



Sächsischer
Städte- und
Gemeindetag

September 2007

Gemeindefinanzbericht Sachsen 2006/2007

erstellt von
Prof. Dr. Thomas Lenk

im Auftrag des
Sächsischen Städte- und Gemeindetags





Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig
Institut für Finanzen
– Finanzwissenschaft –
Städtisches Kaufhaus
Universitätsstraße 16
04109 Leipzig

Telefon: 0341/97 33 580
0341/35 02 111
Fax: 0341/97 33 589
0341/35 02 112
Email: fwi@wifa.uni-leipzig.de

Titelbild: www.bilderbox.de – Bild-Nr. 61023124

Alle Rechte vorbehalten
© Institut für Finanzen



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	V	3.2	Allgemeine Zuweisungen	33
		4	Güter- und Dienstleistungserbringung	34
Tabellenverzeichnis	VIII	4.1	Leistungserbringung im Kernhaushalt	36
		4.1.1	Einnahmen und Ausgaben im Überblick	37
Abkürzungsverzeichnis	IX	4.1.2	Zuweisungen für laufende Zwecke von Bund und Ländern	37
Vorworte	1	4.1.3	Gebühren	38
		4.1.4	Erwerbseinnahmen	39
I Methodische Vorbemerkungen	3	4.1.5	Personalausgaben	40
		4.1.6	Laufender Sachaufwand	42
II Verwaltungsreform in Sachsen – Hintergründe, Inhalte, Auswirkungen	4	4.1.7	Zinsausgaben	43
		4.2	Ausgelagerte Leistungserbringung	44
1	4	4.2.1	Überblick	44
		4.2.2	Beteiligungen	45
2	4	4.2.3	Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche	45
		5	Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen- und Infrastruktur	46
3	6	5.1	Ausgaben und Einnahmen im Überblick	46
		5.2	Investitionszuweisungen	48
3.1	6	5.3	Investitionen	48
3.1.1	6	5.4	Käufe und Verkäufe von Grundstücken	50
3.1.2	7	5.5	Mieten und Pachten	51
3.1.3	7	5.6	Erhaltungsaufwand	51
3.2	8	6	Soziale Leistungen	52
3.2.1	8	6.1	Allgemeines	52
3.2.2	10	6.2	Gesetzesänderungen im betrachteten Zeitraum	52
3.3	11	6.3	Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Sozialbereich in Sachsen	53
3.3.1	11	6.4	Erstattungen für soziale Leistungen	55
3.3.2	14	7	Entwicklung der Kreisumlage	55
3.4	15	8	Verschuldung	57
3.4.1	15			
3.4.2	18			
3.4.3	20	IV	Aktuelle Entwicklungen und Ausblick	58
4	22	1	Zur Strukturfondsförderung der EU 2007–2013	58
		1.1	Grundlagen der heutigen Strukturpolitik	58
		1.1.1	Ziele	58
		1.1.2	Instrumente	60
		1.2	Ziele, Instrumente und Mittel der Strukturfondsförderung in Sachsen	63
		1.2.1	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung 2007–2013 in Sachsen	63
		1.2.2	Europäischer Sozialfonds 2007–2013 in Sachsen	64
		1.2.3	Finanzierung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)	65
		1.3	Bedeutung der neuen Förderperiode für die kommunale Ebene in Sachsen	66
III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen	22			
1	22			
2	24			
3	26			
3.1	27			
3.1.1	29			
3.1.2	29			
3.1.3	30			
3.1.4	33			
3.1.5	33			



2	Gewerbesteuer in der Unternehmensteuerreform	67
2.1	Einleitung ¹⁵⁴	67
2.2	Diskussion um Pro und Contra der Gewerbesteuer	67
2.3	Zentrale Punkte der Reform	68
2.4	Bewertung des Reformkonzeptes	68
3	Mittelfristige Entwicklung im sächsischen kommunalen Finanzausgleich	69
3.1	Finanzausgleich 2007/2008	69
3.2	Finanzausgleich 2009/2010	71
4	Neue Schlüssel beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	71
5	Kosten der Unterkunft	73
6	Dynamische Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich in Sachsen	75
6.1	Grundlagen	75
6.2	Ursachen der Anhebung der Hebesätze – die Hebesatzspirale	76
7	Einführung der Doppik in Sachsen	79
7.1	Vorteile des neuen kommunalen Rechnungswesens	79
7.3	Einführung der Doppik in Sachsen	81
7.4	Ausblick	82
	Glossar	82

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Analysestruktur „Gemeindefinanzbericht Sachsen“	3	Abbildung 27:	Zuweisungen und Erstattungen pro Einw. im Vergleich	35
Abbildung 2:	Einfaches Schema der Berechnung der Höhe des MBA in Sachsen in Mio. Euro	18	Abbildung 28:	Entwicklung der Differenzen aus Einnahmen und Ausgaben der Güter und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw.	36
Abbildung 3:	Übersicht über die im MBA ausgeglichenen Kostenarten	18	Abbildung 29:	Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.	36
Abbildung 4:	Entwicklung der Höhe des MBA von 2008 bis 2017	21	Abbildung 30:	Entwicklung der Differenzen aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw.	36
Abbildung 5:	Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw. Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter	24	Abbildung 31:	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.	37
Abbildung 6:	Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw.	25	Abbildung 32:	Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Aufgaben von Bund und Land in Euro/Einw.	37
Abbildung 7:	Entwicklung der bereinigten Einnahmen in Euro/Einw.	25	Abbildung 33:	Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Aufgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.	38
Abbildung 8:	Entwicklung der bereinigten Ausgaben in Euro/Einw.	25	Abbildung 34:	Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben in Deutschland in Euro/Einw.	39
Abbildung 9:	Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw.	26	Abbildung 35:	Entwicklung der Gebühreneinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.	39
Abbildung 10:	Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw.	26	Abbildung 36:	Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen 2006 in %	39
Abbildung 11:	Zusammensetzung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw.	27	Abbildung 37:	Struktur der Erwerbseinnahmen im kreisangehörigen Raum in Sachsen 2004 in Euro/Einw.	40
Abbildung 12:	Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw.	27	Abbildung 38:	Anteilige Struktur der Erwerbseinnahmen in %	40
Abbildung 13:	Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.	28	Abbildung 39:	Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Deutschland in Euro/Einw.	40
Abbildung 14:	Struktur der Steuereinnahmen 2006 in %	28	Abbildung 40:	Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw.	41
Abbildung 15:	Steuerdeckungsquote im Ländervergleich 2006	28	Abbildung 41:	Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw.	42
Abbildung 16:	Entwicklung der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer in Euro/Einw.	29	Abbildung 42:	Entwicklung der Personalausgaben seit dem Jahr 2002 (2002 = 100) in Sachsen	42
Abbildung 17:	Entwicklung der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw.	29	Abbildung 43:	Entwicklung des laufenden Sachaufwandes in Euro/Einw.	43
Abbildung 18:	Entwicklung der Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer in Euro/Einw.	30	Abbildung 44:	Entwicklung der Zinsausgaben und Kreditbeschaffungskosten in Euro/Einw.	43
Abbildung 19:	Entwicklung des Vervielfältigers (Gewerbsteuerumlage) für die neuen Länder	31	Abbildung 45:	Entwicklung des Saldos der Ausgaben und Einnahmen bei der Ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw.	45
Abbildung 20:	Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw.	32	Abbildung 46:	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bei ausgelagerter Leistungserstellung in Sachsen in Euro/Einw.	45
Abbildung 21:	Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw.	32	Abbildung 47:	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben durch Erwerb von Beteiligungen in Sachsen in Euro/Einw.	45
Abbildung 22:	Entwicklung der Nivellierungshebesätze 1999–2005	32			
Abbildung 23:	Entwicklung der Grundsteuer A und B in Euro/Einw.	32			
Abbildung 24:	Entwicklung der Nivellierungshebesätze der Grundsteuern von 1999 bis 2005 in Sachsen	33			
Abbildung 25:	Entwicklung der sonstigen Steuern und steuerähnlichen Einnahmen in Euro/Einw.	33			
Abbildung 26:	Entwicklung der allgemeine Zuweisungen (netto) in Euro/Einw.	34			

Abbildung 48:	Entwicklungen der Zuweisungen und Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke an ausgelagerte Bereiche in Euro/Einw.	45	Abbildung 68:	Ausgaben für soziale Leistungen 2006 in den neuen und alten Bundesländern in Euro/Einw.	55
Abbildung 49:	Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und die Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.	47	Abbildung 69:	Ausgaben bei den sonstigen sozialen Leistungen und der leistungsbezogenen Aufgabenerstellung und Erstattungen in Sachsen 2005 und 2006	55
Abbildung 50:	Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw.	47	Abbildung 70:	Entwicklung der Hebesätze der sächsischen Landkreise (2000–2007) in %	56
Abbildung 51:	Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro /Einw.	48	Abbildung 71:	Entwicklung der Pro-Kopf-Belastung aus der Kreisumlage im Freistaat Sachsen	56
Abbildung 52:	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw.	48	Abbildung 72:	Entwicklung der Nettoverschuldung (Schuldenaufnahme – Tilgung) in Euro/Einw.	57
Abbildung 53:	Entwicklung des Anteils der Investitionszuweisungen an den Ausgaben für Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw.	48	Abbildung 73:	Entwicklung des Schuldenstandes in Euro/Einw.	57
Abbildung 54:	Entwicklung der Investitionszuweisungen von Bund und Land in Euro/Einw.	48	Abbildung 74:	Entwicklung der Kassenverstärkungskredite in Euro/Einw.	58
Abbildung 55:	Vergleich der Investitionsquote 2006	49	Abbildung 75:	Entwicklung des Schuldenstandes in Sachsen in Euro/Einw.	58
Abbildung 56:	Entwicklung der Ausgaben für Investitionen (unbereinigt) in Euro/Einw.	49	Abbildung 76:	Ziele und Instrumente für die Strukturpolitik der EU und ELER	62
Abbildung 57:	Entwicklung der Sachinvestitionen in Euro/Einw.	50	Abbildung 77:	Finanzierung der Prioritäts-Achsen in Sachsen in der Förderperiode 2007–2013	64
Abbildung 58:	Entwicklung der Investitionszuweisungen an andere in Euro/Einw.	50	Abbildung 78:	Veränderung der Gewichtung der EFRE-Mittel nach Zielen	64
Abbildung 59:	Struktur der Investitionsausgaben in Sachsen in Euro/Einw. (Skala auf 200 Euro/Einw.)	50	Abbildung 79:	Prioritäts-Achsen, aufgeschlüsselt nach Finanzierungsquellen des Programms (laufende Preise in Mio. €)	65
Abbildung 60:	Entwicklung des Kaufs und Verkaufs von Grundstücken in Sachsen in Euro/Einw.	51	Abbildung 80:	Finanzierungsplan des Operationellen Programms 2007–2013 in Euro, Angabe der jährlichen Mittelbindungen	65
Abbildung 61:	Entwicklung der Aufwendungen für Mieten und Pachten in Euro/Einw.	51	Abbildung 81:	Voraussichtliche Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen und der Finanzausgleichmasse netto in Mio. € (Stand September 2007)	71
Abbildung 62:	Entwicklung der Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw.	52	Abbildung 82:	Bedeutung der Kriteriengewichtung für die neue Umsatzsteuerverteilung (Beispiel)	72
Abbildung 63:	Entwicklung der sozialen Leistungen in Euro/Einw.	53	Abbildung 83:	Entwicklung der Gesamtkosten der Unterkunft und der Finanzierung zwischen Bund und Land von 2005 auf 2007	74
Abbildung 64:	Entwicklung der sozialen Leistungen in Euro/Einw. in Sachsen	53	Abbildung 84:	Kosten und Finanzierung der Kosten der Unterkunft der einzelnen Bundesländer im Jahr 2005	74
Abbildung 65:	Struktur der sozialen Leistungen 2006 in Sachsen in %	54	Abbildung 85:	Kosten und Finanzierung der Kosten der Unterkunft der einzelnen Bundesländer im Jahr 2007 bei gleichmäßiger Kostenentwicklung zwischen den Bundesländern	74
Abbildung 66:	Entwicklung der sozialen Leistungen in Sachsen in Euro/Einw.	54	Abbildung 86:	Schema der Berechnung der Steuerkraft im KFA mit Angabe der Relation des Steueraufkommens und der Relation	76
Abbildung 67:	Struktur der sonstigen sozialen Leistungen und aufgabenbezogenen Leistungserstellung	54	Abbildung 87:	Vergleich Hebesätze in den Bundesländern 2005	77



Abbildung 88:	Veränderungsraten des Gewerbesteuerhebesatzes von 2000 bis 2005 in den Bundesländern	78
Abbildung 89:	Veränderungsraten des Grundsteuerhebesatzes von 2000 bis 2005 in den Bundesländern	78
Abbildung 90:	Entwicklung der Veränderungsraten der Gewerbesteuerhebesätze in Sachsen	78
Abbildung 91:	Entwicklung der Veränderungsraten der Hebesätze Grundsteuer B in Sachsen	78





Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Allgemeine Deckungsmittel, Personalausgaben, soziale Leistungen und Sachinvestitionen in Euro/Einw. 2006	23
Tabelle 2:	Veränderungsraten 2005 zu 2006 der Allgemeinen Deckungsmittel, Personalausgaben, soziale Leistungen und Sachinvestitionen in Prozent	26
Tabelle 3:	Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw.	26
Tabelle 4:	Steuern im Vergleich in Euro/Einw.	27
Tabelle 5:	Ausgaben für die Bereitstellung und die Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.	46
Tabelle 6:	Ursprüngliche Ziele der Kohäsionspolitik nach 1988	59
Tabelle 7:	Ziele der Kohäsionspolitik nach 2000	59
Tabelle 8:	Ziele der Kohäsionspolitik nach 2007	60
Tabelle 9:	Bedeutung der Kriteriengewichtung für die neue Umsatzsteuerverteilung (Beispiel)	73
Tabelle 10:	Beispiel Wirkungsweise Nivellierungshebesatz	76
Tabelle 11:	Stand der Doppikumsetzung in Deutschland (2007)	80

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz	ff.	folgende Seiten
abzgl.	abzüglich	FIAF	Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei
AD	Allgemeine Deckungsmittel	GA	Gemeinschaftsaufgabe
allg.	allgemein	gem.	gemäß
Arge	Arbeitsgemeinschaft	Gem.	Gemeinde
Art.	Artikel	Gew.-St. Ant.	Anteil der Gewerbesteuern an den Allgemeinen Deckungsmitteln
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz	GewStG	Gewerbesteuergesetz
Aufk.	Aufkommen	GewStUmlage	Gewerbesteuerumlage
BA	Bundesagentur für Arbeit	GFQ	Gebührenfinanzierungsquote, Anteil der Gebühren an den Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge
BAT-O	Bundes-Angestelltentarifvertrag-Ost	GG	Grundgesetz
BB	Brandenburg	ggf.	gegebenenfalls
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.	ggü.	gegenüber
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	GI	Gemeinschaftsinitiative
BIP	Bruttoinlandsprodukt	GKZ	Gemeinkostenzuschlag
BMT-G-O	Tarifrecht der Arbeiter bei öffentlichen Verwaltungen und Betrieben der Gemeinden	GMG	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
BRD	Bundesrepublik Deutschland	Gr.-Nr.	Gruppierungs-Nummer
BSHG	Bundessozialhilfegesetz	GVOBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
bspw.	beispielsweise	HbL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
bzgl.	bezüglich	HH-Jahres	Haushaltsjahres
bzw.	beziehungsweise	HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
BT.-Drs.	Bundestags-Drucksache	Hrsg.	Herausgeber
c. p.	Ceteris paribus	i. d. R.	in der Regel
ca.	circa	IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
d. h.	das heißt	i. e. S.	im engeren Sinne
DDR	Deutsche Demokratische Republik	i. H. v.	in Höhe von
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik	i. w. S.	im weiteren Sinne
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung	IfG	Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“
DM	Deutsche Mark	IfG-SoBEZ	Rechnerischer Anteil an den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, der den Zahlungen aus dem Investitionsförderungsgesetz entsprechen würde.
Drs.	Drucksache	inkl.	inklusive
DST	Deutscher Städtetag	Kap.	Kapitel
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund	KFA	Kommunaler Finanzausgleich
durchschn.	durchschnittlich	KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
EAGFL-A	Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung	KStG	Körperschaftsteuergesetz
EAGFL-G	Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Garantie	KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung	LFA	Länderfinanzausgleich
EGG	Existenzgrundlagengesetz	LWV	Landeswohlfahrtsverband
EIB	Europäische Investitionsbank	LT.-Drs.	Landtags-Drucksache
EIF	Europäische Investitionsfonds	m. a. W.	mit anderen Worten
einschl.	einschließlich	MaßStG	Maßstäbengesetz
Einw.	Einwohner	MBA	Mehrbelastungsausgleich
ELER	Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes	Mio.	Millionen
EobF	Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge	Mrd.	Milliarden
ESF	Europäischer Sozialfonds	MV	Mecklenburg-Vorpommern
ESTG	Einkommensteuergesetz	NBL	Neue Bundesländer
etc.	et cetera	NI	Niedersachsen
f.	folgende	obF	ohne besondere Finanzierungsvorgänge
FA	Finanzausgleich	örtl.	örtlichen
FAG	Finanzausgleichsgesetz	rd.	rund
		Reg.-Bez.	Regierungsbezirk
		resp.	respektive
		RL	Richtlinie
		RP	Rheinland-Pfalz
		S.	Seite



SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
SächsGemO.	Sächsische Gemeindeordnung
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
SächsKrGebNG	Sächsisches Kreisgebietsneugliederungs- gesetz
SächsLWVG	Sächsisches Landeswohlfahrtsverbands- gesetz
SächsVerf	Sächsische Verfassung
SächsVwNG	Sächsisches Verwaltungsneuordnungs- gesetz
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SIB	Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SL	Saarland
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Inneren
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuwei- sung
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannt
sonst.	sonstige
SozL	Soziale Leistungen
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
ST	Sachsen-Anhalt
St.-Ant.	Anteil der Steuern an den Allgemeinen Deckungsmitteln
StSch	Steuerschätzung
s. u.	siehe unten
SV-pflichtig	Sozialversicherungspflichtig
TH	Thüringen
u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliches
übr.	übriger
usw.	und so weiter
v. a.	vor allem
VCI	Verband der Chemischen Industrie e. V.
vgl.	vergleiche
vorr.	voraussichtlich
vs.	versus
VwV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalent
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
zw.	zwischen



Vorwort des Sächsischen Städte- und Gemeindetags

Mit der Ausgabe 2006/2007 wird schon der dritte Gemeindefinanzbericht Sachsen veröffentlicht, nachdem die beiden Vorgänger im Dezember 2003 (2002/2003) und September 2005 (2004/2005) im Zwei-Jahres-Rhythmus vorgelegt worden waren.

Wie in den Vorjahren ist der Gemeindefinanzbericht im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetags (SSG) von Herrn Prof. Dr. Thomas Lenk vom Institut für Finanzen/Finanzwissenschaft der Universität Leipzig verfasst worden. Wie im Vorwort zum ersten Gemeindefinanzbericht Sachsen erläutert, geht es dem SSG darum, die Finanzsituation der sächsischen Kommunen von unabhängiger Seite aus zu dokumentieren und mit wissenschaftlichen Mitteln zu analysieren. Dabei konnte auf die Kassenstatistik der Haushaltsjahre 2005 und 2006 zurückgegriffen werden. Für das Jahr 2007 sind auf der Basis der vorliegenden vierteljährlichen Kassenstatistiken immerhin Tendenzaussagen möglich gewesen. Die jüngsten Verhandlungsergebnisse zum Finanzausgleich 2008 von Anfang September 2007 konnten noch berücksichtigt werden. Damit ist auch ein Überblick über die sich nach der aktuellen Steuerschätzung und dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz I rechnerisch ergebende Finanzausstattung in den Jahren 2009 und 2010 möglich. Die endgültige Höhe ist wie in der Vergangenheit von den Steuerschätzungen im Mai und ggf. November 2008, den FAG-Verhandlungen und der Entscheidung des Gesetzgebers abhängig.

Die Finanzausstattung der sächsischen Kommunen wird in den nächsten Jahren auch durch die derzeit im Landtag beratene Verwaltungs- und Kreisgebietsreform geprägt werden. Herr Prof. Dr. Lenk hat diese und den mit ihr verbundenen Mehrbelastungsausgleich in einem gesonderten Kapitel aus finanzwirtschaftlicher Sicht analysiert und bewertet. Der SSG hat seine Positionen zur geplanten Reform frühzeitig eingebracht, eine ausführliche schriftliche Stellungnahme abgegeben und im Rahmen der Anhörungen im federführenden Innenausschuss des Sächsischen Landtages noch einmal untersetzt. Daran wird festgehalten. Der SSG begrüßt die Verwaltungs- und Kreisgebietsreform und den damit verbundenen Mehrbelastungsausgleich.

Hinsichtlich der Einnahmesituation der sächsischen Kommunen dürfte auf der Basis der aktuellen Steuerschätzung ab 2009 im

Durchschnitt aller Kommunen eine vorübergehende, leichte Entspannung eintreten, nachdem mit dem Finanzausgleich 2007/2008 alle noch bestehenden negativen Abrechnungsbeiträge abfinanziert werden konnten. Leider ist die Entwicklung der Steuerkraft vor Ort sehr unterschiedlich, so dass die seit geraumer Zeit zu beobachtende positive Entwicklung bei den Gemeindesteuern nicht in allen Städten und Gemeinden gleichermaßen wirksam wird. Die bereits ab 2009 fühlbare und sich dann verstärkende Degression des Solidarpaktes wird jedoch Auswirkungen auf die Höhe des Steuerverbundes haben. Ob sich auch in den Folgejahren die Finanzausgleichsmasse positiv entwickeln wird, hängt daher vor allem von der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland ab.

Auf der Ausgabenseite wird deutlich, dass die sächsischen Kommunen durch die Hartz-IV-Reform stärker betroffen sind als die Kommunen anderer Bundesländer. Konnten bis 2004 die Pro-Kopf-Ausgaben für soziale Leistungen auf dem deutschlandweit niedrigsten Niveau gehalten werden, so gibt es nach der Reform keine wesentlichen Unterschiede mehr bei den einwohnerbezogenen Ausgaben. Im Bereich der Personal- und Sachkosten haben die sächsischen Städte und Gemeinden erneut eindrucksvoll unter Beweis gestellt, dass die erforderlichen Konsolidierungen erfolgt sind. Bei den Personalkosten ist jetzt ein Niveau erreicht, das auch unter Berücksichtigung der absehbaren Ost-West-Angleichung der Tarife auf einer Ebene mit den Personalkosten der finanzschwächeren Flächenländer West liegt. Damit ist ein wichtiges Etappenziel erreicht.

Wir hoffen, dass auch dieser Gemeindefinanzbericht wieder einen wertvollen Beitrag zur Diskussion über die Gemeindefinanzen liefert und positiv bei den Lesern aufgenommen wird.



Mischa Woitscheck
Geschäftsführer



Ralf Leimkühler
Stellv. Geschäftsführer



Vorwort des Verfassers

Die kommunale Ebene bietet im föderal aufgebauten Staat der Bundesrepublik Deutschland viele wichtige Leistungen an, die unmittelbar dem Bürger zugute kommen. Gerade im Bereich der Daseinsfürsorge und im Sozialbereich tragen die Städte und Gemeinden die Hauptlast. Im Rahmen der Verwaltungsreform wird die inhaltliche und organisatorische Aufgabenwahrnehmung neu strukturiert und es werden dabei wesentliche Teile kommunalisiert. Natürlich sind die Finanzströme zwischen den verschiedenen öffentlichen Gebietskörperschaften davon betroffen. Daneben beeinflussen auch die Hartz-IV-Reform, die neue EU-Strukturförderung, die demografische Entwicklung (gerade in den Pro-Kopf-Kennziffern) und der kommunale Finanzausgleich nicht unwesentlich die sächsischen kommunalen Haushalte. Vor diesem Hintergrund wurden diese im nun vorliegenden 3. Gemeindefinanzbericht für Sachsen erneut untersucht und die wesentlichen Ergebnisse hier dargestellt. Die Resonanz auf die vergangenen Gemeindefinanzberichte war sehr positiv und lieferte damit eine zusätzliche Motivation, einen weiteren Gemeindefinanzbericht für Sachsen zu erstellen. Auch die Anhörung im Sächsischen Landtag zum zweiten Gemeindefinanzbericht zeigte, dass die grundlegende Konzeption auch in der Politik und beim Sächsischen Rechnungshof Anerkennung fand und eine gute Basis für eine sachgerechte Diskussion der kommunalen Finanzsituation bietet.

Dementsprechend ist das Kernkapitel ebenso wie in den letzten Gemeindefinanzberichten das Kapitel III, in dem die Entwicklung der Kennziffern nach Finanzierungsbereichen dargestellt wird. Besonderen Wert wurde in diesem Bericht dabei auf die in allen Punkten lückenlose Darstellung der Zeitreihen von 2002–2006 und deren Visualisierung mit Grafiken anstatt von Tabellen gelegt. Der Gemeindefinanzbericht soll somit vor allem eine Situationsanalyse der finanziellen Lage der sächsischen Kommunen sein, um den Entscheidungsträgern auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene eine fundierte Basis an die Hand zu geben. Um den einzelnen Entscheidungsträgern vor Ort einen direkten Vergleich zu den dargestellten Kennzahlen zu ermöglichen und die Haushaltslage der eigenen Kommune einordnen zu können, bietet das Institut für Finanzen einzelnen Städten und Gemeinden die Möglichkeit an, bei Bedarf einen „kleinen

Gemeindefinanzbericht“ (ca. 20 Seiten) zu erhalten, in dem die jeweiligen zum Vergleich aufbereiteten gemeindeschaffen Ergebnisse entsprechend der im Gemeindefinanzbericht verwandten Kennziffern aufbereitet werden.

Das Schwerpunktthema dieses Gemeindefinanzberichtes ist die Verwaltungsreform in Sachsen (Kapitel II). Hier war das Ziel, diesen grundlegenden Vorgang in kompakter Weise einmal darzustellen. Die Auswirkungen der Verwaltungsreform vor allem auf die kommunale Ebene werden am Institut für Finanzen der Universität Leipzig verfolgt und ausgewertet. Auch die jüngsten finanzpolitisch relevanten Entwicklungen und deren Implikationen für die sächsischen Städte und Gemeinden sind wieder im Kapitel IV zusammengestellt. Grundlegende Erklärungen der ersten Berichte zu einzelnen Positionen und Hintergründen werden kurz zusammengefasst wiederholt. Das Glossar am Ende des Berichtes wurde aktualisiert und erweitert und soll so allen Lesern das Verständnis auch von sehr speziellen Thematiken ermöglichen.

Die Erstellung des dritten Gemeindefinanzberichtes für Sachsen wäre ohne die immer kooperative Zusammenarbeit mit dem Statistischen Landesamt Sachsen, dem Statistischen Bundesamt und der Bundesagentur für Arbeit kaum zu bewältigen gewesen. Ihnen gilt hierfür mein ausdrücklicher Dank. Ebenso trugen die vom Sächsischen Städte- und Gemeindetag bereitgestellten Materialien sowie dessen konstruktive Anregungen erheblich zum Gelingen dieser Untersuchung bei. Für die engagierte Mitarbeit danke ich vor allem Christine Falken-Großer. Zuarbeiten von Jessy Hermann und Florian Woitek waren sehr hilfreich. Bei der Endredaktion konnte ich mich auf die Unterstützung durch Andreas Oelsner und Kristina Spantig verlassen.

Prof. Dr. Thomas Lenk

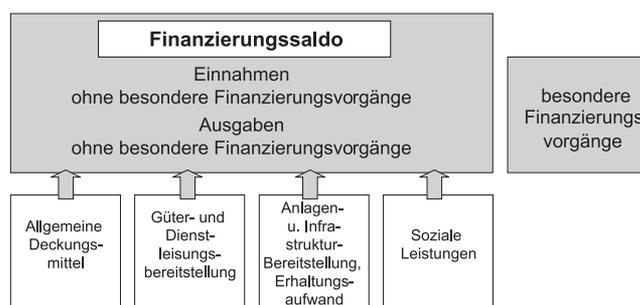


I Methodische Vorbemerkungen

Der dritte Gemeindefinanzbericht für Sachsen folgt der Struktur und Systematik der vorangegangenen Gemeindefinanzberichte. Das zweite Hauptkapitel, welches in jedem Bericht ein aktuelles kommunal- und finanzpolitisch relevantes Thema aufgreift und nach einer ausführlicheren Darstellung wichtiger Hintergrundinformationen die wichtigsten Inhalte und Argumente aus finanzwissenschaftlicher Perspektive abwägt und bewertet, beschäftigt sich in diesem Jahr mit der Verwaltungsreform in Sachsen. Obwohl dieses Thema seit Monaten in der Öffentlichkeit und den einschlägigen Fachzeitschriften immer wieder aufgegriffen wurde, werden viele interessante Aspekte der Reform bei einer recht eindimensionalen und oberflächlichen Perspektive übersehen, sowie wahrscheinlich auch die wissenschaftliche Sicht einige Aspekte der praktischen Umsetzung nie ganz abbilden kann. So ist versucht worden diesen zweiten, praktischen Ansatz bei der Analyse in Kapitel II nicht außen vor zu lassen. Das Hauptkapitel III analysiert wie in den vorangegangenen Jahren die verschiedenen Einnahme- und Ausgabepositionen und Kennziffern der Gemeinden/Gemeindeverbände des Freistaates Sachsen, nach Kreisfreien Städten, kreisangehörigem Raum und Größenklassen unterteilt und gegenüber einigen Vergleichsgrößen. Dazu zählt natürlich der Mittelwert für alle Kommunen¹ Deutschlands², der Mittelwert der westdeutschen Gemeinden, der Mittelwert der ostdeutschen Kommunen *ohne* Sachsen und die Vergleichsgröße der Kommunen der finanzschwächsten westdeutschen Bundesländer³. Die Gruppe der finanzschwächsten Flächenländer West erscheint nach wie vor als „Benchmark“ für die mittelfristige Analyse angemessen. Bereits im letzten Bericht wurde an dieser Stelle darauf verwiesen, dass bei diesem Vergleich immer daran erinnert werden muss, dass die Finanzausstattung der Kommunen dieser „finanzschwachen alten Bundesländer“ *vor* Finanzausgleich fast doppelt so hoch ist wie die der neuen Bundesländer.

Zu den wichtigsten „technischen“ Bemerkungen ist vor allem zu sagen, dass sich nach wie vor die Vergleichbarkeit einiger Daten vor allem im Bereich Personal und Verschuldung durch die unterschiedliche Auslagerungstätigkeit der Kommunen über die letzten Jahre verringert hat. Es bleibt nur die vage Hoffnung, dass nach der Einführung der doppelten Haushaltsführung in allen Bundesländern *und* der Angleichung der Systeme eine bessere Vergleichbarkeit möglich sein wird; immerhin liegt darin eine Zielsetzung der Umstellung – eine bessere Vergleichbarkeit der verschiedenen „Konzerne Stadt“.⁴ Die Strukturierung der Analyse erfolgt wieder unter Berücksichtigung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung anhand von 6 Bausteinen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Analysestruktur „Gemeindefinanzbericht Sachsen“⁵



Quelle: Eigene Darstellung.

Die so gewählte Systematisierung ermöglicht die Zuordnung aller Merkmale zu einem kommunalen Handlungskriterium bzw. Baustein. Für jedes Analysefeld mit Ausnahme der *Allgemeinen Deckungsmittel* kann ein Saldo gebildet werden. Dieser Saldo entspricht dem Zuschussbedarf in diesem Bereich, der durch die allgemeinen Deckungsmittel zu finanzieren ist, bzw. dem Überschuss, der zur allgemeinen Finanzierung herangezogen werden könnte. Die Kapitel des Berichtes lassen sich unmittelbar den Bausteine zuordnen. Das im letzten Bericht neu eingeführte Kapitel III 7 zur Kreisumlage wurde dieses Jahr deutlich erweitert und bildet im dritten Hauptkapitel einen inhaltlichen Schwerpunkt.

Die klassische Trennung nach Einnahmen und Ausgaben sowie nach Vermögens- und Verwaltungshaushalt wird im vorliegenden Bericht aufgehoben, um eine isolierte Betrachtung von Positionen mit faktisch gegenläufigen Finanzströmen und die damit verbundenen Fehlschlüsse zu vermeiden. Das Berichtsjahr des analytischen Teils dieses Gemeindefinanzberichtes ist das Jahr 2006, da hierfür die notwendigen Daten der Statistik komplett vorliegen. Zur intertemporalen Beurteilung werden Vergleichsdaten ab 2002 herangezogen. Um einen regionalen wie auch überregionalen Vergleich der Daten zu ermöglichen, wurde auf absolute Zahlen weitgehend verzichtet und auf Niveaue Kennziffern (Euro/Einwohner = Euro/Einw.) abgestellt. Intertemporale Entwicklungen werden in diesem Bericht als prozentuale Veränderungen wiedergegeben. Die meisten Tabellen setzen sich aus den jeweiligen Pro-Kopf-Werten Sachsens und allen Vergleichsgrößen zusammen. In zwei weiteren Spalten sind zur besseren Einordnung Deutschland und Sachsen gleich 100 gesetzt. Zudem sind die Veränderungsdaten sowohl kurzfristig

1 Dazu zählen in diesem Zusammenhang Städte, Gemeinden, Landkreise und deren Verbände (Kommunaler Sozialverband, Verwaltungsverbände).
 2 Generell wird dabei auf die Daten der Flächenländer zurückgegriffen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass die Stadtstaaten aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten (Einwohnerdichte, Ausgabenstruktur, etc.) und ihrer Sonderstellung innerhalb des Finanzausgleiches Verzerrungen innerhalb der Analyse hervorrufen würden.
 3 Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein; das Saarland, das ebenfalls zu den finanzschwachen Westflächen-

ländern zählt, wurde in dieser Gruppe nicht berücksichtigt, da es aufgrund seiner „Haushaltsnotlage“ von 1994–2004 Sonder-Bundesergänzungszuweisungen erhielt.

4 Zu einer Einschätzung des aktuellen Standes der Doppik und der Aussagekraft der dann zur Verfügung stehenden Indikatoren vgl. Falken/Schmidt (2006) und zur Einführung der Doppik in Sachsen vgl. Kapitel IV 7.
 5 Auf eine inhaltliche Beschreibung der einzelnen Positionen wird an dieser Stelle verzichtet. Nachzulesen ist dies in den jeweiligen Kapiteln in III, in den Methodischen Vorbemerkungen des Gemeindefinanzberichtes 2002/2003 oder im Glossar.



(im Vergleich zum Vorjahr), als auch langfristig (i. d. R. im Vergleich zu 2002) angegeben.

Als Datengrundlage für eine finanzwissenschaftliche Analyse kann generell die Jahresrechnungsstatistik oder die Kassenstatistik dienen. Die *Jahresrechnungsstatistik* erfasst alle Kombinationen der Gliederung nach Aufgaben und der Gruppierungen nach Kostenarten. Sie bietet insofern umfangreiche Möglichkeiten der Haushaltsanalyse.⁶ Die *Kassenstatistik* hingegen, die auf die Aufschlüsselung nach Aufgabenbereichen verzichtet, weist den Vorteil der höheren Aktualität auf.⁷ Je nach Verwendung der Statistiken muss auch die Relevanz der Unterschiede in der Abgrenzung beider Statistiken gewichtet werden. In der Kassenstatistik werden die nach Ablauf des Kalenderjahres anfallenden Abschlussbuchungen im ersten Quartal des Folgejahres berücksichtigt, bei der Jahresrechnung hingegen erfolgen alle Berücksichtigungen

im entsprechenden Rechnungsjahr. Dies betrifft vor allem Positionen wie die Zuführungen zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, die Rücklagenveränderungen und die Deckung von Vorjahresfehlbeträgen.⁸ Verkürzt bedeutet dies: Die Jahresrechnungsstatistik spiegelt die genaueren absoluten Werte wider. Die regelmäßige Verwendung der Kassenstatistik führt aber ebenso zu Aussagen über den Trend in der Zeit und die Relationen von betrachteten Gemeinden untereinander. Um eine Bewertung der für die Beurteilung der finanziellen Situation der Gemeinden wichtigen Positionen zu ermöglichen wird deshalb auf die zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts verfügbare Kassenstatistik zurückgegriffen. Diese wird auch für die Vorjahresvergleiche und Zeitreihen für alle Jahre zugrunde gelegt. Dabei wird implizit unterstellt, dass die Buchungen im Nachmeldezeitraum, durch die sich die Kassenstatistik und die Jahresrechnungsstatistik voneinander unterscheiden, eine gewisse Kontinuität aufweisen.

II Verwaltungsreform in Sachsen – Hintergründe, Inhalte, Auswirkungen

1 Einleitung und Abgrenzung

Die Ziele von Verwaltungsreformen können je nach Akteur und Situation erheblich variieren. So dominierten in den 60er und 70er Jahren in der Bundesrepublik sowohl Ansätze der Territorial- (z. B. Gemeindefusionen) als auch Funktionalreformen (z. B. Aufgabenverlagerung zwischen den administrativen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden). Zur gleichen Zeit wurde versucht, die Verwaltung verstärkt an rationalen Planungen auszurichten, was angesichts der ökonomischen Krise Mitte der 70er Jahre allerdings scheiterte. Auch die Transformation der Verwaltung der ehemaligen DDR nach der Wiedervereinigung und damit die Ausdehnung des westdeutschen Verwaltungssystems auf Ostdeutschland ist eine Verwaltungsreform. Notwendig sind Verwaltungsreformen aufgrund der sich wandelnden sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen.

In den folgenden Abschnitten soll die Notwendigkeit und das Ziel der Verwaltungsreform in Sachsen beschrieben werden und eine kurze Evaluation der Konzeption und Durchführung der Reform erfolgen. Dazu erfolgt vorerst eine Einführung, die die theoretisch-wissenschaftliche Sicht der Beantwortung der Fragestellung nach den Erfolgsdeterminanten von Verwaltungsreformen darstellen wird.

2 Idee, Struktur und Problemstellungen von Verwaltungsreformen in Deutschland

Das weite Feld „Politik“ an sich ist geprägt durch die Schwierigkeit unterschiedliche Interessenlagen zu vereinen. In Deutschland konnte in den letzten Jahren und kann auch gegenwärtig

an mehreren Stellen beobachtet werden, wie kräftezehrend Reformprozesse in den verschiedensten Bereichen sein können, für Politiker, Interessenvertretungen, Gerichte, Bürger und letztendlich auch die Vertreter der föderalen Ebenen, die die Ergebnisse der Reformen noch vor den und noch deutlicher als die Wähler selbst spüren. *Verwaltungspolitik* als Versuch, der Restrukturierung des öffentlichen Sektors (z. B. bei Personalstrukturen, Organisationsstrukturen und Verfahren) und damit als Versuch der Beeinflussung des Verwaltungshandelns ist ein besonderer Politikbereich. Die gefühlte Besonderheit lässt sich auch theoretisch fundieren:

So wird zum einen auf die „weitgehende Identität von Subjekt und Objekt der Verwaltungspolitik“⁹ verwiesen, was bedeutet, dass Verwaltungspolitik eine Politik ist, die in erster Linie von der Verwaltung selbst und nicht von der politischen Führung ausgeht, gleichzeitig aber die Eigeninteressen der Verwaltung von der Politik unmittelbar berührt werden. Die Arbeitsweise der Verwaltungspolitik teilt sich in drei Schritte. Am Beginn steht die Institutionenpolitik, die auf die Veränderung organisatorischer, personeller und instrumenteller Strukturen ausgerichtet ist. Dann kann die Verwaltungspolitik über diese institutionellen Änderungen die Leistungsfähigkeit (Effektivität), Wirtschaftlichkeit (Effizienz) des Verwaltungshandelns beeinflussen und steigern, die dann wiederum gesamtwirtschaftliche bzw. sozialpolitische usw. Effekte haben soll.

Die Ziel-Mittel-Beziehungen in der Verwaltungspolitik, also die Frage nach dem geeigneten Instrument für ein bestimmtes allgemeines Ziel kann allerdings selten eindeutig geklärt werden. D. h., dass es letztendlich zwar einfach ist, zwischen den

6 Die Jahresrechnungsstatistik erscheint mit einer Verzögerung von bis zu 18 Monaten.

7 Vgl. Schnetter (1999), S. 1.

8 Zudem sind auch die Positionen Spitzabrechnung beim Gemeindeanteil der Einkommensteuer, Gewerbesteuerumlage und der Ersatz zum Familienlastenausgleich betroffen.

9 Bogumil (2004).



Beteiligten eine Einigkeit über allgemeine Zielvorstellungen wie Effizienz, Effektivität, Legalität und Legitimität herzustellen, die Instrumente zur Erreichung dieser Ziele aber, wie auch in den letzten Monaten in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen gesehen, überaus kontrovers diskutiert werden können.

Bogumil¹⁰ hat versucht, unter Zuhilfenahme der gängigen wissenschaftlichen Literatur, allgemeine Thesen darüber zusammenzustellen, warum Verwaltungsreformen in Deutschland in den letzten Jahrzehnten erfolgreich oder eben nicht erfolgreich verliefen und welche Faktoren dafür verantwortlich sind. Grundsätzlich konnten verschiedene Einflussfaktoren festgehalten werden: Zu den „exogenen Variablen“ zählen sozioökonomische, institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen (Gemeindegröße, Ost-West-Lage, Haushaltslage, Gemeindeordnungen), sowie zunehmend die Budgetsituation, während als „endogene Variablen“, die Einstellung, Qualifikationsprofile und Verhaltensmuster der Akteure, gegebene Prozessstrukturen und Abläufe sowie Verfahrensroutinen genannt werden können. Inwiefern diese Faktoren über den **Misserfolg** von Verwaltungsreformen entscheiden, konnte nicht festgestellt werden. Dies vor allem aufgrund der Erkenntnis, dass bei einer einmal gescheiterten bzw. verfehlten Reform die Ursachen schwer auszumachen sind und dass die verschiedenen Erklärungsfaktoren durch die hohe Unterschiedlichkeit der Reformen (Maßnahmen und Umsetzungsstrategien) kaum direkt übertragbar sind. Sicher ist nur, und das bereits seit den 1970er Jahren,¹¹ dass das Verfehlen von politischen Handlungszielen innerhalb einer Reform aber typischerweise nicht notwendigerweise auf die mangelhafte Umsetzung eines an sich richtigen Zielen (*bad implementation*) zurückzuführen ist, sondern auch oft auf das Ziel an sich (*false theory*). Was die **Erfolgsfaktoren** angeht, besteht in der Wissenschaft weitgehende Einigkeit über folgende Punkte:

- Allgemein gesprochen, hängen Reformabsichten massiv von der Autonomie der Durchsetzungsinstanzen ab (je autonomer, desto reformresistenter). Diese kann allerdings bei unterschiedlichen Reformthemen auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen in Deutschland auch ganz unterschiedlich ausgeprägt sein. Daraus leitet sich die Erkenntnis ab, dass neben der Festlegung der Ziele einer Verwaltungsreform die *Festlegung der Umsetzungsprozesse mindestens* ebenso wichtig ist.
- Als am *reformfähigsten* wird in der wissenschaftlichen Theorie die *kommunale* Ebene angesehen, da sie am stärksten dem Druck des Wählers/Bürgers ausgesetzt ist und auch am wenigsten autonom ist. Außerdem befürworten Kommunen seit jeher Funktionalreformen, weil sie sich davon versprechen, dass in der Konsequenz mehr Aufgaben ortsnahe erledigt werden.
- Auch gibt es natürlich inhaltliche Komponenten, die eine Rolle spielen. So wird ein Zusammenhang zwischen „der Art des Problemdrucks (verwaltungsextern, verwaltungsintern), dem Reformobjekt (Organisation, Recht, Personal, Finanzen) und der Reformunterstützung“¹² unterstellt.

Günstig für das Gelingen einer Reform ist demnach ein verwaltungsexterner Problemdruck. Erfolgsaussichten haben eher die Organisations- oder Rechtsreformen als die Personal- oder Finanzreformen. Wichtig für das Ergebnis ist ein so genannter „Elitenkonsens“ über die Reformnotwendigkeit.

- Kleine Reformen sind einfacher also große. Auch diese einfache Erkenntnis wird in der Wissenschaft als durchaus relevant festgehalten. Begründet wird dies damit, dass institutionenspezifische *Differenzierungen* erfolgreicher durchsetzbar sind als Globalkonzepte, weil bei umfassenden Veränderungsprozessen in Organisationen „immer ein vorübergehender *Funktionsverlust* in Kauf genommen werden“¹³ muss. Dies wirkt oft nicht gerade reformunterstützend, da der Betrieb ja parallel zur Reform aufrecht erhalten werden muss. Bei sehr weitreichenden Reformprozessen besteht also die Gefahr, einzelne Verwaltungseinheiten inhaltlich und organisatorisch zu überfordern.
- Schließlich sind die *Beharrungskräfte* in den Organisationen (gegen oder für die Reform) entscheidend. Die *Schaffung eines institutionellen und auch individuellen Eigennutzes* und die aktive Beteiligung an der Gestaltung des Reformprozesses hat positive Wirkungen. So ist es nachvollziehbar, sollte der „Gewinn“ einer Reform nicht gleichmäßig verteilt sein oder es sind sogar in einigen Bereichen oder Gebietskörperschaften „Verluste“ zu verschmerzen, dass Auseinandersetzungen innerhalb der Organisationen und zwischen den Organisationen zunehmen und den Erfolg einer Reform vor und nach gesetzlicher Verabschiedung negativ beeinflussen können. Dabei sind auch kleinste Einheiten, manchmal sogar einzelne Personen betroffen. So bestätigt die Forschung, „wenn durch Reformmaßnahmen bestehende Kernüberzeugungen und Spielregeln der Akteure in Frage gestellt werden ..., die Produktion von Anreizen zur Veränderung der Spielregeln in der öffentlichen Verwaltung nicht einfach ist. Neue Spielregeln werden nur dann von den Akteuren akzeptiert, wenn die Gewinnchancen gleich bleiben, besser werden oder die Kosten für den Widerstand unverhältnismäßig hoch sind. Angesichts einer relativ hohen Zufriedenheit mit den traditionellen Arbeitsbedingungen und kaum vorhandener Sanktions- und Gratifikationsmöglichkeiten spricht wenig dafür.“¹⁴ Das kann auch dazu führen, dass eine formale Akzeptanz der durchgeführten Reformschritte besteht, die neuen Instrumente aber „im traditionellen Sinn“ genutzt werden. Um dem entgegen zu wirken, können finanzielle Anreize für eine Akzeptanz gesetzt werden.¹⁵

Die Komplexität des letztgenannten Punktes übertrifft dabei die der anderen, relativ eingängigen Argumente. Die „endogenen Variablen“ wie die kommunalen Akteure, Akteurskonstellationen und ihre Interaktionen und die Art der Prozesssteuerung spielen insgesamt eine größere Rolle, als es auf den ersten Blick scheint. Die Politikwissenschaft spricht hier von einer sinnvollen Herstellung und Institutionalisierung von Meinungsführerschaften der politischen und administrativen Eliten (*advocacy coalitions*), die

10 Bogumil (2004), Ellwein (1997), Jann (2004), Benz (2004), Seibel (1990)

11 Pressman/Wildavsky (1973)

12 Seibel (1990).

13 Bogumil/Naschold (2000).

14 Ebenda.

15 In Sachsen war dies beispielsweise der Fall. So wurden jeweils 10 Mio. Euro pro Altlandkreis bzw. einzukreisender Stadt und die insgesamt 28,8 Mio. Euro für die Städte, die ihren Kreissitz verlieren, zur Verfügung gestellt, um etwaige „Nachteile“ auszugleichen.



sich am besten verbunden mit einem spezifischen Problemdruck günstig auf das Gelingen einer Reform auswirken können.

3 Verwaltungsreform in Sachsen

3.1 Notwendigkeit von Verwaltungsreformen in Sachsen

Die geplante Verwaltungsreform (bestehend aus Funktional- und Gebietsreform) in Sachsen ist aus Sicht der Staatsregierung zwingend notwendig, um den „eingetretenen und absehbaren Änderungen der Rahmenbedingungen für das Verwaltungshandeln in Sachsen“ gerecht werden zu können. Durch die Neuordnung der Sächsischen Verwaltung werde diese „leistungsstark, modern und ortsnah“ gestaltet – mithin zukunftsfähig ausgerichtet. Eine gestraffte Verwaltung der „kurzen Wege“ werde zudem die Bürgerfreundlichkeit erhöhen und die kommunale Selbstverwaltung stärken (Funktionalreform).¹⁶ Weiterhin mache die „von der Staatsregierung vorgesehene umfangreiche Kommunalisierung bisher unmittelbar vom Freistaat wahrgenommener Aufgaben aus Gründen des Wohles der Allgemeinheit eine erneute Reform der kreiskommunalen Gebietsstrukturen erforderlich“.¹⁷ Als Ziel der strukturellen Neugliederung wird angegeben, „die Landkreise als moderne dienstleistende und bürgerorientierte Verwaltung weiter zu entwickeln“ und in die Lage zu versetzen, „sich verstärkt als Impulsgeber der regionalen Entwicklung zu profilieren“ (Gebietsreform).¹⁸

In den Dokumenten der Staatsregierung findet sich eine Reihe von Zielbestimmungen, die mit den aktuellen Reformanstrengungen verbunden sind. Dieses Zielbündel reicht dabei von der Schaffung einer „modernerer“ und „leistungsfähigeren“ Verwaltung, über das Ziel der Kosteneinsparung bis hin zum Primat der Bürgerfreundlichkeit.¹⁹

Zur Begründung der aktuellen Reform lassen sich davon unabhängig drei Argumentationslinien identifizieren. Diese greifen zum Teil aufeinander zurück und werden in ihrer Summe zur Begründung beider Reformteile (Funktional- wie Gebietsreform) herangezogen. Die erste Argumentationslinie bezieht sich im Wesentlichen auf die finanzpolitische Lage der einzelnen Gebietskörperschaften, die zweite vor allem auf die demografische Entwicklung und die dritte auf das Verhältnis von Bürger und Verwaltung sowie die innere Verwaltungsstruktur.

3.1.1 Finanzpolitische Lage

Die leichte Entspannung der Situation bei den Gesamteinnahmen der kommunalen Haushalte in Sachsen ist vor allem auf die gestiegenen Einnahmen aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zurückzuführen. Dieser durch konjunkturelle und veränderte rechtliche Rahmenbedingungen verbesserte Zustand darf nicht von den zukünftigen negativen Erwartungen aufgrund sich verringernder Transfers in den kommenden Jahren ablenken (vgl. Kapitel IV). Auch wenn einige Kommunen sich durch bisher eher ungewöhnliche Maßnahmen zu entlasten suchen [Cross-

Border-Leasing, Privatisierung kommunaler Gesellschaften (Wohnungsbaugesellschaften, Stadtwerke, Sparkassen, etc.)], bleibt das grundsätzliche Problem struktureller Haushaltsprobleme aufgrund mangelnder eigener Finanzkraft und eingeschränkter Autonomie für viele Kommunen erhalten. Hinzu kommt, dass von den steigenden Steuereinnahmen nicht alle Kommunen in gleichem Maße profitieren.

Ein wesentliches Argument für die Notwendigkeit einer Strukturreform ist (einnahmeseitig) die geringe eigene Finanzkraft der Gebietskörperschaften. Diese ergibt sich aus

- den unterdurchschnittlichen Einnahmen des Freistaates und seiner Kommunen (ggü. den alten Bundesländern) im Bereich Landessteuern und örtlichen Verbrauchssteuern. Besonders gravierend ist das im Vergleich geringere Realsteueraufkommen der sächsischen Gemeinden. Weiterhin besteht ebenfalls ein Lohn- und Konsumgefälle, welches sich ebenfalls negativ auf die Einnahmen im Bereich der Verbundsteuern (Steuern vom Einkommen, Umsatzsteuer, etc.) auswirkt.
- Insgesamt profitieren die neuen Bundesländer von überdurchschnittlichen Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und zusätzlichen Sonderbedarfszuweisungen des Bundes „zum Abbau teilungsbedingter Lasten“ (Solidarpakt-II-Mittel und Zuweisungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben (GA-Mittel)). Diese Privilegierung bewirkt, dass im Freistaat Sachsen pro Einwohner rd. 30 % mehr Mittel zur Verfügung stehen als in einem finanzschwachen alten Bundesland. Diese zusätzlichen Mittel werden bis zum Jahr 2019 degressiv abgeschmolzen, so dass das Land Sachsen dann etwa auf das Niveau der finanzschwachen Flächenländer-West absinken wird. Darüber hinaus wird in der mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen festgestellt, dass alle weiteren Konsolidierungspotenziale aufgebraucht seien und auch deshalb eine Strukturreform notwendig sei.²⁰
- Auch die neue Schlüsselung der Steuereinnahmen aus der Umsatzsteuer wird sich auf Gemeindeebene in den neuen Bundesländern und in Sachsen negativ auswirken (vgl. Kapitel III 3.1.2 und IV 4).

Neben den sich reduzierenden innerdeutschen Transfers ist ab 2007 auch mit rückläufigen Transfers aus Mitteln der Europäischen Union zu rechnen. Dabei sind für Deutschland vor allem die Erweiterung der Union um 12 Mitgliedsstaaten und der Wechsel der Finanzplanungsräume 1999–2006 zu 2007–2013 bedeutsam (vgl. Kapitel IV 1).

Ein weiteres Argument für Strukturreformen stellen so genannte strukturelle Haushaltsdefizite in den Ländern und den kommunalen Gebietskörperschaften dar. Diese beziehen sich vor allem auf die im Vergleich zu anderen westdeutschen Flächenländern zu hohen Personalausgaben, vor allem auf Landesebene in den neuen Bundesländern.²¹ Dieser Befund wurde statistisch erstmals für den Fall Mecklenburg-Vorpommern herausgearbeitet

16 Vgl. SächsVwNG in seiner Kabinettsfassung vom 24. Mai 2007, S. 163.

17 Begründung zum SächsKrGebNG in seiner Kabinettsfassung vom 24. Mai 2007, S. 4f.

18 Ebenda.

19 Die Definition dieser Begrifflichkeiten bleibt allerdings oft offen.

20 Vgl. Buttolo (SLK) 1.2, Mittelfristige Finanzplanung.

21 Für die kommunale Ebene in Sachsen gilt das Argument indes nicht. Hier liegen inzwischen durchschnittliche, z. T. sogar unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Personalausgaben vor.



und findet sich auch bei der Begründung für die Reformanstrengungen im Freistaat Sachsen wieder²². Die Diskussion hat dabei verschiedene Facetten: Der Personalbestand macht sich maßgeblich am Umfang der staatlich zu erfüllenden Aufgaben und öffentlichen Dienstleitungen fest. Dabei muss bei einem Vergleich auch immer einbezogen werden, dass in manchen Bundesländern bereits Aufgaben auf kommunaler Ebene wahrgenommen werden, die wiederum in anderen Fällen von der Landesebene erfüllt werden (siehe auch ausführliche Darstellung zum Bereich Personalausgaben im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005). Dennoch lässt sich ein Konsolidierungsbedarf im Personalbereich auf allen staatlichen Ebenen nicht ganz von der Hand weisen. Dies wird allgemein mit der demografischen Entwicklung und mit der degressiven Entwicklung der staatlichen Einnahmen begründet.²³

3.1.2 Demografische Entwicklung

Neben der finanziellen Situation der Bundesländer wird auch das Argument der demografischen Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern angeführt, um die dringende Notwendigkeit von Strukturreformen zu begründen. Im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005 wurden die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Gemeindefinanzen ausführlich dargestellt, deshalb sollen hier in diesem Zusammenhang nur die wesentlichen Punkte noch einmal kurz beleuchtet werden.

Die Bundesrepublik sieht sich in den kommenden Jahrzehnten einem tief greifenden demografischen Wandel gegenüber. Dieser ist vor allem durch die Schrumpfung der Gesamtbevölkerung und einen deutlichen Anstieg des Durchschnittsalters (Alterung) zu charakterisieren. Diese Effekte können auch durch Migration, also einen positiven Wanderungssaldo, nicht ausgeglichen werden.

Der demografische Wandel zeigt sich zuerst und am deutlichsten in den neuen Bundesländern, da diese Region zusätzlich von der Binnenmigration in die westdeutschen Bundesländer bzw. Ballungszentren beeinträchtigt wird. Dies führt dazu, dass hier bereits früher als in den westdeutschen Bundesländern strukturelle Maßnahmen getroffen werden müssen. Durch demografische Entwicklung werden auch die Struktur und das Niveau der Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen beeinflusst. Während zum Beispiel die Nachfrage nach Pflege-, Betreuungs- und Nahverkehrsangeboten steigen wird, ist ein Absinken der Nachfrage nach Kinder- und Bildungsein-

richtungen zu prognostizieren. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der Schließung von Schulen in den vergangenen Jahren in den ostdeutschen Bundesländern, um das öffentliche Angebot an den veränderten Bedarf anzupassen.

Aber auch die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften wird durch den demografischen Wandel langfristig negativ beeinflusst. Dies betrifft vor allem die Real- und die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern. Sicherlich werden lokale Einnahmeausfälle durch eine Anpassung des Finanzausgleichs und kurzfristig durch die konjunkturelle Entwicklung ausgeglichen werden können. Ein vollständiger Ausgleich ist jedoch unwahrscheinlich, da der Demografische Wandel auch das gesamte Steueraufkommen der Bundesrepublik Deutschland beeinflusst.²⁴

Nach den vorliegenden aktuellsten Untersuchungen²⁵ gehört der Freistaat Sachsen zu den am stärksten vom demografischen Wandel betroffenen (ostdeutschen) Bundesländern. Für 2020 gehen die Schätzungen dabei von einer um 9,3 % im Vergleich zum Basisjahr 2005 niedrigeren Bevölkerung aus.²⁶ Auch wenn sich damit im Vergleich zu früheren Prognosen ein geringerer Bevölkerungsverlust für den Freistaat abzeichnet, hat dieser Negativtrend einen nachhaltigen Einfluss auf Anforderungen an die Verwaltungsstruktur in Sachsen. Dies führt dazu, dass das bereits seit 2002 mit der Gründung einer Expertenkommission zum Regierungsthema erhobene Thema²⁷ auch die Diskussion um die Verwaltungs- und Gebietsreform begleitet und mitbestimmt.²⁸

Das Problem verstärkt sich maßgeblich durch die zu erwartende neue und endgültige Schlüsselung der kommunalen Anteile an der Umsatzsteuer zulasten der neuen Länder. Bevölkerungsverlust und Alterung (bzw. Änderung der Bevölkerungsstruktur) und die damit verbundenen Wirkungen auf die Wirtschaft und die neuen Bemessungsgrundlagen (Gewerbesteueraufkommen, Beschäftigte und Lohn) schlagen so unmittelbar durch und können nicht mehr durch die Vorwegaufteilung abgefangen werden (vgl. Kapitel III 3.1.2).

3.1.3 Innere Verwaltungsstruktur und Verhältnis Bürger-Verwaltung

Eine weitere Argumentationslinie ist die Modernisierung des Verhältnisses Bürger-Verwaltung und damit die Neu- und Umstrukturierung der inneren Verwaltung. Dabei sollen die Verwaltungsstrukturen vereinfacht (transparenter), zentrali-

22 Seitz (2007): S. 43ff. und 16f.

23 Vgl. SMF (2006): S. 38ff. oder RL Lenkungsausschuss: S. 8f.

24 Inwiefern diese Ausfälle durch z. B. konjunkturelle Einnahmewachse ausgeglichen werden können, sei dahin gestellt. Einbußen durch den demografischen Wandel sind gleichzeitig unbestritten (vgl. Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, Kapitel II).

25 Seitz (2005): S. 5f. (Mecklenburg-Vorpommern), Buscher/Hardt (IWH 15-04) (2004): 448–454 (Sachsen-Anhalt). Statistisches Bundesamt (2007): Bevölkerung Deutschlands nach Bundesländern bis 2050 – Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern. Für Sachsen wird hier für den Stichtag 31. Dezember 2020 eine Gesamtbevölkerung von 3,875 Mio. prognostiziert (Variante 1-W1).

26 Stat. Landesamt Sachsen (2007): 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen (Stand: 07/2007). Das Stat. Landesamt prognostiziert dabei für den Stichtag 31. Dezember 2020 eine Gesamtbevölkerung für den Freistaat Sachsen von 3,8775 Mio. (zum Basisstichtag 31. Dezember 2005 (4,2738 Mio.)) entspricht dies einem Minus von 9,3 v. H. Auch das SMI hat daraufhin seine Prognose im Sommer 2007 angepasst. Vgl. Anhang zum SächsKrGebNG – Entwurf (Anhang, S. 238) vom 15. Mai 2007 (Stand: 31. Juni 2006) und Kreiskarte (www.smi.sachsen.de; Stand: 15. Mai 2007).

27 Vgl. Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“ (2006): Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen, Sächsische Staatskanzlei, Dresden, Oktober 2006.

28 Buttolo (SLK): S. 480, RL Lenkungsausschuss: S. 3f.

siert, spezialisiert und qualitativ hochwertig, sowie bürger- und sachnah organisiert sein. Das bedeutet, dass ein Wandel von Verwaltungsstrukturen hin zu Dienstleistungsstrukturen angestrebt wird.

Um dies leisten zu können, bedarf es gut strukturierter und leistungsfähiger Verwaltungseinheiten, die auch eine gewisse Größe haben müssen, um die ihnen zugeordneten Aufgaben in entsprechender Qualität wahrnehmen zu können. Dabei werden die Aspekte Bürger- und Ortsnähe bzw. sachliche Nähe zum Gegenstand des Verwaltungshandelns besonders betont.²⁹ Erreicht werden soll dies vor allem durch die Übertragung von Aufgaben von den Kreisen auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

3.2 Maßnahmen und Zeitplan

3.2.1 Zeitverlauf

Im Freistaat Sachsen wurden bereits in den 90er Jahren eine Kreisgebietsreform und eine Gemeindegebietsreform durchgeführt. Dabei verringerte sich seit 1996 die Zahl der Landkreise seit der Wiedervereinigung 1990 von 48 auf 22; die Zahl der Gemeinden im gleichen Zeitraum von 1626 auf 860 (darunter gab es bis 1996 sechs, mit der Stadt Hoyerswerda ab diesem Zeitpunkt sieben Kreisfreie Städte).³⁰ Die Zahl der Gemeinden hat sich weiter reduziert, so dass zurzeit 503 Gemeinden (darunter sieben Kreisfreie Städte und 33 Große Kreisstädte) und 22 Landkreise im Freistaat Sachsen existieren.³¹

Mit dem Beginn der Legislaturperiode im Herbst 2004 wurde zwischen den Partnern der Großen Koalition das Vorhaben einer Funktional- und Verwaltungsreform vereinbart. Neben der fortgesetzten Aufgabenkritik und dem Aufgabenverzicht und der Privatisierung sollte vor allem überprüft werden, ob bei fortgesetzter Kommunalisierung von Aufgaben, die Mittelebenen (Regierungspräsidien) wegfallen oder aber gebündelt werden könnten. Durch Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung (E-Government, Modernisierung der Verwaltungssteuerung, Beratung bei der Einführung kommunalen Bürgerbüros etc.) sollte diese Reform noch unterstützt werden. Eine Gebietsreform war allerdings ursprünglich nicht bzw. nur mittelbar als notwendige Folge aus einer Funktionalreform geplant.³²

Unmittelbar nach dem Regierungsantritt beschloss das sächsische Kabinett die Einsetzung einer Expertenkommission aus vier Mitgliedern aus Wissenschaft und Verwaltung. Diese legte im Oktober 2005 drei mögliche Varianten sowie ein Leitbild zur Verwaltungsreform der Staatsregierung vor. Im Einzelnen beinhalteten die Varianten:

- *Variante S* – Bündelung im staatlichen Bereich (Bündelung auf einer Mittelebene z. B. bei den Regierungspräsidien, ohne gleichzeitige Kommunalisierung weiterer Aufgaben in größerem Umfang),
- *Variante B* – Bündelung mit Kommunalisierungselementen (Bündelung auf einer Mittelebene (insbesondere staatliche Sonderverwaltungen – Schule, Polizei, Justiz, Steuerverwaltung etc.) bei gleichzeitiger Kommunalisierung weiterer Aufgaben der Landes- und Mittelbehörden) und
- *Variante K* – Umfassende Kommunalisierung (weitgehender Wegfall einer Verwaltungsebene (RP-Ebene) bei umfassender Kommunalisierung der Aufgaben).³³

Die Expertenkommission wies in ihrem Bericht auch auf die mit einer Verwaltungsreform einhergehenden gebietlichen Veränderungsnotwendigkeiten hin: So sei für die *Variante B* eine Verringerung der Zahl der Kreisfreien Städte von derzeit sieben auf drei und die Orientierung der Kreisgrößen an einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 200.000 notwendig. Durch diese Konsolidierung solle die für eine Kommunalisierung der Aufgaben notwendige Leistungs- und Verwaltungskraft der Kreise/Kreisfreien Städte hergestellt werden.³⁴

Für die *Variante K* beinhalten die gebietlichen Vorschläge die Auflösung der bisherigen Kreisstruktur und die Bildung von fünf Regionalkreisen. Diese Variante würde in groben Zügen etwa den Reformbemühungen in Mecklenburg-Vorpommern entsprechen. Gegen diesen eigenen Vorschlag wendete die Expertenkommission allerdings bereits selbst schwere Bedenken ein – eine Einstellung, die sich durch das jüngste Urteil des Landesverfassungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern bestätigt hat.³⁵ Die Expertenkommission in Sachsen stellte für den Freistaat fest, dass das bisherige Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung und Integration (Identität) der Landkreise bei dieser Variante grundsätzlich zu revidieren sei. Darüber hinaus würden sich für Landesparlament und Landesregierung Legitimationsfragen stellen, da die neu zu bildenden Regionalkreise zwangsläufig eigene Legitimationsstrukturen schaffen würden.³⁶ Mithin könnte eine forcierte Bildung an Regionalkreisen einer Konsolidierung auf Landesebene Vorschub leisten.

Nach Vorliegen der Ergebnisse der Expertenkommission beschloss das Kabinett im Dezember 2005 bereits erste Eckwerte zur Funktional- und Verwaltungsreform und orientierte sich dabei vor allem an den gebietlichen Vorschlägen der *Variante K*. Bezüglich der Neustrukturierung der Verwaltung (Funktionalreform) blieb das Kabinett allerdings zunächst vage. Der Beschluss beinhaltete auch erstmals die zunächst freiwillige, dann vorgeschriebene Durchführung einer Kreisgebietsreform. Landkreise

29 RL Lenkungsausschuss: S.27f., ebenso Expertenkommission; Buttolo (SLK): S. 484.

30 1935 hatte der Freistaat Sachsen noch 22 Kreisfreie Städte. Dazu ausführlich: Ruhland (2006) insb. S. 77–83.

31 Stand: 1. August 2007; Stat. Landesamt Sachsen (2007).

32 Koalitionsvertrag S. 71–72.

33 Im Einzelnen dazu Expertenkommission: Varianten und Leitbild; Spöner (2006): S. 337–343.

34 Expertenkommission: Vorschläge S. 122–125.

35 Im Urteil des Landesverfassungsgerichtes heißt es „Die §§ 72 bis 77 des Gesetzes über die Funktional- und Kreisstrukturreform des

Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 2006 (GVObI. M-V S. 194) sind mit Artikel 72 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unvereinbar ... Wegen der Unvereinbarkeit der Vorschriften über die Kreisgebietsreform mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 2006 (GVObI. M-V S. 194) im Übrigen gegenstandslos“ mit Ausnahme einiger im Gesetz folgend zitierten Vorschriften.

36 Expertenkommission: Vorschläge S. 133f.

und Kreisfreie Städte sollen demnach künftig und dauerhaft³⁷ nicht weniger als 200.000 Einwohner haben. Daraus ergaben sich zunächst zwölf Landkreise und drei Kreisfreie Städte.

Ebenfalls im Jahr 2005 konstituierte sich ein „Lenkungsausschuss Verwaltungsreform“, der aus dem Ministerpräsidenten, dessen Stellvertreter, dem Innenminister (als Leiter des federführenden Ministeriums), den Vorsitzenden der Regierungsfractionen und den Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände, des Landes bestand. Dieser beschloss im Sommer 2006 Maßnahmen in Bezug auf die Verwaltungsreform:

- Kommunalisierung von Aufgaben im Gesundheits- und Sozialwesen, Straßenbau, Forstwesen und Landwirtschaft, sowie einige Aufgaben in den Bereichen des Schulwesens und des Straßenverkehrsrechtes³⁸,
- Privatisierung insbesondere des staatlichen Immobilienmanagements „Sächsische Burgen und Schlösser“,
- die Auflösung des Regierungspräsidiums Leipzig, (welche zum aktuellen Zeitpunkt zurückgenommen ist) sowie
- Leitlinien für die Neugliederung auf Kreisebene.

Im Zuge der Überprüfung der ursprünglich durch die Planungen der Landesregierung und den Empfehlungen der Expertenkommission vorgegebenen Ziele der Reform durch den Lenkungsausschuss wurden auch die angestrebten Größenordnungen der Ausmaße der Reform revidiert. So wurde ursprünglich von einem „Kommunalisierungspotenzial“ von etwa 8.000 Stellen ausgegangen; zurzeit sind 4.000 bis 4.500 Stellen noch in der Diskussion, wobei das mit der Auflösung der Regierungspräsidien verbundene Potenzial dabei unberücksichtigt bleibt.³⁹ Mit den Beschlüssen des Lenkungsausschusses Verwaltungsreform verschob sich das öffentliche Interesse merklich von den eigentlichen Maßnahmen der Funktional- und Verwaltungsreform hin zu einem Fokus auf die Kreisgebietsreform. Insbesondere an der Frage der zukünftigen Kreissitze, aber auch dem Verlust der Kreisfreiheit für vier Städte und der Fusionspartner für die neuen Kreise entzündete sich eine bis heute anhaltende Debatte.⁴⁰ Neben verfassungsrechtlichen Bedenken werden dabei vor allem Zweifel am wirtschaftlichen Nutzen der Reform vorgebracht (vgl. Abschnitt 3.3.1).

Trotz kontroverser Debatte im Detail wird die Notwendigkeit einer Funktional- und Kreisgebietsreform in weiten Teilen der Landes- und Kommunalpolitik nicht bestritten. Auf der

Grundlage der erarbeiteten Vorgaben wurde ein Gesetzentwurf (Referentenentwurf) erarbeitet, zu dem im Dezember 2006 ein umfangreiches Anhörungsverfahren eingeleitet wurde, das bis zum 31. März 2007 andauerte. Durch die unmittelbare Beteiligung der betroffenen Landkreise und Kreisfreien Städte, aber auch der Städte und Gemeinden und vieler Verbände zeigte sich das rege Interesse an der Mitgestaltung des Verfahrens. Dabei beinhalten die Stellungnahmen zum Teil konstruktive Vorschläge zur Reform selbst, zum Teil auch stark ablehnende Äußerungen zum Reformprozess wie zum Ergebnis des Referentenentwurfs (im Einzelnen siehe dazu 3.3.2). Trotz der zahlreichen und umfangreichen Stellungnahmen in der Anhörungsphase wurde der Referentenentwurf nur leicht verändert im Kabinett beschlossen und zum 24. Mai 2007 als Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht. Ende August/Anfang September haben die Anhörungen in den Fachausschüssen des Sächsischen Landtages stattgefunden. Zurzeit findet ein intensiver Erörterungsprozess im Sächsischen Landtag statt. Aus demokratietheoretischer Sicht ist es nachvollziehbar, dass von der Opposition eine Einbeziehung des Landesparlamentes bei der Konzeptionsphase gefordert wurde. Zwingend ist eine vorzeitige Einbeziehung des Landtages jedoch nicht, da die Staatsregierung neben den Landtagsabgeordneten/Fractionen Gesetzesentwürfe in den Landtag einbringen kann, was üblicherweise ohne vorherige direkte Einbindung der Abgeordneten geschieht. Die Komplexität der Konzeption einer Verwaltungs- und Funktionalreform kann also einerseits *für* eine vorzeitige Einbeziehung der Landtagsfractionen im Sinne einer beschleunigten parlamentarischen Entscheidungsfindung während des Gesetzgebungsprozesses sprechen, wobei gleichzeitig andererseits die Entwicklung einer ausgereiften Diskussionsgrundlage vor Einbringung in den Landtag ebenfalls durchaus zielführend sein kann. Positiv ist gleichzeitig zu vermerken, dass die kommunalen Spitzenverbände derweil schon sehr früh und intensiv in den Entscheidungsprozess integriert worden sind, was dazu führte, dass eine politisch grundsätzlich konsensfähige Diskussionsgrundlage zwischen Staatsregierung und Kommunen entwickelt werden konnte.

Die Landesregierung strebt für den Jahreswechsel 2007/2008 die Verabschiedung der Gesetze im Landtag an. Erste Reformschritte sollen dann, ebenso wie Neuwahlen zu den Kreistagen und Landräten der neuen Kreise noch 2008 durchgeführt werden. Die Reformgesetze treten überwiegend zum 1. Juli 2008 in Kraft. Spätestens 2009 sollen dann alle Reformschritte umgesetzt sein.

37 Als Maßzahl hierfür gilt die vom Stat. Landesamt für das Jahr 2020 prognostizierte Einwohnerzahl. Lediglich für den zukünftigen Landkreis Nordsachsen wird mit 196.000 Einwohnern (31. Dezember 2020) eine leicht unter dieser Grenze liegende Bevölkerung prognostiziert. Vgl. Stat. Landesamt Sachsen (2007): 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen.

38 Für die Übernahme der Aufgaben sollen die Landkreise einen Mehrbelastungsausgleich erhalten (vgl. Berechnung MBAGI SMF, Gesetzentwurf)

39 Der mit der Reform verbundene Stellenumfang ist deshalb von Relevanz, da dieser maßgeblich zur Begründung der Gebietsreform herangezogen wird. Je geringer der Umfang und die Qualität der übertragenen/kommunalisierten Aufgaben ist, desto schwerer kann dieses Argument zur Begründung einer gebietlichen Veränderung herangezogen werden.

40 Alle von der Gebietsreform betroffenen Landkreise/Kreisfreie Städte sollen eine Pauschale von je 10 Mio. Euro zur besseren Integration in die neuen Kreise erhalten sollen. Weiterhin ist ein sogenannter Zentralitätsverlustausgleich von insgesamt 28,8 Mio. Euro für diejenigen Städte vorgesehen, die den Kreissitz verlieren. Dies entspricht bei bisheriger Planung etwa 850.000 Euro je Kreisstadt. Die Kosten der Reform belaufen sich somit zumindest laut Berechnungen des SMF auf 288,8 Mio. Euro. Die kommunalen Spitzenverbände gehen allerdings von deutlich höheren tatsächlichen Kosten aus, da bereits jetzt durch die Beschäftigung mit der Reform in der kommunalen Verwaltung Aufwand entsteht und auch eine größere Summe von kleineren Positionen, wie z. B. das Neuprägen von Schildern in der Berechnung nicht berücksichtigt sind.

3.2.2 Maßnahmen der Aufgabenrevision

Mit der Festlegung des auf Landesebene entbehrlichen Aufgabenvolumens stellt sich die Frage nach dem weiteren Verfahren. Dabei bieten sich grundsätzlich vier verschiedene Möglichkeiten an, die im Zuge der aktuellen Reform auch genutzt werden sollen:

- *Aufgabenstreichung/-verzicht:* Im Zuge der Verwaltungsreform soll auf spezielle Projekte im Bereich der Landwirtschaft und der angewandten Forschung in den Bereichen Landwirtschaft und Gartenbau sowie Aufgaben des Institutes für Balneologie und Kurortwissenschaften verzichtet werden.⁴¹
- *(Teil-)Privatisierung:* hierbei wird derzeit die Privatisierung des Staatsbetriebs Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen (SBG) geprüft. Für den Fall eines positiven Ergebnisses dieser Prüfung ist hier eine Rechtsformprivatisierung vorgesehen.⁴²
- *Bündelung der Aufgaben auf bestimmten Verwaltungsebenen:* In Sachsen ist vorgesehen, dass beim Kommunalen Sozialverband Sachsen und bei den Landesdirektionen aus Gründen der größeren Effizienz und Transparenz Aufgaben zusammengefasst werden. Darüber hinaus soll auch bei den staatlichen Sonderbehörden durch Aufgabenbündelung ebenso wie für Aufgaben, die lediglich teilkommunalisiert bzw. aus der bisherigen Struktur der Landesverwaltung ausgegliedert wurden, noch konsolidiert werden.⁴³
- *Kommunalisierung:* Den wesentlichen Teil der Verwaltungsreform macht die so genannte „Kommunalisierung“ von Aufgaben, d. h. die Verlagerung von ehemals durch Landesbehörden (Regierungspräsidien, Ministerien, Sonderbehörden des Freistaates) erfüllte Aufgaben auf Kreise, Kreisfreie Städte und den Kommunalen Sozialverband Sachsen aus.⁴⁴ Durch diese Aufgabenverlagerung erhalten die Landkreise und Kreisfreien Städte in bestimmten Wirkungsbereichen eine gewisse Autonomie, die wiederum dort eingeschränkt wird, wo lediglich Pflichtaufgaben nach Weisung festgelegt wurden. Die gestärkten Bereiche sind dabei Umweltverwaltung, ländliche Entwicklung, Schulwesen und Straßenbau. Bei der Umweltverwaltung wurde die Fachverantwortung mit der Vollzugsverantwortung auf der kommunalen Ebene zusammengeführt, was dem finanzwissenschaftlichen Anspruch nach kongruenter Aufgabenzuteilung entspricht. Dennoch gibt es im Umweltbereich z. B. im Bereich des Artenschutzes Aufgaben, die besser bei der staatlichen Ebene verbleiben sollten, weil es ineffizient erscheint bei jedem der dreizehn

Aufgabenträger das spezialisierte Fachwissen vorzuhalten, wie derzeit vorgesehen. Bei der Aufgabenzuordnung auf die Gebietskörperschaften sollte in jedem Fall die sachlich sinnvolle Zuordnung über der politisch opportunen stehen.

- *Übertragung von Aufgaben auf kreisangehörige Gemeinden⁴⁵:* Neben der Übertragung auf die Landkreise und Kreisfreien Städte werden auch Aufgaben der Landkreise auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen. Diese sind
 - die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, soweit die kreisangehörigen Städte und Gemeinden für den Vollzug der Gesetze zuständig sind,
 - die Aufgaben als Widerspruchsbehörden in Selbstverwaltungsangelegenheiten,
 - der Erlass verkehrsrechtlicher Anordnungen (Ausnahme Gefahrentransporte) für sämtliche öffentliche Straßen mit Ausnahme der Bundesautobahnen, sowie
 - Zuständigkeiten der bisher den Landkreisen, Kreisfreien Städten und Großen Kreisstädten obliegenden Aufgaben im Gewerberecht (einschließlich Reisegeerbe) und Gaststättenrecht.

Die Verlagerung auf die Gemeinden wird dabei mit dem Kommunalisierungsgebot und dem Subsidiaritätsgrundsatz begründet. Allerdings erstaunt vor diesem Hintergrund der in der Gesamtschau geringe Umfang der auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragenen Aufgaben, der ohne die intensiven Verhandlungen des Sächsischen Städte- und Gemeindetags (SSG) sicherlich noch geringer ausgefallen wäre.

Darüber hinaus haben die Kreise die Möglichkeit, „zur Erprobung einer ortsnahen Aufgabenerfüllung“ freiwillige sowie Pflichtaufgaben auf die Gemeinden zu übertragen. Diese, durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regelnde, Option soll die Umsetzung des Zieles der Bürgernähe unterstützen.

Es wird sich in der Zukunft zeigen müssen, bei welchen Aufgaben, in welchem Umfang und in welcher Qualität diese Chance zu mehr Bürgernähe durch die Kommunen genutzt wird, um zukünftig evtl. noch weitere Aufgaben auf die örtliche Ebene zu übertragen. Dies wird natürlich auch von der zukünftigen Leistungsfähigkeit (bzgl. Spezialisierungs- und Qualitätserfordernissen bei den neuen Aufgaben) der einzelnen Gemeinden abhängen. Inwiefern dies zu einer Umstrukturierung auch auf der gemeindlichen Ebene führen muss, wird derzeit noch nicht diskutiert. Leistungsfähigkeit kann und darf aber nicht immer nur als Abbild der Größe einer Verwaltungseinheit (gemessen

41 Vgl. SächsVwNG in seiner Kabinettsfassung vom 24. Mai 2007, S. 168.

42 Die durch Beschluss des Lenkungsausschusses ebenfalls zu prüfenden Privatisierungen des Staatsbetriebs Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB), der Naturhistorischen Sammlungen Dresden/Naturkunde Görlitz und des Institutes für Balneologie und Kurortwissenschaften sind demnach nicht mehr vorgesehen.

43 Vgl. SächsVwNG in seiner Kabinettsfassung vom 24. Mai 2007, S. 173f.

44 Die hiervon betroffenen Aufgaben umfassen alle Aufgaben der Staatlichen Vermessungsämter, Teilaufgaben der bisherigen Straßenbauämter, die überbetriebliche Ausbildung der Straßenwärter des Autobahnnamtes, Teilaufgaben der Verwaltung für Familie und Soziales, Teilaufgaben der Sächsischen Bildungsagentur

(ehemals Regionalschulämter), hoheitliche Aufgaben (ohne Förderaufgaben) und Ausbildungsaufgaben i. w. S. der Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau, alle Aufgaben der Ämter für ländliche Entwicklung, Teilaufgaben des Staatsbetriebs Sachsenforst, Teilaufgaben der Regierungspräsidien, Genehmigungen, Zustimmungen, Fachstellungnahmen, Steuerbescheinigungen nach dem Einkommenssteuergesetz im Denkmalschutz, Förderprogramme Denkmalpflege, Unabkömmlichstellung von Wehr- bzw. Zivildienstpflichtigen, sowie die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten und Erteilung von Ausnahmegenehmigungen im Bereich ÖPNV. Vgl. SächsVwNG in seiner Kabinettsfassung vom 24. Mai 2007, S. 168–170.

