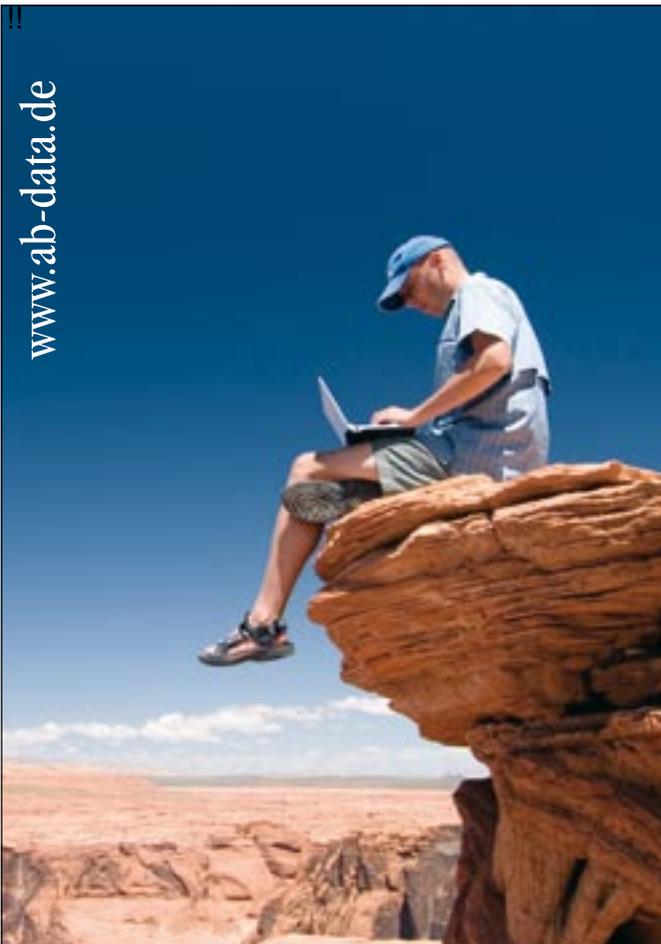




## *Gemeindefinanzbericht* *Sachsen 2008/2009* *Kommunalfinanzen vor dem Absturz*



Arbeiten Sie doch da,  
wo Sie wollen!

Unsere Doppik  
gibt es auch  
mit Webtechnologie.

Ihre auch?

**Neu!**  
Jetzt auch AB-DATA online  
über Rechenzentrum Hetzner  
aus Falkenstein im Vogtland!

**AB-DATA**  
  
Kommunales Systemhaus

Friedrichstraße 55  
42551 Velbert  
Telefon 0 20 51 / 944-0  
Telefax 0 20 51 / 944-288  
info@ab-data.de

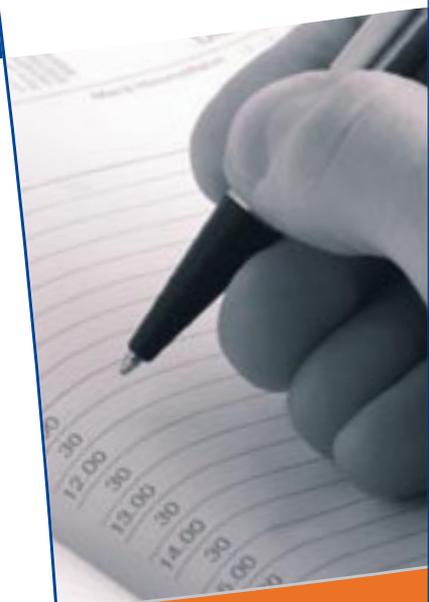
## Einführung Doppik ...

...der sichere Weg  
zur Eröffnungsbilanz!

- » gemeinsam mit Ihnen gestaltet
- » bis zur prüffähigen Eröffnungsbilanz begleitet
- » bedarfsgerecht von uns unterstützt

Lecos GmbH · Prager Straße 20-28 · 04103 Leipzig  
Telefon: +49 341 2538-0 · Fax: +49 341 2538-111  
eMail: info@lecos-gmbh.de · www.lecos-gmbh.de

**LECOS** »



**NKHR-Fachberatung:**  
Tel.: +49 341 2538-724  
doppik@lecos-gmbh.de

**FiWi** Leipzig  
Finanzwissenschaft  
Institut für öff. Finanzen  
und Public Management



Sächsischer  
Städte- und  
Gemeindetag

September 2009

# Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009

erstellt von  
Prof. Dr. Thomas Lenk

im Auftrag des  
Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Prof. Dr. Thomas Lenk  
Universität Leipzig  
Institut für öffentliche Finanzen und Public Management  
– 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: [fiwi@wifa.uni-leipzig.de](mailto:fiwi@wifa.uni-leipzig.de)

<b>Inhaltsverzeichnis</b>			
Abbildungsverzeichnis	III		
Tabellenverzeichnis	VI		
Abkürzungsverzeichnis	VII		
<b>Vorwort des Sächsischen Städte- und Gemeindetages</b>	1	5	Neuere Gestaltungselemente der kommunalen Finanzausgleichssysteme
<b>Vorwort des Verfassers</b>	2	5.1	Gleichmäßigkeitssatz
<b>I Methodische Vorbemerkungen</b>	3	5.2	Konnexitätsprinzip
1 Allgemeine Vorbemerkungen	3	5.3	Bedarfsorientierte Systeme
2 Besondere Vorbemerkungen	4	5.4	Stabilisierungsfonds
2.1 Verwendete Statistiken	4	5.5	Finanzausgleichsbeirat
2.2 Einfluss der Modernisierung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens	4	<b>III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen</b>	34
2.3 Einfluss der Kreisgebietsreform in Sachsen	5	1 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen	34
<b>II Themenfeld Kommunalen Finanzausgleich</b>	6	1.1 Konjunktur	34
1 Einführung	6	1.2 Demografie	36
2 Hintergrund des Finanzausgleichs	6	2 Finanzierungssaldo	37
2.1 Aufgaben der kommunalen Ebene	7	3 Allgemeine Deckungsmittel	40
2.2 Verbindung von Aufgaben und Ausgaben	8	3.1 Steuern	42
2.3 Einnahmen der kommunalen Ebene	9	3.1.1 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	44
3 Systematik und Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs	9	3.1.2 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	46
3.1 Bedeutung eines kommunalen Finanzausgleichs	9	3.1.3 Realsteuern	47
3.2 Struktur und Funktionen der kommunalen Finanzausgleichssysteme	10	3.1.3.1 Gewerbesteuer	47
3.3 Gestaltungselemente im kommunalen Finanzausgleich	11	3.1.3.2 Grundsteuer	50
3.3.1 Berechnung der Finanzausgleichsmasse	11	3.1.4 Sonstige Steuern	52
3.3.2 Berechnung des Finanzbedarfs	12	3.1.5 Konjunkturreagibilität der Steuereinnahmen und Ausblick auf 2009	52
3.3.3 Berechnung der Finanzkraft	14	3.2 Allgemeine Zuweisungen	55
3.3.4 Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden	14	4 Güter- und Dienstleistungserbringung	57
3.3.5 Grad der Zweckbindung der Zuweisungen	14	4.1 Leistungserbringung im Kernhaushalt	58
4 Analyse der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Bundesrepublik Deutschland	15	4.1.1 Einnahmen und Ausgaben im Überblick	59
4.1 Gründe für verschiedene Finanzausgleichssysteme zwischen den Bundesländern	15	4.1.2 Zuweisungen für laufende Zwecke von Bund und Ländern	59
4.2 Unterschiedliche Festlegungen zur Finanzausgleichsmasse	16	4.1.3 Gebühren und andere Leistungsentgelte	60
4.3 Unterschiedliche Festlegungen zur Ermittlung des Finanzbedarfs	18	4.1.4 Erwerbseinnahmen	62
4.3.1 Grundlagen und Hauptansatz in den verschiedenen Modellen	18	4.1.5 Personalausgaben	63
4.3.2 Nebenansätze	19	4.1.6 Laufender Sachaufwand	66
4.3.2.1 Nebenansatz für „Zentrale Orte“	19	4.1.7 Zinsausgaben	67
4.3.2.2 Nebenansatz für Schülerzahlen	21	4.2 Ausgelagerte Leistungserbringung	68
4.3.2.3 Nebenansatz für Arbeitslose und Langzeitarbeitslose	21	4.2.1 Überblick	68
4.3.2.4 Nebenansatz für Fläche	22	4.2.2 Beteiligungen	69
4.3.2.5 Nebenansatz für Bevölkerungswachstum	23	4.2.3 Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche	70
4.3.2.6 Nebenansatz für Stationierung	23	5 Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur	70
		5.1 Ausgaben und Einnahmen im Überblick	71
		5.2 Investitionen	73
		5.3 Investitionszuweisungen	74
		5.4 Käufe und Verkäufe von Grundstücken	75
		5.5 Mieten und Pachten	76
		5.6 Erhaltungsaufwand	77
		6 Soziale Leistungen	77
		6.1 Allgemeines	77

6.2	Ausgaben und Einnahmen im Überblick . . . . .	78	2.8	Ausgleichszahlungen in Folge der Neuregelung der Kfz-Steuer . . . . .	100
6.3	Erstattungen für Soziale Leistungen . . . . .	81	2.9	Zusammenfassung und Ausblick. . . . .	101
7	Verschuldung . . . . .	81	3	Zu den Konjunkturprogrammen der Bundesregierung. . . . .	101
<b>IV</b>	<b>Aktuelle Entwicklungen und Ausblick. . . . .</b>	<b>85</b>	3.1	Das Konjunkturpaket I. . . . .	101
1	Dynamische Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich in Sachsen . . . . .	85	3.2	Das Konjunkturpaket II. . . . .	102
1.1	Grundlagen . . . . .	85	3.2.1	Inhalte des Konjunkturpakets II. . . . .	102
1.2	Ursachen der Anhebung der Hebesätze – die Hebesatzspirale . . . . .	87	3.2.2	Umsetzung des Konjunkturpakets II. . . . .	103
2	Finanzausgleichsgesetz 2009/2010 . . . . .	90	3.3	Kritische Würdigung der Konjunkturpakete. . . . .	105
2.1	Basis: Mai-Steuerschätzung 2008 . . . . .	90	4	Auswirkungen der Föderalismuskommission II. . . . .	106
2.2	Vorsorgefonds. . . . .	91	4.1	Auftrag und Inhalt der Föderalismusreform II. . . . .	106
2.3	FAG-Umlage . . . . .	92	4.2	Ergebnisse der Föderalismuskommission II. . . . .	106
2.4	Gleichmäßige Degression der SoBEZ. . . . .	93	4.3	Auswirkungen der Ergebnisse auf die Gemeinden. . . . .	109
2.5	Verwaltungs- und Kreisgebietsreform . . . . .	94	<b>Glossar . . . . .</b>	<b>111</b>	
2.6	Verhandlungsbedarf im Zuge der November-Steuerschätzung 2008 . . . . .	95	<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>121</b>	
2.7	Steuerschätzung Mai 2009 . . . . .	97	<b>Aus Büchern und Zeitschriften. . . . .</b>	<b>126</b>	

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Analysestruktur „Gemeindefinanzbericht Sachsen“ . . . . .	3	Abbildung 22: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw. . . . .	42
Abbildung 2: Systematik des Finanzausgleichs. . . . .	7	Abbildung 23: Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	43
Abbildung 3: Gliederung kommunaler Aufgaben . . . . .	7	Abbildung 24: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2008. . . . .	43
Abbildung 4: Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs im engeren Sinne . . . . .	10	Abbildung 25: Struktur der Steuereinnahmen in Sachsen 2000–2008 . . . . .	44
Abbildung 5: Die Ermittlung der Bedarfsmesszahl . . . . .	13	Abbildung 26: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/Einw. . . . .	45
Abbildung 6: Der Stabilisierungsfonds des Landes Rheinland-Pfalz. . . . .	30	Abbildung 27: Eckdaten des Einkommensteuertarifs 1998–2009 . . . . .	45
Abbildung 7: Der Beistandspakt des Landes Rheinland-Pfalz. . . . .	30	Abbildung 28: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	46
Abbildung 8: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland und Sachsen. . . . .	34	Abbildung 29: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/Einw. . . . .	47
Abbildung 9: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen in % . . . . .	35	Abbildung 30: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	47
Abbildung 10: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2000–2008 . . . . .	36	Abbildung 31: Gewerbesteuerumlagesätze in den westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern. . . . .	48
Abbildung 11: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw. . . . .	37	Abbildung 32: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw. . . . .	49
Abbildung 12: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	38	Abbildung 33: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	49
Abbildung 13: Anteile der Gemeinden mit positivem und negativem Finanzierungssaldo im kreisangehörigen Raum . . . . .	38	Abbildung 34: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2007 . . . . .	50
Abbildung 14: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Euro/Einw. . . . .	39	Abbildung 35: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2000-2007 in %. . . . .	50
Abbildung 15: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	39	Abbildung 36: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/Einw. . . . .	51
Abbildung 16: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Euro/Einw. . . . .	39	Abbildung 37: Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen 2007 . . . . .	51
Abbildung 17: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	40	Abbildung 38: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	51
Abbildung 18: Entwicklung des Saldos der laufenden Rechnung in Euro/Einw. . . . .	40	Abbildung 39: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %. . . . .	52
Abbildung 19: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw. . . . .	40	Abbildung 40: Entwicklung der sonstigen Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/Einw. . . . .	52
Abbildung 20: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	41	Abbildung 41: Schwankungen des BIP, der Gewerbesteuer (brutto) und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer um den langfristigen Trend (Index 2000=100). . . . .	53
Abbildung 21: Struktur der allgemeinen Deckungsmittel 2000 und 2008 im Vergleich . . . . .	41		

Abbildung 42: Schwankungen des BIP, der Grundsteuer B und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer um den langfristigen Trend (Index 2000=100). . . . .	53	Abbildung 59: Entwicklung des laufenden Sachaufwands in Euro/Einw. . . . .	66
Abbildung 43: Entwicklung der Allgemeinen Zuweisungen in Euro/Einw. . . . .	56	Abbildung 60: Entwicklung des laufenden Sachaufwands in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	67
Abbildung 44: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw. . . . .	57	Abbildung 61: Entwicklung der Zinsausgaben in Euro/Einw. . . . .	67
Abbildung 45: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	58	Abbildung 62: Entwicklung der Zinsausgaben in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	68
Abbildung 46: Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	58	Abbildung 63: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw. . . . .	69
Abbildung 47: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw. . . . .	59	Abbildung 64: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	69
Abbildung 48: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	59	Abbildung 65: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben des Erwerbs bzw. Verkaufs von Beteiligungen in Euro/Einw. . . . .	70
Abbildung 49: Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/Einw. . . . .	60	Abbildung 66: Entwicklung der Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen in Euro/Einw. . . . .	70
Abbildung 50: Entwicklung der Gebühreneinnahmen in Euro/Einw. . . . .	61	Abbildung 67: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Euro/Einw. . . . .	70
Abbildung 51: Entwicklung der Gebühreneinnahmen und privatrechtlichen Leistungsentgelte in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	61	Abbildung 68: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw. . . . .	71
Abbildung 52: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/Einw. . . . .	62	Abbildung 69: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	72
Abbildung 53: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen 2008 in % . . . . .	62	Abbildung 70: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw. . . . .	72
Abbildung 54: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen in Euro/Einw. 2008 . . . . .	62	Abbildung 71: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	73
Abbildung 55: Struktur der Erwerbseinnahmen in Euro/Einw. . . . .	63	Abbildung 72: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Euro/Einw. . . . .	73
Abbildung 56: Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw. . . . .	64	Abbildung 73: Vergleich der Investitionsquote 2008 . . . . .	74
Abbildung 57: Entwicklung des Bestands der Beschäftigten der Kommunen in Sachsen . . . . .	64	Abbildung 74: Investitionsquoten des Freistaats Sachsen und der sächsischen Kommunen im Vergleich . . . . .	74
Abbildung 58: Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	65	Abbildung 75: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Euro/Einw. . . . .	75
		Abbildung 76: Zuweisungsquote bei den investiven Ausgaben in Sachsen in % . . . . .	75

Abbildung 77: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Euro/Einw. ....	75	Abbildung 94: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/Einw. ....	83
Abbildung 78: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Sachsen in Euro/Einw. ....	76	Abbildung 95: Entwicklung der Kassenkredite in Sachsen in Euro/Einw. ....	84
Abbildung 79: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Euro/Einw. ....	76	Abbildung 96: Schema der Berechnung der Schlüsselzuweisungen im sächsischen KFA mit Blick auf die Realsteuern ....	86
Abbildung 80: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Sachsen Euro/Einw. ....	76	Abbildung 97: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze in den Flächenländern 2007 ....	88
Abbildung 81: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw. ....	77	Abbildung 98: Vergleich der Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in den Bundesländern mit fixen und dynamischen Nivellierungshebesätzen 2000–2007. ....	88
Abbildung 82: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Euro/Einw. ....	78	Abbildung 99: Veränderungsdaten der Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen im Vergleich zum Vorjahr. ....	89
Abbildung 83: Entwicklung der Ausgaben für die aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung und für sonstige soziale Leistungen in Euro/Einw. ....	79	Abbildung 100: Veränderungsdaten der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen im Vergleich zum Vorjahr. ....	89
Abbildung 84: Entwicklung der Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen in Euro/Einw. ....	79	Abbildung 101: Voraussichtliche Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen und der Finanzausgleichsmasse in Mio. Euro (nach FAG und Steuerschätzung Mai 2008 sowie Ist-Abrechnung 2007) ....	91
Abbildung 85: Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen in Euro/Einw. ....	79	Abbildung 102: Vorschlag des SSG zur Finanzausgleichsumlage. ....	92
Abbildung 86: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Sachsen in Euro/Einw. ....	80	Abbildung 103: Struktur der SoBEZ an den Freistaat Sachsen ....	93
Abbildung 87: Struktur der Sozialen Leistungen in Sachsen 2008 ....	80	Abbildung 104: Gleichmäßige Degression der SoBEZ-Bestandteile ....	94
Abbildung 88: Entwicklung der Struktur der Sozialen Leistungen in Sachsen in % ....	80	Abbildung 105: Voraussichtliche Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen und der Finanzausgleichsmasse in Mio. Euro (nach FAG und Steuerschätzung Mai/November 2008) ....	97
Abbildung 89: Struktur der aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen und sonstigen sozialen Leistungen. ....	80	Abbildung 106: Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2009 für den Freistaat Sachsen in Mio. Euro (Landesebene) ....	99
Abbildung 90: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen. ....	81	Abbildung 107: Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2009 für die sächsischen Kommunen in Mio. Euro ....	99
Abbildung 91: Entwicklung der Nettoneuverschuldung in Euro/Einw. ....	81	Abbildung 108: Veränderung der FA-Masse netto im Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2009. ....	100
Abbildung 92: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in Euro/Einw. ....	82		
Abbildung 93: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in Sachsen in Euro/Einw. ....	82		

<b>Tabellenverzeichnis</b>	
Tabelle 1: Stand der Umstellung der kommunalen Haushalts- und Rechnungssysteme in den Bundesländern . . . . .	4
Tabelle 2: Struktur der kommunalen Ausgabearten 2008 (Anteile in %) . . . . .	8
Tabelle 3: Flächengröße, Einwohner und Anzahl der Gemeinden der Flächenländer. . . . .	15
Tabelle 4: Verteilung der Gemeinden auf Größenklassen. . . . .	16
Tabelle 5: Verbundquoten der Bundesländer in Prozent 2009. . . . .	17
Tabelle 6: Beteiligung der Gemeinden an den Mehreinnahmen der Länder im Familienlastenausgleich . . . . .	18
Tabelle 7: Nebenansätze in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen . . . . .	20
Tabelle 8: Flächenorientierte Bedarfsindikatoren der Landkreise außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems. . . . .	22
Tabelle 9: Berechnung der Steuerkraftmesszahl der Gemeinden . . . . .	24
Tabelle 10: Ausgleichsregelungen im kommunalen Finanzausgleich . . . . .	28
Tabelle 11: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen . . . . .	36
Tabelle 12: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw. . . . .	41
Tabelle 13: Steuereinnahmen im Vergleich in Euro/Einw. . . . .	42
Tabelle 14: Verteilungsschlüssel des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer . . . . .	46
Tabelle 15: Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen im ersten Halbjahr 2009 in 1.000 Euro. . . . .	55
Tabelle 16: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den sächsischen kreisangehörigen Gemeinden in Euro/Einw. 2000–2008 . . . . .	58
Tabelle 17: Entwicklung der tariflichen Entgelte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Gemeinden . . . . .	64
Tabelle 18: Einteilung der Flächenländer nach dem Typ der Nivellierungshebesätze im KFA. . . . .	85
Tabelle 19: Beispiel Wirkungsweise Nivellierungshebesatz I . . . . .	86
Tabelle 20: Beispiel Wirkung Nivellierungshebesatz II . . . . .	87
Tabelle 21: Vergleich der Entwicklung der Realsteuerhebesätze 2000–2007 . . . . .	89
Tabelle 22: Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2008 und Korrekturbeträge. . . . .	90
Tabelle 23: Auswirkungen der gleichmäßigen Abschmelzung der SoBEZ-Bestandteile auf die FA-Masse . . . . .	94
Tabelle 24: Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2008 und Korrekturbeträge. . . . .	96
Tabelle 25: Auswirkungen und Finanzierung der Abweichungen der November-Steuerschätzung 2008 . . . . .	97
Tabelle 26: Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2009 . . . . .	98
Tabelle 27: Auswirkungen der Mai-Steuerschätzung auf die Finanzausgleichsmasse . . . . .	98
Tabelle 28: Bewilligungsbudgets der sächsischen Landkreise und Kreisfreien Städte ohne kommunalen Eigenanteil in Mio. Euro. . . . .	105
Tabelle 29: Finanzielle Auswirkungen der Konjunkturpakete sowie weiterer Maßnahmen 2009 bis 2010 in Mrd. Euro . . . . .	107

## Abkürzungsverzeichnis

		GemFinRefG	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)
Abs.	Absatz		
abzgl.	abzüglich	GewStG	Gewerbesteuergesetz
AD	Allgemeine Deckungsmittel	GewStUmlage	Gewerbesteuerumlage
ALG	Arbeitslosengeld	GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
allg.	allgemein	GG	Grundgesetz
Amtsbl.	Amtsblatt	ggf.	gegebenenfalls
AO	Abgabenordnung	ggü.	gegenüber
Arge	Arbeitsgemeinschaft	GMG	Gleichmäßigkeitssatz
Art.	Artikel	Gr.-Nr.	Gruppierungsnummer
AsylblG	Asylbewerberleistungsgesetz	GrStG	Grundsteuergesetz
Aufk.	Aufkommen	GV/GVBl./GVOBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
Aufl.	Auflage	HB	Bremen
BA	Bundesagentur für Arbeit	HE	Hessen
BB	Brandenburg	Hg./Hrsg.	Herausgeber
BbgFAG	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz	HH	Hamburg
Bd.	Band	HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
BE	Berlin	i. d. R.	in der Regel
BewG	Bewertungsgesetz	i. e. S.	im engeren Sinne
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	i. H. v.	in Höhe von
BIP	Bruttoinlandsprodukt	i. w. S.	im weiteren Sinne
BMF	Bundesministerium der Finanzen	IfG	Investitionsförderungsgesetz "Aufbau Ost"
BR	Bundesrat	IfG-SoBEZ	Sonderbedarfs- Bundesergänzungszuweisungen
BRD	Bundesrepublik Deutschland		aus dem Investitionsförderungsgesetz
bspw.	beispielsweise	IHK	Industrie- und Handelskammer
BT	Bundestag	IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht		
BW	Baden-Württemberg	inkl.	inklusive
BY	Bayern	ISQ	Infrastrukturaufwandsquote
bez.	bezüglich	Jg.	Jahrgang
bzw.	beziehungsweise	KfA	Kommunaler Finanzausgleich
ca.	circa	Kfm.	Kaufmann
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands	Kfw	Kreditanstalt für Wiederaufbau
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid	Kita	Kindertagesstätte
d. h.	das heißt	KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
DDR	Deutsche Demokratische Republik	KP II	Konjunkturpaket II
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik	KraftStNRG	Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze
Dipl.	Diplom		
Dr.	Doktor	KStG	Körperschaftsteuergesetz
Drs.	Drucksache	KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen
Drucks.	Drucksache	LAG	Lastenausgleichsgesetz
DST	Deutscher Städtetag	LFA	Länderfinanzausgleich
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund	LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Einw.	Einwohner	LT	Landtag
EobF	Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge	LWV	Landeswohlfahrtsverband
EStG	Einkommensteuergesetz	MBA	Mehrbelastungsausgleich
etc.	et cetera	Mio.	Millionen
f	folgende	Mrd.	Milliarden
FA	Finanzausgleich	MV	Mecklenburg-Vorpommern
FAG	Finanzausgleichsgesetz	NBL	Neue Bundesländer
FAMG	Finanzausgleichsmassengesetz	Nds.	Niedersächsisches
FamLeistG	Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen	NFVG	Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen
ff.	folgende Seiten		
FPStatG	Finanz- und Personalstatistikgesetz	NI	Niedersachsen
GA	Gemeinschaftsaufgabe	Nr.	Nummer
gem.	gemäß	NRW	Nordrhein-Westfalen
Gem.	Gemeinde	NW	Nordrhein-Westfalen

o. J.	ohne Jahresangabe	SN	Sachsen
o. O.	ohne Ortsangabe	SoBEZ	Sonderbedarfs-
o. V.	ohne Verfasserangabe		Bundesergänzungszuweisung
obF	ohne besondere Finanzierungsvorgänge	sog.	sogenannt
örtl.	örtlichen	SPD	Sozialdemokratische Partei
Prof.	Professor		Deutschlands
rd.	rund	SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
resp.	respektive	ST	Sachsen-Anhalt
RL	Richtlinie	StSch	Steuerschätzung
RP	Rheinland-Pfalz	SV-pflichtig	Sozialversicherungspflichtig
S.	Seite	SZW	Schlüsselzuweisungen
s. u.	siehe unten	TH	Thüringen
s. o.	siehe oben	ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz	u.	und
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung	u. a.	unter anderem
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz	u. a.	und andere
SächsKomSozVG	Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen	u. ä.	und ähnliches
SächsLWVG	Sächsisches Landeswohlfahrtsverbandsgesetz	übr.	übriger
SächsVerf	Sächsische Verfassung	usw.	und so weiter
SächsVwNG	Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz	v. a.	vor allem
SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz	v. H.	vom Hundert
SGB	Sozialgesetzbuch	vgl.	vergleiche
SH	Schleswig-Holstein	VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für
SIB	Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	VOL	Bauleistungen
SL	Saarland	vorr.	Verdingungsordnung für Leistungen
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen	vs.	voraussichtlich
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Inneren	Vw.	versus
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales	VwV	Volkswirt
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	VZÄ	Verwaltungsvorschrift
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit	z. B.	Vollzeitäquivalent
		z. T.	zum Beispiel
		ZfQ	zum Teil
		ZuInvG	Zuweisungsfinanzierungsquote
			Gesetz zur Umsetzung von
			Zukunftsinvestitionen der Kommunen
			und Länder
		zw.	zwischen
		zzgl.	zuzüglich

# Vorwort

## des Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Mit dem Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009 legt der Sächsische Städte- und Gemeindetag (SSG) zum vierten Mal eine umfassende Übersicht über die Entwicklung der Gemeindefinanzen der sächsischen Kommunen in den letzten beiden Jahren vor.

Wie in den Vorjahren ist der Gemeindefinanzbericht im Auftrag des SSG von Herrn Prof. Dr. Thomas Lenk vom Institut für öffentliche Finanzen und Public Management – Finanzwissenschaft – der Universität Leipzig verfasst worden.

Im aktuellen Gemeindefinanzbericht stehen die beiden Berichtsjahre 2008 und 2009 unter unterschiedlichen Vorzeichen. Das Jahr 2008 ist noch maßgeblich von der guten konjunkturellen Entwicklung der Vergangenheit geprägt. Diese führte dazu, dass die kommunalen Steuereinnahmen von 2002 an sechs Jahre in Folge angestiegen sind. Da sich in 2008 auch die allgemeinen Schlüsselzuweisungen erstmals seit Jahren wieder stabilisiert haben, stiegen auch die allgemeinen Deckungsmittel deutlich an. Die Kommunen haben die gestiegenen Einnahmen genutzt, um erstmals seit der Bewältigung der Flutkatastrophe wieder mehr zu investieren. Außerdem haben sie die Entschuldung weiter energisch vorangetrieben.

Die von den USA ausgehende Immobilienkrise, die sich zunächst zu einer Vertrauenskrise im Interbankenmarkt entwickelte und nach der Insolvenz von LEHMAN BROTHERS am 15. September 2008 zu dessen Zusammenbruch führte, wirkt sich seit Herbst 2008 zunehmend auch auf die Realwirtschaft aus. Während die Städte und Gemeinden in anderen Bundesländern bereits im 4. Quartal 2008 empfindliche Einbußen bei den Steuereinnahmen hatten, setzte dieser Trend in den sächsischen Kommunen überwiegend erst im Jahr 2009 ein. Dies ist auf die geringere Exportorientierung der Unternehmen in Sachsen zurück zu führen.

Im ersten Halbjahr 2009 hat die Finanz- und Wirtschaftskrise ihre Spuren auch in den Haushalten der sächsischen Städte und Gemeinden hinterlassen. Die Steuereinnahmen gingen im ersten Halbjahr um fast 6 % zurück, in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden sogar um 12 %. Mit der Mai-Steuerschätzung 2009 wird das Steuereinnahmenniveau am Jahresende 16 % unter dem Niveau von 2008 veranschlagt. 2010 werden die Steuereinnahmen weiter sinken. Selbst wenn dann die Aufschwungkkräfte wieder die Oberhand gewinnen sollten, werden die Steuereinnahmen wohl noch im Jahr 2013 rund 10 % unter dem Niveau von 2008 liegen. Dies wäre auch nicht verwunderlich, weil die Bundesrepublik Deutschland noch nie in ihrer Geschichte einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von 6 % in einem Jahr verkraften musste, wie er mit der Mai-Prognose für das Jahr 2009 erwartet wird.

Stabilisierend wirken sich derzeit noch die Schlüsselzuweisungen aus. Da im Freistaat Sachsen Staatshaushalt und kommunaler Finanzausgleich jeweils für zwei Jahre „festgezurt“ werden und die Plandaten noch durch optimistischere Annahmen geprägt wurden, müssen die Zuweisungen erst ab 2011 an die durch die

Wirtschaftskrise veränderten Rahmendaten angepasst werden. Durch die Ansparung eines zentralen Vorsorgefonds und dezentraler Vorsorgerücklagen in 2009 und 2010 wird es möglich sein, den „Absturz“ der Kommunalfinanzen ab 2011 etwas zu mildern.

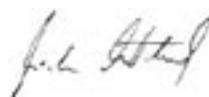
Gleichwohl werden Freistaat und Kommunen vor eine beispiellose Herausforderung gestellt werden, um den erwarteten Rückgang der allgemeinen Deckungsmittel verkraftbar auszugestalten.

Auf der Ausgabenseite ist das Jahr 2009 durch die Ergebnisse der Tarifverhandlungen für die Angestellten und die Besoldungsänderungen bei den Beamten geprägt. Die Personalkosten werden deutlich steigen. Die Steigerungen werden allerdings durch die Verwaltungsreform verzerrt, weil zum 01.08.2008 rund 4.100 Stellen auf die Kommunen übergegangen sind. Die Entwicklung der Sozialausgaben ist zunehmend durch die Wirtschaftskrise geprägt, wobei die eigentlichen Steigerungen voraussichtlich erst 2010 voll wirksam werden.

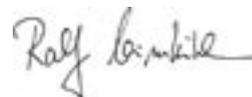
Ein Schwerpunkt des vorliegenden Berichts liegt in einer vergleichenden Analyse der Finanzausgleichssysteme in den einzelnen Bundesländern. Angestoßen wurde dieses Kapitel durch die aktuellen Wahlprogramme der Parteien für die sächsische Landtagswahl. Uns interessierte zum Beispiel, ob und in welcher Form andere Bundesländer Flächen- oder Demografiefaktoren in ihre Finanzausgleichssysteme einbinden. Der gerade abgeschlossene Koalitionsvertrag hat uns in unserer Einschätzung bestätigt, dass es wichtig ist, sich frühzeitig mit solchen Überlegungen zu beschäftigen. Sie werden eine Grundlage für die Meinungsbildung im Verband sein.

Im Berichtsjahr 2009 verdient die Umsetzung des Konjunkturpaketes II (KP II) besondere Aufmerksamkeit. Trotz gelegentlicher Kritik aus den Reihen der Bauwirtschaft, die Mittel kämen nicht schnell genug in den Unternehmen an, ist das KP II eine sächsische Erfolgsgeschichte. 7 Monate nach Verkündung des Zukunftsinvestitionsgesetzes im Bundesgesetzblatt sind nach drei Bewilligungsphasen mehr als 99 % der beantragten Maßnahmen beschieden worden. Durch die zahlreichen Vergaben ist inzwischen offensichtlich eine Marktsättigung eingetreten. Anders sind die deutlichen Preissteigerungen der letzten Wochen nicht zu erklären. Inzwischen werden erste beschränkte Ausschreibungen sogar wieder aufgehoben, weil kaum noch oder zumindest keine akzeptablen Angebote eingehen.

Wir würden uns freuen, wenn auch dieser Gemeindefinanzbericht wieder einen maßgeblichen Beitrag zur aktuellen Diskussion über die weitere Ausgestaltung der kommunalen Finanzen liefert und auf Ihr Interesse stößt.



Mischa Woitscheck  
Geschäftsführer



Ralf Leimkühler  
Stellv. Geschäftsführer

## Vorwort des Verfassers

Im Freistaat Sachsen haben sich auf der kommunalen Ebene seit dem Jahr 2000 tief greifende Veränderungsprozesse abgespielt. Stetig konnten die Gemeinden ihre Steuerkraft stärken und ihre Ausgaben mit weit reichendem Blick auf die demografischen Herausforderungen und das absehbare Ende der Solidarpaktförderung restriktiv handhaben. Daneben prägten Einzelereignisse das Bild der Kommunalfinanzen im Freistaat: Das Elbehochwasser vom August 2002 lässt sich in seinen Auswirkungen bis weit in das Jahr 2004 hinein verfolgen. Die Sozialrechtsreformen, die Mitte des Jahrzehnts in Kraft traten, hinterließen ebenfalls tiefe Spuren in den Haushalten zwischen Vogtland und Lausitz.

Der nun vorliegende vierte Gemeindefinanzbericht für Sachsen untersucht in der Tradition der drei vorangegangenen Ausgaben die Finanzlage der sächsischen Kommunalhaushalte und stellt die Entwicklungen auf der Einnahme- und Ausgabenseite ausführlich dar. Da in der kurzfristigen Betrachtung gerade im „Krisenjahr“ 2009 die mittel- und langfristigen Trends und Erfolge allzu schnell in Vergessenheit geraten, werden die Entwicklungen in dem längerfristigen Zeithorizont seit dem Jahr 2000 analysiert. Aufgrund der positiven Resonanz aus den Vorjahren hoffe ich, auch diesmal zur sachgerechten Diskussion der kommunalen Finanzsituation beizutragen.

Dementsprechend ist das Kernkapitel ebenso wie in den letzten Gemeindefinanzberichten das Kapitel III, in dem die Entwicklung der Kennziffern nach Finanzierungsbereichen dargestellt wird. Besonderer Wert wurde in diesem Bericht dabei auf die in allen Punkten lückenlose Darstellung der Zeitreihen von 2000-2008 und deren Visualisierung mit Grafiken 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 Haushaltssituation der eigenen Kommune einordnen zu können, bietet das Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management den Städten und Gemeinden in Sachsen wie auch in den vergangenen Jahren die Möglichkeit an, einen „kleinen Gemeindefinanzbericht“ (ca. 40 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 der Kommunale Finanzausgleich (Kapitel II). Hier war das Ziel, dieses komplizierte Themengebiet in kompakter Weise darzustellen und einen Überblick über die Verschiedenartigkeit der Ausgestaltung kommunaler Finanzausgleichssysteme zu bieten. Auch die jüngsten finanzpolitischen Implikationen für die sächsischen Kommunen hängen eng mit neuen Instrumenten im Finanzausgleich, wie dem Vorsorgefonds oder der Finanzausgleichumlage zusammen. Daher werden die spezifischen Auswirkungen aus den Verhandlungen zum FAG 2009/2010 im Kapitel IV gesondert aufgegriffen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung spielen auch die Auswirkungen der Konjunkturprogramme I und II sowie der Föderalismusreform II eine Rolle in Kapitel IV. Des Weiteren wurde ein Abschnitt zur Problematik der Nivellierungshebesätze und der sog. „Hebesatzspirale“ verfasst, um die immer wieder aufflammende Diskussion mit sachlichen Erkenntnissen zu unterlegen. 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 vierten Gemeindefinanzberichtes für Sachsen wäre ohne die immer kooperative Zusammenarbeit mit dem Statistischen Landesamt Sachsen sowie dem Statistischen Bundesamt 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 Mario Hesse. Zuarbeiten von Nadja Waclawek und Steve Hage waren sehr hilfreich. Bei der Endredaktion konnte ich mich auf die Unterstützung durch Matthias Geßner verlassen.



Prof. Dr. Thomas Lenk

# I Methodische Vorbemerkungen

## 1 Allgemeine Vorbemerkungen

Der nunmehr vierte Gemeindefinanzbericht für Sachsen folgt der Struktur und Systematik der vorangegangenen Berichte aus den Jahren 2003, 2005 und 2007. 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 den Kommunalen Finanzausgleichssystemen in Deutschland. In den letzten Jahren hat es verschiedene Ansätze zur Reform in den bestehenden Ausgleichssystemen zwischen dem jeweiligen Bundesland und seinen Kommunen gegeben. In Erinnerung geblieben sind sicherlich die von Mecklenburg-Vorpommern beschrittenen Wege in Richtung einer bedarfsorientierten Ausgestaltung der Zuweisungshöhe oder die Einrichtung des Vorsorgefonds in Rheinland-Pfalz. Da auch im Freistaat Sachsen mit dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2009/2010 neue Instrumente eingeführt wurden (Vorsorgefonds, Ausgleichsumlage), sollen diese und weniger prominente Beispiele für strategische und operative Korrekturen in den Ländern untersucht werden. 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 und kreisangehörigem Raum unterteilt sowie gegenüber einigen weiteren Vergleichsgrößen. Dazu zählt der Mittelwert für alle Kommunen<sup>1</sup> Deutschlands<sup>2</sup>, der Mittelwert der westdeutschen Gemeinden, der Mittelwert der ostdeutschen Kommunen *ohne* Sachsen und die Vergleichsgröße der Kommunen der finanzschwächsten westdeutschen Bundesländer<sup>3</sup>. Die Gruppe der finanzschwächsten westdeutschen Bundesländer West (bestehend aus Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) erscheint nach wie vor als „Benchmark“ für die mittelfristige Analyse angemessen. Bereits in den letzten Berichten wurde darauf verwiesen, dass bei diesem Vergleich immer daran erinnert werden muss, dass die Finanzausstattung der Kommunen dieser „finanzschwachen westdeutschen Bundesländer“ *vor* Finanzausgleich fast 50 % höher ist als in den ostdeutschen Bundesländern.

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. An den entsprechenden Stellen im Bericht wird dies näher erläutert. Es bleibt nur die vage Hoffnung, dass nach der Einführung der doppischen Haushaltsführung in allen Bundesländern *und* der Angleichung der Systeme eine bessere Vergleichbarkeit möglich sein wird; immerhin liegt darin eine Zielsetzung der Umstellung. Einen Schritt in Richtung einer besseren Vergleichbarkeit kommunaler Finanzdaten vor dem Hintergrund des unterschiedlichen Auslagerungsgrades hat in jüngerer Vergangenheit die BERTELSMANN-STIFTUNG mit ihrem Internetportal „Wegweiser Kommune“ gemacht. Allerdings stehen diese Bemühungen noch am Anfang – bisher sind lediglich die Kreditmarktschulden der kommunalen Eigenbetriebe für die Städte ab 5.000 Einwohner verfügbar.<sup>4</sup>

Die Strukturierung der Analyse erfolgt nach dem bewährten Muster unter Berücksichtigung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung anhand von sechs Bausteinen (vgl. Abbildung 1). Die so gewählte Systematisierung ermöglicht die Zuordnung aller Merkmale zu einem kommunalen Handlungskriterium bzw. Baustein. Die Kapitel des Berichtes lassen sich unmittelbar den Bausteine zuordnen.

Abbildung 1: Analysestruktur „Gemeindefinanzbericht Sachsen“<sup>5</sup>



Quelle: Eigene Darstellung.

Die klassische Trennung nach Einnahmen und Ausgaben sowie nach Vermögens- und Verwaltungshaushalt wird im vorliegenden Bericht wie in den vorangegangenen Berichten aufgehoben, um eine isolierte Betrachtung von Positionen mit faktisch gegenläufigen

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 (Berlin, Hamburg, Bremen) aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten (Einwohnerdichte, Ausgabenstruktur, etc.) und ihrer Sonderstellung innerhalb des Finanzausgleiches Verzerrungen innerhalb der Analyse hervorrufen würden.  
 3 Das Saarland, das ebenfalls zu den finanzschwachen Westflächenländern zählt, wurde in dieser Gruppe nicht berücksichtigt, da es aufgrund seiner „Haushaltsnotlage“ von 1994-2004 Sonder-Bundesergänzungszuweisungen erhielt.

4 Die Datenbank hält hingegen schon umfangreiche Daten zur demografischen Entwicklung, zu sozioökonomischen Indikatoren und ausgewählten Finanzdaten des Kernhaushalts bereit. Sie ist unter <http://www.wegweiser-kommune.de> erreichbar.  
 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.

Tabelle 1: Stand der Umstellung der kommunalen Haushalts- und Rechnungssysteme in den Bundesländern

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BW				Doppik									
BY			Wahlrecht Doppik/Kameralistik										
BB			Doppik										
HE			Doppik/erw. Kameralistik										
MV			Doppik										
NI			Doppik										
NW		Doppik											
RP			Doppik										
SL			Doppik										
SN			Doppik										
ST			Doppik										
SH			Wahlrecht Doppik/erweiterte Kameralistik										
TH			Wahlrecht Doppik/erweiterte Kameralistik										

Quelle: Eigene Darstellung nach Burth (2009).

figen Finanzströmen und die damit verbundenen Fehlschlüsse zu vermeiden. Das Berichtsjahr des analytischen Teils dieses Gemeindefinanzberichtes ist das Jahr 2008, da hierfür die notwendigen Daten der Kassenstatistik komplett vorliegen. Zur intertemporalen Beurteilung werden Vergleichsdaten ab 2000 herangezogen. Damit wird wieder zu einem längeren Vergleichszeitraum als im Gemeindefinanzbericht 2006/2007 gegriffen. Aufgrund der besonderen finanziellen Lage der Kommunen infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise wird an den jeweiligen konkreten Positionen auf die möglichen Auswirkungen dieser Krise eingegangen. Um einen regionalen wie auch überregionalen Vergleich der Daten zu ermöglichen, wurde auf absolute Zahlen weitgehend verzichtet und auf Niveauekennziffern (Euro/Einwohner = Euro/Einw.) abgestellt. Intertemporale Entwicklungen werden in diesem Bericht als prozentuale Veränderungen wiedergegeben

## 2 Besondere Vorbemerkungen

### 2.1 Verwendete Statistiken

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. Die Jahresrechnungsstatistik erscheint allerdings mit einer Verzögerung von bis zu 18 Monaten. Die Kassenstatistik hingegen, die auf die Aufschlüsselung nach Aufgabenbereichen verzichtet, weist den Vorteil der höheren Aktualität auf.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.

### 2.2 Einfluss der Modernisierung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Mit der Einigung der Innenministerkonferenz auf eine Reform des Haushaltsrechts im Jahr 2003 begann der Prozess der Umstellung der kommunalen Haushalte auf eine modernere Haushaltsführung. Die konkrete Ausgestaltung obliegt dabei den Ländern selbst. Aktuell ist der Stand der Umstellung in den Ländern unterschiedlich weit vorangeschritten. Einige Länder wie Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen haben bereits vollständig auf das kaufmännische Rechnungswesen („Doppik“)<sup>8</sup> umgestellt, andere Länder, wie Mecklenburg-Vorpommern oder Niedersachsen befinden sich noch mitten in der

<sup>6</sup> Die Kassenstatistik erfasst im 3-Monats-Rhythmus die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben der öffentlichen Haushalte für das abgelaufene Quartal.

<sup>7</sup> Zudem sind auch die Positionen Spitzabrechnung beim Gemeindeanteil der Einkommensteuer, Gewerbesteuerumlage und der Ersatz zum Familienlastenausgleich betroffen.

<sup>8</sup> Zu den Vor- und Nachteilen des Systems siehe Lenk (2007), S. 79ff. oder Lenk/Rottmann (2007b).

Umstellung (Tabelle 1). Daneben gilt in Ländern wie Hessen und Schleswig-Holstein ein Wahlrecht zwischen der Doppik und einer erweiterten Kameralistik<sup>9</sup>, in Bayern und Thüringen sogar zwischen Doppik und herkömmlicher Kameralistik. In Sachsen wurde mit dem Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen vom 7. November 2007 eine verpflichtende Umstellung auf die Doppik festgelegt. Seit 2008 besteht eine Freiwilligkeitsphase, die im ersten Jahr von vier und im Jahr 2009 von 13 Kommunen genutzt wird.

Aufgrund der unterschiedlichen Erfassungskonzepte von Geschäftsvorfällen ergeben sich teilweise erhebliche Abweichungen zwischen der kameralistischen und doppelischen Darstellung. Problematisch ist insbesondere, dass in vielen Fällen die Anzahl der eingerichteten Produkte geringer ist als die der im kameralistischen Haushaltswesen vorher bestandenen Gruppierungen.<sup>10</sup> Zusätzlich ergeben sich Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen laufendem Sachaufwand und Investitionen, die sich zum Teil an unterschiedlichen Wertgrenzen orientieren. Ohne zu sehr in die Details der beiden Rechnungssystematiken einzusteigen, muss konstatiert werden, dass die interregionale Vergleichbarkeit zwischen den kommunalen Kassendaten verschiedener Bundesländer in den langen Reihen unter dem ungleichmäßigen Fortschritt der Umstellung leidet.<sup>11</sup> Für Sachsen ist das noch nicht festzustellen, da die Zahl der Kommunen mit doppelischen Abschlüssen (noch) überschaubar ist. Je mehr Gemeinden umsteigen, desto schwieriger wird aber auch hierzulande der interregionale und intertemporale Vergleich. Für die praktische Arbeit mit dem vorliegenden Gemeindefinanzbericht Sachsen 2009/2010 bedeutet dies, dass die Strukturdaten ab dem Jahr 2007 mit besonderer Vorsicht

zu interpretieren sind. Es kann vielfach nicht nachvollzogen werden, welche Schwankungen rein auf der beschriebenen technischen Umstellung beruhen.

### 2.3 Einfluss der Kreisgebietsreform in Sachsen

Die zum 1. August 2008 umgesetzte Verwaltungs- und Kreisgebietsreform hatte umfangreiche Auswirkungen auf die Verwaltungsgliederung im Freistaat Sachsen und somit auch auf viele praktische Aspekte der kommunalen Arbeit. Neben Anpassungen im Kommunalen Finanzausgleich<sup>12</sup> betrifft das auch die Verfügbarkeit statistischer Daten. Seit dem 3. Quartal 2008 werden Kassendaten nur noch auf der Basis des neuen Kreischnitts geliefert, die Daten für die vier ehemals kreisfreien Städte Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda finden sich im kreisangehörigen Raum wieder. Um die langfristige Vergleichbarkeit der Daten zwischen 2000 und 2008 zu gewährleisten, werden die gemeindlichen Daten des Jahres 2008 daher zum Gebietsstand vor dem 1. August 2008 angegeben. Die vier eingekreisten Städte werden demnach auch 2008 als kreisfreie Städte geführt. Bei vielen Positionen, insbesondere auf der Ausgabenseite, führt dies zu Inkonsistenzen, da mit der Einkreisung auch eine Verlagerung von Aufgaben und eine Neubehandlung im kommunalen Finanzausgleich stattfanden. Die Alternative wäre, zwei verschiedene Verwaltungsgliederungen in einer Zeitreihe direkt miteinander zu vergleichen. Da der neue Verwaltungs- und Kreischnitt lediglich die letzten fünf Monate des Jahres 2008 betraf, sollten die Verzerrungen überschaubar bleiben. Dennoch sind die Daten bei der Zerlegung in den kreisfreien und kreisangehörigen Raum für das Jahr 2008 mit besonderer Vorsicht zu interpretieren.

9 Mit dem Begriff Kameralistik wird das bisher verbreitete Rechnungswesen bezeichnet, das Zahlungsströme in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt.

10 Nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes wurden so beispielsweise in Nordrhein-Westfalen ca. 180 Produkte gebildet, die Zahl der Gruppierungen hatte zuvor dagegen bei rund 250 gelegen.

11 Dies gilt insbesondere für die Quartalswerte, die seit der Doppik-Umstellung erhebliche Schwankungen aufweisen. Für die Jahresergebnisse ist der Befund weniger akut, da die unterjährigen Schwankungen von den statistischen Ämtern laufend ergänzt und korrigiert werden. Allerdings gelten auch hier Schwächen im Vorjahresvergleich.

12 Siehe dazu die Ausführungen im Kapitel IV 2.5.

## II Themenfeld Kommunaler Finanzausgleich

### 1 Einführung

Den deutschen Kommunen ist, den Föderalismusprinzipien wie dem der Subsidiarität folgend, eigene Verwaltungs- und Entscheidungskompetenz über ihre Aufgaben und deren Umsetzung zugeordnet. Gemeinden nehmen daher aufgrund Art. 28 Abs. 2 GG eine Sonderstellung im Rahmen der Finanzverfassung ein, obwohl sie als Teile der Länder gelten. Der genannte Artikel sichert ihnen die Führung von Geschäften im Bereich der örtlichen Gemeinschaft auf eigenständigem Wege zu. Kommunen müssen also, ihrer verfassungsrechtlich begründeten Autonomie gemäß, insofern über einen eigenen politischen Gestaltungsspielraum verfügen. Entsprechend Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG verfügen Gemeindeverbände, welche die Kreise einschließen, ebenfalls über diese Rechte der Selbstverwaltung.

Allgemein anerkannt und verfassungsrechtlich abgesichert ist der kommunale Anspruch auf eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung. Die Finanzausstattung soll zum einen so bemessen sein, dass die entstehende Ausgabenlast getragen werden kann und zum anderen so, dass ein Raum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben geschaffen wird. Bei der Aufteilung der in einem Bundesland zur Verfügung stehenden Finanzmasse muss aber auf der anderen Seite auch die Aufgabenseite des Landes beachtet werden.<sup>13</sup> Die Aufgaben- und Finanzaufteilung bzw. Zuordnung erfolgt durch Landesrecht.<sup>14</sup> Die angemessene kommunale Finanzausstattung und darüber hinaus eine finanzielle Mindestausstattung insgesamt stehen hierbei im Zusammenhang mit drei Einzelgewährleistungen. Dies sind die originären Einnahmen der Kommune, welche sich aus Steuern und Beiträgen ergeben, sowie eine staatliche Kostenerstattung bzw. ein angemessener Mehrbelastungsausgleich bei Aufgabenübertragungen und letztlich staatliche Finanzleistungen im Rahmen des Finanzausgleichs, welche im Fokus dieser Untersuchung stehen.<sup>15</sup>

Kommunale Finanzausgleichssysteme sind mitnichten Folge einer geradezu „natürlichen“ Fügung, sondern Ergebnisse politischer und polit-ökonomischer Prozesse, die in ihren Details Folge historischer Entscheidungen und Verhandlungen zwischen einem Land und seinen Kommunen sind. Ständige Veränderungen in der kommunalen und landespolitischen Praxis erfordern auch Modifikationen in den Ausgleichssystemen. Daher ist das Bewusstsein für die grundsätzlichen Wirkmechanismen und die dahinter stehenden Ziele notwendig, um die Änderungen der letzten Jahre zu bewerten. Die Beurteilung der Qualität eines kommunalen Finanzausgleichssystems kann letztlich nicht allein aus der fiskalischen Perspektive für Einzelfälle erfolgen.

Prinzipiell zeichnen sich die kommunalen Finanzausgleichssysteme durch eine Komplexität aus, die es Praktikern wie Theoretikern erschwert, das Gesamtsystem zu bewerten. HACKER bringt dies wie folgt auf den Punkt: „Das deutsche Streben nach Gründlichkeit und materieller Gerechtigkeit macht den Finanzaus-

gleich nicht einfacher. Er ist aber nicht nur kompliziert, sondern vor allem auch komplex, verschachtelt, ja verfilzt: bricht man einen Stein heraus, kommt das ganze Gebäude ins Wanken. Selbst die gewieftesten Experten können nicht immer mit Sicherheit voraussagen, wie sich die Änderung eines Punktes auf das Ganze auswirken werde.“<sup>16</sup> Um diesem zentralen Problem nachzugehen, wird im vorliegenden Abschnitt zunächst die Grundsystematik des Finanzausgleichs skizziert. Danach sollen die „Stellschrauben“ des Systems vorgestellt werden, bevor die Erfahrungen aus den einzelnen Bundesländern überblicksartig illustriert werden. Mit diesem Vorgehen soll die Betrachtungsweise weg von Einzelfällen und hin zu einer globaleren Perspektive gelingen. An den entsprechenden Stellen werden alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten skizziert und zuletzt neuere Gestaltungselemente aufgeführt, die tiefer greifende Neuorientierungen darstellen.

### 2 Hintergrund des Finanzausgleichs

Generell wurde in der jüngeren Vergangenheit das Auseinanderdriften von Ausgaben und Einnahmen der Kommunen vor allem mit mangelnder Ausgabenflexibilität, unzureichender Einnahmeflexibilität, dem Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung und unzulänglichen Kooperationsinstrumenten begründet. In diesem Kontext wurde vom DEUTSCHEN STÄDTETAG darauf hingewiesen, dass durch den kommunalen Finanzausgleich oftmals nicht die ursprünglich gesetzlich verankerte finanzielle Mindestausstattung der Kommunen gewährleistet wird.<sup>17</sup> Dieser Befund hat sich auch vor dem Hintergrund einer zwischenzeitlichen Verbesserung der originären Einnahmesituation nicht substantiell geändert. Gerade in den ostdeutschen Ländern sind die Zuweisungen aus den Finanzausgleichssystemen nach wie vor die wichtigste Einnahmeart.

In einer Diskussion um den kommunalen Finanzausgleich spielen sowohl die Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften als auch die finanziellen Ströme eine Rolle. Klarer wird dies, wenn der Finanzausgleich als Regelungsobjekt genauer untersucht wird (Abbildung 2). Bereits die Aufteilung der Aufgaben zwischen einem Land und seinen Kommunen ist Element des Finanzausgleichs (sog. passiver Finanzausgleich). Die Zuordnung von Aufgaben und damit Ausgaben hat auch Auswirkungen auf horizontaler Ebene, wenn die Aufgabenwahrnehmung aufgrund unterschiedlicher Gegebenheiten vor Ort unterschiedlich hohe Kosten verursacht. Der Übergang zum aktiven Finanzausgleich wird durch die Hinwendung zu den Einnahmen vollzogen. Deren Verteilung kann originär über die Zuordnung von Steuerquellen erfolgen, seien es eigene Steuern der Gemeindeebene, Zuschläge auf gemeinsame Steuern oder Anteile an einem System von Verbundsteuern. Als „letzte“ Stufe – also nach Aufgaben- und Steuerzuordnung – tritt der ergänzende aktive Finanzausgleich hinzu, der mittels bereits im öffentlichen Sektor erzielter Einnahmen Umverteilungen bewirkt.

13 Vgl. Art. 87 Abs. 3 SächsVerf.

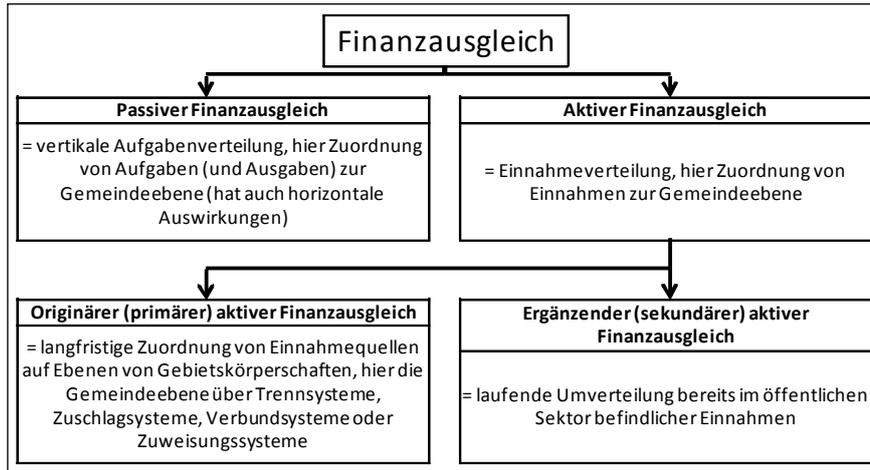
14 Henneke (2008), S. 28ff.

15 Nierhaus (2005), S. 2.

16 Hacker (1959), S. 398.

17 Kuban u. a. (2009), S. 12.

Abbildung 2: Systematik des Finanzausgleichs



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Auseinandersetzung mit kommunalen Finanzausgleichssystemen kann an jedem dieser Punkte ansetzen. Der Struktur folgend werden im vorliegenden Kapitel zunächst die Aufgaben, Ausgaben und originären Einnahmen der kommunalen Ebene skizziert. Eine nähere Auseinandersetzung findet dann mit dem ergänzenden aktiven Finanzausgleich (auch als *Finanzausgleich im engeren Sinne* bezeichnet) statt.

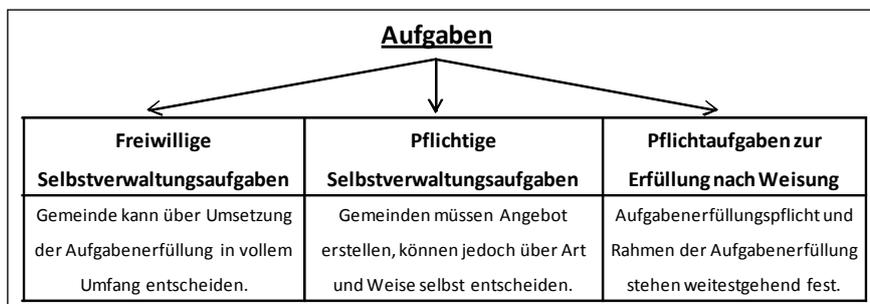
2.1 Aufgaben der kommunalen Ebene

Generell lassen sich die Aufgaben von Gemeinden hinsichtlich ihres Autonomiegrades in drei Arten unterteilen.

Der Autonomiegrad ist für die Gemeinden am höchsten bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (in Sachsen gemäß § 2 Abs. 1 SächsGemO). Über Art und Umfang bereitgestellter Güter kann unter Berücksichtigung der Bürgerpräferenzen selbst bestimmt werden.

Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben hingegen resultieren daraus, dass die Ebene über die Bestimmung von Bedingungen und Ausstattungen der Einwohner und Unternehmen entscheiden soll, die über die besten Informationen diesbezüglich verfügt. Dies ist letztlich bei der Gemeinde selbst der Fall. Vereinfacht

Abbildung 3: Gliederung kommunaler Aufgaben



Quelle: Eigene Darstellung

ausgedrückt: Der Kommune ist das „Ob“ der Aufgabenerbringung vorgegeben, über das „Wie“ kann sie hingegen in bestimmten Grenzen frei entscheiden. In Sachsen wird dieser Aufgabentyp als *Weisungsfreie Pflichtaufgaben* bezeichnet (§ 2 Abs. 2 SächsGemO).<sup>18</sup>

Bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung hat die Kommune hingegen den geringsten Gestaltungsspielraum – die Umsetzung ist an einen engen regulativen Rahmen gebunden („Ob“ und „Wie“ sind fixiert), die kommunale Ebene führt hierbei Gesetze der Bundes- und Landesebene lediglich aus (in Sachsen *Pflichtaufgaben nach Weisung* gemäß § 2 Abs. 3 SächsGemO). Zu diesem Aufgabentyp gehören auch die Bundesauftragsangelegenheiten nach Art. 85 Abs. 1 GG. Bei den pflichtigen

Aufgaben (sowohl selbst verwaltet als auch nach Weisung) gebietet es das (Entscheidungs-)Konnexitätsprinzip, dass diejenige staatliche Ebene, die den Kommunen die Aufgabe überträgt, auch einen entsprechenden finanziellen Ausgleich zu erbringen hat (sog. *Mehrbelastungsausgleich*).

Der Schwerpunkt der kommunalen Praxis liegt in diesem Dreiklang sehr deutlich auf dem pflichtigen Bereich. Als Träger der bundesweit einheitlichen Mindestsicherungssysteme und als örtlicher Träger der Verwaltung ist ein Großteil des Aufgabenaufkommens stark determiniert. So sind beispielsweise das Polizei- und Meldewesen sowie die Durchführung von Wahlen Teil der Pflichtaufgaben nach Weisung. Zu den weisungsfreien Pflichtaufgaben zählen beispielsweise Schulen, Kindergärten, der Brandschutz sowie der lokale Straßenbau. Die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben stehen hingegen nur für einen kleinen Teil im gesamten Portfolio kommunaler Aufgaben, z. B. Bau und Betrieb von Theatern, Museen oder Büchereien.

Es kann in diesem Zusammenhang unterstellt werden, dass jede Kommune an einer Erhöhung des Anteils der durch sie wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben interessiert ist und daher bestrebt sein wird, bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben zu sparen, um dort nicht verwendete Mittel für freiwillige Aufgaben nutzen zu können.

Es ist in verschiedenen Bereichen festzustellen, dass kommunale Angebote kaum ausschließlich von den der Gemeinde zugehörigen Bürgern genutzt werden. Hierfür können als Beispiele der öffentliche Personennahverkehr (vor allem, wenn er über Gemeindegrenzen hinweg verläuft), Freizeiteinrichtungen größerer Kommunen wie Oper oder Zoo und andere Kultureinrichtungen angebracht werden. Diese Problematik ist speziell in Ballungsgebieten hinsichtlich Kernstadt

18 Die Bezeichnung der Aufgabentypen erfolgt dabei in den Bundesländern unterschiedlich, siehe Henneke (2000), S. 338f.

und Umlandgemeinden zu beobachten. In umgekehrter Weise nutzen Bewohner der Kernstadt jedoch ebenfalls ländliche Freizeitmöglichkeiten ihrer Umgebung, woraus sich ein Leistungszusammenhang zwischen Stadt und Umland ergibt. Da die Stadt-Umland-Problematik für Sachsen mit seiner heterogenen Raumstruktur von Bedeutung ist, soll sie kurz thematisiert werden.

In der Stadt als regionalem Zentrum werden in der Regel mehr öffentliche Leistungen nachgefragt, als dies bei Zugrundelegung der eigenen Einwohnerzahl zu erwarten wäre, im Umland müssen entsprechend weniger Leistungen für die Einwohner zur Verfügung gestellt werden.<sup>19</sup> Diese externen Effekte erweisen sich als problematisch, da bei ihrer Nichtberücksichtigung suboptimale Entscheidungen getroffen werden (in diesem Fall ein nicht adäquates Leistungsangebot in den Städten und Umlandgemeinden). Gleichzeitig führen sie zu einer ungerechten Lastenverteilung bei der Finanzierung öffentlich bereitgestellter Güter, da die Preise bzw. Steuern zur Finanzierung der Leistungen nicht von den tatsächlichen Nutzern aufgebracht werden.

Um die externen Effekte zu beseitigen (zu *internalisieren*), stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, die zu einem der Nachfrage entsprechenden Angebot öffentlicher Leistungen und einer gerechten Aufteilung der Finanzierungslasten zwischen zentralem Ort und Umland führen können.

- Preislösungen als privatwirtschaftliche Lösungen, so z. B. in Teilen der Kultur- und Freizeitangebote,
- Zufinanzierung seitens der höheren Ebene, indem zusätzliche Aufwendungen für zentralörtliche Funktionen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs getätigt werden (über ansteigende Hauptansatzstaffel oder Ansatz für zentrale Orte),
- freiwillige oder zwangsweise Kooperation zwischen Gemeinden z. B. in Form von Zweckverbänden oder letztlich die
- Übernahme der Aufgabe durch die höhere Ebene (Land oder Bund).

## 2.2 Verbindung von Aufgaben und Ausgaben

Die Verbindung von Aufgaben und Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften sollte grundsätzlich durch (Entscheidungs-) Konnexität gekennzeichnet sein. Diese beschreibt den Zusammenhang zwischen der Entscheidung über Art und Umfang einer öffentlichen Leistung und deren Finanzierung. Kurz gesagt soll derjenige, der eine öffentliche Leistung „bestellt“, auch dafür bezahlen. Besonderes Gewicht gewinnt dieses Prinzip mit Blick auf die Vielzahl von Aufgaben, welche den Kommunen durch die Länder oder den Bund übertragen werden, und die Kosten, die deren Erfüllung mit sich bringt. Kommunen haben dem (Entscheidungs-) Konnexitätsprinzip zufolge Anspruch auf Zuweisungen, welche unabhängig von ihrer Finanzkraft geleistet werden, um übertragene Aufgaben erfüllen zu können.

Das Konnexitätsprinzip fordert auf der einen Seite den Ausgleich finanzieller Folgen durch Entscheidungen des Gesetzgebers und verfolgt somit eine so genannte Ausgleichsfunktion, während es auf der anderen Seite bewirken soll, dass sich der Gesetzgeber der finanziellen Folgen seiner Aufgabenübertragung bewusst ist und diese möglicherweise in diesem Zusammenhang generell überdenkt. Diese zweite Funktion wird auch Warnfunktion bezeichnet. In fast allen Bundesländern wird von der Geltung des Konnexitätsprinzips ausgegangen. Darüber hinaus enthalten die Landesverfassungen der Länder die Pflicht, dass die Länder den Kommunen entstehende Mehrkosten auszugleichen haben, was auch als striktes Konnexitätsprinzip bezeichnet wird. Bei einem relativen Konnexitätsprinzip hingegen, welches in den Landesverfassungen von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zu finden ist, muss der Gesetzgeber nur regeln, wie solche Kosten zu decken sind. Demnach besteht in diesen Ländern Konnexität zwischen Aufgabenübertragung und der Pflicht der Kostendeckung. Geregelt ist jedoch nicht, wie im Falle von Mehrbelastungen der Kommune zu verfahren ist. Das Prinzip entfaltet auf der anderen Seite auch die Forderung an die Gemeinden, freiwillige Aufgaben bzw. ein höheres Leistungsniveau bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben durch eigene Mittel zu finanzieren.<sup>20</sup>

Die konkrete Struktur der kommunalen Ausgabearten sowie deren Unterscheidung zwischen westdeutschen und ostdeutschen Ländern ist Gegenstand des Kapitels III des vorliegenden Gemeindefinanzberichts. Die folgende Tabelle 2 zeigt Überblicksweise, dass ein großer Teil der kommunalen Ausgaben als Sozialausgaben fix gebunden ist. Auch die Personalausgaben sind zum größten Teil auf pflichtige Aufgabenteile zurückzuführen. Mit ihrer Investitionstätigkeit stehen die Städte und Gemeinden für rund zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen.

Tabelle 2: Struktur der kommunalen Ausgabearten 2008 (Anteile in %)

Ausgabeart	Kommunen D	Kommunen West	Kommunen Ost
Personalausgaben	25,0	24,6	26,8
Laufender Sachaufwand	20,7	21,1	18,5
Soziale Leistungen	22,9	22,8	23,4
Zinsausgaben	3,2	3,3	2,7
Sachinvestitionen insgesamt	12,8	12,5	14,8
Sonstige Ausgaben	15,4	15,7	13,8

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung. Gemessen an bereinigten Ausgaben sowie ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.

19 Dies trifft in besonderem Maße für Kultur- und Sporteinrichtungen zu, aber auch im Bereich der Wirtschaftsförderung profitiert das Umland oft von den Aktivitäten der Städte.

20 Lohse (2006), S. 163 ff.

Für die wenigsten kommunalen Aufgaben bestehen explizite Konnexitätsregelungen. Historisch gewachsen finanzieren Städte und Gemeinden eine Vielzahl von Aufgaben, die aus dem Pflichtbereich stammen und extern geregelt sind. Dafür müssen sie eigene Einnahmen aufwenden. Um auf die Notwendigkeit des Kommunalen Finanzausgleichs hinzuleiten, sollen zunächst die originären Einnahmen der deutschen Kommunen umrissen werden.

### 2.3 Einnahmen der kommunalen Ebene

Kommunale Einnahmen ergeben sich aus Steuern, Gebühren und Beiträgen sowie Zuweisungen. Ebenfalls können Kommunen Einnahmen durch Vermögenserträge sowie Kreditaufnahme erzielen. Die Einnahmequelle, die Handlungsspielräume für die Kommune hinsichtlich der freien Verfügbarkeit für die verschiedenen Aufgaben ermöglicht, sind die Steuern.

Der originäre aktive Finanzausgleich besteht in der Verteilung der Steuereinnahmequellen. Er wirkt insbesondere als vertikaler Ausgleich, zwischen in Über- oder Unterordnungsverhältnissen stehenden Körperschaften, in diesem Falle also zwischen den Ländern und ihren Gemeinden. Die Verteilung der Einnahmen kann dabei grundsätzlich nach einem Trennsystem oder nach einem Verbundsystem organisiert sein.

Nach dem *Trennsystem* erhalten Gemeinden ein hohes Maß an Einnahmeautonomie. Demnach erhalten sie den vollen Ertrag einer Steuer. Unterschieden wird zwischen dem ungebundenem und dem gebundenem Trennsystem. Im ungebundenen Fall können Gemeinden Art und Höhe der Steuer autonom bestimmen. Im gebundenem Trennsystem hingegen sind Handlungsspielräume eingegrenzt. Gemeinden können hierbei lediglich Steuern der Art nach eingrenzen, den Steuersatz variieren (auch als Hebesatzrecht bezeichnet) oder haben gar keine Möglichkeiten der Mitwirkung über die Ausgestaltung der Steuer. Aus einem strikten Trennsystem resultiert die Gefahr des Auseinanderfallens der Finanzausstattung unterschiedlicher Ebenen aufgrund der sehr unterschiedlichen Entwicklungen einzelner Steuerarten. Hieraus resultieren für die einzelnen Gebietskörperschaften Unterschiede in deren Aufgabenzuordnung, wenn nicht eine Korrektur der Steuerzuordnung erfolgt. Insbesondere, wenn große Steuerunterschiede auf relativ geringem Raum zu beobachten sind, wird die gefühlte Gerechtigkeit eines solchen Systems zum Problem.

Von *Verbundsystemen* wird hingegen gesprochen, wenn sich verschiedene Ebenen von Gebietskörperschaften das Aufkommen einer Steuer untereinander teilen. Durch diese Teilung wirken sich Änderungen des Steueraufkommens gleichermaßen auf die beteiligten Ebenen aus, sowohl zum Positiven als auch zum Negativen. Beteiligte Ebenen partizipieren daher gleichermaßen an der finanzwirtschaftlichen Gesamtentwicklung. Hieraus resultiert eine Stabilisierung der Verhältnisse zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften.

