederum die hohe Streuung innerhalb der Gruppe der kernbetroffenen Gemeinden.

Mittels einer statistischen Varianzanalyse wurde allgemein überprüft, ob die Zuschussbeträge in den kernbetroffenen Kommunen im Mittel höher ausfallen als in den übrigen kommunalen Einheiten in Sachsen und Brandenburg.[84] Dies konnte sowohl für die gesamte kommunale Ebene als auch ausschließlich in Bezug auf die kreisangehörigen Gemeinden bestätigt werden.[85] Das Ergebnis besagt, dass ein spezifischer Ansatz für Strukturschwäche im kommunalen Finanzausgleich ein sachgerechtes Instrument wäre, um die Kommunen im Strukturwandel zu unterstützen. Dem empirischen Prüfergebnis zufolge könnte dieser simpel ausgestaltet sein und lediglich die Zugehörigkeit zur Wirtschaftsregion Lausitz bzw. zur Gruppe der kernbetroffenen Gemeinden per ja/nein-Unterscheidung mit einem pauschalen Zuschlag versehen. Die genaue Umsetzung erfordert jedoch eine vertiefte systematische und statistische Überprüfung, die im Zusammenhang mit den übrigen Parametern des kommunalen Finanzausgleichs durchgeführt werden muss. So muss der Zuschlag im Zusammenspiel mit der Einwohnerveredelung (siehe oben) und in Sachsen mit dem Schüleransatz näher überprüft werden. Die Resultate hängen folglich von den landesspezifischen Umständen ab und können auch nur landesspezifisch gelöst werden. Eine ausführliche Überprüfung der beiden kommunalen Finanzausgleichssysteme in dieser Hinsicht würde den Rahmen dieser Studie zum Strukturwandel sprengen. Die Ergebnisse weisen gleichwohl deutlich darauf hin, dass Bedarfsansätze zur Berücksichtigung der Strukturschwäche im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems einer näheren Prüfung unterzogen werden sollten.

Tabelle 1: Zusammenfassung der empirischen Prüfergebnisse für Steuerkraft und Strukturschwäche

		Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz	**kernbetroffene Gemeinden**
Steuerkraft	*Niveau*	unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich
	*statistisch signifikant**	nein	nein
Strukturschwäche	*Niveau der aufgabenbezogenen Zuschussbeträge*	überdurchschnittlich	überdurchschnittlich
	*statistisch signifikant**	ja	ja

* Unterscheiden sich die betrachteten Kommunen statistisch signifikant vom Durchschnitt aller Kommunen in Sachsen und Brandenburg, so würde die alleinige Zuordnung zu dieser Gruppe eine spezifische Sonderbehandlung rechtfertigen. Die Prüfung erfolgte mittels einer einfaktoriellen Varianzanalyse auf den wissenschaftlich üblichen Signifikanzniveaus.
Quelle: Eigene Darstellung.

Drittens ist ein Ausgleich mittels **Bedarfszuweisungen** für die vom Strukturwandel besonders betroffenen Gemeinden möglich. Hierfür müssten allerdings entsprechende Sachindikatoren gefunden werden. Dabei besteht überdies die Problematik, dass diese Zuweisungen i. d. R. antragsgebundene Verfahren und einen Prüfprozess seitens der zuständigen Finanzministerien der Länder voraussetzen. Dies erfordert einen zusätzlichen Personaleinsatz sowohl seitens der antragstellenden Kommunen als auch seitens der Länder. Zudem müssen die entsprechenden Gründe für einen Bezug dieser Zuweisungen in den entsprechenden Gemeinden nachweisbar vorliegen, um derartige Mittel beantragen zu können. Der Nachweis der Sonderlasten dürfte ein vergleichsweise aufwändiges Verfahren nach sich ziehen. Bedarfszuweisun-

84 Die Zuschussbeträge bezeichnen dabei den Saldo aus der aufgabenbezogenen Aufgabenerfüllung unter Ausschluss der Allgemeinen Finanzwirtschaft und berechnen sich als Differenz der Bereinigten Ausgaben und Einnahmen der Hauptproduktbereiche 1 bis 5 (Brandenburg) bzw. der Einzelpläne 0 bis 8 (Sachsen).

85 Die Nullhypothese, wonach die Mittelwerte beider Teilgruppen gleich sind, wird für den Vergleich auf Basis aller Kommunaleinheiten (Sachsens und Brandenburgs) auf dem 5 %-Signifikanzniveau und bezogen auf die kreisangehörigen Gemeinden (Sachsens und Brandenburgs) auf dem 10 %-Signifikanzniveau verworfen. Dementsprechend kann mit 95-prozentiger bzw. 90-prozentiger Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass die Zuschussbeträge in den kernbetroffenen Gemeinden um 92 Euro/Einw. bzw. 72 Euro/Einw. höher ausfallen in den übrigen Gemeinden Sachsens und Brandenburgs.

gen sind daher als „Masseninstrument“ nicht geeignet, wohl aber, um einzelne besonders betroffenen Kommunen (z. B. Standorte von Kraftwerken oder Tagebauten, Standorte von bedeutenden Neuansiedlungen, Standorte mit technischen oder sozialen Folgelasten) zu unterstützen.

B.2.3 Kommunen

Effekte des Strukturwandels auf die kommunalen Steuereinnahmen

Der wirtschaftliche Strukturwandel wirkt sich nicht nur auf die regionale Wertschöpfung und den regionalen Arbeitsmarkt aus, sondern hat auch Folgen für das regionale Steueraufkommen. Wie bereits eingangs beschrieben wurde, verfügen die Kommunen im fiskalföderalen System der Bundesrepublik Deutschland nicht nur über eigene Steuereinnahmen, sondern sind überdies am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern beteiligt. Je nachdem, welche Steuern durch den Strukturwandel beeinträchtigt werden, hat dies höchst unterschiedliche fiskalische Effekte auf die kommunale Ebene (siehe).

Tabelle 2: Effekte des wirtschaftlichen Strukturwandels auf die kommunalen Steuereinnahmen

Steuerart	Gewerbe-steuer	Körper-schaftsteuer	Grund-steuer	Einkommen-steuer	Umsatzsteuer
Was wird besteuert?	Gewerbeertrag	Einkommen juristischer Personen / Gewerbeertrag	Flächeninan-spruchnahme + Erträge	Einkommen natürlicher Personen am Wohnort	Umsätze
Anteile der Kommunen	**100%** abzgl. GewSt-Umlage (ø 8,5%)*	-	**100%**	**15%** x gemeindliche Schlüsselzahl 12% Kapitalertragsteuer	**2,0%** **zzgl. Festbeträge** x gemeindliche Schlüsselzahl
Effekt für Kommunen	sehr hoch	keine	hoch	kurzfristig nahe Null mittelfristig mäßiger Effekt	kurzfristig nahe Null mittelfristig geringer Effekt

* Der effektive Anteil der Gewerbesteuerumlage am Ist-Aufkommen ist abhängig vom gewählten Hebesatz

Quelle: Eigene Darstellung.

Veränderungen bei der Gewerbesteuer – sowohl Einbrüche infolge des Rückgangs bestimmter Wirtschaftszweige als auch Steigerungen im Zuge erfolgreicher Neuansiedlungen – wirken unmittelbar auf die Gemeinden ein. Die Minder- bzw. Mehraufkommen gehen fast in voller Höhe, lediglich gemindert um die Gewerbesteuerumlage,[86] zu Lasten bzw. Gunsten der Gemeinden. Die Gewerbesteuer wird sowohl von Personen- als auch von Kapitalgesellschaften abgeführt, sodass sich auch Folgewirkungen des Strukturwandels auch kleinteilige Unternehmensstrukturen in der Gewerbesteuer spiegeln.[87] Insofern ist die Effektstärke auf die Haus-

[86] Die Gewerbesteuerumlage beläuft sich auf durchschnittlich 8,5 % des Gesamtaufkommens. Sie besteht aus einem Bundes- und einem Landesanteil. Zusammen werden 35 % des Grundbetrags der Gewerbesteuer für die Umlage herangezogen. Erst danach wird der gemeindeindividuelle Hebesatz angesetzt. Damit ist die effektive Belastung des Gesamtaufkommens der Gewerbesteuer durch die Umlage vom gewählten Hebesatz abhängig. Bei einem Hebesatz von 450 beträgt die effektive Belastung durch die Gewerbesteuerumlage rund 7,8 % des Ist-Aufkommens, bei einem Hebesatz von 350 sind es 10 % und bei einem Hebesatz von 300 sogar rund 11,7 %.

[87] Zum Charakter der Gewerbesteuer vgl. Hesse (2019), S. 301–309.

halte der Kommunen sehr hoch. Anders ist es bei der Körperschaftsteuer auf Erträge von Kapitalgesellschaften. Da sich nur Bund und Länder deren Aufkommen teilen, sind die Kommunen von Änderungen bei der Körperschaftsteuer nicht betroffen.

Ebenfalls hoch sind die Effekte aus der Grundsteuer, die als Realsteuer in voller Höhe den Kommunen zusteht. Anders als bei der Gewerbesteuer gibt es keine Umlage an den Bund oder die Länder. Wenn sich die Flächeninanspruchnahme infolge des Strukturwandels verändert, schlagen sich die Aufkommenswirkungen voll in den kommunalen Kassen nieder. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang auch die derzeit laufende Reform der Grundsteuer, die bis 2024 vollständig implementiert werden muss. Im reformierten System werden wertorientierte Komponenten eine wichtigere Rolle spielen als bisher.[88] Sowohl bei der Bewertung der Grundstücke als auch bei der Bewertung der Gebäude orientiert sich die grundsteuerliche Bemessungsgrundlage den bundesgesetzlichen Vorgaben zufolge verstärkt an den Marktgegebenheiten. Folglich sind Effekte auf das Steueraufkommen zu erwarten, wenn sich die Nachfrage nach Grundstücken und deren Nutzung im Zeitablauf verändern.

Für die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sind mäßige Effekte zu erwarten, die in der kurzen Frist nahe null liegen. Derzeit erhalten die Gemeinden 15 % des Aufkommens der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens der Kapitalertragsteuer (sog. Abgeltungssteuer).[89] Für den Anteil der Gemeinden ist dabei der Anteil des jeweiligen Bundeslandes am Gesamtsteueraufkommen maßgeblich. Von diesem ausgehend wird der Gemeindeanteil beider Steuerarten berechnet. Ein Ausgleich der Steuerkraftdifferenzen zwischen den verschiedenen Bundesländern findet hingegen nicht statt. Dies bedeutet, dass sich unterschiedliche landesweite Dynamiken des Einkommensteueraufkommens auch auf der kommunalen Ebene widerspiegeln. Die Zuordnung auf die einzelnen Gemeinden erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip. Für den gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer ist demnach entscheidend, wie sich die konkrete Beschäftigungs- und Lohnsituation der Einwohner im jeweiligen Bundesland entwickelt. Der Anteil einer einzelnen Gemeinde an der Gesamtsumme des Gemeindeanteils wird in einem zweiten Schritt anhand einer Schlüsselzahl berechnet, die das jeweilige örtliche Aufkommen ins Verhältnis zum Aufkommen im gesamten Land setzt. Damit wird sichergestellt, dass grundsätzlich eine proportionale Beziehung zwischen dem durch die jeweilige Wohnbevölkerung gezahlten Steueraufkommen und den Einnahmen der Gemeinde aus der Einkommensteuer erhalten wird.[90] Diese Schlüsselzahlen werden jedoch lediglich in einem Rhythmus von drei Jahren und zudem auf der Basis einer jeweils recht weit zurückliegenden Steuerstatistik berechnet. Für die derzeit gültigen Schlüsselzahlen 2018 bis 2020 wird die Einkommensteuerstatistik 2013 herangezogen. Es liegt damit eine Zeitverzögerung von fünf bis sieben Jahren zwischen der Steuerzahlung der gemeindlichen Einwohner und dem Niederschlag in der Schlüsselzahl vor. Die Gesamtentwicklung der Einkommensteuer *innerhalb des jeweiligen Landes* ist folglich für eine Kommune ein wesentlich bedeutenderer Einflussfaktor für die Entwicklung der eigenen steuerlichen Basis als die Entwicklung der *lokalen* Einkommen.[91] Die Entwicklung der Einkommen der Gemeindeeinwohner „vor Ort“ geht erst zeitverzögert in das eigene Steueraufkommen ein. Im Zusammenhang mit dem Strukturwandel bedeutet dies, dass dessen Effekte auf die Einkommen der lokalen Einwohner kurzfristig keinen und mittelfristig nur einen gedämpften Einfluss auf die kommunalen Budgets haben.

---

88 Zur Grundsteuerreform 2019 vgl. ausführlich Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 134–142.

89 § 1 GemFinRefG.

90 Abweichend von diesem Grundsatz kommen sog. Kappungsgrenzen bei der Berechnung der Schlüsselzahlen zum Einsatz, welche besonders hohe Einkommensteuerleistungen abschneiden und damit einen gewissen Ausgleich zwischen den Gemeinden herbeiführen, vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 159. Dies hat zur Folge, dass zwei Kommunen mit identischen Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner unterschiedlich hohe Einnahmen aus dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer erhalten.

91 Vgl. Hesse (2019), S. 333 f.

Auch der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist bundesrechtlich vorgegeben und nicht durch Entscheidungen der Kommune beeinflussbar. Die Gemeinden erhalten einen Anteil von 2,0 % am bundesweiten Gesamtaufkommen aus der Umsatzsteuer, und einen zusätzlichen Festbetrag, sodass im Jahr 2020 ein effektiver Anteil von rund 3,4 % des Gesamtaufkommens erreicht wird. Zur Verteilung auf die einzelnen Gemeinden im Bundesgebiet wird ein gewerbeorientierter Schlüssel genutzt.[92] Dieser Schlüssel begünstigt grundsätzlich gewerbestarke Standorte. Wie beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird der Schlüssel zwar regelmäßig angepasst, Strukturveränderungen gehen jedoch erst mit Zeitverzögerung ein, sodass der kurzfristige Effekt wirtschaftlicher Veränderungen auf die lokalen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nahe null liegt. Auch langfristig ist er als gering einzuschätzen, da die Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer insgesamt gering und die Bedeutung für die Gesamteinnahmen aus Steuern ebenfalls niedrig ist (7,2 % der kommunalen Steuereinnahmen).

Die Veränderungen bei den Steuereinnahmen sind wiederum Ausgangspunkt für die Effekte des oben beschriebenen Schlüsselzuweisungssystems. Weicht die Entwicklung der Steuereinnahmen in einer einzelnen Gemeinde oder einer Gruppe, wie etwa den kernbetroffenen Kommunen, von der Gesamtentwicklung ab, erfolgt stets eine Kompensation durch Schlüsselzuweisungen. Diese ist zwar unvollständig,[93] sie sorgt jedoch dafür, dass die Kommunen die steuerlichen Folgen des Strukturwandels nicht allein tragen müssen. Damit wird nochmals klar, welche Bedeutung ein gut ausgewogenes Schlüsselzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich im Rahmen des Strukturwandels hat. Die automatische und regelgebundene Kompensation von Steuerminder- und -mehreinnahmen können andere Finanzierungsinstrumente, wie Investitionshilfen oder Zweckzuweisungen nicht leisten.

Hebesatzrecht und Gewerbesteuer

Ein bedeutendes finanzwirtschaftliches Instrument der kommunalen Ebene besteht in der Nutzung des Hebesatzrechts, welches bei den Realsteuern zum Einsatz kommt. Neben der allgemeinen Realsteuergarantie ist auch die Erhebung eines individuellen Hebesatzes durch Art. 106 Abs. 6 GG grundgesetzlich geschützt. Die Berechnung des durch den Steuerpflichtigen zu zahlenden Steuerbetrags erfolgt zunächst bundesweit nach den einheitlichen Regelungen des Gewerbesteuergesetzes bzw. Grundsteuergesetzes. Der berechnete Steuermessbetrag wird dann mit dem Hebesatz der Gemeinde für die jeweilige Steuer multipliziert und somit die Zahllast bestimmt. Jede Gemeinde entscheidet dabei autonom im Rahmen der Haushaltssatzung über die Höhe des anzuwendenden Hebesatzes. Neben den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung des § 73 SächsGemO bzw. § 75 GO-BB sind kommunalpolitische Kriterien bei der Wahl des „richtigen“ Hebesatzes zu beachten. Um einen ausufernden Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden und die Entstehung so genannter Steueroasen zu verhindern, gilt für die Gewerbesteuer gemäß § 16 Abs. 4 GewStG seit 2004 ein Mindesthebesatz von 200 %.

Die Belastungen der Unternehmen durch die Realsteuern können durchaus relevante Entscheidungskriterien für Unternehmensansiedlungen oder -erweiterungen darstellen. Sie stellen damit einen wichtigen Standortfaktor für eine einzelne Gemeinde, aber auch für ganze Regionen dar. Sind die Hebesätze niedrig, können damit Unternehmen angelockt bzw. Unter-

---

92 Dieser bezieht die örtlichen Gewerbesteueraufkommen der vergangenen sechs verfügbaren Jahre, die Summe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der letzten drei verfügbaren Jahre sowie den Anteil an den sozialversicherungspflichtigen Entgelten am Arbeitsort der letzten verfügbaren drei Jahre ein. Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 163.

93 Es bleiben effektive Selbstbehalte, die von den konkreten Parametersetzungen im kommunalen Finanzausgleich abhängen.

nehmenserweiterungen in der Gemeinde attraktiver gemacht werden. Bei sehr hohen Hebesätzen besteht dagegen ein Anreiz für Unternehmen, Neuansiedlungen und Erweiterungen nicht schwerpunktmäßig in Kommunen vorzunehmen, in denen sie größere Teile ihrer Erträge als Gewerbesteuer abführen müssen. Diese räumliche Ausweichreaktion ist v. a. dann hoch, wenn viele andere Gemeinden über vergleichbare Standortfaktoren verfügen (Zugang zu Arbeitskräften, Verkehrsanbindung, Absatzmärkte) und die Unternehmen damit ohne eine wesentliche Einschränkung ihrer gewerblichen Tätigkeit eine örtliche Verlagerung betreiben können. Vereinfacht ausgedrückt wirken sich niedrige Hebesätze positiv auf die Standortattraktivität einer Kommune aus, während höhere Hebesätze eine ohnehin schwache Position im Standortwettbewerb zusätzlich verstärken können.[94] Daher sollten eventuelle Anreize zu räumlichen Ausweichreaktionen in die Überlegungen zur Hebesatzpolitik eingehen, insbesondere wenn die Hebesatzdifferenzen zu benachbarten Gemeinden hoch sind.

Abbildung 27: Hebesätze für die Gewerbesteuer 2018 im bundesweiten Vergleich (Kartendarstellung)

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019a).

Als geeignetes finanzwirtschaftliches Instrument der Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz bietet sich die Gewerbesteuer v. a. wegen des zuvor beschriebenen Hebesatzrechts an. Gleiches trifft auf die Grundsteuer zu, die jedoch eine geringere quantitative Bedeutung besitzt. Die Gewerbesteuer spielt insbesondere an der Landesgrenze zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Land Brandenburg eine wichtige Rolle, da hier zum Teil erhebliche Unterschiede in den Hebesätzen vorzufinden sind (Abbildung 27): So weisen die Kommunen Brandenburgs mit im Durchschnitt 319 % die niedrigsten durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesätze bundesweit auf, während die sächsischen Kommunen einen Wert i. H. v. 422 % verzeichnen, der auch bundesweit überdurchschnittlich ist (Abbildung 28). Dies weist auf eine Konkurrenzsituation im Standortwettbewerb zwischen den brandenburgischen und sächsischen Kommunen hin, die speziell an der Landesgrenze deutlich hervortritt.

[94] Für die Rolle der Gewerbesteuer im kommunalen Standortwettbewerb vgl. Hesse (2019), S. 314–322.

Abbildung 28: Hebesätze für die Gewerbesteuer 2018 im bundesweiten Vergleich (nach Landkreisen der Wirtschaftsregion Lausitz unterteilt)

Die Durchschnitte sind jeweils aufkommensgewichet.
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Bundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen (2019).

Einen spezifischen Vergleich der Städte und Gemeinden in der Wirtschaftsregion Lausitz mit den übrigen Teilgruppen ermöglicht Abbildung 28. Die Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz weisen mit 318 % einen fast ebenso niedrigen Durchschnitt wie die brandenburgischen Kommunen insgesamt auf und liegen damit weit unter dem sächsischen Durchschnitt. Innerhalb der Wirtschaftsregion ist auf der einen Seite der Landkreis Dahme-Spreewald zu nennen, der mit einem durchschnittlichen Hebesatz i. H. v. nur 256 % den mit Abstand geringsten Wert innerhalb der Wirtschaftsregion Lausitz verzeichnet. Auf der anderen Seite des Spektrums liegen in den Landkreisen Bautzen und Görlitz (391 % bzw. 413 %) die Hebesätze über dem Bundesdurchschnitt und – für den kleinräumigen Steuerwettbewerb noch wichtiger – deutlich höher als in den brandenburgischen Nachbarkreisen Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße. Die kernbetroffenen Gemeinden verzeichnen mit durchschnittlich 378 % ein Niveau, das in etwa dem ostdeutschen Durchschnitt entspricht. Das Gefälle zwischen manchen Nachbargemeinden an der Landesgrenze zwischen Sachsen und Brandenburg beläuft sich teilweise auf bis zu 100 Prozentpunkte, woraus eine um bis zu 25 % geringere Gewerbesteuerbelastung für dort angesiedelte Unternehmen resultiert.[95] Selbst ein in vielen Teilbereichen der Landesgrenze vorfindbares Hebesatzgefälle von 50 Punkten bedeutet aus unternehmerischer Sicht eine um 12,5 % niedrigere Gewerbesteuerbelastung.

Die vergleichsweise hohen Hebesätze sind vorrangig eine Herausforderung der sächsischen Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz im Strukturwandel. Bereits seit den 1990er Jahren liegen die Hebesätze der Gewerbesteuer der Kommunen in Sachsen deutlich höher als in den übrigen ostdeutschen Kommunen. Aber auch im Raum Cottbus sind die Hebesätze einiger Gemeinden relativ hoch. Wie beschrieben wurde, ist dies insbesondere bei Neuansiedlungen eine Herausforderung, da neue Unternehmen ihre Standortentscheidung flexibler auf die Rahmenbedingungen anpassen können.

[95] Bei einem Hebesatz von 400 Punkten liegt die tarifliche Belastung (ohne Freibeträge) bei 14 % der Bemessungsgrundlage, bei 300 Punkten sind es nur 10,5 %.

Was hindert also die Kommunen in der Lausitz daran, ihre Hebesätze zu senken und damit ihre Standortattraktivität für Unternehmensansiedlungen zu erhöhen? Es sind selbstverständlich die Einnahmenverluste, die die Gemeinden zu erleiden hätten. Diese müssen bei einer Hebesatzsenkung in vollem Umfang, ohne auch nur eine anteilige Kompensation aus der gemeindlichen Kasse getragen werden. Dies hängt damit zusammen, dass im Falle einer Hebesatzanpassung die Schlüsselzuweisungen, welche die Steuerkraftdifferenzen ausgleichen, nicht angepasst werden. Auch die Verpflichtungen der Gemeinden zur Zahlung der Kreisumlage würden unverändert bleiben. Hintergrund sind die sog. Nivellierungshebesätze, die die individuelle Hebesatzpolitik vollständig neutralisieren.[96]

Um negative Anreizeffekte zu verhindern, wird die Steuerkraft der kommunalen Realsteuern nicht auf Basis der tatsächlichen Hebesätze der Kommunen, sondern auf Basis genormter, sogenannter Nivellierungshebesätze, berechnet. Dies geschieht vor dem Hintergrund, Kommunen den Anreiz zu geben, ihr Steuerpotenzial bei den Realsteuern optimal auszuschöpfen. Anderenfalls könnten Kommunen zu strategischem Verhalten verleitet werden und ihre Hebesätze reduzieren, um so höhere Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich zulasten der übrigen Städte und Gemeinden zu erhalten. Ein stetiger Steuerwettbewerb „nach unten“ wäre die Folge, mit einer destruktiven Wirkung auf die gemeindliche Steuerbasis. Durch die Nivellierung in Form der Ansetzung eines einheitlichen Hebesatzes für alle Gemeinden spielt die Wahl des gemeindeindividuellen Hebesatzes hingegen **keine** Rolle bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl.[97]

Die mittels Nivellierungshebesatz berechnete Steuerkraft weicht umso mehr von den tatsächlichen Ist-Steuereinnahmen einer jeden Gemeinde ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem Nivellierungshebesatz ist. Für Städte und Gemeinden, deren Hebesatz über dem Nivellierungshebesatz liegt, wird die Steuerkraft mit dem geringeren *fiktiven Hebesatz* berechnet. Dies führt für die Kommune zu einem *fiktiven Steueraufkommen (= Steuerkraft)*, das geringer als das tatsächliche Steueraufkommen ist. Daraus resultieren auch eine geringere Steuerkraftmesszahl und höhere Schlüsselzuweisungen (= „Bonus“) als in einem System ohne Nivellierungshebesätze. Vice versa verhält es sich mit Städten und Gemeinden, die einen Hebesatz haben, der geringer ist als der Nivellierungshebesatz. Hier wird eine *fiktive Steuerkraft* berechnet, die höher ist als die tatsächlich Vorliegende, was zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt (= „Malus“). In Bezug auf Sachsen ist hierbei relevant, dass der nach Anwendung der Abrundungsregel errechnete Nivellierungshebesatz der Gewerbesteuer seit 2019 gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 2 SächsFAG auf ein Maximum i. H. v. 390 % begrenzt ist. Das Ziel besteht hierbei darin, *„die Anstrengungen der Gemeinden bei der Bereitstellung gewerbenaher Infrastruktur noch stärker [zu würdigen]“*.[98]

Da keine direkte Kompensation der Einnahmenausfälle infolge einer Hebesatzsenkung erfolgt, muss sich eine Gemeinde eine Senkung ihrer Hebesätze sprichwörtlich „leisten können“ und aus anderen Einnahmenquellen bzw. einer Senkung der Ausgaben gegenfinanzieren. Die Hoffnung besteht gleichwohl darin, dass sich angesichts der gesteigerten Standortattraktivität mehr Unternehmen ansiedeln bzw. bestehende Unternehmen Erweiterungen vornehmen und der Standort letztlich ein höheres Steueraufkommen generieren kann als vorher. Die empirischen Ergebnisse zu dieser These fallen gemischt aus.[99] Einzelbeispiele haben in der Vergangenheit gezeigt, dass diese Taktik erfolgreich sein kann (prominent: Eschborn bei Frankfurt

96 Zum System der Nivellierungshebesätze ausführlich vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 71–76.

97 Für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl wird zunächst das örtliche Ist-Aufkommen durch den örtlichen Hebesatz geteilt. Das Ergebnis ist der Grundbetrag. Dieser wird in einem zweiten Schritt mit dem Nivellierungshebesatz multipliziert.

98 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019), S. 72.

99 Vgl. mit weiteren Nachweisen Hesse (2019), S. 314–322.

am Main und Monheim zwischen Köln und Düsseldorf). Auch der wirtschaftliche Erfolg Schönefelds kann sicherlich zu einem nicht unwesentlichen Teil auf die Hebesatzgestaltung zurückgeführt werden. Größer angelegte Untersuchungen weisen eher auf Teilerfolge hin. Die Hebesätze können Veränderungen in der unternehmerischen Aktivität nur zum Teil beeinflussen. Eine vertiefte Untersuchung für die sächsischen Kommunen im Zeitraum 2000 bis 2014 wies darauf hin, dass kurz- bis mittelfristig rund 70 bis 80 % der Aufkommenseffekte durch die Ausweichreaktionen der Unternehmen kompensiert werden (Zeithorizont: 6 Jahre).[100] In der längeren Frist hatten die Hebesatzänderungen jedoch keine signifikanten Auswirkungen auf die gewerbliche Aktivität der Gemeinden (15 Jahre). Die strukturellen Standortfaktoren setzen sich demnach in der langen Frist durch, während die Hebesatzpolitik zusätzliche mittelfristige Impulse setzen kann. Für den Strukturwandelprozess bedeutet dies, dass eine Senkung der Hebesätze eine (ggf. befristete) Möglichkeit sein kann, die Anpassungsprozesse zu beschleunigen.

Letztlich ist es nicht ganz richtig, dass keine Kompensation der kommunalen Mindereinnahmen bei einer Hebesatzsenkung erfolgt. Durch die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs passt sich der Mechanismus an die gesunkenen Steuereinnahmen der Gemeinden an. Dies betrifft v. a. die vertikale Komponente des kommunalen Finanzausgleichs, d. h. die Gesamtausstattung der kommunalen Ebene durch das Land. Sowohl in Sachsen (über den sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz) als auch in Brandenburg (mittels des sog. Symmetrieverfahrens) wird die Dotation der Finanzausgleichsmasse unter Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen bestimmt.[101] Vereinfacht ausgedrückt finanziert der Freistaat Sachsen eine Senkung der kommunalen Hebesätze zu rund 63 % mit.[102] In Brandenburg werden Einnahmenverluste bei den Realsteuern über den Symmetriekoeffizienten rechnerisch zu rund 55 % durch die Landesseite kompensiert.[103] Die Kompensation erfolgt jedoch auf der Makroebene (Gemeindegesamtheit) und nicht auf Mikroebene (einzelne Gemeinde) und ist zudem zeitverzögert. Für die Entscheidung einer Gemeinde ist die mögliche Kompensation demnach ohne Belang. Bei einem koordinierten Vorgehen vieler Gemeinden kann sie zum Tragen kommen, der Ausgleich erfolgt jedoch immer unvollständig. Den Kommunen bleibt stets ein eigener Anteil an den Aufkommensverlusten.

In Tabelle 3 sind die Mindereinnahmen dargestellt, die in den Gemeinden der sächsischen Lausitz auftreten würden, falls eine Absenkung der Hebesätze der Gewerbesteuer erfolgt. Im oberen Teil der Tabelle ist eine Variante dargestellt, in der die Hebesätze auf das durchschnittliche Niveau der ostdeutschen Kommunen *ohne* Sachsen absinken würden. Der durchschnittliche Hebesatz (aufkommensgewichtet) würde in dieser Variante um 53 Punkte auf 347 Punkte zurückgehen. Für eine präzise Modellierung ist jedoch entscheidend, dass die Hebesätze sich nach Größenklassen sehr unterscheiden. Größere Gemeinden können höhere Hebesätze aufrufen als kleinere. Die Struktur der Gemeindegrößen spielt demnach eine Rolle in der Hebesatzpolitik. Daher werden die Effekte für insgesamt sieben Gemeindegrößenklassen berechnet und erst in einem letzten Schritt summiert. Damit werden die Unterschiede zwischen der sächsischen und brandenburgischen Lausitz hinsichtlich der Einwohnerstrukturen berücksichtigt. In der Variante A würden die Mindereinnahmen bei rund 18,2 Mio. Euro liegen, wenn die Absenkung sämtliche Gemeinden in den Landkreisen Bautzen und Görlitz umfassen würde. Bezogen auf die kernbetroffenen Gemeinden lägen die Mindereinnahmen bei rund 1,6 Mio. Euro. Im unteren Teil der Tabelle sind die Effekte einer Variante B dargestellt, in der die sächsischen Hebesätze der Gewerbesteuer auf die jeweils korrespondierenden Niveaus der brandenburgischen Gemeinden abgesenkt würden. Im Durchschnitt (aufkommensgewichtet)

100 Vgl. Hesse (2019), S. 439–444.

101 Zu den Dotationsverfahren vgl. ausführlich Lenk/Hesse/Starke et al. (2017), S. 132-195 sowie Lenk/Starke/Hesse (2019), S. 331-339.

102 Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 66 f.

103 Eigene Berechnungen auf Basis der gültigen Regelungen zum Symmetrieverfahren.

würde hier die Senkung fast 80 Punkte auf 319 Punkte betragen. In der Variante B würden die Mindereinnahmen bei rund 37,2 Mio. Euro liegen, wenn die Absenkung sämtliche sächsische Lausitzgemeinden umfassen würde. Bezogen auf die kernbetroffenen Gemeinden lägen die Mindereinnahmen bei rund 2,9 Mio. Euro.

Tabelle 3: Einnahmeneffekte bei einer Absenkung der Hebesätze der Gewerbesteuer

	derzeitige Hebesätze (2018)	Referenz-Hebesätze	gesamte sächsische Lausitz	kernbetroffene Gemeinden
	Punkte	Punkte	Mio. Euro	Mio. Euro
Variante A: Anpassung auf ungewichteten Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer ohne Sachsen				
unter 1.000	380	337	-0,112	-0,025
1.000 bis unter 3.000	398	348	-2,709	-0,218
3.000 bis unter 5.000	388	343	-3,890	-0,069
5.000 bis unter 10.000	388	335	-4,976	-0,409
10.000 bis unter 20.000	393	340	-4,406	-0,397
20.000 bis unter 50.000	408	389	-1,580	-0,451
über 50.000	450	437	-0,550	0,000
kreisangehörige Gemeinden zusammen	**400**	**347**	**-18,224**	**-1,570**
Variante B: Anpassung auf das Niveau der Hebesätze in Brandenburg				
unter 1.000	380	316	-0,167	-0,034
1.000 bis unter 3.000	398	320	-4,180	-0,344
3.000 bis unter 5.000	388	292	-8,297	-0,144
5.000 bis unter 10.000	388	325	-5,908	-0,491
10.000 bis unter 20.000	393	263	-10,771	-0,948
20.000 bis unter 50.000	408	358	-4,003	-0,967
über 50.000	450	358*	-3,895	0,000
kreisangehörige Gemeinden zusammen	**400**	**319**	**-37,222**	**-2,928**

* als fester Wert gesetzt, da in BB keine kreisangehörigen Gemeinden in dieser Größenklasse existieren
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt, Datenstand: 2018.

Die Modellrechnung illustriert, welche Beträge kompensiert werden müssten, wenn der Strukturwandel durch eine (wenn auch temporäre) Absenkung der Hebesätze begleitet werden sollte. Es wird jedoch ebenfalls klar, dass die Unterstützung der kernbetroffenen Gemeinden bei der Kompensation ihrer Einnahmenausfälle sehr übersichtliche Dimensionen hat, die im Rahmen der Strukturwandelpolitik durchaus gegenüber den möglichen Chancen von Neu- und Erweiterungsansiedlungen zukunftsgerichteter Unternehmen abgewogen werden sollten.

„Kleine Steuern“ und Gebühren

Die Möglichkeit zur Erhebung örtlicher Verbrauchs- und Aufwandsteuern durch die Gemeinden basiert auf der grundgesetzlichen Regelung, dass die Länder die diesbezügliche Gesetzgebungshoheit haben, wenn sie nicht gleichartig zu bundesgesetzlich geregelten Steuern sind.[104] Im Landesrecht ist das kommunale Steuerfindungsrecht in der Regel in den Kommunalabgabengesetzen geregelt. Welche Steuern dies im Detail sind, kann von Gemeinde zu Gemeinde und von Jahr zu Jahr variieren. Zu den bedeutendsten Vertretern zählen als Aufwandsteuern die Vergnügungssteuer (v. a. für Spielautomaten), die Hundesteuer, die Zweitwohnungssteuer oder die in der jüngeren Vergangenheit an Popularität gewinnenden Übernachtungssteuern. Verbrauchsteuern (z. B. Getränkesteuern) spielen dagegen in der kommunalen Praxis kaum eine Rolle. Das Aufkommen der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern ist in der Summe

[104] Art. 105 Abs. 2a GG. Zum Thema Steuerfindungsrecht und Umsetzung lokaler Steuern vgl. Zimmermann (2016), S. 180–183.

zwar wenig ergiebig, allerdings kann seit einigen Jahren ein Bedeutungszuwachs beobachtet werden.[105]

Für einzelne Gemeinden können die *kleinen* Steuern durchaus eine große Bedeutung haben und ein wichtiges Lenkungsinstrument vor Ort sein. Lokale Verbrauchssteuern beziehen sich auf Tätigkeiten, die kommunale Ausgaben induzieren (Haltung von Hunden) oder ggf. unerwünschtes Verhalten darstellen (Betrieb von Spielautomaten). Lokale Aufwandsteuern beziehen sich dagegen auf eine herausgehobene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahler. Auch bei möglicherweise nur geringen Aufkommenswirkungen können sie eine symbolische Wirkung entfalten. Ausweicheffekte sind demgegenüber kaum zu erwarten. Die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern haben zudem den entscheidenden Vorteil, dass ihr Aufkommen nicht in die individuelle Steuerkraft im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs eingerechnet wird und das Aufkommen daher weder die Schlüsselzuweisungen schmälert noch wirksam für die Kreisumlage ist.[106] Mehreinnahmen, die aus diesen Steuern generiert werden, verbleiben in voller Höhe in der kommunalen Kasse. Damit sind Steuererhöhungen bei den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern im Zusammenhang mit dem Strukturwandel attraktiv, um Finanzmittel für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben zu generieren. Als begleitendes Instrument im Strukturwandel können die kleinen Steuern also durchaus einen Beitrag erbringen. Als alleiniges Instrument ist ihre Wirkmächtigkeit allerdings begrenzt.

Viele nutzerfinanzierte kommunale Aufgaben werden in den Kernhaushalten erledigt und generieren Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und ähnlichen Leistungsentgelten. Im Jahr 2018 repräsentierten sie in Sachsen rund 6 % der kommunalen Gesamteinnahmen, in Brandenburg waren es sogar 9 %. Sind sie durch die einzelgemeindliche Politik gut steuerbar. Die Höhe der Gebühren ist von der einzelnen Gemeinde durch eine Satzung zu regeln. Unzulässig ist es, *keine* Gebühren zu erheben, da die Gemeinde aufgrund des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Haushaltsführung angehalten ist, sämtliche zur Verfügung stehenden Einnahmenquellen auch zu nutzen.[107] Neben dem Kostendeckungsprinzip gilt für die Gebührenerhebung das Äquivalenzprinzip (Nexus von kommunaler Leistung und finanzieller Gegenleistung) sowie das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Neben reinen Finanzierungszwecken für öffentliche Einrichtungen können mit der Erhebung von Gebühren auch Lenkungszwecke verfolgt werden. Diese können Gebührenermäßigungen, -befreiungen und -staffelungen rechtfertigen. Finanzpolitisch haben Gebühren damit einen anderen Charakter als Steuereinnahmen: Sie gehen nicht in den Steuerverbund des kommunalen Finanzausgleichs ein und bleiben auch bei der Kreisumlage außer Betracht. Durch Gebührenerhöhungen generierte Mehreinnahmen verbleiben daher in voller Höhe in der kommunalen Kasse und decken die korrespondierenden Ausgaben der Aufgabenerfüllung. Unterdurchschnittliche Einnahmenniveaus werden gleichsam nicht regelgebunden durch Landeszuweisungen kompensiert.[108]

Finanzierungslücken in Gebührenhaushalten müssen durch andere Finanzmittel, v. a. durch Allgemeine Deckungsmittel, geschlossen werden, sodass eine Einbindung der Gebührenhaushalte in den Prozess des Strukturwandels naheliegend ist. Einerseits können niedrige Gebühren, wo eine Unterdeckung zulässig ist, ein positiver Standortfaktor sein. Andererseits sind Mehreinnahmen aus Gebühren nutzbar, um die Qualität der Leistungen zu verbessern oder zusätzliche freiwillige Aufgaben zu tätigen. Das Kostendeckungsgebot enthält allerdings in der Regel ein Kostenüberdeckungsverbot, sodass dem Mehreinnahmenpotenzial auch

105 Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2019), S. 71–73.
106 Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 70.
107 Die Einnahmenbeschaffungsgrundsätze in den Gemeindeordnungen der Länder sehen zudem üblicherweise eine prioritäre Nutzung gegenüber Steuereinnahmen und der Kreditaufnahme vor (z. B. § 73 Abs. 2 SächsGemO). Vgl. Schwarting (2016), S. 116 f.
108 Zu den Einzelheiten der Gebührenfinanzierung auf kommunaler Ebene vgl. Lenk/Hesse (2015), S. 5–21.

Grenzen gesetzt sind. Auf der Gegenseite sind ungedeckte Gebührenhaushalte auch eine Quelle von Haushaltsschieflagen. Gebühreneinnahmen werden v. a. in den Bereichen der Ver- und Entsorgungsleistungen generiert, sofern diese nicht organisatorisch ausgelagert sind. Des Weiteren werden Ausgaben der Friedhöfe, im Kultur- (Bibliotheken, Theater) und Sportbereich, im Bereich der Kindertageseinrichtungen, sowie im Rettungsdienst und der Straßenreinigung anteilig durch Gebühren finanziert. Der effektive Kostendeckungsgrad schwankt dabei ganz erheblich zwischen den Aufgabenbereichen. Während für die Ver- und Entsorgungsleistungen eine vollständige Kostendeckung typisch ist, sind in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Ordnung (u. a. Melde- und Passwesen, Kfz-Zulassung, Brandschutz, Rettungsdienst), Straßenreinigung sowie im sonstigen Bildungswesen (Volkshochschulen) Kostendeckungsgrade von etwa einem Drittel typisch.[109] Die fiskalisch besonders bedeutsamen Elternbeiträge für Kinderbetreuungsleistungen weisen regelmäßig eine Kostendeckung von weniger als 25 % auf und sind oft auf eine Höchstgrenze zwischen 20 % und 30 % der Betriebskosten begrenzt.[110]

Der Zielkonflikt aus einer effizienten Bereitstellung von öffentlichen Leistungen (Kostendeckung), einem vereinfachten Zugang zu den gebührenfinanzierten Leistungen (Unterdeckung) und der allgemeinen Wahrnehmung als Standortfaktor lässt sich kaum an ökonomischen Kriterien festmachen. Die Abwägung obliegt der individuellen kommunalpolitischen Entscheidung. Angesichts der Verschiedenartigkeit der Gebührenhaushalte kann kaum ein allgemeingültiges Rezept für deren Einbindung in den Prozess des Strukturwandels formuliert werden.

Freiwillige Aufgaben und interkommunale Kooperationen

Die bisherigen Ausführungen konzentrierten sich auf einnahmenseitige Instrumente der Kommunen. Auf der Ausgabenseite soll auf zwei Aspekte eingegangen werden: Die Erfüllung freiwilliger Aufgaben und die Möglichkeiten interkommunaler Kooperationen. Wie bereits oben ausgeführt wurde, spielen die freiwilligen Aufgaben der Kommunen eine bedeutende Rolle für die Attraktivität des Standorts und können sowohl als weiche als auch partiell als harte Standortfaktoren interpretiert werden. Erfüllen die Kommunen freiwillige Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sportförderung und in touristischen Aufgaben, so wirkt sich dies auf die Wahrnehmung der Attraktivität der gesamten Region aus und kann als weicher Standortfaktor interpretiert werden. Für die Diversifizierung der bestehenden Wirtschaftsstruktur, die essenziell für einen erfolgreichen Strukturwandel in der Wirtschaftsregion Lausitz ist, sind Ausgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung, die auch zum Kanon der freiwilligen Aufgaben zählen, dagegen ein harter Standortfaktor. Ebenso verhält es sich für touristische (und kulturelle) Ausgaben aus den freiwilligen Bereichen, wenn Teile der Region verstärkt zur touristischen Destination entwickelt werden sollen. Diese Transition der Privatwirtschaft erfordert ergänzende Ausgaben der Kommunen in den angesprochenen freiwilligen Bereichen, die dann ebenfalls als harter Standortfaktor interpretiert werden können. Eine Erhöhung des Umfangs der freiwilligen Aufgabenerfüllung ist demnach im Zuge des Strukturwandels sehr positiv zu bewerten und nach Möglichkeit zu fördern.