45 Vgl. SächsVwNG in seiner Kabinettsfassung vom 24. Mai 2007, S. 171.

am Personalvolumen und der Aufgabenfülle) verstanden werden. Neben dem genannten Aufgabenübertragungsdruck, der bei einer stärkeren Kommunalisierung einer Konsolidierung auf der Gemeindeebene Vorschub leisten könnte, bliebe auch die Frage des finanziellen Ausgleichs bei der Aufgabenübertragung auf die Kommunen offen.

Bei der bisher geplanten Reform werden die Gemeinden bereits über die Kreisumlage mittelbar zur Finanzierung der neuen Kreisaufgaben herangezogen. Es ist wichtig, dass in der Zukunft die Landkreise frühzeitig die Synergiepotenziale erschließen, um im Jahr 2016 die Kosten soweit minimiert zu haben, dass die Aufgaben dauerhaft finanziert werden können und das Risiko einer nicht sachgerechten Steigerung der Kreisumlage aufgrund einer Überwälzung der Kosten auf die Gemeinden minimiert wird. (Zur Entwicklung der Kreisumlage vgl. Kap. III 7.) Vor diesem Hintergrund wäre es daher überlegenswert gewesen, ob der Ausgleich für die zu übertragenden Aufgaben nicht transparenter und es im Falle von Änderungen nicht auch flexibler gewesen wäre, wenn eine Lösung innerhalb des FAG angestrebt worden wäre.⁴⁶ Zu diesen Überlegungen siehe Kapitel II 3.4.1.

Die Aufgaben, die auf die Landkreise/Kreisfreien Städte nach dem aktuellen Gesetzesentwurf übertragen werden, beziehen sich vornehmlich auf Aufgaben (vor allem aus den Bereichen des SMI (Umwelt, Vermessungswesen), des SMS und des SMUL, sowie des Straßenwesens), die in Wirkungsbereichen angesiedelt sind, die zum Teil bereits auf Ebene der Landkreise/Kreisfreien Städte erfüllt werden. Eine Konzentration liegt dabei auch mit Rücksicht auf die ggf. bereits bestehende Expertise in diesen Bereichen nahe, allerdings wird nicht hinreichend deutlich, ob dies auch den Ansprüchen verwaltungswissenschaftlicher Rationalität genügt.

Einer weiteren Kommunalisierung auf die gemeindliche Ebene steht zudem auch der zum Teil sehr begrenzte Umfang der einzelnen Aufgaben im Verhältnis zu der großen Zahl der Gebietskörperschaften als zukünftiger Ort der Aufgabenerfüllung entgegen. Um hinreichende Spezialisierung/Qualifizierung und Qualität gewährleisten zu können, bedarf es in bestimmten Bereichen (z. B. Umwelt, Straßenbau, Bildung etc.) eines gewissen Stellenumfangs. Da sich dieser aber nicht aus den Notwendigkeiten vor Ort, sondern vielmehr aus den Gegebenheiten und Planungen für die Landesverwaltung ergibt, ist dieser zwangsläufig begrenzt. Für eine Übertragung bestimmter Aufgaben auf die Gemeinden wäre also so ggf. ein viel größeres Personalvolumen notwendig, um in der Fläche den gleichen Qualitätsansprüchen genügen zu können. So bleiben die Kreise derzeit einzig mögliche „Zielverwaltungseinheiten“ für diese Art von Aufgaben. Auch wenn sich selbst auf dieser Ebene erste Herausforderungen für die Reformumsetzung ergeben, so wird bereits über die Bildung von Zweckverbänden zwischen Landkreisen bzw. Landkreisen und Kreisfreien Städten oder entsprechenden Zweckvereinbarungen zur Erfüllung zukünftig vom Land übertragener Aufgaben nachgedacht (Bsp. Umwelt), da das begrenzte Volumen der übertragenen Stellen in einigen Teilaufgaben sich nicht auf alle Landkreise/Kreisfreien Städte aufteilen lässt.⁴⁷

Es muss des Weiteren offen bleiben, ob die Landkreise von ihrem Optionsrecht der Aufgabenübertragung auf kreisangehörige Gemeinden Gebrauch machen werden. Durch die geplante Größe der neuen Landkreise erscheinen Formen von Bürgerbüros und von Städten und Gemeinden sowie Kreisen gemeinsam genutzte Verwaltungseinrichtungen zweckmäßig, auch wenn auf die Möglichkeiten der genauen Ausgestaltung hier nicht im Details eingegangen werden kann. Die weitere Kommunalisierung könnte auf Beharrungskräfte in den Landkreisen aufgrund der verbreiteten Praxis der kompetenz- und bedeutungserhaltenden Budgetmaximierung stoßen. Durch den Spielraum bei der Vertragsausgestaltung kann die Gefahr der Übertragung von Aufgaben, die mittelfristig hohe Ausgaben-/Einnahmerisiken bergen, erwachsen. Diese Problematik könnte zum Beispiel im Sozialbereich entstehen, der aus Gründen der Subsidiarität durchaus einen kommunalen Bezug hat. Nichtsdestoweniger bleibt die Notwendigkeit für diese Optionsmöglichkeit der Aufgabenübertragung an kreisangehörige Gemeinden, zweckmäßige Ausgleichsinstrumente zu entwickeln, um zukünftige zusätzliche Belastungen der Gemeindehaushalte vermeiden zu können.

3.3 Bewertung des Referentenentwurfs

3.3.1 Gutachten zur Bewertung der ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen

Bereits mit den ersten Schritten hin zu der aktuellen Verwaltungsreform in Sachsen wurden Forderungen nach einem entsprechenden wissenschaftlichen Gutachten laut. Dieses sollte neben den Ergebnissen der von der Landesregierung eingesetzten Expertenkommission unabhängig überprüfen, ob und in welchem Maße eine Verwaltungsreform in Sachsen notwendig und sinnvoll ist. Spätestens nach der Festlegung für eine Variante zur Verwaltungsstrukturreform im Herbst/Winter 2006 wurden dann auch in der Öffentlichkeit jene Stimmen lauter, die eine wissenschaftliche Analyse der Auswirkungen forderten. Dabei sollte vor allem der finanzielle Nutzen der Reform deutlich gemacht werden, da der einzig bis zu diesem Zeitpunkt vorliegende Berechnungsentwurf für den Mehrbelastungsausgleich (MBA) des SMF als unzureichend und zu festgelegt kritisiert worden war. Zudem fehlte hier eine Gesamtbetrachtung der Reform – insbesondere der gebietliche Teil wurde bis dahin nicht aufgegriffen. Da dieser Teil der Reform aber mit Abstand die umfassendsten Diskussionen in der Öffentlichkeit hervorrief, stieg die Notwendigkeit, ein entsprechendes Gutachten in Auftrag zu geben.

Aus wissenschaftlicher Perspektive können klare Anforderungen definiert werden, welchen Ansprüchen eine derartige Analyse theoretisch genügen sollte, um einen umfassenden Überblick über Notwendigkeit und Auswirkungen zu geben. Im günstigsten Fall handelt es sich um eine unabhängige Analyse des aktuellen Reformentwurfs anhand wissenschaftlicher, objektivierbarer Kriterien. Die Ergebnisse sollen dann sowohl im politischen als auch im öffentlichen Diskussionsprozess argumentationsunterstützend und entscheidungsvorbereitend anwendbar sein. Bei der Analyse sollen dabei Schwerpunkte gesetzt werden, die im

⁴⁶ Durch die Verringerung der Gebietskörperschaften auf Ebene der Landkreise/Kreisfreien Städte kommt es im Zuge der Reform auch zu Verschiebungen zwischen den „Säulen“ des FAG. In diese ohnehin notwendige Anpassung hätte auch der Ausgleich für zu übertragende Aufgaben aufgenommen werden können.

Im Kontext des FAG hätten sich zudem Instrumentarien für einen im Zuge der Reform ggf. notwendigen interkommunalen Mehrbelastungsausgleich implementieren lassen.

⁴⁷ Vgl. Leipziger Volkszeitung vom 14. Juli 2007, S. 3. sowie vom 25. Juli 2007, S. 5.

Zuge der Reformdebatte besondere Relevanz entwickelt haben und zu deren Klärung die wissenschaftliche Bewertung einen Beitrag leisten muss. Entsprechend der in der (politischen und wissenschaftlichen) Öffentlichkeit diskutierten Fragen hätte eine Analyse des Reformvorhabens in Sachsen folgende Punkte aufgreifen können/sollen:

1. *Bewertung der Notwendigkeit einer Verwaltungsreform – jeweils für eine Verwaltungsstrukturreform (i. e. S.) – Funktionalreform und eine Gebietsreform:* Dabei sollten auch die zugrunde gelegten theoretischen Annahmen und wissenschaftlichen Analyseinstrumente dargestellt werden.
2. *Aufgabenkritik:* Die Aufgabenkritik im Rahmen des Reformprozesses muss nachvollzogen und das Aufgabenvolumen hinsichtlich bewertet werden. Gegebenenfalls sind Aussagen darüber zu treffen, ob dieses Volumen finanzwissenschaftlichen und verfassungsrechtlichen Ansprüchen genügt.
3. *Ort der Aufgabenerfüllung:* In der Folge der Aufgabenkritik muss weiterhin nach der optimalen Erfüllungsebene, dem Aufgabenträger für staatliche Aufgaben gefragt werden. Hierbei sind die Prinzipien der Subsidiarität und der Sachgerechtigkeit, aber auch Spezialisierungsnotwendigkeiten zu berücksichtigen.
4. *Umgang mit „entbehrlichen Aufgaben“:* Die Aufgabenkritik wirft weiterhin die Frage nach den wissenschaftlichen Möglichkeiten des Umgangs mit jenen Aufgaben auf, die die Landesebene zukünftig nicht mehr wahrnehmen soll (Verzicht, Kommunalisierung, Formen von Privatisierung, etc.). Eine Bezifferung des daraus folgenden Privatisierungs- und Kommunalisierungspotenzials wäre zudem wünschenswert.
5. *Kritische Bewertung des aktuellen Reformentwurfs unter finanziellen Gesichtspunkten:* Welche direkten und indirekten Kosten sind mit der Reform verbunden? Welche Einsparpotenziale ergeben sich voraussichtlich und in welcher Höhe können diese erwartet werden? Auf welcher Ebene entstehen Kosten und Nutzen der Reform und wie lassen sich eventuelle Verteilungswirkungen einbinden? Welche Implikationen entstehen aus der Reform ggf. für neben der Verwaltung bestehende Instrumente (FAG) und Institutionen (Sozialverbände, Sparkassen, kommunale Wirtschaftsunternehmen), Kommunen Bürger und Unternehmen?
6. *Schließlich die Bewertung des aktuellen Reformentwurfs und die Auswirkungen der jeweiligen geplanten Maßnahmen:* Insbesondere die Folgen der Aufgabenübertragung, Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung bei gleichzeitiger Vergrößerung der Einheiten auf der Ebene der Landkreise/ Kreisfreien Städte.

Im Frühjahr 2007, während der Anhörungsphase des Referentenentwurfs zur Reform, wurde ein Gutachten durch das SMI in Auftrag gegeben. Das vom Wirtschaftswissenschaftler Seitz (TU Dresden) zur Funktional- und Kreisreform vorgelegte Gutachten⁴⁸ basiert in wesentlichen Punkten auf einer

fundierteren Analyse für den Freistaat Thüringen.⁴⁹ Dieses Vorgehen wird dabei mit der kurzen Bearbeitungszeit und den ähnlichen Herausforderungen für beide Bundesländer begründet. Der Befund, dass sich die demografischen Entwicklungen für alle (ost-)deutschen Bundesländer als ähnliche Herausforderung darstellen, ist dabei grundsätzlich zutreffend. Allerdings vernachlässigt die Adaption weiter Teile der Studie über Thüringen die unterschiedliche Betroffenheit in der Intensität und der Verteilung des demografischen Wandels, da insbesondere die Zentralregionen Leipzig, Chemnitz und Dresden in Thüringen nicht in gleichem Maße vorzufinden sind. Auch sind die Finanzlage und die unterschiedlichen Strukturen der Landesverwaltungen in beiden Bundesländern sehr verschieden. Darüber hinaus gehört der Freistaat Thüringen im Gegensatz zu Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und dem Freistaat Sachsen zu den wenigen Bundesländern, die in nächster Zeit keine Kreis- und Funktionalreform vorsehen. So ist es also aus wissenschaftlicher Perspektive enttäuschend zu bewerten, dass die vorliegende Studie keine eigens für den Freistaat Sachsen angefertigte Analyse bieten konnte.

Schade ist auch, dass sich die konkrete Auseinandersetzung mit der Funktional- und Kreisreform in Sachsen im Gutachten im Wesentlichen auf den gebietlichen Teil der Reform bezieht. Auf inhaltliche Fragen von Kreisstrukturereformen geht das Gutachten nur insoweit ein, dass es die Möglichkeiten des Personalübergangs und der damit verbundenen Ebene der Realisierung der sogenannten „Effizienzrendite“ behandelt. Der Reformentwurf (insbesondere die Regelungen des SächsVwNG) lässt das Gutachten damit vollkommen unberücksichtigt. Dies entspricht zwar der Präsenz insbesondere dieses Reformbereiches in der Öffentlichkeit, wird aber den oben angeführten Spezifizierungsanforderungen nur eingeschränkt gerecht, da eine Befassung mit den Fragestellungen (2)–(4) vollkommen unterbleibt.

Im Bezug auf die Reformbegründung (1) führt das Gutachten die zu erwartende demografische Entwicklung und die zurückgehenden Finanzmittel der kommunalen wie staatlichen Ebene an. Die mit Daten des statistischen Landesamtes unterlegten Ausführungen decken sich damit im Wesentlichen mit vorherigen Ausführungen der Expertenkommission, des SMI, des SMF und des Lenkungsausschusses. Der Befund einer grundsätzlichen Notwendigkeit einer Reform ist dabei nur wenig umstritten.

Bei der Analyse der „Ökonomischen Aspekte der Gebiets- und Verwaltungsreform“ weist das Gutachten zu Recht darauf hin, dass die Datenlage zur monetären Quantifizierung der Effekte von Verwaltungsstrukturereformen sehr defizitär ist und sich daher nur schwer Prognosen anstellen lassen. Im Kern geht der Gutachter aber davon aus, dass mit sinkender Größe der Verwaltungseinheiten (noch verstärkt durch die demografische Entwicklung) höhere Pro-Kopf-Ausgaben für die Verwaltung anfallen, da sich hier die positiven Effekte (*Economies of Scale* – Größeneffekte und *Economies of Scope* – Verbundeffekte) größerer Einheiten am wenigsten realisieren lassen. Daraus wird die Notwendigkeit von größeren Verwaltungseinheiten geschlossen, auch wenn

48 Seitz (2007): Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen, Dresden, Mai 2007.

49 Seitz (2006): Die finanzpolitische Situation in Thüringen – Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen. In

seiner Kurzfassung FES (2006): Eine Frage der Verantwortung: Die finanzpolitische Situation in Thüringen – Herausforderung für die Zukunft; Auftragsstudie für die Friedrich-Ebert-Stiftung (Büro Erfurt).

sich die „optimale“ Größe nur schwer bestimmen ließe. Eine entscheidende Rolle spielen für den Autor sogenannte (interregionale) Spillover-Effekte. Damit seien jene Effekte bezeichnet, die entstehen, wenn in einer Region erstellte öffentliche Güter und Dienstleistungen auch von Bürgern anderer Regionen genutzt werden, die aber nicht an den Kosten der Gütererstellung beteiligt sind. Der Ausgleich für solche Effekte kann nach der ökonomischen Theorie im Wege von Finanztransfers oder der direkten Beteiligung aller Nutzer an den Kosten der Gütererstellung erfolgen.

Für die fiskalische Analyse von Kreisstrukturereformen stellt Seitz ein ebenfalls für Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern angewandtes Schätzmodell anhand von Vergleichsdaten westdeutscher Kreise vor. Es ist wissenschaftlich nicht unumstritten, inwieweit solche Daten geeignet sind die unterschiedlichen Realitäten abzubilden und daraus Prognosen abzuleiten. Auch können sich aus einem „aktuellen Datenstand“ von 2003 durchaus Schätzabweichungen zur heutigen Realität ergeben. Das Gutachten benennt in der Folge pauschal zwei Konsolidierungspotenziale: Zum einen bestünden auf der kommunalen Ebene zum heutigen Zeitpunkt noch Möglichkeiten der Ausgabenreduktion. Zum anderen würden diese durch das Potenzial einer neuen Kreisstruktur noch ergänzt. Beide Potenziale seien unabhängig voneinander zu betrachten. Leider bleibt unerwähnt, in welchen Bereichen sich die benannten Potenziale konkret ausmachen lassen und wie sich bei den beschriebenen Prognoseunsicherheiten ein monetarisiertes Konsolidierungspotenzial ableiten lässt. Dabei werden ohne Einkreisung von Leipzig, Chemnitz und Dresden Kosteneinsparungen von insgesamt 165 Mio. Euro (100 Mio. Euro Personalaufwand, 65 Mio. Euro laufender Sachaufwand) und mit Aufhebung der Kreisfreiheit der drei Städte ein Konsolidierungspotenzial von ca. 210 Mio. Euro⁵⁰ identifiziert.

Bezüglich der Kosten der Reform bleibt das Gutachten in seinen Schätzungen sehr vage. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass die Mehrzahl der Kosten einmaligen oder temporären Charakters seien, während die Erträge nachhaltig erzielt werden könnten. Die Kosten selbst sind dabei allerdings mit Ausnahme der zu erwartenden Mehrkosten für Außendienste (6 Mio. Euro) unbeziffert. Anhand von stilisierten Darstellungen werden daran anschließend die abdiskontierten, kumulierten Kosten und Erträge von Reformprojekten dargestellt, bei denen beispielhaft eine Amortisierung der Reform nach 12 Perioden eintritt. Der Zusammenhang zur aktuellen Reform bleibt leider undeutlich. Das Ergebnis, dass sich Verwaltungsreformen nicht kurzfristig, sondern über einen längeren Zeitraum positiv auswirken, ist aber zu teilen. Inwiefern die Erkenntnis, dass die Reformumsetzungskosten „letztendlich nicht von großer Entscheidungsrelevanz“ seien, von dieser Darstellung ohne Reformbezug ableitbar ist, kann hinterfragt werden.

In einem gesonderten Abschnitt geht das Gutachten auf das so genannte *Konnexitätsprinzip* ein. Dabei muss beachtet wer-

den, dass in der Reformdiskussion in Sachsen ein Vorwurf der kommunalen Seite besonderes Gewicht erhielt. Hierbei wird angeführt, dass der Freistaat seiner Verpflichtung zum Personalabbau in den vergangenen Jahren im Gegensatz zur kommunalen Ebene nicht ausreichend nachgekommen sei. Deshalb forcieren der Freistaat die Strukturreform, um auch Personal zu privatisieren, einzusparen und nicht zuletzt auf die Kommunalebene zu verlagern. Diese unpopulären Maßnahmen des Personalabbaus würden so lediglich verschoben.

Der Gutachter kommt in seiner Darstellung zu dem Schluss, dass eine Aufgaben- und mit ihr eine Personalübertragung dem Konnexitätsprinzip entsprechen müsse. Wird vom Land das als aufgabennotwendig eingeschätzte Personal übertragen, so ist gegenüber den Kommunen zwingend eine Effizienzrendite anzusetzen. Ein vollständiger Ersatz aller zu erwartenden Ausgaben würde hingegen die wesentlichen Einsparreize einer Reform relativieren. Davon abzugrenzen sei zudem die Pflicht der Kommunen zu behandeln, bei einem Bevölkerungsrückgang ihre Personalbestände entsprechend anzupassen. Das Gutachten lässt offen, wie diese Einsparungen mit dem Verfassungsgrundsatz eines verpflichtenden Mehrbelastungsausgleichs in Einklang zu bringen ist.⁵¹

Schließlich spricht Seitz – im Sinne seiner Gutachtertätigkeit in den Fällen Mecklenburg-Vorpommerns und Thüringens – für eine umfassendere Kreisstrukturreform (unter Abschaffung der Kreisfreien Städte!) aus, damit die Verwaltungsstruktur stärker mit der oben dargestellten Kongruenz korreliere. Nach der Umsetzung des bisherigen Reformvorhabens wird so in den nächsten 20 Jahren eine weitere Reform der Kreisstrukturen prognostiziert. Auch Auswirkungen auf Zuschnitte der Bundesländer und die unterkreislichen Strukturen seien nicht auszuschließen.

Es ist vielfach bedauert worden, dass der Zeitpunkt der Gutachtenerstellung erst zum Ende der Anhörungsphase zu den Gesetzentwürfen lag und in der Anhörungsphase zu den finanziellen Auswirkungen der Reform nur bedingt Stellung genommen werden konnte. Dementsprechend und gemessen an den oben genannten Kriterien kann das vorgelegte Gutachten allerdings nicht als abschließend gewertet werden, da es den Ansprüchen einer transparenten und reformspezifischen Bewertung der ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen der Kreis- und Funktionalreform in Sachsen nicht genügen kann. Hierfür wäre neben einer stärkeren Orientierung an den wesentlichen Schwerpunkten der Reform auch ein stärkerer Kosten-Nutzen-Bezug wünschenswert gewesen. Auch bleiben die mit der Reform verbundenen Folgen für die verschiedenen Ebenen des Verwaltungsaufbaus und die bestehenden finanziellen Verflechtungen (z. B. FAG) gänzlich unberücksichtigt. Dies ist sicherlich auch der kurzen Bearbeitungsdauer geschuldet, die dem Gutachter eingeräumt wurde.

50 Bei der Summenbildung von 130 Mio. Euro Personalaufwand und 90 Mio. Euro laufender Sachaufwand gingen dabei 10 Mio. auf undurchsichtige Weise verloren. Vgl. Seitz (2007): S. 19.

51 Vgl. Kapitel III 3.4.

3.3.2 Stellungnahmen zum Referentenentwurf

Im Dezember 2006 wurden die Referentenentwürfe der Gesetze zur Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform in Sachsen zur Anhörung freigegeben. Die Phase der Anhörung sollte dann bis zum 31. März 2007 andauern. Adressaten der Anhörung waren dabei die Träger öffentlicher Belange – also im weitesten Sinne jene Institutionen und Gebietskörperschaften, die mittel- und unmittelbar von der geplanten Reform betroffen waren. Hierbei standen naturgemäß die Landkreise und Kreisfreien Städte, aber auch die kommunalen Spitzenverbände im Vordergrund. Kommunen und Verbände zu den jeweilig betroffenen Aufgabenbereichen ergänzten das Bild.

Bis zum Ende der Anhörungsphase gingen 82 Stellungnahmen von Behörden und Institutionen und 85 weitere Schreiben die Verwaltungsneuregelung betreffend und 242 Stellungnahmen und 417 Bürgerschreiben zur Kreisgebietsreform beim federführenden SMI ein. Letztendlich Eingang fanden allerdings in den Gesetzesentwurf nur wenige Punkte der Stellungnahmen. Für eine ausführliche Darstellung der vom SSG vor- und eingebrachten Argumente wird auf den Artikel im Sachsenlandkurier⁵² verwiesen, in dem die Stellungnahme der kommunalen Vertreter beschrieben wurde. Eine vollumfängliche Darstellung der Stellungnahmen und berücksichtigten Details ist in diesem Rahmen aufgrund der Fülle der vorgebrachten Positionen leider nicht möglich. Stattdessen sollen nur einige wichtige Schwerpunkte der verschiedenen Stellungnahmen aufgenommen und kurz erörtert werden.

Viele der Stellungnahmen beziehen sich auf den gebietlichen Teil der Reform. Dieser ist auch in der Öffentlichkeit sehr kontrovers diskutiert worden. Allerdings gleichen sich je nach Präferenz hier die Argumentationen. Vor allem der Verlust von „regionaler Identität“ wird hier angeführt. Auch das Gefüge der neuen Kreise sei z. T. „nicht passend“, wobei solche Urteile nur an wenigen Stellen mit „harten“, zum Beispiel den (nicht) bestehenden institutionellen und infrastrukturellen Verflechtungen, und an vielen anderen Stellen mit eher emotionalen („allgemeines Unbehagen“) Kriterien unterlegt sind.

Die Anhörungsphase sollte vor allem die Argumentation zum Gesetzentwurf einer Prüfung aussetzen und ggf. Veränderungen ermöglichen, wenn eine externe Argumentation (mit ggf. anderen Folgen für den Gesetzentwurf) überwiegt – schließlich ist an eine tiefgreifende Reform der Verwaltung die starke Hürde des „Gemeinwohlinteresses“ geknüpft. Es ist daher bedauerlich, dass die rationalen Elemente manch einer Stellungnahme keinen Einfluss auf die konsolidierte Fassung des Gesetzesentwurfs gehabt haben.

Für den funktionalen Teil der Verwaltungsstrukturreform sollen drei wesentliche Kritikpunkte beispielhaft aufgegriffen werden.

- Insbesondere im Sozialbereich und im Verkehrswesen, aber auch im Umwelt- und Denkmalschutzbereich sind viele zur

Übertragung vorgesehene Aufgaben als Weisungsaufgaben ausgestaltet. Daher könne diese Aufgabenübertragung nur bedingt als „echte“ Kommunalisierung angesehen werden. Von den kommunalen Spitzenverbänden wurde dabei gefordert, die Aufgabenübertragung (ausschließlich) weisungsfrei auszugestalten. Dem ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren teilweise noch Rechnung getragen worden.⁵³ Eine andere Vorgehensweise würde in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen und wäre daher verfassungsrechtlich sehr bedenklich. Aber auch aus Gründen der Praktikabilität erscheint es schwer vorstellbar, wesentliche zur Kommunalisierung vorgesehene Bereiche weiterhin unter Ägide der staatlichen Ebene zu belassen. Erhöhte Kontroll- und Abstimmungskosten wären unvermeidbar. Die Staatsregierung hat diesen Bedenken der kommunalen Ebene inzwischen teilweise Rechnung getragen, insbesondere durch eine generelle Begrenzung der Weisungsrechte in der Sächsischen Gemeindeordnung und die Streichung einzelner Weisungsrechte.

- Vom Sächsischen Landkreistag ist darüber hinaus eine Fristenproblematik kritisiert worden. Dabei wurde angeführt, dass Teile der Aufgaben der staatlichen Ebene bereits zum 1. Juli 2008 auf die Kreise und Kreisfreien Städte übergehen sollten. Die Aufgaben der ehemals Kreisfreien, im Zuge der Reform einzukreisenden Städte sollten aber erst zum 1. Januar 2009 übergehen. Damit sei die ganzheitliche Integration der zu übernehmenden Aufgaben gefährdet. Die Verhinderung von Doppelstrukturen und die personelle wie aufgabenspezifische Integration sprechen in der Tat für möglichst einheitliche Termine. Diese stärken auch die Voraussehbarkeit und Planbarkeit für die Gebietskörperschaften. Für die Terminsplitting sprach letztendlich das erklärte Ziel, den bereits verabschiedeten kommunalen Finanzausgleich 2008 nicht mehr anzutasten.
- Ein weiteres Themenfeld eröffnet sich mit der Behandlung der Sparkassen im Zuge der Kreis- und Funktionalreform. Hierbei wird prinzipiell von einem Ein-Sparkassen-Prinzip (je Landkreis) ausgegangen, wobei den einzukreisenden Städten Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau in diesem Zuge die unmittelbare bzw. mittelbare Sparkassenträgerschaft entzogen wird.⁵⁴ De facto werden durch Vermögensübergang aber bestehende Strukturen im Bereich des (Sport- und Kultur-) Sponsorings in den betroffenen Städten betroffen, so dass – auch wenn rechtlich kein Anspruch besteht – für eine Übergangszeit auf vertraglichem Wege ein Ausgleich gewährt werden sollte, damit es zu keinen abrupten Finanzierungsproblemen gerade bei Sportvereinen, im Kulturbereich und im sozial-karitativen Bereich kommt. Allerdings befördert der Gesetzentwurf eine Stärkung der Sachsenfinanzgruppe/Verbundsparkassen indem er vorsieht, dass die bis spätestens zum 1. Juli 2010 durchzuführenden Fusionen von Verbundsparkassen mit Nicht-Verbundsparkassen im Sparkassenverbund müden sollen. Damit würden kommunal verfasste Sparkassen benachtei-

52 Sachsenlandkurier 7/8 2007, S. 321–332.

53 Ebenda.

54 Die kommunalen Interessenverbände vertreten dabei die Ansicht, dass das beschriebene sparkassenpolitische Ziel der Einräumigkeit durch die im Gesetzentwurf antizipierten Fusionen innerhalb der

neuen Kreisgebiete ohne Abstriche auch dann umgesetzt werden, wenn die betroffenen einzukreisenden Städte ihre Trägerschaft behalten. Dies läge daran, dass die Städte nur über Zweckverbände und Zweckvereinbarungen ihre Trägerschaft ausüben, d. h. nur noch mittelbare Träger sind.

ligt, da eine Ausgliederung von Teilen bereits bestehender Verbünde als unwahrscheinlich gilt, auch wenn es technisch möglich wäre. Die Folgen für die kommunale Ebene können hierbei nur schwer abgeschätzt werden. Jedoch schwindet in größeren Einheiten die regionale Bindung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, was einen Einfluss auf das regionale Sponsoring und die Förderpolitiken im gesellschaftlichen Bereich haben kann. Auch Auswirkungen auf die Dichte des Filialnetzes sind mittel- und langfristig nicht auszuschließen. Hier soll es vor dem Hintergrund der Sachsen-LB-Krise aktuellste Überlegungen geben, zukünftig auch in dem Gebiet eines Landkreises zwei Sparkassen zuzulassen, da es für Sparkassen, die nicht der Sachsen-Finanzgruppe angehören, nicht zumutbar ist, zur Fusion mit Sparkassen aus der Finanzgruppe gezwungen zu werden. Auch die Trägerschaftsstellung der einzukreisenden Städte scheint nun doch nicht angetastet zu werden.

Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass die umfangreichen Kündigungsschutzregelungen für das von staatlicher Ebene und ehemals Kreisfreien Städten übernommene Personal ebenfalls auf die bisherigen Angehörigen der Landkreise zu erstrecken sei. Dies sei nicht nur im Sinne der Gleichbehandlung, sondern dies nützte auch der Integration des übergelassenen Personals auf Kreisebene.

Weitere Stellungnahmen beziehen sich auf die unzureichende Kommunalisierung staatlicher Aufgaben auf die Ebene der Kreisfreien Städte und Landkreise, aber auch auf den geringen Umfang der auf die Gemeinde-Ebene übertragenen Aufgaben. Auch die geringe Transparenz der Ausgleichsmechanismen für übertragene Aufgaben und die teilweise Erhöhung von Standards und Berichtspflichten im Zuge der Reform wird kritisiert. Dabei sind die Positionen durchaus sehr detailliert und befassen sich unter anderem mit der Haftungsfreistellung für noch nicht abgeschlossene Altfälle, der kostenfreien Überlassung von für die Aufgabenerfüllung notwendigen Daten staatlicher Behörden, sowie weitere Fristen- und Übergangsregelungen. In diesen Bereichen sind Teile der Stellungnahmen in den Gesetzentwurf eingearbeitet worden, auch wenn sich in der Gesamtschau zusammenfassen lässt, dass im Zuge der Anhörungsphase eher geringe Veränderungen zwischen Referentenentwurf und abschließendem Kabinettsentwurf ergeben haben.

3.4 Zum geplanten Mehrbelastungsausgleich

Für die im Zuge der Verwaltungsreform in Sachsen auf die kommunale Ebene übertragenen Aufgaben, ist ein entsprechender Mehrbelastungsausgleich (MBA) für die aufgabenübernehmende Körperschaft vorgesehen.⁵⁵ Entsprechend der hierfür einschlägigen Rechtsnorm nach Art. 85 (insb. Abs. 1 und Abs. 2) SächsVerf liegt dem Entwurf zum SächsVwNG ein Bericht des Sächsischen Staatsministeriums für Finanzen zur Berechnung des MBA als Anlage zum Gesetzentwurf bei. Im Gegensatz zur Einbeziehung der im Zuge der Reform veränderten Aufgabenwahrnehmung in den Kommunalen Finanzausgleich/FAG oder der Implementierung der Ausgleichszahlungen innerhalb der

einzelnen Aufgabenübertragungsgesetze wurde hier der Weg eines pauschalen, steuerkraftunabhängigen Gesamtausgleichs gewählt. Für die Ermittlung der Höhe und die Verteilung der Gesamtausgleichssumme bietet der Bericht zum MBA⁵⁶ die Grundlage.

3.4.1 Allgemeine Anmerkungen

Die rechtliche Grundlage für den Mehrbelastungsausgleich (MBA) im Rahmen der Verwaltungsreform stellt Artikel 85 Abs. 1 und 2 der sächsischen Verfassung dar. Hier heißt es:

- (1) *Den kommunalen Trägern der Selbstverwaltung kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter Aufgaben übertragen werden. Sie sollen ihnen übertragen werden, wenn sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können. Dabei sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.*
- (2) *Führt die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.*

Die Ausgleichspflicht des Freistaates steht in der bisherigen Diskussion nicht in Frage und ist nach Art. 85 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 SächsVerf unumstritten. Dazu führt der SächsVerfGH in seiner Entscheidung vom 23. November 2000 umfangreich aus:

„Ein vollständiger und finanzkraftunabhängiger Mehrbelastungsausgleich ist auch nach dem Normzweck von Art. 85 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 SächsVerf erforderlich. Die genannten Regelungen sollen in ihrem Zusammenwirken den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erhalten und verhindern, dass infolge der Übertragung von Pflichtaufgaben der Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt und damit die Eigenverantwortlichkeit von der finanziellen Seite her ausgehöhlt wird [vgl. bereits SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 79 (90 f.)]. Eine finanzielle Belastung durch die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben soll vermieden werden [vgl. SächsVerfGH, JbSächsOVG 4, 132 (136)]. Dies schließt es sowohl aus, die Gewährung eines Mehrbelastungsausgleichs nach Grund oder Höhe von der Finanzkraft eines Selbstverwaltungsträgers abhängig zu machen, als auch eine Deckungsquote zu bestimmen, die nicht auf einen vollständigen Ausgleich der durch die Verwaltungstätigkeit verursachten Kosten abzielt. Vielmehr hat der Gesetzgeber in allen Fällen, in denen er selbst durch die Übertragung von Aufgaben (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf) eine Mehrbelastung der kommunalen Selbstverwaltungsträger bewirkt, Sorge für eine dieser Belastung entsprechenden Kostendeckungs- und Ausgleichsregelung zu tragen.“⁵⁷

Der Gesetzgeber muss danach die Frage der Kostendeckung in sachlichem und zeitlichem Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung beantworten. Zudem fordert Art. 85 Abs. 2 SächsVerf einen vollständigen Ausgleich des Mehraufwands.

55 Vgl. Art. 4 §1 SächsVwNG.

56 SMF (2007): Bericht zur Berechnung des Mehrbelastungsausgleiches (MBA) gemäß Art. 85 SächsVerf zum Ausgleich für durch das durch das Sächsische Verwaltungsneueordnungsgesetz

(SächsVwNG) übertragene Aufgaben, in seiner Fassung vom 21. Mai 2007, Anlage 11 zum Gesetzentwurf des SächsVwNG.

57 SächsVerfGH vom 23. November 2000 (Vf. 53-II-97), B. II.2. bb/S. 23.

Zur Festlegung von Notwendigkeit und Umfang des MBA sei auf die einschlägige Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes verwiesen,⁵⁸ der in seinen Entscheidungen zum Art. 85 SächsVerf die grundsätzliche Kostendeckungs- und Ausgleichspflicht des Freistaates bei übertragenen Aufgaben hervorgehoben hat.⁵⁹ Dabei hat der SächsVerfGH auch stets die zu schützende (willkürfreie) Garantie der kommunalen Selbstverwaltung betont:

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht darf nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit eingeschränkt werden. Regelungen, denen es an jeder Sachgerechtigkeit fehlt, können nicht durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein.⁶⁰

So unterschiedlich die verschiedenen Fälle im Bezug auf diese Entscheidungen in der Vergangenheit im Einzelnen auch gewesen sind, so deutlich verweist der SächsVerfGH in seiner Rechtsprechung zum Art. 85 SächsVerf auf diese Argumentationslinie. Auch soweit die Anträge der Beschwerdeführer zugunsten des Freistaates in der Vergangenheit verworfen worden waren, stellt der SächsVerfGH doch für den Gesetzgeber Hürden für den Ausgleich bei der Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Verwaltungsebene auf.⁶¹

Aus diesen prinzipiellen Erwägungen lässt sich ein entsprechendes Verursacherprinzip ableiten, dass für den Ausgleich von übertragenen Aufgaben maßgeblich ist. Darüber hinaus verweisen die Urteile auf die Vollständigkeit und einen engen Zusammenhang zwischen MBA und übertragener Aufgabe (Konkretheit) und die beschriebene Kostendeckungs- und Ausgleichspflicht auch bei Aufgaben, die bisher freiwilligen Charakter trugen und nun durch Landesgesetz als Pflichtaufgabe ausgestaltet oder als Selbstverwaltungsaufgabe neu zugewiesen wurden. Dies sei insbesondere für den Fall der Übertragung von einer kommunalen Ebene auf eine andere zu berücksichtigen.⁶²

Die Konzipierung des MBA greift diese rechtlichen Vorgaben auf und setzt sie um. Entscheidender Punkt ist dabei aber auch, dass sich der Entwurf des MBA-Berichts den MBA für übertragene Aufgaben lediglich auf die durch Übertragung „verursachten notwendigen Kosten“ bezieht,⁶³ was seitens der Staatsregierung ebenfalls aus der Rechtsprechung des SächsVerfGH⁶⁴ abgeleitet wird. Daraus folge zweierlei: zum einen könne und müsse die Zusammenfassung der entsprechenden Kosten der Verwaltungstätigkeit auf der Grundlage von pauschalen Ansätzen oder einfachen Modellrechnungen geschehen, zum anderen wird „die Berücksichtigung von eventuelle[n] Synergie-Effekte[n] bei den kommunalen Selbstverwaltungsträgern“ als zulässig bezeich-

net.⁶⁵ D. h., dass die vom SächsVerfGH für den Gesetzgeber vorgeschriebene Prognose der Kosten der Übertragung auch Einspareffekte unterstellen kann. Diese Konklusion ist rechtlich durchaus umstritten. Sie findet ihre Grundlage aber in einer beiläufigen Aussage des SächsVerfGH vom 23. November 2000. Bedeutsam ist diese pauschale Prognose von Synergieeffekten aber vor allem im Bezug auf den geplanten Personalübergang, da hier Einsparziele der Landesregierung ebenfalls „übertragen“ werden sollen.

Weiterhin stützt sich der Umfang des MBA auf eine Prognose der Kosten, die durch die Aufgabenübertragung über einen begrenzten Zeitraum entstehen. Bei der Abschätzung musste dabei von den Kosten des Freistaates ausgegangen werden, die bei der Aufgabenwahrnehmung bisher anfielen. Obwohl aus theoretischer Perspektive unbedingt notwendig, ist es in der Praxis regelmäßig schwer möglich, zu prognostizieren, ob bei der kommunalen Ebene höhere oder niedrigere Kosten anfallen. Ob Synergien zu erreichen sind, ist letztlich eine Abwägungsentscheidung, die nur begrenzt im vorhinein überprüfbar ist. Die Berechnungsannahmen sollten jedoch transparent und nachvollziehbar sein. Die Rechtsprechung des SächsVerfGH regelt den Ausgleich einer eventuellen Deckungslücke insofern, als dass bei einer von den Prognosen des Gesetzgebers abweichenden Entwicklung die dann auftretenden Unterdeckungen über Art. 87 SächsVerf, d. h. über die durch GMG I und GMG II erfolgende Fortentwicklung des FAG, auszugleichen sind. Eine Dynamisierung des MBA wurde dabei vom Senat als nicht erforderlich erachtet. Solange die Finanzausgleichsmasse infolge wirtschaftlicher Dynamik steigt, ist dieses Verständnis nachvollziehbar. Ist jedoch ein Absinken der Finanzausgleichsmasse infolge eines Rückgangs der Steuereinnahmen und Zuweisungen aus dem Solidarpakt oder dem Bund-Länder-Finanzausgleich anzunehmen, können die steigenden Ausgaben für die übertragenen Aufgaben voraussichtlich nicht mehr bewältigt werden.

So ist es auch möglich, dass die aufgabenübernehmende Gebietskörperschaft kostendeckende Gebühren erheben kann bzw. soll und sich ein direkter Ausgleich aus Mitteln des Freistaates nur auf eine eventuell noch verbleibende Deckungslücke beziehen würde.⁶⁶ Aus Gründen der fiskalischen Äquivalenz und Transparenz wäre eine solche Finanzierungsoption zu begrüßen. Dabei scheint klar zu sein, dass nicht in wirklich allen Fällen die Möglichkeit der Erhebung kostendeckender Gebühren möglich und sinnvoll ist bzw. inwiefern diese mit den durch den Freistaat theoretisch zu erhebenden Daten belegt werden kann. So spielen sowohl Verteilungswirkungen als auch die Art und das Wesen der spezifischen Aufgabe, als auch die örtlichen

58 Dabei wird vor allem auf die Entscheidungen des SächsVerfGH vom 23. Juni 1994 (Vf. 1-VIII-93), vom 23. November 2000 (Vf. 53-II-97) und vom 20. Mai 2005 (34-VIII-04) abgestellt.

59 SächsVerfGH vom 23. Juni 1994 (Vf. 1-VIII-93) III/S. 10; SächsVerfGH vom 23. November 2000: Dabei sind sämtliche verursachte Kosten (insb. Personal- und Sachkosten) der Aufgabenwahrnehmung prognostisch zu ermitteln. Dabei ist von einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit auszugehen. Pauschale Berechnungen ggf. unter Berücksichtigung von Synergieeffekten sind zulässig. (vgl. SächsVerfGH (Vf. 53-II-97)).

60 Ebenda (Vf. 1-VIII-93) II.2 d), III/S. 9–10.

61 Vgl. SächsVerfGH 23. November 2000 (Vf. 53-II-97), Goerlich/Lenk (2000): Finanzwissenschaftliches Gutachten zum Verfahren 53-II-1997 und SächsVerfGH vom 20. Mai 2005 (34-VIII-04).

62 Ebenda (Vf. 53-II-97), B. II.2. bb)/S. 24.

63 MBA-Bericht, S. 5.

64 Vgl. SächsVerfGH 23. November 2000 (Vf. 53-II-97).

65 MBA-Bericht, S. 5.

66 Ebenda, S. 5–6.

Gegebenheiten eine entscheidende Rolle.⁶⁷ Im Fall von *Verwaltungskosten* nach dem SächsVwKG muss beachtet werden, dass i. d. R. nur bei Auslagen, nicht aber bei Verwaltungsgebühren, ein Kostendeckungsgrad von 100 % erzielt werden kann. So führt zum Beispiel die gesetzliche Gebührenfreiheit für bestimmte Adressaten, die Bemessung der Gebührenhöhe nicht nur nach dem Verwaltungsaufwand, sondern auch nach dem wirtschaftlichen Interesse und die Vorgabe von teilweise nicht kostendeckenden Gebührensätzen bzw. Gebührenrahmen durch das Kostenverzeichnis des Freistaates Sachsen zu einer zwangsweisen Unterdeckung.

Die Regelung des MBA als Teil des SächsVwNG zu behandeln und nicht etwa in das FAG aufzunehmen oder in den einzelnen Aufgabenübertragungsgesetzen zu regeln, wird im MBA-Bericht mit Gründen der Übersichtlichkeit und der besseren Handhabbarkeit erklärt.⁶⁸ Diese Begriffe werden allerdings nicht weiter erläutert. Während die Übersichtlichkeit aufgrund der Vielzahl der zu treffenden Regelungen in der Tat schon aus praktischen Erwägungen gegen eine Regelung in den einzelnen Übertragungsgesetzen spricht, wäre auch eine Einbeziehung der nach der Reform neuen Struktur der staatlichen Aufgabenerfüllung in Sachsen und die entsprechenden Finanzströme der Aufgabenübertragung in den kommunalen Finanzausgleich nicht unproblematisch gewesen. Zwar hätten die dort bereits vorhandenen finanzwissenschaftlichen Instrumente und der erprobte und institutionalisierte Prozess zur Schonung administrativer Ressourcen beigetragen, eine Vergleichbarkeit der Entwicklung der Zuweisungen zwischen den Ländern wäre danach aber kaum noch möglich gewesen. Noch stärker spricht aber das Argument der fehlenden Sachgerechtigkeit gegen eine Einbeziehung in das FAG. Wenngleich aus Gründen der Transparenz und Langfristigkeit die Einbeziehung sinnvoll erscheinen kann, hätte eine Berücksichtigung des MBA im FAG eine Veränderung der Gesamtausgleichsmasse im Sinne einer Erhöhung des Finanzmassenverteilungsverhältnisses (derzeit 35,7 %) bewirkt. Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Prognose der zukünftigen Entwicklung der Finanzausgleichsmasse (Solidarpakt II, Demografie und Steuereinnahmentwicklung bei Land und Kommunen) wäre auch die durch den MBA erhöhte Finanzausgleichsmasse diesen Schwankungen und Unwägbarkeiten unterworfen, da bei einer Erhöhung des kommunalen Verteilungsanteils (zurzeit 35,7 %) spätere, für die Kommunen verhältnismäßig positivere Steuereinnahmentwicklungen, zu einer Absenkung der absoluten Summe der Zuweisungen

führen würde. Damit würden bei einer relativ positiveren Entwicklung (oder relativ weniger schlechteren Entwicklung) der kommunalen Finanzen im Verhältnis zu den Landesfinanzen die für die im Rahmen der Reform übertragenen Aufgaben zu Verfügung gestellten Mittel in ihrer absoluten Höhe letztlich sinken. Diese Abhängigkeit könnte aber die Mehrbelastungen ggf. nicht abbilden und wäre demzufolge nicht sachgerecht. Mithin wird es nach der Verwaltungsreform und der Verringerung der Zahl der Gebietskörperschaften nichtsdestoweniger früher oder später dennoch zu einer Umverteilung zwischen und innerhalb der drei Säulen des FAG kommen müssen.⁶⁹

Unterstellt man, dass die Kommunen die im MBA unterstellten Synergieeffekte in der Praxis realisieren können, wird es gleichwohl schon aufgrund der Tarifsteigerungen insgesamt langfristig zu Kostensteigerungen kommen. Da mangels verfassungsrechtlicher Vorgaben keine Dynamisierung vereinbart wurde, erscheint es nach dem Auslaufen des Solidarpaktes 2019 und den damit für den Finanzausgleich verbundenen Risiken unverzichtbar, auch die Finanzierung des MBA wieder an die allgemeine Finanzausstattung zu koppeln. Da die Verwaltungsreform in Sachsen eine Übertragung und Ausweitung der kommunalen Aufgaben und Ausgaben bedeutet, wird nach 2016 bzw. 2019 bei der gesetzlich vorgesehenen Prüfung der Verschiebung der Aufgabenwahrnehmung öffentlicher Leistungen und der damit verbundenen Kosten zwischen den Ebenen eine Erhöhung des Finanzmassenverteilungsverhältnisses zugunsten der Kommunen notwendig werden. Dabei ist dann nicht die (ggf. unterschiedliche) Entwicklung der Finanzen der Gebietskörperschaften, sondern ausschließlich die Bewertung der Aufgabenverschiebung maßgeblich.⁷⁰

Darüber hinaus sei weiterhin angemerkt, dass sich der MBA-Bericht ausweislich seines Titels und systematisch – da Anlage zu diesem Gesetzentwurf – lediglich auf die im Rahmen des SächsVwNG übertragenen Aufgaben bezieht.⁷¹ Daher sind Aufgaben, die durch das SächsKrGebNG übertragen werden, nicht im Rahmen des MBA enthalten (dies betrifft zum Beispiel die interkommunal zu übertragende Aufgabe als Widerspruchsbehörde in Selbstverwaltungsangelegenheiten). Der Hintergrund ist, dass die Aufgabenübertragungen zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden über den bereits existierenden Mehrbelastungsausgleich im kommunalen Finanzausgleich geregelt werden sollen. Da die Landkreise die abgebenden Aufgaben bisher nicht aus dem alten Mehrbelas-

67 Auch muss betrachtet werden, ob es in allen Fällen (ordnungspolitisch) wünschenswert ist, den gesamten Verwaltungsaufwand einer Aufgabe über Gebühren zu finanzieren und damit ggf. Gebührensteigerungen in Kauf zu nehmen, die auch Anreize für abweichendes Verhalten darstellen können oder aber den Aufgabeneempfängern eine „immanente Deckungslücke“ zu übertragen, die entweder von den Gebietskörperschaften selbst finanziert oder erst im Nachhinein mit beträchtlichem Aufwand durch den Freistaat (nach-)ausgeglichen werden müsste.

68 MBA-Bericht, S. 4.

69 Eine Anpassung des FA 2008 mit einer komplex zu berechnenden Säulenverschiebung war in der Kürze der Zeit im Rahmen der Konzeption des MBA nicht mehr machbar. Die kommunalen Spitzenverbände und das SMF haben sich darum dazu entschlossen, Problematik der Umverteilung zwischen den Säulen erst im FA 2009/2010 anzugehen. Weil die Kreisfreien Städte ihre bisherigen Aufgaben im 2. Halbjahr 2008 weiter aufrechterhalten, erscheint es

legitim, dass diese auch ihre bisherigen Zuweisungen weiter beziehen, obwohl sie den Status als Kreisfreie Stadt verlieren.

70 § 2 Abs. 1 Satz 3 SächsFAG.

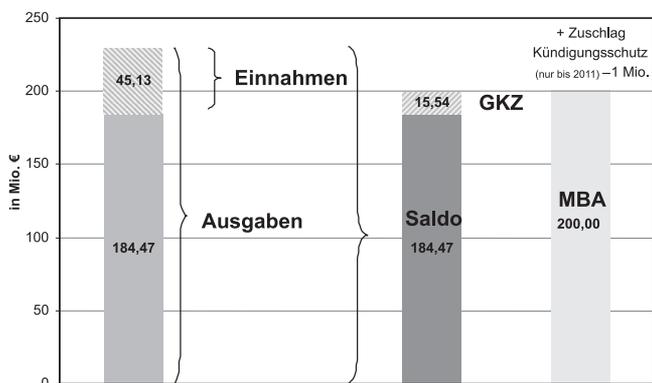
71 Aber auch das Gegenteil ist der Fall. So sind entgegen dem Titel und selbstformulierten Anspruch des MBA-Berichts nicht alle, im SächsVwNG aufgenommene Aufgabenübertragungen in den Bericht aufgenommen worden. Dies bezieht sich auf eher marginale Aufgaben (z. B. Art. 71 § 54 Abs. 3 – Zuständigkeit für BundeswildschutzV oder Art. 72 § 20 – Vollzug des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes), aber auch auf die Erweiterung der Schulpsychologischen Beratung (Art. 30 § 17 Abs. 2) und die Digitalisierung des Liegenschaftskatasters (Art. 9 § 13 Abs. 1 Nr. 2). Unabhängig vom erwarteten Aufwand, der mit diesen Aufgaben verbunden ist, bleibt eine Würdigung auch im Rahmen des MBA unerlässlich. Dies gebietet nicht zuletzt der Grundsatz der Vollständigkeit. Andernfalls ist ggf. von der Aufgabenübertragung in diesen Fällen abzusehen.

tungsausgleich, sondern aus den allgemeinen Schlüsselzuweisungen finanzieren, wird sich ab 2009 der den Landkreisen zustehende Schlüsselzuweisungsanteil leicht verringern und der dadurch frei werdende Betrag über einwohnerbezogene Beträge über § 16 FAG an die kreisangehörigen Gemeinden ausgeschüttet.⁷² Ähnlich zu diesem Fall ist es geplant, einige Aufgabenübertragungen im Wege der Rechtsverordnung auf die Landkreise und Kreisfreien Städte vorzunehmen, die in ihrem Rahmen bereits durch das SächsVwNG übertragen werden. Da sich der MBA-Bericht in seiner derzeitigen Fassung lediglich auf das SächsVwNG bezieht, wird ggf. eine Anpassung entweder des Berichtes oder des existierenden Mehrbelastungsausgleiches notwendig werden, wenn die Aufgabenübertragungen über das hinausgehen sollten, was beim Mehrbelastungsausgleich berücksichtigt werden konnte. Es ist unstrittig, dass das Konnexitätsprinzip auch bei Übertragungen im Wege der Rechtsverordnung gilt.

3.4.2 Bewertung des MBA hinsichtlich seines Umfangs

Der Mehrbelastungsausgleich für die im Zuge der Verwaltungsreform übertragenen Aufgaben hat einen Gesamtumfang von 201 Mio. Euro. Dabei wird in den Berechnungen von aufgabenbezogenen Ausgaben in Höhe von 229,6 Mio. Euro und Einnahmen von 45,13 Mio. Euro ausgegangen. Der Saldo daraus ergibt mit Hinzufügung eines Gemeinkostenzuschlages (GKZ) in Höhe von 15,54 Mio. Euro (6,77 % des Saldos) einen MBA-Betrag von 200 Mio. Euro. Ergänzend erhalten die Kommunen einen Zuschlag von jährlich 1 Mio. Euro für einen auf 3 Jahre befristeten Kündigungsschutz (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Einfaches Schema der Berechnung der Höhe des MBA in Sachsen in Mio. Euro

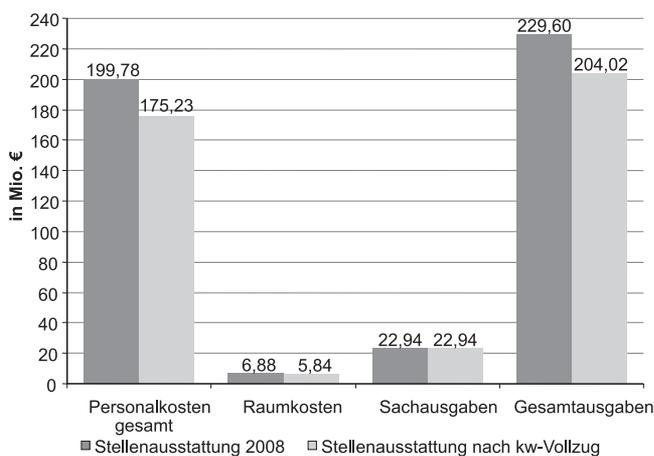


Quelle: Eigene Darstellung nach MBA Bericht.

Den Schwerpunkt auf der Ausgabenseite stellen die **Personalkosten** (199,78 Mio. Euro) dar. Hierin sind die direkten Bezüge der zu übertragenden Personalstellen (185,06 Mio. Euro) einschließlich der bereits feststehenden Ost-West-Angleichung in 2008 und 2010 sowie Personalnebenkosten wie Zuschläge für Beihilfe, Versorgung sowie Trennungsgeld und Umzugskosten enthalten.⁷³

Es ist darauf hinzuweisen, dass es sowohl einen Ansatz mit dem Stellensoll 2008, als auch einen Ansatz für den Stellenstand nach dem Vollzug des Haushaltsplanentwurfs 2007/2008 in der Berechnung gibt. Die Personalkosten liegen bei letzterem 25 Mio. Euro niedriger als nach dem Stellensoll 2008. Dies wird damit begründet, dass im Zuge der Haushaltsplanung 2007/2008 *kw-(künftig wegfallend) Vermerke* innerhalb der Landesverwaltung angesetzt worden sind, die sich zum Teil auch auf zu kommunalisierende Aufgaben beziehen. Werden diese alle umgesetzt, reduziert sich der Stellenumfang für die zu kommunalisierenden Aufgaben von 4.375 Stellen (Stellenplan 2008) auf 3.845 Stellen (Soll-Stellen nach kw-Vollzug). Auch wenn die Gesamtberechnung des MBA mit dem Ergebnis eines MBA i. H. v. 200 Mio. Euro auf dem Stellenplan 2008 basiert, kann ausweislich des Berichtes die MBA-Berechnung bzgl. des tatsächlichen Stellenübergangs zum 1. Juli 2008 überprüft werden.⁷⁴

Abbildung 3: Übersicht über die im MBA ausgeglichenen Kostenarten



Quelle: Eigene Darstellung nach MBA Bericht.

Es wird in diesem Kontext darauf zu achten sein, dass die Zahl der zu übertragenden Stellen den tatsächlichen Gegebenheiten des 1. Juli 2008 entspricht. Dabei könnte sich weniger die Frage nach der Anzahl der übertragenen Positionen oder Personen stellen, die vorbehaltlich des Ergebnisses des Gesetzgebungsverfahrens inzwischen feststehen sollte, sondern vielmehr die

72 Laut SSG soll diese Thematik im Rahmen der Beratungen zum FAG 2009/2010 aufbereitet werden, da dieser MBA, wie oben ausgeführt, im FAG geregelt werden wird. Das zweite Halbjahr 2008 soll dann im FAG 2009 aus der Schlüsselmasse der Landkreise nachfinanziert werden. Der Betrag dürfte aber nicht besonders hoch sein, so dass es den Kommunen zumutbar sein wird, hier ein halbes Jahr vorzufinanzieren.

73 Hinzu kommen **Raumkosten** 6,88 Mio. Euro, die sich aus den mit Pauschalen (2.340 € je Stelle bzw. 2.574 € im Bereich der Vermessungsverwaltung) multiplizierten Stellenzahlen der übertragenen Aufgaben ergeben.

74 Allerdings bezieht sich dies nur auf die Stellen von Beamten. Sind derartige Stellen mit Angestellten besetzt, wird mit den Pauschsätzen für die Angestellten noch einmal gerechnet. Das übergewaltige Stellenpotenzial steht demgegenüber fest. Hat der Freistaat nicht mehr genügend qualifiziertes Personal, geht die Stelle leer über. Die Kommune erhält dafür aber gleichwohl den vollen MBA, da sie das notwendige Personal dann über den Arbeitsmarkt beziehen muss. MBA-Bericht, S. 18–19.

Möglichkeit einer Senkung der Mittel durch eine teilweise Besetzung von Beamtenstellen durch Angestellte, welches zu niedrigeren Pauschsätzen führen würde. Dies steht aber erst nach der konkreten Personalauswahl im April fest.

Im Zuge der Berechnung des MBA wurde insbesondere im Personalbereich [kapitelspezifischer Pauschalsatz für die jeweiligen Stellen, pauschale Erhöhung der Ansätze auf O-W-Niveau, Pauschalansatz für Beihilfekosten (1.332,70 Euro je Beamtenstelle und Jahr)] und bei der Berechnung der Raumkosten auf Pauschalansätze zurückgegriffen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht wäre es sinnvoll, insbesondere bei den pauschalen Zuschlägen für die Versorgungsansprüche (für Beamte) und die Beihilfekosten (Datenbasis 2005) im Personalbereich und beim tatsächlichen Raumbedarf zu überprüfen, ob die entsprechenden Zuweisungen im Rahmen des MBA für die einzelne Körperschaft aufgabengemessen sind. Eine tatsächliche Überprüfung findet allerdings nur insofern statt, als dass überprüft wird, ob die Zuschläge für die ab dem 1. Juli 2008 von den übergehenden Beamten erworbenen Versorgungsansprüchen, die im MBA nach der Finanzierungszuführungsverordnung berechnet werden, auskömmlich sind. Dies geschieht durch ein finanzmathematisches Gutachten.⁷⁵ Im Personalbereich wird dabei zusätzlich eine fiktive Angleichung der Bezüge der übertragenen Stellen auf 100 % des West-Niveaus sowie gewisse tarifliche Steigerungen der Bezüge (für 2008) in die Berechnung einbezogen.

Vor allem im Bezug auf den Raumbedarf könnten sich aber nach bereits erfolgten Konsolidierungen im Personalbereich auf der kommunalen Ebene in den vergangenen Jahren Synergieeffekte durch (Wieder-)Nutzung von vorhandenen Bürokapazitäten ergeben. Dennoch muss berücksichtigt werden, dass im Landesvergleich erhebliche Unterschiede im Bezug auf die Miet- und Nebenkosten, Leerstände und räumliche Verfügbarkeiten bestehen, die durch die angesetzten Pauschalsätze ggf. zu einer unterschiedlichen Lastenverteilung zwischen den aufgabenübernehmenden Gebietskörperschaften führen können. Ebenso ist die rein stellenbezogene Raumkostenberechnung zu hinterfragen. Wie bereits im Bezug auf das Vermessungswesen im MBA-Bericht geschehen, erscheint auch eine Aufgabenbindung im Bereich der Raumkostenberechnung überlegenswert. Dies würde dann wahrscheinlich zu einer stärkeren Differenzierung der Raumkostenpauschale je nach Aufgabentitel führen.

Darüber hinaus scheint bei dem im MBA-Bericht aufgezeigten Volumen des Raumkostenausgleichs, der Anreiz von Neu-/Ausbauten gering. Umso stärker dürfte der Anreiz sein, bereits bestehende und z. T. bereits für die entsprechenden Aufgaben genutzte Immobilien (insb. in den Bereichen Straßenbau und Vermessungswesen) des Landes zu nutzen. Dies ist nicht nur im Sinne der Vermeidung von Leerstand, sondern auch zur Vermeidung von Doppelstrukturen sinnvoll. Im MBA ist dazu eine entsprechende Klausel für den Bereich des Straßenunterhalts enthalten,⁷⁶ der die unentgeltliche Bereitstellung dieser Räumlichkeiten für die kommunalen Träger regelt. Laut SSG sind Bewirtschaftungskosten, Instandhaltungskosten und eventuelle grundstücksbezogene (öffentliche) Lasten hierin enthalten,

da das Ergebnis der Verhandlungen war, dass der Freistaat alle Kosten und öffentliche Lasten der Immobilien übernehmen wird. Dies wird allerdings in der Gesetzesbegründung der Kabinettsfassung nicht hinreichend klargestellt.

Der MBA-Bericht leitet aus der Rechtsprechung des Sächs-VergGH ab, dass für einen Ausgleich der im Zuge der Reform anfallenden Mehrbelastungen auch die Einräumung von Refinanzierungsmöglichkeiten ausreichend sein könnte. Es ist zwar sachgerecht, auch die Einnahmemöglichkeiten der jeweiligen Aufgaben bei der Berechnung der Mehrbelastung mit einzubeziehen, dabei aber von einer pauschalen Kostendeckung im Zuge der Möglichkeit der Gebührenerhebung auszugehen, kann nicht nachvollzogen werden.

Der Ansatz „kostendeckender Gebühren“ wird dabei vor allem bei den Aufgaben unterstellt, die zukünftig interkommunal übertragen, d. h. durch die kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommen werden sollen. Allerdings darf grundsätzlich bezweifelt werden, ob kostendeckende Gebühren überhaupt erhoben werden können, da ein Teil des Verwaltungshandelns vornehmlich im öffentlichen Interesse stattfindet und so nicht auferlegt werden kann. Vielmehr sollen Gebühren „angemessen und geboten“ sein.⁷⁷ Darüber hinaus bestehen im SächsVwKG zahlreiche Ausnahmetatbestände sowie Bindungen an das Kostenverzeichnis gem. § 6 SächsVwKG, die für die Kommunen bei der Gebührenerhebung bindend sind. Die dort festgelegten Gebühren sind aber aus kommunaler Sicht nicht immer kostendeckend. Dies könnte zu starken Ungleichbehandlungen in der Behandlung des jeweiligen Einzelfalls führen. Daher wäre es notwendig, die im MBA-Bericht angeführte Möglichkeit „kostendeckender Gebühren“ mit den entsprechend konkreten Berechnungen zu den zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben für die jeweiligen zu übernehmenden Aufgaben zu unterlegen.

Die Möglichkeit der Erhebung von Gebühren wird im Zuge der Übertragung der Aufgaben (1) *Verfolgung und Abndung von Ordnungswidrigkeiten* (soweit die kreisangehörigen Gemeinden für den Vollzug der Gesetze zuständig sind) und (2) des *Gewerbe- und Gaststättenrechts* gesehen. Damit ergibt sich laut MBA-Bericht, dass diese Aufgaben nicht Teil des MBA sein müssten. Allerdings bleibt der Bericht eine detaillierte Darstellung der mit diesen Aufgaben verbundenen Einnahmen und Ausgaben, d. h. eine belastbare Prognose der zu erwartenden Mehrbelastung und deren Ausgleich schuldig. Zudem erscheint es schwer vorstellbar, dass sich die Gebühren (jenseits von Auslagererstattung) kostendeckend gestalten lassen. Im Bereich der Großen Kreisstädte, die diese Aufgabe schon heute wahrnehmen, sind im Bereich des Gewerbe- und Gaststättenrechts regelmäßig Kostendeckungsgrade von 10 bis 50 % nicht aber von 100 % festzustellen. Es ist somit fraglich, ob bei den hier übertragenden Aufgaben von einer vollständigen Kostendeckung auszugehen ist. Vielmehr sollte im Zuge des MBA eine belastbare Prognose über die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben aufgestellt und ggf. ein MBA, im Bereich der interkommunalen Aufgabenverlagerung, aber spätestens in der Vorbereitung des Finanzausgleichs

75 Vgl. Art. 4 § 1 Abs. 3 SächsVwNG und S. 19/20 des MBA-Berichts.

76 MBA-Bericht, S. 23.

77 Vgl. § 3 VwKostG (Verwaltungskostengesetz vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 9 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718)).

für die Jahre 2009/2010 für die kreisangehörigen Gemeinden vorgesehen werden.

Weiterhin werden die Aufgaben als *Widerspruchsbehörde in Selbstverwaltungsangelegenheiten* (3) auf die Kommunen übertragen. Im Rahmen des MBA-Berichtes wird dabei eine Ausgleichspflicht ebenfalls verneint, weil es sich hier lediglich um eine verwaltungsorganisatorische Veränderung handeln würde, die keine Mehrbelastung darstellt. Darüber hinaus wird wiederum auf die Möglichkeit der Gebührenerhebung zum Ausgleich möglichen zusätzlichen Aufwandes verwiesen. Hier kann durch den Abbau einer übergeordneten Widerspruchsinstanz und die entsprechenden Verfahrenserleichterungen und -beschleunigungen in der Tat von Synergieeffekten im Zuge dieser Aufgabenübertragung ausgegangen werden und auf die Möglichkeit zur Gebührenerhebung z. B. für die Widerspruchsbescheide zurückgegriffen werden, so dass für diese Aufgabenübertragung keine Mehrbelastung entstehen wird.

Schließlich soll die vierte auf die Kommunen zu übertragende Aufgabe, verkehrsrechtliche Anordnungen mit Ausnahme der Gefahrguttransporte, im Zuge der Überprüfung des FAG (2009/2010) einbezogen werden. Allerdings muss mit der Übertragung der Aufgabe – ggf. mit einem nachträglichen Zuschlag für das 2. Halbjahr 2008 – gewährleistet sein, dass die Aufgabenübernahme (die bereits zum 1. Juli 2008 im Zuge der Umsetzung der Reform erfolgt) zu keiner zusätzlichen Belastung auf der Ebene der Gemeinden führt. Da diese Aufgabenübertragung Teil der Verwaltungsreform ist, obliegt auch die Regelung dieser entstehenden Mehrbelastungen dem Gesetzgeber.

Methodisch ist weiterhin anzuführen, dass sich die Daten für Einnahmen und Ausgaben, die die Grundlage für die Berechnung des MBA darstellen, aus dem Jahresschnitt der Ist-Daten aus den Jahren 2003 bis 2005 ergeben. Ggf. wäre hier eine Ausweitung des Basiszeitraums auf eine Fünf-Jahrespanne sinnvoller, um eventuelle Einmaleffekte auszugleichen und damit die Validität der Daten erhöhen zu können. Eine größere Zeitspanne birgt aber auch die Gefahr der Einbeziehung nicht mehr realistischer (zu geringer) Ausgabenhöhen (aufgrund von inzwischen eingetretenen Tarifsteigerungen), die dann zu einem verzerrten Ergebnis führen können. Auch die Einbeziehung aktueller Daten aus den Haushaltsjahren 2006 und 2007 wäre konstruktiv, um den MBA an möglichst aktuellen Anforderungen ausrichten zu können, allerdings werden die Daten zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes nicht vorliegen. Die Einbeziehung des Einflusses der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, aber auch Einmaleffekte wie die Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007 ist aus diesem Grund leider unmöglich.

Weiterhin sind im MBA die Sachausgaben, auch Sachinvestitionen enthalten. Allerdings bleibt offen, von welchem Investitionsbegriff ausgegangen wird. Außerdem ist zu erwarten, dass im Zuge der Übertragung der Aufgaben ein zusätzlicher Investitionsbedarf bei den übernehmenden Gebietskörperschaften entsteht, der bei dem angelegten Drei-Jahres-Schnitt (2003–2005) über die Ist-Ausgaben im Staatshaushalt nicht abgebildet werden kann. Teile der so genannten Anschubfinanzierung und auch Teile

des im MBA enthaltenen pauschalen Gemeinkostenzuschlags sollen eventuelle Mehrausgaben auffangen. Die angesetzten Größenordnungen sind geschätzt. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es unmöglich, eine detailliertere Berechnung unter Berücksichtigung eventueller Synergieeffekte [durch (Wieder-)Nutzung durch Konsolidierung auf Kommunalebene freigewordene Kapazitäten] anzustellen, zumal der Investitionsaufwand je nach örtlichen Gegebenheiten und Aufgabenart stark variieren kann.

Einige unsichere Positionen müssen gegenwärtig undefiniert bleiben, die frühestens bei der bei Überprüfung (Evaluation) des MBA berücksichtigt werden können: So muss hinsichtlich der genauen Definition und des zu erwartenden Umfangs der Begriff der „Zweckausgaben“⁷⁸ ungenau bleiben. Eine Klärstellung hinsichtlich der genauen Abgrenzung der Zweckausgaben im Bezug auf die jeweiligen Aufgaben ist daher wünschenswert. Weiterhin muss berücksichtigt werden, dass die in der Vergangenheit mit der Erfüllung der übertragenen Aufgaben erzielten Einnahmen ggf. in Zukunft nicht in gleicher Höhe zu erzielen sind. Der MBA-Bericht sieht eine solche Tendenz im Bereich des Vermessungswesens und ggf. einen Ausgleich im Rahmen des FAG 2011 vor. Davon unabhängig sollte ein solches Einnahmerisiko allerdings auch im Bezug auf die anderen, einnahmeintensiven Aufgaben (insb. in den Bereichen SMWA und SMUL) überprüft werden. Weiteres Risikopotenzial birgt möglicherweise der im Zuge der Aufgabenübertragung angesetzte Personalabbau. Dieser wird mit dem bereits bestehenden Personalkonsolidierungsplan der Landesregierung und insgesamt mit dem im Vergleich zu den Flächenländern West hohen Personalbestand begründet. Referenzland ist dabei Baden-Württemberg. Es ist strittig, inwieweit diese Diagnose zutreffend ist und Baden-Württemberg hinsichtlich der unterschiedlichen Gegebenheiten in beiden Ländern eine sinnvolle Referenz darstellt.⁷⁹ Insgesamt ist sicherzustellen, dass lediglich das Personal übertragen wird, das auch für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Die Übertragung eines im staatlichen Bereich festgestellten Konsolidierungsbedarfes auf die kommunale Ebene (insbesondere im Leitungsbereich) ist nicht unbedenklich. Es bleibt abzuwarten, ob es den Landkreisen und Kreisfreien Städten gelingt, Personal und Sachkosten in ausreichend großem Umfang abzubauen.

3.4.3 Bewertung des MBA hinsichtlich seiner Verteilungswirkungen

Den zweiten Schwerpunkt legt der MBA-Bericht auf die Verteilung der zuvor berechneten Ausgleichssumme auf die einzelnen Gebietskörperschaften.

Der MBA geht dabei im Wesentlichen davon aus, dass sich die Verteilung der zu erwartenden Einnahmen ebenso verhält, wie die zu erwartenden Ausgaben. Diese werden wiederum nach aufgabenbezogenen Schlüsseln (im Wesentlichen Einwohnerzahl, aber auch Straßenkilometer, Fläche etc.)⁸⁰ auf die Kreisfreien Städte/Landkreise verteilt. Es ist allerdings vorstellbar, dass sich diese Quote zwischen Einnahmen und Ausgaben unterscheiden kann. Der MBA-Bericht kann derzeit hierfür keinen entsprechenden Ausgleich/Ausgleichsfonds vorsehen, da er pauschal konzipiert ist. Eventuelle einnahmeseitige Verteilungswirkungen, die von der prognostizierten Ausgabenverteilung abweichen,

78 MBA-Bericht, S. 24.

79 Vgl. Rechtsprechung des SächsVerfGH.

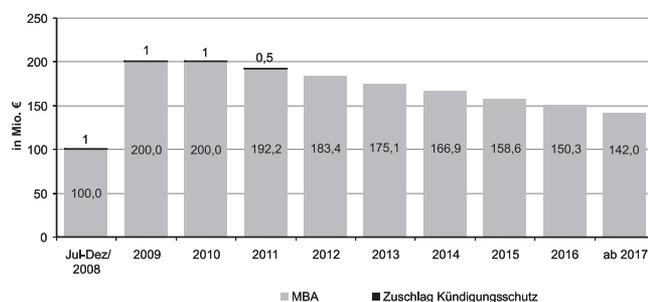
80 Für eine genaue Aufschlüsselung vgl. MBA-Bericht: S. 33.

können daher nach der Natur der pauschalen Regelung folgend nicht ausgeglichen werden.

Weiterhin wird im Zuge der MBA-Berechnung ein pauschaler Gemeinkostenzuschlag in Höhe von 15,5 Mio. Euro (6,77 % der erwarteten Gesamtausgaben) angesetzt. Dieses Faktum und die Höhe des Gemeinkostenzuschlages entsprechen dabei durchaus der üblichen Praxis bei Verwaltungsstrukturreformen.⁸¹ Während für die Verteilung der für die Erfüllung der einzelnen Aufgaben jeweils Einzelquoten ermittelt worden sind, wird der Gemeinkostenzuschlag nach den Gesamtquoten der einzelnen Gebietskörperschaften verteilt. Eventuelle Verteilungswirkungen, die aus der unterschiedlichen Intensität der Aufgabenwahrnehmung der Gebietskörperschaften resultieren, können so ggf. nicht abgebildet werden. Denkbar wäre demnach auch eine Verteilung des Gemeinkostenzuschlages entsprechend der jeweiligen Einzelquoten gewesen.

Der MBA-Bericht geht in der Summe von einer degressiven Entwicklung der MBA-Summe aus. So prognostiziert der Entwurf eine Abschmelzung des MBA-Betrages bis 2017 auf dann gleichbleibende 142 Mio. Euro (vgl. Abbildung 4). Für das Jahr 2008 ist demnach eine „halbe Rate“ in Höhe von 100 Mio. Euro vorgesehen. Auch wenn dies rechnerisch einem halben Jahr entspricht und damit richtig ist, bleibt offen, ob eine höhere Auszahlung zu Beginn der Reform nicht zweckmäßig wäre. Auch wenn ein Teil der Anschubfinanzierung für die Landkreise hierfür verwendet werden kann, zeichnen sich doch gerade für die ersten Monate der Reformumsetzung die wesentlichsten Ausgabenposten insb. bei der Arbeitsplatzeinrichtung und Herstellung der Arbeitsfähigkeit ab. Im Vergleich zu anderen Phasen der Reformumsetzung dürfte hier also auch ein erhöhter Finanzbedarf bestehen. Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang, dass diese Raten allerdings früher als in den Folgejahren gezahlt werden.

Abbildung 4: Entwicklung der Höhe des MBA von 2008 bis 2017



Das Abschmelzen der MBA-Summe wird im Bericht mit der angesetzten Effizienzrendite der Kommunalisierung und eine konsolidierte Stellenausstattung gerechtfertigt. Dabei wird zum einen vernachlässigt, dass mit der Aufgabenübertragung auch Integrationskosten (insb. bei der Eingliederung des Landespersonals) zu erwarten sind, die die Synergieeffekte aufheben können. Zum anderen bleiben die Synergieeffekte im Detail ungenannt.

So lassen sich diese nur schwer quantifizieren und bewerten. Auch eine Verteilung der Effizienzrendite auf die Aufgaben und die einzelnen Gebietskörperschaften kann nur bedingt nachvollzogen werden. Lediglich die konsolidierte Stellenausstattung steht den Planungen nach fest. Sollte diese nicht wie geplant umzusetzen sein oder sollten sich die erwarteten Synergieeffekte erst verspätet oder nur in geringerem Maße einstellen, verfügt der MBA nicht über ein geeignetes Instrumentarium des Ausgleichs eventueller Verteilungswirkungen. Umso wichtiger ist es, dass die Landkreise und Kreisfreien Städte jährlich überprüfen, ob sie den Konsolidierungspfad, der ihnen durch die Degression des MBA vorgegeben wird, auch noch tatsächlich einhalten bzw. einhalten können. Es wäre nicht sachgerecht, wenn fehlgeschlagene Konsolidierungen der Landkreise über eine erhöhte Kreisumlage auf die kreisangehörigen Gemeinden überwältigt werden (vgl. Kapitel III 7).

Dieses Manko lässt sich bei einer Änderung der angesetzten Verteilungsquoten allerdings nur für den Fall sich deutlich unterscheidender Bevölkerungsentwicklungen zwischen den Gebietskörperschaften feststellen. Der MBA geht in Form von Festbeträgen den einzelnen Gebietskörperschaften zu. Die Summe der aufgabenbezogenen MBA-Quoten, die sich aus den aufgabenbezogenen Verteilungsmaßstäben wie Einwohner, Waldflächen usw. ergeben, wird durch Art. 4 § 1 SächsVwNG festgeschrieben und in den Folgejahren wird diese prozentuale Aufteilung, allerdings bei degressiver Basis, aufrecht erhalten.⁸² Würde sich eine Änderung der Bevölkerungsprognose ergeben, die eine abweichende und eine in den Gebietskörperschaften unterschiedliche Entwicklung nahe legt, müsste eigentlich eine Anpassung der Quoten erfolgen. Dieses „Manko“ ist allerdings ein vergleichsweise kleines Übel wird bedacht, dass eine insgesamt einwohnerbezogene Schlüsselung auch des MBA eine zusätzliche demografische Degression der finanziellen Mittel nach sich gezogen hätte, die an vielen Stellen aufgrund der bekannten Kostenremanenzeffekte nicht sachgerecht gewesen wäre und eine Verringerung des MBA zur Folge gehabt hätte. Da man argumentativ die Einbeziehung der Einwohnerentwicklung in horizontaler (interkommunaler) und vertikaler Sicht (Freistaat-Kommune) nicht in der einen Perspektive begrüßen und in der anderen Perspektive ablehnen kann, hat man sich zunächst für die Nichteinbeziehung der Einwohnerentwicklung entschieden, aber gleichwohl für 2016 eine Überprüfung der Auswirkungen festgeschrieben.

Auch eine Änderung des Wanderungsverhaltens kann dazu führen, dass die heute angesetzten Quoten nicht die Realitäten der Zukunft abbilden können. Auch wenn dies weniger maßgeblich ist, kann dies auch für andere Verteilungsschlüssel (z. B. Straßenkilometer) gelten. Eine Kostenverschiebung bei einer Änderung der Verteilungsindikatoren kann daher in der bisherigen Berechnung des MBA nicht aufgefangen werden.

Bezüglich der Objektivität der Abbildung der zukünftigen Ausgaben und Einnahmen mit der entsprechenden Quotierung für die Zukunft muss angemerkt werden, dass sich durch Preissteigerungen, Steuererhöhungen oder anderen heute kaum absehbaren gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen auch hier Verschiebungen

81 In Baden-Württemberg wurde für die erste Stufe der Verwaltungsreform (SoBeG I) 1995 ein Gemeinkostenzuschlag i. H. v. 10 % gewährt. Dabei wurde eine Übertragung von 8.500 Personalstellen durchgeführt.

82 Ausweislich des MBA-Berichts wurde für alle Berechnungen die Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2005 zum Gebietsstand 1. Januar 2006 zugrunde gelegt.



innerhalb des MBA ergeben könnten und dies zu einem Anpassungsbedarf führen würde, ähnlich wie diese bei einem möglichen Gesetzesänderungsrisiko bereits aufgezeigt worden sind. Hieraus wäre zu schließen, dass im Zuge der Umsetzung des MBA eine regelmäßige Überprüfung der Höhe und der Verteilung der entsprechenden Mittel einbezogen werden müsste. Eine solche Dynamisierung ist aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorgesehen. Langfristig wird sie sich aber nicht verhindern lassen. Spätestens mit dem Auslaufen des Solidarpaktes 2019 sollte eine Überprüfung der Verwaltungsreform von 2008 stattfinden.