So genannte *Mischsysteme*, wie sie in Deutschland praktiziert werden, sind Zwischenformen aus Verbund- und Trennsystem und nutzen damit Vorteile beider Systeme unter größtmöglicher Meidung ihrer Nachteile aus. Gemeinden verfügen im Rahmen dessen über eigene Steuern sowie anteilig über Gemeinschaftssteuern. Es stehen ihnen Grundsteuer und Gewerbesteuer nach der Gewerbesteuerumlage sowie örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern (wie Hundesteuer oder Jagd- und Fischereisteuer) nach dem Trennsystem vollständig zur Verfügung.<sup>21</sup> Daneben erhalten die Gemeinden 15 % von Lohn- und veranlagter Einkommensteuer sowie 12 % aus der Kapitalertragsteuer und 2,2 % der Umsatzsteuer (seit 1998 als Ausgleich für die weggefallene Gewerbesteuer). Die hier genannten Steuern sind Gemeinschaftssteuern, von denen die Gemeinden neben Bund und Ländern Anteile erhalten.

Die Gemeinde kann die Einnahmen aus Einkommen- und Umsatzsteuer nicht unmittelbar beeinflussen. Nur indirekt ist eine Beeinflussung möglich, indem z. B. die Einwohnerzahl gesteigert oder eine erfolgreiche Gewerbeansiedlungspolitik betrieben wird.<sup>22</sup> Kurzfristig ist die Gemeinde hinsichtlich dieser Steuern von der Gesetzgebung in Bundestag und Bundesrat und der zugrunde liegenden wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Die Einnahmen lassen sich demzufolge als *extern gegebener Faktor* interpretieren. Bei Grund- und Gewerbesteuer haben die Gemeinden ein Hebesatzrecht, die Festlegung der Bemessungsgrundlagen folgt aber wiederum bundesgesetzlichen Vorgaben und befindet sich so außerhalb der kommunalen Einflussphäre. Neben Steuern sind auch Gebühren eine wichtige Einnahmequelle von Kommunalhaushalten, wobei diese jedoch zweckgebunden der jeweiligen Leistungserstellung zugeordnet sind und nicht als allgemeines Finanzierungsinstrument genutzt werden können.

Im Zusammenhang mit der skizzierten Aufgabenfülle der kommunalen Ebene sind ihre Einnahmen aus Steuern in den meisten Fällen zur Deckung nicht ausreichend. Für eine auskömmliche Finanzierung sind daher zusätzliche Einnahmen vonnöten.

## 3 Systematik und Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs

### 3.1 Bedeutung eines kommunalen Finanzausgleichs

Die Länder sind verpflichtet, für die Sicherstellung der Selbstverwaltung und finanziellen Eigenverantwortlichkeit der Kommunen zu sorgen.<sup>23</sup> Diese Verpflichtung findet ihre Ausgestaltung unter anderem über den Weg des Kommunalen Finanzausgleichs.

Die Gemeinden (kreisfreie und kreisangehörige) sowie die Gemeindeverbände (Landkreise, Bezirksverbände und andere) sind im Vergleich untereinander höchst unterschiedlich finanziell ausgestattet, da sie aufgrund unterschiedlich hoher Wirtschafts-

21 Dieser Grundsatz wird durch die Gewerbesteuerumlage leicht verwässert.

22 Zu den zugrundeliegenden Verteilungsschlüsseln der Steuern siehe Glossar.

23 Art. 28 Abs. 2 GG.

kraft auch über unterschiedlich hohe Steuereinnahmen verfügen. Dies ist oftmals nicht auf eine mangelnde Bereitschaft der Ausschöpfung eigener Steuerquellen zurückzuführen. Gerade kleinere Gemeinden mit wenig Gewerbe sind in höherem Maße von unternehmerischen Einzelentscheidungen abhängig. Auch größere Städte können bei Vorhandensein von Branchenschwerpunkten im Falle von Branchenkrisen in finanzielle Schwierigkeiten geraten (in jüngster Vergangenheit trifft dies z. B. Bankenstandorte oder Zentren des Automobil- und Maschinenbaubereichs). Der kommunale Finanzausgleich versorgt sie daher mit Finanzhilfen aus dem Landeshaushalt. Er verfolgt hierbei vor allem zwei Aufgaben. Zum einen soll eine finanzielle Mindestausstattung bereitgestellt werden, welche die Aufgabenerfüllung der Kommunen sicherstellt. Zum anderen soll die Finanzkraft der Kommunen untereinander angenähert werden, um den Bürgern verschiedener Regionen z. B. annähernd gleichwertige Infrastruktur und Daseinsvorsorge bieten zu können. Dies gilt zusammengenommen der Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die eines der konstituierenden Prinzipien des Sozialstaats ist. Dieses distributive (= Verteilungs-) Ziel steht im Mittelpunkt aller kommunalen Finanzausgleichssysteme. Daneben können aber nachgeordnet auch allokativen (= Effizienz-) Ziele erfüllt werden. So können über Zweckzuweisungen beispielsweise auch landesplanerische Ziele verfolgt werden.

Der kommunale Finanzausgleich birgt besonders für finanzschwache Kommunen Chancen und Gefahren. Zum einen können die originären Finanzprobleme der Kommunen durch Transfers ausgeglichen werden. Zum anderen jedoch wird die kommunale Finanzautonomie durch an die Zuweisungen geknüpfte Bedingungen eingeschränkt oder gar ausgeschaltet.<sup>24</sup> Selbst zwischen in ihrer Größe vergleichbaren Städten sind erhebliche Unterschiede in der Finanzlage festzustellen, wodurch die Notwendigkeit eines kommunalen Finanzausgleichs erneut bestätigt wird.<sup>25</sup> Der Finanzausgleich im engeren Sinne bezeichnet hierbei die Verteilung öffentlicher Einnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften. Hieraus ergibt sich, dass die Aufgabenverteilung selbst nicht Regelungsgegenstand dessen ist, sondern diesem als vorgeschaltet angesehen werden kann. Der Finanzausgleich stellt demnach eine Einnahmeverteilung entsprechend der Aufgabenzuordnung dar.

Dem kommunalen Finanzausgleich liegen zur Erfüllung der skizzierten Ziele vor allem drei Prinzipien zugrunde:

- *Subsidiaritätsprinzip:* Entsprechend des Subsidiaritätsprinzips müssen möglichst viele öffentliche Aufgaben von regionalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden. Dies soll vor allem geschehen, um individuelle Präferenzen aufgrund der räumlichen Nähe möglichst genau berücksichtigen zu können. Der Kommunale

Finanzausgleich soll dort ergänzend greifen, wo die Einnahmen der lokalen Einheit nicht zur eigenen Finanzierung der Aufgaben ausreichen.

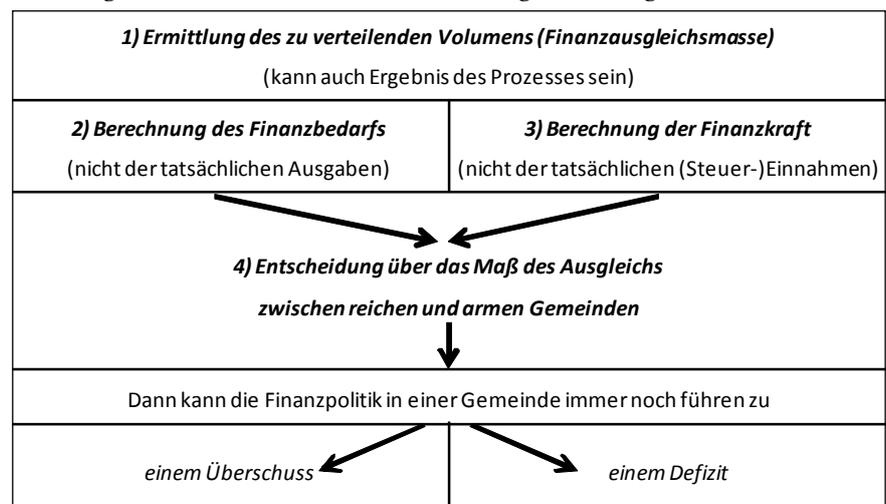
- *Konnexitätsprinzip:* Auf das Konnexitätsprinzip wurde bereits eingegangen. Ihm entsprechend muss die Körperschaft, die Entscheidungen trifft, auch für deren Finanzierung Sorge tragen.
- *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz:* Dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zufolge müssen die Nutzer räumlich abgrenzbarer öffentlicher Leistungen auch die Finanzierungsverantwortung für diese übernehmen. Durch die konsequente Anwendung dessen ist es möglich, Fehlanreize zu verhindern.

Zuweisungen stellen einen wichtigen Punkt auf der Einnahmeseite der Kommunen dar. Sie betragen in den alten Bundesländern etwa 27 % und in den neuen Bundesländern etwa 53 % der gesamten kommunalen Einnahmen. Die Abhängigkeit der Kommunen besteht insbesondere von den Zuweisungen der Länder. Problematisch zeigt sich in diesem Zusammenhang, dass im Falle einer Finanzknappheit des Landes die Kürzung von Zuweisungen der Landesregierung bzw. dem Landesgesetzgeber oftmals näher zu liegen scheint als die eigene Aufgabenkritik oder die Änderung von Steuergesetzen und im gleichen Moment auch den eigenen Haushalt entlastet.<sup>26</sup> Dies ist insofern kritisch, dass die Kommunen eine nur geringe Einnahmeautonomie besitzen und sinkende Zuweisungen nicht durch mehr eigenes Steuererhebungs- und Hebesatzrecht kompensieren können.

### 3.2 Struktur und Funktionen der kommunalen Finanzausgleichssysteme

Letztlich folgen alle deutschen kommunalen Finanzausgleichssysteme in ihrer praktischen Ausgestaltung einem verhältnismäßig einfachen Grundverfahren, welches auf nur wenigen Elementen basiert (Abbildung 4). Dies ist zum einen die vom Land bereitgestellte Finanzausgleichsmasse (vor allem aus Steuereinnahmen des entsprechenden Landes bestehend), welche als gebundene

Abbildung 4: Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs im engeren Sinne



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Zimmermann (2009), S. 226.

24 Münstermann (2004b), S. 265.  
25 Brümmerhoff (2007), S. 703.

26 Kuban u. a. (2009), S. 14.

und ungebundene Finanzzuweisungen an die kommunale Ebene übermittelt wird. Zum anderen orientiert sich in den Finanzausgleichssystemen der Länder der Maßstab zur Verteilung der Zuweisungen zwischen den Gemeinden an der Differenz von Finanzkraft und Finanzbedarf der entsprechenden Kommunen. Hiernach erhalten Gemeinden Schlüsselzuweisungen zu einem bestimmten Prozentsatz zum Ausgleich der vorhandenen Differenz, wenn ihr Finanzbedarf ihre Finanzkraft übersteigt, während im umgekehrten Fall keine Zuweisungen erfolgen. Übersteigt die Finanzkraft den Finanzbedarf, so wird von abundanten Gemeinden gesprochen. Solbige existieren in allen Bundesländern (oft in Form von vergleichsweise kleinen Kommunen mit Gewerbegroßansiedlungen), jedoch deutlich häufiger im Westen als im Osten Deutschlands. Abundante Gemeinden können ihre Aufgaben vollkommen aus eigenen Einnahmen finanzieren und benötigen keine Zuweisungen aus dem Finanzausgleich.

Durch den kommunalen Finanzausgleich sollte eine kontinuierliche Einnahmehasis sichergestellt und das Ziel der Verhinderung von prozyklischer Ausgabenpolitik verfolgt werden. In einer Rezession sollten die Ausgaben verstärkt werden, um die Krise nicht zu verschärfen, wohingegen bei starkem Wachstum Ausgaben gesenkt werden müssen, um inflationäre Tendenzen zu mindern. Um eine solche Konsistenz zu gewährleisten müssen verschiedene Kriterien gegeben sein. Hierzu zählen z. B.:

- *Gerechtigkeit:* Die Anwendung des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes muss auf die verschiedenen Gemeinden des Landes gleichmäßig und unter gleichen Bedingungen (bezüglich eines Bewertungsmaßstabs) erfolgen.
- *Anreiz zur Pflege von Einnahmequellen:* Für die Gemeinden muss trotz Zuweisungssystem ein Anreiz bestehen, eigene Einnahmequellen zu pflegen und Aufgaben aus deren Erträgen zu finanzieren.
- *Transparenz:* Nur wenn Gemeinden nachvollziehen können, warum Schlüsselzuweisungen in bestimmter Höhe getätigt werden (oder warum dies nicht geschieht), wird das Ergebnis anerkannt werden.
- *Stetigkeit:* Schlüsselzuweisungen müssen zeitnah zu dem als Bemessungsgrundlage festgelegtem Jahr getätigt werden, um ihre Finanzwirkung entfalten zu können und Gemeinden in ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen.
- *Verbot der Übernivellierung:* Dies bedeutet, dass sich die Reihenfolge der Gemeinden bezüglich des Verhältnisses der Finanzkraft in Prozent des Finanzbedarfs vor und nach dem kommunalen Finanzausgleich nicht ändern sollte. Ergeben kann sich ein solcher Fall, wenn eine als „arm“ eingestufte Gemeinde mehr Schlüsselzuweisungen erhält, als sie letztlich benötigt.

Das Zusammenspiel der genannten Kriterien hat auch zur Folge, dass durch den kommunalen Finanzausgleich nicht zwingend ein Haushaltsausgleich herbeigeführt wird. Die Ausgleichsmechanismen lassen in der Regel stabile Defizite zu. Dies steht der Grundkonstruktion prinzipiell nicht entgegen, da das Subsidiaritätsprinzip „lediglich“ von einer ergänzenden Funktion des Finanzausgleichs ausgeht. Die Kommunen müssen den Haushaltsausgleich primär über die Ausgabenseite und zum Teil

über die ihr verbleibenden Spielräume bei der Hebesatzgestaltung der Realsteuern erwirken.

Das Ergebnis der vorgestellten Struktur sind die so genannten Schlüsselzuweisungen. Sie stellen ein zentrales Element jedes Finanzausgleichsgesetzes dar. Sie sind definiert als Mittel, die den Kommunen aus der gesamten Finanzausgleichsmasse ohne Zweckbindung und damit als allgemeine Deckungsmittel zur Erfüllung kommunaler Aufgaben zur Verfügung gestellt werden. Sie verfolgen vor allem vier Funktionen:<sup>27</sup>

- *Finanzierungsfunktion:* Die Schlüsselzuweisungen erfüllen in erster Linie eine Finanzierungsfunktion. Durch sie soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden für ihre Aufgabenwahrnehmung vom Land mit entsprechenden Mitteln versorgt werden.
- *Verteilungsfunktion:* Mit der Verteilungsfunktion soll sichergestellt werden, dass vor allem besonders steuerschwache Gemeinden oder solche mit einem hohen Ausgabenbedarf notwendige Mittel erhalten.
- *Versicherungsfunktion:* Die Versicherungsfunktion sorgt dafür, dass unvorhersehbare Entwicklungen von Finanzbedarf oder Finanzkraft abgedeckt werden. Diese können z. B. aus den stark schwankenden Gewerbesteuererträgen der Gemeinden resultieren.
- *Koordinierungs- und Lenkungsfunktion:* Auch die Koordinierungs- und Lenkungsfunktion stellt sowohl auf Finanzbedarf als auch auf Finanzkraft ab. Über den Finanzbedarf werden Indikatoren wie Einwohner- oder Schülerzahlen berücksichtigt, wodurch für die kommunale Politik Anreize gesetzt werden, den Anstieg solcher Indikatoren zu fördern, um höhere Bedarfe und somit gesteigerte Zuweisungen zu erlangen. Ebenso ist eine Politik, die auf eine Erhöhung der Steuerkraft abzielt, als lohnenswert zu sehen. Durch die Beeinflussung des Gewerbesteuerhebesatzes seitens der Gemeinden kommt die Lenkungsfunktion z. B. zum Tragen, wenn Hebesätze im Zuge von Standortpolitik festgelegt werden und zu Unterschieden in der Standortattraktivität führen.

Den Schlüsselzuweisungen gegenüber stehen gebundene Zuweisungen (auch Zweckzuweisungen oder spezielle Finanzzuweisungen genannt). Gebundene Zuweisungen decken zwar spezifische Lasten und typische Sonderbedarfe, die sich aus bestimmten Aufgaben ergeben, gezielt ab, schränken jedoch gleichzeitig den Handlungsspielraum der Gemeinden ein, indem sie keinen Raum für autonome Verwendungsentscheidungen lassen. Sowohl Einnahmen- als auch Ausgabenautonomie sind im Falle von Zweckzuweisungen weitgehend aufgehoben.

### 3.3 Gestaltungselemente im kommunalen Finanzausgleich

#### 3.3.1 Berechnung der Finanzausgleichsmasse

Die Berechnung des Ausgleichsvolumens, der so genannten Finanzausgleichsmasse, ist der erste Schritt im Finanzausgleich im engeren Sinne. Die zum Ausgleich zur Verfügung stehende

27 Büttner u. a. (2008b), S. 75ff.

Finanzausgleichsmasse setzt sich grundsätzlich zusammen aus einer Verbundmasse und einem Verbundsatz. Die Verbundmasse ist hierbei zum einen Teil obligatorisch (nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG), zum anderen durch die Länder freiwillig festzulegen. So können die Länder ihre Kommunen fakultativ an den Landessteuern beteiligen (Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG). Die Ausgestaltung variiert stark zwischen den Ländern. So beteiligen manche Länder ihre Kommunen an allen Landessteuern, andere nur an einzelnen. Daneben können die Länder Mittel außerhalb des Steuerverbundes für den Finanzausgleich zur Verfügung stellen.

Der auf diese Verbundgrundlage zur Anwendung kommende Verbundsatz unterscheidet sich zwischen den Ländern hingegen generell. Er ist der zweite Parameter, der den Umfang des vertikalen Ausgleichs zwischen dem Land und seinen Kommunen bestimmt. Für sich genommen haben die Verbundgrundlagen und der Verbundsatz nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Erst in ihrem Zusammenspiel ergibt sich die finanzielle Ausstattung für die Kommunen.

Die sich aus Verbundgrundlagen und Verbundsätzen ergebende Finanzausgleichsmasse wird daraufhin im kommunalen Finanzausgleich seitens des Landes auf die Kommunen verteilt. Dies geschieht über verschiedene Zuweisungsarten und Verteilungsverfahren. Es gilt in diesem Zusammenhang, dass nur Vorhandenes auch verteilt werden kann. Demgemäß stehen Finanzausgleichsleistungen unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit der zahlenden Körperschaft. In einem etwaigen Haushaltsnotstand müssen insofern überall Abstriche gemacht werden. Die Verbundquote muss in ihrer Höhe veränderbar sein, wenn sich die Belastung zwischen Kommunen und Land verschiebt, was z. B. von einer Änderung der Pflichten oder der Zuteilung neuer Einnahmequellen herrühren kann. Da Landesverfassungen den kommunalen Finanzausgleich in der Regel unter den Vorbehalt eigener Leistungsfähigkeit stellen, sind Kommunen bereits mehrfach daran gescheitert, Finanzausgleichsrechnungen zu fixieren bzw. vor Gericht einzuklagen.<sup>28</sup>

Die Verteilung der Zuweisungen auf die einzelnen Kommunen wird hauptsächlich nach einem bestimmten (von Land zu Land verschiedenen) Schlüssel vorgenommen, daher die Bezeichnung Schlüsselzuweisungen. Diese Vorgehensweise beruht in allen Ländern auf einem geordneten Indikatorensystem, das sich aus Finanzkraft und Finanzbedarf als maßgeblichen Rechengrößen zusammensetzt. Es ergibt sich ein vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt. Die Zuweisungshöhe bemisst sich nach einem horizontalen (interkommunalen) Vergleich vom jeweiligen Finanzbedarf und der zu dessen Deckung verfügbaren Finanzkraft (horizontale Komponente). Die Mittel für den Ausgleich stammen dagegen vom Land (vertikale Komponente).

### 3.3.2 Berechnung des Finanzbedarfs

Die Ermittlung des Finanzbedarfs stellt den wohl schwierigsten Teil des Finanzausgleichs dar. Der Finanzbedarf ist dabei eine relative Größe, die aus der Begrenztheit der Schlüsselmasse resultiert, wodurch der für eine Gemeinde ermittelte Finanzbedarf zum Finanzbedarf der übrigen Gemeinden ins Verhältnis gesetzt wird.<sup>29</sup>

Er sollte dabei sowohl den tatsächlichen Finanzbedarf eindeutig wiedergeben, als auch anreizkompatibel sein insofern, dass Entscheidungsträger nicht nur nach einer hohen Zuweisungssumme streben sollten. Dieses Ziel erzeugt ein Problem: Wird der Bedarf nach einzelnen Aufgabenbereichen berechnet, können leicht Fehlanreize auftreten. Um diese wiederum zu vermeiden, muss eine übergreifende Größe als Indikator gewählt werden, wodurch Zuweisungen letztlich als Pauschaltransfers wirken. Darüber hinaus verfolgt der kommunale Finanzausgleich ein distributives Ziel, wonach die Spreizung kommunaler Finanzkraft pro Einwohner nach dem Finanzausgleich kleiner sein sollte als vorher.

Das Heranziehen der Ist-Ausgaben zur Ermittlung des Finanzbedarfs stellt vor diesem Hintergrund keinen tauglichen Ansatz dar. Der Grund dafür ist, dass die Ist-Ausgaben nicht die Ausgabennotwendigkeit, sondern tendenziell eher die Ausgabenwilligkeit von Kommunen im Rahmen ihrer Möglichkeiten darstellen. Auf der anderen Seite sind in den Ist-Ausgaben all diejenigen kommunalen Aufgaben nicht enthalten, für die zwar grundsätzlich eine Notwendigkeit besteht, die aber mangels Finanzierungsmöglichkeiten nicht umgesetzt werden können. Die Ist-Ausgaben dürften also nur im Einzelfall mit dem aus kommunaler Sicht tatsächlich als hinreichend oder wünschenswert qualifizierten Ausgabenniveau übereinstimmen.

Einen tauglicheren, allgemein weit verbreiteten Indikator für den Finanzbedarf einer Gemeinde bildet daher ihre Einwohnerzahl. Dabei wird berücksichtigt, dass vor allem größere Städte ein breiteres Leistungsspektrum anbieten, welches zum großen Teil auch von anderen (vor allem angrenzenden) Gemeinden genutzt wird. Die sich hieraus ergebenden regionalen externen Effekte müssen demnach in der Berechnung des Finanzbedarfs berücksichtigt werden. Solche zentralörtlichen Funktionen sind wohl die wesentliche Ursache dafür, dass größere Städte auch höhere Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen. Dem so genannten Zentralitätsindikator wird in diesem Zusammenhang häufig ein sehr hohes Gewicht verliehen. In Deutschland geschieht dies seit den 1920er Jahren vor allem über die Gemeindegrößenklassifizierung. Einige Bundesländer nehmen neben oder statt dieser auch einen direkten Zentralörtlichkeitsindikator in ihre Finanzausgleichsgesetze auf.

#### Exkurs: Die Stadt-Umland-Problematik<sup>30</sup>

Städte sind nach wie vor der Motor gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung und müssen daher funktionsfähig gehalten werden, um eine flächendeckende Daseinsvorsorge und die mit ihr verbundenen Voraussetzungen für gesamtwirtschaftliches Wachstum zu schaffen.

Vor allem in den Großstädten Ostdeutschlands sinkt die Bevölkerung stark ab. Wenngleich dieser Trend abzufachen scheint, wird diese Entwicklung nach wie vor auch durch großräumige Abwanderungen nach Westdeutschland verstärkt. Den Hauptgrund der vor allem in den 1990er Jahren zu beobachtenden Suburbanisierung bildet der Wandel in der Wohnungsnachfrage. Vor allem einkommensstärkere Haushalte strebten nach einem „Eigenheim im Grünen“.

28 Münstermann (2006), S. 3.

29 Lenk/Rottmann (2007a), S. 3.

30 Siehe dazu auch Deutscher Städtetag (2005), S. 45ff.

Die Abwanderung aus den Kernstädten ins Umland kann daher vor allem als Wohlstandssymptom aufgefasst werden. Bestätigt wird dies durch die nach wie vor stattfindende Nutzung der Erwerbs-, Einkaufs- und Erlebniszentren der Kernstadt durch die ins Umland gezogene Bevölkerung. Die Effekte dieser Wanderungen fallen für die Kernstädte negativ aus. Da die „stadtfüchtige“ Bevölkerung vor allem der mobilen, einkommensstarken Bevölkerungsschicht entstammt, reichern sich in den Städten tendenziell sozial schwächere Gruppen an. Damit gehen der Stadt vor allem Einnahmen aus der Einkommensteuerbeteiligung und aus dem kommunalen Finanzausgleich verloren. Dem gegenüber stehen außerdem steigende Ausgaben (unter anderem im Bereich Infrastruktur) durch steigende Pendlerströme aus dem Umland in die Kernstädte. Städte bauen aufgrund der Sorge, letztlich auch die Attraktivität hinsichtlich Einkaufs- und Arbeitsplatzzentren zu verlieren, immer bessere Transportsysteme, mit welchen sie jedoch die Erreichbarkeit und somit die Bedingungen für Wanderungen aus der Kernstadt hinaus verbessern. Westdeutsche Städte begannen bereits in den 1980er Jahren, diesem Prozess gegenzusteuern, wodurch bereits in den neunziger Jahren erste Erfolge registriert werden konnten. Auch im Osten Deutschlands sind verstärkt erfolgreiche Bemühungen zur Revitalisierung von städtischen Vierteln unternommen worden. Dennoch schreitet der überproportionale Bevölkerungsverlust in vielen Städten Ostdeutschlands, mit Ausnahmen der Reurbanisierungstendenzen wie beispielsweise in Dresden und Leipzig, nunmehr unter den Vorzeichen Abwanderung aufgrund von Arbeitsplatzsituation und demografischem Wandel, weiter fort. Die ostdeutschen Städte schrumpfen zum Teil um mehr als zehn Prozent pro Jahrzehnt. Aufgrund dieser Entwicklungen muss für einen angemessenen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Stadt und Umland gesorgt werden, der das gesamte Gemeindefinanzsystem, insbesondere das gemeindliche Steuersystem und den kommunalen Finanzausgleich betrifft. Hierfür stellt interkommunale Kommunikation eine wichtige Grundlage dar.

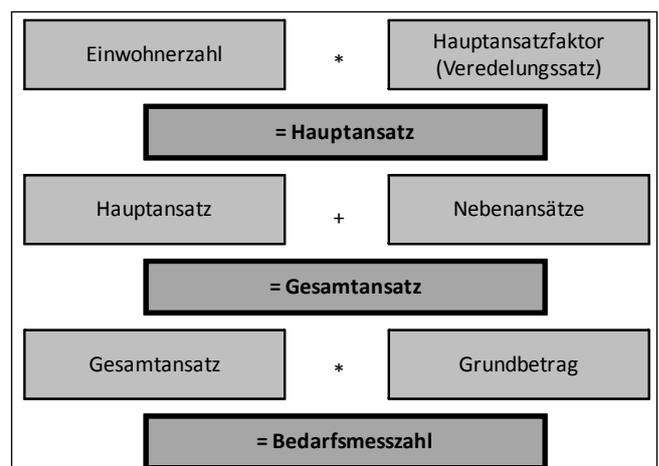
sich jedoch äußerst schwierig, da jeder einzelne Pendler einfließen und dessen Infrastrukturnutzung protokolliert werden müsste. Gleiches müsste auch mit Auspendlern geschehen.

Die Einwohner- bzw. Nutzerzahl als Grundlage weiterer Berechnungen hat verschiedene Vorteile. So kann sie z. B. je nach Aufgabe festgelegt werden und einer Einzelbedarfsbestimmung gerecht werden. Dies kann z. B. geschehen, indem zur Berechnung des Finanzbedarfs des Betriebs von Schulen und Kindertagesstätten entsprechend die Schüler bzw. Kindertagesstätten besuchende Kinder angesetzt werden, die einen Wohnsitz in der entsprechenden Gemeinde haben. Ebenfalls ist es möglich, der Ermittlung des Finanzbedarfs für die Schaffung von Infrastruktur für Unternehmen sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer zu Grunde zu legen. Wenn hingegen ein Finanzbedarf aufgrund schwacher Wirtschaftskraft bestimmt werden soll, so bietet es sich an, die Zahlen der Sozialhilfeempfänger oder Arbeitslosen zu verwenden.<sup>32</sup>

Die in Haupt- und Nebenansätzen zur Ermittlung des Finanzbedarfs herangezogene Einwohnerzahl gibt jedoch keine Auskunft über die tatsächlichen Ausgaben einer Gemeinde. Würden diese als Indikator eingesetzt werden, wäre eine Schlechterstellung sparwilliger und finanzschwacher Gemeinden die Folge, welche wegen ihrer geringen Ausgaben nur einen entsprechend niedrigen Bedarfsansatz zugesprochen bekämen.<sup>33</sup> Der Hauptansatz stellt daher kein optimales Instrument zur Bedarfsmessung dar. Die Findung einer praktikablen Alternative mit ähnlicher Akzeptanz stellt jedoch nach wie vor eine unzureichend erfüllte Forderung in der Finanzwissenschaft dar.<sup>34</sup> Eine Bedarfsermittlung anhand aufgabenbezogener Indikatoren stellt sich bislang als ungenügend hinsichtlich Transparenz, Strategieanfälligkeit, Konsensfähigkeit und Verwaltungsökonomie dar.<sup>35</sup>

Wie die folgende Abbildung zeigt, ergibt sich die Bedarfsmesszahl in der Regel aus Haupt- und Nebenansätzen.

Abbildung 5: Die Ermittlung der Bedarfsmesszahl



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine höhere Gewichtung von Bürgern größerer Städte kann als eine Art Subventionierung von Ballungsgebieten interpretiert werden, welche letztlich viele Nachteile (wie z. B. Verkehrsstaue, Luftverschmutzung und höhere Kriminalität) generiert. In diesem Zusammenhang ergibt sich ebenfalls die Frage, ob nicht statt einer Gewichtung der Einwohner einzelner Städte ein einheitlicher Wert für einen Ballungsraum als Ganzes existieren sollte, damit vermieden wird, dass kleine Städte eines Ballungsgebietes einen zu niedrigen Betrag verglichen mit größeren Städten erhalten.<sup>31</sup>

Die auch als „Spillovers“ bezeichneten räumlichen externen Effekte sollten über Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werden. Entsprechend können weitere zentralörtliche Indikatoren als Nebenansätze in den Finanzausgleich einfließen, wie Berufs-, Schul- und Freizeitpendler. Eine exakte Erfassung dessen gestaltet

31 So auch Zimmermann (1999), S. 237f.

32 Vgl. dazu auch Sauckel (2006), S. 47.

33 Rehm/Matern-Rehm (2003), S. 263.

34 Einen neuen Versuch in Bezug auf Sachsen stellt Falken-Großer (2009) vor.

35 Münstermann (2004b), S. 266.

Der Grundbetrag stellt hierbei einen Näherungswert dar, der dafür sorgen soll, dass die Schlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden, Landkreise und Kreisfreie Städte rechnerisch soweit wie möglich aufgebraucht werden. Er überführt damit den Hauptansatz und möglicherweise vorhandene Nebenansätze in eine monetäre Größe.

### 3.3.3 Berechnung der Finanzkraft

Die Berechnung der Finanzkraft gestaltet sich deutlich einfacher als die des Finanzbedarfs. Hauptindikator sind hierbei Steuern (daher oft auch als Steuerkraft bezeichnet), während Entgelte oder Schuldaufnahme nicht herangezogen werden, da Entgelte eher als privatwirtschaftlicher Vorgang mit einer entsprechenden Gegenleistung angesehen werden können und Schuldaufnahme nur vorübergehend als Einnahme gewertet werden kann, jedoch auf lange Sicht entsprechende Belastungen mit sich bringt. Entschieden werden muss im Rahmen der Finanzkraft zum einen über die Einnahmen bzw. Einnahmearten einer Kommune, die zu berücksichtigen sind sowie über das Maß der Berücksichtigung, das heißt ob die Einnahmen vollständig oder lediglich teilweise in die Berechnung der Finanzkraft einbezogen werden.<sup>36</sup>

Die relative Einfachheit der Ermittlung der Finanzkraft ergibt sich z. B. aus der geringen Anzahl an Steuern gegenüber den vielseitigen Ausgaben einer Gemeinde. Da die Gemeinden das Aufkommen der Gewerbesteuer sowie der Grundsteuern A und B und damit ihre Finanzkraft über die Hebesatzpolitik direkt beeinflussen können, müssen die Hebesätze zum Zwecke der Finanzkraftberechnung normiert werden. Hierbei wird von so genannten Nivellierungshebesätzen gesprochen. Der Ansatz des landesdurchschnittlichen Hebesatzes sorgt dafür, dass die Entlastung Steuerpflichtiger in Gemeinden mit geringen Hebesätzen nicht durch höhere Schlüsselzuweisungen kompensiert wird, die dann den anderen Kommunen fehlen und umgekehrt werden Gemeinden, die höhere Hebesätze ansetzen, nicht durch zu geringe Schlüsselzuweisungen bestraft. Die Bildung des landesdurchschnittlichen Hebesatzes kann dabei durch Festlegung oder durch die rechnerische Bildung eines Mittelwertes erfolgen.<sup>37</sup>

Nicht in die Ermittlung der Finanzkraft einbezogen werden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern wie die Hunde- oder Zweitwohnungsteuer. Die Gemeinden entscheiden autonom über die Erhebung dieser örtlichen Steuern. Belastet eine Kommune ihre Bürger damit, so führen die erzielten Einnahmen nicht zu einer Verringerung der Schlüsselzuweisungen.

### 3.3.4 Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden

Der Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf stellt die distributive Begründung eines kommunalen Finanzausgleichs dar. Es muss beachtet werden, dass eine Unterscheidung zwischen „arm“ und „reich“ letztlich nicht allein aufgrund des Indikators „Finanzkraft“ getätigt werden sollte. Die Erfüllung an sich glei-

cher Aufgaben ist abhängig von der entsprechenden Situation und kann zu unterschiedlichen Ausgabenbelastungen in den einzelnen Gemeinden führen

Der Ausgleichsfaktor gibt an, in welchem Verhältnis Kommunen einen Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft erhalten. Er beträgt in deutschen kommunalen Finanzausgleichssystemen zwischen 50 % (z. B. Schleswig-Holstein) und 90 % (Nordrhein-Westfalen). Ein hoher Ausgleichsatz sorgt hierbei dafür, dass die knappen Mittel des Schlüsselzuweisungssystems auf bedürftige Städte konzentriert werden. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass bereits allein diese sehr hoch gewählten Ausgleichsätze das Nivellierungsverbot verletzen können. Es ist jedoch nötig, das Nivellierungsverbot einzuhalten und gleichermaßen das Harmonisierungsgebot zu verfolgen.<sup>38</sup> Die Entscheidung über den Grad des Ausgleichs zwischen armen und reichen Gemeinden ist stets politischer Natur. Zu geringe distributive Wirkungen im Falle zu geringer Ausgleichsquoten stehen sinkenden Anreizen bzw. Möglichkeiten einer sinnvollen Standortentwicklung im Falle zu hoher Ausgleichsätze gegenüber.

Bei der Festsetzung des Ausgleichsniveaus ist zu beachten, dass ein Ausgleich von 100 % Selbstinitiative verdrängt, da in einem solchen Fall arme Gemeinden, die sich im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess befinden, zusätzliche Beträge an Gemeindesteuern vollständig verlieren würden.

### 3.3.5 Grad der Zweckbindung der Zuweisungen

Bei der Betrachtung der Zuweisungen ist eine Unterscheidung zwischen Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen und Zweckzuweisungen vorzunehmen. Schlüsselzuweisungen sind Finanzzuweisungen, die den Gemeinden zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs nach einem bestimmten, dem entsprechenden Finanzausgleichsgesetz des Landes zu entnehmenden Verbundschlüssel zugeteilt werden. Bedarfszuweisungen hingegen sollen Finanzschwächen, die nach Durchführung des horizontalen Finanzausgleichs weiter existieren, ausgleichen. Sie werden auf Antrag unter Nachweis des Bedarfs gewährt. Die hierfür benötigten Gelder stammen üblicherweise aus zusätzlichen Mitteln. Die dritte Gruppe von Zuweisungen stellen Zweckzuweisungen dar. Sie dienen nicht der Verstärkung der allgemeinen Finanzkraft einer Gemeinde, sondern werden für die Finanzierung konkreter Aufgaben zur Verfügung gestellt und sind daher meist mit entsprechenden Auflagen verbunden. Es erfolgt demgemäß im Rahmen von Zweckzuweisungen eine Kostenerstattung für die Erfüllung staatlich in Auftrag gegebener Aufgaben.

Aus theoretischer Sicht liegen die Präferenzen für Empfänger von Zuweisungen darauf, selbige in ungebundener Form zu erhalten, da die Autonomie in der Verwendung der Mittel bei ihnen verbleibt, während Geber von Zuweisungen eher die gebundene Form bevorzugen, da sie ihre speziellen Ziele hierbei mit entsprechenden Auflagen erreichen können. Zweckzuweisungen werden aus Sicht der Gemeinden aus kommunalpolitischen, steuerpolitischen und verwaltungsökonomischen Gründen

36 Lenk/Rudolph (2004a), S. 11.

37 Die Diskussion, ob sich aus der Wahl des Verfahrens unterschiedliche Anreize für die Gemeinden hinsichtlich ihrer Hebesatzpolitik ergeben, wird im Kapitel IV 1 geführt.

38 Henneke (2008), S. 305.

oft abgelehnt und sollten daher in allgemeine Schlüsselzuweisungen oder Investitionspauschalen umgewandelt werden. Die allgemeiner gehaltenen Investitionszuweisungen stellen eine häufige Form von Zweckzuweisungen dar. Durch sie sind strukturbedingte Bedarfsverschiebungen, welche direkt vor Ort am besten festgestellt werden können, schneller in entsprechende Investitionsentscheidungen umzusetzen. Das Hauptproblem von Investitionszuweisungen liegt darin, dass der Kofinanzierungsbedarf einer Investition durch Zuweisungen sinkt, die Folgekosten jedoch oft außer Acht gelassen werden. Eine exakte Kongruenz von Ausgabenbedarf und Zweckzuweisungshöhe wird außerdem nur im Ausnahmefall gegeben sein. Damit besteht durch eine Zweckzuweisung für die Gemeinden ein geringerer Anreiz, in der Mittelverwendung sparsam vorzugehen, falls mehr zweckgebundene Einnahmen zur Verfügung stehen als für entsprechende Projekte sachgerecht ausgegeben werden kann.<sup>39</sup> Für den gegenteilig gelagerten Fall der dauerhaften Finanzierungslücke trotz Zweckzuweisung könnten hingegen politische Forderungen nach einer weiteren Erhöhung der Zuweisung laut werden. Das Grundprinzip der Gesamtdeckung des kommunalen Haushalts könnte dann zu Gunsten einer solchen „Töpfchenwirtschaft“ in den Hintergrund treten.

Durch die Umwandlung von Zweckzuweisungen zu Schlüsselzuweisungen bzw. in eine Investitionspauschale gewinnen Kommunen mehr Finanzhoheit. Neben diesem Zugewinn ist jedoch auch ein bemerkenswerter Vorteil für das Land in Form von Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau zu konstatieren. Das Land Brandenburg vermerkt hierzu sogar in seinem Finanzausgleichsgesetz explizit, dass anzustreben ist, Zweckzuweisungen der allgemeinen Schlüsselmasse zufließen zu lassen um die allgemeine kommunale Finanzverantwortung zu stärken.<sup>40</sup>

Die mangelnden Anreize zur kostenminimalen Verwendung führten bereits zur Aufhebung der Zweckbindung in einigen Bundesländern.<sup>41</sup> Gute Erfahrungen hat das Land Nordrhein-Westfalen mit der Einführung von Investitionspauschalen gemacht. Seitens des Landes werden seit 2002 keine Einzelfallentscheidungen über Schul- und Sportstättenbau mehr getroffen. Stattdessen erhalten die Gemeinden eine Schulpauschale sowie eine Sportpauschale.<sup>42</sup>

Auch eine Mitfinanzierung von Aufgaben per gebundener Zuweisungen kann kontrovers betrachtet werden. Sie reduziert zwar die Selbstkosten einer Aufgabe, zieht jedoch gleichzeitig Mittel aus der Gemeinde ab, welche für die Erfüllung anderer öffentlicher Aufgaben benötigt werden. Zur Anwendung kommt eine solche Mitfinanzierung zum Beispiel im Rahmen des öffentlichen Personennahverkehrs, wenn dieser über die Kommunalgrenze hinweg reicht. Die Gemeinde trägt in einem solchen Fall den größten Teil der Kosten, da eben dieser auch von ihren Bürgern selbst verursacht wird. Die Kosten der Nutzung außerhalb der

Kommune werden hingegen durch Zuweisungen gedeckt. Des Weiteren ist zu bedenken, dass eine Mitfinanzierung auch einen Nachteil für finanzschwache Kommunen mit sich bringt, da es tendenziell finanzstärkeren Kommunen leichter fällt, eine solche Mitfinanzierung zu tragen.

#### 4 Analyse der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Bundesrepublik Deutschland

##### 4.1 Gründe für verschiedene Finanzausgleichssysteme zwischen den Bundesländern

In den verschiedenen Ländern kommen diverse kommunale Finanzausgleichssysteme zur Anwendung. Die Gründe hierfür sind vielseitig. Tabelle 3 gibt grundlegende Werte der Bundesländer wieder, damit diese an sich vergleichbar gemacht werden können.

Tabelle 3: Flächengröße, Einwohner und Anzahl der Gemeinden der Flächenländer.

Land	Fläche in Quadratkilometern	Rang	Einwohner in Tausend	Rang	Anzahl der Gemeinden	Rang
BW	35 751	3	10 738,8	3	1 110	4
BY	70 552	1	12 492,7	2	2 056	2
BB	29 480	5	2 547,8	10	420	11
HE	21 115	7	6 075,4	5	426	10
MV	23 182	6	1 693,8	14	849	8
NI	47 641	2	7 982,7	4	1 024	6
NW	34 086	4	18 028,7	1	396	12
RP	19 853	9	4 052,9	7	2 306	1
SL	2 569	13	1 043,2	15	52	13
SN	18 417	10	4 249,8	6	510	9
ST	20 447	8	2 441,8	11	1 042	5
SH	15 799	12	2 834,3	9	1 125	3
TH	16 172	11	2 311,1	12	992	7

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt, Daten vom 31.12.2006.

Es ist evident, dass die Spannweite der Gemeindeanzahlen der verschiedenen Länder sehr hoch ist. Sie reicht von 52 Gemeinden im Saarland bis zu 2.306 Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Interessant ist hierbei auch, dass Rheinland-Pfalz trotz seiner Spitzenposition in der Gemeindeanzahl nur Rang 9 nach Größe und

39 Koriath (1997), S. 388.

40 § 4 Abs. 1 BbgFAG.

41 Rehm/Matern-Rehm (2003), S. 257f.

42 Vgl. hierzu Münstermann (2004b), S. 266. Die Sportpauschale steht Gemeinden zu, während die Schulpauschale der entsprechenden Schulträgerkörperschaft (Gemeinde, Kreis oder Land schaftsverband) zugeordnet wird. § 17, 18 GFG (NW).

Tabelle 4: Verteilung der Gemeinden auf Größenklassen

	unter 1.000	1.000-5.000	5.000-10.000	10.000-20.000	20.000-50.000	über 50.000
BW	7%	46%	25%	13%	7%	2%
BY	6%	67%	16%	8%	2%	1%
BB	34%	36%	14%	10%	6%	1%
HE	0%	25%	34%	27%	11%	3%
MV	70%	24%	3%	2%	0%	1%
NI	23%	45%	12%	11%	7%	2%
NW	0%	1%	13%	31%	36%	19%
RP	69%	25%	4%	1%	1%	0%
SL	0%	0%	23%	52%	23%	2%
SN	2%	67%	17%	8%	4%	1%
ST	69%	24%	3%	2%	2%	0%
SH	64%	27%	4%	3%	1%	0%
TH	64%	29%	3%	1%	2%	0%

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt, Daten vom 31.12.2006.

Rang 7 nach Einwohnern belegt. Selbst Bayern als flächenmäßig größtes der Bundesländer besitzt 250 Gemeinden weniger. Das einwohnerstärkste Land Nordrhein-Westfalen hingegen belegt mit seinen 396 Gemeinden nur Rang 12 in der Gemeindeanzahl. Hierbei zeigt sich die Vielfältigkeit der verschiedenen Bundesländer, welche eine Begründung dafür gibt, dass ein einheitliches kommunales Finanzausgleichssystem für alle Bundesländer deren spezifische Bedarfe womöglich nicht decken kann.

Dies wird ebenfalls deutlich, wenn die Verteilung der Gemeinden auf die verschiedenen Gemeindegrößenklassen betrachtet wird (Tabelle 4). Hierbei fällt auf, dass bei einigen Ländern nicht alle der sechs gebildeten Gemeindegrößenklassen überhaupt belegt sind. Im Saarland existieren, wie auch in Nordrhein-Westfalen, praktisch keine Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern. Ein anderes Bild ergibt sich in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen, wo jeweils rund zwei Drittel der Gemeinden weniger als 1.000 Einwohnern haben. Auch die Besetzung der übrigen Größenklassen ist durch große strukturelle Unterschiede geprägt, die einen direkten Einfluss auf die Gestaltung der Bedarfsberechnung und dabei insbesondere der Hauptansatzstaffel haben.

#### 4.2 Unterschiedliche Festlegungen zur Finanzausgleichsmasse

Der Umfang der den Gemeinden zufließenden Schlüsselzuweisungen wird zunächst vorab durch die Berechnung der Finanzausgleichsmasse festgelegt wird. Hierzu ist zunächst durch die Länder die Höhe des Prozentsatzes der Gemeinschaftssteuern festzulegen, der den Gemeinden zufließen soll (entsprechend Art. 106 Abs. 7 GG). Hinzu kommen fakultativ in einigen Bundesländern noch weitere in den Steuerverbund einbezogene Landessteuern.

Die Bestimmung der Verbundgrundlagen ist stark politisch geprägt. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben können hierbei lediglich eine Untergrenze als Auffangnetz bilden.

Wie Tabelle 5 zeigt, beschränken sich einige Länder lediglich auf ihre verfassungsrechtliche Pflicht und beziehen nur die Gemeinschaftsteueranteile ein, während andere auch die ihnen aus dem

Länderfinanzausgleich zufließenden Beträge berücksichtigen. Einige Länder gehen sogar so weit, den Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage hinzuzuziehen. Im Saarland werden beispielsweise 15 Elemente berücksichtigt, während in Baden-Württemberg und Bayern nur jeweils 7 Einzelsteuern in die Verbundgrundlage Eingang finden. Alle genannten Elemente unterscheiden sich zusätzlich im Umfang ihrer Berücksichtigung in der Verbundmasse. Der Gesamtumfang der Leistungen wird hierbei durch die Verbundregelungen von der Finanzkraft des jeweiligen Landes und von der Höhe der Finanzierungsmasse beeinflusst. Es muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass die Beteiligung an der Kraftfahrzeugsteuer zum 01.07.2009 entfallen ist, da die Ertragshoheit auf den Bund überging. Die Länder beteiligen die Kommunen aber zukünftig an den Kompensationszahlungen, die ihnen in der Höhe des bisherigen Aufkommens gewährt werden. Da die Einnahmen aus der Steuer und den Kompensationsleistungen faktisch den gleichen Charakter haben, ist die Einbeziehung in die Verbundgrundlagen logisch zwingend.

Da die Verbundquoten jedoch nur relative Größen darstellen, lässt sich aus ihnen kein absolutes Urteil ableiten. So ist es z. B. möglich, dass trotz steigender Verbundquoten die Summe an Zuweisungen sinkt, wenn die Bemessungsgrundlage rückläufig ist.

Auf Mahnung des Bundesverfassungsgerichtes hin, Familienlasten stärker im Einkommensteuerrecht zu berücksichtigen, kam es zu einer Anpassung entsprechender Freibeträge und des Kindergeldes durch die Bundesregierung. Bei der Einkommensteuer hatten die Gemeinden daraufhin Mindereinnahmen zu verzeichnen. Da die kommunale Ebene jedoch nicht Träger dieser Lasten sein soll, wird sie zum Ausgleich dieser Einnahmefälle indirekt über den kommunalen Finanzausgleich an den entsprechenden Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes beteiligt. In diesem Zusammenhang haben die Länder unterschiedliche Regelungen getroffen, um die Aufkommensverluste auszugleichen. In einigen Ländern wird ein bestimmter Teil des Mehraufkommens der Umsatzsteuer der Länder den Gemeinden direkt zur Verfügung gestellt. Dies geschieht außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems. Um die zusätzlichen Umsatzsteueranteile nicht gleichzeitig in den Verbundgrundlagen zu erfassen, wird in diesem Fall ein Vorwegabzug aus den Verbundgrundlagen gebildet.

Tabelle 5: Verbundquoten der Bundesländer in Prozent 2009

	BW <sup>43</sup>	BY <sup>44</sup>	BB <sup>45</sup>	HE <sup>46</sup>	MV <sup>47</sup>	NI <sup>48</sup>	NW <sup>49</sup>	RP <sup>50</sup>	SL <sup>51</sup>	SN <sup>52</sup>	ST <sup>53</sup>	SH <sup>54</sup>	TH <sup>55</sup>
Einkommensteuer	23,0	11,94	20,0	23,0	~ 24,9	15,5	23,0	21,0	20,555	~ 23,75	22,3	17,74	2,25
Körperschaftsteuer	23,0	11,94	20,0	23,0	~ 24,9	15,5	23,0	21,0	20,555	~ 23,75	22,3	17,74	2,25
Umsatzsteuer	23,0	11,94	20,0	23,0	~ 24,9	15,5	23,0	21,0	20,555	~ 23,75	22,3	17,74	2,25
Gewerbsteuerumlage	23,0	11,94	20,0	23,0	~ 24,9	-	-	-	20,555	~ 23,75	22,3	-	-
Einnahmen/Ausgaben aus LFA (einschließlich BEZ)	-	11,94	20,0 <sup>56</sup>	23,0	~ 24,9	15,5	-	21,0	20,555	~ 23,75	22,3	17,74	2,25
Grunderwerbsteuer	55,5 <sup>57</sup>	38,1 <sup>58</sup>	20,0	23,0	~ 24,9	33,0	-	21,0	20,555	~ 23,75	22,3	17,74	-
Vermögensteuer	-	-	20,0	23,0	~ 24,9	15,5	-	21,0	20,555	~ 23,75	22,3	17,74	-
Kraftfahrzeugsteuer <sup>59</sup>	17,54 <sup>60</sup>	51,0 <sup>61</sup>	20,0	23,0	~ 24,9	15,5	-	21,0	20,555	~ 23,75	22,3	17,74	-
LKW-Maut	-		-	23,0	~ 24,9	15,5	-	-	20,555	-	-	17,74	-
Andere Landessteuern	-	-	20,0	-	~ 24,9	15,5	-	35,2 <sup>62</sup>	20,555 <sup>63</sup>	~ 23,75	22,3 <sup>64</sup>	17,74 <sup>65</sup>	-

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der entsprechenden Finanzausgleichsgesetze der Länder (Stand: August 2009).

43 § 1 FAG (BW).

44 Art. 1 FAG (BY), Art. 8 FAG (BY), Art. 13 FAG (BY).

45 § 3 BbgFAG.

46 § 2 Abs. 2, 3 FAG (HE).

47 § 5 Abs. 4 FAG (MV). Der genaue Satz beträgt 25,248737 % für das Haushaltsjahr 2008 und 24,925037 % für das Haushaltsjahr 2009.

48 § 1 NFVG.

49 § 2 GFG (NW).

50 40,0 % der Sonderbedarfs-BEZ.

51 Den Stadt- und Landkreisen wird die auf ihrem Gebiet aufkommende Grunderwerbsteuer in Höhe von 55,0 % überlassen. § 11 Abs. 2 FAG (BW).

52 Acht Einundzwanzigstel des Aufkommens der Grunderwerbsteuer; davon drei Siebtel für kreisangehörige Gemeinden und vier Siebtel an Landkreise.

53 Die Ertragshoheit über die Kraftfahrzeugsteuer liegt ab 01.07.2009 nicht mehr wie zuvor bei den Ländern, sondern entsprechend KraftStNRG beim Bund. Nach Art. 6 Nr. 3b KraftStNRG erhalten die Länder für die Jahre 2008 und 2009 „eine Erstattung in Höhe der im Zusammenhang mit der Entlastung des deutschen Güterverkehrsgewerbes tatsächlich entstandenen Kraftfahrzeugsteuerausfälle“. Die Kraftfahrzeugsteuer wird in diesem Bericht (soweit nicht anders kenntlich gemacht) noch als Landessteuer geführt. Wird demnach in einem Finanzausgleichsgesetz von einem Anteil der „Landessteuern“ gesprochen, so wird die Kraftfahrzeugsteuer mit dem entsprechenden Verbundsatz in dieser Tabelle aufgeführt. Die Entlastungen für entstandene Kraftfahrzeugsteuerausfälle sind als Verbundquoten unter „LKW-Maut“ aufgeführt, soweit diese explizit in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder erwähnt sind.

54 Das Land stellt den Gemeinden und Landkreisen zur Förderung der ihnen auf dem Gebiet des Verkehrs obliegenden Aufgaben 17,54 % seines Aufkommens an der Kraftfahrzeugsteuer und den Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer sowie zum Ausgleich der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund zur Verfügung. § 24 FAG (BW).

55 Die Mittel dienen zum Bau oder Ausbau und zur Unterhaltung von Kreisstraßen und Gemeindestraßen sowie von Ortsdurchfahrten. Sie dürfen auch für sonstige Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse verwendet werden. Art. 13 Abs. 1 FAG (BY).

56 § 5 FAG (RP).

57 § 6 KFAG (SL).

58 § 2 Abs. 1 SächsFAG; Art. 1 FAMG 2009/2010.

59 § 3 Abs. 2 FAG (ST).

60 § 5 Abs. 1 FAG (SH).

61 In Thüringen handelt es sich um die sog. Kleine Verbundquote für die Zuweisungen außerhalb des bedarfsorientierten Systems. Laut § 3 ThürFAG beträgt die Finanzausgleichsmasse für den bedarfsorientierten Ausgleich für das Ausgleichsjahr 2009 rund 1,8 Mrd. Euro und ist somit exogen festgesetzt. Die nach dem „klassischen“ Verbundquotensystem verteilte Finanzmasse beträgt lediglich rund 135 Mio. Euro und somit rund 2,25 % der Verbundgrundlagen. Eine allgemeine Verbundquote wird in Thüringen hingegen nicht mehr angegeben.

62 Der ab 01.01.1996 entstandenen Erbschaft- und Schenkungsteuer.

63 Mit Ausnahme der Feuerschutzsteuer.

64 Mit Ausnahme der Feuerschutzsteuer und der Totalisatorsteuer.

65 Mit Ausnahme der Totalisatorsteuer.

Tabelle 6: Beteiligung der Gemeinden an den Mehreinnahmen der Länder im Familienlastenausgleich

Bundesland	Anteil des Mehraufkommens der Umsatzsteuer
BW <sup>66</sup>	26,0 %
BY <sup>67</sup>	26,08 %
BB <sup>68</sup>	26,09 %
HE <sup>69</sup>	26,0 %
MV <sup>70</sup>	26,09 %
NI <sup>71</sup>	-
NW <sup>72</sup>	26,0 %
RP <sup>73</sup>	26,0 %
SL <sup>74</sup>	-
SN <sup>75</sup>	-
ST <sup>76</sup>	-
SH <sup>77</sup>	26,0 %
TH <sup>78</sup>	26,0 %

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der entsprechenden Finanzausgleichsgesetze der Länder (Stand: August 2009).

Dieser direkt an die Gemeinden fließende und nicht den Verbundgrundlagen zugeführten Anteil am Mehraufkommen der Umsatzsteuer bewegt sich in neun Bundesländern um 26 %. In Niedersachsen, dem Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt werden hingegen keine entsprechenden Zahlungen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems gewährt. Die zusätzlichen Umsatzsteuereinnahmen des Landes fließen daher vollständig in die Umlagegrundlagen ein.

#### 4.3 Unterschiedliche Festlegungen zur Ermittlung des Finanzbedarfs

##### 4.3.1 Grundlagen und Hauptansatz in den verschiedenen Modellen

Der Gesamtansatz für die Berechnung des Finanzbedarfs einer Gemeinde setzt sich zusammen aus dem Hauptansatz und Nebenansätzen. Der Hauptansatz basiert in den meisten Finanzausgleichssystemen auf der Einwohnerzahl der Gemeinden

als zentrale Bestimmungsgröße. Diese wird, da ein steigender Pro-Kopf-Bedarf mit größerer Bevölkerungszahl unterstellt ist, „veredelt“. Die Progression dieses Verfahrens variiert hierbei stark zwischen den einzelnen Bundesländern. Während einige Bundesländer gänzlich auf diese verzichten, führen andere eine fast schon lineare Einwohnerveredelung durch (so z. B. Nordrhein-Westfalen).<sup>79</sup> Eine solch differenzierte Betrachtung ergibt sich unter anderem aus der unterschiedlichen Verteilung der Gemeindegrößenklassen innerhalb eines Landes. So endet in Hessen die Differenzierung der Einwohnerveredelung bereits bei 50.000 Einwohnern,<sup>80</sup> während sie in Nordrhein-Westfalen erst bei 25.000 Einwohnern beginnt.<sup>81</sup>

Auch das Maß der Veredelung variiert stark zwischen den Bundesländern. Während die maximale Veredelung im Saarland 133 % beträgt, liegt die höchste Einwohnerveredelung in Niedersachsen und Sachsen bei 180 % bzw. 200 %. Derart hohe Veredelungssätze sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass in diesen Ländern keine Nebenansätze existieren. Die hohe Veredelung berücksichtigt hierbei demnach bereits die Spillover-Effekte für größere Gemeinden ohne durch einen separaten Ansatz für die zentralörtlichen Funktionen ergänzt zu werden. In Hessen beginnt die Veredelung des Hauptansatzes dagegen bei 107 %, <sup>82</sup> womit auch kleinen Gemeinden ein Finanzbedarf über dem Durchschnittsbedarf unterstellt wird.

In den meisten Bundesländern findet zwischen zwei Stufen das Verfahren der so genannten linearen Interpolation<sup>83</sup> statt, wonach eine stetige Gewichtungsskala gewährleistet wird, indem zwischen zwei Stufen liegende Wert linear gerundet angesetzt werden. In Hessen bleiben die Veredelungssätze innerhalb einer Einwohnerklasse jedoch entgegen dieser Praxis konstant und wachsen nicht proportional mit. Während in Gemeinden mit 9.999 Einwohnern der Satz von 121 % angewandt wird, gilt für Gemeinden mit 10.000 Einwohnern der Veredelungssatz von 124 %, woraus eine erhebliche Erhöhung des Bedarfsansatzes und damit unter Umständen auch der Schlüsselzuweisungen resultiert.<sup>84</sup>

Der direkte Vergleich der Hauptansatzstaffeln spiegelt die unterschiedliche Nutzung dieser „Stellschraube“ wider und weist auf die unterschiedlichen räumlichen und Verwaltungsstrukturen in den Ländern hin<sup>85</sup>. Eine starke Spanne der gebildeten Klassen für die Einwohnerveredelung fällt im baden-württembergischen Finanzausgleich auf. Hier wird die kleinste Klasse (mit bis zu 3.000 Einwohnern) mit 100 % angesetzt, die größte hingegen

66 § 2, 29a FAG (BW).

67 Art. 1 Abs. 1, 2, Art. 1 b FAG (BY).

68 § 3 Abs. 2, § 5 Abs. 1, § 17 BbgFAG.

69 § 2 Abs. 1, § 46a Abs. 1 FAG (HE).

70 § 5 Abs. 4, § 6 Abs. 1 FAG (MV).

71 § 4 NFVG, § 1 Abs. 1, § 2 NFAG.

72 § 21 Abs. 1 GFG (NW).

73 § 21 FAG RF.

74 § 6 Abs. 5, 6a KFAG (SL).

75 § 2 Abs. 1 SächsFAG.

76 § 4 FAG (ST).

77 § 7 Abs. 1, § 31a Abs. 1 FAG (SH).

78 § 35 Abs. 1 ThürFAG.

79 Anlage 2 zu § 8 Abs. 3 GFG (NW).

80 Tabelle des Hauptansatzes zu § 10 Abs. 1 FAG (HE).

81 Anlage 2 zu § 8 Abs. 3 GFG (NW).

82 Tabelle des Hauptansatzes zu § 10 Abs. 1 FAG (HE).

83 Die lineare Interpolation ist ein mathematisches Verfahren, nach dem Zwischenwerte zwischen zwei bekannten Eckdaten bestimmt werden können. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2005), S. 73.

84 Beim Absinken der Einwohnerzahl von weniger als 10 % unter die nächstniedrigere Stufe der Hauptansatztablette gilt der Hauptansatz des vorangegangenen Jahres jedoch auch für das Ausgleichsjahr.

85 Vgl. dazu Lenk/Rudolph (2003, 2004)

(mit 600.000 und mehr Einwohnern) mit 186 %.<sup>86</sup> Eine noch stärkere Spreizung findet sich nur in Sachsen. Im Freistaat ist der Gewichtungsfaktor für Gemeinden ab 105.000 Einwohner mit 200 angegeben. Auch in den dazwischen liegenden Gruppen werden im Vergleich sehr viel höhere Veredlungsfaktoren angesetzt als in den anderen Ländern. Dies bewirkt im Vergleich eine Konzentration der Bedarfe bei größeren Städten und Gemeinden. In den einwohnerstarken Ländern Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hessen sind die Veredlungsfaktoren hingegen weniger stark ausgeprägt. Dort sind die Bedarfe eher flächig verteilt.

Die Veredlungsfaktoren allein sind aber noch kein hinreichend genauer Indikator für den tatsächlichen Mittelfluss. Zum einen kommt es sehr darauf an, wie viele Gemeinden sich in den jeweiligen Veredlungsklassen befinden (siehe Tabelle 4, S. 16), zum anderen ist der Zweckbindungsgrad des Finanzausgleichssystems entscheidend. In Sachsen wird beispielsweise der überwiegende Teil der Zuweisungen als allgemeine Schlüsselzuweisungen ausgereicht, wodurch auch eine starke Orientierung an der jeweiligen Finanzkraft der größeren Gemeinden und Städte erfolgt. In anderen Ländern wird hingegen ein großer Teil der Finanzausgleichsmasse in Form von Zweckzuweisungen an die Kommunen gezahlt (z. B. in Brandenburg, Hessen oder Baden-Württemberg). Diese werden in der Regel unabhängig von der Finanzkraft gewährt. Die Lasten aus den zentralörtlichen Funktionen können dann bei gleichzeitig niedrigeren Werten in der Hauptansatzstaffel ausgeglichen werden – bei einer geringeren Vorrangstellung der eigenen Steuereinnahmen der Kommune.

Eine Einwohnerveredelung im traditionellen Sinne findet dagegen in Rheinland-Pfalz nicht statt. Hier werden lediglich Hauptansätze gewährt für Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden und große kreisangehörige Städte (36 % der Einwohnerzahl), bei Landkreisen (64 % der Einwohnerzahl) und bei Kreisfreien Städten (100 % der Einwohnerzahl).<sup>87</sup>

Bayern berücksichtigt im Rahmen des Hauptansatzes bereits einen so genannten Demografiefaktor. Hierfür wird die durchschnittliche Einwohnerzahl einer Kommune aus den letzten fünf Jahren mit ihrer aktuellen Einwohnerzahl verglichen. Die jeweils höhere der beiden Einwohnerzahlen wird dann für die Schlüsselzuweisungen angesetzt.<sup>88</sup> Mit einer solchen Durchschnittsbildung sollen auch größere Einwohnerrückgänge binnen eines Jahres über die restlichen Jahre abgedeckt werden. Die bayerische Landesregierung selbst sieht dies jedoch lediglich als Zwischenlösung an, um Zeit für die Findung neuer, womöglich stärker geeigneter Lösungen zu schaffen.<sup>89</sup>

#### 4.3.2 Nebenansätze

Zu den skizzierten Hauptansätzen ergeben sich in den verschiedenen Bundesländern diverse Nebenansätze. Effiziente Nebenansätze sollten durch ihre Ausgestaltung und Zusammenstellung

möglichst viele Gemeinden umfassen. Ebenfalls sollen Nebenansätze quantitativ bedeutsam sein und die repräsentierten Bedarfe sollten nicht bereits durch den Hauptansatz abgedeckt werden.<sup>90</sup> Grundsätzlich muss die Einrichtung von Nebenansätzen hinsichtlich ihrer Kosten und dem daraus erwachsenden Nutzen im Sinne einer höheren Verteilungsgerechtigkeit bewertet werden. Insbesondere die Abgrenzung gegenüber Zweckzuweisungen erfordert eine nähere Prüfung. Sollen tatsächlich zusätzliche Lasten abgedeckt werden, eignet sich das Instrument der finanzkraftunabhängigen Zweckzuweisungen möglicherweise besser, besonders, wenn zusätzlich Lenkungsziele verfolgt werden sollen. Sollen die Mittel aus dem Finanzausgleich aber nur dann fließen, wenn die eigene Finanzkraft der Gemeinde überlastet ist (wird also die Subsidiarität des Finanzausgleichs die zentrale Rolle zugewiesen), dann sind Nebenansätze tatsächlich eine sachgerechte Lösung. Dann erhalten abundante Gemeinden keine Zuweisungen, während dies bei Zweckzuweisungen der Fall ist.

Oft reflektieren Nebenansätze die spezifischen Bedingungen im jeweiligen Land. Vor diesem Hintergrund sind die Nebenansätze für Stationierungen ausländischer Streitkräfte in Rheinland-Pfalz und Hessen oder der Grubennebenansatz im Saarland zu verstehen. Auf die verschiedenen Nebenansätze deutscher Finanzausgleichssysteme wird in den folgenden Gliederungspunkten genauer eingegangen, um die Vielzahl möglicher Lösungen darzustellen. Die Tabelle 7, S. 20 gibt lediglich einen Überblick über die Heterogenität der Behandlung von Nebenansätzen in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen.

##### 4.3.2.1 Nebenansatz für „Zentrale Orte“

Zentrale Orte werden nicht nur in den Nebenansätzen der Länder berücksichtigt, sondern finden bereits in deren Hauptansätzen Niederschlag. Dies ergibt sich aus der Grundannahme, dass zentralörtliche Funktionen üblicherweise in größeren Gemeinden wahrgenommen werden. Da größere Gemeinden auch tendenziell mehr Einwohner besitzen, ist ein Zusammenhang des „Zentrale-Orte-Ansatzes“ und des Hauptansatzes nicht von der Hand zu weisen. Finanzausgleichsgesetze mit einem Ansatz für zentrale Orte können sich gewissermaßen eine geringere Spreizung der Hauptansatzstaffel „leisten“.

Zentrale Orte eignen sich aber als Nebenansätze, um regionale Spillover-Effekte abzuzeichnen, wenn die regionale Bedeutung einzelner Städte und Gemeinden für ihr Umland nicht mit einer entsprechend höheren Einwohnerzahl einhergeht. So ist denkbar, dass eine Stadt mit 20.000 Einwohnern im Umland der Agglomeration Frankfurt/Main eine wesentlich geringere Bedeutung für den sie umgebenden Raum hat als in ländlicheren Regionen z. B. in Brandenburg oder Niedersachsen. Der „zentrale Ort“ ist hierbei Symbol für die Nutzung kommunaler Infrastruktur einer Gemeinde durch nicht in ihr lebende Bürger. Da sich diese nicht exakt ermitteln lassen, dient oftmals ein pauschaler Nutzen als Bemessungsgrundlage, der sich aus den Einwohnern

86 § 7 Abs. 2 FAG (BW).

87 § 11 Abs. 3 LFAG (RP).

88 Art. 3 Abs. 2 FAG (BY).

89 Münstermann (2007), S. 128.

90 Vesper (2006), S. 78.

Tabelle 7: Nebenansätze in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen

Land Nebenansatz	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Anmerkung in Fußnote	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103
Zentrale Orte			(x)	x	(x)			x	x		(x)	(x)	(x)
Heilbäder/ Kurorte								x	x				
SV.-pflichtige Arbeitnehmer							x						
Schüler			(x)	x			x	x		x		(x)	(x)
Arbeitslose		x	(x)				x	x					
Fläche								x					
Bevölkerungswachstum				x					x				
Streitkräfte	x	x		x				x	x				
Straßen									x				
Grubengemeinden									x				
Dünnbesiedlung											x <sup>104</sup>		
Strukturschwäche		x											
Polizei	x												
Studenten	x												
Nebenwohnung		x											
Anzahl	3	4	3	4	1	0	3	6	6	1	2	2	2

Die Werte in Klammern sind länderweise in den jeweiligen Fußnoten erläutert.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der entsprechenden Finanzausgleichsgesetze der Länder (Stand: August 2009).

91 § 7 Abs. 3 FAG (BW).

92 Art. 3 FAG (BY).

93 Abschnitt 4 BbgFAG. Zum so genannten Sonderlastenausgleich zählen hierbei § 14 BbgFAG, § 14a BbgFAG und § 15 BbgFAG (Schullastenausgleich, Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte sowie der Soziallastenausgleich). Sie sind jedoch nicht dem Hauptansatz im Rahmen der Zuteilung von Schlüsselzuweisungen zuzurechnen, sondern erfolgen finanzkraftunabhängig, indem gesonderte Mittel bereitgestellt werden. Vesper (2006), S. 80. Nebenansätze werden demnach lediglich nach Bedarf gewährt.

94 § 10, 11 FAG (HE). Zentrale Orte werden unter dem Hauptansatz angeführt.

95 § 10 e FAG (MV). Es existieren explizit weder Haupt- noch Nebenansatz. Jedoch finden zentrale Orte in Form von Zuweisungen (z. B. für übergemeindliche Aufgaben) Berücksichtigung.

96 § 5 NFAG.

97 § 8 Abs. 4-6 GFG (NW).

98 § 11 LFAG (RP).

99 § 12 KFAG (SL).

100 § 7 Abs. 4 SächsFAG.

101 § 7 FAG (ST). Zentrale Orte finden im Rahmen des Hauptansatzes für kreisangehörige Gemeinden Berücksichtigung. Hierbei erhöht sich der Prozentsatz für Gemeinden mit Funktion eines Grundzentrums um 4 % und für Gemeinden mit der Funktion eines Mittelzentrums bis 2009 um 11% (ab 2010: 8 %).

102 Zentrale Orte und Schulträger finden jedoch im Rahmen übergemeindlicher Schlüsselzuweisungen nach § 15 FAG (SH) Berücksichtigung.

103 § 9 ThürFAG. Zentrale Orte erhalten demnach 2008 und 2009 Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 10.000.000 Euro (Kreisfreie Städte: 13,50 Euro pro Einwohner; große kreisangehörige Städte: 4,20 Euro pro Einwohner; übrige Mittelzentren: 3,75 Euro pro Einwohner). Schüler finden im Rahmen eines Schullastenausgleichs nach § 18 ThürFAG Berücksichtigung in Form von besonderen Ergänzungszuweisungen.