Für einen erfolgreichen Strukturwandel dürften auch interkommunale Kooperationen eine wichtige Rolle spielen. Dies könnte vorrangig mit dem Ziel verfolgt werden, um bei vergleichbarem Leistungsniveau Kosten zu sparen und die frei gewordenen Mittel in die Erfüllung freiwilliger Aufgaben zu stecken. Ein zweites Ziel, das im Zuge des Strukturwandels bedeutsam ist, liegt in der Absicherung tragfähiger Verwaltungsstrukturen und in einem effizienten Abruf der bereitgestellten Fördermittel. So könnte eine abgestimmte Planung und Entwicklung, eine

109 Vgl. Lenk/Hesse (2015), S. 13 f.
110 Vgl. Lenk/Hesse/Kratzmann (2017), S. 177 f.

stärkere Verhandlungsmacht an Beschaffungsmärkten und erweiterte raumplanerische Möglichkeiten genutzt werden. Insbesondere kleine Gemeinden mit weniger als 3.000 oder 5.000 Einwohnern können im Allgemeinen Optimierungspotenziale durch kooperatives Handeln erwarten.[111] Verwaltungskooperationen lassen sich im Rahmen der Gesetze vielgestaltig umsetzen, v. a. für Leistungen, die fremdbezogen werden oder einfach standardisierbar sind, wie Abrechnungsleistungen, Fuhrpark, Callcenter, Bürgerservice, Fortbildung, Gebäude- und Immobilienmanagement oder das Beschaffungswesen. Solche sog. *Shared Services* sind insbesondere dann naheliegend, wenn die Kommunen klein sind und weiter Einwohner verlieren, um die vorhandene oder bereitzustellende Infrastruktur besser auszulasten. In *Shared Service Centern* können Verwaltungsprozesse und Dienstleistungen über mehrere Organisationseinheiten hinweg gebündelt und damit die Aktionsfähigkeit der Verwaltung erhalten werden.[112] Mehrere Studien konnten bereits die Vorteile zeigen, wonach Größen- und Spezialisierungsvorteile nebeneinander realisiert werden können.[113] Der Vorteil dieser *Shared Services* liegt darin, dass sie für die Bürger oft keinen sichtbaren Dienstleistungen erbringen und damit ein *unsichtbares* Substitut zu einer gemeindlichen Fusion darstellen.[114] Auch weitergehende Kooperationen versprechen Synergieeffekte, etwa im Bereich der Wirtschafts- und Tourismusförderung, wo die Wirkungsbereiche ohnehin über die gemeindlichen Grenzen hinausgehen. Zweckverbände stellen die geschichtlich älteste und verbreitetste Form der Kooperation dar, sodass die Gemeinden auf diesem Gebiet keinesfalls Neuland betreten. Obwohl vielfach Offenheit gegenüber interkommunaler Kooperation zur Konsolidierung besteht, sind die Potenziale vielfach noch ungenutzt. Beobachter bewerten, dass dies eher ein Umsetzungs- als ein Erkenntnisproblem sei und daher die Potenziale mittels klarer Strukturierung der entsprechenden Prozesse und Zuständigkeiten gehoben werden können.[115] Mit Blick auf den Strukturwandel bieten sich interkommunale Kooperationen konkret in folgenden Bereichen an:

- Shared Service Center („unsichtbare“ Bereiche des Verwaltungshandelns) mit dem Ziel der effizienten Erfüllung von Pflichtaufgaben und dem Aufbau von Kapazitäten für freiwillige Aufgaben.
- Gemeinsame Fördermittelbeantragung mit dem Ziel einer besseren Koordination der geförderten Maßnahmen sowie eines Wissensaustauschs über die Prozesse der Antragstellung, Durchführung und Abrechnung.
- Gemeinsame Entwicklung weicher Standortfaktoren, v. a. in den Bereichen der touristischen und kulturellen Entwicklung oder der Öffentlichkeitsarbeit.
- Gemeinsame Entwicklung und gemeinsamer Betrieb von Gewerbegebieten mit Regelungen zur Aufteilung der Kosten und der Erträge aus der Gewerbesteuer. Damit werden einerseits Entwicklungs- und Erschließungskosten verteilt, was eine höhere Qualität und Flexibilität der Standorte ermöglicht. Weiterhin können wohnortnahe Arbeitsplätze geschaffen werden, die auch leichter für den privaten und öffentlichen Verkehr zu erschließen sind. Nicht zuletzt wird der Flächenverbrauch verringert.[116]

---

111 Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein berechnete in einer Studie, dass die anzustrebende optimale Größe für eine Verwaltung nicht unter 9.000 Einwohnern liegen sollte. Vgl. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2003). Junkernheinrich berechnete die optimale Gemeindegröße für Rheinland-Pfalz in einem Bereich zwischen 10.700 und 13.000 Einwohnern, wobei aus Gründen der demografischen Entwicklungen Strukturen nicht unter 13.000 Einwohnern angestrebt werden sollten. Vgl. Junkernheinrich (2013), S. 255. Für einen Vergleich internationaler Studien mit unterschiedlichen Ergebnissen zu kommunalen Gebietsreformen vgl. Rösel (2016).

112 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2008), S. 13.

113 Vgl. Dinkhoff/Kerkhoff (2013).

114 Vgl. Brezki/Kenkel (2013), S. 7.

115 Vgl. Dinkhoff/Kerkhoff (2013).

116 Vgl. Hessischer Rechnungshof (2002), S. 180 f.

Teil C. Methodologische Betrachtung regionalökonomischer Effekte

C.1 Transitionsökonomik und Multi-Level-Governance im Mehrebenensystem

C.1.1 Multi-Level-Governance

Das Konzept der *Multi-Level-Governance* (MLG)[117] findet in der Betrachtung von Formen der Mehrebenenpolitk Anwendung. Hierbei werden sowohl die Außenpolitik als auch innerstaatliche Governancestrukturen, wie sie bspw. in einem vertikal gegliederten Bundesstaat vorliegen, betrachtet. Das Ziel besteht dabei darin, nicht nur die Mehrebenstruktur zu erfassen, sondern – abweichenden von der Föderalismus- und Verwaltungsforschung – auch die Interaktionsmuster zu betrachten.[118]

Das föderale Organisationsprinzip, welches die Herrschaftsgewalt auf mehrere Ebenen aufteilt, bildet die Grundlage für die vorliegende Betrachtung. Grund für die Aufteilung sind oftmals weniger die Abwägung zwischen Vor- und Nachteilen der Zentralisierung, als vielmehr historische Pfadabhängigkeiten.[119] Basierend auf den jeweiligen nationalen Gegebenheiten werden die bestehenden Politikverflechtungen des Mehrebensystems analysiert. Dabei kann es zu sog. *Überflechtungen* kommen, die zur Handlungsunfähigkeit des Mehrebenensystems führen können (Blockaden). Ursache hierfür können die schiere Komplexität des Mehrebenensystems sein oder bspw. die Anzahl an potenziellen Vetospielern. Auch eine Desintegration des politischen Systems ist möglich, sofern die Blockade innerhalb des bestehenden Mehrebenensystems nicht aufgelöst wird oder der institutionelle Rahmen reformiert werden.[120]

Einen weiteren wichtigen MLG-Ansatz zur Betrachtung innerstaatlicher Mehrebenensysteme stellt der politische Wettbewerb dar. So besteht in einem innerstaatlichen Mehrebenensystem häufig ein Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften. Bekannt ist der Standortwettbewerb, in dem Regionen um Unternehmen und Bürger konkurrieren. Diese suchen nach einem optimalen Standort und treffen ihre Entscheidung auf Grundlage der zu zahlenden Abgaben, bestehenden Regulierungen, sowie den angebotenen öffentlichen Leistungen.[121] Somit unterliegen die Erbringung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis, also freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, sowie die Einnahmen aus den Realsteuern, Gebühren, Beiträgen und sonstigen kommunalen Abgaben dem interkommunalen Wettbewerb. Kommunale Gebietskörperschaften zielen somit auf einen Zuwachs an Unternehmen, Beschäftigten und Bürgern ab. Der sich dadurch bildende Wettbewerb soll zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung beitragen, indem öffentliche Leistungen effizienter bereitgestellt werden können. Kritisch hingegen kann die Gefahr der gegenseitigen Unterbietung beurteilt werden: Eine wechselseitige Unterbietung führt weniger zu einer effizienteren Leistungserbringung, als vielmehr zu einem dauerhaft absinkenden regionalen Steueraufkommen, welches allerdings zur Finanzierung der Aufgabenerbringung notwendig ist.

---

117 Einen Überblick zu Entstehung, Entwicklung und Kerndebatte der MLG bieten Bache/Bartle/Flinders (2016).
118 Benz (2007), S. 297.
119 Vgl. Benz (2007), S. 297-298.
120 Bekanntester Vertreter dieses Ansatzes ist SCHARPF, der die Zusammenarbeit von Gemeinschaftsaufgaben, bundesstaatliche Verhandlungssysteme sowie innerstaatliche Verteilungs- und Interaktionsprobleme im Bundesstaat betrachtet hat. Vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel et al. (1976); Scharpf (1985).
121 Vgl. Tiebout (1956).

Neben dem Standortwettbewerb kann auch ein Leistungswettbewerb im Mehrebenensystem stattfinden. So können innovative Ansätze Neuerungen zur Erbringung der bestehenden Aufgaben hervorbringen. Für die im Wettbewerb stehenden Gebietskörperschaften handelt es weniger um ein Nullsummenspiel, wie im Fall des Standortwettbewerbs, als vielmehr um einen stetigen Wechsel an Erbringungsformen. Hierbei können auch scheinbar abgehängte Gebietskörperschaften profitieren, indem sie Neuerungen imitieren.[122]

Auf Grundlage des MLG-Konzeptes lässt sich die Einbettung der Region Lausitz in das Mehrebenensystem (vgl. Abschnitt A.3) vertiefen. Diese bilden den ersten konzeptionellen Rahmen für die vorliegende Studie, um im Weiteren Handlungsoptionen abzuleiten. Zudem wird im Folgenden auf den anstehenden Transitionsprozess eingegangen, der für die Entwicklung einer kohärenten Strategie für die Region Lausitz ebenfalls notwendig ist und somit den zweiten konzeptioneller Rahmen für die vorliegende Studie bildet.

C.1.2 Transitionsökonomik

Die Transitionsökonomie stellt eine Teildisziplin der Transitionsforschung dar. Gegenstand der *Transitionsforschung* ist die Untersuchung eines umfassenden Wandels. Im engeren Sinn wird der Begriff Transition im Kontext eines ganzheitlichen gesellschaftlichen Systemwandels verwendet. Die bisher häufigste Anwendung der Transitionsforschung erfolgte im Kontext der politischen sowie gesellschaftlichen Transformation der ehemaligen realsozialistischen Staaten.[123] Die komplexen Faktoren der Transition können nicht allein von der praktischen Regionalentwicklung oder -politik gehandhabt werden. Vielmehr sind die Faktoren zur Konstruktion einer theoriegeleiteten Transformation für die Strategiebildung notwendig, die anschließend durch die relevanten Akteure in konkrete Handlungen und Entscheidungen umgesetzt werden müssen.[124]

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Transformationsforschung setzt die *Transitionsökonomie* an, um einen ökonomischen Systemwechsel zu betrachten. Den klassischen Kern der Transitionsökonomie bildet der Transitionsprozess auf nationaler Ebene. Dieser kann von einer zentral geplanten Volkswirtschaft hin zu einer dezentralen Volkswirtschaft und vice versa erfolgen.[125] Darüber hinaus umfasst die Forschung der Transitionsökonomie auch Strukturbrüche von einzelnen Sektoren oder den Strukturwandel von Regionen. Folglich wird auch der systemimmanente ökonomische Wandel betrachtet. Allen Prozessen ist gemein, dass die Auswahl der ökonomischen Transitionsstrategien zwischen zwei Extrempolen – der Schocktherapie und dem Gradualismus – zur Auswahl stehen:[126]

1. Schocktherapie: Die wichtigsten ökonomischen Grundentscheidungen werden zum gleichen Zeitpunkt getroffen und durchgeführt. Ein Wandel könne nur gelingen, wenn dieser abrupt erfolge (sog. *Big Bang*). Andernfalls kann der Widerstand gegen die Reformen einen Wandel verhindern bzw. zum Abbruch zwingen.[127]

122 Vgl. Vanberg / Kerber (1994).
123 Dies drückt sich in zahlreichen Publikationen seit Beginn der 1990er aus. Vgl. Myant / Draholoupil (2011).
124 Vgl. Binas (2010a), S. 109.
125 Vgl. Turley / Luke (2011), S. 371.
126 Vgl. Turley / Luke (2011), S. 148-157; Habuda et al. (1996), S 8-13.
127 Als Beispiel für eine Schocktherapie wird die Einführung der marktwirtschaftlichen Ordnung am 2. Juli 1990 in der ehemaligen DDR genannt. Vgl. Jens (1993), S. 158-164.

2. Gradualismus: Die ökonomische Transformation erfolgt in einem mehrstufigen Prozess, der zeitlich gestreckt wird. Dabei kann ein *evolutionärer* Prozess sog. *Pfadabhängigkeiten* unterliegen, wodurch wirtschaftliche Kerne erhalten bleiben und der Wandel sozialverträglich ausgestaltet werden kann.[128]

Ökonomische Transitionsprozesse sind dabei in strukturschwachen Regionen so zu gestalten, dass das regionale Wirtschaftsgefüge erhalten bleibt, damit die Mindestvoraussetzungen für einen erfolgreichen Entwicklungsprozess bestehen bleiben.[129]

Die Braunkohlewirtschaft nimmt dabei in der Lausitz eine herausgehobene Rolle ein.[130] So sind der Anteil der Erwerbstätigen sowie die Bruttowertschöpfung im Braunkohlesektor in der Lausitz ein erheblicher wirtschaftlicher Stabilisator. Dies gilt auch im direkten Vergleich mit den anderen deutschen Braunkohlerevieren, wie dem Rheinischen oder dem Mitteldeutschen Revier.[131] Bedingt durch den bundesweit geplanten Ausstieg aus der Braunkohleverstromung steht daher aus Sicht der Region Lausitz ein exogen verursachter wirtschaftlicher Strukturwandel an. Der Ausstiegsprozess ist vom Bundesgesetzgeber initiiert und maßgeblich vorstrukturiert, sodass aus Sicht der Region Lausitz ein gradualistischer Strukturwandel bevorsteht.[132] Darauf basierend kann die kommunale Ebene ansetzen und selbst aktiv den anstehenden Strukturwandel begleiten[133] sowie innerhalb des bestehenden föderalen Mehrebenensystems aktiv werden.[134]

Um hierzu eine kohärente Strategie zu entwickeln, sieht die Transitionsforschung fünf Bausteine vor, die als theoretisches Grundgerüst für den inhaltlichen Aufbau der Delphi-Befragung[135] dienen, wie in Abbildung 29 dargestellt ist. Erstens sind eine Zustandsbeschreibung und eine Ursachenanalyse zu erstellen. Zweitens ist daraufhin ein Zielmodell zu konzipieren und zu priorisieren. Drittens werden typische Transformationsprobleme bzw. Hindernisse, welche dem angestrebten Transitionsprozess entgegenstehen, in der Delphi-Befragung eruiert. Viertens wird ein Umbaukonzept erarbeitet und fünftens die weitere Entwicklung prognostiziert, wodurch Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können. Durch den theoriegeleiteten Aufbau der Delphi-Befragung lässt sich nicht nur die Organisation des Delphi-Ansatzes begründen, sondern es wird überdies ein konsistenter Leitfaden erzeugt, welcher sich durch die Befragung als solcher zieht.

128 Als Beispiel für einen gradualistischen Wandel wird der mehrstufige Anpassungsprozess Ungarns zu Ende des Kalten Krieges genannt. Vgl. ebd.
129 Vgl. Binas (2010b), S. 40.
130 Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (2019), S. 51.
131 RWI (2019), S. 197-199.
132 Vgl. Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen.
133 Ergänzend zum Ausstieg aus der Braunkohleverstromung sind die wirtschaftsgeographische Lage und die demografische Entwicklung weitere wichtige Treiber des Strukturwandels in der Lausitz. Vgl. Berger et al. (2019), S. 9.
134 Siehe Kapitel A.3.
135 Zur Delphi-Befragung siehe Teil A und Teil A.

Abbildung 29: Bausteine der Transitionsökonomik und Delphi-Aufbau.

Quelle: Eigene Abbildung.

Um jedoch näher zu bestimmen, wie ein entsprechender Transitionsprozess ausgestaltet werden kann, wird im Folgenden zuerst auf die derzeitigen regionalökonomischen Gegebenheiten in der Lausitz näher eingegangen. Anschließend erfolgt im Sinne des gradualistischen Ansatzes eine Analyse hinsichtlich der Möglichkeiten, wie bedingt durch das Ende der Kohleverstromung auf den anstehenden Strukturwandel in der Lausitz aktiv Einfluss genommen werden kann. Hierzu wird insbesondere das Instrument der Strukturpolitik hervorgehoben und um Aspekte der Clusterpolitik und der Standortfaktoren ergänzt.

C.2 Regionalökonomische Raumstruktur

C.2.1 Strukturindikative Vorbetrachtungen

Aus regionalökonomischer Sicht weist die Region Lausitz eine sehr heterogene Struktur auf. Der Landkreis Dahme-Spreewald ist kaum durch die Braunkohleförderung geprägt und grenzt zugleich unmittelbar an den Metropolraum Berlin. Der Landkreis Bautzen ist im nordöstlichen Teil (ehem. Landkreis Kamenz) zwar stark durch den ehemaligen Braunkohleabbau geprägt, grenzt im Westen aber zugleich an den Ballungsraum Dresden. . Die Landkreise Elbe-Elster und Oberspreewald-Lausitz verfügen zwar nicht mehr über aktive Tagebaue oder Braunkohlekraftwerksstandorte, sind jedoch ebenfalls stark durch Bergbaufolgelandschaften geprägt. Der südliche Teil des Landkreises Görlitz (ehem. Landkreis Sächsischer Oberlausitzkreis) ist hingegen kaum durch den Braunkohleabbau geprägt, weist aber eine periphere Lage auf. Der Landkreis Spree-Neiße und der nördliche Teil des Landkreises Görlitz sowie die kreisfreie Stadt Cottbus bilden hingegen mit den aktiven Tagebauen und Braunkohlekraftwerksstandorten den Kern des Lausitzer Reviers und weisen erwartungsgemäß eine starke Kohleabhängigkeit auf. Die Westlausitz sowie die Städte Bautzen, Görlitz und Zittau bilden Wachstumskerne mit eigenen Entwicklungsdynamiken.[136] Die Wirtschaftsregion besitzt somit heterogene Strukturen, welche tendenziell Instabilität schaffen können. Um diese nachvollziehen zu kön-

[136] Vgl. Berger et al. (2019). S. 9.

nen wird in diesem Unterkapitel zunächst auf die vorhandene Verkehrsinfrastruktur in den Teilräumen sowie auf die Entwicklung der Erwerbstätigen sowie der Bruttowertschöpfung eingegangen.

Die *Verkehrsinfrastruktur* in der Lausitz ist weiterhin als ausbaufähig anzusehen, insbesondere die Verbindungsachse Görlitz-Bautzen-Hoyerswerda-Cottbus-Berlin gilt als Intensivierungsbedürftig.[137] In den ländlich geprägten Kernräumen abseits der Städte kann dieses Bild fortgezeichnet werden. Auch hier ergeben sich Intensivierungsbedarfe bezüglich der Pendlerverflechtungen. Neben der regionalen Verflechtung kann die lokale Konnektivität einen Überblick zur Ausgangssituation für Pendler bieten.

Wichtige Orientierungswerte sind dabei die Fahrtzeiten mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und den motorisierten Individualverkehr (MIV) zu den Zentralen Orten sowie die Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen des Nah- und Fernverkehrs.[138] Bezogen auf die Erreichbarkeit der Zentralen Orte wird seitens der Landesplanung Brandenburg nur für die Mittelzentren ein Orientierungswert von 30 bis 45 Minuten Fahrtzeit mit dem MIV angegeben, die Landesplanung Sachsen gibt für die Erreichbarkeit der Oberzentren eine Fahrtzeit von 45 Minuten mit dem MIV bzw. 90 Minuten mit dem ÖPNV und für die Mittelzentren von jeweils 45 Minuten an.[139] Vergleicht man für die Lausitz diese Orientierungswerte mit den entsprechenden Daten des Informationssystems „Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung“ (INKAR) des BBSR,[140] so werden diese Orientierungswerte zur Erreichbarkeit der Zentralen Orte mit dem MIV, speziell der Mittelzentren, flächendeckend erreicht. Bezogen auf den ÖPNV existieren keine entsprechenden, frei zugänglichen Daten. Hier kann jedoch behelfsweise auf die Erreichbarkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs (ÖV) zurückgegriffen werden, welche im INKAR verfügbar sind.

137 Vgl. Wirtschaftsregion Lausitz (2018), S. 21 und 24.

138 Damit sind Entfernungen zur nächsten ÖV-Haltestelle, Einzugsbereiche von ÖV-Haltestellen, Erreichbarkeit von Haltepunkten des Schienenfernverkehrs sowie von Autobahnen gemeint.

139 Vgl. Greving 2014 S. 46 ff.

140 Vgl. BBSR (2020), Indikator „Erreichbarkeit von Mittelzentren“

Abbildung 30: Erreichbarkeit Infrastruktur des Nah- (oben) und Fernverkehrs (unten)

Quelle: Eigene Darstellung.

Bezogen auf die Erreichbarkeit der Verkehrsinfrastruktur werden in Abbildung 30 vier verschiedene Karten illustriert:

- Wird auf die Erreichbarkeit der nächsten ÖV-Haltestelle[141] (obere linke Karte) abgestellt, so zeigt sich für die überwiegende Mehrheit der Gemeinden, dass die Nahversorgung des ÖPNV als gut eingestuft werden kann. Die grenznahen und nördlichen (brandenburgischen) Gemeinden der Lausitz sind hier jedoch deutlich schlechter versorgt.
- Dieses Bild zeigt sich ebenfalls bei dem Anteil der Bevölkerung je Gemeindeverband, welche im Radius von 1 km Luftlinie zum nächsten ÖV-Halt wohnt (Karte oben rechts)[142], wodurch sich deutliche Unterschiede bezogen auf die intraregionale Erreichbarkeit des ÖPNV ergeben.
- Die Anbindung an den Schienenfernverkehr (Karte unten links)[143] ist mit mindestens 45 Minuten Fahrtzeit mit dem MIV zum nächsten entsprechenden Haltepunkt hingegen besonders im südöstlichen Teil der Lausitz (Oberlausitz) sowie im Raum Hoyerswerda und Elsterwerda verhältnismäßig schlecht.
- Für die interregionale Erschließung relevanter ist ggf. die Erreichbarkeit der Autobahnen (Karte unten rechts)[144], hier sind erwartungsgemäß mit einer Fahrtzeit von mindestens 20 Minuten zur nächsten Anschlussstelle die räumlich von den Autobahnen

141 Indikator „Nahversorgung Haltestellen des ÖV Durchschnittsdistanz“: Einwohnergewichtete Luftliniendistanz zur nächsten Haltestelle des ÖV mit mind. 10 Abfahrten am Tag, vgl. BBSR (2020).

142 Indikator „Nahversorgung Haltestellen des ÖV Anteil der Bev. 1km Radius“: Anteil Einwohner mit max. 1000 m Luftliniendistanz zur nächsten Haltestelle des ÖV mit mind. 10 Abfahrten am Tag, vgl. BBSR (2020).

143 Indikator „Erreichbarkeit von IC/EC/ICE-Bahnhöfen“: Es handelt sich um den flächengewichteten Durchschnittswert der Pkw-Fahrtzeiten zum IC-, EC- oder ICE-Haltepunkt. Vgl. BBSR (2020).

144 Indikator „Erreichbarkeit Autobahnen“: Es handelt sich um den flächengewichteten Durchschnittswert der Pkw-Fahrtzeiten zur nächsten Bundesautobahnanschlussstelle.

abgelegenen Gemeinden schlechter gestellt. Jedoch betrifft dies gut die Hälfte der Gemeinden der Lausitz, besonders jene in peripheren und/oder grenznahen Räumen.

Es zeigen sich folglich sowohl bezogen auf die intraregionale Erschließung mit dem ÖPNV als auch die interregionale Anbindung der Lausitz deutliche Unterschiede innerhalb der Region, was sich auch negativ auf erforderliche Verflechtungen der unterschiedlichen Bereiche Wirtschaft, Bildung, Forschung etc. auswirkt.[145] Solche Verflechtungen können erst entstehen, wenn zugleich Arbeitsplätze vor Ort geschaffen werden, wodurch sich die Bruttowertschöpfung materialisieren kann. Durch eine räumliche Trennung von Wohn- und Arbeitsort kommt es zu Pendlerbewegungen. Deren Intensität hängt nicht nur von der Größe des zu betrachtenden Raumes ab, sondern auch von der Infrastruktur und dem Arbeitsplatzangebot in den entsprechenden Teilräumen. Die Region Lausitz ist traditionell durch ein geringes Arbeitsplatzangebot geprägt, was sich in den negativen Pendlersalden ausdrückt. Lediglich die kreisfreie Stadt Cottbus weist als einziger der sieben Teilräume einen positiven Pendlersaldo auf (mehr Einpendler als Auspendler)[146], was jedoch auch deren Funktion als Oberzentrum geschuldet ist. Daraus folgend stellt sich die Arbeitsplatzfrage, die durch die Analyse der Beschäftigungssituation beschrieben werden kann und andererseits eng damit verflochten ist, welche Bruttowertschöpfung in der Region erzeugt wird.[147]

Wie Abbildung 31 zeigt, steigt die Anzahl der *Erwerbstätigen* im Zeitverlauf in den meisten Landkreisen aufgrund der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung an (vgl. Kapitel B.1.1). Somit gelang der Region in den zurückliegenden Jahren ein kontinuierlicher Aufbau an Erwerbstätigen, was einer Trendwende im Vergleich zu den Jahren 2000 bis 2005 gleichkommt.[148] Regionstypische ist eine ausgeprägte Heterogenität in dieser Entwicklung feststellbar: Im Landkreis Dahme-Spreewald erfolgte ein im Vergleich zum Bundesdurchschnitt überdurchschnittliches Wachstum der Erwerbstätigen. Die Landkreise Bautzen und Oberspreewald-Lausitz entwickelten sich parallel zum Durchschnitt ihrer Länder, der Landkreis Görlitz wiederum leicht unterproportional. Die kreisfreie Stadt Cottbus sowie die Landkreise Elbe-Elster und Spree-Neiße zeigen hingegen negative Tendenzen. Die heterogene Entwicklung der Erwerbstätigen kann auch durch den Krugman-Spezialisierungsindex unterstützt werden. So verzeichnen insbesondere die Teilräume Cottbus, Dahme-Spreewald sowie Spree-Neiße eine von den restlichen Teilräumen abweichende und im Zeitverlauf zunehmende Spezialisierung, bezogen auf die Verteilung der Erwerbstätigen auf die unterschiedlichen Wirtschaftszweige.

145 Der Ausbau entsprechender Infrastrukturen bzw. die erforderlichen planerisch-strategischen Festsetzungen sind jedoch Gegenstrand der Raumordnung, nicht der Regionalökonomie im Sinne der vorliegenden Untersuchung. Besonders das raumstrukturelle Leitbild und die entsprechenden strategischen Festsetzungen erfolgen im Rahmen der Landes- und Regionalplanung, und hier besonders im Rahmen des punkt-axialen Systems der Raumordnung mit den zentralen Instrumenten hierarchisches Zentrale-Orte-System und Entwicklungsachsen. Dabei sollen insbesondere die Zentralen Orte als Ankerpunkte und Wachstumskerne fungieren, welche sowohl funktions- als auch entwicklungsbezogen in ihr Umland (sog. „zentralörtliche Bereiche“) ausstrahlen bzw. auch dort entsprechende Entwicklungen initiieren sollen. Hierfür ist aber wiederum u. a. eine entsprechende Verkehrsinfrastruktur erforderlich.

146 Siehe hierzu Berger et al. (2019), S. 12.

147 Hierzu kann die korrespondierende Studie von Berger et al. (2019) zu den Standortpotenzialen konsultiert werden.

148 Vgl. Berger et al. (2019), S. 101.

Abbildung 31: Normierte Erwerbstätigkeit in den Landkreisen der Lausitz von 2010 bis 2018

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019b), eigene Darstellung.

Wird die *Bruttowertschöpfung (BWS)* herangezogen (Abbildung 32), ergibt sich in Teilen ein anderes Bild. Abgeschlagen vom Rest der Region hatte der Landkreis Spree-Neiße in seiner BWS im Zeitverlauf Verluste hinzunehmen, was mit Blick auf die Entwicklung der Erwerbstätigen in Abbildung 31 dem Trend folgt. Im Landkreis Görlitz erfolgt ein unterproportionaler Zuwachs der BWS. Der Landkreis Oberspreewald-Lausitz weist dagegen einen, selbst im bundesweiten Vergleich, überdurchschnittlichen Zuwachs an BWS auf. Im Vergleich zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit ist hier ein deutlich dynamischerer Trend festzustellen. Der Landkreis Dahme-Spreewald kann indes im dargestellten Zeitraum keine überproportional wachsende BWS verzeichnen und offenbart damit einen gegenteiligen Trend im Vergleich zur Entwicklung der Erwerbstätigen. Die anderen Teilräume der Lausitz entwickeln sich proportional zu den Ländertrends bzw. dem Bundestrend. Das im Zeitverlauf im Vergleich zum Bundesdurchschnitt stärkere Wachstum der BWS in Sachsen deutet darüber hinaus auf eine (leichte) Konvergenz der Wirtschaftsleistung hin.

Abbildung 32: Normierte Bruttowertschöpfung in den Landkreisen der Lausitz von 2010 bis 2018

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019b), eigene Darstellung.

Neben der übergeordneten Analyse ist von Belang, wie sich die einzelnen Sektoren spezifisch entwickelt haben, um die allgemeinen Trends genauer betrachten zu können.[149] Im **Primärsektor** ist eine deutliche Volatilität der BWS zu beobachten, die im Zeitverlauf weiter zunimmt. Hierbei ist der Landkreis Oberspreewald-Lausitz hervorzuheben, welcher in diesem Sektor einen überdurchschnittlich starken Anstieg der BWS aufweist. Wird die Beschäftigungsentwicklung als Vergleichsmaßstab herangezogen, so ergeben sich für die kreisfreie Stadt Cottbus und den Landkreis Spree-Neiße am aktuellen Rand Zuwächse, während die übrigen Landkreise (wie auch die Länder) im Durchschnitt einen Rückgang zu verzeichnen haben.[150] Im Übrigen ist die Anzahl der Erwerbstätigen im Primärsektor durch eine überdurchschnittliche Zunahme der räumlichen Konzentration geprägt.

Für den **Sekundärsektor** lässt sich in Bezug auf die Erwerbstätigen eine heterogene Struktur feststellen. Während sich die Landkreisen Spree-Neiße, Oberspreewald-Lausitz und Elbe-Elster mit Beschäftigungsverlusten konfrontiert sahen, konnten insbesondere in den Landkreisen Dahme-Spreewald, Görlitz und Bautzen Erwerbstätige hinzugewonnen werden. Dies trifft auch für Sachsen im Allgemeinen zu, während in Referenz zu Brandenburg von einer konstanten Entwicklung gesprochen werden kann. Gerade das produzierende Gewerbe ist durch eine Zunahme der Erwerbstätigenkonzentration geprägt, wohingegen im Baugewerbe von 2010 bis 2017 eine Dekonzentration erfolgte.[151] Mit Ausnahme des Landkreises Spree-Neiße entwickelte sich die Bruttowertschöpfung in allen Teilräumen der Lausitz ähnlich und stieg kontinuierlich an. Hier ist eine homogene Bewegung im Zeitverlauf zu konstatieren. Überdurchschnittlich stark entwickelten sich hierbei die Landkreise Oberspreewald-Lausitz und Elbe-Elster. Überraschend ist die Entwicklung des Landkreis Elbe-Elster, welcher einerseits mit Erwerbstätigenverlusten und gleichzeitig mit positiven Bruttowertschöpfungseffekten im Sekundärsektor ausgestattet ist. Dies kann auf eine Verschiebung der Beschäftigungsstruktur hin zu einer effizienteren Beschäftigungsentwicklung hindeuten.[152]

Mit Blick auf den **Tertiärsektor** zeigt sich, dass die Bruttowertschöpfung konstant zunimmt. Hiervon ausgenommen sind jedoch die Landkreise Spree-Neiße und Dahme-Spreewald. Ersterer konnte nur einen unterdurchschnittlich starken Zuwachs generieren, während letzterer von einer konstanten Entwicklung geprägt ist. Die verbleibenden Landkreise weisen vergleichbare Tendenzen auf und unterschieden sich in ihren Zuwachsraten marginal. Wird die Entwicklung der Erwerbstätigen als Untersuchungsmaßstab herangezogen, so zeigt sich ein ausdifferenziertes Bild. Während Cottbus und der Landkreis Spree-Neiße ihre Wachstumsraten der Erwerbstätigen lediglich verstetigen konnten, ist insbesondere der Landkreis Dahme-Spreewald von einem überdurchschnittlich starken Wachstum gekennzeichnet. Die bis dahin eher unterdurchschnittliche Konzentration von Handel, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe, Information und Kommunikation nimmt, insbesondere im Landkreis Dahme-Spreewahl, leicht zu, während die anderen Teilaggregate des Tertiärsektors ihre hohe räumliche Konzentration im Zeitverlauf leicht reduzieren. Die übrigen Vergleichsgruppen verzeichnen positive, jedoch schwächere Wachstumsraten. Vor dem Hintergrund, dass Cottbus ein Oberzentrum ist und im Dienstleistungsbereich einen komparativen Vorteil genießt, überrascht dieser Befund. Dies induziert, dass die kreisfreie Stadt einen Nachteil in seinem Standort bzw. in dessen Struktur haben muss, der einen rapiden Zuwachs der Erwerbstätigen im tertiären Sektor unterbindet.

149 Vgl. dazu Anhang 6 und Anhang 7.

150 Für Cottbus lässt sich dieser starke Anstieg jedoch relativieren, indem auf die absoluten Zuwachsraten verwiesen wird: Von 2010 bis 2017 sind hier 71 Erwerbstätige hinzugekommen. Der Anstieg in der relativen Betrachtung ergibt sich indes durch die niedrige Ausgangsbasis.

151 Beides sind sich fortsetzende Entwicklungen: So war das produzierende Gewerbe bereits in 2010 stark räumlich konzentriert und das Baugewerbe eher wenig konzentriert in den Teilräumen der Region.

152 Im folgenden Verlauf wird auf diesem Umstand in der Shift-Share Analyse gesondert eingegangen.

C.2.2 Regionalisierte Shift-Share-Analyse

Der folgende Abschnitt führt die Bestandsanalyse der regionalökonomischen Entwicklung der Region Lausitz vertiefend fort. Mittels einer Shift-Share Analyse wird die allgemeine und sektorale Entwicklung der Erwerbstätigen sowie der Bruttowertschöpfung in den Teilräumen der Lausitz mit dem Bund sowie den Ländern Brandenburg und Sachsen verglichen. Das RWI führte zwar bereits für die Teilräume der Lausitz eine Shift-Share Analyse durch, diese bezog sich allerdings nur auf die Gesamtaggregate und unterließ eine differenzierte Betrachtung nach Sektoren.[153]

Kern einer jeden Shift-Share Analyse ist, die Entwicklung in mehrere Komponenten zu untergliedern, um darauf basierend Ursachen der Entwicklung ableiten zu können. Neben dem breiten Anwendungsfeld können aufgrund der simplen Methodik die zu vergleichenden Räume sehr unterschiedlich sein. Hierdurch können sowohl kleinräumige Daten, wie bspw. Kommunaldaten, als auch solche von größeren Räumen, wie von Nationalstaaten, verwendet werden.[154] Um die Ursachen der regionalen Gesamtentwicklung zu analysieren, wird diese in eine Konjunktur-, Struktur-, und Standortkomponente zerlegt.

Anschließend gilt es, die Werte der Komponenten gemeinsam zu interpretieren. So kann unter Anwendung der Shift-Share Analyse die Gesamtentwicklung anhand der Entwicklung der drei Komponenten bewertet werden. So gibt die Konjunkturkomponente eine allgemeine Entwicklung wider, die weniger eine Aussage über die Situation in der betrachteten Region ermöglicht, als vielmehr eine zur generellen Entwicklung. Die Strukturkomponente weist auf die zu erwartende Entwicklung hin, die sich aus den Anteilen der Bestandteile in der Region ableiten. So besteht bspw. eine günstige Beschaffenheit der zu betrachtenden Region, wenn die Strukturkomponente einen positiven Wert aufweist. Grund dafür ist, dass die Region hier im Vergleich einen überproportionalen Anteil an Teilkomponenten mit einer im Betrachtungszeitraum stärkere Entwicklung aufweist als einen Anteil an Teilkomponenten, die im gleichen Zeitraum weniger stark gewachsen sind. Die Standortkomponente, auch Restkomponente genannt, fängt abweichende Entwicklungen der regionalen Bestandteile der zu untersuchten Variable auf und es gilt daher, diese besonders in der Interpretation zu würdigen, denn sie weist die meiste Aussagekraft auf, da sie einen direkten Vergleich zu potentiell ähnlich strukturierten Regionen bietet. Allerdings ist die Ausprägung der Standortkomponente häufig sehr gering, da letztlich vielfach allgemeine Entwicklungen, aufgefangen in der Konjunkturkomponente, sowie spezifische Teilentwicklungen , aufgefangen durch die Strukturkomponente, die Gesamtentwicklung einer Region determinieren. Neben dem Gesamtaggregat werden demnach auch die nach Sektoren getrennten Teilaggregate untersucht. Hierdurch werden nicht nur divergierende Entwicklungen im Vergleich zwischen den Teilräumen der Lausitz deutlich, sondern auch verschiedene Entwicklungen im sekundären und tertiären Sektor.[155] Als Datengrundlage werden Kreisergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder für die Jahre 2010 bis 2017 verwendet.[156]

---

153 Vgl. RWI (2018), S. 79-83.

154 Vgl. Dunn (1960), S. 98.

155 Die Unterteilung der Wirtschaftsbereiche erfolgt anhand der WZ 2008. Siehe dazu Statistisches Bundesamt (2008).

156 Diese differenzieren den primären Sektor nicht weiter auf, wodurch eine Anwendung der Shift-Share-Analyse nicht möglich ist. Grundsätzlich ist dies jedoch nicht nachteilig, da sowohl die Zahl der Erwerbstätigen (+ 2,5 %) und der Bruttowertschöpfung (+ 1,2 %) des Primärsektor, im Vergleich zum Sekundär- (+ 26,8 % und + 33,4 %) und Tertiärsektor (+ 70,8 % und + 65,4 %), vernachlässigbar ist.

Beschäftigungsanalyse: Bundesvergleich

Zunächst erfolgt ein Vergleich anhand der bundesweiten Entwicklung der Erwerbstätigen (Abbildung 33). Dabei ist die Gesamtentwicklung, wie in Abschnitt C.2.1 dargelegt, in den Teilräumen der Lausitz sehr heterogen. Die kreisfreie Stadt Cottbus sowie die Landkreise Elbe-Elster und Spree-Neiße weisen insgesamt eine negative Entwicklung im Beobachtungszeitraum auf. Hingegen können die Landkreise Görlitz und Oberspreewald-Lausitz einen moderaten und die Landkreise Dahme-Spreewald und Bautzen einen starken Zuwachs an Erwerbstätigen aufweisen. Bundesweit ist die Zahl an Erwerbstätigen im Zeitraum 2010 bis 2017 um durchschnittlich 7,9 % gewachsen, in der Lausitz erfolgte der Zuwachs lediglich um 1,6 %. Deutlich wird dies in Abbildung 33 an der positiven Konjunkturkomponente, die die allgemeine Entwicklung im Bundesgebiet widerspiegelt.[157]

Abbildung 33: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

Es ist ersichtlich, dass die allgemeine Entwicklung am Arbeitsmarkt maßgeblich die Entwicklung in den Teilräumen stützt. Anhand der Strukturkomponente wird deutlich, dass alle Landkreise über eine leicht nachteilige Erwerbstätigenstruktur verfügen, also eine vergleichsweise hohe Anzahl an Erwerbstätigen in Sektoren arbeiten, die im nationalen Vergleich eine geringere Entwicklung im Zeitverlauf aufweisen. Hierbei bildet der Landkreis Elbe-Elster mit - 0,6 % das Schlusslicht. Lediglich die kreisfreie Stadt Cottbus weist eine grundsätzlich günstigere Erwerbstätigenstruktur auf, was sich in einer positiven Strukturkomponente ausdrückt. Aus Abbildung 33 wird zudem deutlich, dass die Standortkomponente maßgeblich die Erwerbstätigenentwicklung in den Teilräumen der Region determiniert. Im Bundesvergleich weisen – mit Ausnahme des Landkreises Dahme-Spreewald – alle Teilräume der Region Lausitz eine stark negativ ausgeprägte Standortkomponente auf. Dies bedeutet, dass andere Regionen in Deutschland, die eine ähnliche Ausgangssituation in der Beschaffenheit der Erwerbstätigenstruktur aufweisen, im gewählten Beobachtungszeitraum eine deutlich bessere Entwicklung durchlaufen haben. Somit wird deutlich, dass die Region Lausitz eine vergleichsweise nachteilige Erwerbstätigenstruktur sowie sehr ungünstige Standortfaktoren aufweist.[158] Folglich ist zwar ein moderater Anstieg der kommunalen Einnahmen aus der Einkommenssteuer anzunehmen, allerdings bleibt dieser hinter den allgemeinen Entwicklungen im Bundesvergleich zurück. Als ursächlich für die zurückbleibende Entwicklung sind die Folgen des demografischen Wandels anzunehmen, die sich auf die Arbeitsmarktentwicklung auswirken.

157 Wäre die Zahl an Erwerbstätigen in den Teilräumen der Lausitz proportional mit der Bundesentwicklung gewachsen, müsste die Gesamtentwicklung der Konjunkturkomponente entsprechen.

158 Dieser Befund stimmt mit den Ergebnissen des RWI überein, welches einen leicht anderen Beobachtungszeitraum gewählt hat. Vgl. RWI (2018), S. 80.

Abbildung 34: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen im Sekundärsektor für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

Mit Blick auf die Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen im Sekundärsektor sind leicht abweichende Tendenzen erkennbar (Abbildung 34). So wird die Gesamtentwicklung des sekundären Sektors im Beobachtungszeitraum in allen Teilräumen der Lausitz durch die überdurchschnittliche positive Konjunkturkomponente getragen. Gerade die sächsischen Landkreise profitieren hiervon, da sie im Vergleich zu den brandenburgischen Teilräumen in diesem Sektor viele Erwerbstätige aufweisen. Darüber hinaus ist zu erkennen, dass die Standortkomponente im sekundären Sektor maßgeblich durch die räumliche Lage zu erklären ist. Teilräume, die nah an Berlin (Landkreis Dahme-Spreewald) oder Dresden (Landkreis Bautzen) liegen, befinden sich in einer Gunstlage. Teilräume, die diesen Ballungsräumen fern sind, weisen eine tendenziell negative Standortkomponente auf (insbesondere periphere brandenburgische Landkreise). Das Schlusslicht bildet hierbei der Landkreis Spree-Neiße, dessen Standortkomponente im Bundesvergleich die Erwerbstätigenentwicklung um etwa - 6,2 % schmälert und somit maßgeblich die negative Gesamtentwicklung erklärt. Grundsätzlich ist diese hohe Varianz in der Standortkomponente nachvollziehbar, da einerseits die eigene Region mangels ausreichender Nachfrage als Absatzmarkt nicht ausreicht und andererseits eine in Teilen unterdurchschnittliche Außenhandelsverflechtung der Region besteht[159] und somit nur die Teilräume mit einer räumlichen Gunstlage, hin zu den Ballungsräumen Berlin und Dresden, profitieren.[160] Die Strukturkomponente weist grundsätzlich einen geringen Einfluss auf.

Der tertiäre Sektor weist im Ausgangsjahr der Betrachtung (2010) mit über 376 000 Erwerbstätigen einen deutlichen Vorsprung vor dem sekundären Sektor mit etwa 142 000 Erwerbstätigen auf. Dies wird auch aus Abbildung 35 ersichtlich, da die Einzelkomponenten sowie die Gesamtentwicklung in der absoluten Betrachtung die stärksten Ausprägungen aufweisen. Generell ist die Gesamtentwicklung der Erwerbstätigen im Tertiärsektor gemischt zu bewerten, da nur drei von sieben Teilräumen ein Wachstum verzeichnen.

159 Außenhandelsstatistiken sind nur auf Bundes- oder Länderebene verfügbar, daher ist eine Aussage bzgl. der Region oder ihrer Teilräume nur bedingt möglich. So betrug die bundesdeutsche Außenbeitragsquote in 2017 ca. 7,4 %. Sachsen und Brandenburg verzeichnen Werte i. H. v. 14,1 % und -6,46 %. Der hohe sächsische Anteil lässt sich durch eine sehr hohe Exportquote von 33,7 % erklären. Der negative Wert Brandenburgs geht auf die geringe Exportquote von 17,8 % zurück. Für die Landkreise Bautzen und Görlitz lässt sich eine vergleichsweise hohe Außenhandelsverflechtung annehmen, die besonders auf den hohen Anteil des Sekundärsektors an Erwerbstätigen sowie der Bruttowertschöpfung zurückzuführen ist. Hingegen ist eine vergleichsweise geringere Außenhandelsverflechtung der brandenburgischen Lausitz anzunehmen.

160 Vgl. Berger et al. (2019), S. 16.

Abbildung 35: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen im Tertiärsektor für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

Die Konjunkturkomponente weist durchgehend positive Ausprägungen auf und mit Blick auf die Standortkomponente ist zu erkennen, dass in fast allen Teilräumen, mit Ausnahme des Landkreises Dahme-Spreewald aufgrund dessen Nähe zu Berlin, eine stark negative Standortkomponente vorliegt. Interessant ist hierbei, dass der Landkreis Bautzen trotz seiner Nähe zu Dresden keine vergleichbare Entwicklung verzeichnet, wie sie noch in Bezug auf den Sekundärsektor vorzufinden war. Gerade für Cottbus ist die negative Standortkomponente alarmierend, da eine solche Standortschwäche im tertiären Sektor für ein Oberzentrum ungewöhnlich erscheint und stattdessen aufgrund seiner Versorgungsfunktion ein komparativer Vorteil zu erwarten war. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Region Lausitz im tertiären Sektor über einen erheblichen Aufholbedarf verfügt, um ansatzweise mit der allgemeinen Erwerbstätigenentwicklung im Bundesgebiet mithalten zu können.