4 Fazit und Ausblick

Wissenschaftlich wie politisch besteht weitestgehend Einigkeit darüber, dass in den ostdeutschen Bundesländern im Allgemeinen und in Sachsen im Besonderen eine umfassende Verwaltungsstrukturreform notwendig ist. Auch wenn Sachsen der „Finanzpolitische Musterknabe“ unter den ostdeutschen Bundesländern ist, kann sich der Freistaat nicht dauerhaft den Zwängen der zukünftigen finanziellen, demografischen und politischen Herausforderungen entziehen (Verweis s. o.). Folgerichtig hat die Landesregierung ein vor allem in seinem zeitlichen Ablauf ambitioniertes Reformprogramm entwickelt, welches sich systematisch durch seine straffe Abfolge und inhaltlich durch eine Stärkung der Landkreise und Kreisfreien Städte gegenüber der staatlichen Ebene auszeichnet.

Kontrovers werden dabei zwischen den Landtagsfraktionen u. a. die Fragen diskutiert, ob das Parlament von Anfang an ausreichend in die Reform eingebunden wurde, ob zu viele Aufgaben weisungsgebunden übergegangen sind bzw. ob der Aufgabenkritik genügend Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Auch eine ausgedehntere Kommunalisierung von Aufgaben (auf die Ebene der Kreise und die der Gemeinden) und die Abschaffung der Regierungspräsidien ist zwischenzeitlich erwogen worden. Dabei muss auch anerkannt werden, dass sich zwischen dem finanzwissenschaftlich Wünschenswerten und politisch Durchsetzbaren aufgrund der sehr unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure eine Differenz einstellen kann.

Die Vielzahl der notwendigen Neuregelungen im Zuge der Reform stellen eine Herausforderung für die aufgabenübergebende wie -übernehmende Ebene dar. Eine genauere Prognose über die Entlastungswirkungen der Reform auf den einzelnen Ebenen lässt sich daher nur schwer abgeben. Es wird entscheidend sein, ob der MBA für die kommunale Ebene im Umfang und hinsichtlich seiner Verteilungswirkung auskömmlich ist und die übertragenen Aufgaben effizienter und bürger/sachnäher auf gleichem qualitativen Niveau erbracht werden können. Dabei werden auch Implikationen für die Ebene der Gemeinden und die verbleibenden staatlichen Zwischen- und Sonderbehörden nicht ausbleiben.

III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen

1 Gesamtbeurteilung

Publikationen, die über die finanzielle Situation von Gebietskörperschaften berichten, sei es der Finanzbericht des Bundesministeriums für Finanzen, der Rechnungshofbericht des Sächsischen Rechnungshofes oder der Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städte und Gemeindetags stellen immer auf aggregierte Daten ab. Das heißt, dass nicht auf Besonderheiten einzelner Gemeinden Rücksicht genommen, solange die Daten der einzelnen Gemeinde das Gesamtbild nicht verzerren.⁸³ Dabei können die Gegebenheiten direkt vor Ort, regionale Besonderheiten, eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen (insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung und bei den Steuergesetzen), Spezialitäten der Haushaltsführung in einem Land oder einer Kommune oder auch der konjunkturelle Verlauf können zu Strukturbrüchen in den Daten im zeitlichen Verlauf führen und die Interpretation der aufbereiteten Daten erschweren. Im Text wird auf derartige Veränderungen der Rahmenbedingungen und – soweit als möglich – auch auf Einmaleffekte einzelner Gebietskörperschaften eingegangen. Eine Gesamtbeurteilung, wie sie in diesem Kapitel angestrebt wird, soll den Überblick erleichtern und einen kurzen Abriss der finanziellen Gesamt-

situation geben. Im Anschluss an diese kurze Einführung folgt die Darstellung der einzelnen Einnahme- und Ausgabepositionen im Detail.

Die Kennzahlen in Tabelle 1 geben den aktuellen Stand der wichtigsten Kennziffern im regionalen Vergleich für das Jahr 2006 wieder. Bezüglich der allgemeinen Deckungsmittel insgesamt lässt sich ein überraschendes Ergebnis konstatieren: Im Jahr 2006 standen den Kommunen in Sachsen, den anderen neuen Bundesländern und den finanzschwachen Vergleichsländern West in etwa gleich viel Allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung (zwischen 964,13 und 989,75 Euro/Einw.). Die alten Bundesländer verfügten gleichzeitig über etwa 156 Euro/Einw. mehr. Nach wie vor signifikant ist die Steuerschwäche der neuen Bundesländer (einschließlich Sachsen), wo sich das Steueraufkommen zwischen 401,63 Euro/Einw. und 459,15 Euro/Einw. bewegt, während die finanzschwachen alten Bundesländer schon 702,56 Euro/Einw. an Steuern einnehmen und die alten Bundesländer im Durchschnitt bei 876,43 Euro/Einw. liegen. Die sächsischen Kommunen erreichen dabei nur etwa 58 % des bundesdurchschnittlichen Steueraufkommens. Dieses prozentuale Verhältnis spiegelt sich in etwa auch bei der Gewerbesteuer wider,

83 Ein individueller Gemeindefinanzbericht für einzelne Kommunen, in der die jeweiligen Vergleichsgrößen für die betreffende Gemeinde zu

besseren eigenen Einordnung aufgeführt sind, kann beim Institut für Finanzen (E-Mail: fiwi@wifa.uni-leipzig.de) angefordert werden.



wobei sich das Verhältnis bezüglich des bundesdeutschen Durchschnittsaufkommens für die sächsischen Kommunen (60 %) noch vergleichsweise besser darstellt als für die restlichen neuen Bundesländer (ca. 50 %).

Tabelle 1: Allgemeine Deckungsmittel, Personalausgaben, soziale Leistungen und Sachinvestitionen in Euro/Einw. 2006

	Allgemeine Deckungsmittel				Personal- ausgaben	soziale Leistungen	Sachinves- titionen
	insgesamt	Steuern insgesamt	Gewerbe- steuer	Allgemeine Zuweisungen			
Deutschland	1.116,52	797,19	369,33	352,74	529,41	526,88	248,86
Flächenländer West	1.146,26	876,43	405,73	310,12	531,99	517,56	239,52
Vergleichsländer West	964,13	702,56	303,41	270,20	483,92	538,34	215,62
Flächenländer Ost	968,04	401,63	183,84	567,01	541,17	573,34	284,75
Sachsen	989,75	459,15	222,05	531,37	466,29	566,87	311,41
Kreisfreie Städte	1.272,76	611,32	312,37	661,44	522,22	452,77	263,78
kreisangehörige Gemeinden	623,05	375,08	172,16	248,26	286,63	3,36	274,13
BRD = 100							
Deutschland	100	100	100	100	100	100	100
Flächenländer West	103	110	110	88	100	98	96
Vergleichsländer West	86	88	82	77	91	102	87
Flächenländer Ost	87	50	50	161	102	109	114
Sachsen	89	58	60	151	88	108	125

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Das Niveau der allgemeinen Zuweisungen ist entsprechend in Sachsen (531,37 Euro/Einw.) niedriger als in den anderen neuen Bundesländern (567,01 Euro/Einw.) und erreicht bei den Kommunen im Freistaat immerhin 151 % des bundesdeutschen Mittelwertes. Die Personalausgaben der Kommunen sind im Ländervergleich mit 466,29 Euro/Einw. bzw. 88 % des Bundesniveaus die niedrigsten. Sogar die finanzschwachen Länder West liegen mit 483,92 Euro/Einw. relativ deutlich über dem sächsischen Wert. Die anderen neuen Bundesländer waren in ihren Konsolidierungsbemühungen nicht so erfolgreich wie die sächsischen Kommunen und haben im Mittel mit 541,17 Euro/Einw. eine sogar noch etwas höhere Ausgabenbelastung als die westdeutschen Kommunen im Durchschnitt. Der Abstand bei den Personalausgaben pro Einwohner zu den Vergleichsgruppen hat sich gegenüber dem letzten Berichtszeitraum (bis 2004) sogar noch vergrößert (von 91 % des Bundesdurchschnitts zu 87 %) – und das bei einer weiteren Ost-West-Angleichung der Beschäftigtenvergütungen von 92,5 % auf 95,5 %. Selbst bei einer sofortigen Ost-West-Angleichung lägen die Personalkosten der sächsischen Kommunen ungefähr auf dem Niveau der Vergleichsländer West und damit deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts und dem Durchschnitt der Flächenländer Ost. Bei den Sozialen Leistungen müssen die sächsischen Kommunen immerhin 566,87 Euro/Einw. gegenfinanzieren und liegen damit unter dem Durchschnitt der anderen Bundesländer (573,34 Euro/Einw.), aber noch deutlich über dem der alten bzw. finanzschwachen alten Bundesländer (517,56 bzw. 538,34 Euro/Einw.). Am Ende des letzten Berichtszeitraumes (2004) hatten die sächsischen Kommunen noch die mit Abstand niedrigsten Ausgaben für soziale Leistungen (72 % des Bundesniveaus) und immerhin noch 15 %-Punkte unterhalb des Ausgabenniveaus der Flächenländer Ost. Die Hartz-IV-Reform hat daher ausgabeseitig zu einer relativen Verschlechterung der Finanzsituation der säch-

sischen Kommunen geführt. Die Sachinvestitionen liegen mit 311,41 Euro/Einw. zwar noch deutlich über dem bundesdeutschen Mittel von 248,86 Euro/Einw. und auch über dem Durchschnitt der anderen neuen Bundesländer (284,75 Euro/Einw.). Relativ gesehen hat sich aber auch hier die Investitionstätigkeit der sächsischen Kommunen verschlechtert. Lag man 2004 noch bei 147 % des bundesdeutschen Durchschnittsniveaus, so konnten 2006 nur noch 125 % des Durchschnittsniveaus investiert werden.

Die Analyse **der kurzfristigen Entwicklung** seit 2005 (vgl. Tabelle 2) zeigt einen Rückgang der sächsischen Allgemeinen Deckungsmittel um 2,1 % entgegen dem gesamtdeutschen Trend (+8,5 %), der sich wohl in erster Linie aus dem in ganz Deutschland deutlich gestiegenen Steueraufkommen (12,5 %) speist. Hier bleibt Sachsen zurück. Selbst der ostdeutsche Durchschnitt liegt mit 4,7 % deutlich über dem sächsischen Wert.

Der Grund hierfür liegt in der Berücksichtigung der hohen Abrechnungsbeträge der Vorperioden (vgl. Kapitel III 3.2 und IV 3), so dass die allgemeinen Zuweisungen in Sachsen um fast zehn Prozent gegenüber dem Vorjahr zurückgingen, während sie in den alten und anderen neuen Bundesländern gleich blieben bzw. sogar leicht anstiegen. Die Personalausgaben sind, ausgehend von einem vergleichsweise sehr niedrigen Niveau leicht angestiegen. Ursächlich dafür könnte die weitere Umsetzung der neuen Gesetze am Arbeitsmarkt Hartz IV in den Kommunen sein, die auch Auslöser für die signifikante Steigerung der Ausgaben im Bereich der Sozialen Leistungen in den neuen Bundesländern und in Sachsen ist. Die Sachinvestitionen sind zwar nur wenig, aber dennoch wie schon in den vergangenen Jahren, entgegen dem bundesdeutschen Trend (2,6 %) weiter zurückgegangen (-0,4 %).

Tabelle 2: Veränderungsraten 2005 zu 2006 der Allgemeinen Deckungsmittel, Personalausgaben, soziale Leistungen und Sachinvestitionen in Prozent

	Allgemeine Deckungsmittel				Personal- ausgaben	Soziale Leistungen	Sachinves- titionen
	insgesamt	Steuern insgesamt	Gewerbe- steuer	Allgemeine Zuweisungen			
Deutschland	8,5%	12,5%	20,9%	0,0%	-0,7%	4,0%	2,6%
Flächenländer West	9,6%	12,9%	21,7%	0,8%	-0,9%	2,3%	3,0%
Vergleichsländer West	7,0%	11,8%	19,3%	-3,6%	-1,4%	4,5%	2,2%
Flächenländer Ost	4,7%	8,8%	14,6%	2,1%	-0,2%	11,7%	1,9%
Sachsen	-2,1%	8,4%	10,9%	-9,7%	0,4%	12,5%	-0,5%
Kreisfreie Städte	-1,8%	6,0%	7,6%	-8,1%	-0,2%	15,5%	-0,9%
kreisangehörige Gemeinden	-0,7%	10,2%	13,8%	-13,7%	-0,4%	6,7%	0,8%

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben der Statistischen Ämter.

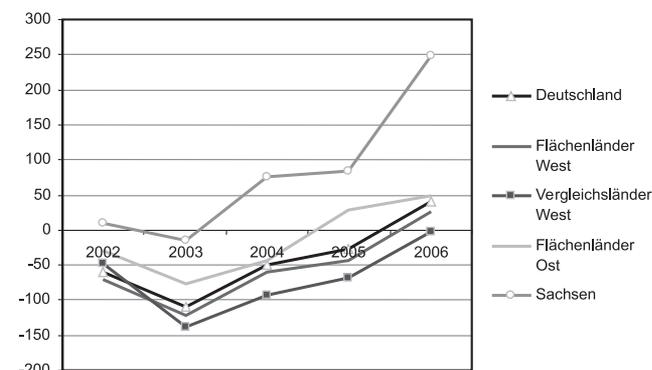
2 Finanzierungssaldo

Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos können zwei grundlegende Berechnungsschemata, das nach Junkernheinrich und das der Statistischen Ämter, unterschieden werden. In den letzten Jahren wurde bei der Erstellung des Gemeindefinanzberichtes auf das Berechnungsschema nach Junkernheinrich abgestellt, weil dieses die realen Vorgänge auch bei interkommunalen Zahlungen berücksichtigt. Die Vergleichbarkeit des Saldos mit anderen Berichten (zum Beispiel mit dem des sächsischen Rechnungshofes) litt allerdings darunter und auch die Interpretation des Saldos war durch die vielen besonderen Finanzierungsvorgänge auf den kommunalen Ebenen in den einzelnen Bundesländern erschwert worden. Der Nachfrage der Rezipienten dieses Berichtes nachgebend, wurde deshalb in diesem Bericht erstmalig auf den Finanzierungssaldo in seiner gängigeren Berechnungsart, die sich an den Vorgaben der Statistischen Ämter orientiert, abgestellt. Natürlich kann auch der Finanzierungssaldo der Statistischen Ämter *kein* eindeutiger Indikator der finanziellen Situation, insbesondere unter Berücksichtigung etwaiger versteckter Risiken sein. Vor allem bei der aggregierten Sicht, bei welcher ein Mittelwert gebildet wird, fallen einzelne positive und negative Extreme aus der Betrachtung und können das Bild verzerren (so zu sehen bei der Berechnung des Finanzierungssaldos im aktuellen Berichtsjahr 2006). Ähnliche Indikatoren, wie die „Freie Spitze“ und die Nettoinvestitionsrate, aber auch der Finanzierungssaldo nach Junkernheinrich unterliegen dem gleichen „Fluch“ immer nur „grober Anhaltspunkt“, nie aber verbindliche Kennzahl sein zu können. Das allgemeine Ziel aller dieser Indikatoren ist, eine Aussage darüber zu treffen, ob alle Ausgaben durch laufende Einnahmen gedeckt werden können. Liegt ein negativer Finanzierungssaldo vor, können die Ausgaben der Gemeinde nur durch eine Neuverschuldung oder Inanspruchnahme finanzieller Reserven finanziert werden. Ein positiver Finanzierungssaldo belegt vice versa, dass die Gemeinde Schulden abbauen bzw. finanzielle Reserven bilden konnte.

Ausdrücklich wird bei der Interpretation der dargestellten Grafiken zur Vorsicht geraten. Der für Sachsen angegebene Finanzierungssaldo spiegelt in Abbildung 5 den für alle sächsischen Kommunen aggregierten Wert wider. Er ist auf höchster Ebene zusammengefasst und beinhaltet die Ergebnisse der Kreisfreien

Städte, der kreisangehörigen Gemeinden, der Landkreise, der Verwaltungsverbände und des Kommunalen Sozialverbandes Sachsen (ehemals Landeswohlfahrtsverband Sachsen) und ist daher repräsentativ für die kommunale Ebene in Sachsen als Ganzes, nicht aber für die einzelne sächsische Kommune.

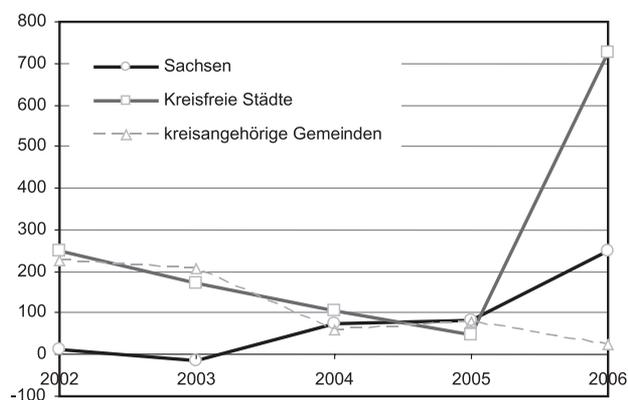
Abbildung 5: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Der Finanzierungssaldo in den sächsischen Kommunalhaushalten war im Durchschnitt seit 2004 positiv. Generell liegt der Saldo bereits seit Beginn des betrachteten Zeitraumes, seit 2002, über dem für die anderen Gebietskörperschaften aggregierten Wert, das heißt aber nicht, dass die sächsischen Kommunen den positivsten aller Finanzierungssalden haben, sondern nur, dass der sächsische höher ist, als der Mittelwert aller anderen Kommunen der Bundesländer in ihrer Gesamtheit. Die Kommunen der anderen neuen Bundesländer (im Jahr 2006: 48,41 Euro/Einw.) schneiden dabei ebenso wie Sachsen (248,63 Euro/Einw.) besser ab, als die alten Bundesländer im Mittel (41,00 Euro/Einw.). Auffällig ist der generelle Anstieg des Finanzierungssaldos in den Kommunen aller Länder im Jahr 2006, der besonders stark in Sachsen ausfällt. In den sächsischen Kommunen ist der Anstieg zu einem besonders großen Teil auf den Verkauf der Dresdener Wohnungsbaugesellschaft WOBA zurückzuführen, der zu exorbitanten Einnahmen geführt hat, die dann zum Schuldenabbau der Stadt verwandt wurden (vgl. Kapitel III 4.2 und III 8). Besonders deutlich wird dies in der disaggregierten Darstellung des Finanzierungssaldos.

Abbildung 6: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

So war bis 2005 in den Kreisfreien Städten ein sehr negativer Trend des Finanzierungssaldos abzulesen. Durch den Verkauf der Wohnungsbaugenossenschaft drehte sich diese Entwicklung in das entgegengesetzte Extrem und verursacht einen positiven Finanzierungssaldo in Höhe von 725,54 Euro/Einw. Die kreisangehörigen Gemeinden hingegen verzeichneten seit 2004 wieder einen positiven Finanzierungssaldo, der sich bis 2006 stetig verbesserte. So konnte im Berichtsjahr ein durchschnittlicher Wert von 23,20 Euro/Einw. erreicht werden.

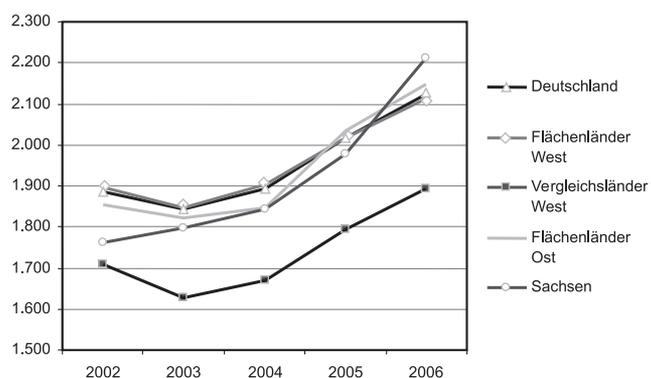
Aus einem positiven Finanzierungssaldo kann aber nicht prinzipiell abgeleitet werden, dass sich die Finanzsituation der Kommunen nachhaltig verbessert hat. So kann die Veräußerung kommunalen Vermögens zwar zu Einnahmen und damit – wie auch in Sachsen gesehen – zu positiven Finanzierungssalden führen, gleichzeitig entsteht aber ein Vermögensverzehr, der in der kameralen Buchungsweise nicht ersichtlich wird, in der doppischen Betrachtungsweise aber als Aktivtausch gekennzeichnet ist. Ein Aktivtausch bedeutet, dass eine Vermögensposition (z. B. der Wert einer Unternehmensbeteiligung) wird gegen eine andere (Geldvermögen) ausgetauscht wird, ohne dass sich zwangsläufig die Vermögenslage der Stadt deshalb /zum positiven) verändert. Ein positiver Finanzierungssaldo belegt daher zwar eine in dem betrachteten Jahr positive kameraler (!) Bilanz, lassen aber keine Aussage über den Grad der Nachhaltigkeit der ausgeübten Haushaltsführung und über Zuweisungsnotwendigkeiten zu.

Die veränderte Aufgabenwahrnehmung, wie zum Beispiel Einschnitte bei den Investitionen durch die sächsischen Kommunen und die damit verknüpften wirtschaftlichen und sozialen Folgen, können ebenso wie die einmaligen Sondereffekte somit anhand des Finanzierungssaldos nicht bewertet, in der grafischen Darstellung oft nicht einmal erkannt werden. Viel inhaltsreicher ist es, in die Analyse der einzelnen Haushaltspositionen einzusteigen. So soll der Finanzierungssaldo zerlegt werden in die einzelnen Positionen, so dass eine Aussage bezüglich der tatsächlichen Entwicklungen getroffen werden kann.

Ein erster Ansatzpunkt kann dabei die Betrachtung der bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben sein, aus denen sich der Finanzierungssaldo der Statistischen Ämter zusammensetzt.

Bei der Betrachtung der bereinigten Einnahmen im Vergleich der Gebietskörperschaften fällt zuerst die große Differenz der Kommunen der neuen Bundesländer (2.149,20 Euro/Einw.) und Sachsens (2.209,86 Euro/Einw.) zu den Kommunen der finanzschwachen Länder West auf, die bei einem Einnahmenniveau von 1.892,16 Euro/Einw. liegen.

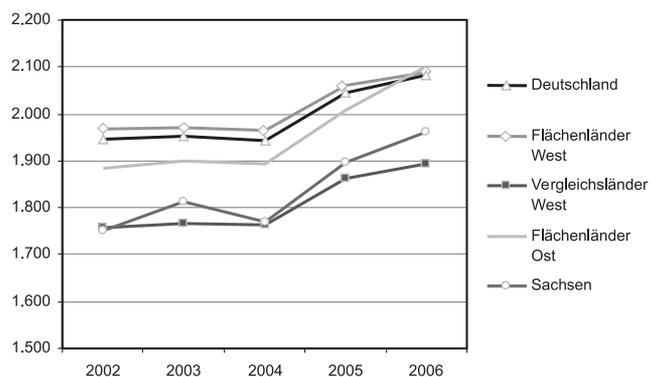
Abbildung 7: Entwicklung der bereinigten Einnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Bemerkenswert ist auch die Entwicklung der sächsischen bereinigten Einnahmen, die seit 2002 sich von 1.762,87 Euro/Einw. um 25,4 % gesteigert hat. Im Vergleich dazu stiegen die Einnahmen im bundesdeutschen Mittel nur um 12,7 %. Ursächlich dafür sind, neben den den Kommunen zufließenden Erstattungen für die neuen sozialen Leistungen auch die außerordentlichen Einnahmen aus Unternehmensveräußerungen, die auf den bereits erwähnten Dresdener Sondereffekt zurückzuführen sind.

Abbildung 8: Entwicklung der bereinigten Ausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Im Vergleich zu den Einnahmen sind die Ausgaben zwar auch gestiegen (seit 2002) um 11,9 % aber bei weiten nicht so stetig wie die bereinigten Einnahmen. Die eher sprunghaften Anstiege der Ausgaben vor allem im Jahr 2005 und moderater im Jahr 2006 resultieren aus der Umsetzung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV), das sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der Kommunen seit 2004 deutlich ansteigen ließ.

Es ist positiv auffällig, dass das Ausgabeniveau der sächsischen Kommunen (1.961,23 Euro/Einw.) durchaus vergleichbar ist

mit dem Ausgabenniveau der finanzschwachen Vergleichsländer (1.894,85 Euro/Einw.) während das Einnahmenniveau deutlich darüber lag. Die Kommunen der neuen Bundesländer und so auch die sächsischen Kommunen sind seit 2004 von der Umsetzung des Hartz-IV-Gesetzes aufgrund der höheren Arbeitslosigkeit ungleich stärker finanziell betroffen (vgl. Kapitel III 6), was sich in den seit 2004 stärker ansteigenden Kurven ausdrückt. In den anderen neuen Bundesländern sind die Ausgaben vor allem auch aus diesem Grund mit 2.100,79 Euro/Einw. auf den Höchststand im Vergleich der Gebietskörperschaften gestiegen. Dieser überhöhte Aufwand wird durch die Kompensationseinnahmen (sog. Hartz IV SoBEZ) weitgehend wieder ausgeglichen.

3 Allgemeine Deckungsmittel

Die allgemeinen Deckungsmittel setzen sich zusammen aus Steuern und den allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Sie sollen Ausgaben der Kommunen finanzieren, denen keine direkte Finanzierung durch Gebühren oder Entgelten gegenübersteht.

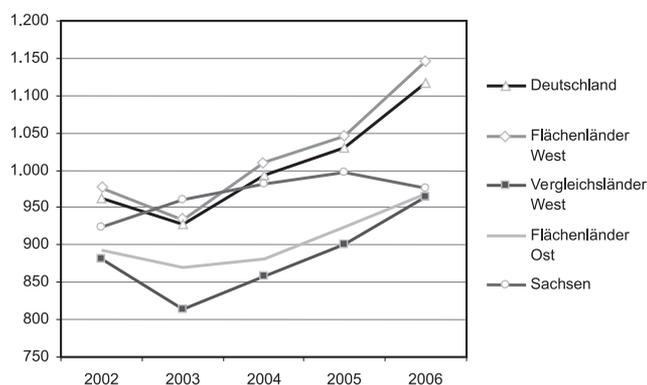
Die Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen war bis 2004 durch einen besonders starken Anstieg gekennzeichnet. Dieser Anstieg, der den sächsischen Kommunen zumindest statistisch zwischenzeitlich ein Deckungsniveau ähnlich dem der alten Bundesländer bescherte, ist inzwischen nicht nur abgeflacht, sondern hat sich auch in einen deutlichen Rückgang umgewandelt. So erreichten die sächsischen Kommunen 2006, wie oben bereits beschrieben ein Niveau, das sich kaum noch von dem der anderen neuen Bundesländer unterschied. Die sächsischen Kommunen mussten hierbei eine Entwicklung hinnehmen, die im Gegensatz zu der Entwicklung der anderen Bundesländer steht, welche durchgehend, zumindest im Mittel seit 2003 einen starken Anstieg der Allgemeinen Deckungsmittel verzeichneten. In 2006 sind die sächsischen Kommunen auf das Niveau der anderen Flächenländer Ost und der Vergleichsländer West zurückgefallen. Für 2007 steht zu befürchten, dass sich dieser Trend fortsetzt, da trotz der in ganz Deutschland steigenden Steuereinnahmen – und damit tendenziell auch steigenden allgemeinen Zuweisungen – in Sachsen ein weiterer Rückgang der Allgemeinen Deckungsmittel zu festzustellen ist.

Tabelle 3: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw.

	2002	2005	2006	BRD = 100	SN = 100	2004/2003	2004/1997
Deutschland	963,19	1.029,17	1.116,52	100	113	108,49	115,9
Flächenländer West	975,35	1.045,44	1.146,26	103	116	109,64	117,5
Vergleichsländer West	881,73	901,24	964,13	86	97	106,98	109,3
Flächenländer Ost	892,48	924,21	968,04	87	98	104,74	108,5
Sachsen	938,03	1.011,05	989,75	89	100	97,89	105,5
Kreisfreie Städte	1.187,54	1.296,53	1.272,76	114	129	98,17	107,2
kreisangehörige Gemeinden	563,46	627,61	623,05	56	63	99,27	110,6

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben der Statistischen Ämter.

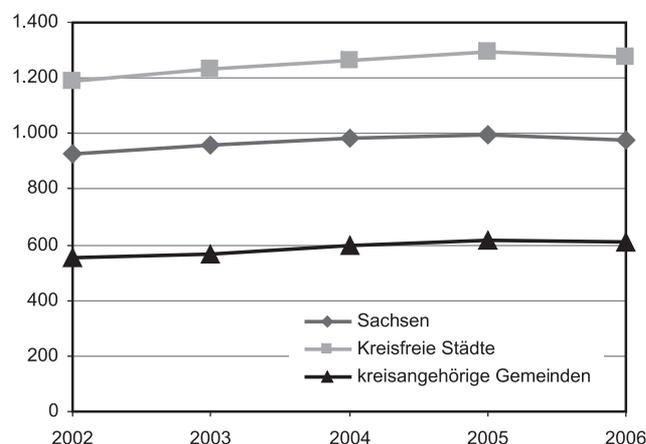
Abbildung 9: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

In der Zerlegung der Zahlen auf die Kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum zeigt sich, wenig überraschend, eine gleichmäßige Entwicklung (Gleichmäßigkeitsgrundsatz II) der überdurchschnittlichen Allgemeinen Deckungsmittel an die Kreisfreien Städte und der unterdurchschnittlichen Zuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden.

Abbildung 10: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw.



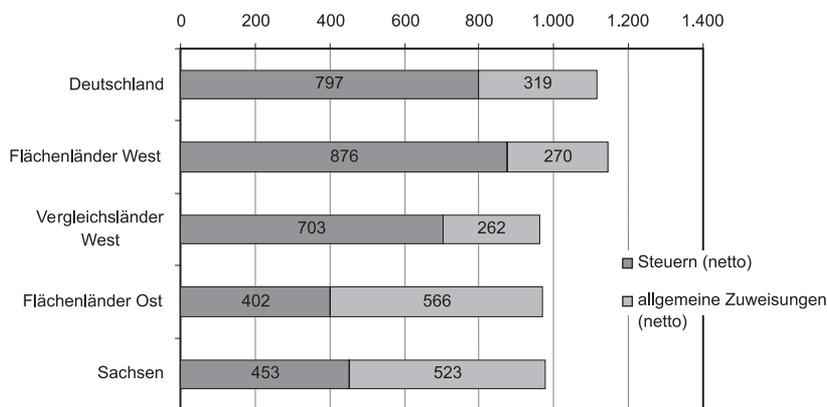
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Wie schon erwähnt, setzen sich die Allgemeinen Deckungsmittel aus Steuern und allgemeinen Schlüsselzuweisungen zusammen. Das Verhältnis in den neuen und alten Bundesländern ist dabei

grundlegend unterschiedlich (vgl. Abbildung 11). Während im bundesdeutschen Durchschnitt die Steuereinnahmen über 70 % der Allgemeinen Deckungsmittel ausmachen, sind es in Sachsen (46,39 %) und den anderen neuen Bundesländern (41,49 %) noch deutlich weniger als die Hälfte.

und in den Gemeinden Deutschlands im Durchschnitt 67,11 % an den Allgemeinen Deckungsmitteln aus.

Abbildung 11: Zusammensetzung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Der Anteil der Steuereinnahmen an den Allgemeinen Deckungsmitteln ist dabei in ganz Deutschland aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung gestiegen. So machten 2004 die Steuereinnahmen in Sachsen lediglich einen Anteil von 37,58 %

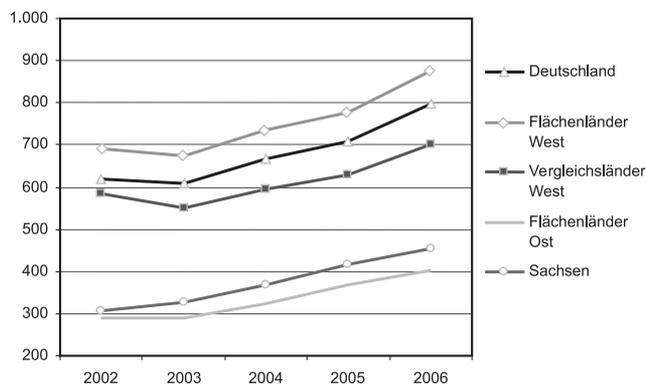
Bereits im letzten Gemeindefinanzbericht wurde darauf hingewiesen, dass eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Allgemeinen Deckungsmittel nur schwerlich zu gewährleisten ist, da die Gruppierungen der Zuweisungen und Erstattungen in den Bundesländern nicht einheitlich sind. Während in Sachsen einige Positionen, zum Beispiel der Mehrbelastungsausgleich, bei den Zuweisungen des Landes, also unter den Gruppierungsnummern 041 und 051 bzw. 061 verbucht werden und somit zu den Allgemeinen Deckungsmitteln zählen, werden diese oder andere „zusätzliche Belastungsausgleiche“, wie z. B. der Zentralitätsausgleich in Hessen und Brandenburg nicht hier verbucht und zählen damit nicht zu den Allgemeinen Deckungsmitteln. Würden alle Zuweisungen und Erstattungen in den Allgemeinen Deckungsmitteln erfasst, würde sich im Ländervergleich ein anderes Bild ergeben. Für den Gemeindefinanzbericht Sachsen 2006/2007 wurde eine Analyse aller Finanzausgleichsgesetze durchgeführt, um das Niveau der Zuweisungen und Erstattungen, die von den Ländern an die gemeindliche Ebene fließen, zu quantifizieren und vergleichbar zu machen (siehe Kapitel III 3.2).

Tabelle 4: Steuern im Vergleich in Euro/Einw.

	2002	2005	2006	BRD = 100	SN = 100	2006/2005	2006/2002
Deutschland	619,26	708,45	797,19	100	174	112,52	128,7
Flächenländer West	689,40	776,52	876,43	110	191	112,87	127,1
Vergleichsländer West	584,98	628,29	702,56	88	153	111,82	120,1
Flächenländer Ost	289,53	369,05	401,63	50	87	108,83	138,7
Sachsen	309,60	423,42	459,15	58	100	108,44	148,3
Kreisfreie Städte	429,72	576,94	611,32	77	133	105,96	142,3
kreisangehörige Gemeinden	246,31	340,26	375,08	47	82	110,23	152,3

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Abbildung 12: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

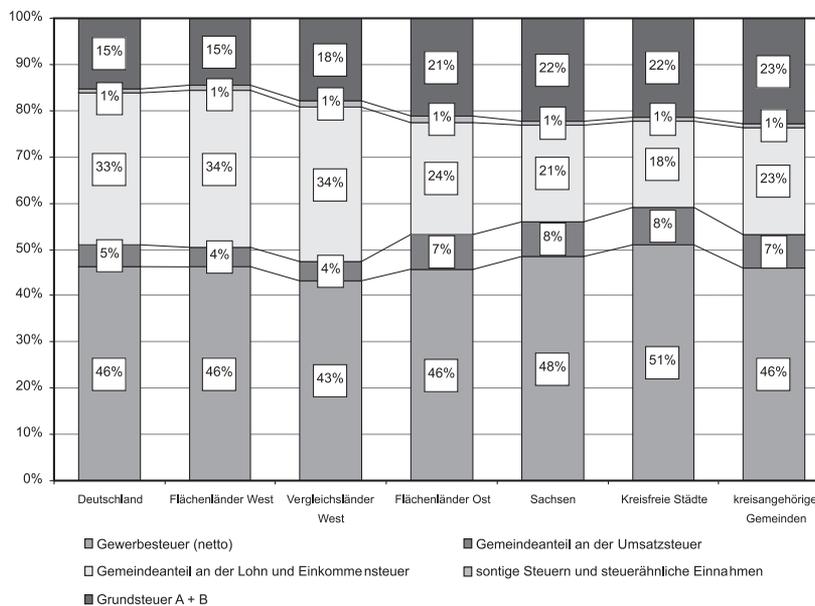
3.1 Steuern

Zu den Steuereinnahmen der Gemeinden zählen die Grundsteuer A und B, die Gewerbesteuer, die Gemeindeanteile an der Lohn- und Einkommensteuer und der Umsatzsteuer (seit 1998) sowie die sonstigen örtlich erhobenen Steuern und steuerähnlichen Einnahmen. Die Gewerbesteuer ist entsprechend um die an die Länder abzuführende Gewerbesteuerumlage gekürzt (Gewerbesteuer netto).

Die Steuereinnahmen sind seit 2003 in allen Gemeinden in ganz Deutschland gestiegen. Das Niveau der Steuereinnahmen liegt dabei in den neuen Bundesländern generell deutlich unter dem Niveau der westdeutschen Gemeinden (876 Euro/Einw.). Die sächsischen Kommunen erreichen beispielsweise mit 459,15 Euro/Einw. ca. 52 % des bundesdeutschen Durchschnitts, die anderen neuen Bundesländern mit 402 Euro/Einw.

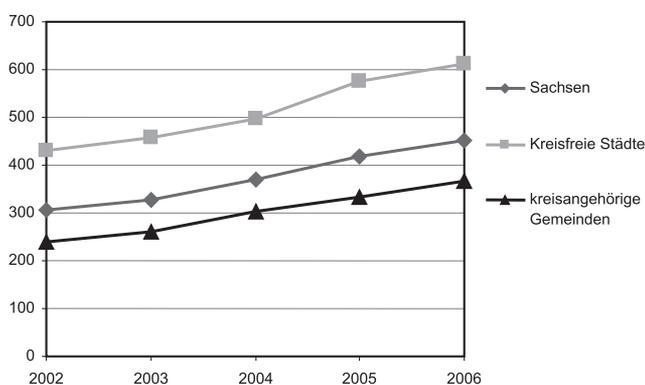
nur etwa 50 %. Seit 2002 konnten die sächsischen Kommunen eine Steigerung um rd. 48 % verzeichnen und näherten sich so leicht dem bundesdeutschen Niveau an, das sich im Durchschnitt – allerdings ausgehend von einem deutlich höheren Niveau – „nur“ um rd. 29 % erhöhte. Die Pro-Kopf-Differenz zwischen dem Bundesdurchschnitt und den sächsischen Kommunen erhöhte sich dabei um 28,38 Euro/Einw. von 309,66 Euro/Einw. Differenz im Jahr 2002 auf 338,04 Euro/Einw. im Jahr 2006. Dass sich Einnahmen aus Steuern in den neuen und alten Bundesländern gegenwärtig nicht mehr angleichen, muss auch ein alarmierendes Zeichen für die Diskussion um den Solidarpakt II sein. Ein Ausgleich der extrem hohen Differenz an Steuereinnahmen in den Kommunen in Ost und West über die Zuweisungen ist unerlässlich, wenn die kommunale Aufgabenerfüllung auch in den neuen Bundesländern weiterhin gewährleistet sein soll. Langfristig müssen die Fördermaßnahmen weiter darauf ausgerichtet sein, die Steuerbasis in den neuen Bundesländern und somit die Finanzkraft vor Ort flächendeckend zu stärken und diese perspektivisch mindestens an Niveau der so genannten finanzschwachen alten Länder anzugleichen.

Abbildung 14: Struktur der Steuereinnahmen 2006 in %



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Abbildung 13: Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.

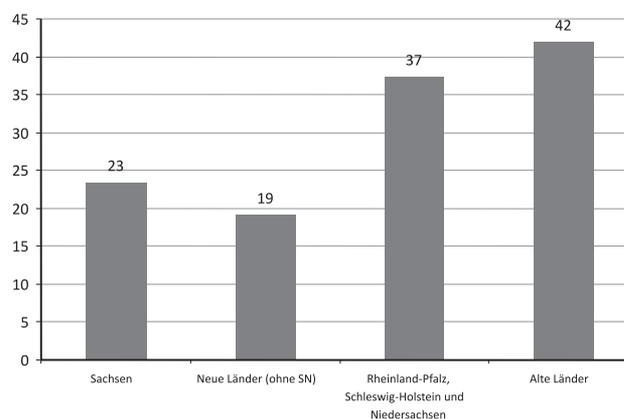


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Innerhalb Sachsens ergibt sich eine typische Verteilung der Pro-Kopf-Steuereinnahmen, wobei sich die Kreisfreien Städte auf einem deutlich höheren Niveau (im Jahr 2006 bei 634,97 Euro/Einw.) bewegen, als die kreisangehörigen Gemeinden (367,58 Euro/Einw.). Allerdings konnten die kreisangehörigen Gemeinden im langfristigen Vergleich einen etwas deutlicheren Anstieg der Steuereinnahmen (um 52 %) realisieren als die Kreisfreien Städte (42 %).

Die Struktur der Steuereinnahmen in den neuen Bundesländern unterscheidet sich, ähnlich wie das Niveau, nach wie vor von der Struktur der Steuereinnahmen in den Gemeinden der alten Bundesländer. Weil das Niveau so unterschiedlich ist, ist der Anteil der Gewerbesteuer an den Steuereinnahmen in Ost und West nahezu gleich. Der Anteil der Lohn- und Einkommensteuer unterscheidet sich allerdings. Während in den neuen Bundesländern die Einkommensteuer nur ca. ein Viertel der Steuereinnahmen ausmacht, beträgt dieser Anteil in den alten Bundesländern immerhin ein Drittel. Das Gewicht der Grundsteuer und der Anteil an der Umsatzsteuer ist im Gefüge aufgrund des geringeren Aufkommens an Gewerbe- und Einkommensteuer in den neuen Bundesländern stärker als in den Kommunen der alten Bundesländer.

Abbildung 15: Steuerdeckungsquote im Ländervergleich 2006



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter (Kassenstatistik)

Die Steuerdeckungsquote beschreibt, in welchem Ausmaß die Ausgaben durch kommunale Steuereinnahmen gedeckt werden können. Bei eingehender Analyse im Ländervergleich wird evident, dass sogar die finanzschwachen alten Bundesländer Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen mit 37 % noch deutlich über der Quote der neuen Länder liegen. Die sächsische Deckungsquote erreicht mit 23 % zwar ein höheres Niveau als die restlichen neuen Länder (19 %), bleibt aber dennoch weiter hinter dem Mittel der alten Länder (42 %) zurück.

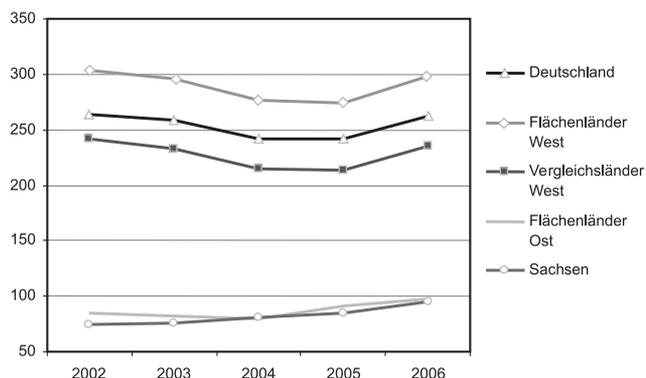
3.1.1 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Seit der Finanzreform 1969 werden die Gemeinden an der Einkommensteuer beteiligt. Alle Städte und Gemeinden erhalten zusammen 15 % vom Aufkommen der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie einen Anteil von 12 % am Aufkommen aus dem seit 1993 erhobenen Zinsabschlag. Der restliche Betrag wird jeweils hälftig an Bund und Länder verteilt.

Die Zuteilung auf die einzelnen Gemeinden orientiert sich am örtlichen Einkommensteueraufkommen der jeweiligen Gemeinde in Relation zum gesamten Landesaufkommen.⁸⁴ Für Arbeitnehmer, die ihren Wohnsitz in einem anderen Bundesland haben als ihren Arbeitsort, wird die Lohnsteuer zerlegt. Dies bedeutet, dass das Bundesland, in dem die Lohnsteuer vereinnahmt wird, diese an das Bundesland, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat, abführen muss.

Die Einkommensteuer bewegt sich, ähnlich wie die Gewerbesteuer, in den neuen Bundesländern auf einem anderen Niveau als das Einkommensteueraufkommen der alten Bundesländer. Konkret heißt das: Die neuen Bundesländer (97,21 Euro/Einw.) und Sachsen (96,01 Euro/Einw.) erreichen gerade einmal ca. 36 % des bundesdurchschnittlichen gemeindlichen Aufkommens an der Lohn- und Einkommensteuer. Sogar die vergleichsweise finanzschwachen Bundesländer im Gebiet der alten Bundesrepublik können noch das 2,5fache bei diesem Steueraufkommen realisieren.

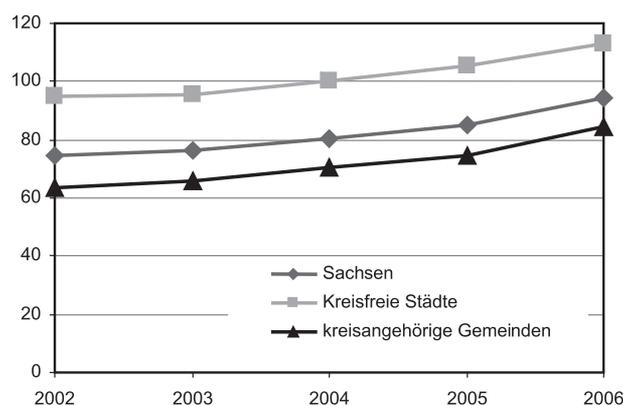
Abbildung 16: Entwicklung der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Bezüglich der längerfristigen Entwicklung lässt sich allerdings eine für Sachsen vergleichsweise positivere Entwicklung ausmachen. So steigerte sich das Aufkommen an der Lohn- und Einkommensteuer seit 2002 um 27 %, wobei es im gleichen Zeitraum im Westen Deutschlands um knapp 2 % abnahm. Ursächlich dafür ist eine deutliche Verringerung des Aufkommens in den Jahren 2002 bis 2004. In Sachsen stieg das Aufkommen stetig in den letzten Jahren. Eine Entwicklung, die sich angesichts der guten konjunkturellen Entwicklung auch 2007 fortsetzen wird.

Abbildung 17: Entwicklung der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Die disaggregierte Analyse für Sachsen zeigt eine gleichmäßige langfristige Entwicklung der Lohn- und Einkommensteuer in den Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, wobei erkennbar bleibt, dass das Aufkommen in den Kreisfreien Städten regelmäßig deutlich über dem Aufkommen der kreisangehörigen Gemeinden bleibt.

3.1.2 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

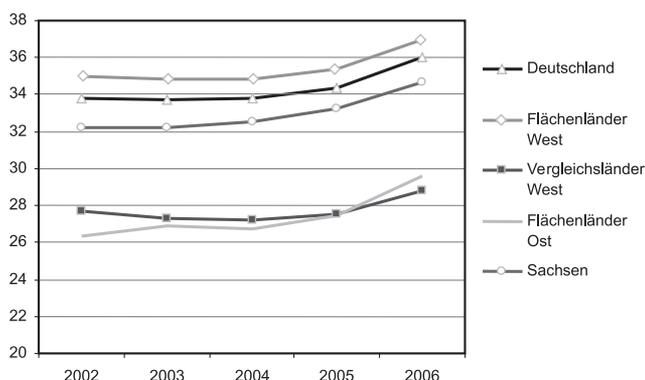
Die Umsatzsteuer ist wie die Lohn- und Einkommensteuer eine Gemeinschaftssteuer, die zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilt wird. Die Gemeinden erhalten dabei 2,2 % vom Gesamtaufkommen (nach Vorwegabzügen für die Arbeitslosen- und Rentenversicherung)⁸⁵. Die Aufteilung der Umsatzsteuer auf die einzelnen Gemeinden in Deutschland erfolgt, wie in den vorangegangenen Gemeindefinanzberichten für Sachsen ausführlich beschrieben, nach einem übergangsweise angelegten Schlüssel. Ab Herbst 2007 soll über die Neugestaltung des Schlüssels wieder umfangreicher beraten werden. Welche Vorschläge bisher diskutiert wurden und wie sich diese für bestimmte Gemeinden, insbesondere in Sachsen, auswirken kann, wird in diesem Bericht ausführlich im Kapitel IV 4 nachvollzogen werden.

84 Hierbei spielen die so genannten Kappungsgrenzen eine wichtige Rolle. Zur näheren Erläuterung dieses Begriffs siehe Glossar.

85 Vgl. § 1 FAG.

Ihrem Charakter nach handelt es sich beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, wie bei der Gewerbesteuer, um unternehmensbezogene Einnahmen. Im Gegensatz zur Gewerbesteuer sind diese Einnahmen aber relativ stabil und weniger konjunkturreagibel. Außerdem beläuft sich das Volumen des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer auf nur ungefähr ein Drittel des Volumens der Gewerbesteuer; in den alten Bundesländern auf nur ca. 12 %. Durch den noch geltenden Übergangsschlüssel ist das gemeindliche Aufkommen der Umsatzsteuer jedoch stark an die vergangenen Entwicklungstendenzen der Gewerbesteuer gebunden.⁸⁶

Abbildung 18: Entwicklung der Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer in Euro/Einw



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Dass bei der Umsatzsteuer die Unterschiede zwischen den Bundesländern, und vor allem zwischen neuen und alten Ländern, deutlich geringer ausfallen als bei den anderen Steuerarten, liegt an der für die neuen Bundesländer günstigen Vorabaufteilung, die zumindest bis zur Revision des Schlüssels gewährleistet, dass 15 % des gemeindlichen Teils der Umsatzsteuer in die neuen Bundesländer fließt. Dadurch ist es möglich, dass Sachsen beispielsweise ein sehr ähnliches Niveau beim Umsatzaufkommen realisieren kann (35,17 Euro/Einw.) wie die alten Bundesländer im Mittel (36,96 Euro/Einw.) und sich die finanzschwachen alten Bundesländer (28,83 Euro/Einw.) auf dem Aufkommensniveau der anderen neuen Bundesländer (29,62 Euro/Einw.) bewegen, obwohl eine starke Orientierung an der in Ost und West so unterschiedlichen Gewerbesteuer zu Grunde liegt.

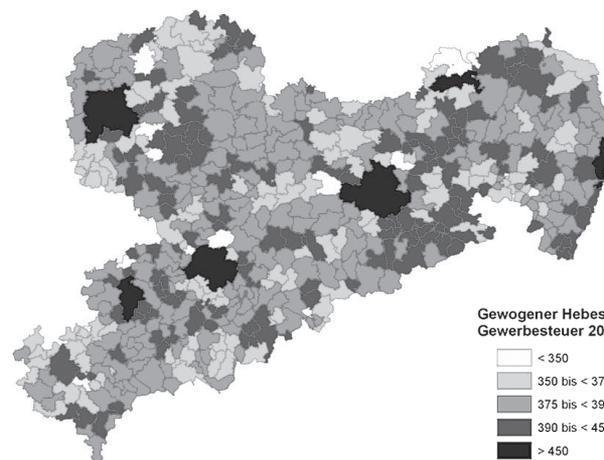
Bei der langfristigen Perspektive hat sich in den alten Bundesländern und Sachsen eine ähnliche Steigerung eingestellt (ca. 7 %). In den anderen neuen Bundesländern lag insgesamt ein Anstieg des Aufkommens um 12 % vor. Die unterschiedliche Entwicklung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer ist dabei in erster Linie auf die unterschiedliche Entwicklung der gegenwärtig noch aktuellen Schlüsselkriterien Gewerbesteueraufkommen und sozialversicherungspflichtige Beschäftigte zurückzuführen. Daneben spielt auch das Ausgangsniveau und die leicht unterschiedliche demografische Entwicklung eine Rolle.

3.1.3 Realsteuern

Den Gemeinden steht nach dem Grundgesetz (Art. 106 Abs. 6 GG) das Aufkommen der Realsteuern zu (Realsteuergarantie). Als Realsteuern werden die Steuern bezeichnet, bei denen die Besteuerung allein an ein bestimmtes Objekt angeknüpft wird. Dabei findet die Leistungsfähigkeit des Besteuerenden keine Berücksichtigung. Im Gegensatz zu den Personensteuern stehen Realsteuern somit in *keinem* unmittelbaren Bezug zum Steuerpflichtigen und dessen persönlichen Verhältnissen. In Deutschland werden unter Realsteuern die Gewerbesteuer und die Grundsteuern A und B subsumiert.

Hebesätze

Die Gewerbesteuerhebesätze der Kommunen in Sachsen bewegten 2006 sich bei den Kreisfreien Städten zwischen 420 und 485 %, bei den kreisangehörigen Gemeinden zwischen 275 und 435 %. Besonders niedrige „Gewerbesteuerinseln“ sind dabei Dürrhennersdorf (275 %), Wachau, Tirpersdorf und Mylau (300 %), Elsterheide (325 %), Zschepplin, Lichtenau, Heidersdorf und Otterwisch (330 %), Naunhof, Hartmannsdorf und Meerane (340 %) und Klipphausen (345 %). Außer den „Ausreißern“ nach oben und unten sind oft Flächen mit ähnlichen Gewerbesteuerhebesätzen auszumachen.



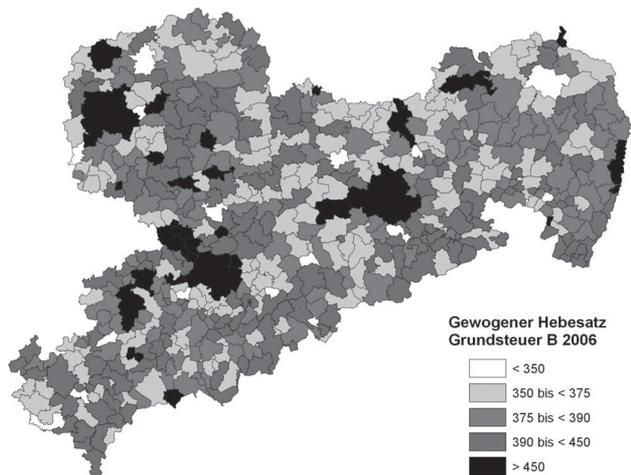
Die Hebesatzentwicklung seit 1999 war bei der Gewerbesteuer ansteigend. Insgesamt 46 Städte bzw. Gemeinden (darunter die Kreisfreien Städte Hoyerswerda und Zwickau) haben eine Steigerung der Hebesätze von mehr als 10 % hinter sich. Weitere 113 eine Steigerung von über 5 %.

Die Spanne für die Hebesätze der Grundsteuer B war 2006 weiterhin sehr breit, wobei sich keine Veränderungen der Minimal- und Maximalsätze gegenüber den Vorjahren ergaben. Bei den Kreisfreien Städten markiert Dresden weiterhin mit deutlich überdurchschnittlichen 635 % das Maximum, während Plauen mit 410 % am unteren Ende rangiert. Nur zwei Kreisfreie Städte nahmen Veränderungen vor; Leipzig mit einer kleineren Anpassung von 486 % auf 495 %, sowie Hoyerswerda mit einem deutlichen Sprung des Hebesatzes von 440 % im Vorjahr auf 535 % im Jahre 2006.

86 Der Anteil für die Gemeinden am Umsatzaufkommen wurde eingerichtet, weil die gemeindliche Gewerbesteuer abgeschafft wurde. Ein sich stark an der Gewerbesteuer orientierender Schlüssel erscheint vor diesem Hintergrund durchaus

sachgerecht, will man sich am hypothetischen Aufkommen der nicht mehr existenten, durch die Umsatzsteuer ersetzten Gewerbesteuer, orientieren.

Die traditionell schmalere Bandbreite der Hebesätze in den kreisangehörigen Gemeinden blieb auch im Berichtsjahr zum wiederholten Male unverändert. Die höchsten Sätze werden mit 540 % in den Gemeinden Machern, Deutzen und Hartmannsdorf erhoben. Die letzteren benachbarten Gemeinden Mühlau und Burgstädt liegen bei 530 % – diese Ballung von Gemeinden mit hohen Sätzen nordöstlich der Stadt Chemnitz ist auch auf der Karte gut ersichtlich.



Die niedrigsten Sätze weisen wie in den Vorjahren Dürrhennersdorf und Heinsdorfergrund mit 300 % auf. Boxberg nahm eine Senkung um 45 %-Punkte auf 320 % vor. Zwölf weitere, vor allem kleinere Gemeinden weisen einen Hebesatz von 330 % aus.

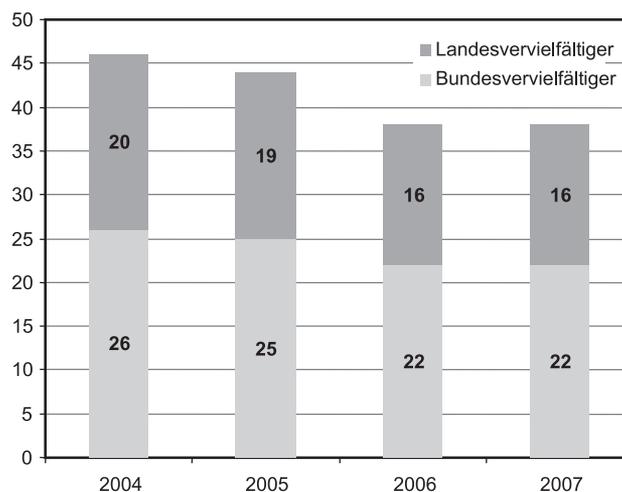
Veränderungen der Hebesätze waren bei lediglich 63 (im Jahr 2005 noch 91) der kreisangehörigen Gemeinden zu registrieren, wobei sich 2006 ein Trend zu moderaten Erhöhungen abzeichnet. Vereinzelt Gemeinden, wie Wilsdruff bzw. Geringswalde fielen durch vergleichsweise starke Erhöhungen bzw. Senkungen etwas aus dem Rahmen.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer wurde ursprünglich als reine Gemeindesteuer konzipiert. Weil bei dieser Steuerart aber eine hohe Konjunkturabhängigkeit vorliegt, wurde im Zuge der Reform der Finanzverfassung von 1969 eine Versteigerung der kommunalen Einnahmen angestrebt. Danach führten die Gemeinden einen Teil des Gewerbesteueraufkommens (die Gewerbesteuerumlage) an Bund und Länder ab und wurden im Gegenzug mit 15 % am Einkommenssteueraufkommen beteiligt. Der nach Abzug der Gewerbesteuerumlage bei den Kommunen verbleibende Anteil der Gewerbesteuer wird als Gewerbesteuer (netto) bezeichnet. Die Höhe des Gewerbesteueraufkommens ist von verschiedenen Faktoren geprägt. Zum einen spielt die retrospektive Veranlagungspraxis der Gewerbesteuer, die sich von der anderer Realsteuern unterscheidet, eine Rolle. Die Ableistung von Vorauszah-

lungen sowie die zeitverzögerte Veranlagung kann eine überhöhte bzw. zu geringe Veranschlagung nach sich ziehen. Dies wiederum kann dazu führen, dass die Einnahmen aus der Gewerbesteuer vor Ort aufgrund von Zurückzahlungen oder Nachzahlungen stark schwanken. Zudem ist nunmehr nur der Gewerbeertrag Bemessungsgrundlage für die Besteuerung. Dies bedeutet, dass konjunkturelle und branchenbezogene Veränderungen einen besonders hohen Einfluss auf die Entwicklung der Gewerbesteuer haben. Als dritte Bestimmungsgröße für die Gewerbesteuererinnahmen der Gemeinden spielt auch die festgesetzte Gewerbesteuerumlage eine große Rolle. Die Berechnung der Gewerbesteuerumlage erfolgt durch die Division des Ist-Aufkommens an Gewerbesteuer durch den für das jeweilige Haushaltsjahr festgesetzten örtlichen Hebesatz mit anschließender Multiplikation mit dem so genannten „Vervielfältiger“ (vgl. Abbildung 19).⁸⁷

Abbildung 19: Entwicklung des Vervielfältigers (Gewerbesteuerumlage) für die neuen Länder



Quelle: Eigene Darstellung nach Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) § 6.

Eine weitere Besonderheit der Gewerbesteuer ist deren Zerlegung. Das Aufkommen größerer Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten in verschiedenen Kommunen wird entsprechend der Lohnsumme auf diese aufgeteilt. So kommt es, dass nahezu die Hälfte des Gewerbesteueraufkommens in den neuen Bundesländern aus Unternehmen mit Hauptsitz in den alten Bundesländern stammt. Da sich die Verteilung aber an der Lohnsumme orientiert und diese in den neuen Bundesländern im Schnitt nach wie vor deutlich niedriger ist als in den alten Bundesländern, reduziert sich der Anteil des Gewerbesteueraufkommens der neuen Länder.

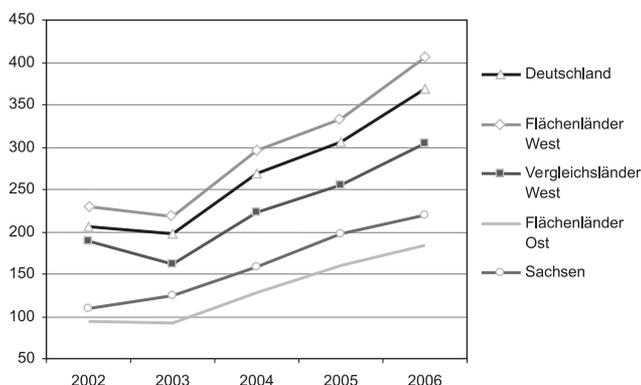
Das Niveau der Gewerbesteuer ist, wie oben bereits beschrieben, in den neuen und alten Bundesländern sehr unterschiedlich.

87 Im Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) § 6 wird die Umlage nach Maßgabe des Gewerbesteueraufkommens beschrieben: In Abs. 1 heißt es „Die Gemeinden führen ... eine Umlage ... ab.“; Und weiter in Abs. 2: „Die Umlage wird in der Weise ermittelt, dass das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer im Erhebungsjahr durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten Hebesatz der Steuer geteilt und mit dem Vervielfältiger nach Absatz 3 multipliziert wird.“; Abs. 3 beschreibt den

Vervielfältiger: „Der Vervielfältiger ist die Summe eines Bundes- und Landesvervielfältigers für das jeweilige Land. Der Bundesvervielfältiger beträgt im Jahr 2004 20 v. H., im Jahr 2005 19 v. H. und ab dem Jahr 2006 16 v. H. Der Landesvervielfältiger für die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beträgt im Jahr 2004 26 v. H., im Jahr 2005 25 v. H. und ab dem Jahr 2006 22 v. H.“

In Abbildung 20 wird ersichtlich, dass das sächsische Aufkommensniveau mit 222,05 Euro/Einw. noch über dem der anderen neuen Bundesländer (183,84 Euro/Einw.) liegt, aber gleichzeitig immer noch deutlich unter dem der finanzschwachen alten Bundesländer (303,41 Euro/Einw.) und dem der Flächenländer West insgesamt (405,73 Euro/Einw.).

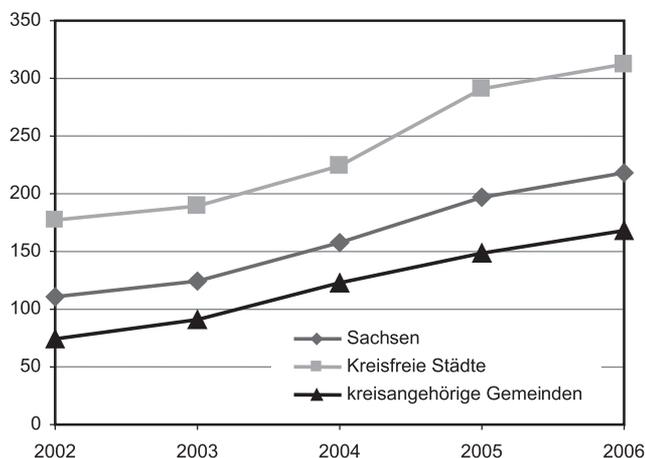
Abbildung 20: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Die Entwicklung der Gewerbesteuer seit 2003 war geprägt durch einen deutlichen Anstieg in allen Bundesländern, der dazu führte, dass sich das Pro-Kopf-Aufkommen im Vergleich zu 2002 im bundesdeutschen Mittel um 80 % erhöhte, in Sachsen sogar verdoppelte. In allen Bundesländern außer Sachsen ist in der aggregierten Grafik ein leichter Rückgang der Gewerbesteuer im Jahr 2003 zu erkennen.

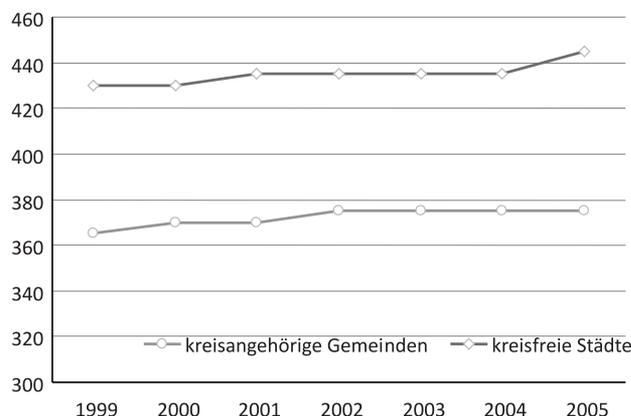
Abbildung 21: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Innerhalb Sachsens weisen wiederum die Kreisfreien Städte ein deutlich höheres Niveau an Gewerbesteueraufkommen auf als die kreisangehörigen Gemeinden. Auch die Steigerung des Gewerbesteueraufkommens fiel, vor allem im Jahr 2005, in den Kreisfreien Städten im Mittel deutlich stärker aus.

Abbildung 22: Entwicklung der Nivellierungshebesätze 1999–2005



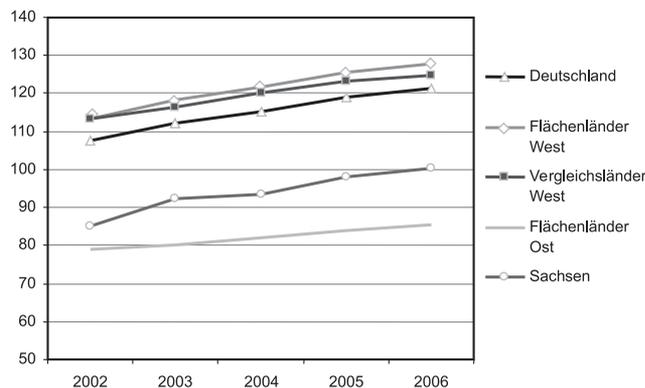
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Sächsischen Ministeriums für Finanzen.

Grundsteuer

Die Grundsteuer gehört wie die Gewerbesteuer zu den Realsteuern. Als Besteuerungsgrundlage gilt der Grundbesitz im Inland. Nur in Ausnahmefällen existieren Steuerbefreiungen oder -vergünstigungen.⁸⁸ Es wird zwischen den Grundsteuern A und B unterschieden, wobei der Grundsteuer A land- und forstwirtschaftliche Grundvermögen unterliegen und sich die Grundsteuer B auf bebaute oder bebaubare Grundstücke bezieht. Die Hebesatzautonomie für beide Steuerarten obliegt, wie bei der Gewerbesteuer, den Gemeinden.

Das Niveau der Einnahmen aus der Grundsteuer ist in den neuen Bundesländern deutlich niedriger (85,40 Euro/Einw.) als in den alten Bundesländern (127,67 Euro/Einw.). Das die Hebesätze ein ähnliches Niveau in Ost und West haben, muss die Ursache für diese Unterschiede in der Berechnung oder Struktur der Bemessungsgrundlage liegen, die sich stark unterscheidet. Die Gemeinden in Sachsen erreichen mit 101,99 Euro/Einw. ein Niveau, das etwa mittig zwischen den beiden Extremen liegt.

Abbildung 23: Entwicklung der Grundsteuer A und B in Euro/Einw.

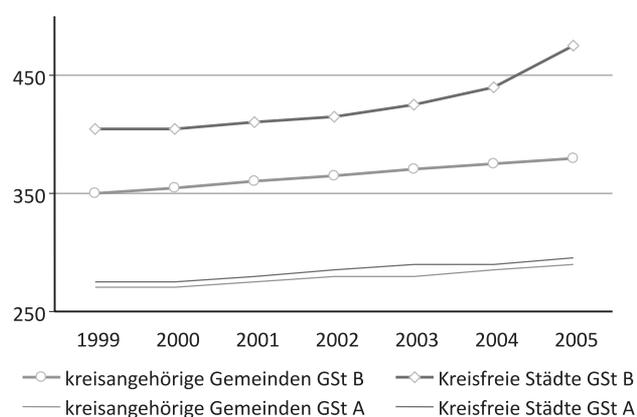


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

88 Zum Beispiel für öffentliche Gebietskörperschaften, Kirchen oder gemeinnützige Organisationen.

Das Grundsteueraufkommen ist in allen dargestellten Gebieten gestiegen. Während in allen Vergleichsregionen das Grundsteueraufkommen relativ gleichmäßig gestiegen ist, ist in Sachsen eine besonders deutliche Steigerung im Jahr 2003 zu erkennen. Ursächlich dafür ist eine deutliche Anhebung der Hebesätze bei der Grundsteuer bei den Kreisfreien Städten und hier im Speziellen in Dresden (von 473 auf 524 %) und etwas weniger stark in Chemnitz (von 400 auf 430 %) und Leipzig (von 423 auf 486 %).

Abbildung 24: Entwicklung der Nivellierungshebesätze der Grundsteuern von 1999 bis 2005 in Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Sächsischen Ministeriums für Finanzen.

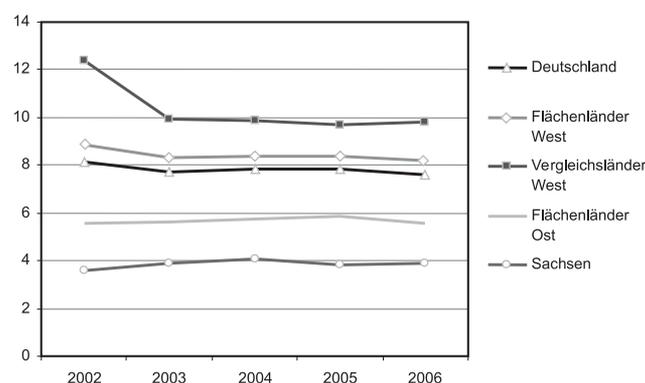
Die Entwicklung der Nivellierungshebesätze bei der Grundsteuer A und bei der Grundsteuer B sind, wie in der Diskussion um die Nivellierungshebesätze bereits festgestellt, seit 1999 kontinuierlich gestiegen. Dabei unterscheiden sich die Nivellierungshebesätze zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisfreien Städten nicht nur bezüglich ihres Niveaus⁸⁹, sondern auch bezüglich ihrer Entwicklung. Signifikant ist hier vor allem der deutliche Sprung des Nivellierungshebesatzes vom Jahr 2005 auf das Jahr 2006 bei den Kreisfreien Städten. Inwiefern die so genannte „Hebesatzspirale“ für diese Entwicklung verantwortlich gemacht werden kann, soll im Kapitel IV 6 erörtert werden.

3.1.4 Sonstige Steuern

Zu den sonstigen Steuern auf der kommunalen Ebene zählt eine Vielzahl örtlicher Verbrauchs- und Aufwandsteuern mit insgesamt eher geringem Volumen, die auf der Grundlage des in § 7 Abs. 2 SächsKAG geregelten Steuerfindungsrechts erhoben werden. Welche Steuern diese Position im Detail umfasst, kann von Gemeinde zu Gemeinde und von Jahr zu Jahr variieren. Dazu können zum Beispiel die Vergnügungssteuer für die Vorführung von Bildstreifen, sonstige Vergnügungssteuer, Fremdenverkehrsabgabe, Hundesteuer und Zweitwohnungssteuer gehören. Die Spielbankstandorte erhalten vom Freistaat einen Anteil von 10–15 v. H. des örtlichen Spielbankabgabenaufkommens. Die zu den Kreissteuern zählende Jagdsteuer (§ 8 Abs. 2 SächsKAG), die auch von den Kreisfreien Städten erhoben werden kann, spielte bislang keine Rolle.

⁸⁹ So liegen die Nivellierungshebesätze der Kreisfreien Städte regelmäßig über denen der kreisangehörigen Gemeinden.

Abbildung 25: Entwicklung der sonstigen Steuern und steuerähnlichen Einnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Abgesehen von der recht unspektakulären Entwicklung der Einnahmen und der besonderen Geringfügigkeit des Aufkommens, ist an der grafischen Darstellung vor allem interessant, dass hier, ganz anders als bei den anderen Steuereinnahmen, Sachsen das geringste Einkommensniveau aufweist.

3.1.5 Entwicklung der Steuereinnahmen 2007

In Folge der statistischen Berichte des Freistaates Sachsen ließ sich zur Zeit der Erstellung dieses Berichtes Folgendes zur Entwicklung der Steuereinnahmen feststellen: Im ersten Quartal des Jahres 2007 konnten die Einnahmen aus Steuern der sächsischen Kommunen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um insgesamt 12,0 % gesteigert werden. Ursächlich dafür war vor allem eine weitere Steigerung der Gewerbesteuereinnahmen um 20,0 %, gleichzeitig sind die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und an den Grundsteuern A und B nur gering um 5,1 % bzw. um 0,5 % angestiegen. Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer sind hingegen leicht um 1,2 % gesunken.

Die Verteilung des Anstiegs der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften innerhalb Deutschlands gestaltet sich wie folgt: In den Kreisfreien Städten steigerten sich die Steuereinnahmen insgesamt um 9,6 %, weil die Gewerbesteuer hier eine gewichtigere Rolle spielt und der Anstieg derselben hier umso deutlicher ist (16,3 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum). Allerdings sind die Einnahmen aus den Grundsteuern bei den Kreisfreien Städten (-1,2 %) stärker zurückgegangen als bei den kreisangehörigen Gemeinden (3,0 %).

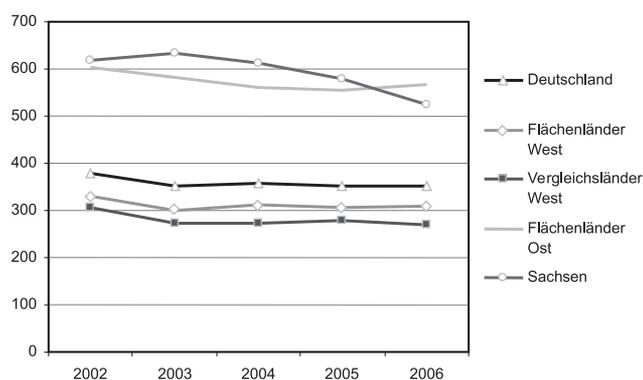
3.2 Allgemeine Zuweisungen

Die Gemeinden erhalten vom Land über den kommunalen Finanzausgleich zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Zu den allgemeinen, frei verfügbaren Zuweisungen zählen vor allem die Schlüsselzuweisungen sowie die Bedarfszuweisungen⁹⁰ und sonstige allgemeine Zuweisungen. In Sachsen wird unter den allgemeinen Zuweisungen auch der Mehrbelastungsausgleich subsumiert.

⁹⁰ Bedarfszuweisungen werden zwar für einen bestimmten Bedarf gezahlt, die Verwendung ist allerdings nicht immer zweckgebunden.

Die Zuweisungen haben sich, abgesehen von einem Rückgang im Jahr 2003, der außer Sachsen alle abgebildeten Gebietskörperschaften traf, sonst auf gleichmäßigem Niveau entwickelt. Lediglich in Sachsen sind die Zuweisungen nach 2003 stetig zurückgegangen. Dafür existieren zwei Ursachen: Zum einen sind die Kommunen durch die Konstruktionen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes an den Einnahmen des Landes beteiligt, so wie der Freistaat an der Einnahmeentwicklung der Kommunen beteiligt ist. So kann es dazu kommen, dass, selbst bei sich positiv entwickelnden Einnahmen des Landes, die Zuweisungen an die Kommunen dennoch zurückgehen, wenn die kommunalen Steuereinnahmen sich relativ gesehen noch besser entwickeln.⁹¹ Zudem wird bei der Kalkulation des kommunalen Finanzausgleichs und der Höhe der Finanzausgleichsmasse ein bestimmtes zukünftiges Steueraufkommen der Kommunen und des Landes angenommen, das auf den jeweils aktuellen Steuerschätzungen basiert. Wird das kommunale Steueraufkommen überschätzt, fallen die Zuweisungen tendenziell niedriger aus, als sie sein sollten und es werden im darauf folgenden Zyklus „Nachzahlungen“ fällig. Wird das zukünftige kommunale Steueraufkommen aber im Vergleich zum Steueraufkommen des Landes unterschätzt, fallen die Zuweisungen tendenziell zu hoch aus. In der Konsequenz werden Abrechnungsbeträge fällig, die die zukünftigen Zuweisungssummen reduzieren. Dies ist in Sachsen seit 2003 der Fall (vgl. Kapitel IV 3). Von den Kürzungen über die Abrechnungsbeiträge sind im betrachteten Zeitraum alle Gebietskörperschaften auf der kommunalen Ebene, Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz II in gleichem Maße betroffen.

Abbildung 26: Entwicklung der allgemeine Zuweisungen (netto) in Euro/Einw



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Wegen der anhaltenden Steuerschwäche sind die Zuweisungen in den neuen Bundesländern generell immer noch höher als in den alten Bundesländern, weil die Gemeinden die Ausgaben, die sich aus den von ihnen zu erfüllenden Aufgaben ergeben, bei weitem nicht durch die originäre Finanzkraft decken können. Das Zuweisungsniveau lag bis 2005 in den sächsischen Kommunen über dem mittleren Niveau der anderen neuen Bundesländer. Bereits im letzten Gemeindefinanzbericht wurde kurz angeschnitten, dass diese statistische Größe vor allem aus der uneinheitlichen Berechnung der so genannten allgemeinen Zuweisungen resultiert. So liegt innerhalb Sachsens der Schwerpunkt vor allem

bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen, die die Kommunen befähigen sollen, so weit wie möglich nach eigenem Ermessen über die Verwendung der Mittel zu entscheiden. Der Anteil der zweckgebundenen Zuweisungen innerhalb des Finanzausgleichs soll bewusst vergleichsweise geringer gestaltet sein.

Eine umfassende Analyse aller aktuellen Finanzausgleichsgesetze der Länder sollte alle Zuweisungen und Erstattungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs und der Finanzausgleichsmasse von den Ländern an ihre Kommunen erfassen und so das Zuweisungsniveau vergleichbar machen. In Abbildung 27 ist dieser Vergleich mit den üblichen Länderkürzeln (siehe Abkürzungsverzeichnis) grafisch aufbereitet. Der größte, untere Teil der Balken bildet die allgemeinen Schlüsselzuweisungen ab. Sogar nach den großen Einschnitten seit den Jahren 2003 ist hier immer noch zu erkennen, dass das Zuweisungsniveau bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen pro Einwohner in Sachsen deutlich höher liegt als in allen anderen Bundesländern, einschließlich der anderen neuen Bundesländer.

Anders verhält es sich jedoch, werden alle in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen (FAG) genannten Zuweisungen und Erstattungen in die Berechnung miteinbezogen: So erreicht Sachsen dann ein Pro-Kopf-Zuweisungsniveau, das noch deutlich unter dem der anderen neuen Länder und auf vergleichbarem Niveau mit Baden-Württemberg und Hessen liegt. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Erkenntnissen, die schon im Gemeindefinanzbericht 2004/2005 gemacht wurden, als die Zuweisungsvergleiche des Deutschen Städte und Gemeindetages, des Sächsischen Rechnungshofes und der Fortschrittsberichte ausgewertet wurden.

In Sachsen werden laut FAG neben den allgemeinen Schlüsselzuweisungen, die allgemeinen Schlüsselzuweisungen für Investitionen, Zuweisungen für die Aufgabenübernahme und zentralörtliche Funktionen, Bedarfszuweisungen und Sonderlasten i. S. eines Ausgleichs für Fremdenverkehr/Kultur, ÖPNV und Sonstiges gezahlt. In den anderen neuen Bundesländern finden zudem vor allem die Schullastenausgleiche, die Ausgleichs für soziale Lasten, für Straßenbau (Mecklenburg-Vorpommern), Trinkwasser, Abwasser, Entsorgung, Umweltschutz (Thüringen) und der Familienlastenausgleich (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt) im FAG Berücksichtigung.