104 Gilt für Landkreise; ein Prozentpunkt je zehn Einwohner unter der Durchschnittseinwohnerdichte aller Landkreise. § 7 Abs. 2 Nr. 2 FAG (ST).

des umliegenden betroffenen Gebietes ergibt. Dieses so genannte „Verflechtungsgebiet“ wird beispielsweise in Rheinland-Pfalz mit den Einwohnern des zentralen Ortes zusammengerechnet,<sup>105</sup> während im Saarland Einwohner des zentralen Ortes nicht in den Ansatz einbezogen sind.<sup>106</sup>

In den Veredelungssätzen Hessens wird die Übernahme zentralörtlicher Funktionen bereits in den Hauptansatz integriert. Dies geschieht gemäß den Raumkategorien der Landesplanung. Für Mittelzentren werden demnach 125 %, für Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums 130 % und für Oberzentren 140 % für die Untergrenze der Einwohnerveredelung angesetzt.<sup>107</sup> Des Weiteren erhalten Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern einen Zuschlag von 15 % des auf sie zutreffenden Hauptansatzes, unabhängig von ihrer räumlichen Kategorisierung.<sup>108</sup>

Ein Ansatz für zentrale Orte existiert auch in Rheinland-Pfalz. Er beträgt dort für den Nahbereich 3,85 %, für den Mittelbereich 1,10 % und für den Regionalbereich 0,33 % der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereiches. Zum Verflechtungsbereich gehören der zentrale Ort und das Gebiet, für das von dem zentralen Ort kommunale Einrichtungen vorgehalten werden sollen.<sup>109</sup> Quelle für diese Einteilung ist wiederum die Raumordnung und Landesplanung.

In Sachsen erscheint ein solcher Zentralitätsansatz vor dem Hintergrund der „steilen“ Hauptansatzstaffel nicht als erforderlich. Die Angaben der Landesplanung zeigen eine recht hohe Korrelation zwischen den zentralörtlichen Funktionen von Städten und Gemeinden und deren Einwohnerzahl.<sup>110</sup> Zentrale Orte im Sinne der Landes- und Regionalplanung haben demnach über die starke Veredelung ihrer Einwohner bereits höhere Bedarfsansätze.

#### 4.3.2.2 Nebenansatz für Schülerzahlen

Der Schüleransatz setzt bei den tatsächlichen Ausgaben des Verwaltungshaushaltes von Kommunen an. Hierzu werden die Ausgaben für verschiedene Schulformen differenziert betrachtet und anhand der Schüler der entsprechenden Schulform der Trägergemeinde zugerechnet.

Im nordrheinwestfälischen Schüleransatz wird zwischen sieben verschiedenen Schultypen unterschieden. Die geringste Vervielfältigung wird mit 54 % bei Schülern von Berufskollegs angewandt, während Schüler von Sonderschulen mit 346 % veredelt werden.<sup>111</sup> In Sachsen werden ebenfalls sieben Schultypen unterschieden, wobei Förderschulen nochmals differenziert werden.<sup>112</sup> Die Gewichtung reicht dabei von 45 % für Schüler in Berufsfachschulen bis zu 595 % für Schüler in allgemeinbildenden Förderschulen für Körperbehinderte. Ein Schüleransatz

in einfacherer Form existiert in Rheinland-Pfalz. Hierbei wird lediglich zwischen zwei Sätzen unterschieden. Demnach erhalten Gemeinden für Realschulen plus, Gymnasien, integrierte Gesamtschulen und berufsbildende Schulen 50 % sowie für Förderschulen 150 % des Ausgangssatzes ihrer Schülerzahl.<sup>113</sup>

Da spezialisierte Schulen in der Regel mit hohen Sachkosten verbunden sind und Schülern aus einem erweiterten Umkreis das Lernen ermöglichen, werden mit den genannten Veredelungssätzen hohe Spillover-Effekte ausgeglichen. Den Städten und Gemeinden, die insbesondere diese kostenintensiven Schultypen betreiben, einen finanziellen Ausgleich im Sinne eines höheren Finanzbedarfs einzuräumen, ist durchaus sachgerecht. Die Umsetzung in einem Nebenansatz statt einer Zweckzuweisung bringt jedoch zum Ausdruck, dass für diese Aufgaben primär die eigene Finanzkraft der Kommune aufgewendet werden soll und die Zuweisungen zum einen nachrangig sind und zum anderen keine vollständige Kostendeckung implizieren.

#### 4.3.2.3 Nebenansatz für Arbeitslose und Langzeitarbeitslose

Ein Ansatz, der Arbeitslose und Langzeitarbeitslose berücksichtigt, ergibt sich daraus, dass aufgrund der der Gemeinde fehlenden Arbeitsplätze den Einwohnern auch Einkommen zur Finanzierung ihrer Kommune fehlt (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer). Hinzu kommt, dass die Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen soziale Leistungen in Anspruch nehmen und darüber hinaus die Infrastruktur nutzen.

In Nordrhein-Westfalen wird hierbei von einem „Zentrallastenansatz“ gesprochen, bei welchem so genannte „Bedarfsgemeinschaften“ mit dem Faktor 3,9 multipliziert werden.<sup>114</sup>

Bayerns kommunales Finanzausgleichssystem beinhaltet zwei Nebenansätze, die letztlich beide auf Arbeitslosigkeit abzielen. Einen Ansatz für Strukturschwäche erhalten Gemeinden, die überdurchschnittlich viele Arbeitslosen im Verhältnis zu ihrer Steuerkraft aufweisen als Ergänzungsansatz. Dieser beträgt höchstens 35 % und wird dem Prozentsatz des Hauptansatzes hinzugerechnet.<sup>115</sup> Im Ansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten Kreisfreie Städte einen Ergänzungsansatz. Dieser wird ebenfalls dem Prozentsatz des Hauptansatzes hinzugerechnet.<sup>116</sup> In Sachsen existiert ein solcher Soziallastenansatz nicht.

In vielen Ländern werden Sozialhilfelasten außerhalb der Schlüsselzuweisungen über Zweck- und Bedarfszuweisungen entgolten (z. B. Baden-Württemberg oder Schleswig-Holstein). Gerade bei den sozialen Lasten ist eine Abwägung zwischen der Integration ins Schlüsselzuweisungssystem und alternativen Wegen vorzunehmen. In ersterem Fall erfolgt lediglich eine Umverteilung innerhalb der kommunalen Ebene, ohne dass zusätzliche Mittel des Landes

105 § 11 Abs. 4 Nr. 2 LFAG (RP).

106 § 12 Abs. 4 Nr. 6 KFAG (SL).

107 Tabelle des Hauptansatzes zu § 10 Abs. 2 FAG (HE).

108 Tabelle des Hauptansatzes zu § 11 Abs. 1 FAG (HE).

109 § 11 Abs. 4 Nr. 2 LFAG (RP).

110 Sächsisches Staatsministerium des Innern (2007), S. 42.

111 § 8 Abs. 6 GFG (NW).

112 § 7 Abs. 4 SächsFAG.

113 § 11 Abs. 4 Satz 4 LFAG (RP).

114 § 8 Abs. 5 GFG (NW).

115 Art. 3 Abs. 1 Satz 3 FAG (BY).

116 Art. 3 Abs. 1 Satz 4 FAG (BY).

einfließen. Da insbesondere die Leistungen nach SGB II („Hartz IV“) neben strukturellen Komponenten stark von der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung abhängen, ist eine Integration als Nebenansatz kritisch zu sehen. Zumal nicht vergessen werden darf, dass es bereits einen Ausgleichsmechanismus für die Belastungen nach SGB II gibt, der außerhalb des Finanzausgleichs geführt wird.<sup>117</sup> Ein Nebenansatz für soziale Lasten kann aber sinnvoll sein, wenn es innerhalb eines Bundeslandes Regionen mit sehr niedrigen und Regionen mit eher hohen Arbeitslosenquoten gibt, wie es in Bayern der Fall ist, und daraus zusätzliche, räumlich ungleich verteilte Lasten resultieren.

#### 4.3.2.4 Nebenansatz für Fläche

Die Fläche einer Gemeinde in einen Ansatz einzubeziehen ergibt sich aus den höheren Bereitstellungskosten für Infrastruktur pro Einwohner, je größer die Gemeindefläche ist. Von einem Flächenansatz profitieren vor allem einwohnerschwache, ländliche Regionen, da diese einen Ausgleich erhalten für in der Versorgung der Bevölkerung anfallende Kosten, welche nicht in gleichem Maße für Regionen mit höheren Einwohnerdichten anfallen.

Praktiziert wird ein solcher Nebenansatz im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich. Bemessungsgrundlage hierfür ist, ob die Gebietsfläche einer Gemeinde im Verhältnis zu deren Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt überschreitet. Ist dies der Fall, so kann sie sich für jeden angefangenen Quadratkilometer über dem Landesdurchschnitt zwei zusätzliche Einwohner anrechnen.<sup>118</sup>

In Sachsen stünde ein solcher Flächenansatz im Widerspruch zur Hauptansatzstaffel, die eine starke Konzentration der Bedarfe in größeren Städten und Gemeinden zur Folge hat. Ein Flächenansatz würde diese Wirkung direkt konterkarieren. Die Systemgerechtigkeit wäre demnach nicht gegeben.

Auf der Kreisebene werden flächenbezogene Leistungen hingegen auf ganz unterschiedliche Weise außerhalb des Hauptansatzes umgesetzt. Kreisen entstehen aufgrund ihrer großräumigen Fläche teilweise zusätzliche Kosten. Diese können z. B. auftreten in Form von Naturschutz, Landwirtschaftswesen, Veterinärwesen, Jagdwesen, Abfallwirtschaft, Schulträgerschaft, Krankenhausträgerschaft, Rettungswesen, Schülerbeförderung oder öffentlicher Personennahverkehr. Um diese Lasten auszugleichen, ist es möglich, einzelaufgabenbezogene Sonderbedarfsausgleiche zu tätigen. Die Ausgestaltung als Zweckzuweisung ist auch im Rahmen des sächsischen Kommunalen Finanzausgleichs als Straßenlastenausgleich üblich. Mittel für den Ausbildungsverkehr werden in Sachsen auf der Basis des Gesetzes zur Finanzierung des Ausbildungsverkehrs im Öffentlichen Personennahverkehr ausgereicht. Die nachfolgende Tabelle 8 veranschaulicht die unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten in den Ländern. Lediglich Nordrhein-Westfalen verzichtet auf eine Anknüpfung an die Fläche in Ausgleich für die Landkreise. In der nachfolgenden Tabelle sind all diejenigen Regelungen aufgeführt, die den Mittelfluss an die Landkreise zumindest teilweise an flächenbezogene Indikatoren binden.

Tabelle 8: Flächenorientierte Bedarfsindikatoren der Landkreise außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems

	Schlüsselzuweisungen	Kostenerstattung übertragener Aufgaben	Investitionshilfen	Straßenlänge	Schülerbeförderung	Öffentlicher Personennahverkehr
BW	-	-	-	§ 25	§ 18 III	§ 28
BY	-	-	-	Art. 13 b	Art. 10 a	-
BB	§ 11	-	-	-	-	-
HE	-	-	-	§ 27	§ 22	§ 24
MV	§ 8 III	§ 2 a III, V § 10 d III	-	§ 10 f	§ 10 a	§ 10 b
NI	§ 7 I Nr. 2	-	-	(§ 7 I Nr. 2)	(§ 7 I Nr. 2)	-
NW	-	-	-	-	-	-
RP	§ 11 IV Nr. 5	-	-	§ 14	§ 15	-
SL	-	-	-	-	§ 16 VII	§ 16 VI
SN	-	-	-	§ 18 I	-	-
ST	§ 7 II Nr. 2	-	§ 11 a III	§ 11	§ 13	-
SH	-	-	-	§ 24	-	-
TH	-	-	-	-	§ 19	-

Quelle: Eigene Darstellung unter Einbezug der aktuellen Finanzausgleichsgesetze. Wortlaut der Paragraphen ist den entsprechenden Finanzausgleichsgesetzen der Länder zu entnehmen (Stand: August 2009).

117 Siehe dazu Kapitel III 6.3.

118 § 11 Abs. 4 Satz 5 LFAG (RP).

#### 4.3.2.5 Nebenansatz für Bevölkerungswachstum

Der Bevölkerungswachstumsansatz kann zur Anwendung kommen, wenn überdurchschnittliche Geburtenraten vorliegen. Hiermit wird den Gemeinden ein Anreiz gesetzt, junge Menschen anzusiedeln und dadurch auch die Arbeitskraft und damit Steuereinnahmen zu erhöhen. Ein solcher Nebenansatz existiert z. B. in Hessen. Stieg die Einwohnerzahl einer hessischen Gemeinde in den vergangenen zehn Jahren um mehr als 10 %, so wird ihr ein Ergänzungsansatz gewährt, welcher den Hauptansatz um die Hälfte des 10 % übersteigenden Bevölkerungswachstums erhöht.<sup>119</sup>

Ähnliche Ziele verfolgt auch der „Ergänzungsansatz für Kinder“ des Saarlandes, wonach Gemeinden, die im Mittel des mit dem zweitvorangegangenen Jahr endenden Zeitraumes von acht Jahren die landesdurchschnittliche jährliche Geburtenrate (Zahl der Lebendgeborenen auf je 1.000 Einwohner) um mehr als 0,5 überschreiten. Der Ansatz beträgt je Überschreitung von 0,1 entsprechend 0,1 % der Einwohnerzahl.<sup>120</sup>

Im Rahmen eines solchen Ansatzes für Kinder ist anzumerken, dass vor allem aufgrund der demografischen Entwicklung<sup>121</sup> Maßnahmen zur Förderung von Familien nachhaltig unterstützt werden sollten. Da die Kommune im Wesentlichen verantwortlich für Maßnahmen der Kinderbetreuung ist, ergibt sich der Sinn der Unterstützung der Gemeinden in der Wahrnehmung dieser Aufgabe.

In Sachsen erscheint ein solcher Nebenansatz mit Blick auf die demografischen Prognosen als wenig zielführend. Mit wenigen Ausnahmen ist in den nächsten Jahrzehnten mit einem deutlichen Rückgang der Bevölkerungszahl zu rechnen, aus der sich auch Probleme für die Kommunen ableiten lassen: Eine sinkende Einwohnerzahl führt aufgrund der Einwohnerveredelung zu einem überproportional sinkenden Finanzbedarf nach dem Hauptansatz. Ein auf Wachstum ausgerichteter Ansatz könnte die ohnehin schon scharfen Auswirkungen für die von Bevölkerungsrückgang betroffenen Kommunen zusätzlich verstärken. Letztlich ist die Frage zu stellen, ob die Gemeinden für das Bevölkerungswachstum vor Ort tatsächlich aktiv in die Pflicht genommen werden können. Die Freude des einen (Bevölkerungswachstum führt zwar vor allem zu steigenden Investitionsbedarfen, wird aber auch durch einen überproportional wachsenden Hauptansatz teilrefinanziert) ist das Leid des anderen (Bevölkerungsrückgang führt zu Kostenremanenzeffekten und wird gleichzeitig von überproportional sinkenden Hauptansätzen begleitet).

#### 4.3.2.6 Nebenansatz für Stationierung

Ein Nebenansatz für nicht kasernierte Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörige und Familienangehörige der ausländischen

Stationierungstreitkräfte existiert z. B. in Rheinland-Pfalz. Er beträgt bei Gemeinden 35 % der nach dem Stand vom 30. Juni des Vorjahres ermitteltem Zahl der nicht kasernierten Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Stationierungstreitkräfte, soweit diese nicht den deutschen Meldevorschriften unterliegen.<sup>122</sup> Ähnlich wie in Rheinland-Pfalz wird unter anderem auch in Hessen vorgegangen. Der Ansatz für die stationierten Streitkräfte dient der Finanzierung der Infrastruktur, die von ausländischen Streitkräften in Anspruch genommen wird.

#### 4.3.2.7 Andere Nebenansätze

Der kommunale Finanzausgleich des Saarlandes beinhaltet einen Nebenansatz für Straßen. Dieser ist recht umfangreich ausgestaltet. So wird zuerst unterschieden zwischen Innerortsstraßen, Außerortsstraßen, sonstigen Außerortsstraßen und Ortsdurchfahrten im Zuge von Landstraßen I. und II. Ordnung sowie Bundesstraßen in Gemeinden. Je nach Straßentyp variieren die Veredelungen je angefangene 100 Meter zwischen 1,5 und 5 zusätzlichen Einwohnern.<sup>123</sup>

Ebenfalls beinhaltet der Finanzausgleich des Saarlandes einen so genannten Ansatz für Grubengemeinden. Demnach erhalten Gemeinden mit Bergschäden zum Ausgleich besonderer Belastungen sowie wirtschaftlicher Nachteile, die sich aus dem Bergbau ergeben und die nicht durch Entschädigung der Bergbauberechtigten abgegolten werden, einen Ansatz.<sup>124</sup> Dessen Berechnung gestaltet sich jedoch recht schwierig und muss aufgrund der sich ändernden Erstattung für jedes Jahr neu aufgestellt werden.

Durch zahlreiche Nebenansätze wirkt der Finanzausgleich einiger Bundesländer, so z. B. des Saarlandes und Rheinland-Pfalz nur wenig transparent. Ebenfalls fehlt ihm die Stetigkeit, wodurch die Gemeinden nur wenig Planbarkeit garantiert bekommen.

Auffällig sind auch die Nebenansätze des baden-württembergischen Finanzausgleichs. Hierbei werden stationierte Wehrpflichtige der Bundeswehr und kasernierte Soldaten der Stationierungstreitkräfte, kasernierte Polizeibeamte und Studenten an Hochschulen (Hauptthörer) und Studierende an Berufsakademien berücksichtigt.<sup>125</sup> Diese drei Gruppen nutzen zwar alle die Infrastruktur der entsprechenden Gemeinden, haben jedoch entweder ihren Wohnsitz nicht in dieser und oder zahlen zumindest in der Regel keine Steuern (im Falle von Studenten) und leisten somit keinen Beitrag zu den kommunalen Steuereinnahmen. Hinzu kommt, dass die Gemeinden wenig Einfluss auf die Ansiedlung eben dieser durch die Nebenansätze erfassten Gruppen ausüben können, da die Entscheidungen über diese auf Landes- oder Bundesebene getroffen werden. Des Weiteren beträgt die Erhöhung der Kopfbeträge nur 15 % pro Vertreter einer der drei Berufsgruppen.

119 Tabelle des Hauptansatzes zu § 11 Abs. 3 FAG (HE).

120 § 12 Abs. 4 Nr. 2 KFAG (SL).

121 Es sind im Rahmen dessen die zwei Komponenten demografischer Entwicklung zu beachten. Hierzu sind der Bevölkerungsrückgang einerseits sowie die fortschreitende Alterung der Bevölkerung andererseits zu nennen. Lenk/Rottmann (2006), S. 25.

122 § 11 Abs. 4 Nr. 1 LFAG (RP).

123 § 12 Abs. 4 Nr. 3 KFAG (SL).

124 § 12 Abs. 4 Nr. 4 KFAG (SL).

125 § 7 Abs. 3 FAG (BW).

#### 4.4 Unterschiedliche Festlegungen zur Ermittlung der Finanzkraft

Auch die Ermittlung der Finanzkraft unterscheidet sich zwischen den Bundesländern. Die so genannte Steuerkraftmesszahl ergibt sich in diesem Zusammenhang aus der Summe der Steuerkraftzahlen. Zuerst werden hierfür Steuern für alle Gemeinden auf die so genannten Grund- bzw. Messbeträge „heruntergerechnet“. <sup>126</sup> In der folgenden Tabelle 9 werden die verschiedenen Arten der Berechnung dieser Beträge der einzelnen Länder aufgelistet.

Besonderheiten ergeben sich zum einen bei der Einbeziehung der Realsteuern. Einheitlich ist das Vorgehen der Bereinigung

des jeweiligen gemeindlichen Aufkommens um den individuellen Hebesatz. Dies geschieht entweder durch die *Festsetzung* eines landesweit fixierten Hebesatzes im Finanzausgleichsgesetz (in der Tabelle durch die Angabe des landesweiten Hebesatzes gekennzeichnet) oder durch die *Berechnung* eines landesweiten Hebesatzes als gewichteter Mittelwert (in der Tabelle durch ein „\*“ gekennzeichnet und in der nebenstehenden Spalte erläutert). In Niedersachsen werden zwei gewogene landesdurchschnittliche Hebesätze gebildet – jeweils für Gemeinden unter und über 100.000 Einwohner. Eine zweite Besonderheit zeigt sich in der unvollständigen Einbeziehung der gemeindlichen Steuereinnahmen. Hier ist es zwar durchaus Standard, die Einnahmen in vollem Umfang zu berücksichtigen, einige Länder weichen allerdings davon ab. So werden in Baden-Württemberg nur 80 %

Tabelle 9: Berechnung der Steuerkraftmesszahl der Gemeinden\*

Land	Gesetzlich fixierte Nivellierungshebesätze in %			Gewogener Landesdurchschnitt der Grund- und Gewerbe- steuerhebesätze (netto) – Berücksichtigung in %	Anzusetzender Anteil des Ist-Einnahmen aus der Einkommensteuer	Anzusetzender Anteil der Ist-Einnahmen aus der Umsatzsteuer
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer (netto)			
BW	195	185	290	-	100	80
BY	250	250	300	-	100; 65, wenn Beteiligungsbeiträge je Einwohner geringer als 50 % des Landesdurchschnitts	100
BB	*	*	*	100	100	100
HE	220	220	310	-	100	100
MV	*	*	*	100 zzgl. Sonderbelastungsausgleich nach Art. 106 Abs. 8 GG	100	100
NI	*	*	*	90 je gesondert für Gemeinden unter und über 100.000 Einwohnern	90	90
NW	192	381	403	-	100	100
RP	269	317	352	-	100	100
SL	*	*	*	85	85	85
SN	*	*	*	100, abgerundet auf nächsten durch 7,5 teilbaren Hebesatz	100	100
ST	*	*	*	80	80	80
SH <sup>127</sup>	260	260	310	-	100	100
TH	200	300	300	-	100	110

\* **Lesehilfe:** In Baden-Württemberg gibt es einen fixierten Nivellierungshebesatz für die Gewerbesteuer, der 290 % beträgt. Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer gehen nur zu 80 % in die Finanzkraftberechnung ein. In Brandenburg wird der Nivellierungshebesatz als gewogener Durchschnitt berechnet (dieser Durchschnittswert ist nicht in der Tabelle angegeben), die Realsteuerkraft der Gemeinden geht zu 100 % in die Finanzkraftberechnung ein. Auch Einkommen- und Umsatzsteuereinnahmen gehen vollumfänglich ein. In Sachsen gibt es gesetzlich festgelegte Nivellierungshebesätze nur bei den Kreisfreien Städten.

Quelle: Eigene Darstellung unter Einbezug der aktuellen Finanzausgleichsgesetze (Stand: August 2009).

126 Die Verwendung von je einem der Begriffe variiert zwischen den Bundesländern.

127 Die gesetzlich geregelten fiktiven Hebesätze stellen Mindestsätze dar. § 10 Abs. 2 FAG (SH).

der gemeindlichen Umsatzsteuereinnahmen in die Finanzkraft eingerechnet, in Niedersachsen, dem Saarland und Sachsen-Anhalt gehen die Realsteuergrundbeträge sowie die Anteile der Gemeinden an Einkommen- und Umsatzsteuer nur zu 90 %, 85 % bzw. 80 % ein. Die Folge ist in allen Fällen gleich: Die Finanzkraft der Gemeinden wird nach unten korrigiert und liegt regelmäßig niedriger als sie es tatsächlich ist. Der distributive Charakter des Finanzausgleichssystems wird durch diese Maßnahmen aber nicht automatisch gestärkt: Die „Kürzung“ der Finanzkraft ermöglicht es mehr Gemeinden, Schlüsselzuweisungen zu erhalten als bei einer vollständigen Einbeziehung. Der erweiterte Empfängerkreis hat wiederum eine geringere Konzentration der Zuweisungen auf bedürftige Kommunen zur Folge. Im Ergebnis bekommen also mehr Gemeinden durchschnittlich jeweils weniger Schlüsselzuweisungen; die zu verteilende Schlüsselmasse ändert sich dagegen nicht.

#### 4.5 Unterschiedliche Festlegungen bezüglich des Ausmaßes des Ausgleichs

Auch der Ausgleich der Differenz von Finanzkraft und Finanzbedarf unterscheidet sich in seiner Höhe zwischen den Bundesländern. In Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz erhalten Gemeinden, deren Steuermesszahl unter der so genannten Ausgangsmesszahl (in Sachsen wird von der Bedarfsmesszahl gesprochen) bleibt, 50 % eben dieser Differenz in Form allgemeiner Schlüsselzuweisungen. In Nordrhein-Westfalen beträgt die Ausgleichsquote dagegen 90 %. Es existieren dann jedoch darüber hinaus nur in geringem Umfang weitere Bedarfs- und Zweckzuweisungen.

Einige Finanzausgleichssysteme verlangen, dass die Summe aus Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen einen bestimmten Prozentsatz der Bedarfsmesszahl erreicht. Dieser garantierte Betrag wird auch als Sockelgarantie bezeichnet. Zu unterscheiden ist diese individuelle Garantie von der Mindestausstattung, die der kommunalen Ebene in ihrer Gesamtheit zugesichert wird. Sockelgarantien werden dann als geeignetes Mittel verstanden, wenn ein Land vergleichsweise wenige relativ arme Kommunen und demgegenüber viele relativ reiche Kommunen aufweist. Anderenfalls können Sockelgarantien dazu führen, dass eigene Steuerquellen nicht gepflegt werden, da ein möglicher Verlust ausgeglichen werden würde, was letztlich das Ergebnis zu starker Nivellierung mit sich bringt. Eine Sockelgarantie wurde z. B. in Baden-Württemberg bereits 1958 eingeführt und ist bis heute im Finanzausgleichsgesetz des Landes vertreten.<sup>128</sup> Unterschiede werden unter anderem in der Art der Gewährung einer Sockelgarantie sichtbar. Eine solche existiert in fünf Bundesländern, wobei zwei davon sie als Vorwegausgleich gewähren, während die anderen drei Länder den Zustand nach Verteilung der Schlüsselzuweisungen als Referenzpunkt nehmen.<sup>129</sup>

Daneben werden Schlüsselzuweisungen, welche unabhängig von Finanzbedarf und Finanzkraft und demnach auch an abundante Gemeinden gezahlt werden, auch als Mindestzuweisungen bezeichnet.<sup>130</sup>

Es ist jedoch auch festzustellen, dass Kommunen in Sachen Rechtsschutz bezüglich des kommunalen Finanzausgleichs oftmals Enttäuschungen erleben. Sichtbar wird dies z. B. an einem jüngeren Urteil des niedersächsischen Staatsgerichtshofs. Dieses relativiert den Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der Kommunen für den Fall, dass sich das Land in einer finanziellen Haushaltsnotlage befindet. Das Gericht berechtigt in diesem Fall das Land, das Defizit auf Land und Kommunen über eine Kürzung der Mittel beider zu verteilen, selbst wenn dadurch die Untergrenze der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen unterschritten wird, wodurch letztlich im Zweifel sogar die Wahrnehmung des Mindestbestandes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben unmöglich wird.<sup>131</sup> Das birgt die Gefahr, dass die Länder den kommunalen Finanzausgleich als Möglichkeit für die eigene Haushaltssanierung nutzen.

Dem Bereich des Ausgleichsgrades zuzuordnen sind auch Regelungen, die abundante Kommunen betreffen, die sich durch eine den Finanzbedarf überschießende Finanzkraft charakterisieren. In allen 13 Flächenländern erhalten solche Kommunen keine Schlüsselzuweisungen, in einigen wird die überschießende Finanzkraft zusätzlich zu einem Teil abgeschöpft. Die so genannte Finanzausgleichsumlage existiert in Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.<sup>132</sup> Ihre Ausgestaltung variiert zwischen den Ländern: In Niedersachsen beträgt sie 20 % des übersteigenden Betrages.<sup>133</sup> Der Ertrag aus der Finanzausgleichsumlage wird dann den Schlüsselzuweisungen hinzugezählt. Zur Bewertung der Belastungswirkung dieser Umlage ist zu vergegenwärtigen, dass der überschießende Betrag hier auch in voller Höhe in die Umlagegrundlagen der Kreisumlage eingeht und dort quasi ein zweites Mal abgeschöpft wird. Damit ist die Zusatzbelastung durch Abundanz besonders hoch. In Schleswig-Holstein werden ebenfalls 20 % der „überschüssigen“ Finanzkraft als Umlage abgeschöpft, davon verbleiben 50 % im jeweiligen Landkreis, 50 % fließen in die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden.<sup>134</sup> Im nördlichsten Bundesland wird die Finanzausgleichsumlage von den Verbundgrundlagen der Kreisumlage zum Abzug gebracht.<sup>135</sup> Ausführlicher ist die Anwendung der Finanzausgleichsumlage in Sachsen-Anhalt festgehalten. Hierzu wird zuerst eine gesonderte Steuerkraftberechnung durchgeführt, in der die Gewerbesteuer und die Gewerbesteuerumlage vom Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer abzuziehen ist.<sup>136</sup> Übersteigt daraufhin die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl um mehr als 50 %, so muss die Gemeinde 30 % des übersteigenden Betrages als Finanzausgleichsumlage abführen. Die Finanzausgleichsumlage wird in monatlichen

128 Schmid/Gössl (2004), S. 596; § 5 Abs. 3 FAG (BW).

129 Dazu Birke (2000), S. 17 ff.; Schmid/Gössl (2004), S. 596; § 5 Abs. 3 FAG (BW), Lenk/Rudolph (2004b), S. 14f.

130 Sauckel (2006), S. 123.

131 Deutscher Städtetag (2008), S. 31.

132 Als „Finanzausgleichsumlage“ werden in anderen Ländern auch abweichende Regeln bezeichnet, so z. B. in Baden-Württemberg oder dem Saarland.

133 § 16 NFAG.

134 § 30 FAG (SH).

135 § 28 Abs. 2 FAG (SH).

136 § 19a Abs. 2 FAG (ST).

Raten an das Land abgeführt und fließt in den Ausgleichsstock des Landes Sachsen Anhalt. Auch hier werden die Kreisumlagegrundlagen um die Finanzausgleichsumlage vermindert. In Sachsen wird die Umlage (auch polemisch als „Reichensteuer“ bezeichnet) seit dem Jahr 2009 erhoben.<sup>137</sup> Sie beläuft sich auf 30 % im ersten, 40 % im zweiten und 50 % im dritten Jahr der Abundanz. Damit liegt ihre Maximalbelastung im Vergleich zu der anderer Länder relativ hoch. Der Abzug der Finanzausgleichsumlage von den Kreisumlagegrundlagen wird auch in Sachsen vorgenommen. Im Freistaat fließt das Aufkommen aus der Umlage in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes an den jeweiligen Landkreis, im Übrigen an die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden.

Die Besonderheit einer solchen Umlage für abundante Kommunen liegt in der Durchbrechung des vertikalen Charakters der Mittelherkunft. Schlüsselzuweisungen werden in aller Regel aus Landesmitteln bereitgestellt, während mittels der Umlage kommunales Geld umverteilt wird. Als Ergänzung des solidarischen Gedankens innerhalb der kommunalen Ebene sind Finanzausgleichsumlagen geeignet, wenn sie nicht zu hoch angesetzt sind. Eine dauerhafte Alternative zum vertikalen Mittelfluss zwischen Land und Kommunen sind sie hingegen keinesfalls.

## 5 Neuere Gestaltungselemente der kommunalen Finanzausgleichssysteme

### 5.1 Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Sachsen hat als erstes Bundesland 1996 einen so genannten Gleichmäßigkeitsgrundsatz eingeführt und diesen 1998 gesetzlich verankert. Demnach soll sich die Entwicklung der Gesamteinnahmen sächsischer Kommunen aus Steuern sowie Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich „gleichmäßig zur Entwicklung der dem Freistaat Sachsen verbleibenden Finanzmasse aus Steuern sowie dem Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich, also zu seinen Gesamteinnahmen netto gestalten“.<sup>138</sup> Dem vertikalen Element im kommunalen Finanzausgleich wird damit eine recht hohe Regelbindung auferlegt, mit der jährlich sich wiederholende vertikale Verteilungsstreitigkeiten eingedämmt werden und damit ein bestimmtes Maß an finanzpolitischer Willkür entfällt.

Daraus resultiert, dass die Höhe der Verbundquote und die Festlegung der Finanzausgleichsmasse nicht mehr entsprechend dem Finanzausgleichsgesetz selbst erfolgen, sondern über einen Rechenprozess im Haushaltsgesetz ermittelt werden. Somit werden im Vergleich zwischen den Kommunen deren unterschiedliche Entwicklungen bezüglich der Steuerkraft vom Schlüsselzuweisungssystem aufgefangen. Es zeigt sich im Gleichmäßigkeitsgrundsatz von 1998 jedoch, dass primär die Einnahmeentwicklung betrachtet wird, während die Aufgabenentwicklung nicht direkt einfließt. Dies gestaltet sich relativ

unproblematisch, solange die Auf- und Ausgabenverteilung zwischen Land und Kommunen nahezu unverändert ist. Kommt es jedoch zu Verschiebungen, so reicht die Betrachtung der Einnahmeseite nicht mehr aus. Aus diesem Grund wurde bei einer späteren Überprüfung entschieden, dass im Abstand von zunächst vier, aktuell zwei Jahren<sup>139</sup> (erstmalig im Haushaltsjahr 2003) überprüft werden muss, ob durch Veränderungen des Aufgabenbestandes oder der Entwicklung der Ausgaben das Finanzverteilungsverhältnis anzupassen ist. Finanzausgleichsgesetze werden in diesem Zusammenhang generell üblicherweise jährlich erlassen bzw. zweijährlich überprüft. Diese verhältnismäßig kurzen Zeiträume bringen jedoch einen Nachteil bezüglich der mittelfristigen Planbarkeit für kommunale Haushalte mit sich.

Die Besonderheit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im derzeitigen sächsischen kommunalen Finanzausgleich liegt darin, dass er auch bei der horizontalen Einnahmeverteilung innerhalb der kommunalen Ebene zur Anwendung kommt (*horizontaler Gleichmäßigkeitsgrundsatz* oder *GMG II*). Die Mittel der Schlüsselmasse werden zunächst auf die Hauptsäulen für den kreisangehörigen und kreisfreien Raum verteilt. Hierbei kommt der so genannte *GMG II.1* zum Tragen, indem verlangt wird, dass sich die Steuerkraft je Einwohner in den beiden Hauptsäulen gleichmäßig entwickelt.<sup>140</sup> Hierdurch soll garantiert werden, dass eine automatische Mittelumerschichtung bei unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklungen vollzogen wird (z. B. hinsichtlich Suburbanisierungsprozessen).<sup>141</sup> Im Fall der Verschiebung der Steuerkraft zwischen Gebietskörperschaften einer Ebene wird der gestiegene Ausgleichsbedarf automatisch durch höhere Schlüsselzuweisungen befriedigt. Die Mittel für den kreisangehörigen Raum werden daraufhin innerhalb der Säule erneut verteilt, diesmal zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden (*GMG II.2*). Dabei wird die gleichmäßige Entwicklung der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen angestrebt, da die Landkreise nicht in nennenswertem Umfang über eigene Steuereinnahmen verfügen.<sup>142</sup> Das Verfahren zur Verteilung allgemeiner Deckungsmittel wird somit auf die Aufteilung der Schlüsselmasse übertragen. Durch das Abstellen auf Beträge, die abhängig von Einwohnerzahlen sind, wird gewährleistet, dass auch Veränderungen des Bevölkerungsstandes und mit ihr verbundene Bedarfsverschiebungen berücksichtigt werden. Würde an Absolutgrößen angeknüpft, ergäben sich unzulässige Verschiebungen zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum bzw. zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist es ebenfalls nicht zielführend, die tatsächliche Einwohnerentwicklung zeitverzögert oder gar nicht mehr anzupassen, da somit die Wirkung des *GMG II* konterkariert wird. Sollen Regelungen getroffen werden, um die Auswirkungen des demografischen Wandels abzufedern, bietet sich eher die Prüfung zusätzlicher Nebenansätze oder Zweckzuweisungen an.

Die Anwendung eines solchen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes setzt eine akzeptable Finanzierungsbasis voraus. Demnach müssen Land und Kommunen sicherstellen, dass die finanziellen Mittel trotz möglicher Knappheit zur Finanzierung anfallender Aufgaben generell ausreichen.<sup>143</sup> Die durch das

137 Siehe dazu auch die Ausführungen im Kapitel IV 2.3.

138 § 2 Abs. 1 SächsFAG.

139 § 2 Abs. 1 SächsFAG.

140 § 4 Abs. 1 Satz 1 SächsFAG.

141 Deutscher Städtetag (2008), S. 59.

142 § 4 Abs. 3 Satz 1 SächsFAG.

143 Parsche (2001), S. 170.

Land an die Kommunen ausgezahlten Mittel ergeben sich auf Basis von Steuerschätzungen für die kommenden Jahre. Diese geschätzten Werte werden dann im Verlauf des Jahres den tatsächlichen gegenüber gestellt. Sich aus der Abrechnung ergebende Korrekturen werden in den nächsten Jahren verrechnet. Hieraus resultiert, dass die effektive, erst im Nachhinein zu errechnende Verbundquote oft anders ausfällt als die über Schätzungen ermittelte formale.<sup>144</sup> Diese Abrechnungsbeträge aus Vorperioden sind ein Nachteil des GMG. So hat es in der Vergangenheit Nachforderungen zu Lasten der sächsischen Kommunen gegeben, die in einer ohnehin bereits finanziell angespannten Phase wirkten. Für 2009 und 2010 wurden hingegen Beträge zu Gunsten der kommunalen Ebene berechnet, die die Finanzausgleichsmasse erhöhen. Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Prognose der Landes- und Kommunaleinnahmen können sich bei der Anwendung des GMG erhebliche „Bugwellen“ zu Lasten jeweils einer der Ebenen auftürmen. Um diese in einem geordneten Verfahren aufzulösen, ist eine besonders vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem Land und seinen Kommunen entscheidend. Um die Problematik zu entschärfen, könnte die Umstellung der Berechnung auf Ist-Daten statt wie aktuell auf Plandaten geprüft werden.

Auch in Mecklenburg-Vorpommern kam es zum 01.01.2002 zur Einführung eines Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, allerdings in modifizierter Form. Dieser unterscheidet sich vom sächsischen Modell insofern, dass die Automatik einer schleichenden Senkung der kommunalen Verbundquote verhindert wird.<sup>145</sup> Um den Kommunen stärkere Planungssicherheit auch im Rahmen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes zu gewährleisten, garantierte Mecklenburg-Vorpommern im Finanzausgleichsgesetz für 2003 den Kommunen eine minimale Finanzausstattung, welche sich auf 1,278 Milliarden Euro beläuft. Eine derartige Mindestfinanzausstattungsgarantie bewährte sich als Stabilisator der Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen. Als die Einbrüche der Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen sich jedoch fortsetzen, wurde letztlich 2005 bereits wieder der vollständige Wegfall der Mindestfinanzausstattungsgarantie beschlossen.<sup>146</sup>

In Ländern hingegen, in denen sich die Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden ähnlich entwickeln, so z. B. in Nordrhein-Westfalen, wird die Einführung eines Gleichmäßigkeitsgrundsatzes nicht für erforderlich gehalten.<sup>147</sup> Dies resultiert daraus, dass das System des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes aus finanzieller Hinsicht nur lohnenswert ist, wenn eigene Einnahmen geringer steigen als die der entsprechend anderen Seite. Hieraus ist ebenfalls erklärlich, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz bislang gerade in ostdeutschen Bundesländern angewandt wird. Mittel- bis langfristig ergibt sich dort eher eine relative Schlechterentwicklung der Landesfinanzen (Solidarpakt II) gegenüber den Kommunalfinanzen. Ein Garant für eine konstante Steigerung der Finanzausgleichsmasse ist der GMG mithin nicht.

Dem oft kritisch geäußerten Vorwurf, beim sächsischen GMG handele es sich um ein „Schönwetter-Prinzip“, kann insofern

nicht gefolgt werden. Auch wenn er in der aktuellen Krise durchaus nachteilig für die Kommunen wirken kann, haben sie in der jüngsten Vergangenheit von der Systematik profitiert. Zuwächse und Schrumpfungen auf der Einnahmeseite werden von der Kommunalen und der Landesebene solidarisch getragen, was in Krisenzeiten keinesfalls von Nachteil ist. Im Hinblick auf die starke Konjunkturresistenz der kommunalen Steuereinnahmen ist a priori nicht eindeutig feststellbar, welche Seite mittelfristig stärkere Einnahmeverluste hinnehmen muss – insbesondere wenn noch schwebende Rechtsänderungen im Raum stehen. Dass im GMG über die regelmäßige Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Land und Kommunen auch Bedarfelemente enthalten sind, ist bereits erwähnt worden. Gerade im „rauen Wetter“ bewährt sich aber die hohe Regelbindung des Verfahrens. Wenn vergegenwärtigt wird, mit welcher Leidenschaft in anderen Ländern über die Höhe der Verbundquoten, die diskretionären Eingriffe in die Verbundgrundlagen und eine angemessene Beteiligung der Gemeinden an den Folgen der Wirtschaftskrise gestritten wird, konnten sich die sächsischen Kommunen in der Vergangenheit trotz aller Probleme im Einzelnen auf ein stabiles Gesamtsystem verlassen, das vergleichsweise hohe Sicherheit bietet. Ob der Gleichmäßigkeitsgrundsatz allerdings ausreichend Geleitschutz gibt, gefahrlos auch durch die größte Finanz- und Wirtschaftskrise seit dem letzten Weltkrieg zu steuern, bleibt abzuwarten. Möglicherweise ist der kleinere Partner mit dem größeren Pflichtaufgabenanteil (Kommunen) hier auf die Solidarität des größeren Partners mit dem flexibleren Aufgabenbereich (Land) angewiesen.

## 5.2 Konnexitätsprinzip

Das Konnexitätsprinzip wurde eingangs als einer der konstituierenden Grundsätze kommunaler Finanzierung erläutert. Dennoch herrschte lange Zeit Unklarheit über die explizite Ausgestaltung desselben. Die Diskussion war lange Zeit von einer Tendenz zur Aufgabenkommunalisierung geprägt, ohne dass aus der Sicht der Kommunen ein angemessener finanzieller Ausgleich geregelt worden wäre. Die Länder verwiesen in diesem Zusammenhang auch regelmäßig auf den verfassungsmäßigen Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes bei der Ausgestaltung von Leistungen an die Kommunen.

Seit 1998 nahmen fünf Bundesländer erstmals Regelungen hinsichtlich des Konnexitätsprinzips in ihre Landesverfassungen auf, während weitere ihre bestehenden Vorschriften präzisiert und mit verbindlichem Charakter versehen haben. Die Ausgleichsleistungen nach dem Konnexitätsprinzip erfolgen üblicherweise unabhängig vom kommunalen Finanzausgleich.

Das Konnexitätsprinzip folgt dem Verantwortungsprinzip. Dementsprechend muss zwischen der Übertragung neuer Aufgaben und deren finanziellem Ausgleich ein zeitlicher, sachlicher und rechtlicher Zusammenhang bestehen. Entscheidungsverantwortung und Finanzierungslast müssen daher in einer Hand liegen.

144 Hardt/Schiller (2006), S. 18f.

145 Henneke (2003), S. 97f.

146 Münstermann (2005b), S. 27.

147 Büttner u. a. (2008c), S. 197.

Tabelle 10: Ausgleichsregelungen im kommunalen Finanzausgleich<sup>148</sup>

Land	Ausgleichsquote		Sockelgarantie		Besonderheiten	Ausgleichsquote	Sockelgarantie	Besonderheiten	Ausgleichsquote	Sockelgarantie	Besonderheiten
			Vorwegausgleich <sup>149</sup>	nach SZW							
	Gemeinden					Kreisfreie Städte			Landkreise		
	alle	kreisangehörig									
BW <sup>150</sup>	~70	-	-	60	-	(Verteilung nach Einwohnern)			~70	-	-
BY <sup>151</sup>	55	-	-	-	-	-			50	-	-
BB <sup>152</sup>	75	-	-	-	-	75	-	-	90	-	-
HE <sup>153</sup>	-	50	-	80	Mindest-SZW <sup>154</sup>	50	77	Mindest-SZW	50	80	Mindest-SZW
MV <sup>155</sup>	-	65	-	-	-	65	-	-	65	-	-
NI <sup>156</sup>	-	75	-	80	-	75 <sup>157</sup>	80	-	75	80	-
NW <sup>158</sup>	90	-	-	-	-	-			100	-	-
RP <sup>159</sup>	50	-	76,24	-	zzgl. Beträgen nach Einw. <sup>160</sup>	-			50	-	zzgl. Beträgen nach Einw.
SL <sup>161</sup>	-	90	70	-	-	-			80	-	-
SN <sup>162</sup>	-	75	-	-	-	75	-	-	75	-	-
ST <sup>163</sup>	-	70	-	-	-	70	-	-	70	-	-
SH <sup>164</sup>	50	-	-	-	zzgl. Gemeinde-SZW von 40	50	-	-	50	-	-
TH <sup>165</sup>	70	-	-	-	-	-			70	-	-

SZW=Schlüsselzuweisungen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Lenk/Rudolph (2004b), S. 14, aktualisiert unter Einbezug der aktuellen Finanzausgleichsgesetze der Bundesländer (Stand: August 2009).

148 Alle Angaben in Prozent der positiven Differenz aus Finanzbedarf und Finanzkraft.

149 Abhängig vom Landesdurchschnitt der Finanzkraft. § 8 Abs. 2 KFAG (SL) sowie § 8 Abs. 2 LFAG (RP).

150 Ca. 70 %. Die Höhe der Ausschüttungsquote bemisst sich nach dem Verhältnis der um die Mehrzuweisungen gekürzten Schlüsselmasse zu den Schlüsselzahlen aller Gemeinden bzw nach dem Verhältnis Schlüsselmasse zu den Schlüsselzahlen aller Kreise. §§ 5, 8 FAG (BW).

151 Art. 2 Abs. 2, Art. 5 Abs. 4 FAG (BY).

152 § 6 BbgFAG.

153 § 13, 15, 19 FAG (HE).

154 Gestaffelt nach Einwohnerzahl und Zentralitätseinstufung.

155 § 7, 8 FAG (MV).

156 § 4 Abs. 4 NFAG.

157 Die bei den Kreisfreien Städten genannten Regelungen finden bei der Verteilung der Teilmassen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben Anwendung.

158 § 7, 10 GFG (NW).

159 § 8, 9 LFAG (RP).

160 Je Einwohner erhalten Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden 10,00 Euro, große kreisangehörige Städte 10,00 Euro, Kreisfreie Städte 46,00 Euro und Landkreise 27,00 Euro. § 9 Abs. 2 LFAG (RP).

161 § 8 Abs. 2, § 9, 14 KFAG (SL).

162 § 9, § 10 Abs. 2, § 14 SächsFAG.

163 § 5 Abs. 2 FAG (ST).

164 § 8, 12, FAG (SH).

165 § 12 Abs. 1, § 16 ThürFAG.

Bei der Etablierung des Konnexitätsprinzips in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder kommt es jedoch nicht, wie oft von den Kommunen erhofft, zu einer Geldvermehrung oder gar zu einem zusätzlichen Finanzierungsinstrument. Stattdessen etabliert das Konnexitätsprinzip eine Präventiv- und Disziplinierungsfunktion, jedoch nur auf mittlere oder längere Sicht. Diese Funktionen ergeben sich daraus, dass die Länder in ihrer Rolle als Aufgabenverursacher gezwungen werden, mit ihren späteren Aufgabenträgern Diskussionen über Inhalte und Auswirkungen ihrer Aufgaben zu führen und in Abstimmung mit den Kommunen einen Konsens bezüglich der Kostenregelung zu entwickeln.<sup>166</sup> Bezüglich eines unmittelbaren finanziellen Ausgleichs für bisher übernommene Aufgaben hat sich in der kommunalen Praxis hingegen oftmals Ernüchterung breit gemacht. Die Justierung von Standards bei der Erfüllung von „Altaufgaben“, die vom Bund oder vom Land bereits in der Vergangenheit übertragen wurden, stellt eine besondere Schwierigkeit dar, die zuletzt beispielsweise vom brandenburgischen Verfassungsgericht behandelt wurde. Im Urteil vom 15. Dezember 2008 stärkte es die Kommunen Brandenburgs mit der Feststellung, dass eine Standarderhöhung unter den Geltungsbereich des strikten Konnexitätsprinzips falle und demnach ein finanzieller Ausgleich zu gewähren sei. Aktuell gibt die Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes Anlass zu neuer Sorge bezüglich einer konnexitätsorientierten Ausfinanzierung. Der DEUTSCHE STÄDTETAG nimmt in seinem aktuellen Gemeindefinanzbericht 2009 ausführlich Stellung zum Themenfeld Konnexitätsprinzip und Konnexitätsverfahren, weshalb zur Vertiefung auf diese Quelle verwiesen sein soll.<sup>167</sup>

Bisherige Erfahrungen mit dem Konnexitätsprinzip zeigen, dass die Aufgabenverlagerung vom Land auf die Kommunen eher erschwert worden ist. Gleichzeitig zeigt sich, dass durch die strikte Konnexität Gespräche mit den Kommunen erzwungen werden und damit bereits eine deutliche Präventivwirkung erzielt wird. Es bleibt aber dabei, dass die Kommunen nicht selten außerordentliche Anstrengungen auf sich nehmen müssen, um das Konnexitätsprinzip auch materiell durchzusetzen – notfalls auf dem Wege der Verfassungsklage. Ob sich die Länder wie von Vertretern des DEUTSCHEN STÄDTETAGES in jüngster Zeit immer wieder vorgetragen, mit einer Verweigerung gegenüber den Kommunen bei der Erfüllung des Konnexitätsprinzips einen Gefallen tun, ist zu bezweifeln. In letzter Konsequenz sind es wiederum sie, die ihre Städte, Gemeinden und Kreise in der finanziellen Schieflage unterstützen und ihr Handeln im politischen Prozess rechtfertigen müssen – gegenüber einem Wähler, der immer zugleich Einwohner des Landes und einer Gemeinde ist.

### 5.3 Bedarfsorientierte Systeme

Eine grundsätzliche Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs wurde im Freistaat Thüringen beschritten. Dort ist der Finanzausgleich seit dem Jahr 2008 gemäß dem Verfassungsgerichtsurteil aus dem Jahr 2005 stärker nach bedarfsorientierten Gesichtspunkten ausgestaltet. Das Gericht verlangte vom Ge-

setzgeber eine finanzielle Mindestausstattung seiner Kommunen, die den tatsächlichen Finanzbedarf hinreichend berücksichtigt. Es ist im Jahr zwei nach der Umstellung des Finanzausgleichs noch immer zu früh, um eine abschließende Stellungnahme zu den strukturellen Veränderungen und deren Auswirkungen abzugeben. Es zeichnet sich aber ab, dass die Erwartungen an eine bessere Finanzausstattung der Kommunen nur unzureichend erfüllt wurden.<sup>168</sup>

Problematisch stellt sich insbesondere die Standardisierung der notwendigen Ausgaben dar. Der Ausgleich zwischen einer hinreichend großen Repräsentativität des Kostenansatzes für alle Kommunen des Landes einerseits und dem verfassungsrechtlich geschützten Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung andererseits ist praktisch kaum zu leisten. Die Ausgabenstandardisierung bringt regelmäßig Probleme, wenn sich die Ausgaben nicht in allen Landesteilen konstant pro Kopf verhalten. Außerdem ist fraglich, ob Ist-Kosten das tatsächlich *notwendige* oder *hinreichende* Qualitätsniveau der Aufgabenerbringung wiedergeben oder vielmehr bereits durch Sparzwänge geprägt sind. Unterlassene Ausgaben gehen entsprechend ebenfalls nur zum Teil in die Kalkulation ein. Widersprüche und allseitige Unzufriedenheit sind vorprogrammiert. Daher überrascht auch nicht, dass in Thüringen erneut eine Verfassungsklage anhängig ist, die sich mit dem Finanzausgleich beschäftigt.<sup>169</sup>

In Mecklenburg-Vorpommern wurde ebenfalls der Einstieg in ein bedarfsorientiertes System in der Form eines Zwei-Quellen-Modells geprüft. Aus der ersten Quelle sollten diejenigen kommunalen Aufgaben finanziert werden, die durch gesetzliche Verpflichtungen geleistet werden müssen, die zweite Quelle sollte darüber hinaus für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen sorgen und den horizontalen Steuerkraftausgleich leisten. Einer gutachterlichen Überprüfung konnte das anvisierte Modell zunächst nicht standhalten, so dass das weitere Vorgehen in Mecklenburg-Vorpommern weiter verfolgt werden muss.<sup>170</sup>

### 5.4 Stabilisierungsfonds

Im Rahmen eines Stabilisierungsfonds, auch als Ausgleichsstock bezeichnet, werden Zuweisungen an die kommunale Ebene zeitweise abgekoppelt von möglicherweise rückläufigen Landeseinnahmen, indem den Kommunen eine Mindestausstattung garantiert wird. Die Notwendigkeit dessen ergibt sich daraus, dass die Finanzausgleichsmasse zu einem großen Teil an konjunkturabhängige Staatseinnahmen gebunden ist. Daraus resultiert, dass auch die Zuweisungen starken konjunkturellen Schwankungen unterliegen, welche das langfristige Wachstum gefährden können.<sup>171</sup> Derartige Grundgedanken wurden von DEUBEL bereits 1984 geäußert, welcher fordert, die Summe aus Finanzausgleichsmasse und Steuereinnahmen von Kommunen zu verstetigen, indem in Rezessionsphasen die Finanzausgleichsmasse erhöht und in Expansionsphasen verringert wird.<sup>172</sup> Er war später Initiator des Beistandspaktes als Finanzstaatssekretär

166 Münstermann (2004a), S. 249.

167 Deutscher Städtetag (2009).

168 Deutscher Städtetag (2009).

169 Siehe dazu Deutscher Städtetag (2008) und Deutscher Städtetag (2009).

170 Büttner u. a. (2008a); Büttner u. a. (2008b).

171 Müller/Meffert (2005), S. 57.

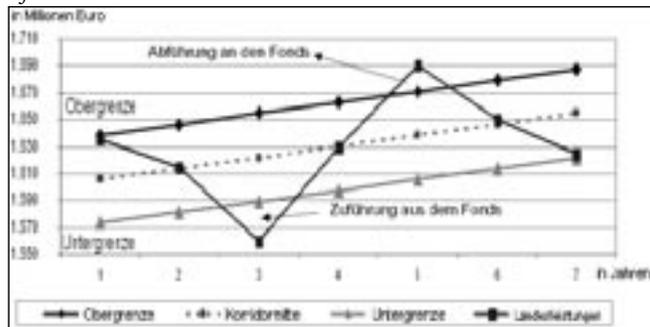
172 Deubel (1984), S. 16.

von Rheinland-Pfalz und begleitete ihn als Finanzminister des Landes zwischen Mitte 2006 und Mitte 2009.

Eine Fondslösung zur Verstetigung scheint vor allem notwendig, um den Kommunen die Sicherheit geben zu können, ihre Mittel zu späterer Zeit einschließlich Verzinsung ausgezahlt zu bekommen.<sup>173</sup> Die Garantiesumme wird erreicht, indem das Land den Ausgangsbetrag durch ein Verstetigungsdarlehen aufstockt. Die Funktionsweise solcher Darlehen basiert auf dem Setzen von Obergrenzen für die Entwicklung der Landesleistungen in Boomzeiten. Die Obergrenze vermeidet, dass sich in Zeiten sehr hoher Landeseinnahmen ein starker Anstieg der Finanzausgleichsmasse ergibt, woraus wiederum ein schnell steigendes Angebot der kommunalen Ebene resultieren würde. Dies würde daraufhin in späteren Perioden Folgekosten verursachen, welche dann kaum noch reduzierbar wären. Einnahmen, die eine solche Obergrenze übersteigen, fließen in den Stabilisierungsfonds, welcher mit diesen Einnahmen Verstetigungsdarlehen in Rezessionszeiten leisten kann. Eine sinnvolle Bestimmung solcher Ober- und Untergrenzen muss in diesem Zusammenhang auf Grundlage des durchschnittlichen Wachstums der Landeseinnahmen in der Vergangenheit stattfinden, wodurch Prognosen der Entwicklung geschaffen und potenzielle Konfliktpotenziale vermieden werden können. Kredite werden in diesem Zusammenhang erst dann verrechnet, wenn die Finanzausgleichsmasse die Garantiesumme übersteigt.

Ein solcher Stabilisierungsfonds ist vor allem wichtig, wenn Landeseinnahmen starken Schwankungen unterliegen. Hieraus ergibt sich, dass Länder mit recht konstanten Quoten wie Nordrhein-Westfalen mit einer mittleren jährlichen Wachstumsrate von -0,1 % und einer Standardabweichung von 5,7 Prozentpunkten die Einrichtung eines Stabilisierungsfonds als derzeit nicht erforderlich ansehen.<sup>174</sup> Durch die Stabilisierung eines wichtigen Teils der kommunalen Einnahmen wird für Kommunen nicht nur eine bessere Planungssicherheit geschaffen, sondern auch die Abhängigkeit von konjunkturellen Entwicklungen verringert.

Abbildung 6: Der Stabilisierungsfonds des Landes Rheinland-Pfalz



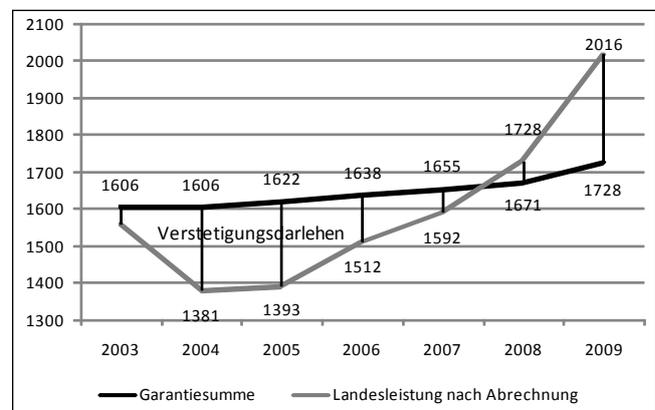
Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz.

Im rheinland-pfälzischen Modell geht der Stabilisierungsfonds aus dem so genannten Beistandspakt hervor, der zwischen der Landesregierung Rheinland-Pfalz und den kommunalen

Spitzenverbänden geschlossen wurde.<sup>175</sup> In diesem wird den Kommunen zwischen 2003 und 2006 ein gewisses Finanzvolumen als Ausgleichsmasse garantiert, unabhängig von möglichen Steuereinbrüchen. Der Fehlbetrag wird gegebenenfalls vom Land durch einen Kredit ausgeglichen, welcher für die Kommunen zinsfrei ist. Dadurch findet eine zumindest teilweise Glättung kommunaler Einnahmen statt.<sup>176</sup> Der Stabilisierungsfonds stellt 2007 daraufhin die Weiterentwicklung dieses Beistandspaktes dar, indem die Garantiesumme der Kommunen dynamisiert wird. Ungeachtet der konjunkturellen Lage steigt diese jährlich um mindestens ein Prozent an. Eine solche konjunkturelle Glättung stellt sich nicht nur in Rezessionsphasen als äußerst sinnvoll heraus. Sie verhindert auch in Boomzeiten einen zu starken Anstieg des Ausgabensockels.

Die praktischen Wirkungen des Modells sind in Abbildung 7 dargestellt. In den Jahren bis 2007 wurde den Gemeinden stets ein Verstetigungsdarlehen gewährt, das sich bis Ende 2007 auf stattliche 688 Mio. Euro kumuliert hatte. Im Jahr 2008 wurde das Darlehen erstmals um 65,3 Mio. Euro reduziert. Für 2009 erfolgte aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Lage eine außerplanmäßige Erhöhung der Garantiesumme, so dass zu Lasten der Tilgung mehr Mittel an die Kommunen fließen. Für 2010 sind ebenfalls Überschüsse der Landesleistung über die Garantiesumme geplant. Ob sie sich im Hinblick auf die einbrechenden Einnahmen der Gemeinden und des Landes erreichen lassen, ist aus heutiger Perspektive mehr als fraglich.

Abbildung 7: Der Beistandspakt des Landes Rheinland-Pfalz\*



\* Zahlen für 2009 und 2010 gemäß dem geltenden Haushaltsgesetz.

Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz.

Der Fonds wird als nichtselbstständiges Sondervermögen des Landes geführt und vom Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz verwaltet. Innerhalb eines dynamischen Korridors sollen sich in diesem Modell die Landesleistungen stetig entwickeln. Hierfür werden eine Ober- und Untergrenze festgelegt. Die Veränderungsrate bezieht sich auf einen Zeitraum von neun Jahren, wodurch Verzerrungswirkungen durch einmalige Sonderentwicklungen vermieden werden sollen. Die Korridorlösung stellt sicher, dass sowohl ein möglichst geringes Fondsvermögen aufgebaut wird, als auch möglichst wenige Kredite aufgenom-

173 Münstermann (2004a), S. 250.

174 Büttner u. a. (2008c), S. 43f.

175 Meffert/Müller (2008), S. 65.

176 Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (o. J.).

men werden müssen. Es ist jedoch auch anzumerken, dass der Stabilisierungsfonds die Finanzausgleichsmasse nicht unmittelbar stabilisieren kann. Daraus resultiert letztlich auch, dass die Mindestaufwuchsgarantie dafür sorgt, dass die Verstetigungssumme um mindestens 1 % im Vergleich zum Vorjahr wächst, jedoch nicht im gleichen Zuge die tatsächliche Höhe der Landeszuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse steigt.<sup>177</sup>

Ein ähnliches Modell verfolgt das Saarland mit dem so genannten Fonds „Kommunen 21“. Die saarländischen Kommunen wurden zwischen 2002 und 2005 mit einem Finanzvolumen von 140 Millionen Euro unterstützt. Diese Summe setzt sich hierbei aus Mitteln des kommunalen Steuerverbundes sowie zusätzlichen Krediten zusammen. Wuchs die Finanzausgleichsmasse im Vorjahresvergleich prozentual stärker als die Summe konsumptiver Ausgaben des Landes, so floss dieser Mehrbetrag in den Fonds „Kommunen 21“. Der Rest des versprochenen Volumens stammt hingegen aus Krediten. Saarländische Kommunen kritisieren hierbei vor allem die für sie nicht nachvollziehbare Bindung an die konsumptiven Ausgaben des Landes.<sup>178</sup> Das Modell wurde unter anderem daher abgewandelt, so dass dem heutigen Kommunalfinanzausgleichsgesetz des Saarlandes eine Bindung der Finanzausgleichsmasse des aktuellen Jahres an die des Vorjahres zu entnehmen ist. Danach wurde die Hälfte dessen, um das die damals aktuelle Finanzausgleichsmasse die des Vorjahres überstieg dem Fonds „Kommunen 21“ zugeführt und der Finanzausgleichsmasse vorweg entnommen. Seit 2006 jedoch existiert eine Beschränkung auf die für die Abwicklung des Fonds nötigen Mittel ohne explizite Nennung eines Finanzvolumens.<sup>179</sup>

Anders als in Rheinland-Pfalz oder im Saarland ist der Vorsorgefonds in Sachsen auf eine definierte Laufzeit angelegt. Demnach soll bis 2015 das Vorsorgevermögen wieder aufgelöst werden. Das sächsische Modell setzt sich außerdem aus zwei Säulen zusammen. Es existiert einerseits ein Vorsorgevermögen, das zentral vom Freistaat Sachsen verwaltet und marktüblich verzinst wird. Diese Mittel dienen dem Ausgleich konjunktureller Schwankungen und müssen bis 2015 der kommunalen Ebene ausgezahlt werden. Andererseits wird in den jeweiligen Kommunen ein dezentrales kommunales Vorsorgevermögen gebildet. Kommunen erhalten die hierfür nötigen Mittel im Rahmen von FAG-Zuweisungen zur Vorsorgebildung. Diese werden einer pflichtigen Sonderrücklage zugeführt und zwischen 2011 und 2015 über fünf dem Volumen nach gleicher Raten dem Haushalt zugeführt.<sup>180</sup> Im sächsischen Vorsorgefondsmodell waren ursprünglich bis 2010 bis zu 946 Millionen Euro Ansparvolumen in einem zentralen Fonds geplant, welche nach Überschreiten einer Warngrenze wieder ausgezahlt werden sollten. Die Warngrenze wurde dabei erreicht, wenn die Summe aus eigenen Steuereinnahmen und der Finanzausgleichsmasse um mehr als 3 % gegenüber dem Vorjahr sinkt. Auf Basis damaliger Steuerschätzungen wäre dies jedoch bis 2012 nicht der Fall gewesen, wodurch keine Auszahlung stattgefunden hätte. Aufgrund dessen wurde das oben beschriebene Modell etabliert, mit dem eine konkrete Rückzahlungsperspektive eröffnet wird und Mitbestimmung hinsichtlich des Ob und Wie

der Rückzahlung eingeräumt ist.<sup>181</sup> Aufgrund der Korrekturen der Abrechnungsbeträge infolge der November-Steuerschätzung 2008 wurde das Fondsvolumen auf nunmehr 372,1 Mio. Euro nach unten korrigiert.<sup>182</sup>

Dennoch kann das Grundmodell in seiner Konstruktionsweise wegweisend für zukünftige Vorsorgemaßnahmen sein. Das Grundproblem der schwankenden kommunalen Einnahmen und der antizyklisch dazu schwankenden Ausgaben (insbesondere im Bereich der Leistungen nach SGB II („Hartz IV“)) bleibt auch in der Zukunft erhalten und zeigt die Notwendigkeit der Schaffung von „Puffern“ für konjunkturell schlechtere Zeiten. Trotz aller Vorteile solcher Fondsmodelle ist letztlich anzumerken, dass eine Verstetigung der Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs natürlich nur dann den Haushalten dauerhaft hilft, wenn diese auf ausreichend hohem Niveau erfolgt. Dies erfordert auch die Weitsicht der Kommunen und deren Bereitschaft, in „besseren Zeiten“ auf zusätzliche Einnahmen in spürbarem Umfang zu verzichten. In Sachsen war diese generelle Bereitschaft jedoch nie umstritten.

## 5.5 Finanzausgleichsbeirat

Für die sachgerechte Bestimmung der Finanzausgleichsmasse sind Werturteile über kommunale und vom Land bereitgestellte Leistungen nötig, um den politischen Entscheidungsprozess zu fördern. Zur Begleitung wird in einigen Bundesländern, darunter Baden-Württemberg und Sachsen, ein so genannter Finanzausgleichsbeirat<sup>183</sup> eingesetzt. Er setzt sich zusammen aus Vertretern von Finanz- und Innenministerium sowie von kommunalen Spitzenverbänden. Die Aufgabe dieses Beirats ist die Beratung der Landesregierung in Fragen des Finanzausgleichs, so z. B. bezüglich der Bedarfsgerechtigkeit oder dem Nachweis symmetrischer Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen.

Die Notwendigkeit eines Finanzausgleichsbeirats ergibt sich vor allem für Länder, deren kommunaler Finanzausgleich nur im Finanzministerium durchgeführt wird. In anderen Ländern findet eine durch den Beirat angestrebte Gewaltenteilung anderweitig statt, so z. B. indem in Nordrhein-Westfalen Innenministerium und Finanzministerium an der Umsetzung des kommunalen Finanzausgleichs beteiligt sind.

Kommunen können durch einen Finanzausgleichsbeirat ein beratendes Mitwirkungsrecht ausüben. Entsprechend der gesetzlichen Fixierung der Finanzausgleichskommission Ende 2006 in Baden-Württemberg im Finanzausgleichsgesetz muss diese dem Landtag und der Landesregierung Empfehlungen zum vertikalen Finanzausgleich vorlegen sowie Empfehlungen zur horizontalen Ausgestaltung, der Verteilung des Investitionsfonds und Grundfragen bezüglich der Konnexität aussprechen.<sup>184</sup>

Sachsen ist ohnehin seit Jahren gekennzeichnet durch die Entwicklung eines engen Dialoges zwischen Land und Kom-

177 Meffert/Müller (2008), S. 70f.

178 Münstermann (2005a), S. 6.

179 § 6a K FAG (SL).

180 Deutscher Städtetag (2008), S. 33.

181 Deutscher Städtetag (2008), S. 59.

182 Zum Vorsorgefonds in Sachsen siehe auch Kapitel IV 2.2.

183 In der Literatur und den Finanzausgleichsgesetzen der Länder wird oft auch der Begriff einer „Finanzausgleichskommission“ verwendet.

184 Deutscher Städtetag (2008), S. 33.

---

munen bezüglich des kommunalen Finanzausgleichs. Auch die Erfahrungen in Sachsen-Anhalt hinsichtlich deren Finanzstrukturkommission, welche ihre Arbeit 2002 aufnahm, sind positiver Natur. Die Kommission erarbeitete unter anderem die „Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden“, welche 2007 vom Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt und den Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände unterzeichnet wurde. Hierin enthalten sind konkrete Bestimmungen zum gegenseitigen, schnellen Informationsaustausch.

Die Landesregierung muss in diesem Zusammenhang über die Entwicklung der Steuereinnahmen, die Eckpunkte des Landeshaushalts, die mittelfristige Finanzplanung und die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs (inklusive Referentenentwürfen über geplante Änderungen im Finanzausgleichsgesetz) berichten.<sup>185</sup>

In Rheinland-Pfalz muss die Finanzausgleichskommission regelmäßig über die Kreditaufnahme- und Kapitalanlagestrategie des Stabilisierungsfonds unterrichtet werden.<sup>186</sup>

---

185 Deutscher Städtetag (2008), S. 61f.

186 Meffert/Müller (2008), S. 71.

Es gibt einen  
sicheren Weg bei der  
Umstellung auf die

**DOPPIK**

führen Sie am besten mit  
DATEV ein. Schließlich sind  
wir nicht nur führend beim  
Rechnungswesen, sondern  
auch der Spezialist für ein  
zukunftsweisendes kommu-  
nales Finanzmanagement.

Wir begleiten Sie in allen Phasen der Um-  
stellung auf die doppelte Buchführung: mit  
leistungsstarker Software, einem umfas-  
senden Projektmanagement und individuellen  
Serviceangeboten. Und auch anschließend,  
im laufenden Betrieb stehen wir Ihnen ber-  
atend zur Seite. Informieren Sie sich bei Ihrem  
Steuerberater, Ihrem Wirtschaftsprüfer oder  
unter der Telefonnummer 0800 0114348.

**[www.datev.de/kommunal](http://www.datev.de/kommunal)**



Zukunft gestalten. Gemeinsam.