Beschäftigungsanalyse: Ländervergleich

Im Rahmen des Ländervergleichs werden die Teilregionen der Lausitz mit dem jeweiligen Bundesland verglichen, wobei in Abbildung 36 zunächst auf die Erwerbstätigenentwicklung eingegangen wird. Die positive Gesamtentwicklung wird auch weiterhin maßgeblich durch die Konjunkturkomponente getrieben. Die Strukturkomponente scheint zudem weiterhin vernachlässigbar zu sein, was auf eine generell ähnliche Beschäftigtenstruktur auf der obersten statistischen Aggregatsebene hinweist. Deutlich wird hingegen die unterschiedlich ausgeprägte Standortkomponente, die in einem erheblichen Ausmaß die Gesamtentwicklung determiniert. Der bis auf den Landkreis Dahme-Spreewald[161] durchgehend negative Wert tritt besonders stark in Cottbus[162] sowie den Landkreisen mit einer ausgeprägten Distanz zu den Ballungsräumen Berlin und Dresden auf. Die ausgeprägt schlechte Standortkomponente in Cottbus ist besonders bedenklich, da die Stadt zentralörtliche Funktion wahrnimmt und dadurch auch wichtige Entwicklungsimpulse in die Region geben sollte.

161 Die Standortkomponente für den Landkreis Dahme-Spreewald entspricht einem Zuwachs von 4 510 (6,5 %.)
162 Die Standortkomponente entspricht in Cottbus -4 622 Erwerbstätigen (-7,0 %) in 2017 im Vergleich zu 2010.

Abbildung 36: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

Im Zuge der Differenzierung nach Sektoren wird die hohe Varianz der Standortkomponente ersichtlich. Im Sekundärsektor (Abbildung 37) setzen sich im Ländervergleich die bereits im Bundesvergleich beschriebenen Entwicklungen fort. Im Sekundärsektor ist auf Basis der Standortkomponente eine deutliche Gunstlage hin zu den Ballungsräumen feststellbar. Teilräume, die an Berlin oder Dresden anrainen, verzeichnen eine positive Standortkomponente und periphere Teilräume weisen eine negative Standortkomponente auf.[163] Die Konjunkturkomponente weist für die sächsischen Teilräume einen relativen Anstieg von 5,9 % auf (Brandenburg: + 3,4 %). Somit profitieren die Landkreise Bautzen und Görlitz nicht nur von einer allgemein hohen Erwerbstätigenzahl in 2010, sondern auch von einer besonders dynamischen Entwicklung des sekundären Sektors im Freistaat Sachsen.

Abbildung 37: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen im Sekundärsektor für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

Auch mit Blick auf den Tertiärsektor zeigt die Konjunkturkomponente, dass die allgemeine Entwicklung in Sachsen (+ 3,8 %) besser verläuft als in Brandenburg (+ 2,8 %). Damit ist die Entwicklung der Anzahl an Erwerbstätigen im Tertiärsektor schlechter als im Sekundärsektor. Dies ist erstaunlich, da im Bundesvergleich die Konjunkturkomponente im Tertiärsektor (+ 8,7 %) noch wesentlich stärker als im Sekundärsektor (+ 6,5 %) ist. Auch die generell negative Standortkomponente für den Tertiärsektor bleibt im Ländervergleich erhalten (vgl. Abbildung 38). Weiterhin gewinnt die Standortkomponente deutlich an Gewicht, während die Konjunkturkomponente in ihrer Ausprägung im tertiären Sektor sichtlich nachlässt. Im Kontrast zum Bundesvergleich weist der Landkreis Oberspreewald-Lausitz nun eine positive Standortkomponente auf. Die leichten Veränderungen zum Bundesvergleich sind durch eine regionale

163 Der Landkreis Dahme-Spreewald verzeichnet in der Standortkomponente mit einem Zuwachs von 3,9 % den stärksten Anstieg im Vergleich zu 2010 und Spree-Neiße mit 5,9 % den stärksten Rückgang.

Eigendynamik der Erwerbstätigen in Ostdeutschland, insbesondere im Tertiärsektor, zu erklären. Die Varianz der Standortkomponente kann im Tertiärsektor, anders als im Sekundärsektor, nicht allein durch die geographische Lage begründet werden. Mit Bezug auf die bereits erfolgte Diskussion der Standortpotenziale können möglicherweise die in der Region Lausitz sehr heterogenen Bedingungen der sozialen Infrastruktur sowie anderer öffentlicher Leistungen hierfür ausschlaggebend sein.[164]

Abbildung 38: Shift-Share Analyse der Erwerbstätigen im Tertiärsektor für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

Zusammenfassend gestaltet sich die Erwerbstätigenentwicklung in Ostdeutschland deutlich schwächer als im Bundesdurchschnitt. Dies wird aus den geringeren Zuwächsen der Konjunkturkomponente zwischen dem Bundes- und Ländervergleich ersichtlich und kann durch den demografischen Wandel erklärt werden, der eine wichtige Determinante für den Strukturwandel in der Lausitz und für die Entwicklung der Kommunalfinanzen darstellt. Innerhalb der Region kommt es zu einer divergierenden Erwerbstätigenentwicklung zwischen den einzelnen Teilräumen. Im Sekundärsektor kann dies durch eine räumliche Gunstlage zu den Ballungsräumen Berlin und Dresden erklärt werden, wohingegen im Tertiärsektor auch andere Standortfaktoren einen erheblichen Einfluss auf die Standortkomponente aufweisen. Das Oberzentrum Cottbus gibt ein unerwartetes Gesamtbild ab: Einerseits ist die Stadt durch eine allgemein schwache Gesamtentwicklung der Erwerbstätigen geprägt und andererseits trägt der sekundäre Sektor positiv und der tertiäre Sektor negativ, untypisch für einen urbanen Raum, zur negativen Gesamtentwicklung der Erwerbstätigen bei.

Bruttowertschöpfungsanalyse: Bundesvergleich

Abbildung 39 stellt zunächst die Gesamtentwicklung der Bruttowertschöpfung im Beobachtungszeitraum 2010 bis 2017 im Vergleich zum Bund dar. Deutlich wird, dass die Konjunkturkomponente – ähnlich wie bei dem Vergleich der Entwicklung (vgl. Abbildung 33) – einen durchgehend positiven Einfluss auf die Gesamtentwicklung ausübt. Insgesamt steigt die Bruttowertschöpfung im Bund während des Beobachtungszeitraums um durchschnittlich 27,3 %. Die Strukturkomponente verzeichnet hingegen nur einen marginalen Einfluss, der bis auf die kreisfreie Stadt Cottbus und den Landkreis Dahme-Spreewald positiv ausgestaltet ist, was auf eine leicht vorteilhafte Wirtschaftsstruktur hinweist.[165] Die Standortkomponente verzeichnet hingegen einen eher negativen Einfluss, der allerdings nur in den Landkreisen Spree-Neiße, Dahme-Spreewald und Görlitz einen erheblichen Anteil einnimmt. Der Landkreis Oberspree-

164 Vgl. Berger et al. (2019), S. 14.

165 Die Spannweite der Strukturkomponente liegt zwischen +2,0 % in Spree-Neiße und -1,2 % in Cottbus. Damit weist die Strukturkomponente einen geringen Einfluss auf die Gesamtentwicklung der Bruttowertschöpfung auf. Dies ist vergleichbar mit den Ergebnissen aus der Betrachtung der Erwerbstätigen.

wald-Lausitz verfügt sogar über einen leicht positiven Standortfaktor. Damit ist die Gesamtentwicklung im Beobachtungszeitraum von 2010 bis 2017, bis auf den Landkreis Spree-Neiße, durchgehend positiv, was durchaus einen Kontrast zur Entwicklung der Erwerbstätigen darstellt. Generell ergeben sich mit Blick auf die Teilräume andere Tendenzen bei der Entwicklung der Bruttowertschöpfung.[166] Die Auswirkungen des demografischen Wandels können offensichtlich bei der Entwicklung der Bruttowertschöpfung durch Rationalisierung und effizienzsteigernde Maßnahmen abgemildert werden.

Abbildung 39: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

Im Rahmen der Betrachtung auf Ebene des sekundären und tertiären Sektors treten bekannte Muster auf: So zeigt sich erneut der starke konjunkturelle Trend, der maßgeblich die Gesamtentwicklung trägt. Abweichend von der Erwerbstätigenentwicklung ist die Standortkomponente durch andere Tendenzen in den Teilräumen der Lausitz geprägt. In Bezug auf den sekundären Sektor zeigt sich in allen Teilräumen der Lausitz eine positive Ausprägung der Konjunktur- und Strukturkomponente (Abbildung 40). Die Standortkomponente weist in vier von sieben Teilräumen einen positiven Einfluss auf. Auffällig hierbei ist, dass die Ausprägung im Vergleich zur Erwerbstätigenentwicklung keinem räumlichen Muster folgt. Zwar sind periphere Teilräume wie der Landkreis Spree-Neiße (- 48,1 %) und der Landkreis Görlitz (- 12,2 %) durch eine negative Standortkomponente geprägt, allerdings auch der an den Ballungsraum Berlin anrainende Landkreis Dahme-Spreewald (- 7,5 %). Die brandenburgischen Landkreise Oberspreewald-Lausitz (+ 20,3 %) sowie Elbe-Elster (+ 10,9 %) können sich mit einer positiven Standortkomponente sogar deutlich von der allgemeinen Entwicklung in den anderen fünf Teilräumen absetzen. Der jeweilige Gesamteffekt in den Teilräumen ist damit stark durch den individuellen Standortfaktor getrieben.

166 Mit einem Rückgang von 8,3 % bildet nun der Landkreis Spree-Neiße das Schlusslicht. Die beste Entwicklung, mit einem Zuwachs von 31,2 %, verzeichnet der Landkreis Oberspreewald-Lausitz. Auffällig ist zudem der im Verhältnis zur Erwerbstätigenentwicklung sehr moderate Zuwachs von 13,5 % in Dahme-Spreewald.

Abbildung 40: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung im Sekundärsektor für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

Die Entwicklung der Bruttowertschöpfung im tertiären Sektor (Abbildung 41) unterscheidet sich erheblich vom sekundären Sektor. So ist festzustellen, dass die Konjunkturkomponente nur einen Zuwachs von 25,4 % im Tertiärsektor aufweist (Sekundärsektor: + 30,9 %). Die Varianz der Strukturkomponente ist ebenfalls geringer und entwickelt somit lediglich einen marginalen Einfluss auf die Gesamtentwicklung.[167] Die Standortkomponente verzeichnet in allen Teilräumen einen negativen Wert. Die Landkreise Dahme-Spreewald (- 14,0 %) sowie Spree-Neiße (- 16,2 %) weisen hierbei die niedrigsten Ausprägungen auf, was sich auch mindernd auf die Gesamtentwicklung auswirkt. So konnte der nahe an Berlin gelegene Landkreis Dahme-Spreewald zwar in einem erheblichen Maße Erwerbstätige hinzugewinnen; mit Blick auf die Entwicklung der Bruttowertschöpfung wird allerdings deutlich, dass es sich dabei um Leistungen eher geringen Wertes handelt. In der Folge besteht für alle Teilräume ein Aufholpotenzial in der zukünftigen Entwicklung, falls es gelingt, die negative Standortkomponente zu mindern.

Abbildung 41: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung im Tertiärsektor für die Lausitz im Vergleich zum Bund (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

Im Vergleich zur Erwerbstätigenentwicklung im Bundesvergleich verzeichnet die BWS, insbesondere im sekundären Sektor, im angegebenen Zeitraum eine bessere Entwicklung. Aufgrund einer mehrheitlich negativen Standortkomponente liegt eine unterproportionale Entwicklung im tertiären Sektor vor. Die negativen Standortkomponenten der Landkreise Görlitz, Spree-Neiße und Dahme-Spreewald basieren auf verschiedenen Entwicklungen in den Sektoren: Während die ersten beiden, peripher gelegenen Landkreise im sekundären Sektor durch eine stark ausgeprägte negative Standortkomponente in ihrer Entwicklung beschnitten werden, liegt es in letzterem an einer Standortschwäche im tertiären Sektor.

167 Die Spannweite der Strukturkomponente im Tertiärsektor reicht von + 0,3 % in Cottbus bis - 0,9 % im Landkreis Dahme-Spreewald.

Bruttowertschöpfungsanalyse: Ländervergleich

Wie im Vergleich zur Bundesebene im Allgemeinen ist die Gesamtentwicklung der Region Lausitz auch im Vergleich zu Brandenburg und Sachsen im Speziellen durch die konjunkturelle Komponente getrieben und wird mehrheitlich durch die Standortkomponente gebremst. Lediglich die Konjunkturkomponente Sachsens ist mit 28,9 % höher als im Bundesvergleich, was für eine zunehmende Konvergenz spricht. Brandenburg verzeichnet hingegen eine minimal geringfügigere Konjunkturkomponente (+ 27,2 %).

Abbildung 42: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

In den sektoralen Teilaggregaten (Abbildung 43 und Abbildung 44) sind ähnliche Muster wie im Bundesvergleich vorzufinden. Ein spezifisch ostdeutsches Muster, wie es in der Entwicklung der Erwerbstätigen aufgetreten ist, lässt sich folglich nicht nachweisen. Zudem bleiben die generell negativen Werte der Struktur- und Standortkomponente im Tertiärsektor in allen Teilräumen der Lausitz bestehen.

Abbildung 43: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung im Sekundärsektor für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

Abbildung 43 zeigt die Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Sekundärsektor. Die sächsischen Landkreise profitieren von der überdurchschnittlich guten Konjunkturkomponente (+ 35,95 %), wohingegen die brandenburgischen Teilräume der Region Lausitz (+ 29,6 %) leicht schlechter als die bundesweite Konjunkturkomponente (+ 30,92 %) sind. Die Standortkomponente als zweiter Treiber der Gesamtentwicklung ist im Sekundärsektor stark durch die räumliche Lage zu erklären: Periphere Teilräume wie die Landkreise Görlitz und Spree-Neiße weisen negative Werte auf. Die negative Gesamtentwicklung des Landkreis Spree-Neiße wird nicht nur durch die negative Standortkomponente, sondern zusätzlich durch eine negative Strukturkomponente erklärt. Folglich besteht bezogen auf die Entwicklung der Bruttowert-

schöpfung eine nachteilige Branchenstruktur. Konkret war im Betrachtungszeitrum im Teilaggregat des produzierenden Gewerbes ohne Baugewerbe die Entwicklung der Bruttowertschöpfung rückläufig, wohingegen im Land Brandenburg dieser Sektor einen Zuwachs verzeichnete.

Abbildung 44 stellt die Entwicklung des Tertiärsektors dar. Dieser weicht erheblich vom Sekundärsektor ab. Auffällig ist weniger die sehr positive Konjunkturkomponenten, die generell als Treiber in dem Beobachtungszeitraum gilt, als vielmehr die durchgehend negative Standortkomponente. Insbesondere der Landkreis Dahme-Spreewald weist eine negative Standortkomponente auf. Folglich kann er Erwerbsanstiegt des Tertiärsektor in Dahme-Spreewald nur unterproportionale zur Entwicklung der Bruttowertschöpfung beitragen.

Abbildung 44: Shift-Share Analyse der Bruttowertschöpfung im Tertiärsektor für die Lausitz im Vergleich zu Brandenburg/Sachsen (2010 bis 2017)

Quelle: VGRdL (2019), Eigene Darstellung. Linke Abbildung: Absolut-Werte, rechte Abbildung: Relativ-Werte.

Nachdem auf den regionalökonomischen Status quo in der Lausitz näher eingegangen worden ist, wird im folgenden Verlauf erläutert, welche regionalökonomische Mechanismen zur Verfügung stehen, um im Rahmen des gradualistischen Ansatzes auf den Transitionsprozess Einfluss zu nehmen.

C.3 Strukturpolitik

Die regionale Strukturpolitik hat die Unterstützung und Entwicklung strukturschwacher Regionen zum Gegenstand und kann aus dem grundgesetzlichen Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse[168] abgeleitet werden. Folglich stellt sie ein struktur- und gesellschaftspolitisches Ziel dar. Allgemeines Ziel ist neben der Angleichung der Lebensbedingungen und einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft auch die Optimierung der technischen und sozialen Infrastruktur. Die regionale Strukturpolitik kann in einen regionalen und einen sektoralen Bereich unterteilt werden.[169] Diese werden im Folgenden vorgestellt.

C.3.1 Regionale Strukturpolitik

Nach ECKEY bestehen drei verschiedene Zielsetzungen in dem Bereich der regionalen Strukturpolitik[170]:

168 Vgl. Art 72 GG.
169 Vgl. BBSR (2019).
170 Vgl. Eckey (1995), S. 934.

- *Wachstumsorientierte Regionalpolitik:* Sie schafft Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, mit dem Ansatzpunkt der Koordination privater und öffentlicher Investitionen. Das Ziel besteht somit darin, die Produktionsfaktoren so auf die Wirtschaftsräume aufzuteilen, dass der volkswirtschaftliche Output zu einem Maximum geführt wird. Problematisch hierbei ist, dass durch externe Effekte oftmals gegen das Wachstumsziel verstoßen wird – eine Internalisierung dieser Effekte jedoch unter Umständen nicht oder nur in ungeeigneter Weise möglich ist.

- *Ausgleichsorientierte Regionalpolitik:* Das Ziel besteht hierbei in der Schaffung gleichwertiger (nicht gleichartiger) Lebensverhältnisse in allen Teilräumen durch ein gleichwertiges Angebot an Infrastruktureinrichtungen. Das Problem sind dabei unterschiedliche politische und gesellschaftliche Ausgangslagen sowie stark schwankende räumlich-strukturelle Voraussetzungen, die eine Herstellung von Gleichwertigkeit deutlich erschweren.

- *Stabilitätsorientierte Regionalpolitik:* Sie schafft eine stabile Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung im Gesamtraum, um eine gleichgewichtige Entwicklung in allen Teilräumen einer Region zu erzeugen. Allerdings kann es aufgrund von Instabilitäten, wie bspw. dem Rückgang des Arbeitsplatzangebotes (Strukturkrise), einer Steigerung der Arbeitsplatznachfrage (Migration) oder einem „Mismatch“ am Arbeitsmarkt, zu Verwerfungen kommen.

Den drei einzelnen Zielsetzungen stehen somit Problematiken entgegen, welche es im Zuge der regionalen Strukturpolitik aufzulösen gilt. Im Zuge dessen sollte die regionale Strukturpolitik daher den Versuch unternehmen, externe Effekte zu begrenzen und somit wirtschaftliches Wachstum zu verstetigen, die strukturelle Situation innerhalb einer Region zu vereinheitlichen und strukturelle Instabilitäten zu vermeiden. Folglich ist eine regionale Strategie dazu notwendig, die Ausgangsbedingungen in den Teilräumen der Region anzugleichen und integrativ zu entwickeln. Die regionale Strukturpolitik setzt somit an den entwicklungslimitierenden Faktoren auf kommunaler Ebene an.[171] Diese können angebotsseitiger oder nachfrageseitiger Natur sein. Erstere dienen der Beeinflussung des langfristigen Wachstumspotenzials, während letztere die Vermeidung von Instabilitäten in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen.[172]

Abbildung 45 stellt die Ansatzpunkte der regionalen Strukturpolitik in Anlehnung nach ECKEY (2008) schematisch dar, wonach diese angebots- oder nachfrageinduziert gesteuert werden kann. *Angebotsseitig* ist dies durch die Produktionsfaktoren (Bestandsgröße) selbst oder durch die Produktivität (Stromgröße) möglich. Im Rahmen der Produktivität wird zwischen direkten und indirekten Effekten differenziert, wobei erstere auf die Produktionsfaktoren Arbeit, Boden, Kapital und Wissen abzielen. Indirekte Effekte, die auf die Stromgröße Einfluss haben, können einerseits in der herkömmlichen Infrastruktur, z. B. Schiene, Straße oder digitale Infrastruktur, gesehen werden. Andererseits sind Vernetzungen zwischen den regionalökonomischen Akteuren von Bedeutung. Hierbei können durch inter- und intraregionale Vernetzungen Clusterstrategien und somit Agglomerationseffekte genutzt werden (vgl. Kapitel C.5). *Nachfrageseitig* kann entweder der Staat direkt steuern, indem dieser die eigene Nachfrage steigert und somit regional eingreift. Zudem ist es möglich, die private Nachfrage zu stärken und somit über Multiplikator-Akzelerator-Effekte die effektive Nachfrage vor Ort zu stimulieren. Beide Maßnahmen sind jedoch regional schlecht abgrenzbar, da die fiskalischen Eingriffe nicht passgenau auf eine Region begrenzt werden können. Sie eignen sich zwar für eine Globalsteuerung, jedoch nur im begrenzten Maße für eine direkte, lokale bzw. regionale Steuerung wirtschaftspolitischer Prozesse.

171 Vgl. Eckey 1995, S. 935.
172 Vgl. ebd., S. 935.

Abbildung 45: Regionale Strukturpolitik

Quelle: Eigene Abbildung in Anlehnung an Eckey (1995), S. 935.

Auf die jeweiligen nachfrage- und angebotsseitigen Maßnahmen wirken lokale Gegebenheiten ein, welche die Effektivität und Umsetzbarkeit einzelner fiskalpolitischer Maßnahmen unterstützen oder behindern können. Hierzu zählen unter anderem die Bevölkerungsgröße, die Erwerbsquote, Innovations- und Diffusionstendenzen in der regionalen Wirtschaft, die schulische und berufliche Qualifikation der Bevölkerung, staatliche Förderungen, aber auch die Flächenverfügbarkeit. Die hier aufgeführten Beispiele können unter dem Begriff **Standortfaktoren** subsumiert werden (vgl. Kapitel C.4).

Im Rahmen der regionalen Strukturpolitik wird zudem zwischen einer endogenen und einer exogenen Strukturpolitik unterschieden:

- Bei der *ordnungspolitischen Variante (endogen)* vollzieht sich die regionale Strukturpolitik dezentral durch konkurrierende Regionen, die in einem interregionalen Wettbewerb zueinanderstehen und am Markt nur bestehen können, wenn die Regionen sich auf ihre komparativen Wettbewerbsvorteile spezialisieren. Innovative und imitative Kräfte sind somit notwendig und müssen ungehindert zur Entfaltung kommen. Der Strukturwandel vor Ort vollzieht sich demnach durch den Willen der dortigen Unternehmen und Einwohner, jedoch nicht zwingend durch staatliche Transferzahlungen. Der Staat beschränkt sich auf das Setzen von ordnungspolitischen Gegebenheiten im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips.[173]

- Die *prozesspolitische Variante (exogen)* beschreibt die Rahmensetzung durch den Staat. Dieser versucht, seine Leitvorstellungen weitestgehend direkt durchzusetzen. Dies kann auch dazu genutzt werden, konjunkturpolitische Gegebenheiten abzufedern

[173] Vgl. Eckey (1995), S. 937.

und Beschäftigung lokal vor Ort zu erzeugen. Vor dem Hintergrund der stabilitätsorientierten Regionalpolitik ist der prozesspolitischen regionalen Strukturpolitik eine besondere Bedeutung beizumessen.

Regionale Wirtschaftspolitik lässt sich von staatlicher Seite aus mannigfaltig beschreiben. Hier kann die **EU-Ebene** hervorgehoben werden, welche im Rahmen ihrer Kohäsionspolitik strukturschwache Regionen fördert. Die EU verfügt jedoch nur über die Möglichkeit, finanzielle Mittel als Einflussfaktoren geltend zu machen und besitzt demnach keine gesetzliche Kompetenz im eigentlichen Sinne, um auf die Raumentwicklung Einfluss zu nehmen.[174] Hierbei sind v. a. drei verschiedene Fonds zu nennen. *Erstens* existiert der Europäische Sozialfonds (ESF) als ältester Strukturfonds für die Verbesserung der Beschäftigungssituation.[175] Hierbei stehen Projekte zur Berufsausbildung und die Unterstützung von Existenzgründungen im Vordergrund. *Zweitens* ist mit der Gründung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) auf die sich abzeichnenden Disparitäten zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten eingegangen worden, wobei hier ein Fokus auf die wirtschaftsschwächeren Regionen gelegt worden ist.[176] *Drittens* ist der Kohäsionsfonds zu nennen, wodurch nochmals ein Fokus auf wirtschaftlich schwächere Regionen gelegt worden ist, die ein BIP pro Kopf von weniger als 90 % des EU-Durchschnittes aufweisen.[177] Hierbei wird zwischen weniger entwickelten Regionen (Pro-Kopf-BIP < 75 % des durchschnittlichen BIP der EU-27),Übergangsregionen (Pro-Kopf-BIP zwischen 75 % und 90 % des Durchschnitts der EU-27) und stärker entwickelte Regionen (Pro-Kopf-BIP > 90 % des durchschnittlichen BIP der EU-27) unterschieden.[178] Die EFRE Mittel sind thematisch auf die Schwerpunkte Forschung und Innovation, Informations- und Kommunikationstechnologie, kleinere und mittlere Unternehmen und die Förderung einer Wirtschaft mit geringen CO_2-Emissionen ausgerichtet.[179] Bei stärker entwickelten Regionen müssen 80 %, bei Übergangsregionen 60 % und bei weniger entwickelten Regionen 50 % der der EFRE Mittel in mindestens zwei der veranschlagten Kategorien fallen. Abbildung 46 zeigt die aktuelle Förderkulisse des EFRE für die Lausitz und umgebende Regionen, Tabelle 4 gibt zusätzlich einen Überblick über die bisherigen Fördervolumina aufgeschlüsselt nach den einzelnen EU-Fonds.

174 Vgl. Chilla et al. (2016), S. 60.
175 Vgl. Weingarten et al. (2018), S. 27.
176 Vgl. ebd., S. 27.
177 Vgl. ebd., S. 27.
178 Vgl. Europäisches Parlament (2020).
179 Vgl. ebd.

Abbildung 46: Fördergebiete des EFRE Fonds in der Lausitz.

Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage Europäische Kommission (2020).

Tabelle 4: Fördervolumina der EU-Fonds in Sachsen und Brandenburg für die Förderperiode 2014 bis 2020.

Förderperiode 2014-2020	EFRE	ESF	ELER
Sachsen	2,09 Mrd. Euro	663 Mio. Euro	879 Mio. Euro
Brandenburg	846 Mio. Euro	362,4 Mio. Euro	1,05 Mrd. Euro

Quelle: Europäische Kommission (2020a) und Europäische Kommission (2020b); Eigene Darstellung.

Die Lausitz gehört indes zu den EU-förderfähigen Regionen. Die Region um Leipzig im Mitteldeutschen Revier gilt dagegen als entwickelte Region, wodurch sich ein Fördervorteil für die Region Lausitz ergibt. Im Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung der EU-Förderung und dessen Volumen ergeben sich zwei maßgebliche Determinanten. Erstens steht die genaue Aufstellung des mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027 noch aus, wodurch die entsprechenden Fördervolumina nicht vollends determiniert sind. Zudem stellt sich die Frage, wie mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreiches aus der EU die korrespondierenden Einnahmeausfälle kompensiert werden sollen. Dabei wird laut Vorschlag eine Anpassung der Grenzwerte vorgenommen. Durch die geplante Erhöhung der Kennzahlen der Übergangsregionen, welche nun ein BIP pro Kopf von 75 % gemessen am EU-Durchschnitt beinhalten, bleibt die Region um Dresden eine Übergangsregion und steigt indes nicht in die Kategorie der starken Regionen auf.[180] Dies würde durch ein Ausscheiden des Vereinigten Königreiches drohen, wodurch Sachsen einen massiven Rückgang an Fördermitteln, von 2,75 Mrd. Euro auf 0,38 Mrd. Euro zu verzeichnen hätte.[181] Auch für die Lausitz als anrainende Region hätte dies Folgen impliziert, da von Dresden eine Ausstrahlungswirkung auf die Region, insbesondere nach Görlitz und Bautzen, ausgeht.

Neben der EU-Ebene, die vornehmlich projektbasiert Mittel zur Verfügung stellt, wird auf **Bundesebene** durch das FAG eine Förderung im Sinne der gleichwertigen Lebensverhältnisse geschaffen. Hierbei wird die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern beeinflusst sowie eine Umverteilung vorgenommen.[182] Hinzu kommen eigene Förderpro-

180 Vgl. Bauer et al. (2018), S. 92 ; Bornemann et al. (2018), S. 149 f.
181 Vgl. Bauer et al. (2018), S. 93.
182 Zur Beschreibung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs vgl. Kapitel B.2.1.

gramme, wie etwa das *Strukturstärkungsgesetz* (vgl. ausführlich Kapitel B.2.1). Hierbei ist kritisch anzumerken, dass nicht nur die Verteilung der Geldmittel von Relevanz ist, sondern wie diese vor Ort in Projekten koordiniert werden. Daher ist besonders wichtig, die zu realisierenden Projekte in der Region aufeinander abzustimmen, um zu einer in sich konsistenten regionalen Strukturpolitik zu gelangen. Dies ist keineswegs trivial, da vor dem Hintergrund der Mittelverwendung die einzelkommunale und die Gesamtinteressenslage auseinanderfallen können. Folglich bedarf es im Rahmen einer aktiven Wirtschaftsförderung einer übergeordneten Institution, welche die Koordinierungs- und Kommunikationsplattform dienen kann.

Nicht nur die EU- und die Bundesebene werden im Sinne der regionalen Strukturpolitik aktiv. Auch die **Länderebene** nutzt Elemente der regionalen Strukturpolitik, um Lebensverhältnisse anzugleichen und Beschäftigung zu fördern. Hierbei ist zuerst der Kommunale Finanzausgleich zu nennen (vgl. Kapitel B.2.2). Neben dem KFA sind rechtliche Rahmenbedingungen in Bezug von Experimentierklauseln zu nennen. Insbesondere in Brandenburg wird durch das *Standarderprobungsgesetz* der kommunalen Ebene die Möglichkeit gegeben, von landesrechtlichen Standards auf Antrag abzuweichen.[183] Ziel ist es, neue Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu erproben und auszuwerten, unternehmerisches Handeln zu erleichtern und Existenzgründungen zu befördern, Verwaltungsverfahren zu beschleunigen und somit örtlich angepasste Lösungen zu forcieren.[184] Gemeinden und Gemeindeverbände oder das Land können Zuständigkeiten im gegenseitigen Einvernehmen einander übertragen.[185] Hierdurch wird eine zusätzliche Flexibilität in der Aufgabenerbringung ermöglicht.

C.3.2 Sektorale Strukturpolitik

Im Gegensatz zu einer regionalen Strukturpolitik können auch einzelne Wirtschaftsbereiche gezielt im Rahmen einer sektorspezifischen Analyse angesprochen werden. Eine solche Vorgehensweise wird gemäß PETERS begründet durch:[186]

- sektorale Hemmnisse, wie mangelnde Mobilität der Produktionsfaktoren,
- strukturelle Ungleichgewichte, z. B. Überkapazitäten und Engpässe, die Strukturkrisen auslösen können,
- mangelnde Anpassungsfähigkeit einzelner Wirtschaftssubjekte, sich dem Strukturwandel in Branchen oder Berufen anzupassen,
- soziale Härten in Verbindung mit Strukturkrisen und
- eine mangelnde Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Lenkungs- und Koordinierungssystems, wie bspw. durch negative externe Effekte.

Regulierungsanlässe können sich durch externe Effekte, öffentliche Güter, eine Meritorisierung oder natürliche Monopole ergeben, welche als klassische finanzwirtschaftliche Argumente zur Regulierung angesehen werden können.

- *Externe Effekte* stellen exogene Faktoren dar, die das marktwirtschaftliche Lenkungs- und Preissetzungssystem durch eine unzureichende Internalisierung unterminieren. Hierdurch ergeben sich Kosten, welche nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden können und eine Preisverzerrung auslösen.

- *Öffentliche Güter* sind durch eine Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Konsum gekennzeichnet. Dies kann jedoch als Regulierungsanlass genommen werden, sofern

183 Vgl. § 2 BbgStEG.
184 Vgl. § 1 BgbStEG.
185 Vgl. § 3 BgbStEG.
186 Vgl. Peters (2018), S. 12.

der Nutzen aus der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes dessen Kosten nicht übersteigt. Hierbei kann die Intensität der Bereitstellung angepasst werden.

- Eine *Meritorisierung* liegt vor, wenn ein Gut grundsätzlich durch den Markt bereitgestellt werden könnte, die Ausprägungsmenge jedoch als suboptimal angesehen wird. Sofern diese hinter dem politisch gewünschten Ausmaß zurückbleibt, kann der Staat im Rahmen der sektoralen Strukturpolitik aktiv werden und für eine größere Angebotsmenge sorgen.
- Nicht zuletzt sind auch *natürliche Monopole* zu nennen, welche durch einen ungenügenden marktwirtschaftlichen Wettbewerb die Innovationsfähigkeit und die volkswirtschaftliche Wertschöpfungsgewinnung hemmen.

Hieran anknüpfend kann die ruinöse Konkurrenz genannt werden, welche durch branchenspezifische Besonderheiten in der Produktion entstehen kann. Begleitet von Fehlinvestitionen und Überkapazitäten entstehen Konkurrenzsituationen, welche branchenspezifisch von Unternehmen nicht aufrecht zu erhalten sind und sich hierdurch die Wettbewerbssituation verschlechtert. Dies kann wiederum Strukturkrisen begünstigen, welche meist aufgrund von endogenen brancheninternen Fehlentscheidungen begleitet werden. Fraglich ist nun, welche Instrumente dem Staat bereitstehen, um anknüpfend an die Regulierungsanlässe aktiv zu werden. Dabei ist zwischen Strukturerhaltungs-, Strukturanpassungs- und Strukturgestaltungspolitik zu differenzieren (Tabelle 5).

Tabelle 5: Sektorale Strukturpolitik

Arten der sektoralen Strukturpolitik	Einzusetzende Instrumente
Strukturerhaltungspolitik	
Sektorale Verteilungspolitik	Erhaltungssubventionen
Branchenschutzpolitik	administrative Preisfestsetzungen; Anbieterschutzordnungen; Außenhandelsprotektionismus
Strukturanpassungspolitik	
Strukturwandelbeschleunigungspolitik	Forschungs- und Technologieförderung
Strukturwandelverzögerungspolitik	Zeitlich begrenzte Anpassungshilfen
Mobilitätspolitik	Abbau von Anpassungshemmnissen; Mobilitätsprämien; Rationalisierungs- und Umstellungsprämien;
Kapazitätsabbaupolitik	Kapazitätsabbauprämien; Strukturkrisenkartelle
Engpassbeseitigungspolitik	Finanzielle und steuerliche Investitionshilfen
Strukturgestaltungspolitik	
Strukturplanungspolitik	imperative und indikative Strukturplanungen
Regulierungspolitik	Regulierungen
Sektorale Unternehmensstrukturpolitik	Entflechtungen; Fusionsförderungen; Privatisierungen; Verstaatlichungen

Quelle: Eigene Abbildung in Anlehnung an Peters (2018), S. 12.

Bezüglich der *Strukturerhaltung* werden eine sektorale Verteilungspolitik sowie eine Branchenschutzpolitik unterschieden, was mit Preisfestsetzungen und Erhaltungssubventionen einhergeht. Bei der *Anpassung an den Strukturwandel* haben sich zwei Aufgabenkomplexe herausgebildet: Strukturwandel und Wachstum auf der einen und Strukturerhaltung und Stabilität auf der anderen Seite,[187] wobei zwischen quantitativem Wachstum und qualitativem Wachstum

[187] Vgl. Peters (2018), S. 12.

zu unterscheiden ist. Eine Strukturwandelverzögerungspolitik kann dabei unumgänglich sein, wenn in einer monostrukturierten Region noch keine Arbeitsplatzalternativen vorhanden sind. Sektorale Strukturpolitik muss entsprechend den Strukturwandel so lang verzögern, bis die Monostruktur beseitigt worden ist.[188] Das Ziel der *Strukturgestaltungspolitik* besteht in der Planung und Regulierung betroffener Sektoren zur aktiven Steuerung wirtschaftspolitischer Prozesse. Hierzu zählen Regulierungsbemühungen sowie Entflechtungen und Fusionsförderungen. Die antizipative Strukturpolitik versucht, ökonomische Strukturprobleme gar nicht erst entstehen zu lassen.[189] Die reaktive Strukturpolitik versucht, suboptimale Marktergebnisse zu verbessern bzw. unerwünschte soziale Begleiterscheinungen zu verhindern.

Eines der wichtigsten Instrumente auf Bundesebene ist die *Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)*. Bund und Länder legen hierbei in einem Koordinierungsausschluss die Rahmenbedingungen fest, welche anschließend die Grundlage der Regionalförderung darstellen.[190] Ziel ist es, Arbeitsplätze zu sichern und im besten Fall neu zu schaffen.[191] Die Grundsätze der GRW-Förderung bestehen aus dem gemeinsamen Handeln von Bund und Ländern im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips, der Regelgebundenheit des GRW-Koordinierungsrahmens, dem Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Befähigung von Regionen zum eigenständigen wirtschaftspolitischen Handeln sowie der engen Zusammenarbeit unterschiedlicher Politikbereiche.[192]

Die Fördergebiete werden in abnehmender Förderintensität nach den Bereichen A bis D eingeteilt.[193] Durch die Bindung der GRW an die korrespondierenden EU-Beihilferegeln werden die Fördergebiete durch diese definiert, wobei in Deutschland jedoch keine NUTS-Regionen, sondern Arbeitsmarktregionen herangezogen werden, um Pendlerbewegungen in die Betrachtung mit aufzunehmen. Aufgrund der ökonomischen Aufholprozesse und der Einhegung in den europäischen Förderprozess existieren in Deutschland keine A- und B-Fördergebiete mehr.[194] Um die Zurückstufung ehemaliger A Fördergebiete abzufedern, wurden seitens der EU Kommission[195] C-Fördergebiete prädefiniert.[196] Förderempfänger sind Unternehmen und kommunale Akteure, wobei die Höhe von dem Fördergebietsstatus und der Unternehmensgröße abhängt (35 %, 25 % oder 15 % für kleine, mittlere oder große Unternehmen in C-Fördergebieten).[197] Grenzen deutsche C-Fördergebiete an ausländische A-Fördergebiete, so können die Fördersätze erhöht werden.[198] Die Maßnahmen betreffen dabei u. a. gewerbliche Investitionen, z. B. in Maschinenparks, die wirtschaftsnahe Infrastruktur, z. B. Breitband oder Erschließung von Gewerbegebieten, die Verbesserung der Vernetzung und Kooperation, z. B. Entwicklungskonzepte, Clustermanagement sowie die Unterstützung von KMU.

Die Länder sind für die Durchführung der Programme zuständig. Diese setzen die inhaltlichen Prioritäten und entscheiden, welche Projekte in Umfang und Höhe gefördert werden.[199] Die Länder setzen zusätzlich Landesmittel und EFRE-Mittel ein. Verglichen mit der EU-

188 Vgl. ebd., S. 139.
189 Vgl. ebd., S. 140.
190 Vgl. Weingarten et al. (2018), S. 29.
191 Vgl. Chilla et al. (2016), S. 109.
192 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), S. 10-12.
193 Vgl. ebd., S. 109.
194 Vgl. ebd., S. 111.
195 Die GRW unterliegt den Bestimmungen des EU-Beihilferechts; Fördergebiete, Fördertatbestände und Förderhöchstsätze müssen daher mit den geltenden EU-beihilferechtlichen Vorgaben vereinbar sein. (BMWi, 2020)
196 Die Ausweisung erfolgt auf der Grundlage des folgenden Indikatorenmodells, vgl. Chilla et al. (2016), S. 111: durchschnittliche Arbeitslosenquote der Jahre 2009 bis 2012 (45,0 %), Bruttolohn je SV-Beschäftigten in 2010 (40,0 %), Erwerbstätigenprognose 2011 bis 2018 (7,5 %), Infrastrukturindikator (7,5 %).
197 Vgl. ebd., S. 111.
198 Vgl. ebd., S. 111.
199 Vgl. Chilla et al. (2016), S. 111.

Regionalpolitik ist das Volumen der GRW gering, wodurch dessen Wirkung als ebenfalls gering angesehen wird.[200] Die GRW-Förderung nimmt im allgemeinen Trend ab. So lag diese Ende der 1980er Jahre bei rund 500 Mio. Euro und stieg bis in die 1990er Jahre auf bis zu 4,4 Mrd. Euro an. Hintergrund war der gestiegene Bedarf durch die deutsche Wiedervereinigung und dem Aufbau Ost.[201] Bis 2016 wurde die Förderung graduell zurückgefahren und beträgt noch rund 1,2 Mrd. Euro aus Bundes- und Landesmitteln.[202] Bewilligte GRW-Mittel für die gewerbliche Wirtschaft belaufen sich in Sachsen auf 84,7 %, in Brandenburg hingegen auf 87,0 %.[203] In Bayern und dem Saarland lag die Bewilligungsquote bei 100 %.[204] Zu beachten ist, dass die GRW-Förderung einen wirtschaftspolitischen Eingriff darstellt, wodurch nicht intendierte Effekte entstehen können. Beispielhaft ist hier die Subvention von Investitionen zu nennen, die unter Marktbedingungen nicht getätigt worden wären und letztlich die Kapitelproduktivität und -rendite sinken lässt. Insbesondere in Ostdeutschland war dieser Effekt nach der Wiedervereinigung zu beobachten.[205] Demnach ist im Zuge der GRW-Förderung auch darauf zu achten, welche Investitionen gefördert werden und ob diese auch ohne eine entsprechende staatliche Förderung getätigt werden würden, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Abbildung 47 zeigt die Fördergebiete der GRW für die Lausitz und die umgebenden Regionen.

Abbildung 47: Fördergebiete der GRW in der Region Lausitz und den umgebenden Regionen für den Zeitraum 2014 bis 2020.

Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage BBSR (2019).

Die *Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK)* ist ein Element der nationalen Strategie für die Entwicklung ländlicher Räume. Bund und Länder fördern gemeinsam die Landwirtschaft und den Schutz der Küsten. Laut Rahmenplan 2019 werden Maßnahmen[206]

- zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft,
- einer markt- und standortangepassten sowie umweltgerechten Landbewirtschaftung,
- zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raumes,
- land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz,

200 Vgl. ebd., S. 112.
201 Vgl. BMWi (2016), S. 16.
202 Vgl. ebd., S. 16.
203 Vgl. ebd., S. 19.
204 Vgl. ebd.
205 Vgl. Ragnitz (2003), S. 28-30.
206 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016), S. 1

- zur Verbesserung der Marktstruktur in der Land-, Fisch- und Forstwirtschaft sowie
- zur Förderung der Infrastruktur ländlicher Gebiete im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union

gefördert. Die Zuweisungen aus Bundesmitteln beliefen sich 2019 auf insgesamt rund 848 Mio. Euro.[207] Dabei entfielen auf Sachsen 50,3 Mio. Euro (rund 6 %) und auf Brandenburg 66,3 Mio. Euro (7,6 %).[208] In Sachsen werden die Mittel über die Förderrichtlinie *Ländliche Entwicklung* verteilt. Diese sind anteilsfinanzierte Projektförderungen in variabler Höhe, welche sich nach den Anforderungen durch das SMUL richten. In Brandenburg werden durch die *Richtlinie Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft* des MLUK die GAK-Mittel weitergereicht, wobei auch hier eine projektbezogene Förderung in Fokus steht. Neben der Förderung von Unternehmen, auf welche sich die sektorale Strukturpolitik zunächst bezieht, sind hier v. a. Betriebe betroffen, welche als klein- und mittelständige Unternehmen im ländlichen Raum gefördert werden. Somit kann konstatiert werden, dass durch die unterschiedlichen Förderansätze der Fördermittelrichtlinien GRW und GAK sowie komplementär durch landesbezogene weitere Fördermittelrichtlinien, die zielgerichtet einzelne Sektoren fördern können.

Durch die KOMMISSION WACHSTUM, STRUKTURWANDEL UND BESCHÄFTIGUNG wurden zudem Projektvorschläge des Freistaates Sachsen und Brandenburg benannt, die im Zuge des Strukturwandels umgesetzt werden sollen.[209] Für Sachsen werden insgesamt 171 Projekte aufgeführt, während Brandenburg 67 Projekte benennt.[210] Durch die projektbezogene Förderung wird sowohl regional, als auch sektoral gefördert. Der Transitionsprozess, wie in Kapitel C.1.2 beschrieben, kann somit intertemporal begleitet werden. Es bleibt jedoch fraglich, ob die Projektvorschläge einer regionalökonomischen Gesamtstrategie für die Lausitz folgen, die notwendig ist, um Standortfaktoren in der Region nachhaltig positiv zu beeinflussen.