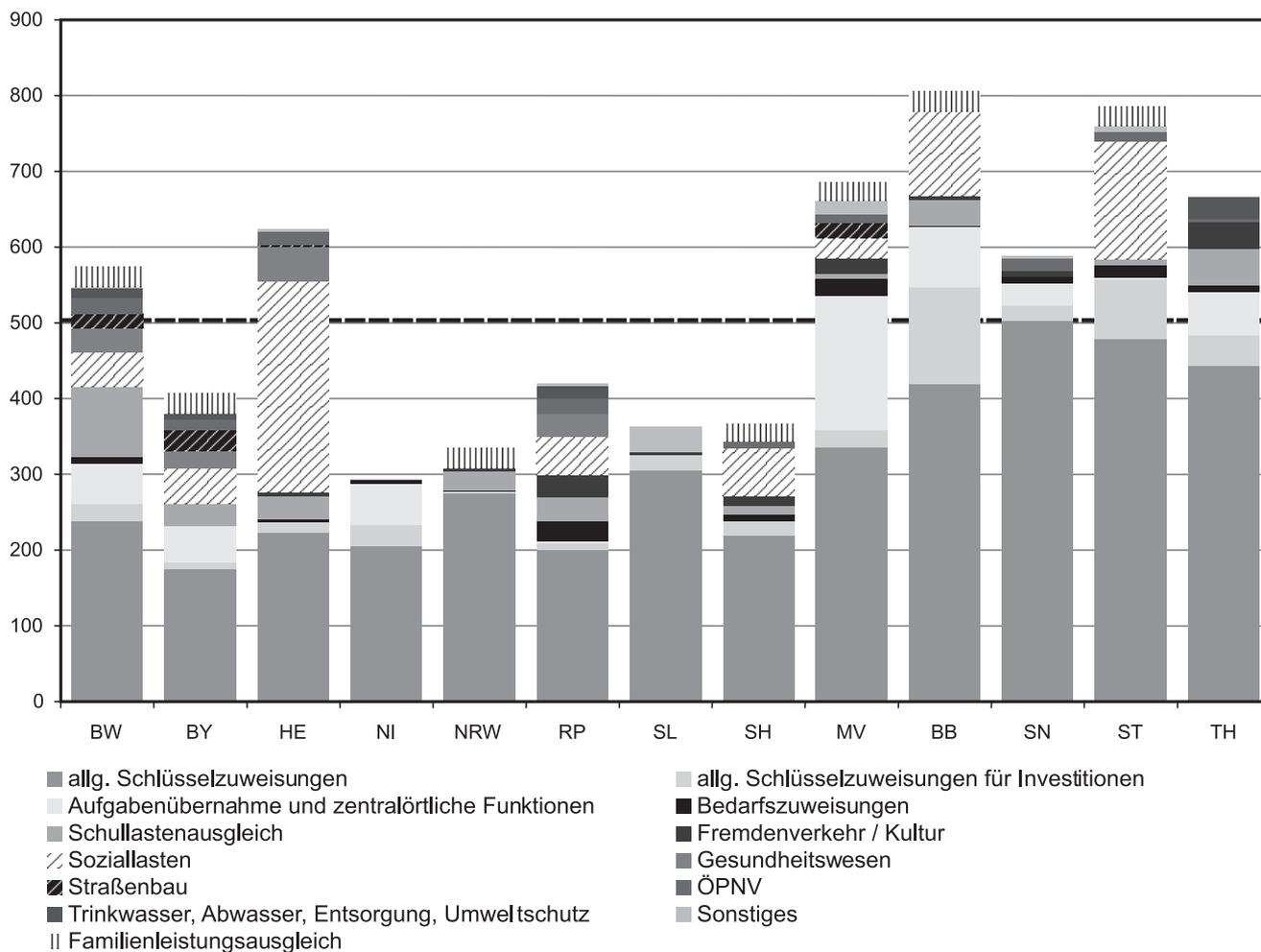
4 Güter- und Dienstleistungserbringung

In diesem Kapitel werden die Positionen untersucht, die mit der Erbringung kommunaler Güter und Dienstleistungen in Zusammenhang stehen, also z. B. mit der Bereitstellung von Kultur- und sozialen Einrichtungen, dem Einwohnermeldewesen oder dem Feuerschutz.

Diese Einnahmen und Ausgaben werden getrennt von den Allgemeinen Deckungsmitteln betrachtet, um Aufschluss darüber zu erhalten, inwiefern sich von den Gemeinden erbrachte Leistungen „selbst finanzieren“ bzw. inwiefern Steuern und Zuweisungen zur Deckung mit herangezogen werden müssen. Um eine *inhaltliche*, aufgabenbezogene Analyse der sächsischen

91 Zur Funktionsweise des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes siehe Gemeindefinanzbericht Sachsen 2002/2003.

Abbildung 27: Zuweisungen und Erstattungen pro Einw. im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Sächsischen Rechnungshofes

Kommunalhaushalte zu gewährleisten und somit die besonderen Finanzierungsvorgänge und Zahlungsströme zu berücksichtigen, sollen auch die Aspekte der Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur (vgl. Kapitel III 5) und die sozialen Leistungen (vgl. Kapitel III 6) gesondert betrachtet werden.

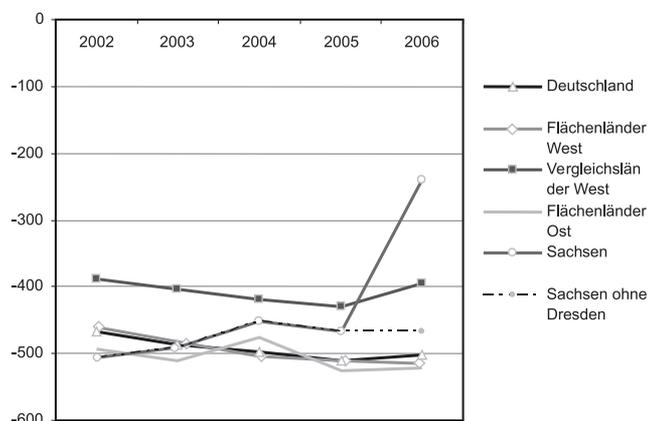
Der in den letzten Jahren anhaltende Trend zur Auslagerung öffentlicher Leistungserstellung hat zu einer Veränderung der Struktur der öffentlichen Haushalte geführt. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen und deren Auswirkung auf die Zusammensetzung der Einnahmen und Ausgaben zu dokumentieren, wurde in diesem Kapitel bisher immer zwischen Leistungserbringung im Kernhaushalt und der ausgelagerten Leistungserbringung unterschieden. Durch die parallele Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben werden den Vorteilen reduzierter Aufwendungen durch Auslagerungen direkt die damit verbundenen Einnahmeausfälle gegenübergestellt und somit ein besserer Vergleich, unabhängig von der jeweiligen Auslagerungsquote ermöglicht.

In Abbildung 28 ist die Differenz aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung insgesamt, also Kernhaushalt und ausgelagerte Leistungserstellung, dargestellt. Deutlich erkennbar wird, dass die sächsischen Kommunen

ihren Saldo von einem besonders negativen Ergebnis (2002: -505,92 Euro/Einw.), dass vor allem im Vergleich zu den alten Bundesländern (2002: -460,95 Euro/Einw.) negativ auffällt, bis 2004 stetig verbessern (in Sachsen 2004: -450,72 Euro/Einw. im Vergleich zu -497,83 Euro/Einw.) und nach einem kleineren Einbruch im Jahr 2005 wiederum dramatisch verbessern konnten (auf -243,16 Euro/Einw. im Vergleich zum bundesdeutschen Mittel von -501,26 Euro/Einw.).

Ursächlich für diesen dramatischen Effekt im Jahr 2006 ist die viel diskutierte Transaktion der Stadt Dresden der zu einem Einnahmeplus in Höhe von 986.781.984 Euro bei der Position *Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen* (GrNr. 33) in der Rubrik *Einnahmen ausgelagerte Bereiche* führte. Dieser (zumindest für Dresden, vielleicht aber nicht für Sachsen) einmalige Effekt wirkte sich entsprechend auch auf den aggregierten Wert der Statistik aus. Hätte die Stadt Dresden statt der exorbitanten Einnahmen an dieser Stelle den Wert „0“ verbucht, hätte sich für Sachsen insgesamt ein Pro-Kopf-Wert in Höhe von -467,89 Euro/Einw. ergeben, was ungefähr dem Vorjahreswert entsprochen hätte. Sollte in Leipzig der geplante Anteilsverkauf der Stadtwerke in diesem Jahr erfolgen, wird sich dies auf Grund der Größenordnung auch entsprechend in der Statistik niederschlagen.

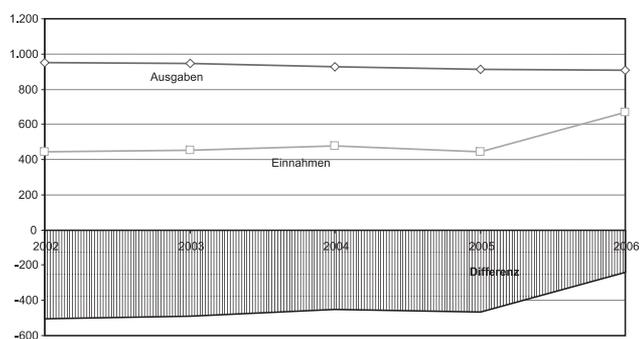
Abbildung 28: Entwicklung der Differenzen aus Einnahmen und Ausgaben der Güter und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Bei der Beobachtung der mittelfristigen Entwicklung ist zudem auffällig, dass die vergleichsweise finanzschwachen Länder Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen ihren negativen Saldo konsequent geringer halten konnten, als die Vergleichsregionen. Ursächlich dafür kann zum einen sein, dass hier stetig in größerem Umfang „Tafelsilber“ verkauft wird und so wenig nachhaltiges Potenzial zur Deckung der Ausgaben herangezogen wird. Zum anderen kann aber auch ein „aus der Not geborenes“ geringeres Ausgabeniveau für einen „günstigeren“ Saldo verantwortlich sein.

Abbildung 29: Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Innerhalb Sachsens haben sich die Ausgaben seit 2002 rückläufig entwickelt. Bis 2004 konnten gleichzeitig die Einnahmen gesteigert werden, was bedeutet, dass das bessere Finanzierungsverhältnis auf Basis von Konsolidierungsbemühungen und erhöhter Effizienz und nicht auf Basis der Auslagerungstätigkeiten entstanden ist. Zwischen 2004 und 2005 kommen kleinere Auslagerungseffekte durchaus in Frage, da die Einnahmen ebenso wie die Ausgaben sanken. Dies passiert immer dann, wenn durch eine Auslagerung, die nicht zwangsläufig mit hohen Verkaufserlösen einhergehen muss, sowohl Ausgaben in einem Aufgabenbereich, als auch die Einnahmen bspw. von Versorgungsbetrieben oder Wohnungsgesellschaften nicht mehr innerhalb der Kommune verbucht werden. Das Jahr 2006 ist, abgesehen von dem Einmaleffekt bei der Stadt Dresden durch eine gleichmäßige Einnahmen und Ausgabensituation gekennzeichnet.

4.1 Leistungserbringung im Kernhaushalt

Zur Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt zählen auf der Einnahmenseite

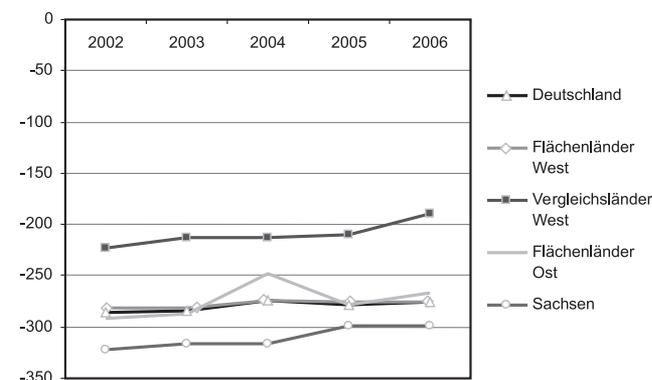
- die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Aufgaben und Schuldendiensthilfen sowie
- die Einnahmen der kommunalen Haushalte, die weiter in Gebühren und Erwerbseinnahmen, Konzessionsabgaben und Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes unterteilt werden.

Demgegenüber stehen auf der Ausgabenseite

- Personalausgaben,
- die laufenden Sachausgaben sowie
- die Zinsausgaben einschließlich der Kreditbeschaffungskosten.

Die laufenden Sachausgaben sind um die Ausgaben für Mieten und Pachten und Erhaltungsausgaben bereinigt, da diese zunehmend investiven Charakter haben. Beide Positionen ersetzen in vielen Fällen Ausgaben für Investitionen und sind deshalb wie schon in den letzten Berichten inhaltlich dem Bereich der Investitionen zugeordnet worden (vgl. Kapitel III 5). Kreditbeschaffungskosten werden als Teil der Zinszahlungen interpretiert, da sie wie die Zinszahlungen selbst Kosten der Kreditnahme darstellen.

Abbildung 30: Entwicklung der Differenzen aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Das verhältnismäßig positive Bild, das sich für die sächsischen Kommunen in der aggregierten Sicht noch zeigte, ist nun im Kernhaushalt – wenn überhaupt – nur noch in der langfristigen Perspektive haltbar. So ergibt sich für Sachsen für die gesamte betrachtete Periode der ungünstigste Saldo im Vergleich mit den anderen Gebietskörperschaftsgruppen, bei dem sich der Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben für Güter- und Dienstleistungserstellung im Kernhaushalt auf -243,15 Euro/Einw. beziffert und damit etwas unter dem Wert der anderen neuen (-267,12 Euro/Einw.) und alten (-275,29 Euro/Einw.) Flächenländer liegt. Spitzenreiter mit dem günstigsten Saldo sind die so genannten finanzschwachen Länder West, die bei der Güter- und Dienstleistungserbringung nur -189,74 Euro/Einw. nicht mit den Einnahmen im Kernhaushalt decken können.

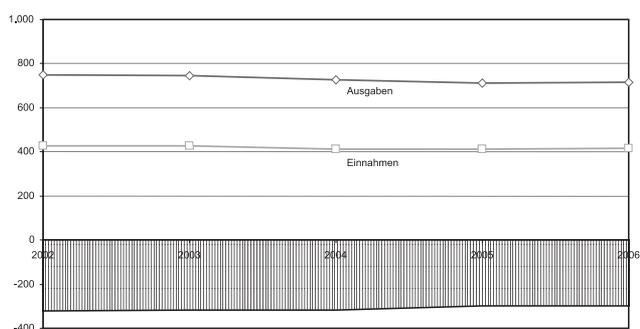
Die längerfristige Entwicklung ist in Sachsen – wie auch in den anderen Bundesländern – positiv. Der Zuschussbedarf im

Kernhaushalt hat sich im Vergleich zu 2002 um immerhin 7 % verringert. In den alten Bundesländern waren es nur 2,3 %. In den anderen neuen Bundesländern mehr als 8 %⁹², in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen verringerte sich der Zuschussbedarf derweil um knapp 15 %.

4.1.1 Einnahmen und Ausgaben im Überblick

Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Güter- und Dienstleistungserstellung im Kernhaushalt hält keine Überraschungen bereit. Die Ausgaben sanken etwas stärker als die Einnahmen, was zu einem Absenken der Differenz des „Zuschussbedarfs“, geführt hat. Eine parallele Absenkung von Einnahmen und Ausgaben lässt auf eine fortgesetzte Auslagerungstätigkeit schließen, wobei das stärkere Absenken der Ausgaben die Sinnhaftigkeit der Auslagerungstätigkeit unterstreicht oder gleichzeitige Konsolidierungserfolge offenbart. Eine detaillierte Analyse der einzelnen Positionen wird darüber Aufschluss geben können.

Abbildung 31: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

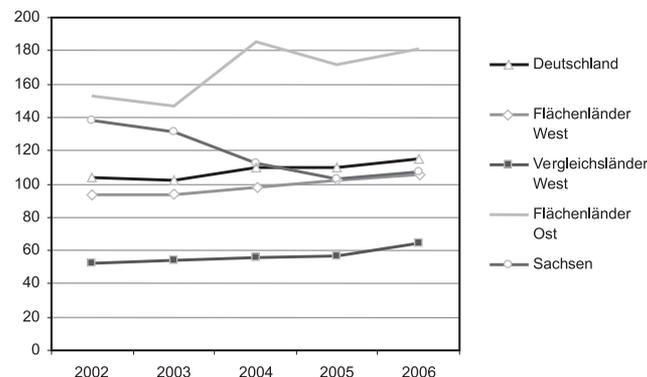
4.1.2 Zuweisungen für laufende Zwecke von Bund und Ländern

Unter Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke von Bund und Ländern werden diejenigen Zuweisungen subsumiert, die an die Gemeinden als allgemeiner Ausgleich von Sonderlasten zum Beispiel für Straßen, für die Ausbildung zum gehobenen Verwaltungsdienst⁹³, Personalkostenzuschüsse und Betriebskostenzuschüsse gezahlt werden.

Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke inklusive der Schuldendiensthilfen sind von den wesentlich umfangreicheren allgemeinen Zuweisungen (Kapitel III 3.2) abzugrenzen. Während letztere zum Großteil aus dem kommunalen Finanzausgleich resultieren und meist zur freien Verfügung stehen, werden Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke zweckgebunden verteilt und gewähren den Ländern damit Einflussmöglichkeiten auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung. Nach dem Gruppierungsplan betrifft dies, Positionen die unter der Gruppierungsnummer 17 (Zuweisungen und Zuschüsse

für laufende Zwecke) und 23 (Schuldendiensthilfen) verbucht werden. Dies schließt *nicht* die Erstattungsleistungen für die sozialen Leistungen (nach Hartz IV) mit ein.

Abbildung 32: Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Aufgaben von Bund und Land in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Länder.

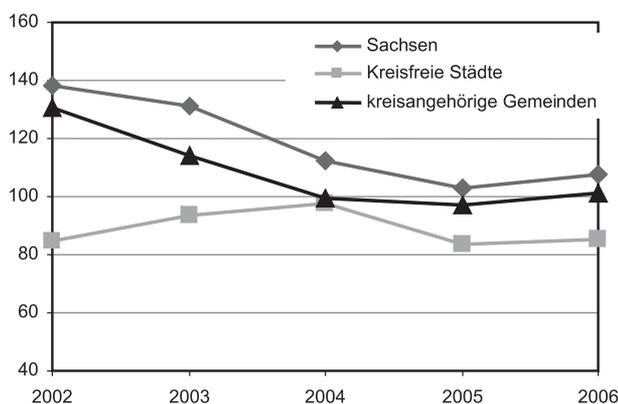
Das Niveau der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Aufgaben von Bund und Land an die sächsischen Kommunen im Kernhaushalt hat sich in den letzten Jahren, entgegen dem Trend in allen anderen abgebildeten Gebietskörperschaften, mit -22 % deutlich verringert (mittlerer Anstieg in Deutschland 11 %). Das Zuweisungsniveau sank demzufolge von einem niedrigeren, aber mit den anderen neuen Bundesländern durchaus vergleichbaren Level (138,20 vs. 152,86 Euro/Einw.) leicht unter das Niveau des bundesdeutschen Durchschnitts (107,41 vs. 114,89 Euro/Einw.) und liegt nun auf dem Niveau der alten Bundesländer. Lediglich die finanzschwachen alten Bundesländer weisen ein noch niedrigeres Niveau (nur 56 % des Bundesdurchschnitts) auf. Die Ursache dafür setzt sich zusammen aus einem einmaligen signifikanten Rückgang der Gruppierungsnummer 171 (Zuweisungen vom Land) im Jahr 2004 und der Rückgang der Zuweisungen und Zuschüsse in der Gruppierungsnummer 174 seit 2004 von 31,52 Euro/Einw. auf 12,53 Euro/Einw. im Jahr 2006. Diese Position beinhaltet die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke im Kernhaushalt vom so genannten sonstigen öffentlichen Bereich. Subsumiert wurde bisher darunter auch die Förderung von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit (§ 91 Arbeitsförderungsgesetz).

Die Entwicklung innerhalb Sachsens ist dabei nicht uninteressant (vgl. Abbildung 33). Anders als bei anderen Positionen, liegen die Zuweisungen an den kreisangehörigen Raum hier höher als an die Kreisfreien Städte. Während aber die Zuweisungen in den kreisangehörigen Gemeinden zwischen 2002 und 2004 schon deutlich abnahmen, stiegen diese im kreisfreien Raum noch an. Erst 2003, als ein fast gleiches Pro-Kopf-Zuweisungsniveau erreicht war, sanken die Einnahmen an dieser Stelle bei den Kreisfreien Städten deutlich stärker, als bei den kreisangehörigen Gemeinden. Zum Jahr 2004 war wiederum ein Anstieg in allen Gebietskörperschaften zu verzeichnen.

92 Allerdings in der durch Sondereffekte gezeichneten Entwicklung.

93 in Sachsen bis 2004.

Abbildung 33: Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Aufgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Länder.

Dass der Mittelwert für Sachsen, der sich aus der Gesamtheit der Gebietskörperschaften, einschließlich der Landratsämter, Verwaltungsverbände und des Kommunalen Sozialverbandes ergibt, über den beiden Werten für die Kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Gemeinden liegt, zeigt an, dass im überdurchschnittlichem Maße Zahlungen in diesem Bereich an die Landratsämter gehen. Abbildung 33 beweist zudem, dass Rückgang der Zuweisungen maßgeblich auf den Rückgang an Zuweisungen im kreisangehörigen Raum beeinflusst ist.

4.1.3 Gebühren

Unter dem Begriff Gebühren werden sowohl die

- Verwaltungs-⁹⁴ und
- Benutzungsgebühren⁹⁵ als auch
- zweckgebundene Abgaben⁹⁶ subsumiert.

Neben Steuern und Landeszuweisungen stellen die Gebühren die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden dar.

Gebühren sind eine öffentliche, hoheitliche Finanzierungsform nach dem Äquivalenzprinzip, d. h., sie sind ein individueller Finanzierungsbeitrag, den der Bürger für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einzelleistung bezahlt. Insofern unterscheiden sie sich von den Steuern, die ohne konkrete (kommunale) Gegenleistung erhoben werden und in erster Linie für den Gesamthaushalt eine rein fiskalische Funktion erfüllen. Durch die Sächsische Gemeindeordnung und das Kommunalabgabengesetz sind die öffentlichen Verwaltungen verpflichtet, die Finanzierung von Leistungen, „die überwiegend oder ausschließlich einen Nutzen für einzelne Personen oder Personengruppen stiften“, durch Gebühren und andere Leistungsentgelte anzustreben (Entgeltlichkeitsprinzip)⁹⁷ und sich hierbei an den Produktionskosten der öffentlichen Leistungen zu orientieren (Kostendeckungsprinzip).⁹⁸ Mit der Kostenorientierung ist allerdings in

der Regel keine Vollkostendeckung verbunden; dieser Fall bildet in der Praxis eher die Ausnahme. Die Erzielung von Gebührenüberschüssen (Kostenüberdeckung) ist grundsätzlich verboten. Entstehende Kostenüberdeckungen sind in den darauf folgenden Kalkulationszeiträumen wieder auszugleichen.

Gebühren werden v. a. in den Bereichen

- Abwasserbeseitigung,
- Trinkwasserversorgung
- Abfallbeseitigung,
- Unterhaltung von Friedhöfen,
- Straßenreinigung,
- Unterhaltung von Bädern,
- Unterhaltung von Kindertagesstätten und Schulhorten,
- Brandschutz,
- Musikschulen,
- Volkshochschulen,
- Theatern und
- Bibliotheken

erhoben. Der Kostendeckungsgrad der kommunalen Aufgabewahrnehmung variiert in den einzelnen Bereichen erheblich. Die höchsten Kostendeckungsgrade fallen in den Bereichen Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung mit ca. 90 v. H. bzw. 93 v. H. an.

Das Einnahmenniveau aus Gebühren ist in den sächsischen Kommunen nach einer drastischen Absenkung bis zum Jahr 2002 (vgl. Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005) extrem unterdurchschnittlich. Es erreicht mit 119,63 Euro/Einw. nur ein Niveau von 57 % des bundesdeutschen Durchschnitts. Dies ist entweder auf einen sehr hohen Auslagerungsgrad und/oder auf ein vergleichsweise niedriges Gebührenniveau zurückzuführen. Dies mag daran liegen, dass die sächsischen Kommunen angesichts des enormen Konsolidierungsdrucks einerseits bestimmte Bereiche ausgelagert haben oder Entgelte auf privatrechtlicher Grundlage (z. B. Abwasser, Wasser) erheben und andererseits viele Leistungen (im Freiwilligkeitsbereich) gestrichen haben und die dazu gehörenden Einrichtungen geschlossen wurden. Leider lässt sich auf der Grundlage der vorhandenen Daten, keine genaue Aussage darüber treffen. Hierzu müssten in einer weitergehenden Analyse die Gebühreneinnahmen den dazu gehörenden Ausgaben gegenübergestellt und die Kostendeckungsgrade mit denen anderer Bundesländer verglichen werden.

Die finanzschwachen Vergleichsländer in den alten Bundesländern erreichen zusammen mit den anderen neuen Bundesländern ein Einnahmenniveau, dass bei ca. 161,91 bzw. 164,60 Euro/Einw. liegt, also immerhin ca. 80 % des bundesdurchschnittlichen Gebührenniveaus entspricht. Das Mittel der alten Flächenländer liegt bei 218,34 Euro/Einw. (182 % des sächsischen Niveaus).

94 z. B. Passgebühren, Genehmigungsgebühren, Vermessungsgebühren.

95 Entgelte für die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen und die Inanspruchnahme wirtschaftlicher Dienstleistungen, z. B. Entgelte für die Lieferung von Strom, Gas, Wasser, Entgelte für die Verkehrsunternehmen, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr oder Eintrittskarten zu kulturellen oder sportlichen Veranstaltungen.

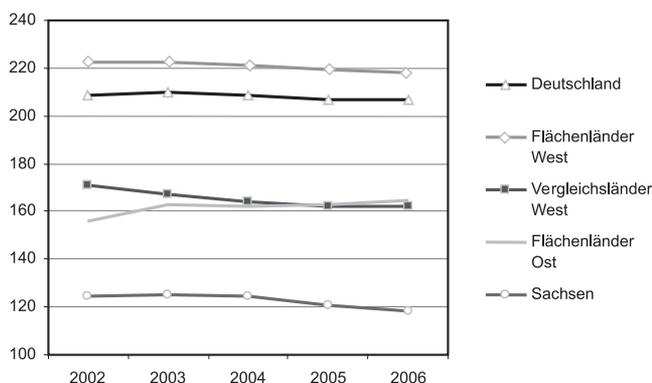
96 z. B. Kurtaxe.

97 Vgl. etwa für den Freistaat Sachsen § 73 Abs. 2 SächsGemO sowie §§ 9 Abs. 1, 17 Abs. 1 und 26 Abs. 1 SächsKAG.

98 Vgl. etwa für den Freistaat Sachsen §§ 10 Abs. 1, 17 Abs. 3 und 27 SächsKAG.

Auslagerungen aus dem Kernhaushalt finden in den letzten Jahren typischerweise vor allem im Bereich der Abwasser- und Abfallentsorgung, den Bereichen der höchsten Kostendeckungsgrade statt. Im kommunalen Kernhaushalt verbleiben somit vor allem die defizitären Gebührenhaushalte, wie der Brandschutz, die Unterhaltung der Kindertagesstätten und der Kulturbereich.

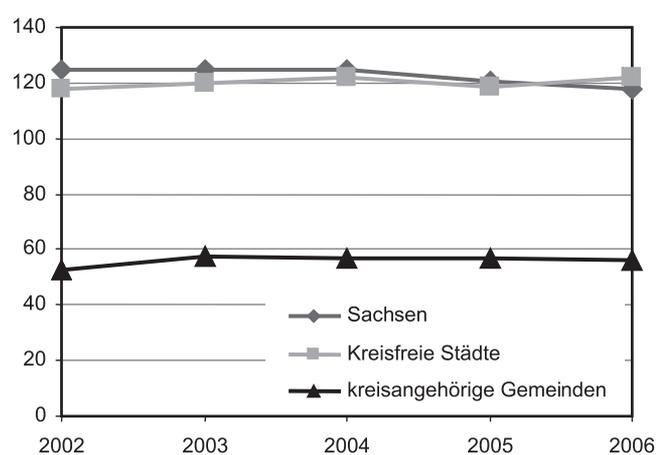
Abbildung 34: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben in Deutschland in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Während schon der Rückgang der Gebühreneinnahmen, verursacht durch eine verstärkte Auslagerungsintensität bis 2002 vor allem in den Kreisfreien Städten zu verorten war, ist auch die Zunahme der Gebühreneinnahmen durch eine Steigerung des Gebührenniveaus zwar in den Kreisfreien Städten, nicht aber in den kreisangehörigen Gemeinden vorzufinden. Der statistische Effekt der Stagnation in den kreisangehörigen Gemeinden könnte aber auch eine Auslagerungstätigkeit bei gleichzeitiger Gebührenerhöhung bergen.

Abbildung 35: Entwicklung der Gebühreneinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



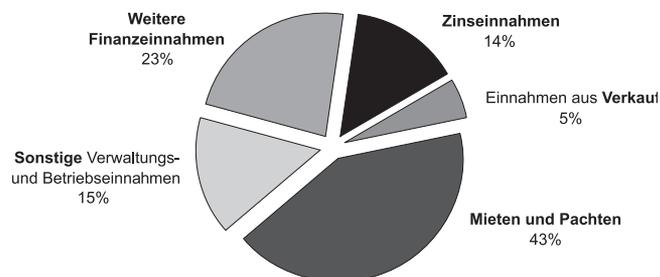
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Neben Auslagerungen und Preisniveaueffekten spielen bei der Entwicklung der Gebühreneinnahmen ebenfalls die Produktionskostenentwicklung, die Veränderung von Angebot und Nachfrage sowie indirekte Auswirkungen von Sparmaßnahmen, vor allem im kulturellen Bereich, eine Rolle. Werden beispielsweise im Zuge der Konsolidierung Institutionen geschlossen, reduzieren sich dementsprechend die Einnahmen aus Gebühren, aber auch die entsprechenden Ausgaben. Auch können der Demografische Wandel, Arbeitslosigkeit und ein erhöhtes Kostenbewusstsein zu einem erheblichen Nachfragerückgang nach bestimmten kommunalen Dienstleistungen geführt haben. Neue Entwicklungen können sich im Bereich der Förderstrategie im Abwasserbereich (2007–2015) für den Freistaat Sachsen im Jahr 2006 ergeben. Diesbezüglich kann es zu höheren Gebührenzuwächsen in der Zukunft kommen. Die Konzentration auf die Förderung lediglich durch zinsverbilligte Darlehen und von vornehmlich dezentralen Anlagen könne sich negativ auf bereits bestehende Abwasserbeseitigungskonzepte auswirken und die notwendige Anpassung an die demografische Entwicklung beeinträchtigen.⁹⁹ Eine höhere Belastung von Bürgern und Unternehmen wäre die Folge. Wie sich die Änderung der Förderrichtlinien auf die Gesamtentwicklung der Gebühreneinnahmen auswirken wird, kann allerdings heute noch nicht abschließend berechnet werden.

4.1.4 Erwerbseinnahmen

Zu den Erwerbseinnahmen gehören die Einnahmen aus Verkauf, Einnahmen aus Mieten und Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen und weitere Finanzeinnahmen sowie Zinseinnahmen.

Abbildung 36: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen 2006 in %

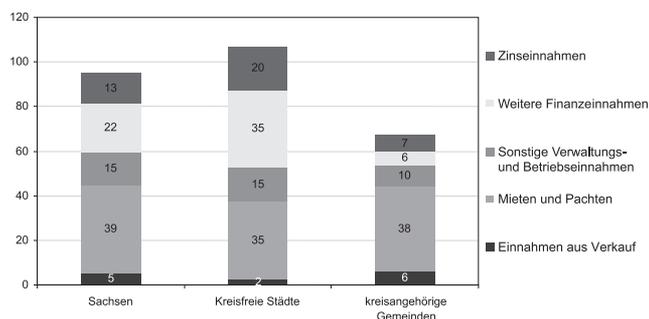


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Als Einnahmen aus Verkauf (im Jahr 2006 ca. 5 % der Erwerbseinnahmen) werden zum Beispiel der Verkauf von Drucksachen und der Verkauf beweglicher Sachen, solange diese nicht zum Anlagevermögen gehören, verbucht. Zu den sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen (ca. 15 %) zählen zum Beispiel Ersatzleistungen für Schadensfälle oder Einnahmen aus Regressansprüchen. Die weiteren Finanzeinnahmen (26 %) umfassen vor allem Bußgelder, Ordnungsstrafen und Säumniszuschläge. Die Einnahmen aus Mieten und Pachten machen mit ca. 43 % den größten Teil an den Erwerbseinnahmen aus.

99 SSG (2006): Pressemitteilung Nr. 21/06 vom 23. Oktober 2006.

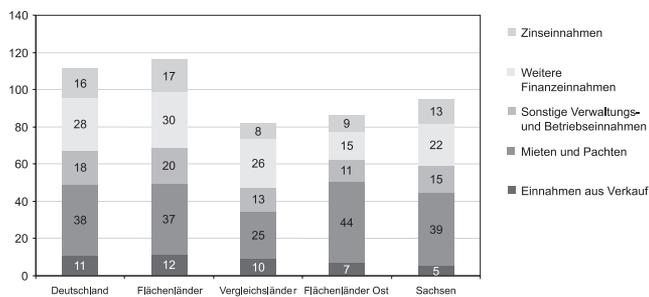
Abbildung 37: Struktur der Erwerbseinnahmen im kreisangehörigen Raum in Sachsen 2004 in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Beim interregionalen Vergleich innerhalb Sachsens wird deutlich, dass vor allem die Zinseinnahmen und weiteren Finanzeinnahmen, also Bußgelder und Ordnungsstrafen in den Kreisfreien Städten ein stärkeres Gewicht haben, da außer den Großen Kreisstädten i. d. R. nur die Kreisfreien Städte und Landkreise für die buß- und ordnungsgeldbewährten Bereiche (z. B. Straßenverkehr, Gaststätten- und Gewerbe) zuständig sind. Das Pro-Kopf-Mieteinnahmenniveau hingegen ist in den Gebietskörperschaftsgruppen vergleichbar. Die Einnahmen aus Verkauf sind in den kreisangehörigen Gemeinden sogar höher.

Abbildung 38: Anteilige Struktur der Erwerbseinnahmen in %

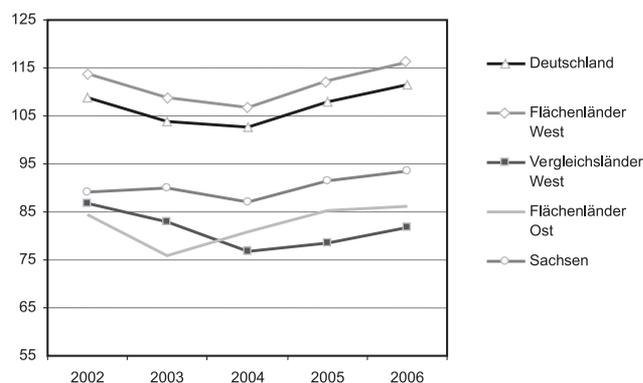


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Beim interregionalen Vergleich über die Ländergrenzen hinaus fällt vor allem das im Vergleich höhere sächsische Niveau der Erwerbseinnahmen und das im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern signifikant niedrigere Miet- und Pachteinahmenniveau sowie aus den Verkaufserlösen auf. Alle anderen

Pro-Kopf-Einnahmen hingegen sind deutlich höher als in den anderen neuen Bundesländern. Das vergleichsweise hohe Einnahmenniveau aus Mieten und Pachten der anderen neuen Bundesländer könnte darauf hinweisen, dass hier, anders als in den anderen Bundesländern das Potenzial aus Verkäufen von Grundstücken und Immobilien bisher weniger genutzt wurde.

Abbildung 39: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Deutschland in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Beim Vergleich der Entwicklung der Erwerbseinnahmen über die Zeit wird sichtbar, wie unterschiedlich das Einnahmenniveau bei den Erwerbseinnahmen zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Gebieten ist. So bilden die finanzschwachen Länder West das „Schlusslicht“, gefolgt von den neuen Bundesländern mit einem Einnahmenniveau, das bei nur 73 % bzw. 78 % des bundesdeutschen Mittels liegt. Die sächsischen Kommunen erreichen immerhin 84 % des Durchschnitts und konnten ihre Einnahmen in diesem Bereich um ca. 5 % seit 2002 steigern.

4.1.5 Personalausgaben

Im Gemeindefinanzbericht Sachsen vor zwei Jahren bildete das Kapitel „Personalausgaben“ ein Schwerpunktkapitel. So wurde ausführlich auf die Struktur und die Entwicklung der Personalausgaben und des Personalbestandes Bezug genommen und eine Vielzahl von Kennzahlen im Vergleich ausgewertet. Die Struktur der Personalausgaben der Kommunen hat sich in den letzten beiden Jahren weder in Deutschland insgesamt noch in Sachsen grundlegend gewandelt, daher soll in diesem Jahr lediglich über die Höhe und Entwicklung im gewohnten Stil berichtet werden.

100 Zum einen wird das Personal der Kindertagesstätten, welches zum Großteil in den alten Bundesländern bei den freien Trägern unter kommunaler Aufsicht arbeitet, in der Personalstatistik nicht mehr erfasst. Die anfallenden Aufwendungen für Personal, die trotz freier Trägerschaft von den Gemeinden getragen werden müssen, sind bei den steigenden Sachmittelzuweisungen spürbar. In den neuen Ländern, in denen die Betreuung der Kinder in Tagesstätten weitgehend in kommunalen Einrichtungen stattfindet, erscheinen die Personalbestände in der Personalstatistik und beeinflussen so direkt die Personalausgaben. Zum anderen wird in den Kindertagesstätten der neuen Bundesländer im Vergleich zu den alten Ländern mehr Personal beschäftigt, was sich ebenso auf die Personalausgabenhöhe auswirkt. Zu begründen ist die höhere Personalstärke mit den umfangreicheren Betreuungsangeboten für

Kinder unter drei Jahren, die in den alten Bundesländern kaum zu finden sind. Für Kinder unter drei Jahren ist der Personalschlüssel zudem höher als für ältere Kinder. Hinzu kommen die längeren Öffnungszeiten in den Kindertagesstätten von im Durchschnitt 9 Stunden täglich (in Sachsen). Vor allem in Sachsen ist diese personalintensive Betreuung in den Kindertagesstätten politisch gewollt und kann deshalb nicht bei den bundesweit stattfindenden Konsolidierungsbemühungen zu einem Vergleich mit den Personalbeständen westdeutscher Kommunen herangezogen werden. Die jüngsten familienpolitischen Entscheidungen werden aber dazu führen, dass auch in den alten Bundesländern die Kinderbetreuung verbessert wird. Dies wird sich sicherlich auch in den Personalschlüsseln zeigen.

Nach wie vor muss aber berücksichtigt werden, dass gerade im Personalausgabenbereich die Ausgaben nur bedingt mit den Ausgaben der anderen Länder vergleichbar sind. Durch eine unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung (bedingt durch Personalbestände der Kindertageseinrichtungen in Ost und West)¹⁰⁰ und die rechtliche Struktur öffentlicher Unternehmen kann es in den Bundesländern auch zu unterschiedlichen Beschäftigungsnotwendigkeiten kommen,¹⁰¹ aus denen unterschiedliche Personalausgaben und eine unterschiedliche Personalausgabenentwicklung resultieren. Auch das Tarifniveau ist in den neuen und alten Bundesländern nach wie vor unterschiedlich.

Das Inkrafttreten des TVöD (Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst) am 1. Oktober 2005 könnte für den leichten Anstieg der Personalausgaben in Sachsen um 0,5 % im Jahr 2006 verantwortlich sein.¹⁰²

Die Höhe der Personalausgaben der kommunalen Haushalte wird durch verschiedene Ausgabenblöcke bestimmt. Hierzu zählen

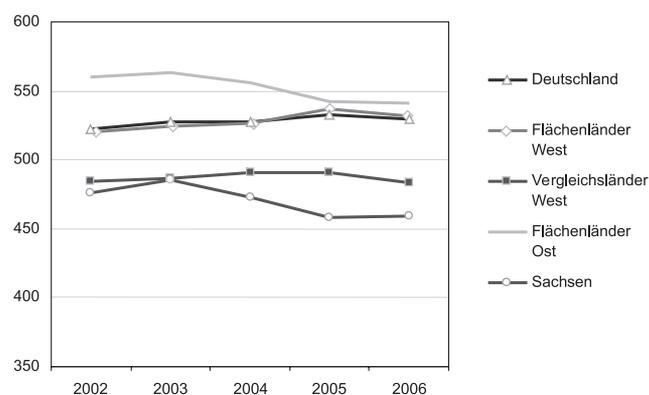
- Besoldungen, Vergütungen, Löhne,
- Versorgungsbezüge (Übergangsgelder)¹⁰³,
- Beiträge und Umlagen zur Versorgungskasse,
- Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung,
- Beihilfen und Unterstützungen, sowie
- Personalnebenausgaben und eine Deckungsreserve für Personalausgaben und
- Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit.

Das sächsische Personalausgabenniveau ist nach wie vor das mit Abstand niedrigste in den dargestellten Gebietskörperschaftsgruppen. Während die anderen neuen Bundesländer ihr Ausgabenniveau auf eine Höhe von 541,17 Euro/Einw. dem der alten Bundesländer (531,99 Euro/Einw.) annähern konnten, verringerten die sächsischen Kommunen ihre Personalausgaben in den letzten Jahren weiter auf 466,29 Euro/Einw. und liegen

damit noch deutlich unter dem Niveau der finanzschwachen westdeutschen Bundesländer (483,92 Euro/Einw.).

Die rückläufige Entwicklung der Personalausgaben, vor allem zwischen 2003 und 2005, in Sachsen – zwischen 2002 und 2006 um 4 % – und den anderen neuen Bundesländern lässt sich auf die Erfolge der andauernden Konsolidierungsbemühungen in den Kernhaushalten und die weiterhin stattfindenden Auslagerungsprozesse zurückführen. Das derzeitige Ausgabenniveau der Personalausgaben beträgt knapp 87 % des bundesdeutschen Durchschnitts. Dass dieses Ergebnis nicht mit einem gleichzeitigen überdurchschnittlichen Anstieg der Sachausgaben erkaufte wurde (siehe nächster Abschnitt), verdeutlicht die Erfolge der gemeindlichen Konsolidierungsanstrengungen.

Abbildung 40: Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Die Entwicklung der Personalausgaben ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil noch in den Jahren 1997 bis 1999 in Sachsens Kommunen ein höheres Ausgabenniveau vorlag als in den Kommunen der alten Bundesländer. Die Entwicklung der Zahlen zeigt deutlich, wie erfolgreich in den sächsischen Städten und Ge-

101 So werden Personalausgaben rechtlich selbständiger Unternehmen und kommunaler Eigenbetriebe in der Kassenstatistik in der Regel kaum erfasst.

102 Gründe dafür liegen vor allem in folgenden Sachverhalten: Im Vergleich zum vorangegangenen BAT wurde ein sogenanntes Wippe-Prinzip eingeführt, das den öffentlichen Dienst für jüngere Arbeitnehmer attraktiver machen soll. Es bewirkt für diese Altersgruppen, dass diese schneller in höhere Gehaltsstufen eingruppiert werden (können), während für ältere Arbeitnehmer die Gehaltsstufenerhöhung verlangsamt wurde. Darüber hinaus wurden im TVöD Übergangsfristen im Bereich der Ortszulage und der Kinderzulage vorgesehen, wonach ein sogenanntes Vergleichsentgelt vorerst weiter ohne Abzug gezahlt wurde. Bei Kindern entstehen hier bspw. Mehraufwendungen für die Dauer der Kindergeldberechtigung der einzelnen Mitarbeiter. Weiterhin

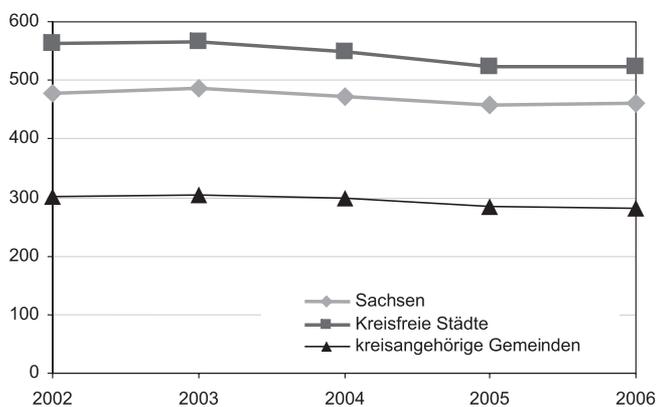
war die Zusammenlegung von Weihnachts- und Urlaubsgeld zu einer Jahressonderzahlung geplant, die insgesamt zu Einsparungen führen sollte. Für die Jahre 2005 und 2006 wurden diese aber nach wie vor Weihnachts- und Urlaubsgeld in voller Höhe ausgezahlt. Für die Jahre 2005–2007 wurden zwar keine tariflichen Lohnsteigerungen vereinbart, aber man einigte sich auf Einmalzahlungen von 300 Euro je Beschäftigten/100 Euro je Auszubildenden.

103 Versorgungsbezüge und dergleichen werden unter der Gruppierungsnummer 42 der Kassenstatistik erfasst. Zu ihnen gehören Übergangsgelder nach dem Beamtenversorgungsgesetz und der Ausgleich bei besonderen Altersgrenzen. Der Großteil der Versorgungsbezüge wird jedoch vom kommunalen Versorgungsverband geleistet. Die Beiträge der Kommunen zu demselben werden in Gruppierungsnummer 43 erfasst.

meinden der überhöhte Personalausgangsbestand gesenkt werden konnte, vor allem auch vor dem Hintergrund der schrittweisen Lohnangleichung an das Westniveau, die Ausgabenerhöhungen mit sich bringt.¹⁰⁴ Die erhöhten Personalausgaben in Sachsen in den Jahren 2002 und 2003 können zum Großteil mit erhöhtem Bedarf in Zusammenhang mit den Folgen des Augusthochwassers 2002 erklärt werden. Eine vom Statistischen Landesamt durchgeführte Sondererhebung bezifferte die flutbedingten Personalausgaben auf 13,4 Mio. Euro bereits für das Jahr 2002. Es ist zu vermuten, dass im Jahr 2003 ebenfalls flutbedingte Mehrausgaben auftraten. Der Ausgabenanstieg von 2002 auf 2003 lässt sich teilweise auf die linearen Tarifierhöhungen und die Tarifangleichung, vor allem aber auch auf die Einführung der Kapitaldeckung bei der Zusatzversorgung zurückführen. Letzteres führte im Jahr 2003 mit der Einführung eines sog. „Punktemodells“ zu einer einmaligen Niveauverschiebung von rund 105 Mio. Euro. Es wurde einerseits ein steuer- und abgabenfreier Beitrag von 4 v. H. als Zusatzbeitrag zur Zusatzversorgung und andererseits ein steuer- und abgabenpflichtiger Umlagesatz von 1,2 v. H. eingeführt. Letzterer soll entfallen, sobald die angestrebte Gesamtversorgung hergestellt ist.¹⁰⁵

Im innersächsischen Vergleich offenbarte sich ein überdurchschnittliches Ausgabenniveau für die Kreisfreien Städte mit 542,42 Euro/Einw., was mit der Aufgabenstruktur derselben und ihrer Funktion als Zentraler Ort zusammen hängt. Das Ausgabenniveau der kreisangehörigen Gemeinden betrug hingegen nur 280,90 Euro/Einw.

Abbildung 41: Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw.

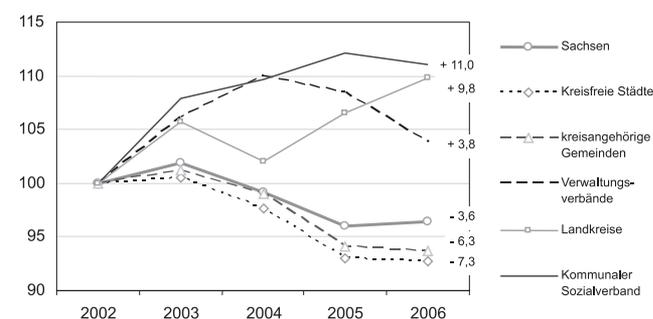


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

104 Nach der Wiedervereinigung zeigte sich, dass die Kommunal- und Landesverwaltungen der neuen Bundesländer einen gemessen an der Einwohnerzahl viel höheren Personalbestand hatten, der drastische Konsolidierungsmaßnahmen erforderte. Weiterhin waren sächsische Kommunen in der Umstrukturierungs- und Aufbauphase mit anderen bzw. mit mehr Aufgaben betraut als westdeutsche Kommunen. Zum Beispiel nahmen Fragen der Vermögenszuordnung des Grundeigentums einen bedeutenden Anteil der Personalausgaben ein. Des Weiteren erforderte die Schaffung notwendiger Infrastruktur und die Bearbeitung von Genehmigungsverfahren für die dann durchzuführenden Baumaßnahmen eine hohe Planungsleistung. [vgl. Schaden, Münstermann, Parsche, Schreiber (1996), S. 36]. Zum anderen übertrugen Bund und Länder den Gemeinden personalintensive Aufgaben, ohne zusätzliche finanzielle Mittel bereit zu stellen. Darunter

Dass die Kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden ihre Personalausgaben seit 2002 um 7,3 bzw. 6,3 % senken konnten verweist darauf, dass gleichzeitig ein deutlicher Anstieg der Personalausgaben beim Kommunalen Sozialverband bzw. bei den Landratsämtern stattgefunden haben muss (vgl. Abbildung 42), da das Gesamtausgabenniveau in Sachsen um nur 3,5 % abgesenkt werden konnte.

Abbildung 42: Entwicklung der Personalausgaben seit dem Jahr 2002 (2002 = 100) in Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen

Tatsächlich stiegen die Personalausgaben im kommunalen Sozialverband um 11 % seit 2002, allerdings auf einem Niveau, das sich zwischen 1,73 und 1,91 Euro/Einw. bewegt, und bei den Landkreisen von 130,75 Euro/Einw. auf 143,58 Euro/Einw. um insgesamt 9,8 %. Der eigentliche Anstieg ist dabei seit dem Jahr 2004 zu verzeichnen (7,6 %).

4.1.6 Laufender Sachaufwand

Zum laufenden Sachaufwand zählen regelmäßig wiederkehrende Ausgabenpositionen in den Bereichen:

- Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen (z. B. Ausgaben für Grundsteuern, Beleuchtung, Heizung, etc.),
- Haltung von Fahrzeugen
- besondere Aufwendungen für Beschäftigte (z. B. Dienst- und Schutzkleidung)
- weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben (wie z. B. Büroausstattung mit EDV- und Kopiertechnik, Arzneimittel)
- Lehr-, Unterrichts- und Lernmittel
- Kosten der Schülerbeförderung
- Steuern, Versicherungen, Schadensfälle und Sonderabgaben

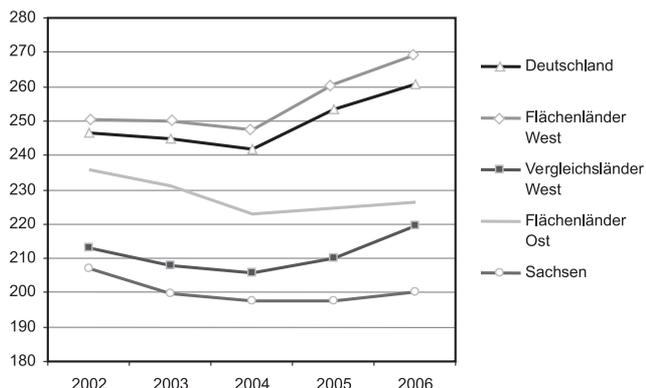
fällt die seit 1991 gesetzlich verankerte Garantie auf einen Kindergartenplatz [Deutscher Städtetag (2003), S.20], die zwar auch in den alten Ländern vorhanden ist, dort aber von einem Großteil privater Träger bereitgestellt wird. So findet die Erziehung von Kindern ab 3 Jahren bis zum Schuleintrittsalter in den westdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) beispielsweise im Jahr 2002 zu rund 65 % in Kindergärten freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe statt. Durch die staatliche und kommunale Trägerschaft der DDR- Kindergärten liegt der Anteil freier Träger in den neuen Ländern (ohne Berlin) bis 2002 hingegen nur bei 45,5 % [Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2005), S. 73].

105 Dies wird für das Jahr 2014 im Allgemeinen Bereich erwartet.

- sowie Geschäftsausgaben (Bücher, Post- und Fernmeldegebühren, Dienstreisen, Mitgliedsbeiträge u. a.).

Im Rahmen dieses Abschnitts sind die Aufwendungen für Mieten und Pachten sowie Aufwendungen für die Instandhaltung von Gebäuden, Straßen, Brücken und sonstigem unbeweglichen Vermögen aus der Betrachtung ausgeklammert. Sie werden in Kapitel III 5 analysiert.¹⁰⁶

Abbildung 43: Entwicklung des laufenden Sachaufwandes in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Der laufende Sachaufwand ist in den sächsischen Kommunen der niedrigste im länderübergreifenden Vergleich. So beliefen sich die Ausgaben im Jahr 2006 auf 203,04 Euro/Einw. während der bundesdeutsche Durchschnitt mit 30 % bei 260,65 Euro/Einw. lag. Die anderen neuen Bundesländer erreichten einen Wert von 226,50 Euro/Einw. und lagen damit auch noch über dem Wert der so genannten finanzschwachen Länder, die nur 219,34 Euro/Einw. bei dieser Position verbuchen mussten. Im Zeitverlauf entwickelten sich die alten Bundesländer allerdings deutlich negativer. So ist hier bei allen zwischen 2004 und 2006 ein Anstieg zwischen 7 und 8 % zu erkennen, während die neuen Bundesländer ihre Ausgaben nur um 2 % und die sächsischen Kommunen ihre Ausgaben um nur 1 % erhöhen mussten.

4.1.7 Zinsausgaben

Wird fremdes Kapital als Kredit oder Kassenkredit in Anspruch genommen, ist die Zinszahlung als Ausgabe des Verwaltungshaushaltes zu interpretieren. Diese ist von dem zu verzinsenden Schuldenstand und vom jeweiligen Zinsniveau abhängig. Den Zinsausgaben werden außerdem die Kreditbeschaffungskosten zugerechnet. Diese bilden, wie auch die Zinsausgaben selbst, einen Teil der Kosten der Inanspruchnahme von Fremdkapital und werden deshalb an dieser Stelle in die Betrachtung mit einbezogen.

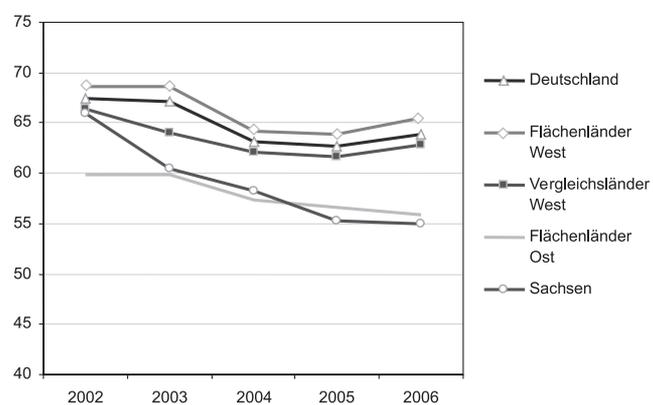
Hohe Zinsausgaben weisen demzufolge tendenziell auf eine hohe Kreditaufnahme hin. Diese wird meist bei der Finanzierung von

Investitionen durch Kredite verursacht. Seit einiger Zeit schon ist in den Gemeinden Deutschlands der Trend zu beobachten, Kassenkredite, die nur für kurzfristige Engpässe zur Erhaltung der Liquidität vorgesehen sind, zur Finanzierung laufender Ausgaben heranzuziehen, weil diese weniger strikten Kontrollen und Sanktionen unterliegt als die ordentliche Kreditaufnahme. Die Inanspruchnahme und Verwendung dieser Kredite zu laufenden Zwecken muss als äußerst kritisch betrachtet werden, da eine baldige Rückzahlung unter gleichbleibenden Bedingungen als unwahrscheinlich gelten kann und die im Vergleich zu fundierten Schulden höheren Zinsen den (zukünftigen) Haushalt viel stärker belasten. Eine Verwendung von Kassenkrediten ist nur zur Überwindung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen zu rechtfertigen.

Eine Finanzierung von Investitionen durch langfristige Kredite ist ökonomisch gerechtfertigt, wenn die (Gebühren-)Einnahmen aus den getätigten Investitionen auch die Zins- und Tilgungszahlungen mit abdecken. Ist dies nicht der Fall, trägt eine Kreditaufnahme auf lange Sicht zur Einengung des finanziellen Spielraumes der Kommunen im Vermögenshaushalt durch die zunehmende Bindung der Mittel im Verwaltungshaushalt und die damit verbundenen Kürzungen der Zuweisungen vom Verwaltungshaushalt bei.

Auch bei den Zinsausgaben einschließlich Kreditbeschaffungskosten können die sächsischen Kommunen mit 55,77 Euro/Einw. das geringste Ausgabenniveau vorweisen. Die anderen neuen Bundesländer geben immerhin knapp einen Euro pro Einwohner mehr (55,88 Euro/Einw.) für Zinsen aus, die alten Bundesländer im Mittel 10 Euro/Einw. mehr (65,50 Euro/Einw.). Interessant ist, dass die finanzschwachen westdeutschen Länder trotz ihrer vergleichsweise schlechten finanziellen Situation geringere Zinsausgaben und somit auch eine geringere Verschuldung aufweisen als die anderen alten Bundesländer.

Abbildung 44: Entwicklung der Zinsausgaben und Kreditbeschaffungskosten in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

106 Wie oben bereits erläutert, ist Hintergrund dieses Vorgehens, dass sowohl Miet- und Pacht aufwendungen als auch Maßnahmen zur Erhaltung von unbeweglichem Vermögen analytisch eng mit den Investitionen verbunden sind, da der Grad der materiellen Aufwendungen für Mieten und Unterhaltung besonders stark vom finanziellen Spielraum für Neuinvestitionen abhängt und somit Miet- und Unterhaltungsaufwendungen substitutiv genutzt wer-

den. (Stehen keine Mittel für einen Neukauf zur Verfügung, muss umso mehr für die Pflege und Erhaltung vorhandenen Vermögens aufgewendet werden.) In diesen Bereich fallen ebenso Konstellation im Rahmen der Public Private Partnership (PPP), die gegenwärtig jedoch wegen der auf wenige Bereiche und Größenordnungen beschränkten Rentabilität noch die Ausnahme bilden.

Die Reduktion der Ausgaben für Zinsen und Kreditbeschaffungskosten erfolgte in den neuen und alten Bundesländern uneinheitlich. So kann für die Kommunen der neuen Bundesländer festgestellt werden¹⁰⁷, dass diese eine deutlich kürzere Zinsbindung als die alten Bundesländer aufweisen und sich zeitliche Schwerpunkte bei der Kreditaufnahme (Prolongationsspitzen – ungefähr alle 10 Jahre) statistisch aufzeigen lassen. Das niedrige Zinsniveau im Betrachtungszeitraum hat bei den anstehenden Prolongationen somit sich günstig ausgewirkt. Darüber hinaus scheinen die Kommunen in den neuen Ländern auch vermehrte Tilgungsanstrengungen unternommen zu haben, so dass die Zinsausgaben um knapp 7 % reduziert werden könnten, während in den alten Bundesländern dies nicht in diesem Maße (ca. 5 %) feststellbar ist. Die beispiellose Reduktion der Zinsausgaben in den sächsischen Kommunen um fast 17 % kann darüber hinaus auch mit der Tilgung hochwasserbedingter Kredite zusammenhängen.

4.2 Ausgelagerte Leistungserbringung

4.2.1 Überblick

Schon seit mehreren Jahren ist in den Kommunen aller Bundesländer die Tendenz zu verzeichnen, bestimmte Bereiche der Kernverwaltung auszulagern. Die zunehmende Auslagerung einzelner Aufgaben zielt darauf ab, die Vorteile privater Organisationsformen wie Befreiung vom Vergaberecht¹⁰⁸ oder fehlende Tarifbindung zu nutzen. Welche Formen die Auslagerung kommunaler Aufgaben haben kann, wurde bereits ausführlich im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005 beschrieben.

Aufgrund der umfassenden Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Organisationsstruktur der Gemeinden sowie verschiedene Positionen der öffentlichen Haushalte wurden dem Bereich „Ausgelagerte Leistungserbringung“ dieser gesonderte Abschnitt im Finanzbericht gewidmet. Allerdings gestalten sich zahlreiche Formen der Aufgabenauslagerung sowie deren haushaltstechnische

Erfassung den Übergang zu ausgelagerten Bereichen fließend und erschweren damit die Analyse. So sind Regiebetriebe mit einer Verwaltungsabteilung der Kommune vergleichbar und besitzen keine wirtschaftliche Eigenständigkeit. Ihre Einnahmen und Ausgaben sind in den kommunalen Haushalt eingegliedert. Kommunale Eigenbetriebe zählen dagegen, trotz enger Verflechtungsbeziehungen mit der Gemeinde, bereits in den Bereich der Auslagerungen und werden finanziell lediglich mit dem Saldo (Ablieferung oder Zuführung) im Gemeindehaushalt berücksichtigt.

Eine Differenzierung zwischen Kernverwaltung und ausgelagerten Bereichen ist ungeachtet der bestehenden Abgrenzungsprobleme wichtig, um positive und negative Effekte der Aufgabenauslagerung zu analysieren. Auf der Ausgabe Seite werden bezüglich der ausgelagerten Bereiche vor allem Zuweisungen für laufende Ausgaben und Schuldendiensthilfen sowie Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes betrachtet.¹⁰⁹ Dementsprechend wären Rückflüsse solcher Zahlungsströme, wie zum Beispiel Rückzahlungen zuviel gezahlter Zuschüsse an die Kommunen, für die Betrachtung auf der Einnahmenseite relevant. Die derzeitige Erfassungspraxis lässt keine Unterscheidung zwischen eigener und ausgelagerter Leistungserbringung zu. Im Rahmen dieser Analyse wurden diese Einnahmen beim Kernhaushalt voll berücksichtigt und bleiben somit hier bei der ausgelagerten Leistungserbringung außen vor.

Auf der Einnahmenseite stehen den Ausgaben somit nur noch die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und die Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen direkt gegenüber.

Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen müssen nicht zwingend im Haushalt berücksichtigt, sondern können auch direkt an defizitäre Unternehmen und Eigenbetriebe weitergeleitet werden (sog. „Quersubventionierung“).¹¹⁰ Die daraus folgende regional variiende Erfassungspraxis mindert den Aussagegehalt interkommunaler Vergleiche merklich.

107 Lenk, Thomas (2007): Wissenschaftlich-statistische Auswertung – Welche allgemeinen Erkenntnisse kann man aus den Durchschnittskennzahlen ableiten? Abschlussvortrag der Tagung Erster bundesweiter interkommunaler Finanzierungsvergleich am 8. Mai 2007 in Berlin.

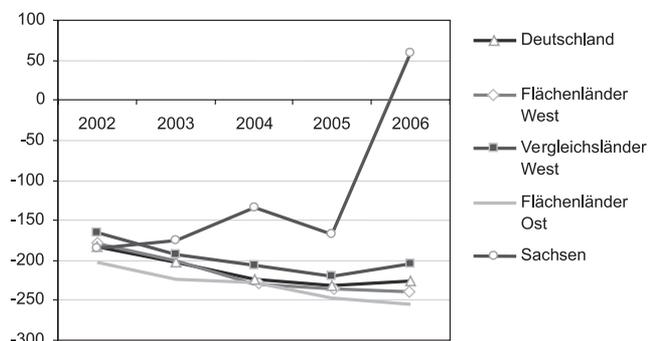
108 Inzwischen sind über das Sächsische Vergabegesetz auch kommunale Unternehmen, die nicht im Wettbewerb stehen, über Vorgaben zur Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge an das Vergaberecht gebunden, so dass sich dieser Vorteil relativiert.

109 Nicht einbezogen sind die investiven Finanztransfers, da diese im Kapitel III, 5 berücksichtigt werden. Um die Gesamtwirkung der Auslagerungen zu beurteilen, bedarf es einer Zusammenfassung der beiden Berichtsteile.

110 Die Zukunft des steuerrechtlichen kommunalen Querverbundes ist dabei politisch (vgl. BT-Drs. 16/1923) wie juristisch umstritten. Nachdem in einem beim Bundesfinanzhof (BFH) anhängigen Verfahren (AZ: I R 8/04) im Jahr 2005 durch Rückzug der Klage keine Grundsatzentscheidung herbeigeführt werden konnte, ist derzeit ein weiteres Verfahren beim BFH anhängig (AZ: I R 32/06). Eine Kommune (Nordrhein-Westfalen) hat

Verluste aus einem Hallenbad-Betrieb unter dem Dach einer Holding mit Gewinnen aus Grundstücksverwaltung verrechnet. Dieses Vorgehen wurde vom zuständigen Finanzamt nicht gebilligt. Die Klage dagegen verlor die Kommune vor dem FG Düsseldorf (AZ: 6 K 6095/03 K, G, F vom 7. Februar 2006). Auch in der höchstrichterlichen Entscheidung zeichnet sich diese Tendenz ab. Dabei wird der Querverbund als „verdeckte Gewinnausschüttung“ behandelt und sei damit rechtswidrig. Die Kommune sei daher verpflichtet Steuern zu entrichten. Entsprechend auch ein Bescheid des BFH im schriftlichen Verfahren. Auf Antrag der Kommune fand am 22. August 2007 eine mündliche Verhandlung statt. Das abschließende Urteil steht noch aus. Die Bestätigung der Entscheidung des FG Düsseldorf gilt aber in der Tendenz als wahrscheinlich. Auch das EU-Wettbewerbsrecht erschwert zunehmend die Quersubventionierung. Siehe hierzu Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW) (2007), Ausschreibung oder Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungen – Plädoyer für ein Wahlrecht der Gebietskörperschaften, Zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Inhouse-Begriffs in der Europäischen Union, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der GÖW, (2007).

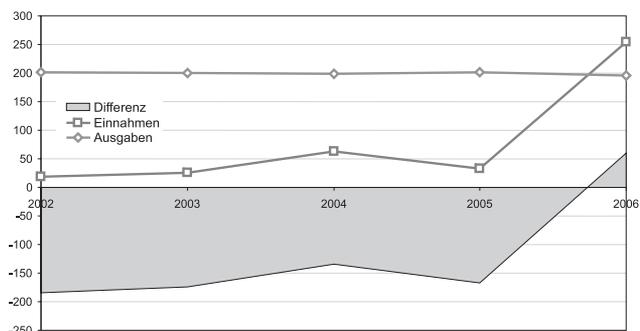
Abbildung 45: Entwicklung des Saldos der Ausgaben und Einnahmen bei der Ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Die Entwicklung der Mittelwerte der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben bei den neuen und alten Bundesländern ist gekennzeichnet durch einen steigenden Zuschussbedarf seit 2002. Von einem Wert, der 2002 noch sehr nahe am bundesdeutschen Mittel lag, hat sich der sächsische Zuschussbedarf, maßgeblich durch Sondereffekte im Jahr 2006 zu einem positiven Saldo von 60,57 Euro/Einw. (bundesdeutscher Mittelwert -225,36 Euro/Einw.) entwickelt.

Abbildung 46: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bei ausgelagerter Leistungserstellung in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

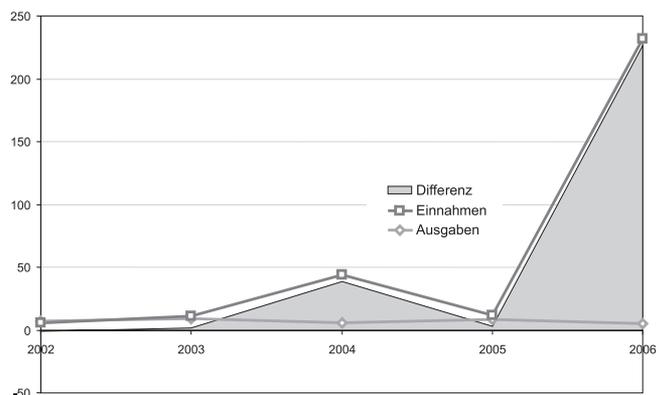
Verursacht wurden beide maßgeblichen Ausschläge in den Jahren 2004 und 2006 durch überdurchschnittliche Einnahmen in der ausgelagerten Leistungserstellung (vgl. Abbildung 46). Der Anstieg im Jahr 2006 ist dabei auf den viel diskutierten Verkauf der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft *WOBA Dresden* zurückzuführen (siehe auch Abbildung 28).

4.2.2 Beteiligungen

Die Betrachtung der Entwicklung von Beteiligungen einer einzelnen Kommune lässt Rückschlüsse sowohl auf Strukturveränderungen als auch auf den Umgang mit finanziellen Engpässen zu. Werden Beteiligungen veräußert, kann dies ein Indiz für die Auslagerung einzelner Verantwortungsbereiche sein. Gleichzeitig ist der Verkauf von Anteilen ebenso wie der von Grundstücken und Immobilien ein flexibles Instrument zur einmaligen Liquiditätsbeschaffung. Bei der Analyse auf höherer Ebene ist eine Unterscheidung zwischen struktureller und fiskalischer Zielsetzung nur eingeschränkt möglich.

Generell ist bei der Interpretation der Zahlen im Bereich der Beteiligungen zu berücksichtigen, dass die Entwicklungen von großen oder kleinen, aber zumeist einmaligen Transaktionen gekennzeichnet sind. Ein Trend in der Entwicklung ist daher kaum ableitbar.

Abbildung 47: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben durch Erwerb von Beteiligungen in Sachsen in Euro/Einw.



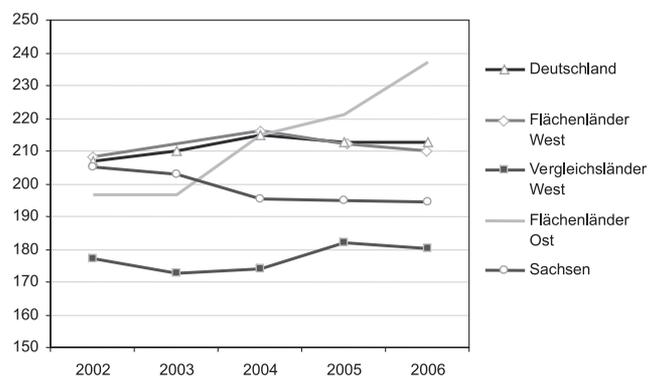
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Die Darstellung der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Beteiligungsveräußerungen ist die detaillierteste Darstellung der bereits beschriebenen Sondereffekte und hält sonst keine Überraschungen mehr bereit.

4.2.3 Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche

Nicht alle aus dem Kernhaushalt ausgelagerten Aufgaben können sich finanziell selbst tragen. Ein Beispiel für derartige defizitäre Bereiche sind karitative Organisationen, die – vor allem in den alten Bundesländern – auf dem Gebiet der sozialen Leistungen in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Aufgaben (z. B. Familien- und Suchtberatung sowie die Versorgung mit Kindergartenplätzen) übernommen haben. Als ein Indikator für die Auslagerungsintensität dient die Höhe der Zahlungen der Kommunen an Institutionen, die ausgelagerte Bereiche übernommen haben, in Form von Erstattungen und Zuschüssen. Dazu gehören Zuweisungen für laufende Ausgaben und Schuldendiensthilfen in der ausgelagerten Aufgabenerstellung sowie Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes mit Ausnahme der Transfers von Bund und Land.

Abbildung 48: Entwicklungen der Zuweisungen und Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke an ausgelagerte Bereiche in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse und Erstattungen in der ausgelagerten Leistungserstellung haben sich für die sächsischen Kommunen positiv, da rückläufig, entwickelt. Ein Niveau (197,43 Euro/Einw.), das sich zwar über dem der finanzschwachen Bundesländer West (180,41 Euro/Einw.), aber deutlich unter dem bundesdeutschen Durchschnitt (212,69 Euro/Einw.) und vor allem dem Mittelwert der anderen neuen Bundesländer (237,31 Euro/Einw.) einpendelt, weist auf ein verringertes und sensibles Auslagerungsverhalten in den sächsischen Kommunen hin. Die Entwicklung, vor allem in den neuen Bundesländern, ist dabei gegenläufig. Während die sächsischen Kommunen ihre Ausgaben in diesem Bereich seit 2002 merklich reduzierten (um 5 %), steigerten sich die Ausgaben in diesem Bereich in den anderen neuen Bundesländern in zwei großen Schüben (2004 und 2006) mit insgesamt mehr als 20 % drastisch. In den alten Bundesländern blieb das Niveau der Zuweisungen und Erstattungen im ausgelagerten Bereich weitgehend gleich.

5 Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen- und Infrastruktur

Unabhängig vom laufenden Dienstleistungsangebot der Kommunen wird im Folgenden der Bereich Anlagen- und Infrastrukturbereitstellung und Erhaltung untersucht. Hier geht es vor allem um die Bereitstellung mittelfristiger Infrastruktureinrichtungen (wie z. B. Straßen, Gebäude und Fahrzeuge).

Investitionen einer Kommune können durch Investitionszuweisungen, Beiträge (bzw. Baukostenzuschüsse) und Veräußerungserlöse finanziert werden. Die Investitionszuweisungen stellen dabei die bedeutendste Einnahmequelle dar. Beiträge spielen zwar im kreisangehörigen Raum im Bereich der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung eine Rolle, bilden aber sonst eine eher unbedeutende Einnahmequelle. Durch den Verkauf von Grundstücken und Verkauf von beweglichen Sachen des Anlagevermögens können weitere Einnahmen erzielt werden, um die Aufwendungen für neue Investitionen zu decken. Entsteht ein negativer Saldo aus den eben genannten Einnahmen und den getätigten Ausgaben, ist dieser aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren. Die Deckungsmittelbereitstellung erfolgt durch den Nettotransfer aus dem Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt. Ein Transfer in umgekehrter Richtung ist ein Hinweis darauf, dass durch den Verkauf von „Tafelsilber“ laufende Ausgaben des Verwaltungshaushaltes finanziert wurden.

Das Investitionsverhalten der Kommunen ist gesamtwirtschaftlich von großer Bedeutung, da hier einerseits zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen getätigt werden, andererseits u. a. durch Art, Umfang und Zeitpunkt kommunaler Investitionen über die volkswirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten entschieden wird und oft der Haushaltslage entsprechend leider eher prozyklisch statt wie theoretisch wünschenswert antizyklisch investiert wird.

5.1 Ausgaben und Einnahmen im Überblick

Ausgehend von den Ausgaben gehören zum Bereich der Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur die Sachinvestitionen im Kernhaushalt, Zuweisungen für Investitionen an andere, Mieten und Leasen von Anlagen als Substitut von Investitionen und Erhaltungsaufwendungen und Aufwendungen zur Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur. Das Volumen der Summe dieser Ausgabenpositionen beträgt seit Jahren etwa ein Viertel an den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge, wobei die Tendenz sinkend ist.

Um einen an die demografischen Transformationsprozesse angepassten Umbau des Wohnungs- und Gewerbeflächenbestandes zu gewährleisten, sind einige organisatorische Hürden zu überwinden. Sinnvoll wäre eine mit den einzelnen kommunalen Entscheidungsträgern abgestimmte überregionale Koordination der Flächenneuanspruchnahme, die bundesweit reduziert werden soll. Ein Ziel ist dabei die Reurbanisierung der Städte, um vorhandene Infrastrukturen und Versorgungsnetze zu nutzen. Instrumente, die vornehmlich auf Einwohnerzahlen abstellen und somit Anreize generieren und einer gesamtwirtschaftlich optimalen Raumplanung entgegenstehen, sollten kritisch hinterfragt und gegebenenfalls an die gewandelten Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Planungsunsicherheit und die noch fehlenden finanziellen Ausgleichs bei einem notwendigen Rückbau stellen eine zusätzliche Belastung für die Gemeinden dar. In mehreren von der EU geförderten, unter dem Namen REFINA zusammengefassten Programmen wird seit 2006 intensiv nach Handlungsstrategien und Möglichkeiten der Umsetzung derselben im Sinne kooperativer Flächenmanagementprozesse gesucht. Ein großes interdisziplinäres und bundesländerübergreifendes Projekt betrifft dabei auch Teile des Freistaates Sachsens bzw. seiner Kommunen.¹¹¹ Die Koordination der Flächennutzung ist vor allem, aber nicht nur, wegen der politischen Entscheidungsstrukturen schwierig. Aber auch das Problem der Vielfalt der Zielbestimmungen (die Bevölkerungsentwicklung einbeziehend, ökologisch nachhaltig, vorhandene Infrastruktur nutzend,

Tabelle 5: Ausgaben für die Bereitstellung und die Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.

	2002	2005	2006	BRD =	SN = 100	2005 zu 2006	2002 zu 2006
Deutschland	446,86	379,28	389,38	100	94	102,66	87,1
Flächenländer West	435,87	371,92	382,34	98	92	102,80	87,7
Vergleichsländer West	370,53	325,69	333,58	86	80	102,42	90,0
Flächenländer Ost	507,09	414,30	426,79	110	103	103,01	84,2
Sachsen	476,92	413,28	414,72	107	100	100,35	87,0

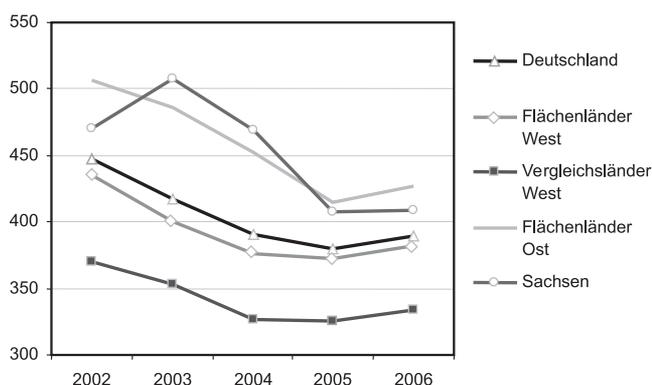
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

111 siehe <http://www.koremi.de>

Bürgerinteressen berücksichtigend, städtebaulich nachhaltig und langfristig finanzierbar) und deren Vereinbarkeit erschwert den Prozess der (optimalen) Entscheidungsfindung.

Nach einem Rückgang bis 2001 waren in Sachsen die Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur zwischen 2002 und 2003 hochwasserbedingt deutlich angestiegen und lagen für zwei Jahre nur aufgrund des Sondereffektes über dem Mittelwert der anderen neuen Bundesländer. Bereits 2004 jedoch und wieder 2005 reduzierte sich das Ausgabenniveau wieder und erreicht nun mit 414,72 Euro/Einw. einen Wert, der über dem bundesdeutschen Durchschnitt (389,38 Euro/Einw.) und deutlich über dem Mittelwert der sich für die finanzschwachen alten Bundesländer ergibt (333,58 Euro/Einw.) liegt, aber noch unter dem Wert, der aus dem Durchschnitt der Ausgaben der anderen neuen Bundesländer entsteht (426,79 Euro/Einw.).

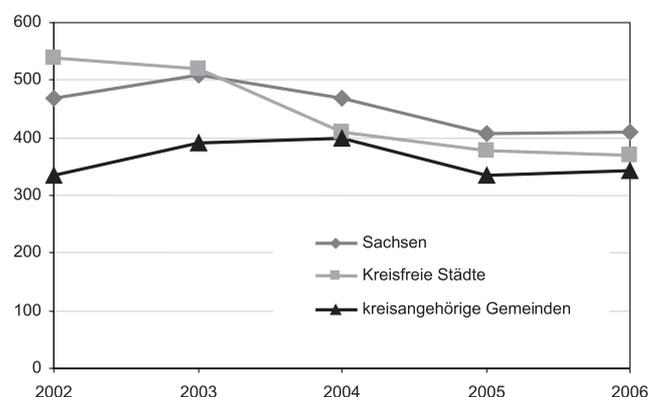
Abbildung 49: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und die Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Wird der Ausnahmeeffekt des Augusthochwassers 2002 vernachlässigt, ergibt sich für die sächsischen Kommunen somit in der langfristigen Betrachtung ein Aufwand für die Bereitstellung und Erhaltung von Infrastruktur der immer unter dem Schnitt der anderen neuen Bundesländer lag. Insgesamt ist für alle dargestellten Gebietskörperschaften ein Sinken der Ausgaben bis 2005 und ein leichter Anstieg ab 2006 auszumachen.

Abbildung 50: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

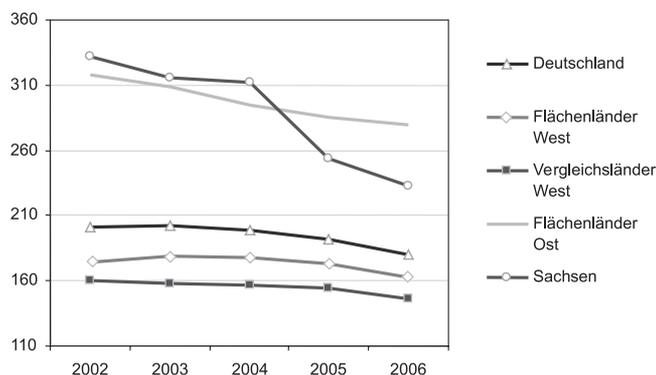
Der deutliche Rückgang der Ausgaben im Jahr 2004 ist innerhalb Sachsens ausschließlich auf die Ausgabenentwicklung der Kreisfreien Städte zurückzuführen. Die kreisangehörigen Gemeinden hatten, mit hoher Wahrscheinlichkeit bedingt durch die Arbeiten nach dem Hochwasser 2002 im Jahr 2004 ihre Ausgaben noch zu steigern und zogen erst 2005 in der Entwicklung mit den Kreisfreien Städten gleich. Aufgrund der 2007 erhöhten investiven Schlüsselzuweisungen und der Investitionszuschüsse in Höhe von 82 Mio. Euro dürften die Investitionen der Kommunen in Sachsen wieder ansteigen. Dies wird auch landespolitisch im Rahmen des Solidarpaktes II angestrebt, da die Investitionen der Kommunen mit dazu beitragen, in den jährlichen Fortschrittsberichten den Nachweis einer korrekten Mittelverwendung erfolgreich führen zu können.

Zu den *Einnahmen* im Bereich der Anlagen- und Infrastrukturbereitstellung zählen die Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und des Anlagevermögens, die Investitionszuweisungen und die Einnahmen aus Beiträgen.¹¹² Die Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur verläuft normalerweise zeitversetzt parallel zu den äquivalenten Ausgabenpositionen. In der Entwicklung der letzten Jahre ist dies aber nicht abzulesen. So ist hier in den sächsischen Kommunen, ausgehend von einem hochwasserbedingt hohen Niveau (im Jahr 2002 noch 166 % des Mittelwertes aller Kommunen) ein drastischer Rückgang zu erkennen, lediglich unterbrochen von einer Zäsur im Jahr 2004. Letztendlich verbleiben die Einnahmen mit 235,92 Euro/Einw. auf einem Niveau das unter den Einnahmen der anderen neuen Bundesländer (279,78 Euro/Einw.) und über dem Niveau der alten Bundesländer (162,62 Euro/Einw.) liegt.