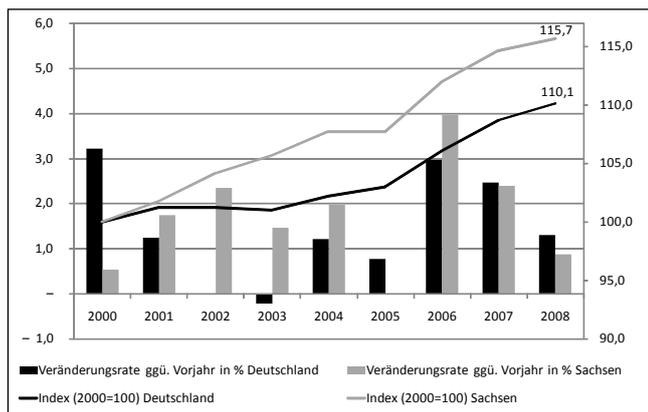
## III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen

### 1 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

#### 1.1 Konjunktur

Das Erscheinen des Gemeindefinanzberichts im Jahr 2009 gibt die Gelegenheit, auf die Zeit seit dem Jahr 2000 zurückzublicken. In dieser Auswahl liegt ein besonderer Reiz, da zwischen 2000 und 2008 ein vollständiger Konjunkturzyklus durchlaufen wurde. So haben die Kommunen in diesen neun Kassenjahren sowohl gute als auch schlechte gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen vorgefunden, in denen sie sich mit ihrer Haushaltspolitik bewegt haben. Der zentrale Indikator für das wirtschaftliche Umfeld ist die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP)<sup>187</sup>, die in Abbildung 8 für Deutschland und den Freistaat Sachsen dargestellt ist. Da die Steuereinnahmen der Gemeinden (aber auch die Einnahmen aus Gebühren oder Veräußerungen) stark von diesem Gesamtumfeld abhängen, soll es zum Anfang der Einnahmen- und Ausgabenanalyse kurz umrissen werden.<sup>188</sup>

Abbildung 8: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland und Sachsen.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

Die wirtschaftliche Entwicklung des Jahres 2000 war zunächst durch den Höhepunkt einer seit 1998 positiv verlaufenden Wachstumsphase gekennzeichnet, bevor in der Folge des Platzens der Dotcom-Blase und den sich nicht erfüllenden Erwartungen an einen frisch aufstrebenden Hochtechnologiesektor die Wach-

tumsraten stark zurückgingen. 2002 wurde ein „Nullwachstum“ realisiert, bevor es 2003 zu einer realen Schrumpfung des Bruttoinlandsprodukts von 0,2 % kam. 2004 und 2005 entspannte sich die Lage etwas, ohne dass Wachstumsimpulse messbar gewesen wären. Erst ab Ende 2005 nahm die Konjunktur wieder Fahrt auf: nach 3 % im Jahr 2006 konnten 2007 2,5 % preisbereinigtes Wachstum generiert werden. Im Jahr 2008 befand sich die Konjunktur in ihrem Verlauf erneut auf einem Höhepunkt und damit konjunkturzyklisch betrachtet auf einem vergleichbaren Punkt wie im Anfangsjahr des betrachteten Zeitraums.

Die Wachstumsdaten für Sachsen mögen für die Betrachtung der kommunalen Finanzen vielleicht zunächst nicht als sonderlich aussagekräftig erscheinen – schließlich werden wirtschaftliche und Steuerkraftunterschiede zwischen den Bundesländern im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zum Großteil eingeebnet. Dennoch sollen sie hier aus den folgenden Gründen dargestellt werden:

- Die regionale Wirtschaftsentwicklung hat direkten Einfluss auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Sachsen und damit auf der Einnahmeseite auf das Aufkommen der Einkommensteuer und auf der Ausgabenseite auf die Sozialhilfeausgaben etc.
- Die Einnahmen der kommunalen Ebene aus der Gewerbesteuer hängen in starkem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort ab.
- Der Vergleich der Wachstumsentwicklung ermöglicht Abschätzungen hinsichtlich des Aufholprozesses Sachsens im Vergleich zur bundesdeutschen Gesamtbetrachtung.

Die Daten für Sachsen zeigen über den Zeitraum von 2000 bis 2008 ein höheres Wachstum des BIP – der verkettete Index des BIP liegt reichlich 5 ½ Punkte über dem Gesamtdurchschnitt. Besonders in den Jahren 2001 bis 2004 fiel das Wirtschaftswachstum im Freistaat deutlich besser aus als in der Totalbetrachtung. Auch wenn nach wie vor noch ein spürbarer Abstand in der Wirtschaftsleistung zwischen Sachsen und dem Bundesdurchschnitt zu konstatieren ist, hat sich diese Lücke zwischen 2000 und 2008 deutlich geschlossen: lag 2000 im Freistaat die Wirtschaftsleistung noch bei knapp 68 % des bundesweiten Durchschnitts, waren es 2008 bereits 74,5 %.<sup>189</sup> Nach wie vor ist aber klar festzustellen, dass die wirtschaftliche Basis der Kommunen in Sachsen wie in der Gesamtheit der ostdeutschen Länder deut-

187 „Das Bruttoinlandsprodukt umfasst den Wert aller innerhalb eines Wirtschaftsgebietes während einer bestimmten Periode produzierten Waren und Dienstleistungen. Es entspricht der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche zuzüglich der Gütersteuern und abzüglich der Gütersubventionen. Die Bruttowertschöpfung, die zu Herstellungspreisen bewertet wird, ergibt sich für jeden Wirtschaftsbereich aus dem Bruttoproduktionswert zu Herstellungspreisen abzüglich der Vorleistungen zu Anschaffungspreisen.“ Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2009).

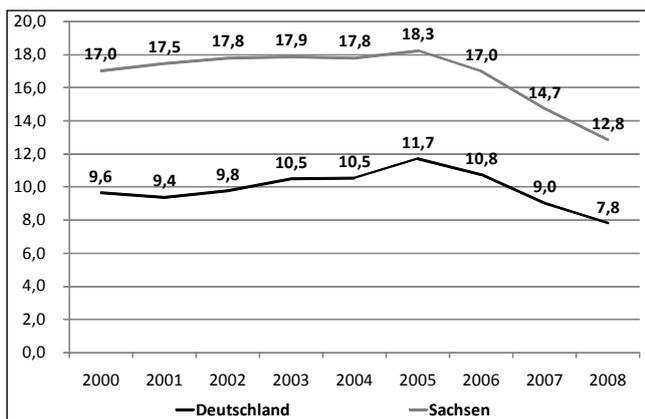
188 Die Abhängigkeit der Steuereinnahmen von der Konjunktur wird in Abschnitt III 3.1.5 näher betrachtet.

189 Die Angaben beziehen sich auf das BIP je Einwohner, das für solche interregionalen Vergleiche standardmäßig herangezogen wird.

lich kleiner ist als diejenige in den westdeutschen Kommunen. Dieser Befund ändert sich auch durch punktuelle Erfolge und Einzelfälle in der jüngeren Vergangenheit nicht.

Die Arbeitslosigkeit als weiterer zentraler Indikator für die wirtschaftliche Gesamtentwicklung beschrieb in den Jahren 2000 bis 2005, der Konjunktur folgend, einen beunruhigenden Aufwärtstrend (siehe Abbildung 9). Mit dem Aufschwung der Jahre ab 2006 entspannte sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt in einem unerwartet starken Umfang. Die Arbeitslosigkeit ging stark zurück, während gleichzeitig massiv Beschäftigung aufgebaut wurde. 2008 wurde in Sachsen mit 12,8 % die niedrigste jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote seit der Wiedervereinigung gemessen. Diese Entwicklung war für die Kommunen einerseits hinsichtlich der zu erwartenden Zuwächse bei den Einkommensteuereinnahmen, aber auch als Voraussetzung für weniger starke Belastungen im Bereich der Sozialhilfe und der Kosten der Unterkunft (KdU) sehr erfreulich. Andererseits wurden Hoffnungen auf stärker selbst tragende Wirtschaftsstrukturen und damit auch einer längerfristig stärker selbsttragenden kommunalen Einnahmesituation in Ansätzen erfüllt.

Abbildung 9: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen in %<sup>190</sup>



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Bundesagentur für Arbeit.

Während die Kommunen also in den Jahren bis 2004 unter erheblichen gesamtwirtschaftlichen Schwierigkeiten haushalten mussten<sup>191</sup>, standen die Jahre 2006 bis 2008 unter insgesamt positiven Vorzeichen. Der Wendepunkt dieses Prozesses wurde erst Ende des Jahres 2008 gesetzt. Bis zum dritten Quartal 2008 war bereits klar gewesen, dass sich das gesamtwirtschaftliche Klima nach drei Jahren hoher Wachstumsraten abkühlen würde.<sup>192</sup> Zum anderen war die auf dem US-amerikanischen Finanzmarkt bereits seit Mitte 2007 um sich greifende Immobilien- und Kreditkrise bekannt, deren Auswirkungen für die deutsche Wirtschaft außerhalb des Bankensektors zunächst sehr unsicher waren. Vielfach

wurde vorsichtig optimistisch erwartet, dass Deutschland der Krise – durch die im Vergleich zu anderen Abschwüngen deutlich günstigere Ausgangslage – würde trotzen können. Auch das Platzen der Blasen an den Rohstoffmärkten konnte im Hinblick auf sinkende Importpreise entlastend auf die Unternehmen wirken. Seit September 2008 spitzte sich die Lage jedoch infolge der Insolvenz der Bank LEHMAN BROTHERS dramatisch zu. Im weiteren Verlauf wurden die Wachstumsprognosen in Deutschland, Europa und der Welt bis zur Mitte des Jahres 2009 stetig nach unten korrigiert. Aktuelle Daten zeigen, dass sich die Finanzkrise zu einer gesamtwirtschaftlichen Krise entwickelt hat, die zunehmend auch Spuren am Arbeitsmarkt hinterlässt.

Die aktuellen Konjunkturdaten zeigen einen empfindlichen Einbruch des Wirtschaftswachstums seit dem zweiten Quartal 2008. Im zweiten Quartal 2009 konnte erstmals wieder ein leichter Aufwärtstrend festgestellt werden. Dennoch stehen die Zeichen „auf Sturm“. Die Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute weist in ihrem diesjährigen Frühjahrsgutachten für 2009 eine Schrumpfung des Bruttoinlandsprodukts um 6,0 % aus, wobei der Osten Deutschlands mit einem Rückgang von rund 5 % glimpflicher davonkommt als der stärker exportorientierte Westteil der Republik. Auch für 2010 wird eine weitere Schrumpfung des BIPs um ein halbes Prozent prognostiziert, wobei diese Schätzung mit erheblichen Unsicherheiten belegt ist. Diese Entwicklung wird sich nach der Meinung der Konjunkturforscher auch deutlicher an den Arbeitsmärkten zeigen – bis 2010 wird ein erneutes Aufwachsen der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote auf 10,8 % prognostiziert.<sup>193</sup>

Für Ostdeutschland und Sachsen untersucht die Dresdner Niederlassung des IFO-INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG regelmäßig die gesamtwirtschaftliche Lage und den Ausblick. Es wird erwartet, dass der Rückgang der Wirtschaftsleistung in Sachsen 2009 stärker ausfällt als im Durchschnitt der ostdeutschen Länder (Tabelle 11, S. 36). Auf den Arbeitsmarkt kommen wieder schlechtere Zeiten zu, auch wenn der Rückgang der Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland und Sachsen weniger massiv sein wird als im deutschen Mittel.

Die Kommunen stehen daher vor besonderen Herausforderungen. Die Steuerschätzungen wurden noch im Mai 2008 nach oben korrigiert, was größere Haushaltsspielräume eröffnete.<sup>194</sup> Viele Städte und Gemeinden haben aber trotz der verbesserten Rahmenlage ihre finanzielle Situation nicht nachhaltig verbessern können. Entsprechend ist für viele Kommunen der erneute Blick in den „finanziellen Abgrund“, wie zu Anfang des oben betrachteten Konjunkturzyklus, zu erwarten: Steuereinnahmen brechen in erheblichen Größenordnungen weg<sup>195</sup> und es drohen zusätzliche Belastungen bei einer erneuten Ausweitung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit. Vor dem Hintergrund dieser besonderen Gemengelage aus einem grundsätzlich positiven

190 Arbeitslosenquote in % aller zivilen Erwerbspersonen, Statistische Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit.

191 Dazu seien beispielhaft die Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages oder des Sächsischen Städte- und Gemeindetages empfohlen.

192 Die schwächeren Wachstumsaussichten wurden von allen namhaften Wirtschaftsforschungsinstituten geteilt z. B. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008).

193 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009).

194 Zu den Inhalten der Steuerschätzungen und deren Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich in Sachsen siehe Kapitel IV 2.

195 Dazu z. B. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Pressemitteilung vom 11.04.2009.

Rückblick und unsicheren bis düsteren Aussichten wird bei den entsprechenden Einnahme- und Ausgabenpositionen auf mögliche Auswirkungen der konjunkturellen Abkühlung und des durch die Finanzkrise verursachten Schocks in diesem Bericht immer wieder eingegangen werden müssen.

Tabelle 11: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen

Indikator	Deutschland*		Ostdeutschland**		Sachsen**	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Reales BIP (Veränderung in %)	-6,3	-0,3	-4,9	-0,3	-5,5	-0,2
Zahl der Erwerbstätigen (Veränderung in %)	-1,2	-2,6	-1,1	-2,2	-1,2	-2,1
Arbeitslosenquote	8,5	10,4				

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: \* Nierhaus (2009), \*\* Krenz/Schirwitz/Vogt (2009).

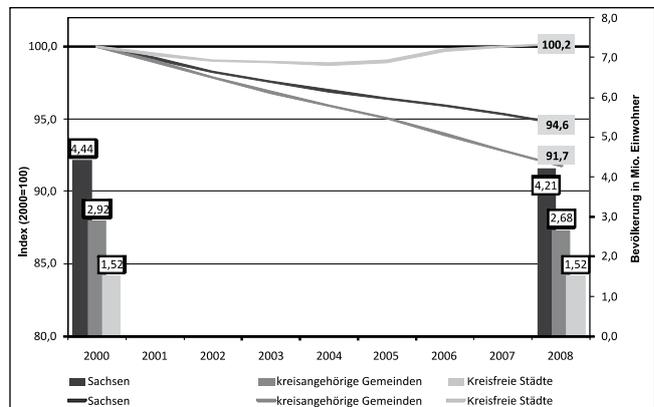
## 1.2 Demografie

Die demografische Entwicklung in Deutschland ist von einer rückläufigen Gesamtbevölkerungszahl und einem steigenden Altersdurchschnitt der Bevölkerung gekennzeichnet. Dieser durch eine niedrige Geburtenrate und eine höhere Lebenserwartung hervorgerufene Prozess wirkt bereits seit mehreren Jahrzehnten,<sup>196</sup> hat jedoch erst in der jüngeren Vergangenheit spürbare Veränderungen hervorgerufen. Die Auswirkungen dieser langsamen aber stetigen Veränderungen in der Bevölkerungszahl und -struktur auf die öffentlichen Haushalte und Organisationsformen sind Gegenstand einer umfangreichen Forschungsarbeit, die sich intensiv mit dem Thema beschäftigt.<sup>197</sup> Auch das Politik- und Verwaltungshandeln stand in Sachsen in den letzten Jahren unter dem Zeichen der demografischen Veränderungen: Die Notwendigkeit zur 2008 in Kraft getretenen Verwaltungs- und Kreisgebietsreform ergab sich zu einem wesentlichen Teil mit Blick auf die Bevölkerungszahlen.<sup>198</sup>

Ohne an dieser Stelle in eine detaillierte Analyse der demografischen Entwicklung einzusteigen, soll ein Überblick über deren Fortgang im Betrachtungszeitraum gegeben werden. Die Abbildung 10 zeigt, dass die Gesamtbevölkerungszahl im Freistaat zwischen 2000 und 2008 um 5,4 % oder rund 230.000 Personen abgenommen hat. Der genauere Blick auf die statistischen Daten

dokumentiert, dass die natürliche Schrumpfung<sup>199</sup> dafür zu rund 60 % verantwortlich ist, die Abwanderung zu etwa 40 %.

Abbildung 10: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2000–2008



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt.

Unterschiede offenbaren sich dabei zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum: Erstere konnten in der Summe seit 2006 wieder steigende Bevölkerungszahlen verbuchen und damit 2008 mit rund 1,5 Mio. Bürgern wieder den Stand von 2000 erreichen.<sup>200</sup> Dieser Effekt wurde aber ausschließlich durch die Städte Dresden (+ ca. 30.000 Einw./+6,4 %) und Leipzig (+ca. 19.000 Einw./+3,9 %) und dabei im Wesentlichen durch Wanderungsgewinne erbracht. Die übrigen Kreisfreien Städte hatten teilweise eminente Verluste zu verzeichnen (z. B. Hoyerswerda -9.000 Einw./-19,2 %). Auch der kreisangehörige Raum hatte erneut massive Rückgänge zu erleiden – die Einwohnerzahl schrumpfte um 8,3 % oder rund eine Viertelmillion.

Die Prognosen bis 2020 lassen eine Fortsetzung dieser Trends erwarten.<sup>201</sup> Bei einer rückläufigen Gesamtbevölkerungszahl im Freistaat von ca. 6,5 %<sup>202</sup> wird es vor allem der kreisangehörige Raum sein, der sich auf einen weiteren deutlichen Rückgang der Bevölkerung einstellen muss. Je nach zu Grunde gelegtem Szenario wird die Einwohnerzahl der verbliebenen drei Kreisfreien Städte etwa gleich bleiben. Kreisangehörige Städte und Gemeinden, die voraussichtlich Bevölkerungszugewinne erzielen können, finden sich nach den Angaben des Statistischen Landesamtes im direkten Umfeld der Städte Leipzig und Dresden. Die Bedeutung der Regionen um die Messe- und die Landeshauptstadt wird daher in Zukunft sowohl aus raumordnerischer als auch aus finanzwirtschaftlicher Perspektive deutlich anders verlaufen können als im

196 Sachsen verzeichnet bereits seit dem Jahr 1967 ein Geburtendefizit, Sächsisches Staatsministerium des Innern (2007), S. 9.

197 Vgl. dazu Gemeindefinanzbericht 2004/2005: Lenk (2005), S. 5ff.

198 Die Begründung zur Verwaltungs- und Kreisgebietsreform basierte auf drei Säulen: der finanzpolitischen Lage, der demografischen Entwicklung sowie der inneren Verwaltungsstruktur. Lenk (2007), S. 6ff.

199 Überschuss der Sterbefälle über die Zahl der Geburten.

200 An dieser Stelle muss nochmals darauf verwiesen werden, dass in den Daten für das Jahr 2008 die eingekreisten Städte Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda zum Zwecke der Vergleichbarkeit der langen Reihe den Kreisfreien Städten zugerechnet wurden.

201 Die Angaben basieren auf der Vierten Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2007, Statistisches Landesamt (2007).

202 Es wurde der Mittelwert aus den drei Szenarien gebildet, die das Statistische Landesamt für die Prognose unterstellt.

Rest des Landes. Im weiteren Verlauf des vorliegenden Berichts wird an ausgewählten Stellen auf mögliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf einzelne Einnahme- und Ausgabe-positionen in Vergangenheit und Zukunft hingewiesen.

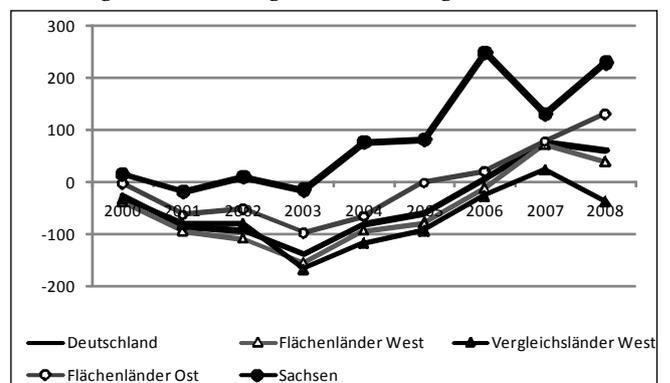
## 2 Finanzierungssaldo

Die Berechnung des Finanzierungssaldos erfolgt gemäß dem Schema der statistischen Ämter<sup>203</sup> und damit auf einer Basis, die eine interregionale und intertemporale Vergleichbarkeit ermöglicht. Der Saldo stellt die um besondere Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Verrechnungen bereinigten Einnahmen und Ausgaben gegenüber und ermöglicht somit einen ersten Anhaltspunkt über die Gesamtsituation der kommunalen Haushalte. Über die Eignung des Finanzierungssaldos als Indikator bestehen divergierende Ansichten. Er stellt zunächst dar, inwieweit die Haushalte der Gemeinden durch „besondere Finanzierungsvorgänge“ ergänzt werden müssen, d. h. durch Aufnahme von (Kassen-)Krediten, Entnahmen von Rücklagen, aber auch Tilgungen bzw. Zuführungen zu Rücklagen.<sup>204</sup> Somit kann in der Gesamtschau festgestellt werden, inwieweit die Gemeinden „von der Substanz“ leben bzw. zusätzliche Substanz aufbauen. Des Weiteren werden besondere Finanzierungsvorgänge, die die intertemporale Vergleichbarkeit erschweren, ausgeklammert. Der Finanzierungssaldo ermöglicht mithin Aussagen über die langfristige Nachhaltigkeit der Kommunalfinanzen. Als Indikator ist er daher für gesamtwirtschaftliche Betrachtungen geeignet und verbreitet – in der kommunalen Praxis hat er jedoch eine untergeordnete Bedeutung.<sup>205</sup> Haushaltsrechtlich steht für die einzelne kameralistisch buchende Gemeinde vielmehr der Ausgleich des Verwaltungshaushalts eines jeden Jahres im Mittelpunkt.<sup>206</sup> Die Konstruktion des Finanzierungssaldos enthält hingegen sowohl Elemente aus dem Verwaltungs- als auch dem Vermögenshaushalt. In der Folge kann in einer Gemeinde bei einem ausgeglichenen Verwaltungshaushalt gleichzeitig ein negativer Finanzierungssaldo vorliegen. Damit wird eine Interpretation der finanziellen Lage der Gemeinde in der kurzen Frist schwierig. Kreditaufnahmen bei gleichzeitig ausgeglichenen Haushalten sind „möglich und haushaltsrechtlich durchaus zulässig“<sup>207</sup>. Erschwerend kommen das materiell zum Teil sehr unterschiedliche kommunale Haushaltsrecht in den verschiedenen Ländern, verschieden hohe Auslagerungsgrade öffentlicher Leistungen auf privaten Aufgabenträger sowie die oft unzureichende Nachvollziehbarkeit kommunalen Vermögens hinzu.<sup>208</sup> Da im Rahmen des vorliegenden Gemeindefinanzberichts 2009/2010 für Sachsen eine längere Zeitreihe der Jahre 2000 bis 2008 betrachtet wird, ist es zweckmäßig den Langfristindikator Finanzierungssaldo heranzuziehen. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich die Gemeinden in der Praxis primär an einer Finanzierung ihrer laufenden Aufgaben und der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus Kreditaufnahmen

orientieren, wird zusätzlich der Saldo der laufenden Rechnung angegeben. Dieser beinhaltet im Wesentlichen die Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts und ist ein Indikator dafür, inwieweit die Kredittilgung und zusätzliche Investitionen aus laufenden Mitteln finanziert werden können.<sup>209</sup>

Ein grundsätzliches Problem der folgenden Darstellungen besteht in der Durchschnittsbildung und dem damit einher gehenden Verlust von Einzelinformationen. Dies ist unumgänglich, um tatsächlich einen Überblick gewinnen zu können und letztlich unabhängig vom betrachteten Indikator. Um diesem Problem zu begegnen, werden die sächsischen Daten zerlegt in Angaben für die Kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden, die Landkreise und den Kommunalen Sozialverband (ehemaliger Landeswohlfahrtsverband). Es ist zudem möglich, einen Finanzbericht für jede einzelne sächsische Gemeinde beim Gutachter anzufordern.<sup>210</sup> Soweit es geboten erscheint und praktisch zu leisten ist, werden Einzeleffekte benannt.

Abbildung 11: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Der Finanzierungssaldo der sächsischen Kommunen ist seit dem Jahr 2004 durchgängig positiv gewesen und hat sich während dieser Zeit deutlich vergrößert. 2000 bis 2003 schwankte er geringfügig um den „Nullpunkt“. Der Ausschlag im Jahr 2006 ist durch den Verkauf der Dresdner Wohnungsbaugesellschaft (WOBA) bedingt, der in der Landeshauptstadt zu einmaligen Einnahmen von rund 982 Mio. Euro führte<sup>211</sup> und den kommunalen Saldo auf 248,63 Euro/Einw. schnellen ließ. Dieser Einzeleffekt wird sich im weiteren Verlauf in einigen Haushaltskennzahlen zeigen, er soll aber nicht ausgeklammert werden, da auch in anderen Kommunen Sachsens und Deutschlands große und kleine Einzeleffekte wirken, die kaum vollständig ermittelbar sind. Im Jahr 2008 wurde der vorläufige Höhepunkt aus dem Jahr 2006 mit einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von 230,15 Euro/Einw. ganz ohne WOBA-Sondereffekt wieder nahezu erreicht.

203 Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2009), S. 35.

204 Ein positiver Finanzierungssaldo indiziert dabei einen Substanzaufbau, ein negativer einen Substanzverzehr, der sich praktisch in einer höheren Verschuldung und geringeren Rücklagen niederschlägt.

205 Schwarting (2006), S. 240.

206 Schwarting (2005), S. 33.

207 Schwarting (2005), S. 34.

208 Schmid/Reif (2008), S. 571 (Fußnote 13).

209 Dazu auch Schmid/Reif (2008), S. 535.

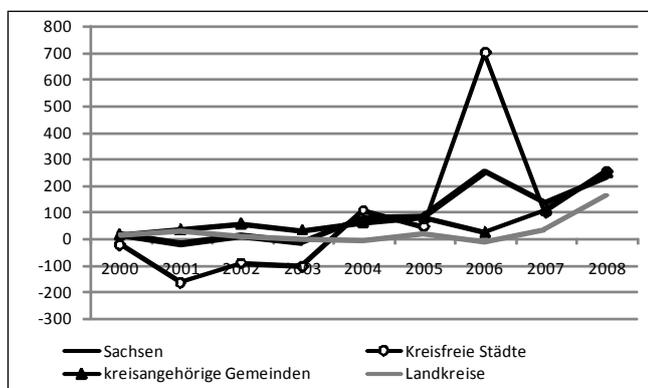
210 Bestellungen an: Tel.: 0341-9733-580, Fax: 0341-9733-589 oder [fiwi@wifa.uni-leipzig.de](mailto:fiwi@wifa.uni-leipzig.de).

211 Der Kaufpreis, den der US-amerikanische Investor Fortress erbrachte, belief sich auf rund 1,7 Mrd. Euro, von denen ein Teil zunächst in die Tilgung der Verbindlichkeiten der WOBA floss.

Die sächsischen Daten heben sich dabei spürbar positiv von denen der Vergleichsgruppen ab. Die Durchschnitte für Deutschland, die Flächen- und Vergleichsländer West sowie die ostdeutschen Länder ohne Sachsen sind zwischen 2000 und 2003 negativ. Die Salden erreichten 2003 ihren Tiefststand – in den Vergleichsländern West von durchschnittlich -167,39 Euro/Einw. – während in Sachsen annähernd eine „rote Null“ erreicht wurde. Auch in den zwei darauf folgenden Jahren blieben die Durchschnittssalden negativ. Der konjunkturellen Entwicklung folgend entspannte sich die Lage aber zunehmend und 2007 konnten alle Vergleichsräume mit positiven Finanzierungssalden abschließen. 2008 ist hingegen von divergierenden Entwicklungen geprägt: Während die ostdeutschen Flächenländer wie auch Sachsen weitere Verbesserungen ihres Finanzierungssaldos registrieren konnten, trübte sich das Bild in den westdeutschen Flächenländern wieder ein. Dort wuchsen zwar die Einnahmen weiter, das Einnahmeplus wurde jedoch durch zusätzliche Ausgaben überkompensiert.

Der innersächsische Vergleich (Abbildung 12) zeigt, dass der Saldo des kreisangehörigen Raums zwischen 2000 und 2008 eine deutlich höhere Konstanz aufwies als derjenige der Kreisfreien Städte. Letztere waren in den Jahren bis 2004 stärker von der Konjunkturschwäche betroffen. Die Disparitäten im kommunalen Bereich ebneten sich ab 2004 weitestgehend ein, wenn vom „WOBA-Einmaleffekt“ abgesehen wird, der in der Abbildung besonders deutlich zum Vorschein kommt. 2008 erreichten sowohl Kreisfreie Städte als auch kreisangehörige Gemeinden einen Finanzierungüberschuss von rund 250 Euro/Einw., die Landkreise von rund 160 Euro/Einw.

Abbildung 12: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw.



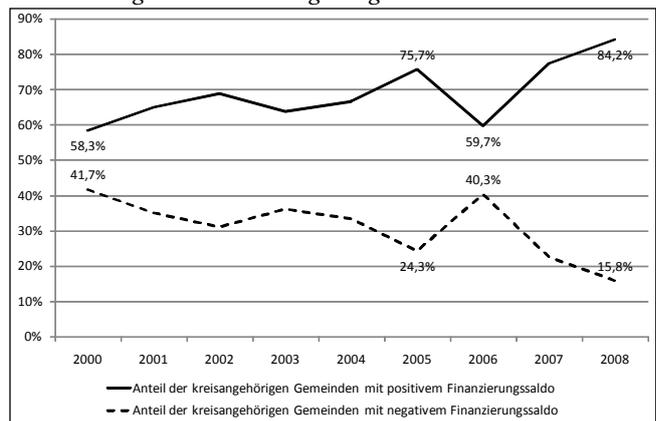
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Aus dem positiven Finanzierungssaldo kann, wie schon eingangs erwähnt, nicht unmittelbar auf eine nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzsituation geschlossen werden. So kann beispielsweise die Veräußerung kommunalen Eigentums, wie von der Landeshauptstadt praktiziert, zu Einnahmen führen, die einen positiven Finanzierungssaldo nach sich ziehen und zudem einen wesentlichen Einfluss auf den kommunalen Durchschnitt nehmen. Der gleichzeitig damit verbundene Vermögensverzehr (und der Verlust eines ggf. bestehenden dauerhaften Einnahme-

potenzials) ist hingegen in der bisher praktizierten kameraleen Buchungsweise nicht ersichtlich.

Um die finanzielle Lage der Städte und Gemeinden etwas differenzierter darzustellen, wurde für den Betrachtungszeitraum berechnet, wie sich der Anteil der Gemeinden mit positivem bzw. negativem Finanzierungssaldo an der Gesamtzahl der kreisangehörigen Gemeinden entwickelt hat (Abbildung 13). Zwischen 2000 und 2005 hat sich der Anteil der Gemeinden mit Fehlbeträgen stetig reduziert – hieran lassen sich die erheblichen Konsolidierungsbemühungen ablesen. Nach einem Einbruch 2006 setzte sich dieser Weg auch bis 2008 fort. Es ist jedoch erkennbar, dass auch im insgesamt äußerst positiven Durchschnittsergebnis für 2008 rund ein Sechstel der kreisangehörigen Gemeinden keinen ausgeglichenen Finanzierungssaldo aufwiesen. Es ist also mitnichten davon auszugehen, dass die sächsischen Kommunal Finanzen am glücklichen Ende eines schwierigen Prozesses der Konsolidierung angekommen sind. Vielerorts sind die Haushalte noch immer äußerst angespannt und in hohem Maße von weiteren finanziellen Hilfen von außen abhängig.

Abbildung 13: Anteile der Gemeinden mit positivem und negativem Finanzierungssaldo im kreisangehörigen Raum



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, eigene Berechnung.

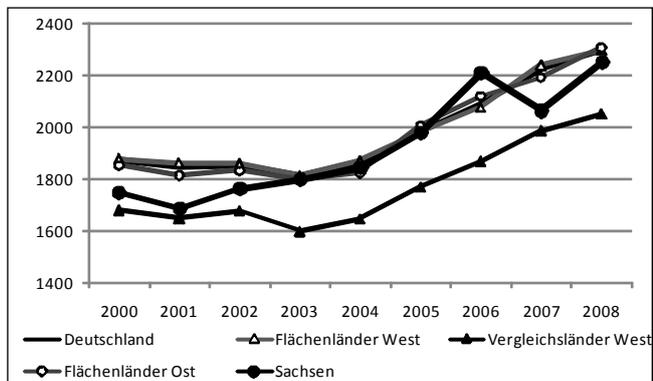
Um die einzelnen Einflussfaktoren auf die dargestellten Salden herauszufiltern, ist es zunächst naheliegend, die bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben zu betrachten, aus denen sich der Saldo zusammensetzt. Die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt dabei um die besonderen Finanzierungsvorgänge. Von den Einnahmen werden die Entnahmen aus Rücklagen, die Krediteinnahmen sowie die Einnahmen aus inneren Darlehen subtrahiert. Die Ausgaben werden analog um die Rücklagenzuführung, die Kredittilgung und die Ausgaben für die Rückzahlung innerer Darlehen vermindert. Zusätzlich werden die Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen abgezogen.<sup>212</sup>

Auffällig ist, dass die sächsischen Kommunen bis 2003 unterdurchschnittliche bereinigte Einnahmen aufwiesen, sich danach jedoch dem Wert für alle deutschen Kommunen annäherten (Abbildung 14). Auf den Einmaleffekt im Jahr 2006 folgte ein deutlicher Einbruch, der ursächlich für den

212 Schwarting (2006), S. 239.

Rückgang des Finanzierungssaldos war. Im Jahr 2008 wurde der bisherige Höchststand von 2.249,44 Euro/Einw. erreicht. Gegenüber 2007 entsprach dies einer Steigerung von 10,5 %, im Vergleich zum Ausgangsjahr 2000 verfügten die sächsischen Kommunen über fast 30 % höhere Bereinigte Einnahmen. Die finanzschwachen Vergleichsländer West hatten im gesamten Zeitraum weniger Bereinigte Einnahmen zur Verfügung – die Differenz zum sächsischen Niveau lag bei durchschnittlich rund 160 Euro/Einw. Dies dürfte im Wesentlichen auf die (Investitions-)Zuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes-II zurückzuführen sein. Erstaunlich ist das unterdurchschnittliche bereinigte Einnahmenniveau der sächsischen Kommunen im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Ländern, obgleich – wie noch gezeigt wird – ihre Pro-Kopf-Steuerkraft höher ist. Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass die Kommunen des Freistaats weniger Mittel vom Land erhalten als dies in den anderen ostdeutschen Ländern der Fall ist. Auf diese Entwicklungen wird noch explizit eingegangen.

Abbildung 14: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Euro/ Einw.

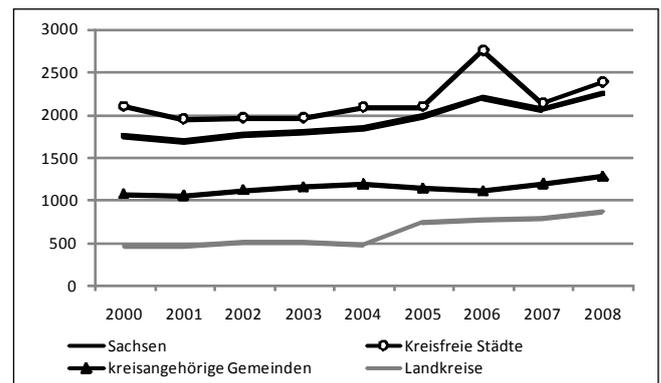


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Die Differenzierung zwischen Kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen innerhalb des Freistaats offenbart, dass die Entwicklung der Jahre 2006 und 2007 stark durch den Dresdner Fall geprägt ist (Abbildung 15). In den kreisangehörigen Gemeinden gingen die bereinigten Einnahmen zwischen 2004 und 2006 sogar leicht zurück und konnten erst ab 2007 anwachsen. Die Landkreise erhielten durch die Sozialrechtsreformen („Hartz-Gesetze“) seit 2005 sprunghaft Mehreinnahmen, die jedoch den entsprechenden Mehrausgaben für Soziale Leistungen folgen (siehe Abschnitt III 6.2).

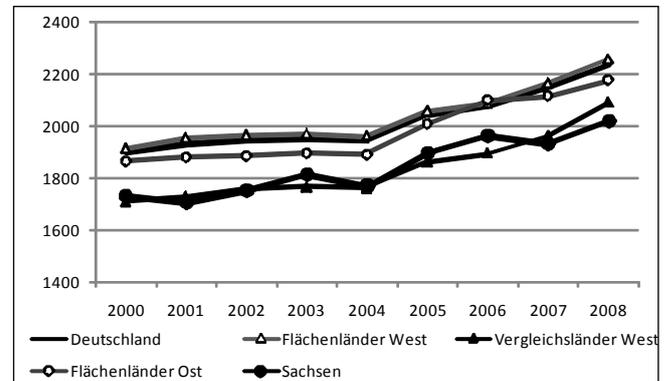
Die Entwicklung der Bereinigten kommunalen Ausgaben (Abbildung 16) erfolgte im gleichen Zeitraum in allen betrachteten Ländergruppen parallel. Bis 2004 konnten die Ausgaben infolge der schwindenden Einnahmen insgesamt konstant gehalten werden, ab 2005 sorgten insbesondere die Neuordnungen im Bereich der Sozialen Sicherung (SGB II bzw. „Hartz IV“) zu einem Ausgabenanstieg, der sich in den Folgejahren vor dem Hintergrund einer Verbesserung der Einnahmesituation gedämpft fortsetzte. In Sachsen und allen Vergleichsgruppen wuchsen die Bereinigten Ausgaben weniger stark als die Bereinigten Einnahmen, im Freistaat um 16,6 %. Der positive Trend der Finanzierungssalden lässt sich somit primär auf kräftige Einnahmezunächste in Verbindung mit einem moderaten Ausgabenwachstum zurückführen.

Abbildung 15: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 16: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Euro/ Einw.



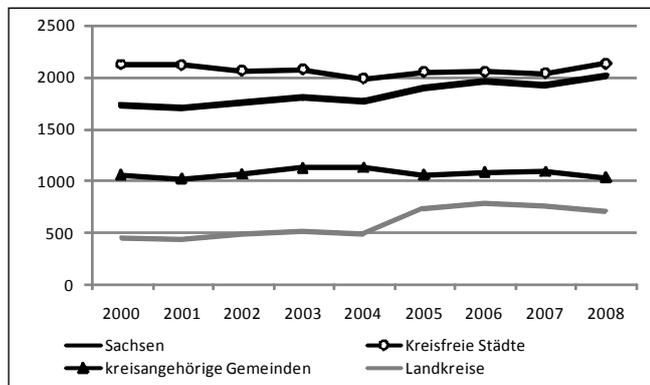
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Erstaunlich ist die Position der sächsischen Kommunen im Niveauvergleich: Die Bereinigten Ausgaben lagen pro Kopf stets unter den Werten für die übrigen ostdeutschen Flächenländer und schwankten nur geringfügig um das Aggregat der Vergleichsländer West. Diese recht rigide Haltung auf der Ausgabenseite könnte durchaus kritisch gesehen werden – immerhin hätten die Kommunen im Freistaat offenbar die Möglichkeiten, ihre Ausgaben und damit Qualität und Umfang öffentlicher Leistungen zu steigern. Es bleibt jedoch zu bedenken, dass die sächsischen Kommunen in der Vergangenheit recht hoch verschuldet waren und Ausgabeneinsparungen zur Entschuldung genutzt wurden. Außerdem ist es vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des absehbaren Auslaufens der Solidarpaktmittel durchaus begrüßenswert, wenn die Standards der öffentlichen Leistungserbringung nicht kurzfristig am wünschenswerten Maximum orientiert werden. Auch mit dem Blick auf eine mittelfristige deutliche Abwärtsbewegung bei den Einnahmen gibt das Ausgabeniveau von rund 2.000 Euro/Einw. mehr Möglichkeiten, diese abzufedern als in anderen Bundesländern.

Die Analyse der Unterschiede zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum innerhalb Sachsens zeigen kaum veränderte Pro-Kopf-Ausgaben bei den kreisangehörigen Gemeinden und den bereits bei den Einnahmen erkennbaren sprunghaften Anstieg infolge der Änderungen der Sozialgesetzgebung im Jahr 2005.

Da die Landkreise bzw. die Kreisfreien Städte der primäre Träger der Sozialhilfe und vor allem der Kosten der Unterkunft sind, lässt sich auch bei Zweitem der Anstieg im Jahr 2005 auf diesen Effekt zurückführen. Während die Landkreise ihre Bereinigten Ausgaben seit 2006 reduziert haben, sind sie in den Kreisfreien Städten weiter gestiegen.

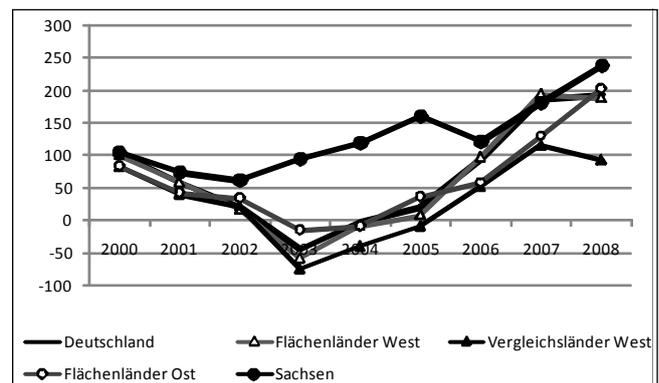
Abbildung 17: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Die Bereinigten Einnahmen und Ausgaben beinhalten jeweils Einnahmen bzw. Ausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung. Die Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung sind weitestgehend mit denen des Verwaltungshaushalts identisch. Der in Abbildung 18 dargestellte Saldo der laufenden Rechnung repliziert im Allgemeinen die Ergebnisse des Finanzierungssaldos. Es werden die Verschlechterung der Finanzierungslage in den Jahren 2000 bis 2003 sowie die stetige Verbesserung seit 2004 verdeutlicht. Auffällig ist die Entwicklung in Sachsen: Zwischen 2003 und 2005 wiesen die sächsischen Kommunen einen deutlich positiven Saldo der laufenden Rechnung aus. Dieser ist in erster Linie auf höhere Zuweisungen des Landes für Maßnahmen nach dem Augusthochwasser 2002 zurückzuführen.<sup>213</sup> Dennoch weisen auch die aktuelleren Daten der Jahre 2006 bis 2008 nach, dass die sächsischen Gemeinden in ihrer Gesamtheit stabile Überschüsse aus der laufenden Rechnung erzielten und damit grundsätzlich Finanzierungslasten aus früheren Perioden (Tilgungen) und zusätzliche Investitionen tragen konnten. Diese prinzipielle Stabilität hebt sie recht deutlich von den Kommunen in den finanzschwachen westdeutschen Bundesländern ab, die weniger große Überschüsse der laufenden Rechnung erwirtschaften konnten. In den Kommunen der anderen Bundesländer hat sich zuletzt ein vergleichbarer Trend wie in Sachsen gezeigt. Für 2009 ist angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise mit einem deutlichen Rückgang des Saldos der laufenden Rechnung pro Einwohner zu rechnen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass der positive Saldo der laufenden Rechnung in Sachsen weniger auf die Einnahmesituation als vielmehr auf das niedrige Ausgabenniveau zurückzuführen ist.

Abbildung 18: Entwicklung des Saldos der laufenden Rechnung in Euro/Einw.

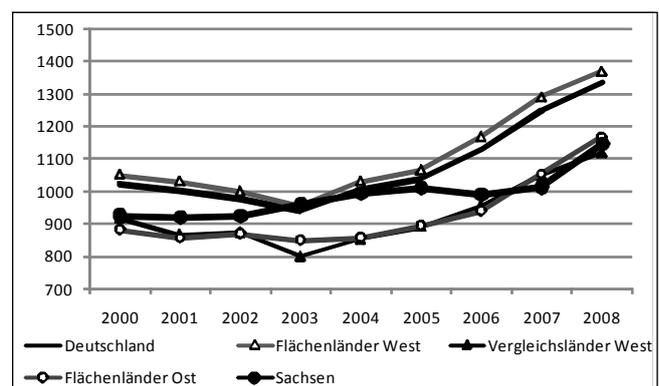


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

### 3 Allgemeine Deckungsmittel

Die allgemeinen Deckungsmittel setzen sich zusammen aus den Steuereinnahmen, den allgemeinen Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich und den sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land.<sup>214</sup> Sie sollen Ausgaben finanzieren, denen keine direkten Gegenfinanzierungen durch Gebühren oder Beiträge gegenüber stehen. Die Gegenüberstellung der Ergebnisse für Sachsen und der Vergleichsgruppen in Abbildung 19 offenbart eine allgemein schwache Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in den Jahren 2000 bis 2004. Vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung dieser Jahre ist das kaum verwunderlich. Ab 2005 setzte ein Aufschwung dieser Einnahmearten ein, der in Sachsen erstaunlicherweise nicht stattgefunden hat. Erst 2008 konnte ein Wachstum um rund 13 % auf 1.144,48 Euro/Einw. verzeichnet werden, nachdem der Wert fünf Jahre lang fast gleich geblieben war. Dieser Aufschwung lässt sich gleichermaßen auf Zuwächse bei den Steuereinnahmen und den Zuweisungen zurückführen.

Abbildung 19: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

213 Es finden sich signifikant höhere Einnahmen der sächsischen Kommunen in den Positionen „Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke“ und „Bedarfszuweisungen vom Land“. Gleichzeitig waren die Ausgaben der sächsischen Städte und Gemeinden in den Jahren 2003 bis 2005 konstant geblieben, während sie in allen Vergleichsräumen anstiegen.

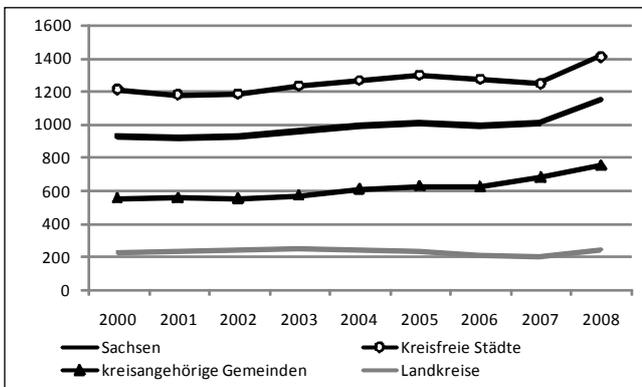
214 Damit wird der Abgrenzung gefolgt, die auch der Sächsische Rechnungshof verwendet. Eine Ausweisung des Anteils der Mittel im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs an den sonstigen allgemeinen Zuweisungen entfällt allerdings, vgl. Rechnungshof des Freistaates Sachsen (2008), S. 245.

Tabelle 12: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw.

	2000	2007	2008	2008 BRD=100	2008/2007	2008/2000
Deutschland	1.025,32	1.246,41	1.333,28	100,0	7,0 %	30,0 %
Flächenländer West	1.050,65	1.289,30	1.368,92	102,7	6,2 %	30,3 %
Vergleichsländer West	917,06	1.049,77	1.118,98	83,9	6,6 %	22,0 %
Flächenländer Ost	882,49	1.054,73	1.169,06	87,7	10,8 %	32,5 %
<b>Sachsen</b>	<b>924,66</b>	<b>1.011,36</b>	<b>1.144,48</b>	<b>85,8</b>	<b>13,2 %</b>	<b>23,8 %</b>
Kreisfreie Städte	1.210,98	1.245,49	1.410,81	105,8	13,3 %	16,5 %
Kreisangehörige Gemeinden	552,32	678,30	752,01	56,4	10,9 %	36,2 %
Landkreise	223,41	201,83	243,02	18,2	20,4 %	8,8 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 20: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw.

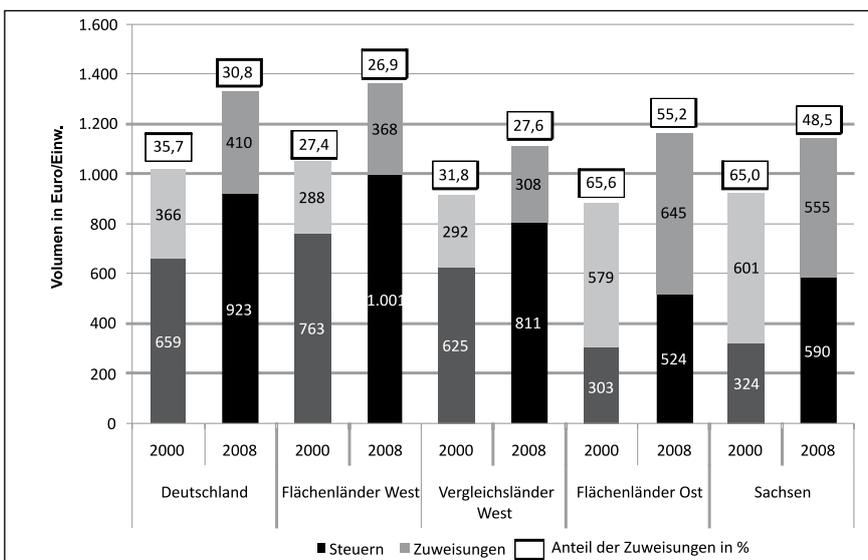


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Diese Entwicklung in Sachsen hatte auch Auswirkungen auf die relative Position der sächsischen Kommunen im bundesweiten Vergleich: Bis 2004 lag das Ausstattungsniveau mit allgemeinen Deckungsmitteln über dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer und auch über dem Durchschnitt der finanzschwachen westdeutschen Länder, es fand sogar eine Angleichung an den bundesweiten Mittelwert statt; danach fielen die sächsischen Kommunen im Vergleich auf das Niveau der anderen ostdeutschen Flächenländer und finanzschwachen Westländer zurück.

Zwischen den Kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen lassen sich ebenfalls Entwicklungsunterschiede feststellen (Abbildung 20). Das Ausstattungsniveau der Landkreise mit allgemeinen Deckungsmitteln blieb über den betrachteten Zeitraum hinweg nahezu konstant, während die sieben Kreisfreien Städte (+16,5 %) und besonders die kreisangehörigen Gemeinden (+36,2 %) einen deutlichen Aufwuchs verzeichneten. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass die Landkreise keine

Abbildung 21: Struktur der allgemeinen Deckungsmittel 2000 und 2008 im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt, Eigene Berechnungen.

eigenen Steuereinnahmen haben, sondern auf Zuweisungen, Zuschüsse und Umlagen als Finanzierungsquelle angewiesen sind. Zu deren Entwicklung wird in den nachfolgenden Gliederungspunkten noch Stellung genommen werden. Dabei ist für die Landkreise aber zu beachten, dass die Kreisumlage nicht in den allgemeinen Deckungsmitteln erfasst wird, sie de facto aber genauso wirkt. Da in den letzten Jahren sowohl die Steuereinnahmen der Gemeinden (als Bemessungsgrundlage der Kreisumlage) als auch die Umlagesätze zum Teil deutlich gestiegen sind, haben auch die Landkreise stärker von steigenden Einnahmen profitiert, als es in Abbildung 20 und Tabelle 12 den Anschein hat.<sup>215</sup>

Gut zu erkennen sind die Niveauunterschiede zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum, die auch aus der Tabelle 12 entnommen werden können. In

215 Vgl. dazu Lenk (2007), S. 55f.

der Summe standen den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen 2008 rund 30 % weniger allgemeine Deckungsmittel pro Kopf zur Verfügung als den Kreisfreien Städten auf der anderen Seite. Eindrucksvoll geht auch die Bedeutung des Jahres 2008 für die Gesamtentwicklung seit 2000 aus der Datentabelle hervor (Vergleich der beiden letzten Spalten der Tabelle 12): In Sachsen wurden reichlich 50 % des Gesamtanstiegs in diesem Jahr realisiert, in den übrigen ostdeutschen Ländern war es rund ein Drittel.

Die Ursache für die beschriebene, trotz Zuwächsen relativ schwachen Entwicklung und den „Rückfall“ der sächsischen Kommunen liegt in der Entwicklung des Zuweisungsanteils begründet. Abbildung 21 zeigt die Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel der Jahre 2000 und 2008 im Vergleich. Im Ausgangsjahr betrug der Anteil der Zuweisungen bundesweit durchschnittlich 35,7 %, wobei die ostdeutschen Flächenländer und auch Sachsen einen fast doppelt so hohen Anteil (65,6 %) aufwiesen. Das weit unterdurchschnittliche Steuerniveau wurde zu einem großen Teil durch einen Mehreinsatz an Zuweisungen ausgeglichen. In den Jahren bis 2008 wuchs der Anteil der Steuern an den allgemeinen Deckungsmitteln in allen betrachteten Gruppen stetig an, insbesondere seit 2005. In den ostdeutschen Ländern wurde im Zuge des Aufwuchses bei den Steuereinnahmen der Zuweisungsanteil deutlich in Richtung des Bundesdurchschnitts abgesenkt, allerdings wuchsen beide Komponenten – die Zuweisungen insgesamt von 579 Euro/Einw. auf 645 Euro/Einw. Anders in Sachsen: Hier wurden Zuweisungen zum Teil durch Steuereinnahmen *substituiert*. Der Anteil der Zuweisungen an den allgemeinen Deckungsmitteln ging daher überproportional stark auf nur noch 48,5 % zurück.

Damit waren in Sachsen erstmals seit der Wiedervereinigung die Steuereinnahmen die wichtigste Quelle für allgemeine Deckungsmittel. Diese prima vista höchst erfreuliche Feststellung bekommt unter den skizzierten Umständen allerdings eine andere Note: Wäre das Niveau der allgemeinen Zuweisungen vom Land pro Kopf konstant geblieben, würden sie nach wie vor den größeren Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln bilden, die finanzielle Ausstattung der Gemeinden wäre dennoch besser gewesen. Wie sich der Steuer- und der Zuweisungsanteil im Vergleichszeitraum entwickelt haben und welche Gründe für die beschriebenen Prozesse anzuführen sind, wird in den nachfolgenden Gliederungspunkten untersucht.

Tabelle 13: Steuereinnahmen im Vergleich in Euro/Einw.

	2000	2007	2008	2008 BRD=100	2008/2007	2008/2000
Deutschland	659,16	867,59	922,89	100,0	6,4 %	40,0 %
Flächenländer West	762,85	951,26	1.001,15	108,5	5,2 %	31,2 %
Vergleichsländer West	625,31	741,56	810,52	87,8	9,3 %	29,6 %
Flächenländer Ost	303,31	450,46	523,74	56,7	16,3 %	72,7 %
Sachsen	323,64	500,35	589,71	63,9	17,9 %	82,2 %
Kreisfreie Städte	451,75	609,84	744,41	80,7	22,1 %	64,8 %
Kreisangehörige Gemeinden	256,98	438,98	503,63	54,6	14,7 %	96,0 %

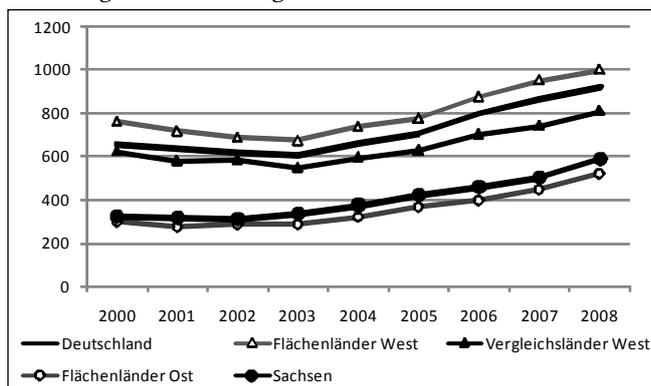
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

### 3.1 Steuern

Zu den eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden zählen die Gewerbesteuer, die Grundsteuern A und B (diese drei bilden den Block der so genannten *Realsteuern*) sowie die sonstigen lokal erhobenen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer). Zudem sind die Gemeinden am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern beteiligt: 15 % des Einkommensteuer- und 2,2 % des Umsatzsteueraufkommens fließen an die Städte und Gemeinden.

Insgesamt haben sich die Einnahmen der Kommunen aus Steuern in den Jahren 2000 bis 2003 rückläufig entwickelt (Abbildung 22). In den ostdeutschen Flächenländern einschließlich Sachsens stagnierten sie, während sie in den westdeutschen Flächenländern um 11,5 % schrumpften. Seit 2004 setzte dann ein kräftiger Aufschwung der Steuereinnahmen ein. Obwohl die Abbildung eine gleichmäßige Entwicklung in allen Vergleichsräumen nahe legt, bestehen erhebliche Unterschiede nicht nur im Niveau dieser insgesamt wichtigsten kommunalen Einnahmequelle. Im bundesdeutschen Schnitt wurden 2008 von den Kommunen pro Kopf rund 923 Euro aus Steuern eingenommen, in Sachsen waren es rund 590 Euro/Einw. Gegenüber dem Jahr 2000 ist das kommunale Gesamtsteueraufkommen um 40 % gewachsen, in den ostdeutschen Flächenländern (ohne Sachsen) um durchschnittlich 72,2 %, in Sachsen sogar um 82,2 %.

Abbildung 22: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw.

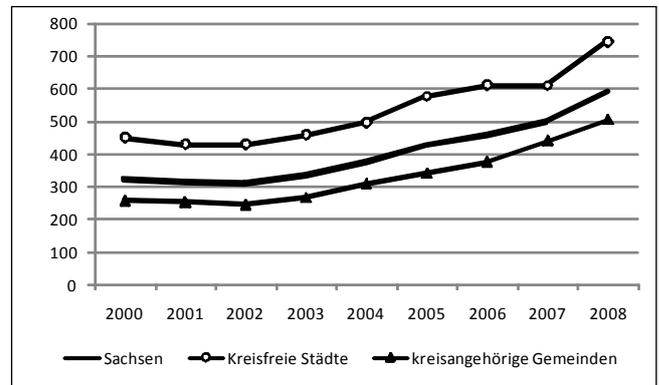


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Besonders hervorzuheben ist der Wachstumsbeitrag des Jahres 2008: Im vergangenen Jahr konnten vorwiegend die ostdeutschen Länder ihre Steuereinnahmen nochmals kräftig steigern. Nichtsdestotrotz bestehen erhebliche Unterschiede in der Höhe der Pro-Kopf-Steuereinnahmen. In Sachsen werden nur rund 64 % des bundesdeutschen Durchschnitts erreicht, in den übrigen ostdeutschen Flächenländern sind es nochmals rund sieben Prozentpunkte weniger. Bei dieser Betrachtung muss der Aufholprozess der Kommunen in Sachsen herausgehoben werden: noch 2000 hatten sie lediglich 49 % der bundesdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuereinnahmen zur Verfügung, die anderen ostdeutschen Flächenländer gar nur 46 %. Die Daten zeigen, dass die Steuerbasis der ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen noch immer deutlich schwächer ist als in Westdeutschland. Selbst wenn eine Fortführung des skizzierten Aufholprozesses stattfände – was nicht realistisch ist –, würde es noch weitere 10 Jahre dauern, ehe das Niveau der Vergleichsländer West erreicht wäre. Die Abhängigkeit von anderen Finanzierungsquellen und darunter insbesondere von den Zuweisungen der Länder wird also auch in Zukunft hoch bleiben.

sind jedoch Niveauunterschiede bei der Interpretation zu berücksichtigen.

Abbildung 23: Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.

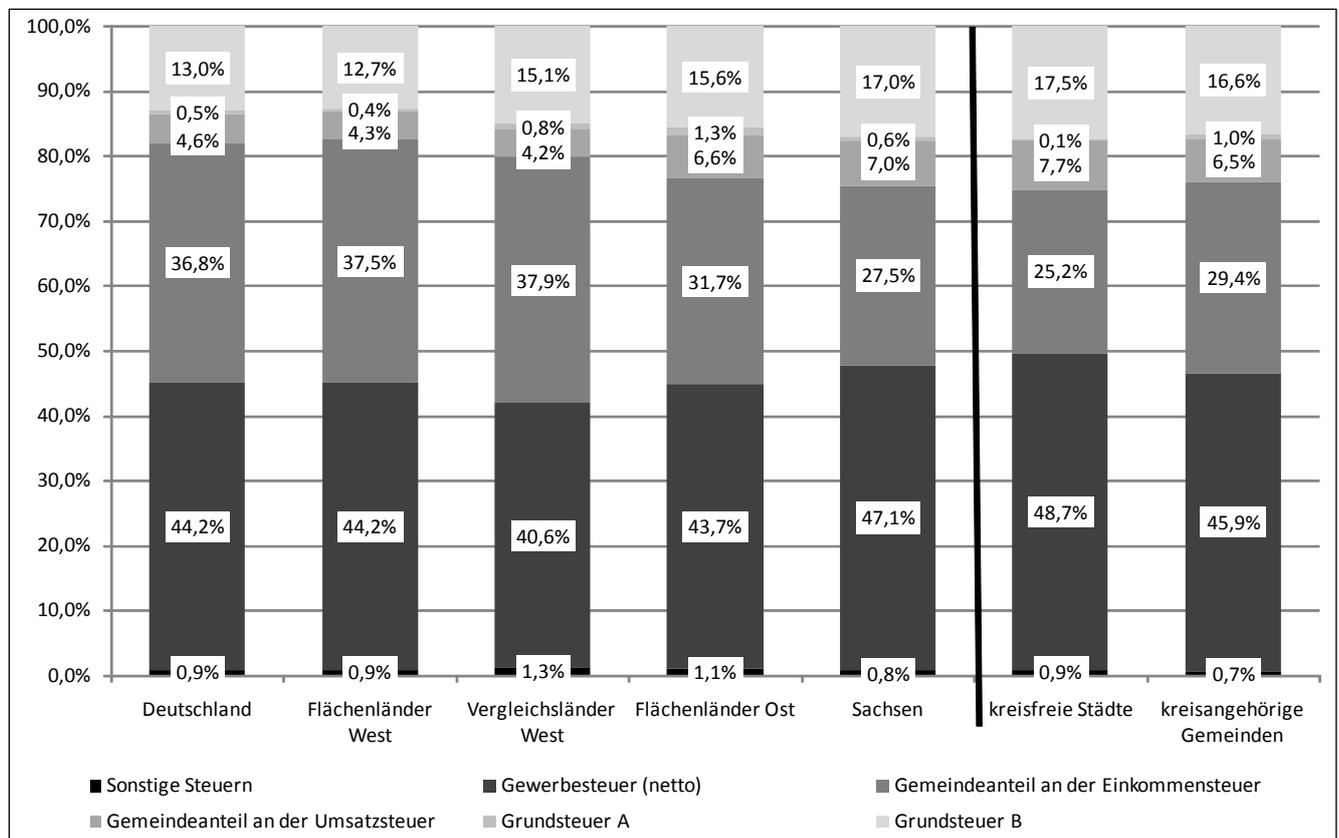


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Auch innerhalb Sachsens bestehen Unterschiede im Niveau und in den Entwicklungspfaden (Abbildung 23). Das Steuereinnahmenniveau war in den Kreisfreien Städten als Standorten mit hohen Unternehmensdichten im Jahr 2008 um rund 50 % höher als in den kreisangehörigen Gemeinden. Der Abstand zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum hat sich aber in den betrachteten neun Jahren verringert: Während sich in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden die Pro-Kopf-Steuereinnahmen seit 2000 fast verdoppelt hatten, betrug der Zuwachs bei den Kreisfreien Städten „nur“ rund 65 %; hier

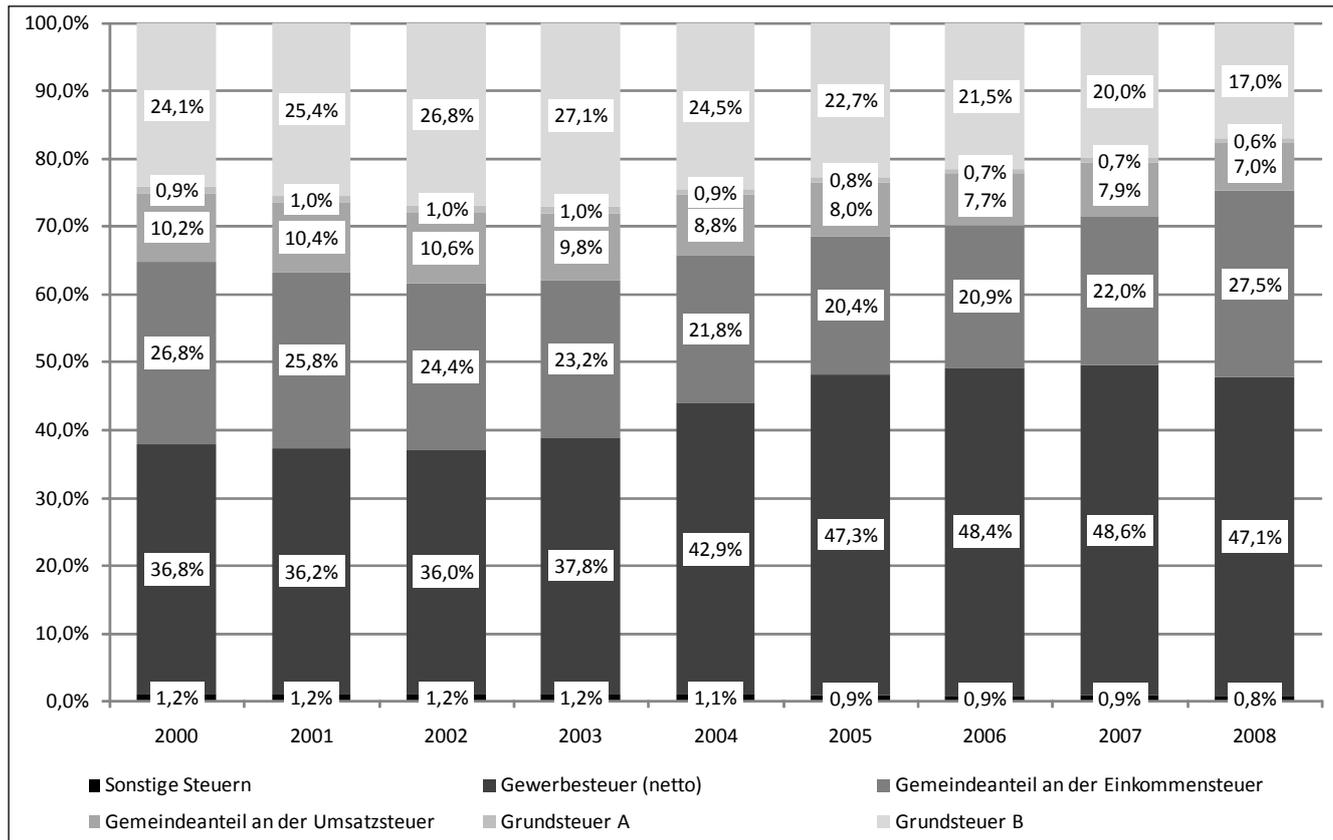
Ein Blick auf die Struktur der Steuereinnahmen offenbart viele Gemeinsamkeiten in den Vergleichsräumen aber auch gewichtige Unterschiede. Die Gewerbesteuer (netto) ist stets die wichtigste einzelne Steuerquelle: In Sachsen steht sie für 47,1 % der gesamten Steuereinnahmen und liegt damit in ihrer Bedeutung noch höher als im Durchschnitt der anderen Vergleichsräume. Unterschiede zeigen sich beim Vergleich der Rolle des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Im Bundesschnitt stellte sie 2008 mit 36,8 % die zweite tragende

Abbildung 24: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2008



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 25: Struktur der Steuereinnahmen in Sachsen 2000-2008



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Säule der steuerlichen Einnahmebasis dar. In den ostdeutschen Flächenländern macht sie einen geringeren Anteil von 31,7 % aus, in Sachsen sind es gar nur 27,5 %. Dies ist, wie weiter unten gezeigt wird, nicht auf eine Einkommensteuerschwäche, sondern auf die Gewerbesteuerstärke der sächsischen Kommunen zurückzuführen. Die dritte wichtige Steuereinnahmequelle bildet die Grundsteuer B, aus der in den ostdeutschen Ländern rund ein Sechstel, im bundesweiten Vergleich ein Achtel der Steuereinnahmen generiert werden. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer trägt in Sachsen noch 7 % zu den Steuereinnahmen bei. Das höhere Gewicht von Umsatz- und Grundsteuer in den ostdeutschen Ländern im Allgemeinen und in Sachsen im Besonderen ist nicht auf überdurchschnittliche Erträge aus diesen Einnahmequellen zurückzuführen. Vielmehr spiegeln sie das niedrige Einnahmenniveau aus der Einkommensteuer wider, das in Abschnitt III 3.1.1 skizziert wird.

Innerhalb Sachsens beziehen sich die Unterschiede in der Zusammensetzung der Steuereinnahmen zwischen Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden (die Landkreise verfügen nicht über eigene Steuereinnahmen) im Wesentlichen auf die Anteile von Gewerbe- und Einkommensteuer. Während die Kreisfreien Städte ihrem Charakter als Standorte vieler und tendenziell größerer Unternehmen entsprechend einen höheren Anteil aus der Gewerbesteuer einnehmen, beinhaltet die Summe der kreisangehörigen Gemeinden vielfach Auspendlerorte, die dem Charakter nach eher Wohnorte als Sitze von

Unternehmen und deren Betriebsstätten sind. Zudem hat die Grundsteuer A für agrarisch genutzte Flächen in den Kreisfreien Städten strukturell bedingt eine untergeordnete Bedeutung.

Im Zeitablauf hat die Bedeutung der Gewerbesteuer in den Jahren 2004 und 2005 sprunghaft zugenommen. Das Gewicht der Einkommensteuer war, wie in Abbildung 25 skizziert, zunächst tendenziell rückläufig und hat 2008 einen deutlichen Zuwachs erfahren. Die Rolle der Grundsteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer schwächte sich entsprechend. Diese strukturellen Aspekte legen in Verbindung mit der Gesamtentwicklung der Steuereinnahmen (Abbildung 23) die Schlussfolgerung nahe, dass der Zuwachs der Steuerstärke in den sächsischen Kommunen insbesondere auf Steigerungen der Gewerbe- und Einkommensteuermittel beruht.

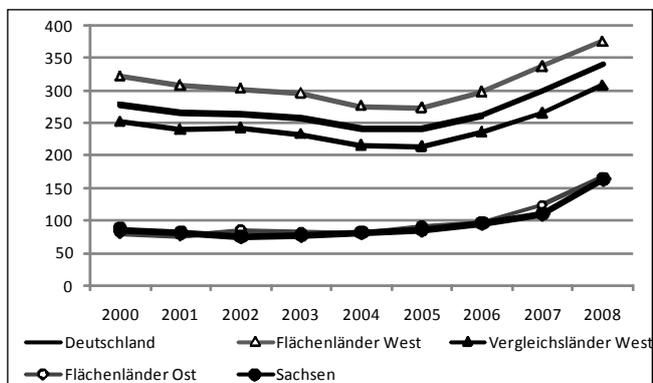
### 3.1.1 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Seit der Großen Finanzreform von 1969 erhalten die Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer. Vorher flossen ausschließlich dem Bund und den Ländern die Einnahmen aus dieser Steuer zu. Die Einrichtung des Gemeindeanteils erfolgte vor dem Hintergrund starker struktureller und regionaler Aufkommensschwankungen bei der Gewerbesteuer, deren Auswirkungen auf die kommunale Finanzausstattung abgemildert werden sollte. Daher wurden die Gemeinden an der weniger stark streuenden Einkommensteuer

beteiligt. Im Gegenzug wurde dafür die Gewerbesteuerumlage eingeführt.<sup>216</sup>

Derzeit erhalten die Gemeinden 15 % des Aufkommens der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens der Kapitalertragsteuer.<sup>217</sup> Für den Anteil der Gemeinden ist dafür der Anteil des jeweiligen Bundeslandes am Gesamtsteueraufkommen maßgeblich. Von diesem ausgehend werden die 15 % bzw. 12 % Gemeindeanteil berechnet. Ein Ausgleich der Steuerkraftdifferenzen zwischen den verschiedenen Bundesländern findet hingegen nicht statt; die Zuordnung erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip.<sup>218</sup> Für den gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer ist also entscheidend, wie sich die konkrete Beschäftigungs- und Lohnsituation im jeweiligen Bundesland entwickelt. Der Anteil einer einzelnen Gemeinde an der Gesamtsumme des Gemeindeanteils wird anhand einer Schlüsselzahl berechnet, die das örtliche Aufkommen ins Verhältnis zum Aufkommen im Land setzt. Damit wird sichergestellt, dass grundsätzlich eine proportionale Beziehung zwischen dem durch die jeweilige Wohnbevölkerung gezahlten Steueraufkommen und den Einnahmen der Gemeinde aus der Einkommensteuer erhalten wird.<sup>219</sup>

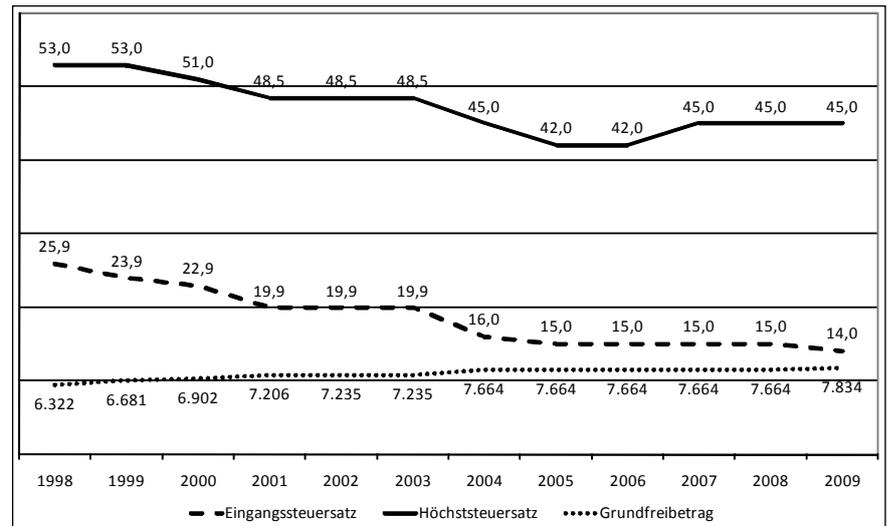
Abbildung 26: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Die Einkommensteuer ist in ihrer Ergiebigkeit stark von der Lage am Arbeitsmarkt abhängig. Sowohl das Beschäftigungsniveau als auch die Höhe der gezahlten Löhne und Gehälter haben darauf einen starken Einfluss. Zusätzlich besteht eine hohe Affinität der Bundes- und Landespolitik, die Umsetzung ihrer Ziele durch Änderungen des Einkommensteuerrechts zu erreichen.