C.4 Standortfaktoren

Harte und weiche Standortfaktoren sind für Kommunen, aber auch andere Gebietseinheiten von gesonderter Bedeutung, um innerhalb der regionalen Konkurrenzsituation nicht an Bedeutung einzubüßen (vgl. Abschnitte A.3 und C.2.1). *Harte* Standortfaktoren sind mess- und beobachtbar, wobei Faktoren, wie Flächenverfügbarkeit oder auch die Höhe der lokalen Abgaben, eine gesonderte Rolle spielen. *Weiche* Standortfaktoren beziehen sich dagegen auf schwer determinierbare Gegebenheiten, wie z. B. das Image einer Region oder die Güte des touristischen Angebotes. Tabelle 6 listet relevante Standortfaktoren auf, die auf regionaler Ebene Halte- und Sogfaktoren darstellen. In Anlehnung an LAHNER sind diese nach den Kriterien Messbarkeit und Relevanz für die Unternehmenstätigkeit in Abbildung 48dargestellt.

207 Vgl. ebd., S. 114.
208 Vgl. ebd., S. 114.
209 Diese setzen Schwerpunkte in den Bereichen I) Infrastruktur und Daseinsvorsorge, II) Innovation, Forschung und Wissenschaft, III) Wirtschaftsförderung und -entwicklung, IV) Fachkräfteentwicklung und -sicherung sowie V) Marketing, Kultur, Kunst und Tourismus. Vgl. Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (2019), S. 148.
210 Vgl. ebd., S. 149-185.

Tabelle 6: Beispiele für Standortfaktoren

Kategorie	Datenquelle
Demografie	• Natürliche Bevölkerungsentwicklung (Mortalität & Fertilität) • Interregionale/räumliche Bevölkerungsentwicklung (Migration) • Haushaltsentwicklung
Bildungs- und Arbeitsmarkt	• Arbeitslosigkeit • Beschäftigung und Erwerbstätigkeit • Arbeitsmarktstruktur • Bildung
Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft	• Wirtschaftliche Leistung • Fremdenverkehr • De-Domains • Beschäftigung und Erwerbstätigkeit
Infrastruktur-ausstattung	• Verkehrsinfrastruktur • Quantität und Qualität Versorgung soziale und Gesundheitsinfrastruktur • Versorgungseinrichtungen Konsumgüter • Kulturelle Einrichtungen und Bildungsinfrastruktur • Immobilien- und Wohnungsmarkt • Erreichbarkeit Versorgungs-/Infrastruktureinrichtungen
Öffentliche Leistungsfähigkeit	• Raumwirksame Mittel • Öffentliche Finanzen • Bearbeitungszeit/Flexibilität der Verwaltung

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 48: Standortfaktoren

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Lahner (2019), S. 13.

Standortfaktoren können günstige Rahmenbedingungen schaffen, um einerseits Unternehmensansiedelungen voranzutreiben sowie vorhandene wirtschaftliche Strukturen zu halten

und andererseits private Haushalte an den Standort zu binden.[211] Ziel ist es, regionale Synergien zu erzeugen und die Verbindung von Unternehmen zur Region zu festigen.[212] Zudem stehen viele der abgebildeten Indikatoren im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen und wirken sich folglich auf die Lebensqualität vor Ort aus.

Hierbei sind jedoch nicht nur die Unternehmen mögliche Akteure. Private Haushalte, wie auch Interessenvertretungen, werden ebenso von vorteilhaften Standortbedingungen positiv beeinflusst. Dies umfasst neben der eigentlichen Lebensqualität auch das Erscheinungsbild der Region. Dabei ist die Digitalisierung im Strukturwandel besonders bedeutsam, da diese nicht als *folgende* Technologie zu verstehen ist, sondern einen *Vorleistungscharakter* für zukünftige Entwicklungen hat. Sie ist somit nicht als Anhängsel einer vitalen Regionalstrategie zu verstehen, sondern als eine wichtige Rahmenbedingung, welche auf andere Standortfaktoren ausstrahlt und positiv auf diese einwirken kann.

Ziel ist demnach u. a., einerseits die Ansiedlung und Verflechtung von Unternehmen vor Ort zu fördern, und andererseits die verschiedenen Akteursgruppen (u. a. private Haushalte, Interessensgruppen und Unternehmen vor Ort) miteinander zu vernetzen. Die abgebildeten Standortfaktoren zeigen zudem Interdependenzen zueinander. So bedarf es einer adäquaten Ausstattung mit öffentlicher Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene, um Standortfaktoren positiv zu beeinflussen. Diese setzt wiederum eine adäquate Finanzausstattung (vgl. Kapitel B.1) voraus, welche als maßgeblicher Einflussfaktor für die Erbringung freiwilliger Aufgaben zu verstehen ist, die einen Hebel für die Regionalentwicklung darstellt. Davon sind insbesondere die weichen Standortfaktoren betroffen, wie die Verbesserung des regionalen Images und die Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur.

Standortfaktoren können als wichtige Voraussetzung für eine Clusterbildung angehen werden, da diese die Rahmenbedingungen zur Ansiedlung von Unternehmen positiv beeinflussen können. Dieser Prozess ich jedoch zweiseitig: Ein bestehendes Cluster kann ebenso aktiv auf Standortfaktoren einwirken, wodurch sich eine wechselseitige Beziehung ergibt.

C.5 Cluster- und Agglomerationseffekte

C.5.1 Clustereffekte

Neben der regionalen und sektoralen Strukturpolitik zeigt sich seit Mitte der 1990er Jahre, dass sich die Fördermittelpolitik zunehmend an realwirtschaftlichen Konstellationen orientiert.[213] Wirtschaftsförderung fördert demnach zwar in der Fläche, stellt jedoch strukturell sinnvolle und nachhaltige Maßnahmen in den Vordergrund und folgt dabei dem Grundsatz, dass Gleichwertigkeit nicht mit Gleichartigkeit gleichgesetzt werden darf.

Die Identifikation territorialer Produktions- und Kompetenzschwerpunkte erlebt aufgrund vermeintlich positiver Auswirkungen auf Produktivität, Innovationsfähigkeit und Beschäftigung eine zunehmende Popularität.[214] PORTER verwendet den Begriff des Clusters für eine Ballung von Unternehmen, die sich in einer *gewissen* räumlichen Nähe zueinander befinden und in verschiedener Weise miteinander verbunden sind:[215] So produzieren Firmen ähnliche oder komplementäre Güter oder Dienstleistungen, es existieren gemeinsame Zulieferer für spezialisierte Vorprodukte, es gibt Verbindungen zu verwandten und nachgeordneten Branchen bzw.

211 Vgl. Lahner (2019), S. 13.
212 Vgl. Weingarten et al. (2018), S. 32
213 Vgl. ebd., S. 18.
214 Vgl. Weingarten et al. (2018), S. 18.
215 Vgl. Porter (1990), S. 207.

Kunden oder es existieren staatliche bzw. private Institutionen, die Aus- und Weiterbildung, F & E und sonstige Unterstützungsleistungen anbieten oder die Unternehmen im Rahmen einer aktiven Wirtschaftsförderung vernetzen.

Das Cluster kann neben Unternehmen vernetzter Branchen auch weitere, für den Wettbewerb relevante Organisationseinheiten (z. B. Forschungsinstitutionen, Hochschulen, Kammern, Behörden, Normen setzende Instanzen etc.) beinhalten. Als räumliche Zusammenballung von Menschen, Ressourcen, Ideen und Infrastruktur stellt sich ein Cluster als hoch komplexes Netzwerk mit dynamischen internen Interaktionen dar, das nicht zwingend mit administrativen Grenzen kongruent sein muss. Die Grundüberlegung ist, dass räumliche Nähe die wirtschaftliche Entwicklung, sowie die Entstehung von Wissen und Innovationen fördert. Clusterpolitikakteure können sowohl Unternehmen, Assoziationen, staatliche Einrichtungen, Universitäten, Forschungseinrichtungen oder Clusterinitiativen sein, die sowohl vertikal als auch horizontal kooperieren können. BENNER unterscheidet mehrere Mechanismen und Instrumente, welche zur Clusterpolitik eingesetzt werden können (vgl. Tabelle 7).[216]

Tabelle 7: Instrumente der Clusterpolitik

Mechanismus	Instrument
Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte von Universitäten Arbeitskräftemobilität Studentenwerksverträge	• Jobmessen und Dialogplattformen • Öffentlichkeitsarbeit des Clusters • Lobbying für Bildungs- und Forschungspolitik nahe beim Cluster
Ausgründungen	• Wissenschaftsparks • Unternehmerseminare • Industrie- und technologiespezifische Zuschüsse
Fonds für Wagniskapital	• Für Ausgründungen • Förderung von Technologiezentren
Kooperationen zwischen Universitäten und Unternehmen	• Technologietransfer zwischen Departments/Unternehmen • Kooperationsprojekte • Seminare für Industriearbeiter • Kontaktnutzung für ein interregionales Netzwerk • Industriesemester für Industriearbeiter • Online Kooperationsdatenbank
Horizontale Kooperation unter Firmen	• Kongresse, Messen und Unternehmensbesuche zur Aufrechterhaltung von Kontakten • Nutzung von firmeneigener Infrastruktur für andere Unternehmen
Vertikale Kooperation unter Firmen	• Management von Kooperationsprojekten • Finanzielle Unterstützung für Kooperationen
Intensivierung des lokalen Wettbewerbs	• Verbessertes öffentliches Beschaffungswesen • Wettbewerb durch eine verstärkte Standardisierung und Zertifizierung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Benner (2012), S. 156-159.

Cluster sind nicht als flächendeckender Ansatzpunkt für die Strukturpolitik geeignet, da diese auf innovations- und ausbaufähige Wachstumskerne setzen.[217] Sofern Fördermittel auf die Entwicklung von Clustern bezogen werden, besteht langfristig das Problem, dass Regionen von den “Goldenen Zügeln“ (des Fördermittelgebers, also i. d. R. des Landes) gelenkt werden,

216 Vgl. Benner (2012), S. 156-159.
217 Vgl. Weingarten et al. (2018), S. 18.

ohne dass eine Branchenkonzentration mit vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsketten entsteht.[218] Hieraus können Branchenrisiken entstehen, welche sich letztlich negativ auf das entstehende Cluster auswirken können.

Nach LAHNER sind die wichtigsten Gründe für die Entstehung eines Clusters günstige Faktorbedingungen sowie der Zufall.[219] Der staatliche Einfluss spielt auf lange Sicht dagegen keine große Rolle. Er kann günstige Rahmenbedingungen auf makroökonomischer Ebene schaffen und auf der Ebene vor Ort begleiten und verstärken, aber auf keinen Fall Cluster kreieren. Die Clusterentwicklung ist in der Realität ein sehr langsamer Prozess.[220] Somit muss eine staatliche Clusterpolitik langfristig angelegt sein, um erfolgreich sein zu können. In der Praxis ist dagegen häufig von der Politik die Erwartung an die Clusterinitiativen gerichtet worden, schnell und erfolgreich Cluster zu unterstützen oder gar zu entwickeln. Dabei ist es ratsam, nur dann intensivere Clusterpolitik zu betreiben, wenn auch eine reale Basis hierfür vorhanden ist. ENRIGHT klassifiziert verschiedene Clustertypen:[221]

- *Funktionierende Cluster* mit einer kritischen Masse an spezialisierten Arbeitskräften, Ressourcen, Fähigkeiten und Wissen, die von Unternehmen auch genutzt werden.
- *Latente Cluster* mit einer kritischen Masse an Unternehmen verwandter Branchen, die jedoch ungeeignet miteinander interagieren.
- *Potenzielle Cluster*, bei denen nur einige der erforderlichen Elemente vorhanden sind, die darüber hinaus weiterentwickelt werden müssten.
- *Politisch motivierte Cluster*, die wegen politischer Vorgaben gefördert werden, bei denen aber die Möglichkeit zum Erreichen der kritischen Masse nur bedingt gegeben ist.
- *Wunschdenken-Cluster*, bei denen keine geeignete Basis vorhanden ist.

Die Basis für ein erfolgreiches Cluster nimmt dabei von funktionierenden Clustern hin zu Wunschdenken-Clustern deutlich ab. Die Bezeichnung der einzelnen Clustertypen legt bereits nahe, sich mit intensiver Clusterförderung erst dann zu beschäftigen, wenn mindestens ein potenzielles, besser aber ein latentes Cluster ausgemacht werden kann. Problematisch ist jedoch, dass die Clusterpolitik als Bündel staatlicher Maßnahmen zur Förderung der Entstehung und Entwicklung von Clustern die Clusterforschung frühzeitig „abgehängt“ hat.

Abbildung 49 zeigt die Einordnung der Lausitz in die Clustertypen. Durch das aktive Braunkohlecluster kann in dem Zusammenhang von einem funktionierenden Cluster gesprochen werden, in welchem qualifizierte Arbeitskräfte Ressourcen, Fähigkeiten und Wissen vorhanden sind. Wo die Lausitz im Zuge des Braunkohleausstieges zu verorten sein wird, hängt maßgeblich davon ab, wie im Zuge der Wirtschaftsförderung die Rahmenbedingungen gesetzt werden. Hierzu gehören ebenso weiterführende Clusterstrategien, welche die graduellen Veränderungen in der Lausitz partiell auffangen können.

218 Vgl. ebd., S. 18.
219 Vgl. Lahner (2015), S. 85-87.
220 Viele Cluster entstanden schon im 18. oder 19. Jahrhundert. Vgl. ebd., S. 85-87.
221 Vgl. Enright (2003), S. 104.

Abbildung 49: Clustertypen im Lausitzkontext

Quelle: Eigene Darstellung.

GREIB et al. beschreiben, dass es in vielen Bereichen der Lausitz, bspw. in der Automatisierungstechnik, vorhandenes, hochspezialisiertes Wissen gibt.[222] Um ein übergreifendes wissensorientiertes Cluster im Bereich der Industrieautomatisierung zu bilden, müssen qualifizierte Arbeitskräfte in der Region gehalten werden.[223] Ob dies jedoch zielführend ist, bleibt offen. So beschreiben GREIB et al. folglich: „Clusterstrategien wie die, die angedacht werden, können zumeist nur funktionieren, wenn Ankerunternehmen vor Ort sind. Damit ist der Anschluss in der Lausitz als schwierig zu beurteilen. Die Erfahrungen vergleichbarer Standorte im Westen (z. B. Birkenfeld, Lüneburg, Bayreuth) zeugen nicht davon, dass zwangsläufig mit der Förderung von Universitäten und Forschungsunternehmen Arbeitsplätze in der Wirtschaft entstehen“.[224]

Wird der **Spezialisierungsindex** nach KRUGMAN herangezogen, so zeigt sich für Cottbus von 2010 auf 2017 hier zwar ein leichter Verlust; jedoch deutet der Wert von 0,45 darauf hin, dass die kreisfreie Stadt immer noch den spezialisiertesten Teilraum der Lausitz repräsentiert, was auch auf ihren Status als einziges eigenständiges Oberzentrum der Lausitz zurückzuführen ist. Die Konzentration ist hierbei durch das produzierende Gewerbe getrieben, was im Sinne einer Clusterstrategie als positiv zu bewerten ist. Es bedarf einer räumlichen Konzentration vorhandener Wertschöpfungsketten, um Agglomerationseffekte zu erzeugen und Clusterbildungen voranzutreiben. Wird alternativ der **Konzentrationsindex** betrachtet, so zeigt sich, dass die Konzentration im verarbeitenden Gewerbe im Zeitrahmen um 2 % zugenommen hat. Der Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor) hat jedoch nicht an Spezialisierung hinzugewinnen können und ist nach wie vor nur schwach konzentriert. Wird dieser Sektor tiefer untergliedert, so zeigt sich, dass nur im Bereich Handel, Verkehr und Kommunikation an Konzentration hinzugewonnen werden konnte, während die Finanz- und Versicherungsdienstleister sowie die öffentlichen und sonstigen Dienstleister an Konzentration gegenüber 2010 eingebüßt haben. Um erfolgreiche Clusterpolitik betreiben zu können und Skaleneffekte nutzbar zu machen, ist insofern innerhalb der regionalökonomischen Strategie die Spezialisierung und Konzentration der Region zu fördern. Vor dem Hintergrund der Teilung der Lausitz in einen sächsischen und einen brandenburgischen Teil wird zudem deutlich, dass eine erfolgreiche Clusterstrategie für die Lausitz eine konsistente Gesamtstrategie bedarf. Blickt man auf die bisherigen Strategien der jeweiligen Länder, wird deutlich, dass eine Abstimmung beider wirtschaftspolitischer Strategien für die Lausitz als Grenzregion nicht vorgenommen worden ist:

222 Vgl. Greib et al. (2019), S. 49.
223 Vgl. ebd., S. 49.
224 Ebd., S. 51.

- In **Brandenburg** wird die Clusterstrategie durch die Erarbeitung von Masterplänen mit Fokus auf die Branchen Metall, Kunststoffe und Chemie, Ernährungswissenschaft sowie Tourismus weiterentwickelt.[225] Zusätzlich verfolgt das Land Brandenburg mit Berlin eine gemeinsame Innovationsstrategie. Die Entwicklung dieser Pläne erfolgt dialogorientiert unter Einbindung von Wirtschafts- und Sozialpartnern.[226] Für Brandenburg werden vier regionale Wachstumskerne aufgelistet. Diese sind neben dem Schönefelder Kreuz, Cottbus und Spremberg auch die Westlausitz mit den Städten Finsterwalde, Großräschen, Lauchhammer, Schwarzheide und Senftenberg.[227]

- In **Sachsen** liegt ein Fokus auf Clustern der Zukunftsindustrien. Ziele sind hierbei insbesondere die Gründung und Ansiedlung neuer Unternehmen, die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze, der Ausbau von Wissenschaft und damit verbunden die Nutzung des Forschungsoutputs für die lokale Wirtschaft, die Erhöhung des Bildungsniveaus, die Sicherung der Fachkräftebasis und die Stärkung innovativer Kräfte.[228] Nach einer Phase der Abstinenz wird in Sachsen wieder Clusterpolitik betrieben.[229] Diese fokussiert sich auf die Themenfelder Umwelt, Rohstoffe, Digitalisierung, Energie Mobilität und Gesundheit.[230] Regionale Wachstumszentren in Sachsen umfassen die Städte Bautzen und Görlitz.[231]

Beide Landesregierungen haben daraufhin im Jahr 2017 in einem *gemeinsamen Grundsatzpapier* Handlungsschwerpunkte festgelegt, die im Zuge der regionalpolitischen Justierung für die Lausitz gemeinschaftlich verfolgt werden sollen. Dazu gehören die Infrastrukturentwicklung, Innovation, Forschung und Wissenschaft, Wirtschaftsförderung und -entwicklung, Fachkräfteentwicklung sowie Marketing, Kultur, Kunst und Tourismus.[232] Die Landesregierungen verdeutlichen dabei, dass eine konsistente wirtschaftspolitische Strategie notwendig ist, um die Lausitz als Region zu fördern. Da in indirekter und direkter Weise schätzungsweise 24.000 Arbeitsplätze in die Braunkohle eingebunden sind, bringt der Strukturwandel den Landesregierungen zufolge lokale Arbeitsmarktverwerfungen mit sich. Daher ist die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen (insbesondere von Arbeitsplätzen in der Industrie) prioritär, wobei zusätzlich durch die enge Verzahnung von Wissenschaft und Wirtschaft Arbeitsplätze in zukunftsfähigen Bereichen entstehen sollen.[233]

Neben dem bestehenden Konzeptpapier hat die LAUSITZRUNDE im Jahr 2018 eine eigene Clusterstrategie für die Region vorgestellt. Dabei werden vier Clusterstrategien hervorgehoben:

- Als Handlungsoptionen des **Mobilitätsclusters** werden hierbei v. a. der Ausbau der Schieneninfrastruktur, der Ausbau der Test- und Forschungskapazitäten bezüglich des autonomen Fahrens sowie Forschungskooperationen der regionalen Hochschulen zu den Themenbereichen *regionale Verkehrskonzepte*, *autonomes und vernetztes Fahren* und *automatisierte Fertigungs- und Logistikprozesse* genannt. Überdies werden die Batterieforschung und der Aufbau eines Kompetenzzentrums für alternative Antriebsformen hervorgehoben.[234]

- Im Bereich der **Bioökonomie** stehen u. a. die Produktion von nicht-fossilem Kunststoff, die Generierung verschiedener Phosphorarten für die Erzeugung von Mineraldünger,

225 Vgl. Land Brandenburg (2019), S. 25-28.
226 Vgl. IMU (2015), S. 7.
227 Vgl. Wirtschaftsregion Lausitz (2020).
228 Vgl. Freistaat Sachsen (2020).
229 Vgl. IMU (2015), S. 8.
230 Vgl. Freistaat Sachsen (2020b). S. 17-26.
231 Vgl. Berger et al. (2019), S. 10.
232 Vgl. Landesregierung Brandenburg / Landesregierung Sachsen (2017), S. 4 f.
233 Vgl. ebd., S. 1.
234 Vgl. Lausitzrunde (2018), S. 13.

die Arzneimittelproduktion und die gezielte Ansiedlung von Ausgründungen von Biotech-Unternehmen im Fokus der Betrachtung.[235]

- Der Clusteransatz **Energie** umfasst Pilotprojekte zur industriellen Wasserstoffproduktion sowie die Renaturierung und Flächenplanung ehemaliger Braunkohletagebaubergwerke. Überdies sollen Wertschöpfungsketten durch Anlagenbau, Glas- und die Kunststoffindustrie verlängert werden. Gasbasierte Erzeugungsanlagen und die Fokussierung auf eine Gasinfrastruktur sollen ebenfalls zum Gelingen der Energiewende beitragen.[236]

- Der verbleibende Clusteransatz **Gesundheit und Tourismus** zielt auf eine verstärkte Kooperation zwischen den naturwissenschaftlich-technischen Fakultäten der BTU Cottbus und der TU Dresden mit regionalen Krankenhäusern ab. Die Expertise im medizintechnischen Gerätebau, der Robotik und Prothetik, wie auch der Ausbau im Kompetenzbereich Telemedizin sind zudem unter anderem Schwerpunkte des Clusters.[237]

Die Clusterstrategien weisen dabei Überlappungen auf. Während Sachsen und Brandenburg unterschiedliche Schwerpunkte setzten, scheint die Clusterstrategie der LAUSITZRUNDE die unterschiedlichen Ansätze aufzunehmen und in ein Gesamtkonzept zu gießen. Die fünf bestehenden Clustertypen (Abbildung 49) können somit als Zusammenschluss der einzelnen landesseitigen Entwicklungsstrategien beschrieben werden. Generell bedarf es einer vertieften Kooperation der einzelnen Unternehmen, um zu einer erfolgreichen Clusterpolitik zu gelangen. Hierfür ist ein regionaler Akteur erforderlich, um für die Lausitz als Ganzes eine Clusterpolitik auszugestalten, welche über Landkreis- und Landesgrenzen hinweg Unternehmen und staatliche Bemühungen koordiniert und vernetzt. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die Wirtschaftsregion Lausitz für diese Aufgabe als prädestiniert angesehen werden kann.

Hierbei sind jedoch nicht nur die bereits bestehenden Clustervorschläge, sondern auch die Ausgangssituation der Unternehmen vor Ort, die Clusterinstrumente, wie auch die Möglichkeiten und Grenzen der sektoralen und regionalen Strukturpolitik mit aufzunehmen. Dabei wird deutlich, dass den Akteuren vor Ort an einem Erhalt und einer verbesserten Einbindung der bestehenden Unternehmen gelegen ist. Somit kann neben der aktiven Ansiedlung neuer Unternehmen v. a. die Vernetzung bestehender Akteure als regionalökonomische Strategie angesehen werden. Dabei ist es von gesonderter Relevanz, die lokalen Unternehmen dazu zu befähigen, ihre Produktions- und Organisationsstrukturen neu ausrichten zu können, um aktiv am Strukturwandel zu partizipieren. Essenziell ist die Bereitstellung von Wagniskapital für den notwendigen produktions- und forschungsseitigen Wandel, wodurch den bestehenden Unternehmen und Institutionen im Strukturwandel Rahmenbedingungen geboten werden können, mit denen Wirtschaftskraft vor Ort gehalten und erzeugt werden kann. Demnach kann auch durch die weiterführende Ausgestaltung von Standortfaktoren und die regionsübergreifende Planung und Vernetzung zu einer langfristig erfolgreichen Clusterpolitik beitragen.

C.5.2 Agglomerationseffekte

Spezifische Clustereffekte können mit Agglomerationseffekten gleichgesetzt werden,[238] die auf den Vorteilen lokalisierter Wissensspillover, verringerter Transaktionskosten, eines gemeinsamen Arbeitsmarktes oder kollektiv genutzter Infrastrukturen basieren.[239]

235 Vgl. ebd., S. 17.
236 Vgl. ebd., S. 9.
237 Vgl. Lausitzrunde (2018), S. 21.
238 Vgl. Menzel (2008), S. 116.
239 Vgl. Krugman (1991), S. 484-487.

Agglomerationseffekte (vgl. Abbildung 50) können zwei verschiedene Bedeutungen haben. Einerseits sind *Urbanisierungseffekte* zu nennen. Diese beschreiben den Nutzen der Konzentration von Personen, Unternehmen, oder die ökonomische Aktivität in Städten und Wirtschaftszentren, bspw. in Bezug auf höhere Vernetzungsmöglichkeiten und niedrigere Transaktionskosten.[240] Hierzu sind auch urbane Lebensstile von Bedeutung, die entsprechende kreative Milieus schaffen und somit als Nukleus für Innovationen angesehen werden können. Andererseits können diese auch als *Lokalisierungseffekte* wirken, welche den Nutzen industrieller Spezialisierung an einem Ort beschreiben.[241] In Clustern wirken Agglomerationseffekte v. a. über Lokalisierungseffekte.

Abbildung 50: Agglomerationseffekte

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Farhauer / Kröll (2013), S. 120.

Neben der statischen Agglomeration, welche sich auf Kostenvorteile bezieht, existieren überdies dynamische Effekte. Agglomerationseffekte wirken erst ab einem bestimmten Zeitpunkt. Sie können daher zum Wachstum der Agglomeration, nicht aber zu deren Entstehung beitragen.[242] Bezüglich der Begünstigung wirtschaftsstruktureller Merkmale bestehen drei verschiedene dynamische externe Effekte. Die sog. *Marshall-Arrow-Romer-Externalitäten (MAR)* betonen die sektorspezifische Bedeutung von Wissen und Fertigkeiten, welche primär intrasektoral fließen.[243] Es erscheint vor dem Hintergrund der Lokalisationseffekte besonders sinnvoll, die Ansiedlung von Unternehmen derselben Branche zu fördern. *Porter-Externalitäten* erweitern die MAR-Externalitäten um die Wettbewerbskomponente. Ein ausgeprägter Wettbewerb fördert demnach die sektorale Spezifizierung.[244] Dies ist aus mehreren Gründen von gesonderter Wichtigkeit. Erstens wird im Rahmen der Neoklassik davon ausgegangen, dass intensivierter Wettbewerb zu Innovation und technologischen Fortschritt führt. Zweitens kann durch einen intensivierten Wettbewerb eine Spezialisierung vor Ort erfolgen, wodurch wiederum Grundlagen für Agglomerationseffekte gelegt werden. Drittens kann dies zu einer dynamischen Wettbewerbsumgebung führen, die, bspw. geprägt durch eine Start-Up Szene, als zukünftiger Anker für weitere Unternehmensansiedlungen dienlich ist.

240 Vgl. Menzel (2008), S. 116.
241 Vgl. Menzel (2008), S. 116.
242 Vgl. ebd., S. 116.
243 Vgl. ebd., S. 209.
244 Vgl. ebd., S. 210.

Eine gegensätzliche Position vertritt JACOBS. Auch stark diversifizierte Regionen können Wissens-Spillover begünstigen, da Diversifikation den Zugang zu unterschiedlichen Wissensbasen befördert, wodurch neue Innovationen und letztlich Wachstum entstehen kann.[245] Sofern diese Form von Externalitäten dominiert, verschiebt sich die Wirtschaftsförderung von einer Sektoren-, hin zu einer regionalen Förderung über Infrastruktur und Qualifizierung, um möglichst viele Branchen auf einmal fördern zu können.[246] Neuere Theorien betonen überdies die Rolle der Verbundenheit verschiedener Industrien und beschreiben, dass Wirtschaftszweige Gemeinsamkeiten bezüglich der verwendeten Technologien, unterliegender Wissensbasis, Produktionsmerkmale, Qualifikationen und Inputs besitzen.[247]

Neben der Einteilung nach dynamischen oder statischen Agglomerations*effekten* lässt sich ebenso eine Untergliederung nach den Agglomerations*mechanismen* nach *sharing*, *matching* und *learning* gewährleisten.[248] So beschreibt der Effekt des *sharings*, asymmetrische Schocks gemeinsam abzufedern und somit eine Lastverteilung zwischen Unternehmen durch die Nutzung eines gemeinsamen Marktes zu erreichen.[249] Der Begriff *matching* beschreibt, mit welcher Güte marktwirtschaftliche Kräfte Angebot und Nachfrage zusammenführen. Hingegen beschreibt der Effekt *learning* die Möglichkeit, durch räumliche Nähe einen Wissensaustausch zu forcieren, wodurch sich Märkte stärker auf ihre Kernkompetenzen spezialisieren können und produktiver werden.[250]

Agglomerations*effekte* und Agglomerations*mechanismen* bedingen sich gegenseitig, wobei mehrere Mechanismen den einzelnen Effekten zugeordnet werden können. Hierbei kann herausgestellt werden, dass Agglomerationseffekte umso besser wirken, umso mehr Mechanismen in den Agglomerations*prozess* integriert werden.

245 Vgl. van der Panne (2004), S, 595.
246 Vgl. ebd., S. 595.
247 Vgl. Farhauer / Kröll (2013), S. 120.
248 Vgl. ebd., S. 120.
249 Vgl. ebd., S. 120.
250 Vgl. ebd., S. 121.

Teil D. Zwischenfazit I

Die **finanzwirtschaftliche Entwicklung** der Wirtschaftsregion Lausitz divergiert zum Teil sehr deutlich. Die Gesamtverschuldung in der Region liegt dabei zunächst weit unter dem bundesweiten Durchschnitt, was für sächsische und brandenburgische Kommunen eine typische Charakteristik ist. Generell wurden im Zeitraum von 2013 bis 2018 mit Blick auf den Finanzierungssaldo Überschüsse erwirtschaftet, was für einen überwiegenden Aufbau von zusätzlicher Liquidität in den kommunalen Haushalten der Wirtschaftsregion Lausitz spricht. Allerdings ist das Niveau der bereinigten Ausgaben und Einnahmen und damit die finanzielle Ausstattung der Wirtschaftsregion Lausitz unter dem Bundesdurchschnitt, jedoch über dem ostdeutschen Durchschnitt.

Neben dem **geringen Schuldenstand** ist eine **ausgeprägte Steuerschwäche** in den Städten und Gemeinden der Wirtschaftsregion Lausitz vorzufinden, die sich insbesondere bei der Gewerbesteuer manifestiert. Allgemein deutet das Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen jedoch nicht darauf hin, dass die Lücke zum Bundesdurchschnitt in absehbarer Zeit geschlossen wird; vielmehr ist davon auszugehen, dass sich diese, wie bereits im Zeitverlauf von 2013 bis 2018 angezeigt wird, weiter vergrößert. Spiegelbildlich dazu liegt das Niveau der kommunalen Einnahmen aus **Zuweisungen von Land und Bund** deutlich über dem Bundesdurchschnitt, womit die Steuerschwäche jedoch nur bedingt kompensiert werden kann. Hinzu kommt die im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt weniger dynamische Entwicklung der laufenden Gesamtzuweisungen, die v. a. auf den ausgelaufenen Solidarpakt II zurückgeht, dessen Bundesmittel über die Haushalte der Länder auch zu einem guten Teil an die Kommunen geflossen sind. Hervorzuheben ist, dass die Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich in beiden Ländern zu einem großen Teil als Schlüsselzuweisungen, und damit ohne Zweckbindung, an die Kommunen weitergereicht werden.

Ein weiterer Untersuchungsgegenstand waren die **infrastrukturbezogenen Ausgaben**, die sich aus Sachinvestitionen, Zuschüssen an den Privatsektor, Unterhaltungsaufwand sowie Mieten und Pachten zusammensetzen. Hierbei fällt auf, dass Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz nur leicht unterdurchschnittliche Werte verzeichnen und weit über dem brandenburgischen und ostdeutschen Durchschnitt liegen. Der prozentuale Anteil **der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung** an den Gesamtzuschussbeträgen lag im Zeitverlauf von 2013 bis 2017 grundsätzlich unter dem Durchschnitt der sächsischen und brandenburgischen Kommunen. Dennoch wurde deutlich, dass die Lausitzkommen in einem **angemessenen Umfang** freiwillige Aufgaben erfüllen. Die kernbetroffenen Gemeinden verzeichnen darüber hinaus im Zeitverlauf sogar eine überdurchschnittlich hohe freiwillige Aufgabenerfüllung.

Finanzwirtschaftliche Instrumente zur Stärkung der Wirtschaftsregion Lausitz ergeben sich sowohl auf Bundes-, Länder- als auch der Kommunalebene. Der **Bund** ist jedoch eingeschränkt, da er keine Aufgaben auf die Kommunen übertragen darf und keine Finanzierungsströme zwischen den beiden Ebenen erlaubt sind. Dennoch ergeben sich mehrere Transmissionskanäle:

- So ist infolge des Strukturwandels in der Lausitz eine stärkere Bundesbeteiligung an den SGB II-Leistungen begrüßenswert, um die Lasten der strukturellen Arbeitslosigkeit in den Kommunen abzusenken und eine Kofinanzierung prekärer Beschäftigung sicherzustellen, die ansonsten hauptsächlich zu Ausgabenlasten in den kreisfreien Städten und Landkreisen führen würden.

- Das mittlerweile vom Deutschen Bundestag und Bundesrat verabschiedete *Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen* bezieht sich explizit auf die Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 GG. Die im Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) veranschlagten

Finanzmittel i. H. v. 14 Mrd. Euro sind entsprechend mit einer investiven Zweckbindung versehen und können nur unter Auflagen von den Kommunen (Lenkungswirkung des Bundes) verwendet werden, was diese insbesondere bei der Stärkung der weichen Standortfaktoren einschränkt. Insgesamt ist aber zu erwarten, dass die degressiv in drei Förderperioden von 2020 bis 2038 ausgereichten Fördermittel die infrastrukturbezogenen Ausgaben in der Wirtschaftsregion Lausitz erhöhen können. Problematisch ist jedoch, dass die Finanzmittel in Form von jährlich identischen Festbeträgen vergeben werden, deren realer Wert aufgrund der Inflation im Zeitverlauf abnimmt.

- Mit Hilfe des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer werden die Kommunen an einer Einnahmenquelle beteiligt, die relativ robust gegenüber konjunkturellen Schwankungen ist und somit einen stetigen Mittelzufluss garantiert. Mit Blick auf den Strukturwandel ist das Instrument jedoch ambivalent zu bewerten, da die Steuerverteilung unter den Gemeinden auf gewerbliche Indikatoren zurückgeht und dementsprechend gewerbestarke Städte und Gemeinden bevorzugt werden.

Die **Länder** unterstützen die Kommunen mittels umfangreicher Zuweisungen, die insbesondere in den ostdeutschen Kommunen aufgrund deren allgemeiner Steuerschwäche einen wesentlichen Faktor für eine angemessene Finanzausstattung darstellen. Darauf aufbauend ergeben sich drei Handlungsoptionen für die Länder zur Stärkung der Wirtschaftsregion Lausitz:

- Erstens sind Schlüsselzuweisungen zu nennen, die einen steuerkraftbezogenen Ausgleich ermöglichen. Da es sich bei der Wirtschaftsregion Lausitz generell um eine relativ steuerschwache Region handelt (vgl. Abbildung 13), ist diese Option zu befürworten. Zu beachten ist jedoch, dass Sickerverluste entstehen können, weil sich die Steuereinnahmen in der Wirtschaftsregion Lausitz nicht statistisch signifikant von den Steuereinnahmen in den übrigen kommunalen Einheiten Sachsens und Brandenburgs unterscheiden.

- Eine zweite Möglichkeit besteht darin, die strukturelle Schwäche der kernbetroffenen Gemeinden innerhalb der Kommunalen Finanzausgleichssysteme Sachsens und Brandenburgs zu berücksichtigen. Die zuvor durchgeführten Varianzanalysen haben gezeigt, dass Nebenansätze in den jeweiligen Schlüsselzuweisungssystemen statistisch gut begründet werden können.

- Die dritte Möglichkeit betrifft Bedarfszuweisungen, die den vom Strukturwandel besonders betroffenen Gemeinden gewährt werden. Nachteilig ist dabei, dass es sich dabei i. d. R. um antragsgebundene Verfahren handelt und ein Prüfprozess von Seiten der zuständigen Finanzministerien der Länder vorausgesetzt wird. Bedarfszuweisungen sind daher als „Masseninstrument“ zwar nicht geeignet, einzelne besonders betroffenen Kommunen (z. B. Standorte von Kraftwerken oder Tagebauten) können damit aber durchaus unterstützt werden.

Den **Kommunen** selbst stehen ebenfalls vielgestaltige Möglichkeiten zur Verfügung, die Region Lausitz infolge des Strukturwandels finanziell zu stärken:

- So können sie auf ihr **Hebesatzrecht** bei den Realsteuern zurückgreifen. In Bezug auf die Wirtschaftsregion Lausitz ist hierbei insbesondere der Gewerbesteuerhebesatz hervorzuheben, der sich insbesondere auf Unternehmensansiedlungen und -erweiterungen auswirkt. Dabei liegen die Gewerbesteuerhebesätze in den Gemeinden Brandenburgs gegenüber den Gemeinden Sachsens um teilweise bis zu 100 Prozentpunkte niedriger, was eine um bis zu 25 % niedrigere steuerliche Belastung mit sich bringt. Da ein zu hoher Gewerbesteuerhebesatz die Standortattraktivität einer Kommune stark einschränken kann, scheint es daher insbesondere für die sächsischen

Gemeinden ratsam, ihre Hebesätze abzusenken. Die aus einer Hebesatzsenkung resultierenden Mindereinnahmen müssten die Kommunen allerdings selbst tragen; unterstützend könnten den entsprechenden Gemeinden jedoch (ggf. zeitlich begrenzte) finanzkraftunabhängige Pauschalzuweisungen gewährt werden. Ein zielführenderes Instrument stellt ein Bedarfsansatz für Strukturschwäche dar, der den Vorteil hätte, dass ein Mehraufkommen an Schlüsselmasse in den Gemeinden steuerkraftbezogen gewährt würde. Zusätzlich könnte dieser mit einem Nebenansatz für Steuerschwäche kombiniert werden, die es den kernbetroffenen Gemeinden ermöglichen, ihre Gewerbesteuerhebesätze abzusenken und den Malus in ihrer strukturellen Entwicklung auszugleichen.

- Mit Mehreinnahmen aus den **„kleinen“ Steuern** könnten die Kommunen geringe finanzielle Kapazitäten für zusätzliche freiwillige Aufgaben generieren.
- Die Nutzung der **Gebührenhaushalte** im Strukturwandel ist dem gegenüber individuell zu bewerten und entzieht sich einer allgemeinen Empfehlung.
- Auf der Ausgabenseite fördert die **Erfüllung freiwilliger kommunaler Aufgaben** die weichen und harten Standortfaktoren in der Wirtschaftsregion Lausitz. Um diese zu erfüllen, ist es nicht nur erforderlich, Einnahmen zu generieren, sondern auch auf der Ausgabenseite effizient zu wirtschaften. Hierbei können **interkommunale Kooperationen** einen wichtigen Baustein bilden. Im Strukturwandel kommt es nicht zuletzt angesichts der (landes-)grenzüberschreitenden Herausforderungen auf eine bestmögliche Nutzung aller Ressourcen in der Region an.

Die **regionalökonomische Entwicklung** der Region erfolgte in den Jahren 2010 bis 2017 in den Teilräumen sehr heterogen. So ist die Entwicklung der *Erwerbstätigen*, insbesondere im Dienstleistungssektor, in erheblichem Maße durch den demografischen Wandel geprägt. Zudem ist im industriellen Sektor eine deutlich divergierende Entwicklung zwischen Teilräumen mit einer deutlichen Nähe zu den Ballungsräumen Berlin oder Dresden und peripheren Teilräumen erkennbar. Im Kontrast dazu ist jedoch ebenfalls feststellbar, dass die Arbeitslosenquoten im Zeitverlauf von 2000 bis 2017 deutlich rückläufig waren, jedoch im Vergleich zum bundesweiten und ostdeutschen Durchschnitt immer noch höher ausfallen. Die *Bruttowertschöpfung* zeigt eine deutliche **wirtschaftliche Schwäche** der Wirtschaftsregion im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt an. Positiv hervorzuheben ist, dass sich die Entwicklung der Bruttowertschöpfung in allen Teilräumen (mit Ausnahme des Landkreises Spree-Neiße) deutlich besser von der demografischen Entwicklung entkoppelt hat als in Bezug auf die Erwerbstätigenentwicklung und diese damit einen überwiegend positiven Verlauf verzeichnet. Dieser ist zum Teil sogar überproportional positiv zu anderen Vergleichsräumen. Die Kerngebiete der Lausitz, insbesondere die mit noch existierenden Braunkohletagebauten, befinden sich bereits im betrachteten Zeitrahmen in einer Krise, worauf sowohl die Erwerbstätigenentwicklung als auch die sehr schwachen Standortwerte hindeuten.

Aufbauend auf einer *transitionsökonomischen Perspektive* besteht für die Wirtschaftsregion Lausitz die Möglichkeit, im Rahmen eines gradualisitischen Transitionsprozesses aktiv mittels einer kohärenten Strategiebildung am Strukturwandel mitzugestalten. Es wurde deutlich, dass insbesondere die EU-Förderpolitik (ESF und EFRE) auf die *regionale Strukturpolitik* abzielt und somit Regionen in den Fokus der Fördertätigkeit stellt. Auf Bundesebene ist das Strukturstärkungsgesetz hervorzuheben: Neben der absoluten Förderhöhe ist jedoch kritisch zu hinterfragen, *welche* Projekte im Rahmen des Strukturstärkungsgesetzes gefördert werden und ob sich diese zu einer konsistenten Gesamtstrategie zusammenführen, wofür die *Strukturpolitik* entsprechende Rahmenbedingungen schaffen kann. Im Hinblick auf die Maßnahmenliste im Endbericht der KOMMISSION WACHSTUM, STRUKTURWANDEL UND BESCHÄFTIGUNG ist dies

jedoch kritisch zu hinterfragen. Insbesondere die Abstimmung mit der Region und dessen Mediatoren ist als wichtiger Schritt anzusehen, um bestehende Maßnahmen erfolgreich in der Region umsetzen zu können. Bezogen auf die Förderung einzelner Sektoren ist im Zusammenhang mit der sektoralen Strukturpolitik zudem die (vergleichsweise geringe) GRW-Förderung zu nennen, deren Ziel es ist, Arbeitsplätze zu sichern und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Daran anknüpfend bietet die Strukturpolitik Wirkungsmechanismen an, um die Standortfaktoren einer Region positiv zu beeinflussen, die nicht nur allgemein wirtschaftliche Rahmenbedingungen setzen, sondern auch positiv auf die Clusterbildung Einfluss nehmen. Somit können bspw. durch eine verbesserte Arbeitsmarktpolitik auch Netzwerk- und Agglomerationseffekte entstehen. Eine weitere Stellschraube ist in den Fördermöglichkeiten zu sehen, wobei hier nur ein begrenztes Mittelvolumen vorhanden ist. Sobald Mittel beantragt und verwendet werden, ergeben sich Pfadabhängigkeiten, welche nur schwer zu revidieren sind. Dahingehend ist eine zukunfts- und zielgerichtete Fördermittelpolitik von äußerster Relevanz.

Soll *Clusterpolitik* betrieben werden, ist zu klären, auf welchen Mechanismen diese basieren soll und ob hierzu die lokalen Unternehmen oder eine aktive Unternehmens*neu*ansiedlung genutzt werden. Die Clusterpolitik ist jedoch nicht als flächendeckender Ansatz zu verstehen, vielmehr ist sie in eine regionalwirtschaftliche Gesamtstrategie einzubinden. Das aktive Braunkohlecluster in der Lausitz stellt indes ein funktionierendes Cluster dar, wobei dessen Kern durch den Braunkohleausstieg entfällt. Inwiefern das bestehende Cluster diesen Verlust auffangen kann, hängt davon ab, wie wandlungsfähig die bestehenden Unternehmen in der Wertschöpfungskette sind und wie die staatlichen Rahmenbedingungen hierfür gesetzt werden. Insbesondere staatliche Hilfen in Bezug auf eine Reorganisation der Produktionsprozesse können hierbei als hilfreich angesehen werden. Dies setzt voraus, dass Akteure bestehen, welche über die Landkreisgrenzen hinweg eine in sich konsistente Wirtschaftspolitik koordinieren und die einzelnen Unternehmen miteinander vernetzen.