112 In Abhängigkeit von den kommunalen Satzungen können dies zum Beispiel Straßenerschließungsbeiträge oder Beiträge zur Unterhaltung der Straßen sein. In Sachsen werden an dieser Stelle zum Beispiel Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch

oder auch Beiträge für Investitionen verbucht. Damit tragen diese Einnahmen unmittelbar zur Erhaltung von Vermögen bei und sollen aus diesem Grund an dieser Stelle in die Betrachtung miteinbezogen werden.

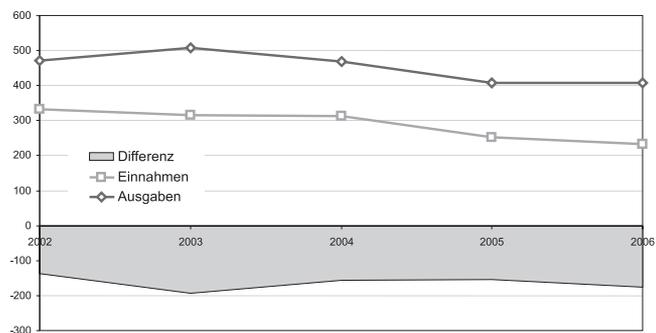
Abbildung 51: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro /Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Der zeitliche Versatz der Einnahmen und Ausgaben ergibt sich aus der relativ angespannten kommunalen Finanzlage. So mussten die Gemeinden des Freistaates Sachsen 2002 und 2003 auf die Zahlungseingänge warten, um die Investitionen zur Beseitigung der Hochwasserschäden tätigen zu können. Eine Vorfinanzierung der Investitionsausgaben war nicht möglich. Generell liegen die Einnahmen unter dem Ausgabenniveau, so dass immer eine anderweitig zu finanzierende Lücke bleibt (vgl. Abbildung 52, S. 50).

Abbildung 52: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw.

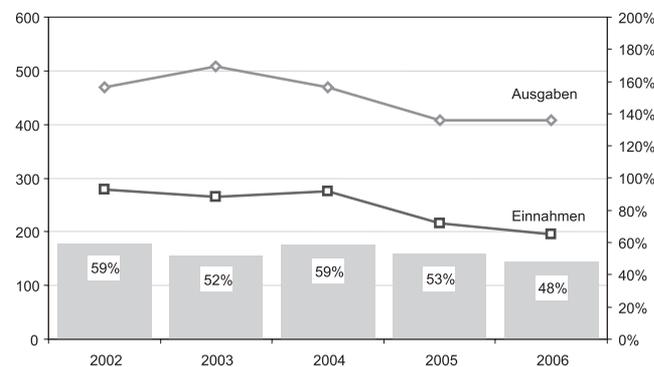


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

5.2 Investitionszuweisungen

Nach wie vor sind Investitionszuweisungen vor allem in den neuen Ländern existent. Während im gesamtdeutschen Durchschnitt nur etwa ein Viertel aller Ausgaben für Investitionen durch Zuweisungen finanziert werden, ist diese Relation in den neuen Bundesländern deutlich höher (vgl. Abbildung 53). Auch hier sind die Auswirkungen des Augusthochwassers 2002 noch deutlich zu erkennen. So betrug der Anteil der Zuweisungen an den Ausgaben in den sächsischen Kommunen 2002 und 2004 immerhin 59 %, wonach die Quote bis 2006 auf 48 % absank.

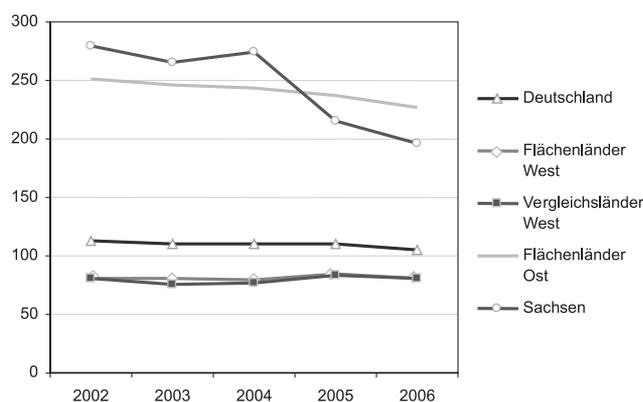
Abbildung 53: Entwicklung des Anteils der Investitionszuweisungen an den Ausgaben für Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Das Investitionszuweisungsniveau an Kommunen hat sich inzwischen in Sachsen „normalisiert“ und ist im Ländervergleich wieder unter die Zuweisungshöhe gesunken, die in anderen neuen Bundesländern den Kommunen zur Verfügung gestellt wird. Die Investitionszuweisungen erreichten somit nach einem Rückgang um 30 % seit 2002 im Jahr 2006 eine Höhe von 198,63 Euro/Einw. Die anderen neuen Bundesländer hatten einen moderateren Rückgang um ca. 10 % auf 226,78 Euro/Einw. zu verkraften. Die Investitionszuweisungen in den alten Bundesländern sind, unabhängig von der Finanzstärke der Bundesländer seit 2002 annähernd gleich auf einem Niveau von ca. 81 Euro/Einw. geblieben.

Abbildung 54: Entwicklung der Investitionszuweisungen von Bund und Land in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Bei einem langfristigen Vergleich wird deutlich, dass bis auf die Jahre der Finanzierung der Flutschäden (2002 bis 2004) die Zuweisungen für Investitionen an die sächsischen Kommunen immer unter den Zuweisungen der anderen neuen Bundesländer lagen.

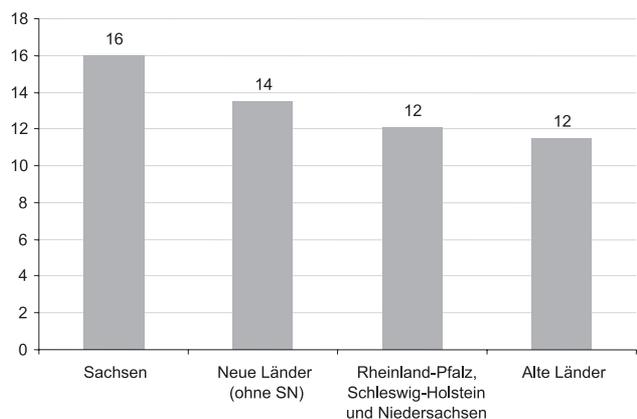
5.3 Investitionen

Unter dem Begriff *Investitionen* werden Sachinvestitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens) und Investitionszuweisungen

an andere zusammengefasst. Während laufende Personal- und Sachausgaben sowie die Ausgaben für soziale Leistungen als Indikator für das gegenwärtige Leistungsangebot anzusehen sind, ist die kommunale Investitionstätigkeit, die in Umfang und Struktur ähnlichen Bestimmungsgründen wie die Ausgaben des Verwaltungshaushalts unterliegt, eher als Indikator für das zukünftige Leistungsangebot zu interpretieren.

Den Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens stehen grundsätzlich mögliche Verkaufserlöse gegenüber, die in diesem Bericht gegenüberstellend betrachtet werden. Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an andere bzw. Rückzahlungen für Investitionszuschüsse können an vier verschiedene Bereiche gehen: An Bund und Land, an Zweckverbände und andere öffentliche Bereiche, an öffentliche wirtschaftliche sowie private Unternehmen und an übrige Bereiche. Bei den Zahlungen an Bund und Land handelt es sich im Allgemeinen um Rückzahlungen überzahlter Zweckzuweisungen. Die anderen drei Bereiche stellen hingegen Organisationseinheiten dar, die im kommunalen Auftrag öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Abbildung 55: Vergleich der Investitionsquote 2006



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter (Kassenstatistik).

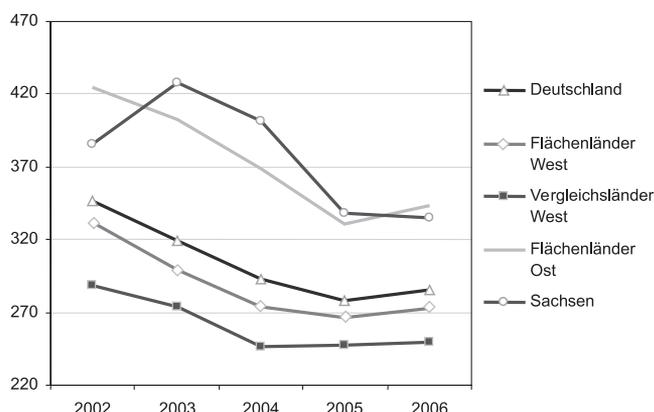
Die Investitionsquote gibt den Anteil der Ausgaben für Investitionen an den Ausgaben an. Dabei haben die sächsischen Kommunen, gemessen an ihren relativ geringen Ausgaben (vgl. Kapitel III 2) für Sachinvestitionen und Investitionszuweisungen, einen relativ hohen Anteil, nämlich mehr als jeden sechsten Euro, aufgewendet. Die Kommunen der anderen neuen Bundesländer sind mit 14 % mit ca. jedem siebten Euro bei den Investitionsausgaben, die finanzschwachen alten Bundesländer bei etwas über, die alten Bundesländer insgesamt bei etwas unter 12 % Prozent, also ca. jeden achten Euro. Der relativ höhere nachhaltige Anteil an den Ausgaben für Investitionen in den sächsischen Kommunen ist nur aufgrund der erfolgreichen Konsolidierungsbemühungen bei den Personalausgaben und den Sachkosten möglich, da auch die Investitionszuweisungen an die sächsischen Kommunen unter dem Mittelwert der neuen Länder liegen (vgl. Abbildung 54, S. 50).

Die Ausgabenentwicklung insgesamt steht im Zeichen der Konsolidierungsbemühungen der Städte und Gemeinden. Neben Personalausgaben und Sozialtransfers stellen Investitionsausgaben den dritten großen Ausgabenbereich der Kommunen dar.

Während Personalausgaben und Sozialtransfers in erster Linie durch äußere Faktoren – Tarifentwicklungen, Bestimmungen des Arbeitsrechtes sowie konjunkturelle Bedingungen bzw. übergeordnete Gesetzgebung – determiniert werden, besteht bei der Strukturierung bzw. Begrenzung dieser Ausgaben zumindest rechentechnisch Spielraum für die Kommunen. Abgesehen davon unterliegen investive Maßnahmen der Kommunen haushaltswirtschaftlichen Grenzen. Das Gemeindehaushaltsrecht begrenzt, in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune, deren Kreditaufnahme. Die Gemeinden müssen bei Einnahmerückgängen nicht nur die Ausgaben im Verwaltungshaushalt zurückfahren, sondern Investitionen zeitlich verlagern oder gegebenenfalls unterlassen, damit Folgekosten der geschaffenen Einrichtungen den Verwaltungshaushalt nicht belasten. Dementsprechend sind Investitionskürzungen bei sinkenden Steuereinnahmen und steigenden kommunalen Ausgaben aufgrund des engen Zusammenhangs von Investitionstätigkeit und Verschuldungsgrenze naheliegend.

Die Ausgaben für Investitionen bestimmen die Position der beschriebenen Ausgaben zur Bereitstellung und Erhaltung der Anlagen und Infrastruktur, weshalb der Verlauf und die in Abbildung 56 dargestellte Entwicklung der oben beschriebenen ähnlich ist.

Abbildung 56: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen (unbereinigt) in Euro/Einw.



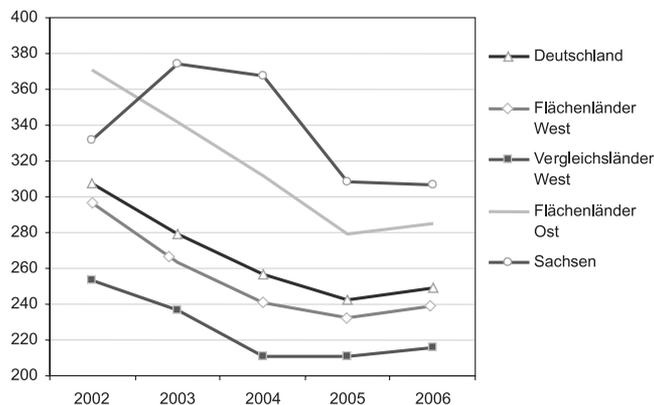
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

So ist, wie auch in den anderen Bundesländern, die Investitionstätigkeit der sächsischen Kommunen seit 2003 deutlich zurückgegangen. Dem allgemeinen Trend zur Ausweitung der Investitionsausgaben im Jahr 2006 folgten die sächsischen Kommunen nicht, sondern reduzierten ihre Ausgaben – wenn auch in geringerem Maße – weiter.

Zu den Aufwendungen für die Bereitstellung und die Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur zählen die Sachinvestitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken, Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens), die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an andere, Unterhaltungsaufwand und die Mieten und Pachten, da diese zunehmend investitions substituierenden Charakter haben. Auch die Sachinvestitionen steigerten sich 2003 in den sächsischen Kommunen überdimensional und entgegen dem allgemeinen Trend hochwasserbedingt. Trotz des deutlichen Rückgangs der Ausgaben für Sachinvestitionen seit 2003 verblieb das sächsische Niveau auch im betrachteten Zeitraum mit 311,41 Euro/Einw. über dem Durchschnitt der anderen Bundesländer (alte Länder:

239,52 Euro/Einw. und neue Länder: 284,75 Euro/Einw. Wie schon erwähnt ist aufgrund der Erhöhung der investiven Schlüsselzuweisungen und der Investitionspauschale im Jahr 2007 mit einer Erhöhung der Sachinvestitionen zu rechnen.

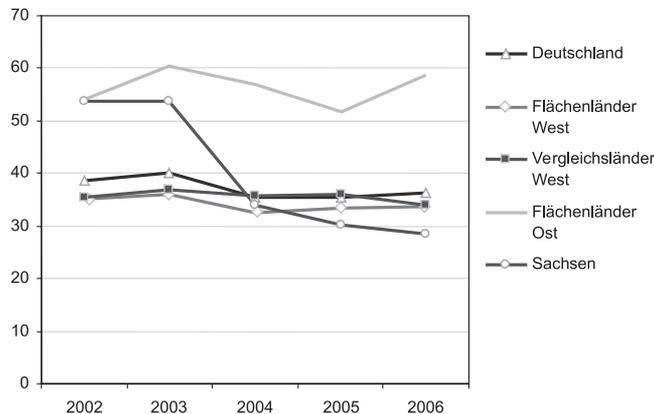
Abbildung 57: Entwicklung der Sachinvestitionen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Im Gemeindefinanzbericht 2004/2005 wurde festgestellt, dass die Betrachtung der Entwicklung der Investitionszuweisungen an andere suggeriert, dass das notwendige Aufrechterhalten des sehr hohen Niveaus an Sachinvestitionen im Jahr 2004 möglicherweise auf Kosten der Investitionszuweisungen an andere vorgenommen wurde, da diese drastisch reduziert wurden (vgl. Abbildung 58). Auch nach 2004 wurden die Investitionszuweisungen an andere deutlich zurückgefahren und weisen nun das bundesweit niedrigste Niveau mit 28,75 Euro/Einw. im Vergleich zu 58,62 Euro/Einw. in den anderen neuen Bundesländern auf.

Abbildung 58: Entwicklung der Investitionszuweisungen an andere in Euro/Einw.

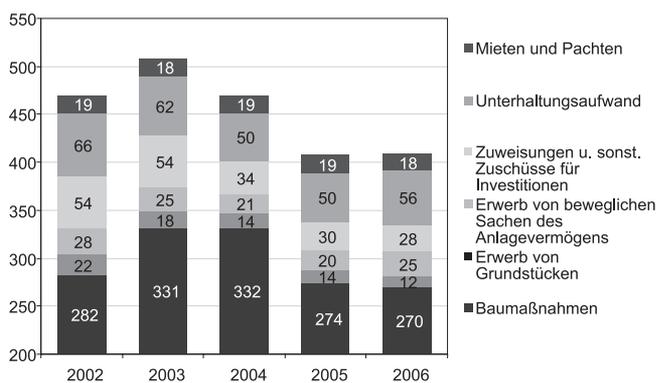


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Die Veränderung der Struktur der Investitionsausgaben aufgrund des Augusthochwassers ist in Abbildung 59 besonders gut zu erkennen. Die Baumaßnahmen erhielten bei verringertem Gesamtvolumen bis 2004 ein deutlich stärkeres Gewicht¹¹³. Deutlich eingespart wurde beim Unterhaltungsaufwand, der, wie

auch der Erwerb von Grundstücken und die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, auch bis 2006 nicht wieder auf das alte Niveau gehoben wurde. Lediglich die Position des Erwerbs von beweglichen Sachen des Anlagevermögens „erholte“ sich vom Augusthochwasser. Die Ausgaben für Mieten und Pachten blieben weitestgehend gleich.

Abbildung 59: Struktur der Investitionsausgaben in Sachsen in Euro/Einw. (Skala auf 200 Euro/Einw.)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

In den neuen Bundesländern ist nach einer Untersuchung des Difu der Aufwand, der allein durch die Herstellung einer an das niedrigste westdeutsche Niveau anknüpfenden, funktionierenden Infrastruktur entstehen würde, nach wie vor weitaus größer als das Ausgabenvolumen, das sich – wie in den alten Bundesländern – durch die Erhaltung einer vorhandenen, wenn auch veraltenden Infrastruktur aufbauen kann.¹¹⁴ Ein höheres Niveau der Investitionszuweisungen von Bund und Ländern an die ostdeutschen Städte und Gemeinden und ein daraus resultierendes weitaus höheres Ausgabenniveau im Vergleich zu Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig Holstein bleibt gerechtfertigt und sollte bis zum Ende des Solidarpaktes II (2019) auch außerhalb jeder Diskussion stehen.

5.4 Käufe und Verkäufe von Grundstücken

Käufe und Verkäufe von Grundstücken bzw. grundstücksgleichen Rechten und Anlagen, ermöglichen es den sächsischen Kommunen, die Flächenentwicklung im Freistaat zu beeinflussen. Grundstücke stellen im Haushalt der Städte und Gemeinden einen Teil des Vermögens dar. Problematisch bei der Interpretation der Zahlen ist die fehlende Information über unterschiedliche Preise beim Kauf bzw. Verkauf, die einen Rückschluss auf den Gesamtbestand des Vermögens nur bedingt ermöglicht. Auch hier werden im vorliegenden Bericht Einnahmen und Ausgaben direkt gegenübergestellt.

Im bundesweiten Vergleich liegen die sächsischen Kommunen beim Erwerb und Verkauf von Grundstücken auf niedrigstem Niveau. Sie erreichen gerade 38 % beim Erwerb und 54 % beim Verkauf vom bundesdeutschen Durchschnitt und liegen unter

113 In der Abbildung ist zu beachten, dass die Skala um die Aussagekraft zu erhöhen auf 50–100 % skaliert wurde. D. h. die „ersten“ 50 % der Investitionsausgaben liegen bei den Baumaßnahmen.

114 Einer Studie des Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) zufolge besteht nach wie vor ein Investitionsbedarf aller Städte der zwi-

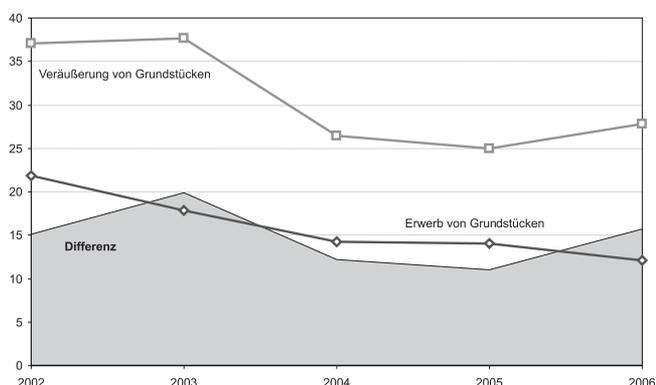
schen 40 % und 50 % über dem derzeitigen Ausgabenniveau liegt. Pro Kopf liegt der Investitionsbedarf in den neuen Bundesländern doppelt so hoch wie in den alten. In beiden Regionen entfällt der Großteil hiervon auf Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen. Vgl. Difu (2001).

dem Transaktionsvolumen der anderen Bundesländer. Auffällig ist allerdings, dass die alten Bundesländer im Mittel einen höheren Aufwand für den Erwerb von Grundstücken aufbringen, als sie durch den Verkauf von Grundstücken einnehmen, also Vermögensaufbau betreiben, während die neuen Bundesländer im Mittel und auch Sachsen seit langem mehr ver- als zukaufen. Auf den ersten Blick erfolgt in den neuen Bundesländern ein Abbau des Vermögens und ein Verkauf der Substanz der Gemeinden. Dies muss durchaus als kritisch bewertet werden, da Grundstücksveräußerungen eine (erschöpfliche) Einnahmequelle darstellen. Einige Städte und Gemeinden haben in der Vergangenheit auf das Instrument der Grundstücksverkäufe zurückgegriffen, um defizitäre *Verwaltungshaushalte* auszugleichen. Dass diese Art und Weise der Liquiditätserhaltung auf Dauer nicht tragbar ist, ist offenkundig. Wie allerdings derartige Substanzverkäufe vermieden werden können bzw. wie die finanziellen Mittel zur Substitution generiert werden sollen, bleibt offen. Eine Lösung dieser Problematik kann nach wie vor nur in einer strukturellen Veränderung der Haushaltssituation der Kommunen liegen.

Ein Grund für Immobilienveräußerungen kann aber gleichzeitig auch sein, dass immer noch eine einigungsvertragsbedingte große Zahl von Immobilien unmittelbar oder mittelbar vorgehalten wird, die zur Aufgabenerfüllung nicht (mehr) notwendig sind. Die Veräußerung stellt dann ein ordnungspolitisch durchaus begrüßenswertes Korrektiv dar. Wenn alles gemeindefinanzrechtlich regelgerecht abläuft, sollten die erzielten Einnahmen im Vermögenshaushalt, auch wieder im *Vermögenshaushalt*, entweder für den Erwerb neuen Vermögens, für Instandsetzungsmaßnahmen oder für die Schuldentilgung, ausgegeben werden. Dies beschreibt somit keinen Substanzverlust.

Die Differenz aus den Einnahmen und Ausgaben beim Erwerb und Verkauf von Grundstücken hat sich in den sächsischen Kommunen im Vergleich zu 2002 kaum verändert, so liegt der „Nettoerlös“ nach wie vor bei ca. 15 Euro/Einw. Die Entwicklung jedoch lief dabei durchaus nicht parallel. Während die Aufwendungen für den Erwerb von Grundstücken stetig zurückgingen, erfolgte bei der Veräußerung im Jahr 2003 und 2006 ein leichter Anstieg der Verkaufserlöse, wobei im Jahr 2004 mit einem kurzfristigen aber starken Rückgang ein deutlich niedrigeres Niveau der Verkaufserlöse erreicht wurde.

Abbildung 60: Entwicklung des Kaufs und Verkaufs von Grundstücken in Sachsen in Euro/Einw.



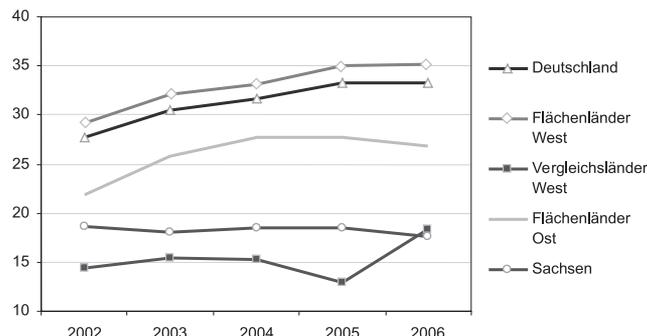
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Neben der raumentwicklungspolitischen und einnahmepolitischen Motivation für die Gemeinden kann beim Verkauf von Grundstücken aber auch die Umstellung von eigener hin zu ausgelagerter Leistungserstellung eine Rolle spielen. Durch die zunehmende Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte wurden in den letzten Jahren große Teile kommunalen Vermögens veräußert. Diese Entwicklung ist inzwischen rückläufig.

5.5 Mieten und Pachten

Da in den kommunalen Haushalten immer weniger Geld für Investitionen zur Verfügung steht, werden statt dessen Alternativen des Mietens, Pachtens und Leasens in Anspruch genommen. Die entsprechenden Ausgaben können als „Investitionsersatz“ betrachtet werden. Daneben stehen auch die Aufwendungen für die Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in direktem Zusammenhang mit den Investitionsausgaben und werden somit auch in diesem Kontext analysiert.

Abbildung 61: Entwicklung der Aufwendungen für Mieten und Pachten in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Die Ausgaben für Mieten und Pachten sind in den sächsischen Kommunen auf niedrigstem Niveau. Anders als in den anderen Bundesländern war hier kein Anstieg über die letzten 5 Jahre zu erkennen, im Gegenteil die Ausgaben sanken sogar noch um 6 % auf einen Wert von 17,80 Euro/Einw. Nur die finanzschwachen Länder West haben ein vergleichsweise niedriges Niveau an Ausgaben in Mieten und Pachten. Die alten Bundesländer erreichen mit 35,21 Euro/Einw. im Mittel ein doppelt so hohes Niveau an Ausgaben für Mieten und Pachten.

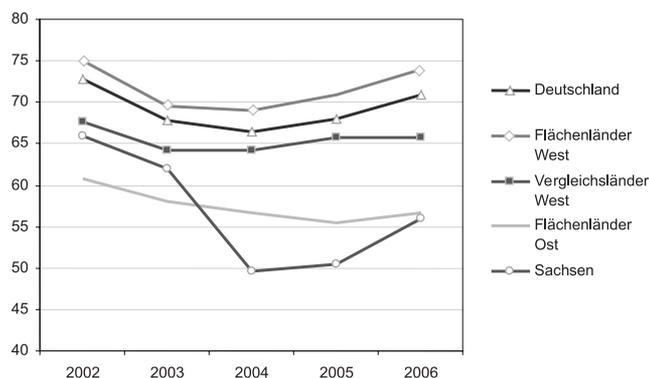
Neben dem regionalen Mietpreinsniveau, das zwischen den Bundesländern durchaus zu Kostenunterschieden führen kann, spielt auch die Frage der Nutzungsmischung von kommunalem Eigentum und Immobilien und Grundstücken, die angemietet werden müssen, eine Rolle. Eine bevorzugte Nutzung von eigenen Räumen und Gebäuden kann langfristig Kosten sparen.

5.6 Erhaltungsaufwand

Auch die Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen stehen in Bezug zu den Investitionen. Hohe Aufwendungen deuten auf eine intensivere Pflege von Anlagegütern und sonstigen Vermögensgegenständen der Kommunen hin und können Ersatzinvestitionen später als sonst notwendig werden lassen. Ein gesteigerter Erhaltungsaufwand kann demnach auch ein Indiz für mangelnde Investitionskraft der Kommunen sein. Gleichzeitig kann eine Verringerung der Ausgaben für die Unterhaltung von Anlagen und Infrastruktur

ein wenig nachhaltiges Wirtschaften der Kommunen indizieren. Wird nämlich an dieser Stelle gespart, kann dies zwar kurzfristig eine leichte Entlastung, langfristig aber durch die anfallenden Wiederbeschaffungs Ausgaben zu insgesamt erhöhten Kosten führen.

Abbildung 62: Entwicklung der Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.

Bei den Aufwendungen für Unterhaltungsmaßnahmen konnte bereits beim Vergleich der Struktur der Infrastrukturausgaben oben festgestellt werden, dass die zusätzlichen Ausgaben, die aufgrund des Augusthochwassers 2002 anfielen, auch durch Einsparungen im Bereich der Unterhaltungsmaßnahmen refinanziert wurden. So sank das sächsische Ausgabeniveau zwischen 2002 und 2004 um 25 % auf 49,63 Euro/Einw. Das bundesdeutsche Mittel betrug zu dieser Zeit 66,44 Euro/Einw. Bis zum Jahr 2006 stieg das Ausgabeniveau wieder an, erreichte aber nur ungefähr das Ausgabenmittel der anderen neuen Bundesländer 55,95 Euro/Einw. Während der Bundesdurchschnitt weiter auf 70,94 Euro/Einw. stieg.

6 Soziale Leistungen

6.1 Allgemeines

Zur Ausgabenart „Soziale Leistungen“ zählen neben

- der Sozialhilfe,
- die Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfegesetz),
- die Hilfen an Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz)
- sowie sonstige soziale Leistungen.
- Seit 2005 gehören auch die Positionen der so genannten *aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligung* dazu.

Die sonstigen sozialen Leistungen umfassen

- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz
- Leistungen der *Grundsicherung im Alter* und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen und in Einrichtungen
- *Weitere soziale Leistungen* (Leistungen nach § 276 des Lastenausgleichsgesetzes (LAG), Mehraufwandsentschä-

digungen nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II, Mehraufwandsentschädigung; nur für Auszahlungen durch nicht optierende Kommunen und weitere soziale Leistungen des überörtlichen Sozialhilfeträgers

Bei einigen Positionen ist die Aufgabenerledigung durch die Kommune (v. a. optierende Kommunen; verbucht unter *sonstige Leistungen*) und durch Dritte (verbucht unter *aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung*) getrennt ausgewiesen. Dies betrifft die

- Leistungen für *Unterkunft und Heizung* an Arbeitssuchende nach § 22 SGB II (und nach § 22 Abs. 1 SGB II auch Rotabsetzungen von Rückzahlungen)
- *Sonstige Leistungen für Unterkunft und Heizung* zum Beispiel Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen, Umzugskosten
- Leistung zur *Eingliederung von Arbeitssuchenden* nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II (und nach § 16 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 und 6, Abs. 3 und Abs. 4 SGB II
- *Einmalige Leistungen* an Arbeitssuchende nach § 23 Abs. 3 SGB II
- *Arbeitslosengeld II* nach §§ 19 ff. SGB II (ohne Leistungen für Unterkunft und Heizung) einschließlich Sozialgeld nach § 28 SGB II

6.2 Gesetzesänderungen im betrachteten Zeitraum

- Zum 1. Januar 2003 wurde das Gesetz über die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, das so genannte Grundsicherungsgesetz¹¹⁵, wirksam.¹¹⁶ Als Träger der Grundsicherung wurden die Landkreise und Kreisfreien Städte bestimmt.
- Am 1. Januar 2005 wurde das BSHG durch das neue SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und das SGB XII (Nachfolgeregelungen des BSHG) abgelöst. Das Gesetz war eine Reaktion auf die Forderung das Recht der Sozialhilfe weiterentwickeln und im Sozialgesetzbuch zu verankern (BT-Drucks. 15/1514, S. 50). Die Neuerungen im SGB XII betreffen vor allem die Stärkung des Grundsatzes des Forderns und Förderns, der vor allem in § 12 (Leistungsabgabe) und § 39 (Sanktionsmöglichkeiten bei der Verletzung von Mitwirkungsobliegenheiten) Anwendung fand, die Festlegung neuer Regelsätze, die Einführung eines trägerübergreifenden persönlichen Budgets für behinderte und pflegebedürftige Menschen (§§ 57, 61 Abs. 2 Satz 3, 4) und der Fakt, dass in Angelegenheiten der Sozialhilfe zukünftig nicht mehr das Verwaltungsgericht sondern das Sozialgericht zuständig ist. Für die Kommunen ist an dieser Stelle vor allem relevant, dass die Neuregelung für Arbeitssuchende nach dem SGB II *belastende* und gleichzeitig die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe *entlastende* Wirkungen hatte. Die Leistungen des SGB II werden in Sachsen durch 23 Arbeitsgemeinschaften bzw. 6 zugelassene kommunale Träger im Rahmen der Experimentierklausel des § 6 SGB II erbracht¹¹⁷. Die Landkreise

115 Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG), BGBl. I S. 1310, 1335.

116 Dieses im Rahmen der Rentenreform 2000 beschlossene Gesetz sieht vor, dass über 65-Jährige und vollqualifizierende 8–65-Jährige seit dem 1. Januar 2003 bedürftigkeitsabhängige Grundsicherungsleistungen erhalten, die der Höhe nach der HLU nach dem Bundessozialhilfegesetz entsprechen. Das Ziel des Grundsicherungsgesetzes war hier zum einen, jedem Menschen im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung eine Grund-

sicherung des soziokulturell definierten Existenzminimums zu gewährleisten und zum anderen gleichzeitig verdeckte Armut abzubauen, indem die Betroffenen aus dem Bezug der Sozialhilfe herausgenommen werden. Der Unterschied zur Sozialhilfe besteht vor allem darin, dass Unterhaltsansprüche von Kindern und Eltern weitestgehend unberücksichtigt bleiben und somit der Vermögensrückgriff begrenzt ist.

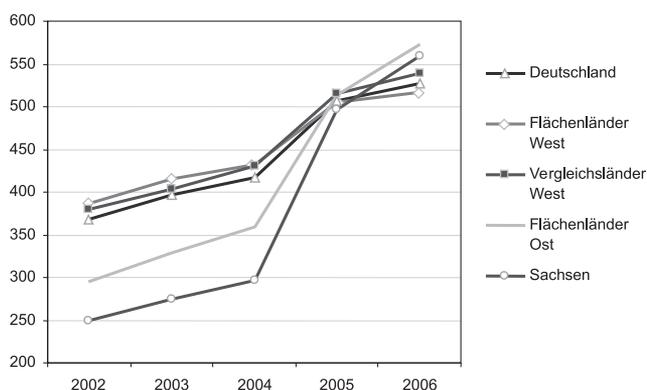
117 Diese kommunalen Träger sind die Landkreise Bautzen, Kamenz, Löbau-Zittau, Döbeln, Meißen sowie der Muldentalkreis.

und Kreisfreien Städte tragen in diesem Zusammenhang die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 22 sowie die Leistungen nach § 16.2 Nr. 1–4¹¹⁸ und die Erstaussattung für die Wohnung¹¹⁹, für Erstaussattung Bekleidung und Erstaussattung bei Schwangerschaft und Geburt sowie mehrtätige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen gemäß § 23.3. Wird ein Landkreis als Aufgabenträger zugelassen, werden diesem Finanzmittel für die Realisierung seiner Aufgaben zur Verfügung gestellt. Alle übrigen Leistungen, wie bspw. Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes sind vom Bund zu tragen.

6.3 Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen im Sozialbereich in Sachsen

Zu den Ausgaben für soziale Leistungen werden seit den Gesetzesänderungen von 2005 auch die Ausgaben nach den Regelungen des SGB II gerechnet. Diese Ausgabenpositionen verursachten 2005 einen sprunghaften Anstieg der sozialen Leistungen im Jahr 2005. Die Zusatzbelastung der Kommunen in den neuen Ländern ist deutlich höher als in den alten Ländern. Ursächlich dafür ist eine ungünstigere Relation zwischen Beziehern der Arbeitslosenhilfe und langzeitarbeitslosen Sozialhilfebeziehern. Teile der zusätzlichen Belastungen in den neuen Bundesländern werden über Sonderbundesergänzungszuweisungen abgefangen (vgl. § 11 FAG).

Abbildung 63: Entwicklung der sozialen Leistungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

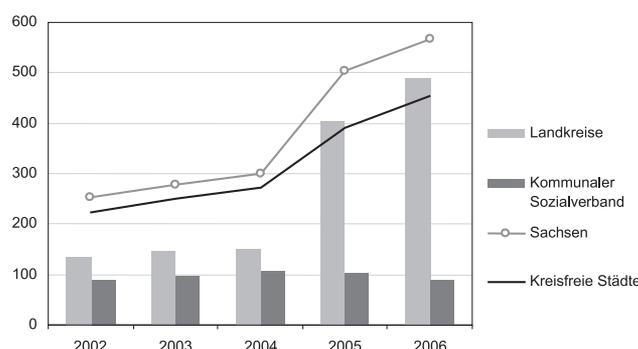
Sachsen startete 2002 noch von einem vergleichsweise niedrigen Niveau bei den Ausgaben für soziale Leistungen und verzeichnete seit den Gesetzesänderungen die stärkste Steigerung. Knapp unter dem Mittelwert für die restlichen neuen Bundesländer (573,34 Euro/Einw.) belaufen sich die Ausgaben in den sächsischen Kommunen auf 566,87 Euro/Einw. und liegen damit über dem bundesdeutschen Durchschnitt (526,88 Euro/Einw.)

Wie oben beschrieben, wird bei den sozialen Leistungen zwischen Jugendhilfe, Hilfen an Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz), der neuen umfassenden Position der sonstigen sozialen Leistungen und der Sozialhilfe unterschieden. Letztere ist unter-

teilt in die Sozialhilfegewährung (ca. 68 % der Sozialausgaben) innerhalb¹²⁰ und außerhalb von Einrichtungen. Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen gilt als so genannte „Sozialhilfe i. e. S.“.

Innerhalb Sachsens verteilen sich die Lasten vor allem zwischen Landkreisen (489,76 Euro/Einw.) und den Kreisfreien Städten (452,77 Euro/Einw.) und dem Kommunalen Sozialverband (88,10 Euro/Einw.). Die Ausgaben des Kommunalen Sozialverbandes als Träger der sozialen Leistungen in den kreisangehörigen Gemeinden sind im Zeitverlauf bei den von der neuen Gesetzgebung betroffenen Positionen und auch insgesamt kaum gestiegen. Zwischen 2002 und 2004 stiegen die Sozialausgaben hier von 87,69 Euro/Einw. auf 107,06 Euro/Einw., um sich dann bis zum Jahr 2006 wieder auf 2002er Niveau zu konsolidieren. Ursächlich dafür ist auch die weitere Kommunalisierung des Kommunalen Sozialverbandes¹²¹, nach welcher die Durchführungs- und Finanzierungskompetenz auf Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte bei gleichzeitiger Beibehaltung zentraler Aufgaben beim KSV. Ab dem Jahr 2006 wurden nun die Stufen 1 und 2 der Kommunalisierung umgesetzt, welche die Übertragungen der Leistungen für behinderte Menschen ab 65 Jahren, sowie Kinder im Vorschulalter (ca. 50 Mio. Euro) und Hilfen für Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter bis zum 18. Lebensjahr (ca. 35 Mio. Euro) umfasst.

Abbildung 64: Entwicklung der sozialen Leistungen in Euro/Einw. in Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des statistischen Landesamtes Sachsen.

Durch die oben beschriebenen Gesetzesänderungen hat sich auch die Struktur der Sozialen Leistungen deutlich verändert. Der drastische kommunale Ausgabenanstieg durch die Ausgaben nach dem SGB II durch Kosten der Unterkunft und Heizung (summiert mit anderen Positionen unter der Gruppe „sonstige soziale Leistungen“ bzw. „Aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligung“) wird zum Teil durch die Entlastungen bei der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen reduziert.

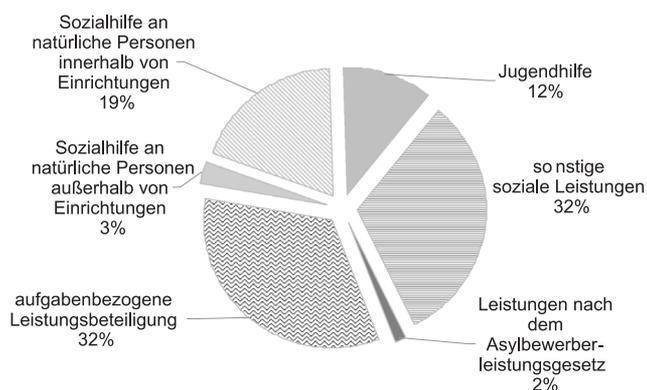
Die Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb (3 % im Jahr 2002 noch 33 %) und innerhalb von Einrichtungen (19 % im Jahr 2002 noch 35 %) bilden dabei gegenwärtig nur noch we-

118 Betreuung Minderjähriger oder behinderter Kinder oder häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldner- und Suchtberatung sowie psychosoziale Betreuung.
119 Einschließlich Haushaltgeräten.

120 Sozialhilfe in Einrichtungen erhalten Personen, die in teilstationären bzw. vollstationären Einrichtungen untergebracht sind, also Unterbringung oder Betreuung mit Vollpflege über Tag oder Nacht bzw. teilstationäre Behandlung erfahren.
121 vgl. Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, Kapitel IV 4.3, S. 102.

niger als ein Viertel der Ausgaben ab (vgl. Abbildung 65, S. 54). Die Jugendhilfe nimmt einen Anteil von ca. 12 % der Ausgaben ein und der allergrößte Teil der Ausgaben wird nun unter den sonstigen sozialen Leistungen (32 % im Vergleich zu 5 % im Jahr 2002) und der aufgabenbezogenen Leistungserstellung (32 %) verbucht.

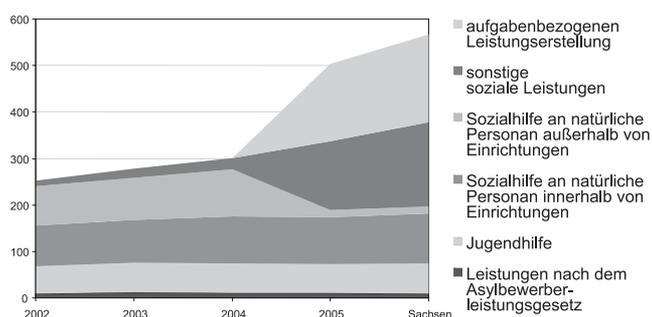
Abbildung 65: Struktur der sozialen Leistungen 2006 in Sachsen in %



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Die drastische Veränderung in der Ausgabenstruktur ist besonders gut in Abbildung 66 zu erkennen: Die Ausgaben für soziale Leistungen insgesamt sind stetig und deutlich angestiegen, besondere Sprünge entstanden bei den durch die Hartz-IV-Gesetzgebung betroffenen Positionen und bei der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen. Die Anteile der in ihrer absoluten Höhe ungefähr gleichbleibenden Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerbergesetz, der Jugendhilfe und die nur wenig angestiegenen Ausgaben für Sozialhilfe an natürliche Personen innerhalb von Einrichtungen sind deshalb gesunken. Eine deutliche Verschiebung der Ausgaben gab es im Bereich der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen, deren Betrag seit 2002 von 84,56 Euro/Einw. auf 15,27 Euro/Einw. um 69,29 Euro/Einw. gesunken ist, im Bereich der sonstigen sozialen Leistungen, in dem die Ausgaben von 12,76 Euro/Einw. auf 180,49 Euro/Einw. um 167,73 Euro/Einw. gestiegen sind und bei der aufgabenbezogenen Leistungserstellung, bei der im Jahr 2005 in sächsischen Kommunen 166,62 Euro/Einw. und im Jahr 2006 durchschnittlich 189,78 Euro/Einw. angefallen sind.

Abbildung 66: Entwicklung der sozialen Leistungen in Sachsen in Euro/Einw.



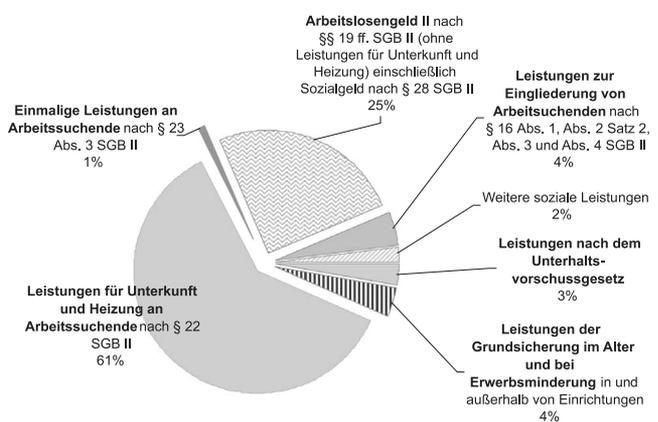
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen.

Die Sozialhilfeleistungen pro Einwohner innerhalb und außerhalb von Einrichtungen sind in den Kommunen der alten Bundesländer nach wie vor im Durchschnitt deutlich höher als in den neuen Bundesländern (vgl. Abbildung 68). Die Ursache dafür liegt in der vergleichsweise hohen Erwerbsquote in der ehemaligen DDR. Dadurch erreichen die Bezüge der heutigen Rentner in den neuen Bundesländern ein Niveau, das i. d. R. über dem der Sozialhilfe liegt. In den alten Bundesländern hingegen treten insbesondere bei Frauen häufiger Rentenfälle auf, bei denen die Leistungen unter dem Existenzminimum liegen, so dass ergänzende Sozialhilfezahlungen notwendig werden.

Wie in Abbildung 66 ersichtlich, sind in den sonstigen sozialen Leistungen und der aufgabenbezogenen Leistungserstellung die Kostensteigerungen aus der neuen Gesetzgebung enthalten. Die aufgabenbezogene Leistungserstellung, unter welcher erst seit 2005 Positionen verbucht werden, gliedert sich wie die Position der sonstigen sozialen Leistungen in Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende nach § 22 SGB II, Sonstige Leistungen für Unterkunft und Heizung, Leistung zur Eingliederung von Arbeitssuchenden nach § 16 Abs. 2, einmalige Leistungen an Arbeitssuchende und Arbeitslosengeld II. Unter den sonstigen sozialen Leistungen werden auch noch andere Positionen verbucht (siehe Abschnitt 6.1 und Abbildung 67).

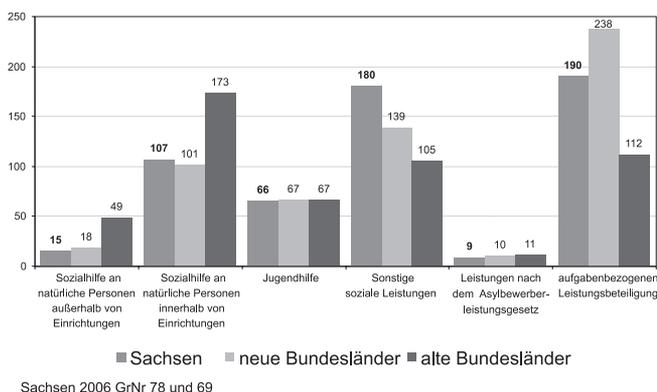
Während die so genannten optierenden Kommunen unter der Gruppierungsnummer 78, also bei den sonstigen sozialen Leistungen buchen, fallen die Aufwendungen der nicht optierenden Städte und Landkreise bei der Gruppierungsnummer 69, also bei der aufgabenbezogenen Leistungserstellung an. Die Bezeichnungen der Positionen sind ansonsten identisch. In Abbildung 67 sind die unter Gruppierungsnummer 69 und 78 gebuchten Ausgaben, also die der optierenden und die der nicht optierenden Kommunen zusammengefasst nach Bereichen dargestellt.

Abbildung 67: Struktur der sonstigen sozialen Leistungen und aufgabenbezogenen Leistungserstellung



Die Leistungen für Unterkunft und Heizung belaufen sich bei den sächsischen Trägern, den sächsischen Städten und Landkreisen auf 971.9 Mio. Euro. Dies entspricht insgesamt 42 % der Aufwendungen in diesem Bereich. Die nächst größeren Positionen sind die Leistungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden nach § 16 Abs. 2 Satz 2 (33 % und 3 %) und das Arbeitslosengeld II einschließlich Sozialgeld mit 16 %.

Abbildung 68: Ausgaben für soziale Leistungen 2006 in den neuen und alten Bundesländern in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Bei der Jugendhilfe und bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz dagegen ist das Ausgabenniveau etwas vergleichbar. Auffällig sind die im Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern besonders überdurchschnittlichen Ausgaben im Bereich sonstige soziale Leistungen und die gleichzeitig unterdurchschnittlichen Ausgaben im Bereich der aufgabenbezogenen Leistungserstellung. Ursächlich dafür ist, dass die so genannten „Optionskommunen“ die Leistungserstellung bei den sonstigen sozialen Leistungen verbuchen und die „normale Leistungserstellung nach Hartz IV bzw. SGB II über die Leistungserstellung „durch Dritte“ bei der aufgabenbezogenen Leistungserstellung verbucht wird. Die Grafik suggeriert also einen besonders hohen Anteil von Optionskommunen in Sachsen. Die alten Bundesländer liegen mit ihren Sozialausgaben in beiden Bereichen deutlich unter den Ausgaben der neuen Länder.

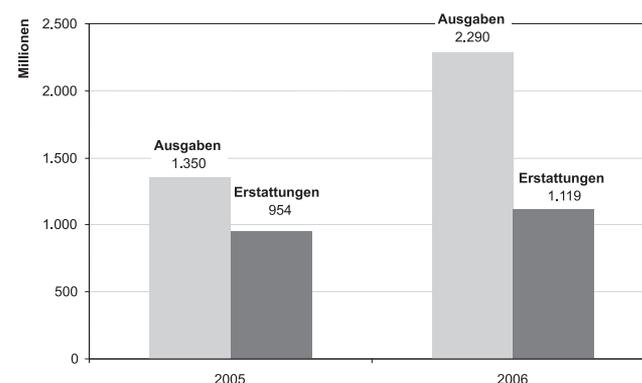
6.4 Erstattungen für soziale Leistungen

Nur ein Teil der finanziellen Wirkungen, die für die kommunale Ebene entlastend wirken, kann über die kommunalen Haushaltsstatistiken tatsächlich quantifiziert werden. So sind die Entlastungen bei den Sozialhilfeleistungen, wie der Rückgang bei den Leistungen außerhalb von Einrichtungen und der verringerte Anstieg bei den Sozialleistungen innerhalb von Einrichtungen zwar sichtbar (vgl. Abbildung 66), aber in seinen Ausmaßen nur schwer exakt auf die Umstellungen in den Gesetzesgrundlagen zurückzuführen.

Einige Positionen, die jedoch genau zuordenbar sind, sind die an die Kommunen weitergegebenen Erstattungen des Landes beim Wohngeld durch das Hartz-IV-Gesetz (Gr.-Nr. 092), Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (Gr.-Nr. 093)

und die Erstattung von 29,1 % (in den Jahren 2005 und 2006) bzw. 31,2 % (im Jahr 2007) der Leistungen für Unterkunft und Heizung für die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Gr.-Nr. 191) an alle kommunale Träger, sowie die Leistungsbeteiligung beim Arbeitslosengeld II einschließlich Sozialgeld (Gr.-Nr. 192) und die Leistungsbeteiligung bei der Eingliederung von Arbeitssuchenden (Gr.-Nr. 193) bei optierenden Kommunen. Wenngleich ein direktes „Gegeneinanderrechnen“ bei den genannten Positionen nicht völlig korrekt ist, da diese nicht hundertprozentig korrespondieren, mag eine Gegenüberstellung der Ausgabenpositionen auf der sächsischen kommunalen Ebene, die bei den sonstigen sozialen Leistungen und der leistungsbezogenen Leistungserstellung entsteht (Gr.-Nr. 78 und 69) und den eben genannten Erstattungen einen Eindruck der Höhe eines Teils der Entlastungen vermitteln (vgl. Abbildung 69)

Abbildung 69: Ausgaben bei den sonstigen sozialen Leistungen und der leistungsbezogenen Aufgabenerstellung und Erstattungen in Sachsen 2005 und 2006



Sichtbar wird, dass zumindest im Jahr 2006 die Aufwendungen, die bei den Positionen der sonstigen sozialen Leistungen und der leistungsbezogenen Aufgabenerstellung angefallen sind über Erstattungen von Bund und Land annähernd ausgeglichen werden konnten. Aus den Haushaltsstatistiken sind gegenwärtig etwaige Entlastungen an anderer Stelle nicht zu quantifizieren.

7 Entwicklung der Kreisumlage

Die Kreisumlage ist eine der wichtigsten Einnahmequellen der Landkreise und ist das einzige Finanzierungsinstrument der Kreise, das sich gestalten lässt.¹²² Bereits im vorangegangenen Gemeindefinanzbericht 2004/2005 ist dargestellt worden, dass die Kreisumlage einen Anteil von rund 25 Prozent an den Ausgaben der Verwaltungshaushalte der ostdeutschen Landkreise ausmacht. Damit stellt die Kreisumlage neben den Zuweisungen aus dem FAG die Haupteinnahmequelle der Landkreise dar. In Sachsen gab es dabei zum Stichtag 1. Juli 2007 22 Landkreise und 497 kreisangehörige Gemeinden.¹²³

122 Es sind in der Vergangenheit verschiedene Reformvorschläge erarbeitet worden, die im Freistaat Thüringen jüngst zur Idee der Abschaffung der Kreisumlage geführt haben. Dabei lassen sich in der finanzwissenschaftlichen Theorie im Wesentlichen zwei Hauptansätze unterscheiden: zum einen die Abschaffung der Kreisumlage und die Finanzierung der Landkreise im Wesentlichen über Schlüsselzuweisungen. Zum anderen bestünde eine Möglichkeit in der Stärkung der Kreisumlage indem keine Zuwei-

sungen mehr an die Landkreise ausgezahlt würden und sich diese ausschließlich über die Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden finanzieren müssten. Trotz der intensiven (zumeist wissenschaftlichen) Debatte um die Zukunft der Kreisumlage in vielen Bundesländern wird eine Reform des Kreisumlagesystems im Freistaat Sachsen derzeit nicht geplant.

123 Darunter 33 große Kreisstädte. Nach Angaben des Stat. Landesamtes Sachsen (2007).

In den vergangenen Jahren hat sich die Bedeutung der Kreisumlage deutlich erhöht. So betragen die Einnahmen der Landkreise aus der Kreisumlage im Jahr 2002 380,06 Mio. Euro und steigen für das Jahr 2007 auf 425,87 Mio. Euro;¹²⁴ dies entspricht einer Steigerung von 12 %. Die *Kreisumlagesätze* werden für jedes Haushaltsjahr (im Falle der doppeljährigen Haushaltsführung für die Haushaltsperiode) neu festgesetzt und können durch diese Gestaltbarkeit zur Deckung der laufenden Kosten und zur Vermeidung struktureller Haushaltsdefizite herangezogen werden. Auch die Reaktion auf sich verändernde Rahmenbedingungen oder Sondereffekte ist so möglich.

Die Umlagesätze für die Kreisumlage werden mit dem Haushalt des Landkreises durch den Kreistag beschlossen. Auf Beschluss des Kreistages ist es auch möglich, bis zum Stichtag (1. Juni des laufenden Haushaltsjahres) den Umlagesatz rückwirkend für das Haushaltsjahr anzupassen. Nach Festsetzung ist die Kreisumlage quartalsweise zu je einem Viertel durch die kreisangehörigen Gemeinden an den Landkreis zu überweisen.

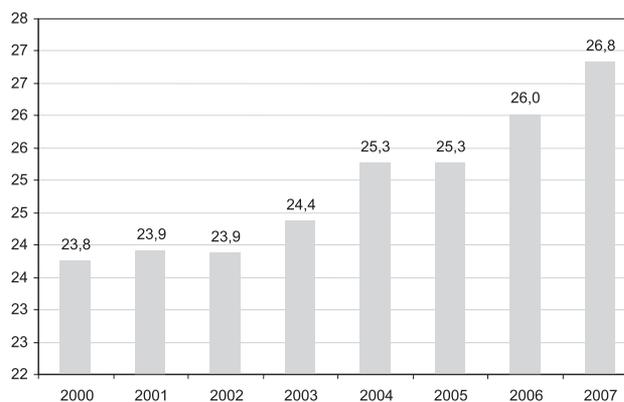
Neben dem Umlagesatz entscheidet auch die Umlagegrundlage über die absolute Höhe der Kreisumlage. Die *Umlagegrundlage* setzt sich aus den für die kreisangehörigen Gemeinden geltenden Steuerkraftmesszahlen (§ 8 FAG) und den Schlüsselzuweisungen des ersten Halbjahres des vorangegangenen Jahres und des zweiten Halbjahres des vorvergangenen Jahres (§ 9 FAG) zusammen. Die Umlagegrundlage für das Jahr 2007 wird dementsprechend bezogen auf das zweite Halbjahr 2005 und das erste Halbjahr 2006 berechnet. Eventuelle Veränderungen der Finanzlage bei den Kommunen betreffen die Landkreise dadurch erst zeitversetzt. Dies bezieht ebenso die geringeren Umlagegrundlagen 2001–2003 wie die Erholung der kommunalen Einnahmesituation in den vergangenen Jahren mit ein.

Dem Anstieg des Kreisumlagesolls steht per Konstruktion auch eine Erhöhung der Ausgaben der Landkreise gegenüber. Diese ist neben der allgemeinen Preissteigerung vor allem auf die zusätzliche Übertragung von Aufgaben auf die Landkreise geprägt. Diese umfassen sowohl Aufgaben der Gemeindeebene als auch Aufgaben der Ebenen des Landes und des Bundes. In den vergangenen Jahren bezog sich dies vor allem auf den Sozialbereich (insbesondere die Umsetzung der Hartz-IV-Reformen).¹²⁵ Die kreisangehörigen Gemeinden werden so indirekt über die Kreisumlage an den zusätzlichen Ausgaben (insbesondere aus den Unterbringungskosten für Hartz-IV-Empfänger) beteiligt.

Im Zuge der bevorstehenden Kreis- und Funktionalreform werden zudem zusätzliche Aufgaben der Landesebene auf die Landkreise übertragen. Die hierbei entstehenden Mehrbelastungen sollen allerdings vollständig über einen Mehrbelastungsausgleich ausgeglichen werden und sich daher nicht auf die Entwicklung der Kreisumlage auswirken (vgl. Kapitel II 3.4), solange die Landkreise entsprechend des degressiven Verlaufs der MBA-Zahlungen auch Personal- und Sachkosten abbauen. Es wäre möglicherweise sinnvoll, von den Landkreisen jährlich darüber berichten zu lassen, ob der Konsolidierungspfad, den ihnen der degressiv verlaufende MBA vorgibt, eingehalten werden konnte.

Die Umlagesätze haben sich seit 2000 von rd. 24 % im sächsischen Mittel auf rd. 27 % erhöht (vgl. Abbildung 70). Der größte Anstieg ist dabei in den Landkreisen Sächsische Schweiz, Löbau-Zittau und Riesa-Großenhain, der geringste Anstieg in den Landkreisen Freiberg, Stollberg, Döbeln, und Niedersächsischer Oberlausitzkreis zu erkennen.

Abbildung 70: Entwicklung der Hebesätze der Sächsischen Landkreise (2000–2007) in %

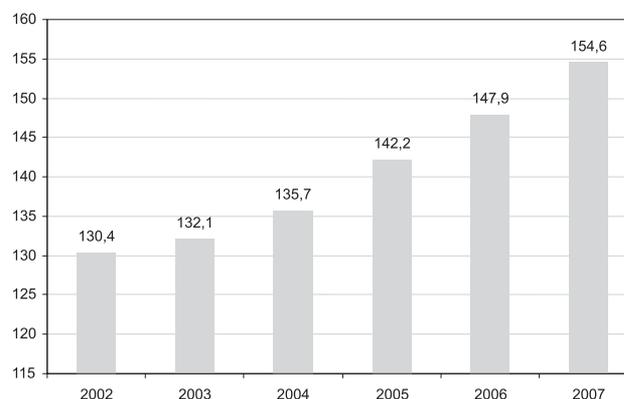


Quelle: SMF, SMI/Sächsischer Landtag LT-Drs. 4/8270.

Da die absolute Höhe aber auch von der Entwicklung der Umlagegrundlage abhängt, ist der Aussagewert des Vergleiches der Umlagesätze ohne Bezug zur Umlagegrundlage begrenzt. Steigen die Umlagegrundlagen eines Landkreises signifikant, kann dies bei gleichbleibender Ausgabenhöhe zu einer Senkung des Umlagesatzes führen.

Aussagekräftiger ist die Betrachtung der Entwicklung der Pro-Kopf-Belastungen aus der Kreisumlage. So haben sich die Pro-Kopf-Belastungen im sächsischen Mittel in den vergangenen fünf Jahren von ca. 130 Euro pro Kopf auf rd. 155 Euro pro Kopf erhöht (Abbildung 71).

Abbildung 71: Entwicklung der Pro-Kopf-Belastung aus der Kreisumlage im Freistaat Sachsen



Quelle: SMI/Sächsischer Landtag LT-Drs. 4/8270.

Die höchsten Pro-Kopf-Belastungen lassen sich dabei in den Landkreisen Riesa-Großenhain, Meißen und Delitzsch erkennen

124 Angaben nach Daten den SMI und des Stat. Landesamtes Sachsen (2007). Summen für 2007 z. T. nach Haushaltsansätzen (Kreisumlagesoll).

125 vgl. Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005.

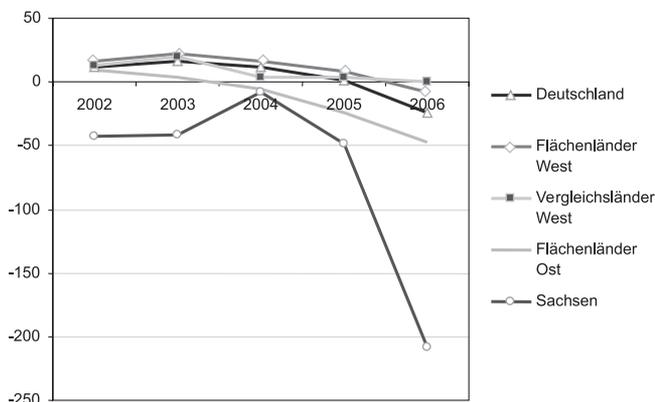
(alle über 170 Euro/Einw.), die geringsten Belastungen haben gleichzeitig die kreisangehörigen Gemeinden der Landkreise Bautzen, Aue-Schwarzenberg, Kamenz, Mittweida, Mittlerer Erzgebirgskreis und Stollberg zu tragen (alle unter 145 Euro/Einw.). Die Pro-Kopf-Belastungen variieren dabei im Zeitverlauf sehr stark. So bestand im Jahr 2002 im Landkreis Annaberg eine Pro-Kopf-Belastung i. H. v. 117,54 Euro, während diese im gleichen Jahr im Landkreis Delitzsch 152,74 Euro betrug. Im Jahr 2007 kann diese breite Spanne von 133,95 Euro pro Kopf (Landkreis Stollberg) und 182,43 Euro pro Kopf (Landkreis Riesa Großenhain) ebenfalls nachvollzogen werden. Diese zum Teil sehr erheblichen Differenzen können zum einen auf die unterschiedliche Einnahmestruktur der Landkreise und zum anderen auf die unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung (z. B. in der SGB-II-Verwaltung) zurückgeführt werden. Auch die Größe und die geographische Lage müssen bei einem detaillierten Vergleich berücksichtigt werden. An den Grafiken lässt sich allerdings zeigen, dass die steigende Tendenz in der Entwicklung der Kreisumlage seit 2005 noch einmal deutlich zugenommen hat.

In der Gesamtschau haben sich die Umlagegrundlagen seit dem Jahr 2005 in den vergangenen Jahren deutlich positiv entwickelt. Entsprechend versetzt werden hiervon auch die Landkreise über eine Erhöhung des Kreisumlagesolls profitieren. Es ist im Zuge der jährlichen Verhandlungen zu den Kreisumlagesätzen darauf zu achten, dass entstehende Spielräume auf der Gemeindeebene nicht durch allzu starke Vorsorgereflexe (im Bezug auf die Entwicklung der Sozialausgaben, Kreis- und Funktionalreform etc.) auf Kreisebene relativiert werden. Insbesondere die bevorstehende Kreis- und Funktionalreform darf durch den vorgesehenen, auskömmlichen Mehrbelastungsausgleich keinen Anlass zur Umlageerhöhung darstellen. Die Fusion von Landkreisen könnte durch Synergiepotenziale sogar zu einer Senkung der Kreisumlagesätze beitragen.

8 Verschuldung

Die kurzfristige Entwicklung der Verschuldung in Sachsen ist gekennzeichnet durch den radikalen Schuldenabbau Dresdens, wo durch den Verkauf der WOBA (vgl. Kapitel 4.2) genügend Mittel freigeworden sind, um die Schulden der Stadt zu tilgen.

Abbildung 72: Entwicklung der Nettoverschuldung (Schuldenaufnahme – Tilgung) in Euro/Einw.

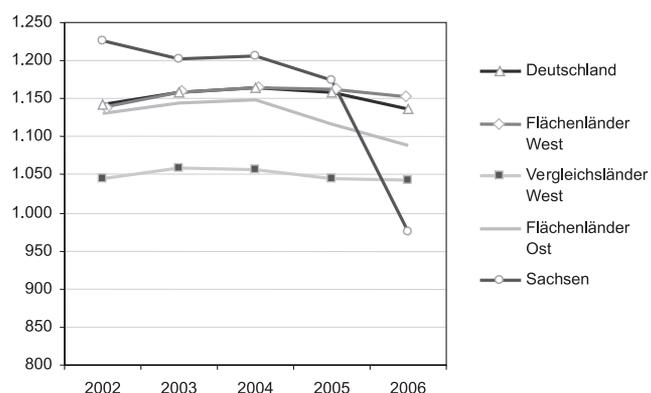


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Die Entschuldung in den sächsischen Kommunen, die die Entwicklungen in den anderen Bundesländern übertrifft, wurde durch diesen Einmaleffekt auf einen Entschuldungswert von -208,27 Euro/Einw. gezogen, im Vergleich zu -48,96 Euro/Einw. im Vorjahr, bzw. -23,91 Euro/Einw. im bundesdeutschen Durchschnitt.

Die Entwicklung des Schuldenstandes im bundesdeutschen Vergleich zeichnet sich ebenfalls durch die Sonderrolle der sächsischen kommunalen Verschuldungsentwicklung aus. So reduzierten die sächsischen Kommunen ihren Schuldenstand zwischen 2002 bis 2005 um -51,99 Euro/Einw. und dann von 2005 bis 2006 um -198,36 Euro/Einw. Damit liegen die sächsischen Kommunen jetzt bei nur 86 % des bundesdeutschen Mittels des Pro-Kopf Schuldenstandes und somit nun auch deutlich unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer und der anderen neuen Bundesländer.

Abbildung 73: Entwicklung des Schuldenstandes in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

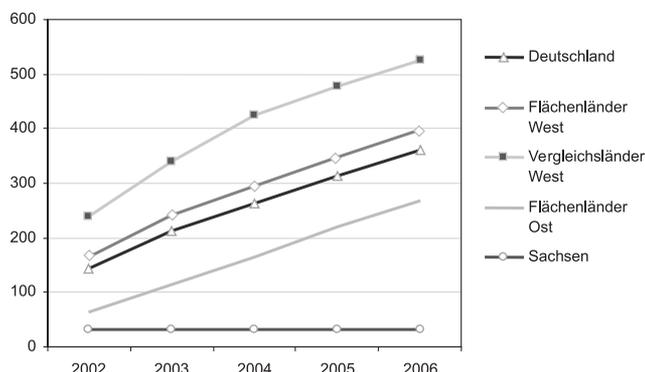
Auch die anderen neuen Bundesländer, in der Grafik ohne den sächsischen Wert dargestellt, haben in den letzten Jahren ihren sehr hohen Schuldenstand deutlich reduzieren können (seit 2002 um -3,6 %) und haben nun ein Niveau von 96 % des gesamtdeutschen Pro-Kopf-Wertes erreicht.

Bei der Entwicklung der Kassenverstärkungskredite¹²⁶ ist bei den sächsischen Kommunen, vor allem im Vergleich mit den anderen Bundesländern eine bemerkenswerte Disziplin erkennbar. Möglicherweise ist dies auch Ergebnis einer im Vergleich strengeren Kommunalaufsicht. Während die Inanspruchnahme der Kassenkredite im Durchschnitt in Deutschland um das Zweieinhalbfache seit 2002 auf 361,24 Euro/Einw. gestiegen ist, haben die sächsischen Kommunen diese teure und wenig nachhaltige Finanzierungsalternative über die letzten Jahre auf nahe zu gleichbleibend geringem Niveau (32,11 Euro/Einw.) belassen (mit einer Steigerung um 2,5 % seit 2002). Dieser minimale Anstieg der Kassenkredite ist auf eine Steigerung um 4 % im kreisangehörigen Raum bei einem Rückgang um 1 % in den Kreisfreien Städten zurückzuführen.

126 Darunter fallen Kassenkredite von Kreditinstituten und, soweit sie zur kurzfristigen Kassenverstärkung bestimmt sind, Geldmarkt-

titel (Schatzwechsel, unverzinsliche Schatzanweisungen).

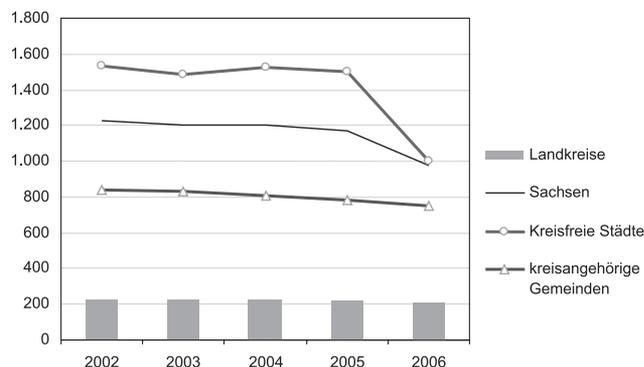
Abbildung 74: Entwicklung der Kassenverstärkungskredite in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Kassenkredite sollen nur zur Überbrückung kurzfristig vorübergehender Liquiditätsengpässe dienen. Dass sich sächsische Kommunen daran halten, spricht sehr für die Weitsicht, da eine langfristige Steigerung der Kassenkredite in deren Konzeption nicht vorgesehen ist. Dagegen greifen gerade die Kommunen der finanzschwachen Länder in den alten Bundesländern verstärkt auf Kassenkredite zurück, um ihre Haushalte ausgleichen zu können.

Abbildung 75: Entwicklung des Schuldenstandes in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Innerhalb Sachsens kann neben dem Sondereffekt der Stadt Dresden eine auf allen Ebenen stattfindende Entschuldung festgestellt werden. So haben sich nicht nur die Kreisfreien Städte, sondern auch der kreisangehörige Raum kontinuierlich entschulden können. Die kreisangehörigen Gemeinden reduzierten ihren Schuldenstand seit 2002 um 10 %, die Landkreise immerhin um 8 %.

IV Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

1 Zur Strukturfondsförderung der EU 2007–2013

1.1 Grundlagen der heutigen Strukturpolitik

Gemäß Art. 158 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) setzt sich die Gemeinschaft im Hinblick auf die Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts das Ziel, Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern (Kohäsionsziel). Gemäß Art. 159 wird diese Tätigkeit durch die Strukturfonds, die Europäische Investitionsbank (EIB) und die sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente unterstützt.

Die Gemeinschaft will den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stärken (Kohäsionspolitik). D. h., es soll eine

„harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens“, ein hohes Beschäftigungsniveau, die Gleichheit von Männern und Frauen und ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität gefördert werden. Die Fondsmaßnahmen sollen gleichzeitig durch Bedarfsanalyse, finanzielle Anreize und erweiterte Partnerschaft Diskriminierungen aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft, einer Behinderung oder des Alters bekämpfen.

1.1.1 Ziele

In der ursprüngliche Festlegung lassen sich die Ziele der Strukturpolitik der EU in regionale (Ziele 1, 2, 5b, 6) und horizontale Ziele (Ziele 3, 4 und 5a) unterteilen. Dabei sind Erstere besonders relevant, da hier stets Indikatoren zur Festlegung der Förderfähigkeit festgelegt und nachgewiesen werden müssen.¹²⁷

127 Zu den einzelnen Zielen und den Identifizierungskriterien ausführlich Rolle (2000): S. 31–35; auch Wasmayr (1997): S. 63–66.

Tabelle 6: Ursprüngliche Ziele der Kohäsionspolitik nach 1988¹²⁸

Ziel 1:	Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand
Ziel 2:	Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind
Ziel 3:	Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sowie Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben
Ziel 4:	Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme
Ziel 5:	Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes
Ziel 5a:	durch beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik
Ziel 5b:	durch Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete
Ziel 6:	Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung von Gebieten mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte

So muss etwa bei Ziel-1-Regionen (auf NUTS-2 Ebene¹²⁹) das Pro-Kopf-BIP der Region unter 75 % des EU-Durchschnitts liegen, während bei Ziel 2 die Zahl der Industriebeschäftigung und die Arbeitslosenquote ebenfalls von Relevanz ist. Die Ziele 1, 2, 5b und 6 galten lediglich in bedürftigen Regionen, wobei sie zum Teil nicht kombinierbar waren. Für die horizontalen Ziele gilt, dass Programme der Mitgliedstaaten, die diesen Zielen entsprechen, prinzipiell förderfähig sind. Obschon diese Ziele vor allem durch den Europäischen Sozialfonds und damit in Regionen mit Entwicklungsrückstand gefördert werden.

Im Zuge der Agenda 2000 wurden 1999 die Ziele für die Kohäsionspolitik für den Finanzplanungszeitraum 2000–2006 festgelegt. Dabei ist eine weitere Steigerung der Konzentration der Mittel und Bemühungen festzustellen. So wurden die ursprünglichen sechs Ziele auf drei und die zuvor 13 Gemeinschaftsinitiativen (GI) auf vier reduziert. In Ergänzung zu den Zielregionen konnte die Kommission seit 1988 eigenverantwortlich GIs konzipieren und den Mitgliedstaaten diese zur Umsetzung im Rahmen der Kohäsionspolitik vorschlagen. Dabei sollten vor allem Regionen

unterstützt werden, deren Entwicklung von besonderem Gemeinschaftsinteresse war und die nicht vom eigentlichen Zielraster erfasst wurden.¹³⁰ Ein besonderer Schwerpunkt der GI ist dabei die transnationale Kooperation. Die Konzentration spiegelt sich dabei auch in einer Neuformulierung der Ziele selbst wider, wobei die vorherigen Zielbereiche 4 bis 6 teilweise in die neuen Ziele aufgenommen worden sind.

Die Kommission reagierte damit auf andauernde und vielfach vorgebrachte Kritik an der bestehenden Kohäsionspolitik. Zum einen sei das Prinzip der Konzentration durch die große Zahl von Zielen und GIs nicht hinreichend umgesetzt. Weiterhin wurde bemängelt, dass die Kommission insbesondere mit den GI in zunehmendem Maße in die Kompetenzbereiche der nationalen und regionalen Wirtschaftspolitik eingreifen und die Bemühungen dort z.T. konterkarieren würde. Nicht zuletzt der immense bürokratische Aufwand, die Inflexibilität der Programme im Verlauf der Förderphase und die Unübersichtlichkeit der Zielkriterien und die Überschneidung der Zielbereiche waren Ansatzpunkte für die Kritik.

Tabelle 7: Ziele der Kohäsionspolitik nach 2000

Ziel 1:	Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand
Ziel 2:	Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen
Ziel 3:	Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme in den nicht unter Ziel 1 fallenden Regionen

Die Reform der Kohäsionspolitik hat nach langer und kontrovers geführter Debatte¹³¹ zu einer deutlichen Veränderung in der Zieldefinition geführt. Von den neun Zielbereichen und

Gemeinschaftsinitiativen aus der Vorperiode konzentrieren sich die Mittel auf drei Zielbereiche: Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Europäische territoriale

128 Die Ziele der Kohäsionspolitik wurden im Zeitverlauf durch Reformen z. T. neu formuliert (Ziele 3 und 4 1993) und ergänzt (Ziel 6 1995)

129 NUTS (fr. Nomenclature des unités territoriales statistiques – „Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik“): Für die Erstellung regionaler Daten wird bei der Europäischen Union eine Systematik der regionalen Gebietseinheiten verwandt, die als Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) bekannt ist. NUTS ist

eine hierarchische Systematik. Sie untergliedert jeden Mitgliedstaat in eine Reihe von Regionen auf der Ebene NUTS 1, welche wiederum in Regionen der Ebene NUTS 2 gegliedert ist. In Sachsen entspricht dies den gegenwärtigen Regierungsbezirken.

130 Ausführlich zu den Gemeinschaftsinitiativen für die Jahre 1989 bis 1993 vgl. Wasmayr (1997): S. 74f. Für den Programmplanungszeitraum 2000–2006 vgl. Busch (2004): S. 13.

131 Europäische Kommission (2004b): S. 1f.

Zusammenarbeit.¹³² Vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie¹³³ der EU kommt dabei dem Ziel der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eine besondere Bedeutung zu. Diese wird zudem dadurch verstärkt, dass in diesem Bereich in Ergänzung zu den allgemeinen Richtlinien der Kommission auch nationale und regionale Rahmenpläne entwickelt werden sollen.

Dem Subsidiaritätsprinzip folgend kann so auch strukturellen Besonderheiten der Mitgliedstaaten und den diesem Zielbereich zugeordneten Regionen genüge getan werden. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die allgemeinen Vorgaben durch die nationalen und regionalen strategischen Rahmenpläne weiter detailliert und konkretisiert werden.¹³⁴

Tabelle 8: Ziele der Kohäsionspolitik nach 2007

<i>Konvergenz:</i>
Förderung der wachstumssteigernden Bedingungen und Faktoren für die am wenigsten entwickelten Regionen
<i>Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung:</i>
1) Entwicklungsprogramme unterstützen die Regionen beim vorausschauenden Erkennen und bei der Förderung von wirtschaftlichen Veränderungen durch Innovation und durch die Förderung der Wissensgesellschaft, der unternehmerischen Initiative, des Umweltschutzes und des Zugangs zur Umwelt.
2) Die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen wird durch Anpassungen des Personals und Investitionen in die Humanressourcen gefördert.
<i>Europäische territoriale Zusammenarbeit:</i>
Stärkung
1) der grenzübergreifenden Zusammenarbeit durch gemeinsame lokale und regionale Initiativen,
2) der transnationalen Zusammenarbeit mit dem Ziel einer integrierten territorialen Entwicklung und
3) der interregionalen Zusammenarbeit sowie des Erfahrungsaustauschs

1.1.2 Instrumente

Zur Umsetzung der kohäsionspolitischen Ziele stehen der Gemeinschaft verschiedene Instrumente zur Verfügung. Diese sollen im Folgenden kurz beschrieben werden. Ergänzend dazu werden in *Tabelle 1* die Förderbereiche der einzelnen Instrumente aufgeschlüsselt. Diese wurden im Laufe der Entwicklung der Kohäsionspolitik zum Teil erweitert und ergänzt. In den jeweiligen Programmplanungsphasen kommt es zudem regelmäßig zu unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen in der Ausführung der Programme.

Zu den **Strukturfonds** zählen der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Kohäsionsfonds. Bis 2007 waren hier auch der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A) und das Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei (FIAF) zu subsumieren.

Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE): 1975 gegründet, ist der EFRE der größte der Strukturfonds. Bis 1979 wurden aus dem Fonds lediglich Regionen gefördert, die auch Ziel nationaler Regionalpolitiken waren. Nach anhaltender Kritik an dieser sog. Beteiligungsphase und durch die Verschärfung der regionalen Disparitäten im Zuge der Süderweiterung der Union emanzipierten sich die Kohäsionspolitik und damit auch ihr wichtigstes Instrument in den 80er Jahren. Mit der kontinuierlichen Ausweitung der freien Förderquoten, der Einführung mehrjähriger Planungszeiträume und

der Finanzierung eigener Entwicklungsprogramme wurde der EFRE so zum Hauptträger der Kohäsionspolitik. Dem Kohäsionsziel verpflichtet, stellt der EFRE heute vor allem investive Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen, Unterstützung von KMU und zur Regionalentwicklung bereit. Für den Programmplanungszeitraum 2000–2006 standen aus dem EFRE 182,45 Mrd. Euro zur Verfügung. Über diesen wird damit der Großteil der Kohäsionspolitik abgewickelt.

Europäischer Sozialfonds (ESF): Der ESF steht für die soziale Dimension der Kohäsionspolitik und ist das wichtigste Instrument der Sozialpolitik der EU. Entsprechend dem EWG-Vertrag sollte der 1957 beschlossene und 1960 errichtete Fonds die Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern und zur Hebung der Lebenshaltung beitragen.¹³⁵ Zunächst konnten sich die Mitgliedstaaten bis zu 50 Prozent ihrer Ausgaben in bestimmten Bereichen der Sozialpolitik (Berufsumschulung, Umsiedlungsbeihilfen, Produktionsumstellungsmaßnahmen) zurückerstatten lassen. Erst durch eine Reform 1971 erhielt die Kommission Kompetenzen zur selbstständigen Ausgestaltung von Initiativen zur beschäftigungsbezogenen Förderung rückständiger Regionen. Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten während der 1980er Jahre trat deren Bekämpfung stärker in den Mittelpunkt des ESF. Programme zur Minderung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit sind dabei heute von besonderer Bedeutung. Für 2005 waren im EG-Haushalt etwa 12,3 Mrd. Euro für den ESF veranschlagt.

132 Ausführlicher dazu Europäische Kommission (2004): S. 2–4. Auch Barnier (2003): S. 294.

133 Die 2000 beschlossene Lissabon-Strategie verfolgt das Ziel, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. (siehe dazu

zum Beispiel Weidenfells; Wessels (2006): S. 434; Stahl; Lluna (2003): S. 295 oder Ziegler (2003): S. 306).

134 BMWI (2006): Nationale strategischer Rahmenplan für die Bundesrepublik Deutschland; Entwurf (Stand: 14. Juli 2006).

135 Art. 3 EWGV.

Kohäsionsfonds: Der Kohäsionsfonds wurde zur Stärkung des inneren Zusammenhalts und zum Abbau regionaler Disparitäten innerhalb der Gemeinschaft 1993 geschaffen. Er soll Umwelt- und Infrastrukturmaßnahmen in Mitgliedsstaaten fördern, die weniger als 90 % des Pro-Kopf-BIP besitzen. Die Besonderheit der Kohäsionsfonds besteht zudem in der Aussetzung des Additionalitätsprinzips und die Bindung der Mittel an die Einhaltung makroökonomischer Kriterien zur Heranführung an die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Damit waren Portugal, Spanien, Griechenland und Irland Mittelempfänger. Für 2000–2006 war der Fonds mit 18 Mrd. Euro ausgestattet. Mit der Erweiterungsrunde 2004 wurde er für 2004–2006 um weitere 7,6 Mrd. Euro aufgestockt, um die Ausweitung der Förderung auf alle Beitrittsländer zu ermöglichen.