Abbildung 27: Eckdaten des Einkommensteuertarifs 1998–2009



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen.

So wurden in den Jahre der rot-grünen Bundesregierung umfangreiche Senkungen des Eingangs- und des Spitzensteuersatzes vorgenommen, die einen erheblichen negativen Einfluss auf das gesamte Einkommensteueraufkommen hatten.<sup>220</sup> Beispielhaft seien auch die höheren Kinderfreibeträge oder die verbesserte Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen genannt, die zu einem weiteren Absinken des Einkommensteueraufkommens führten. Zusätzlich wurde der von den steuerrechtlichen Änderungen hervorgerufene Effekt durch die schwächeren konjunkturellen Rahmenbedingungen verstärkt. Aktuell wurde im Rahmen des Konjunkturpakets I der Bundesregierung der Eingangsteuersatz nochmals abgesenkt und der Steuerfreibetrag erhöht. Abbildung 27 zeigt die Eckwerte des Tarifs in den letzten drei Legislaturperioden der Bundesregierung. Insofern kann festgehalten werden, dass die Kommunen keinen direkten Einfluss auf diese Einnahmequelle haben und sie diesen (in der jüngeren Zukunft erfreulichen) Aufkommensentwicklungen quasi als externem Faktor ausgesetzt sind.

Infolge der konjunkturellen Schwäche und der beschriebenen Rechtsänderungen sank bundesweit der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zwischen 2000 und 2005 von 278,12 Euro/Einw. auf 241,76 Euro/Einw. Diese in Abbildung 26 skizzierte Entwicklung fand in den westdeutschen Ländern und den Vergleichsländern West parallel statt. In den ostdeutschen Ländern und Sachsen fand diese Stagnation auf etwa einem Drittel des Niveaus statt. Der Tiefpunkt wurde in Sachsen bereits 2002 mit nur 75,49 Euro/Einw. erreicht. In den Jahren des Konjunkturaufschwungs und des damit verbundenen massiven Beschäftigungsaufbaus stieg das Steueraufkommen an und erreichte 2008 einen vorläufigen Höhepunkt: Bundesweit fielen durchschnittlich 339,20 Euro/Einw. an, in Sachsen immerhin

216 Siehe Kapitel III 3.1.3.1.

217 § 1 GemFinRefG.

218 Schwarting (2006), S. 110.

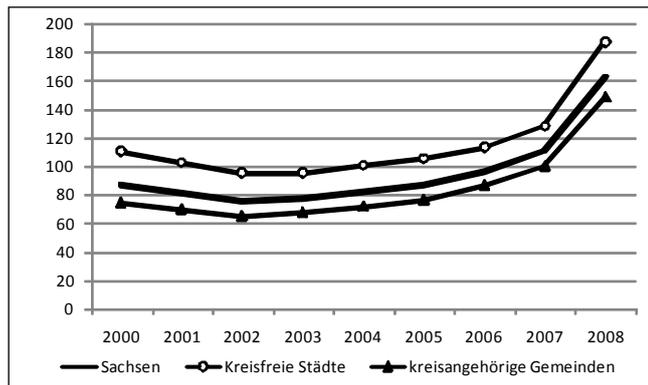
219 Dieser Grundsatz wird durch die Anwendung der so genannten Kappungsgrenzen durchbrochen. Zur näheren Erläuterung dieses Begriffes siehe Glossar.

220 Auch die Erhöhung des Grundfreibetrags um insgesamt rund 1.350 Euro bewirkte Mindereinnahmen.

162,34 Euro/Einw. und damit knapp die Hälfte des Bundesdurchschnitts. Allein zwischen 2004 und 2008 verdoppelten sich die Einnahmen der Gemeinden Sachsens und der anderen ostdeutschen Länder aus der Einkommensteuer.

Die disaggregierte Analyse für die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat weist eine gleichmäßige Entwicklung in den beiden Teilräumen aus (Abbildung 28). Das starke Wachstum ging also nicht schwerpunktmäßig zugunsten einer der beiden Gruppen. Die absolute Differenz von rund 30 Euro/Einw. blieb über den gesamten Untersuchungszeitraum annähernd konstant.

Abbildung 28: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

### 3.1.2 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer gehört zu den „jüngeren“ Einnahmequellen im kommunalen Haushalt. Die Umsatzsteuer ist wie die Einkommensteuer eine Gemeinschaftssteuer, deren Aufkommen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verteilt wird. Die Gemeinden erhalten dabei 2,2 % vom Gesamtaufkommen (nach Vorwegabzügen für die Renten- und Arbeitslosenversicherung).<sup>221</sup> Die Verteilung des so bundesweit festgesetzten Anteils auf die Gemeinden erfolgt mit Hilfe eines Schlüssels, dessen Ausgestaltung Inhalt eines umfangreichen Diskussionsprozesses war und ist.<sup>222</sup>

Die Nutzung eines Schlüssels ist erforderlich, da das Aufkommen der Umsatzsteuer räumlich sehr stark schwankt. Insbesondere die Einfuhrumsatzsteuer konzentriert sich auf die Standorte der großen See- und Flughäfen. Die Aufteilung nach dem örtlichen Aufkommen ist nach der Systematik der deutschen Umsatzsteuer insgesamt nicht möglich.<sup>223</sup> Anders als beim Anteil der Länder, der grundsätzlich pro Kopf verteilt wird,<sup>224</sup> ist der Schlüssel für

den Gemeindeanteil an wirtschaftliche Indikatoren gebunden. Dies ist sachgerecht, da die Umsatzsteuerbeteiligung als Ersatz für die 1998 abgeschaffte Gewerbesteuer eingerräumt wurde und so eine Anknüpfung an der lokalen wirtschaftlichen Lage nahe liegt. Die Einrichtung eines Schlüssels war allerdings mit Schwierigkeiten verbunden, so dass zunächst eine vorläufige Verteilung in Kraft trat und zwischen 2000 und 2008 ein Übergangsschlüssel konstruiert wurde. Ein neuer fortschreibungsfähiger Schlüssel trat am 1.1.2009 in Kraft (Erläuterungen dazu in Abschnitt III 3.1.5). Der im Vergleichszeitraum gültige Schlüssel beinhaltete das historische Gewerbesteueraufkommen, die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie das historische Aufkommen der Gewerbesteuer. In den ostdeutschen Ländern stützte sich die Berechnung mangels vormaliger Erhebung der Gewerbesteuer lediglich auf die beiden erstgenannten Komponenten. Um die ostdeutschen Länder in ihrer Gesamtheit zu unterstützen, wurde zudem ein Aufteilungsverhältnis von 85:15 der Gesamtsumme zwischen westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern gewählt – das sicherte den ostdeutschen Ländern ein höheres Gesamtaufkommen als ihnen bei einer reinen Gewichtung nach dem beschriebenen Schlüssel zugeflossen wäre. In Tabelle 14 wird der zwischen 2000 und 2008 gültige Verteilungsschlüssel dargestellt.

Tabelle 14: Verteilungsschlüssel des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer

Westdeutsche Bundesländer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 42 % Gewerbesteueraufkommen 1990–1997</li> <li>• 18 % durchschnittliche Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten* jeweils am 30.06.1990–1998</li> <li>• 40 % [Gewerbesteueraufkommen] x [durchschnittlicher Hebesatz] der Jahre 1995–1998</li> </ul>
Ostdeutsche Bundesländer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 70 % Gewerbesteueraufkommen 1992–1997</li> <li>• 30 % durchschnittliche Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten* jeweils am 30.06.1996–1998</li> </ul>

\* ohne öffentlichen Dienst i. e. S.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zwischen 2000 und 2005 blieben die Einnahmen der Gemeinden aus der Umsatzsteuer stabil seitwärts (Abbildung 29). Im Jahr 2006 zeigte sich die konjunkturelle Belebung auch in dieser Einnahmequelle, allerdings weniger stark als bei der Einkommensteuer. 2007 wurde das konjunkturell bedingte weitere Steigen des Verlaufs durch den Einmaleffekt der Anhebung des Umsatzsteuersatzes von 16 auf 19 Prozentpunkte zum 01.01.2007 überlagert, der bundesweite Anteil für die Gemeinden wuchs um 12 %. Im Jahr 2008 führte das Erreichen des Höhepunkts des Konjunkturzyklus zu einem weiteren Anwachsen. 2008 wurden im Bundesdurch-

221 § 1 Satz 3 FAG.

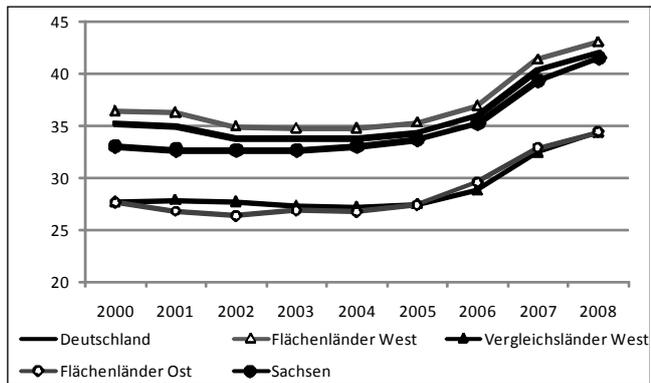
222 Siehe dazu beispielsweise die Ausführungen im vorangegangenen Gemeindefinanzbericht Sachsen 2006/2007; Lenk (2007), S. 71ff.

223 Dazu auch Zimmermann (2009), S. 151.

224 Maximal 25 % des Länderanteils werden als Ergänzungsanteile an finanzschwache Länder gezahlt, § 2 FAG (Bund) Daneben werden weitere Korrekturbeträge gemäß § 1 FAG (Bund) zum Ansatz gebracht.

schnitt aller Gemeinden Einnahmen von 42,01 Euro/Einw. aus der Umsatzsteuer generiert, der Wert für Sachsen lag mit 41,45 Euro/Einw. sehr nahe am Bundesdurchschnitt. Dies war auch in den vorangegangenen acht Jahren der Fall gewesen – die übrigen ostdeutschen Flächenländer und die Vergleichsländer West hatten hingegen durchgängig in etwa identische Einnahmen aus dieser Quelle, die 15–20 % niedriger lagen als in Sachsen.

Abbildung 29: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/Einw.

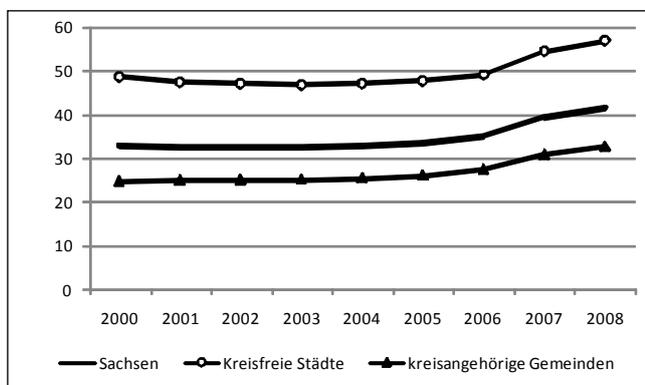


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Der Grund für die relativ gute Position Sachsens liegt in der Konstruktion des Schlüssels. Das Gewerbesteueraufkommen war in den Jahren 1992 bis 1997 pro Kopf höher als in den übrigen ostdeutschen Ländern gewesen. Da der Schlüssel unverändert blieb, änderte sich auch das Aufteilungsverhältnis zwischen den ostdeutschen Ländern kaum. Die geringfügigen Schwankungen sind also bei der Pro-Kopf-Berechnung auf die unterschiedliche Entwicklung der Bevölkerungszahl zurückzuführen.

Die in Abbildung 30 illustrierte Differenzierung innerhalb des Freistaates weist eine gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen der Kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden aus der Umsatzsteuer aus. Das höhere Niveau im kreisfreien Raum hängt wiederum mit der Ausgestaltung des Verteilungsschlüssels

Abbildung 30: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

zusammen. Die sieben Kreisfreien Städte konzentrieren Gewerbeansiedlungen in ihrem Gebiet und generierten damit pro Kopf auch höhere Gewerbesteuerzahlungen als die Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden im für die Verteilung des Umsatzsteueranteils relevanten Zeitraum 1992–1997.

### 3.1.3 Realsteuern

Den Gemeinden stehen 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 geknüpft ist. Dabei findet die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen grundsätzlich 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 Grundsteuer A und B subsumiert.

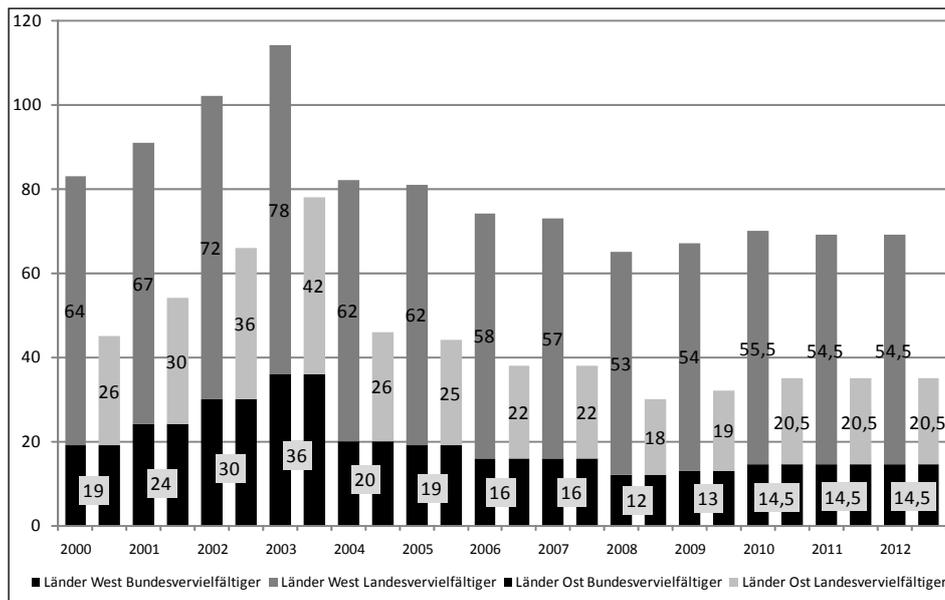
Neben der Realsteuergarantie ist auch die Erhebung eines individuellen Hebesatzes durch Art. 106 Abs. 6 GG grundgesetzlich geschützt. Die Berechnung des durch den Steuerpflichtigen zu zahlenden Steuerbetrags erfolgt zunächst bundesweit nach den einheitlichen Regelungen des Gewerbesteuergesetzes bzw. Grundsteuergesetzes. Der berechnete Steuermessbetrag wird dann mit dem Hebesatz der Gemeinde für die jeweilige Steuer multipliziert und somit die Zahllast bestimmt. Jede Gemeinde entscheidet dabei autonom im Rahmen der Haushaltssatzung über die Höhe des anzuwendenden Hebesatzes. Neben den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung des § 73 Abs. 4 Sächs-GemO sind kommunalpolitische Kriterien bei der Wahl des „richtigen“ Hebesatzes zu beachten. Insbesondere die Belastungen der Unternehmen durch die Realsteuern können durchaus relevante Entscheidungskriterien für Unternehmensansiedlungen oder -erweiterungen darstellen. Daher sollten eventuelle Anreize zu räumlichen Ausweichreaktionen in die Überlegungen zur Hebesatzpolitik eingehen, insbesondere wenn die Hebesatzdifferenzen zu benachbarten Gemeinden hoch sind. Um ausufernden Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden und die Entstehung so genannter Steueroasen zu verhindern, gilt seit 2004 für die Gewerbesteuer ein Mindesthebesatz von 200 %.<sup>225</sup>

Da die Realsteuern neben den Gemeindeanteilen an der Umsatz- und der Einkommensteuer in die Berechnung der Finanzkraft einer Gemeinde im Kommunalen Finanzausgleich eingehen, ist die Hebesatzpolitik vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf Zuweisungszahlungen aus dem Ausgleich rege diskutiert worden. Die Diskussion, ob eine ggf. vorhandene „Hebesatzspirale“ nach oben durch die Regelungen im Finanzausgleichsgesetz begünstigt wird oder nicht, wird im Kapitel IV 1 aufgegriffen und dort vertieft.

#### 3.1.3.1 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer war ursprünglich als reine Gemeindesteuer konzipiert. Da diese Steuerart aber eine sehr hohe Konjunkturreagibilität aufwies und daher das Aufkommen aus der Steuer räumlich und zeitlich sehr stark streute, wurde im Zuge der Großen Finanzreform

Abbildung 31: Gewerbesteuerumlagesätze in den westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern<sup>226</sup>



Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Städtetag (2008), S. 12.

1969 eine Verstärkung der kommunalen Einnahmesituation angestrebt. Danach führten die Gemeinden einen Teil ihres Gewerbesteueraufkommens an Bund und Länder ab (Gewerbesteuerumlage) und wurden im Gegenzug zu 15 % am Aufkommen der Einkommensteuer beteiligt. Der nach Abzug der Gewerbesteuerumlage bei den Gemeinden verbleibende Teil der Gewerbesteuer wird als Gewerbesteuer (netto) bezeichnet. Die Gewerbesteuerumlage wird berechnet, indem zunächst das örtliche Gewerbesteueraufkommen durch den örtlichen Hebesatz geteilt wird und so der örtliche Grundbetrag bestimmt wird. Der Umlagesatz, der dann auf diesen Grundbetrag angewendet wird, zerfällt in einen Bundes- und in einen Landesanteil. Die Gewerbesteuerumlage hat sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend zu einem „Stellhebel der Feinabstimmung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern einerseits, sowie [den] Kommunen andererseits“<sup>227</sup> entwickelt. Seit den 1990er Jahren werden die Umlagesätze regelmäßig im Jahresrhythmus verändert. Im Zuge der Beteiligung der Gemeinden der westdeutschen Länder an der Finanzierung der Lasten der deutschen Vereinigung wurde die Gewerbesteuerumlage stärker herangezogen und ab 1995 der Landesvervielfältiger um eine zusätzliche Erhöhungszahl ergänzt. Die ostdeutschen Länder leisten die Umlage *ohne* diese Erhöhungszahl.

Die Einnahmen der Gemeinde aus der Gewerbesteuer sind in den letzten Jahren beispiellos stark gestiegen. Um diese Entwicklung nachzuvollziehen, werden zunächst die drei wesentlichen Einflussfaktoren skizziert, von denen diese Einnahmen in einem Kassenjahr abhängen:

226 Die Gewerbesteuerumlagesätze beziehen sich auf den Grundbetrag (s. o.).

227 Schwarting (2006), S. 102.

des Wachstumspfad.

Zweitens weist die Gewerbesteuer eine eminente Konjunkturreaktivität auf. Zentrale Bestimmungsgröße für die Bemessung der Steuer ist der Gewerbeertrag von Personen- und Kapitalgesellschaften, der in seiner Summe sehr stark auf die Konjunktur reagiert. Zusätzlich fließen ertragsunabhängige Komponenten in die Berechnung des Steuerermessbetrags ein.<sup>229</sup> Zuletzt wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform das Gewicht der ertragsunabhängigen Komponenten bei der Berechnung des Steuerermessbetrags der Gewerbesteuer erhöht.<sup>230</sup> So wurden vor allem die Zurechnung aller Fremdkapitalzinsen sowie der Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Renten, Pensionszahlungen, Leasingraten und Lizenzen im Gewerbesteuergesetz festgeschrieben (§ 8 Abs.1 Nummer 1 GewStG). Diese deutlich erweiterte Zurechnungsbasis wird allerdings nur zu einem Viertel zum Gewerbeertrag hinzuaddiert. Des Weiteren wurde die Einrichtung einer so genannten Zinsschranke zur Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen als Betriebsausgaben beschlossen.<sup>231</sup> Diese Maßnahmen sollten eine Stabilisierung des Gewerbesteueraufkommens erwirken.

Der dritte Einflussfaktor ist die Höhe der Gewerbesteuerumlage, die bestimmt, welcher Anteil des Bruttoaufkommens tatsächlich in den kommunalen Haushalt fließen kann. Abbildung 31 illustriert die Schwankungen des Umlagesatzes im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2008 und die Erwartungen für die Jahre bis 2012. Im Analysejahr 2008 befand sich der Gewerbesteuerumlagesatz

Zum ersten spielt die besondere retrospektive Veranlagungspraxis der Gewerbesteuer, die sich von der anderer Steuern unterscheidet, eine Rolle. Die Ableistungen von Vorauszahlungen in Verbindung mit einer zeitverzögerten Veranlagung kann eine überhöhte oder zu geringe Veranschlagung nach sich ziehen. Dies wiederum kann vor Ort zu starken, durch Rück- und Nachzahlungen verursachten, Schwankungen des jährlichen Aufkommens führen. Der DEUTSCHE STÄDTETAG hat herausgearbeitet, dass „die für die tatsächlichen Gewinne der Jahre 2004 und 2005 zu zahlenden Steuern zu einem überproportional großen Teil in den Jahren 2006 und 2007 entrichtet wurden“<sup>228</sup> und dieser Effekt für die darauf folgenden Jahre eher rückläufig sei. Die Veranlagungspraxis führte demnach zu einer Überzeichnung

228 Deutscher Städtetag (2008), S. 13; dazu auch Schmid/Reif (2008), S. 540.

229 Die Hinzurechnungen zum Gewerbeertrag werden in § 8 GewStG aufgeführt, die Kürzungen in § 9.

230 Artikel 3 des Unternehmenssteuerreformgesetzes 2008.

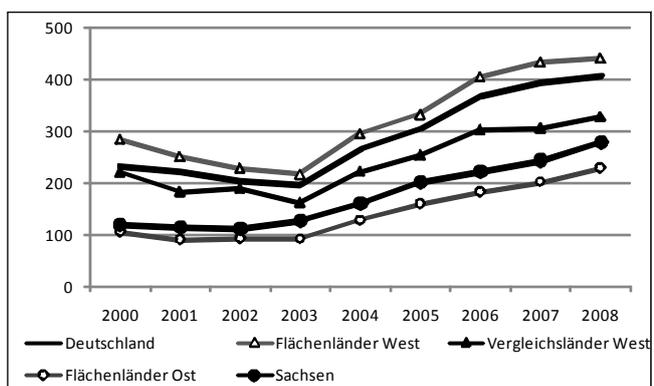
231 Diese Regelung ist ins Körperschaftsteuergesetz eingearbeitet, wirkt aber materiell auf die Ermittlung des Gewerbeertrags nach GewStG.

in den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern nach einer Phase des Rückgangs auf vergleichsweise niedrigem Niveau. 2003 hatte der Umlagesatz in den westdeutschen Ländern noch 114 % betragen, in den ostdeutschen Ländern 78 %. Aktuell liegen die Werte bei 67 % bzw. 32 %.

Eine weitere Besonderheit ist deren Zerlegung. Unterhält ein Unternehmen mehrere Betriebsstätten in unterschiedlichen Gemeinden, so wird die gezahlte Gewerbesteuer gemäß der Lohnsumme auf die Kommunen verteilt.<sup>232</sup> So kommt es, dass, den wirtschaftlichen Strukturen folgend, ein erheblicher Teil des Gewerbesteueraufkommens in den ostdeutschen Ländern aus Unternehmen mit Hauptsitz in den westdeutschen Ländern stammt. Da die Pro-Kopf-Lohnsumme in den ostdeutschen Ländern aber nach wie vor niedriger ist als in den westdeutschen Ländern, reduziert sich deren Anteil am Gewerbesteueraufkommen wieder.

Die Entwicklung der Nettoeinnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer war in den Jahren 2000 bis 2003 konjunkturell bedingt rückläufig. Gleichzeitig wurde der Negativtrend durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage begleitet, der ein überproportionales Absinken der Einnahmen aus dieser Quelle zur Folge hatte. Ab 2004 stieg das Gewerbesteueraufkommen dann in fulminanter Weise an. Die Jahre bis 2006 waren durch ein starkes Wachstum gekennzeichnet, danach flachten die Zuwächse bundesweit etwas ab. Letztlich verdoppelte sich das Pro-Kopf-Einkommen aus der Gewerbesteuer für die Gemeinden im bundesweiten Schnitt zwischen 2003 und 2008 auf 408,26 Euro/Einw. Zu einem beträchtlichen Teil ist dies auch auf die parallele Absenkung der Gewerbesteuerumlage zurückzuführen, das Gewerbesteueraufkommen (brutto) wuchs im gleichen Zeitraum „nur“ um rund 73 %.

Abbildung 32: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Die Niveauunterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern West sowie den ostdeutschen Ländern und Sachsen lassen sich auf die unterschiedliche gewerbliche Basis in den Untersuchungsräumen zurückführen. Es zeigt sich deutlich, dass die Basis in den finanzschwachen westdeutschen Ländern noch immer erheblich stärker ist als in Ostdeutschland. Auch lassen sich Aufholprozesse nicht erkennbar ableiten. Die Kommunen

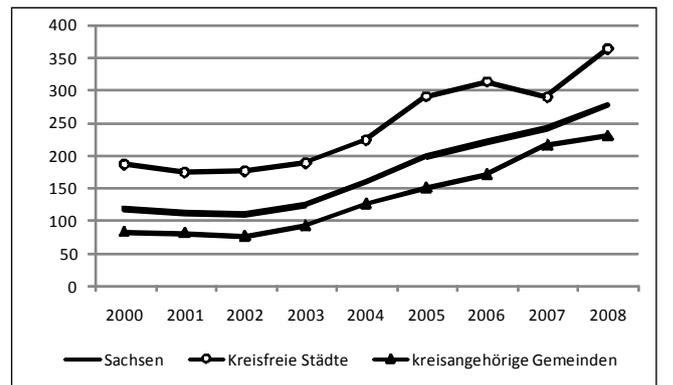
im Freistaat heben sich dabei allerdings positiv ab: sie erreichten 2008 mit 277,66 Euro/Einw. rund zwei Drittel des Bundesdurchschnitts, die übrigen ostdeutschen Länder mit 229,06 Euro/Einw. lediglich durchschnittlich 56 %.

Dabei ist die Entwicklung in allen ostdeutschen Ländern von einer niedrigeren Ausgangsbasis ausgehend viel dynamischer verlaufen als im Westen der Republik. Auch ist die Entwicklung der Einnahmen nach 2006 nicht abgeflacht, sondern hat sich stetig fortgesetzt. Die Gewerbesteuer hat sich damit zur wichtigsten Steuer auch der sächsischen Kommunalfinanzen entwickelt.

Durch die Maßnahmen der Unternehmenssteuerreform 2008 waren Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbesteuer für 2008 prognostiziert worden (insbesondere durch die Absenkung der Steuermesszahl auf 3,5 %).<sup>233</sup> Diese bilden sich offenbar in den geringen Zuwachsraten des Jahres 2008 ab. In den ostdeutschen Ländern und insbesondere Sachsen wurden die erwarteten Mindereinnahmen jedoch von den positiven Wirkungen der Konjunktur überlagert.

Im innersächsischen Vergleich ist auch bei der Gewerbesteuer ein Niveauunterschied zwischen den Kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden feststellbar. Dies ist vor dem Hintergrund der Dichte von Unternehmensansiedlungen im Bereich der Kreisfreien Städte nicht verwunderlich. Der Entwicklungspfad der Gewerbesteuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden ist aber stetiger verlaufen als der der Kreisfreien Städte: Vor allem Leipzig und Dresden hatten 2007 Rückgänge bei der Gewerbesteuer zu verkraften, weshalb die Kurve einen Knick hat. Im Jahr 2008 generierten die Kreisfreien Städte mit durchschnittlich 362,72 Euro/Einw. rund 57 % höhere Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer als die kreisangehörigen Gemeinden (durchschnittlich 231,12 Euro/Einw.).

Abbildung 33: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Ausschlaggebend für die unterschiedlichen Niveaus und Entwicklungen ist auch die Ausgestaltung der Hebesätze. Aus Abbildung 34 ist gut ersichtlich, dass die sieben Kreisfreien Städte und einige Gemeinden in ihrem direkten Umland erheblich

232 § 29 GewStG in Verbindung mit § 28 GewStG.

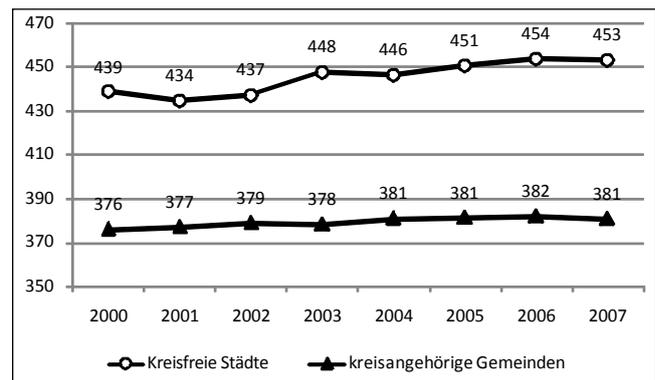
233 Gesetzentwurf zum Unternehmenssteuerreformgesetz, S. 65f.

höhere Hebesätze aufweisen als die meisten Gemeinden im kreisangehörigen Raum. Der höchste Hebesatz fand sich 2007 mit 490 % in Hoyerswerda, gefolgt von Leipzig mit 460 %. Im kreisangehörigen Raum war in mehreren Gemeinden der Höchstsatz von 435 % anzutreffen<sup>234</sup>, der niedrigste wurde in Dürrenhennersdorf (Landkreis Görlitz) erhoben.

Ein Teil der Niveauunterschiede zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum lässt sich somit durch die Hebesatzunterschiede erklären. Abbildung 35 illustriert den Unterschied eindrucksvoll: Er beträgt zwischen 57 und 72 Prozentpunkten und erklärt damit reichlich ein Drittel der absoluten Einnahmedifferenz pro Kopf. Knapp zwei Drittel entfallen demnach auf Unterschiede in der Wirtschaftskraft und Unternehmensstruktur.

Im dargestellten Zeitablauf der Abbildung 35 ist ebenfalls erkennbar, dass die kreisangehörigen Gemeinden ihre Gewerbesteuerhebesätze konstant gehalten haben, während sie in den Kreisfreien Städten zunächst leicht sanken und danach in der Summe um durchschnittlich 20 Punkte anstiegen. Die größten Zuwächse verbuchten im gesamten Zeitraum Hoyerswerda (+64 Prozentpunkte), Zwickau (+45)<sup>235</sup>, Görlitz und Chemnitz (je +30). In Plauen blieb der Hebesatz quasi unverändert (+1), in den beiden großen Kreisfreien Städten veränderte er sich nur geringfügig (Dresden +3 Prozentpunkte, Leipzig +13).

Abbildung 35: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2000-2007 in %

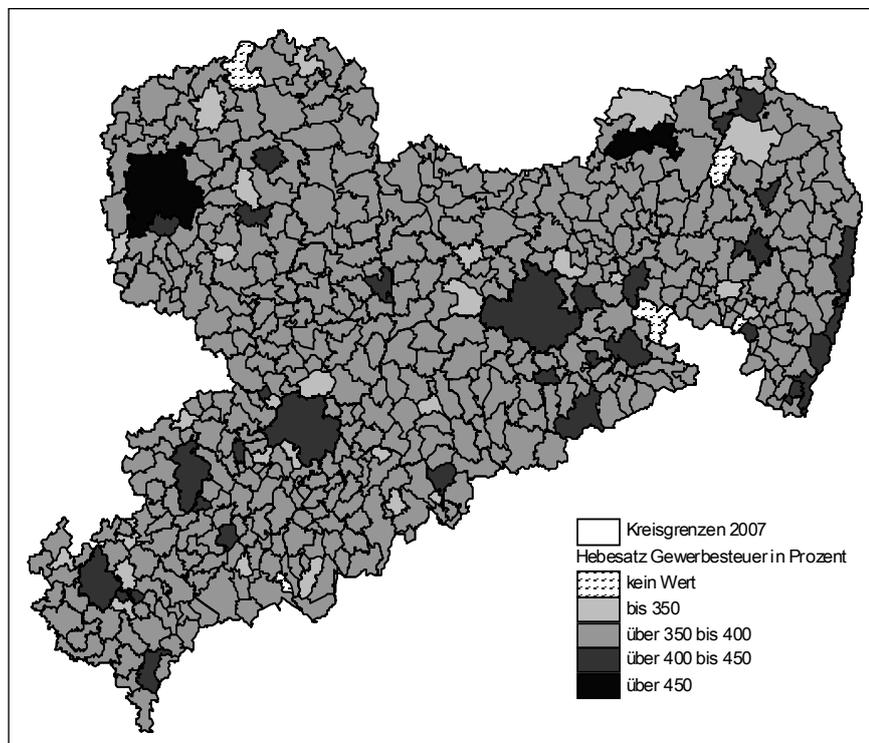


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

### 3.1.3.2 Grundsteuer

Die Grundsteuer gehört wie die Gewerbesteuer zu den Realsteuern. Als Steuergegenstand gilt der Grundbesitz im Inland. Nur in Ausnahmefällen werden Steuervergünstigungen und -befreiungen gewährt.<sup>236</sup> Es wird zwischen den Grundsteuern A und B unterschieden, wobei die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke und die Grundsteuer B für alle sonstigen Grundstücke Anwendung findet. Die Hebesatzautonomie für beide Steuern obliegt, wie bei der Gewerbesteuer, der Gemeinde im Rahmen der Haushaltssatzung.

Abbildung 34: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2007



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt, Kartenmaterial: Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen.

Bereits bei der Analyse der Struktur der Steuereinnahmen wurde gezeigt, dass die Grundsteuer A ein zu vernachlässigendes Aufkommen für die Gemeinden in Sachsen generiert – 2008 wurden lediglich 0,6 % aller Steuereinnahmen durch die Grundsteuer A erbracht, das Aufkommen lag bei 3,30 Euro/Einw. Auch in den andern Ländern gehört die Grundsteuer A zu den aufkommensschwachen Einnahmequellen: Im Bundesdurchschnitt wurden 2008 nur 4,65 Euro/Einw. eingenommen. In Ländern mit großen agrarisch genutzten Flächen ist das Aufkommen dabei folgerichtig größer als in Ländern mit hohen Siedlungsdichten (wie Sachsen). Aufgrund der geringen Bedeutung der Grundsteuer A wird im weiteren Verlauf nicht auf Details der Entwicklung eingegangen.

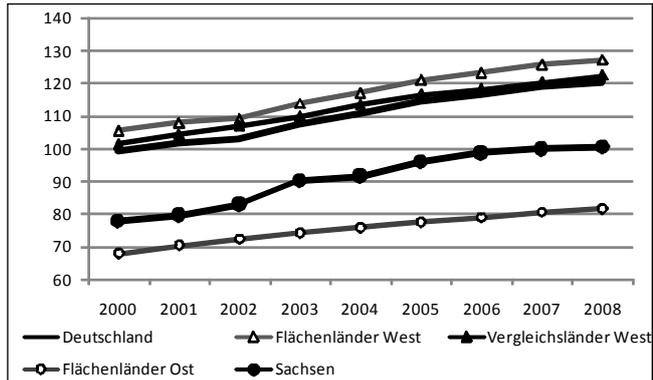
Die Grundsteuer B hingegen ist ihrem Aufkommen nach eine ungleich wichtigere Einnahmequelle für die Gemeinden. Im Durchschnitt nahmen deutsche Gemeinden im Jahr 2008 durch die Grund-

234 In Bergen, Theuma, Weißenberg, Müglitztal und der Stadt Wehlen.  
 235 In Zwickau wurde der Hebesatz 2007 dabei schon wieder um 20 Punkte gegenüber 2006 abgesenkt.

236 Z. B. für öffentliche Gebietskörperschaften, Kirchen oder gemeinnützige Organisationen, siehe §§ 3 und 4 GrStG.

steuer B 120,40 Euro/Einw. ein, wobei seit 2000 ein stetiges Wachstum um insgesamt rund 20 % vonstatten gegangen ist (Abbildung 36). In den ostdeutschen Ländern (ohne Sachsen) wurde der gleiche Entwicklungspfad beschritten, das Niveau liegt aber durchgängig niedriger als in den westdeutschen Ländern. Sachsen sticht aus diesem Durchschnitt heraus, im Freistaat wurde ein höheres Wachstum aus dieser Steuerquelle erreicht, weshalb die Differenz zu den westdeutschen Flächenländern 2008 mit 100,54 Euro/Einw. nur etwa halb so hoch ist beim Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Länder.

Abbildung 36: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/Einw.

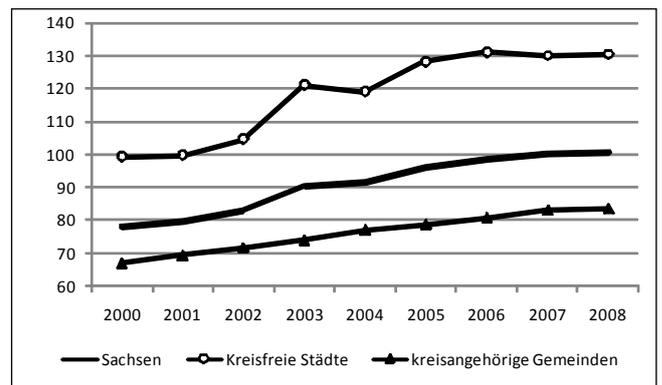


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

In Sachsen sind es insbesondere die Kreisfreien Städte, die mit einer hohen Dichte an Wohn- und Gewerbeflächen ein hohes Grundsteueraufkommen haben (Abbildung 38). Dies ist im

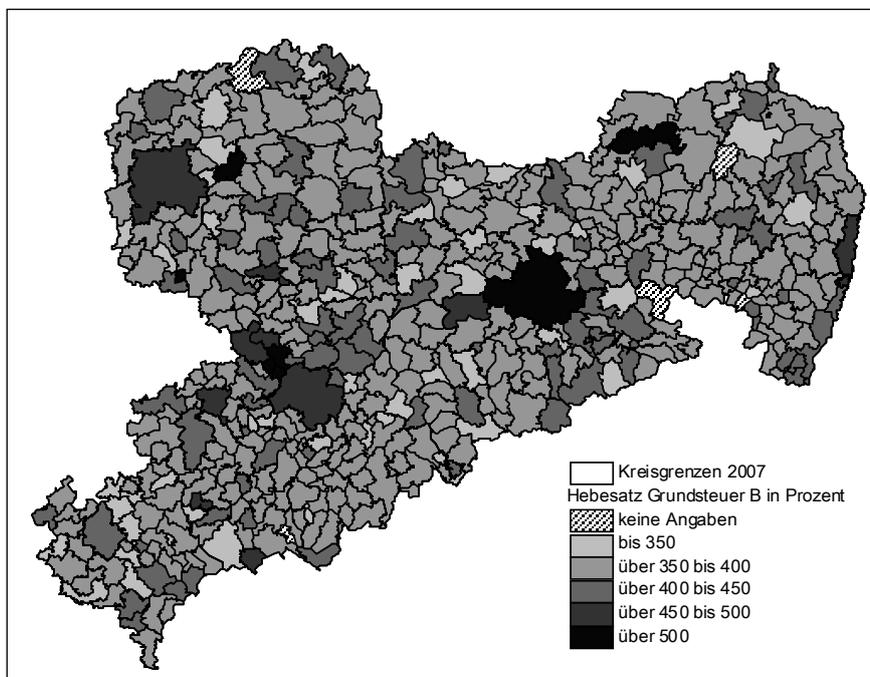
Wesentlichen auf die in Abbildung 37 dargestellte räumliche Verteilung der Hebesätze zurückzuführen. Wie schon bei der Gewerbesteuer sind die Hebesätze in den Ballungsräumen Sachsens in der Regel höher als in den umliegenden Gebieten. Daneben sind die Hebesätze in einigen Gemeinden aus individuellen Gründen deutlich höher als im umliegenden Raum (Machern, Burgstädt, Deutzen). Der „Spitzenreiter“ war im Jahr 2007 die Landeshauptstadt Dresden, wo der Hebesatz der Grundsteuer B 635 % beträgt.<sup>237</sup> Mit deutlichem Abstand folgen Hoyerswerda (577 %), Görlitz (500 %) und Leipzig (499 %). Im kreisangehörigen Raum hatten Machern, Deutzen und Hartmannsdorf (ehemals LK Mittweida) mit 540 % die höchsten Hebesätze.

Abbildung 38: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 37: Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen 2007



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt, Kartenmaterial: Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen.

Abbildung 38 illustriert auch, dass die Kreisfreien Städte überproportional zum Zuwachs der Grundsteuereinnahmen beigetragen haben: Um mehr als 30 % wuchs das Aufkommen in den sieben Kreisfreien Städten allein zwischen 2000 und 2006. Im kreisangehörigen Raum verlief die Entwicklung stetiger, das Niveau lag 2008 um rund 25 % über dem des Jahres 2000. Dies ist weniger auf Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage zurückzuführen als vielmehr auf Anhebungen der Hebesätze.

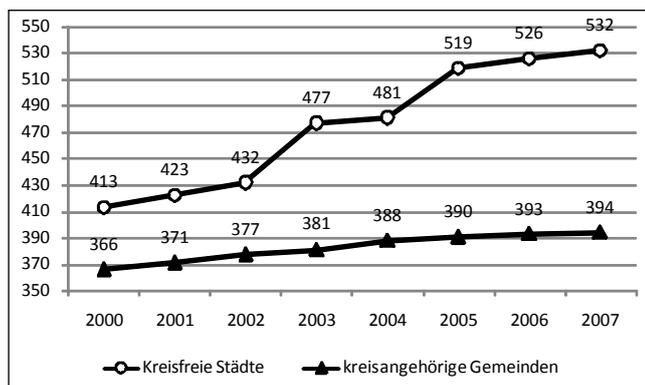
Die grundsätzliche Problematik liegt in der Definition der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B. Es werden dafür die Einheitswerte des einzelnen Grundstücks gemäß Bewertungsgesetz im Rahmen eines aufwändigen Verfahrens durch die Finanzämter festgestellt. Der Einheitswert bleibt dann unverändert, bis eine neue Hauptfeststellung aller Einheitswerte durchgeführt wird. Die letzte Erhebung der Einheitswerte fand allerdings im Jahr

237 Ein Großteil dieser Position erklärt sich durch die Erhöhung von 535 auf 635 Punkte im Jahr 2005.

1964 statt, für die ostdeutschen Bundesländer liegen mangels Erhebung gar nur die Einheitswerte des Jahres 1935 vor.<sup>238</sup> Eine Neubewertung ist bisher aufgrund des erheblichen Verwaltungsaufwands unterlassen worden. In der Folge herrschen eklatante Differenzen zwischen den Einheitswerten und den tatsächlichen Verkehrswerten der Grundstücke. Im Rahmen einer Studie wurde errechnet, dass die Einheitswerte nur noch durchschnittlich ca. 10 % der Verkehrswerte ausmachen.<sup>239</sup> Auf die beschriebenen Unterschiede in den Einheitswerten können die Gemeinden durch die Setzung entsprechend höherer Hebesätze reagieren.

Die Entwicklung der Grundsteuer-B-Hebesätze für die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen sind in Abbildung 39 dargestellt. Einer stetigen Anhebung der Hebesätze in den kreisangehörigen Gemeinden steht eine erheblich massivere Steigerung in den Kreisfreien Städten gegenüber. Der Abstand hat sich von knapp 50 Hebesatzpunkten im Jahr 2000 auf fast 140 Punkte erhöht. Im Jahr 2007 herrschten in Sachsen mit 448 % durchschnittlich die höchsten Hebesätze der Grundsteuer B in Deutschland.<sup>240</sup> Nur in Nordrhein-Westfalen lagen sie mit durchschnittlich 436 Prozentpunkten ähnlich hoch. Die Hebesätze der Kreisfreien Städte lagen durchschnittlich nochmals 80 Punkte darüber. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse muss aber beachtet werden, dass die Städte und Gemeinden die Interessen ihrer Wohnbevölkerung und Unternehmen durchaus nicht ignorieren – wie erläutert wurde, dienen die Hebesatzsteigerungen zum einen dem Ausgleich der geringeren Einheitswerte. Auf der anderen Seite ist auch nachvollziehbar, dass die Gemeinden ihre Einnahmesituation verstärkt auf diese relativ konstante und wenig konjunkturenabhängige Steuer stützen wollen, wenn andere Steuereinnahmen stärker auf die Konjunktur reagieren.

Abbildung 39: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

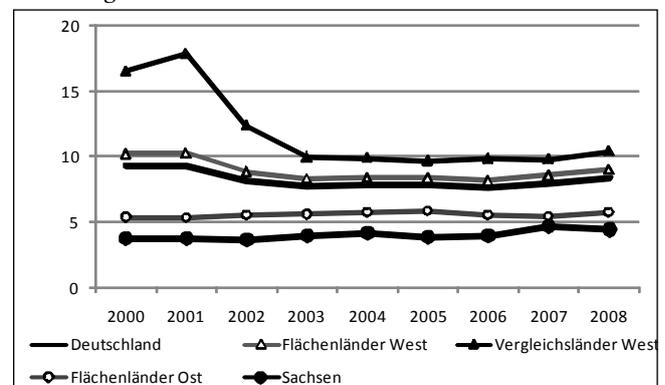
### 3.1.4 Sonstige Steuern

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 zählen beispielsweise die Vergütungssteuer für die Vorführung von Bildstreifen, sonstige Vergütungssteuer, Fremdenverkehrsabgabe, Hundesteuer und Zweitwohnungssteuer.

Das Aufkommen der sonstigen Steuern und steuerähnlichen Abgaben ist in der Summe wenig ergiebig. In Sachsen werden im Vergleichsmaßstab mit 4,43 Euro/Einw. die geringsten Einnahmen erzielt. Obwohl zwischen 2000 und 2008 das Aufkommen um 17 % zunahm, bleibt es im Durchschnitt nahe an der Geringfügigkeitsgrenze. Rund drei Viertel des sächsischen Aufkommens aus den sonstigen Steuern speist sich durch die Hunde- und die sonstige Vergütungssteuer. Die Zweitwohnungssteuer trägt besonders in Dresden nennenswert zu den Gesamteinnahmen bei (1,64 Mio. Euro oder 3,24 Euro/Einw.).

Abbildung 40: Entwicklung der sonstigen Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

### 3.1.5 Konjunkturreakibilität der Steuereinnahmen und Ausblick auf 2009

Wie bereits mehrfach bei der Analyse der Entwicklungspfade der Steuereinnahmen erwähnt, sind viele der kommunalen Steuerquellen sehr reagibel gegenüber konjunkturellen Schwankungen.<sup>241</sup> Diese Zusammenhänge gaben in den letzten Jahren Anlass zur Freude, rücken aber vor dem Hintergrund des jüngsten wirtschaftlichen Einbruchs von einer anderen Perspektive aus in den Mittelpunkt. Es soll daher an dieser Stelle nochmals überblicksmäßig auf die verschieden starke Abhängigkeit der unterschiedlichen Steuern eingegangen werden. In finanzwissenschaftlichen Analysen wird dabei regelmäßig auf Elastizitäten abgestellt, die messen, wie stark das Aufkommen aus einer Steuer relativ um das BIP-Wachstum schwankt. Um die nachfolgende Untersuchung der Konjunkturreakibilität aber nicht allzu ökonomisch-formal durchzuführen, wird auf einen einfacheren Indikator zurückgegriffen und die Abweichung des jeweiligen Aufkommens vom langfristigen Trend zugrunde gelegt. Fallen die Abweichungen nach oben und unten analog zu den Abweichungen des Trendwachstums des BIP im gleichen

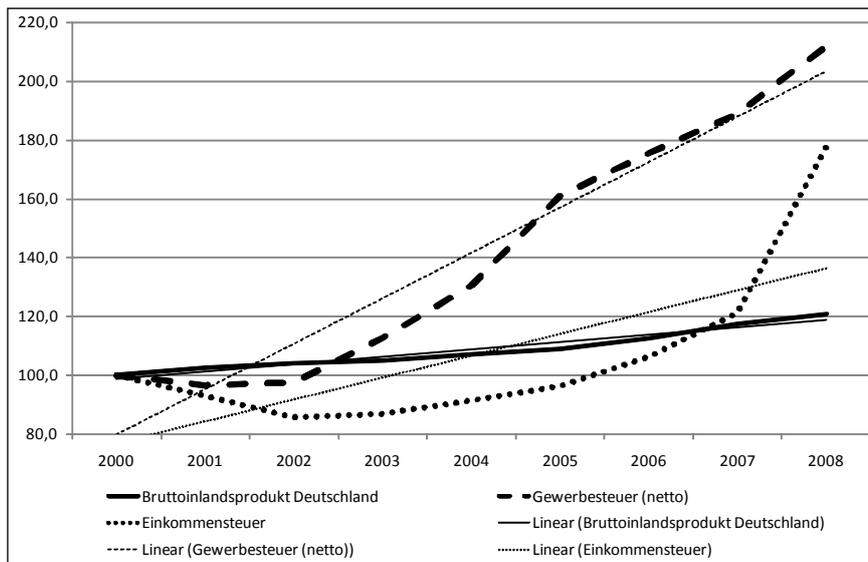
238 Schwarting (2006), S. 107.

239 Jörissen/Coenen (2007).

240 Siehe dazu Kapitel IV 1.

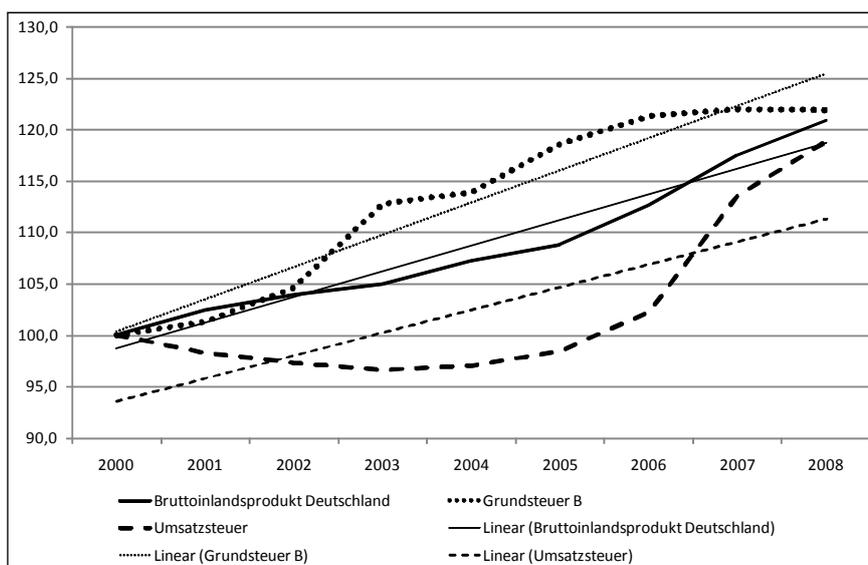
241 Dazu auch Broer (2003).

Abbildung 41: Schwankungen des BIP, der Gewerbesteuer (brutto) und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer um den langfristigen Trend (Index 2000=100).



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 42: Schwankungen des BIP, der Grundsteuer B und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer um den langfristigen Trend (Index 2000=100).



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Zeitraum aus, so liegt nahe, dass die Steuer aus konjunkturellen Gründen schwankt.<sup>242</sup>

Den stärksten Schwankungen unterliegen in Sachsen das Aufkommen aus der Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Bei diesen beiden Steuerarten ist die enge Anknüpfung an die gesamtwirtschaftliche konjunkturelle

Entwicklung nicht überraschend: Erstere knüpft an den Gewerbeertrag als zentrale Bemessungsgrundlage an, zweitere reagiert naturgemäß stark auf Schwankungen der Beschäftigung (siehe Kapitel III 1.1) und auf die Lohnentwicklung. Abbildung 41 zeigt, dass das gesamtdeutsche Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2000 oberhalb des Trends des gesamten Zeitraums lag, bis 2004 unter die Trendlinie zurückfiel und 2004 den Tiefpunkt erreichte. Dies markiert das Ende der Abschwungphase bis zu diesem Zeitpunkt. Ab Ende 2005 bis Mitte 2008 lief die bereits mehrfach zitierte Aufschwungphase ab, in der der langfristige Trend abermals überschritten wurde. Beim Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer (gestrichelte Linien) war insbesondere in den Jahren 2001 und 2002 eine sehr schwache Entwicklung festzustellen, auch bis 2004 blieb es unterhalb des Trends. Mit der anziehenden Konjunktur wurde die Trendlinie durchbrochen und 2008 ein deutlich positiver Abstand davon erreicht.<sup>243</sup> Dennoch ist anzumerken, dass die Bewegungen durch strukturelle Effekte und Rechtsänderungen überlagert sind und daher die konjunkturelle Komponente nur einen Teil der Gesamtentwicklung ausmacht.

Beim sächsischen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist eine ausgeprägte Schwächephase bis 2005 im Wesentlichen kongruent zur konjunkturellen Entwicklung. Erfreulich war in jüngerer Vergangenheit der sehr positive Zusammenhang zwischen dem Aufschwung am Arbeitsmarkt und den Einnahmen aus dieser Steuer. Insgesamt zeigt auch diese Steuer einen ausgeprägten prozyklischen Verlauf. Dabei ist zu beachten, dass die markante Schwächephase durch massive Steuersenkungen begleitet wurde, die einen Großteil der Entwicklung verantworten dürften.

Die erhebliche Abweichung des Trends der Einnahmen aus den beiden Quellen vom Trend des BIP zeigt aber auch, dass neben den Schwankungen ein struktureller Bedeutungsgewinn stattgefunden hat. Es ist jedoch unsicher, ob dieser am Ende der aktuellen Abschwungphase unverändert bestehen wird.

Etwas anders verhält es sich beim sächsischen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Sein Trend verläuft annähernd parallel zum Trend des BIP. Es sind starke Schwankungen auszumachen, die

242 Als konjunkturelle Schwankung wird die Abweichung des jährlichen BIP-Wachstums von seinem langfristigen Trend (Trend der Jahre 2000 bis 2008) definiert. Andere Messgrößen, die den Auslastungsgrad der Volkswirtschaft angeben, werden aus Vereinfachungsgründen nicht herangezogen.

243 Noch eindrucksvoller ist der Verlauf des Gewerbesteueraufkommens (brutto) in den westdeutschen Flächenländern. Dort beschreibt die Kurve einen fast sinusförmigen Verlauf mit einem Tiefpunkt in den Jahren 2002/2003 und einem Höhepunkt 2007/2008. Dort sind die strukturellen Effekte weniger ausgeprägt als in Sachsen.

in ihrer zeitlichen Abfolge denen des BIP gleichen, in ihrem Ausmaß aber sehr viel stärker ausfallen. Damit kann gerade bei dieser Steuer auf eine starke prozyklische konjunkturelle Abhängigkeit geschlossen werden.<sup>244</sup>

Antizyklisch verhält sich hingegen das Aufkommen der Grundsteuer B in Sachsen. In schwächeren Jahren wurde das Aufkommen aus dieser Steuer offenbar zunehmend zum Ausgleichen von Einnahmeausfällen an anderer Stelle durch Hebesatzanpassungen erhöht. In konjunkturell besseren Zeiten waren die Städte und Gemeinden demgegenüber weniger auf diese Einnahmequelle angewiesen und die Hebesätze und damit das Steueraufkommen entwickelten sich weniger dynamisch.

In der Gesamtschau dieses skizzenhaften Abrisses über die Konjunkturabilität der Steuereinnahmen der sächsischen Gemeinden wird vor allem ersichtlich, dass die Dauerhaftigkeit der verbesserten Einnahmesituation und die im Jahr 2008 erzielten Überschüsse beim Finanzierungssaldo und dem Saldo der laufenden Rechnung als höchst fraglich anzusehen ist. Vielmehr zeigt sich, dass die im Jahr 2008 erreichten Einnahmehöhe bei den wichtigsten Steuern deutlich über den langfristigen Trends lagen und der konjunkturelle Abschwung einen Rückfall auch auf Niveaus unterhalb des Trends in den Jahren 2009 und 2010 als wahrscheinlich erscheinen lässt. Insofern hat in den Jahren 2007 und 2008 keine „Normalisierung“ der finanziellen Lage stattgefunden, sondern es waren eher überdurchschnittlich positive Jahre, die die Bildung von Rücklagen für den sich ankündigenden und jetzt in vollem Gang befindlichen Abschwung ermöglichten. Besonders beunruhigend ist, dass die Gemeinden nur wenig direkten Einfluss auf einen Großteil dieser Entwicklungen haben. Die Entscheidungen bei den großen Gemeinschaftssteuern obliegen Bund und Ländern. Das belegen nicht zuletzt die jüngsten Erfahrungen mit dem Konjunkturprogramm I (Einkommensteuersenkung). Insofern ist die positive Einnahmeentwicklung für die einzelne Gemeinde im Wesentlichen als externer Faktor zu betrachten. Auch bei der Gewerbesteuer sind es Bund und Länder, die über Änderungen an der Bemessungsgrundlage im Gewerbesteuergesetz die Einnahmen der Gemeinden beeinflussen können – zuletzt geschehen im Zuge der Unternehmenssteuerreform 2008.

In den folgenden Abschnitten wird kurz auf die Ausblicke für die untersuchten Steuern eingegangen.

Die Einnahmeentwicklung beim *Gemeindeanteil an der Einkommensteuer* lässt sich mit Sicherheit nicht fortsetzen. Ein Einbruch der Einnahmen im Zuge der konjunkturellen Krise ist absehbar und dies in zweierlei Hinsicht: Zum einen werden sich das Beschäftigungsniveau und die gezahlten Einkommen schwächer entwickeln und damit die Steuerzahlungen kaum weiter steigen können. Zu den konjunkturell bedingten Steuerausfällen kom-

men aber noch strukturelle und damit längerfristig anhaltende Mindereinnahmen. So wurde im Zuge des Konjunkturpakets I eine erneute Senkung des Steuertarifs beschlossen, der zu Mindereinnahmen führt. Ob die neue Bundesregierung den Tarif in der näheren Zukunft zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen (=Stabilisierung bzw. Erhöhung des Tarifs) oder zur Entlastung der Bürger (=Tarifsenkungen, die weitere Mindereinnahmen zur Folge haben) weiterentwickeln wird, muss zum jetzigen Zeitpunkt noch offen bleiben. Neben dem Konjunkturpaket I sorgen aber auch die seit 01.01.2009 geltende Absetzbarkeit der Beiträge zur gesetzlichen und privaten Kranken- und Pflegeversicherung, die erneute Erhöhung des Kindergeldes und die Wiedergewährung der Entfernungspauschale für Wegstrecken unter 20 Kilometern zu einem strukturell geringeren zu erwartenden Einkommensteueraufkommen im laufenden Jahr und den Folgejahren. Auch die Änderung der Erhebungsform der Kapitalertragsteuer zu einer Abgeltungssteuer ist mit der Annahme von geringfügigen Steuermindereinnahmen verbunden.<sup>245</sup> Durch diese Reform werden in der interkommunalen Verteilung aber nur marginale Veränderungen erwartet, da das Einkommensteueraufkommen aus Kapitaleinkünften insbesondere in den ostdeutschen Ländern vergleichsweise gering ausfällt.

Der *Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer* wird konjunkturell bedingt kurzfristig rückläufig sein. Die Einbrüche sollten aber geringer sein als bei Gewerbe- und Einkommensteuer. Als strukturelle Neuerung von Gewicht wurde zum 01.01.2009 ein neuer Verteilungsschlüssel der Gemeindeanteile etabliert.<sup>246</sup> Der bisherige Schlüssel (siehe Tabelle 14, S. 46) wurde als „nicht fortschreibungsfähiger Teil“ um einen „fortschreibungsfähigen Teil“ ergänzt. Dieser wird langfristig (ab dem Jahr 2018) der allein gültige Schlüssel sein. Bei der Gestaltung dieses Teils des Schlüssels wurde wiederum an die lokale Wirtschaftskraft angeknüpft, indem folgende Zusammensetzung gewählt wurde:<sup>247</sup>

- 25 % Anteil an der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 2001–2006
- 50 % Anteil an der Summe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (ohne öffentlichen Dienst i. e. S.)
- 25 % Anteil an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort.

Die beiden letztgenannten Komponenten „werden mit dem gewogenen durchschnittlichen örtlichen Gewerbesteuer-Hebesatz der jeweiligen Erfassungszeiträume gewichtet.“<sup>248</sup> Die Vorwegaufteilung von 85:15 (westdeutsche Länder: ostdeutsche Länder) wurde aufgehoben. Der Schlüssel wird entgegen dem alten Schlüssel alle drei Jahre aktualisiert, so dass strukturelle Veränderungen zwischen den Regionen auch in der Verteilung der Umsatzsteuer langfristig Niederschlag finden. Der Schlüssel wird schrittweise eingefügt werden: 2009 werden zunächst 25 %

244 Der Niveausprung im Jahr 2007 ist hingegen auf die Erhöhung des Steuersatzes von 16 % auf 19 % zurückzuführen.

245 Die Bundesregierung ging noch Mitte 2008 von Mindereinnahmen in Höhe von 870 Mio. Euro aus (BT-Drs. 16/9827). Im Zuge der Finanzmarktkrise ist aber gerade bei Einkünften aus Kapitaleinkommen mit erheblichen Mindereinnahmen zu rechnen.

246 Zur Erörterung der Vorgeschichte und verschiedener Reformoptionen siehe Lenk (2007), S. 71ff.

247 § 5b GemFinRefG.

248 § 5b Abs. 2 Satz 3 GemFinRefG.

des Umsatzsteueraufkommens nach dem neuen Schlüssel verteilt, der Anteil wächst dann alle drei Jahre an:<sup>249</sup>

- 2009–2011: 75 % alter Schlüssel, 25 % neuer Schlüssel
- 2012–2014: 50 % alter Schlüssel, 50 % neuer Schlüssel
- 2015–2017: 25 % alter Schlüssel, 75 % neuer Schlüssel
- ab 2018: 100 % neuer Schlüssel

Nach bisherigem Stand der Dinge ist davon auszugehen, dass die ostdeutschen Länder insgesamt Verluste aus der Neugestaltung des Schlüssels zu tragen haben werden.<sup>250</sup> Zum einen fällt die begünstigende 85:15-Vorwegaufteilung weg, zum anderen benachteiligt der Schlüssel Regionen mit unterdurchschnittlicher Beschäftigung und unterdurchschnittlichen Löhnen. Wirtschaftlich stärkere Gemeinden werden hingegen prozyklisch zur Gewerbesteuer und Einkommensteuer (diese verhält sich letztlich auch proportional zu Beschäftigung und Lohnniveau) zusätzlich begünstigt.<sup>251</sup> Zudem werden Gemeinden benachteiligt, die besonders stark von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen sind (geringerer Anteil von Erwerbstätigen, Rückgang der Bevölkerungszahl). Letztlich muss aber festgestellt werden, dass die Neuregelung vor dem Hintergrund der Begründung der gemeindlichen Beteiligung an der Umsatzsteuer – dem Ersatz der Gewerbekapitalsteuer – sachgerecht ist. Zudem sind die kurzfristigen Auswirkungen aufgrund des großzügig bemessenen Übergangszeitraums sehr begrenzt. Für die sächsischen Gemeinden ist die umgesetzte Variante (anfangs standen 12 Alternativen zur Diskussion) noch eine, bei der sich die Einbußen relativ in Grenzen halten. Es wird sich letztlich zeigen müssen, wie der wirtschaftliche Aufholprozess der ostdeutschen Länder in den kommenden 10 Jahren weiterverläuft, um die genauen Verluste beziffern zu können. Die Rückschau auf die letzten 10 Jahre (siehe Kapitel III 1) gibt durchaus Grund zu verhaltenem Optimismus.

Bei der *Gewerbesteuer* sind erhebliche Einnahmeverluste durch die konjunkturelle Krise absehbar. Zudem führt die Veranlagungspraxis mit der Anpassung der Vorauszahlungen auf die Entwicklung in den Vorjahren zu einer prozyklischen Verschärfung. Selbst wenn die Wirtschaft wieder „an Fahrt gewinnt“, werden geringere Nachzahlungen für Vorjahre und geringere Vorauszahlungen zu einem insgesamt rückläufigen Aufkommen führen. Gleichzeitig belastend, wenn auch in deutlich geringerem Umfang, wird auch die leicht angestiegene Gewerbesteuerumlage wirken. Eine dämpfende Wirkung geht hingegen vom seit 2008 etablierten größeren Gewicht der ertragsunabhängigen Komponenten bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage aus. Hebesatzerhöhungen sind jedoch aufgrund der angespannten Lage vieler Unternehmen seitens der Städte und Gemeinden eher nicht zu erwarten.

Die Grundsteuer könnte hingegen erneut zur konjunkturellen Stabilisierung der gemeindlichen Einnahmen genutzt werden. Eine Hebesatzerhöhung könnte mit den dadurch verbundenen Mehreinnahmen Rückgänge an anderer Stelle im kommunalen Haushalt zumindest teilweise kompensieren. Gerade in den Jahren 2006 bis 2008 war die Hebesatzpolitik sehr zurückhaltend

gewesen, so dass sich an dieser Stelle zusätzliche Einnahmepotenziale erschließen lassen.

Die jüngsten kassenstatistischen Ergebnisse für das erste Halbjahr 2009 zeigen bereits die Umkehr bei der Einnahmeentwicklung (Tabelle 15). Gegenüber dem ersten Halbjahr 2008 gingen die Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen um 5,6 % zurück. Besonders stark war der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer betroffen, der 2008 noch besonders hohe Zuwächse zeigte. Die Einnahmen der Gemeinden aus dieser Quelle waren in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2009 um 13 % niedriger als im Vorjahresvergleich. Auch die Gewerbesteuer ging zurück, allerdings sind die kassenmäßigen Einnahmen noch immer durch recht hohe Vorauszahlungen geprägt. Weniger schrumpfte mit -2,2 % der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Eine stabile Entwicklung zeigten hingegen die weniger konjunktur reagiblen Aufkommen aus den Grundsteuern A und B.

Tabelle 15: Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen im ersten Halbjahr 2009 in 1.000 Euro

	1. HJ 2008	1. HJ 2009	Veränderung
Steuern (netto)	1.132.825	1.069.586	-5,6 %
darunter			
Gemeindeanteil an d. Eink.-Steuer	209.066	181.910	-13,0 %
Gemeindeanteil an d. Umsatzsteuer	87.260	85.376	-2,2 %
Gewerbesteuer (netto)	608.460	575.550	-5,4 %
Grundsteuer A und B	216.494	216.627	0,1 %

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

### 3.2 Allgemeine Zuweisungen

Die sächsischen Gemeinden erhalten vom Freistaat über den Kommunalen Finanzausgleich allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen. Zu den allgemeinen, frei verfügbaren Zuweisungen zählen vor allem die Schlüsselzuweisungen, die Bedarfszuweisungen<sup>252</sup> und sonstige allgemeine Zuweisungen. In Sachsen wird unter den allgemeinen Zuweisungen auch der Mehrbelastungsausgleich subsumiert.

Auf der obersten Aggregationsebene haben die deutschen Gemeinden in den Jahren 2000 bis 2006 tendenziell sinkende allgemeine Zuweisungen pro Kopf erhalten. Wurden 2000 im bundesdeutschen Schnitt noch 370,39 Euro/Einw. zugewiesen, waren es 2006 nur noch 335,90 Euro/Einw. Dies verbindet sich mit der üblichen Vorgehensweise, dass die Länder ihre Gemeinden mittels eines Verbundquotensystems an ihren eigenen Einnahmen beteiligen. Insofern ist grundsätzlich ein prozyklischer

249 § 5c GemFinRefG.

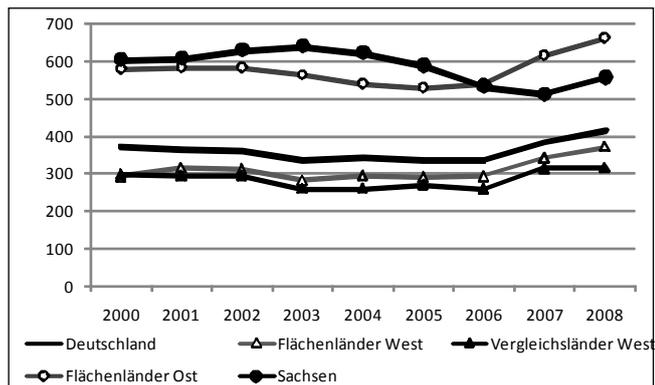
250 Die Einbußen wurden bereits im Gesetzentwurf beziffert und treffen auch westdeutsche Länder, BT-Drs. 16/9275, S. 10.

251 Dies zeigt auch eine Modellrechnung bei Lenk (2007), S. 72f.

252 Bedarfszuweisungen werden nach Prüfung für einen bestimmten Bedarf ausgereicht. Es liegt allerdings nicht zwingend eine Zweckbindung vor.

Zusammenhang zwischen der Einnahmesituation des Landes und den Allgemeinen Zuweisungen an seine Gemeinden zu beobachten. Es ist vor diesem Hintergrund auch nicht verwunderlich, dass die Gemeinden der finanzschwachen westdeutschen Bundesländer geringere allgemeine Zuweisungen erhalten als die übrigen westdeutschen Länder. Im Zuge der konjunkturell bedingten Verbesserungen auch in den Länderhaushalten stiegen die allgemeinen Zuweisungen in den Jahren 2007 um 13,9 % und 2008 um weitere 8,6 % an, so dass letztlich ein Niveau von 415,71 Euro/Einw. erreicht wurde.