Teil E. Empirische Ergebnisse des Delphi-Prozesses

E.1 Der Delphi-Prozess: Die Befragung von Experten als Methode der Sozialforschung und deren Anwendung im Forschungsprojekt

Die Delphi-Methode als Befragungs- oder Prognosemethode ist den qualitativen Verfahren der empirischen Sozialforschung zuzuordnen.[251] Im Gegensatz zu quantitativen Verfahren, welche sog. „sichere Aussagen“ zulassen,[252] kommen Delphi-Methoden dann zur Anwendung, wenn sich zukünftige Entwicklungen weder direkt noch indirekt aus den Entwicklungen der Vergangenheit ableiten lassen und daher mit relativ hohen Unsicherheiten verbunden sind. Folglich basieren entsprechende Prognosen überwiegend auf subjektiven Einschätzungen, welche nicht unmittelbar nachprüfbar sind.[253]

Grundlage ist dabei die Annahme, dass solche unsicheren Sachverhalte oder zukünftigen Entwicklungen durch die Generierung von Expertenwissen geklärt werden können. Denn Experten wird allgemein konstatiert, dass sie relevante Einflusskriterien ihres Fachgebietes genau kennen und daher die Kompetenz besitzen, Aussagen zu treffen, welche über das bereits gesicherte Wissen oder bekannte Sachverhalte hinausgehen.[254] Entsprechende Einschätzungen werden dabei i. d. R. über Befragungen gewonnen, aus denen sowohl Einzelmeinungen, aber auch Gruppenmeinungen eingeholt werden können. Um eine Gruppenmeinung zu generieren, werden die Einzelurteile der jeweiligen Experten in ihrer Gesamtheit meist nach einem bestimmten Modus gewichtet und kumuliert, bspw. über die Bildung von Mittelwerten.[255] Die wesentlichen Verfahren zur Generierung einer Gruppenmeinung stellen dabei die Gruppendiskussionen und die Delphi-Befragungen dar, Einzelmeinungen werden hingegen i. d. R. durch Expertengespräche eruiert.

Dabei existieren im Vergleich dieser Methoden der Sozialforschung spezifische Eigenarten der Delphi-Befragung. Nach ATTESLANDER ist die Expertenbefragung eine ,,mündliche oder schriftliche teilstandardisierte Methode mit deren Hilfe sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte bearbeitet werden können."[256] Gruppendiskussionen finden hingegen ausschließlich mündlich statt und richten sich nicht zwingend an Experten. Dabei werden nach einem externen Anstoß zum Thema „(…) von den Teilnehmern Erzählungen abgegeben, […] Ereignisse erinnert und diese […] wechselseitig ergänzt.“[257] Neben der thematischen Diskussion sind hier i. d. R. auch die Interaktionen in der Gruppe von Interesse.

Delphi-Befragungen weisen dabei eine gewisse methodische Bandbreite auf und sind nicht abschließend einheitlich definiert. Jedoch lassen sich zwei grundlegende Richtungen abgrenzen: Delphi-Befragungen als spezifisches Instrument der Gruppenkommunikation und Delphi-

[251] Vgl. bspw. Vorgrimler/Wübben (2003), S. 763 oder Häder (2014), S. 21.
[252] Sichere Aussagen liegen dann vor, wenn sich infolge von bestehenden Gesetzmäßigkeiten und fundierten empirischen Daten bzw. Kenntnisse zum Prognosethema mathematische Modelle zur Beschreibung und Prognose entwickelt werden können, welche oftmals auch auf Daten der Vergangenheit zurückgreifen können (vgl. Vorgrimler/Wübben (2003), S. 763).
[253] Vgl. Vorgrimler/Wübben (2003), S. 764.
[254] Vgl. Hesse/Schickl/Lehr (2009), S. 4.
[255] Vgl. ebd., S. 4.
[256] Atteslander (1984), S. 105 f, zitiert nach Häder (2014), S. 64.
[257] Häder (2014), S. 60.

Studien zur Bearbeitung spezieller Fragestellungen, insbesondere bei Problemlösungsansätzen unter Unsicherheiten.[258] Trotz einiger Kritik an der Delphi-Methode[259] sowie unterschiedlichen methodischen Herangehensweisen herrscht zumindest bezogen auf die Grundidee der Delphi-Methode Einigkeit: Sie dient der Eruierung von Expertenmeinungen zur Lösung bestimmter Problemstellungen und wird in mehreren Runden durchgeführt.[260] Damit umfasst die Delphi-Methode folglich auch Prognosen zu zukünftigen Entwicklungen unter Unsicherheiten und gilt als anerkanntes Instrument der Zukunftsforschung, besonders auch, wenn es um die Strukturierung unsicheren Wissens geht.[261] Wird dabei von der klassischen Delphi-Befragung gesprochen, so weist diese mindestens die nachfolgenden Merkmale auf und ist damit i. d. R. mit einem typischen Vorgehen verbunden:

Merkmale:[262]

- Verwendung eines formalisierten Fragebogens
- Befragung von Experten
- Anonymität der Teilnehmer untereinander
- Ermittlung einer statistischen Gruppenantwort
- kontrollierte Rückkopplung dieser und
- (mehrfache) Wiederholung der Befragung

Die kontrollierte Rückkopplung der statistischen Gruppenantwort zu den Zwischenergebnissen der einzelnen Befragungsrunden als Feedback an die Teilnehmer ist das Kernelement der Delphi-Befragung. Dieses Element bedingt die Durchführung mehrerer Runden einer Delphi-Befragung. Auch hier existieren keine einheitlich definierten Standards, die sog. Gruppenmeinung kann mit verschiedenen Methoden erfasst und rückgekoppelt werden. Dies kann bspw. durch Rückmeldung von Mittelwerten, Streuungsmaßen, graphischen Darstellungen, verbalen Äußerungen oder die aktive und passive Rückkopplung in Form der Übermittlung zusätzlicher Informationen oder Daten erfolgen. Zugleich dient das Feedback als Grundlage der anschließenden Befragungsrunden, da diese Ergebnisse den gleichen Teilnehmern in Form komprimierter bzw. detaillierterer Fragen erneut zur Beantwortung vorgelegt werden. Durch die Spiegelung an der Gruppenmeinung können sich für den einzelnen Teilnehmer neue Erkenntnisse ergeben, auf deren Basis er seine ursprüngliche Meinung korrigieren, ergänzen oder auch präzisieren kann, denn er „(…) erfährt, wie stark seine Meinung mehrheitsfähig ist und wo sich Reibungspunkte zur Gruppenmeinung ergeben […], was zu einem verstärkten Denkprozess über den Erkenntnisgegenstand führt.“[263]

Die Vorgehensweise der klassischen Delphi-Befragung, welche auch für die vorliegende Untersuchung zugrunde gelegt wurde, besteht aus vier wesentlichen Verfahrensschritten:[264]

1. Operationalisierung der Frage- bzw. Problemstellung als Grundlage für die Beurteilung durch die Experten und Festlegung Abbruchkriterium
2. Entwicklung eines standardisierten Fragebogens zur Expertenbefragung
3. Auswertung und Aufbereitung der Befragungsergebnisse und anonymisierte Rückmeldung der Ergebnisse an die Experten

[258] Vgl. Häder (2014), S 19 oder Vorgrimler/Wübben (2003), S. 764.
[259] Insbesondere geht es hier um Fehleinschätzungen durch bzw. die Korrektheit der Aussagen von Experten und diffuse, oftmals nicht übereinstimmende Ansichten zum Einsatzfeld von und methodisches Vorgehen bei Delphi-Befragungen, vgl. Häder (2014), S. 27 ff.
[260] Vgl. Häder (2014), S. 22.
[261] Vgl. ebd. S 21.
[262] Vgl. bspw. Vorgrimler/Wübben (2003), S. 765.
[263] Hesse/Schickl/Lehr (2009), S. 6.
[264] Vgl. bspw. Häder (2014), S. 24 f.

4. Wiederholung der Befragung auf Grundlage dieser Rückmeldung zur Verdichtung von Ergebnissen oder der Gewinnung neuer Erkenntnisse bis zur Erreichung des festgelegten Abbruchkriteriums

Neben diesen grundlegenden Verfahrensschritten sind für die Delphi-Befragung zudem nachfolgende Punkte zu klären:[265]

- Auswahl der Experten
- Umfang der Expertengruppen
- (erforderlichen) Anzahl von Befragungsrunden
- Gestaltung der Rückkopplung
- Erfragung der Selbsteinschätzung der Experten über deren Kompetenz
- Fragetypen
- Abbruch- bzw. Konsistenzkriterium
- Nutzung Workshops zur Diskussion und Erhebung von Daten

Demzufolge existieren auch unterschiedliche Versuche, Delphi-Befragungen zu typisieren. Grundsätzlich erfolgt dies orientiert an der Zielstellung der Befragung, die gebräuchlichsten Einteilungen in der Literatur sind daher die Vorhersage- oder Prognose-Delphi, die Strategie- oder Zielbildungs-Delphi und die numerische oder Problemlösungs-Delphi.[266] Daraus leitet HÄDER vier Typen von Delphi-Befragungen ab:

1. *Delphi-Befragungen zur Ideengeneration:*[267]
   Grundlage ist die Beurteilung qualitativer Einschätzungen, welche zuvor nicht aus einer Delphi-Methode gewonnen wurden, durch Experten. Diese werden ebenfalls qualitativ, d. h. weitgehend unstrukturiert, erhoben und entsprechend in einer weiteren Runde wieder zur Diskussion gestellt. Folglich ist das Ziel, möglichst viele unterschiedliche Ideen zu generieren.

2. *Delphi-Befragungen zur Vorhersage eines unsicheren Sachverhalts:*[268]
   Zielstellung dieses Typs ist die möglichst exakte Vorhersage eines unsicheren Sachverhalts. Im Ergebnis soll damit oftmals die Zukunft determiniert und teilweise geplant werden. Daher wird das Ergebnis solcher Untersuchungen anschließend mit dem tatsächlich eingetretenen Ereignis bzw. Tatbestand verglichen, welches prognostiziert werden sollte. Damit wird zugleich der Erfolg dieser Methode gemessen.

3. *Delphi-Befragungen zur Ermittlung und Qualifikation eines diffusen Sachverhalts:*[269]
   Mit diesen Befragungen soll im Unterschied zu Typ 2 die Meinung einer bestimmten Expertengruppe zu einem Sachverhalt eruiert und qualifiziert werden. Im Ergebnis sollen daraus gezielte Schlussfolgerungen für erforderliche Handlungen abgeleitet werden. Dafür ist es maßgeblich, die Meinungen aller Befragten exakt (d. h. methodisch einwandfrei) abzubilden und im weiteren Prozess zu klaren Aussagen bzw. Einschätzungen zu verdichten.

[265] Vgl. Vorgrimler/Wübben (2003), S. 765 und Häder (2014), S. 25.
[266] Diese Formen umfassen die wohl am häufigsten verwendeten Typen. Weitere Arten sowie einen allgemein guten Überblick hierzu liefert ebenfalls HÄDER (vgl. Häder (2014), S. 26 f.).
[267] Vgl. Häder (2014), S. 31 f.
[268] Vgl. ebd., S. 32 f.
[269] Vgl. ebd., S. 33 f.

4. *Delphi-Befragungen zur Konsensfindung:*[270]
   Im Gegensatz zu den anderen Typen ist das Ziel dieses Typs explizit die Schaffung eines möglichst hohen Maßes an Konsens zwischen den Teilnehmern. Daher kommt hier besonders der Auswahl des Teilnehmerkreises die höchste Priorität zu, denn es sollen hier oftmals subjektive Ansichten harmonisiert werden. Entsprechend sind jene Personen oder Akteure einzubinden, welche zu einem bestimmten Sachverhalt konträre Meinungen vertreten. Dies bedingt zugleich, dass der zu diskutierende Sachverhalt möglichst exakt vorstrukturiert werden muss. Die Befragung muss dann solange fortgesetzt werden, bis die Streuung der Antworten den zuvor definierten Wert (=Abbruchkriterium) erreicht hat.

Wie bereits in Teil D dargelegt wurde, bedeutet der Ausstieg aus der Braunkohle für die Region Lausitz auch einen wirtschaftlichen Strukturwandel, welcher mit zukünftigen Unsicherheiten verbunden ist. Im Rahmen des Gesamtprojekts „Zukunftswerkstatt Lausitz“ sollen daher unter Einbeziehung aller relevanten Akteure Strategien und Handlungsempfehlungen zum Umgang mit dem und der nachhaltigen Gestaltung des bevorstehenden Strukturwandels entwickelt werden. Um hier alle relevanten Aspekte und Wirkmechanismen möglichst umfassend und regionsspezifisch zu berücksichtigen sowie zielgerichtete Handlungsempfehlungen geben zu können, ist auch in diesem Teilprojekt die Generierung von Expertenwissen essenziell. Daher soll die empirische Analyse der Potenziale kommunaler Haushalte um eine Delphi-Befragung diverser Experten und regionalen Akteure ergänzt werden, besonders auch um die Selbstwahrnehmung der Region sowie die regionalentwicklungsbezogene Wirkung der zu entwickelnden fiskalischen Handlungsempfehlungen auch aus der Perspektive der Akteure in der Region hinreichend zu berücksichtigen. Denn besonders „langfristige Prognosen müssen sich auch auf Prognosen von Strukturbrüchen erstrecken, sie müssen versuchen, nicht nur den Wertbereich bestimmter Ereignisse vorauszusagen, sondern auch grundsätzlich neue Ereignisse als möglich und wünschenswert erkennen.“[271] Folglich ist die durchgeführte Delphi-Befragung in Form einer Expertenbefragung eine geeignete Methode, Handlungsempfehlungen für die Entwicklung der Lausitz nach dem Braunkohleausstieg (und damit im Lichte eines tiefgreifenden Strukturwandels) abzuleiten. Dafür spricht auch, dass die Delphi-Befragung grundsätzlich auch für komplexe regionalentwicklungspolitische Fragestellungen geeignet ist und zur Anwendung kommt.[272] Im Rahmen der vorliegenden Studie dient die Delphi-Methode folglich der erweiterten Bearbeitung der in Teil A skizzierten Fragestellungen und Entwicklung von Handlungsempfehlungen, welche nachfolgend für den diesem Bericht zugrunde liegenden Projekt kurz konzeptionell beschrieben werden soll.

E.2 Vorbetrachtungen zur durchgeführten Delphi-Befragung

E.2.1 Grundkonzept

Die Delphi-Befragung hatte zum Ziel, vor dem Hintergrund der finanzwissenschaftlichen Analyse (vgl. Kapitel B.1) und der methodologischen Betrachtung regionalökonomischer Effekte (vgl. Teil C) Experten und relevanten regionale Akteure zu Zustand, zukünftigen Zielstellungen und derzeitigen Hindernissen für die zukünftigen Entwicklungsperspektiven zu befragen („interne Einschätzung“), um darauf basierend Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Gestaltung des Strukturwandels und damit zukünftigen regionale Perspektiven geben zu können.

[270] Vgl. Häder (2014), S. 34 f.
[271] Albach (1970), S. 14, zitiert aus Vorgrimler/Wübben (2003), S. 764.
[272] Vgl. dazu bspw. die Untersuchung von HESSE/SCHICKL/LEHR (2009).

Die Problemstellung dieser Delphi-Befragung war folglich die Einschätzung bestimmter fiskalischer und regionalökonomischer Entwicklungen sowie der Wirksamkeit entsprechender Handlungsstrategien durch Akteure aus der Region. Daher wurden hier die in Abschnitt E.1 dargelegten Delphi-Typen 1 (Ideen-Generation für Handlungsempfehlungen) und 3 (experten- bzw. akteursspezifische Einschätzung zu Handlungsempfehlungen) nach HÄDER kombiniert. Die Grundidee war dabei, die zunächst gesammelten Informationen einerseits zu verdichten, andererseits aber auch akteursspezifische Einschätzungen zu erhalten. Dies ist essenziell, um möglicherweise aus fachspezifischer Perspektive sinnvolle, aber für eine Gesamtstrategie ggf. kaum zielführende (fiskalische) Handlungsempfehlungen zu vermeiden.

Aus diesem Grund wurden drei Befragungsrunden durchgeführt, wobei infolge der Kombination aus zwei Delphi-Typen zwei unterschiedliche Befragungsdesigns konzipiert wurden.[273] Als Abbruchkriterium gilt dabei eine mehrheitlich übereinstimmende Priorisierung von sechs als zielführend eingestuften Handlungsempfehlungen. Nachfolgende Abbildung 51 zeigt zunächst schematisch Aufbau und Ablauf der Delphi-Befragung. Im Anschluss an die Delphi-Befragung fand ein Abschlussworkshop statt, bei welchem die Ergebnisse der Befragung vorgestellt und mit Blick auf die abzugebenden finalen Handlungsempfehlungen diskutiert wurden. Ziel war dabei nicht die erneute Beurteilung dieser, sondern eine kritische Würdigung.

Abbildung 51: Aufbau und Struktur der durchgeführten Delphi-Befragung

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben relevanten regionalen Akteuren infolge der Schwerpunktsetzung des Teilprojekts wurden v. a. Experten auf dem Gebiet Kommunalfinanzen befragt. Infolge dieser Prämisse sowie des geographischen Zuschnitts der Untersuchungsregion wurde die Teilnahme von mindestens 50 Personen an der Befragung angestrebt. Dabei sollte die Gruppe möglichst zu zwei Dritteln aus den besagten Experten und zu einem Drittel aus weiteren relevanten regionalen Akteuren bestehen. Dieses Verhältnis wurde als sinnvoll erachtet, da sich die Experten zumeist aus entsprechenden leitenden Angestellten der Kommunalverwaltungen und Kommunalen Spitzenverbänden zusammensetzen, die regionalen Akteure hingegen Vertreter weitere Fachbereiche der Kommunen (Tourismus, Regionalentwicklung, Wirtschaftsförderung etc.),

[273] Damit wurde vom klassischen Verfahren leicht abgewichen, was jedoch im Rahmen der zugrunde liegenden Problemstellung als zielführend angesehen wird.

Verbände, sowie Vertreter der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft umfassen. Nach Abschluss der Expertenauswahl und Bildung der Expertengruppe wurden diese den beiden Gruppen „Verwaltung/Politik“ bzw. „Zivilgesellschaft/Wirtschaft “ zugeordnet, welche für die spezifischen Analysen gebildet wurden.

In einem ersten Schritt wurde die Problemstellung der Untersuchung mithilfe fachspezifischer Analysen für die Fragenentwicklung aufbereitet. Diese Ergebnisse wurden dann in einer ersten Befragungsrunde bewertet und dabei weitere Ideen gesammelt. Die Befragungsrunde erfolgte entsprechend in Form einer Gruppendiskussion mit den Akteuren und Experten, und diente zugleich der Strukturierung der schriftlichen Befragung. Die anschließenden schriftlichen Befragungsrunden hatten den Zweck, die aus der Operationalisierung und der ersten Runde abgeleiteten Handlungsempfehlungen zu beurteilen und zu verdichten.

E.2.2 Ableitung der Fragenkomplexe und Fragebogenerstellung

Befragungsrunde 1 (Delphi I)

Die **erste Befragungsrunde** fand in Form einer offenen Befragung mit strukturierten Gruppendiskussionen statt. Dazu wurden ausschließlich offene Fragen verwendet, welche in die zwei Themenbereiche „Kommunalfinanzen“ und „Regionalentwicklung“ unterteilt wurden.[274] Die Befragung gliederte sich in zwei Komplexe:

- Im ersten Befragungsteil sollten die Teilnehmer offene Fragen beantworten. Dazu kam ein onlinebasierter Fragebogen zur Anwendung, bei welchem die Antworten in Echtzeit für alle Teilnehmer sichtbar waren, jedoch die Anonymität gewahrt blieb. Vorteil dieser Methode ist, dass im Kontext einer Ideensammlung die Ergebnisse gleich im Anschluss diskutiert werden können und ggf. bereits eine erste Verdichtung der neu generierten Ideen für die nachfolgenden schriftlichen Befragungsrunden vorgenommen werden kann.
- Im zweiten Befragungsteil kam ein vorstrukturierter Flipchart zur Anwendung, auf welchem die Teilnehmer Einschätzungen zu Kommunalfinanzen und Regionalentwicklung hinsichtlich des Zustands, der Herausforderungen und der Zielstellungen abgeben sollten. Dazu wurde auf dem Flipchart eine Matrix aufgespannt, in welche die auf Moderationskarten gesammelten Aussagen den einzelnen Sektoren der Matrix zugeordnet wurden. Folglich kam als Methode die schriftliche Befragung mit halboffen Antwortvorgaben zur Anwendung.

Die zweite und dritte Befragungsrunde fand ausschließlich schriftlich in Form einer geschlossenen Befragung statt, wobei der entwickelte Fragebogen online zur Verfügung gestellt wurde. In der zweiten Befragungsrunde konnte dieser auch noch händisch ausgefüllt und postalisch zurückgesandt werden, in der dritten Befragungsrunde war die Teilnahme ausschließlich online möglich. Im Vorfeld sollten persönliche Angaben u. a. zu Befragungsgruppe und struktureller Merkmale (administrative Einheit, EW-Zahl dieser etc.) getätigt werden (Fragekomplex A).

[274] Diese Form wurde gewählt, da die erste Runde neben der Prüfung von Reliabilität und Validität auch der Generierung weiterer Ideen insbesondere mit Blick auf die Ableitung von Handlungsempfehlungen dienen sollte.

Befragungsrunde 2 (Delphi II)

Die inhaltlichen Fragen bezogen sich in der **zweiten Befragungsrunde** auf die Einschätzung der aktuellen Situation. Die Zielstellungen bezogen sich auf die finanzpolitische und regionalwirtschaftliche Lage (Fragekomplex B) sowie die Beurteilung entsprechender Handlungsempfehlungen (Fragekomplex C). Neben den vorgegebenen Antwortkategorien konnten zudem jeweils zwei individuelle Angaben (Kategorie Sonstiges I und Sonstiges II) abgegeben werden. Die Delphi II-Befragung fand sowohl postalisch wie auch online-basiert statt. Hierbei wurde nach der Zugehörigkeit zu der Gruppe „Verwaltung/Politik" bzw. „Zivilgesellschaft/Wirtschaft" differenziert. Zudem fungierte diese Frage als eine Filterfrage, da bei der Auswahl der Gruppe „Verwaltung/Politik" die Bundeslandzugehörigkeit und eine korrespondierende Einschätzung der Einwohnerzahl der eigenen Kommune innerhalb einer festgelegten Skala abgegeben werden musste. Hierdurch ist es möglich, für den Teil „Verwaltung/Politik" Einstellungsfragen gemäß dem jeweiligen Bundesland und der Kommunalgröße differenziert zu betrachten.[275]

Dabei erfolgte die Operationalisierung durch eine jeweils fünfstufige Skala, mit welcher die Teilnehmer bestimmte Aussagen bewerten sollten. Die Fragen zur Lageeinschätzung sollten dabei der Skaleneinteilung *sehr schlecht*, *eher schlecht*, *neutral*, *eher gut* sowie *sehr gut* zugeordnet werden, die Fragen zu den zu verfolgenden Zielstellungen der Skaleneinteilung *völlig unwichtig*, *eher unwichtig*, *neutral*, *eher wichtig* und *sehr wichtig*.[276] Bezogen auf die Beurteilung der Handlungsempfehlungen sollten diese zusätzlich hinsichtlich deren Effektivität und Umsetzbarkeit bewertet werden. Ziel war es, damit sowohl den Beitrag einer Handlungsempfehlung zur erfolgreichen Bewältigung des Strukturwandels einzuschätzen (Effektivität), als auch die Umsetzung dieser Handlungsempfehlung aus der Region selbst heraus (Umsetzbarkeit) zu beurteilen. Dabei wurden diese beiden Einschätzungen ebenfalls mithilfe einer fünfstufigen Skala operationalisiert, wobei erstgenannte die Einteilungen *nicht effektiv*, *eher nicht effektiv*, *neutral*, *eher effektiv* und *sehr effektiv* umfasste, zweitgenannte die Einteilungen *nicht umsetzbar*, *eher nicht umsetzbar*, *teils/teils*, *eher umsetzbar* und *sehr gut umsetzbar*.[277] Im abschließenden Teil D konnten noch generelle Anmerkungen übermittelt werden.

Das aus der ersten Befragungsrunde abgeleitete erste Meinungsbild zu Zustand, Zielen und Hindernissen für eine zukünftige Entwicklung der Lausitz nach dem Braunkohleausstieg wurde anschließend zu Gruppenmeinungen verdichtet, aus denen zugleich erste mögliche Handlungsempfehlungen abgeleitet wurden. Diese Aussagen und Handlungsempfehlungen wurden in einen standardisierten Fragebogen überführt und sollten in der zweiten Befragungsrunde von den Experten und Akteuren bewertet werden. Zugleich wurde nochmals die Möglichkeit gegeben, weitere individuelle Einschätzungen zu den genannten Punkten abzugeben.

Befragungsrunde 3 (Delphi III)

In der **dritten Befragungsrunde**, welche ausschließlich online stattfand, sollten dann die verdichteten Ergebnisse der zweiten Runde in eine Rangfolge gebracht werden (Teil B und C). Weiterhin sollten ergänzend Hindernisse für einen erfolgreichen Strukturwandel bewertet werden (Teil D). Zusätzlich wurde es infolge der politischen Diskussion zudem erforderlich, die Handlungsempfehlungen im Kontext des Szenarios „vorzeitiger Kohleausstieg" durch die Experten zu priorisieren (Teil E). Dabei erfolgte die Fragestellung ausschließlich durch geschlos-

---

275 Dieses Verfahren wurde ebenfalls in der Delphi III Befragung durchgeführt. Hierdurch ist es möglich, nicht nur im Rahmen der Einschätzung der Handlungsempfehlungen, sondern auch im Zuge der korrespondierenden Priorisierung eine Überprüfung der Aussagen hinsichtlich der Gruppen- und Bundeslandzugehörigkeit sowie der Kommunalgröße vorzunehmen.

276 Zudem konnte jeweils die Option *weiß nicht* gewählt werden.

277 Auch hier konnte zudem die Option *weiß nicht* genutzt werden.

sene Fragen mit vorgegebenen Antwortkategorien. Da in der zweiten Befragungsrunde bezüglich der finanzpolitischen und regionalwirtschaftlichen Zielsetzungen (Teil B) keine eindeutige Gruppenmeinung erzielt werden konnte, standen erneut alle jeweils fünf vorgegebenen Ziele zur Beurteilung. Bezogen auf die Handlungsempfehlungen (Teil C) konnte hingegen eine Verdichtung erfolgen, sodass diese jeweils von zehn auf fünf reduziert werden konnten. Auch hier erfolgte die Operationalisierung in Form einer fünfstufigen Skala, wobei zusätzlich ein Rangsummenverfahren zur Anwendung kam. Dabei sollten die Experten insgesamt 12 Punkte verteilen, wobei jeder Antwortvorgabe maximal 5 Punkte zugeordnet werden konnten. Wurden keine Punkte vergeben, so bedeutete dies keine (relevante) Zielstellung (Teil B) bzw. keine Priorität (Teil C). Damit sollte nicht nur die Relevanz von Zielstellungen und Handlungsempfehlungen beurteilt werden, sondern zugleich eine individuelle Priorisierung erfolgen, da diese mit diesem Verfahren in eine Rangfolge gebracht werden mussten. In Teil D wurden die fiskalischen und regionalwirtschaftlichen Hindernisse ebenfalls mit Hilfe einer fünfstufigen Skala operationalisiert.

Im Befragungsteil E sollten die Handlungsempfehlungen aus Teil C vor dem Hintergrund eines frühzeitigen Kohleausstiegs priorisiert werden. Hierfür sollten die Teilnehmer jeweils zwei Handlungsempfehlungen auswählen, welche vorrangig umgesetzt werden sollen. Auch in der dritten Befragungsrunde wurde den Teilnehmern in Form eines Freitextfeldes die Möglichkeit einer allgemeinen Mitteilung gegeben.

E.2.3 Empirische Betrachtung der Expertengruppe

Insgesamt wurden 225 Experten für die erste Befragungsrunde (Delphi I) angeschrieben. In der zweiten Befragungsrunde (Delphi II) erhöhte sich dieser Wert auf 245, in der dritten Befragungsrunde (Delphi III) wiederum auf 255 Experten. Hierfür war ursächlich, dass weitere Kontakte im Zuge und Nachgang von Delphi I vermittelt worden sind, bzw. weitere Interessenten im Zuge dieser Befragungsrunde an das Monitoring-Team herangetreten sind. Im weiteren Verlauf wird auf die interne Verteilung der Merkmalsträger im Zuge der Delphi-Befragungen näher eingegangen.[278]

Wie Abbildung 52 zeigt, haben an Delphi I 44 Experten, an der Delphi II 91 Experten und an der Delphi III 65 Experten teilgenommen. Somit konnte die angestrebte Gruppengröße von mindestens 50 Personen für die qualifizierten Befragungsrunden Delphi II und III erreicht werden. Der Einbruch der Teilnehmerzahl von Delphi II zu Delphi III lässt sich auf zwei Aspekte zurückführen. Einerseits ist Delphi III als strikte onlinebasierte Befragung konzipiert worden, wodurch eine Papierversion entfallen ist. Andererseits musste durch die Priorisierung der zu wählenden Antwortmöglichkeiten eine Entscheidung bezüglich der Präferenz getroffen werden. Die Abbruchquote von 13 % deutet darauf hin, dass wenige Befragte die Umfrage nicht beenden wollten. Es zeigt sich jedoch, dass im Hinblick auf die Verteilung nach Bundesländern, dass eine ausgewogene Repräsentation beider Teile der Lausitz erreicht werden konnte. Auch bei variierender absoluter Teilnehmerzahl konnte somit eine gleichmäßige Aufteilung der Befragten nach Bundesland erzeugt werden, wodurch sichergestellt worden ist, dass Präferenzen der Befragten aufgrund der Zugehörigkeit zu dem jeweiligen Bundesland keinen Einfluss auf die Ergebnisse haben.[279]

[278] Wie Kapitel E.2E.3 und E.4 zeigen werden, bleiben die übergeordneten Muster bestehen.
[279] Hierzu wird im weiteren Verlauf von Teil A explizit eingegangen.

Abbildung 52: Zugehörigkeit nach Bundesland je Befragungsrunde

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 53: Zugehörigkeit nach Teilgruppen je Befragungsrunde

Quelle: Eigene Darstellung.

Wird eine Differenzierung hinsichtlich der beiden Befragungsgruppen vorgenommen, so zeigt sich, dass ein Schwerpunkt über die alle Befragungsrunden hinweg bei der Gruppe „Verwaltung/Politik“ lag (vgl. Abbildung 53). Während an Delphi II 73 Personen (bzw. 80 %) aus dieser Gruppe teilgenommen haben, hat sich deren Anzahl hin zu Delphi III auf 52 Teilnehmer (ebenfalls 80 %) reduziert. Mit Blick auf die Gruppenstruktur der Teilnehmer von Delphi III zeigt sich, dass sich die verringerte Teilnehmerzahl proportional auf beide Teilgruppen verteilt. Das Verhältnis zwischen der Gruppe „Verwaltung/Politik“ auf der einen Seite sowie „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“ auf der anderen Seite ist zwar nicht ausgeglichen, jedoch war dies im Hinblick auf die gewünschte Aufteilung, wie in Kapitel E.2.1 beschrieben, nicht die Zielstellung.[280]

Neben der Einordnung nach Bundesland und Expertengruppe stellt sich die Frage, ob die Befragten aus einwohnerstarken oder einwohnerschwachen Gemeinden kommen (Abbildung 54). Dies konnte jedoch nur im Hinblick auf die Teilgruppe „Verwaltung/Politik“ bestimmt werden, da bezogen auf die Teilgruppe „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“ nicht auszuschließen war, dass diese Standorte in mehreren Kommunen unterhalten.

[280] Überdies ist zu betonen, dass letztlich über 250 Personen und Institutionen angeschrieben worden sind. Hierbei sind letztlich 81 Institutionen aus dem Bereich Zivilgesellschaft und Wirtschaft kontaktiert worden.

Abbildung 54: Auswertung nach Einwohnerklassen

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 55: Teilnehmer der Befragungsrunden nach Kommunaltyp

Quelle: Eigene Darstellung.

Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass insbesondere an den Rändern der Einwohnergrößenklassen ein homogenes Bild erzeugt wird. In der oberen und unteren Einwohnergrößenklasse sind die Ausprägungen wesentlich enger beieinander, als dies in den mittleren Einwohnergrößenklassen der Fall ist, wodurch konstatiert werden kann, dass dort eine höhere Heterogenität vorliegt. Während in den Einwohnerklassen 1, 2 und 5 Zuwächse von Delphi I zu Delphi II erzielt werden konnten und der Befragungsumfang in Größenklasse 4 konstant blieb, sind in den verbleibenden Größenklassen Rückgänge zu verzeichnen. Von Delphi II zu Delphi III sind in Einwohnergrößenklasse 1 und 6 Zuwächse zu verzeichnen. während die übrigen Einwohnergrößenklassen Rückgänge realisieren. Dies ist vor dem Hintergrund des allgemeinen Trends, welcher in Abbildung 52 und Abbildung 53 Ausdruck findet jedoch nicht verwunderlich. Wird nicht zwischen den Einwohnergrößenklassen unterschieden, sondern das Kriterium Kommunaltyp herangezogen, so zeigt sich, dass in Delphi I zu 24 % Landkreise vertreten waren, in Delphi II waren es 10 % und in Delphi III 18 % (Abbildung 55).

Zusammenfassen kann festgehalten werden, dass sich aus den Befragungsergebnissen valide Schlussfolgerungen für die Selbstwahrnehmung der Region ableiten lassen.

E.3 Befragungsrunde 1 (Delphi I)

Die erste Befragungsrunde (Delphi I) befasste sich mit der Erarbeitung bezüglich des *Zustandes*, der *Ziele* und von *Handlungsempfehlungen* für die zukünftige Entwicklung der Lausitz infolge der Beendigung des Braunkohleabbaus, welche zugleich die inhaltliche Basis der folgenden Befragungsrunden bildete. Der anonyme Input der Befragten ermöglichte eine individuelle Darlegung der Sichtweise, ohne dass diese durch die Gruppe determiniert worden ist. In einer anschließenden Gruppendiskussion wurde der Input ausgewertet und eine erste Bewertung vorgenommen. Durch die Aufteilung in zwei Gruppen konnten indes Unterschiede herausgearbeitet werden, die sich durch die Gruppenzugehörigkeit ergeben. Im folgenden Verlauf wird auf die einzelnen Gruppen dezidiert eingegangen, um aufzuzeigen, welche verdichteten Ergebnisse sich aus der ersten Befragungsrunde ableiten lassen und inwiefern diese die Konzeption des Fragebogens für Delphi II beeinflusst haben.

E.3.1 Zustand

In Bezug auf den Zustand hat die Teilgruppe „**Verwaltung/Politik“** im **Panel Kommunalfinanzen** deutlich gemacht, dass eine tendenziell angespannte Haushaltslage besteht, bzw. Konsolidierungsdruck aufgebaut wird, wodurch ein nur sehr eingeschränkter finanzieller Handlungsspielraum auch für Maßnahmen zur Begleitung des Strukturwandels vorhanden ist. Dieser muss i. d. R. zur Erbringung der Pflichtaufgaben verwendet werden. Hierbei ergibt sich bereits eine leicht Diskrepanz zwischen den regionalen Eigenwahrnehmung und der tatsächlichen finanziellen Lage: So hat die Untersuchung der freiwilligen Aufgabenerfüllung gezeigt, dass diese innerhalb der Wirtschaftsregion zwar durchaus geringer ausfällt als im Durchschnitt der sächsischen und brandenburgischen Kommunen; jedoch wurde ebenfalls deutlich, dass durchaus ein gewisser finanzieller Spielraum zu deren Erfüllung vorhanden ist (vgl. Abschnitt B.1.4).

Vereinzelt wurde zudem darauf hingewiesen, dass durch Rücklagenbildungen solide Haushaltslagen vorzufinden sind. Insbesondere eine schwankende Gewerbesteuer (vgl. Abschnitt B.1.3) und eine fehlende stabile finanzielle Grundausstattung tragen zu den aktuellen Problemen bei, wodurch Mittel für Investitionen und Instandhaltungsaufwendungen fehlen. Tatsächlich ist das Niveau der infrastrukturbezogenen Ausgaben in der Wirtschaftsregion auf der einen Seite etwas niedriger als im Durchschnitt der sächsischen Kommunaleinheiten, auf der anderen Seite fallen die Ausgaben im Vergleich zu den brandenburgischen Kommunaleinheiten sowie zum ostdeutschen Durchschnitt allerdings höher aus (vgl. Abschnitt B.1.3).

Fehlende Eigenanteile bei Fördermitteln und hohe Kreisumlagen belasten die Gemeindehaushalte zusätzlich. In Bezug auf die Fördermittel wurde deutlich, dass die Fördermittelpolitik und die dazugehörigen Verfahren als zu komplex empfunden werden.

Die Teilgruppe „**Zivilgesellschaft/Wirtschaft**“ macht indes auf eine niedrige Verschuldung aufmerksam (vgl. Abschnitt B.1.3) und betont die vielfach soliden und ausgeglichenen Haushalte (vgl. Abschnitt B.1.2). Auch hier wird die Abhängigkeit von der Gewerbesteuer in Frage gestellt und ein Fokus auf die Kreisumlage gelegt. Insbesondere der Investitionsstau bei Bildungs- und sozialer Infrastruktur trägt zu diesen Problemen bei.

Das **Panel Regionalökonomik** ist durch die Gruppe „**Verwaltung/Politik**“ insbesondere hinsichtlich einer Diskussion zur Gewerbeansiedlung geprägt worden. Durch fehlende Firmenzentralen vor Ort beschränkt sich das Selbstverständnis auf eine Form der verlängerten Werkbank. Die heterogene Arbeitsmarktsituation in der Lausitz ist in Teilen durch eine ungenügende Anbindung nach Berlin und Dresden erklärt worden. Letztlich wurde darauf hin-

gewiesen, dass der Tourismussektor eine zusätzliche Chance für die Erschließung neuer Geschäftsfelder sein kann, hieraus jedoch keine neuen Abhängigkeiten entstehen dürfen. Übereinstimmend soll sich die Lausitz nicht als reines Berliner Naherholungsgebiet verstehen. Die Gruppe „**Zivilgesellschaft/Wirtschaft**“ hat ebenfalls auf die Fachkräfteknappheit im Rahmen der vorherrschenden Arbeitsmarktpolitik aufmerksam gemacht, wobei auch hier die Erreichbarkeit der Ober- und Mittelzentren mit der Anbindung nach Dresden und Berlin im Fokus steht. Hierbei wurde explizit auf die Rolle der aktiven Wirtschaftsförderung hingewiesen.

E.3.2 Ziele

Für die Gruppe „**Verwaltung/Politik**“ ist in Bereich **Kommunalfinanzen** insbesondere der ausgeglichene und konsolidierte Haushalt eine wichtige Zielstellung. Für die Erbringung freiwilliger Aufgaben sind flexibel einsetzbare freie Spitzen von besonderer Wichtigkeit. In Referenz zu der Einnahmeseite sind stabile Steuereinnahmen, besonders bei der Gewerbesteuer und durch eine Neuregelung der Grundsteuer erklärte Zielsetzungen. Zudem ist eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen notwendig, um investive Vorhaben tätigen zu können. Hierbei ist jedoch auf das unterschiedliche Niveau der Zuweisungen hinzuweisen: So stattet bspw. das Land Brandenburg seine Kommunen im bundesweiten Vergleich weit überdurchschnittlich mit Zuweisungen aus, die darüber hinaus zu einem großen Teil als Schlüsselzuweisungen (und damit zweckungebunden) zur Verfügung stehen (vgl. Abschnitt B.2.3).

Im Hinblick auf die Ausgabenseite ist insbesondere auf die Finanzierung der Landkreise (und damit einhergehend die Kreisumlage) hingewiesen worden, auf die bereits im Bereich der Lageeinschätzung eingegangen wurde. Ziel muss eine neue und passgenauere Fördermittelkulisse mit *bottom-up* Ansätzen sein. Dominant ist zudem die Beseitigung vorherrschender Investitionsstaus und die Vornahme von Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen. Eine erfolgreiche Zuzugspolitik soll die Bevölkerungsentwicklung stabilisieren (vgl. Abbildung 7 in Abschnitt B.1.1), was auch durch eine bessere Infrastrukturanbindung in der Region befördert werden soll. Touristische Potenziale können zudem durch eine verbesserte Anbindung an die Oberzentren gehoben werden.

Die Gruppe „**Zivilgesellschaft/Wirtschaft“** favorisiert ebenfalls schuldenfreie kommunale Haushalte und betont die ausreichende Finanzausstattung für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben, was durch die Analyse in Abschnitt B.1.4 bestätigt wird, wobei diese um freie Spitzen und Budgets erweitert werden sollen. In diesem Zusammenhang ist auf die Gewährleistung des Konnexitäts- und Subsidiaritätsprinzips zu achten. Dies umfasst indes eine Rekommunalisierung von Aufgaben, finanziert durch wenigere und vereinfachte Fördermittelprogramme, wobei diese langfristig und nachhaltig ausgestaltet sein sollen. Dies geht mit Investitionen in Wirtschafts-, Bildungs- und sozialer Infrastruktur einher, wobei dem Tourismus eine gesonderte Rolle zukommt. Dieser soll einerseits als Pflichtaufgabe deklariert und andererseits besser ausfinanziert werden.

Das Panel **Regionalökonomik** wurde ebenfalls durch die Infrastrukturdiskussion innerhalb der Gruppe „**Politik/Verwaltung**“ geprägt. Dabei wurde deutlich, dass Gewerbegebiete und Industrieparks eine angemessene Anbindung zu Verkehrsinfrastruktur erhalten und Pendlerzeiten stark reduziert werden sollten. Hierbei ist ein Fokus darauf zu legen, Unternehmen mit einer hohen Wertschöpfung in der Region zu halten. Überdies wurden gezielte Ansiedlungen neuer Cluster und Branchen, wie auch Universitäten und Forschungseinrichtungen genannt, wobei hier die *GRW Infra* als Finanzierungsinstrument dienlich sein könnte. Weiche Standortfaktoren sind ebenfalls zu verbessern, wobei die Lebensqualität im Mittelpunkt steht, damit die Menschen vor Ort die Lausitz als attraktive Wohn- und Arbeitsregion wahrnehmen. Hierzu

müssen Kommunen eigenständig agieren können, was letztlich einer stabilen Finanzausstattung mit finanzieller Eigenständigkeit bedarf. Die Gruppe „**Zivilgesellschaft/Wirtschaft“** hat indes artikuliert, dass die Verflechtung zwischen Stadt und Land mit einer Intensivierung der öffentlichen Daseinsvorsorge in allen Teilräumen der Region einhergeht, um die Menschen vor Ort halten zu können. Das Ziel einer eigenständigen Bildungs- und Ausbildungsregion stand ebenfalls im Fokus der Betrachtung. Dabei wurde verdeutlicht, dass der sich intensivierende Fachkräftemangel durch die lokale Bevölkerung reduziert werden könnte, sofern Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten bestünden. Dies fördert nicht zuletzt die Lebensqualität in der Region. Daraus lässt sich in der Gesamtschau die übergeordnete Zielsetzung ableiten, das Image der Region zu verbessern. Hierdurch kann nicht nur die bestehende Bevölkerung gehalten, sondern auch Einwohner aus anderen Landesteilen, angezogen werden.

E.3.3 Hindernisse

Im Bereich **Kommunalfinanzen** wurde durch die Gruppe „**Politik/Verwaltung**“ festgehalten, dass ein fehlender Handlungsspielraum infolge einer mangelhaften Finanzausstattung vorliegt. Dies hat zur Folge, dass einerseits Investitionen nicht getätigt werden können. Andererseits wird in nicht nachhaltige Projekte investiert, da Bund und Länder in Verbindung mit den jeweiligen Fördermittelprogrammen teilweise andere Investitionsziele verfolgen, als jene, die vor Ort erforderlich sind. Demzufolge ist die Zielsetzung der Fördermittelpolitik als problematisch anzusehen. Dessen Ursprung ist darin begründet, dass die Ziele von Kommunen und Fördermittelgebern nicht per se deckungsgleich sind und die Finanzierung der Eigenanteile für bestimme Fördermittelprogramme nicht aufgebracht werden kann. Letztlich ist das Fördermittelverfahren als solches zu benennen, da durch bürokratische Hürden und lange Gesetzgebungsverfahren der Fördermitteldurchfluss als zu langwierig empfunden wird. Diese Problemstellung wird durch einen Fachkräftemangel in den kommunalen Verwaltungen zusätzlich bestärkt. Die Gruppe „**Zivilgesellschaft/Wirtschaft**“ wies zudem darauf hin, dass kaum Einflussmöglichkeiten der kommunalen Ebene auf die Entscheidungsprozesse der übergeordneten Ebenen bestehen. Durch niedrige Löhne und u. a. deswegen niedrigen Steuereinnahmen sind die Einnahmequellen der Gemeinden begrenzt. An eine freiwillige Aufgabenerfüllung, wie im Rahmen der Zielsetzungen artikuliert, ist somit unter den gegebenen Umständen nicht zu denken. Auch diese Gruppe hat darauf hingewiesen, dass Fördermittelprogramme oftmals ungeeignet sind, und die Festlegung der Programminhalte als *top-down* zu bezeichnen ist, wobei ein *bottom-up* Prozess als zielführender angesehen wird. Zudem wird darauf verwiesen, dass keine eindeutige Ausdifferenzierung der Fördermittelziele für die kommunale Ebene im Hinblick auf die EU-Fördermittelprogramme vorliegt.