Zu den Strukturfonds waren bis 2007 weiterhin der 1962 gegründete *Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A)* und das *Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei (FIAF)* zu zählen. Während der EAGFL-A die Rationalisierung, Modernisierung und Strukturverbesserung der Landwirtschaft unterstützt, werden mit dem 1993 ins Leben gerufenen FIAF Strukturmaßnahmen in Fischereiregionen gefördert. Ziel ist dabei ein Gleichgewicht zwischen den Fischereiresourcen und ihrer Nutzung. Aufgrund ihrer begrenzten Fördervolumen (FIAF: 680,9 Mio. Euro (2005), EAGFL-A: 19,9 Mrd. Euro (2000–2006)¹³⁶) haben diese Instrumente ob ihrer Spezialisierung zwar ihre Berechtigung, insgesamt aber wenig Relevanz für die Gesamtbetrachtung der Kohäsionspolitik. Mit dem Beginn der neuen Förderperiode 2007–2013 und der weiteren Verringerung der Zahl der Finanzierungsinstrumente wurden der EAGFL-A, der EAGFL-G und das LEADER+-Programm in einen neu geschaffenen Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums überführt. Dieser wird von der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung verwaltet. Auch der FIAF wurde in andere Finanzierungsinstrumente integriert.

Weiterhin stehen für die Kohäsionspolitik unterstützend Darlehensinstrumente zur Verfügung. So stellt die *Europäische Investitionsbank (EIB)* Darlehen für die Unterstützung wirtschaftsschwacher Regionen zur Verfügung. Damit werden Investitionen in den Bereichen Umwelt, regionale Infrastruktur und Energieversorgungssicherheit besonders gefördert. Von Gesamtdarlehen im Jahre 2003 von 42,3 Mrd. Euro wurden 34,2 Mrd. Euro für die Investitionsfinanzierung der EU aufgewandt. Weiterer Bestandteil ist der *Europäische Investitionsfonds (EIF)*. Von der EIB und Privatbanken 1994 gegründet, soll er insbesondere zum Ausbau transeuropäischer Netze und zur Unterstützung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) Darlehensgarantien vergeben.

Auch die Zahl der Instrumente zur Umsetzung der Ziele der Kohäsionspolitik hat sich im Finanzplanungszeitraum 2007–2013 auf drei halbiert (vgl. Abbildung 76, S. 62). Die bewährten Instrumente der Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Europäischen Sozialfonds und die Kohäsionsfonds bleiben damit erhalten. Während die Kohäsionsfonds lediglich für das Konvergenzziel zum Einsatz kommen, spielen die ESF zusätzlich im Bereich der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eine Rolle. Sie sollen insbesondere die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie unterstützen. Die EFRE sind dabei zur Umsetzung aller drei Ziele angedacht. Multifondprogramme sollen danach nicht mehr möglich sein.

Auch die Einordnung als Förderregionen hat sich in der neuen Periode aufgrund des Beitritts von zwölf neuen Mitgliedsländern, zuletzt 2007 Rumänien und Bulgarien, verändert. Mit der EU-Osterweiterung traten Staaten bei, die einen enormen Entwicklungsrückstand im Vergleich zu den EU-15-Staaten aufweisen. Diese Regionen werden gemäß den Konvergenzziele besonders gefördert. Indikator für einen Entwicklungsrückstand und damit Maßgabe für die Einordnung als Fördergebiet bildet, wie oben beschrieben, das Pro-Kopf-BIP, welches in Relation zum EU Durchschnitt gesetzt wird. In den Jahren 2004 und 2007 sind mehrere strukturschwache Länder beigetreten.¹³⁷ Deren Pro-Kopf-BIP geht ab diesem Zeitpunkt in die Berechnung des europäischen Durchschnitts mit ein. Dadurch wird der Gesamtdurchschnitt der EU gesenkt, woraus folgt, dass das Verhältnis der anderen Regionen zum durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP in der EU steigt. So kommt es dazu, dass sie aufgrund des so genannten „statistischen Effektes“ nicht mehr als Fördergebiet eingeordnet werden. Die Regionen, die deshalb ihren ursprünglichen Förderstatus verlieren, fallen ab 2007 *nicht sofort* aus der Strukturfondsförderung heraus. Sie profitieren vom so genannten „Phasing-Out“, also einer langsam auslaufenden Förderung. Dies impliziert eine degressive Zahlung von Übergangsgeldern im Zeitraum von 2007–2013. Diese betragen zwischen anfangs 80 % und schließlich 65 % der ursprünglichen Fördergelder.

Für die Kohäsionspolitik stehen im Zeitraum von 2007–2013 insgesamt 347,41 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon entfallen 26,34 Mrd. Euro auf die Bundesrepublik Deutschland. Der weitaus größte Teil der Mittel (ca. 80 Prozent) fließt dabei in die Konvergenz-Regionen. Deutschland partizipiert daran mit 11,84 Mrd. Euro für die deutschen Konvergenz-Regionen und 4,22 Mrd. Euro für die Regionen, bei denen der statistische Effekt zum Tragen kommt (statistical phasing-out regions). Für das Ziel der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung stehen zudem etwa 55 Mrd. Euro für das der Europäischen territorialen Zusammenarbeit 8,7 Mrd. Euro zur Verfügung.¹³⁸

136 Europäische Kommission (2004a): S.186.

137 Die 6 Gründungsmitglieder der EG waren Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Erste Erweiterung (Norderweiterung) der EG erfolgte 1973 mit Dänemark, der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich. 1981 trat Griechenland der Europäischen Gemeinschaft bei. 1986 folgten Portugal und Spanien als 11. und 12. Mitglied. Durch die Wiedervereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990 vergrößert sich das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland um das Gebiet der DDR. Im Jahr 1995 traten Öster-

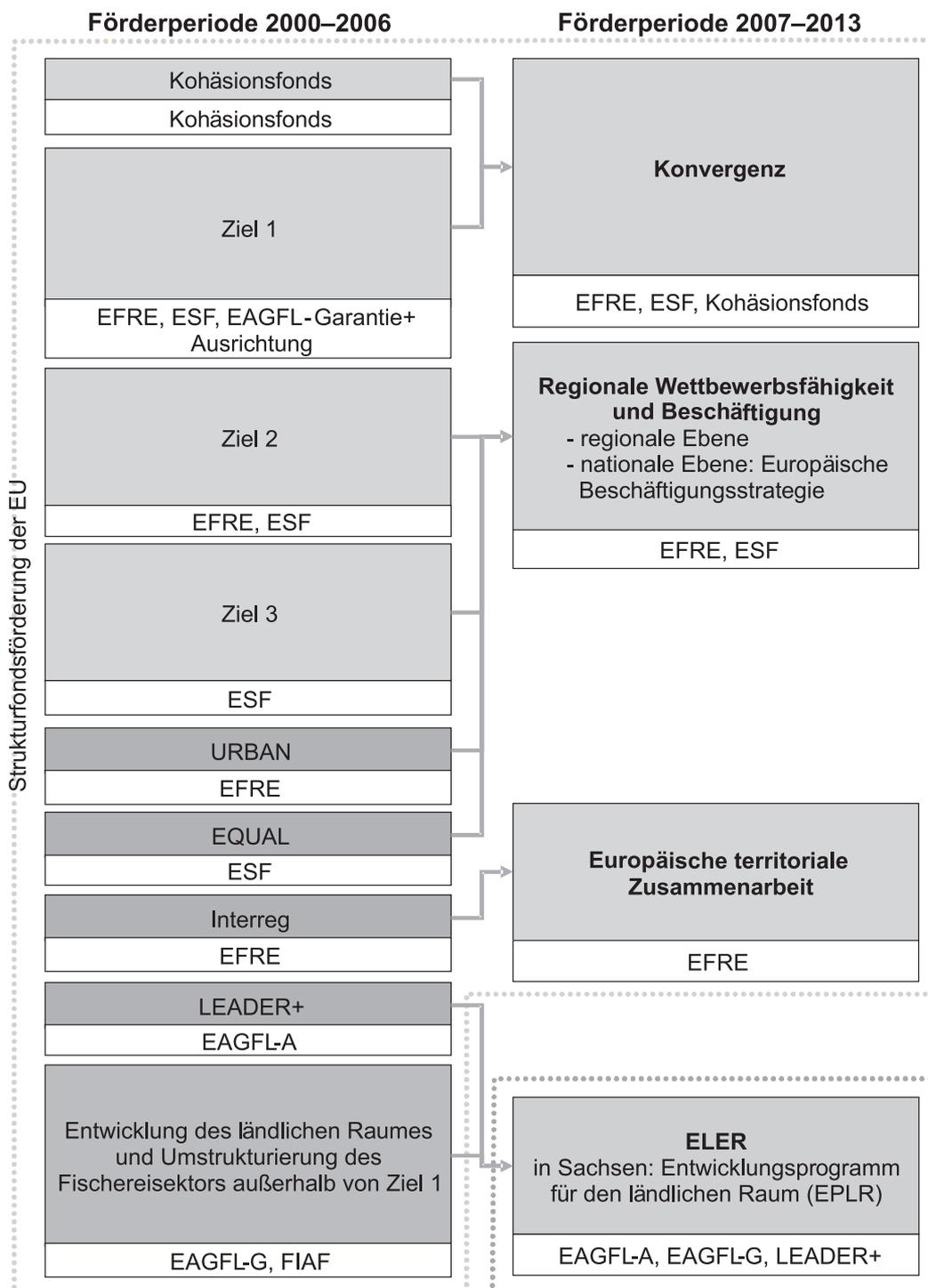
reich, Schweden und Finnland bei. Die EU setzte sich somit aus 15 Mitgliedstaaten zusammen. Am 1. Mai 2004 traten die Staaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern (faktisch jedoch nur der griechische Südtteil der Insel) der Europäischen Union bei (Osterweiterung Teil I). Am 1. Januar 2007 sind nach einem EU-Beschluss unter strikten Auflagen auch Bulgarien und Rumänien in die Europäische Union aufgenommen worden (Osterweiterung Teil II).

138 Angaben in aktuellen Preisen. Europäische Kommission (2006): S. 1f.

Besonders beachtenswert ist die fortgesetzte Konzentration der Mittel auf die Konvergenz-Regionen einerseits und die Einbettung der Kohäsionspolitik in die Gesamtstrategie der EU über die beiden anderen Zielbereiche andererseits. So sollen gleichzeitig die regionalen Disparitäten, die sich durch die letzten Erweiterungsrounden noch verschärft haben, sukzessive und noch effektiver abgebaut und gleichzeitig die europäische

Integration vertieft werden. Im Rahmen der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007–2013 sollen zudem verstärkt Aspekte der nachhaltigen Entwicklung Beachtung finden. Dabei sollen wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Ziele in Einklang gebracht werden.¹³⁹ Prosperität und eine konvergente Entwicklung sollen so mit der Sicherung von Nachhaltigkeit Hand in Hand gehen.

Abbildung 76:
Ziele und Instrumente
für die Strukturpolitik
der EU und ELER



Quelle:
Eigene Darstellung nach
Quellen der EU

139 Entscheidung des Rates über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG) vom 6. Oktober 2006, L 291/12-14.

1.2 Ziele, Instrumente und Mittel der Strukturfondsförderung in Sachsen

Im letzten Gemeindefinanzbericht wurde darüber berichtet, dass die Regionen des Freistaates Sachsen in der Förderphase 2000–2006 noch als Ziel 1-Gebiet eingeordnet worden waren und nun ab 2007 nur noch die Regionen Chemnitz und Dresden in der höchsten Förderstufe, nun „Konvergenz“ genannt, bestehen, während die Region Leipzig als „phasing-out-Region“¹⁴⁰ klassifiziert wurde.¹⁴¹ Bis 2006 wurden seitens der Europäischen Kommission mehr als 4,8 Mrd. Euro bereitgestellt. Davon entfielen

- rund 3 Mrd. Euro auf den europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- rund 1,1 Mrd. Euro auf den europäischen Sozialfonds (ESF) und
- rund 0,7 Mrd. Euro auf den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A).

In der neuen Periode werden insgesamt 15,1 Mrd. Euro an die Konvergenzgebiete in den neuen Bundesländern und 0,991 Mrd. Euro auf die NUTS II-Region Lüneburg vergeben. Das westliche Deutschland erhält eine Förderung im Rahmen der Zielstellung verbesserter Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Höhe von ca. 8,3 Mrd. Euro. Mit weiteren 0,8 Mrd. Euro werden Programme zur europäischen territorialen Kooperation gefördert. Sachsen stehen aus dem EFRE (ca. 3,1 Mrd. Euro) und dem ESF (0,87 Mrd. Euro) in der neuen Förderperiode rund 4 Mrd. Euro zur Verfügung.¹⁴² Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A) ist ab 2007 kein Strukturfonds mehr (vgl. Abschnitt IV 1.2.3).

1.2.1 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung 2007–2013 in Sachsen

Sachsen erhält aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung 2007–2013 ca. 3,1 Mrd. Euro, die ca. 75 % der Fördermasse ausmachen und zu 25 % um nationale private (zwischen 0 und 3 %) und öffentliche Mittel (zwischen 22 und 25 %) ergänzt werden müssen. Die Umsetzung in konkrete Programme von EFRE und ESF erfolgt auf der Grundlage von so genannten Operationellen Programmen. Diese basieren auf den strategischen Kohäsionsleitlinien der EU und enthalten eine Analyse der sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Regionen. Am 5. Juli 2007 wurde das **Operationelle Pro-**

gramm des Freistaates Sachsen für den EFRE (EFRE-OP) von der europäischen Kommission genehmigt. Sachsen verfügt damit als erstes der ostdeutschen Länder über ein genehmigtes EFRE-OP.

Die Zielrichtungen der Förderungen des Operationellen Programms im Rahmen von EFRE, ebenfalls „Prioritäts-Achsen“ genannt, werden beschrieben als:

1. *Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung*, darunter: Einzelbetriebliche FuE-Projekte, FuE-Verbundprojekte, Technologietransfer, Risikokapital für junge Technologieunternehmen, anwendungsorientierte Forschungsprojekte und -infrastruktur, Exzellenzinitiative, Infrastruktur an Hochschulen, E-Business in KMU, E-Government
2. *Verbesserung der Bildungsinfrastruktur*, darunter: Infrastruktur der Berufsakademie, Informations- und Kommunikationstechnik an Schulen, Zentren für schulische Bildung, Zentren für berufliche Bildung
3. *Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft*, darunter: Einzelbetriebliche Investitionen, wirtschaftsnahe Infrastruktur, Netzwerke der Wirtschaft, Zinsverbilligungen im Rahmen des Darlehensprogramms GuW, Energieeffizienz in Klein- und Mittelständischen Unternehmen (KMU), Marktzugang von KMU
4. *Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur*, hier vor allem umweltfreundliche Verkehrsträger und Straßenverkehrsinfrastruktur
5. *Ausbau und Verbesserung der Infrastruktur für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum*, darunter: Ausbau und Verbesserung der Infrastruktur für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, nachhaltige Stadtentwicklung, Klimaschutz/erneuerbare Energien, Revitalisierung von Industriebrachen und Konversionsflächen, Hochwasserschutz)

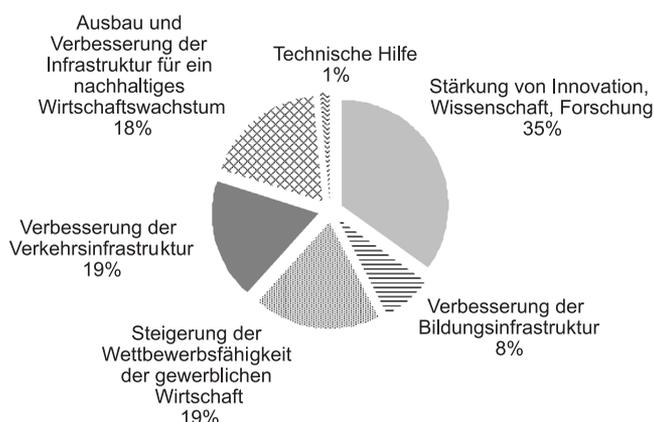
Im Operationellen Programm ist neben den Prioritäts-Achsen selbst auch deren Gewichtung beschrieben (vgl. Abbildung 77, S. 64). Demnach soll der größte Förderbereich die *Stärkung von Innovation, Wissenschaft und Forschung* mit 1.079 Mio. Euro sein. In etwa gleich gewichtet sind die *Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft* (587 Mio. Euro), die *Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur* (573 Mio. Euro) und der *Ausbau und die Verbesserung der Infrastruktur für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum* (571 Mio. Euro). Der Bereich *Bildungsinfrastruktur* bleibt mit 236 Mio. Euro noch unter 10 % der Mittel. Ein Prozent entfällt auf technische Hilfe.

140 Für die Klassifizierung als Konvergenz- oder phasing-out-Region ist es unerheblich, ob sich das Pro-Kopf-BIP innerhalb der Regionen signifikant unterscheidet. Die Region Leipzig beispielsweise würde unterhalb der 75 % Marke liegen, wenn nicht die Stadt Leipzig, welche den Pro-Kopf-BIP Durchschnitt erheblich anhebt, in die Berechnung eingehen würde. Die Gelder für die urbanen und ländlichen Regionen dieses NUTS Gebietes werden nun gesenkt, obwohl im ländlichen Bereich eventuell größerer Förderungsbedarf besteht.

141 Vom „statistischen Effekt“ sind die ostdeutschen NUTS-2-Regionen Brandenburg Südwest (77,5 % des europäischen Durchschnitts), Leipzig (77,2 %) und Halle (75,1 %) betroffen.

142 Die neuen Verordnungen 2007 bis 2013 für den EFRE, den ESF, den Verbund für territoriale Zusammenarbeit und über die allgemeinen Bestimmungen zum EFRE, ESF und Kohäsionsfonds wurden am 31. Juli im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

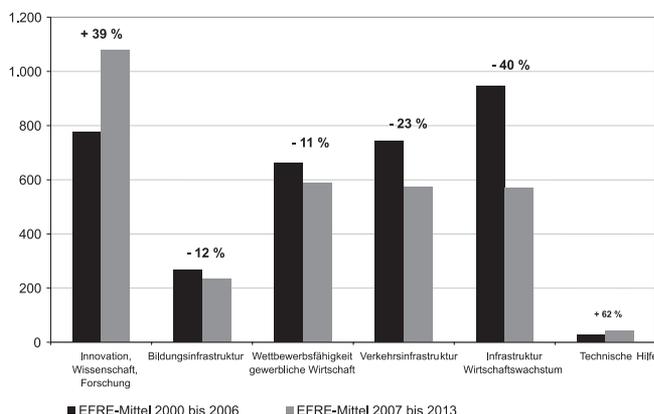
Abbildung 77: Finanzierung der Prioritäts-Achsen in Sachsen in der Förderperiode 2007–2013



Eine Veränderung der Gewichtung hat sich dabei in Sachsen vor allem bezüglich der Stärkung des Bereiches Innovation, Wissenschaft und Forschung ergeben. Dieser Bereich umfasst einzelbetriebliche Projekte und Verbundprojekte im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE), Technologietransfer, Risikokapital für junge Technologieunternehmen, Anwendungsorientierte Forschungsprojekte und -infrastruktur, aber auch die so genannte „Exzellenzinitiative“, E-Business in KMU, Infrastruktur an Hochschulen und E-Government. Diese Stärkung wird durch eine überproportionale Senkung der Mittel im Bereich Straßenverkehrsinfrastruktur¹⁴³ und Infrastruktur¹⁴⁴ gegenfinanziert. Interessant ist, dass ehemalige Randbereiche wie Risikokapital für junge Technologieunternehmen, die Exzellenzinitiative, Energieeffizienz in KMU, Infrastruktur an Hochschulen, E-Government, umweltfreundliche Verkehrsträger – Verkehrsinvestitionen in Binnenhäfen und Klimaschutz/erneuerbare Energien eine stärkere Förderung erhalten sollen.

Zur Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit 2007–2013 zwischen dem Freistaat Sachsen und der Tschechischen Republik sowie zwischen dem Freistaat Sachsen und Polen stehen ebenfalls Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung zur Verfügung. Das übergeordnete Ziel der Förderung besteht darin, für das sächsisch-tschechische bzw. sächsisch-polnische Fördergebiet grenzübergreifende wirtschaftliche, soziale und ökologische Aktivitäten durch gemeinsame Strategien für eine nachhaltige territoriale Entwicklung zu gestalten und umzusetzen.

Abbildung 78: Veränderung der Gewichtung der EFRE-Mittel nach Zielen



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des SMI.

1.2.2 Europäischer Sozialfonds 2007–2013 in Sachsen

Grundlage für die **ESF-Förderung** bilden die Ziele Bewältigung des demografischen und wirtschaftlichen Wandels, Verbesserung der Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt, Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen, Verbesserung der sozialen Integration, Verbesserung von Bildung und Ausbildung; Nachhaltigkeit (ökologisch, ökonomisch, sozial) und Chancengleichheit. Die daraus abgeleiteten so genannten Prioritäts-Achsen des Operationellen Programms im Rahmen von ESF mit einem Gewicht von ca. 870 Mio. Euro umfassen:

- die Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Beschäftigten und Unternehmen¹⁴⁵,
- Verbesserung des Humankapitals¹⁴⁶,
- Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen und
- Transnationale Maßnahmen

Am bedeutendsten ist dabei der Punkt *Verbesserung des Humankapitals*, der mit ca. 368 Mio. Euro 42 % der Mittel ausmacht, ausgebildet. Das zweite und dritte Schwergewicht liegt danach auf der *Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen* mit 239 Mio. Euro und auf der *Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen* mit 188 Mio. Euro.

143 Kürzung der eingeplanten Mittel von 742 Mio. Euro auf 479 Mio. Euro.

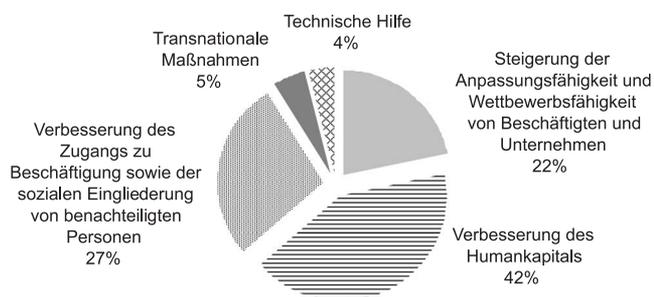
144 Hier vor allem Kürzung des Bereichs Wasserver-/Abwasserentsorgung und nachhaltige Stadtentwicklung bei gleichzeitiger Steigerung des Hochwasserschutzes von 88 Mio. Euro auf 334 Mio. Euro.

145 Bei der vorrangig zu bedienenden Zielgruppe handelt es sich um Personen, die bereits in einem Beschäftigungsverhältnis stehen bzw. um Selbstständige sowie um Unternehmen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit steigern wollen. Darüber hinaus können auch Maßnahmen gefördert werden, die der Qualifizierung von Fachkräften und (Fach-) Hochschulabsolventen dienen, für die bei sächsischen Unternehmen vor dem Hintergrund einer zunehmend globalisierten Wirtschaft ein besonderer Bedarf besteht. Dieser Bereich ist besonders geeignet, einem drohenden Fachkräft-

temangel zu begegnen und die in den Unternehmen gebündelten Kompetenzen zu steigern.

146 Die Prioritäts-Achse B „Verbesserung des ‚Humankapitals‘“ deckt die Bereiche Schule, Bildung und Hochschule ab. Die klassische Beschäftigungspolitik wird hier erweitert. Die Ursachen der heutigen Beschäftigungsprobleme liegen sowohl auf der individuellen als auch auf der Ebene der Bildungsträger, die dem erforderlichen Erneuerungs- und Reformbedarf noch nicht in vollem Umfang nachgekommen sind. Potenzielle Förderbereiche sind u. a. die Verbesserung der Berufs- und Studienorientierung oder die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen. Ein Ziel dieser Prioritäts-Achse besteht auch darin, durch präventives Handeln die Zahl der Schulabgänger mit schlechten beruflichen Perspektiven, wie etwa Schulabgänger ohne Schulabschluss, maßgeblich zu verringern.

Abbildung 79: Prioritäts-Achsen, aufgeschlüsselt nach Finanzierungsquellen des Programms (laufende Preise in Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des SMI.

Um die Erfolge in den einzelnen Teilbereichen messbar zu machen, schlägt das operationelle Programm Indikatoren vor. So soll zur Einschätzung der *Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Beschäftigten und Unternehmen* die erfolgreiche Weiterbildungsbeteiligung als Indikator herangezogen werden. Ziel ist die Quote der qualifizierenden Abschlüsse in diesem Bereich von 80 % auf 90 % zu erhöhen. Außerdem wird die Schaffung von 2000 zusätzlichen Arbeitsplätzen bis 2013 angestrebt.

Aufgrund der Heterogenität der Aktionen im Bereich *Verbesserung des Humankapitals* kann kein zusammenfassender strategischer Indikator gebildet werden. Es wurden daher drei einzelne Zielgrößen entwickelt. So sollen die Reduzierung der Quote der Schüler ohne Abschluss, die Erhöhung der Ausbildungsfähigkeit und die Schaffung zusätzlicher sowie die Sicherung bedarfsge rechter Ausbildungsplätze als Maßstab herangezogen werden. Zudem spielen die Steigerung der Weiterbildungsquote von Hochschulabsolventen, die Promotionsquote und die Verbesserung von Hochschulnetzwerken, wobei letzterer Punkt kaum quantifizierbar ist, eine Rolle.

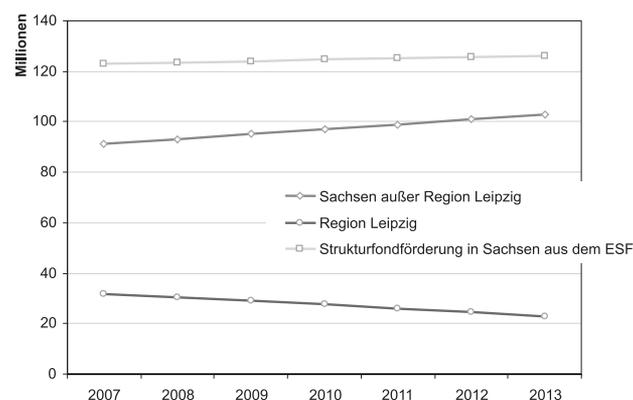
Da sich das Aufgabenfeld *Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen*, die vor allem auf aktive und präventive Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zur Beschäftigung für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen abzielt, mit dem der Arbeitsagenturen, den ARGEN¹⁴⁷ und den Optionskommunen überschneidet, muss hier eine enge Kooperation angestrebt werden. Zur Messung der Erfolge wird in diesem Bereich die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen herangezogen.

Die finanziell weniger bedeutsame Prioritäts-Achse *Transnationale Maßnahmen* stellt einen neuen Schwerpunkt der zukünftigen Förderung dar, der nicht nur, aber in erster Linie den grenznahen Regionen Möglichkeiten zu grenzübergreifenden Kooperationen geben soll.¹⁴⁸ Statt 75 % werden bei den

transnationalen Maßnahmen 85 % durch die Gemeinschaft getragen¹⁴⁹. Als Indikator des Erfolges dient hier vor allem die Erhöhung der Teilnehmerzahlen an transnationaler Aus- und Weiterbildung.

Wie beim EFRE soll die *technische Hilfe* zur Verfügung stehen, um der Verwaltungsbehörde die Finanzierung von Maßnahmen zur Vorbereitung, Verwaltung, Begleitung (Monitoring), Bewertung (Evaluierung), Information und Kontrolle der operationellen Programme zusammen mit Maßnahmen zum Ausbau der Verwaltungskapazitäten zu ermöglichen.

Abbildung 80: Finanzierungsplan des Operationellen Programms 2007–2013 in Euro, Angabe der jährlichen Mittelbindungen



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des SMI.

Wie oben beschrieben, führte der „Statistische Effekt der EU-Erweiterung dazu, dass die Region Leipzig aus der Ziel-1-Förderung herausfällt und als phasing-out-Region mit einem regressiven Verlauf der Förderung rechnen muss. Für die Verwaltung bedeutet dies, dass für die Region Leipzig eine gesonderte Abrechnung und Steuerung und Begleitung erfolgen muss. Die thematische Orientierung der Förderung bleibt dabei in den allen drei sächsischen Regionen gleich. Lediglich die Höhe der Förderung soll sich unterscheiden.

1.2.3 Finanzierung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)

Der EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) war bis zum Ende der Förderperiode 2000–2006 das zentrale Finanzierungsinstrument zur Finanzierung der *Gemeinsamen Agrarpolitik*. Der Fonds war dabei in zwei Abteilungen (Abteilung Ausrichtung EAGFL-A, Abteilung Garantie EAGFL-G) gegliedert.

Die Gemeinsame Agrarpolitik gehört mit der Gründung des EAG-FL 1962 zu den Schwerpunkten der Politik der EU/EG. Dabei war

147 Bei der Verwaltung von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (Grundsicherung für Arbeitsuchende, Arbeitslosengeld II), können Arbeitsagenturen und kommunale Träger Arbeitsgemeinschaften nach privatem oder öffentlichem Recht bilden, die als ARGE bezeichnet werden. Rechtsgrundlage dazu bildet § 44b SGB II.

148 Sachsen grenzt an die Republik Polen und die Tschechische Republik und ist damit das einzige Bundesland mit Grenzen zu zwei neuen EU-Mitgliedstaaten. Aufgrund der ab 2011 geltenden

Arbeitnehmerfreizügigkeit kann es zu Wanderungsbewegungen kommen. In Sachsen bietet es sich daher an, Maßnahmen durchzuführen, die einen transnationalen Charakter haben. Aufgrund der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung ist es zudem wichtig, die interkulturellen Kompetenzen der sächsischen Arbeitnehmer und Unternehmer auszubauen. Solche Vorhaben sollen aus ESF-Mitteln der Prioritäts-Achse E finanziert werden.

149 gem. Art. 8. Abs. 1 VO (EG) Nr. 1081/2006.

für diesen Bereich zuletzt etwa 50 % des EU-Budgets vorgesehen. Der Großteil der hier zur Verfügung stehenden Mittel wird dabei für die Agrarpolitik im engeren Sinne – Erstattung bei Ausfuhr in Drittländer, Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte, etc. – verwandt und über den EAGFL-G abgewickelt. Der kleinere Teil des EAGFL-A fördert darüber hinaus Maßnahmen im ländlichen Raum in weniger gut entwickelten Regionen. Aus diesem Fonds wurde zum Beispiel das LEADER-Programm finanziert. Aus der Überschneidung von Aufgaben – Maßnahmen der *Gemeinsamen Agrarpolitik* einerseits und die Förderung der Anpassung im ländlichen Raum (EAGFL-A für weniger gut entwickelte Regionen, EAGFL-G für die anderen Regionen) andererseits – ergab sich für die Förderperiode 2007–2013 auch im Zuge der Neustrukturierung der gesamten Regionalpolitik ein erheblicher Anpassungsbedarf.

Im Ergebnis wurde der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gegründet. Dieser entstand aus der Fusion von EAGFL-A, EAGFL-G und LEADER+ und stellt somit das zentrale Finanzierungsinstrument für die Landwirtschaft und die Entwicklung im ländlichen Raum dar. Der ELER wird dabei nicht mehr als Strukturfonds im engeren Sinne von der Generaldirektion Regionalpolitik, sondern von der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung verwaltet.

Der Landwirtschaftsfonds soll zur Verwirklichung von drei Zielen beitragen, die den drei auf Gemeinschaftsebene für die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegten Schwerpunkten entsprechen:

- die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung,
- den Schutz von Umwelt und ländlichem Raum durch Unterstützung der Landbewirtschaftung und
- die Steigerung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten und Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung.

Dazu kommt als vierter Schwerpunkt die weitere Unterstützung des LEADER-Konzeptes.

Für die Entwicklung im ländlichen Raum durch den ELER stehen für den Finanzplanungszeitraum 2007–2013 insgesamt 67,75 Mrd. Euro (ohne Modulationsmittel, also die Mittel, die von der ersten in die zweite Säule umgeschichtet werden) zur Verfügung. Für Deutschland stehen damit mit 8,1 Mrd. Euro weniger Mittel zur Verfügung, als dies in der davorliegenden Förderperiode der Fall gewesen war. Sachsen erhält mit insgesamt 926,8 Mio. Euro nach der Region Brandenburg/Berlin und Bayern den drittgrößten Anteil aus dem ELER. Auch hierin drückt sich die Bedeutung des ELER für den Freistaat Sachsen aus.

Mit dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) soll ELER in Sachsen konkret umgesetzt werden. Dieses Programm wurde nach einjähriger Planung sowie einem fast einjährigen Konsultationsprozess mit der EU-Kommission am 24.07.2007 im Verwaltungsausschussverfahren Rural Development Committee¹⁵⁰ durch die anderen Mitgliedstaaten und die EU-Kommission gebilligt, so dass Sachsen neben Nordrhein-Westfalen nun diesen Status erreicht hat und vorbehaltlich der formellen Genehmigung durch die EU-Kommission mit einem baldigen Förderbeginn zu rechnen ist.

1.3 Bedeutung der neuen Förderperiode für die kommunale Ebene in Sachsen

Nicht nur, aber auch, weil feststand, dass die zur Verfügung stehenden Mittel aus den EU-Strukturfonds in der neuen Förderperiode abnehmen werden, gab es in Sachsen im Vorfeld der Erstellung der Operationellen Programme von EFRE und ESF und nach Veröffentlichung der Entwürfe im Internet eine ausführliche Diskussion verschiedener Interessenvertreter über den „sinnvollsten“ Einsatz der Fördergelder. So forderten beispielsweise die Umweltverbände eine Stärkung von Maßnahmen zum Klimaschutz, Abfall, Abwasser, Flächenverbrauch, Stadtentwicklung, Land- und Forstwirtschaft und Nachhaltigkeitsentwicklung, während die Vertreter der Wirtschaft den Fokus des Programms auf die Entwicklung des Fachkräftemangels/-nachwuchses lenken wollten und die Vertreter der Kirchen und der freien Wohlfahrtspflege auf die Notwendigkeit der Integration benachteiligter Arbeitnehmergruppen hinwiesen.

Die kommunalen Vertreter formulierten nach Befragung ihrer Mitglieder Forderungen nach der Stärkung der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der kleinen und mittelständischen Unternehmen, sowie die nachhaltige Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, zur Sicherung der Bürger vor Ort und somit auch der wichtigsten Existenzgrundlage auch der Städte, Gemeinden und Landkreise. Konkret bedeutet dies vor allem die Unterstützung der Unternehmen, Existenzgründer und Arbeitslosen sowie Schulabgänger bei der weiteren Qualifikation. Auch auf die Notwendigkeit zur Verbesserung der Standortfaktoren (Verkehrs- und Tourismusinfrastruktur, der Versorgungssysteme, der Stadtentwicklung und Verwaltungsleistung) wurde hingewiesen.

Problematisch kann für einige Kommunen die geteilte Finanzierung werden. Wenngleich es den Städten und Gemeinden in Sachsen im Ganzen aufgrund gestiegener Steuereinnahmen besser geht als noch vor ein paar Jahren, bedeutet dies nicht, dass alle Städte und Gemeinden gleichermaßen einfach den notwendigen Eigenanteil für die Finanzierung über EU-Fördermittel aufbringen können. Die Situation wird für die betroffenen Kommunen noch erschwert, da eine Verschuldung zur Finanzierung des Eigenanteils nicht den „haushaltsrechtlichen Prüfungen und Genehmigungen“ standhält und daher für die Kommunen nicht möglich ist. Um aber eine bedarfsorientierte Verteilung der Fördermittel zu rechtfertigen und nicht finanziell gut aufgestellte Kommunen zu bevorzugen, wäre es gut, wenn bei der Vergabep Praxis in Sachsen (bezüglich der Eigenanteile) die individuelle Leistungsfähigkeit der Kommunen berücksichtigt werden könnte bzw. der Eigenanteil bei kommunalen Antragstellern so gering wie möglich gehalten würde.

Durch die kommunalen Vertreter wurde im Vorfeld zu Recht angeregt, auf den entstehenden Aufwand auf Gemeindeebene bei der Antragstellung Rücksicht zu nehmen, da hier die Vorgaben für die Antragstellung oft sehr komplex und aufwändig seien und dadurch viele potentielle Projekte schon deswegen nicht zum Zuge kommen, weil die Städte und Gemeinden den überdimensionalen Aufwand der Antragstellung zur Abrufung der Fördermittel scheuen. Eine Reduzierung des Aufwandes zur

150 RDC, Ausschuss für ländliche Entwicklung

Stellung eines Antrages könnte Ressourcen auf kommunaler Ebene schonen und mehr bedürftige Kommunen mit guten Projekten ermutigen, sich um die Fördermittel zu bewerben.

Der Wegfall des Ziel-1-Förderstatus für den Regierungsbezirk Leipzig ist äußerst problematisch, da die sehr grobe Einteilung der NUTS-II-Regionen, wie oben schon bemängelt, nicht die sehr heterogene (Wirtschafts-)Struktur innerhalb der Region berücksichtigt. Es liegt daher nahe, dass deshalb versucht werden sollte, innerhalb Sachsens einen Verteilungsmechanismus der Fördermittel zu finden, der gewährleistet, dass Umlandkommunen mit ähnlichem Pro-Kopf-BIP in den drei Regierungsbezirken auch vergleichbare Entwicklungschancen erhalten, damit nicht bestimmte Regionen benachteiligt werden und sich so für die Gesamtheit der sächsischen Kommunen eine suboptimale Verteilung ergibt.

Auch im Zuge der Erstellung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum wurden von den Vertretern der Interessengruppen, auch der Städte und Gemeinden in Sachsen, Vorschläge und Hinweise erarbeitet, die helfen sollen die Schwerpunkte in der regionalen Förderung zu setzen. Der inhaltliche Schwerpunkt für die Städte und Gemeinden wurde dabei bei der *Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft* gesehen.¹⁵¹ Die Maßnahmen in diesem Schwerpunkt betreffen Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft¹⁵², Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität¹⁵³, sowie Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für die Wirtschaftsakteure und Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie.

2 Gewerbesteuer in der Unternehmensteuerreform

2.1 Einleitung¹⁵⁴

Die große Koalition aus CDU/CSU und SPD hatte auf Bundesebene bereits in ihrem Koalitionsvertrag vom 11. Mai 2005 eine Reform der Unternehmensbesteuerung angekündigt, mit dem Ziel, die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Wirtschaftsstandort zu verbessern.¹⁵⁵ Das Bundeskabinett zeichnete auf dieser Grundlage am 5. Februar diesen Jahres Eckpunkte ab, um Anfang 2008 ein verändertes Unternehmenssteuerrecht zu implementieren. Im Rahmen dieser Beschlüsse wurde gleichzeitig über die Veränderung der Gewerbesteuer beraten. Einige Reformmodelle zur Neuregelung der kommunalen Finanzen sind von Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Kommunalen Verbänden diskutiert worden. Besonders kontrovers fiel die Auseinandersetzung um ein Konzept der Stiftung Marktwirtschaft

aus, in dem die Gewerbesteuer, welche nach der Argumentation der kommunalen Verbände enorme Bedeutung für die Finanzsituation der Gemeinden hat, ersetzt werden soll.¹⁵⁶ In diesem Kapitel wollen wir die diskutierten Argumente bezüglich der Gewerbesteuer in diesem Zusammenhang darlegen.

2.2 Diskussion um Pro und Contra der Gewerbesteuer

Wie erwähnt, spricht sich die Stiftung Marktwirtschaft in einem Papier der „Kommission Steuergesetzbuch“ gegen eine Weiterführung des bisherigen Gewerbesteuersystems aus. Sie sieht in der jetzigen Ausgestaltung der Gewerbesteuer eine Verletzung des gebotenen Äquivalenzprinzips, nach dem die Nutzung kommunaler Infrastruktur als Bemessungsgrund der Steuer fungieren soll. Die aktuelle Umlage des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Kommunen konterkariere diese Vorgabe jedoch und führe zu kaum nachvollziehbaren Finanzströmen zwischen den Verwaltungsebenen. Zudem sei die Gewerbesteuer nachteilig für die Gemeinden, da das Aufkommen aufgrund ertragsabhängiger Elemente je nach Konjunkturlage schwankt. Diese Konjunkturreaktivität der Einnahmen gäbe den Kommunen keine Planungssicherheit.¹⁵⁷

Aus der Sicht von Unternehmen sei das jetzige Gewerbesteuer-system ungünstig, denn die ertragsunabhängigen Bestandteile stellen Sonderbelastungen und Risiken für sie dar. Generell sei die Last von den Kommunen zu einseitig auf die Gewerbetreibenden verteilt, dies zeichne sich vor allem in der ohne Ausgleich gebliebenen Anhebung von Hebesätzen und der Verbreiterung von Bemessungsgrundlagen der letzten Jahre ab. Zudem wirke sich die teilweise Inkompatibilität der Gewerbesteuer mit der Einkommensteuer negativ auf die Unternehmen aus. Diese Unzulänglichkeiten des Gewerbesteuersystems begründeten eine hohe Steuerlast der Unternehmen und damit eine verminderte Konkurrenzfähigkeit der deutschen Standorte im internationalen Vergleich. Zudem gäbe es durch die unterschiedlich hohe Besteuerung eine internationale Wettbewerbsverzerrung, da Exporte belastet, Importe jedoch außen vor gelassen werden.

Als Reformempfehlung lag seitens der Bertelsmann Stiftung¹⁵⁸ eine Neuordnung der Kommunalfinanzen entlang eines so genannten Vier-Säulen-Modells vor. Dieses basiert auf der Einführung einer einheitlichen, rechtsformunabhängigen Unternehmensteuer. Im Modell wird die Gewerbesteuer durch eine 6–8 %ige gewinnabhängige, kommunale Unternehmensteuer sowie eine Betriebslohnsteuer ohne Hebesatzrecht, die an der Lohnsumme der örtlichen Wirtschaftseinheiten orientiert ist, ersetzt. Zudem wird vorgeschlagen die Grundsteuer neu auszurichten und auf der Basis aktueller Grundstückswerte zu erheben. Schließlich soll eine mit Hebesatzrecht der Kommu-

151 Daneben gibt es noch zwei andere Schwerpunkte, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation und die Verbesserung der Umwelt und der Landwirtschaft durch die Förderung der Landbewirtschaftung, denen aber sowohl finanziell auch wirtschaftlich nicht so viel Aufmerksamkeit beigemessen wird und auch eine weniger große Bedeutung für die Städte und Gemeinden haben.

152 Darunter: Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten, Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinunternehmen zur Förderung des Unternehmergeistes und Stärkung des Wirtschaftsgefüges, Förderung des Fremdenverkehrs.

153 Darunter: Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung, Dorferneuerung und -entwicklung, Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes.

154 siehe zur Gemeindefinanzreform ausführlich: Lenk (2003): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2002/2003.

155 Koalitionsvertrag von SPD und CDU/CSU vom 11. Mai 2007.

156 Der Städtetag, 05/2006, S. 39f.

157 Stiftung Marktwirtschaft, Bericht der Arbeitsgruppe Kommunalfinanzen, S. 4ff.

158 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2006): Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer, ein Reformkonzept der Bertelsmann Stiftung.

nen versehene kommunale Einkommensteuer den bisherigen gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer ersetzen. Die Stiftung Marktwirtschaft wird in diesem grundsätzlichen Reformvorschlag auch von dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unterstützt.¹⁵⁹

Die kommunalen Vertreter wendeten sich gegen die Abschaffung der Gewerbesteuer mit dem Argument, dass ein Wegfall den Verlust einer der wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen bedeuten würde. Änderungen dieser Art hätten demnach wesentliche Einschnitte in die Finanzsituation der Kommunen zur Folge. Über dies hinaus sehen die Vertreter bei einem Entfall der Gewerbesteuer, selbst bei äquivalentem finanziellem Ersatz, das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG gefährdet. Auch Einschnitte beim Hebesatzrecht werden mit der Argumentation abgelehnt, es sei die einzige echte Quelle der Finanzautonomie der Kommunen, zudem befördere es den Wettbewerb der Gemeinden untereinander. Auch folge die gesetzliche Verankerung der Gewerbesteuer als Objektsteuer dem Äquivalenzprinzip. Zu den Vorschlägen der Stiftung Marktwirtschaft äußerte der Deutsche Städtetag zudem Befürchtungen, nach denen enorme finanzielle Belastungen der Städte und Gemeinden, sowie Mehrbelastungen anderer Gruppen, wie Steuerzahler, Arbeitnehmer, Verbraucher möglich seien.¹⁶⁰

2.3 Zentrale Punkte der Reform

Der vom Bundeskabinett abgesegnete Reformvorschlag verwirft sowohl die Abschaffung, als auch eine neue Grundkonzeption der Gewerbesteuer. Die Reformvorschläge aus der Wissenschaft seien nicht kalkulierbar und würden unüberschaubare Strukturbrüche und Anpassungskosten verursachen, argumentiert die Bundesregierung. Das bisherige Gewerbesteuersystem soll erhalten bleiben und durch „in ihren Auswirkungen abschätzbare Schritte“ ergänzt werden.¹⁶¹

Nach dem Gesetzesentwurf des Bundesfinanzministeriums steht die Herabsetzung der Gesamtsteuerlast für Kapitalgesellschaften von 38,6 % auf 29,8 % im Mittelpunkt. Dabei wird die für GmbHs und Aktiengesellschaften fällige Körperschaftsteuer von 25 % auf 15 % gesenkt. Die Gewerbesteuermesszahl, welche zur Berechnung des tatsächlichen Steuersatzes herangezogen wird, wird unabhängig von der Höhe des Gewerbeertrages vereinheitlicht und von maximal 5 % auf 3,5 % herabgesetzt werden. Dem gegenüber wird der Abzug der Zinsaufwendungen als Betriebsausgaben vom Steuerbilanzgewinn (bei Einzelunternehmen, Personengesellschaften und Körperschaften) durch die Einführung einer sogenannten Zinsschranke begrenzt. Der neuen Regelung nach sollen Zinsaufwendungen nur in einer Höhe von 30 % des Gewinns

vor Steuer- und Zinszahlungen abzugsfähig sein. Die Bundesregierung möchte damit Steuerverlagerungen ins Ausland entgegenwirken, welche vor allem von großen, international agierenden Unternehmen vorgenommen werden. Ferner ist in dem Entwurf die bisherige 50 %ige steuerliche Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen, einer 25 %igen generellen Zinshinzurechnung zum Steuerbilanzgewinn gewichen, wobei sämtliche Finanzierungskosten beachtet werden. Die Bundesregierung sieht in dieser Hinzurechnung genereller Schuldzinsen eine Erweiterung der Gewerbesteuerbemessungsgrundlage und eine Erschwerung von Ausweichgestaltungen. Durch die gleichzeitige Verringerung des Hinzurechnungssatzes würden die Unternehmen nicht belastet, das Steueraufkommen aber planbarer und stabiler.¹⁶²

Weiterhin sind Änderungen beabsichtigt, die vor allem kleinere Personengesellschaften betreffen. Zukünftig soll der Anrechnungsfaktor der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer von 1,8 auf 3,8 erhöht werden, im Gegenzug ist der Wegfall des Abzuges der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe geplant. Zudem ist vorgesehen, dass Personenunternehmen ihre einbehaltenen Gewinne mit 29,8 % versteuern. Die Bundesregierung beabsichtigt damit eine zunehmende steuerliche Gleichstellung von Personengesellschaften den Körperschaften.¹⁶³ Weitere Änderungen betreffen Abschreibungsregeln, sowie eine ab 2009 geltende Abgeltungsteuer auf private Kapitalerträge, wie Zinsen, Dividenden und Erlöse aus Wertpapierkäufen.¹⁶⁴

2.4 Bewertung des Reformkonzeptes

Aus Sicht einiger Wissenschaftler ist im Referentenentwurf keine einheitliche Konzeption zu erkennen. Zwar seien einzelne Maßnahmen geeignet, um Deutschland als Wirtschaftsstandort attraktiver zu machen und Steuerverlagerungen ins Ausland zu verhindern, aber grundlegende Prinzipien, wie Rechtsform und Finanzierungsneutralität, seien nicht verwirklicht. Letztendlich wurde die Gewerbesteuer „anstatt sie abzuschaffen, in ihrer relativen Bedeutung gegenüber der Körperschaftsteuer gestärkt“¹⁶⁵.

Vertreter der Industrie bewerten den Reformvorschlag unterschiedlich. Positiv wird vor allem die Verbesserung der Standortattraktivität durch die Senkung des Steuersatzes, die Thesaurierungsbestimmungen und verschiedene Abschreibungsänderungen beurteilt. Noch Verbesserungsbedarf sieht die deutsche Industrie und Handwerkskammer hinsichtlich einiger Modalitäten der Zinsschrankenregelung, sowie der Besteuerung von Funktionsverlagerungen. Außerdem wird erheblicher bürokratischer Mehraufwand bei den Festlegungen zur Hinzurechnung und einigen Abschreibungsänderungen beanstandet. Ebenfalls kritisch sei die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Besteuerung von Kostenelementen zu

159 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, Jahrgutachten 2006/2007, S. 321.

160 Positionspapier zur Unternehmensteuerreform DST und DStGB vom 25. Juli 2006.

161 Wachstumsorientierte Unternehmensteuerreform für Deutschland, BMF, 03. November 2006, S. 3.

162 Referentenentwurf zur Unternehmensteuerreform 2008 vom 5. Februar 2007,

163 Unternehmenssteuerreform 2008 – Häufig gestellte Fragen und Antworten, S. 1.

164 Referentenentwurf eines Unternehmensteuereformgesetzes, 5. Februar 2008.

165 Hey, Johanna, zitiert nach: Spengel, Christoph/Reister, Timo (2007): Referentenentwurf zur Unternehmenssteuerreform 2008 liegt vor, in: Der Betrieb, Heft 03/2007, S. 89–93.

betrachten. Dies wären Hürden für eine grundlegende Reform der kommunalen Finanzen.¹⁶⁶

Der Reformvorschlag wird von den Vertretern der Kommunen als positiv bewertet und unterstützt, da er in der jetzigen Fassung den Standort Deutschland attraktiver mache und *gleichzeitig* die Belange der Kommunen berücksichtige. Die Anerkennung der Reform durch die die Vertreter der Städte und Kommunen hängt natürlich vor allem auch von der Höhe der Steuerausfälle in Form von Einnahmeeinbußen für die Kommunen ab, welche nach dem jetzt im Kabinett beschlossenen Gesetzentwurf auf knapp nur 2 Mrd. Euro (vorher 4,2 Mrd. Euro) geschätzt wurden.¹⁶⁷

Die Finanzierung der Reform sieht eine Aufkommensneutralität ab dem ersten Jahr vor. Es ist geplant, die Gesamtausfälle von ca. 29 Mrd. Euro durch die verschiedenen Gegenmaßnahmen in Höhe von rund 24 Mrd. Euro zu finanzieren. Die restlichen Einnahmefälle von ca. 5 Mrd. Euro jährlich sollen gemeinsam von Bund und Ländern getragen werden. Die Regionaldaten für Sachsen sehen eine 5 %ige Beteiligung an den Verlusten der Bundesländer vor, wobei in den nächsten Jahren eine Aufkommensneutralität in Sachsen erwartet wird.

3 Mittelfristige Entwicklung im sächsischen kommunalen Finanzausgleich

3.1 Finanzausgleich 2007/2008

Die Ausgangslage für die Verhandlungen zum kommunalen Finanzausgleich waren wie in den Vorjahren dadurch gekennzeichnet, dass zum einen die Steuereinnahmenerwartungen auf der Grundlage der Steuerschätzungen sowohl für den Freistaat als auch für seine Kommunen und deren tatsächlichen Steuereinnahmen der Vorjahre stark voneinander abwichen. Bei den halbjährlich¹⁶⁸ notwendigen Korrekturen zeigte sich in der jüngeren Vergangenheit, dass die Steuereinnahmen des Freistaates zumeist nach unten korrigiert werden mussten, während die Einnahmeerwartungen für die kommunale Ebene im Wesentlichen stabil blieben bzw. leicht nach oben angepasst werden mussten. Dies bewirkte wie in den Vorjahren hohe Abrechnungsbeträge zu Ungunsten der Kommunen, zumal auch noch Teile der Abrechnungsbeträge aus den Jahren 2002 bis 2004 in Form von Darlehen auf die Jahre 2007 und 2008 verschoben wurden.

Die Datengrundlage für die Verhandlungen zum FAG 2007/2008 bildete die Mai-Steuerschätzung 2006. Dabei eröffneten sich auf Grund der Mehrwertsteuererhöhung und der erhöhten Gewinne der sächsischen Unternehmen steigenden Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen gewisse Verhandlungsspielräume. Die Steuerschätzung des Bundes ging im Mai 2006 für Sachsen von Steuereinnahmen für 2006 von 9,073 Mrd. Euro und für 2007 von 9,550 Mrd. Euro aus, auf welche vom Sächsischen Staatsministerium für Finanzen (SMF) aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre gewisse Abschlüsse vorgenommen wurden. Für 2006 betrug der Abschlag des SMF 141 Mio. Euro, begründet durch eine niedrigere Wachstumsprognose für das BIP von 1,2 % gegenüber der des Bundes von 1,6 % (IST 2006 = 2,5 %), einen

„Demografieabschlag“ für die sinkende Einwohnerzahl, sowie eine negativere Bewertung aktueller Steueränderungsgesetze gegenüber den Schätzungen des Bundes.

Bei den sächsischen Kommunen zeigte sich in den vergangenen Jahren ein umgekehrtes Bild – die Steuereinnahmen übertrafen i. d. R. die Schätzungen. Im Mai 2006 wurden aufgrund der anhaltenden Dynamik der Gewerbesteuererinnahmen für 2006 1,888 Mrd. Euro und für 2007 1,935 Mrd. Euro erwartet. Auch hiervon nahm das SMF Abschlüsse vor, allerdings lediglich in Höhe von 9 Mio. Euro für 2006 und 16 Mio. Euro für 2007. Auf Drängen des SSG wurde eine nochmalige Überprüfung anhand der November-Steuerschätzung 2006 ins Verhandlungsprotokoll aufgenommen. Auf Basis der Steuerschätzung des SMF ergaben sich für die Jahre 2007 und 2008 zunächst Abrechnungsbeträge von insgesamt 438 bzw. 252 Mio. Euro. Nach dem Umsetzungsvorschlag des SMF war für 2007 zunächst ein deutlicher, durch die hohen Abrechnungsbeträge verursachter, Rückgang der FAG-Nettomasse vorgesehen. Verhandlungsziel des SSG und SLKT war indessen eine möglichst konstante Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel, für welche im Jahre 2007 ein 8 %iger Einbruch auf 3.784 Mio. Euro prognostiziert wurde.

Im Zuge der Verhandlungen im Sommer 2006 wurde durch verschiedene Umschichtungen im FAG eine Anhebung der Allgemeinen Deckungsmittel auf 3.978 Mio. Euro für 2007 und 4.001 Mio. Euro für 2008 erreicht. Im Einzelnen handelte es sich dabei um eine Tilgungstreckung des 2004 vereinbarten FAG-Darlehens in Höhe von 200 Mio. Euro und eine Streichung der Sonderprogramme Straßen- und Schulhausbau zugunsten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Darüber hinaus wurde der Anteil der investiv zu verwendenden Schlüsselzuweisungen drastisch gesenkt. Bezüglich der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach dem Investitionsfördergesetz (IfG-So-BEZ), die vom FAG nicht erfasst werden, wurde den Kommunen seitens des SMF zugesichert, eine Investpauschale von jeweils 82 Mio. Euro pro Jahr für 2007 und 2008 außerhalb des FAG zur Verfügung zu stellen. Mit dieser gelang es dem Freistaat, zusammen mit den für die Kommunen geplanten investiven Förderprogrammen eine Beteiligung der Kommunen an den ehemaligen IfG-Mitteln entsprechend des Finanzmassenverteilungsverhältnisses (35,7 %) zu gewährleisten und die in den Vorjahren entstandenen Abrechnungsbeträge vollständig zurückzuführen. Des Weiteren drängten die Landesverbände auf eine gleichmäßige Degression aller Bestandteile der Sonderbedarfszuweisungen einschließlich der ehemaligen IfG-Mittel, wie dies im letzten Gemeindefinanzbericht auch vorgeschlagen wurde.¹⁶⁹ Die Umsetzung steht ab dem FAG 2009/2010 an.

Bereits zum FAG 2005/2006 wurde eine Anpassung der Hauptansatzstaffel und des Schülernebenansatzes zugunsten der größeren Kommunen diskutiert. Im Gegensatz dazu votierte ein Gutachten des Ifo-Institutes im Auftrage des SMF und eines des Niedersächsischen Institutes für Wirtschaftsforschung im Auftrage der Staatsregierung¹⁷⁰ dafür, bei den geplanten Anpassungen die Kreisfreien Städte nicht mit zu berücksichtigen. Zu den Nivellierungshebesätzen für die Gewerbesteuer wurde

166 BDI zur Unternehmensteuerreform: Steuersatzsenkung muss von Unternehmen teuer erkauft werden, 25. Mai 2007.

167 DST und DStGB, Mitgliederschreiben Nr. 188/07 vom 7. März 2007.

168 Die Steuerschätzungen werden jeweils Anfang bis Mitte Mai und November eines Jahres veröffentlicht.

169 Gemeindefinanzbericht 2004/2005, S. 94.

vereinbart, selbige künftig erst dann anzuheben, wenn der tatsächliche Durchschnittshebesatz um 7,5 Prozentpunkte über dem bisherigen Nivellierungshebesatz liegt. Da ebenfalls schon einmal über besondere Belastungen höher gelegener Gemeinden durch die Kosten für den Winterdienst diskutiert wurde, erhob das SMF im Auftrage des Landtages entsprechende Daten. Im Ergebnis standen eine Wiederanhebung der Kilometerpauschalen des Straßenlastenausgleichs auf das Niveau von 2003 (mit Ausnahme der Kreisstraßen), sowie die Einführung eines Winterlastenausgleichs für Gemeinden, die im Durchschnitt über 291 Höhenmeter liegen. Des Weiteren werden sich die Gemeinden ab 2007 an den Betriebskosten des Digitalfunks beteiligen. Die Finanzierung der Beträge von 1,2 Mio. Euro 2007 und 2 Mio. Euro 2008 erfolgt aus den Mitteln für Gemeinsame Zahlungsverpflichtungen von Freistaat und Kommunen des FAG. Die Switch-Klausel I, nach der das SMF ermächtigt war, bei steigenden kommunalen Steuereinnahmen den Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen zu Lasten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu erhöhen, wird gestrichen. Im Gegenzug gaben die Landesverbände die Bemühenszusage, dafür zu werben, dass auch künftig hohe Beträge für Investitionen eingesetzt würden.

Neu ins FAG aufgenommen wurde eine Regelung, nach der sich die Kommunen sowohl an der einwohnerbezogenen als auch an der verursacherbezogenen Länderbeteiligung an etwaigen Sanktionszahlungen wegen Nichteinhaltung der Maastricht-Verschuldungskriterien beteiligen sollen. Bei ersterem soll die Beteiligungsquote entsprechend dem Finanzverteilungsverhältnis, also 35,7 % erfolgen, bei Letzterem entsprechend ihres Anteils am Verursachungsbeitrag. Ein Wirksamwerden der Regelung wird angesichts der derzeitigen Bemühungen der öffentlichen Haushalte um Entschuldung und der wirtschaftlichen Entwicklung als eher unwahrscheinlich angesehen. Der Vorschlag des sächsischen Landkreistages einer zusätzlichen Kreisumlage für abundante Kommunen wurde nicht umgesetzt. Nachdem sich abzeichnete, dass die für 2005 und 2006 veranschlagten je 50 Mio. Euro Wohngeldentlastung im Rahmen der Hartz-IV-Sonderlastenausgleichs zu niedrig bemessen waren, wurden für 2007/2008 152 Mio. Euro bzw. 148 Mio. Euro vorgesehen. Darin sind bereits Nachzahlungen für die Jahre 2005 und 2006 enthalten. Nachdem Mitte 2007 der endgültige Abrechnungsbetrag für die Wohngeldentlastung des Freistaates aus dem Jahr 2006 feststand, wird nach einer

Einigung zwischen den kommunalen Landesverbänden und dem SMF die Wohngeldentlastung für 2008 nunmehr von 148 Mio. Euro auf 171 Mio. Euro erhöht werden (+23,1 Mio. Euro), die in den Hartz-IV-Sonderlastenausgleich einfließen.

Auf Basis der November-Steuerschätzung 2006, die von nochmals deutlich steigenden Einnahmen ausging, ergab sich gegenüber den Erwartungen vom Mai eine Erhöhung der FAG-Masse um knapp 50 Mio. Euro für 2007. Um die Konstanz der allgemeinen Deckungsmittel zu wahren, wurde die in 2007 vorgesehene Tilgung des FAG-Darlehens von 2004 von 100 Mio. auf 50 Mio. Euro gekürzt, so dass in 2008 150 Mio. Euro fällig werden. Die Netto-Finanzausgleichsmasse steigt damit für das Jahr 2007 auf 2,469 Mrd. Euro und bleibt 2008 bei 2,498 Mrd. Euro.¹⁷¹

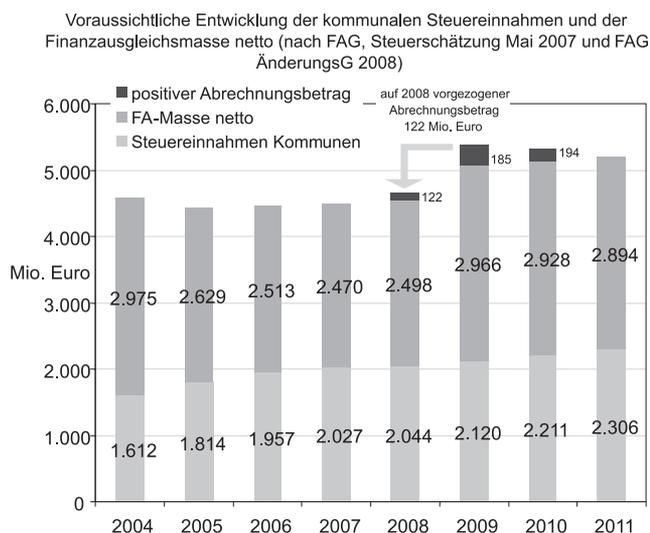
Die Mai-Steuerschätzung 2007 ergab sowohl für den Freistaat Sachsen als auch für seine Kommunen deutliche Mehreinnahmen, so dass sich in den Prognosen bzgl. der zukünftigen Finanzausstattung der sächsischen Kommunen eine deutliche Verbesserung aufzeigte. Es wird nun davon ausgegangen, dass die Finanzausgleichsmasse 2009 gegenüber 2008 um 31 % ansteigen wird; dies entspricht rund 775 Mio. Euro. Da auch von einer Erhöhung der gemeindlichen Steuereinnahmen auszugehen ist, stünden den sächsischen Kommunen 5,3 Mrd. Euro aus FAG-Zuweisungen und Steuern im Jahre 2009 zur Verfügung. Verglichen mit den für das Jahr 2008 erwarteten Gesamteinnahmen in Höhe von 4,5 Mrd. Euro, würde dies einer Erhöhung von rd. 19 Prozentpunkten entsprechen.

Da die kommunalen Spitzenverbände sich in den vergangenen Jahren beim Freistaat für eine kontinuierliche Entwicklung der kommunalen Finanzausstattung eingesetzt haben und dies bspw. über Darlehen auch im FAG Berücksichtigung fand, schlugen der SSG und der SLKT in der sich für die nächsten Jahre abzeichnenden umgekehrten Situation vor, nicht wie vorgesehen im Jahre 2009, sondern bereits im Jahre 2008 die Schlüsselzuweisungen zu erhöhen, um zu große Entwicklungsbrüche in der kommunalen Finanzausstattung weitgehend zu vermeiden. Dem folgend wurde auf der Grundlage der Ist-Abrechnung des FAG 2006 am 4. September 2007 die Finanzausgleichsmasse für 2008 um den Abrechnungsbetrag für 2006 in Höhe von 122,1 Mio. Euro, auf 2,620 Mrd. Euro angehoben (vgl. Abbildung 81).¹⁷²

170 Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (NIW) (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens – Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen, Hannover

171 Freistaat Sachsen, Haushaltsplan 2007/2008, Einzelplan 15 Allgemeine Finanzverwaltung 30 Kommunaler Finanzausgleich
172 Freistaat Sachsen (2007): Medienservice, Kommunen erhalten 2008 mehr Geld im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, in: <http://www.medienservice.sachsen.de/>

Abbildung 81: Voraussichtliche Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen und der Finanzausgleichsmasse netto in Mio. € (Stand September 2007)



Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen des SSG und SMF

In Abbildung 81 wird evident, dass auf der Grundlage der neuesten Steuerschätzung ein zusätzliches Vorziehen des voraussichtlichen Abrechnungsbetrages des Jahres 2007 in Höhe von 185 Mio. Euro noch besser im Sinne einer stärkeren Glättung der Finanzmassenentwicklung gewesen wäre. Das SMF lehnte eine weitere Erhöhung der FAG-Masse in 2008 jedoch ab.

Zusätzlich zu dem vorgezogenen Abrechnungsbetrag von 2006 wurde die Schlüsselmasse um weitere 54 Mio. Euro, die aus Ausgaberesten der Vorjahre des Bedarfszuweisungstopfes stammen, erhöht, da die Bedarfszuweisungsmittel trotz dieser Entnahme noch ausreichend erscheinen. Da die 54 Mio. Euro aus den FAG-Zuweisungen der Vorjahre resultieren, steigt die Finanzausgleichsmasse nicht an.

Die im Finanzausgleich 2008 zusätzlich bereit gestellten Mittel werden vollständig in die Schlüsselzuweisungen eingestellt. Von den insgesamt 176,1 Mio. Euro erhalten die Kreisfreien Städte 80,3 Mio. Euro, die Landkreise 39,3 Mio. Euro und deren Gemeinden 56,6 Mio. Euro. 60 % dieser Mittel sollen bei den Städten und Gemeinden, 10 % bei den Landkreisen als investive Schlüsselzuweisungen für zusätzliche Investitionen sowie zum außerordentlichen Schuldenabbau ausgereicht werden. Damit würde 2008 die investive Quote der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und der Kreisfreien Städte von 10,4 % auf 14,1 % und die der Landkreise von 9,39 % auf 9,43 % erhöht werden,

3.2 Finanzausgleich 2009/2010

Da die kommunale Steuerschwäche in den neuen Bundesländern und so auch in Sachsen mittelfristig bestehen bleibt, wird der Freistaat auch weiterhin seine Kommunen mit Zuweisungen unterstützen müssen, damit diese aufgabenadäquat ausgestattet sein werden. Gemäß der mittelfristigen Finanzplanung des

Freistaates Sachsen¹⁷³ ist folgende Entwicklung bei den Zuweisungen vorgesehen, wobei der nächste Doppelhaushalt noch nicht verhandelt ist und dementsprechend die kommunalen Spitzenverbände noch Einflussmöglichkeiten haben.

Wie im letzten Gemeindefinanzbericht ausführlich dargestellt, gelten auf der Länderebene seit dem Jahre 2005 die Regelungen des Solidarpaktes II. Die darin für die neuen Bundesländer und damit auch für den Freistaat Sachsen wichtigen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Aufbau der Infrastruktur und aufgrund der kommunalen Finanzschwäche werden zwar fortgeführt, aber reduzieren sich ab diesem Jahr jährlich und enden im Jahre 2019. Für die Verwendung dieser Mittel muss die Sächsische Staatsregierung wie die anderen ostdeutschen Länder auch seit 2003 jährlich einen Fortschrittsbericht vorgelegen, aus dem hervorgeht, dass diese Bundesergänzungszuweisungen (weitgehend) zweckentsprechend zum Abbau der Infrastrukturlücke eingesetzt werden.

Der Solidarpakt II wirkt auf die kommunale Ebene in Sachsen in zweifacher Hinsicht. Zum einen wird die degressive Ausgestaltung des Solidarpaktes II die finanziellen Spielräume für den Freistaat selbst und über den vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz I auch die Haushalte der sächsischen Kommunen einengen. Zum zweiten wird der Freistaat, um eine aufbaugerechte Verwendung der Solidarpaktmittel zu gewährleisten, die Kommunen zu (mehr) Investitionen anhalten. Dazu könnte er die investiven Schlüsselzuweisungen wieder anheben wollen. Da die Haushaltslage trotz der konjunkturellen Steuermehreinnahmen bei den meisten Kommunen dennoch als angespannt bezeichnet werden kann, sollte dies nicht zu Lasten der allgemeinen Zuweisungen gehen.

4 Neue Schlüssel beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Seit dem 01. Januar 1998 werden die Gemeinden in Deutschland mit 2,2 % am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt. Für die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Kommunen existiert ein eigener Schlüssel, der seit 2001 gilt und voraussichtlich bis Anfang 2009 in Kraft bleiben wird.

Dieser Übergangsschlüssel beinhaltet eine pauschale Vorwegaufteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, bei welcher die neuen Bundesländer 15 % und die alten Bundesländer 85 % des Gemeindeanteils des Aufkommens erhalten. Die weitere Zuteilung dieses pauschalen Anteils auf die einzelnen Gemeinden erfolgt unterschiedlich in beiden Landesteilen. In den neuen Bundesländern wird der 15 %ige Anteil nach den Kriterien Gewerbesteueraufkommen (70 %, Basis 1992 bis 1997) und Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (30 %, Basis 1996 bis 1998) auf die einzelnen Kommunen verteilt. Unter den westdeutschen Kommunen erfolgt die Zuteilung des 85 %igen Anteils nach den Kriterien Gewerbesteueraufkommen zur Zahl der Beschäftigten (60 %, Basis 1990 bis 1997/98) und Gewerbesteuermessbetrag (40 %, Basis 1995 bis 1998). Die Beteiligung an der Umsatzsteuer erfolgte als Ersatz für den Wegfall der Gewerbesteuer insgesamt aufkommensneutral 1998. Deshalb wurde auch der finanzielle Ausgleich an wirtschaftsbezogenen Kriterien orientiert.

173 Staatsministerium der Finanzen (2006) Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2006 bis 2010

Aufgrund der anhaltenden Strukturumbrüche in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung entstand hier jedoch eine besondere Situation. Die Bemessungsgrundlage für die Gewerbesteuer war wesentlich geringer als in den westdeutschen Ländern. Die Einnahmen aus einer Gewerbesteuer wären in den neuen Bundesländern – wenn sie je erhoben worden wäre – im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen voraussichtlich sehr niedrig gewesen. Der den neuen Bundesländern gewährte Anteil von 15 % entsprach deshalb einem Finanzvolumen, das größer war, als es sich bei einer reinen Berechnung anhand wirtschaftsbezogener Kriterien ergeben hätte.

Diese als Provisorium gedachte Vorwegaufteilung auf die alten und neuen Bundesländer sollte bereits im Jahr 2000 in eine einheitliche und fortschreibungsfähige Verteilungsvariante (ohne pauschale Vorwegaufteilung) umgestaltet werden. In diesem Sinne legte das Gemeindefinanzreformgesetz von 1998 die Aufteilung des Umsatzsteueranteils der Kommunen entlang der Kriterien „Sachanlagen“, „Vorräte“, „Löhne und Gehälter“, sowie „sozialversicherungspflichtige Beschäftigte ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften“ fest.¹⁷⁴ Die benötigten Daten wurden der Gewerbesteuerstatistik und der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) entnommen. Bei der Auswertung dieser Daten kam es jedoch zu nicht auflösbaren Unstimmigkeiten, verursacht durch eine inhomogene Datenqualität. Diese wird auf fehlerhafte Angaben in den Gewerbesteuererklärungen der Unternehmen zurückgeführt.¹⁷⁵ Basis eines zuverlässigen Schlüssels, so die einhellige Meinung, könnten diese Daten nicht sein. So verständigten sich Vertreter von Bund, Länder und Kommunen auf die statistisch konsistenter zu erhebenden Schlüsselmerkmale: „Gewerbesteueraufkommen“, „sozialversicherungspflichtige Beschäftigte“¹⁷⁶, sowie „sozialversicherungspflichtige Entgelte“¹⁷⁷. Auch eine Gewichtung der Beschäftigten und Entgelte mit dem Gewerbesteuerhebesatz sei zu erwägen.¹⁷⁸ Alle Daten sollen der amtlichen Finanz- und Personalstatistik, sowie der Beschäftigten- und Entgeltstatistik entnommen werden. Da die Erhebung in Zeiträume fallen muss, die nicht durch Verwerfungen bei der Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens gekennzeichnet sind, ist als frühester Termin der Festsetzung des neuen Schlüssels das Jahr 2009 vorgesehen.

Dieser neue endgültig wirtschaftsbezogene Schlüssel für die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer wird große Umverteilungswirkungen haben. Ursächlich dafür ist vor allem, dass die aus der Perspektive der neuen Länder positiven finanziellen Auswirkungen der pauschalen Vorwegaufteilung entfallen. Welches Bundesland und welche Kommunen in dem jeweiligen Bundesland endgültig zu den Gewinnern bzw. Verlierern einer solchen Umstellung gehören wird, hängt insbesondere von den Kriterien und deren Gewichtung ab.

Es sind verschiedene Varianten der Gewichtung der bereits erläuterten Kriterien möglich. Alle Kriterien sollen auf alle Gemeinden gleichermaßen angewendet werden, obwohl sich die Kommunen und Städte gerade bezüglich ihrer wirtschaftlichen Struktur deutlich unterscheiden. Solche im Verhältnis zu betrachtenden Strukturunterschiede bestehen

- zwischen westdeutschen und ostdeutschen Kommunen,
- zwischen den größeren und kleineren Kommunen,
- zwischen infrastrukturell gut und weniger gut angebundnen Kommunen usw.

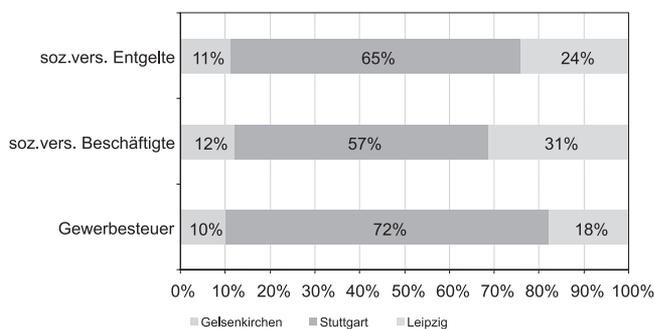
Eine pauschale Aussage bezüglich der Auswirkungen im Bezug auf eine Gruppe von Ländern, einzelne Bundesländer oder sogar Regionen ist deshalb kaum möglich, mit Ausnahme des Wegfalls der Vorwegaufteilung, die in jedem Falle finanzielle Einbußen für die neuen Länder bringen wird.

Zu den Auswirkungen der Gewichtung der Kriterien lässt sich vor allem Folgendes festhalten: Neue und alte Bundesländer unterscheiden sich tendenziell insbesondere bezüglich ihres Gewerbesteueraufkommens und der sozialversicherungspflichtige Entgelte. Die ostdeutschen Städte und Gemeinden weisen hier niedrigere Werte auf. Ebenfalls ist die Anzahl der Beschäftigten im Osten geringer; aber die Differenz zwischen neuen und alten Bundesländern fällt bei diesem Kriterium quantitativ nicht so hoch aus wie bei den Kriterien Gewerbesteueraufkommen und Lohnsumme. Gewichtet man im vorgesehenen Schlüssel nun bestimmte Kriterien besonders stark, können die hier sehr grob gefassten Strukturunterschiede nivelliert oder verstärkt werden.

Dies soll anhand eines kleinen Beispiels mit folgenden Annahmen illustriert werden:

1. Der kommunale Umsatzsteueranteil würde nur auf die Städte Gelsenkirchen, Leipzig und Stuttgart verteilt.
2. Die Kriterien zur Verteilung seien das Gewerbesteueraufkommen, die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und die sozialversicherungspflichtige Entgelte.
3. Neben einer Gleichgewichtung werden die einzelnen Kriterien so gewichtet, dass eines mit 50 % und die beiden anderen mit jeweils 25 % angesetzt werden.

Abbildung 82: Bedeutung der Kriteriengewichtung für die neue Umsatzsteuerverteilung (Beispiel)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Stat. Bundesamtes.

Aus der Abbildung 82 gehen die doch sehr unterschiedlichen Anteile an den drei Kriterien hervor. Es wird deutlich, dass die prosperierende Landeshauptstadt Baden-Württembergs bei allen

174 GFB 2004/2005, S. 104.

175 BMF-Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer, 04/2006.

176 Ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen.

177 Ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen.

178 Fortschreibung Gemeindefinanzreformgesetz 2006.

Tabelle 9: Bedeutung der Kriteriengewichtung für die neue Umsatzsteuerverteilung (Beispiel)

		Gewichtung		
soz.vers.pfl. Entgelte	33 %	25 %	25 %	50 %
soz.vers.pfl. Beschäftigte	33 %	25 %	50 %	25 %
Gewerbesteueraufkommen	33 %	50 %	25 %	25 %
		Ergebnis		
Gelsenkirchen	11,1 %	10,9 %	11,3 %	11,1 %
Stuttgart	64,4 %	66,2 %	62,4 %	64,4 %
Leipzig	24,5 %	22,9 %	26,2 %	24,4 %

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Stat. Bundesamtes.

drei Kriterien vorne liegt, jedoch ist der Anteil beim Gewerbesteueraufkommen besonders groß im Verhältnis zu den beiden anderen Städten. Dazu kommt, dass Gelsenkirchen bei den gewählten Parametern nahezu den gleichen Anteil hat (10 %–12 %). Dies bedeutet, dass je nach Gewichtung der Kriterien eine Umverteilung zwischen Stuttgart und Leipzig stattfindet. Werden nun diese drei Kriterien gleichgewichtet, würde Stuttgart einen kommunalen Umsatzsteueranteil von 64,4 % erhalten, gefolgt von Leipzig mit 24,5 % und Gelsenkirchen mit 11,1 %. Bei einer Höhergewichtung der Gewerbesteuer müssten Leipzig 2,4 Prozentpunkte und Gelsenkirchen 0,2 Prozentpunkte an Stuttgart abgeben. Würde dem Kriterium sozialversicherte Beschäftigte mehr Gewicht verliehen, würde Leipzigs Anteil um 1,7 Prozentpunkte und Gelsenkirchen um 0,2 Prozentpunkte mehr zu Lasten von Stuttgart erhalten und würden die sozialversicherungspflichtigen Entgelte mit 50 % gewichtet, würde das Ergebnis nahezu identisch sein im Vergleich zur Gleichgewichtung.

Es zeigt sich, dass aufgrund der strukturellen Unterschiede merkliche Umverteilungswirkungen auftreten. Gerade die Gewichtung des Gewerbesteueraufkommens wird aufgrund seiner starken Streuung mehr oder weniger differenzierend wirken. Weiteren Einfluss auf die Verteilung könnte die diskutierte Gewichtung der Kategorien sozialversicherungspflichtige Entgelte und Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit dem örtlichen Hebesatz haben. Mit diesem Element würde das Gewerbesteueraufkommen wiederum stärker ins Gewicht fallen. Durch die Bezugnahme zum Gewerbesteuerhebesatz werden diese Kategorien bei hohem Gewerbesteueraufkommen/Gewerbesteuerhebesatz ebenfalls höher gewichtet.

Auch für die sächsischen Städte und Gemeinden werden sich vorwiegend diese Verteilungswirkungen ergeben. Hier, wie in den anderen ostdeutschen Bundesländern, würde eine Einigung auf die stärkere Gewichtung der Beschäftigtenzahlen oder/und sozialversicherungspflichtige Entgelte, geringere Verluste nach sich ziehen. Objektiv muss aber dabei bedacht werden, dass eine geringere Gewichtung der Gewerbesteuer auch eine geringere Sachgerechtigkeit nach sich zieht, folgt man der Argumentation, dass die Beteiligung an der Umsatzsteuer ursprünglich

eine Kompensation für die (stark gewerbeorientierte) Gewerbesteuer darstellen sollte.

Wichtig ist auch, dass wie bereits erwähnt, eine Pauschalisierung der Aussagen nicht möglich ist und dass es sich bei den Ausführungen lediglich um eine Darstellung von Tendenzen handelt. Die Verteilungswirkungen können auch lokal innerhalb eines Bundeslandes, einer Region, sehr unterschiedlich ausgeprägt sein und variieren von Fall zu Fall, weil die Entwicklung von Gewerbesteueraufkommen, Lohnsumme und Zahl der Beschäftigten von vielen Einzelfaktoren abhängig ist.

Zur Abmilderung der Verteilungskonsequenzen wäre eine schrittweise Einführung des endgültigen Schlüssels denkbar. Der Deutsche Städtetag rechnet mit den Beratungen zum neuen Schlüssel ab Herbst 2007.¹⁷⁹ Die Maßgabe für die Einigung auf einen Verteilungsschlüssel sollte nun darin bestehen, die (Um-) Verteilungswirkungen so weit wie möglich zu begrenzen, um Härten zu vermeiden. Der Dialog lässt sich konstruktiv gestalten, wenn sich bei der Konsensfindung alle Beteiligten dieser Grunddeterminiertheit bewusst sind.

5 Kosten der Unterkunft

Ab Jahresbeginn 2005 ist – gemäß dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, dem so genannten „Hartz-IV“-Gesetz – die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt worden. Demnach werden Aufgaben und Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitssuchende von Bund und Kommunen gemeinsam getragen. Die Gemeinden übernehmen dabei unter anderem die Leistungsträgerschaft für die Kosten der Unterkunft, welche Wohnungs- und Heizungskosten beinhalten. Die aus der Zusammenlegung resultierenden Einsparungen, sollen laut § 46 (5) SGB II die Kommunen der Länder „um jährlich 2,5 Milliarden Euro entlaste(n)“¹⁸⁰.