Abbildung 43: Entwicklung der Allgemeinen Zuweisungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Die Gemeinden der ostdeutschen Bundesländer zeigen eine quasi identische Entwicklung, wobei das Zuweisungsniveau aufgrund der bereits thematisierten unterdurchschnittlichen eigenen Steuerkraft rund 200–250 Euro/Einw. höher ausfällt. In Sachsen zeigt sich hingegen eine andere Entwicklung: In den Jahren 2000 bis 2003 wuchs das Zuweisungsvolumen der allgemeinen Zuweisungen stetig an (von 604,03 Euro/Einw. auf 641,27 Euro/Einw.), bis 2006 ging es dann ebenfalls zurück (auf 531,37 Euro/Einw.). Ursächlich für diese im Vergleich zu den anderen Bundesländern bessere Entwicklung sind zum einen die in den Jahren 2002 und 2003 zur Bewältigung der Hochwasserschäden zusätzlich gewährten Bedarfszuweisungen, zum anderen gehen die seit 2003 im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs gewährten Zahlungen in diese Position ein. In den Jahren 2007 und 2008 bietet sich ein auf den ersten Blick paradoxes Bild: In allen Vergleichsräumen ist ein Anstieg des allgemeinen Zuweisungsvolumens feststellbar, in Sachsen sind die Zuweisungen trotz der auf Landesseite allgemein

günstigen Einnahmeentwicklung hingegen rückläufig. Dies ist auf die spezielle Konstruktion des sächsischen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) und insbesondere auf den Gleichmäßigkeitsgrundsatz zurückzuführen.<sup>253</sup> Da sich 2007 (wie auch schon 2006) die Einnahmen der sächsischen Gemeinden *relativ* besser entwickelt haben als die des Freistaats, sinkt die Finanzausgleichsmasse, aus der die allgemeinen Zuweisungen gespeist werden.<sup>254</sup> Des Weiteren führt die Abrechnungsmethodik des sächsischen KFA zu Schwankungen. Die Finanzausgleichsmasse wird aufgrund von Prognosedaten ermittelt, die dann retrospektiv abgerechnet werden. Es ergeben sich in aller Regel Über- oder Unterzahlungen, die dann in folgenden Finanzausgleichsjahren ausgeglichen werden.<sup>255</sup> 2001 bis 2003 wurde die Finanzausgleichsmasse durch solche Korrekturbeträge erhöht, zwischen 2004 und 2006 mussten allerdings negative Beträge zur Korrektur angesetzt werden, die die Finanzausgleichsmasse und damit auch das Volumen der allgemeinen Zuweisungen minderten. Diese Gesamtwirkung aus Gleichmäßigkeitsgrundsatz und ex-post-Abrechnung ist es auch, der in den Vorjahren zu dem vergleichsweise ausgeprägten Abschwung bei dieser Einnahmeart führte.

Im Jahr 2008 war es zudem die Verwaltungsreform, die zu der Einnahmesteigerung bei den Zuweisungen beigetragen hat. Ab 2008 werden den Kommunen seitens des Landes rund 190 Mio. Euro jährlich für übertragene Aufgaben bereitgestellt. Im Jahr 2008 waren das für fünf Monate immerhin noch rund 80 Mio. Euro oder 19 Euro/Einw.

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz kann aber zum Teil die in den übrigen Ländern zu beobachtende starke Prozyklizität der allgemeinen Zuweisungen durchbrechen und in einem höheren Maße zur Verstetigung der kommunalen Einnahmesituation beitragen. Zumindest aber entschärft er Verteilungskämpfe, die gerade in der aktuellen Gemengelage aus positiven Ergebnissen der Jahre 2007/2008 und dem düsteren Ausblick in die Zukunft absehbar sind.<sup>256</sup>

Die Unterschiede in Niveau und Verlauf der allgemeinen Zuweisungen lassen sich aber auch durch eine differierende Schwerpunktsetzung in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen begründen. Bereits im Gemeindefinanzbericht 2006/2007 wurde gezeigt, dass in Sachsen der weitaus größte Teil der Zuweisungen und Erstattungen an die Gemeinden in Form von allgemeinen Schlüsselzuweisungen erfolgt, während in anderen Bundesländern zweckgebundene Zuweisungen einen weitaus größeren Teil einnehmen.<sup>257</sup> So existieren „Sondertöpfe“ für Soziallasten (z. B.

253 Erklärungen zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz siehe Glossar; Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz kommt auch in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen zur Anwendung.

254 Zur Funktionsweise des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes siehe Kapitel II 5.1.

255 Wird die Finanzausgleichsmasse beispielsweise für ein Ausgleichsjahr im Rahmen der Prognoserechnung angesetzt, die Ist-Abrechnung gemäß Gleichmäßigkeitsgrundsatz führt aber zu einer geringeren Finanzausgleichsmasse, so ergibt sich ein negativer Korrekturbetrag zu Lasten der Kommunen in einem Folgejahr.

256 Die teilweise hitzig geführten Debatten über die geeigneten Verbundquoten dokumentiert beispielsweise der Deutsche Städtetag in seinem jährlichen Gemeindefinanzbericht.

257 Lenk (2007), S. 34f.

Hessen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt), Straßenbau (z. B. Baden-Württemberg) oder den Familienlastenausgleich (z. B. Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein). Analog ist in Ländern mit höherer Zweckbindung im Finanzausgleich der Anteil der allgemeinen und damit für die Gemeinden grundsätzlich frei verwendbaren Schlüsselzuweisungen geringer (siehe dazu Kapitel II 3.3.5).

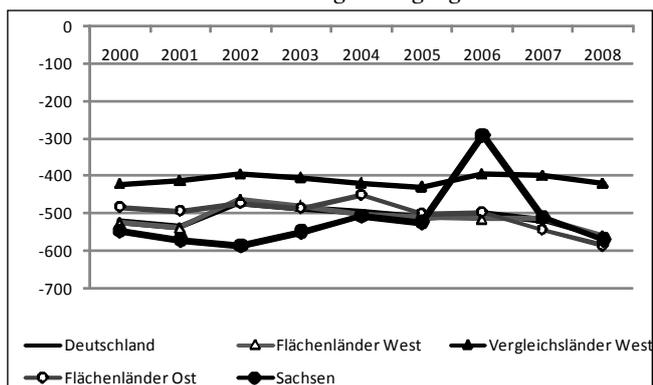
Für 2009 ist eine Erhöhung der Zuweisungen zu erwarten, die sich besonders aus der aufwachsenden Finanzausgleichsmasse im Kommunalen Finanzausgleich und die volle Wirkung der Verwaltungsreform speist. Darauf wird im Kapitel IV 2.5 gesondert eingegangen. Die Kassenstatistik des ersten Halbjahrs 2009 spiegelt dies wider: Die Summe der Schlüssel-, Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land stieg im Vergleich zum ersten Halbjahr 2008 um 14,1 % an. Die Schlüsselzuweisungen wuchsen dabei um 6,0 %, die Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen schnellten insbesondere durch die Ausgleichszahlungen im Zuge der Verwaltungsreform um 40,1 % nach oben.

#### 4 Güter- und Dienstleistungserbringung

In diesem Abschnitt werden die Positionen untersucht, die mit der Erbringung kommunaler Güter und Dienstleistungen in Zusammenhang stehen. Dazu gehören beispielsweise die Bereitstellung von Bildungs-, Kultur- und sozialen Einrichtungen, der Feuerschutz, das Melde- und Ordnungswesen, viele Leistungen der Daseinsvorsorge (Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Müllentsorgung usw.) oder die Wirtschafts- und Tourismusförderung.

Die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben werden getrennt von den allgemeinen Deckungsmitteln betrachtet, um Aufschluss darüber zu erhalten, inwiefern sich von den Kommu-

Abbildung 44: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

nen erbrachte Leistungen „selbst finanzieren“ bzw. in welchen Ausmaß allgemeine Deckungsmittel (Steuereinnahmen, allgemeine Zuweisungen) zu deren Deckung herangezogen werden müssen. Um auch inhaltlich eine aufgabenbezogene Analyse der sächsischen Kommunalhaushalte zu gewährleisten, werden die sozialen Transferleistungen gesondert betrachtet (siehe Kapitel III 6).<sup>258</sup> Auch die Aspekte der Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur sollen getrennt behandelt werden, da diese Vorgänge investiven Charakter haben und sich mithin von laufenden Einnahmen und Ausgaben unterscheiden.

Der seit Jahren anhaltende Trend zur Auslagerung öffentlicher Leistungserstellung hat zu Veränderungen in den kommunalen Haushalten geführt. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen und ihre Auswirkung auf die Zusammensetzung der Einnahmen und Ausgaben zu dokumentieren, wird in diesem Abschnitt wie in den letzten Ausgaben des Gemeindefinanzberichts zwischen der Leistungserbringung im Kernhaushalt (Punkt 4.1) und der ausgelagerten Leistungserbringung (Punkt 4.2) differenziert. 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. Auf die besonderen Abgrenzungsprobleme bei der Erfassung ausgelagerter Leistungserbringung wird an der entsprechenden Stelle eingegangen.

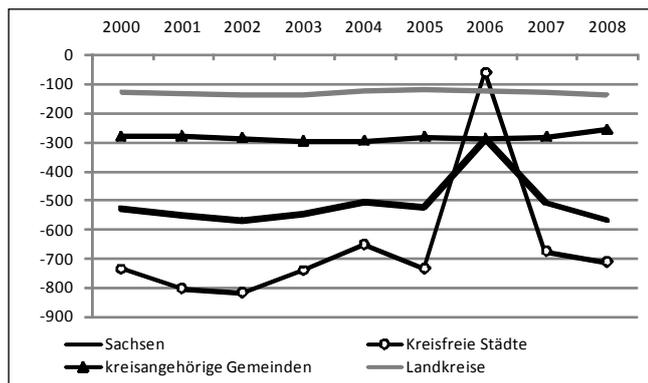
In Abbildung 44 ist der Saldo der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung dargestellt, der sowohl den Kernhaushalt als auch die ausgelagerten Bereiche umfasst. Es zeigt sich, dass der sächsische Saldo in den Jahren 2000 bis 2003 deutlich negativer war als in den Vergleichsräumen. Der positive Ausreißer des Jahres 2006 ist ausschließlich auf den einmaligen Vorfall des Verkaufs der Dresdener WOBA zurückzuführen, der auf der Seite der ausgelagerten Leistungserbringung wirkte. Die Eliminierung dieses Einmaleffekts hat für Sachsen einen stetigen Verlauf der Kurve zwischen 2005 und 2007 zur Folge. Der Saldo weist generell eine geringe Volatilität auf, es sind aber kurzfristige Trends und Niveauunterschiede feststellbar. Mit -570,35 Euro/Einw. ist der sächsische Saldo 2008 nur geringfügig negativer als im bundesdeutschen Durchschnitt (-564,67 Euro/Einw.), dem Durchschnitt der westdeutschen Länder (-561,27 Euro/Einw.) oder dem der übrigen ostdeutschen Länder (-568,18 Euro/Einw.). Die sächsischen Gemeinden haben also ein aufgabenspezifisches Unterdeckungs-niveau, das grundsätzlich als typisch bezeichnet werden kann. Einzig in den finanzschwachen westdeutschen Ländern haben die Kommunen einen Negativsaldo von geringerem Umfang, der sich – durchaus überraschend – durch die Aktivitäten im Kernhaushalt und damit nicht aus dem Verkauf von „Tafelsilber“ ergibt. Dies bedeutet, dass der niedrigere Negativsaldo durch eine striktere Haushaltsführung erreicht wurde. Anerkennenswert

258 Die Differenzierung hat zur Folge, dass Personal- und Sachausgaben, die im Sozialbereich anfallen, im Bereich der Güter- und Dienstleistungserstellung erfasst sind und somit der Bereich der Sozialen Leistungen lediglich auf diejenigen Zahlungen beschränkt ist, die direkt an die Leistungsempfänger fließen bzw. die als Kostenerstattung an andere Träger Sozialer Leistungen gezahlt werden (Transferzahlungen). Diese mäßige Trennschärfe ist auf die Kassenstatistik als Quelle zurückzuführen, die keine Gliederung nach Aufgabenbereichen vorsieht.

ist die relative Verbesserung der sächsischen Kommunen in dieser Hinsicht. Ihre Position als deutliches „Schlusslicht“ im interregionalen Vergleich zwischen 2000 und 2003 konnten sie verlassen und reihen sich nun in ein breites „Mittelfeld“ ein.

Der kurzfristige Trend seit 2006 weist auf steigende Defizite aus der Güter- und Dienstleistungserbringung im Jahr 2008 hin. Hierfür sind schwerpunktmäßig höhere Negativsalden in der ausgelagerten Leistungserstellung und dabei insbesondere eine Erhöhung der Ausgaben ursächlich.

Abbildung 45: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Innerhalb Sachsens sind hohe Schwankungen des Saldos bei den Kreisfreien Städten charakteristisch. Auch unabhängig vom Saldo der Stadt Dresden im Jahr 2006 ist eine enorme Volatilität zu beobachten, die den gesamtsächsischen Durchschnitt wesentlich beeinflusst. Demgegenüber lagen die Negativsalden der kreisangehörigen Gemeinden stabil bei rund 280-300 Euro/Einw., bevor 2008 eine Verbesserung auf -258,60 Euro/Einw. erreicht wurde. In der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden ist die besondere Abhängigkeit des Saldos von der Gemeindegröße hervorzuheben. In Tabelle 16 sind die in den Jahren 2000 bis 2008 durchschnittlich aufgetretenen Salden der sächsischen kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen gruppiert. Es wird deutlich, dass mit zunehmender Größe einer Gemeinde ihr „Zuschussbedarf“<sup>259</sup> zur Güter- und Dienstleistungserbringung und damit ihr Bedarf nach allgemeinen Deckungsmitteln pro Kopf zunehmen. Dieser Befund ist über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg stabil und lässt sich vorrangig auf ein höheres Ausgabenniveau zurückführen.<sup>260</sup> Die Zahlen dokumentieren den größeren Leistungsumfang größerer Städte und Gemeinden, der aber letztlich in vielen Fällen auch dem regionalen Umfeld zu Gute kommt (insbesondere bei Sport- und Kultureinrichtungen).

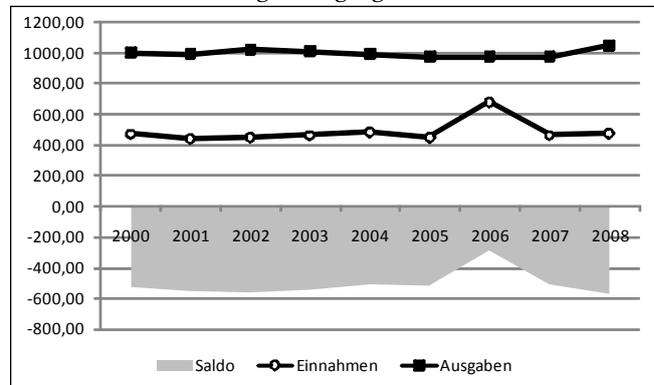
Tabelle 16: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den sächsischen kreisangehörigen Gemeinden in Euro/Einw. 2000–2008

Gemeindegrößenklasse in Einwohner	Saldo der Güter- und Dienstleistungserbringung (Kernhaushalt und ausgelagerte Bereiche)
bis unter 3.000	-180,14
3.000 bis unter 5.000	-232,85
5.000 bis unter 10.000	-266,71
10.000 bis unter 20.000	-321,08
20.000 und mehr	-377,52

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

Wie Abbildung 46 illustriert, haben die Einnahme- und die Ausgabenentwicklung recht gleichmäßig auf das Gesamtbild eingewirkt. Die Pro-Kopf-Ausgaben konnten zwischen 2002 und 2007 sogar leicht zurückgeführt werden. Erst 2008 war ein spürbarer Anstieg der Kostenbelastung zu verzeichnen, der in den folgenden Abschnitten noch näher untersucht wird. Die Einnahmeseite hat, abgesehen vom Jahr 2006, eine stabile Seitwärtsbewegung vollzogen.

Abbildung 46: Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

#### 4.1 Leistungserbringung im Kernhaushalt

Zur Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt zählen auf der Einnahmeseite

259 Der hier verwendete Begriff „Zuschussbedarf“ ist nicht identisch mit dem Zuschussbedarf, der im Rahmen der Ermittlung der Hauptansatzstaffel im Kommunalen Finanzausgleich berechnet wird. Er soll lediglich der einfacheren Interpretation des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben dienen.

260 Die überproportionale Steigerung der Soziallasten bleibt an dieser Stelle außen vor. Sie wird in Abschnitt 6 analysiert.

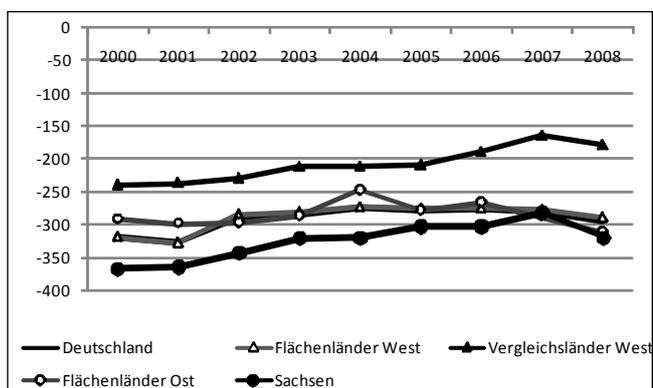
- Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Aufgaben und Schuldendiensthilfen sowie
- Einnahmen der kommunalen Haushalte, die weiter unterteilt werden in
- Gebühren (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren) und andere Leistungsentgelte,
- Erwerbseinnahmen,
- Konzessionsabgaben und
- Erstattungen für Ausgaben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

Demgegenüber stehen auf der Ausgabenseite

- Personalausgaben,
- laufende Sachausgaben sowie
- Zinsausgaben einschließlich der Kreditbeschaffungskosten.

Die laufenden Sachausgaben sind im Rahmen der vorliegenden Untersuchung 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 Kreditinanspruchnahme darstellen.

Abbildung 47: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw.



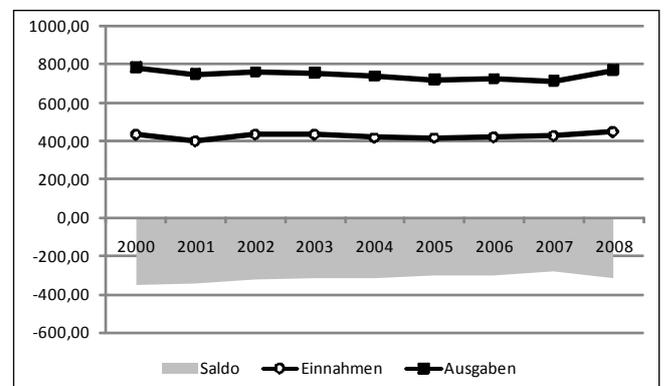
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Wie in Abbildung 47 deutlich wird, haben sich die Negativsalden der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen und den finanzschwachen westdeutschen Ländern deutlich verringert und damit einen substantiellen Beitrag zur Stabilisierung des Gesamtsaldos erbracht. In den übrigen Vergleichsräumen und insbesondere in den ostdeutschen Flächenländern ohne Sachsen war dieser rückläufige Trend hingegen nicht zu beobachten. In Sachsen verringerte sich der Saldo von -350,51 Euro/Einw. im Jahr 2000 auf -282,53 Euro/Einw. im Jahr 2007 und damit der „Zuschussbedarf“ um rund 20 %. Erst 2008 nahm der Saldo wieder auf -320,47 Euro/Einw. zu.

#### 4.1.1 Einnahmen und Ausgaben im Überblick

Ursächlich für das Absinken des „Zuschussbedarfs“ sind vor allem die Ausgaben. Sie gingen im Zeitraum 2000 bis 2007 um rund 9 % zurück, während die Einnahmen pro Kopf nahezu unverändert blieben. Zum Teil sind die Ausgabensenkungen auf die Auslagerungstätigkeit der sächsischen Kommunen zurückzuführen – wie noch gezeigt wird, wurden die Ausgaben in den ausgelagerten Bereichen im gleichen Zeitraum deutlich gesteigert. Gleichmaßen spiegeln sich aber auch die erfolgreichen Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen wider, insbesondere bei den Personal- und Sachausgaben. Besonders bemerkenswert ist diese Entwicklung angesichts der gleichzeitig weiter voranschreitenden Bevölkerungsschrumpfung. Die Absolutwerte der Ausgaben sind nochmals stärker zurückgegangen als die Pro-Kopf-Werte. Ebenso ist ersichtlich, dass das erneute Absinken des Saldos 2008 trotz einer Erhöhung der Einnahmen durch Ausgabensteigerungen überlagert wurde.

Abbildung 48: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

#### 4.1.2 Zuweisungen für laufende Zwecke von Bund und Ländern

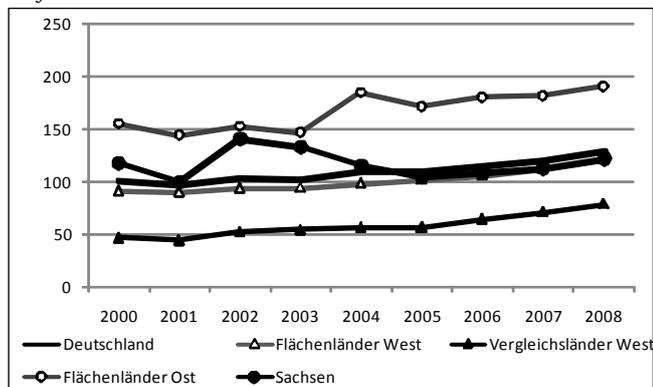
Unter Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke von Bund und Ländern werden diejenigen Zuweisungen subsumiert, die an die Gemeinden als allgemeiner Ausgleich von Sonderlasten (zum Beispiel für Straßen), für die Ausbildung zum gehobenen Verwaltungsdienst<sup>261</sup>, Personalkostenzuschüsse und Betriebskostenzuschüsse oder zur Förderung der Arbeitsbeschaffung 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 grundsätzlich zur freien Verfügung stehen, werden Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke zweckgebunden verteilt und gewähren den Ländern damit Einflussmöglichkeiten auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung.

<sup>261</sup> § 22 Abs. 2 Nr. 3 FAG spricht von der Förderung der Einstellung von Studenten und Absolventen des gehobenen Dienstes der FHSV Meißen.

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, die im Rahmen der Sozialen Leistungen behandelt werden.

Abbildung 49: Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Das Volumen der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke hat sich im Betrachtungszeitraum im Bundesdurchschnitt stetig erhöht – insgesamt um rund 30 %. In den westdeutschen Ländern verlief dieser Trend über die Zeit hinweg sehr stetig, in den ostdeutschen Ländern ohne Sachsen waren die Schwankungen etwas größer. Dort lag das Gesamtniveau mit 191,56 Euro/Einw. im Jahr 2008 auch deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (129,38 Euro/Einw.). Insgesamt finanzieren die ostdeutschen Kommunen somit einen erheblichen Teil von 22,1 % ihrer Ausgaben im Kernhaushalt aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke. Im bundesweiten Schnitt sind es lediglich 14,3 %. Die Gemeinden in den finanzschwachen westdeutschen Ländern erhalten dagegen etwa 40 % weniger Einnahmen aus dieser Finanzierungsquelle. In Sachsen wurde wiederum ein anderer Entwicklungspfad beschritten. Die Zuweisungen für laufende Zwecke gingen zwischen 2002 und 2005 zurück, bis sie das bundesdurchschnittliche Niveau erreicht hatten. Seitdem entwickelten sie sich parallel dazu. Die Ursache dafür lässt sich in zwei einmaligen signifikanten Rückgängen der Positionen „Zuweisungen vom Land“ und „vom sonstigen öffentlichen Bereich“ identifizieren.<sup>262</sup> Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in den Jahren 2000 und 2001 das sächsische Niveau nur unwesentlich höher war als das gesamtdeutsche, spiegeln sich in

dieser Position erhöhte Zuweisungen und Ausgaben in den Jahren 2002 und 2003 infolge des Elbehochwassers wider.

#### 4.1.3 Gebühren und andere Leistungsentgelte

Unter diesem Begriff werden sowohl die

- Verwaltungs-<sup>263</sup> und
- Benutzungsgebühren (einschließlich Leistungsentgelte)<sup>264</sup> als auch
- zweckgebundene Abgaben<sup>265</sup> 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 Sächsische 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)<sup>266</sup> und sich hierbei an den Produktionskosten der öffentlichen Leistungen zu orientieren (Kostendeckungsprinzip).<sup>267</sup> Mit der Kostenorientierung ist allerdings in der Regel keine Vollkostendeckung verbunden; dieser Fall bildet in der Praxis eher die Ausnahme. Die Erzielung von geplanten Gebührenüberschüssen (Kostenüberdeckung) ist grundsätzlich verboten. Entstehende Kostenüberdeckungen sind in dem darauf folgenden Kalkulationszeitraum wieder auszugleichen.

Gebühren werden v. a. in den Bereichen

- Abwasserbeseitigung,
- Trinkwasserversorgung,
- Abfallbeseitigung,
- Friedhöfe,
- Straßenreinigung,
- Bäder,
- Kindertagesstätten und Schulhorte,
- Brandschutz,
- Musikschulen,

262 Genauer in Lenk (2007), S. 37.

263 z. B. Passgebühren, Genehmigungsgebühren, Vermessungsgebühren.

264 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.

265 z. B. Kurtaxe.

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

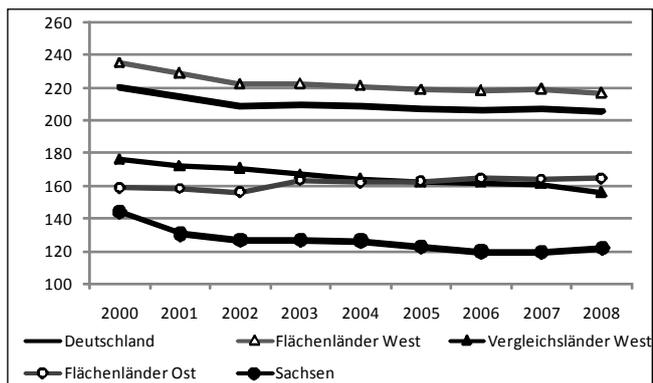
267 Vgl. etwa für den Freistaat Sachsen §§ 10 Abs. 1, 17 Abs. 3 und 27 SächsKAG.

- Volkshochschulen,
- Theatern und
- Bibliotheken

erhoben. Der Kostendeckungsgrad der kommunalen Aufgabenwahrnehmung variiert in den einzelnen Bereichen erheblich.<sup>268</sup> Die höchsten Kostendeckungsgrade fallen in den Bereichen Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung mit über 85 % an, für andere Bereiche, wie Museen und Büchereien sind Kostendeckungsgrade von unter 10 % durchaus typisch.

Die in Abbildung 50 dargestellte Entwicklung der Gebühreneinnahmen zeigt deutlich, dass in Sachsen ein weit unterdurchschnittliches Niveau erreicht wird.<sup>269</sup> Im Jahr 2008 lagen sie mit 121,95 Euro/Einw. etwa 40 % unter dem bundesdeutschen Schnitt (205,57 Euro/Einw.) und noch rund 26 % unter dem Niveau der übrigen ostdeutschen Flächenländer (164,36 Euro/Einw.). Zudem ist ein weiterer leichter Rückgang im Vergleichszeitraum zu beobachten, der sich allerdings auch in den anderen Ländergruppen zeigte. Dieser Befund ist bereits in zwei vorangegangenen Gemeindefinanzberichten untersucht worden<sup>270</sup> und hat diverse Hintergründe.

Abbildung 50: Entwicklung der Gebühreneinnahmen in Euro/Einw.



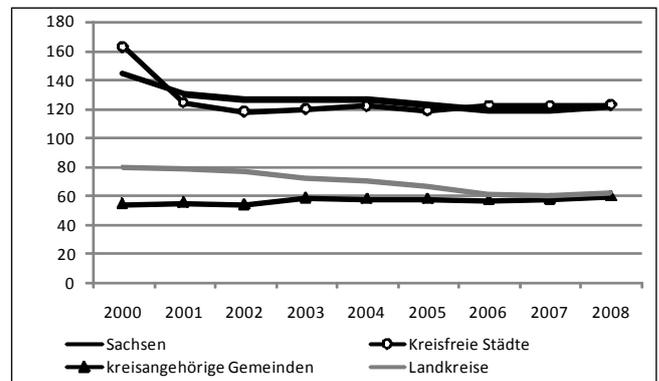
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Einer derselben wäre etwa, 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. Auslagerungen aus dem Kernhaushalt fanden 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 Gebührenhaushalte, wie der Brandschutz, die Unterhaltung der Kindertagesstätten und der Kulturbereich, die über ein vergleichsweise niedriges Einnahmepotenzial verfügen.

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.

Ein Vergleich innerhalb der Kommunen des Freistaats (Abbildung 51) weist nach, dass das rückläufige Gebührenvolumen durch einen Rückgang bei den Landkreisen und bis 2001 auch bei den Kreisfreien Städten hervorgerufen wurde. In den kreisangehörigen Gemeinden wuchsen die Pro-Kopf-Gebühreneinnahmen indessen leicht an. In der Summe entspricht das Gebührenaufkommen der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise demjenigen der Kreisfreien Städte, was eingedenk der prinzipiell deckungsgleichen Aufgabenwahrnehmung im kreisfreien und kreisangehörigen Raum wenig verwunderlich ist. Eine höhere Gebührenbelastung der Bürger und Unternehmen in den Kreisfreien Städten lässt sich vor diesem Hintergrund nicht nachweisen.

Abbildung 51: Entwicklung der Gebühreneinnahmen und privatrechtlichen Leistungsentgelte in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

Mit einem Anteil von 30 % an den Gesamteinnahmen des Kernhaushalts haben die Gebühren und privatrechtlichen Leistungsentgelte einen zentralen Einfluss auf den Gesamtsaldo der Leistungserstellung im Kernhaushalt und damit auf den bereits mehrfach erwähnten hohen „Zuschussbedarf“ in diesem Bereich. Eine stärkere Ausschöpfung dieser nach dem Äquivalenzprinzip erhobenen Finanzierungsquelle könnte also die Abhängigkeit von allgemeinen Deckungsmitteln mindern. Dagegen ist aber ins Feld zu führen, dass ein fortgesetzter Abbau kommunaler Leistungen und insbesondere freiwilliger Leistungen zumeist weder im Interesse der Einwohner ist noch dem Gestaltungsanspruch einer Gemeinde an sich selbst und der Erfüllung ihres Selbstverwaltungsauftrags entspricht. Die unvollständige Kostendeckung in vielen Bereichen der kommunalen Leistungserbringung folgt offenbar begründeten

268 Zum Thema Entgeltabgaben und Kostendeckungsgrade siehe auch Zimmermann (2009), S. 130ff; für Sachsen siehe Lenk (2005), S. 46.

269 Dies ist die Folge des rapiden Rückgangs der Gebühreneinnahmen in den Jahren vor 2002, siehe dazu auch Lenk (2005), S. 45ff.

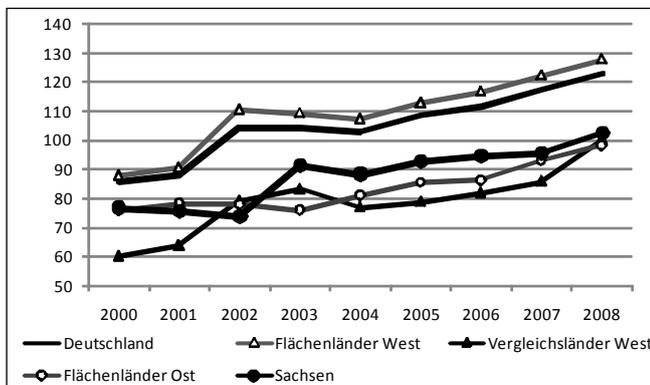
270 Lenk (2007), Lenk (2005).

sozial- und wirtschaftspolitischen Zielen und sollte daher im Grundsatz nicht in Frage gestellt werden.

4.1.4 Erwerbseinnahmen

Zu den Erwerbseinnahmen zählen die Einnahmen aus Verkauf, Einnahmen aus Mieten und Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, weitere Finanzeinnahmen sowie Zinseinnahmen. Ihre Entwicklung zwischen 2000 und 2008 weist eindeutig in Richtung einer gewachsenen Bedeutung zur Finanzierung des Kernhaushalts. Deutschlandweit wurden 2008 Erwerbseinnahmen in Höhe von 123,00 Euro/Einw. generiert, 43,2 % mehr als noch 2000. In den ostdeutschen Ländern und Sachsen sind ebenfalls erhebliche Zuwächse von jeweils rund 30 % erzielt worden, das Gesamtniveau liegt mit 98,32 Euro/Einw. bzw. 102,59 Euro/Einw. aber merklich unterhalb des Bundesdurchschnitts.

Abbildung 52: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/ Einw.

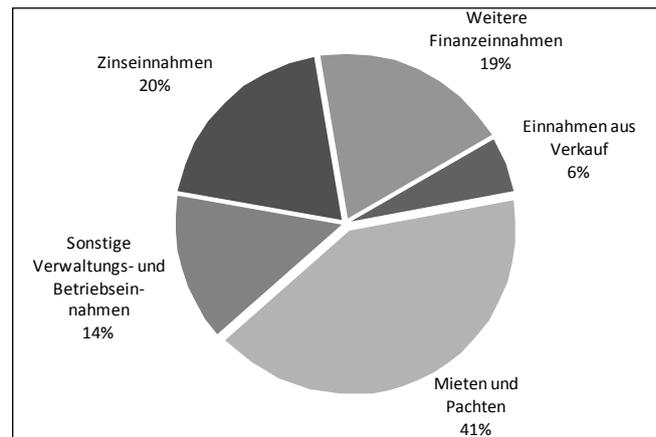


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Die Einnahmen aus Mieten und Pachten machen mit ca. 41 % den größten Teil an den Erwerbseinnahmen aus. Als Einnahmen aus Verkauf (im Jahr 2008 ca. 6 % 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. 14 %) zählen zum Beispiel Ersatzleistungen für Schadensfälle oder Einnahmen aus Regressansprüchen. Die weiteren Finanzeinnahmen (19 %) umfassen vor allem Bußgelder, Ordnungsstrafen und Säumniszuschläge. Die restlichen 20 % werden durch Zinseinnahmen aus Darlehen und Geldanlagen erbracht.

Diese Struktur der Erwerbseinnahmen ist in den vergangenen Jahren weitgehend stabil geblieben. Lediglich die Einnahmen aus Verkauf haben nennenswert an Umfang verloren (2000: 9 %, während die Zinseinnahmen durch einen kräftigen Aufwuchs im Jahr 2008 merklich an Bedeutung gewonnen haben (2000: 16 %).

Abbildung 53: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen 2008 in %

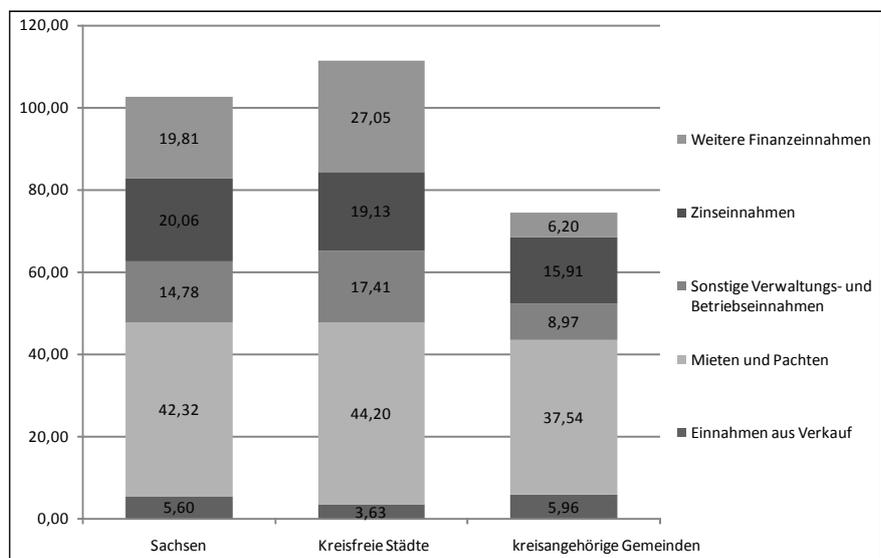


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Beim interregionalen Vergleich innerhalb Sachsens (Abbildung 54) wird deutlich, dass vor allem die Zinseinnahmen und weiteren Finanzeinnahmen, also Bußgelder und Ordnungsstrafen in den Kreisfreien Städten ein stärkeres Gewicht haben, da bis 2008 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 zeigt ebenfalls Unterschiede, die nicht zuletzt auf unterschiedlich hohe Mietniveaus im kreisfreien und kreisangehörigen Raum zurückgehen.

Der über die Grenzen des Freistaats hinausgehende intraregionale Vergleich offenbart, dass sich der sächsische Pro-Kopf-Wert durch höhere Zins- und weitere Finanzeinnahmen positiv von dem der übrigen ostdeutschen Länder abhebt. Die Einnahmen aus Verkauf sind auch in der bundesweiten Gegenüberstellung gering. Interessant ist, dass die ostdeutschen Gemeinden in geringerem Umfang im Bereich der weiteren Finanzeinnahmen

Abbildung 54: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen in Euro/Einw. 2008



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

kleinere Volumina aufweisen. Leider kann die Ursache dieser Unterschiede mit den verfügbaren Daten kaum identifiziert werden – sie sind in der Position *sonstige weitere Finanzeinnahmen* „versteckt“. Der leicht erhöhte Wert für die Einnahmen aus Mieten und Pachten ist ein Indiz für ein größeres eigenes Immobilienportfolio der ostdeutschen Gemeinden, das sich einnahmeseitig als Stütze erweist.

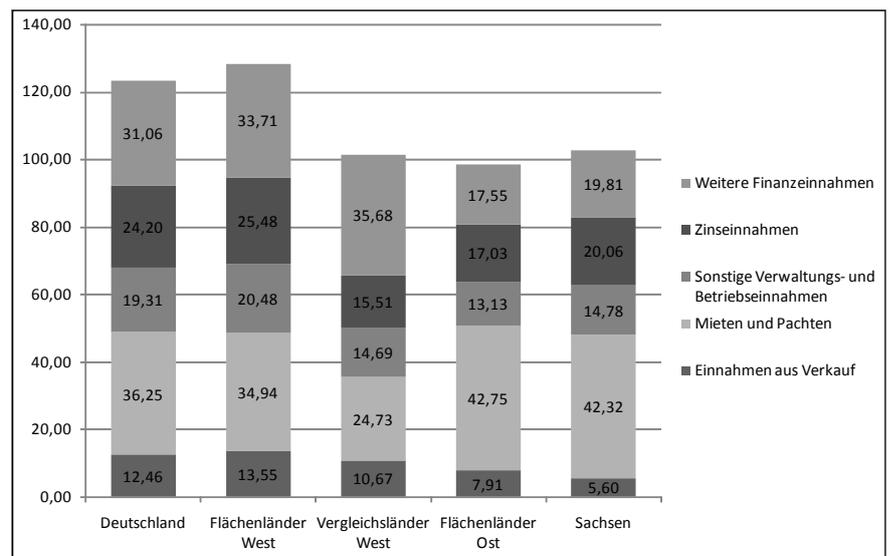
#### 4.1.5 Personalausgaben

Im vorletzten Gemeindefinanzbericht war umfassend über Struktur und Entwicklung der Personalausgaben berichtet worden.<sup>271</sup> Da im vorliegenden Bericht eine längere Zeitreihe betrachtet wird und die bereits angefertigten Analysen nicht wiederholt werden sollen, wird an dieser Stelle lediglich über Höhe und Entwicklung der Personalausgaben berichtet und ein Ausblick gewagt. Aufgrund der zahlreichen tarifrechtlichen Veränderungen in den Jahren 2000 bis 2008 sollen nur die aktuellsten Regelungen aufgegriffen werden.

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

- Besoldungen, Entgelte,
- Versorgungsbezüge (Übergangsgelder)<sup>272</sup>,
- Beiträge und Umlagen zur Versorgungskasse,
- Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung,
- Beihilfen und Unterstützungen, sowie

Abbildung 55: Struktur der Erwerbseinnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

- Personalnebenausgaben und eine Deckungsreserve für Personalausgaben und
- Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit.

Nach wie vor muss berücksichtigt werden, dass gerade im Personalausgabenbereich die Ausgaben in Sachsen und den anderen ostdeutschen Ländern aufgrund struktureller Unterschiede nur bedingt mit den Ausgaben der anderen Länder vergleichbar sind. Durch den abweichenden Umfang der Aufgabenwahrnehmung (insbesondere bedingt durch Personalbestände der Kindertageseinrichtungen in Ost und West)<sup>273</sup> und die rechtliche Struktur öffentlicher Unternehmen kann es in den Bundesländern auch zu

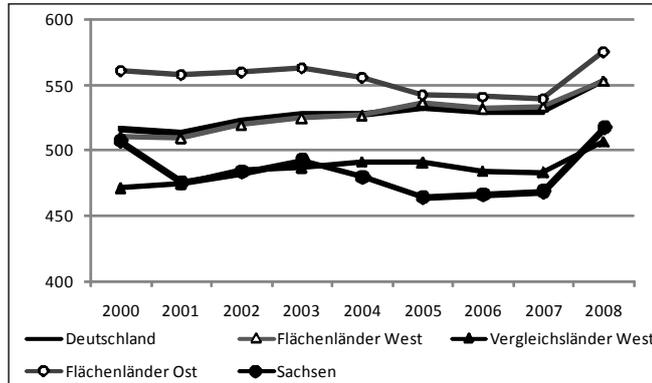
271 Lenk (2005).

272 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.

273 Die Unterschiede im Bereich der Kindertageseinrichtungen liegen zum einen in einem abweichenden Organisationsgrad dieser Aufgabe. In Ostdeutschland ist ein weitaus größerer Teil der Kindertageseinrichtungen in öffentlicher Hand als in den Gemeinden der westdeutschen Länder. Das Personal in öffentlichen Einrichtungen wird in der Personalstatistik voll erfasst, während die Aufwendungen für Personal bei freier Trägerschaft, die ebenfalls von der Gemeinde geleistet werden, hingegen in den Zuweisungen und Zuschüssen auftauchen. Das Personal wird nicht in der Personalstandsstatistik erfasst. Ein wesentlicher Einflussfaktor ist der größere Umfang der Leistungserbringung im Kita-Bereich. Eine höhere Betreuungsquote der unter 3-jährigen Kinder in Verbindung mit einem größeren Personalbedarf in diesem Bereich hat höhere Personalausgaben zur Folge. Hinzu kommen längere Öffnungszeiten als in den westdeutschen Ländern. Vor allem in Sachsen ist diese personalintensive Betreuung in den Kindertageseinrichtungen 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 Kinderbetreuungsangebote deutlich ausgeweitet werden. Dies wird sich letztlich auch in den Personalschlüsseln und steigenden Personalausgaben der westdeutschen Kommunen abzeichnen.

unterschiedlichen Beschäftigungsnotwendigkeiten kommen,<sup>274</sup> aus denen unterschiedliche Personalausgaben und eine unterschiedliche Personalausgabenentwicklung resultieren.

Abbildung 56: Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw.



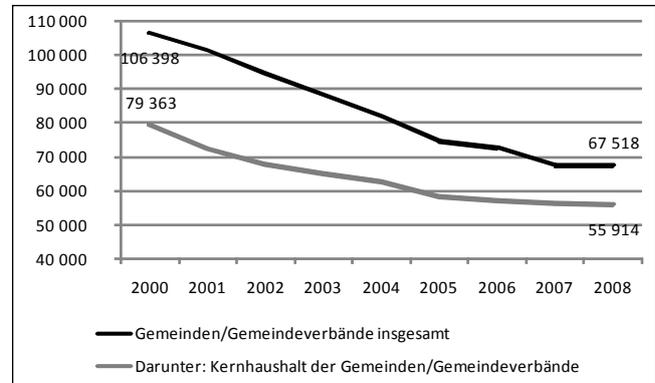
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Das Personalausgabenniveau Sachsens ist in den Jahren 2004 bis 2007 das niedrigste in den untersuchten Teilräumen gewesen und hatte 2007 mit 468,66 Euro/Einw. deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt von 530,33 Euro/Einw. gelegen (Abbildung 56). Damit wurde in diesen Jahren sogar das relativ niedrige Niveau der finanzschwachen westdeutschen Bundesländer unterschritten. Die übrigen ostdeutschen Länder haben hingegen überdurchschnittliche Personalausgaben. Die Entwicklung seit 2003 zeigt, dass alle ostdeutschen Länder massive Konsolidierungsanstrengungen in den Kernhaushalten unternommen haben, um ihren Personalbestand abzubauen. Die Erfolge dieser Bemühungen lassen sich daran ablesen, dass dieses Ergebnis nicht mit überproportional steigenden Sachausgaben (siehe nächster Abschnitt) „erkauft“ wurde. Bemerkenswert ist zudem der Erfolg der Konsolidierungen bei gleichzeitig rückläufiger Bevölkerungszahl: Der Absolutbetrag der Personalausgaben konnte zwischen 2003 und 2007 um rund 150 Mio. Euro abgesenkt werden. Im Jahr 2008 schnellten die Personalausgaben jedoch um 10 % nach oben und erreichten in der Jahressumme 517,08 Euro/Einw. Damit wurde auch das Niveau der finanzschwachen westdeutschen Länder überschritten. Dieser exzeptionelle Anstieg ist im Wesentlichen durch die Verwaltungsreform verursacht, weshalb weiter unten nochmals darauf eingegangen wird.

Die beschriebene Entwicklung lässt sich insbesondere auf einen rückläufigen Personalbestand zurückführen. Zwischen 2000 und 2008 ging der Bestand der Beschäftigten in den sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbänden um reichlich ein Drittel zurück (Abbildung 57). Darin ist allerdings auch der Personalübergang in die Arbeitsgemeinschaften nach SGB II zum 01.01.2005 enthalten. Im Kernhaushalt waren im Jahr 2008 rund 83 % der Beschäftigten tätig. Der Abbau der Beschäftigung verlief im Kernhaushalt etwas schwächer (-30 %) als in den ausgelagerten Leistungsbereichen (-57 %; Differenz aus den beiden dargestellten Graphen). Allerdings muss eingewendet werden,

dass ein Teil der in kommunalen Unternehmen Beschäftigten nicht durch die Personalstandstatistik erfasst wird.<sup>275</sup> Dies ist dann der Fall, wenn die Kommune weniger als 50 % Stimmrechtskapital an dem Unternehmen hat.<sup>276</sup>

Abbildung 57: Entwicklung des Bestands der Beschäftigten der Kommunen in Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Tabelle 17: Entwicklung der tariflichen Entgelte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Gemeinden

Jahr	durchschnittliche Tarifierhöhung	Einmalzahlungen	Ost in % des Westniveaus
2000	2,0 %	400 DM	87 %
2001	1,2 %		88,5 %
2002	1,2 %		90 %
2003	2,4 %	7,5 %	91 %
2004	1,0 %	50 Euro	92,5 %
2005	1,5 %	300 Euro	94 %
2006	1,5 %	300 Euro	95,5 %
2007	1,5 %	300 Euro	97 %
2008	50 Euro sowie 3,1 %	-	97 % / 100 %*
2009	2,8 %	225 Euro	97 % / 100 %*

\*Vergütungsgruppen 1–9

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: ver.di (2009), Hans-Böckler-Stiftung (2009).

Auch die Entwicklung der tariflichen Entgelte war in den betrachteten Jahren eher moderat. 2001 und 2002 waren geringe Tarifabschlüsse erzielt worden, 2003 konnten 2,4 % durchgesetzt werden. Danach stiegen die Tarifentgelte nur noch um 1 % im Jahr 2004 und jeweils 1,5 % zwischen 2005 und 2007. Für das Jahr 2008 konnten die Beschäftigten dann vor dem Hintergrund der verbesserten Einnahmentwicklung einen kräftigeren Anstieg

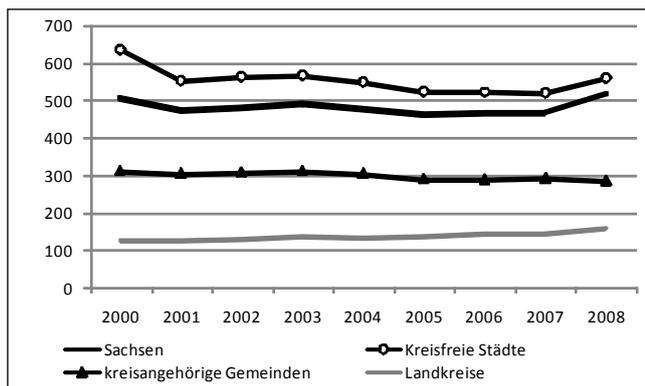
274 So werden Personalausgaben rechtlich selbstständiger Unternehmen und kommunaler Eigenbetriebe in der Kassenstatistik in der Regel kaum erfasst.

275 Siehe Abschnitt III 4.2 (ausgelagerte Leistungserbringung) und Haug (2009).

276 § 2 Abs. 3 FPStatG.

des Tarifs durchsetzen, der wieder zu steigenden Ausgaben für Personal führte. Zudem fand der seit der Wiedervereinigung laufende Prozess der schrittweisen Angleichung der Tarifentgelte der Kommunalbeschäftigten in den ostdeutschen Ländern an das westdeutsche Niveau teilweise seinen Abschluss. In den Entgeltgruppen 1 bis 9 sind sie seit 01.01.2008 identisch. Für die übrigen Vergütungsgruppen wird dies ab 01.01.2010 der Fall sein.<sup>277</sup> Allein dieser Effekt sorgte dafür, dass den Personalausgaben in den Gemeinden der ostdeutschen Länder ein höheres Potenzial für Steigerungen innewohnte. 2008 sorgte er für das überproportionale Ansteigen in diesem Teil Deutschlands.

Abbildung 58: Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abbildung 58 zeigt, dass die Gesamtentwicklung in Sachsen in den Jahren 2000 bis 2007 durch unterschiedliche Trends in den Gebietskörperschaftsgruppen beeinflusst war. Während die Ausgaben in den Kreisfreien Städten zurückgingen, blieben sie in den kreisangehörigen Gemeinden nahezu konstant. In den Landkreisen wurde hingegen ein leichter Zuwachs der Personalausgaben pro Kopf verzeichnet. Für 2008 wiesen die kreisangehörigen Gemeinden weiterhin leicht sinkende Personalkosten aus (-2,2 %), während sie in den Kreisfreien Städte (+7,6 %) und den Landkreisen (+10,0 %) massiv anstiegen. Dieser außergewöhnliche Anstieg steht zum einen im Zusammenhang mit der skizzierten Tarifentwicklung. Den weitaus größten Anteil daran hatte zum anderen aber die zum 01.08.2008 vollzogene Verwaltungsreform. Im Rahmen dieser Reform gingen 4.144,6 VZÄ vom staatlichen in den kommunalen Wirkungsbereich über.<sup>278</sup> Dies führte zu der Niveauerhöhung, die in der Abbildung 58 gezeigt wurde. Da die kreisangehörigen Gemeinden nicht von dieser Aufgabenübertragung betroffen sind, konnte dort trotz des hohen Tarifabschlusses der Trend der vorangegangenen Jahre fortgesetzt werden. Die übergegangenen Personalkosten für die

Kreisfreien Städte und die Landkreise belaufen sich hingegen auf jährlich rund 185 Mio. Euro. In 2008 hat die Verwaltungsreform lediglich fünf Monate gewirkt und dennoch die beschriebenen Erhöhungen bei den Personalkosten von rund 18 bis 19 Euro/Einw. bewirkt.

Für die Jahre 2009 und 2010 sind weiter steigende Personalausgaben zu erwarten. Zunächst wirkt die volle Jahresrate der Verwaltungsreform. Bei den Beschäftigtenbezügen und Beamtenbesoldungen sind daher starke Zuwächse zu erwarten, die sich auf rund 45 Euro/Einw. belaufen werden. Außerdem gilt ein Kündigungsschutz von drei Jahren für die übergegangenen Mitarbeiter. Die Mehrausgaben führen aber nicht unbedingt in voller Höhe zu zusätzlichen Nettobelastungen, da ein Mehrbelastungsausgleich gewährt wird, der allerdings jährlich bis 2018 abgeschmolzen wird. Zusätzlich steigen zum 01.01.2010 die Besoldungen der Beamten des gehobenen und höheren Dienstes von 92,5 % auf 100 % des Westbesoldungsniveaus an. Der ausgetragene Konflikt bei den Beschäftigten in kommunalen Kindertageseinrichtungen wurde bereits durch eine Tarifierhöhung und verbesserte Arbeitsbedingungen für die Erzieherinnen und Erzieher beigelegt.<sup>279</sup> Das Thema Kinderbetreuung wird auch weiterhin auf der Kostenseite an Bedeutung gewinnen, allerdings schwerpunktmäßig in den westdeutschen Ländern, wo die Betreuung der unter 3-Jährigen noch am Anfang des Aufbauprozesses steht.<sup>280</sup> Die im frühkindlichen Bereich als Ziel gesetzte Betreuungsquote von 35 % ist in Sachsen schon weitestgehend erreicht, so dass von dieser Seite her keine zusätzlichen Belastungen erwartet werden könnten.<sup>281</sup> Die Praxis zeigt aber, dass die Nachfrage nach Betreuungsangeboten in Sachsen bedeutend höher ist als die angestrebten 35 %. In Verbindung mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ist davon auszugehen, dass weit höhere Quoten zur Bedarfsdeckung erforderlich sind (so rechnet die Landeshauptstadt Dresden mittelfristig mit 60 %) und damit auch im Freistaat erhebliche Steigerungsraten bei den damit verbundenen Ausgabepositionen zu erwarten sind. Nicht eindeutig können auf der anderen Seite die möglichen Belastungen quantifiziert werden, die sich aus der Neuregelung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende und deren Angehörige ergeben könnten. Das höchste deutsche Gericht hatte geurteilt, dass die so genannten „Hartz-IV-Arbeitsgemeinschaften“ aus Arbeitsagentur und Kommune nicht verfassungskonform seien und vom Gesetzgeber eine Neuordnung der Zuständigkeiten bis Ende 2010 verlangt.<sup>282</sup> Deren Umsetzung ist nach momentanem Erkenntnisstand noch nicht abschätzbar und damit sind auch die ggf. anfallenden Kostenbelastungen nicht abzuschätzen.

Der sächsische Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2008 herausgearbeitet, dass der Personalabbau in den sächsischen Gemeinden zuletzt schwerpunktmäßig durch altersbedingte

277 Ebenda.

278 Art 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung vom 29.01.2008.

279 Die Tarifierhöhung wurde mittels der Schaffung einer eigenen Entgelttabelle für das pädagogische Personal erwirkt, GEW (2009); Der SSG hat die Auswirkungen des Tarifvertrages mit 30 bis 35 Mio. Euro jährlich kalkuliert.

280 Dazu auch Schmid/Reif (2008), S. 565ff.

281 In Sachsen lag die Quote im Jahr 2007 bereits bei 31,7 %. In den meisten westdeutschen Flächenländern lag sie zu diesem Zeitpunkt noch unter 10 %. Statistisches Bundesamt (2008), S. 228.

282 Bundesverfassungsgericht (2007).

Abgänge realisiert wurde.<sup>283</sup> Er hat zudem ermittelt, dass in den nächsten Jahren aufgrund der Altersstruktur rund ein Viertel der Beschäftigten in den Kommunen des Freistaats aus dem Dienst ausscheiden.<sup>284</sup> Daher kann davon ausgegangen werden, dass über altersbedingte Abgänge auch in der näheren Zukunft ein weiterer Personalabbau realisiert werden kann. Dies ist für die Zukunft von Bedeutung, da mit der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform unterstellt wurde, dass die Kreisfreien Städte und Landkreise Synergien erschließen müssen, um die rückläufigen Zuweisungen zu kompensieren. Insbesondere die Landkreise sind in diesem Zusammenhang aufgefordert, zunächst über Altersabgang, später ggf. auch über Kündigungen, ihre Personalkörper an die Finanzzuweisungen anzupassen. Die Kommunen müssen aber zunehmend auch in Aus- und Weiterbildungsaktivitäten intensivieren, um im zunehmenden Wettbewerb um gut ausgebildete Nachwuchskräfte nicht leer auszugehen.

Die aktuellen Kassenergebnisse aus dem ersten Halbjahr 2009 zeigen vor dem skizzierten Hintergrund wenig überraschend einen massiven Anstieg der Personalkosten in den sächsischen Kommunen um 14,6 % gegenüber dem ersten Halbjahr 2008. Allein zwischen Januar und Juni wurden rund 143,5 Mio. Euro mehr für Personal ausgegeben als im Vorjahresvergleich. Für das Gesamtjahr fortgeschrieben werden sich demnach Mehrbelastungen in der Größenordnung von ca. 300 Mio. Euro ergeben – rund 70 Euro/Einw.

#### 4.1.6 Laufender Sachaufwand

Zum laufenden Sachaufwand im Kernhaushalt zählen regelmäßig wiederkehrende Ausgabenpositionen in den Bereichen:

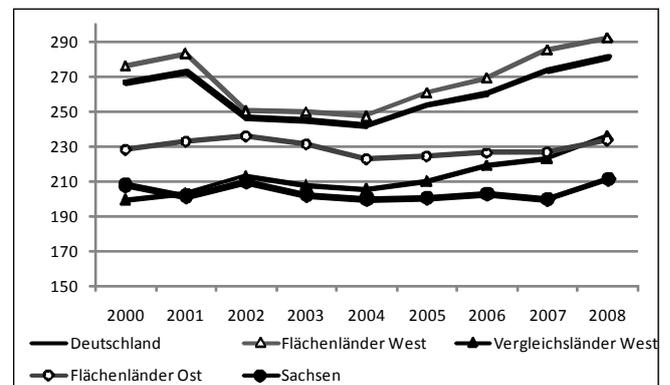
- Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen (z. B. Ausgaben für Grundsteuern, Beleuchtung, Heizung, etc.),
- Haltung von Fahrzeugen,
- besondere Aufwendungen für Beschäftigte (z. B. Dienst- und Schutzkleidung),
- weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben (z. B. Büroausstattung mit EDV- und Kopiertechnik,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

Im Rahmen dieses Abschnitts sind die Ausgaben für Mieten und Pachten sowie die Ausgaben für die Instandhaltung von Gebäuden, Straßen, Brücken und sonstigem unbeweglichen

Vermögen aus der Betrachtung ausgeklammert. Sie werden in Kapitel III 5 analysiert.<sup>285</sup>

Die Gegenüberstellung der Daten der Jahre 2000 bis 2008 belegt das unterdurchschnittliche Ausgabenniveau der sächsischen Kommunen für den laufenden Sachaufwand. Noch im Jahr 2000 lag es mit 208,05 Euro/Einw. fast gleichauf mit dem der finanzschwachen westdeutschen Länder und weit unter dem Bundesdurchschnitt. Während sich in den Folgejahren die laufenden Sachausgaben im Kernhaushalt in allen Vergleichsgruppen mehr oder weniger stetig mit steigendem Trend entwickelt haben, war in Sachsen eine ausgeprägte Seitwärtsbewegung zu beobachten. Während die Gesamtheit der deutschen Kommunen bis 2008 ihre Ausgaben um 5,6 % auf 281,25 Euro/Einw. steigerte, wuchsen sie in Sachsen bis 2008 lediglich um 1,6 % auf 211,41 Euro/Einw. Auch die Gemeinden in den übrigen ostdeutschen Ländern zeigten im Kernhaushalt einen sehr disziplinierten Umgang mit dem allgemeinen Sachaufwand.

Abbildung 59: Entwicklung des laufenden Sachaufwands in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Seit 2005 waren es insbesondere die gestiegenen Energiekosten, die für den Zuwachs verantwortlich sind und die die Gemeinden mit ihrer Vielzahl öffentlicher Einrichtungen wesentlich stärker belasteten als die Länder oder den Bund.<sup>286</sup> Erst seit Mitte 2008 ist in bei dieser Ausgabeart eine leichte Entspannung zu beobachten. Die Erhöhung der Umsatzsteuer um drei Prozentpunkte zum 01.01.2007 hatte ebenfalls einen spürbaren Einfluss auf die Steigerung der Sachausgaben, allerdings bleibt dieser Effekt auf das Jahr der Erhöhung beschränkt. Ein weiterer Einflussfaktor ist die Externalisierung kommunaler Leistungen (Privatisierungen, PPP). Damit werden z. B. bisherige Personalausgaben zu Sachausgaben für den Einkauf der identischen Leistung. Wie der Verlauf des allgemeinen Sachaufwands zeigt, haben die Kommunen in anderen Bun-

283 Rechnungshof des Freistaates Sachsen (2008), S. 285.

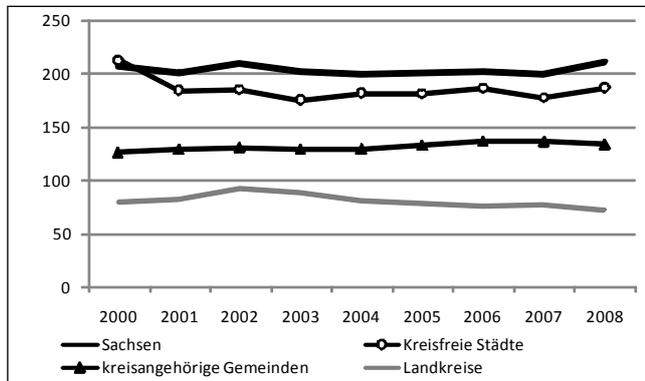
284 Ebenda, S. 288.

285 Wie oben bereits erläutert, ist Hintergrund dieses Vorgehens, dass sowohl Miet- und Pachtaufwendungen 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 werden.

286 Dazu auch Deutscher Städtetag (2008), S. 17.

desländern dieses Instrument vermutlich intensiver genutzt als die sächsischen.

Abbildung 60: Entwicklung des laufenden Sachaufwands in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Innerhalb des Freistaates waren nur geringfügige Entwicklungsunterschiede festzustellen. Die Kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden konnten ihre Ausgabenniveaus konstant halten, die Landkreise konnten ihre Niveaus dagegen sogar leicht absenken.<sup>287</sup>

#### 4.1.7 Zinsausgaben

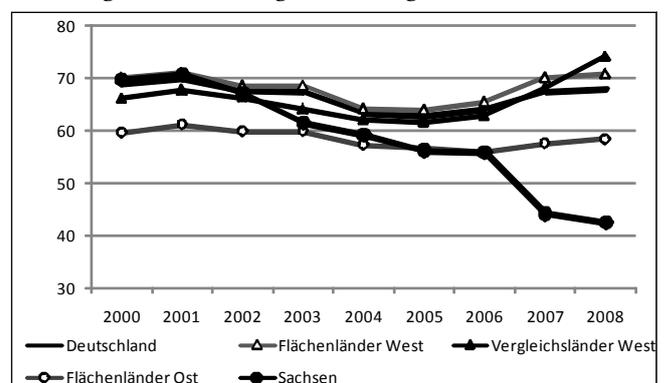
Wird fremdes Kapital als Kredit oder Kassenkredit in Anspruch genommen, ist die Zinszahlung als Ausgabe des Verwaltungshaushaltes zu interpretieren. Diese ist von dem zu verzinsenden Schuldenstand und vom jeweiligen Zinsniveau abhängig. Den Zinsausgaben werden außerdem die Kreditbeschaffungskosten abweichend von der Haushaltssystematik, wonach diese dem Vermögenshaushalt zuzuordnen sind, zugerechnet, die, wie auch die Zinsausgaben selbst, einen Teil der Kosten der Inanspruchnahme von Fremdkapital darstellen.

Hohe Zinsausgaben weisen demzufolge tendenziell auf einen hohen Schuldenstand hin. Dieser wird auf der kommunalen Ebene zumeist 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 (dazu auch der Abschnitt III 7 zur kommunalen Verschuldung). Die Inanspruchnahme und Verwendung dieser Kredite zu laufenden Zwecken muss als äußerst kritisch betrachtet werden, da eine baldige Rückzahlung unter gleichbleibenden Bedingungen in viele Fällen nicht als gegeben angenommen werden 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 *fundierte 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 bei. Zum einen können andere Ausgaben im Verwaltungshaushalt nicht getätigt werden (z. B. Sachausgaben oder Personalausgaben), zum anderen wird durch die zunehmende Bindung der Mittel im Verwaltungshaushalt auch der Spielraum für Investitionen (Vermögenshaushalt) eingeschränkt.

Abbildung 61: Entwicklung der Zinsausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

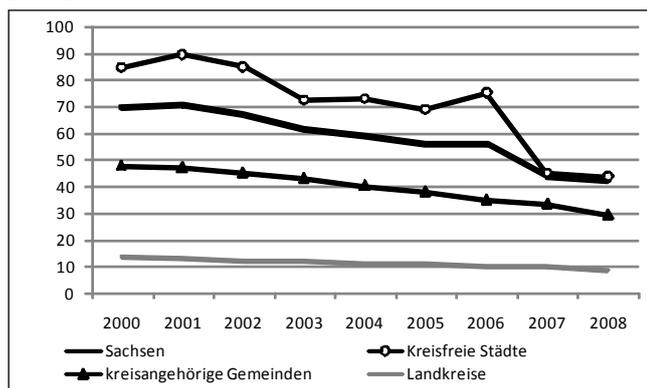
Wie Abbildung 61 illustriert, unterscheiden sich die Zinsausgaben der sächsischen Kommunen im Zeitablauf von denen der übrigen Vergleichsräume. In Deutschland war insgesamt zunächst ein Trend sinkender Zinsausgaben zu beobachten gewesen, der sich im Wesentlichen auf ein günstiges Zinsniveau stützte.<sup>288</sup> Seit 2006 steigen die Zinsausgaben wieder an. Zum einen ist dies auf einen gestiegenen Schuldenstand bei den Kassenkrediten und zum anderen auf ein gestiegenes allgemeines Zinsniveau zurückzuführen. In Sachsen ist hingegen seit 2001 ein stetiger Rückgang der Zinszahlungen zu beobachten, der ebenfalls auf dem zunächst günstigen Zinsniveau, daneben aber auch auf dem Abbau vorhandener Schulden beruht. Daneben ist ein Niveausprung im Jahr 2006 zu erkennen, der sich durch die Entschuldung der Landeshauptstadt Dresden im Zuge des Verkaufs ihrer Wohnungsbaugesellschaft ergeben hat. Wurden im Jahr 2006 in Dresden knapp 50,5 Mio. Euro für Zinsen aufgewendet, waren es 2007 nur noch 2,4 Mio. Euro. Allein durch diesen Einzeleffekt sank der Durchschnitt der Zinsausgaben aller sächsischen Kommunen um rund 11,40 Euro/Einw. Aber auch ohne diesen außergewöhnlichen Effekt läge das Niveau in Sachsen unter dem der anderen Vergleichsräume. Wie Abbildung 62, S. 68 illustriert, haben auch die kreisangehörigen Gemeinden

287 Für den laufenden Sachaufwand können an dieser Stelle keine Kassendaten aus dem 1. Halbjahr 2009 angegeben werden, da die Abgrenzung dieses Postens in der gesamtwirtschaftlichen Kassendarstellung der statistischen Ämter anders erfolgt als im vorliegenden Gemeindefinanzbericht.

288 Dies lässt sich aus dem Umlaufrenditen der festverzinslichen Wertpapiere der öffentlichen Hand ablesen, die die Deutsche Bundesbank regelmäßig veröffentlicht.

und die Landkreise ihre Zinsausgaben über den gesamten Betrachtungshorizont hinweg stetig verringern können. 2008 wurden von den sächsischen Kommunen im Schnitt 42,38 Euro/Einw. für Zinsen und Kreditbeschaffungskosten ausgegeben. Das waren fast 40 % weniger als im Bundesdurchschnitt und auch deutlich weniger als im Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Länder. Durch die konsequente Entschuldung der Städte und Gemeinden (zum Schuldenstand siehe Abschnitt III 7) wurden Haushaltsspielräume geschaffen, die gerade in einnahmeseitigen Schwächesituationen einen Beitrag zur Stabilisierung der Haushalte leisten.

Abbildung 62: Entwicklung der Zinsausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Vor dem Hintergrund der rückläufigen Verschuldung der sächsischen Kommunen und einem wieder abgesunkenen Zinsniveau ist für 2009 erneut mit im Vergleich zum Vorjahr sinkenden Zinsausgaben zu rechnen. Die Kassenstatistik des ersten Halbjahrs 2009 weist bei dieser Position einen Rückgang um 15,4 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum aus, der aber möglicherweise durch die ggf. notwendige Nutzung von Kassenkrediten infolge des Einbruchs der Steuereinnahmen und die Kofinanzierungserfordernisse der Mittel aus dem Konjunkturpaket II (siehe Kapitel IV 3.2) für das Gesamtjahr nicht zu halten ist.

## 4.2 Ausgelagerte Leistungserbringung

### 4.2.1 Überblick

Schon seit etlichen 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 die Befreiung vom Vergaberecht<sup>289</sup> oder die fehlende Tarifbindung zu nutzen. Welche Formen die Auslagerung kommunaler Aufgaben annehmen 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 wurde dem Bereich „Ausgelagerte Leistungserbringung“ dieser gesonderte Abschnitt im Finanzbericht gewidmet. Allerdings gestalten 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 Ausgabenseite werden bezüglich der ausgelagerten Bereiche vor allem Zuweisungen für laufende Ausgaben und Schuldendiensthilfen sowie Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes betrachtet.<sup>290</sup> Dementsprechend wären Rückflüsse solcher Zahlungsströme, wie zum Beispiel Rückzahlungen zu viel gezahlter Zuschüsse an die Kommunen, für die Betrachtung auf der Einnahmeseite 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 Einnahmeseite 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“). Der Gesetzgeber hat mit dem Jahressteuergesetz 2009 den Rahmen des kommunalen Querverbands nochmals konkretisiert.<sup>291</sup> Die bisherige Verwaltungspraxis der Finanzierung dauerdefizitärer Tätigkeiten, beispielsweise im ÖPNV, durch Gewinn erzielende Bereiche wurde gesetzlich abgesichert. Es wurde klargestellt, dass es sich bei den Quersubventionierungen nicht um verdeckte Gewinnausschüttungen handelt, die steuerliche Belastungen zur Folge gehabt hätten. Für die statistische Auswertung bleibt aber das Problem der regional variierenden

289 Inzwischen sind über § 5 Sächsisches 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.

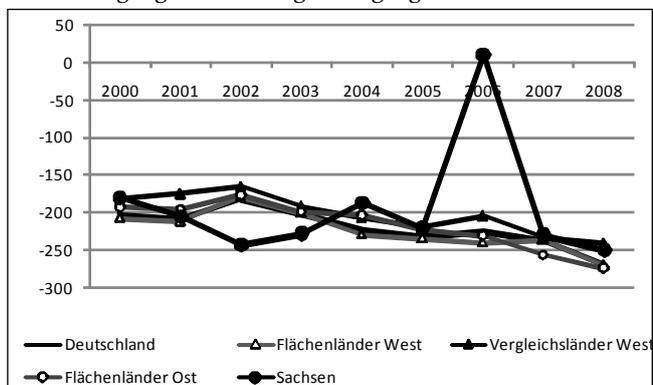
290 Nicht einbezogen sind die investiven Finanztransfers, da diese im Abschnitt III 5.1 berücksichtigt werden. Um die Gesamtwirkung der Auslagerungen zu beurteilen, bedarf es einer Zusammenfassung der beiden Berichtsteile.

291 Artikel 3 des Jahressteuergesetzes 2009; zu den konkreten Auswirkungen für die Gemeinden siehe Franz (2009).

Erfassungspraxis. Diese mindert den Aussagegehalt der nachfolgenden interkommunaler Vergleiche merklich.