Im Zuge des **Regionalökonomik-Panels** wurde durch die Gruppe „**Politik/Verwaltung“** darauf hingewiesen, dass im Zuge der Fördermittelproblematik die Volumina als zu klein beschrieben werden können und dass eine latente Anspannung dadurch vorherrscht, dass Fördermittelbescheide aufgehoben werden könnten. Dies hängt mit dem stetig steigenden Bürokratie- und Verwaltungsaufwand auf der einen und dem bestehenden Personalmangel in den kommunalen Verwaltungen auf der anderen Seite zusammen. Indessen können Kommunen freiwillige Aufgaben in der Haushaltssicherungsphase nicht wahrnehmen, was dadurch gekennzeichnet ist, dass Eigenmittel für die Inanspruchnahme von Fördermitteln nicht zur Verfügung stehen. Die Region Lausitz sieht sich in der interregionalen Konkurrenzsituation defizitär aufgestellt. Dies hat auch mit dem Image der Region zu tun. Da die Kommunen nicht genügend Eigenmittel zur Verfügung haben, kann der Strukturwandel auf regionaler Ebene nicht aktiv begleitet werden. In der Region selbst fehlen Lehrkräfte, Studienplätze, Arbeits- und

Fachkräfte, obwohl die konjunkturelle Lage in der Globalperspektive zu dem damaligen Zeitpunkt als gut einzustufen war. Dahingehend ist dem Ziel einer eigenständigen Ausbildungs- und Qualifizierungsregion nochmals eine gesonderte Wichtigkeit beizumessen.

Hindernisse hinsichtlich des lokalen Verwaltungsapparates wurden ebenfalls durch die Gruppe „**Zivilgesellschaft/Wirtschaft**“ benannt. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass Verwaltungsprozesse langsam ablaufen und somit dem regionalökonomischen Trend hinterherlaufen. Durch korrespondierende Probleme hinsichtlich des Bildungs- und Fachkräfteangebots scheint die Attraktivität der Region für das Unternehmertum in der Region vermindert zu sein. Letztlich schlägt sich dies in der Attraktivität der Region nieder, wodurch das Image der Region negativ beeinflusst wird. Dies wird auch im Zuge der Betrachtung der Hindernisse deutlich. Aus Sicht der befragten Experten nehmen die weichen Standortfaktoren eine wichtige Rolle in der Bewältigung des Strukturwandels in der Region ein.

Nachfolgend wird auf die zwei verbleibenden Delphi-Runden eingegangen. Hierbei handelt es sich um durchgeführte Befragungen. Die korrespondierenden Fragestellungen sind durch die Ergebnisse aus Delphi I maßgeblich beeinflusst worden.[281]

E.4 Befragungsrunde 2 (Delphi II)

E.4.1 Regionalwirtschaftliche Aspekte

Regionalökonomische Lage

Die regionalwirtschaftliche Lage der Region Lausitz wird von den Befragten als eher schlecht bis neutral bewertet. Eine erste Übersicht über die Befragungsergebnisse ermöglicht Abbildung 56, in der das arithmetische Mittel und die Standardabweichung abgetragen sind. Ergänzend sind die relativen Werte der Antwortkategorien in Abbildung 57 dargestellt. Die Verkehrsanbindung in andere Regionen (Frage B 1.13) bildet das Schlusslicht in der Einschätzung der aktuellen regionalökonomischen Lage, dicht gefolgt von der Verfügbarkeit von Fachkräften (Frage B 1.9). Der Stand des Infrastrukturausbaus (Frage B 1.7) sowie die Verkehrsanbindung innerhalb der Region (Frage B 1.12) weisen ebenfalls eine niedrige Einschätzung auf. Die regionale Verfügbarkeit von Gewerbeansiedlungen (Frage B 1.8) und die regionale Unternehmensvernetzung (Frage B 1.11) werden von den Befragten als *neutral* eingeschätzt.

Lediglich die Höhe der Bodenpreise (Frage B 1.10) wurde als *eher gut* in der Einschätzung der aktuellen regionalökonomischen Lage der Lausitz bewertet und ist somit eine positive Ausnahme in der Bewertung der Befragten. Ein Blick auf die Standardabweichung macht eine hohe Varianz deutlich, was auf eine heterogene Ausgangslage hinweist. Somit lässt sich festhalten, dass die Befragten die Ausgangslage als *eher schlecht* bis *neutral* einschätzen sowie eine heterogene Ausgangslage in der Region besteht. Dies entspricht den Ergebnissen aus Delphi I.

[281] Dies folgt maßgeblich dem Delphi-Aufbau, welcher in Kapitel Teil E beschrieben worden ist.

Abbildung 56: Eigenwahrnehmung der regionalökonomischen Lage I

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 57: Eigenwahrnehmung der regionalökonomischen Lage II

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 8: Legende der Fragenummern zur regionalökonomischen Lage

Frage	Antwort
B1.7	Stand des Infrastrukturausbaus
B1.8	Möglichkeiten der Gewerbeansiedlung
B1.9	Verfügbarkeit von Fachkräften
B1.10	Höhe der Bodenpreise
B1.11	Regionale Unternehmensvernetzung
B1.12	Verkehrsanbindung innerhalb der Region
B1.13	Verkehrsanbindung der Lausitz an andere Regionen

Regionalökonomische Ziele

Die in der ersten Phase erarbeiteten Ziele fanden in der ersten standardisierten Befragung eine sehr hohe Zustimmung, wie aus Abbildung 58 und Abbildung 59 ersichtlich wird. Die hohen Zustimmungswerte sprechen für eine hohe Konsistenz bei den Befragten. Auch die vergleichsweise geringe Standardabweichung unterstützt dieses Argument. Eine koordinierte Anpassung der Infrastruktur (Frage B 3.3) sowie der Ausbau und die Stärkung der vorhandenen

wirtschaftlichen Kerne (Frage B 3.5) wurden neben der Entwicklung neuer wirtschaftlicher Schwerpunkte (Frage B 3.4) und der Verbesserung des regionalen Images (Frage B 3.1) jeweils mit einem Mittelwert größer 4 und einer recht geringen Streuung von den Befragten bewertet. Somit sind die Einschätzungen konsistent, was auch durch die geringe Nutzung der Freifelder verdeutlicht wird.

Abbildung 58: Eigenwahrnehmung der regionalökonomischen Ziele I

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 59: Eigenwahrnehmung der regionalökonomischen Ziele II

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 9: Legende der Fragenummern zu den regionalökonomischen Zielen

Frage	Antwort
B3.1	Verbesserung des regionalen Images
B3.2	Stärkung der regionalen Eigenständigkeit
B3.3	koordinierte Anpassung der Infrastruktur
B3.4	neue wirtschaftliche Schwerpunkte entwickeln
B3.5	Ausbau und Stärkung vorhandener wirtschaftlicher Kerne

Die Stärkung der regionalen Eigenständigkeit (Frage B 3.2) bildet mit einem Mittelwert von 3,96 das Schlusslicht unter den regionalökonomischen Zielen. Allerdings erfährt die Bewertung mit *eher wichtig* immer noch eine hohe Zustimmung, sodass sich eine weitergehende Betrachtung lohnt. Im Vergleich zu den anderen Fragen weist Frage B 3.2 eine hohe Streuung

auf. Dies wird auch aus Abbildung 60 ersichtlich, in der die Antworten nach den verschiedenen Merkmalen der Befragten ausdifferenziert dargestellt werden. So sind die Einschätzungen auf sächsischer und brandenburgischer Seite sowie zwischen den Gruppen „Politik/Verwaltung“ und „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“ stabil, allerdings kann innerhalb der Gruppe „Politik/Verwaltung“ eine erhebliche Streuung unter den Befragten festgestellt werden. Die regionale Eigenständigkeit wird von sehr kleinen und großen Kommunen deutlich wichtiger eingeschätzt, als bei mittelgroßen Kommunen.

Abbildung 60: Stärkung der regionalen Eigenständigkeit (B 3.2)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Bewertung der Antwortkategorien vergleichsweise homogen ist. Daher bedarf es einer weiteren Priorisierung, um erstens die zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Zielerreichung zu lenken und zweitens der Eindruck der Beliebigkeit des Ziels vermieden wird.

Regionalökonomische Handlungsmöglichkeiten

Die zehn regionalökonomischen Handlungsmöglichkeiten wurden anhand von zwei Dimensionen abgefragt, sodass die durchschnittlichen Ergebnisse aller zehn Handlungsempfehlungen in Form eines Streudiagramms in Abbildung 61 dargestellt sind. Es wird deutlich, dass alle Handlungsmöglichkeiten von den Befragten im ersten Quadranten verortet worden sind und somit als eher effektiv bis sehr effektiv bzw. eher gut bis sehr gut umsetzbar von den Befragten eingeschätzt werden. Folglich wurden die Ergebnisse der ersten Befragung bestätigt, wobei allerdings zunächst keine regionalökonomischen Handlungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden können. Dies ist bemerkenswert, da auch Zielkonflikte zwischen den Handlungsempfehlungen bestehen. So stehen sich das Ziel der Diversifikation und das des Erhalts der Kerne in einem diametralen Widerspruch zueinander – nur eines der Ziele kann verfolgt werden, da sie sich gegenseitig ausschließen.

Abbildung 61: Eigenwahrnehmung der regionalökonomischen Handlungsmöglichkeiten

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 10: Legende der Fragenummern zu den regionalwirtschaftlichen Handlungsempfehlungen

Frage	Antwort
C2.1	Die Lausitz soll zu einer eigenständigen Ausbildungs- und Qualifizierungsregion werden und mindestens ihren eigenen Bedarf an Arbeits- und Fachkräften ausbilden und weiterqualifizieren.
C2.2	Die kommunale Wirtschaftsförderung sollte zum Ziel haben die Vernetzung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) untereinander sowie mit anderen regionalen Akteuren zu optimieren, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
C2.3	Die kommunale Wirtschaftsförderung soll gezielt neue Branchen ansiedeln und so die wirtschaftliche Basis diversifizieren
C2.4	Die Lausitz sollte eine verbesserte regionale Raum- und Entwicklungsplanung verfolgen, die über die Landesgrenzen hinweg wirkt, um eine resilientere Raumstruktur zu schaffen.
C2.5	Die Lausitz sollte stärker als gemeinsame Tourismusregion entwickelt und vermarktet werden. Ziel sind eine kontinuierliche Qualitäts- und Angebotssteigerung für Kurz- und Langzeiturlaub sowie eine zentrale Vermarktung der Urlaubsregion
C2.6	Die Wirtschaftsregion Lausitz soll stärker in Abstimmung mit angrenzenden Regionen – auch über nationale Grenzen hinweg – entwickelt werden
C2.7	Die inter- und intraregionale Anbindung der Lausitz soll weiter verbessert werden. Konkret gilt es den flächendeckenden Ausbau von Breitband und mobilen Internet sowie Ausbau und Erhalt in den Bereichen Schiene und Straße zu erhöhen.
C2.8	Die Lausitz soll eine hohe Versorgungsqualität in ihren Ober- und Mittelzentren aufweisen.
C2.9	Die kommunale Wirtschaftsförderung soll die bestehenden wirtschaftlichen Kerne erhalten und deren Entwicklung unterstützen.
C2.10	Die kommunale Verwaltung soll in der Lausitz die Möglichkeit erhalten, die lokalen Verwaltungsprozesse und Aufgabenverteilungen an die örtlichen Bedingungen eigenständig anzupassen und zu vereinfachen.

Um dennoch Aussagen treffen zu können, lohnt die Betrachtung von Teilmengen der Befragten. Daraus wird zunächst ersichtlich, dass die Einschätzung der Effektivität sehr stark variiert, wohingegen die Varianz der Umsetzbarkeit, im Vergleich nach Merkmalsträgern, klein ist. Innerhalb der Befragten der Gruppe Politik/Verwaltung besteht kaum ein Unterschied zwischen Befragten aus dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen. Vielmehr treten dort Unterschiede in der Einschätzung der Effektivität nach Zugehörigkeit der jeweiligen Kommune zu einer bestimmten Einwohnergrößenklasse auf. Im Weiteren wird zunächst auf sehr homogene Einschätzungen und dann auf stärker divergierende Einschätzungen zur Effektivität der Handlungsempfehlungen eingegangen.

Die Verbesserung der inter- und intraregionalen Anbindung der Lausitz (Frage C 2.7) wird von allen Teilmengen als besonders effektiv beurteilt. Auch der Erhalt der bestehenden wirtschaftlichen Kerne (Frage C 2.9) sowie die Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftsförderung auf kleine und mittlere Unternehmen (Frage C 2.2) werden als vergleichsweise effektiv angesehen. Eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftsregion über die nationalen Grenzen hinweg weist keine hohe Varianz zwischen Befragungsgruppen auf. Jedoch wird diese Handlungsmöglichkeit im Vergleich zu den anderen eher im Mittelfeld platziert. Als weniger effektiv wird von den Befragten der Ausbau einer eigenständigen Ausbildungs- und Qualifizierungsregion erachtet, die ihren eigenen Bedarf an Arbeits- und Fachkräften decken kann (Frage C 2.1).

Die Möglichkeit, lokale Verwaltungsprozesse und Aufgabenverteilung eigenständig anzupassen und zu vereinfachen (Frage C 2.10) wird insbesondere von kleinen Kommunen als effektiv angesehen, während dies in größeren Kommunen eher nicht der Fall ist. Auch eine besonders hohe Versorgungsqualität in den Ober- und Mittelzentren (Frage C 2.8) wird von den Kommunen sehr unterschiedlich beurteilt. Größere Kommunen beurteilen diese Handlungsmöglichkeit als deutlich effektiver als kleinere Kommunen. Die gezielte Ansiedlung von neuen Branchen (Frage C 2.3) wird im Vergleich zu anderen Handlungsempfehlungen generell als weniger eingeschätzt. Gleiches gilt für eine verbesserte Raum- und Entwicklungsplanung, die über die Landesgrenzen hinweg geht (Frage C 2.4), wobei hier die Befragten auf Kreisebene hervorzuheben sind. Auch die gemeinsame Entwicklung und Vermarktung der Tourismusregion Lausitz wird sehr unterschiedlich beurteilt. Gerade die Gruppe „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“ schätzen diese Handlungsmöglichkeit als weniger effektiv ein, wohingegen größere Kommunen (der Gruppe „Politik/Verwaltung“) die Effektivität dieser Handlungsmöglichkeit im Vergleich recht hoch einordnen.

Es wird deutlich, dass einerseits einige Handlungsmöglichkeiten von den Befragten sehr homogen beurteilt worden. Andererseits besteht zum Teil eine stärkere Heterogenität bei der Beurteilung der Effektivität der Handlungsmöglichkeit, wodurch es auch zu Widersprüchen kommt. In vielen Punkten wird überdies eine Divergenz zwischen kleineren und größeren kreisangehörigen Kommunen ersichtlich. Daher wurden die Größendivergenz und der potenzielle Widerspruch in der nächsten Befragungsrunde vertieft.

E.4.2 Finanzwirtschaftliche Aspekte

Finanzwirtschaftliche Lage

Die aktuelle finanzwirtschaftliche Lage wurde anhand von sechs Fragen erfasst. Das zusammenfassende Ergebnis ist in Abbildung 62 und Abbildung 63 dargestellt. Vergleichbar mit der aktuell regionalökonomischen Lage (vgl. Abbildung 56) wird die Situation als *eher schlecht* bis *neutral* eingeschätzt. Die schlechteste Bewertung, die zugleich die geringste Streuung aufweist, stellt die Erbringung freiwilliger Aufgaben dar (Frage B 1.2). Diese Frage dient als Indikator für fiskalische Eigenständigkeit der Kommune, hier wird nochmals der Unterschied zwischen der Eigenwahrnehmung der Befragten und den finanzstatistischen Daten deutlich (vgl. Abschnitt B.1.4). Die Ausgaben für Investitionen in Infrastruktur (Frage B 1.4), das Aufkommen der Gewerbesteuer (Frage B 1.3) und die Zielrichtung der Förderprogramme (Frage B 1.6) wurden ebenfalls als *eher schlecht* bis *neutral* eingeschätzt. Nur die Erbringung kommunaler Pflichtaufgaben (Frage B 1.1) und die Verfügbarkeit von Fördermitteln (Frage B 1.5) wurden zumindest als *neutral* beurteilt, was eine hohe Relevanz der Lenkungswirkung durch das Land unterstreicht.

Abbildung 62: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Lage I

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 63: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Lage II

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 11: Legende der Fragenummern zur finanzwirtschaftlichen Lage

Frage	Antwort
B1.1	Erbringung kommunaler Pflichtaufgaben
B1.2	Erbringung freiwilliger kommunaler Aufgaben
B1.3	Aufkommen der Gewerbesteuer
B1.4	Ausgaben für Investitionen in Infrastruktur
B1.5	Verfügbarkeit von Fördermitteln
B1.6	Zielrichtung der Förderprogramme

In Bezug auf die Fördermittel kann jedoch durchaus unterstellt werden, dass hinsichtlich deren Wirkrichtung erhebliches Verbesserungspotenzial gegeben ist. Aus Sicht der Befragten stellen insbesondere ausbleibende Infrastrukturinvestitionen sowie die Wahrnehmung der freiwilligen Aufgaben Problemfelder in der Wirtschaftsregion Lausitz dar. Bemerkenswert ist dabei der Unterschied zur tatsächlichen Finanzlage, die zumindest im Vergleich zum Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen höhere infrastrukturbezogene Ausgaben (vgl. Abschnitt B.1.3) und eine lediglich etwas geringere freiwillige Aufgabenerfüllung (vgl. Abschnitt B.1.4) suggerieren.

Finanzwirtschaftliche Ziele

Zur Bewältigung des anstehenden Strukturwandels sehen die Befragten Akteure aus der Region Lausitz eine zu den regionalökonomischen Zielen (Abbildung 58) vergleichbare Priorisierung: Es werden alle Ziele als *eher wichtig* bis *sehr wichtig* eingeordnet. Den höchsten Mittelwert, ersichtlich aus Abbildung 64, mit zugleich der kleinsten Streuung, weist das Ziel einer vereinfachten und passgenauen Förderprogrammatik (Frage B 2.5) auf. Dieser Wert ist dicht gefolgt von mehr individuellen Spielräumen und Vor-Ort-Lösungen bei der Nutzung von Fördermitteln (Frage B 2.3). Somit sind zunächst zwei landesseitige Ziele genannt, die besonders hoch von sächsischen Befragten, sowie eher kleineren Gebietskörperschaften als *sehr wichtig* eingeordnet werden.

Abbildung 64: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Ziele I

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Generell zusätzliche finanzielle Mittel für die Kommunen in der Lausitz (Frage B 2.4) werden v. a. durch Vertreter eher kleineren Kommunen der Gruppe „Politik/Verwaltung“ favorisiert. Den Teilnehmern der Gruppe „Wirtschaft/Zivilgesellschaft“ sowie den Vertretern der Kreisebene ist dieses Ziel *weniger wichtig*. Gemäß Abbildung 65 ist der Anteil der Befragten, der gegenüber Frage B 2.4 eine ablehnende Haltung einnimmt, geringer als 10 %. Der Abstand von Frage B 2.4 zu den landesseitigen Themen lässt sich demnach eher durch die geringere Intensität der Zustimmung erklären: Frage B 2.4 wurde als *eher wichtig*, anstatt *sehr wichtig* von den Befragten angesehen. Die Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur an den demografischen Wandel (Frage B 2.2) wird maßgeblich von brandenburgischen Befragten sowie der Gruppe „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“ favorisiert. Das finanzpolitische Ziel mit der geringsten Bedeutung betrifft konsolidierte und (weitgehend) schuldenfreie Haushalte (Frage B 2.1). Die recht hohe Streuung, wodurch sich auch der geringe Mittelwert erklären lässt, ergibt sich v. a. durch unterschiedliche Einschätzungen der beiden Teilgruppen.[282]

[282] So bewerten Befragte aus der Gruppe „Politik/Verwaltung“ konsolidierte und schuldenfreie Haushalte als wesentlich wichtiger als Befragte aus der Gruppe „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“. Innerhalb der Gruppe „Politik/Verwaltung“ sehen eher Vertreter kleiner Kommunen dieses Ziel als weniger wichtig an.

Abbildung 65: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Ziele II

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 12: Legende der Fragenummern zu den finanzwirtschaftlichen Zielen

Frage	Antwort
B2.1	konsolidierte und (weitgehend) schuldenfreie kommunale Haushalte
B2.2	Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur an den demografischen Wandel
B2.3	mehr individuelle Spielräume und „Vor-Ort-Lösungen“ bei der Nutzung von Fördermitteln
B2.4	mehr Geld für die Kommunen in der Lausitz
B2.5	weniger, vereinfachte und passgenauere Förderprogramme

Finanzwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten

Abbildung 66 suggeriert eine deutlich größere Streuung der Beurteilung von Effektivität und Umsetzbarkeit von Handlungsoptionen, als dies im regionalökonomischen Teil der Fall war (Abbildung 61). So werden die Erhöhung kleiner Steuern (Option C 1.2) und von Hebesätzen (Option C 1.6) durchgehend als *eher nicht effektiv bzw. umsetzbar* eingeordnet. Besonders trifft dies auf sächsische Kommunen sowie allgemein Städte und Gemeinden mit über 10.000 bis 20.000 Einwohnern sowie über 20.000 Einwohnern zu. Die Konzentration auf Ober- und Mittelzentren (Option C 1.5) wird von den Befragten als dritte Handlungsmöglichkeit ebenfalls im dritten Quadranten (links unten) verortet, wobei dies maßgeblich auf die kleineren kreisangehörigen Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern zurückzuführen ist, die diese Handlungsmöglichkeit weniger priorisieren. Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohner weisen hingegen eine diametrale Einschätzung auf: Aus deren Sicht ist diese Handlungsmöglichkeit *eher effektiv* bis *sehr effektiv* und *eher umsetzbar* bis *sehr gut umsetzbar*. Diese Spreizung wird im weiteren Verlauf an Bedeutung hinzu gewinnen.

Abbildung 66: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 13: Legende der Fragenummern zu den finanzwirtschaftlichen Handlungsempfehlungen

Frage	Antwort
C1.1	Förderpolitik offener ausrichten und Anteil pauschaler Mittel erhöhen.
C1.2	örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern erhöhen
C1.3	Pflichtaufgaben effizienter gestalten
C1.4	Verwaltungsaufwand bei Förderverfahren vereinfachen
C1.5	Zentren im Raum stärken
C1.6	Hebesätze erhöhen
C1.7	höherer Anteil freiwilliger Aufgaben.
C1.8	Wirtschaftsförderung koordinieren
C1.9	Anpassung der Infrastruktur an den demografischen Wandel
C1.10	Interkommunale Kooperation mit Blick auf die Einwerbung von Fördermitteln

Zwei Handlungsmöglichkeiten werden von den Befragten im vierten Quadranten (rechts unten) eingeordnet und damit als effektiv, jedoch wenig umsetzbar angesehen. Demnach sind eine effizientere Erbringung kommunaler Pflichtaufgaben (Option C 1.3) sowie ein höherer Anteil an freiwilligen Aufgaben (Option C 1.7) im anstehenden Strukturwandel notwendig, allerdings sind diese Handlungsmöglichkeiten aus Sicht der Befragten *eher nicht umsetzbar*. Die Befragten der Gruppe „Politik/Verwaltung“ teilen diese Einschätzung nicht (Abbildung 67). Hier werden die Optionen C 1.3 und C 1.7 als *sehr umsetzbar*, aber *eher nicht effektiv* angesehen. Dementsprechend bestehen durchaus Optimierungsmöglichkeiten bei der Erbringung kommunaler Pflichtaufgaben, wodurch der Spielraum für freiwillige Aufgaben steigen kann; allerdings ist die Effektivität eher nicht gegeben, was möglicherweise auf den geringen eigenen Wirkungskreis zurückzuführen ist.

Abbildung 67: Eigenwahrnehmung der finanzwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten - Gruppe „Politik/Verwaltung“

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die fünf restlichen finanzwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten sind in Abbildung 66 im ersten Quadranten (rechts oben) verortet und werden somit von den Befragten als zielführende Handlungsempfehlungen eingeordnet. Auffällig gut bewertet sind die beiden landesseitigen Handlungsempfehlungen, die von den Befragten am ehesten als umsetzbar bzw. am effektivsten eingeschätzt werden. Konkret sind dies eine offener ausgerichtete Förderpolitik (Option C 1.1) sowie eine Reduktion des Verwaltungsaufwands bei Förderverfahren (Option C 1.4). Ein ebenfalls hoher Konsens besteht bei einer besseren Koordinierung der kommunalen Wirtschaftsförderung (Option C 1.8) und einer starken Fokussierung auf die Anpassung der Infrastruktur an den demografischen Wandel (Option C 1.9). Gerade kleinere Kommunen bewerten Option C 1.9 vergleichsweise gut. Eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit bei der Einwerbung von Fördermitteln (Option C 1.10) wird als weniger effektiv und umsetzbar angesehen. Wenn nur die Gruppe „Politik/ Verwaltung“ betrachtet wird, sinkt die Einschätzung der Effektivität bezüglich Option C 1.10 von *eher gut* (4,06) auf *neutral* (2,98) deutlich. Dies ist signifikant getrieben durch kleinere Kommunen, die diese Handlungsmöglichkeit schlechter bewerten als größere Kommunen.

E.5 Befragungsrunde 3 (Delphi III)

E.5.1 Regionalwirtschaftliche Aspekte

Abweichend von der vorhergehenden Befragung mussten die Befragten in der letzten Befragungsrunde nun eine Priorisierung zwischen den regionalökonomischen Zielen vornehmen (Abbildung 68). Die leichte Anpassung der Befragungsmethodik sollte die Ausdifferenzierung der sehr homogenen Ergebnisse von Delphi II (vgl. Abbildung 58) ermöglichen. So wurden die Anpassung der Infrastruktur (Frage B 2.3) sowie die Fokussierung auf die bestehenden wirtschaftlichen Kerne (Frage B 2.5) bereits mit der vorhergehenden Methode als am wichtigsten von den Befragten bewertet, allerdings ist der Abstand zu den restlichen Zielen deutlicher geworden. Bemerkenswert ist, dass Frage B 2.5 gerade von der Gruppe „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“ als *wichtig* eingeschätzt wird. Dies zeigt eine starke Fokussierung auf bestehende Strukturen. Die Anpassung der Infrastruktur wird hingegen von kleinen und mittleren Kommunen als *wichtig* eingeschätzt.

Abbildung 68: Priorisierung der regionalökonomischen Ziele I

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Wie ein Blick auf Abbildung 69 zeigt, weist die Stärkung der regionalen Eigenständigkeit (B 2.2) einen vergleichbar hohen Anteil an Befragten mit der Einschätzung *eher wichtig* und *wichtig* auf. Allerdings hat ein erheblicher Teil der Befragten der Antwortkategorie B 2.2 keinen der zwölf zu vergebenden Punkte zugeteilt, wodurch das arithmetische Mittel im Vergleich zu Delphi II (vgl. Abbildung 58) deutlich gesunken ist. Wie in der vorhergehenden Befragungsrunde stimmen gerade kleine Kommunen dem Ziel B 2.2 zu. Die Stärkung des regionalen Images (B 2.1) wird eher von Befragten der Gruppe „Politik/Verwaltung“ als wichtig beurteilt; insbesondere die Gemeinden mit unter 3 000 Einwohnern sowie Städte mit über 20 000 Einwohnern schätzen dieses Ziel als wichtig ein. Eine Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur (B 2.4) erachten Befragte aus größeren Kommunen als wichtig.

Abbildung 69: Priorisierung der regionalökonomischen Ziele II

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 14: Legende zu den Fragenummern zur regionalökonomischen Priorisierung der Ziele

Frage	Antwort
B2.1	Verbesserung des regionalen Images
B2.2	Stärkung der regionalen Eigenständigkeit
B2.3	koordinierte Anpassung der Infrastruktur
B2.4	Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur

Frage	Antwort
B2.5	Ausbau u. Weiterentwicklung vorhandener wirtschaftlicher Kerne und Cluster

Somit lässt sich festhalten, dass nicht der durch den Ausstieg aus der Kohleverstromung induzierte Strukturwandel die höchste Priorität unter den Befragten erfährt, sondern der demografische Wandel. Gerade der hohe Anteil an kleineren Kommunen, die in Teilen sehr stark durch Abwanderung und Überalterung geprägt sind, sehen hierin einen hohen Bedarf. Weiterhin deutlich wird, dass ein erheblicher Teil der Befragten eher die bestehenden wirtschaftlichen Kerne stärken will statt neue wirtschaftliche Schwerpunkte zu entwickeln.[283]

Regionalökonomische Hindernisse

Aus Abbildung 70 und Abbildung 71 wird ersichtlich, dass in der Eigenwahrnehmung der Befragten besonders in den komplexen Förderverfahren (Hindernis D 2.1) das größte Hindernis gesehen wird. Gerade kleine und mittelgroße Kommunen stimmten dieser Aussage voll zu. Mit nur geringem Abstand zu den nachfolgend genannten Hindernissen wurde von den Befragten die Unternehmensnachfolge (Hindernis D 2.3) genannt, die oftmals ungeregelt erscheint und besonders für kleine und mittlere Unternehmen existenzbedrohend sein kann. Hindernis D 2.3 weist die geringste Streuung auf. Die unflexible Regionalplanung (Hindernis D 2.4) als auch die fehlende interkulturelle Bildung (Hindernis D 2.5) sowie die interregionale Konkurrenzsituation (Hindernis D 2.2) weisen eine vergleichsweise hohe Streuung auf. Das Hindernis D 2.4 erfährt gerade von kleinen und mittleren Kommunen sowie von Befragten der Gruppe „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“ eine höhere Zustimmung, Hindernis D 2.5 wird von letztgenannter Gruppe sowie größeren Kommunen als Hindernis genannt. Die interregionale Konkurrenzsituation wird eher von sächsischen Kommunen sowie kleineren und mittleren Kommunen betont.

Abbildung 70: Eigenwahrnehmung regionalökonomischer Hindernisse I

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

[283] Gemäß Strukturstärkungsgesetz entspricht die wirtschaftliche Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur einer Förderbedingung. Somit scheint im föderalen Mehrebenensystem zwischen Bund und den Kommunen in der Lausitz ein Widerspruch zu existieren.

Abbildung 71: Eigenwahrnehmung regionalökonomischer Hindernisse II

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 15: Legende zu den Fragenummern der regionalökonomischen Hindernisse

Frage	Antwort
D2.1	Komplexe Förderverfahren
D2.2	Interregionale Konkurrenzsituation
D2.3	Unternehmensnachfolge
D2.4	Unflexible regionalpolitische Planung
D2.5	Fehlende interkulturelle Bildung

Regionalökonomische Handlungsempfehlung bei zu erwartendem Zeitplan

Basierend auf den erzielten Ergebnissen wurden die Handlungsempfehlungen leicht angepasst. Im Kern standen die Befragten vor der Entscheidung bestehende (Option C 2.3) oder neue Wirtschaftsstrukturen (Option C 2.4) zu fördern sowie entweder die öffentliche Daseinsvorsorge in den Mittel- und Oberzentren stärker zu bündeln (Option C 2.1) oder gleichwertige Lebensverhältnisse (Option C 2.2) in allen Teilräumen zu ermöglichen. Zudem wurde nach der interkommunalen Zusammenarbeit in der Wirtschaftsförderung (Option C 2.5) gefragt, die notwendig für eine regional koordinierte Wirtschaftsförderung ist.

Abbildung 72 und Abbildung 73 verdeutlichen, dass die gleichwertigen Lebensverhältnisse (Option C 2.2) von den Befragten als stärkstes Ziel favorisiert werden. Hingegen bildet die Konzentration der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Mittel- und Oberzentren (Option C 2.1) das Schlusslicht. Die Standabweichung ist sehr hoch ausgeprägt und lässt damit auf eine hohe Divergenz schließen: So priorisierten Befragte der Gruppe „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“ sowie aus Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern diese Handlungsempfehlung, wohingegen Kommunen kleiner 10.000 Einwohner hier keinen der zwölf zu verteilenden Punkte vergeben haben. Nahezu gespiegelt ist das Antwortverhalten bei Option C 2.2. Stark unabhängig von den erfassten Merkmalen priorisierte eine deutliche Mehrheit der Befragten den Erhalt der bestehenden Kerne und weniger eine Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur. Diese Beurteilung der Befragten ist wichtig, da sie deutlich vom Strukturstärkungsgesetz und somit den Zielen der Bundesebene abweicht.[284] Die interkommunale Kooperation bei der Einwerbung von Fördermitteln wird am ehesten von größeren Kommunen priorisiert. Kleine Kommunen, die die

[284] Siehe B.2.1.

Komplexität von Förderverfahren als Hindernis beurteilen, priorisieren diese Handlungsempfehlung deutlich geringer.

Abbildung 72: Priorisierung der regionalökonomischen Handlungsempfehlungen I

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 16: Legende zu den Fragenummern zur regionalökonomischen Priorisierung der Handlungsempfehlungen

Frage	Antwort
C2.1	Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in Ober- und Mittelzentren sollen gebündelt werden, um die Qualität zu sichern und Kosten zu minimieren. Dies geht einher mit einer Reduktion der öffentlichen Daseinsvorsorge im ländlichen Raum.
C2.2	Es sollen gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Lausitz etabliert werden. Dies geht entweder einher mit höheren finanziellen Belastungen oder zulasten der Zentren.
C2.3	Die kommunale Wirtschaftsförderung sollte sich vorrangig auf den Erhalt und die Entwicklung der bestehenden wirtschaftlichen Kerne konzentrieren.
C2.4	Die kommunale Wirtschaftsförderung sollte vorrangig die wirtschaftliche Struktur diversifizieren und die Förderung bestehender Wirtschaftsstrukturen auf ein Mindestmaß reduzieren.
C2.5	Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit sollen Kommunen ihre eigenständige Wirtschaftsförderung reduzieren, indem sie diese zentral organisieren.

Abbildung 73: Priorisierung der regionalökonomischen Handlungsempfehlungen II

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Zusammenfassend ist die Priorisierung der regionalökonomischen Handlungsempfehlungen als Zementierung des Status quo zu beschreiben. Neue Ansätze bzw. starke Einschnitte in bestehende Strukturen werden von den Befragten weniger favorisiert. Zudem existiert beim Antwortverhalten eine hohe Spreizung bei der Bewertung von der Verteilung von Finanzmitteln

zwischen kleinen und großen Kommunen. Dahingehend ist von einer Verstetigung der Rahmenbedingungen auszugehen. Es bedarf demnach zusätzlichen Koordinierungsaufwands, um den aufgezeigten Dissens aufzulösen.

Regionalökonomische Handlungsempfehlung bei vorgezogenem Kohleausstieg

Die Befragten wurden zudem gebeten, ihre Priorisierung vor dem Hintergrund eines möglichen vorzeitigen Kohleausstiegs[285] erneut anzupassen. Unabhängig davon, wie realistisch dieses Szenario ist, bietet es die Möglichkeit, die bereits getroffene Priorisierung zu validieren. Hierdurch wird nun ein zeitlicher Bezug in die Priorisierung implementiert, welcher es erlaubt, Rückschlüsse darüber zu ziehen, welche priorisierten Handlungsempfehlungen vorrangig umgesetzt werden sollten. Die Befragten hatten zur Beurteilung zwei Punkte zu vergeben. Wie aus Abbildung 74 ersichtlich wird, ist das Antwortverhalten konsistent: Gleichwertige Lebensverhältnisse sowie der Erhalt der bestehenden Kerne werden mehrheitlich favorisiert. Zudem bleibt die Spreizung im Antwortverhalten bestehen – größere Kommunen sowie Befragte aus der Zivilgesellschaft und Wirtschaft priorisieren die Ober- und Mittelzentren und kleine Kommunen priorisieren verstärkt die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse innerhalb der Region. Der Erhalt bestehender Kerne wird weiterhin von allen Teilaggregaten der Befragten zu ähnlichen Teilen priorisiert, sodass kein Muster anhand der erfassten Merkmale möglich ist.

Abbildung 74: Regionalökonomische Priorisierung bei vorgezogenen Kohleausstieg

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

E.5.2 Finanzwirtschaftliche Aspekte

Da die finanzwirtschaftlichen Ziele in der vorhergehenden Befragung sehr ähnliche Einschätzungen von den Befragten erhielten, wurde nun eine Priorisierung vorgenommen. Der Wechsel in der Befragungsmethodik ermöglicht es, die Ziele direkt zu einander zu bewerten. Zunächst wird aus Abbildung 75 ersichtlich, dass eine Priorisierung mit der neu gewählten Methodik gelungen ist, da der Mittelwert zwischen den Zielen deutlich verschieden ist und eine hohe Varianz im Antwortverhalten der Befragten besteht.

[285] Das Szenario eines vorgezogenen Kohleausstiegs ist wahrscheinlicher geworden, da alle Lausitzer Braunkohlekraftwerke in die Revisionszeitpunkte 2026 und 2029 eingebettet sind.

Abbildung 75: Priorisierung der finanzwirtschaftlichen Ziele I

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die landesseitigen Ziele, die bereits in der vorhergehenden Befragung die höchste Zustimmung von den Befragten erfuhren (Abbildung 64), werden nun deutlich vor den Zielen, die eher in der eigenen Umsetzung auf kommunaler Ebene möglich sind, priorisiert (vgl. Abbildung 76): Dies trifft im Einzelnen auf die Forderungen nach zusätzlichen Finanzmitteln für die Kommunen (Frage B 1.3), nach einer Reduktion und Vereinfachung der Förderprogramme (Frage B 1.4) sowie nach mehr Spielraum für individuelle Vor-Ort-Lösungen (Frage B 1.2) zu. Eine Anpassung der Infrastruktur an den demografischen Wandel (Frage B 1.1) oder konsolidierte und (weitgehend) schuldenfreie kommunale Haushalte (Frage B 1.5) stehen dagegen nicht im Fokus.[286] Folglich ist erkennbar, dass die Befragten eher auf eine landesseitige Unterstützung im anstehenden Strukturwandel setzen, als diesen aus eigener Kraft zu stemmen.

Abbildung 76: Priorisierung der finanzwirtschaftlichen Ziele II

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

286 Auch andere Muster aus Delphi II werden bestätigt: So wird B 1.5 v. a. von der Gruppe „Zivilgesellschaft/ Wirtschaft“ sowie eher kleineren Kommunen überhaupt nicht bis wenig priorisiert, wohingegen die Gruppe „Politik/Verwaltung“ und hier insbesondere größere Kommunen dieses Ziel priorisieren. Ein ähnliches Muster weist B 1.4 auf: Die Gruppe „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“ sowie kleinere Kommunen räumen der Vereinfachung der Förderprogramme eine höhere Priorität ein. Gleiches gilt für B 1.1 – die Anpassung der kommunalen Infrastruktur an den demografischen Wandel.

Tabelle 17: Legende zu den Fragenummern zur finanzwirtschaftlichen Priorisierung der Ziele

Frage	Antwort
B1.1	Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur an den demographischen Wandel
B1.2	mehr individuelle Spielräume und "vor-Ort-Lösungen" bei der Nutzung von Fördermitteln
B1.3	mehr Geld für Kommunen in der Lausitz, insbes. für Erhalt u. Betrieb von Einrichtungen der Daseinsvorsorge
B1.4	weniger, vereinfachte und passgenauere Förderprogramme
B1.5	konsolidierte und (weitgehend) schuldenfreie kommunale Haushalte

Finanzwirtschaftliche Hindernisse

Wie aus Abbildung 77 und Abbildung 78 ersichtlich ist, wird ein fehlender kommunaler Handlungsspielraum (D 1.1) als Haupthindernis im anstehenden Strukturwandel angesehen. Fast 70 % der Befragten stimmten dem voll zu. Untermauert wird diese Zustimmung durch eine geringe Streuung. Hierbei ist mit Blick auf die tatsächliche Lage der Lausitzregion jedoch hervorzuheben, dass bestimmte finanzwirtschaftliche Kennzahlen, wie der Finanzierungssaldo, das Niveau der infrastrukturbezogenen Ausgaben und die Gesamtzuweisungen, im Vergleich zum ostdeutschen (wie auch zum bundesweiten) Niveau nur marginal niedriger bzw. sogar höher ausfallen. Überdies ist die Verschuldung je Einwohner der Wirtschaftsregion sehr gering (vgl. Abschnitt B.1). Eine ebenfalls hohe Zustimmung erfährt die Bürokratie in Verwaltungsprozessen und -abläufen (Hindernis D 1.5), die aus Sicht der Befragten unnötig zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen bindet. Größerer Verwaltungseinheiten (Kreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern) sehen dieses Hindernis jedoch weniger. Hier scheinen größere Verwaltungseinheiten eher in der Lage zu sein, mögliche bürokratische Hindernisse zu bewältigen. In Anlehnung an die Ziele sind auch im Rahmen der Hindernisse die Fördermittelkulisse, die Förderverfahren sowie die Fördermodalitäten (D 1.3) als Hindernis genannt. Aber auch endogene Hindernisse wie die unterdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung der Region (D 1.2) und der Personal- und Fachkräftemangel (D 1.4) erhalten von den Befragten Zustimmung. Insgesamt wird deutlich, dass die finanzwirtschaftlichen Hindernisse, abweichend von den regionalökonomischen (Abbildung 71), durchgehend eine hohe Zustimmung erfahren.[287] Dies macht es einerseits schwieriger, priorisierte Lösungen für die zu erwartenden Hindernisse zu entwickeln, andererseits zeigt es recht deutlich die schwierige Situation, in der sich die kommunale Finanzwirtschaft aus eigener Sicht im anstehenden Strukturwandel sieht.

[287] Die Antwortoptionen *stimme gar nicht zu* und *stimme eher nicht zu* wurden von den Befragten sehr selten ausgewählt.

Abbildung 77: Eigenwahrnehmung finanzwirtschaftlicher Hindernisse I

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 78: Eigenwahrnehmung finanzwirtschaftlicher Hindernisse II

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 18: Legende zu den Fragenummern der finanzwirtschaftlichen Hindernisse

Frage	Antwort
D1.1	Fehlender kommunaler Handlungsspielraum, insbesondere durch mangelnde Ausstattung der Finanzen und fehlendem Einfluss auf übergeordnete Entscheidungen.
D1.2	Niedrige Löhne und unterdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung führt zu unzureichenden Einnahmequellen der Kommunen.
D1.3	Fördermittelkulisse, -verfahren und -modalitäten verhindern Beantragung und Einsatz von Fördermitteln.
D1.4	Personal- und Fachkräftemangel in Wirtschaft und Verwaltung verhindern positive Entwicklungen und schränken Handlungsfähigkeit ebenfalls ein.
D1.5	Bürokratie in Verwaltungsprozessen und -abläufen binden unnötig Ressourcen (zeitlich, personell und finanziell), welche für die Wahrnehmung aktueller kommunaler Aufgaben und die Lösung aktueller und zukünftiger Herausforderungen fehlen.

Finanzwirtschaftliche Handlungsempfehlung bei zu erwartendem Zeitplan

Ziel dieser Runde war es, die fünf besten Handlungsempfehlungen zu priorisieren. Diese Priorisierung erfolgte anhand von zwölf Punkten, die die Befragten auf die fünf Handlungsempfehlungen verteilen konnte. Dabei konnten maximal fünf Punkte auf eine Handlungsempfehlung verteilt werden.

Wie aus Abbildung 79 und Abbildung 80 ersichtlich wird, werden die beiden landesseitigen Handlungsempfehlungen priorisiert. So sollen die Förderverfahren hinsichtlich des Verwaltungsaufwands reduziert (Option C 1.2), die Förderpolitik offener ausgerichtet und der Anteil pauschaler Mittel erhöht werden (Option C 1.1). Letzteres wird gerade von kleineren Kommunen als wichtig erachtet, wohingegen Option C 1.2 nach allen Merkmalsträgern eine ähnliche Einschätzung durch die Befragten erfährt. Eine koordinierte Wirtschaftsförderung der Kommunen (Option C 1.3) wird in der Tendenz von Befragten der Gruppe „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“ als am wichtigsten eingeschätzt. Die Anpassung der kommunalen Infrastruktur (Option C 1.4) wird von Befragten auf Ebene der Kreise sowie in kleineren Kommunen als wichtig eingeschätzt, wohingegen eine vertiefende interkommunale Kooperation zur Einwerbung von Fördermitteln (Option C 1.5) von größeren Kommunen als essenziell erachtet wird. Folglich lassen sich die Erkenntnisse aus der ersten Befragung bestätigen, wodurch die Konsistenz der Einschätzung der Befragten sichergestellt ist. Durch die Modifizierung der Methodik konnte herausgearbeitet werden, dass die Befragten gerade die landesseitigen Handlungsempfehlungen bezüglich der Förderpolitik (Option C 1.1) und dem Verwaltungsaufwand (Option C 1.2) priorisieren, um erfolgreich den anstehenden Strukturwandel zu bewältigen.