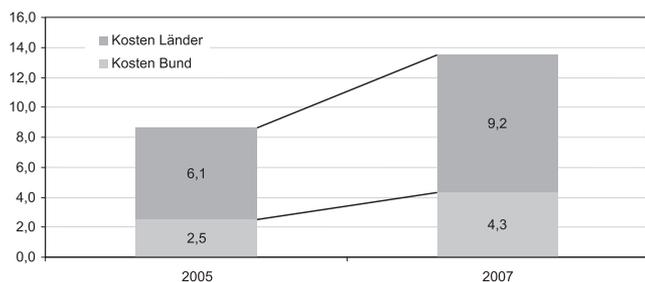
Um diese Finanzierung der Aufgabe und v. a. die Entlastung der Kommunen gewährleisten zu können, bedarf es einer Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft. Nach § 104a GG ist ein Leistungsträger zur Finanzierung der Leistung verpflichtet,

179 Der Städtetag, 05/2005

180 SGB II § 46 (5).

kann aber, insofern die Ausgabe in Form einer Geldleistung erbracht wird, vom Bund unterstützt werden. Da Kosten der Unterkunft eine solche Geldleistung darstellen, hat sich der Bund in den Jahren 2005 und 2006 mit „jeweils 29,1 v. H.“¹⁸¹ an den Ausgaben der Kommunen beteiligt. Für 2007 bis 2010 wurde zum Jahresende 2006 eine Regelung angestrebt, die den Kommunen, besonders vor dem Hintergrund steigender Energiepreise, Planungssicherheit bieten sollte. Ab dem Jahr 2011 strebt der Bund jedoch eine generelle Neuregelung an.

Abbildung 83: Entwicklung der Gesamtkosten der Unterkunft und der Finanzierung zwischen Bund und Land von 2005 auf 2007



Quelle: Eigene Darstellung nach Quellen des Bundesministeriums der Finanzen

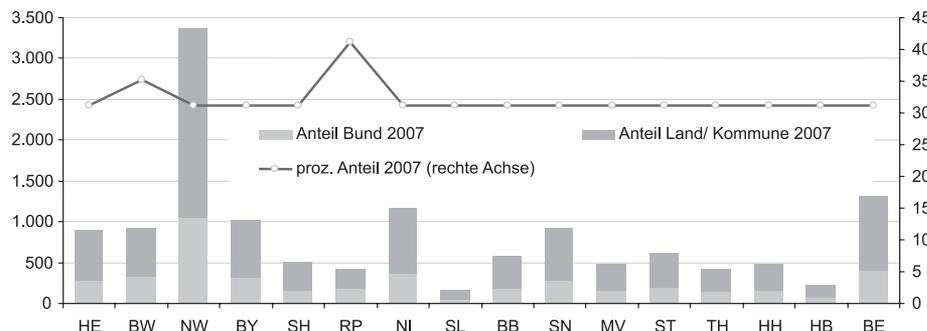
Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 7. November 2006 sieht eine Beteiligungsquote des Bundes von 31,8 % für das Jahr 2007 vor, dies entspricht einem Gesamtvolumen von 4,3 Mrd. Euro. Vertreter der Kommunen, die ursprünglich eine Beteiligung von 5,8 Mrd. Euro gefordert hatten, wiesen darauf hin, dass diese Summe nicht ausreichen werde, um die zugesicherten Entlastungen zu erreichen. Der Bundesvorstand der Kommunalen Spitzenverbände „erkenne aber an, dass der Bund in den Verhandlungen mit den Ländern über die Höhe sei-

ner Beteiligung sein Angebot von ursprünglich 2 Mrd. Euro auf 4,3 Mrd. Euro deutlich nach oben korrigiert hat.“¹⁸²

Wie in Abbildung 83 ersichtlich, werden die Kosten der Unterkunft von rund 8,6 Mrd. Euro im Jahr 2005 auf voraussichtlich 13,5 Mrd. Euro im Jahr 2007 ansteigen,¹⁸³ wobei die Kommunen in diesem Jahr 9,2 Mrd. Euro, der Bund 4,3 Mrd. Euro der Gesamtkosten tragen. Einen Eindruck von der Verteilung auf die einzelnen Bundesländer bei der gleichmäßigen Beteiligung des Bundes mit 29,1 % vermittelt Abbildung 84.

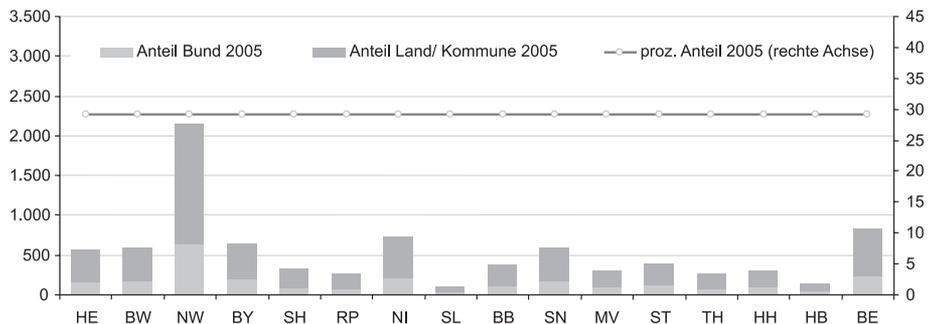
Am 22. November 2006 stellten 14 Bundesländer einen Antrag zur Änderung des Gesetzentwurfs. Die bundeseinheitliche Beteiligungsquote sollte umgeformt werden, da vor allem die Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland Pfalz bei einer einheitlichen Gestaltung mit erheblichen horizontalen Verwerfungen zu rechnen hätten. Folglich könnten diese beiden Länder nicht angemessen an den Entlastungen von 2,5 Mrd. Euro partizipieren. Deshalb wurde fixiert, dass der Bund sich an den Kosten in Baden-Württemberg mit 41,2 %, und in Rheinland-Pfalz mit 35,2 % beteiligen wird. Im Gegenzug erhalten die übrigen 14 Bundesländer eine von der ursprünglichen Regelung abweichende, geringere Quote von 31,2 %. Das Gesamtvolumen der Beteiligung des Bundes wird folglich nicht berührt. Diese Änderung wurde im Dezember 2006 von Bundestag und Bundesrat angenommen.

Abbildung 85: Kosten und Finanzierung der Kosten der Unterkunft der einzelnen Bundesländer im Jahr 2007 bei gleichmäßiger Kostenentwicklung zwischen den Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung nach Quellen des Bundesministeriums der Finanzen

Abbildung 84: Kosten und Finanzierung der Kosten der Unterkunft der einzelnen Bundesländer im Jahr 2005



Quelle: Eigene Darstellung nach Quellen des Bundesministeriums der Finanzen

Würde von einer gleichmäßigen Steigerung der Kosten innerhalb der einzelnen Bundesländer ausgegangen, verteilen sich die Kosten und die Finanzierung derselben wie in Abbildung 85 dargestellt.

Im Vorfeld äußerten verschiedene Seiten Verfassungsbedenken. Nach Artikel 104 a GG müssen die Länder bei einer solchen Beteiligung des Bundes zu gleichen Teilen beachtet werden. Damit sollen willkürliche Festlegungen zu Gunsten oder Ungunsten einzelner Länder vermieden werden.

181 SGB II § 46 (6).

183 BT-Drs. 815/06.

182 Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, Entschließung zum SGB II – Kosten der Unterkunft, 49. Sitzung am 8. November 2006 in Berlin.

In der Sitzung des Bundesrates vom 24.11.2006 wurde die Frage der Verfassungskonformität der stärkeren Beteiligung von zwei einzelnen Bundesländern besprochen. Hier kam zum Ausdruck, dass der Artikel 104 a GG die willkürliche Festlegung verbietet, eine notwendige und begründete Differenzierung aber nicht. Wenn die Bezugspunkte der Festlegung klar seien und die Länder sich einigen könnten, so liege kein Verfassungsverstoß vor.¹⁸⁴

Die Gesetzesänderung sieht eine Festlegung für die Jahre 2007 bis 2010 vor, wobei eine dynamische Anpassung in Form einer Gleitklausel beschlossen wurde. Steigt oder sinkt die jahresdurchschnittliche Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, so erhöht bzw. verringert sich ebenfalls die Beteiligung des Bundes. Bei einer Veränderung der Bedarfsgemeinschaftszahl um +/- 1 % erfolgt eine Anpassung des Beteiligungssatzes um +/- 0,7 %.¹⁸⁵ Differiert die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften um weniger als 0,5 %, so bleibt der Beteiligungssatz des Vorjahres bestehen. Die Festlegung des Beteiligungssatzes erfolgt jährlich bis 2010 durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Die Erstattung des Bundesanteils erfolgt über die Länder.¹⁸⁶

Kommunale Vertreter kritisierten an dieser Gleitklausel das Abstellen auf die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften. Diese Bemessungsgrundlage sei nicht sachgerecht, da sie die tatsächliche Entwicklung der kommunalen Ausgaben nicht adäquat abbilde.¹⁸⁷ Die zum Teil erheblichen Erhöhungen der Mietnebenkosten fänden keine Beachtung. Außerdem gebe es die generelle Tendenz hin zu einer sinkenden Anzahl von Bedarfsgemeinschaften bei gleichzeitiger Vergrößerung der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft,¹⁸⁸ was natürlich wieder höhere Kosten pro Bedarfsgemeinschaft nach sich zieht. Regierungsvertreter verteidigten die Bemessungsgrundlage Anzahl der Bedarfsgemeinschaften. Sie sehen darin einen Antriebsfaktor zur Kostenersparnis. Fraglich sei, wo bei anderen Regelungen „die Anreize bei den Kommunen liegen, um mit diesen Geldern sparsam umzugehen.“¹⁸⁹ Die kommunalen Spitzenverbände hingegen argumentieren, dass die Bedarfsgemeinschaften ebenso wie die Kosten der Unterkunft an sich für Manipulationen anfällig sind und dass der Anreiz zur Kostenersparnis schon allein darin liegt, dass die Kommunen den größten Anteil der Kosten selbst tragen müssen.

Das Gesetz wurde am 1. Dezember 2006 im Bundestag beschlossen und ist seit 1. Januar 2007 in Kraft. Die Angemessenheit der Beteiligung soll für das Jahr 2011 erneut geprüft werden.

6 Dynamische Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich in Sachsen

6.1 Grundlagen

Die sächsischen Kommunen beziehen ihre Einnahmen zu einem beträchtlichen Teil aus den so genannten Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuern A¹⁹⁰ und die Grundsteuer B¹⁹¹). Die Bemessungsgrundlage der Steuern ist zwar bundeseinheitlich geregelt, jedoch können die Kommunen die Höhe dieser Steuern mit Hilfe des Regulierungsinstruments „Hebesatz“, beeinflussen. Dadurch können sie nicht nur einen begrenzten Einfluss auf ihren Steuerertrag nehmen, sondern auch ihre Standortattraktivität

gegenüber anderen Gemeinden beeinflussen. Mit der Höhe des Hebesatzes werden somit das Steueraufkommen und somit auch die für den Finanzausgleich wichtige *Steuerkraft* beeinflusst.

Die zweite große Einnahmequelle der Gemeinden stellen Ausgleichszahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs dar. Durch diesen Ausgleich zur „angemessenen finanziellen Ausstattung“, der in der Verantwortung jedes einzelnen Landes liegt, sollen die Gemeinden in die Lage versetzt, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Höhe der Zuweisungen an die Kommunen im kommunalen Finanzausgleich hängt vom jeweiligen Verhältnis von Finanzbedarf zu *Steuerkraft* ab. So erhalten Kommunen mit vergleichsweise geringeren Steuereinnahmen durch den Finanzausgleich vergleichsweise mehr Mittel, um ihre kommunalen Pflichten trotzdem wahrnehmen zu können. Dennoch verbleibt aus anreiztechnischen Gründen eine Lücke von 25 %, da nach dem Sächsischen Finanzausgleichsgesetz die Differenz aus eigener Steuerkraft einer Kommune und deren Finanzbedarf zu 75 % vom Land zu erstatten ist.

Bei einer solchen Art der Finanzierung kommunaler Aufgaben ergeben sich naturgemäß Umverteilungseffekte i. S. unterschiedlicher Zuweisungshöhen, da die Gemeinden aufgrund differierender Wirtschaftsstrukturen kein identisches Steueraufkommen aufweisen. D. h., vergleichsweise finanzschwache Kommunen erhalten höhere Zuweisungen als Kommunen, die über ein höheres Steueraufkommen verfügen.

Im Detail des Gesetzes ist dabei festgelegt, wie die *Finanzkraft*, die sogenannte Steuerkraftmesszahl, der Gemeinden zu berechnen ist. Je höher die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ausfällt, umso geringere Zuweisungen erhält die Kommune aus dem Finanzausgleich.

Nach dem sächsischen Finanzausgleichsgesetz wird bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl das Element der *Nivellierungshebesätze* angewandt. Diese sind dynamisch ausgerichtet, dass heißt nach § 8 Abs. 2 FAG wird zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahl die berechnete Steuerkraft der einzelnen Gemeinden mit dem jeweiligen landesdurchschnittlichen Hebesatz des Bezugsjahres nivelliert, also nach der Division mit dem tatsächlichen Hebesatz der Kommune mit dem Nivellierungshebesatz multipliziert (vgl. Abbildung 86) Die so berechnete Steuerkraft weicht umso mehr von der tatsächlichen Steuerkraft ab, je größer die Differenz des kommunalen Hebesatz zum Nivellierungshebesatz ist. Für Städte und Gemeinden, deren Hebesatz über dem Mittelwert des Landes liegt, bedeutet das die Multiplikation mit einem geringeren fiktiven Hebesatz, was zu einem fiktiven Steueraufkommen führt als tatsächlich vorliegt und somit auch eine geringere Steuerkraftmesszahl in die KFA-Berechnung eingeht als ohne Nivellierung mit einem einheitlichen Hebesatz. Vice versa verhält es sich mit Städten und Gemeinden, die einen Hebesatz haben, der geringer ist als der Mittelwert; hier wird eine Steuerkraft berechnet, die höher ist als die, die tatsächlich vorliegt.

Die Systematik der Berechnung der Steuerkraft im KFA soll in Abbildung 86 illustriert werden. Aus dem Modell geht noch einmal deutlich hervor, dass sich aus der Steuerkraft, durch die

184 828 Sitzung des Bundesrates am 24. November 2006, Punkt 28.

185 SSG Informationsvorlage Nr. 40/2006.

186 BT.-Drs. 16/3677.

187 SSG Informationsvorlage Nr. 40/2006

188 828 Sitzung des Bundesrates am 24. November 2006, Punkt 28.

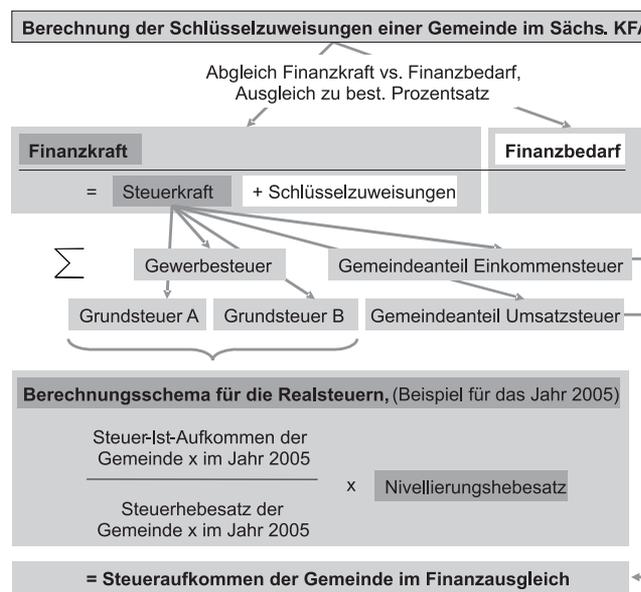
189 Ausschuss für Arbeit und Soziales, 33. Sitzung, Wortprotokoll 16/33 vom 20. November 2006.

190 agrarisch – für Grundstücke der Landwirtschaft.

Nivellierung mit dem landesdurchschnittlichen Hebesatz, eine erhöhte oder gesenkte Steuerkraftmesszahl ergibt, je nachdem in welchem Verhältnis die Hebesätze der Gemeinden zum landesdurchschnittlichen Hebesatz stehen.

Ein Beispiel verdeutlicht den Effekt (vgl. Tabelle 10). In einem fiktiven Vergleich von zwei unterschiedlich finanzstarken Gemeinden weist Gemeinde y ein höheres Steueraufkommen (250.000 Euro im Vergleich zu 100.000 Euro) sowie höhere Hebesätze als Gemeinde x (420 % im Vergleich zu 350 %) auf. Der durchschnittliche Hebesatz (Nivellierungshebesatz) ergibt sich aus dem Mittelwert der Hebesätze von Gemeinde x und y und soll im Beispiel damit 385 % betragen. Bei der Berechnung der Finanzkraft aus der Gewerbesteuer im Finanzausgleich in Sachsen würde nun das Steueraufkommen der Gemeinde y (250.000 Euro) durch den eigenen Hebesatz (420 %) geteilt und dann mit dem Nivellierungshebesatz multipliziert. Die Steuerkraft aus der Gewerbesteuer wird für die Gemeinde y im Kommunalen Finanzausgleich also mit 229.166,67 Euro angesetzt und ist damit 20.833,33 Euro niedriger als die tatsächliche Finanzkraft. Aus einer geringeren Finanzkraft resultieren letztendlich höhere Zuweisungen. Mit Gemeinde x wird analog verfahren, was letztendlich in einer höheren angesetzten Finanzkraft als der tatsächlichen resultiert (110.000 Euro statt 100.000 Euro), was letztendlich zu geringeren Zuweisungen führen wird.

Abbildung 86: Schema der Berechnung der Steuerkraft im KFA mit Angabe der Relation des Steueraufkommens und der Relation



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10: Beispiel Wirkungsweise Nivellierungshebesatz

Nivellierungshebesatz für die Gewerbesteuer bei kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2005:	385			
kreisangehörige Gemeinde	Gemeinde x		Gemeinde y	
Steueraufkommen Gewerbesteuer 2005	100.000 Euro		250.000 Euro	
GewSt-Hebesatz in der Gemeinde	350		420	
	= 100.000 Euro		= 250.000 Euro	
	350	x 385	420	x 385
nivelliertes Steueraufkommen	= 110.000,00 Euro		= 229.166,67 Euro	
Differenz	10.000,00 Euro		-20.833,33 Euro	

Quelle: Eigene Darstellung mit fiktiven Zahlen.

Das System der dynamischen Nivellierungshebesätze ist laut Sächsischem Staatsministerium der Finanzen erforderlich, um „Hebesatzunterschiede als Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltung bei der Bemessung der Zuweisungsansprüche zu neutralisieren, um systemimmanente Fehlanreize entgegenzuwirken“¹⁹¹. Zum einen würde damit verhindert, dass Gemeinden ihre Hebesätze sehr niedrig halten und die daraus entstehenden Mindereinnahmen über den Kommunalen Finanzausgleich, und damit auf Kosten aller anderen Kommunen im Freistaat, erstattet bekommen; zum anderen soll verhindert werden, dass eine Kommune auf Grund eigener Entscheidungen ihre

Steuerzahler durch überdurchschnittliche Hebesätze und geringere Ausgleichszuweisungen stärker belastet.¹⁹³

6.2 Ursachen der Anhebung der Hebesätze – die Hebesatzspirale

Der angewandte Nivellierungshebesatz ist nicht über einen längeren Zeitraum fixiert, sondern wird als landesdurchschnittlicher Hebesatz ermittelt und zum Ansatz gebracht. Erhöhen einzelne Gemeinden ihren Hebesatz, dann steigt der Nivellierungshebesatz, wenn nicht andere Gemeinden zeitgleich und in

191 baulich – für bebaute oder bebaubare Grundstücke und Gebäude.

192 SMF (2007), Bericht zu den Hebesätzen bei der Gewerbesteuer,

gleichem Umfange ihre Hebesätze senken. Diesem System der dynamischen Nivellierungshebesätze ist inhärent, dass bei einem Ansteigen der Hebesätze einzelner Gemeinden, der landesdurchschnittliche Nivellierungshebesatz ebenfalls steigt: Dadurch dass sich für die Gemeinden mit einem Hebesatz unter dem Landesdurchschnitt eine vergleichsweise höhere Steuerkraftmesszahl ergibt und diese Kommunen dadurch vergleichsweise niedrigere Zuweisungen bekommen, besteht theoretisch ein Anreiz einen unterdurchschnittlichen Hebesatz an den Landesdurchschnitt anzugleichen. Durch eine Erhöhung der Hebesätze unter dem Landesdurchschnitt hebt sich auch der Durchschnitt über alle Hebesätze. Einem theoretischen Modell zufolge, könnte es dadurch zu einer permanenten Aufwärtsbewegung der Hebesätze kommen. Bei der Abwägung zwischen den Vor- (höhere Einnahmen) und Nachteilen (Standortnachteile) von hohen Hebesätzen, müsste die Kommune theoretisch also mit bedenken, dass hohe Hebesätze auch eine relative Begünstigung durch der Konstruktion des KFA bedeuten. Allerdings blieb bisher fraglich, ob dieser letztgenannte Nebeneffekt die relativen Nachteile tatsächlich aufwiegt und auch, ob der theoretische Anreiz in dem Kalkül der Gemeinden bei der Entscheidung über die Höhe der Hebesätze eine Rolle spielt.

Die Hebesätze der Realsteuern in Sachsen sind die zweithöchsten der Flächenländer neben Nordrhein Westfalen. Die sächsischen Regierungsparteien CDU und SPD stellten jüngst einen Antrag, der eventuelle Zusammenhänge zwischen den überdurchschnittlichen hohen Hebesätzen und dem System der dynamischen Nivellierungsätze aufdecken sollte. Die Antwort des sächsischen Staatsministeriums für Finanzen (SMF) konstatierte, dass „kein singulärer Zusammenhang“¹⁹⁴ vorläge und somit die „Hebesatzspirale“, falls sie existiert, nicht eindeutig auf die dynamischen Nivellierungshebesätze zurückgeführt werden könne.

Um diese Aussage treffen zu können, erstellte das SMF fünf Fallkonstruktionen über etwaige Erhöhungen der Hebesätze im Zusammenhang mit der Vermeidung von Mindereinnahmen aus dem FAG. Die Ergebnisse dieser Untersuchung waren nicht eindeutig. Bei drei der fünf Kommunen konnte eine Motivation zur Hebesatzanhebung im Zuge der Maximierung der Ausgleichszahlungen aus dem FAG „nicht in Abrede gestellt werden“¹⁹⁵, bei zwei der Kommunen traf diese Motivation zu. Anschließend wurde ein Ländervergleich angestellt,¹⁹⁶ bei dem Länder mit dynamischen und festen Nivellierungshebesätzen verglichen wurden. Neben Sachsen verfahren noch weitere fünf Bundesländer nach dem Modell des dynamischen Nivellierungshebesatzes, die restlichen sieben Flächenländer ermitteln die Steuerkraftmesszahl auf der Basis eines festen Nivellierungsatzes.

sowie bei den Grundsteuern A und B, S. 5.

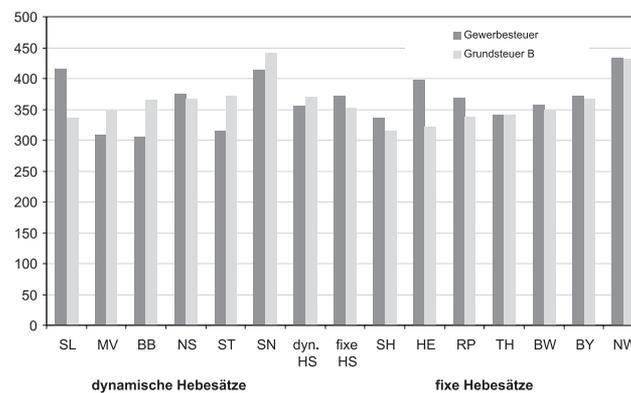
193 Ebenda.

194 SMF (2007), Bericht zu den Hebesätzen bei der Gewerbesteuer, sowie bei den Grundsteuern A und B, S. 6.

195 Ebenda. S. 6.

196 Dabei ist aber zu beachten, dass sich allein auf Grund des Vergleiches dieser Indikatoren keine objektive Aussage über die steuerliche Belastung der örtlichen Wirtschaft bzw. der Bürger durch die Grundsteuer B zu treffen ist, weil bei der Berechnung der Steuerbeträge für die Grundsteuer, bzw. der dafür benötigten Steuerermessbeträge, kommen in den neuen Bundesländern zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage Einheitswerte aus dem

Abbildung 87: Vergleich Hebesätze in den Bundesländern 2005



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Nach den in Abbildung 87 dargestellten Ergebnissen weisen die Länder mit dynamischen Nivellierungshebesätzen bei der Grundsteuer zwar höhere Hebesätze auf als die Länder mit dem System der festen Nivellierungsätze, bei der quantitativeren Gewerbesteuer allerdings verhält sich dies genau umgekehrt. In beiden Fällen sind die Unterschiede aber nicht signifikant. Daraus lässt sich dem Sächsischen Städte- und Gemeindefinanztag zufolge schließen, dass „die für Sachsen zu verzeichnenden überdurchschnittlichen Hebesätze (...) nicht ausschließlich auf das Regelwerk § 8 FAG zurückzuführen“¹⁹⁷ sind. Es muss bei dieser Art der Untersuchung aus finanzwissenschaftlicher Sicht aber bemängelt werden, dass ein landesweiter Mittelwert nur bedingt repräsentativ ist, da die Voraussetzungen in den Ländern grundsätzlich verschieden sind.¹⁹⁸ So zählen zu den Ländern mit einem dynamischen Nivellierungshebesatz vor allem auch strukturschwächere Länder, wie das Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, wo ein Hebesatz auf einem nominal ähnlichen Niveau relativ gesehen als hoch einzuschätzen ist, bzw. ein vergleichsweise niedriger Hebesatz, vor allem bei der Gewerbesteuer nicht unbedingt vergleichbar ist, mit Ländern die andere Voraussetzungen haben, wie z. B. Hessen, Rheinland-Pfalz, Bayern oder Nordrhein-Westfalen.

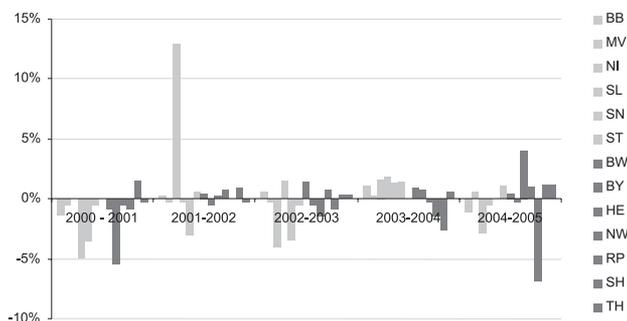
Eine Momentaufnahme aus dem Jahr 2005 bildet das Problem nicht ab, weil die Höhe der Hebesätze determiniert wird durch andere Faktoren, wie zum Beispiel strukturelle Gegebenheiten vor Ort. Eine Betrachtung der Entwicklung über die Zeit in den Bundesländern zeigt aber, dass die Länder mit dynamischem Nivellierungshebesatz bezüglich ihrer jährlichen Veränderungsrate nicht auffällig über oder unter den Veränderungsrate der Länder mit fixem Nivellierungshebesatz liegen (vgl. Abbildung 88).

Jahre 1935 zum tragen, welche niedriger ausfallen, als die Einheitswerte aus den alten Bundesländern. Bei der Grundsteuer liegt systematisch deshalb in den neuen Bundesländern tendenziell eine etwas geringere Belastung der jeweiligen Steuerpflichtigen vor.

197 SSG, Das System der Nivellierungshebesätze zur Ermittlung der Steuerkraft der Kommunen gemäß § 8 Abs. 2 FAG

198 So wurden die Hebesätze zwar mit der Steuerstärke gewichtet. Dadurch gehen steuerstarke Gemeinden (mit tendenziell höheren Hebesätzen) noch stärker in die Summe mit ein. D. h. Länder mit vielen starken Kommunen haben rechnerisch sehr hohe mittlere Hebesätze. Überlegenswert wäre stattdessen vielleicht sogar eine Nivellierung der Hebesätze durch die Division.

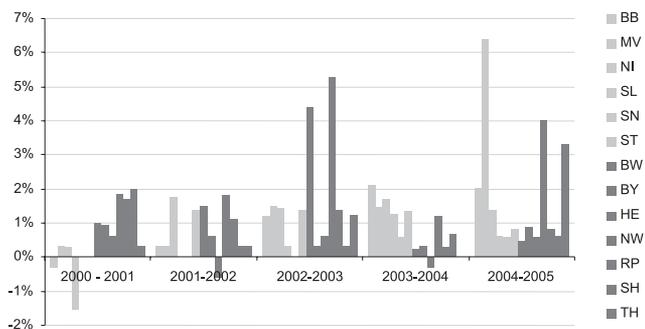
Abbildung 88: Veränderungsrate des Gewerbesteuerhebesatzes von 2000 bis 2005 in den Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

D. h., dass empirisch im Ländervergleich tatsächlich kein statistischer Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung des Nivellierungshebesatzes und der Steigerung der Hebesätze, also keine Hebesatzspirale, nachgewiesen werden kann, weil sonst die Steigerungsraten der hell eingefärbten Länder häufiger und stärker im positiven Bereich ausschlagen müssten. Die gleiche Erkenntnis ergibt sich bei der Betrachtung der Entwicklung Hebesätze für die Grundsteuer B (vgl. Abbildung 89).

Abbildung 89: Veränderungsrate des Grundsteuerhebesatzes von 2000 bis 2005 in den Bundesländern



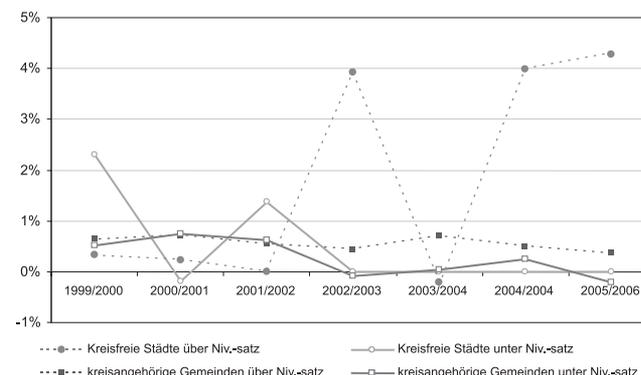
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter.

Ein Zusammenhang zwischen der Konstruktion der dynamischen Nivellierungshebesätze kann also bis hier, auf Grundlage der betrachteten Daten weder verneint, noch bejaht werden, wobei die Untersuchung der Fallstudien des Ministeriums einen Zusammenhang eher noch bestätigen würde, die Länderstudien aber keinen Zusammenhang offenbaren.

Licht ins Dunkel könnte eine Untersuchung der Entwicklung der Hebesätze in Sachsen bringen. Bestünde tatsächlich ein Anreiz einen unterdurchschnittlichen Hebesatz an den Landesdurchschnitt anzugleichen, müsste eine relativ stärkere jährliche Steigerung der niedrigeren Hebesätze im Vergleich zu den höheren Hebesätzen empirisch feststellbar sein. Besteht der Anreiz zwar theoretisch, würde aber durch die Kommunen aufgrund des zu geringen und schlecht kalkulierbaren Anreizes nicht genutzt, sollte eine gleichmäßigere Steigerung der niedrigeren und der höheren Hebesätze, oder eine stärkere Anhebung der höheren und somit auch eine stärkere Spreizung nachweisbar sein. Zu diesem Zwecke sollen die Hebesätze aller sächsischen Gemeinden seit 1999 ausgewertet werden und die

jährliche Steigerung/Senkung der im jeweiligen Jahr unterdurchschnittlich und überdurchschnittlich hohen Hebesätze untersucht werden.

Abbildung 90: Entwicklung der Veränderungsrate der Gewerbesteuerhebesätze in Sachsen

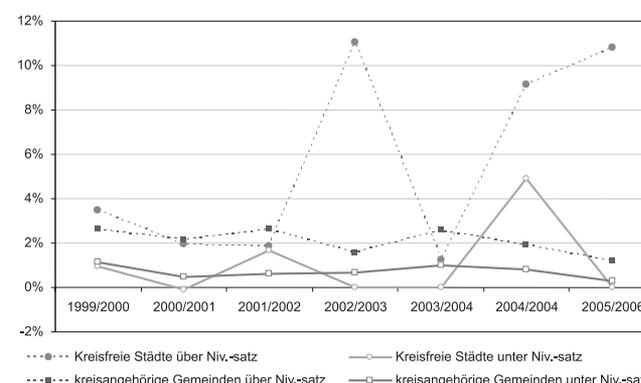


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen und des SMF.

Bei der Auswertung der Hebesätze wurden für jedes Jahr die Städte und Gemeinden ermittelt, die jeweils über bzw. unter dem Nivellierungshebesatz lagen und deren Steigerungsrate verglichen. In der Grafik (vgl. Abbildung 90) sind mittleren Veränderungsrate der im jeweiligen Jahr überdurchschnittlich hohen bzw. unterdurchschnittlich niedrigen Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden abgebildet. Würde eine Hebesatzspirale vorliegen, sollte erkennbar sein, dass Städte und Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Hebesatz (die durchgezogenen Linien in der Grafik) deutlich höhere Steigerungsrate haben (um sich dem Nivellierungshebesatz anzugleichen) als die Städte und Gemeinden mit einem Hebesatz der bereits über dem Nivellierungshebesatz liegt. Dies ist nicht der Fall.

Auch für die Grundsteuer B (vgl. Abbildung 91) ist ein statistischer Zusammenhang nicht nachweisbar. Im Gegenteil: Hier scheinen die Städte und Gemeinden, deren Hebesatz über dem Nivellierungshebesatz liegt, noch einen größeren Anreiz zu haben, diesen weiter anzuheben.

Abbildung 91: Entwicklung der Veränderungsrate der Hebesätze Grundsteuer B in Sachsen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen und des SMF.



Ein Resultat dieser Entwicklung könnte zudem – zumindest bei den Grundsteuerhebesätzen – eine Spreizung der Hebesätze sein, die sich allerdings zumindest über die Auswertung der jeweiligen Minima und Maxima lediglich bei den Kreisfreien Städten nachweisen lies.

Ein empirischer Zusammenhang bezüglich einer überdurchschnittlichen Steigerung niedrigerer Hebesätze konnte also statistisch nicht nachgewiesen werden. Dies zeigt aber nicht, ob und inwiefern der Mechanismus im kommunalen Finanzausgleich für einzelne Hebesatzsteigerungen dennoch motivierend zugrunde liegt. Dass ein System eines festen Nivellierungshebesatzes im KFA ein Ansteigen der einzelnen Hebesätze verhindern würde bleibt unwahrscheinlich, da auch diese mittelfristig per Gesetzesänderung angepasst werden.

7 Einführung der Doppik in Sachsen

In den 90er Jahren wurde zunehmend Kritik an der Effektivität und Effizienz des kameralistischen Rechnungssystems, mit seinen „zahlreichen Schwachstellen“, laut. Darauf hin einigte sich die Innenministerkonferenz im Jahr 2003 auf eine Reform des Haushaltsrechts. Demnach sind die einzelnen Länder verpflichtet, die kommunale Haushaltsführung zu modernisieren. Den Bundesländern obliegt es selbst, die konkreten rechtlichen Rahmenbedingungen festzulegen. Ihnen ist es auch überlassen, ob das bestehende kameral System erweitert oder durch die „doppische“ Buchführung vollständig ersetzt wird. Die Umstellung auf die Doppik ermöglicht es den Kommunen zukünftig, den Ressourcenverbrauch abzubilden. Die Mehrzahl der Länder wird sich deshalb für die Einführung der Doppik entscheiden.

7.1 Vorteile des neuen kommunalen Rechnungswesens

Das ursprüngliche System der Kameralistik basiert auf einer Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben. Dadurch kann die zentrale Zielstellung – die Dokumentation des Geldverbrauchs und damit die Überwachung der Haushaltsvorgaben – gewährleistet werden. An ein modernes Rechnungswesen werden allerdings weiter reichende Anforderungen gestellt, welche durch das kameralistische System gar nicht oder nur unzureichend erfüllt werden können.

So kann mit Hilfe des doppischen Systems, welches im Wesentlichen der kaufmännischen „doppelten Buchführung“ entspricht, der Erfolg, sowie eine Zusammenfassung aller Vermögens- und Schuldenwerte dargestellt werden. Dies erfolgt innerhalb der kommunalen Bilanz (*Vermögensrechnung*), welche sowohl das Vermögen als auch Schulden sowie das Eigenkapital abbildet. Zur Bezifferung des Eigenkapitals wird im Vorfeld eine *Ergebnisrechnung* aufgestellt, welche in ihrem Ergebnis die Höhe des Eigenkapitals beeinflusst. Durch dieses System können, im Gegensatz zur Kameralistik, Ertrag und Aufwand gegenübergestellt werden, was zu weitreichenden Vorteilen des doppischen, gegenüber dem kameralen System führt:

- Der bedeutendste Vorteil der Doppik ist die Orientierung am Ressourcenverbrauchskonzept, welches Aufwands- und Ertragsgrößen berücksichtigt. In diesem Kontext werden vor allem Abschreibungen und Rückstellungen erfasst.
- Die Kameralistik verbucht die Belastung bei dem Erwerb von Anlagevermögen nur in der entsprechenden Periode. Demgegenüber quantifiziert die doppische Rechnungslogik durch Berücksichtigung der Abschreibungen den Wertverlust über den gesamten Nutzungszeitraum. Somit wird der Ressourcenverbrauch vollständig abgebildet. Folglich können alle Vermögensgegenstände der Kommunen wertmäßig beziffert werden.
- Durch den Einbezug des tatsächlichen Substanzwertes besteht die Möglichkeit, die Finanzkraft der Kommune festzustellen. Auf dieser Basis und damit unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten können Leistungsangebote festgelegt werden.
- Zwar existieren im kameralen System auch Rücklagen, allerdings weisen sie keine mit der Doppik vergleichbare Zwecksetzung/Charakteristik auf. Innerhalb der Kameralistik ist die Bildung der allgemeinen Rücklage zulässig, um den Haushaltsausgleich sowie die Liquidität zu gewährleisten. Dagegen wird die sogenannte Sonderrücklage ausschließlich für konsumtive Zwecke gebildet. Im Rahmen der Doppik werden schon vorab Rücklagen und Rückstellungen, vorrangig Pensionsrückstellungen, gebildet, obwohl die tatsächliche Belastung zu einem späteren Zeitpunkt eintritt. Dadurch wird sichergestellt, dass der Ressourcenverbrauch periodengerecht erfasst wird.

Das kameralistische System bildet den Geldverbrauch der Kommune ab, da Ausgaben und Einnahmen gegenübergestellt werden. Im Unterschied dazu bezieht die Doppik zudem den Wert einer Ressource mit ein. Ein Wechsel von der kameralen zur doppischen Rechnungslogik bedeutet insgesamt die Umstellung vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept.

Dadurch können Geschäftsvorgänge leistungsgerechter abgebildet werden, wodurch die Kommunen Informationen über die tatsächliche Mittelverwendung erhalten. Demzufolge können die Kommunen langfristig ihren Ressourcenverbrauch besser steuern und effizienter einsetzen. Zudem ist ein solches System in der Privaten Wirtschaft vorherrschend und damit stark verbreitet. Es war deshalb damit zu rechnen, dass eine Umstellung der öffentlichen Haushalte auf diese Buchungssystematik zu wesentlich mehr Transparenz für Außenstehende und zur Erleichterung von Kooperationen führen wird.

7.2 Bundesweite Einführung der Doppik

Der Status quo der Reformbestrebungen auf Länderebene ist in Deutschland sehr heterogen. Elf Bundesländer werden die Umstellung auf das doppische System in den nächsten Jahren vollzogen haben. Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein und Thüringen haben ein Wahlrecht zwischen der Einführung der Doppik und einer sogenannten „erweiterten Kameralistik“ eingeräumt.



Tabelle 11: Stand der Doppikumsetzung in Deutschland (2007)

		Kommunalebene		Landesebene
		Umstellungsbeginn ab ...	Vollendung der Umstellung	
Doppik	Baden-Württemberg	2009	2013	Erweiterte Kameralistik
	Brandenburg	Modellprojekte bis 30.9.2007	2011	Kameralistik
	Bremen	Doppik; Vollendung 2008		
	Hamburg	Doppik seit 2006 eingeführt, Doppisches Haushaltswesen ab 2008		
	Mecklenburg-Vorpommern	2008	2012	Kameralistik
	Nordrhein-Westfalen	2005	2008	Einführung der Integrierten Verbundrechnung
	Niedersachsen	2006	2011	Kameralistik
	Rheinland-Pfalz	Mitte 2006	2008	Kameralistik
	Saarland	Mitte 2007	2008	Kameralistik
	Sachsen	2008	2013	Optimierte Kameralistik
Sachsen-Anhalt	2006	2010	Kameralistik	
Wahlrecht	Bayern	Kameralistik/Doppikoption 2007		Kameralistik
	Hessen	Erweiterte Kameralistik/Doppik bis 2011		Ab 2008 Doppisches Rechnungs- und Haushaltswesen
	Schleswig-Holstein	Erweiterte Kameralistik/Doppik ab 2007		Optimierte Kameralistik
	Thüringen	Traditionelle Kameralistik/Doppik ab 2009		Kameralistik
	Berlin	Erweiterte Kameralistik		

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hilgers (2007), S. 191.

Berlin arbeitet bereits mit einer solchen Modifizierung des alten kameralen Systems. Grundsätzliche Unterschiede bestehen darüber hinaus im Zeitpunkt des Erlasses und dem Inkrafttreten der Gesetzesvorlagen. Tabelle 11 bietet einen zeitlichen Überblick über den Stand der Doppikumsetzung in Deutschland:

Weitere Unterschiede bestehen im Umfang der Berichterstattung, den Bewertungsgrundsätzen des Sach- und Beteiligungsvermögens sowie bei Pensionsrückstellungen. So werden in Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und dem Saarland neben der *Eröffnungsbilanz* auch ein *Anhang* und ein *Lagebericht* zur Berichterstattung herangezogen. In Rheinland-Pfalz werden nur der Anhang und die Übersichten zur Eröffnungsbilanz (neben dieser selbst) ausgewertet. Für Hessen und Niedersachsen, die ebenfalls bereits mit dem Umstellungsprozess begonnen haben, findet man keine Angaben. Das *Sachanlagevermögen* unterliegt auf der Grundlage des Beschlusses der Innenministerkonferenz vom 21. November 2003¹⁹⁹ landesspezifischen Bewertungsansätzen, vor allem in Bezug auf die Hilfswerte. Daneben gelten für die Eröffnungsbilanz der öffent-

lichen Verwaltung auch „die Grundsätze für die Gliederung der Bilanz ... entsprechend. Bei der erstmaligen Bewertung sind die Vermögensgegenstände zu Zeitwerten anzusetzen. Damit wird die Anschaffung bzw. Herstellung des Vermögensgegenstandes zu dem Zeitpunkt fingiert, zu dem erstmals die Grundsätze der doppelten Buchführung angewendet werden. Die häufig problematische Ermittlung der (fortgeführten) Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten für weit vor dem Stichtag der Eröffnungsbilanz erworbene oder hergestellte Vermögensgegenstände wird dadurch vermieden. Erhaltene Investitionszuschüsse u.ä. sind nicht von dem geförderten Aktivposten abzusetzen (vgl. Tz. 39)²⁰⁰. Lediglich Nordrhein-Westfalen und Hamburg nutzen Zeitwerte für die Bestimmung der Werte von Sachanlagevermögen. Die übrigen Bundesländer setzen die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten abzüglich der Abschreibungen als Werte an. Hilfswerte stellen aktuelle Wiederbeschaffungszeitwerte, Ertrags- und Vergleichswerte sowie rückindizierte Werte dar. Ebenso heterogen sind die Wertbestimmung des *Beteiligungsvermögens* und der Ansatz der *Pensionsrückstellungen*. So werden letztere in einigen Bundesländern

199 „Bei der Eröffnungsbilanz ist neben der Bewertung nach Anschaffungs- und Herstellungsaufwand auch eine Bewertung nach vorsichtig geschätzten Zeitwerten möglich, wobei bei beiden Modellen Sonderregelungen für Bewertungserleichterungen vorgesehen werden. Die Festlegung des maßgebenden Bewertungsverfahrens für die Eröffnungsbilanz erfolgt durch die Länder,

wobei diese die zu erwartende Stellungnahme des IDW in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen.“

200 Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW): Rechnungslegung – zur Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung, Tz. 19



mit 5 % oder 6 % bewertet, während in anderen Bundesländern das EStG maßgebend ist.

Letztendlich muss bzgl. der Einführungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland auch darauf hingewiesen werden, dass der Bund am kameralistischen System der Geldverbraucherfassung bisher festhält, obwohl der Bundesrechnungshof 2006 der Bundesregierung empfahl, an den positiven Erfahrungen der Doppik auf Landesebene anzuknüpfen bzw. die Reformen auf Bundesebene voranzubringen. Zurzeit ist leider davon auszugehen, dass sich unterschiedliche Systeme in der Bundesrepublik Deutschland entwickeln, welche die Vergleichbarkeit zwischen den Gebietskörperschaften deutlich erschweren, wenn nicht sogar kurzfristig unmöglich machen.

7.3 Einführung der Doppik in Sachsen

Das Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, mit dem auf kommunaler Ebene die Doppik eingeführt wird, tritt voraussichtlich zu 1. Januar 2008 in Kraft. Für die Einführung des neuen doppelischen Systems in Sachsen ist ein Übergangszeitraum vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2012 vorgesehen. Die Landesregierung erstellte mit den Entwürfen zum haushaltsrechtlichen Teil der sächsischen Gemeindeordnung und weiteren kommunalen Verordnungen einen ersten gesetzlichen Rahmen.

In vier sogenannten „Frühstarter-Kommunen“ wurde bereits das neue System eingeführt. Die hier gemachten Erfahrungen fließen nun in die weiteren rechtlichen Bestimmungen ein und sollen als Orientierung für alle anderen Kommunen im Freistaat dienen. Die Einführung des doppelischen Systems bedeutet für die sächsischen Kommunen „Neuland“. Um das Haushaltssystem diesen neuen rechtlichen Vorgaben anzupassen, wurde sowohl den Frühstarter-Kommunen²⁰¹ als auch allen weiteren nachziehenden Kommunen vom Sächsischen Rechnungshof empfohlen, hinsichtlich Grundlagen und Voraussetzungen, Projektmanagement, Personalmanagement, IT-Einsatz, Produktbildung und Unterstützungsbedarf zu planen. Hinsichtlich des Umstellungsprozesses sind Entscheidungen in Bezug auf die Haushaltsplanaufstellung, Eröffnungsbilanzkonzept, Schulungsmaßnahmen sowie dem IT-Einsatz zu treffen.

- Das IT-Konzept muss im Hinblick auf fachliche, organisatorische sowie technische Anforderungen durch eine Projektgruppe konzipiert werden. Die Softwareentscheidung muss vor der Haushaltsplanaufstellung, Vermögenserfassung sowie Buchungsbeginn getroffen werden. Derzeit wird in einer Arbeitsgruppe des SSG ein Leitfaden zur Ausschreibung von Software für Doppik-Finanzverfahren in Sachsen erstellt. Er soll bis spätestens Dezember 2007/Januar 2008 vorliegen und neben vergaberechtlichen Hinweisen unter anderem auch Auswahlsschritte zur Festlegung der theoretischen und praktischen Anforderung an die Software vorgeben.
- Der Haushaltsplan kann einerseits auf Basis der Produktorientierung und andererseits unter Zugrundlegung der Organisationsstruktur erfolgen. In Sachsen wird die Gliederung nach Produktbereichen bevorzugt. Denn so

wird einerseits die Vergleichbarkeit gewährleistet und andererseits die Rechnungslegung vereinfacht. Es besteht aber ein Wahlrecht.

- Weiterhin ist es notwendig einen einheitlichen kommunalen Produktrahmen zu konzipieren. In Sachsen gliedert sich dieser vom SMI aufbereitete Produktplan in Produktbereiche, -gruppen, -untergruppen sowie den Produkten selbst. In diesem Zusammenhang ist jedes Produkt bzw. Schlüsselprodukt mit entsprechenden Kennzahlen zu versehen. Insbesondere sind Haushalts-, Leistungs-, Finanz-, Qualitäts- sowie Strukturkennzahlen heranzuziehen. Zur Hilfestellung und Vereinheitlichung wird unter der Federführung des SMI ein neuer Kontenrahmenplan erarbeitet. Die Erstellung und Verwaltung des Produktplans sollte in die Software integriert werden.
- Im Rahmen der Umstellung auf das doppelische System kommt der zum Jahresanfang zu erstellenden Eröffnungsbilanz eine besondere Bedeutung zu. In ihr werden alle Vermögens- und Schuldenwerte erstmalig aufgelistet. Das impliziert zum einen deren Erfassung und Bewertung und zum anderen basieren alle späteren Jahresrechnungen auf dieser „Erstinventur“. Die Ausweisung der Vermögens- und Schuldenwerte wird also Auswirkungen auf alle folgenden Jahresabschlüsse und Ergebnisdarstellungen haben. Um die Richtigkeit der Ausgangsbasis zu gewährleisten, wird der Sächsische Rechnungshof sowohl die Eröffnungsbilanz als auch die ersten beiden Jahresabschlüsse zeitnah in jeder Kommune prüfen. Für die Bewertung des Inventars sollen möglichst Anschaffungs- und Herstellungskosten herangezogen werden. Der Werteverzehr wird mittels Abschreibungsgrößen dargestellt. Diese Abschreibung erfolgt für abnutzbare Güter linear. Ihr Wert wird durch Abschreibungstabellen festgelegt, welche das SMI herausgibt. In Ausnahmefällen kann auch degressiv oder leistungsbewertet abgeschrieben werden. Ebenso wird eine außerplanmäßige Abschreibung bei voraussichtlich dauerhafter Wertminderung möglich sein. In diesem Sinne sind von der Kommune alle Grundstücke, Gebäude, Infrastrukturvermögen, Finanzanlagen, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten zu erfassen.
- Ein weiterer wichtiger Aspekt im Rahmen der Doppikumstellung ist die Qualifizierung der Mitarbeiter. Da der gesamte kommunale Verwaltungsapparat von der Umstellung betroffen ist, müssen sowohl Grundkenntnisse als auch einschlägiges Fachwissen im Bereich des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens sowie der Umgang mit der neuen Software vermittelt werden. In Sachsen wird der Bildungsprozess durch kommunale und staatliche Bildungsträger in Kooperation mit dem SMI unterstützt. Beispielsweise finden im Rahmen des miteinander abgestimmten Aus- und Fortbildungskonzeptes Maßnahmen zum kaufmännischen Rechnungswesen und Softwareschulungen statt. Ebenfalls liegt ein Trainingsprogramm, das sogenannte NSM-Curriculum, vor. Auf Basis von dem Maßnahmenkatalog wurden die Mitarbeiter in Abhängigkeit des Fortbildungsbedarfs bestimmten Zielgruppen zugeordnet und der jeweilige

201 In Sachsen setzen seit 2007 vier Kommunen das doppelische System ein.





Fortbildungsinhalt festgelegt. Um den hohen zeitlichen Schulungsaufwand für das Personal zu minimieren, ist es überlegenswert Selbstlernmaterialien sowie Mentoring einzuführen.

7.4 Ausblick

Die Erfahrungen der Frühstarter Kommunen wurden bei der Erstellung des Rechtsrahmens mit einbezogen. Derzeit liegt ein entsprechender Entwurf der Sächsischen Gemeindeordnung dem Kabinett vor. Bis zum Herbst 2007 sollen die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens sowie ein Landtagsbeschluss erfolgen.

Glossar

Allgemeine Zuweisungen

Eine Zuweisung ist eine finanzielle Leistung zwischen den Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden), die keine Gegenleistung ist und nicht den Charakter einer Erstattung hat.

Zu den allgemeinen Zuweisungen werden die → Schlüsselzuweisungen, die → Bedarfszuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen gezählt. Sie fließen den Gemeinden ohne Zweckverbindung zu.

Allgemeine Deckungsmittel

Die Allgemeinen Deckungsmittel umfassen die → Steuern und die → Allgemeinen Zuweisungen und dienen der Deckung der Aufgaben der keine direkte Finanzierung durch → Gebühren oder Entgelte gegenübersteht.

Alterstrukturkostenprofil

Altersstrukturkostenprofile (engl.: „age cost profile“) geben an, wie viel Geld die Gemeinde je Einwohner in der betreffenden Altersklasse ausgibt. Die Erstellung von Altersstrukturkostenprofilen für die kommunale Ebene erweist sich aber als schwierig, denn es wird von den Kommunen nicht ermittelt, welche Altersstruktur die Nachfrager nach öffentlichen Leistungen haben.

Arbeitskreis Steuerschätzung

Im Mai und im November gibt der Arbeitskreis Steuerschätzung seine Prognose bzgl. der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden bekannt. Zum Kreis der amtlichen Steuerschätzer gehören: Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute sowie Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums, der 16 Bundesländer und der kommunalen Spitzenverbände, der Bundesbank, des Statistischen Bundesamtes; den Vorsitz hat das Bundesfinanzministerium. Im November werden nur die Zahlen für das laufende und das kommende Jahr erneut geschätzt und gegebenenfalls korrigiert. Die Mai-Prognose unterscheidet sich von der Herbstschätzung durch zusätzliche differenzierte Daten für die fünfjährige Finanzplanung zu welcher die Gebietskörperschaften gesetzlich verpflichtet sind.

Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip fordert, dass sich Leistung und Gegenleistung wertmäßig entsprechen müssen. Im Bereich der Besteuerung stellt das Äquivalenzprinzip einen Besteuerungsgrundsatz dar. Die

Im Januar 2008 soll die neue Sächsische Gemeindeordnung in Kraft treten. Ebenfalls ist eine Überarbeitung von Verordnungen sowie Verwaltungsvorschriften notwendig. Weiterhin sind Anwendungshinweise mit nützlichen Einführungsmethodiken und Beispielen, welche durch das SMI herausgegeben werden sollen, vorgesehen. Während der Einführung ist eine enge Kooperation mit den Softwareanbietern und Fortbildungsinstituten anzuraten. Die Arbeitsgruppen und Gremien des Verbandes sollten die Diskussionen im Reformprozess fortführen. Es sollte alles unternommen werden, dass sich das Haushalts- und Rechnungswesen nicht auseinander entwickelt, an einheitlichen Standards festgehalten und die Übergangsphase unbedingt eingehalten wird.

Abgabenhöhe bemisst sich an dem Erhalt staatlicher Leistung, die der Staatsbürger in Anspruch nimmt. Der durch die öffentlichen Güter und Dienstleistungen generierte Nutzen soll vom Staatsbürger mit einem marktpreisähnlichen Entgelt bezahlt werden.

Ausgelagerte Leistungserbringung

Eine Auslagerung einzelner Aufgaben zielt darauf ab, die Vorteile privater Organisationsstrukturen zu nutzen. Die Auslagerung kommunaler Aufgaben kann in kommunale Eigenbetriebe und Gesellschaften, verbunden mit einer Teilprivatisierung bzw. der Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen mit einer Minderheitsbeteiligung, erfolgen. Daneben werden kommunale Aufgaben an private oder karitative Organisationen übertragen. Möglich ist auch eine Auftragsvergabe an Wirtschaftsunternehmen im Sinne einer Leistungsprivatisierung. Es kann zwischen formeller und materieller Privatisierung unterschieden werden: Bei der formellen Privatisierung stehen die Kommunen aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung zur Vorsorge (Pflichtaufgaben) trotz Ausgabenauslagerung weiterhin in der Haftung für die korrekte Aufgabenerfüllung während bei der materiellen Privatisierung Aufgaben mit ausschließlich freiwilligem Charakter vollständig an Private vergeben werden können. Die ausgelagerte Leistungserstellung kann durch verschiedenste Institutionen erbracht werden.

Ausgleichsmesszahl

Die Ausgleichsmesszahl dient im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Ermittlung der Höhe der notwendigen Finanzmittelausstattung der Kommunen und bestimmt so die Höhe der Schlüsselzuweisungen. Die Berechnung der Ausgleichsmesszahl differiert von Bundesland zu Bundesland. Hauptbestandteil in allen Ländern ist jedoch die Gemeindeeinwohnerzahl (Hauptansatz) bzw. die in einzelnen Gemeinden angewandte „veredelte“ Einwohnerzahl (Hauptansatzstaffel). Die „veredelte“ Einwohnerzahl → Einwohnerveredelung wird angesetzt, wenn die Bevölkerungsdichte berücksichtigt wird und aus diesem Grund die Wohnbevölkerung mit zunehmender Ortsgröße stärker gewichtet wird. Zur Gewichtung wird in einigen Bundesländern die Gemeindegrößenstaffel herangezogen, während andere Länder einen Indikator für zentralörtliche Funktionen oder für Grenzlage verwenden (Nebenansätze).

In Sachsen existiert gegenwärtig nur ein Nebenansatz im kommunalen Finanzausgleich, der sogenannte „Schülernebenansatz“. In der aktuellen Diskussion ist ein weiterer Nebenansatz, der die Sozialhilfeleistungen berücksichtigen soll. Allerdings wäre die Umsetzung mit schwerwiegenden Problemen belastet.



Arbeitslosenquote, bezogen auf alle abhängigen zivilen Erwerbspersonen

Arbeitslosenquoten zeigen die relative Unterauslastung des Kräfteangebots an, indem sie die (registrierten) Arbeitslosen zu den Erwerbspersonen in Beziehung setzen.

Die Definition der Erwerbspersonen entstammt der amtlichen Statistik und umfasst die Erwerbstätigen und die Erwerbslosen. Dem Erwerbskonzept entsprechend handelt es sich um eine Erwerbsperson, soweit diese älter als 15 Jahre ist, ihren Sitz in der BRD hat (Inländerprinzip) und einer Beschäftigung nachgeht oder nachgehen will, die direkt oder indirekt auf Erwerb ausgerichtet ist. Alle zivilen Erwerbstätigen sind die Summe aus den abhängigen zivilen Erwerbstätigen sowie Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen. Diese Art der Berechnung ist v. a. im Ausland gebräuchlicher und deshalb auch für internationale Vergleiche geeigneter. Wegen der zunehmenden Bedeutung selbstständiger Erwerbsarbeit für Arbeitslose hat sie aber auch analytische Vorzüge.

Bedarfsmesszahl → Ausgleichsmesszahl

Die Bedarfsmesszahl dient als Indikator für die erforderliche Finanzmittelausstattung der Gemeinden im → kommunalen Finanzausgleich.

Bedarfszuweisungen

Die Bedarfszuweisung ist eine Finanzausweisung im Rahmen des → kommunalen Finanzausgleiches, die von den Ländern solchen Gemeinden zugeteilt wird, die einen aus einer besonderen Notlage oder außergewöhnlichen Belastung herrührenden Finanzbedarf nachweisen, den sie aus eigenen Mitteln nicht decken können. In Sachsen genehmigt das Sächsische Ministerium für Finanzen den Kommunen, den Kreisfreien Städten, den Landkreisen und in Einzelfällen den kommunalen Zweckverbänden auf Antrag solche Bedarfszuweisungen als Zuschuss oder rückzahlbare zinslose Überbrückungshilfe. In Sachsen im Jahr 2004 nahmen die Bedarfszuweisungen 0,124 % der allgemeinen Finanzausgleichsmasse ein, während die Schlüsselzuweisungen (investive und allgemeine Schlüsselzuweisungen) rund 87 % ausmachten.

Bereinigte Ausgaben (Einnahmen)

Die bereinigten Ausgaben (Einnahmen) werden durch Addition aller relevanten Positionen, ohne die Einbeziehung der gegenseitigen Zuführungen der Haushalte, der inneren Verrechnungen und der kalkulatorischen Einnahmen, berechnet. Die besonderen Finanzierungsvorgänge werden nicht in die Kalkulation einbezogen. Das Ergebnis wird sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite um die → Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt. Sie lässt sich auch durch Addition der Ausgaben (Einnahmen) aus Vermögens- und Verwaltungshaushalt abzüglich der haushaltstechnischen Verrechnungen ermitteln.

Besondere Finanzierungsvorgänge

Zu den besonderen Finanzierungsvorgängen zählen auf der Einnahmenseite: Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Aufnahme innerer Darlehen, Entnahmen aus Rücklagen, Abwicklung von Überschüssen aus Vorjahren. Auf der Ausgabenseite werden Schuldentilgung, Rückzahlung innerer Darlehen, Zuführung an Rücklagen Abwicklung von Fehlbeträgen aus Vorjahren unter dem Begriff der besonderen Finanzierungsvorgänge subsumiert.

Beteiligungen

Gemeinden können Investitionen in Beteiligungen tätigen. In vielen Fällen hängt eine Beteiligung einer Kommune an einem Unternehmen unmittelbar mit einer Auslagerung kommunaler Aufgaben zusammen.

Defizitausgleich

→ Sollfehlbeträge

Demografie

Die Demografie, auch als Bevölkerungswissenschaft bezeichnet, beschäftigt sich mit dem Zustand und der Entwicklung der menschlichen Bevölkerung. Dabei untersucht sie anhand statistischer Methoden die Zahl der Bevölkerung, ihre Verteilung im Raum und die Einflussfaktoren, die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur hervorrufen. Im Fokus der Betrachtung steht die Bevölkerung an sich (z. B. Wohn- oder Tag-/Nachtbevölkerung), die Bevölkerungsstruktur (Geschlecht, Alter etc.), die Bevölkerungsbewegung (u. a. Migrationsrate, Lebenserwartung) und als historische Demografie die Bevölkerungsgeschichte.

Deutscher Städtetag

Der Deutsche Städtetag ist der größte kommunale Spitzenverband in Deutschland. Er vertritt die Interessen aller Kreisfreien und vieler kreisangehöriger Städte. In ihm haben sich über 5.500 Kommunen mit insgesamt 51 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. Seine Aufgaben umfassen vor allem die Förderung der kommunalen Selbstverwaltung, die der gemeindlichen Interessenwahrnehmung und des interkommunalen Informationsaustausches. Der Sitz des Deutschen Städtetages ist auf Berlin und Köln verteilt.

EFRE

→ Europäische Strukturfonds

Einheitswert

Gemäß den Richtlinien des Bewertungsgesetzes stellt der Einheitswert für die im BewG inbegriffenen Bewertungsgegenstände ein für mehrere Steuerarten einheitlichen Wert wirtschaftlicher Einheiten dar (Bemessungsgrundlage). Dabei findet die Ermittlung des Einheitswertes unabhängig von der Steuerfestsetzung statt. Ziel ist es, den Zugriff verschiedener Steuerarten auf identische Güter zu harmonisieren und so eine mögliche differierende Bewertung für verschiedene Steuern zu vermeiden.

Die Einheitswerte als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, bilden die Basis für den Grundsteuermessbetrag, auf den die jeweiligen Hebesätze der Gemeinden angewendet werden.

Einnahmen (Ausgaben) ohne besondere Finanzierungsvorgänge

Die Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge entsprechen im Wesentlichen den → bereinigten Einnahmen. Die Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge unterscheiden sich von den bereinigten Ausgaben vor allem durch das Prinzip der Bereinigung um die Zahlungen innerhalb der gleichen Ebene. Während bei den bereinigten Ausgaben das Ergebnis die *Zahlungen von gleicher Ebene* abgezogen werden um Buchungsfehler bewusst aus der Berechnung auszuschließen, wird bei den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge an der Ausgabenposition der *Zahlungen an gleiche Ebene* festgehalten, um die tatsächlichen Ausgaben darzustellen. Im Gegensatz zu den bereinigten Einnahmen berechnen sich die Einnahmen (Ausgaben) ohne besondere Finanzierungsvorgänge subtraktiv



ausgehend von den unbereinigten → Gesamteinnahmen (Gesamtausgaben).

Einwohnerveredelung

Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und in den kommunalen Finanzausgleichssystemen werden die tatsächlichen Einwohnerzahlen mit Multiplikatoren gewichtet. Dies geschieht u. a. zur Differenzierung zwischen Stadt- und Flächenstaaten oder zur Berücksichtigung zentralörtlicher Aufgabenerfüllung.

ELER

→ Europäische Strukturfonds

Erwerbseinnahmen

Zu den Erwerbseinnahmen gehören die Einnahmen aus Verkauf, Einnahmen aus Mieten und Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen und weitere Finanzeinnahmen sowie Zinseinnahmen. Als Einnahmen aus Verkauf werden zum Beispiel der Verkauf von Drucksachen und der Verkauf beweglicher Sachen, solange diese nicht zum Anlagevermögen gehören, verbucht. Zu den sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen zählen z. B. Ersatzleistungen für Schadensfälle oder Einnahmen aus Regressansprüchen. Die weiteren Finanzeinnahmen umfassen vor allem Bußgelder, Ordnungsstrafen und Säumniszuschläge

Erwerbseinnahmenquote (EFQ)

Die Erwerbseinnahmenquote gibt den Anteil der Erwerbseinnahmen an den Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge wieder.

ESF

→ Europäische Strukturfonds

Europäische Strukturfonds

Als Strukturfonds wird der europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für Infrastrukturen und KMU sowie der europäischen Sozialfonds (ESF) für Bildung und Beschäftigung bezeichnet. Daneben bestand bis 2007 der europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) zur ländlichen Entwicklung und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) für die Modernisierung dieses Sektors. Der Kohäsionsfonds unterstützt währenddessen Umwelt- und Verkehrsprojekte in den ärmsten Staaten.

Finanzausgleich

Der Finanzausgleich regelt die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Der sogenannte horizontale Finanzausgleich, der die Beziehungen zwischen den gleichrangigen Gebietskörperschaften determiniert (z. B. Länderfinanzausgleich) steht dem vertikalen Finanzausgleich gegenüber, der die Beziehungen zwischen verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen (z. B. zwischen Bund und Ländern, bzw. Ländern und Gemeinden) zum Gegenstand hat. Gemäß Artikel 106 Abs. 7 GG sind die Länder dazu verpflichtet einen bestimmten Teil ihrer Steuereinnahmen zur Deckung der kommunalen Aufwendungen an die Gemeinden abzuführen. Der kommunale Finanzausgleich wird bezüglich seines Volumens und seiner Struktur von den Ländern selbst gestaltet und ist i. d. R. ein vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt.

Finanzierungsquote der Allgemeinen Deckungsmittel (ADFQ)

Die Finanzierungsquote der Allgemeinen Deckungsmittel gibt den Anteil der allgemeinen Deckungsmittel an den Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge an.

Finanzierungssaldo

Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos können zwei grundlegende Berechnungsschemata, das nach Junkernheinrich und das der Statistischen Ämter, unterschieden werden. In den letzten Jahren wurde bei der Erstellung des Gemeindefinanzberichtes auf das Berechnungsschema nach Junkernheinrich abgestellt, weil dieses die realen Vorgänge auch bei interkommunalen Zahlungen berücksichtigt. Positiv zu bewerten war auch die Mitinbeziehung der kalkulatorischen Kosten (und Einnahmen), wie Abschreibungen, so dass sich der im kamerale Haushalt wenig abgebildete Vermögensverzehr so gut wie möglich im Finanzierungssaldo widerspiegelt. Der Hauptunterschied zu der von den Statistischen Ämtern vorgegebenen Berechnungsvorschrift ist, dass sich der Finanzierungssaldo der Statistischen Ämter additiv aus den einzelnen Positionen des Haushaltes zusammensetzt, während der Finanzierungssaldo nach Junkernheinrich subtraktiv, ausgehend von den Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben, berechnet wird. Die Ergebnisse können im interkommunalen Vergleich dabei so stark abweichen, dass nicht nur die absoluten Höhen, sondern je nach Finanzierungs- und Ausgabenstruktur der Gemeinden auch die Relationen, Reihenfolgen und Vorzeichen sich verändern können. Auch unterliegt das Verhältnis der Indikatoren zueinander keiner strengen Gesetzmäßigkeit, in dem Sinne, dass der eine oder andere Saldo nicht „tendenziell zu hoch“ oder „tendenziell zu niedrig“ ist. [vgl. Falken/Lenk (2005)]. Die Aussagefähigkeit und die Stärken und Schwächen der einzelnen Gesamtindikatoren wurden im letzten Bericht hinlänglich diskutiert und soll hier nicht wieder thematisiert werden. Hauptergebnis war, dass der Wert der ökonomischen Aussagefähigkeit des Finanzierungssaldos generell umstritten ist. Während Kitterer diese beim Finanzierungssaldo als hoch einschätzt und die entsprechende Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben als ökonomisch sinnvoll anerkennt [vgl. Kitterer (1976), S. 486], gesteht Schmitz dem Finanzierungssaldo keine Aussagefähigkeit als „Indikator für die aktuelle Finanzlage einer Gebietskörperschaft“ zu [vgl. Schmitz (2001), S. 129]. Tatsächlich ist fraglich, ob durch eine Abbildung der Kreditaufnahme das wirtschaftliche Ergebnis und Handeln einer Kommune in einer Periode abschließend beurteilt werden kann. So kann es – wirtschaftlich betrachtet – nicht pauschal als positiv bewertet werden, wenn eine Gemeinde zur Finanzierung laufender Ausgaben Vermögen in Form von Grundstücken oder Beteiligungen veräußert (was den Finanzierungssaldo positiv beeinflusst) statt zur Finanzierung derselben Aufgaben die Verschuldung auszudehnen (was den Finanzierungssaldo negativ beeinflusst). Ebenso kann ein negativer Finanzierungssaldo zu Unrecht als schlechte Haushaltswirtschaft ausgelegt werden, wenn er sich lediglich durch eine Vorfinanzierung von Ausgaben, die durch Gebühren gedeckt werden, wie z. B. der notwendige Ausbau eines Klärwerkes, ergibt. [vgl. Schmitz (2001), S. 129 f.].

Finanzschwache Länder West

Zu den finanzschwachen Flächenländern West gehören die alten Bundesländer Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-



Holstein. Die finanzschwachen Länder Bremen und Saarland werden wegen Sondereffekten bei der Betrachtung außen vor gelassen. Die Rahmenbedingungen der neuen Bundesländer lassen sich beim Bestreben der neuen Bundesländer das Westniveau in einigen Positionen zu erreichen noch am ehesten mit denen der finanzschwachen Länder West vergleichen.

Fundierte Schulden

Fundierte Schulden sind langfristige Schulden der öffentlichen Hand. Sie umfassen neben den am Kapitalmarkt platzierten Schulden auch langfristige Kredite bei Verwaltungen und dem sonst. öffentlichen Bereich.

Gebühren

Unter dem Begriff Gebühren werden sowohl die Verwaltungs- und Benutzungsgebühren als auch zweckgebundene Abgaben subsumiert. Neben Steuern und Landeszuweisungen stellen die Gebühren die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden dar. Sie fallen an, wenn eine öffentliche Leistung individuell in Anspruch genommen wird → Äquivalenzprinzip.

Gebührenfinanzierungsquote

Die Gebührenfinanzierungsquote gibt den Anteil der Gebühren an den Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge wieder.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Nach Art. 106 Abs. 5 GG in Verbindung mit § 1 Gemeindefinanzreformgesetz erhalten die Gemeinden einen Anteil von 15 v. H. am Aufkommen an der Lohn- und veranlagter Einkommensteuer (Gemeinschaftssteuer) sowie einen Anteil von 12 v. H. am Aufkommen aus dem Zinsabschlag (§1 Gemeindefinanzreformgesetz). Der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer bemisst sich nach der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner.

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Seit der Abschaffung der Gewerbesteuer zum 1. Januar 1998 erhalten die Gemeinden zur Kompensation einen Umsatzsteueraufkommensanteil von 2,2 %.

Gemeindefinanzreform

Die Gemeindefinanzreformkommission wurde Anfang 2003 von der Bundesregierung eingesetzt. Die Gemeindefinanzreform wurde am 19. Dezember 2003 beschlossen und ist mit dem 1. Januar 2004 in Kraft getreten.

Die zentralen Diskussionspunkte, die von ihr behandelt werden sollten, bildeten auf der Einnahmeseite vor allem die Überarbeitung (oder Neuentwicklung) des Kommunalsteuermodells. Auf diesem Weg wurde u. a. die Festlegung eines Mindestgewerbesteuerhebesatzes von 200 % beschlossen, als auch, dass die Gemeinden von ihren Gewerbesteuereinnahmen statt 28 % nun 20 % an den Bund abführen. Ziel ist es, den Gemeinden eine sachgerechte Finanzmittelausstattung zu gewährleisten und die Investitionstätigkeit auf kommunaler Ebene anzuregen.

Auf der Ausgabenseite schlug sich die Zusammenführung der erwerbsfähigen Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger (ALG II) nieder. Die Kommunen übernehmen mit der Zusammenführung der erwerbsfähigen Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger mehrere Tätigkeiten, zu denen die Übernahme der Wohngeldlasten für ALG-II-Empfänger gehört.

Gemeindegebietsreform/Kreisgebietsreformen

Die gegenwärtige Gebietseinteilung des Freistaates Sachsen ist auf die Kreisgebietsreformen 1994 und 1996 sowie die sich anschließende und bis 1999 andauernde Gemeindegebietsreform zurückzuführen. Infolge der Reform reduzierte sich die Zahl der Gemeinden durch Eingemeindungen und Zusammenschlüsse von 1.626 im Jahr 1990 auf 527 Gemeinden bis Ende 2002. Bis 2005 reduzierte sich die Zahl der Kommunen Sachsens durch weitere Gemeindezusammenschlüsse und Eingemeindungen auf 516 Gemeinden.

Gesetzliche Grundlage für die zum 1. Januar 1999 in Kraft getretene Gemeindegebietsreform bildeten die Gesetze zur Eingliederung von Gemeinden und Gemeindeteilen in die Kreisfreien Städte (23. Juli 1998) und die Gesetze zur Gemeindegebietsreform in den Planungsregionen (27. Oktober 1998).

Gewerbesteuer

Steuergegenstand der Gewerbesteuer ist der Gewerbebetrieb und seine Ertragskraft. Besteuerungsgrundlage ist der Gewerbeertrag. Das ist der nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes oder des Körperschaftsteuergesetzes zu ermittelnde Gewinn aus dem Gewerbebetrieb, vermehrt und vermindert um bestimmte Beträge, die dem Objektsteuercharakter der Gewerbesteuer Rechnung tragen und z. B. eine Doppelbelastung mit Gewerbe- und Grundsteuer vermeiden sollen. Die Gewerbesteuer wird den Realsteuern zugeordnet. Die Gewerbesteuer wird von der Gemeinde mit Hilfe des → Gewerbesteuermessbetrags – im Fall der Zerlegung aufgrund des Zerlegungsanteils – mit einem Hundertsatz (Hebesatz) festgesetzt und erhoben, der von der Gemeinde zu bestimmen ist.

Gewerbesteuermesszahl

Die Gewerbesteuermesszahl wird auf den Gewerbeertrag angewendet, um somit die Höhe der Gewerbesteuer zu ermitteln. Dieser variiert in Abhängigkeit der Gesellschaftsform. Bei Personengesellschaften wird nach Abzug eines Freibetrages eine gestaffelte Steuermesszahl angewendet. Kapitalgesellschaften hingegen unterliegen einer einheitlichen Gewerbesteuermesszahl, die gegenwärtig bei 5 % liegt (§11 Abs. 2 Nr.2 GewStG).

Gewerbesteuerhebesätze

→ Gewerbesteuer

Gewerbesteuerkraft

→ Realsteuerkraft

Gewerbesteuerumlage

Zur Verminderung der Konjunkturreagibilität der kommunalen Einnahmen wurden die Gemeinden 1969 am Einkommensteueraufkommen beteiligt und mussten im Gegenzug einen Teil des Gewerbesteueraufkommens je zur Hälfte an Bund und Länder abtreten. Die Gewerbesteuerumlage einer Gemeinde wird ermittelt, indem das Ist-Aufkommen an Gewerbesteuer durch den für das jeweilige Haushaltsjahr festgesetzten Hebesatz geteilt und mit dem sog. „Vervielfältiger“ multipliziert wird. Der Vervielfältiger wird jährlich angepasst, so dass die Veränderung des Hebesatzes keinen Einfluss auf die Gewerbesteuerumlage hat.

Der „Vervielfältiger“ wurde im Jahr 2000 aufgrund von optimistischen Berechnungen bzgl. des Gewerbesteueraufkommens des BMF auf 30 % erhöht. Nachdem das Gewerbesteueraufkommen in den Folgejahren aufgrund der anhaltenden Ge-

winschwäche der Unternehmen nicht wie erwartet anstieg, wurde die Erhöhung des „Vervielfältigers“ der Gewerbesteuerumlage rückgängig gemacht und liegt nun wieder auf einem niedrigeren Niveau (20 %).

Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG)

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz I (vertikaler GMG) stellt sicher, dass das Verhältnis des Finanzvolumens, welches das Land für die Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung hat, und das verfügbare Finanzvolumen der Kommunen zur Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben, sich gleichmäßig entwickelt. In der Umsetzung bedeutet dies, das vereinfacht ausgedrückt, die Summe aus Einnahmen der Länder und Einnahmen der Gemeinden gebildet wird und sichergestellt wird, dass die Kommunen 37,5 % dieser Gesamteinnahmen erhalten. Wenn das Einnahmenniveau von 37,5 % nicht durch originäre Einnahmen erreicht werden kann, wird das Einnahmenniveau über den kommunalen Finanzausgleich aufgefüllt. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz I garantiert, dass das Finanzvolumen der Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Höhe von 37,5 % der Gesamteinnahmen von Land und Gemeinden sichergestellt ist. Durch die Verstetigung der Kommunal Finanzen werden stabilisierungspolitische Zielsetzungen begünstigt. Im Rahmen des Gleichmäßigkeitsgrundsatz II (horizontaler GMG) wird die Schlüsselmasse auf die drei kommunalen Gebietskörperschaften (kreisangehörige Gemeinden, Landkreise und Kreisfreie Städte) verteilt. In einem ersten Schritt wird zunächst die Verteilung der Gesamtschlüsselmasse auf den kreisangehörigen Raum und die Kreisfreien Städte geregelt, so dass sich die Pro-Kopf-Finanzkraft (Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen) gleichmäßig entwickelt. In einem zweiten Schritt erfolgt die Aufteilung der Schlüsselmasse des kreisangehörigen Raumes auf die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise in der Weise, dass die Pro-Kopf-Schlüsselmasse beider Gebiete gleichmäßig wächst.

Grundsicherungsgesetz

Zum 1. Januar 2003 wurde das Gesetz über die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, das sogenannte Grundsicherungsgesetz, wirksam. Dieses im Rahmen der Rentenreform 2000 beschlossene Gesetz sieht vor, dass über 65-jährige und vollqualifizierende 18–65-Jährige seit dem 1. Januar 2003 bedürftigkeitsabhängige Grundsicherungsleistungen erhalten, die der Höhe nach der HLU nach dem Bundessozialhilfegesetz entsprechen. Als Träger der Grundsicherung wurden die Landkreise und Kreisfreien Städte bestimmt.

Grundsteuer

Die Grundsteuer zählt zu den → Realsteuern mit dem Charakter einer Substanzsteuer auf gewerbliche, landwirtschaftliche und Wohngrundstücke. Zum Steuergegenstand zählen Betriebe der Land- und Forstwirtschaft als auch Grundstücke und Betriebsgrundstücke. Bei den Grundsteuern wird zwischen der Grundsteuer A und der Grundsteuer B unterschieden. Der Grundsteuer A unterliegen land- und forstwirtschaftliche Grundvermögen, alle anderen werden über die Grundsteuer B veranlagt. Den Gemeinden steht das Recht zu, für beide Steuerarten Hebesätze festzulegen. Die Besteuerungsgrundlage ist für Grundbesitz (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, private und betriebliche Grundstücke) in den alten Ländern der nach dem Bewertungsgesetz festgestellte Einheitswert nach den Wertverhältnissen 1964, für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (ohne Wohnungen) in den neuen Ländern der nach dem Bewertungsgesetz ermittelte

Ersatzwirtschaftswert nach den Wertverhältnissen 1964, für Grundstücke in den neuen Ländern, für die nach dem Bewertungsgesetz ein Einheitswert nach den Wertverhältnissen 1935 festgestellt oder festzustellen ist, der Einheitswert 1935, für vor 1991 entstandene Mietwohngrundstücke und Einfamilienhäuser in den neuen Ländern, für die kein Einheitswert 1935 festgestellt ist, die Ersatzbemessungsgrundlage Wohn- oder Nutzfläche (pauschale Grundsteuer je Quadratmeter) nach Maßgabe des § 42 GrStG.

Hauptveranlagungsjahr

Das Hauptveranlagungsjahr ist der Zeitraum, in welchem eine Abgabe veranlagt wird. Das Veranlagungsjahr kann vom Kalenderjahr abweichen.

Hebesatz

→ Gewerbesteuer.

Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL)

Die Hilfe in besonderen Lebenslagen (§27–75 Bundessozialhilfegesetz) wird zusammen mit der → Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz in Abhängigkeit der Art der vorliegenden Notlage als Teil der Leistungen der Sozialhilfe gewährt. Hilfe in besonderen Lebenslagen steht Personen in besonderen Lebenssituationen (Pflegebedürftigkeit, Krankheit oder Behinderung) zu. Zur HbL zählt weiterhin die Eingliederungshilfe für Behinderte und die Hilfe zur Pflege. Die Verordnung zur Durchführung ist dabei durch §72 BSHG festgeschrieben.

Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)

Hilfe zum Lebensunterhalt (§11–25 Bundessozialhilfegesetz) erhalten Personen, die ihr soziokulturelles Existenzminimum (ihren Bedarf an Nahrung, Kleidung, etc.) nicht ausreichend decken können. Neben Nahrung und Unterkunft können bedürftige Personen durch die HLU u. a. Krankenversicherungsbeiträge, Alterssicherung und Hilfe zum Sesshaftwerden erhalten. Sie wird zusammen mit der → Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) nach dem Bundessozialhilfegesetz in Abhängigkeit der Art der vorliegenden Notlage als Teil der Leistungen der Sozialhilfe gewährt.

Infrastrukturaufwand (ISA)

Zum Infrastrukturaufwand zählen Aufwendungen für Anlagen- und Infrastrukturbereitstellung, sowie Erhaltungsaufwand.

Infrastrukturaufwandsquote (ISQ)

Die Infrastrukturaufwandsquote gibt den Anteil der Aufwendungen für die Bereitstellung und die Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur an den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge wieder.

Investitionen

Unter dem Begriff Investitionen werden → Sachinvestitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens) und → Investitionszuweisungen an andere zusammengefasst.

Investitionszuweisungen an andere

Die Investitionszuweisungen an andere werden wie die → Sachinvestitionen als Teil der Investitionen einer Kommune betrachtet. Investitionszuweisungen an andere werden an Dritte gezahlt, die bspw. Baumaßnahmen im Auftrag der Kommunen ausführen.

Jahresrechnungsstatistik

Die Jahresrechnungsstatistik weist die Ausgaben und Einnahmen der Gemeinde, Kreise und Zweckverbände und der anderen öffentlichen Haushalte nach Arten (Personal-, Bauausgaben, Steuern u. ä.) und Aufgabenbereichen (Schulen, Gesundheit, Wirtschaftsförderung u. ä.) nach.

Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung ist Summe aller Ausgaben bzw. Einnahmen, die eine Vermögensänderung herbeiführen oder der Finanzierung von → Investitionen anderer Träger dienen und keine besonderen Finanzierungsvorgänge darstellen, bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene, d. h. zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Die Ausgaben (Einnahmen) der Kapitalrechnung sind nicht identisch mit den Ausgaben (Einnahmen) des → Verwaltungshaushaltes.

Kappungsgrenzen bei der Einkommenssteuer

Die Gemeinden sind seit der Finanzreform 1969 an der Einkommenssteuer beteiligt. Sie erhalten 15 % des Aufkommens an der veranlagten Lohn- und Einkommenssteuer und 12 % des Aufkommens aus dem Zinsabschlag. Die Zuteilung der daraus generierten Finanzmittel auf die einzelnen Gemeinden bemisst sich nach der Relation des örtlichen Einkommenssteueraufkommens der jeweiligen Kommune zum gesamten Aufkommen des Landes. Das örtliche Einkommenssteueraufkommen resultiert aus der Steuerleistung der Gemeindeeinwohner, wobei u. a. in Sachsen lediglich das Steueraufkommen, welches auf 25.000 € bzw. bei Zusammenveranlagung 50.000 €, voll berücksichtigt. Wenn die Einkommen diese Kappungsgrenzen übersteigen, so wird nur das Steueraufkommen auf die ersten 25.000 € bzw. 50.000 € bei der Steuerleistung der Gemeindeeinwohner berücksichtigt. Ziel ist es, die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden gleicher Größe und Aufgabenbereiche zu harmonisieren und das Steuergefälle zwischen großen und kleinen Kommunen zu gewährleisten. So erhalten aufgrund der Kappungsgrenzen Gemeinden mit Einwohnern, deren Einkommen über den Kappungsgrenzen liegen, unterproportionale Zuweisungen.

Kassenkredite

Kassenkredite dienen zur kurzfristigen Überbrückung von Kassenfehlbeträgen im Laufe des Haushaltsvollzuges, nicht aber zur Deckung von Haushaltsdefiziten. So können Kommunen mit Hilfe von Kassenkrediten Ausgaben tätigen, auch wenn die im Haushaltsplan angesetzten Einnahmen noch nicht eingegangen sind. Kommunen dürfen jedoch nur Kassenkredite aufnehmen, wenn ein entsprechender Höchstbetrag in ihrer Haushaltssatzung festgeschrieben wurde.

Kassenstatistik

Die Kassenstatistik erfasst bei den Kommunen, Landkreisen und dem KSV vierteljährlich für das abgelaufene Quartal die tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen. Durch die regelmäßige Erhebung gibt die Kassenstatistik ein aktuelles und umfassendes Bild der kommunalen Finanzwirtschaft. Als vorläufige Statistik ist sie aber ungenauer als die → Jahresrechnungsstatistik und erfasst etwaige Umbuchungen oder Korrekturbuchungen nach Jahresende im Abschlusshalbjahr nicht mehr.

Kernhaushalt

Zum Kernhaushalt gehören alle im Haushaltsplan (Stellenplan) brutto geführten Ämter und Einrichtungen der kommunalen

Aufgabenbereiche 0 bis 8, für die Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden. Demgegenüber steht die ausgelagerte Leistungserbringung.

Kommunale Aufsichtsbehörden

Die Kommunalaufsicht stellt eine staatliche Aufsicht über Kommunen und Gemeindeverbände dar, wobei die von den Ländern erlassenen Gemeindeordnungen zugrunde liegen. Die Kommunalaufsicht umfasst alle gemeindlichen Handlungen. Aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 II GG) jedoch insbesondere die Rechtssetzung (Gemeindefinanzgesetz).

Die Kommunalaufsicht kann durch den Kreisvorsteher bzw. die entsprechende Kreisbehörde oder den Regierungspräsidenten vertreten sein. Bei allen Kommunen nimmt der Innenminister die Stellung als oberste Kommunalaufsichtsbehörde ein.

Kommunaler Finanzausgleich

→ Finanzausgleich.

Kommunaler Sozialverband Sachsen (KSV)

Der Kommunale Sozialverband Sachsen, ehemals als Landeswohlfahrtsverband 1993 gegründet und mit dem Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen (SächsKomSozVG) vom 14. Juli 2005 als Kommunaler Sozialverband Sachsen bezeichnet, ist als höherer Kommunalverband überörtlicher Träger der Sozialhilfe. Er vereint die sieben Kreisfreien Städte und die 22 Landkreise. Das SächsKomSozVG bildet die gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit des KSVs (SächsKomSozVG vom 14. Juli 2005 Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 6/2005). Die Leistungen des KSVs werden zum Hauptteil über Zahlungen der Kreisfreien Städte und Landkreise in Form von Umlagen (→ auch: Sozialumlage) an den überörtlichen Träger finanziert (§22 Abs. 2 SächsKomSozVG vom 14. Juli 2005 SächsGVBl.).

Konzessionsabgaben

Konzessionsabgaben erhalten die Kommunen von den Versorgungsunternehmen und Verkehrsbetrieben für die Nutzung öffentlicher Flächen zur Verlegung ihrer Leitungen bzw. für die Benutzung der Verkehrsräume. Die Konzessionsabgaben sind nach Ortsgröße und Verbrauch gestaffelt und können in einem gesetzlich definierten Rahmen von den Kommunen festgelegt werden.

Kostensatz für soziale Leistungen

Von den Gemeinden bzw. den überörtlichen Trägern werden die sozialen Leistungen getragen. Die entstehenden Kosten werden zu einem geringen Teil durch den Bund durch einen Kostensatz für soziale Leistungen ausgeglichen. Der Kostensatz ist in Gemeindefinanzbericht Sachsen bei den Erstattungen für soziale Leistungen mitberücksichtigt.

Kosten politischer Führung

Kosten politischer Führung werden im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (i. w. S.) bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt. Diese Zuweisungen erhalten Länder mit geringer Einwohnerzahl, da deren Pro-Kopf-Ausgaben für die politische Führung und Verwaltung überdurchschnittlich hoch sind.

Kostendegressionseffekt

Kostendegressionseffekte fallen auf kommunaler Ebene dann an, wenn die kommunalen Betriebe hohe Fixkosten haben. Eine sinkende Ausbringungsmenge dieser Betriebe führt dazu, dass

die fixen Kosten auf kleinere Outputmengen umgelegt werden müssen und so die Durchschnittskosten je Outputmenge ansteigen. Sinkt nun die Einwohnerzahl einer Gemeinde, werden die übrigen Bewohner mit steigenden Fixkosten pro Kopf belastet. Ein Beispiel soll den Sachverhalt verdeutlichen. Die Gemeinde stellt als öffentliches Gut Trinkwassernetze bereit. Mit sinkender Einwohnerzahl, wird diese Infrastrukturleistung nicht mehr vollständig ausgelastet, muss aber als solche erhalten bleiben. Die dafür anfallenden Fixkosten werden infolge dessen in voller Höhe auf die geringere Nutzerzahl umgelegt und bewirken so einen pro Kopf Kostenanstieg.

Kostenremanenz

Kostenremanenz, auch Kostenresistenz bezeichnet, beschreibt den Effekt, dass Kosten bei Zunahme der Bevölkerung schneller steigen, als sie bei einem Rückgang der Bevölkerung abgebaut werden können. Die Ursachen liegen in einer veränderten Anpassung der Kosten bei Beschäftigungsabnahmen als bei Ausdehnung der Beschäftigung, die auf andersartige wirtschaftliche, arbeitsorganisatorische, soziale oder psychologische Einflüsse zurückzuführen sind.

Kreditbeschaffungskosten

→ Zinsausgaben.

Kreisangehörige Gemeinden

Kreisangehörige Gemeinden, das können sowohl Gemeinden als auch Städte sein, gehören im Gegensatz zu Kreisfreien Städten räumlich und organisatorisch einem Landkreis an. In Abhängigkeit der finanziellen Leistungsfähigkeit übernimmt der Landkreis die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter und Dienstleistungen der Kommune. In der Regel wird vom Landkreis u. a. die Jugendpflege, die Schulträgerschaft für berufliche Schulen, die Müllentsorgung, das Krankenhauswesen und die Verkehrsicherung übernommen. Kreisangehörige Gemeinden unterliegen bei ihren eigenen Selbstverwaltungsangelegenheiten jedoch der Rechtsaufsicht der Landkreise. Selbstverwaltungsangelegenheiten können freiwilliger Natur sein oder durch Bundes-, Landesgesetz oder Rechtsordnung auferlegt werden. Der Umfang freiwilliger Angelegenheiten bemisst sich an der finanziellen Leistungsstärke der Gemeinde. Sollte die kreisangehörige Gemeinde aufgrund fehlender Leistungsfähigkeit nicht in der Lage sein, die Aufgaben zu erfüllen, können die Kreise zur Aufgabenerfüllung herangezogen werden. Pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten umfassen Aufgaben, deren Erfüllung von den Gemeinden gefordert wird. Zu ihnen gehören u. a. der Brand- und Katastrophenschutz. *Große Kreisstädte* nehmen nach § 3 Abs. 2 SächsGemO eine gesonderte Stellung ein. Nach überschreiten einer gewissen Einwohnergrenze, in Sachsen liegt diese bei 20.000 Einwohnern, können sie auf Antrag von der entsprechenden Landesregierung zur *Großen Kreisstadt* erklärt werden und damit Stadtrecht erhalten, wenn sie es vorher noch nicht inne hatten. Sie müssen infolgedessen z. T. Landkreisaufgaben übernehmen. Die Ernennung zur *Großen Kreisstadt* kann von der Staatsregierung widerrufen werden.

Kreisfreie Stadt

Zu den Kreisfreien Städten gehören momentan Leipzig, Dresden, Hoyerswerda, Chemnitz, Görlitz, Zwickau und Plauen. Im Gegensatz zu → kreisangehörigen Gemeinden gehören Kreisfreie Städte zu keinem Landkreis und müssen aus diesem Grund Aufgaben von Landkreisen in eigener Verantwortung wahrnehmen. Die Grundlage, Aufgaben in eigener Verant-

wortung wahrnehmen zu müssen, bildet das Kommunalrecht Deutschlands, die auf der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden beruht. Dieses nach Art. 28 GG zugesicherte kommunale Selbstverwaltungsrecht wird auch durch die diversen Gemeindeordnungen berücksichtigt. In der Regel handelt es sich um eine Kreisfreie Stadt, wenn die Einwohnerzahl 100.000 Personen übersteigt, es sich demnach um eine Großstadt handelt. Allerdings ist das Einwohnerkriterium nicht bundesweit gültig. So existieren in Bayern und Rheinland Pfalz Kreisfreie Städte mit weniger als 50.000 Einwohnern und in z. B. Baden- Württemberg Großstädte, die nicht als Kreisfreie gelten.

Kreisgebietsreform

→ Gemeindegebietsreform

Kreisumlagehebesätze

Die Kreisumlagehebesätze werden von den Landkreisen bestimmt, um so die durch die Landkreise wahrgenommenen Aufgaben zu finanzieren. Die Umlagegrundlagen sind die Gemeindesteuern zzgl. Schlüsselzuweisungen. Die Kreisumlage wird von allen kreisangehörigen Gemeinden entrichtet.

Länderfinanzausgleich

→ Finanzausgleich.

Länderschlüsselzahlen

Die Länderschlüsselzahlen auf die sich in diesem Bericht bezogen wird, determinieren die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.

Landeswohlfahrtsumlage

→ Sozialumlage

Landeswohlfahrtsverband (LWV)

→ Kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV)

Laufende Aufgaben

Zu den laufenden Aufgaben zählen alle diejenigen Leistungen einer Gemeinde, die bzgl. ihrer Art und Höhe einen regelmäßigen Charakter besitzen. Die entstehenden Ausgaben und dazugehörigen Einnahmen werden im Verwaltungshaushalt verbucht.

Laufender Sachaufwand

Unter dem Begriff laufender Sachaufwand werden im Rahmen dieses Berichtes die Unterhaltung von unbeweglichem Vermögen (laufende Unterhaltung von Gebäuden, Straßen, Brücken), die Bewirtschaftung der Grundstücke (Ausgaben für Beleuchtung, Heizung) und sonstige sächliche Verwaltungsausgaben (Bücher, Post- und Fernmeldegebühren u. a.) subsumiert. Der Bereich der Mieten und Pachten wird isoliert vom laufenden Sachaufwand im Rahmen der Analyse der Investitionen betrachtet.

Lohnsteuerzerlegung

Art. 107 GG ermöglicht die Zerlegung des Lohnsteueraufkommens. Die Zerlegung der Lohnsteuer erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip, welches besagt, dass der Ertrag aus dieser Steuer dem Bundesland zugeordnet wird, in dem der steuerpflichtige Arbeitnehmer wohnt. Da die Lohnsteuer vom Arbeitgeber abgeführt wird, kommt es bei Berufspendlern dazu, dass das Bundesland, in welchem der Arbeitsplatz liegt, den Ertrag an das Wohnsitzland abführen muss.

Mehrbelastungsausgleich

In den meisten Flächenstaaten sehen die Landesverfassungen vor, dass bestimmte Aufgaben auf die Kommunen und kommunalen Verbände übertragen werden können. Die damit einhergehende finanzielle Mehrbelastung wird anschließend ausgeglichen.

Der Mehrbelastungsausgleich wird in Sachsen zu den Zuweisungen des Landes gezählt und gehört aus diesem Grund zu den allgemeinen Deckungsmitteln.

Meritorische Güter

Meritorische Güter sind Güter, die einen großen gesellschaftlich-ökonomischen Nutzen stiften und deswegen von staatlicher Seite gefördert werden, da sie ansonsten nicht in ausreichendem Maß konsumiert werden. Sie werden zu wenig nachgefragt, weil entweder der Nutzen des Gutes nicht bekannt ist, oder wegen einer falschen Beurteilung zukünftiger Bedürfnisse (Zeitpräferenzrate). Beispiele hierfür sind Bildung, Sport, Jugendbetreuung, Impfungen, Kultur etc.

Nettoinvestitionsrate

Aufschluss über die kommunale Leistungsfähigkeit gibt neben dem Haushaltsausgleich die Nettoinvestitionsrate. Diese zeigt, ob die dem Vermögenshaushalt zuzuführenden Mittel die Ausgaben für die ordentlichen Kredittilgungen und Kreditbeschaffungskosten übersteigen und als Eigenfinanzierungsrate für Investitionen zur Verfügung stehen. Dabei sollte der Verwaltungshaushalt Überschüsse erwirtschaften, die im Vermögenshaushalt zur Finanzierung investiver Maßnahmen genutzt werden.

Nettorücklagenbewegung

Die Nettorücklagenbewegung ergibt sich durch die Differenz aus der Entnahme von Rücklagen und Ausgaben für die Zuführung von Rücklagen.

Nettokreditaufnahme

Als Nettokreditaufnahme wird die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt abzüglich der Tilgung bezeichnet.

Nivellierungshebesatz

Bei der Berechnung der → Steuerkraftmesszahl werden sogenannte Nivellierungshebesätze bei den → Realsteuern in den einzelnen kommunalen Finanzausgleichssystemen angewendet, um Kommunen mit überdurchschnittlichen Hebesätzen für ihre stärkere Nutzung von Steuerquellen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nicht zu benachteiligen bzw. Kommunen, die ihre Steuerquellen unterdurchschnittlich belasten, nicht zu bevorzugen. In Sachsen werden landesdurchschnittliche Hebesätze für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer A und B ermittelt, indem der Quotient aus der Summe des Istaufkommens der jeweiligen Steuer und der Summe der entsprechenden Steuergrundbeträge ermittelt wird. Das Ergebnis wird auf den nächsten durch fünf teilbaren Hebesatz abgerundet. Mit dem Nivellierungshebesatz wird dann der → Steuergrundbetrag multipliziert. Das Ergebnis geht in die zu ermittelnde Steuerkraftmesszahl ein.

NUTS

[frz.] Nomenclature des unités territoriales statistiques, [dt.] Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik, Die Europäische Union wird mit Hilfe der NUTS in hierarchische Gebiete unterteilt, um im Rahmen der Regionalstatistik festzustellen,

welche Regionen strukturschwach sind und damit der Förderung bedürfen.

Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (obF)

→ Einnahmen (Ausgaben) ohne besondere Finanzierungsvorgänge

Personalausgabenquote

Die Personalausgabenquote gibt den prozentualen Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes wider.

Personalnebenausgaben

Zu den Personalnebenausgaben zählen unter anderem Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung oder auch Aufwendungen für Versorgungsbezüge einschließlich Beiträge und Umlagen zur Zusatzversorgung. Sie werden wie die Personalausgaben i. e. S. unter dem Begriff Personalausgaben subsumiert.

Phasing-out

Für die Einordnung als Fördergebiet im Rahmen der Struktur- und Regionalentwicklung der EU ist die 75-Prozent-Schwelle entscheidend: Regionen, die ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts aufweisen, gehören zu den derzeitigen Ziel-1-Gebieten, also Regionen mit höchster Förderintensität. Die 75-Prozent-Schwelle ist auch entscheidend für die Einordnung in das neue Ziel „Konvergenz“ im Förderzeitraum 2007 bis 2013. Doch durch die Aufnahme zehn weiterer Mitgliedstaaten in die EU, die zu den Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand gehören und größtenteils ein BIP von weit weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts haben, fallen viele „alte“ Ziel-1-Gebiete unter den so genannten statistischen Effekt – auf der Grundlage der EU-15 wären sie weiter Ziel-1-Gebiete. Für diese vom statistischen Effekt betroffenen Regionen sieht die EU-Kommission im nächsten Förderzeitraum eine degressiv verlaufende Übergangunterstützung im Rahmen des Ziels Konvergenz von anfangs 80 bis zu 65 Prozent des Förderniveaus der originären Konvergenz-Regionen vor („Phasing-Out“).

Realsteuern

Die Realsteuern umfassen die → Grundsteuern (Grundsteuer A und B) sowie die → Gewerbesteuer. Mit der sogenannten Realsteuergarantie der Finanzreform von 1995/1996 wird den Gemeinden das Aufkommen aus Realsteuern (Art. 106 Abs. 6 GG) zugesichert. Sie haben zugleich das Recht, die Hebesätze der Realsteuern festzusetzen. Realsteuern sind definiert als Steuern, „bei der die Besteuerung allein an ein bestimmtes Objekt angeknüpft wird“, ohne die Leistungsfähigkeit des Besteuerenden zu berücksichtigen. Sie bilden somit das Gegenstück zu den Einkommensteuern, bei der die Besteuerung in unmittelbarem Bezug zum Steuerpflichtigen und dessen persönlichen Verhältnissen steht.

Regiebetriebe

Ein Regiebetrieb ist in die staatliche Verwaltung haushaltsmäßig und organisatorisch integriert. Sie haben i. d. R. eine amtsähnliche Betriebsleitung und können im Rechtsverkehr nicht selbstständig auftreten. So stellen sie Verwaltungseinheiten dar, die aufgrund der Art ihrer Funktion und wegen ihrer wirtschaftlichen, technischen und sozialen Ausgestaltung neben der

übrigen Verwaltung existieren. Auf gemeindlicher Ebene wurden Regiebetriebe hauptsächlich durch Eigenbetriebe ersetzt.

Regierungsbezirke

Mit Regierungsbezirk ist die regionale Zuständigkeit der Mittelbehörde (Regierungspräsidium) angesprochen. Der Freistaat Sachsen ist administrativ in die drei Regierungsbezirke Chemnitz, Dresden und Leipzig unterteilt.

Sachinvestitionen

Zu den Sachinvestitionen einer Gemeinde zählen die Baumaßnahmen, der Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens. Die Sachinvestitionen sind Teil der Investitionstätigkeit und werden zusammen mit den → Investitionszuweisungen an andere betrachtet.

Sachinvestitionsquote

Die Sachinvestitionsquote gibt den prozentualen Anteil der Aufwendungen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur an den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge wider. Zu den Aufwendungen für die Bereitstellung und die Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur zählen die *Sachinvestitionen* (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken, Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens), die *Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen* an andere, *Unterhaltungsaufwand* und die *Mieten und Pachten*, da diese zunehmen investitionsstituierenden Charakter haben.

Schlüsselmasse

Die Summe aus allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen wird als Schlüsselmasse bezeichnet und stellt den größten Teil der Finanzausgleichsmasse dar. Im Jahr 2004 nahmen die allgemeinen Schlüsselzuweisungen in Sachsen 81 % der allgemeinen Finanzausgleichsmasse ein, die sich zu 33 % auf die kreisangehörigen Gemeinden, zu 25 % auf die Landkreise und zu 42 % auf die Kreisfreien Städte verteilen. Die investiven Schlüsselzuweisungen nahmen in Sachsen 2004 rund 6 % der allgemeinen Finanzausgleichsmasse ein und wurden zu 47 % auf die kreisangehörigen Gemeinden, zu 8 % auf die Landkreise und zu 46 % auf die Kreisfreien Städte verteilt.

Schlüsselzuweisung

Den Schlüsselzuweisungen kommt im Rahmen des Finanzausgleichs die Aufgabe zu, die kommunalen Einnahmen soweit zu ergänzen, dass alle Gemeinden ohne Berücksichtigung besonderer Bedarfe über eine finanzielle Grundausstattung verfügen können. Die Verteilung der → Schlüsselmasse erfolgt in Sachsen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl, der Anzahl der Schüler an kommunalen Schulen je Schulart und einem Grundbetrag.

Schlüsselzuweisungsquote

Die Schlüsselzuweisungsquote gibt den prozentualen Anteil der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes wider.

Schülernebenansatz

Den besonderen Belastungen von Kommunen durch ihre Trägerschaft von allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen wird in Sachsen über den Schülernebenansatz Rechnung getragen. Dabei werden die Schülerzahlen der jeweils amtlichen Schulstatistik des Schuljahres zugrunde gelegt und aufgrund der

unterschiedlichen Kostenintensität je Schüler in den einzelnen Schularten gewichtet.

Sollfehlbeträge im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

Ist der Finanzierungssaldo negativ, entstehen Defizite, die sog. Sollfehlbeträge. Diese Fehlbeträge müssen in Folgeperioden gedeckt werden, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Sonderbedarfs-BEZ

Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (i. w. S.) gewährt der Bund auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes für den abschließenden ergänzenden Ausgleich allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Als Sonderlasten werden „teilungsbedingte Sonderlasten“, „überdurchschnittlich hohe → Kosten politischer Führung“ und „Haushaltsnotlage“ berücksichtigt.

Soziale Leistungen

Zur Ausgabenart soziale Leistungen zählen neben der im BSHG geregelten Sozialhilfe, die Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfegesetz), die Hilfen an Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz) sowie andere soziale Leistungen, welche u. a. die Leistungen an Kriegsgesamte beinhalten.

Sozialumlage

Der Landeswohlfahrtsverband → Kommunalen Sozialverband Sachsen finanziert sich seit 1997 zur Deckung seiner nicht durch eigene Einnahmen finanzierbare Ausgaben durch eine Umlage, die der KSV von den Kreisfreien Städten und Landkreisen erhebt (§22 Abs. 2 SächsKomSozVG vom 14. Juli 2005 SächsGVBl.). Vor 1997 wurde der damals noch als Landeswohlfahrtsverband bezeichnete Kommunalverband hauptsächlich durch direkte Finanzausgleichszuweisungen des Landes finanziert. Die Höhe der Sozialumlage, vor dem 14. Juli 2005 als Landeswohlfahrtsverbandsumlage bezeichnet, bemisst sich nach einem Vomhundertsatz (Umlagesatz) der Umlagegrundlagen (Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen) der Kreisfreien Städte und Landkreise.

Statistischer Effekt

→ Phasing Out

Steuerdeckungsquote

Die Steuerdeckungsquote beschreibt den prozentualen Anteil der Steuereinnahmen (netto) an den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge insgesamt.

Steuergrundbetrag

Der Steuergrundbetrag ergibt sich bei der Berechnung der → Steuerkraftmesszahlen bei den → Realsteuern in dem aus das Ist-Aufkommen einer Gemeinde durch den gemeindespezifischen Hebesatz dividiert wird.

Steuerkraftmesszahl

Die Steuerkraftmesszahl dient zur Ermittlung der → Schlüsselzuweisung. Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich in Sachsen aus der Summe der Einnahmen der jeweiligen Gemeinde aus folgenden Steuern: Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Bei den → Realsteuern wird jeweils der Steuergrundbetrag ermittelt und mit dem steuerartspezifischen → Nivellierungshebesatz zur Ermittlung des Steueraufkommens multipliziert.

Steuern

Steuern werden in der Abgabenordnung (§ 3 I AO) definiert als „Geldleistungen, die nicht Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Zölle und Abschöpfungen sind Steuern.“ Aus ökonomischer Sicht können Steuern als staatlich auferlegte Zwangsabgaben ohne Anspruch auf eine ökonomische Gegenleistung angesehen werden. Zu den kommunalen Steuern zählen die Erträge aus den Grundsteuern A und B, der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer, Lohn- und Einkommensteuer sowie sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen, wie zum Beispiel die Vergnügungssteuer und die Hundesteuer.

Unterhaltungsaufwand

Unterhaltungsaufwand umfasst diejenigen Ausgaben, die direkt auf die Bewirtschaftung von Anlagevermögen zurückzuführen sind. Abzugsgrenze ist der Unterhaltungsaufwand i. e. S. vom Aufwand, der in erster Linie der Erhaltung von Anlagegütern dient. Letzterer wird aufgrund seines investiven Charakters im Kontext der Investitionen analysiert.

Umsatzsteuerverteilung

Vom Aufkommen der Umsatzsteuer stehen dem Bund 2007 vorab 3,89 % des Umsatzsteueraufkommens als Ausgleich für die Belastungen aufgrund der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt zu. Vom verbleibenden Aufkommen stehen dem Bund weiterhin 5,15 % als Ausgleich für die Belastungen aufgrund eines zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten zu. Vom verbleibenden Aufkommen der Umsatzsteuer stehen den Gemeinden 2,2 vom Hundert zu. Dieser Gemeindeanteil wird zu 85 % an die Kommunen der alten Bundesländer (einschließlich Berlin-West) und zu 15 % an die Kommunen der neuen Bundesländer (einschließlich Berlin-Ost) verteilt. Die Umsatzsteueranteile von 15 % bzw. 85 % werden zunächst mit Hilfe eines Schlüssels auf die einzelnen Länder der betreffenden Gemeinden verteilt. Dem Schlüssel werden Gemeindegewerte des betreffenden Landes zugrunde gelegt.

Der Schlüssel setzt sich aus zwei Komponenten zusammen.

Die erste Komponente, die 60 % des Aufkommens bestimmt, errechnet sich aus:

- 70 % des einzelnen Gemeindeanteils des jeweiligen Landes an der Summe des Gewerbesteueraufkommens **zuzüglich**
- 30 % aus dem Gemeindeanteil an der durchschnittlichen Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigte im jeweiligen Land

Die zweite Komponente ergibt sich aus:

- 40 % des Gemeindeanteils an der Summe der Gewerbesteuer-Messbeträge nach dem Gewerbekapital des jeweiligen Landes

Für jedes Land der alten Bundesländer wird dieser Schlüssel jeweils angewendet um so den gewichteten Anteil an der Summe der Gemeindegewerte über alle alten Bundesländer einschließlich Berlin (West) zu ermitteln.

Der Schlüssel für die Aufteilung des aus 15 % generierten Umsatzsteueraufkommens für die neuen Bundesländer einschließlich Berlin (Ost) setzt sich zusammen aus:

- 70 % des einzelnen Gemeindeanteils an der Summe des Gewerbesteueraufkommens des jeweiligen Landes **zuzüglich**
- 30 % aus dem Gemeindeanteil an der durchschnittlichen Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter im jeweiligen Land

Nach der Aufschlüsselung auf die Länder erfolgt die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden des jeweiligen Landes. Die Aufschlüsselung auf die einzelnen Gemeinden erfolgt durch eine Schlüsselzahl die sich aus folgenden zwei Komponenten zusammensetzt:

Die erste Komponente, die 60 % des Aufkommens bestimmt, errechnet sich aus:

- 70 % des einzelnen Gemeindeanteils des jeweiligen Landes an der Summe des Gewerbesteueraufkommens von 1990 bis 1997 **zuzüglich**
- 30 % aus dem Gemeindeanteil an der durchschnittlichen Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter im jeweiligen Land (der Durchschnitt wurde über die Jahre von 1990 bis 1998 gebildet)

Die zweite Komponente ergibt sich aus:

- 40 % des Gemeindeanteils an der Summe der Gewerbesteuer-Messbeträge nach dem Gewerbekapital des jeweiligen Landes

Vermögenshaushalt

Alle das Vermögen und die Schulden verändernden (vermögenswirksamen) Einnahmen und Ausgaben. Dazu zählen z. B. Baumaßnahmen, Erwerb und Veräußerung von Sachvermögen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, Darlehensgewährung und -rückflüsse. Die Einnahmen und Ausgaben des Vermögenshaushaltes enthalten im Gegensatz zur sogenannten Kapitalrechnung auch die besonderen Finanzierungsvorgänge und die haushaltstechnischen Verrechnungen.

Verbundquote

Die Verbundquote beschreibt den Anteil der Kommunen an den Verbundgrundlagen und wird in Sachsen in Abhängigkeit zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes und unter Grundsatz relativ gleicher mittelfristiger Entwicklung der Finanzausstattung zwischen Freistaat und Kommunen ermittelt (→ Gleichmäßigkeitsgrundsatz).

Vervielfältiger

→ Gewerbesteuerumlage.

Vollzeitäquivalente

Vollzeitäquivalente (VZÄ) sind eine Rechnungseinheit, die die Beschäftigten mit ihrer ‚effektiven‘ Arbeitszeit gewichtet. VZÄ sind zwar nach Seitz nicht gänzlich mit den etwa in Haushaltsplänen geführten Stellen vergleichbar, kommen diesen aber mit einer Abweichung von durchschnittlich +/- 5 Prozent relativ nahe.

Wertschöpfungssteuer

Die Wertschöpfungssteuer soll in möglichst umfassender Weise an die Nettowertschöpfung der Volkswirtschaft anknüpfen. Dabei ergibt sich die Wertschöpfung als Summe der den einzelnen Produktionsfaktoren zufließenden Erträge, also der Löhne und Gehälter, Zinsen, Mieten und Pachten, zuzüglich der Gewinne und abzüglich der Verluste (additive Methode). Weil der größte Teil der Wertschöpfung auf gewerbliche Unternehmen entfällt,



schließt die Wertschöpfung direkt an die Gewerbesteuer an. Durch die Einbeziehung der freien Berufe, des Gesundheitswesens des Staates, möglicherweise auch der Landwirtschaft und der Wohnungswirtschaft, besitzt sie jedoch eine wesentlich breitere Grundlage.

Zentralörtliche Funktion

Mit Hilfe der zentralörtlichen Funktionen werden Gebietskörperschaften in ihren Beziehungen zueinander typisiert. Dies geschieht in Bezug auf Arbeitsplätze sowie auf private und öffentliche Dienstleistungen. Es werden mit ihrer Hilfe Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren sowie nicht zentrale Wohnorte unterschieden.

Zinsausgaben

Wenn nicht anders im Text beschrieben, werden unter Zinsausgaben sowohl die Ausgaben für Zinsen als auch die Kreditbeschaffungskosten subsumiert. Wie auch die Ausgaben für Zinsen stellt auch diese Position eine Ausgabe dar, die unmittelbar als eine Belastung gewertet werden kann, die ausschließlich durch die Inanspruchnahme eines Kredites entsteht.

Literaturverzeichnis

Benz (2004): Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in Benz, A. and Seidentopf, H. and Sommermann, K. (2004), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Berlin.

Bogumil, J. (2004), „Public Sector Reformen Ansätze, Analysen, Ausblick“, Antrittsvorlesung am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz am 8. Dezember 2004.

Bogumil/Naschold (2000): Modernisierung des Staates, New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Reihe Grundwissen Politik, Band 22.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BRR) (Hrsg.) (2004): Raumordnungsprognose 2020, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4. 2004, Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2006): Nationale strategischer Rahmenplan für die Bundesrepublik Deutschland; Entwurf (Stand: 14. Juli 2006).

Buscher/Hardt (2004): Die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt: 2002 bis 2020, in Wirtschaft im Wandel 15/2004.

Buttolo (2006): Notwendigkeit für eine Neuorganisation der sächsischen Verwaltung vor dem Hintergrund u. a. der demografischen Entwicklung und des Rückgangs finanzieller Ressourcen, in Sachsenlandkurier 11/06, Dresden.

Deutscher Städtetag (Hrsg.): Gemeindefinanzbericht 2006 Gemeindefinanzbericht 2003, in: Der Städtetag, 5/2006.

Deutsches Institut für Urbanistik (2001) (Hrsg.) (2000): Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland,

Zuweisungsfinanzierungsquote (ZfQ)

Die Zuweisungsfinanzierungsquote gibt den Anteil der Zuweisungen an den Gesamteinnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge an.

Zweckgebundene Zuweisungen

Zweckzuweisungen sind Zahlungen übergeordneter Gebietskörperschaften an Gemeinden für die Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben außerhalb des Selbstverwaltungsbereiches sowie für bestimmte kommunale Investitionen. Sie dienen nicht zur Verstärkung der kommunalen Finanzkraft schlechthin, sondern werden zur (Mit-)Finanzierung spezieller Aufgaben mit Zweckbindung bereitgestellt.

Zweckverbände

Zweckverbände sind Zusammenschlüsse von Gemeinden und Landkreisen, um der Erfüllung bestimmter freiwilliger oder pflichtiger Aufgaben gemeinsam nachkommen zu können (bspw. bei der Wasserversorgung, Abwasser- oder Abfallbeseitigung). Zweckverbände stellen selbst keine wirtschaftlichen Unternehmen im rechtlichen Sinne dar.

Gutachten im Auftrage des Sächsischen Finanzministeriums, Bearbeitet von Bernhard Seidel und Dieter Vesper, Berlin.

Ellwein (1997): Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel 1919–1990, Opladen.

Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“ (2006): Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen, Sächsische Staatskanzlei, Dresden.

Falken/Lenk (2005): Komparative Analyse ausgewählter Indikatoren des kommunalwirtschaftlichen Gesamtergebnisses, in: Diskussionspapier Nr. 47 der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig, Mai 2005

Falken/Schmidt (2006): Kameralistik versus Doppik, Zur Informationsfunktion des alten und neuen Rechnungswesens der Kommunen, Teil 1 und 2, Universität Leipzig (Hrsg.), Leipzig.

Freistaat Sachsen (Hrsg.) (2007): Medienservice, Kommunen erhalten 2008 mehr Geld im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, in: <http://www.medienservice.sachsen.de/>

Gaude (1992): Europäische Währungsunion und finanzpolitische Konvergenz, Universität Trier, Arbeitspapier Nr. 25, Fachbereich IV, Trier.

Henneke (1998): Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, Darstellung, 3. Aufl., Wiesbaden.

Henneke (2000): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Eine systematische Darstellung, 2. Aufl., Heidelberg.

Hey zitiert nach: Spengel/Reister (2007): Referentenentwurf zur Unternehmenssteuerreform 2008 liegt vor, in: Der Betrieb, Heft 03/2007.



- ifo Institut für Wirtschaftsforschung München (Hrsg.) (2004): Gutachten zur Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffeln und des Schülernebenansatzes im Schlüsselzuweisungssystem des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen – Forschungsvorhaben des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, München
- Jann (2004), Entwicklungen der Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa – organisations-theoretische Zugänge und Hypothesen, in Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommerrmann, Karl-Peter 2004: Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Berlin.
- Karrenberg/Münstermann (2002): Gemeindefinanzbericht 2002 –
- Kitterer (1976): Analyse und Kritik der Bundeshaushaltsreform, Besprechung des gleichnamigen Buches von Hannes Rehm, in: Finanzarchiv, N.F., Band 35, 1976.
- Lenk (1993): Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des bundesdeutschen Finanzausgleichs – Eine Simulationsstudie, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 138, Baden-Baden.
- Lenk (2004): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2002/2003, Schriften des Instituts für Finanzen, Band 8, Frankfurt/Main auch erschienen in: Sachsenlandkurier, 12/2003
- Lenk (2005): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, Schriften des Instituts für Finanzen, Band 8, Frankfurt/Main auch erschienen in: Sachsenlandkurier, 12/2003
- Lenk (2007): Wissenschaftlich-statistische Auswertung – Welche allgemeinen Erkenntnisse kann man aus den Durchschnittskennzahlen ableiten? Abschlussvortrag der Tagung Erster bundesweiter interkommunaler Finanzierungsvergleich am 8. Mai 2007 in Berlin.
- Mäding (2004): Demografischer Wandel und Kommunalfinanzen, Einige Trends und Erwartungen, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2004): Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Nr. 2004/1, Demografischer Wandel in Kommunen, Berlin, S. 84–102.
- Micosatt/Junkernheirich (1989): Kommunalfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, finanzwirtschaftliche Eckdaten im interkommunalen Vergleich, in: Reform des Gemeindesteuersystems, Forschungsberichte der Gesellschaft für interdisziplinäre Forschung mbH Nr. 5, Bochum 1989.
- Pressman/Wildavsky (1973): Implementation. How good expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press.
- Rechnungshof des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2006): Jahresbericht 2006, Leipzig.
- Rolle (2000): Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Macht: Eine föderalismus-theoretische und politökonomische Analyse, Inst. für Siedlungs- und Wohnungswesen (Hrsg.), Münster.
- Ruhland (2006): Verwaltungsgeschichte Sachsens. Ein Überblick, Dresden.
- Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.) (2007): Sachsenlandkurier 7/8, Reform der Sächsischen Verwaltung, Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2005): Antwort vom 16. Juni 2005 zu einer kleinen Anfrage, Drs. 4/1747.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2006) Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2006 bis 2010
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2006): RL Lenkungsausschuss: S. 8f.
- Sächsisches Staatsministerium des Inneren (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsbericht, Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium des Inneren (Hrsg.) (2007): Bericht zur Berechnung des Mehrbelastungsausgleiches (MBA) gemäß Art. 85 SächsVerf zum Ausgleich für durch das Sächsische Verwaltungsneuordnungsgesetz (SächsVwNG) übertragene Aufgaben, in seiner Fassung vom 21. Mai 2007, Anlage 11 zum Gesetzentwurf des SächsVwNG.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, Jahresgutachten 2006/2007.
- Schaden, Münstermann, Parsche, Schreiber (1996): Entwicklung und Lage der Kommunalfinanzen im Freistaat Sachsen, in: ifo Institut für Wirtschaftsforschung Dresden (Hrsg.): ifo dresden studie 7, München 1996, S. 33f.
- Schmidt-Bleibtreu/Klein (2004): Kommentar zum Grundgesetz, München, S. 799.
- Schmitz (2001): Die Diskussion über ein neues Rechnungswesenkonzept für die deutschen Kommunen, in: Andel (Hrsg.): Probleme der Kommunalfinanzen, Berlin 2001, S. 129 f.
- Schnetter (1999): Finanzstatistische Ergebnisse der Kommunen 1999, in: Statistische Monatshefte Thüringen des Statistischen Landesamtes Thüringen, Heft 9, 2001.
- Seibel (1990): Verwaltete Illusionen, Campus Verlag (Hrsg.), Frankfurt.
- Seitz (2005): Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Studie im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.
- Seitz (2006): Die finanzpolitische Situation in Thüringen – Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen. In seiner Kurzfassung FES (2006): Eine Frage der Verantwortung: Die finanzpolitische Situation in Thüringen – Herausforderung für die Zukunft; im Auftrag der Auftragsstudie für die Friedrich-Ebert-Stiftung (Büro Erfurt).
- Seitz (2007): Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen, Dresden.





Seitz (2004): Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Finanzsituation des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen, in: Milbradt, Georg/Meier, Johannes (Hrsg.) (2004): Die Demografische Herausforderung – Sachsens Zukunft gestalten, Gütersloh, S. 20–43.

Sponer (2006), Länderreport Sachsen, in LKV 2005, p. 337–343, Meißen.

Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen! in: Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2002), Der Städtetag, Heft 4/2002, Köln

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (div. Jahrgänge): Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14/Reihe 5, Stuttgart.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2004a): Demografischer Wandel in Sachsen; Demografie Gipfel, Ta-

gungsunterlagen für den Demografie Gipfel am 21. April 2004, Kamenz.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2007): 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen (Stand 07/2007), Kamenz.

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Bericht der Arbeitsgruppe Kommunalfinanzen.

Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG, Kabinettsfassung vom 24. Mai 2007.

Wasmayr (1997): Kohäsionspolitik der EU in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Ausgestaltung – Kritik – Reformvorschlag, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 2067, Frankfurt am Main u. a.





Erfolgsfaktor Transparenz

Wir sorgen für klare Verhältnisse



Immer mehr Städte und Gemeinden werden nach unternehmerischen Gesichtspunkten geführt – mit dem Ziel, öffentliche Mittel so effizient wie möglich einzusetzen.

Als eine der führenden Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sind wir dafür der richtige Partner. Beispielsweise unterstützen wir Sie in Bereichen wie der Abschlussprüfung, der Umstellung der Rechnungslegung oder bei der Entwicklung langfristiger Finanzstrategien. So sorgen wir für transparente Strukturen und eröffnen neue Perspektiven für die finanzielle Entwicklung Ihrer Gemeinde.

Übrigens: Mit rund 8.100 Mitarbeitern an 28 Standorten ist PricewaterhouseCoopers in allen Regionen Deutschlands präsent. Was liegt da näher als ein persönliches Gespräch?

Kontakt

PricewaterhouseCoopers AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Käthe-Kollwitz-Straße 21
04109 Leipzig

Rainer Altvater

Tel.: 0341 9856-213
rainer.altvater@de.pwc.com

Steffen Döring

Tel.: 0341 9856-292
steffen.doering@de.pwc.com

www.pwc.de

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

© 2007. PricewaterhouseCoopers bezeichnet die PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und die anderen selbstständigen und rechtlich unabhängigen Mitgliedsfirmen der PricewaterhouseCoopers International Limited.





Aus Büchern und Zeitschriften



Neuerscheinungen

Markus Kuner

Arbeitsrecht und TVöD/TV-L

Ansprüche und Verfahren im Öffentlichen Dienst

2007, XXII, 400 Seiten, kartoniert, ISBN 978-3-406-56096-5, 38,00 EUR, Verlag C. H. Beck, www.beck-shop.de

Diese Neuerscheinung in der Reihe „Berufspraxis Rechtsanwälte“ beschäftigt sich mit dem Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes nach der Ablösung des BAT durch den TVöD.

Mandatsbezogen finden sich Kapitel zu den Themen ‚Grundbegriff und Grundstrukturen‘ und ‚Anbahnung, Begründung, Inhalt und Beendigung des Arbeitsverhältnisses‘.

Neben dem TVöD sind auch bereits alle Überleitungsstarifverträge, alle Ländertarifverträge sowie diejenigen der Kommunen mit ihren Auswirkungen auf die Arbeitsverhältnisse berücksichtigt. Ein wichtiges Thema nicht nur im Kapitel ‚Inhalt des Arbeitsverhältnisses‘ ist vor allem die neue leistungsorientierte Bezahlung.

Wie alle Bände der Reihe ist auch dieses Werk mit ausführlichen Tipps, Hinweisen sowie Mustern von Vertragsklauseln, Anträgen und weiteren für die Praxis nötigen Handreichungen ausgestattet.

Dr. Klaus Adomeit, *vormals Freie Universität Berlin*, und Dr. Jochen Mohr, *Rechtsanwalt, Dresden*

Kommentar zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz – KommAGG

Ein Buch mit w3support – Hinweise und Materialien online
2007, 768 Seiten, ISBN 978-3-415-03637-6, 84,00 EUR, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, www.boorberg.de

Die Kommentierung von Universitätsprofessor i. R. Dr. Klaus Adomeit und Rechtsanwalt Dr. Jochen Mohr macht die rechtlichen Grundlagen des AGG transparent. Die Autoren systematisieren und kategorisieren die umfangreiche Rechtsprechung und Literatur. Die prägnante und praxisorientierte Darstellung verschafft dem Leser einen umfassenden Überblick über die Konfliktfelder im Arbeits- und Vertragsrecht. Die Verfasser setzen sich kritisch mit dem Recht der Antidiskriminierung auseinander und arbeiten insbesondere die Gefahren und Rechtsfolgen für die Unternehmenspraxis heraus. Umfangreiche taktische Hinweise zum richtigen Umgang mit Antidiskriminierungsfällen runden das Werk ab.

Behandelt werden u. a. folgende Themen:

- Diskriminierung als vorsätzliche Persönlichkeitsrechtsverletzung
- Zurechnung einer Pflichtverletzung von Mitarbeitern zum Unternehmen

- Schadensersatz und Entschädigung
- Notwendige Organisationsmaßnahmen der Unternehmen und mögliche Folgen einer Nichtvornahme
- Fragerecht des Arbeitgebers im Einstellungsverfahren
- Richtiger Umgang mit so genannten „Offensivbewerbungen“
- Verpflichtung der Unternehmen zur Aufklärung eines Diskriminierungsverdachts
- Verhältnis von AGFG und KSchG
- Rechte von Betriebsräten und Gewerkschaften
- Abgrenzung „Massengeschäfte“ und „öffentlich angebotene Verträge“
- Geltung des AGG für Versicherungsverträge und Mietverhältnisse

Sowohl das Urteil des EGMR vom 5. April 2007 zum Status von Scientology als Religionsgemeinschaft als auch die Entscheidung des ArbG Osnabrück vom 5. Februar 2007 zur Frage der Europarechtswidrigkeit von § 2 Abs. 4 AGG sind eingearbeitet. Aktuelle arbeitsgerichtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit Einrichtung und Besetzung der Beschwerdestelle (§ 13 AGG) haben die Autoren ebenfalls berücksichtigt.

Unter www.w3support.de erhalten die Käufer des Kommentars ohne weitere Kosten Zugang zu einem Online-Service, der das Werk mit aktueller Rechtsprechung, Hinweisen und Materialien zu wichtigen Entwicklungen und Rechtsänderungen ergänzt.

Rebler/Huppertz

Verkehrsrecht kompakt

Systematischer Querschnitt mit Fahrerlaubnis- und Zulassungsrecht

2007, 522 Seiten, 34,00 EUR, ISBN 978-3-415-03860-8, erschienen im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart bzw. Levelingstraße 6 a, 81673 München, www.boorberg.de

Sowohl der Bürger als auch der professionelle Rechtsanwender sehen sich einer ausufernden Regelungsvielfalt im Straßenverkehrsrecht gegenüber. Verstärkt wird die Komplexität dieses Rechtsgebiets durch eine wachsende Flut von Gerichtsentscheidungen. Zwar gibt es zum Straßenverkehrsrecht zahlreiche Literatur, kaum jedoch Werke, die eine systematische Betrachtung ermöglichen: Kommentare eignen sich meist nur zur Detailsuche, monographische Abhandlungen und Fachaufsätze sind regelmäßig nur für spezielle Probleme von Nutzen. Die Neuerscheinung schließt die in der Literatur vorhandene Lücke.

Sie bietet in 48 Kapiteln

- einen systematischen Einstieg in die komplexe Materie,



- einen an den Bedürfnissen der Praxis orientierten Überblick über die wesentlichen Regelungsinhalte und Problembereiche anhand anschaulicher Beispiele und Übersichten sowie
- eine Verknüpfung von Fahrerlaubnisrecht und Zulassungsrecht in völlig neuer Form (inkl. neuer Fahrzeugzulassungsverordnung).

Der Leitfaden gibt sowohl Sachbearbeitern der Straßenverkehrs- oder Zulassungsbehörden als auch Polizeibeamten und Juristen das nötige Rüstzeug für eine erfolgreiche Rechtsanwendung in der Praxis an die Hand. Auch Auszubildende und Studenten profitieren von der Darstellung. Zahlreiche Angaben zu Gerichtsentscheidungen und weiterführender Literatur, viele Abbildungen sowie ein ausführliches Stichwortverzeichnis runden das Werk ab.

Nachauflagen

von Henning Jäde, Ltd. Ministerialrat Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern, Dr. Franz Dirnberger, Direktor, Bayer. Gemeindetag, und Dr. Josef Weiß, Regierungsdirektor, Regierung von Oberbayern

BauGB BauNVO

Kommentar

2007, 5., überarbeitete Auflage, 1407 Seiten, 98,00 EUR, context Kommentare, ISBN 978-3-415-03899-8, erschienen im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharrstr. 2, 70563 Stuttgart bzw. Levelingstr. 6 a, 81673 München

Die bewährte Konzeption von Buch und CD-ROM mit der benutzerfreundlichen EasyLink-Funktion wurde beibehalten. Für die gleich bleibend hohe Qualität der sachkundigen Kommentierungen sorgt das eingespielte Autorenteam aus bekannten Baurechtspraktikern.

Die Autoren der Neuauflage gehen im Einzelnen auf die seit der Voraufgabe eingetretenen Neuregelungen ein. Den Erläuterungen des context Kommentars liegt die detailliert ausgewertete Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte zu Grunde. Die 5. Auflage greift die ersten Ansätze dieser Rechtsprechung zum Europarechtsanpassungsgesetz auf und bietet erste Hilfestellungen zu den weiteren Neuerungen, die das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte gebracht hat.

Der Kommentar eignet sich hervorragend als schnelles Einstiegs- und kompetentes Nachschlagewerk für Verwaltung, Rechtsanwälte und Gerichte sowie für Architekten, Ingenieure, Bauhandwerker und -unternehmer.

von Henning Jäde, Ltd. Ministerialrat, Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern, Dr. Franz Dirnberger, Direktor, Bayer. Gemeindetag, und Dr. Josef Weiß, Regierungsdirektor, Regierung von Oberbayern

BauGB · BauNVO context 5.0 · 2007

Der intelligente Systemkommentar auf CD-ROM

Mit Urteilen aus der juris-Datenbank

Systemvoraussetzung: Windows 98, ME; Windows NT ab 4.0, 2000 oder XP

CD-ROM mit Updates (keine Bezugsverpflichtung für Updates)

Einzelplatzlizenz für die Grundversion 228,00 EUR, 2–5 User je 175,00 EUR, 6–10 User je 160,00 EUR, 11–25 User je 130,00 EUR, ab 26 User je 110,00 EUR,

ISBN 978-3-415-03900-1, erschienen im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharrstr. 2, 70563 Stuttgart bzw. Levelingstr. 6 a, 81673 München

Die bewährte Konzeption von Buch und CD-ROM mit der benutzerfreundlichen EasyLink-Funktion wurde beibehalten: Die Eingabe der jeweiligen Indexziffer aus dem Kommentar führt direkt zur Volltextanzeige der Entscheidung und – über die context-Funktion – zu allen damit im Zusammenhang stehenden Materialien. Für die gleich bleibend hohe Qualität des Inhalts bürgt das eingespielte Autorenteam aus bekannten Baurechtspraktikern.

Die Autoren gehen im Einzelnen sehr detailliert auf die Neuregelungen ein und werten die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte sowie die Stimmen der Fachliteratur umfassend aus. Dabei greifen sie die ersten Ansätze dieser Rechtsprechung zum Europarechtsanpassungsgesetz auf und bieten erste Hilfestellungen zu den weiteren Neuerungen, die das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte gebracht hat.

Auf der CD-ROM stehen über 4400 höchstrichterliche und obergerichtliche baurechtliche Entscheidungen, u. a. des BVerwG, mindestens ab 1990 im Volltext zur Verfügung. Ältere BVerwG-Entscheidungen sowie fast alle zitierten sonstigen Entscheidungen sind als Leitsatz erfasst und mit Quellenangaben belegt. Grundlage der Entscheidungssammlung ist die juris-Datenbank zum Baurecht. Die CD-ROM enthält außerdem die Landesbauordnungen aller Bundesländer sowie alle wichtigen weiterführenden Gesetze und Verordnungen im Volltext, u. a. alle Fassungen der BauNVO, die VwGO und das VwVfG. Zusätzlich zum Kommentartext und zu den Nebengesetzen findet der Benutzer die Gesetzesmaterialien zum BauGB 1998 und zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie.

Besonders komfortabel ist die Handhabung der CD-ROM. Dazu gehören der direkte Zugang, entweder über die systematische Gliederung oder über die Eingabe eines Suchbegriffs, und das Querblättern nach Paragraphen und Themen genauso wie die benutzerfreundlichen Arbeitshilfen wie beispielsweise die Übernahme von Dokumenten in die Textverarbeitung, die praktische Notizfunktion und der Druckassistent zum schnellen Ausdruck längerer Textdokumente.

Zukünftige Vorschriftenänderungen können kostenlos über einen direkten Link von der CD-ROM zum Produktservice unter www.boorberg.de abgerufen werden.



	<p>Geschäftsstelle Turnhallenstr. 2 08412 Werdau</p> <p>Telefon: 03761-8882692 Telefax: 03761-8882695 Internet: www.kommunalpolitisches-bildungswerk-sachsen.de E-mail: post@kommunalpolitisches-bildungswerk-sachsen.de</p>
<p>Bitte wenden Sie sich an</p> <p>Frau Ramona Nitzsche Frau Katja Gerber</p> <p>telefonisch jeweils montags, mittwochs und freitags</p> <p>08.00 Uhr – 14.00 Uhr</p> <p>oder per Kontaktformular auf unserer Internetseite.</p>	
<p>Wir bilden Sie weiter:</p> <ul style="list-style-type: none">- kommunalpolitisch interessierte Bürger- Ortschafts-, Gemeinde- und Stadträte- Kreisräte- Verwaltungsmitarbeiter- ganz gleich, ob sie Mitglied von politischen Parteien oder parteilos sind	<p>Einige unserer Themen:</p> <ul style="list-style-type: none">- Grundwissen für Kommunalpolitiker- Aufbaukurs für Kommunalpolitiker- kommunales Wirtschaftsrecht- Bürgerbegehren/Bürgerentscheid- Öffentlichkeitsarbeit in Kommune und Verein- das Baurecht in Sachsen- Grundwissen bei öffentlicher Auftragsvergabe- Kommunalwahlrecht- Rechte, Pflichten und Haftung von Aufsichtsräten in kommunalen Unternehmen- kommunale Finanzen/Haushalt- weitere Veranstaltungen auf Anfrage
<p>Bitte informieren Sie sich über unser Bildungsangebot und die Veranstaltungstermine im Internet.</p> <ul style="list-style-type: none">• Keine Veranstaltung in Ihrer Nähe? Gern organisiert unsere Geschäftsstelle auch eine Veranstaltung in Ihrem Ort.• Kein passendes Thema gefunden? Unsere Geschäftsstelle macht Ihnen Vorschläge zu weiteren Themen und kümmert sich für Sie um einen entsprechenden Referenten.	



Sozialhilfe SGB XII**Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II****Textausgabe mit Verordnungen**

2007, 7. aktualisierte Auflage, 118 Seiten, 9,80 EUR,

ISBN 978-3-415-03944-5, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, www.boorberg.de

Die 7., aktualisierte Auflage der Textausgabe enthält den Vorschriftenentwurf von SGB II und SGB XII mit Rechtsstand 1. Mai 2007. Alle rechtlichen Änderungen durch den Gesetzgeber, die bis Ende April 2007 verkündet wurden, sind eingearbeitet. Unter anderem wird in § 7a SGB II der Begriff der Altersgrenze zum 1. Januar 2008 neu eingeführt. Die Altersgrenze korrespondiert mit der Regelaltersgrenze nach § 235 Satz 1 SGB VI. Damit wird die Altersgrenze für die Leistungsberechtigung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende an die stufenweise Anhebung der Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung angeglichen. Dies hat auch Auswirkungen auf die Leistungsberechtigung wegen Alters in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 41 SGB XII). Darüber hinaus enthält die Sammlung die aktuelle Regelatzverordnung zum SGB XII sowie die Mindestanforderungsverordnung und die Arbeitslosengeld-II/Sozialgeld-Verordnung zum SGB II. Das Inhaltsverzeichnis ist nach Paragraphen- und Seitenangaben gegliedert.

Erwin Ruff, Dipl. Verwaltungswirt (FH)

Erschließungsbeiträge von A–Z**Leitfaden für Praxis und Studium**

3. überarbeitete Auflage, 400 Seiten, 42,69 EUR,

ISBN 978-3-09-305357-3, Deutscher Sparkassen Verlag Stuttgart, www.sparkassenverlag.de

Obwohl das Erschließungsbeitragsrecht zunehmend vom Erschließungsvertragsrecht verdrängt wird, bleibt das Beitragsrecht ein spannendes Rechtsgebiet, beeinflusst durch zahlreiche höchstrichterliche Entscheidungen. Deshalb ist es zu begrüßen, dass der Autor sein gut eingeführtes Werk mit einer überarbeiteten Auflage auf den neuesten Stand bringt und gerade auch das Erschließungsvertragsrecht ausführlich erläutert.

Die systematische und übersichtliche Darstellung der sehr komplizierten Materie ist hervorragend gelungen. Neben den Schwerpunkten des Erschließungsbeitragsrechts (z. B. beitragsfähige Erschließungsanlagen, Bindung an den Bebauungsplan, beitragsfähiger Erschließungsaufwand, räumliche Abgrenzung von Ermittlungsgebieten, erschlossene und beitragsfähige Grundstücke, Verteilungsmaßstäbe) werden auch wichtige Randbereiche ausführlich erläutert. Dabei handelt es sich insbesondere um das Veranlagungsverfahren, aber auch um die Zahlungsfälligkeit, die Zahlungsformen, Billigkeitsmaßnahmen, die Verjährung sowie um die Säumniszuschläge bei Zahlungsverzug und um die Verzinsung von Beitragsforderungen.

Beim Erschließungsvertragsrecht werden insbesondere die städtebaulichen Verträge mit privaten Investoren, die Ablösung der Erschließungsbeiträge mittels Ablösungsverträge und die Beitragsvereinbarung in Kaufverträgen erläutert. Einen breiten Raum nehmen die Ausführungen zum Erschließungsvertrag ein, dem sich zwischenzeitlich viele Gemeinden wegen der damit verbundenen Haushaltsentlastung bedienen. Interessant sind hier insbesondere die Ausführungen zum Vertragsgegenstand und

zu den Vertragspartnern, zur Angemessenheit der vertraglichen Leistung sowie zur Behandlung von Fremdanliegergrundstücken. Auch evtl. Leistungsstörungen werden erörtert.

Für die Praxis außerordentlich nützlich ist das vom Verfasser erarbeitete Schema einer Beitragserberhebung. Hier werden in einer Checkliste die Fragen, die sich bei der Beitragsveranlagung stellen sowie die Antworten Ja/Nein mit den jeweiligen Folgen dargestellt.

Mit der Neufassung des Kommunalabgabengesetzes vom 17. März 2005 wird das Erschließungsbeitragsrecht in Baden-Württemberg in Landesrecht überführt. Zunächst werden die wesentlichen Änderungen gegenüber dem Erschließungsbeitragsrecht nach dem Baugesetzbuch dargestellt. Anschließend werden die landesspezifischen Besonderheiten in Baden-Württemberg kommentiert. Schwerpunkt bleibt aber das Erschließungsbeitragsrecht nach dem Baugesetzbuch, so dass das Buch weiterhin bundesweit Resonanz finden wird. Auch für die Anwender in Baden-Württemberg ist die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Erschließungsbeitragsrecht nach dem Baugesetzbuch von großer Bedeutung, da die Übernahme in das Landesrecht kein Systemwechsel bedeutet.

Ergänzungslieferungen

Lademann

Kommentar zum Einkommensteuergesetz mit Nebengesetzen

erschienen im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharrstr. 2, 70563 Stuttgart, und im Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, im Hause des Deutschen Fachverlages, Mainzer Landstraße 251, 60326 Frankfurt a. M.

in Zusammenarbeit mit »Betriebs-Berater«, Zeitschrift für Recht und Wirtschaft

Loseblattwerk, etwa 12.240 Seiten, 164,00 EUR einschl. 12 Ordnern, ISBN 3-415-02393-1

Die 155. Ergänzungslieferung, erschienen am 9. Juli 2007, ist auf dem Stand Mai 2007. Die Ergänzung bringt folgende Änderungen: § 3 EStG: Vollständig und umfassend aktualisiert; Berücksichtigung der Änderungen durch das JStG 2007; Einarbeitung neuer Entscheidungen und Verwaltungsanweisungen, aktualisierte Erläuterungen u. a. zu den Nummern 3 (Kapitalabfindungen), 13 (Reisekostenvergütungen), und 56 (Umlagefinanzierte Pensionskassen). § 8 EStG: Nun auf Stand StÄndG 2007/JStG 2007; u. a. wird ausführlich auf die Thematiken private PKW-Nutzung, Fahrtenbuch, Einsatzwechseltätigkeit sowie die Sachbezugsverordnung eingegangen. § 14 EStG: Unter anderem wurde der Bereich Realteilung von Mitunternehmensgemeinschaften – Gemeinschaften, Verteilung des Betriebsvermögens, Spitzen- und Wertausgleich – auf neuesten Stand gebracht und unter Würdigung zahlreicher neuer Entscheidungen und Verwaltungsanweisungen ausführlich erläutert. § 31 EStG: Ein Vorblatt informiert über die Änderungen des JStG 2007. § 32 EStG: Wichtige neue Entscheidungen hinsichtlich § 32 Abs. 4 Satz 2 werden in einem Vorblatt erörtert; in die Hauptkommentierung ist die inzwischen ergangene Rechtsprechung zur Berücksichtigung von Kindern eingearbeitet. § 40a EStG: Die Kommentierung ist vollständig auf neuesten Stand gebracht. Ausführliche Erläuterungen insbesondere zu dem wichtigen

Gebiet Pauschalierungsarten, kurzfristige und geringfügige Beschäftigungsarten. StraBEG: Aktualisierung aufgrund aktueller Rechtsprechung, Verwaltungsmeinung und Literatur; Lademann-R-Rechtsprechungskommentierungen: 22 neue, aktuelle Besprechungen; Lademann-VV – Verwaltungskommentierungen: 36 neue Kurzkomentare; DBA-Übersicht – wurde aktualisiert.

Vorschriftensammlung für die Verwaltung in Sachsen (VSV)

hrsg. von Gerhard Brunner, Bayer. Verwaltungsschule, Professor Peter Musall, Rektor der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen, und Christiane Schifferdecker, Fachbereich Allgemeine Verwaltung bei der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen erschienen im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Martin-Luther-Str. 23, 01099 Dresden, Loseblattwerk mit CD-ROM, etwa 7.840 Seiten, 64,00 EUR, einschl. zwei Ordner, ISBN 3-415-01589-0

Die 59. Ergänzung ist auf dem Stand Januar 2007 und berücksichtigt alle Gesetzesänderungen, die bis zum Stichtag 28. Januar 2007 im BGBl. I, im SächsGVBl. sowie im SächsABl. verkündet wurden und bis spätestens 22. Mai 2007 in Kraft treten.

Im Bereich des Landesrechts ist auf die Neuaufnahme der VwV Veröffentlichungsblätter sowie des Sächsischen Ladenöffnungsvorschriftengesetzes hinzuweisen. Umfassende Änderungen erfuhren zudem das Sächsische Datenschutzgesetz, das Sächsische Besoldungsgesetz, das Finanzierungsfondsgesetz, das Sächsische Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuchs, das Sächsische Schulgesetz sowie das Finanzausgleichsgesetz.

Die 60. Ergänzung ist auf dem Stand April 2007 und berücksichtigt alle Gesetzesänderungen, die bis zum Stichtag 20. April 2007 im BGBl. I, im SächsGVBl. sowie im SächsABl. verkündet wurden und bis spätestens 1. August 2007 in Kraft getreten sind.

Im Bereich des Bundesrechts ist auf eine Reihe von Neuaufnahmen hinzuweisen: Das Finanzausgleichsmassengesetz 2007/2008 wird ebenso in die Sammlung aufgenommen wie das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. Hinzu kommen im Tarifrecht der Tarifvertrag für Auszubildende des öffentlichen Dienstes – Besonderer Teil BBiG, der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder sowie der Tarifvertrag für Auszubildende der Länder in Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz.

Im Bereich des Landesrechts ist mit der Nr. 8050-1/1 das Sächsische Ladenöffnungsgesetz berücksichtigt. Ferner wurden die Anlagen der Sächs. Ausführungsverordnung zum Berufsbildungsgesetz neu gefasst sowie zahlreiche Vorschriften der Ladenschlussverordnung aufgehoben.

In dieser Sammlung nur auszugsweise abgedruckte Vorschriften finden Sie – wie sämtliche Vorschriften – im Volltext auf der beigefügten CD-ROM VSV Sachsen on click abgebildet.

Wohngeldgesetz

Kommentar

mitbegründet und fortgeführt von Otto Stadler, Dieter Gutekunst und Gerhard Forster und Franz Wolf, neu bearbeitet von Professor Dr. Dieter Gutekunst, Ministerialdirigent a. D., Christian Rahm, Ministerialrat, und Hubert Fröba, Oberregierungsrat erschienen im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharstr. 2, 70563 Stuttgart bzw. Levelingstr. 6 a, 81673 München Loseblattwerk, etwa 1.240 Seiten, 56,00 EUR, einschl. Ordner, ISBN 3-415-00561-5

Die 57. Ergänzungslieferung, erschienen am 9. Juli 2007, ist auf dem Stand April 2007. Berücksichtigt sind vor allem die Erläuterungen zu den §§ 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 a, 10 b, 11, 12, 13, 18 und 37 b des Wohngeldgesetzes. Insbesondere werden die Auswirkungen der Änderungen durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende dargestellt. Die Neuregelungen in § 10 WoGG durch das Gesetz zur Einführung des Elterngeldes wurden eingearbeitet. Die Änderungen von Erstem und Zehntem Buch Sozialgesetzbuch sind ebenfalls berücksichtigt.

Breier/Dassau/Kiefer/Lang/Langenbrinck

TVöD-Kommentar

Loseblattwerk in 3 Ordnern, 3.942 Seiten, 118,00 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen; 368,00 EUR Apartpreis, ISBN 13: 978-3-8073-2169-1, ISBN 10: 3-8073-2169-1, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, www.huethig-jehle-rehm.de 15. Aktualisierung mit Stand Juli 2007, Ladenpreis: 102,80 EUR

Mit der 15. Aktualisierung wird der Ausbau der Text-, Erläuterungs- und Gesetzesteile fortgesetzt, Gesetzesänderungen werden berücksichtigt. Unter anderem handelt es sich um Folgendes:

1. In Erl. 1.2 zu § 1 TVöD (Geltungsbereich) wurde ein klarstellender Hinweis zu den bei Auslandsdienststellen Beschäftigten eingefügt.
2. Die Erläuterungen zu § 26 TVöD (Erholungsurlaub) und zu § 27 TVöD (Zusatzurlaub) wurden punktuell, z. B. zur Frage der Übertragung von Urlaubsansprüchen auf das nächste Kalenderjahr, ergänzt.
3. In den Erläuterungen zu § 30 TVöD (Befristete Arbeitsverträge) wurde die Änderung des § 14 Abs. 3 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes berücksichtigt.
4. Die Kommentierung des § 23 TVÜ-VKA (Erschwerenizuschläge, Schichtzulagen) wurde durch umfassende Erläuterungen zu dem nachträglich angefügten Absatz 2 dieser Vorschrift ergänzt.
5. Der Text des TVöD-B (Spartentarifvertrag Pflege- und Betreuungseinrichtungen) wurde durch Aufnahme der Anhänge und Anlagen komplettiert.
6. Im Zusammenhang mit der Befristung von Arbeitsverträgen wurden relevante Gesetze in den Gesetzesteil H aufgenommen.

Mit dieser Aktualisierung erhalten Sie als Ergänzung und als zusätzliches Service-Angebot die aktuelle Broschüre „Aushangpflichtige Arbeitsgesetze im öffentlichen Dienst“ mit allen relevanten Texten in handlicher und haltbarer Ausführung mit der Kordel zum Aufhängen.

Praxis der Kommunalverwaltung**Ratgeber für die tägliche Arbeit aller Kommunalpolitiker und der Bediensteten in Gemeinden, Städten und Landkreisen**

Landesausgabe Sachsen, Preis 41,00 EUR (Loseblattsammlung – auch auf CD-ROM erhältlich)

Schriftleitung: Roland Krieger, Direktor des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen

Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, 65026 Wiesbaden, Postfach 3629, Telefon (06123) 9797-0, Telefax (06123) 979777, www.kommunalpraxis.de, E-Mail: Info@kommunalpraxis.de

Die vorliegende (nicht einzeln erhältliche) 183. Nachlieferung enthält:

D 1b – VOB, VOL, VOF und GRW, VgV und GWB – Vergabe von Bauleistungen und anderen (Dienst- und Wettbewerbs-) Leistungen

Von Ltd. Verwaltungsdirektor Johannes-Ulrich Pöhlker, Referent beim Hessischen Städte- und Gemeindebund

Die Umsetzungen der EU-Vergaberichtlinien (2004/17/EG und 2004/18/EG) und des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes in die jeweils neu gefasste Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL), die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) sowie die Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der Vergabeverordnung (VgV) wurden bei der Überarbeitung des Beitrags berücksichtigt. Auf dem neuesten Stand sind nunmehr die Texte der (VOB) – Ausgabe 2006 – in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. März 2006, die Texte der (VOL) – Ausgabe 2006 – in der Fassung vom 6. April 2006 mit der Berichtigung vom 7. Juni 2006, die Texte der (VOF) vom 16. März 2006 sowie die abgedruckten Texte des GWB und der VgV mit den letzten Änderungen vom 1. September 2005.

J 12 – Arbeitssicherheit im öffentlichen Dienst

Von Dipl.-Ing. Heino Schneider

Der Beitrag wurde auf den aktuellen Stand gebracht und um Ausführungen zu den jeweiligen „Technischen Regeln“ ergänzt. Aufgenommen wurden u. a. auch Ausführungen zum Medizinproduktegesetz und zu physikalischen Einwirkungen und Lärm am Arbeitsplatz. In den Anhang wurde die Dokumentation von Beurteilungen der Arbeitsbedingungen aufgenommen.

Handbuch Kommunal Freistaat Sachsen – Finanzwirtschaft

CD-Ausgabe zur Fortsetzung, Stand: 2. August 2007, Preis des Grundwerkes zur Fortsetzung :: 59,75 Euro, Preis des Grundwerkes ohne Fortsetzung :: 119,50 Euro, zzgl. Versandkosten, SV Saxonia Verlag für Recht, Wirtschaft und Kultur GmbH, Telefon: (03 51) 4 85 26-0, Fax: (03 51) 4 85 26-61, E-Mail: service@saxonia-verlag.de, www.recht-sachsen.de

Das Werk enthält die vollständige Sammlung aller für den Bereich Finanzen und Haushaltswesen relevanten Vorschriften mit ergänzendem Bundesrecht. Auf über 1350 Seiten sind alle wichtigen landesrechtlichen Gesetze, Verwaltungsvorschriften, Verordnungen und Förderrichtlinien enthalten. Weiterhin ist das Öffentliche Auftragswesen einschließlich Vergabeordnung, VOB – jeweils Teile A und B, VOL und VOF enthalten. Das PDF/

A4-Format ermöglicht ein unkompliziertes Vervielfältigen der Vorschriften und Vordrucke für den mehrfachen Gebrauch.

Dem Benutzer stehen folgende Themengebiete zur Verfügung:

- Finanzverwaltung, Finanzausgleich
- Steuern und Abgaben
- Landshaushalt, Landesvermögen
- Kommunales Haushaltswesen
- Gemeindekasse
- Prüfungsrecht
- Kommunale Eigenbetriebe
- Förderrichtlinien
- Öffentliches Auftragswesen

Quecke/Schmid/Menke/Rehak/Wahl/Vinke/Blazek/Schaffarzik Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (GOFS)**Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften**

Loseblattwerk, 2 Ordner, 3.478 Seiten, ISBN: 978-3-503-03407-9, 98,00 EUR; Ergänzungen bei Bedarf.

38. Lieferung mit Stand August 2007, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin

Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/3_503_03407_9, Tel.: (030) 25 00 85-0, Fax: (030) 25 00 85-870, www.ESV.info

Die 38. Lieferung ist ausschließlich dem kommunalen Wirtschaftsrecht gewidmet. Schwerpunkt ist zum einen die umfangreiche Kommentierung des Beschaffungs- und Vergabewesens bei § 75 SachsGemO. Die neu gefassten komplizierten europarechtlichen und nationalen Vergabevorschriften werden ausführlich erläutert. Anschließend wird eine sinnvolle Organisation des Beschaffungs- und Vergabewesens vorgeschlagen. Danach werden die Anwendungsfälle nationaler und EU-weiter Ausschreibung, die einzelnen Vergabearten, das Verfahren der Ausschreibung bis hin zur Erteilung des Zuschlags, die Berechnung der Vergütung und die Zahlungsabwicklung gründlich erläutert. Die komplizierte Rechtsprechung zu den vergabefreien „In-House-Geschäften“ wird vollständig wiedergegeben und wegen ihrer restriktiven Tendenz kritisch beleuchtet.

Weniger umfangreich, aber dennoch für die Praxis enorm bedeutsam, ist die Besprechung des sensationellen Urteils des SächsOVG vom 31. Januar 2007 zu den Straßenbaubeiträgen im Rahmen der Einnahmehesbeschaffungsgrundsätze des § 73. Es bringt eine völlige Kehrtwendung von der ständigen Rechtsprechung des Senats und bereitet zahlreichen Gemeinden Schwierigkeiten. Dazu werden Handlungsempfehlungen gegeben.

Dritter Schwerpunkt ist die weitgehende Neufassung der Kommentierung zu den §§ 108 bis 110, die sich mit der überörtlichen Prüfung befassen. Nachdem bereits in der 37. Lieferung die örtliche Prüfung umfassend besprochen wurde, ist jetzt das gesamte Prüfungswesen auf dem neuesten Stand.

Die Erläuterungen zur Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen (§ 100) wurden völlig neu gefasst; diejenigen zu Energieverträgen (§ 101) und zur Experimentierklausel (§ 131) aktualisiert.

Mit der Ausweitung vor allem zu § 75 erreicht die Kommentierung der gesamten kommunalen Finanzwirtschaft nunmehr einen Umfang von erstmals 1.600 Seiten.

Hauck/Noftz

**Sozialgesetzbuch (SGB) Gesamtkommentar
SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe**

Stand Juni 2007. Loseblatt-Kommentar einschließlich der 37. Lieferung, 2.846 Seiten in 2 Ordnern, DIN A 5, 98,00 EUR, Ergänzungen bei Bedarf, ISBN 3 503 03183 9, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: (030) 25 00 85-0, Fax: (030) 25 00 85-870, www.ESV.info; Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/3_503_03183_2

Die 37. Lieferung enthält eine umfassende Aktualisierung der Kommentierung zu K §§ 34, 98 bis 103 sowie M 012, M 022 und M 032 die Aufnahme der Materialien zu dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) und dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK).

Das SGB VIII gibt es auch in elektronischer Form auf CD-ROM. Diese ermöglicht einen schnellen und einfachen Zugriff auf den Kommentar. Weitere Informationen unter www.SGBdigital.de.

Außen-Möblierung



Industrie- und Gewerbepark Neustadt/Langburkersdorf
Andreas-Schubert-Straße 11 · 01844 Neustadt in Sachsen
Telefon: 0 35 96/58 56-0 · Telefax: 0 35 96/58 56 54
Internet: www.orion-stadtmoeblierung.de
E-Mail: info@orion-stadtmoeblierung.de

**B & P
Kommunalberatung**

Unsere Kompetenzen:

- Umstellung auf die Doppik
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- Organisationsberatung
- Haushaltssanierung

Referenzen unserer Arbeit finden Sie unter:
www.kommunalberatung-sachsen.de

B & P Gesellschaft für kommunale Beratung mbH
Franklinstr. 22
01069 Dresden
Telefon 0351/47 93 30 - 30
kanzle@kommunalberatung-sachsen.de

Vitrinen

**ST TRAUTMANN
VITRINEN**

Grafenheider Str. 100 · 33729 Bielefeld/Brake
Telefon 0521/9 77 04-0 · Fax 0521/9 77 04-44
e-mail: info@ST-Vitrinen.de
Internet: www.ST-Vitrinen.de

Schaukästen · Werbevitrinen
Museumsvitrinen · Aussenvitrinen
Innenvitrinen · Boulevard-Vitrinen
Uhrenanlagen · Anzeigetechnik

**Friedhofsbedarf-
Leichenhalleneinrichtungen**

FUNERALIA GmbH
Max-Wenzel-Straße 16 · 09427 Ehrenfriedersdorf
Telefon (03 73 41) 48 66-0 · Fax (03 73 41) 48 66 15
Postfach 10 · 97045 Würzburg
Telefon (09 31) 2 99 03-0 · Fax (09 31) 2 99 03 15
E-Mail: funeralia@t-online.de · Web: www.funeralia.de

Kommunale Dienstleistungen

Das Büro für kommunale Aufgaben

Gesellschaft für Umweltschutz-Dienste mbH

- Global- und Beitragsberechnungen
- Gebührenkalkulationen
- Satzungen nach Baugesetzbuch (BauGB)
- Sicherung von Leitungsrechten
- Geographisches Informationssystem (GIS)
- Geodatenmanagement

Am Landberg 18 · 01737 Tharandt · Ortsteil Pohrsdorf
Telefon (03 52 03) 3 06 97 · Telefax (03 52 03) 3 06 98
E-Mail: info@gud-grunwald.de
Internet: www.gud-grunwald.de

Wirtschaftsprüfung

WIKOM AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Wir stehen als mittelständische Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor allem Unternehmen bzw. Unternehmensbeteiligungen der öffentlichen Hand prüfend und beratend zur Seite.

Unser Dienstleistungsangebot umfasst:

- Wirtschaftsprüfung (gesetzliche Abschlussprüfungen und Prüfung der Jahresrechnungen gemäß § 104 SächsGemO)
- Steuerberatung (laufende Beratungen, Gestaltungsberatungen)
- Betriebswirtschaftliche Beratung (Gebührenkalkulation)
- Technisch-wirtschaftliche Beratung
- Organisationsberatung

Diese Dienstleistungen offerieren wir den Unternehmen der öffentlichen Hand in den Bereichen:

- Versorgung
- Wohnungswirtschaft
- Verkehr
- Gesundheitswesen
- Entsorgung
- Kultureinrichtungen

Für Sie stehen über 200 Mitarbeiter in variablen Teams mit umfangreichem Spezialwissen und langjähriger Berufserfahrung ortsnah mit 14 Niederlassungen und Hauptsitz in Berlin zur Verfügung.

WIKOM AG · Könnertstraße 15 · 01067 Dresden
Tel.-Nr. 03 51 / 4 81 80 0 · Fax-Nr. 03 51 / 4 81 80 20
E-Mail: dresden@wikom-ag.de
Ihre Ansprechpartner sind:
Wirtschaftsprüfer/Steuerberater Tilo Ertler
Wirtschaftsprüfer/Steuerberater Susanne Luthardt

Kommunalberatung

KBS KOMMUNALBERATUNG UND STRUKTURENTWICKLUNG GMBH
PARTNERSCHAFT.

Gebührenkalkulationen • Globalberechnungen • Organisationsuntersuchungen • Satzungen • Sanierungskonzepte • Stellenbedarfsanalysen • Stellenbeschreibungen • u.a.

Löscherstraße 18 • 01309 Dresden • Tel.: 03 51 4 79 64 30 • Fax: 03 51 4 79 64 31
E-Mail: info@kbs-kommunalberatung.de • www.kbs-kommunalberatung.de

Streugutlagerung

SPEIDEL Tank- und Behälterbau

PE- Streugutbehälter

Heinz Richter
Kommunal- und Umwelttechnik GmbH
Triftstraße
16928 Gerdshagen-Giesenhagen
Tel. 0 54 82 / 59 65 + 61 23, FAX 62 12