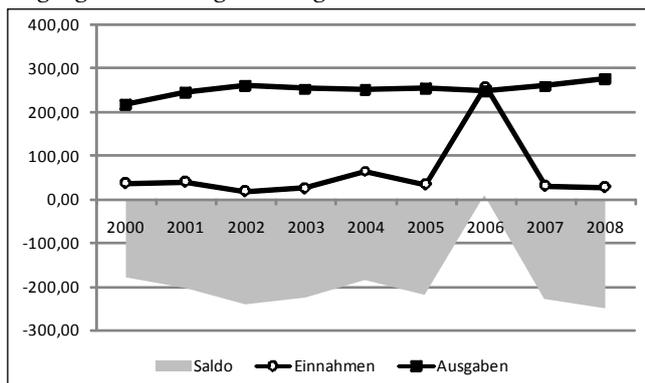
HAUG hat in einem aktuellen Beitrag die besondere Rolle der kommunalen Unternehmen als Schattenhaushalte herausgearbeitet.<sup>292</sup> Seine Ausführungen zeigen die außerordentliche Schwierigkeit der Beschaffung geeigneten statistischen Materials und enthüllen, dass die aus der amtlichen Statistik gewonnenen Daten zur ausgelagerten Leistungserbringung den tatsächlichen Umfang nur unzureichend wiedergeben. Die durchgeführte Datenauswertung bestätigt die große Bedeutung der kommunalen Unternehmen im Bereich des Personals und der Investitionstätigkeit. Da dieser Befund insbesondere für Ostdeutschland gilt, muss er bei der weiteren Betrachtung der ausgelagerten Leistungserbringung im Hinterkopf behalten werden. Es muss also prinzipiell von einer Unterschätzung der nachfolgenden Datenangaben ausgegangen werden.

Abbildung 63: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 64: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.<sup>293</sup>

Der Blick auf die Entwicklung in Deutschland weist auf wachsenden „Zuschussbedarf“ bei der ausgelagerten Leistungserstellung hin und ist ein Indikator für die stetige Auslagerungstätigkeit der Kommunen von Leistungen aus dem Kernhaushalt. Im Jahr 2000 betrug das Volumen, das den ausgelagerten Bereichen aus allgemeinen Deckungsmitteln zufluss, noch bei durchschnittlich 203,93 Euro/Einw., 2008 waren es bereits 270,57 Euro/Einw. Die Entwicklung verlief in den zum Vergleich herangezogenen Räumen annähernd gleich. In Sachsen sind zwei Abweichungen vom stetigen Negativtrend auszumachen: zum einen war der Saldo in den Jahren 2002 und 2003 durch sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben deutlich negativer ausgefallen als in den Vergleichsräumen. Zum anderen schlägt sich an dieser Stelle erneut der WOBA-Verkauf der Landeshauptstadt Dresden nieder. Der Privatisierungserlös von 981,7 Mio. Euro ließ die kommunalen Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen im Freistaat um rund 230 Euro/Einw. nach oben schnellen. Ansonsten zeigt sich ein eher unstetiger Verlauf der Einnahmen, während die Ausgaben in den letzten Jahren leicht anwachsen.

#### 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 strukturellen und fiskalischen Zielsetzungen nur eingeschränkt möglich.

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

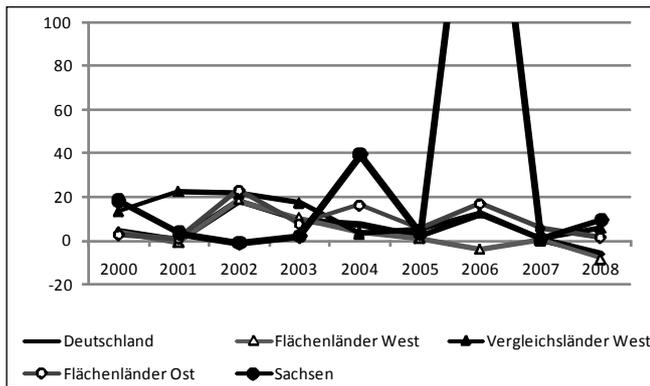
An den Einnahmen und Ausgaben aus dem Verkauf bzw. zum Erwerb kommunaler Beteiligungen lässt sich ersehen, inwieweit Privatisierungs- bzw. Kommunalisierungstendenzen in der Vergangenheit zielgerichtet und dauerhaft durchgeführt wurden. Auch wenn längst nicht alle kommunale Beteiligungen in den Daten der Kassenstatistik erfasst werden,<sup>294</sup> sind zumindest tendenzielle Aussagen ableitbar. Der Saldo weist für die Jahre 2000 bis 2008 in der Regel positive Salden aus, d. h., es wurden mehr Einnahmen aus der Veräußerung kommunalen Vermögens erzielt als durch den Erwerb von Beteiligungen ausgegeben wurde. Dies ist auch für Sachsen der Fall, wo der Saldo nur 2002 mit -1,11 Euro/Einw. negativ war.

292 Haug (2009).

293 Die Ausgaben in Sachsen schließen die Kulturumlage nach § 6 Abs. 3 des Sächsischen Kulturraumgesetzes ein. In den übrigen bundesweiten Vergleichsdaten sind diese bereits in den Daten enthalten

294 Insbesondere nicht, wenn die Beteiligungen unter dem Dach einer stadteigenen Holding gemangelt werden.

Abbildung 65: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben des Erwerbs bzw. Verkaufs von Beteiligungen in Euro/Einw.\*



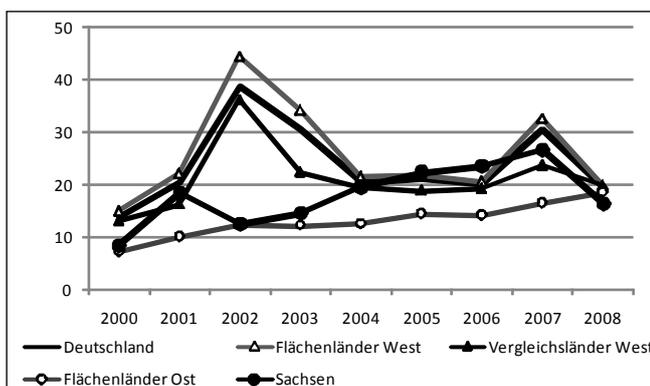
\* Um die unterjährigen Schwankungen deutlicher hervortreten zu lassen wurde die Achsenskalierung angepasst.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Die Abbildung 65 zeigt aber auch, dass die Werte in aller Regel weniger als 20 Euro/Einw. betragen. Große Privatisierungen, wie sie die Stadt Dresden 2006 vollzogen hat, sind demnach die Ausnahme. Auch der Ausschlag des Jahres 2004 ist durch einen Einmaleffekt in Dresden verursacht: damals verkaufte die Stadt 49 % der Stadtentwässerung Dresden GmbH an die Gelsenwasser AG und erlöste rund 165 Mio. Euro (dies entspricht ca. 38 Euro/Einw. auf ganz Sachsen gerechnet). Im kreisangehörigen Raum Sachsens schwanken die Werte hingegen um die Nulllinie, ohne dass ein Trend auszumachen wäre. Eine grafische Darstellung scheint daher an dieser Stelle nicht zielführend.

Die Auslagerungsaktivitäten der Gemeinden spiegeln sich auch in den Gewinnanteilen wider, die aus den ausgelagerten Bereichen an die Haushalte fließen (Abbildung 66). Dieser Prozess weist einige Entwicklungsunstetigkeiten auf, die auf verschiedene Gründe zurückzuführen sind. Neben der bereits thematisierten Problematik der unvollständigen statistischen Erfassung sollten im Jahr 2008 insbesondere stark gestiegene Energiekosten zu geringeren Gewinnen in kommunalen Unternehmen bei gleichzeitig höherem Druck aus dem kommunalen Querverbund geführt und somit die geringeren Gewinnanteile für die Kommunalhaushalte ermöglicht haben. Hierbei handelte es sich um einen bundesweiten Trend.

Abbildung 66: Entwicklung der Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen in Euro/Einw.



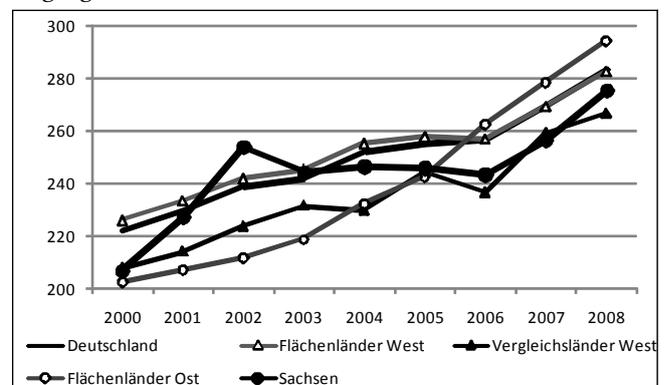
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

#### 4.2.3 Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche

Nicht alle aus dem Kernhaushalt ausgelagerte Aufgaben tragen sich finanziell selbst. 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 (wie 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.

Tatsächlich belegen steigende Erstattungen und Zuschüsse, dass sich die Auslagerungsaktivitäten mitnichten selbst tragen, sondern vielfach ein weiterer Finanzierungsbedarf besteht, der durch die Kommunen gedeckt werden muss. Der Langzeitvergleich der Jahre 2000 bis 2008 weist nach, dass die Erstattungen und Zuschüsse in diesem Zeitraum deutschlandweit von 222,01 Euro/Einw. auf 283,69 Euro/Einw., also um rund 28 % gewachsen sind. Der allgemeine Trend wurde von vielen Teilräumen zeitweise durchbrochen, auch von Sachsen. Noch im letzten Gemeindefinanzbericht wurde auf Basis der Jahre 2002 bis 2006 eine Konstanz der Zahlungen abgeleitet. Davor und insbesondere danach entfaltete sich aber eine deutliche Aufwärtsdynamik.

Abbildung 67: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Im Berichtsjahr 2008 zahlten die Kommunen des Freistaats durchschnittlich 275,33 Euro/Einw. in Form von Erstattungen und Zuschüssen an ausgelagerte Bereiche, nur unwesentlich weniger als im bundesdeutschen Schnitt, aber deutlich weniger als die übrigen ostdeutschen Länder, für die im Beobachtungszeitraum eine besonders starke Dynamik festzustellen ist.

### 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), Kostenersätze<sup>295</sup> 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 Ausgaben 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. Das aktuell umgesetzte Konjunkturpaket II der Bundesregierung ist ein beispielhafter Versuch, diese Prozyklizität zu durchbrechen und wird daher in Kapitel IV 3.2 gesondert betrachtet.

### 5.1 Ausgaben und Einnahmen im Überblick

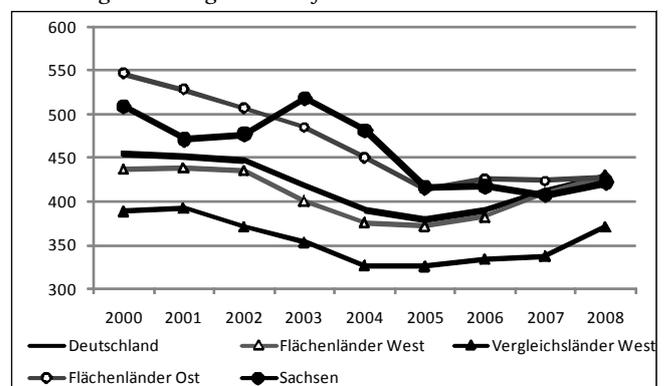
Ausgehend von den Ausgaben gehören zum Bereich der Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur die Sachinvestitionen im Kernhaushalt, Zuweisungen für Investitionen an andere, Mieten und Leasen von Anlagen als Substitut von Investitionen und Erhaltungsaufwendungen und Aufwendungen zur Erhaltung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

Um einen an die demografischen Wandlungsprozesse angepassten Umbau des Wohnungs- und Gewerbeflächenbestandes zu gewährleisten sind einige organisatorische Hürden zu überwinden. Sinnvoll ist 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 Ausgleiche 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.<sup>296</sup> 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, Bürgerinteressen berücksichtigend, städtebaulich nachhaltig und langfristig finanzierbar) und deren Vereinbarkeit erschwert den Prozess der (optimalen) Entscheidungsfindung.

Wird die Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur deutschlandweit verglichen (Abbildung 68), so fällt auf, dass diese, mit Ausnahme Sachsens, zwischen 2000 und 2005 deutlich rückläufig war. Im Freistaat wurden 2002 und 2003 infolge des Elbehochwassers zusätzliche Investitionsausgaben getätigt. Im Osten der Republik begann die Absenkung von einem wesentlich höheren Ausgangsniveau im Vergleich zum Bundesdurchschnitt, das bis 2008 vollständig nivelliert wurde. Ab dem Jahr 2005 bewegten sich die Ausgaben in den ostdeutschen und den finanzschwachen westdeutschen Ländern dann auf einem nahezu unveränderten Niveau, in den übrigen westdeutschen Flächenländern zogen die Ausgaben der verbesserten Steuereinnahmeentwicklung nachlaufend wieder leicht an. Im Jahr 2008 wurde auch in Sachsen (+3,6 % im Vergleich zum Vorjahr) und den finanzschwachen westdeutschen Bundesländern (+9,8 %) wieder mehr für investive Zwecke ausgegeben. Dennoch muss festgehalten werden, dass das Ausgabenniveau des Jahres 2000 noch bei weitem nicht wieder erreicht ist. In den folgenden Abschnitten wird näher auf die einzelnen Bestandteile und insbesondere die Sachinvestitionen eingegangen.

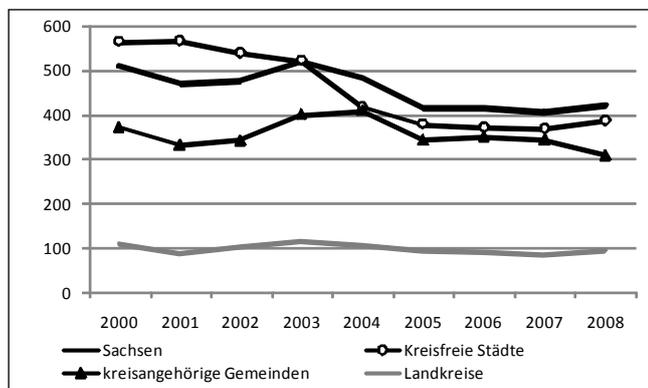
Abbildung 68: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Wie Abbildung 69 herausstellt, ist der Investitionsschub der Jahre 2003 und 2004 den Hochwasserschäden folgend im Wesentlichen im kreisangehörigen Raum erfolgt. Abgesehen von diesem Sondereffekt blieben die Ausgaben dieser Gruppe in etwa konstant. Demgegenüber haben die Kreisfreien Städte ihre Ausgaben in diesem Bereich zwischen 2000 und 2005 erheblich reduziert und liegen seitdem etwa gleichauf mit den kreisangehörigen Gemeinden. Da auch die Landkreise in begrenztem Umfang investive Ausgaben im Sinne der oben genannten Abgrenzung tätigen, wird im kreisangehörigen Raum letztlich pro Kopf mehr für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur ausgegeben als im kreisfreien Raum – eine Feststellung, die vor dem Hintergrund der zentralörtlichen Funktionen der sieben Kreisfreien Städte und der Unterhaltung von Strukturen von regionaler und überregionaler Bedeutung (insbesondere Sport- und Kultureinrichtungen) nicht unbedingt nachvollziehbar ist.

Abbildung 69: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/ Einw.



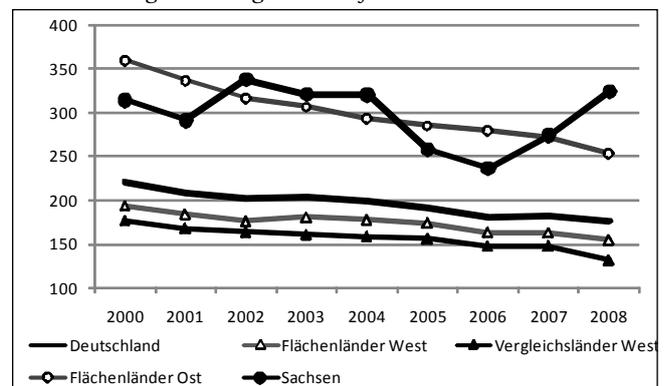
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Es liegt eigentlich nahe, insbesondere aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktionen, dass in Großstädten deutlich mehr pro Kopf investiert werden müsste als im ländlichen Raum, weil dort in Art und Umfang eine ganz andere Infrastruktur vorgehalten wird. Das ist bis 2002 offenbar auch so geschehen. Parallel zu den Verwerfungen, die das Augusthochwasser 2002 mit sich gebracht hat, konnten die Kreisfreien Städte aber ab 2003 nicht mehr genügend Mittel bereithalten, um das bisherige Investitionsniveau aufrecht zu erhalten. Das hat dazu geführt, dass in den Kreisfreien Städten teilweise noch erheblicher Investitionsbedarf besteht, der in diesem Umfang in den ländlichen Räumen nicht mehr existiert. Die Kreisfreien Städte sind in den letzten Jahren offenbar so stark finanziell belastet gewesen, dass sie ihren Infrastrukturbedarf nicht mehr abdecken konnten. Augenfällig wird das auch an

einem Vergleich der Investitionen der Landkreise im Vergleich mit den Kreisfreien Städten zwischen 2000 und 2008. Während das Investitionsniveau der Landkreise auf einem gleich bleibenden Niveau verharrt, ist das der Kreisfreien Städte um rund 170 Euro/Einw. gefallen.

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.<sup>297</sup> Gemäß der in Abbildung 70 dargestellten Entwicklung kann festgestellt werden, dass diese Einnahmen nicht parallel zu den äquivalenten Ausgabenpositionen gewachsen oder geschrumpft sind. Vielmehr zeigt sich in allen Vergleichsräumen ein klar sinkender Einnahmetrend. Die Ausgabensteigerungen der jüngeren Vergangenheit sind also nicht durch Mehreinnahmen der investiven Einnahmepositionen finanziert worden, sondern durch allgemeine Deckungsmittel. Für die sächsischen Gemeinden zeigt sich auch auf der Einnahmeseite der Flutefekt mit erhöhten Einnahmen in den Jahren 2002 bis 2004. Ab 2007 ist interessanterweise eine vom bundesweiten Trend abweichende Entwicklung zu konstatieren, die im Wesentlichen daran liegt, dass der investive Teil der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich in diesen Jahren erhöht worden ist und zudem im Jahr 2007 eine Investitionszuschuss von 82 Mio. Euro gewährt wurde.

Abbildung 70: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/ Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

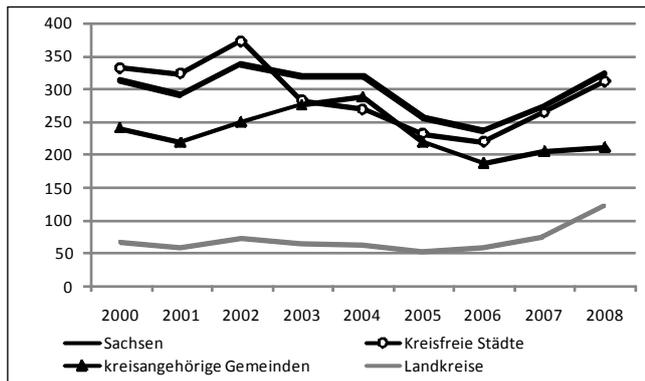
Das Einnahmenniveau liegt in allen Vergleichsgruppen stets unter dem Ausgabenniveau, so dass in jedem Falle ein zusätzlicher Finanzierungsanteil aus den allgemeinen Deckungsmitteln geleistet werden muss.

Innerhalb Sachsens zerfällt die Einnahmeentwicklung dieser Positionen in unterschiedliche Teilentwicklungen. Die kreisangehörigen Gemeinden steigerten ihre Einnahmen zwischen

297 In Abhängigkeit von den kommunalen Satzungen können dies zum Beispiel Straßenerschließungsbeiträge oder Beiträge zum Ausbau 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.

2001 und 2004 in massivem Ausmaß, was vor allem durch eine entsprechende Erhöhung der Investitionszuweisungen hervorgerufen wurde. Die Kreisfreien Städte mussten hingegen deutliche Einschnitte bei den Investitionszuweisungen hinnehmen, die fast 90 % der Gesamteinnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur ausmachen. Erst 2007 und 2008 konnten dort wieder Zuwächse verzeichnet werden, die auch die Gesamtsumme anhoben.

Abbildung 71: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Komponenten und Teilsalden der kommunalen Investitionstätigkeit näher untersucht.

## 5.2 Investitionen

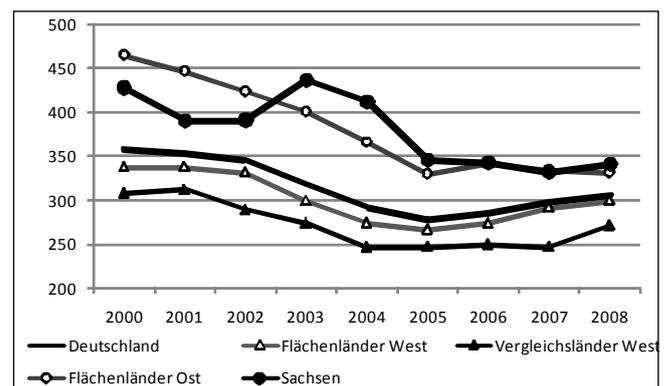
Unter dem Begriff *Investitionen* werden Sachinvestitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens) und Investitionszuweisungen an andere zusammengefasst. Während laufende Personal- und Sachausgaben sowie die Ausgaben für soziale Leistungen als Indikator für 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, weshalb erstere in diesem Bericht nochmals gesondert 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 72 zeigt die Ausgabenentwicklung zwischen 2000 und 2008, die in weiten Teilen im Zeichen der Konsolidie-

rungebemühungen der Städte und Gemeinden stand. Neben Personalausgaben und Sozialtransfers stellen Investitionsausgaben den dritten großen Ausgabenbereich der Kommunen dar. Während Personalausgaben und Sozialtransfers in erster Linie durch äußere Faktoren – Tariffentwicklungen, Bestimmungen des Arbeitsrechtes sowie konjunkturelle Bedingungen bzw. übergeordnete Gesetzgebung – determiniert werden, besteht bei der Strukturierung bzw. Begrenzung der Investitionsausgaben 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.

Abbildung 72: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

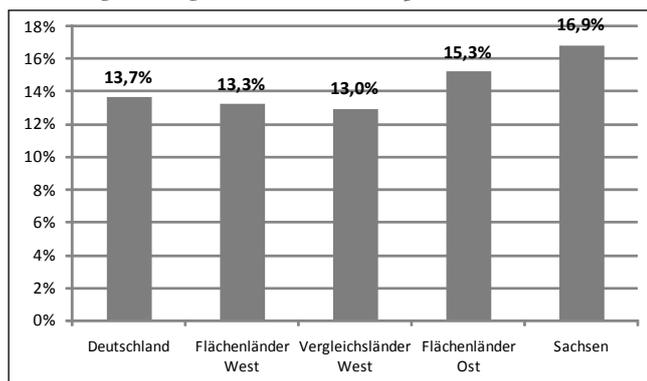
Damit deckt sich die stetige Absenkung der Investitionsausgaben in allen Vergleichsräumen (lediglich in Sachsen flutbedingt unterbrochen) mit der in Kapitel III 3.1 dargestellten schwachen Entwicklung der Steuereinnahmen. Bundesweit gingen sie bis 2005 um rund 23 % zurück, in den ostdeutschen Bundesländern inklusive Sachsen sogar um fast 30 %. In Sachsen passte sich die Höhe der Investitionen nach dem Sondereffekt rasch wieder an, 2005 wurden rund 20 % weniger Mittel investiert als noch 2000. Seit 2006 konnten die finanzstärkeren westdeutschen Bundesländer ihre Investitionen wieder erhöhen, in Sachsen und den finanzschwachen Bundesländern gelang das zuerst wieder 2008. Die Niveauunterschiede, die den infrastrukturellen Nachholbedarf der ostdeutschen Gemeinden reflektieren, wurden verringert, zeigen sich aber auch noch in den Daten des Jahres 2008.

Daraus allerdings einen spürbar verringerten Investitionsbedarf in den ostdeutschen Gemeinden abzuleiten, ist verfehlt. Das DEUTSCHE INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) hat in seiner aktuellsten Studie aus dem Jahr 2008 erneut den erhöhten Investitionsbedarf gegenüber den Gemeinden Westdeutschlands

bis zum Jahr 2020 dargelegt.<sup>298</sup> Während in den westdeutschen Bundesländern bis 2020 kommunale Investitionen von 8.309 Euro/Einw. notwendig seien, müssten in den ostdeutschen Bundesländern 9.439 Euro/Einw. von den Kommunen investiert werden.<sup>299</sup> Auch wenn in der öffentlichen Diskussion oftmals Beispiele aus den westdeutschen Ländern angeführt werden, die marode Infrastrukturen mit neu errichteter Infrastruktur in den ostdeutschen Ländern gegenüberstellen, so handelt es sich dabei um Einzelfälle, die keinesfalls repräsentativ für den Gesamtstand des infrastrukturellen Aufholprozesses sind. Deutliche Unterschiede bestehen dem Institut zufolge aber in der Art der Investitionserfordernisse: während im Osten der Republik ein wesentlich höherer Anteil an Nachholinvestitionen notwendig ist, konzentrieren sie sich im Westen auf Ersatzinvestitionen. Das DiFu legt auch offen, dass nach wie vor ein Investitionsrückstand besteht, dessen Abbau von vorrangiger Bedeutung sei.

Insbesondere für die ostdeutschen Kommunen ist ein fortgeführter Anstieg der Investitionsausgaben auch aus politischer Perspektive von hoher Wichtigkeit, da die Investitionen der Städte, Gemeinden und Landkreise mit dazu beitragen, dass die korrekte Mittelverwendung im Rahmen des Solidarpakts II in den jährlichen Fortschrittsberichten dokumentiert werden kann.

Abbildung 73: Vergleich der Investitionsquote 2008



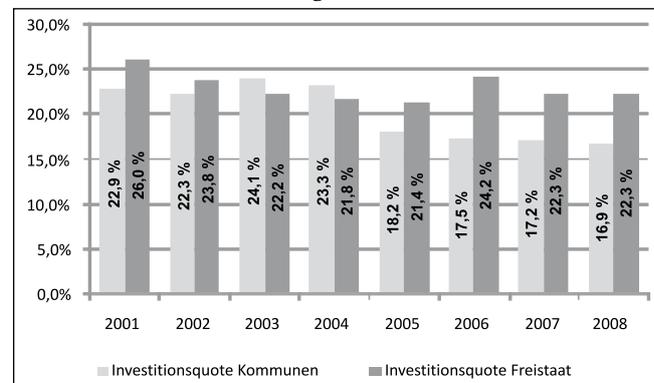
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Die Investitionsquote gibt den Anteil der Ausgaben für Investitionen an den bereinigten Ausgaben an (Abbildung 73). Dabei haben die sächsischen Kommunen im Jahr 2008 einen relativ hohen Anteil, nämlich mehr als jeden sechsten Euro aufgewendet. Die Kommunen der anderen neuen Bundesländer sind mit 15 % mit ca. jedem siebten Euro bei den Investitionsausgaben, die finanzschwachen alten Bundesländer bei etwas unter, die alten Bundesländer insgesamt bei genau 13 %. 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 Sachausgaben möglich, da auch die Investitionszuweisungen an die sächsischen Kommunen (wie im nachfolgenden Abschnitt gezeigt wird) unter dem Mittelwert der neuen Länder liegen. Da die Investitionsquote durchaus als Indikator für die finanzielle

Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden dienen kann,<sup>300</sup> wird an dieser Stelle nochmals die starke Position der sächsischen Kommunen im Vergleich mit denen der übrigen ostdeutschen Flächenländer deutlich.

Wird die Investitionsquote des Landeshaushaltes (flutbereinigt) mit jener der kommunalen Ebene verglichen, so ist ersichtlich, dass der Freistaat seine Quote über die Jahre hinweg immer über 20 % gehalten hat, während sie in den Gemeinden um sechs Prozentpunkte auf nunmehr rund 17 % zurückgegangen ist (Abbildung 74). Obwohl das Land also durch die Tilgung von Schulden und die zunehmende Ausfinanzierung seiner Pensionsverpflichtungen Zukunftsvorsorge betrieb, hat es konstant investieren können. Diese Entwicklung kann als Indikator für die grundsätzlich solidere Finanzausstattung des Freistaates Sachsen gegenüber seinen Kommunen interpretiert werden.

Abbildung 74: Investitionsquoten des Freistaates Sachsen und der sächsischen Kommunen im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Sächsischer Rechnungshof.

Mit Blick auf die sinkende Investitionstätigkeit der letzten rund 10 Jahre muss aber einschränkend angemerkt werden, dass diese teilweise auch überzeichnet ist, da Teile des kommunalen Investitionsumfanges mittlerweile über kassenstatistisch nicht erfasste ausgegliederte Wirtschaftsbereiche erbracht werden. Vor allem in Ostdeutschland existiert zusätzlich zum Kernhaushalt ein großes Investitionsvolumen kommunaler Unternehmen.<sup>301</sup> Ein weiterer Kritikpunkt ist der Vergleich der Bruttoinvestitionen, also die Vernachlässigung gleichzeitig anfallender Abschreibungen auf Anlagen und Infrastruktur. Hier wird die doppelte Haushalts- und Rechnungsführung zukünftig offenlegen, ob die Kommunen tatsächlich netto investieren oder von der Substanz leben. Aus den Daten der Kassenstatistik können derartige Aussagen hingegen (noch) nicht gewonnen werden.

### 5.3 Investitionszuweisungen

Ein Teil der Investitionsausgaben wird durch Zuweisungen finanziert, die vor allem vom jeweiligen Land und vom Bund stammen. Nach wie vor sind Investitionszuweisungen vor allem in den neuen Ländern existentiell. Während im gesamtdeutschen Durchschnitt nur etwa 110-120 Euro/Einw. durch

298 Reidenbach/Bracher/Grabow u. a. (2008).

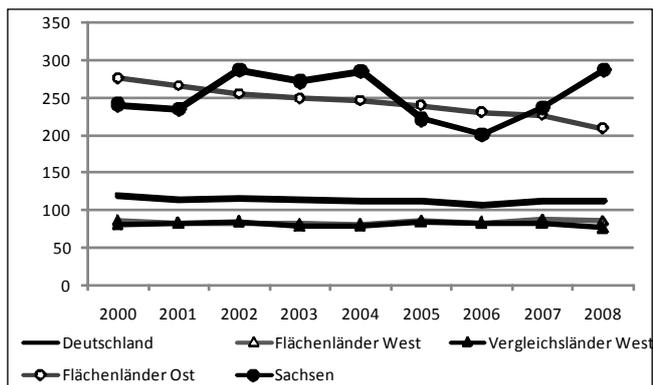
299 Ebenda, S. 20.

300 Siehe dazu unter anderem Schmid/Reif (2008), S. 549.

301 Haug (2009).

Zuweisungen finanziert werden, ist es in den ostdeutschen Bundesländern durchschnittlich rund doppelt so viel (Abbildung 75). In der ersten Gruppe ist die Höhe über den Zeitraum 2000 bis 2008 hinweg etwa konstant geblieben, während sie sich in der zweiten Gruppe stetig vermindert hat. Die Ausnahme bildet der Freistaat Sachsen, wo durch die Beseitigung der Hochwasserschäden in den Jahren 2002 bis 2004 sowie durch eine Investitionspauschale und eine Erhöhung des investiven Anteils der allgemeinen Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2007 und 2008 steigende Zuweisungen verzeichnet werden konnten.

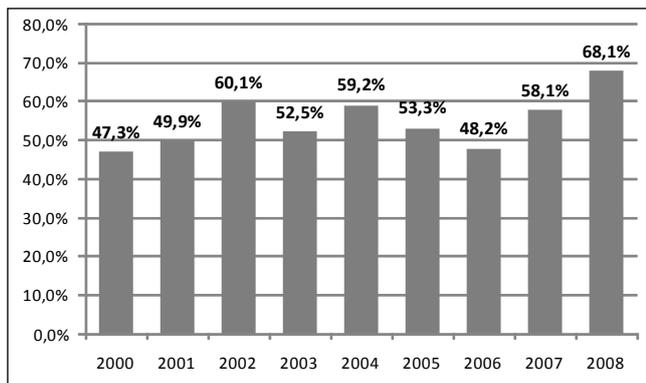
Abbildung 75: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Zuweisungsquote, welche den Anteil der Gesamtausgaben der Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur angibt, der durch Investitionszuweisungen finanziert wird. Nach einer „Normalisierung“ des Wertes nach dem Fluteffekt auf rund 50 % hat die Quote seit 2007 wieder stark zugenommen. Im Jahr 2008 wurden reichlich zwei Drittel aller kommunalen Investitionen im Freistaat durch Zuweisungen von außen finanziert. Das kommunale Investitionsprogramm im Rahmen des Konjunkturpakets II der Bundesregierung wird für 2009 und 2010 vermutlich zu einem weiteren Anstieg der Quote führen. Im Sinne einer langfristigen Absicherung der Investitionen ist diese Entwicklung nicht unproblematisch. Günstiger wäre es, wenn die Kommunen einen höheren Anteil aus eigenen Mitteln fi-

Abbildung 76: Zuweisungsquote bei den investiven Ausgaben in Sachsen in %



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

nanzieren könnten. Die geringen eigenen Finanzierungsanteile sind aber auch auf die Doppelbelastung der Kommunen durch Investitions- und Entschuldungserfordernisse zurückzuführen. Beides kann bei dem unterdurchschnittlichen Steuereinnahmehöhepunkt kaum gleichzeitig in hinreichendem Umfang getätigt werden. Angesichts des absehbaren Auslaufens der Solidarpaktförderung wählen die meisten Kommunen zunächst den Weg der Entschuldung, um in zukünftigen Perioden handlungsfähig zu sein.

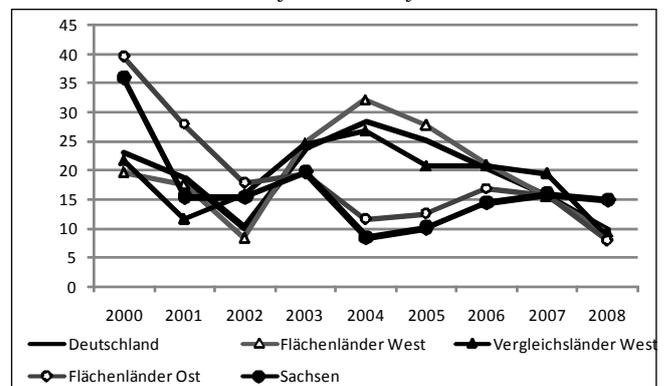
Es muss zudem darauf hingewiesen werden, dass die Investitionszuweisungen des Landes im Jahr 2010 zurückgehen werden. Nach Art. 18 HBG 2009/2010 wird letztmals in 2009 eine Infrastrukturpauschale in Höhe von 75 Mio. Euro gezahlt. Damit verschärft sich die kommunale Haushaltslage auch in diesem Aspekt.

#### 5.4 Käufe und Verkäufe von Grundstücken

Käufe und Verkäufe von Grundstücken bzw. grundstücksgleichen Rechten und Anlagen ermöglichen es den Kommunen, die Flächenentwicklung zu beeinflussen und auch kurz- bis mittelfristig Einnahmen zu generieren. Grundstücke stellen einen beträchtlichen Teil des Vermögens der Städte und Gemeinden dar und haben aus kameraler Sicht eher den Charakter einer „stillen Reserve“, die bei Umstellung auf die Doppik aufgedeckt werden wird. 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 saldiert gegenübergestellt.

Über den gesamten Vergleichszeitraum ist ein positiver Saldo aus Einnahmen und Ausgaben der Grundstücksveräußerung bzw. des Grundstückserwerbs in allen betrachteten Räumen festzustellen. Dies weist darauf hin, dass das Instrument der Grundstücksveräußerung in der Vergangenheit regelmäßig zur Beschaffung von Finanzmitteln herangezogen wurde. Abbildung 77 gibt auch einen Hinweis auf die Abhängigkeit des Umfangs dieses Instruments von der sonstigen Einnahmelage – in Zeiten des Einbruchs der Steuereinnahmen wurde es häufiger verwendet als in der jüngsten Vergangenheit.

Abbildung 77: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Euro/Einw.



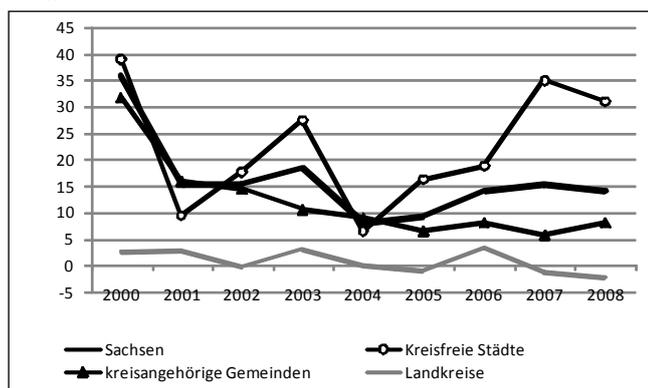
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Auf den ersten Blick erfolgen durch den positiven Saldo ein Abbau des Vermögens und damit 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 des Haushaltsausgleiches auf Dauer nicht tragbar ist, ist offenkundig. Eine Lösung dieser Problematik kann nach wie vor nur in einer langfristigen strukturellen Verbesserung der Haushaltssituation der Kommunen liegen.

Ein Grund für Immobilienveräußerungen kann aber gleichzeitig auch sein, dass eine zu große Zahl von Immobilien unmittelbar oder mittelbar vorgehalten wird, die zur Aufgabenerfüllung nicht mehr notwendig ist. Gründe hierfür liegen in der demografischen Entwicklung und in den ostdeutschen Ländern dem einigungsvertragsbedingten Vorhalt von Immobilien. 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 Investitionen oder für die Schuldentilgung, ausgegeben werden. In diesem Fall würde netto kein Substanzverlust eintreten.

In den ostdeutschen Ländern ist das Volumen der Immobilien-transfers sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite pro Kopf geringer als in den westdeutschen Ländern. Dies mag an geringeren Grundstückspreisen liegen, zeigt aber auch, dass die Haushaltssituation in den ostdeutschen Gemeinden im bundesweiten Vergleich etwas weniger angespannt war. Innerhalb Sachsens waren es die Kreisfreien Städte, die in größerem Ausmaß Grundstücke veräußert haben (Abbildung 78). In den Landkreisen ist hingegen ein um die Nulllinie schwankender Saldo zu erkennen.

Abbildung 78: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Sachsen in Euro/Einw.



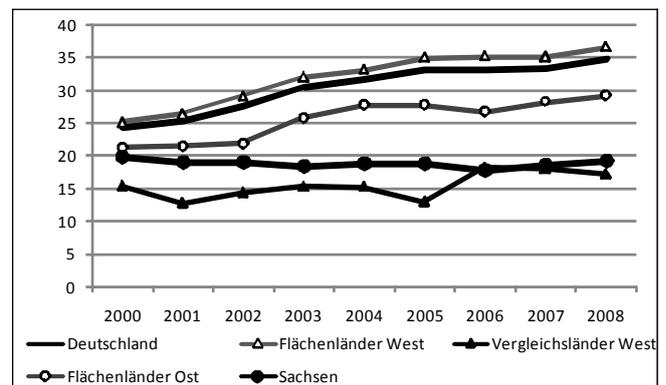
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

### 5.5 Mieten und Pachten

Als Alternative zu (Bau-)Investitionen können Kommunen die Möglichkeiten des Mietens, Pachtens und Leasens in Anspruch nehmen. Die entsprechenden Ausgaben können als

„Investitionsersatz“ betrachtet werden. In den verschiedenen Ländergruppen wird diese Alternative in unterschiedlichem Ausmaß genutzt. Bundesweit wurden 2008 Mieten, Pachten und Leasingzahlungen in Höhe von 34,84 Euro/Einw. geleistet – mit steigender Tendenz. Vor allem in den finanzstarken westdeutschen Ländern ist ein Aufwuchs dieser Kostenposition seit 2000 spürbar. Auch in den ostdeutschen Ländern exklusive Sachsen finden sich Anhaltspunkte für eine verstärkte Substitution der Investitionen durch die zeitweise Überlassung gegen Entgelt. In Sachsen dagegen blieb das Niveau mit durchschnittlich 19 Euro/Einw. konstant. Nur die Kommunen in den finanzschwachen westdeutschen Ländern geben noch etwas weniger für Mieten und Pachten aus.

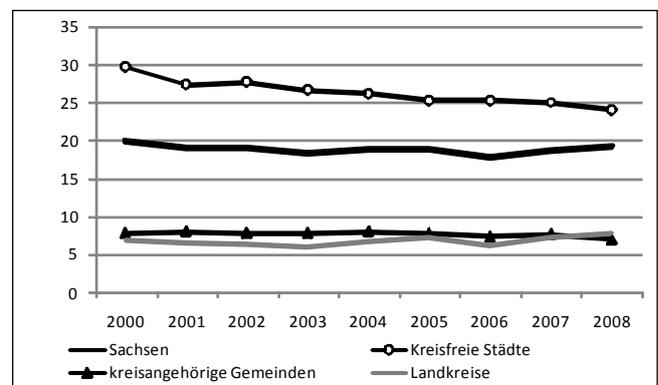
Abbildung 79: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Neben dem regionalen Mietpreisniveau, 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, eine Rolle. Eine bevorzugte Nutzung von eigenen Räumen und Gebäuden kann hier langfristig Kosten sparen.

Abbildung 80: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Sachsen Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

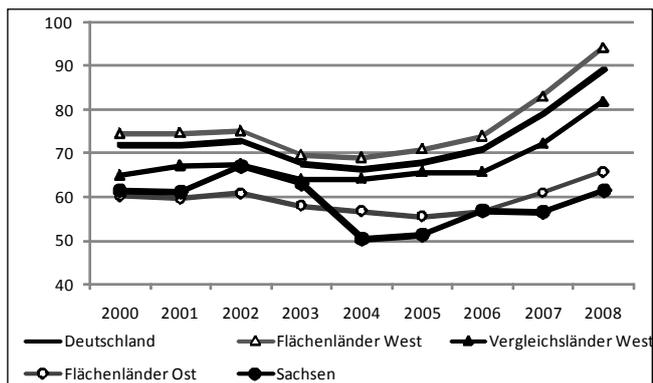
In Sachsen waren es interessanterweise die Kreisfreien Städte, die ihre Ausgaben zurückgeführt haben. Dort wurden also verstärkt bestehende eigene Immobilien genutzt bzw. demografiebedingt

Überkapazitäten nicht weiter angemietet. Insgesamt sind die Ausgaben im kreisangehörigen Raum infolge geringerer Mieten und Pachten nur etwa halb so hoch wie im kreisfreien Raum.

## 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 Wiederbeschaffungsausgaben zu insgesamt erhöhten Kosten führen. In den Unterhaltungsmaßnahmen spiegeln sich aber auch allgemeine Preissteigerungen, die den öffentlichen Bereich genauso treffen, wie die Unternehmen und die privaten Haushalte, wider.

Abbildung 81: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Aus Abbildung 81 lassen sich bis 2004 zunächst tendenziell sinkende, ab 2005 stark steigende Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen ablesen. Mit Blick auf die Entwicklung der Steuereinnahmen im gleichen Zeitraum kann abgeleitet werden, dass in den schwächeren Jahren 2003 und 2004 einige Ausgaben zurückgehalten wurden, deren Nachholung dann im Aufschwung erfolgte. In Sachsen ist erneut der Effekt der Hochwasserschadensbeseitigung erkennbar, der auch über diese Position erfolgte. Im Freistaat und den anderen ostdeutschen Ländern ist auch der Anstieg seit 2006 weniger ausgeprägt, letztlich waren die sächsischen Gemeinden 2008 im Durchschnitt „Schlusslicht“ mit 61,31 Euro/Einw. – gegenüber dem Bundeschnitt von 89,12 Euro/Einw. Wie sich die Ausgaben im Jahr

2009 entwickeln werden, ist von zwei Faktoren abhängig: Zum einen sind sinkende Ausgaben infolge des Einbruchs der Steuereinnahmen zu erwarten, andererseits können Teile der Mittel aus dem Konjunkturpaket II in dieser Position auftauchen.

## 6 Soziale Leistungen

### 6.1 Allgemeines

Die Kreisfreien Städte und Landkreise sind nach § 3 Abs. 2 SGB XII Träger der Sozialhilfe und nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 Träger von Teilen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II). Zu der kommunalen Ausgabenart der Sozialen Leistungen<sup>302</sup> zählen demnach:

- die Sozialhilfe, bestehend aus der
- Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 bis 40 SGB XII),
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 bis 46 SGB XII),
- Hilfen zur Gesundheit (§§ 47 bis 52 SGB XII),
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 53 bis 60 SGB XII),
- Hilfe zur Pflege (§§ 61 bis 66 SGB XII),
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 bis 69 SGB XII) und der
- Hilfe in anderen Lebenslagen (§§ 70 bis 74 SGB XII) und
- die kommunalen Anteile an der Grundsicherung für Arbeitsuchende (so genannte *aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung*), bestehend aus den
- Kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II)<sup>303</sup>
- Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II)
- Abweichenden Sachleistungen (§ 23 Abs. 3 SGB II), darunter
- Erstaussstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
- Erstaussstattungen für Bekleidung und Erstaussstattungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie
- mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen.

Daneben nehmen die Kommunen weitere Soziale Aufgaben wahr:

- die Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfegesetz),
- die Hilfen an Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz)
- sowie sonstige soziale Leistungen, darunter beispielsweise
- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz
- Weitere soziale Leistungen (Leistungen nach § 276 des Lastenausgleichsgesetzes (LAG), Mehraufwandsentschädigungen nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II, Mehraufwandsentschädigung; nur für Auszahlungen durch nicht optierende Kommunen und weitere soziale Leistungen des überörtlichen Sozialhilfeträgers

302 „Soziale Leistungen“ wird dann groß geschrieben, wenn die Leistungen der Kommunen gemeint sind.

303 Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung; § 16a SGB II.

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.

Im Bereich der Sozialen Leistungen der Kommunen wurden im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2008 tief greifende strukturelle Neuordnungen vollzogen. Da diese Neuordnung zum Zeitpunkt der Berichtserstellung bereits in der kommunalen Praxis verankert sind, sollen sie nur sehr kurz skizziert werden:<sup>304</sup>

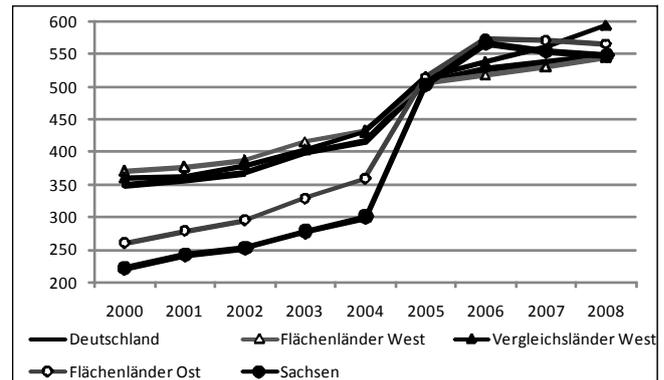
- Zum 1. Januar 2003 wurde die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, das so genannte Grundsicherungsgesetz, wirksam.
- Am 1. Januar 2005 wurde im Rahmen der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe das BSHG durch das neue SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und das SGB XII (Nachfolgeregelung des BSHG) abgelöst. Zudem fand die Integration des Grundsicherungsgesetzes in das SGB XII statt. 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 wurden in Sachsen durch 23 Arbeitsgemeinschaften bzw. 6 zugelassene kommunale Träger im Rahmen der Experimentierklausel des § 6 SGB II erbracht<sup>305</sup>. Wird ein Landkreis als Aufgabenträger zugelassen, werden diesem Finanzmittel für die Realisierung seiner Aufgaben zur Verfügung gestellt. Alle übrigen Leistungen, insbesondere die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes, werden von der Bundesagentur für Arbeit getragen.

## 6.2 Ausgaben und Einnahmen im Überblick

Sachsen startete 2000 von einem vergleichsweise geringen Ausgabenniveau – nur 222,39 Euro/Einw. wurden für Soziale Leistungen ausgegeben, während es in den anderen ostdeutschen Flächenländern 259,65 Euro/Einw. waren und im Bundesdurchschnitt sogar 348,17 Euro/Einw. (Abbildung 82). Bis 2004 stiegen

die Ausgaben stetig bis auf ein Niveau von rund 300 Euro/Einw. an, der Abstand zu den übrigen ostdeutschen Ländern und dem bundesweiten Mittelwert blieb allerdings erhalten. Der Unterschied zur Ausgabenhöhe in Westdeutschland basierte dabei zum einen auf einem höheren Anteil von Arbeitslosenhilfeempfängern im Vergleich zu Sozialhilfeempfängern, die durch die Bundesanstalt (jetzt Bundesagentur) für Arbeit finanziert wurden. Zum anderen mussten weniger Rentner durch Sozialhilfe unterstützt werden, da die Rentenansprüche der ostdeutschen Arbeitnehmer in der Regel über dem Sozialhilfesatz lagen.

Abbildung 82: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Durch die Reformen des Jahres 2005 schnellten die Ausgaben in allen untersuchten Teilräumen nach oben. Gleichzeitig wurde der Niveauunterschied zwischen West und Ost vollständig nivelliert. Das bisher günstig auf das Ausgabenniveau wirkende Verhältnis von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebeziehern war über Nacht nicht mehr wirksam. Des Weiteren wurde die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in den ersten beiden Jahren nach der Reform unterschätzt, so dass weitere, auch ins Jahr 2006 hinein reichende, Ausgabensteigerungen folgten.

In den Jahren 2007 und 2008 zeigten sich dann unterschiedliche Entwicklungspfade. In den ostdeutschen Ländern und Sachsen waren die Ausgaben gegenüber dem Höchststand 2006 leicht rückläufig und erreichten 2008 Niveaus von 548,97 Euro/Einw. (Sachsen) bzw. 566,02 Euro/Einw. (übrige ostdeutsche Länder). In den finanzschwachen Ländern lagen sie 2008 hingegen nach einer weiteren Steigerung bei fast 600 Euro/Einw. Zu dieser Gesamtentwicklung trugen heterogene Tendenzen in den einzelnen Sozialleistungen bei, von denen einige beispielhaft herausgegriffen werden sollen.

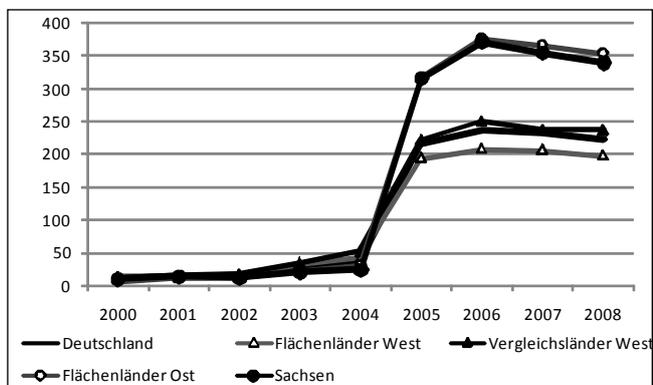
Besonders von der beschriebenen Reform betroffen waren die sonstigen sozialen Leistungen und die 2005 eingeführte Position der aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligung. In ihnen werden im Wesentlichen die Ausgaben aus der Grundsicherung für Arbeits-

304 Ausführlicher wurden die Veränderungen in den beiden vergangenen Gemeindefinanzberichten dargestellt; Lenk (2007); Lenk (2005).

305 Diese kommunalen Träger sind die Landkreise Torgau, Bautzen, Kamenz, Löbau-Zittau, Döbeln, Meißen sowie der Muldentalkreis (alter Gebietsstand vor der Kreisgebietsreform).

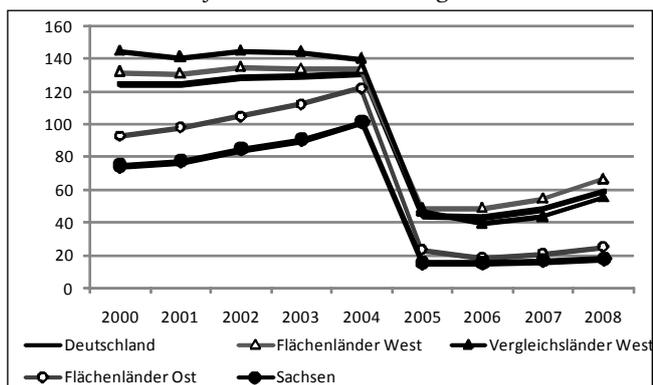
chende und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung subsumiert.<sup>306</sup> Abbildung 83 illustriert den Verlauf, der nach dem durch die Gesetzesänderung verursachten Sprung 2005 einen weiteren Anstieg im Jahr 2006 aufweist. Im Zuge der Entspannung auf dem Arbeitsmarkt (siehe dazu das einführende Kapitel III 1) sanken die Ausgaben in den beiden Folgejahren dann wieder leicht. Der Abbildung ist auch die deutlich überproportionale Belastung der ostdeutschen Kommunen durch die Reform zu entnehmen. Die Erwartung mittelfristig sinkender Soziallasten durch die Reformen hat sich bisher nur zum Teil erfüllt. In den Jahren 2007 und 2008 hatte vielmehr der konjunkturelle Aufschwung denn die Strukturreform Anteil am Rückgang der Ausgaben. Auffallend ist, dass es den sächsischen Kommunen besser als den Kommunen in den anderen neuen Ländern gelingt, nach dem Höchststand 2006 die Ausgaben wieder zu senken. Dies könnte mit einer verbesserten Steuerung zusammenhängen.

Abbildung 83: Entwicklung der Ausgaben für die aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung und für sonstige soziale Leistungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

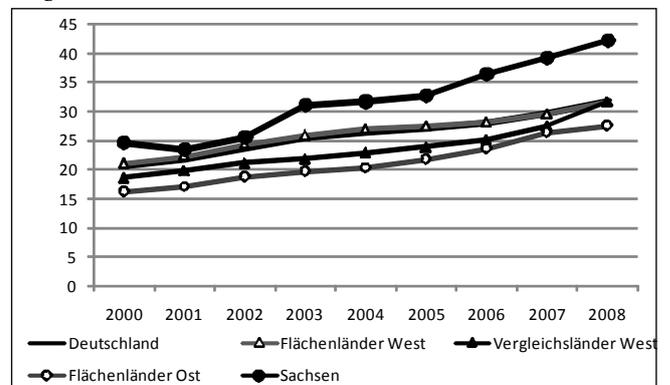
Abbildung 84: Entwicklung der Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Anders verhielt es sich bei den Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen.<sup>307</sup> Gesetzesbedingt gab es hier einen Niveausprung nach unten; seitdem blieben die Ausgaben der ostdeutschen Kommunen relativ konstant während sie in Westdeutschland anstiegen.

Abbildung 85: Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Einer der Gründe für das nur schwache Absinken der Gesamtausgaben für Soziale Leistungen der sächsischen Kommunen ist dagegen beispielsweise das Anwachsen der Leistungen der Jugendhilfe *außerhalb* von Einrichtungen. Hier stiegen die Ausgaben zwischen 2000 und 2008 um etwa 70 % an. Das überdurchschnittliche Ausgabenniveau ist allerdings kein Hinweis auf eine überdurchschnittliche und damit potenziell der Kürzung offen stehende Ausgabeposition in der Jugendhilfe. Vielmehr liegen in Sachsen die Leistungen der Jugendhilfe *innerhalb* von Einrichtungen in gleichem Umfang unterhalb der zum Vergleich herangezogenen Mittelwerte. Auch die Entwicklung der Gesamtausgaben für Jugendhilfe ist weit weniger dynamisch verlaufen als die *außerhalb* von Einrichtungen.

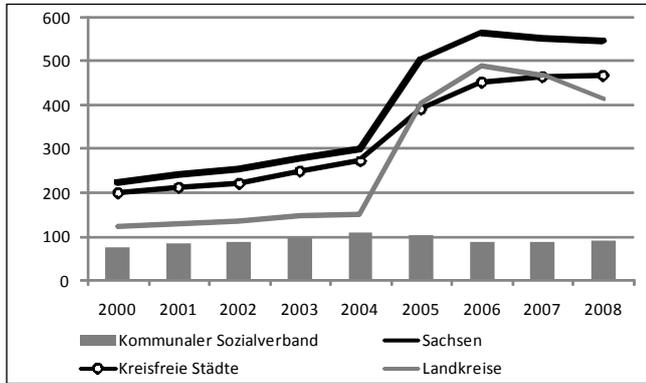
Im Freistaat Sachsen werden die kommunalen Ausgaben im Bereich der Sozialen Leistungen ganz überwiegend von den Kreisfreien Städten und Landkreisen getragen, in geringem Umfang aber auch vom Kommunalen Sozialverband (KSV). Dieser ist in erster Linie als überörtlicher Sozialhilfeträger für die Leistungen an Behinderte zuständig.<sup>308</sup> Während Landkreise und Kreisfreie Städte infolge der bereits beschriebenen Gesetzesänderungen massive Ausgabewüchse zeigten, waren die Ausgaben des KSV sogar leicht rückläufig. Dafür ist die fortgesetzte Kommunalisierung seiner Aufgaben ursächlich. Seit der Reform des Jahres 2005 unterscheiden sich die Ausgabenniveaus der Kreisfreien Städte und der Landkreise nicht mehr in gleichem Umfang wie vorher. Das hängt damit zusammen, dass Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung mit der Reform des

306 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 weiteren Bezeichnungen der Positionen in der tieferen Gliederungsebene sind ansonsten identisch.

307 Ohne Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.  
308 Daneben nimmt er die Aufgaben der überörtliche Betreuungsbehörde und des Integrationsamtes wahr.

Landeswohlfahrtsverbandes durch die Verörtlichung zusammengeführt wurden. Bis dato hatten die Kreisfreien Städte über die LWV-Umlage den Ausgabebedarf in den Landkreisen mitfinanziert. 2008 gaben die Landkreise 412,25 Euro/Einw. für Soziale Leistungen aus, die Kreisfreien Städte 468,64 Euro/Einw. Die Ausgaben des KSV beliefen sich auf 89,27 Euro/Einw.

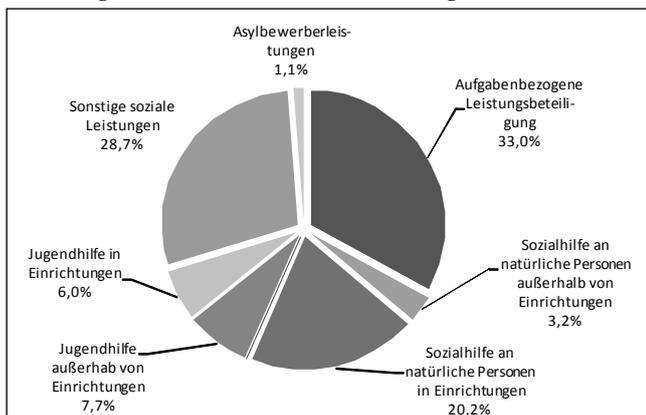
Abbildung 86: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Ein Blick auf die Struktur der Sozialausgaben (Abbildung 87) zeigt, dass ein Drittel dieser Ausgaben für aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen gewährt werden, weitere rund 30 % für sonstige soziale Leistungen, die ebenfalls Grundsicherungscharakter haben. Die Leistungen der Sozialhilfe an Personen in Einrichtungen nehmen rund 20 % des kommunalen Sozialbudgets ein, auf die Jugendhilfe entfallen 13,7 %.

Abbildung 87: Struktur der Sozialen Leistungen in Sachsen 2008

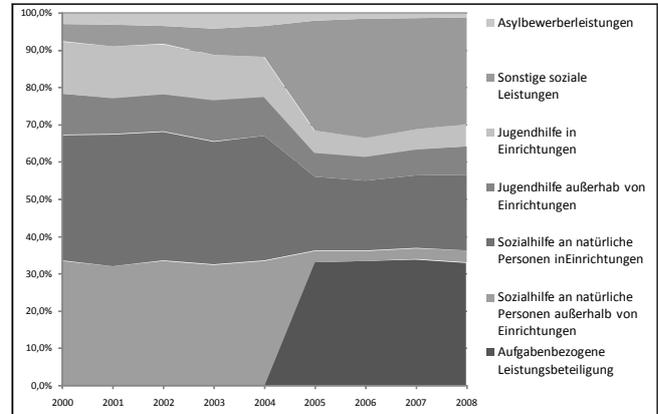


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Wie sich die Struktur der Sozialausgaben seit 2000 verändert hat, fasst Abbildung 88 zusammen. Hier wird nochmals ersichtlich, dass die Leistungen nach der Grundsicherung für Arbeitsuchende und nach der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung heute den Löwenanteil der kommunalen Sozialausgaben ausmachen, während die Jugendhilfe und die „klassische“ Sozialhilfe an Bedeutung verloren haben. Gerade bei Langfristvergleichen ist zu beachten, dass dies politisch in-

tendiert war und aufgrund der vielfältigen Strukturänderungen ein direkter Vergleich der Zahlen von 2000 und 2008 nur eine sehr begrenzte Aussagekraft hinsichtlich des quantitativen und qualitativen Umfangs der Sozialleistungen ermöglicht.

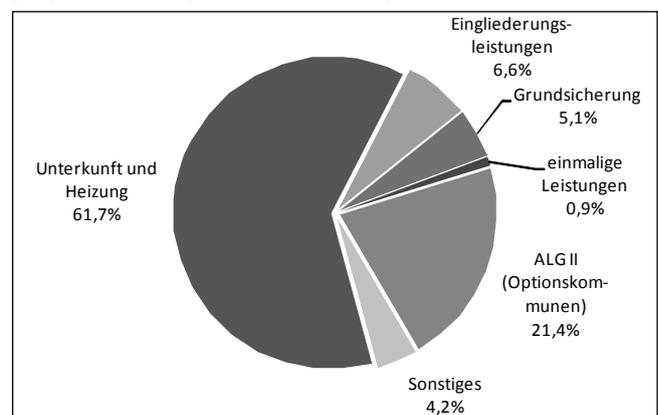
Abbildung 88: Entwicklung der Struktur der Sozialen Leistungen in Sachsen in %



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen und die sächsischen im Besonderen hohe Belastungen aus den Bereichen der Grundsicherung tragen müssen, die nicht in gleichem Umfang in den westdeutschen Kommunen auftreten. Entscheidend ist zudem, dass der weitaus größte Teil durch Ausgaben für Unterkunft und Heizung gebunden ist, auf den die Kommunen praktisch keinen direkten Einfluss haben (Abbildung 89). In den vergangenen Jahren haben insbesondere die Steigerungen bei den Heizkosten zu Mehrbelastungen geführt. Erfreulicherweise hat sich aufgrund der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt die Zahl der Leistungsempfänger im Berichtszeitraum verringert, so dass die Gesamtausgaben konstant gehalten werden konnten. In den westdeutschen Kommunen ist eine solche Ausgabenstruktur nicht anzutreffen, dort dominieren die Ausgaben für Jugendhilfe, der Anteil der Grundsicherung ist wesentlich kleiner.

Abbildung 89: Struktur der aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen und sonstigen sozialen Leistungen



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Die dargestellten Entwicklungen und Strukturen legen die Vermutung nahe, dass die Gemeinden in der aktuell laufenden Abschwungphase mit deutlich steigenden Ausgaben in diesem Bereich rechnen müssen. Die Finanzkrise entfaltet eine verzögerte Reaktion auf diese Ausgabenpositionen, nach maximal 18 bzw. 24 Monaten ALG I gehen diejenigen Arbeitslosen ins ALG II über, die keine neue Beschäftigung gefunden haben. Damit ist ein Anstieg der Ausgaben ab den Jahren 2010 und 2011 vorhersehbar, falls ein beträchtlicher Durchschlag auf den Arbeitsmarkt erfolgt. Mit einer steigenden Zahl von Bedarfsgemeinschaften infolge steigender Arbeitslosenquoten müssen größere Volumina für Unterkunft und Heizung, aber auch für ALG II (Optionskommunen) aufgebracht werden. Besondere Sprengkraft liegt in der Verbindung dieses Befundes mit den gleichzeitig konjunkturanfälligen Steuereinnahmen. Diese starken prozyklischen Wirkungen auf die Lage der kommunalen Haushalte könnte möglicherweise mit Modifikationen bei den Erstattungen für Soziale Leistungen erfolgen, welche im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

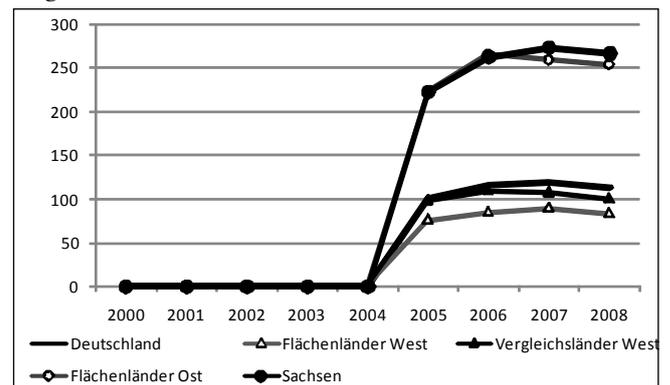
### 6.3 Erstattungen für Soziale Leistungen

Die finanziellen Entlastungswirkungen der Reformen können für die kommunale Ebene über die Haushaltsstatistiken nur zum Teil nachvollzogen 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, aber in ihren Ausmaßen kaum exakt mit den Umstellungen der Gesetzesgrundlagen in Verbindung zu bringen.

Einige Positionen, die jedoch genau zugeordnet werden können, sind die an die Kommunen weitergegebenen Erstattungen des Landes beim Wohngeld durch das „Hartz-IV-Gesetz“<sup>309</sup> (Gr.-Nr. 092), die „Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ“<sup>310</sup> 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 sog. quotale Erstattung der Leistungen für Unterkunft und Heizung (29,2 % im Jahr 2008)<sup>311</sup> für die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch den Bund (Gr.-Nr. 191), sowie die Leistungsbeteiligung beim Arbeitslosengeld II einschließlich Sozialgeld (Gr.-Nr. 192) und die Leistungsbeteiligung bei der Eingliederung von Arbeitsuchenden (Gr.-Nr. 193) bei optierenden Kommunen. Die Summe dieser Positionen entwickelte sich zwischen 2005 und 2008 in etwa parallel zu den entsprechenden Ausgaben, wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau (Abbildung 90). Die Gemeinden mussten also die Lasten durch die gesetzlichen Änderungen nicht vollständig selbst tragen. Es ist ebenfalls das höhere Erstattungsniveau bei den ostdeutschen Kommunen ersichtlich, welches das höhere Ausgabenniveau reflektiert.

Zu beachten ist, dass die quotale Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung in 2009 auf 25,4 % gesunken ist und 2010 in Sachsen auf 23,0 % sinken wird. Dadurch werden sich die Nettosoziallasten weiter erhöhen.

Abbildung 90: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen

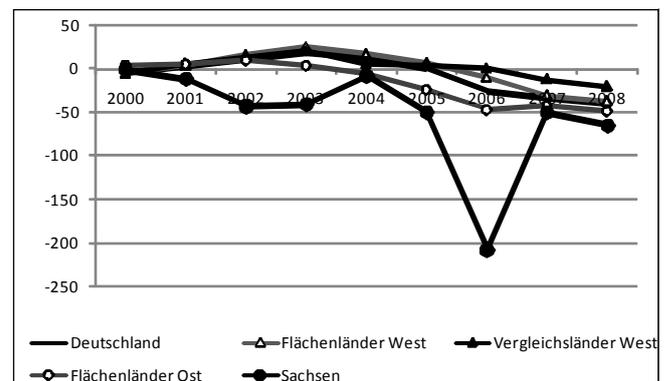


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

## 7 Verschuldung

Die kommunale Schuldenaufnahme ist an restriktive gesetzliche Regeln gebunden.<sup>312</sup> Grundsätzlich ist die Schuldenaufnahme nur subsidiär, d. h. nach Ausschöpfung aller übrigen Einnahmequellen zulässig (§ 73 Abs. 4 SächsGemO). In Sachsen unterliegt die gemeindliche Kreditaufnahme der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 82 Abs. 2 SächsGemO) und ist ausschließlich „im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung“ zulässig (§ 82 Abs. 1 SächsGemO). Die Entwicklung der Nettoverschuldung, also dem Saldo aus Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten und den Ausgaben für deren Tilgung, weist darauf hin, dass die Verschuldung der allgemeinen Einnahmesituation der Kommunen gefolgt ist (Abbildung 91). In Zeiten schwächerer Einnahmen wurden vermehrt Kredite für Investitionen aufgenommen, anstatt sie aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren. Erst 2006 konnte deutschlandweit wieder ein Ne-

Abbildung 91: Entwicklung der Nettoneuverschuldung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

309 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003.

310 SoBEZ nach § 11 Abs. 3a FAG (Bund).

311 29,1 % in den Jahren 2005 und 2006, 31,2 % im Jahr 2007.

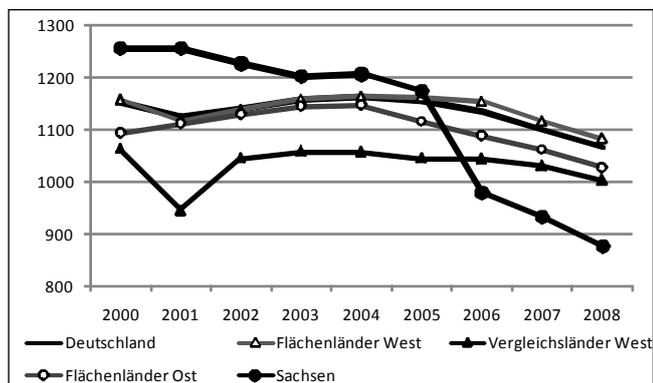
312 Zu den Gründen und den Regelungen in den deutschen Ländern siehe Zimmermann (2009), S. 187ff. Eine aktuelle Untersuchung der kommunalen Verschuldungssituation liefern Rehm/Tholen (2008).

gativsaldo, also eine Nettorückführung der Kredite ausgewiesen werden. Diese hat sich bis 2008 verstärkt, so dass im Berichtsjahr durchschnittlich 40,04 Euro/Einw. netto getilgt werden konnten. Nur in den finanzschwachen westdeutschen Bundesländern konnte eine schwächere Rückführung beobachtet werden.

Eines der Markenzeichen der sächsischen Kommunalfinanzen ist die im gesamten Zeitraum anhaltende negative Nettoneuverschuldung. Auch in den einnahmeseitig schwächeren Jahren konnte die Verschuldung konsequent zurückgeführt werden. Mit Blick auf die sehr hohe Verschuldung der sächsischen Kommunen in den 1990er Jahren und die hohe Zinsbelastung war dies unbedingt notwendig, um langfristig finanzielle Handlungsspielräume zu ermöglichen. Der Sondereffekt des Jahres 2006 ist wiederum durch die Stadt Dresden und die dortige Privatisierung der Wohnungsbaugesellschaft (WOBA) hervorgerufen. Aber auch ohne diesen Sondereffekt ragen die sächsischen Kommunen hervor: 2007 und 2008 konnten rund 50 Euro/Einw. bzw. rund 65 Euro/Einw. mehr getilgt werden, als neue Schulden aufgenommen wurden. Neben der positiven Einnahmeentwicklung muss aber auch eingewendet werden, dass die rückläufige Entwicklung bei den Investitionen (siehe Abschnitt III 5.2) einen Anteil an der negativen Nettoneuverschuldung – also der Entschuldung – hat.