Abbildung 79: Priorisierung der finanzwirtschaftlichen Handlungsempfehlungen I

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 80: Priorisierung der finanzwirtschaftlichen Handlungsempfehlungen II

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Tabelle 19: Legende zu den Fragenummern zur finanzwirtschaftlichen Priorisierung der Handlungsempfehlungen

Frage	Antwort
C1.1	Die Förderpolitik sollte offener ausgerichtet und der Anteil pauschaler Mittel erhöht werden.
C1.2	Die Förderverfahren sollten hinsichtlich ihres Verwaltungsaufwands deutlich vereinfacht werden, auch, wenn dies ggf. das detaillierte Nachvollziehen der Einzelprojekte erschwert.
C1.3	Die Kommunen sollen sich stärker als bisher zum Zweck der Wirtschaftsförderung koordinieren und auf diesem Feld zusammenarbeiten.
C1.4	Die Kommunen sollten auch im Strukturwandel eine Anpassung an ihrer Infrastruktur an den demografischen Wandel vornehmen und daher statt auf Ausbau verstärkt auf Erhaltung sowie Anpassung der bestehenden Struktur setzen.
C1.5	Die Kommunen sollten die Interkommunale Kooperation mit Blick auf die Einwerbung von Fördermitteln verstärken (z.B. Absprache bei der Antragsstellung, gemeinsame Bedarfsplanung, gemeinsames Know-How bei der Durchführung und Abrechnung).

Finanzwirtschaftliche Handlungsempfehlung bei vorgezogenem Kohleausstieg

Die bereits als konsistent erachteten Einschätzungen werden auch durch die Priorisierung im Falle eines vorgezogenen Kohleausstiegs bestätigt. Die Befragten konnten von den fünf Handlungsempfehlungen bis zu zwei auswählen, die prioritär behandelt werden sollen. In Abbildung 81 ist die Einschätzung in einem Kreisdiagramm dargestellt. Die Optionen C 1.1 und C 1.2 behalten ihre Spitzenposition. Lediglich die interkommunale Kooperation erhält einen Schub und kann sich von Option C 1.3 absetzen. Dementsprechend verzeichnen Synergieeffekte, die sich z. B. durch gemeinsame Anträge bei Fördermittelverfahren ergeben können, eine steigende Bedeutung im Falle eines vorgezogenen Kohleausstiegs.

Abbildung 81: Finanzwirtschaftliche Priorisierung bei vorgezogenem Kohleausstieg

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Teil F. Zwischenfazit II

Delphi I verdeutlichte, dass in Bezugnahme auf die Zustandsbeschreibung aufgrund von budgetären Konsolidierungsdruck nur ein eingeschränkter kommunaler Handlungsspielraum gegeben ist. Insbesondere schwankende Gewerbesteuereinnahmen und eine fehlende stabile Grundausstattung mit fiskalischen Mitteln tragen hierzu bei. Dies wird durch eine heterogene Arbeitsmarktsituation verschärft, die sich in Teilen durch eine ungenügende Anbindung nach Berlin und Dresden und eine teils ungeregelte Unternehmensnachfolge erklären lässt. Zielsetzungen wurden hinsichtlich der ausgeglichenen und konsolidierten Haushalte und einer Erhöhung der Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich formuliert. Zudem ist auf ein überarbeitetes Fördermittelregime verwiesen worden, welches die Bedürfnisse der Kommunen hinsichtlich der Fördermitteltatbestände und des Fördervolumens zielgerichtet in den Blick nimmt. Dabei ist ebenfalls die Unterstützung der bestehenden Unternehmen in der Wirtschaftsregion Lausitz, wie auch die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur von gesonderter Relevanz. Standortfaktoren sind indes zu fördern, um die Region als Arbeits- und Wohnstandort attraktiv zu gestalten. Korrespondierende Hindernisse werden in der Fördermittelpolitik gesehen, da Gesetzgebungsverfahren und der Mitteldurchfluss als langwierig gelten. Dies wird dadurch bestärkt, dass die Region kaum Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen der übergeordneten staatlichen Ebenen (Bund und Länder) besitzt. Niedrige Löhne und ein geringes Maß an Gewerbeansiedlung schwächen die Einnahmesituation der Kommunen und somit deren Verhandlungsposition im föderalen Mehrebenensystem. Die Region selbst sieht sich in der interregionalen Konkurrenzsituation defizitär aufgestellt. Dies wird letztlich auf die mangelhafte Ausgestaltung der Standortfaktoren und insbesondere auf das Image der Region zurückgeführt. Dies mindert die Attraktivität der Region und erschwert es, Bevölkerung aus den anrainenden Ballungsräumen anzuziehen.

Mit Blick auf **Delphi II** zeigte sich im **regionalökonomischen Teil**, dass die derzeitige **Situation** in der Lausitz als eher schlecht eingeordnet wird. Dabei werden die regionale Unternehmensvernetzung als *neutral* und die regionalen Bodenpreise als *eher gut* beschrieben. Die verbleibenden Antwortkategorien, nämlich der Stand des Infrastrukturausbaus, die Möglichkeiten der Gewerbeansiedlung, die Verfügbarkeit von Fachkräften, die Verkehrsanbindung innerhalb der Region sowie die Verkehrsanbindung der Lausitz an andere Regionen, wurden mit *eher schlecht* bis *schlecht* bewertet. Im Zuge der **Zielsetzungen** werden alle Antwortoptionen und somit die Verbesserung des regionalen Images, die Stärkung der regionalen Eigenständigkeit, die koordinierte Anpassung der Infrastruktur, die Entwicklung neuer wirtschaftlicher Kerne und die Stärkung vorhandener wirtschaftlicher Kerne mit *eher gut* bis *sehr gut* bewertet. Eine Ausnahme bildet die regionale Eigenständigkeit, welche mit einem neutralen Abschneiden am schlechtesten bewertet worden ist. Zudem hat diese Zielsetzung ebenfalls die höchste Standardabweichung zu verzeichnen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass deren Bedeutung mit steigender Einwohnerzahl der Kommune abnimmt. Mit Referenz zu den **Handlungsmöglichkeiten** zeigt sich, dass alle diskutierten Optionen als *eher effektiv* und *eher umsetzbar* beschrieben werden können, was teilweise diametrale Widersprüche verursacht. Beispielhaft ist hier der Zielkonflikt zwischen dem Erhalt wirtschaftlicher Kerne und einer Diversifikation der Wirtschaftsstruktur zu nennen. Durch bestehende Budgetbeschränkungen können nicht alle Ziele zugleich erreicht werden. Daher ist eine Priorisierung der Zielsetzungen und Handlungsempfehlungen notwendig, welche im Zuge von Delphi III vorgenommen worden ist.

Im **finanzwirtschaftlichen Teil** werden die Erbringung freiwilliger Aufgaben sowie der Umfang der Fördermittel im Zuge der **Lageeinschätzung** als *neutral* bewertet. Die verbleibenden Antwortoptionen, wie etwa die Erbringung der kommunalen Pflichtaufgaben, das Aufkommen der Gewerbesteuer sowie die Ausgaben für Investitionen in Infrastruktur werden als *eher schlecht*

beurteilt. Im Gegensatz hierzu werden die **Zielsetzungen** konstant *eher wichtig* bis *wichtig* eingeschätzt. Die geringste Priorität haben dabei weitestgehend schuldenfreie kommunale Haushalte, wobei eine hohe Streuung der Antworten festgestellt wurde. Diese Einschätzung deckt sich auch mit der tatsächlichen Finanzlage, da die Verschuldung sowohl im Vergleich zum Bundesdurchschnitt als auch dem Mittelwert der ostdeutschen Kommunen weit unterdurchschnittlich ausgestaltet ist. In den **Handlungsmöglichkeiten** spiegelt sich eine erste Positionierung wider. Landesseitige Themen, wie eine offen ausgerichtete Förderpolitik und die Reduktion des Verwaltungsaufwandes bei Förderverfahren, werden als *am besten umsetzbar* und als *besonders effizient* eingeschätzt. Die Handlungsmöglichkeiten der Koordinierung der kommunalen Wirtschaftsförderung und die Anpassung der Infrastruktur an den demografischen Wandel sind aus Sicht der Befragten ebenfalls *effektiv* und *umsetzbar*. Die interkommunale Zusammenarbeit bei der Einwerbung von Fördermitteln wird von kleinen Kommunen signifikant schlechter bewertet als von größeren Kommunen. Somit könnten Synergieeffekte nicht genutzt werden, die sich bspw. durch die gemeinsame Antragsstellung auch für größere Kommunen ergeben könnten. Andere Handlungsmöglichkeiten werden als *eher wenig effektiv* oder *eher weniger umsetzbar* bewertet. Dabei ist auffällig, dass eine umfangreichere Wahrnehmung freiwilligen Aufgaben durch die Gruppe „Politik/Verwaltung“ als ein weniger effektives, aber einfacher umsetzbares Instrument angesehen wird, während die Befragten der Gruppe „Zivilgesellschaft/Wirtschaft“ diese Handlungsmöglichkeit generell präferieren. Vor dem Hintergrund einer im Vergleich zum Durchschnitt der sächsischen und brandenburgischen Kommunen geringeren freiwilligen Aufgabenerbringung in der Wirtschaftsregion Lausitz (vgl. Abbildung 22, Abschnitt B.1.4) ist dieses Ergebnis als problematisch anzusehen. Dies wiegt umso schwerer, da freiwillige Aufgaben als ein Bestandteil der weichen Standortfaktoren angesehen werden können und deren aktive Wahrnehmung die Attraktivität der Region steigert. Die bessere Bewertung der Umsetzbarkeit zeugt zudem nicht unbedingt davon, dass die freiwillige Aufgabenerbringung potenziell nicht erbracht werden könnte. Vielmehr zeigt sich hier, dass die Kommunen im regionalen Kontext den dafür erforderlichen Bedarf an finanziellen Mitteln als unverhältnismäßig hoch im Vergleich zu den möglichen positiven Wirkungen solcher Standortfaktoren einschätzen.

Delphi III hatte eine Priorisierung der vorherigen Ergebnisse zum Ziel. Im Bereich der **Regionalwirtschaft** wurden dahingehend die **Zielsetzungen** kalibriert und erneut abgefragt. Dabei wurde deutlich, dass die Anpassung der Infrastruktur an den demografischen Wandel und die Fokussierung auf die bestehenden wirtschaftlichen Kerne als wesentliche Ziele herausstechen. Beide Zielsetzungen zeigen, dass eine Strategie des *Fahrens auf Sicht* präferiert wird. Es besteht keine Aufbruchsstimmung, sondern eine Fokussierung auf Bewährtes. Dem entgegen stehen im Zuge der **Hindernisse** komplexe Förderverfahren, die insbesondere von kleineren Kommunen hervorgehoben werden. Zugleich bewerteten diese die interkommunale Zusammenarbeit bei Fördermittelverfahren als eher negativ, womit deutlich wird, dass eigene Potenziale und Chancen nicht genutzt werden und stattdessen eine Erwartungshaltung gegenüber dem Land formuliert wird. Die höchste Zustimmung in Bezug auf die **Handlungsempfehlungen** erhalten die gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Lausitz und der Erhalt bestehender wirtschaftlicher Kerne. Hier zeigen sich erneut gegenläufige Einschätzungen der großen und kleinen Kommunen. Die Vertreter großer Kommunen sehen in der Stärkung wirtschaftlicher Kerne und damit auch der Wirtschaft Zentraler Orte eine Option zur besseren Finanzierung und damit Aufgabenerfüllung der öffentlichen Daseinsvorsorge, da auf diese Weise sowohl Quantität als auch Qualität dieser Aufgaben verbessert werden können. Dies stellt aus der Perspektive der Zentralen Orte mithin eine wichtige Option zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dar. Kleinere Gemeinden beurteilen dies wohl eher aus der Perspektive der Folgen dieser Politik für die wirtschaftliche Entwicklung und damit auch der Angebote der Grundversorgung vor Ort, ggf. zusätzlich bedingt durch eine schlechte Verkehrsanbindung an die Zentralen Orte (besonders der höheren Stufen). Folglich sehen diese eine

solche Konzentration eher kritisch, auch bezogen auf das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Somit tritt in beiden Zielsetzungen eine hohe Standardabweichung auf, was einen Dissens innerhalb der kommunalen Familie verdeutlicht. Würde der Kohleausstieg vorgezogen werden, blieben die Prioritäten der Handlungsempfehlungen etwa identisch: Die beiden genannten Empfehlungen dominieren auch in diesem Alternativszenario.

In Referenz zu den **finanzwirtschaftlichen Aspekten** werden landesseitige **Zielsetzungen** weiterhin präferiert. Dies umfasst einerseits mehr Geld für die Kommunen und individuelle Vor-Ort-Lösungen. Abweichend zu Delphi II erscheint den Befragten die Forderung nach zusätzlichen finanziellen Mitteln für die Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz zwar marginal wichtiger als eine Anpassung der Fördervorgaben. Dennoch lässt sich schlussfolgern, dass der gesamte Themenkomplex der Fördermittelprogrammatik einen außerordentlich großen Schwerpunkt für die Befragten darstellt. Die finanzwirtschaftlichen **Hindernisse** werden alle hoch bewertet, wobei ein gesonderter Fokus auf dem fehlenden kommunalen Handlungsspielraum liegt, der jedoch ins Verhältnis zur tatsächlichen finanziellen Lage gesetzt werden muss (vgl. Abschnitt B.1). Der kommunale Fachkräftemangel wird als weniger bedeutendes Hindernis eingeschätzt. Insgesamt besteht die Gefahr, dass die Vielzahl an Hindernissen die Zielerreichung einschränkt. Im Zuge der **Handlungsempfehlungen** bestätigen sich die Ergebnisse aus Delphi II, wonach ein eher landesseitigen Handlungsbedarf besteht. Wird ein vorgezogener Kohleausstieg in Betracht gezogen, intensiviert sich dieser Fokus zunehmend. Die Fördermittelpolitik, wie auch die Förderverfahren, werden demnach als Schlüsselelement zur effektiven Bewältigung des Strukturwandels angesehen.

Die regionalökonomische Gemengelage ist facettenreich und in Teilen widersprüchlich. Hierdurch wird eine in sich konsistente und zukunftweisende Handlungsstrategie erschwert. Vor dem Hintergrund des sich forcierenden Strukturwandels ist dies mindestens als bedenklich einzustufen. Eine Harmonisierung der bisher divergierenden Schwerpunktsetzung durch die Befragten vor Ort muss demnach auch durch einen lokalen kooperativen Partner erzeugt werden, um im Rahmen des Strukturwandels eigenständig agieren zu können. Die finanzwirtschaftliche Bewertung ist im Vergleich wesentlich konsistenter. Dies überrascht nicht, da trotz der heterogenen Raumstruktur innerhalb der Lausitz die finanzwirtschaftlichen Hindernisse und Handlungsempfehlungen landesseitig adressiert werden. Hierdurch wird eine Priorisierung und Formulierung gegenüber der Länderebene erleichtert.

Teil G. Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

Die zentralen Handlungsempfehlungen werden nachfolgend hinsichtlich Effektivität und Umsetzbarkeit eingeordnet, basierend auf den Ergebnissen der empirischen Datenanalyse sowie den Einschätzungen der Befragten aus dem Delphi-Prozess. Ziel war es, eine konsistente Strategie für die Bereiche Regionalökonomik sowie Finanzwirtschaft zu entwickeln, welche die Außenperspektive (Teil B und Teil C) mit der Innenperspektive (Delphi-Befragung, Teil E) kombinieren. In dieser Verbindung der Eigen- und Fremdwahrnehmung der Region liegt ein Mehrwert, da beide Sichtweisen für den anstehenden Strukturwandel bedeutsam sind. Fördermittel und Neuansiedlungen kommen potenziell von außen, die Innenentwicklung baut dagegen auf bestehende wirtschaftliche und infrastrukturelle Kerne auf und orientiert sich an regionsspezifischem Wissen, das sich für Externe nicht ohne Weiteres erschließt. Die Verbindung erhöht sowohl die potenziellen Erfolgsaussichten der entwickelten Handlungsempfehlungen als auch die Akzeptanz innerhalb der Region für erforderliche Anpassungen. Im Folgenden werden zunächst die regionalökonomischen Ergebnisse vorgestellt und im Anschluss auf die finanzwirtschaftlichen Handlungsempfehlungen eingegangen.

G.1 Regionalökonomik

Auf der Grundlage der regionalwirtschaftlichen Analyse sowie den Ergebnissen der Delphi-Befragungen konnten sieben Handlungsempfehlungen für die Region formuliert werden, die im Folgen genannt und kurz begründet werden. In Abbildung 82 sind alle sieben Handlungsempfehlungen der Regionalökonomik zusammenfassend nach dem Grad der Umsetzbarkeit und Effektivität abgetragen. Hierbei ist zu beachten, dass diese in eine gemeinsame regionalökonomische Strategie für die Region münden und somit nicht losgelöst voneinander zu betrachten sind. Handlungsempfehlung eins bis drei können aufgrund der hohen Umsetzbarkeit grundsätzlich von den Kommunen in der Region selbst erbracht werden. Hingegen sind die übrigen Handlungsempfehlungen nicht von einer Kommune allein umsetzbar. Hierzu bedarf es einer interkommunalen Zusammenarbeit sowie einer regionalen Koordination, wie sie bspw. von der Wirtschaftsregion erbracht werden kann.

Abbildung 82: Regionalökonomische Handlungsempfehlungen

Quelle: Eigene Darstellung.

Um im nationalen und europäischen Standortwettbewerb bestehen zu können, bedarf es im Hinblick auf den Transitionsprozess einer Stärkung der ***harten und weichen Standortfaktoren*** in der Lausitz. Von besonderer Relevanz ist hierbei die Verbesserung der inter- und intraregionalen Erreichbarkeit durch den motorisierten Individualverkehr sowie den öffentlichen Nah- und Fernverkehr. Überdies wird als weiterer harter Standortfaktor die Bedeutung des lokalen Arbeitsmarktes hervorgehoben, wobei hier neben der Qualifizierung und Ausbildung v. a. die Vernetzung der lokalen Akteure innerhalb der Wertschöpfungskette einen relevanten Standortfaktor bildet. Ein weiterer harter Standortfaktor umfasst die digitale Infrastruktur. Hier gilt es, den Breitbandausbau und die Versorgung mit mobilem Internet voranzubringen. Dies ist auch vor dem Hintergrund der zunehmend automatisierten und digitalen Produktionsprozesse von besonderer Relevanz. In Referenz zu den weichen Standortfaktoren sind das Image als Unternehmensstandort sowie die Lebensqualität ein wesentlicher Treiber der regionalen Entwicklung. Daher gilt es, den hohen Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung zu halten. Aufgrund der eingeschränkten Einnahmeautonomie der kommunalen Ebene gilt es, diese landesseitig sicherzustellen. Insbesondere vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung ist es wichtig, die Kommunen dazu zu befähigen, freiwillige Aufgaben wahrnehmen zu können. Die freiwillige Aufgabenerfüllung steht hierbei in direkter Verbindung zu den harten und weichen Standortfaktoren. Aus Sicht der Region besteht für diese Handlungsempfehlung eine hohe Umsetzbarkeit sowie eine hohe Effektivität.

Der ***demografische Wandel*** ist ein Teil des Strukturwandels in der Region Lausitz.[288] Daher gilt es im anstehenden Transitionsprozess, eine Demografiestrategie für die Lausitz zu verfolgen, die erstens die Reduktion der Abwanderung verfolgt und zweitens Ansätze entwickelt, Bevölkerung durch Zuwanderung aus den anrainenden prosperierenden Ballungsräumen zu gewinnen. Hierzu bedarf es einerseits einer koordinierten Ausbildungs- und Qualifizierungsstrategie für die Region und andererseits einer regionsübergreifenden Unternehmensvernetzung. Im Mittelpunkt stehen die Schaffung einer geregelten Unternehmensnachfolge für klein- und mittelständische Unternehmen sowie die Deckung des Fachkräftebedarfes mithilfe der Ausbildungs- und Qualifizierungsstrategie aus der Region heraus. Neben dem stetigen Wandel der Arbeitswelt gilt es, die spezifischen Charakteristika der Lausitz zu berücksichtigen. Dies umfasst die sich bietende Stärkung der touristischen Erschließung der Region, wie bspw. durch den Cottbusser Ostsee, oder die sich abzeichnende wirtschaftliche Diversifizierung der Region. Aus Sicht der Region besteht eine hohe Umsetzbarkeit, allerdings eine verringerte Effektivität im Vergleich zu den Standortfaktoren.

Im Weiteren wird auf die wirtschaftspolitische Ausrichtung eingegangen. Diese befindet sich in einem Dilemma zwischen den sich abzeichnenden Erwartungen des Bundes, welche sich in den Förderbedingungen des Strukturstärkungsgesetzes ablesen lassen, und den Erwartungen der lokalen Akteure. Um beiden Seiten gerecht zu werden gilt es, zwei sich gegenseitig nicht ausschließende Strategien zu verfolgen: die Diversifizierung durch neue Kerne und die Transition des bestehenden Braunkohlekerns. Um in der Region zielgerichtet agieren zu können, bedarf es einer ausgewogenen Koordination, denn nicht in allen Teilräumen der Lausitz sind beide wirtschaftspolitische Strategien erfolgsversprechend. Teilräume der Lausitz, die an die Ballungsräume Berlin und Dresden anrainen, können – bedingt durch diesen Lagevorteil – vermehrt ihre Wirtschaftsstruktur diversifizieren. Hingegen sollten die eher peripheren Teilräume im anstehenden Transitionsprozess versuchen, ihre bestehenden wirtschaftlichen Kerne entlang der Wertschöpfungsketten im transitorischen Prozess neu auszurichten und an den Strukturwandel anzupassen.

[288] Vgl. hierzu Berger et al. (2019), S. 19.

Mittels der ***Diversifizierung durch neue Kerne*** sollen Neuansiedlungen befördert werden. Insbesondere Unternehmen aus zukunftsträchtigen Branchen des Industrie- und Dienstleistungssektors können auf diese Weise eine Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur ermöglichen. Ausgehend von den Ergebnissen der Shift-Share-Analyse sind die Aussichten für Branchen des Dienstleistungssektors, mit Ausnahme des Tourismus, eher schwierig. Der Tourismus bietet durch die Nähe zu den Ballungsräumen Berlin und Dresden gute und nachhaltige Entwicklungsoptionen, insbesondere auch durch attraktive Landschaften und neue Freizeitangebote, bspw. durch die neuen Seenlandschaften. Daher gilt es, die touristische Erschließung und Vermarktung weiter voranzutreiben, aber auch die entsprechenden verkehrlichen und touristischen Infrastrukturen auszubauen. Für andere Neuansiedlungen im Dienstleistungssektors sind die Bedingungen deutlich schwieriger. Daher gilt es bei allen Überlegungen realistisch vorzugehen, da schnell die Gefahr von politischen Clustern besteht, die es womöglich nie schaffen, ein potenzielles oder funktionierendes Cluster zu bilden. Der Industriesektor verfügt über gute Bedingungen innerhalb der Region. Gerade in den Teilräumen, die nah an potenziellen Absatzmärkten wie Berlin und Dresden liegen, gilt es, Standortfaktoren wie Flächenverfügbarkeit und eine wirtschaftsnahe Infrastruktur aufrecht zu erhalten. Zudem ist es wichtig, Informations- und Kooperationsnetzwerke zu lokalen Unternehmen, Hochschulen und Universitäten für potenzielle Investoren anzubieten. Eine Unterstützung bei der Einwerbung von Fördermitteln sowie geringe lokale Abgaben (Hebesätze) sind ebenfalls förderlich. Zwar werden die Effektivität und Umsetzbarkeit dieser Handlungsempfehlung als eher gering eingeschätzt, dennoch bestehen hierin Potenziale, die es aus regionalökonomischer Sicht zu sichern gilt.

Im Rahmen der ***Transition des bestehenden Braunkohlekerns*** gilt es, die wirtschaftlichen Akteure des bestehenden Braunkohleclusters im gradualistischen Transitionsprozess neu auszurichten. Hierbei stehen besonders monostrukturierte (Bergbau und Energiewirtschaft) und periphere (Grenzlage) Teilräume vor großen Herausforderungen, für die der gradualistische Ansatz eine Chance bietet. Dabei bilden die Kernunternehmen des Braunkohleclusters die Schlüsselakteure: Sie stellen den Nukleus der zukünftigen Entwicklung dar. Primär muss dahingehend ein Fokus auf die Transition und Reorganisation der bisherigen Geschäftsmodelle gesetzt werden. Die öffentliche Hand kann hierzu entsprechende Rahmenbedingungen setzen. Jedoch wird die unternehmerische Transition nicht von der öffentlichen Hand induziert, sondern ist primär von den jeweiligen Branchen und deren Unternehmen zu erbringen. Die Rolle der öffentlichen Hand ist entsprechend nur begleitender Natur. So gilt es, Fördermittel und Wagniskapital bereitzustellen. Durch die Bereitstellung von Wagniskapital kann über den strukturpolitischen Ansatz die Transition von Unternehmensstrukturen aktiv begleitet werden. Auch können durch Auflagen und gesonderte Tatbestände Strukturen geschaffen werden, die sich in den bestehenden Strukturwandel und die sich ergebende regionalökonomische Gesamtstrategie für die Lausitz einbinden lassen. Grundsätzlich sind die Rahmenbedingungen dafür gut, da es sich um ein bestehendes Cluster handelt und Unternehmen somit bereits vor Ort sind. Demnach kann der Strukturwandel unter Rückgriff auf bereits bestehende Unternehmen, welche ein Cluster geformt haben, gemeistert werden. Hierzu ist es wie bereits weiter oben beschrieben erforderlich, die entsprechenden Rahmenbedingungen für den Transitionsprozess zu setzten. Gegenüber der Handlungsempfehlung zur Diversifizierung wird diese Handlungsempfehlung aus Sicht der Region als deutlich effektiver und umsetzbarer eingeschätzt. Dennoch stehen die betroffenen Teilräume der Lausitz vor einer enormen Herausforderung.

Um das Gelingen der vorhergenannten Handlungsempfehlungen zu sichern, ist eine ***Harmonisierung der verschiedene regionalen Handlungsoptionen und -strategien*** notwendig, um im föderalen Mehrebenensystem geeint auftreten zu können. Nur so ist es möglich, eine starke Verhandlungsposition gegenüber anderen Regionen sowie dem Bund und den Ländern

einzunehmen. Die heterogene regionalwirtschaftliche Ausgangssituation und die sich daraus ableitenden Entwicklungen, Herausforderungen und Zielvorstellungen innerhalb der Teilräume der Lausitz stehen sich im Rahmen der Zielerreichung zum Teil diametral gegenüber und bergen die Gefahr der intraregionalen Uneinigkeit. Beispielhaft hierfür ist die im Delphi-Prozess aufgetretene Verteilungsdiskussion zwischen Zentralen Orten und kleinen Kommunen zu nennen.[289] Ferner ist auch ein Konflikt zwischen dem Erhalt bestehender regionalwirtschaftlicher Kerne und der Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur aufzuzählen. Die Wirtschaftsregion Lausitz kann hierbei als Mediator angesehen werden, welcher einerseits in dem Harmonisierungsprozess unterstützend wirken kann und andererseits über die Region hinweg wirkt. Hierbei kann die Wirtschaftsregion Lausitz zudem die Umsetzbarkeit einzelner Vorhaben steigern, da Synergieeffekte genutzt werden können. Informationen, die sich aus Lernprozessen einzelner Gemeinden und Landkreisen ergeben, können hierdurch der Lausitz als Ganzes zugänglich gemacht werden. Ursache für viele Konflikte ist neben divergierenden Wertvorstellungen die allgemeine Budgetrestriktion der öffentlichen Kassen. Zur Lösung sind sowohl Ausgleich und Kompromisse sowie die Beachtung realistischer und zukunftsgewandter Ausgaben, die nicht den Status quo zementieren, sondern sich an wandelnde Bedingungen anpassen. Insgesamt wird dieser Handlungsempfehlung eine mittlere Umsetzbarkeit sowie Effektivität zugeordnet. Hierbei ist zu vermerken, dass der Erfolg dieser Handlungsempfehlung mittelbar auf die Umsetzbarkeit vieler Handlungsempfehlungen der Regionalökonomik sowie der Kommunalfinanzen wirkt.

Eine weitere Handlungsempfehlung dient ebenfalls zur Sicherung der kommunalen Leistungsfähigkeit. Im anstehenden regionalen Strukturwandel müssen die ***eigenen regionalen Handlungspotenziale*** genutzt und ausgeschöpft werden. Dies gilt nicht nur im Rahmen der Erbringung eigener Aufgaben, sondern auch im Kontext der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Befragten aus Politik und Verwaltung sehen einen hohen landesseitigen Handlungsbedarf. Darüber hinaus werden eigene Potenziale eher weniger in Betracht gezogen. So werden bspw. der enorme Aufwand und die hohe Komplexität im Rahmen von Fördermittelanträgen als ein starkes Hindernis genannt. Zugleich besteht ein geringes Interesse, die Fördermittel im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit einzuwerben. Dies zeigt beispielhaft, dass eigene Potenziale nicht vollends genutzt werden, obwohl dies die bestehenden Hindernisse teilweise entschärfen würde. Demnach sind nicht nur die Länder, sondern auch die Kommunen gefordert, neue Wege in der Zusammenarbeit zu bestreiten. Der Erfolg solcher Maßnahmen stellt sich mithin erst langfristig ein, was einer entsprechenden Stetigkeit in der kommunalen Wirtschaftsförderung bedarf. Diese Handlungsempfehlung weist eine hohe Umsetzbarkeit auf, jedoch nur eine geringe Effektivität. Dennoch bildet sie aus den genannten Gründen einen Ansatzpunkt.

Eine weitere Handlungsempfehlung stellt auf die ***Rolle der Länder*** im anstehenden Strukturwandel ab. Im Weiteren wird zunächst auf die Fördermittelpolitik und darauf aufbauend auf weitere Aspekte, wie Bürokratieabbau und Formen der vertieften länderübergreifenden Politik, eingegangen. Die Fördermittelpolitik sollte neu aufgestellt werden. Hierzu bedarf es eines koordinierten Vorgehens zwischen Ländern und Gemeinden, um ein konsistentes Fördermittelregime zu etablieren, welches den Interessen beider Ebenen in verbesserter Form entspricht. Darüber hinaus gilt es, die Aufgabenerfüllung, wie in Brandenburg über das Standarderprobungsgesetz bereits erfolgreich erprobt, zu flexibilisieren. Grundsätzlich werden die Fördermittelvolumina durch die kommunale Ebene als zu gering dimensioniert beschrieben. Hierbei gilt es einerseits, das Volumen *per se* an die vorhandenen Bedarfe anzupassen. Andererseits

[289] Bei diesen Diskussionen sind raumordnungspolitische Entscheidungen zu berücksichtigen, welche auch Festlegungen über Art und Umfang der Ausstattung zentraler Orte treffen Dies ist immer auch vor dem Hintergrund ihrer Versorgungsfunktion und den für eine möglichst flächenhafte Versorgung zur Verfügung stehenden Mittelausstattung zu sehen. Daher ist die geführte Debatte diesbezüglich zu relativieren.

kann durch die Zusammenfassung von Fördermittelrichtlinien und der Ausweitung der Fördertatbestände Verwaltungsaufwand reduziert werden, sodass diese eher den Interessen der Kommunen entsprechen und verstetigt werden.

Durch die Delphi-Befragung hat sich gezeigt, dass die Ausrichtung der Fördermittelprogramme teilweise nicht den Erfordernissen der Kommunen entspricht. Insofern bedarf es eines intensiven Dialogs zwischen Landes- und Kommunalebene. Während die Fördermittel nach dem bottom up-Verfahren beantragt werden müssen, werden die Richtlinien nach dem top down-Prinzip konzipiert. Hierdurch wird ein Dissens deutlich, welcher sich darin widerspiegelt, dass Investitions- und Instandhaltungsvorhaben nicht zwangsläufig nach dessen eigentlicher Priorisierung erfolgen können, sondern nach der Fördermittelverfügbarkeit hin ausgerichtet werden („goldene Zügel“). Um diesen Dissens einzuschränken, können die Städte- und Gemeindetage, wie auch die Landkreistage und die Wirtschaftsregion Lausitz gemeinsam als Mediatoren fungieren, um die Interessenslagen zwischen dem Land und der kommunalen Familie anzugleichen.

Einen weiteren Aspekt bildet der Bürokratieabbau. Hierdurch kann nicht nur das Fördermittelregime, sondern alle einer optimalen Aufgabenerfüllung im Wege stehenden, in ihrer Form nicht zielführenden und bürokratischen Auflagen bzw. Reglementierungen optimiert werden. Beispielhaft ist der sächsische Mitmach-Fonds zu nennen, der eine Flexibilisierung der Fördermittelvergabe ermöglicht und auf die individuellen Bedürfnisse in der Region eingeht. Auch das Standarderprobungsgesetz in Brandenburg hat gezeigt, wie ein Bürokratieabbau verwirklicht werden kann. Hierzu gilt es, die bestehenden Programme zu verstetigen und im ständigen Dialog zwischen Kommunen, Ländern und Mediatoren zu verbessern.

Auch eine länderübergreifende Regionalplanung, wie sie bspw. bereits im Rhein-Main-Gebiet, der Metropolregion Mitteldeutschland oder der Planungsregion Berlin-Brandenburg erfolgt, kann für eine positive zukünftige Entwicklung der Region ein geeignetes Instrument darstellen, weil eine nachhaltige Entwicklung immer eine mit den Nachbarregionen abgestimmte Entwicklung erfordert. Durch diese können besonders im Rahmen einer strategischen Regionalplanung Ländergrenzen übergreifende integrierte und ausgewogene Problemlösungen angeboten werden, da bestimmte Verflechtungen oder räumliche Entwicklungen unabhängig von administrativen Grenzen bestehen.

Aus Sicht der Region weisen alle Bestandteile der Handlungsempfehlung zusammen genommen eine hohe Effektivität auf, die vergleichbar mit der der Standortfaktoren ist. Zugleich wird dieser Handlungsempfehlung seitens der Region nur eine geringe Umsetzbarkeit konstatiert, da alle Bestandteile dieser Handlungsempfehlung in der Verantwortung und Entscheidungskompetenz der Landesregierungen und -gesetzgeber Brandenburgs und Sachsens liegen und somit die Akteure der Region wenig Einfluss auf die Umsetzung der Handlungsempfehlung haben.

Im Rahmen der letzten Delphi-Befragung (Delphi III) durften die Befragten eine Priorisierung der Handlungsempfehlungen vornehmen, falls es zu einem vorgezogenen Braunkohleausstieg kommen sollte. Hierdurch war es möglich, erneut auf die Konsistenz des Antwortverhaltens zu prüfen. Auch bei einem vorgezogenen Braunkohleausstieg ist auf den Erhalt der gleichwertigen Lebensverhältnisse abzustellen. Darüber hinaus gilt es, eine Balance zwischen dem Erhalt der wirtschaftlichen Kerne und der Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur zu finden. Zudem sind die landesseitigen Handlungsempfehlungen weiterhin am höchsten priorisiert worden. Hierbei gilt es, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen dergestalt zu setzen, dass die bestehenden Unternehmen in der Region ihre Geschäftstätigkeit erweitern und diversifizieren können, um den Wegfall der Braunkohlegewinnung zu kompensieren. Hierzu bedarf es indes einer geeigneten Wirtschaftsförderung, um deutlich zu machen, dass der Strukturwandel nicht nur durch neue Unternehmensansiedlungen, sondern vor Ort

bzw. aus den bestehenden Strukturen heraus, bewältigt werden kann. Bestehende wirtschaftliche Entitäten sollen die Möglichkeit erhalten, sich abzeichnende ökonomische Verwerfungen partiell abfangen zu können.

G.2 Finanzwirtschaft

Basierend auf den finanzwirtschaftlichen Analysen ergeben sich insgesamt acht Handlungsempfehlungen für die Wirtschaftsregion Lausitz (vgl. Abbildung 83).

Abbildung 83: Finanzwirtschaftliche Handlungsempfehlungen

Quelle: Eigene Darstellung.

Um den Strukturwandel in der Wirtschaftsregion zielgerichtet unterstützen zu können, bietet sich zunächst insbesondere der kommunale Finanzausgleich und dabei eine ***Stärkung der Schlüsselzuweisungen*** an. Hintergrund ist hierbei die – empirisch belegte – allgemeine Steuerschwäche der Kommunen der Lausitz, die idealerweise durch Schlüsselzuweisungen – und damit auf die Steuerkraft der Kommunen bezogen – (zumindest anteilig) ausgeglichen werden kann. Problematisch ist dabei die Gefahr von Sickerverlusten, die dadurch entstehen, dass sich die Steuerkraft in den Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz nicht statistisch signifikant von den übrigen Gemeinden und Städten in Sachsen und Brandenburg unterscheidet. Deshalb profitieren nicht nur die Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz, sondern auch andere steuerschwache sächsische und brandenburgische Regionen von höheren Schlüsselzuweisungen. Dies ist hinsichtlich des strukturellen Wandels nur bedingt ein Nachteil, da die Akzeptanz für solche Maßnahmen steigt, sofern die Kommunen in der Wirtschaftsregion nicht als einzige davon profitieren. Die Stärkung des pauschalen Steuerkraftausgleichs über das Schlüsselzuweisungssystem sollte daher einen wichtigen, wenngleich nicht den einzigen, Baustein bei der Bewältigung des Strukturwandels bilden.

Die finanziellen Mittel werden den Gemeinden und Gemeindeverbänden ohne Zweckbindung zur Verfügung gestellt und können von diesen entsprechend ohne Ländervorgaben frei verwendet werden. Der für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen zu bestimmende Finanzbedarf, welcher der kommunalen Finanzkraft gegenübergestellt wird, kann darüber hinaus mit der **Strukturschwäche** der Kommunen in der Wirtschaftsregion Lausitz verbunden werden: So wurden im Zuge empirischer Analysen signifikante Mehrbedarfe der vom Strukturwandel kernbetroffenen Städte festgestellt. Die Implementierung von Nebenansätzen für Strukturschwäche in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen Sachsens und Brandenburgs zur gezielten Stärkung kernbetroffener Gemeinden ist damit aus statistischer Sicht belegt. Eine

andere Möglichkeit betrifft die Umsetzung bzw. Modifizierung der Anerkennung demografiebedingter Sonderlasten bei der Finanzbedarfsbestimmung in den Finanzausgleichssystemen, die den Kommunen infolge des stetigen Bevölkerungsrückgangs entstehen. Die Delphi-Befragungen zeichneten kein klares Bild der Befragten zur Rollenteilung der Zentren und des Umlandes in der Wirtschaftsregion. Mittels der bereits in Sachsen und Brandenburg vorliegenden Hauptansatzstaffeln, nach denen größeren Städten überdurchschnittlich hohe Finanzbedarfe zugerechnet werden, erfolgt bereits eine Einwohnerveredelung, wodurch – allerdings lediglich indirekt und ausdrücklich nicht zielgerichtet – die Zentrale-Orte-Funktionen veredelt werden. Der Interessenausgleich kann demzufolge mittels des Schlüsselzuweisungssystems gesteuert werden: Die Zentren werden entsprechend gestärkt, wodurch der Umlandversorgung (Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte) ebenfalls eine essenzielle Rolle zukommt. Es kann konstatiert werden, dass das Instrument der Schlüsselzuweisungen als sehr effektiv, jedoch mit einer geringen Chance auf Umsetzbarkeit zu bewerten ist (vgl. Abbildung 83).

Zwei weitere Handlungsempfehlungen beziehen sich auf ***Fördermittel*** sowie den ***Ausbau der Infrastruktur*** und knüpfen damit an die regionalökonomischen Empfehlungen an. Grundsätzlich verdeutlichten die finanzwirtschaftlichen Untersuchungen, dass die Infrastrukturausstattung (bzw. das Niveau der infrastrukturbezogenen Ausgaben sowie der investiven Zuweisungen) im Vergleich zur Gesamtheit der ostdeutschen Kommunen überdurchschnittlich ausgestaltet ist. Ebenso ist die Erreichbarkeit von Oberzentren und Bahnhöfen des Fernverkehrs ungefähr mit dem bundesweiten Niveau vergleichbar. Eine Förderung ist hier dennoch zielführend, da mit sinkenden Steuereinnahmen zu rechnen ist und damit die Finanzierung der Infrastrukturausgaben schwieriger fallen wird. Wichtig ist dabei, dass der Infrastrukturausbau nicht durch eine sog. Flaschenhalsproblematik in den Kommunen behindert werden darf, sondern Investitionen in Bereichen mit einer hohen allokativen Effizienz vor Ort getätigt werden sollten. Einerseits sind hierbei eine interkommunale Kooperationen gefragt. So sollte seitens der übergeordneten Ebenen mehr Vertrauen in die kommunale Eigenständigkeit gelegt werden; die Koordination interkommunaler Kooperationen könnte z. B. über die Wirtschaftsregion Lausitz als übergreifendem Akteur selbst vorgenommen werden. Andererseits spielt die Vorgehensweise des Landes bei den Zielsetzungen ihrer Fördermittelprogramme eine wichtige Rolle. So sollten konkurrierende Zielsetzungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen harmonisiert werden. Eine Realisierung von Infrastrukturprojekten sollte nicht nach Förderhöhe vorgenommen werden, sondern nach der Notwendigkeit infrastruktureller Maßnahmen. Dies gilt allgemein für alle kommunalen Aufgabenbereiche: Auch wenn Verfahren verschlankt werden, die nicht direkt der Regionalentwicklung und dem Strukturwandel dienen, werden dadurch Kapazitäten für die verbleibenden Verfahren frei. Dabei gilt dies nicht nur für die Kommunal-, sondern auch die Landesebene. Eine Differenzierung der zu vergebenden Fördermittel nach dem Einnahmenstatus sollte dabei vermieden werden, da sie zu unbeabsichtigten Folgen führen kann: Kommunen, die am aktuellen Rand (noch) über eine hohe Ausstattung mit finanziellen Mitteln verfügen, könnten sich unter Umständen weniger auf die Entwicklung und Anpassung ihrer Infrastruktur (bspw. infolge des demografischen Wandels) vorbereiten. Im Übrigen kommen Förderquoten i. H. v. 100 % nur dann infrage, sofern konkrete Bedingungen für den Mittelbezug definiert wurden und dabei gestaffelte Prioritäten vergeben werden. In Bezug auf die Rolle des Landes ist von einer hohen Effektivität, jedoch zugleich einer eher geringen Umsetzbarkeit auszugehen. Interkommunalen Kooperationen ist eine höhere Umsetzbarkeit zu bescheinigen, wobei jedoch die Effektivität niedriger anzusetzen ist (Abbildung 83).

Weiterhin gilt die fortwährende ***Erbringung von freiwilligen Aufgaben*** als Grundstein für den weichen Standortfaktor der Erhaltung bzw. Steigerung der Standortattraktivität der Gemeinden und Städte in der Wirtschaftsregion Lausitz. Neben der Attraktivitätssteigerung fallen die Wirtschaftsförderung als harter Standortfaktor für die Diversifizierung und die Unterstützung des

Tourismus in der Region für die Entwicklung ebenfalls unter diesen Punkt. Bezogen auf die Wirtschaftsförderung kann die freiwillige Aufgabenerfüllung in der Region bspw. in den Fokus einer erfolgreichen Strategieentwicklung rücken. Touristische Aufgaben sollten insbesondere in Tourismuszentren weiterhin wahrgenommen werden, selbst wenn die entsprechende Stadt eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung aufweisen sollte. Generell wurde bereits bei der Analyse der kommunalen Finanzlage deutlich, dass freiwillige Aufgaben zwar leicht unterdurchschnittlich im Vergleich zum Durchschnitt der sächsischen und brandenburgischen Kommunen wahrgenommen werden, jedoch mit dem errechneten Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung eine solides Fundament für diese Handlungsempfehlung besteht. Das vorrangige Ziel sollte demnach darin bestehen, dieses Niveau der Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mindestens zu halten, wenn nicht gar substanziell auszubauen. Dies gilt ausdrücklich auch für Gemeinden, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden. Eine Entschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände ist – auch mit Blick auf die Meinung der Befragten in den Delphi-Runden – nicht primär voranzutreiben, zumal die Gesamtverschuldung je Einwohner in den Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz ohnehin stark unterdurchschnittlich ausfällt.

Eine weitere Option besteht in diesem Kontext in der ***effizienten Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben***, die es ermöglicht, zusätzliche Finanzmittel zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgabenfelder zu verwenden. Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung ergeben sich hierbei explizit mit Hilfe interkommunaler Kooperationen. Zudem können die Einnahmen aus den „***kleinen kommunalen Steuern“*** (örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, wie bspw. Zweitwohnungs- oder Hundesteuer) gezielt gesteigert und das entstandene Mehraufkommen zur Finanzierung dieser Aufgabenbereiche eingesetzt werden kann. Das Potenzial zum Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen beträgt dabei ca. 1,50 Euro je Einwohner, wodurch umgerechnet etwa 1,5 Mio. Euro an finanziellen Mitteln zusätzlich zur Verfügung stünden. Der Hebel ist hierbei zwar begrenzt, aber es bleibt in der Gesamtschau ein Baustein, der die Gesamtstrategie der freiwilligen Aufgabenerfüllung zielgerecht unterstützen kann. Ein letzter Punkt betrifft hierbei die ***Schaffung von Ansiedlungsoptionen*** sowohl für Gewerbebetriebe als auch für Einwohner. Das Vorhalten von Gewerbegebieten, bspw. mittels der Errichtung von Straßeninfrastruktur und dem Breitbandausbau, zur gezielten Ansiedlung von neuen Firmen und Unternehmen ist dabei als harter Standortfaktor essenziell, wenngleich dies nicht als Freibrief für eine unabgestimmte Gewerbeflächenausweisung in allen Gemeinden der Region Lausitz verstanden werden soll, sondern als eine gemeinsame Entwicklung bedarfsgerechter, strategischer Standorte (interkommunale Gewerbegebiete). Nicht weniger bedeutend sind jedoch die Förderung von Tourismus, Sport und Kultur sowie die Schaffung kompakter Siedlungsstrukturen, welche auch durch Innenverdichtung sowie Nutzungsumwidmung brach liegender Flächen verschiedene, den sozio-demografischen Wandel gerecht werdende Wohnnutzungen in den Innenstädten ermöglichen, um damit die auch durch den Strukturwandel bedingten Folgen der sog. „Negativspirale der Einwohnerentwicklung“ für kommunale Siedlungsstrukturen zu stabilisieren bzw. zumindest abzumildern Hier bedarf es ebenfalls zielgerichteter interkommunaler Kooperationen, wobei sich nicht nur benachbarte, sondern auch weiter voneinander entfernte Gemeinden zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zusammenschließen sollten. Hinsichtlich der Effektivität und der Umsetzbarkeit dieser Handlungsempfehlungen ergeben sich unterschiedliche Einschätzungen: Die Erhöhung kleiner Steuern gilt zwar als sehr gut umsetzbar, jedoch nur als wenig effektiv. Bezüglich der Schaffung von Ansiedlungsoptionen und der Steigerung der Effizienz bei der Wahrnehmung kommunaler Pflichtaufgaben wird von einer (sehr) geringeren Umsetzbarkeit und bedingt hoher Effektivität ausgegangen. Die gezielte Stärkung der freiwilligen Aufgabenerfüllung gilt sowohl als sehr gut umsetzbar als auch sehr effektiv und damit als am besten bewertete Handlungsempfehlung (Abbildung 83).

Die letzte Handlungsempfehlung thematisiert die ***Hebesätze der Gewerbesteuer*** und ist dabei speziell an die sächsischen Kommunen der Wirtschaftsregion Lausitz gerichtet, da diese einen gewissen Malus im Strukturwandelprozess aufweisen. So fallen die Gewerbesteuerhebesätze der brandenburgischen Gemeinden deutlich niedriger aus als die der sächsischen Gemeinden, was zu einer niedrigerer Standortattraktivität letzterer führt. An der Grenze von Sachsen zu Brandenburg sinken die Gewerbesteuerhebesätze um teilweise bis zu 100 Prozentpunkte, was eine um bis zu 25 % niedrigere steuerliche Belastung der Unternehmen mit sich bringt. Diesen Malus könnten die sächsischen Gemeinden und Städte ausgleichen, indem sie ihre Hebesätze absenken. Ein individueller Verzicht auf die Gewerbesteuer durch derartige Hebesatzsenkungen wird durch das Schlüsselzuweisungssystem nicht automatisch aufgefangen. Dies hat den Grund, dass die Finanzkraft auf Basis eines Nivellierungshebesatzes berechnet wird, der mit dem Grundbetrag der Gewerbesteuer jeder Gemeinde multipliziert wird. In der Folge würde die Finanzkraft einer Gemeinde nur dann absinken, wenn sich der Gewerbeertrag der Unternehmen und damit entsprechend der Grundbetrag an Gewerbesteuer absinken würde. Die Einnahmenverluste für die sächsischen Lausitz-Gemeinden würden – je nach Referenzniveau des Hebesatzes – zwischen 18 Mio. Euro und 37 Mio. Euro (gesamte sächsische Lausitz) bzw. zwischen 1,6 Mio. Euro und 2,9 Mio. Euro (kernbetroffene Gemeinden) liegen. Dementsprechend müssten entweder Sonderlastenausgleiche zum Einsatz kommen, die den entsprechenden (sächsischen) Kommunen gewährt werden. Diese haben den Nachteil, dass sie i. d. R. unabhängig von der gemeindlichen Finanzkraft bereitgestellt werden. Ein in dieser Hinsicht zielführenderes Instrument ist ein Bedarfsansatz für Strukturschwäche, der bereits im Zusammenhang mit der Stärkung der Schlüsselzuweisungen thematisiert wurde. Dieser hätte den Vorteil, dass ein Mehraufkommen an Schlüsselmasse in den Gemeinden steuerkraftbezogen gewährt würde. Im Freistaat Sachsen wird die Hebesatzpolitik der Gemeinden und Städte im Übrigen im Gleichmäßigkeitsgrundsatz angerechnet, jedoch kommt es hierbei zu Sickerverlusten und daher nur bedingten Gewinnen für die Kommunen in der Lausitz.

Als alleinstehende Strategie ist eine Absenkung der Gewerbesteuerhebesätze allerdings nicht tragfähig. Üblicherweise setzen sich in der langen Frist die übrigen Standortfaktoren durch (u. a. Verfügbarkeit qualifizierten Personals, Verfügbarkeit von Flächen, Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zur Schaffung von Verkehrsanbindungen). Die förderliche Funktion niedrigerer Hebesätze entfaltet sich v. a. in der mittleren Frist und damit genau in der Perspektive, die auch der Strukturwandel einnimmt. Deshalb ist eine moderate Absenkung der Gewerbesteuerhebesätze in der kurzen und mittleren Frist als äußerst sinnvoll anzusehen, speziell im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Branchen. So werden unternehmerische Entscheidungen beeinflusst, sodass Gewerbeansiedlungen oder -erweiterungen eher in der Wirtschaftsregion Lausitz getätigt werden als in anderen Standorten. Zu beachten ist dabei, dass die Wirtschaftsregion in dauerhafter Konkurrenz zu anderen Regionen (z. B. um Fördermittel) steht, die zum Teil weniger stark vom Strukturwandel betroffen sind.

Mit abschließendem Blick auf Abbildung 83 wird zusammenfassend deutlich, dass die Handlungsempfehlungen 1 bis 3 als sehr gut umsetzbar erscheinen, jedoch die Effektivität der Maßnahmen unterschiedlich stark variiert. Diese drei Handlungsempfehlungen stehen teils unmittelbar mit der Erfüllung freiwilliger Aufgaben im Zusammenhang, welches das dominierende Thema hinsichtlich der Verbesserung der Standortattraktivität der Wirtschaftsregion Lausitz darstellt. Weiterhin ist die Wichtigkeit von Fördermitteln und der Verbesserung der Zielgenauigkeit von Fördermittelprogrammen hervorzuheben, die als bedingt gut umsetzbar angesehen werden. Insbesondere die Rolle des Landes könnte in dieser Hinsicht zu sehr effektiven Maßnahmen führen, problematisch ist hierbei jedoch die geringe Umsetzbarkeit durch die Kommunen selbst. Als weniger gut umsetzbar erscheinen überdies die Steigerung der Effizienz von

Pflichtaufgaben, die Schaffung von Ansiedlungsoptionen und die Stärkung der Schlüsselzuweisungen, bei der ebenfalls die Rolle des Landes hervorzuheben ist, wenngleich letztere als sehr effektiv für die strukturelle Stärkung der Wirtschaftsregion Lausitz zu beurteilen sind. Fraglich ist dabei, welche Schritte notwendig sind, um die Umsetzbarkeit im Zusammenhang mit landespolitischen Maßnahmen zu erhöhen. Möglich ist hierbei, dass die Wirtschaftsregion Lausitz als übergreifender Akteur ins Spiel kommt, wie dies bereits im Zusammenhang mit interkommunalen Kooperationen angedacht ist. So könnte diese als regionales Sprachrohr mit einer einheitlichen Kommunikation dienen, um auf politische Prozesse einzuwirken. Für eine länderübergreifende Regionalplanung müsste zudem ein Staatsvertrag ausgehandelt werden.

Literaturverzeichnis

Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2020): Begriffsdefinitionen, Bruttoinlandprodukt, in: https://www.statistik-bw.de/VGRdL/MethDef/definitionen.jsp, 14.04.2020.

Atteslander, Peter (1984): Methoden der empirischen Sozialforschung. de Gruyter, Berlin / New York.

Bache, Ian / Bartle, Ian / Flinders, Matthew (2016): Multi-level governance, in: Ansell, Christopher / Torfing, Jacob (Hrsg.): Handbook on Theories of Governance, S. 486-498.

Bauer, David / Ochsner, Christian / Ragnitz, Joachim (2018): Strategien für die bestmögliche Ausstattung mit und Nutzung von Fördermitteln nach 2020, ifo Dresden Studien, No. 82, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden.

Benner, M. (2012): Clusterpolitik: Wege zur Verknüpfung von Theorie und politischer Umsetzung. Münster: LIT.

Benz, Arthur (2007): Multilever Governance, in: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, 1. Auflage, Wiesbaden, S. 297-310.

Berger, Wolfram/ Lademann, Sascha/ Schnellenbach, Jan/ Weidner, Silke/ Zundel, Stefan (2019): Standortpotenziale Lausitz.

Binas, Eckehard (2010a): Aspekte der regionalen Vorausschau unter besonderer Berücksichtigung der kritischen Masse, in: Kofner, Stefan / Steinert, Erika / Binas, Eckehard / Thiele, Gisela (Hrsg.): Wozu Region? Chancen und Probleme im Transformationsprozess strukturschwacher Regionen, Görlitzer Beiträge zu regionalen Transformationsprozessen, Band 5, 1. Auflage, Frankfurt am Main, S.107-132.

Binas, Eckehard (2010b): Chancen und Probleme im Transformationsprozess strukturschwacher Regionen, in: Kofner, Stefan / Steinert, Erika / Binas, Eckehard / Thiele, Gisela (Hrsg.): Wozu Region? Chancen und Probleme im Transformationsprozess strukturschwacher Regionen, Görlitzer Beiträge zu regionalen Transformationsprozessen, Band 5, 1. Auflage, Frankfurt am Main, S.37-44.

Bornemann, Holger / Kramer, Jan-Philipp / Woiwode von Gilardi, Mattias (2018): Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021. Umsetzung der Ziele der EU-Strukturpolitik– insbesondere des EFRE – in Deutschland und Handlungsoptionen für deren Fortführung in der Förderperiode ab 2021, Prognos-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2020): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2020.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Wo wir leben – Kommunale Kassenkredite, in: https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Karten/Wo-wir-leben/021-Kommunale-Kassenkredite.html#_tvxsry77p.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2016): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2019-2022.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2016): Regionalpolitischer Bericht der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur “

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2020): Wirtschaft in den Regionen stärken, verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/regionalpolitik.html, zuletzt abgerufen am: 28.04.2020.

Bundesrat (2020): Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages – Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen, Drucksache 393/20.

Chilla, Tobias / Kühne, Olaf / Neufeld, Markus (2016): Regionalentwicklung, Eugen Ulmer Verlag, Stuttgart.

Cordes, Alexander / Hardt, Ulrike / Schiller, Daniel / Thiel, Hendrik (2012): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen, Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums, Hannover.

Deutscher Bundestag (2019): Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen, Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Drucksache 19/13398, Berlin.

Dunn, Edgar S. (1960): A Statistical and Analytic Technique for Regional Analysis, in: Papers in Regional Science, 6 (1960), Heft 1, S. 97-112.

Eckey, H. F. (1995). Regionale Strukturpolitik. Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover.

Enright, Michael (2003): Regional Clusters: What we know and what we should know, in: Bröcker, Johannes / Dohse, Dirk / Soltwede, Rüdiger (Hrsg.): Innovation Clusters and Interregional Competition, Springer Verlag, Heidelberg.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2020a): Europa vor Ort in Sachsen, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/germany/business-funding/Sachsen_de, zuletzt abgerufen: 28.04.2020.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2020b): Europa vor Ort in Brandenburg, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/germany/business-funding/Brandenburg_de, zuletzt abgerufen: 28.04.2020.

Europäisches Parlament (Hrsg.) (2020): Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), verfügbar unter: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/95/europaischer-fonds-fur-regionale-entwicklung-efre-, zuletzt abgerufen: 28.04.2020.

Farhauer, A. K. O. / Kröll, A. (2013): Standorttheorien. Regional- und Stadtökonomik in Theorie und Praxis, 2. Auflage, Springer Gabler, Wiesbaden.

Freistaat Sachsen (Hrsg.) (2020): Innovationsstrategie. Vision, Ziele & Ansätze, enthalten in: https://www.innovationsstrategie.sachsen.de/innovationsstrategie-vision-ziele-und-ansaetze.html, zuletzt abgerufen am: 04.05.2020.

Gern, Alfons / Brüning, Christoph (2019): Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage, Baden-Baden.

Gesetz zur Erprobung der Abweichung von landesrechtlichen Standards in Kommunen des Landes Brandenburg sowie von landesrechtlichen Zuständigkeitszuweisungen (Brandenburgisches Standarderprobungsgesetz - BbgStEG) vom 28. Juni 2006 (GVBl.I/06, [Nr. 07], S.74) zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 19. Juni 2019 (GVBl.I/19, [Nr. 38], S.4).

Greib, Martina / Wörlen, Christine / Richter, Fabian / Ötsch, Rainald / Witt, Uwe / Troost, Axel (2019): Struktur- und industriepolitische Alternativen für die Lausitz, in: Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.): Nach der Kohle. Alternativen für einen Strukturwandel in der Lausitz.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist.

Habuda, Judit / Jennewein, Marga / Oppenländer, Karl Heinrich (1996): Der Transformationsprozess in Ostmitteleuropa. Stärkung der Mikroebene angesagt. München: Weltforum-Verl. (Ifo-Studien zur Osteuropa- und Transformationsforschung, 22).

Häder, Michael (2014): Delphi-Befragungen. Ein Arbeitsbuch. 3. Auflage; Springer VS, Stuttgart.

Häder, Michael (1996): Zur Evaluation der Delphi-Technik: eine Ergebnisübersicht. ZUMA-Arbeitsbericht 96/02, Mannheim.

Hesse, Mario / Schickl, Philipp / Lehr, Thomas (2009): Die Delphi-Methode in der Regional-entwicklung: Anwendungsbeispiel zur Erarbeitung von regionalpolitischen Maßnahmen zur Förderung der Dienstleistungswirtschaft im Erzgebirge. Arbeitspapier Nr. 41 des Lehrstuhls Finanzwissenschaft am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.
Hesse, Mario / Starke, Tim / Jänchen, Isabelle / Glinka, Philipp (2019): Prosperierende Städte, abgehängte Regionen? Eine empirische Untersuchung von Wirtschaftskraft und Steuerkraft, in: Wirtschaftsdienst, 99 (2019) Heft 10, S. 703-710.

IMU Institut (Hrsg.) (2015): Regional- und Strukturpolitische Vorschläge zur Entwicklung der Lausitz aus arbeitsorientierter Sicht, im Auftrag des DGB Bezirks Sachsen und des DGB Bezirks Berlin-Brandenburg.

Jens, Uwe (1993): Schocktherapie oder Gradualismus? Zur Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, Jahrgang 73 (1993) Heftnummer 3, S. 158-164.

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

Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (Hrsg.) (2019): Abschlussbericht.

Korioth, Stefan (2019): Die Kommunen in der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 242, S. 49-67.

Krugman, Paul (1991): Increasing returns and economic geography, in: Journal of political economy, Ausgabe: 99, Nummer: 3, Seiten: 483-499.

Lahner, Jörg (2015): Entwicklung und Regionalökonomik, Hochschule Harz, unveröffentlichtes Skript.

Lahner, Jörg (2019): Regionalökonomie und Standortfaktoren in der Wirtschaftsförderung, in: Stember, J. et al. (Hrsg.): Handbuch innovative Wirtschaftsförderung, Springer Verlag, Wiesbaden.

Land Brandenburg (Hrsg.) (2019): Regionale Innovationsstrategie des Landes Brandenburg (innoBB plus).

Landesregierung Brandenburg / Landesregierung Sachsen (Hrsg.) (2017): Grundsatzpapier „Gemeinsam für die Zukunft der Industrieregion Lausitz“, o.O.

Lausitzrunde (Hrsg.) (2018): Gemeinsam den Strukturwandel in der Lausitz mit den Ländern Brandenburg und Sachsen gestalten, enthalten in: https://www.lausitzrunde.com/images/Aktuelles/PPP-19112018-verkrzt-fr-MP-2.pdf, zuletzt abgerufen am: 04.05.2020.

Lehmbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl., Wiesbaden.

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (Hrsg.) (2018): Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen, Projektbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Lenk, Thomas / Rottmann, Oliver / Lehr, Thomas (2017): Summary Zwischenbericht - Standortbilanz für die FBB Flughafen Berlin Brandenburg GmbH Projekt Nr. 17.15.042, Stand 08. September 2017.

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

Lenk, Thomas / Glinka, Philipp / Hesse, Mario (2019): Bildungsföderalismus in Deutschland. Finanzwissenschaftliche Bewertung der Grundgesetzänderung, in: Wirtschaftsdienst 03/2019, S. 196-202.

Lenk, Thomas / Hesse, Mario (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, in: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.): Sachsenlandkurier, Ausgabe September/Oktober 2015, Dresden.

Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Kratzmann, Alexander (2017): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2016/2017, im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.), Sachsenlandkurier, Heft 5/2017, Dresden.

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

Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Starke, Tim (2019): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019, im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, Dresden.

Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Starke, Tim / Woitek, Florian / Grüttner, André (2017): Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Kilian, Maike / Rottmann, Oliver / Starke, Tim (2016): Erfassung zukunftswirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand - Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland, Gütersloh, 2016.

Lenk, Thomas / Starke, Tim / Hesse, Mario (2019): Kommunaler Finanzausgleich - vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen, in: Schweisfurth, Tilmann/Wallmann, Walter (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 242, S. 325-358.

Maier, Gunther / Tödtling, Franz / Trippl, Michaela (2012): Regional- und Stadtökonomik 2, Regionalentwicklung und Regionalpolitik, 4. Auflage, Wien.

Menzel, M. P. (2008). Zufälle und Agglomerationseffekte bei der Clusterentstehung. Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 52(1), 114-128.

Myant, Martin / Draholoupil, Jan (2011): Transition economies: Political Economy in Russia, Eastern Europe, and Central Asia, Hoboken.

Peters, Hans-Rudolf (2018): Sektorale Strukturpolitik, 2. überarbeitete Auflage, Oldenbourg Verlag, München.

Porter, Micheal E. (1990): The Competitive Advantage of Nations; The Free Press, New York.

Ragnitz, Joachim (2003): Wirkungen der Investitionsförderung in Ostdeutschland, in: Diskussionspapiere (2003), Heft 186.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019): Die Gemeinden und ihre Finanzen 2019, Dresden.

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), 323-356.

Scharpf, Fritz W. / Reissert, Bernd / Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik.

Schwarting, Gunnar (2016): Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen im doppischen Rechnungswesen, 5., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2019a): Hebesätze der Gemeinden 2018 in Prozent (Gewerbesteuer), in: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Hebesaetze.html?nn=151800.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2019b): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2017, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 1, Frankfurt a. M.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige, mit Erläuterungen, Wiesbaden.

Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64 (1956), S. 416-424.

Turley, Gerard / Luke, Peter J. (2011): Transition economics, Two decades on, London.

van der Panne, Gerben (2004): Agglomeration externalities: Marshall versus Jacobs, in: Journal of Evolutionary Economics, Ausgabe: 14, Seiten: 593-604.

Vanberg, Viktor / Kerber, Wolfgang (1994): Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: Constitutional Political Economy, 5 (1994), Issue 2, 193-219.

Vorgrimler, Daniel / Wübben, Dirk (2003): Die Delphi-Methode und ihre Eignung als Prognoseinstrument. In: Statistisches Bundesamt (2003) (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik 8/2003, S. 763 – 774.

Weingarten, Jörg / Kleßmann, Marie / Schreiter, Benedikt / Schidder, Sebastian (2018): Handlungsfelder und Akteure der Strukturpolitik – Eine Metastudie aus arbeitsorientierter Perspektive, PCG – Projekt Consult GmbH.

Wirtschaftsregion Lausitz (Hrsg.) (2020): Regionen mit Leuchtturm-Charakter, enthalten in: https://wirtschaftsregion-lausitz.de/de/wirtschaft/regionale-wachstumskerne.html, zuletzt abgerufen am: 06.05.2020.

Wirtschaftsregion Lausitz (Hrsg.) (2018): Die Lausitz. Zukunftsatlas Potenziale und Perspektiven der Lausitz. Online verfügbar unter https://zw-lausitz.de/fileadmin/user_upload/01-content/03-zukunftswerkstatt/02-downloads/zukunftsatlas_zwl.pdf, zuletzt abgerufen am: 06.05.2020.

Zimmermann, Horst (2016): Kommunalfinanzen - Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Band 235, 3., überarbeitete Auflage, Berlin.

Anhang

Anhang 1: Methodik der Shift-Share Analyse

Die bereits in den 1940ern entwickelte Shift-Share Analyse stellt eine beliebte Beschreibungsmethode der Regionalforschung dar.[290] Bspw. bildet sie einen festen Bestandteil in der Regionalforschung zur Einkommens- und Vermögensentwicklung, Migration, Arbeitsmarktentwicklung, gesamtwirtschaftliche oder sektorale Entwicklungen.

Das Ziel der Analyse besteht darin, die Entwicklung einer Variablen in mehrere Komponenten zu untergliedern, um darauf basierend Entwicklungsursachen ableiten zu können. Neben dem breiten Anwendungsfeld können aufgrund der simplen Methodik die zu vergleichenden Räume sehr unterschiedlich sein. Hierdurch können sowohl kleinräumige Daten verwendet werden, so z. B. Kommunaldaten oder großräumliche Daten von Nationalstaaten.[291] Um die Ursachen der regionalen Gesamtentwicklung zu analysieren wird diese in eine Konjunktur-, Struktur-, und Standortkomponente zerlegt:

$$N_r^{t+1}-N_r^t = N_r^t\left\{\left(\frac{N^{t+1}}{N^t}\right)-1\right\}+\sum_{i=1}^{I} N_{i,r}^t\left\{\left(\frac{N_i^{t+1}}{N_i^t}\right)-\left(\frac{N^{t+1}}{N^t}\right)\right\}+\sum_{i=1}^{I} N_{i,r}^t\left\{\left(\frac{N_{i,r}^{t+1}}{N_{i,r}^t}\right)-\left(\frac{N_i^{t+1}}{N_i^t}\right)\right\} \quad (1)$$

- Die *Konjunkturkomponente* gibt eine allgemeine Entwicklung wieder, die weniger eine Aussage über die Situation in der betrachteten Region ermöglicht, als vielmehr eine Aussage zur generellen Entwicklung wiedergibt. Dabei stellt ein positiver Wert ein generelles Wachstum während des Betrachtungszeitraums dar, wohingegen ein negativer erster Term auf eine generell rückläufige Entwicklung hinweist.
- Die *Strukturkomponente* weist auf die zu erwartende Entwicklung hin, die sich aus den Anteilen der Bestandteile in der Region ableiten. Eine Region mit einem hohen Anteil an Bestandteilen mit einem überproportionalen Wachstum sollte auch vergleichsweise stärker in dem betrachteten Zeitraum gewachsen sein.
- Die *Standortkomponente* fängt abweichende Entwicklungen der regionalen Bestandteile der zu untersuchten Variable auf. Sie weist die meiste Aussagekraft auf, da sie einen direkten Vergleich zu potenziell ähnlich strukturierten Regionen bietet. Allerdings ist die Ausprägung der Standortkomponente häufig sehr gering, da letztlich häufig allgemeine Entwicklungen, aufgefangen in der Konjunkturkomponente sowie spezifische Entwicklungen der Bestandteile, aufgefangen durch die Strukturkomponente, die Gesamtentwicklung einer Region determinieren. Eine positive Ausprägung deutet dabei auf eine deutlich bessere Entwicklung der betrachteten Variablen hin als in vergleichbaren Regionen mit einer ähnlichen Bestandteilsstruktur.

290 Vgl. Dunn (1960), S. 97.
291 Vgl. Dunn (1960), S. 98.

Anhang 2: Krugman-Index

Um zu beschreiben, inwiefern sich die Region Lausitz in Bezug auf ihre jeweiligen Teilräume oder Branchen spezialisiert hat, wird der Krugman-Index herangezogen. Dieser unterteilt sich in einem Spezialisierungs- und Konzentrationsindex. Beide Indizes sind Dissimilaritätsmaße, wodurch Unterschiede zwischen zwei untersuchten Einheiten kenntlich gemacht werden sollen.[292] Beide Indizes haben einen Wertebereich zwischen null und zwei. Ist *K* gleich null, so haben beide Regionen dieselbe Branchenstruktur. Ein Wert von zwei gibt hingegen an, dass die Branchenstruktur in der Untersuchungsregion diametral zu der Branchenstruktur in der Vergleichsregion aufgestellt ist.[293]

Der **Spezialisierungsindex** vergleicht eine ausgesuchte Region mit einem Durchschnitt von mehreren Vergleichsregionen. Hierbei soll ermittelt werden, ob die Region von Interesse eine ähnliche Branchenstruktur wie der Vergleichsraum aufweist, oder andere Branchenschwerpunkte setzt.[294]

$$K_j = \sum_{i=1}^{I} \left| s_{ij}^{s} - \overline{s_{il}^{s}} \right| \bigwedge S_{il}^{s} = \frac{1}{J-1} \sum_{l}^{J} s_{il}^{s} \quad \text{mit } l \neq j \qquad (2)$$

Die Bildung des Durchschnittes erfolgt somit ohne die eigentliche Region, die betrachtet werden soll. Hierbei werden alle Regionen, welche als Vergleichsregionen dienen sollen, mit aufgenommen. Anschließend wird der Betrag der Differenz zwischen der Untersuchungsregion und dem Durchschnitt der Vergleichsregion ermittelt und über alle Sektoren aufsummiert. Der Spezialisierungsindex wird für 2010 und 2017 errechnet, um analysieren zu können, ob eine Spezialisierung im Zeitverlauf stattgefunden hat, oder ob sich die Regionen mit ihren jeweiligen Branchen an den Durchschnitt der Region angepasst haben.

Hingegen stellt der **Konzentrationsindex** nicht die Region, sondern die Branche in den Mittelpunkt der Betrachtung. Hierbei wird untersucht, ob eine Branche in einer Region stärker oder schwächer konzentriert ist als im Durchschnitt der verbleibenden Regionen.[295] Hierzu kann der Spezialisierungsindex leicht abgeändert werden:[296]

$$K_i = \sum_{j=1}^{J} \left| s_{ij}^{k} - \overline{s_{uj}^{k}} \right| \bigwedge S_{uj}^{k} = \frac{1}{I-1} \sum_{u}^{I} s_{uj}^{k} \quad \text{mit } u \neq i \qquad (3)$$

Die Methodik ist zu dem Spezialisierungsindex identisch. Hierbei wird lediglich nicht über die Regionen, sondern über die einzelnen Branchen, beziehungsweise Sektoren summiert. Demnach erfolgt die Bildung des Schnittes über alle Sektoren, ohne den Untersuchungssektor. Abschließend wird die betragsmäßige Differenz gebildet und über alle Sektoren aufsummiert.[297]

Beide Maße sollen im folgenden Verlauf einen ersten Überblick über die Region Lausitz und ihre räumliche sowie sektorale Konzentration geben. Dabei gilt es zu betonen, dass beide Indikatoren eine erste Bestandsaufnahme darstellen und immer unter den sich abzeichnenden regionalökonomischen Gegebenheiten zu analysieren sind. Vor diesem Hintergrund wird anschließend auf die Methodik der Shift-Share Analyse näher eingegangen, welche einen detaillierteren regionalökonomischen Ansatz darstellt.

---

292 Vgl. Farhauer / Kröll (2013), S. 308.
293 Vgl. ebd., S. 309.
294 Vgl. ebd., S. 310.
295 Vgl. ebd., S. 312.
296 Vgl. ebd., S. 312.
297 Vgl. ebd., S. 312 f.

Anhang 3: Liste der kernbetroffenen Gemeinden.

Land	Kreis/kfS	AGS	Gemeinde
Brandenburg	Cottbus	12052000	Cottbus
Brandenburg	Dahme-Spreewald	12061320	Luckau
Brandenburg	Elbe-Elster	12062088	Crinitz
Brandenburg	Elbe-Elster	12062140	Finsterwalde
Brandenburg	Elbe-Elster	12062177	Gorden-Staupitz
Brandenburg	Elbe-Elster	12062293	Lichterfeld-Sacksdorf
Brandenburg	Elbe-Elster	12062333	Massen-Niederlausitz
Brandenburg	Elbe-Elster	12062372	Plessa
Brandenburg	Elbe-Elster	12062417	Rückersdorf
Brandenburg	Elbe-Elster	12062425	Sallgast
Brandenburg	Elbe-Elster	12062492	Tröbitz
Brandenburg	Elbe-Elster	12062500	Uebigau-Wahrenbrück
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066008	Altdöbern
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066052	Calau
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066112	Großräschen
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066116	Grünewald
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066132	Hohenbocka
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066176	Lauchhammer
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066196	Lübbenau/Spreewald
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066226	Neu-Seeland
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066228	Neupetershain
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066285	Schkipau
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066296	Schwarzheide
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066304	Senftenberg
Brandenburg	Oberspreewald-Lausitz	12066320	Vetschau/Spreewald
Brandenburg	Spree-Neiße	12071044	Döbern
Brandenburg	Spree-Neiße	12071057	Drebkau
Brandenburg	Spree-Neiße	12071076	Forst (Lausitz)
Brandenburg	Spree-Neiße	12071176	Heinersbrück
Brandenburg	Spree-Neiße	12071193	Jänschwalde
Brandenburg	Spree-Neiße	12071244	Kolkwitz
Brandenburg	Spree-Neiße	12071301	Neuhausen/Spree
Brandenburg	Spree-Neiße	12071304	Peitz
Brandenburg	Spree-Neiße	12071372	Spremberg
Brandenburg	Spree-Neiße	12071386	Teichland
Brandenburg	Spree-Neiße	12071392	Tschernitz
Brandenburg	Spree-Neiße	12071408	Welzow
Sachsen	Bautzen	14625030	Bernsdorf
Sachsen	Bautzen	14625120	Elsterheide
Sachsen	Bautzen	14625240	Hoyerswerda
Sachsen	Bautzen	14625310	Lauta
Sachsen	Bautzen	14625330	Lohsa
Sachsen	Bautzen	14625340	Malschwitz
Sachsen	Bautzen	14625420	Oßling
Sachsen	Bautzen	14625570	Spreetal
Sachsen	Bautzen	14625640	Wittichenau
Sachsen	Görlitz	14626010	Bad Muskau
Sachsen	Görlitz	14626060	Boxberg/OL.
Sachsen	Görlitz	14626100	Gablenz
Sachsen	Görlitz	14626110	Görlitz
Sachsen	Görlitz	14626120	Groß Düben
Sachsen	Görlitz	14626250	Krauschwitz
Sachsen	Görlitz	14626260	Kreba-Neudorf
Sachsen	Görlitz	14626300	Markersdorf
Sachsen	Görlitz	14626400	Olbersdorf
Sachsen	Görlitz	14626460	Rietschen
Sachsen	Görlitz	14626490	Schleife
Sachsen	Görlitz	14626500	Schönau-Betzdorf a.d.E.
Sachsen	Görlitz	14626560	Trebendorf
Sachsen	Görlitz	14626590	Weißkeisel
Sachsen	Görlitz	14626600	Weißwasser/OL.
Sachsen	Görlitz	14626610	Zittau

Anhang 4: Pflichtigkeitsgrade der Aufgabenerfüllung nach Produktgruppen (Brandenburg).

PG	Beschreibung	plausible Abgrenzung			enge Abgrenzung		
		kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise
111	Verwaltungssteuerung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
121	Statistik und Wahlen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
122	Ordnungsangelegenheiten	100%	100%	100%	100%	100%	100%
126	Brandschutz	100%	100%	100%	100%	100%	100%
127	Rettungsdienst	100%	100%	100%	100%	100%	100%
128	Zivil- und Katastrophenschutz	100%	100%	100%	100%	100%	100%
210	Schulverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
211	Grundschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
212	Hauptschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
215	Realschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
216	Sekundarschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
217	Gymnasien	100%	100%	100%	100%	100%	100%
218	Gesamtschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
221	Förderschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
231	Berufskollegs	100%	100%	100%	100%	100%	100%
241	Schülerbeförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
242	Fördermaßnahmen für Schüler	100%	100%	100%	100%	100%	100%
243	Sonstige schulische Aufgaben	100%	100%	100%	100%	100%	100%
251	Wissenschaft und Forschung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
252	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
253	Zoologische und Botanische Gärten	0%	0%	0%	0%	0%	0%
261	Theater	0%	0%	0%	0%	0%	0%
262	Musikpflege (ohne Musikschulen)	0%	0%	0%	0%	0%	0%
263	Musikschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
271	Volkshochschulen	50%	50%	50%	50%	50%	50%
272	Büchereien	0%	0%	0%	0%	0%	0%
273	Sonstige Volksbildung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	0%	0%	0%	0%	0%	0%
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	0%	0%	0%	0%	0%	0%
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	0%	100%	100%	100%	100%	100%
312	Grundsicherung nach dem SGB II	0%	100%	100%	100%	100%	100%
313	Leistungen für Asylbewerber	100%	100%	100%	100%	100%	100%
315	Soziale Einrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	0%	100%	100%	100%	100%	100%
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	50%	50%	50%	100%	100%	100%
341	Unterhaltsvorschussleistungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
343	Betreuungsleistungen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
351	Sonstige soziale Leistungen	0%	95%	95%	100%	100%	100%
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
362	Jugendarbeit	50%	50%	50%	100%	100%	100%
363	Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien	50%	100%	100%	100%	100%	100%
365	Tageseinrichtungen für Kinder	100%	100%	100%	100%	100%	100%
366	Einrichtungen der Jugendarbeit	100%	100%	100%	100%	100%	100%
367	Sonstige Einrichtungen zur Förderung junger Menschen und Familien	100%	100%	100%	100%	100%	100%
411	Krankenhäuser	100%	100%	100%	100%	100%	100%
412	Gesundheitseinrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
414	Gesundheitsschutz und -pflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
418	Kur- und Badeeinrichtungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
421	Förderung des Sports	0%	0%	0%	0%	0%	0%
424	Sportstätten und Bäder	0%	0%	0%	0%	0%	0%
511	Räuml. Planung u. Entwicklung, Geoinformationen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
521	Bau- und Grundstücksordnung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
522	Wohnungsbauförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
523	Denkmalschutz und -pflege	90%	90%	90%	100%	100%	100%
531	Elektrizitätsversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
532	Gasversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
533	Wasserversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
534	Fernwärmeversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
537	Abfallwirtschaft	100%	100%	100%	100%	100%	100%
538	Abwasserbeseitigung	100%	100%	100%	100%	100%	100%

541	Gemeindestraßen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
542	Kreisstraßen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
543	Landesstraßen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
544	Bundesstraßen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
545	Straßenreinigung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
546	Parkeinrichtungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
547	ÖPNV	0%	85%	90%	100%	100%	100%
548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr	50%	50%	50%	100%	100%	100%
549	Straßenrechtsangelegenheiten, Straßenaufsichtsbehörde	100%	100%	0%	100%	100%	100%
551	Öffentliches Grün, Landschaftsbau	0%	0%	0%	50%	50%	50%
552	Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen	50%	50%	50%	100%	100%	100%
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	100%	100%	0%	100%	100%	100%
554	Naturschutz und Landschaftspflege	90%	90%	90%	90%	90%	90%
555	Land- und Forstwirtschaft	0%	0%	0%	0%	0%	0%
561	Umweltschutzmaßnahmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
571	Wirtschaftsförderung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
575	Tourismus	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3111	Hilfe zum Lebensunterhalt	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3112	Hilfe zur Pflege	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3113	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3114	Hilfe zur Gesundheit	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3115	Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten und in anderen Lebenslagen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3116	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3122	Eingliederungsleistungen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3123	Einmalige Leistungen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3124	Arbeitslosengeld II	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3125	Eingliederungsleistungen/Optionsgemeinden	0%	100%	100%	100%	100%	100%
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe	0%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 5: Pflichtigkeitsgrade der Aufgabenerfüllung nach Gliederungsunterabschnitten (Sachsen).

GL	Beschreibung	plausible Abgrenzung			enge Abgrenzung		
		kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise
00	Gemeindeorgane	100%	100%	100%	100%	100%	100%
01	Rechnungsprüfung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
02	Hauptverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
03	Finanzverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
05	Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
06	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
08	Einrichtungen für Verwaltungsangehörige	100%	100%	100%	100%	100%	100%
10	Polizei	100%	100%	100%	100%	100%	100%
11	Öffentliche Ordnung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
12	Umweltschutzamt	0%	0%	0%	0%	0%	0%
13	Feuerschutz/Brandschutz	100%	100%	100%	100%	100%	100%
14	Zivil- und Katastrophenschutz	100%	100%	100%	100%	100%	100%
16	Rettungsdienst	100%	100%	100%	100%	100%	100%
20	Schulverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
211	Grundschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
225	Kombinierte Haupt- und Realschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
23	Gymnasien, Kollegs(ohne berufl. Gymnasien)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
24	Berufliche Schulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
27	Förderschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
281	Gesamtschulen (integrierte und additive)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
290	Schülerbeförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
295	Sonstige schulische Aufgaben	100%	100%	100%	100%	100%	100%
30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten	100%	100%	100%	100%	100%	100%
31	Wissenschaft und Forschung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
321	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
323	Zoologische und Botanische Gärten, Aquarien	100%	100%	100%	100%	100%	100%
331	Theater	100%	100%	100%	100%	100%	100%
332	Musikpflege (ohne Musikschulen)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
333	Musikschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
34	Heimat- und sonstige Kulturpflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
350	Volkshochschulen	50%	50%	50%	50%	50%	50%
352	Büchereien	100%	100%	100%	100%	100%	100%
355	Sonstige Volksbildung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
360	Naturschutz und Landschaftspflege	90%	90%	90%	90%	90%	90%
365	Denkmalschutz und -pflege	90%	90%	90%	100%	100%	100%
37	Kirchliche Angelegenheiten	0%	0%	0%	0%	0%	0%
400	Allgemeine Sozialverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
405	Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II	100%	100%	100%	100%	100%	100%
407	Verwaltung der Jugendhilfe	100%	100%	100%	100%	100%	100%
410	Hilfe zum Lebensunterhalt	0%	100%	100%	100%	100%	100%
411	Hilfe zur Pflege	0%	100%	100%	100%	100%	100%
412	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
413	Hilfen zur Gesundheit	0%	100%	100%	100%	100%	100%
414	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfe in anderen Lebenslagen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
415	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII	0%	100%	100%	100%	100%	100%
42	Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	100%	100%	100%	100%	100%	100%
431	Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)	100%	100%	100%	100%	100%	100%
432	Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
435	Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	100%	100%	100%	100%	100%	100%
436	Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	100%	100%	100%	100%	100%	100%
439	Andere soziale Einrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
44	Kriegsfürsorge und ähnliche Maßnahmen	0%	100%	100%	100%	100%	100%

451	Jugendarbeit	50%	50%	50%	100%	100%	100%
452	Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	50%	100%	100%	100%	100%	100%
453	Förderung der Erziehung in der Familie	50%	100%	100%	100%	100%	100%
454	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
455	Hilfe zur Erziehung	50%	100%	100%	100%	100%	100%
456	Hilfe für junge Volljährige/Inobhutnahme	50%	100%	100%	100%	100%	100%
457	Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegeschaft und -vormundschaft, Gerichtshilfen	50%	100%	100%	100%	100%	100%
458	Übrige Hilfen	50%	100%	100%	100%	100%	100%
460	Einrichtungen der Jugendarbeit	100%	100%	100%	100%	100%	100%
461	Jugendwohnheime, Schülerheime, Wohnheime für Auszubildende	100%	100%	100%	100%	100%	100%
462	Einrichtungen für Familienförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
463	Einrichtung für werdende Mütter	100%	100%	100%	100%	100%	100%
464	Tageseinrichtungen für Kinder	100%	100%	100%	100%	100%	100%
465	Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
468	Sonstige Einrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
47	Förderung der Wohlfahrtspflege	50%	50%	50%	100%	100%	100%
481	Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes	100%	100%	100%	100%	100%	100%
482	Grundsicherung nach dem SGB II	0%	100%	100%	100%	100%	100%
486	Betreuungsleistungen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
487	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge, Aussiedler	0%	0%	0%	100%	100%	100%
49	Sonstige soziale Angelegenheiten	0%	95%	95%	100%	100%	100%
50	Gesundheitsverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
51	Krankenhäuser	100%	100%	100%	100%	100%	100%
54	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
55	Förderung des Sports	0%	0%	0%	0%	0%	0%
56	Eigene Sportstätten	0%	0%	0%	0%	0%	0%
57	Badeanstalten				0%	0%	0%
58	Park- und Gartenanlagen	0%	0%	0%	50%	50%	50%
59	Sonstige Erholungseinrichtungen	0%	0%	0%	50%	50%	50%
60	Bauverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
61	Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
62	Wohnungsbauförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
63	Gemeindestraßen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
65	Kreisstraßen	0%	100%	100%	100%	100%	100%
66	Bundes- und Landesstraßen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
670	Straßenbeleuchtung	100%	100%	0%	100%	100%	100%
675	Straßenreinigung, Winterdienst	100%	100%	100%	100%	100%	100%
68	Parkeinrichtungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
69	Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz	50%	50%	50%	100%	100%	100%
70	Abwasserbeseitigung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
72	Abfallbeseitigung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
73	Märkte	0%	0%	0%	0%	0%	0%
75	Friedhofs- und Bestattungswesen	100%	0%	0%	100%	100%	100%
76	Sonstige öffentliche Einrichtungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
77	Hilfsbetriebe der Verwaltung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
78	Förderung der Land- und Forstwirtschaft	0%	0%	0%	0%	0%	0%
792	Förderung des öffentlichen Personennahverkehr	0%	85%	90%	100%	100%	100%
799	Sonstiges	0%	0%	0%	0%	0%	0%
80	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	0%	100%	100%	0%	100%	100%
810	Elektrizitätsversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
813	Gasversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
815	Wasserversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
816	Fernwärmeversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
817	Kombinierte Versorgungsunternehmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
82	Verkehrsunternehmen	50%	50%	50%	100%	100%	100%
83	Kombinierte Versorgungsunternehmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
85	Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
86	Kur- und Badebetriebe	0%	0%	0%	0%	0%	0%
87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
88	Allgemeines Grundvermögen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
89	Allgemeines Sondervermögen	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 6: Freiwillige Aufgabenerfüllung in Bezug auf die Zuschussbeträge 2013-2017 im Vergleich (Enge Abgrenzung freiwilliger Aufgaben)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Anhang 7: Freiwillige Aufgabenerfüllung in Bezug auf die bereinigten Ausgaben 2013-2017 im Vergleich (Enge Abgrenzung freiwilliger Aufgaben)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistisches Landesamt Sachsen.

Anhang 8: Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftssektoren

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019b).

Anhang 9: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019b).

Förderung

Gefördert aus Mitteln des Bundes, des Freistaates Sachsen und des Landes Brandenburg im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsinfrastruktur“.

Gefördert durch:

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Impressum

Herausgeber:

Wirtschaftsregion Lausitz GmbH
Projekt Zukunftswerkstatt Lausitz
Heideweg 2, 02953 Bad Muskau
T +49 35771 6599-10
E zukunft@wirtschaftsregion-lausitz.de

In Zusammenarbeit mit:

Prof. Dr. Thomas Lenk
Dr. Mario Hesse
Dipl.-Geogr./Dipl.-Ing. André Grüttner
Tim Starke, M. Sc.
Christian Bender, M. Sc.
Christoph Mengs, M. Sc.

Leipzig, Juli 2020