Entsprechend hat sich auch der Stand der kommunalen Gesamtverschuldung im Freistaat verringert (Abbildung 92). Lasteten im Jahr 2000 noch Kredite in Höhe von 1.255,57 Euro/Einw. auf Städten, Gemeinden und Landkreisen, waren es 2008 ganze 30 % weniger (875,91 Euro/Einw.). Damit liegen die sächsischen Kommunen im Berichtsjahr deutlich unter den übrigen Vergleichsräumen.<sup>313</sup> Dabei ist natürlich der Sonderstatus der Landeshauptstadt Dresden herauszuheben, die durch den WOBA-Sondereffekt und weitere Rückführungen ihren Schuldenstand um über 800 Mio. Euro zurückführte (das entspricht fast 200 Euro/Einw. im sächsischen Durchschnitt). Die Entschuldung der sächsischen Kommunen in den letzten Jahren ist daher zu relativeren, es zeigt sich aber, dass die fortgesetzten Konsolidierungsbemühungen fruchten und damit langfristig

Abbildung 92: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

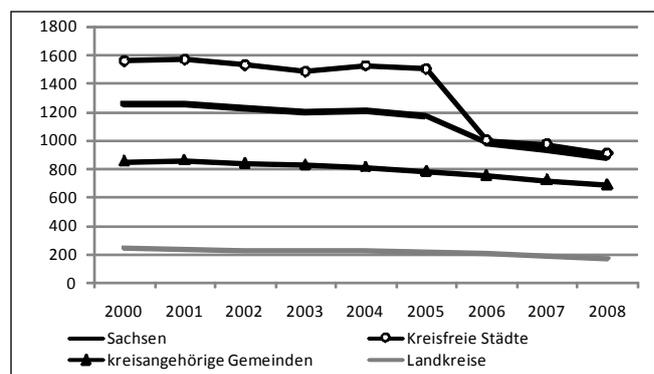
313 Nur in Brandenburg wurde 2008 eine niedrigere kommunale Verschuldung ausgewiesen als in Sachsen.

auch finanzielle Spielräume durch niedrigere Zins- und Tilgungsbelastungen geschaffen wurden. Auch ohne den WOBA-Effekt befände sich Sachsen inzwischen nahe dem bundesdeutschen Durchschnittswert.

Bei der Interpretation der Verschuldungsdaten ist zudem zu beachten, dass gerade hinter Schulden aus kommunalen Eigenbetrieben in der Regel rentierliche Investitionen stehen, deren Tilgung in der Zukunft durch Gebühren und Beiträge zumindest teilweise erbracht wird.

Die Differenzierung innerhalb Sachsens zeigt, dass der rückläufige Trend des Schuldenstands in allen Teilräumen vollzogen wurde (Abbildung 93).<sup>314</sup> Die kreisangehörigen Gemeinden verringerten ihre Gesamtverschuldung um rund 20 % auf durchschnittlich 688,38 Euro/Einw., die Landkreise auf einem bedeutend niedrigeren Niveau um rund 30 % auf 171,96 Euro/Einw. Damit lastet auf jedem Einwohner der Kreisfreien Städte mit 902,74 Euro immer noch ein um durchschnittlich 42 Euro höherer Schuldenstand als im kreisangehörigen Raum.

Abbildung 93: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Ende des Jahres 2008 waren in Sachsen 21 Städte und Gemeinden schuldenfrei, darunter die Landeshauptstadt Dresden. Weitere 34 Städte und Gemeinden haben einen Schuldenstand von weniger als 100 Euro/Einw.

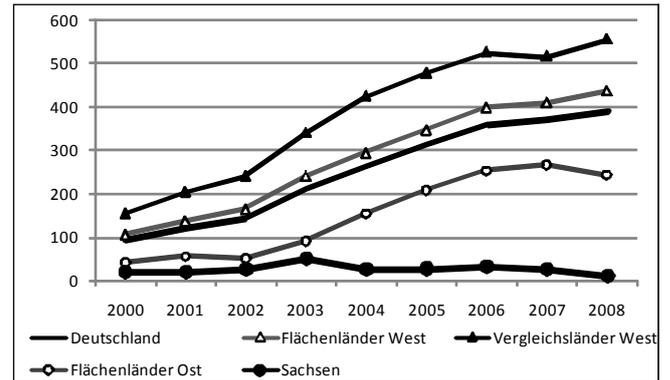
Eine besondere Rolle spielen die kommunalen Kassenkredite. Sie dienen ursprünglich ausschließlich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätengpässen im laufenden Kommunalhaushalt und müssen dementsprechend auch kurzfristig zurückgezahlt werden.<sup>315</sup> Seit einigen Jahren mit einem Besorgnis erregenden Tempo zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument entwickelt (Abbildung 94). Seit 2000 hat sich deren Volumen pro Kopf deutschlandweit auf etwa 400 Euro vervierfacht. Auch im einnahmestarken Jahr 2008 wurde das Kassenkreditvolumen weiter ausgedehnt. Das Problem an den

314 Mit den Ursachen und der Entwicklung der kommunalen Verschuldung in Sachsen setzte sich auch der Sächsische Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2008 detailliert auseinander; Sächsischer Rechnungshof (2008), S. 260ff.

315 Schwarting (2006), S. 307f.

Kassenkredit ist, dass mit ihnen aufgrund der Kurzfristigkeit der Finanzierung höhere Zinslasten und höhere Risiken für die Haushaltswirtschaft einhergehen. Sie belasten durch relativ hohe Zinsen und kurzfristige Tilgungserfordernisse die kommenden Verwaltungshaushalte.<sup>316</sup> Der DEUTSCHE STÄDTETAG hat in der Vergangenheit bereits mehrfach besorgt auf die Entwicklungen hingewiesen, die sich dennoch fortsetzen.<sup>317</sup> Der Abbau der Kassenkredite gestaltet sich allerdings schwierig. Sie dienen in der kommunalen Praxis aufgrund des strikten Gebots des Haushaltsausgleichs zur Finanzierung von Fehlbeträgen des Verwaltungshaushalts und zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorperioden. Somit schieben viele deutsche Kommunen insbesondere im Saarland, in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen Fehlbeträge aus den Vorjahren in Form von Kassenkrediten vor sich her – eine Finanzierungsform, die grundsätzlich nicht als zulässig angesehen werden kann. Es sind daher mehrere gute Jahre mit Überschüssen in den Haushalten erforderlich, um das Volumen der Kassenkredite maßgeblich abzusenken.

Abbildung 94: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

316 Dazu auch Schwarting (2005), S. 4.

317 Zuletzt im Gemeindefinanzbericht 2008 des Deutschen Städtetages.

Anzeige



at your side

**Selten so beschafft!**

Mit Ihrer Brother Rahmenvereinbarung können Sie den lästigen Papierkram einfach vergessen!

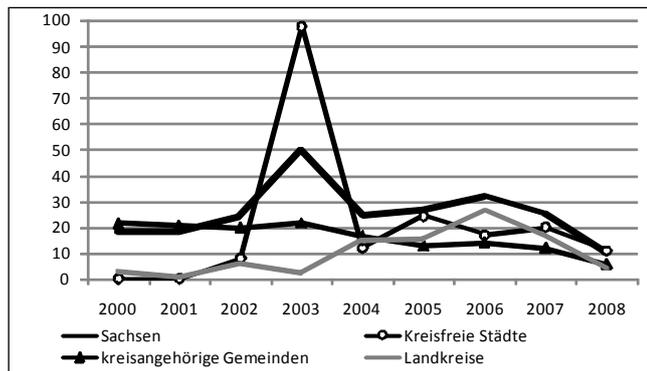
Öffentliche Beschaffung von Office-Lösungen einfach, schnell und garantiert vergaberechtskonform.

[www.brother.de/beschaffung](http://www.brother.de/beschaffung)

[www.brother.de](http://www.brother.de)

www.wgj.com

Abbildung 95: Entwicklung der Kassenkredite in Sachsen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

In Sachsen wird der Umgang mit Kassenkrediten hingegen sehr restriktiv vollzogen. Im Jahr 2008 wiesen die sächsischen Kommunen lediglich 10,18 Euro/Einw. auf. Hierin spiegelt sich abschlie-

ßend die bereits seit Jahren gepflegte Konsequenz beim Ausgleich der Haushalte und beim Erwirtschaften von Überschüssen.

Unterschiede innerhalb des Freistaats sind dabei kaum auszumachen (Abbildung 95). Kassenkredite wurden in geringem Umfang sowohl im kreisfreien als auch im kreisangehörigen Raum genutzt. Der Ausschlag im Jahr 2003 ist auf einen Kassenkredit der Landeshauptstadt Dresden in Höhe von 124,6 Mio. Euro zurückzuführen.

Das kommunale Schuldenmanagement sollte in der beschriebenen Situation nicht vernachlässigt werden, selbst nicht in Sachsen, wo das Volumen der Kassenkredite gering ist. Verschiedene Finanzierungsformen können die Kreditkosten reduzieren, das Risiko einer zu teuren Kreditaufnahme wird von vielen Kommunen immer noch ausgeblendet. Rottmann und Lenk haben dies in einer aktuellen Studie gezeigt.<sup>318</sup> Bisher findet nach diesen Erkenntnissen nur in wenigen Städten und Gemeinden eine strategische Planung des Liquiditätsbedarfs statt, die gerade die Kosten für Kassenkredite reduzieren kann. Die Chancen eines aktiven Schuldenmanagements werden deutschlandweit bisher nur unzureichend wahrgenommen.

318 Rottmann/Lenk (2009).

## IV Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

### 1 Dynamische Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich in Sachsen

#### 1.1 Grundlagen

Die sächsischen Kommunen beziehen ihre Einnahmen zu einem beträchtlichen Teil aus den so genannten Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuern A<sup>319</sup> und B<sup>320</sup>). Die Bemessungsgrundlage der Steuern ist zwar im Gewerbesteuergesetz bzw. Grundsteuergesetz bundeseinheitlich geregelt, jedoch können die Kommunen die Höhe dieser Steuern mit Hilfe des Regulierungsinstrumentes „Hebesatz“, beeinflussen. Dazu wird der einheitlich bemessene Grundbetrag (Steermessbetrag) mit dem gemeindeindividuellen Hebesatz multipliziert und so die Zahllast der Gewerbe- bzw. Grundsteuer für den einzelnen Steuerpflichtigen festgesetzt. Durch dieses grundgesetzlich geschützte Instrument<sup>321</sup> können die Gemeinden einen direkten Einfluss auf das örtliche Steueraufkommen aus diesen Steuern nehmen und somit sowohl das Einnahmenniveau als auch ihre Standortattraktivität gegenüber anderen Gemeinden beeinflussen.

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 werden, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Höhe der Zuweisungen an die Kommunen im kommunalen Finanzausgleich hängt vom jeweiligen Verhältnis von einem rechnerisch ermittelten Finanzbedarf zur *Steuerkraft* einer jeden Kommune ab. So erhalten Kommunen mit vergleichsweise geringeren Steuereinnahmen durch den Finanzausgleich vergleichsweise mehr Mittel aus dem Finanzausgleich, um mit der Summe aus beiden Einnahmequellen ihre kommunalen Pflichten und freiwillige Aufgaben wahrnehmen zu können. Dennoch verbleibt aus Anreizgründen eine Lücke von 25 %, da nach dem Sächsischen Finanzausgleichsgesetz die Differenz aus eigener Steuerkraft einer Kommune und deren Finanzbedarf lediglich zu 75 % vom Land zu erstatten ist. Eine vollständige Nivellierung der Differenzen zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft würde Anreize zur Ausschöpfung des lokalen Steuerpotenzials aushöhlen.

Im § 8 FAG ist festgelegt, wie die *Steuerkraft* einer jeden Gemeinde zu berechnen ist. In diese Rechengröße gehen der jeweilige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, der jeweilige Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sowie das Aufkommen der Gewerbe- und Grundsteuer ein.<sup>322</sup> Während bei den Ge-

meindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer dabei die tatsächlichen Ist-Einnahmen in die Berechnung eingehen,<sup>323</sup> wird bei der Berechnung der Gewerbe- und Grundsteuerkraft das Element der *Nivellierungshebesätze* angewandt. Das heißt, dass nicht das gemeindeindividuelle Aufkommen aus den Realsteuern in die Berechnung eingeht, das durch den Ansatz des gemeindeindividuellen Hebesatzes gewonnen wurde, sondern mit Hilfe eines Nivellierungshebesatzes ein fiktives Aufkommen ermittelt wird.

Grundsätzlich verhindert die Bildung eines durchschnittlichen Hebesatzes, dass die Gemeinden durch ihre Hebesatzpolitik direkten Einfluss auf die an sie fließenden Zahlungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich nehmen. Gemeinden mit niedrigeren Hebesätzen könnten sonst stärker von der Schlüsselmasse profitieren als Gemeinden mit höheren Hebesätzen<sup>324</sup> und gleichzeitig ihre lokale Wirtschaft zu Lasten der anderen Gemeinden entlasten. Die Umsetzung kann dabei in Form eines durch die Landesgesetzgebung fixierten Hebesatzes oder durch ein dynamisches Modell gestaltet sein, in dem ausgehend von den tatsächlich vorzufindenden Hebesätzen und Steueraufkommen ein durchschnittlicher Hebesatz berechnet wird. Alle 13 deutschen Flächenländer haben ein System von Nivellierungshebesätzen – sieben ein System mit fixer und sechs ein System mit dynamischer Ausgestaltung (siehe Tabelle 18).

Tabelle 18: Einteilung der Flächenländer nach dem Typ der Nivellierungshebesätze im KFA

Fixe Nivellierungshebesätze	Dynamische Nivellierungshebesätze
Baden-Württemberg	Brandenburg
Bayern	Mecklenburg-Vorpommern
Hessen	Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen	Saarland
Rheinland-Pfalz	Sachsen
Schleswig-Holstein	

Quelle: Eigene Darstellung, Quelle: Jeweils für das Jahr 2009 gültige Finanzausgleichsgesetze.

Der Nivellierungshebesatz im sächsischen KFA ist dynamisch ausgerichtet, das heißt nach § 8 Abs. 2 FAG wird zur Ermittlung der Steuerkraftmesszahl die berechnete Steuerkraft der einzelnen Gemeinden mit dem *jeweiligen landesdurchschnittlichen Hebe-*

319 agrarisch – für Grundstücke der Landwirtschaft.

320 baulich – für bebaute oder bebaubare Grundstücke und Gebäude.

321 Art. 28 Abs. 2 GG.

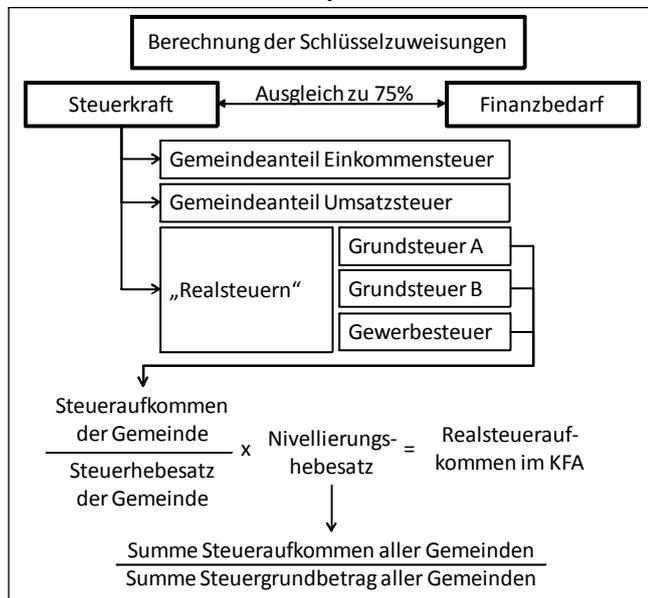
322 Gebühren, Beiträge oder lokale Aufwand- und Verbrauchssteuern (Zweitwohnungssteuer, Hundesteuer etc.) gehen nicht in die Berechnung ein, da sie nach dem Äquivalenzprinzip erhoben werden oder eine Ermittlung der ausgleichsrelevanten Beträge mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden wäre. Dazu: Lenk/Rudolph (2004a), S. 11ff.

323 Dies entspricht dem Anteil, der den Gemeinden laut Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) an den Steuern zugewiesen wird. Alle Werte gehen zeitversetzt in die Berechnung ein (§ 8 Abs. 3 FAG).

324 Tröger (2007), S. 62.

satz des Bezugsjahres nivelliert, also nach der Division mit dem tatsächlichen Hebesatz der Kommune mit dem Nivellierungshebesatz multipliziert (vgl. Abbildung 96) Die so berechnete Steuerkraft weicht umso mehr von der tatsächlichen Steuerkraft einer jeden Gemeinde ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem Nivellierungshebesatz ist. Für Städte und Gemeinden, deren Hebesatz über dem Mittelwert des Landes liegt, bedeutet dies die Multiplikation mit dem geringeren *fiktiven Hebesatz*, was zu einem geringeren *fiktiven Steueraufkommen* führt, als es tatsächlich vorliegt. Daraus resultiert auch eine geringere Steuerkraftmesszahl in der KFA-Berechnung, als sie ohne die Nivellierung mit einem einheitlichen Hebesatz vorläge. Vice versa verhält es sich mit Städten und Gemeinden, die einen Hebesatz haben, der geringer ist als der Mittelwert; hier wird eine *fiktive Steuerkraft* berechnet, die höher ist als die tatsächlich vorliegende.

Abbildung 96: Schema der Berechnung der Schlüsselzuweisungen im sächsischen KFA mit Blick auf die Realsteuern



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Beispiel verdeutlicht den Effekt anhand der Gewerbesteuer (Tabelle 19). In einem fiktiven Vergleich von zwei unterschiedlich finanzstarken Gemeinden weist Gemeinde Y ein höheres Steueraufkommen<sup>325</sup> (1.015.000 Euro im Vergleich zu 350.000 Euro) sowie höhere Hebesätze als Gemeinde X (406 % im Vergleich zu 350 %) auf. Der durchschnittliche Hebesatz (Nivellierungshebesatz) ergibt sich, indem zunächst die Summe des Gewerbesteueraufkommens gebildet wird (Pos. 4 im Beispiel) und diese Summe dann durch die Summe der Grundbeträge geteilt wird. Somit ergibt sich im Beispiel ein Nivellierungshebesatz von 390 %.<sup>326</sup> Bei der Berechnung der Finanzkraft aus der Gewerbesteuer im Finanzausgleich in Sachsen wird nun das Steueraufkommen der Gemeinde X (350.000 Euro) durch den eigenen Hebesatz (350 %) geteilt (bzw. direkt auf den Grundbetrag zurückgegriffen) und dann mit dem Nivellierungshebesatz

von 390 % multipliziert. Die Steuerkraft aus der Gewerbesteuer wird für die Gemeinde X im Kommunalen Finanzausgleich also mit 390.000 Euro angesetzt und ist damit um 40.000 Euro höher als das tatsächliche Steueraufkommen. Aus einer höheren eigenen Steuerkraft resultieren letztendlich geringere Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Mit Gemeinde Y wird analog verfahren, was in einer niedrigeren angesetzten Steuerkraft als der Tatsächlichen resultiert (975.000 Euro statt 1.015.000 Euro) und letztlich zu höheren Zuweisungen führt.

Tabelle 19: Beispiel Wirkungsweise Nivellierungshebesatz I

Pos.	Kreisangehörige Gemeinde	Gemeinde X	Gemeinde Y
1	Grundbetrag (Steuermessbetrag)	100.000	250.000
2	Hebesatz	350 %	406 %
3	Gewerbesteueraufkommen	350.000	1.015.000
4	Summe Gewerbesteueraufkommen	1.365.000	
5	Summe Grundbeträge	350.000	
6	Nivellierungshebesatz (=Pos. 4 / Pos. 5)	390 %	
7	Gewerbesteuerkraftzahl im FAG (= Pos. 1 x Pos. 6)	390.000	975.000
8	Differenz zum tatsächlichen Aufkommen	40.000	-40.000

Quelle: Eigene Darstellung mit fiktiven Zahlen.

Die Beispielrechnung zeigt, dass die Gemeinde Y, die mittels eines überdurchschnittlichen Hebesatzes ihr Steuerpotenzial stärker ausnutzt als Gemeinde X über den Kommunalen Finanzausgleich zusätzlich „belohnt“ wird. Sie steht in der Berechnung der relevanten Steuerkraft schlechter dar als bei einer Berücksichtigung des tatsächlichen Hebesatzes. In diesem Falle würde die Gemeinde Y 30.000 Euro (75 % von 40.000 Euro) mehr Schlüsselzuweisungen erhalten, während Gemeinde X Einbußen im gleichen Umfang zu erleiden hätte.<sup>327</sup> Letztlich ist dies aber durchaus sachgerecht, da, dem Subsidiaritätsgedanken folgend, die Kommune zunächst ihr lokales Steuerpotenzial ausschöpfen soll, bevor sie Mittel aus Zuweisungen erhält. Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen können so keine unternehmensfreundliche Steuerpolitik auf dem Rücken der übrigen Gemeinden betreiben. Dieser Befund gilt sowohl für einen festen als auch für einen dynamischen Nivellierungshebesatz.

Des Weiteren wird aus dem vereinfachten Modell ersichtlich, dass diejenige Gemeinde, die den größeren Grundbetrag hat, einen größeren Einfluss auf den Landesdurchschnitt ausübt als diejenige mit einem geringeren Grundbetrag. Bei einer steigenden Zahl von Gemeinden in einem solchen System geht der individuelle Einfluss einer jeden Gemeinde stark zurück. Dennoch ist zu beachten, dass sich „Schwergewichte“ möglicherweise strategisch verhalten könnten.

325 Nach Gewerbesteuerumlage.

326 Da er durchschnittliche Hebesatz durch 7,5 teilbar ist (vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 1 FAG), sind keine weiteren Anpassungen notwendig.

327 „Mehr“ bezieht sich auf den Vergleichsfall, in dem das tatsächliche Realsteueraufkommen in die Berechnung der Steuerkraft eingeht.

## 1.2 Ursachen der Anhebung der Hebesätze – die Hebesatzspirale

Der angewandte Nivellierungshebesatz ist in Sachsen nicht über einen längeren Zeitraum fixiert, sondern wird als landesdurchschnittlicher Hebesatz ermittelt und zum Ansatz gebracht. Das einfache Beispiel aus Tabelle 18 hat gezeigt, dass für Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Hebesatz ein Anreiz besteht, ihren Hebesatz zu erhöhen um somit zum einen ein höheres originäres Aufkommen aus der Steuer zu gewinnen und zum anderen gleichzeitig mehr Schlüsselzuweisungen zu erhalten. Erhöht in unserem Beispiel die Gemeinde X ihren Hebesatz von 350 % auf 371 %, so steigt auch der landesdurchschnittliche Nivellierungshebesatz auf 396 %. Die Gemeinde X hat nun zusätzliche Steuereinnahmen und ihre Steuerkraft im FAG wächst auf der Basis des nun höheren Nivellierungshebesatzes an (Tabelle 20). Gemeinde Y hat jedoch das unveränderte Steueraufkommen, ihre fiktive Steuerkraft steigt aber infolge des höheren Durchschnittshebesatzes ebenfalls an. Die Differenz zwischen tatsächlichem und fiktivem Aufkommen sinkt für beide Gemeinden auf 25.000 Euro. Demnach sinkt auch die „zweite Rendite“ für Gemeinde Y aus dem Finanzausgleich auf 18.750 Euro (75 % von 25.000 Euro).

Aus dieser mechanischen Wirkungsweise kann abgeleitet werden, dass für alle Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Hebesatz ein Anreiz zur Anhebung desselben besteht. Mit einem steigenden Nivellierungshebesatz befindet sich aber wieder eine größere Zahl von Gemeinden unterhalb dieses Durchschnitts. Entsprechend würde wiederum ein Anreiz zur Erhöhung des

Hebesatzes bestehen, der wiederum zur Steigerung des landesdurchschnittlichen Hebesatzes führt usw. Die Folge wären ständig steigende Hebesätze für die gemeindlichen Realsteuern und ein stetig steigender Nivellierungshebesatz, ein Prozess, der als „Hebesatzspirale“ bezeichnet wird.

Dieser Effekt ist dem System der dynamischen Nivellierungshebesätze inhärent, in einem System fixierter Nivellierungshebesätze würde er hingegen nicht auftreten. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass auch bei letzterem für die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen ein Anreiz zur Hebesatzsteigerung besteht (das Grundbeispiel aus Tabelle 19 bleibt unverändert). Steigen für eine große Zahl der Gemeinden die Hebesätze, so müssten über kurz oder lang auch Rufe nach einer Erhöhung des Nivellierungshebesatzes laut werden, um dessen Funktion der Darstellung eines repräsentativen Durchschnitts zu erfüllen. Insofern lassen sich ähnliche Effekte wie bei der dynamischen Ausgestaltung vermuten, wenn auch mit größeren Zeitverzögerungen.

Eine Abschwächung des Effekts wird erzielt, wenn der für den KFA relevante dynamische Nivellierungshebesatz gestuft ausgestaltet ist. So muss der landesdurchschnittliche Hebesatz im sächsischen KFA ein Vielfaches von 7,5 betragen.<sup>328</sup> Damit wird verhindert, dass die Hebesatzänderung in einer einzigen oder einer sehr geringen Zahl von Gemeinden einen Einfluss auf den Nivellierungshebesatz hat. Erst wenn eine Vielzahl von Gemeinden ihre Hebesätze ändert bzw. einige „Schwergewichte“ dies tun, erfolgt eine Veränderung des Landesdurchschnitts. Dies bedeutet auch, dass strategisches Verhalten einer einzelnen Gemeinde bezüglich des Zusammenspiels aus der Veränderung des Steueraufkommens und der Veränderung der Zuweisungshöhe entfällt – die Zuweisungen, die auf der Basis des landesdurchschnittlichen Hebesatzes berechnet werden, bleiben in der Regel konstant.<sup>329</sup>

Im angegebenen Zahlenbeispiel führte die Hebesatzänderung der Gemeinde X zu einer Anhebung des Nivellierungshebesatzes (Tabelle 20). Wird nun die sächsische Stufenregel mit einem Vielfachen von 7,5 % angewendet, verbleibt der landesdurchschnittliche Hebesatz bei 390 %.<sup>330</sup> Damit sind die Ergebnisse im KFA unverändert zu Tabelle 18, S. 85.

Bei der Abwägung zwischen den Vor- (höhere Einnahmen) und Nachteilen (Standortnachteile) von höheren Hebesätzen müsste die Kommune also in jedem Falle mit bedenken, dass hohe Hebesätze auch eine relative Begünstigung durch die Konstruktion des KFA bedeuten können – nicht aber zwingend müssen. Allerdings ist 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.

Tabelle 20: Beispiel Wirkung Nivellierungshebesatz II

Pos.	Kreisangehörige Gemeinde	Gemeinde X	Gemeinde Y
1	Grundbetrag (Steuermessbetrag)	100.000	250.000
2	Hebesatz	371 %	406 %
3	Gewerbsteuerertrag	371.000	1.015.000
4	Summe Gewerbesteuerertrag	1.386.000	
5	Summe Grundbeträge	350.000	
6	Nivellierungshebesatz (=Pos. 4/Pos. 5)	396 %	
7	Gewerbsteuerkraftzahl im FAG (= Pos. 1 x Pos. 6)	396.000	990.000
8	Differenz zum tatsächlichen Aufkommen	25.000	-25.000

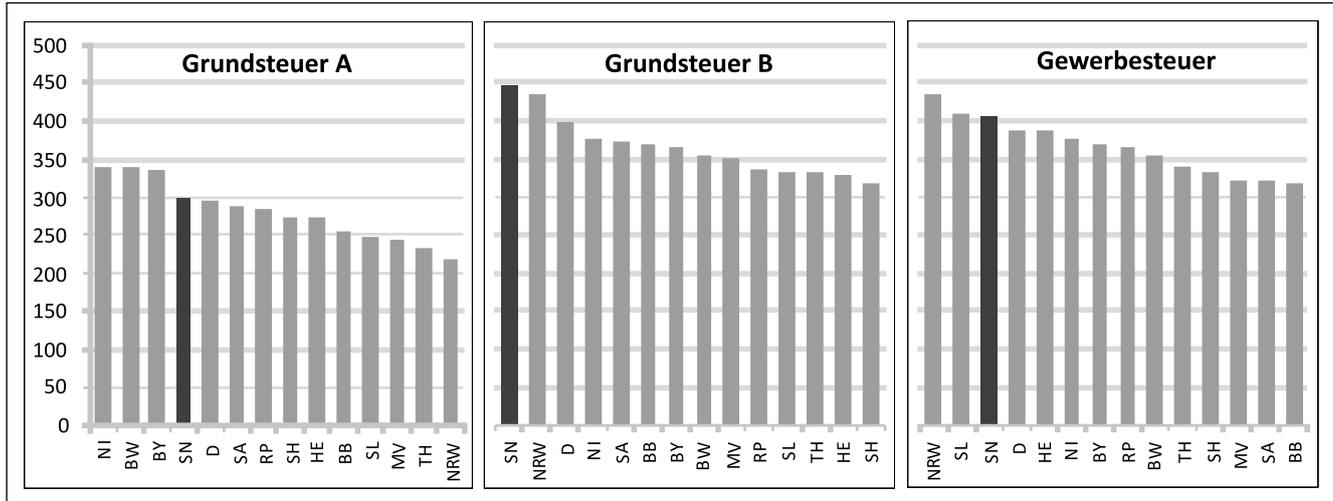
Quelle: Eigene Darstellung mit fiktiven Zahlen.

328 § 8 Abs. 2 Satz 1 FAG.

329 Dies ist nur dann nicht der Fall, wenn der Nivellierungshebesatz bereits vor der Veränderung des gemeindlichen Hebesatzes sehr nahe an der „nächsten“ 7,5-%-Grenze liegt. In diesem Falle kann die Hebesatzänderung in einer einzelnen Gemeinde zu einer Überschreitung der Grenze und somit zur Festsetzung des höheren Nivellierungshebesatzes führen.

330 Der Nivellierungshebesatz von 396 % ist nicht durch 7,5 teilbar und wird daher auf den nächsten durch 7,5 teilbaren Hebesatz abgerundet.

Abbildung 97: Durchschnittliche Realsteuerhebesätze in den Flächenländern 2007



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

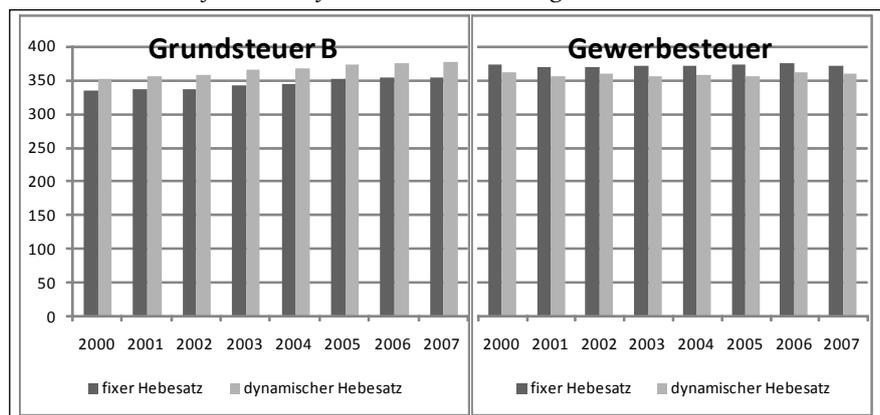
Der Vergleich der Hebesätze der Realsteuern zeigt, dass die sächsischen bundesweit zu den höchsten zählen (Abbildung 97). Das gilt insbesondere für die Grundsteuer B, wo 2007 das höchste Niveau aller Flächenländer erreicht wurde und für die Gewerbesteuer, für die nur Nordrhein-Westfalen und das Saarland höhere durchschnittliche Hebesätze aufwiesen.<sup>331</sup> Bereits im Jahr 2006 stellten die Regierungsfractionen von CDU und SPD im Sächsischen Landtag einen Antrag, der eventuelle Zusammenhänge zwischen den überdurchschnittlichen hohen Hebesätzen und dem System der dynamischen Nivellierungssätze aufdecken sollte.<sup>332</sup> Die Antwort des sächsischen Staatsministeriums für Finanzen (SMF) konstituierte, dass „kein singulärer Zusammenhang“<sup>333</sup> vorläge und somit die „Hebesatzspirale“, falls sie existiert, nicht eindeutig auf die dynamischen Nivellierungshebesätze zugeführt werden könne.

Drei der sechs Länder mit einer dynamischen Lösung gehören zu den neuen Bundesländern. Bei der Berechnung der Steuerbeträge für die Grundsteuer, bzw. der dafür benötigten Steuermessbeträge, kommen in den neuen Bundesländern zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage Einheitswerte aus dem 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 ein geringerer Grundbetrag vor, welcher dann mit dem Hebesatz multipliziert wird.

Bei der wesentlich aufkommenstärkeren Gewerbesteuer verhält es sich jedoch im gesamten Zeitverlauf umgekehrt: Die Länder mit einer dynamischen Ausgestaltung weisen im Durchschnitt um 14 Punkte niedrigere Hebesätze auf als diejenigen mit fixer Ausgestaltung. Insofern ist der Aussage des SMF zuzustimmen.

Das SMF führte zudem einen Ländervergleich an, der an dieser Stelle aufgegriffen werden soll. Während das SMF statisch die Hebesatzdaten des Jahres 2005 verglich, soll hier eine Zeitreihe von 2000 bis 2007 analysiert werden. Es zeigt sich, dass die durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B in den Bundesländern mit einem dynamischen Nivellierungshebesatz im KFA tatsächlich durchschnittlich 21 Punkte höher sind als diejenigen mit einem fixen Nivellierungshebesatz (Abbildung 98, Einteilung der Gruppen gemäß Tabelle 18). Dies kann jedoch mit Blick auf die Zusammensetzung der Ländergruppe eher mit Besonderheiten bei der Berechnung der Steuer in Verbindung gebracht werden:

Abbildung 98: Vergleich der Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in den Bundesländern mit fixen und dynamischen Nivellierungshebesätzen 2000–2007.<sup>334</sup>



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

331 Die recht hohen Bundesdurchschnitte („D“) ergeben sich durch die Hebesätze der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, die bei dieser Betrachtung außen vor blieben.  
 332 LT-Drs. 4/5628.  
 333 SMF (2006), Bericht zu den Hebesätzen bei der Gewerbesteuer, sowie bei den Grundsteuern A und B, S. 6; LT-Drs. 4/6662, S. 45.

334 Es wurden die jeweiligen Hebesätze der Bundesländer ungewichtet gemittelt. Die Grundsteuer A bleibt aufgrund ihrer geringen Bedeutung für das gemeindliche Gesamtsteueraufkommen bei dieser Betrachtung außen vor.

In beiden Fällen sind die Unterschiede aber nicht so bedeutsam, dass sich daraus ein signifikanter Einfluss der Regelungen zum Ansatz eines landesdurchschnittlichen Realsteuerhebesatzes ableiten ließe.

Es muss bei dieser Art der Untersuchung auch hinterfragt werden, dass ein Mittelwert von Ländergruppen nur bedingt repräsentativ ist, da die Voraussetzungen in den Ländern grundsätzlich verschieden sind. So zählen zu den Ländern mit einem dynamischen Nivellierungshebesatz vergleichsweise strukturschwächere Länder wie das Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt oder Sachsen, wo ein ähnliches Hebesatzniveau ein bedeutend niedrigeres Steueraufkommen generiert als in Ländern wie z. B. Hessen, Bayern oder Nordrhein-Westfalen, die fixe Nivellierungshebesätze haben.

Auf den ersten Blick nicht ersichtlich wird die Entwicklungsdynamik in den beiden verglichenen Ländergruppen. Bei der Gewerbesteuer ist festzustellen, dass der Hebesatz in den betrachteten Gruppen und in Sachsen konstant geblieben ist (Tabelle 21). Somit drückt sich hier keine Ausprägung einer Hebesatzspirale aus. 2007 sank der durchschnittliche Hebesatz in Sachsen sogar ab. Der Hebesatz der Grundsteuer B ist in den beiden Ländergruppen zwischen 2000 und 2007 etwa im Gleichschritt gestiegen, die Unterschiede sind kaum bedeutsam. In Sachsen ist hingegen ein deutlicher Aufwuchs zu beobachten gewesen. Wenn sich also trotz der Einheitswertproblematik ein Anhaltspunkt für die Wirkung einer Hebesatzspirale bieten sollte, dann bei der Grundsteuer B.

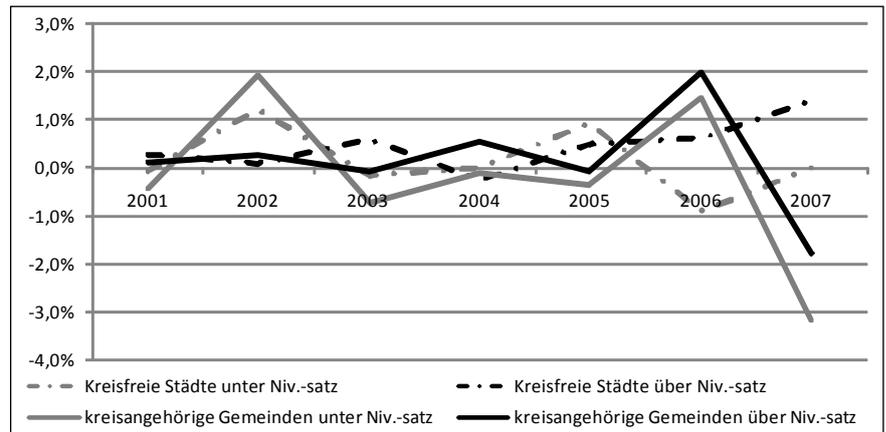
Tabelle 21: Vergleich der Entwicklung der Realsteuerhebesätze 2000–2007.

	Gewerbesteuer			Grundsteuer B		
	2000	2007	Veränderung	2000	2007	Veränderung
Fix	373	371	-0,4 %	334	355	+6,1 %
Dynamisch	362	361	-0,4 %	352	377	+7,0 %
Sachsen	407	408	+0,2 %	385	448	+16,4 %

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

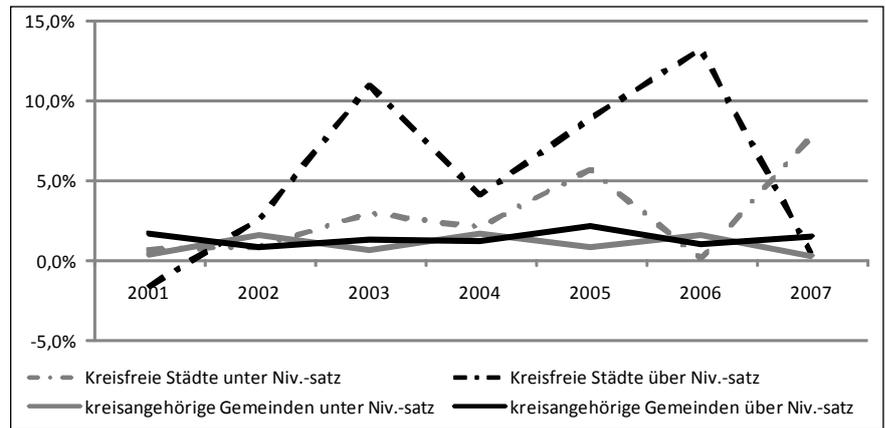
Einen eindeutigeren Beleg liefert die Untersuchung der Hebesätze in Sachsen. Bestünde gemäß der Hebesatzspirale ein Anreiz zur Anpassung unterdurchschnittlicher Hebesätze an den Landesdurchschnitt, müsste bei denjenigen Gemeinden auch empirisch ein relativ stärkerer Hebesatzzuwachs festzustellen sein. Zu diesem Zweck wurden die Hebesatzdaten aller sächsischen Städte und Gemeinden der Jahre 2000 bis 2007

Abbildung 99: Veränderungsrate der Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen im Vergleich zum Vorjahr



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt, SMF.

Abbildung 100: Veränderungsrate der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen im Vergleich zum Vorjahr



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Landesamt, SMF.

analysiert. Für jedes Jahr wurde festgestellt, welche Kommunen oberhalb und welche unterhalb des KFA-Nivellierungshebesatzes des jeweiligen Ausgleichsjahrs lagen. Für die beiden Gruppen wurde ein durchschnittlicher Hebesatz berechnet, in den die Gemeinden mit ihrem jeweiligen Aufkommen gewichtet eingingen. Die jährlichen Veränderungsrate dieser Hebesätze sind in Abbildung 99 und Abbildung 100 dargestellt. Würde eine Hebesatzspirale vorliegen, sollte erkennbar sein, dass Städte und Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Hebesatz deutlich höhere Steigerungsraten aufweisen (um sich dem Nivellierungshebesatz anzugleichen) als die Städte und Gemeinden mit einem Hebesatz, der bereits über dem Nivellierungshebesatz liegt.

Es zeigt sich für die Gewerbesteuer (Abbildung 99), dass die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen keine überdurchschnittlichen Anpassungen in Richtung des dynamischen Landesdurchschnitts unternommen haben. Ganz im Gegenteil haben die kreisangehörigen Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz zwischen 2003 und 2007 ihre Hebesätze stärker angehoben. Bei den Kreisfreien Städten ist hingegen keine klare Differenzierung auszumachen.

Insbesondere für den kreisangehörigen Raum ist also das Vorhandensein einer Hebesatzspirale empirisch nicht nachvollziehbar.

Auch für die Grundsteuer B ist ein statistischer Zusammenhang nicht nachweisbar. Im Gegenteil scheinen hier die Städte und Gemeinden, deren Hebesatz *über* dem Nivellierungshebesatz liegt, noch einen größeren Anreiz zu haben, diesen weiter anzuheben. Hier stechen insbesondere die Kreisfreien Städte Dresden und Hoyerswerda hervor: In der Landeshauptstadt stieg der Hebesatz zwischen 2000 und 2007 von 445 % auf 635 %, im Hoyerswerda von 402 % auf 577 %. Die Gründe für Ausschläge dieses Ausmaßes sind jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit außerhalb des beschriebenen Anreizsystems zu suchen.

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. Das Vorhandensein und die Wirkungen des Anreizmechanismus sind beschrieben worden. Die Empirie legt aber die Vermutung nahe, dass die Hebesatzpolitik stärker nach anderen Vorgaben ausgerichtet wird. Dass ein System eines festen Nivellierungshebesatzes im KFA ein Ansteigen der einzelnen Hebesätze verhindern würde, bleibt allerdings unwahrscheinlich, da auch diese mittelfristig per Gesetzesänderung angepasst würden.

## 2 Finanzausgleichsgesetz 2009/2010

Die im zweijährigen Rhythmus durchgeführten Verhandlungen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung fanden vor dem Hintergrund einer konjunkturell bedingten positiven Entwicklung sowohl der Kommunalfinanzen

als auch der des Landes statt. Auch für die Folgejahre wurden mit vorsichtig optimistischen Annahmen weitere Steigerungen bei den Einnahmen prognostiziert. Nach mehreren Jahren der Rückzahlung von Abrechnungsbeträgen seitens der Kommunen konnten diese nun mit Abrechnungsbeträgen zu ihren Gunsten und damit einer steigenden Finanzausgleichsmasse rechnen. Diese günstige Situation ermöglichte es, nicht nur die regelmäßig zu diskutierenden Fragen zur Höhe und Struktur der Zuweisungen, sondern auch strukturellen Änderungen anzugehen. Nicht nur die Ergebnisse der sächsischen Verwaltungs- und Kreisgebietsreform mussten Berücksichtigung finden, sondern auch der modifizierte Eingang der SoBEZ-Bestandteile (IfG-Mittel) in den Steuerverbund,<sup>335</sup> die Einrichtung der Finanzausgleichsumlage sowie die Schaffung eines Vorsorgefonds.

### 2.1 Basis: Mai-Steuerschätzung 2008

Die Verhandlungen begannen auf der Basis der Mai-Steuerschätzung 2008. Zu diesem Zeitpunkt herrschten noch positive Erwartungen bzgl. der Wirtschaftsentwicklung für das laufende Jahr (+1,7 % Wachstum des realen BIP) sowie verhalten optimistische Annahmen für 2009 und die folgenden Jahre (+1,2 % in 2009, +1,5 % in den Folgejahren bis 2012) vor. Die negativen Auswirkungen der Finanzkrise, die sich zu jener Zeit noch weitgehend auf die US-amerikanischen Banken konzentrierte, auf die deutsche Volkswirtschaft wurden im Mai 2008 noch als gering eingeschätzt. Gleichwohl wurde auch diese Prognose, wie die Prognosen der Vorjahre, von der sächsischen Landesregierung nur bedingt geteilt: In Anbetracht der unterschiedlichen Konjunkturprognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute setzte sie die Wachstumsannahmen mit 1,3 % (2008) und ca. 1,0 % (2009 bis 2012) geringer an. Zudem versah der Freistaat die auf Bundesebene geschätzten Steuereinnahmen sowohl für das Land als auch für die sächsischen Kommunen mit diversen Abschlägen: für die demographische Entwicklung, für konjunkturelle

Tabelle 22: Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2008 und Korrekturbeträge

Freistaat Sachsen					
in Mio. Euro	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Ergebnis Steuerschätzung Mai 2008 (regionalisiert)</b>	<b>10.768</b>	<b>11.100</b>	<b>11.627</b>	<b>12.215</b>	<b>12.762</b>
Veränderungen ggü. Vorjahr		3,1%	4,7%	5,1%	4,5%
Korrekturbeträge	-363	-552	-1040	-1479	-1793
<b>Steuerschätzung angepasst</b>	<b>10.405</b>	<b>10.548</b>	<b>10.587</b>	<b>10.736</b>	<b>10.969</b>
Veränderungen ggü. Vorjahr		1,4%	0,4%	1,4%	2,2%
Kommunen im Freistaat Sachsen					
in Mio. Euro	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Ergebnis Steuerschätzung Mai 2008 (regionalisiert)</b>	<b>2.165</b>	<b>2.255</b>	<b>2.364</b>	<b>2.504</b>	<b>2.635</b>
Veränderungen ggü. Vorjahr		4,2%	4,8%	5,9%	5,2%
Korrekturbeträge	-55	-91	-158	-205	-241
<b>Steuerschätzung angepasst</b>	<b>2.110</b>	<b>2.164</b>	<b>2.206</b>	<b>2.299</b>	<b>2.394</b>
Veränderungen ggü. Vorjahr		2,6%	1,9%	4,2%	4,1%

Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

335 Vgl. dazu auch den Gemeindefinanzbericht 2004/2005, Lenk (2005), S. 94.

Risiken sowie für Risiken aus Steuerrechtsänderungen. Aus den in Tabelle 22 ausgewiesenen Korrekturbeträgen bzw. der angepassten Steuerschätzung wird evident, dass besonders die Einnahmeentwicklung des Landes nach unten korrigiert wurde.

Auf der Grundlage der Mai-Steuerschätzung wurde auch der FAG-Abrechnungsbetrag für 2008 fortgeschrieben. Es ergab sich gegenüber der November-Steuerschätzung ein etwas höherer Betrag von 216,7 Mio. Euro zu Gunsten der Kommunen. Insgesamt wurde von folgender voraussichtlichen Entwicklung der Finanzausstattung der Kommunen ausgegangen (vgl. Abbildung 101).

Durch steigende Steuereinnahmen, höhere Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich und zusätzliche Abrechnungsbeträge aus Vorjahren ergab sich für 2009 rechnerisch ein erheblicher Aufwuchs der Finanzausstattung gegenüber 2008 von 622 Mio. Euro bzw. 13,4 %. Danach sollte sie um rund 143 Mio. Euro zurückgehen, aber noch immer deutlich über dem Wert von 2008 liegen.

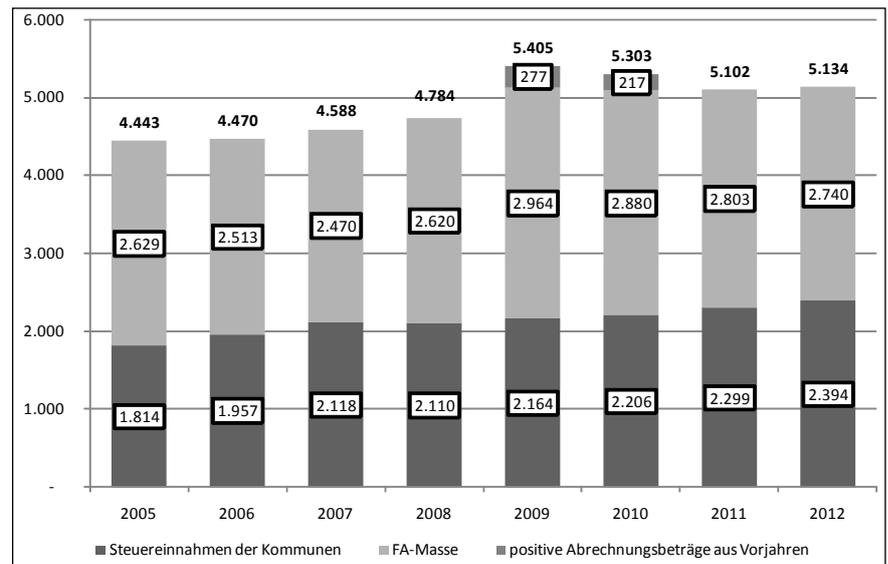
## 2.2 Vorsorgefonds

Vor diesem Hintergrund wurde frühzeitig über das Thema Vorsorge für spätere Jahre verhandelt.

Nach schwierigen Verhandlungen<sup>336</sup> wurde sich nach der Mai-Schätzung auf die Bildung eines Vorsorgefonds im Gesamtumfang von 616,7 Mio. Euro geeinigt.<sup>337</sup> Das gesamte Fondsvolumen stützt sich auf zwei Teilmassen: einen zentralen vom SMF verwalteten Vorsorgefonds (316,7 Mio. Euro) und eine direkt in den Kommunen zu bildende Vorsorgerücklage (300 Mio. Euro)<sup>338</sup>.

Die Mittel aus dem zentralen Vorsorgefonds in Höhe von rund 316,7 Mio. Euro<sup>339</sup> werden für Konjunkturreinbrüche vorgehalten und sind zu marktüblichen Konditionen verzinsen. Sie müssen aber bis spätestens 2015 an die kommunale Ebene als Schlüsselzuweisungen ausgezahlt werden.<sup>340</sup> Über die Ausschüttung dieser Mittel wird regelmäßig im Abstand von 2 Jahren im Zusammenhang mit den jeweiligen Verhandlungen zum FAG entschieden.

Abbildung 101: Voraussichtliche Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen und der Finanzausgleichsmasse in Mio. Euro (nach FAG und Steuerschätzung Mai 2008 sowie Ist-Abrechnung 2007)



Quelle: Sächsischer Städte- und Gemeindetag.

Der Anteil jeder Kommune am dezentralen Vorsorgevermögen entspricht ihrem Anteil an den Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2009 und 2010. Die Mittel werden jeder Kommune zur Vorsorgebildung ausgezahlt und sind entsprechend des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselmasse der Jahre 2009 und 2010 in investive und konsumtive Anteile zu trennen und einer pflichtigen Sonderrücklage zuzuführen. In den Zuweisungsjahren 2009 und 2010 gehen diese Mittel nicht in die Kreisumlagegrundlagen ein. Kraft Gesetzes sollte die Auflösung ab 2011 bis 2015 zu festen Anteilen in Höhe von jährlich 60 Mio. Euro erfolgen. Das bedeutet, dass die einzelnen Kommunen ihre Sonderrücklage ab 2011 jährlich in fünf gleich hohen Raten auflösen, um damit zur Deckung ihres Haushalts beizutragen. Im Jahr der Auflösung ist der konsumtive Teil (kreis-)umlagefähig. Sollte es infolge konjunkturbedingter Rückgänge der Finanzausgleichsmasse erforderlich werden, höhere Beträge aufzulösen, so soll dies im Zusammenhang mit den jeweiligen Verhandlungen zum FAG entschieden werden. Spätestens 2015 ist die pflichtige Sonderrücklage aber wieder vollständig aufzulösen. Auch die Mittel der Sonderrücklage in den Kommunen sind zu marktüblichen Konditionen zu verzinsen.

Obleich diese Lösung als „Formelkompromiss“ gelten kann, zeigt sich ihr Vorteil vor allem im Laufe der sich stetig verschlechternden Konjunkturaussichten. Der zentral verwaltete

336 Zum Verlauf der Verhandlungen vgl. Leimkühler (2009).

337 400 Mio. Euro sollten im Jahr 2009, 216,7 Mio. Euro im Jahr 2010 angespart werden. Vgl. dazu auch den Gesetzentwurf zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, LT-Drs. 4/12979

338 Gebildet aus 200 Mio. Euro aus dem Jahr 2009, 100 Mio. Euro aus dem Jahr 2010.

339 Gebildet aus 200 Mio. Euro aus dem Jahr 2009, 116,7 Mio. Euro aus dem Jahr 2010.

340 Dies dürfte aus heutiger Perspektive kein Problem darstellen.

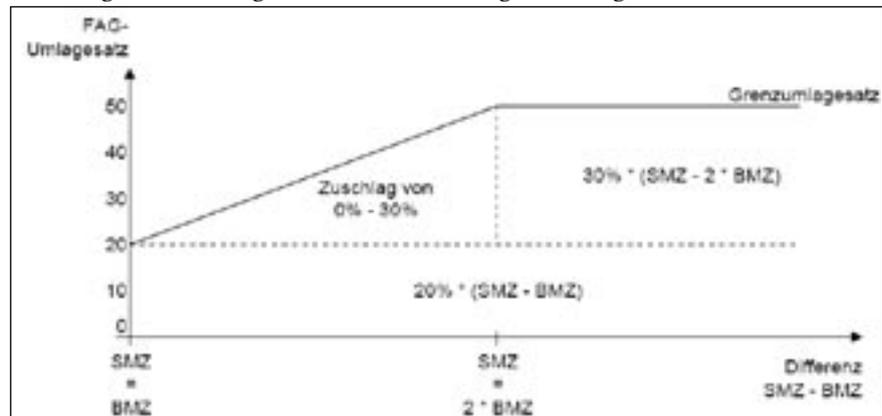
341 FA-Masse 2008 mit Abrechnungsbetrag aus 2006 i. H. v. 122 Mio. Euro; zusätzlich sind 54 Mio. Euro aus Ausgaberechten der Vorjahre aus Bedarfszuweisungen zur Verfügung gestellt, die aber nicht formal in die FA-Masse eingestellt sind.

FA-Masse 2009 auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2008 mit Abrechnungsbetrag aus 2007 i. H. v. 277 Mio. Euro

FA-Masse 2010 auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2008 mit voraussichtlichem Abrechnungsbetrag aus 2008 i. H. v. 217 Mio. Euro.

Teil des Fonds wird nach aktuellen Einschätzungen recht rasch zur Auflösung kommen, da die Konjunkturabkühlung erheblich stärker ausfiel, als dies zum Zeitpunkt der Verhandlungen hätte antizipiert werden können. Die frei werdenden Mittel können dann kurzfristig Ausfälle bei den Steuereinnahmen ausgleichen. Der dezentrale Teil sorgt hingegen, wenn auch mit begrenztem Umfang, zu einer Verstärkung in den Einnahmepositionen. Dies gilt aufgrund der Umlagefähigkeit des Fondsvermögens bei seiner Auflösung auch für die Landkreise.

Abbildung 102: Vorschlag des SSG zur Finanzausgleichsumlage



Quelle: Sächsischer Städte- und Gemeindetag.

### 2.3 FAG-Umlage

Die Einführung einer Finanzausgleichsumlage zur Abschöpfung der Steuerkraft abundanter Kommunen<sup>342</sup> war in der jüngeren Vergangenheit immer wieder Thema in den Gesprächen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Staatsministerium der Finanzen gewesen. Hintergrund ist die steigende Zahl abundanter Städte und Gemeinden in Sachsen: Waren 2002 nur 4 Gemeinden mit einer den rechnerischen Finanzbedarf übersteigenden Steuerkraft ausgestattet, waren es 2007 bereits 28. Die Orientierungsdaten für 2008 ließen erwarten, dass eine weitere Gemeinde in diese Gruppe fiel, so dass dann rund 130.000 Sachsen in abundanten Städten und Gemeinden wohnten.<sup>343</sup> Abundanz konnte somit nicht nur mehr als Sonderfall im Finanzausgleich angesehen werden.

Bereits im Rahmen der Verhandlungen zum FAG 2007/2008 hatte der Landreistag die Einführung einer zweiten Kreisumlage ins Spiel gebracht. Dieser Vorschlag war vom SSG abgelehnt worden, weil er keinen Beitrag zur Annäherung der sich immer weiter auseinander entwickelnden Finanzkraft von „armen“ und „reichen“ Kommunen geleistet hätte und lediglich die Finanzkraft der Landkreisebene zulasten der gemeindlichen Ebene gestärkt hätte. Da die Abschöpfung abundanter Kommunen aber weiter auf der Tagesordnung für den Finanzausgleich 2009/2010 stand, legte der SSG in Zusammenarbeit mit den Gutachtern HARDT und SCHILLER vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) einen alternativen Vorschlag vor, der auch die Interessen der abundanten Kommunen berücksichtigen sollte.<sup>344</sup>

Der Vorschlag des SSG sah vor, eine geringfügig abundante Kommune mit einem Umlagesatz von 20 % abzuschöpfen, eine Kommune, bei der die Steuerkraftmesszahl doppelt so hoch wie die Bedarfsmesszahl ist, mit annähernd 50 %. Je nach dem Verhältnis der beiden Messzahlen wäre der Umlagesatz zwischen diesen beiden Extremen linear angestiegen (Abbildung 102). Die

abgeschöpfte FAG-Umlage sollte von den Kreisumlagegrundlagen der betroffenen Gemeinde abgezogen werden, damit es nicht zu einer doppelten Abschöpfung der überschüssigen Steuerkraft kommt. Für den Großteil der abundanten Kommunen hätte der SSG-Vorschlag zu einem Umlagesatz von 20 bis 25 % auf die überschüssige Steuerkraft geführt.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung enthielt demgegenüber eine Umlage, welche die Bedarfsmesszahl übersteigende Steuerkraft einer Gemeinde zu 50 % mit der Umlage abschöpft. Auch der Vorschlag der Staatsregierung sah eine Anrechnung der abgeschöpften Umlage auf die Kreisumlagegrundlagen vor, um eine doppelte Abschöpfung zu vermeiden. Um die Einnahmeausfälle der Landkreise, die sich aus der Absenkung ihrer Kreisumlagegrundlagen ergeben, zu verhindern, war vorgesehen, das Aufkommen „in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes dem jeweiligen Landkreis [zuzuführen], in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet.“<sup>345</sup>

In den Beratungen der Koalitionsfraktionen zur FAG-Umlage konnte sich letztlich aber weder der Vorschlag der Staatsregierung noch der des SSG durchsetzen. Die Berechnung der Umlageprogression im SSG-Modell erschien den Abgeordneten zu kompliziert. Auf der Basis des Vorschlages der Staatsregierung entschied man sich stattdessen für eine „Einlaufkurve“, um den Einstieg in die Abschöpfung erträglicher auszugestalten (§ 25a Abs. 2 FAG):

„Ist gemäß Absatz 1 eine Finanzausgleichsumlage zu erheben, beträgt diese im ersten Jahr der Erhebung 30 %, im zweiten Jahr der Erhebung 40 % und ab dem dritten Jahr der Erhebung 50 % des Differenzbetrages nach Absatz 1. Im Falle von Eingliederungen oder Vereinigungen von Gemeinden ... wird die Gemeinde so gestellt, als wäre die Finanzausgleichsumlage bislang nicht erhoben worden.“

342 Eine Gemeinde wird als abundant bezeichnet, wenn die im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs berechnete Steuerkraft größer ist als der berechnete Finanzbedarf. Nach bislang geltendem Recht erhielten solche Gemeinden keine Schlüsselzuweisungen, die überschüssige Steuerkraft wurde aber auch nicht abgeschöpft.

343 Gesetzentwurf zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, S. 197f.

344 Leimkühler/Hardt/Schiller (2008).

345 Gesetzentwurf zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, S. 50.

Im Jahr nach einer Eingemeindung würde der Umlagesatz demzufolge wieder auf 30 % zurückgesetzt werden und stiege dann wieder über 40 % auf 50 % an, es sei denn, es erfolgt erneut eine Eingemeindung, etc.

Zur Begründung dieser Regelung wird darauf verwiesen, dass es mit der schrittweisen Einführung der FAG-Umlage den betroffenen Gemeinden ermöglicht werden soll, sich auf die Finanzausgleichsumlage einzustellen. Darüber hinaus soll Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl bislang nicht die Bedarfsmesszahl überschritten hatte, ein Anreiz zur Pflege ihrer Steuerquellen gegeben werden, indem der volle Umlagesatz von 50 % erst ab dem dritten Jahr der Abundanz zum Tragen kommt.

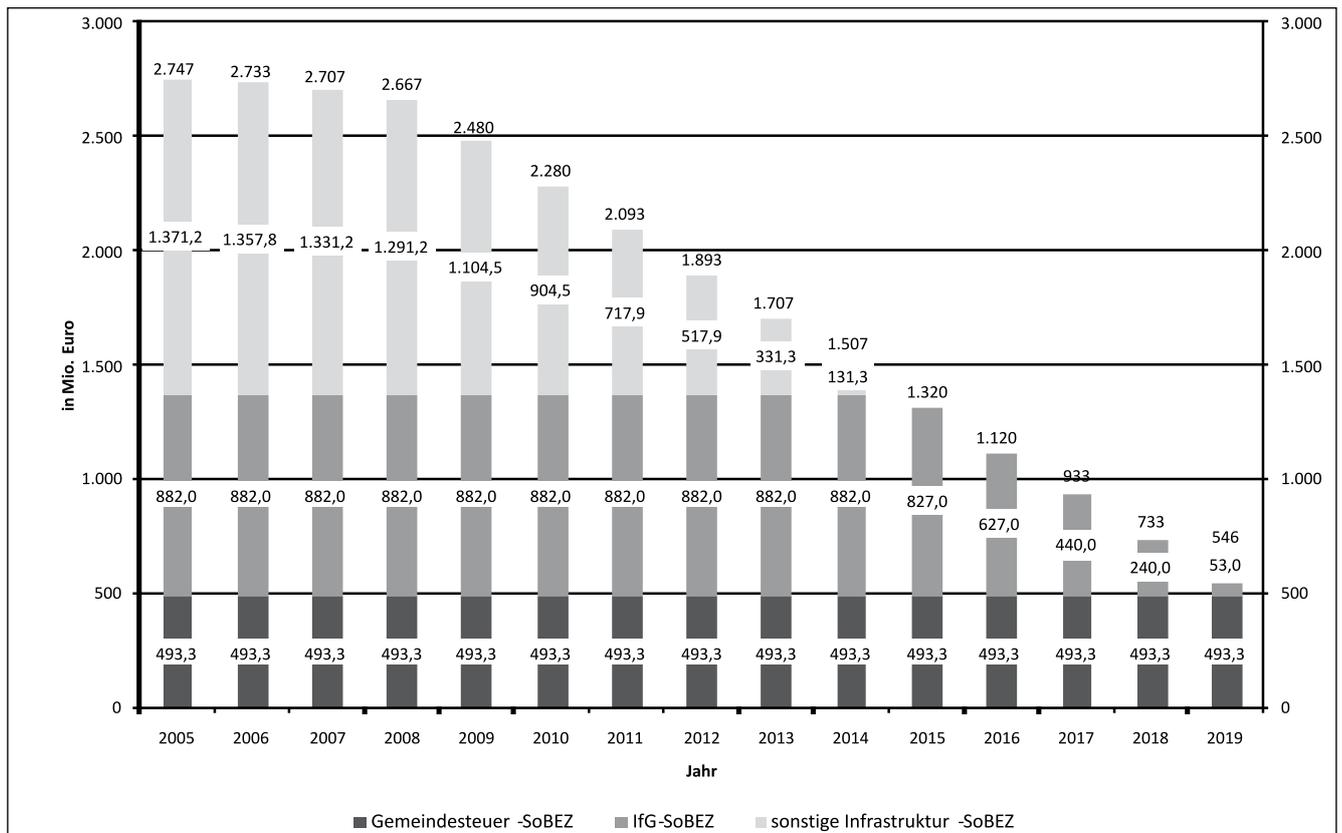
**2.4 Gleichmäßige Degression der SoBEZ**

Die Finanzausstattung des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen ist bis zum Jahr 2019 noch stark durch die Zuweisungen aus dem Solidarpakt II geprägt.<sup>346</sup> Seit 2005 sinken diese Zuweisungen, ab dem Jahr 2009 spürbar jeweils um rund 200 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Die Solidarpaktzuweisungen setzen sich aus drei Bestandteilen zusammen: Die Basis bilden die bislang stets gleich bleibenden „Gemeindesteuer-Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ).

Sie sollen dazu dienen, die nach wie vor unterproportional entwickelte Steuerkraft der Kommunen in den Neuen Bundesländern auszugleichen. Des Weiteren fließen über den vertikalen Bund-Länder-Finanzausgleich auch ein gutes Drittel „Sonstige Infrastruktur-SoBEZ“ an den Freistaat. An diesen Einnahmen und insbesondere an deren Rückgang werden die Kommunen gemäß Gleichmäßigkeitsgrundsatz zu rund 35,7 % über den sächsischen Kommunalen Finanzausgleich beteiligt. Nicht über den Finanzausgleich beteiligt werden die Kommunen an den so genannten IfG-SoBEZ.<sup>347</sup> Dabei handelt es sich um Mittel, die bis 2001 über ein eigenständiges Gesetz, das Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (IfG), ausgereicht wurden. Die Kommunen partizipieren an diesen Geldern allerdings indirekt über Förderprogramme. Wie sich die Degression der Solidarpaktmittel in den einzelnen Bestandteilen der SoBEZ gemäß dem bisherigen Rechtsstand des FAG widerspiegelte, zeigt die nachfolgende Grafik.

Wie schon im Gemeindefinanzbericht 2004/05 thematisiert,<sup>348</sup> erschien aus kommunaler Sicht überprüfenswert, dass von der jährlichen Absenkung bis 2015 nur die Infrastruktur-SoBEZ betroffen waren, an denen die Kommunen über den Finanzausgleich direkt beteiligt sind, die IfG-Mittel – die dem Freistaat zur Verwendung zustehen – aber erst ab 2015 gekürzt werden.

Abbildung 103: Struktur der SoBEZ an den Freistaat Sachsen



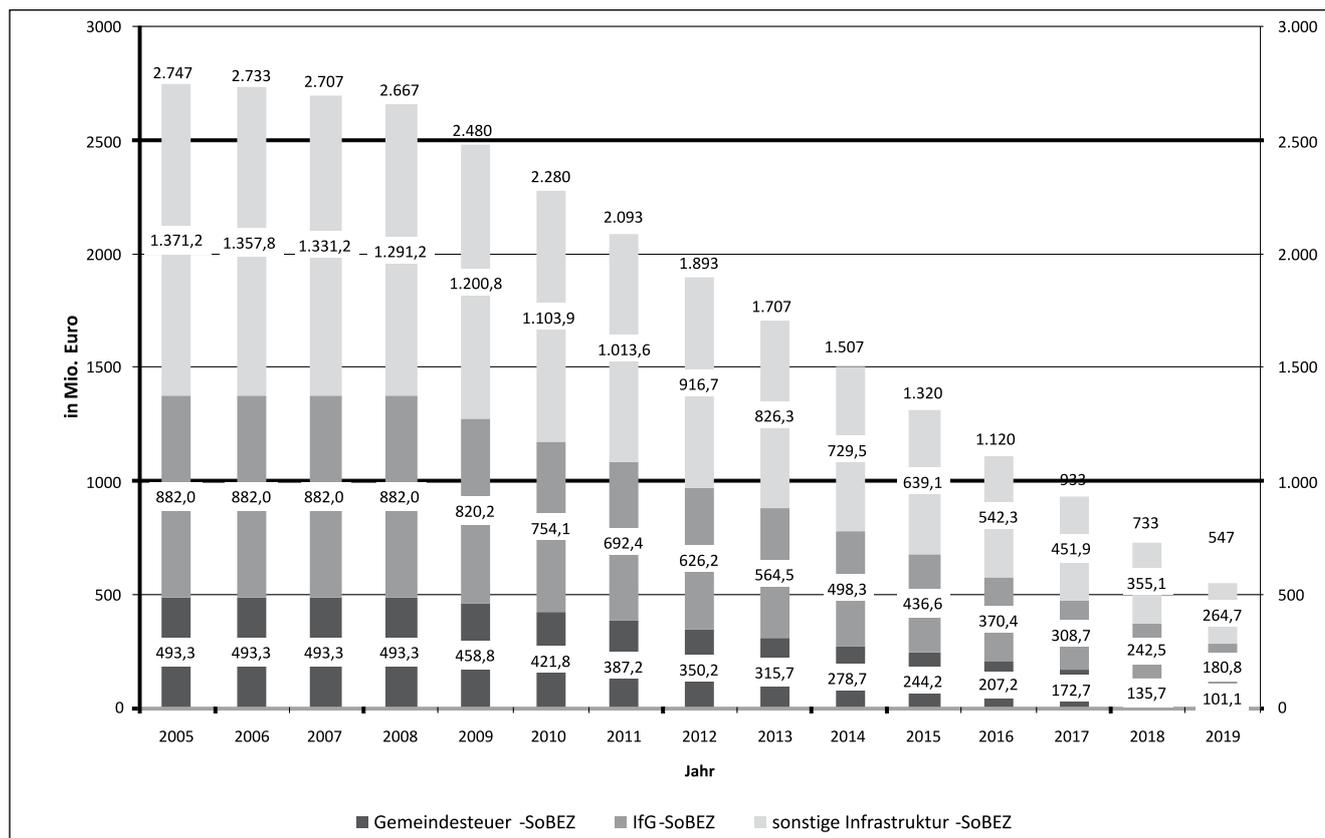
Quelle: Eigene Darstellung.

346 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz.

347 Die Mittel werden vor der Berechnung des vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes von den Gesamteinnahmen des Freistaates subtrahiert, siehe § 2 Abs. 1 Satz 3 FAG in der Fassung von 2007.

348 Vgl. dazu auch Lenk (2005), S. 94.

Abbildung 104: Gleichmäßige Degression der SoBEZ-Bestandteile



Quelle: Eigene Darstellung.

In den Verhandlungen zum FAG im Mai 2008 konnten die Kommunalen Spitzenverbände ihre Forderung nach einem gleichmäßigen Abschmelzen der drei SoBEZ-Bestandteile erfolgreich einbringen (die Neuregelung ist in Abbildung 104 dargestellt). Im Ergebnis erfolgt nach der nun gültigen Fassung des FAG durch die technische Umstellung der Absenkung der SoBEZ-Bestandteile eine Erhöhung der Verbundgrundlagen und damit eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse. Die IfG-Mittel werden bei der Berechnung der Finanzausstattung des Landes zwar unverändert außen vor gelassen, ihre Abschmelzung beginnt aber schon im Jahr 2009.

Diese technische Umstellung der Absenkung der einzelnen SoBEZ-Bestandteile bewirkt, dass in der Summe die Finanzausgleichsmasse bis 2019 um rund 709 Mio. Euro (planbar)

anstiegt. Die Verteilung auf die einzelnen Jahre ist in Tabelle 23 wiedergegeben.

Es wurde allerdings vereinbart, dass die zusätzlichen Mittel nicht in die allgemeine Schlüsselmasse eingehen, sondern bis 2019 investiv über Sonderprogramme in jährlich gleichem Umfang von jeweils rund 64 Mio. Euro ausgereicht werden<sup>349</sup>.

### 2.5 Verwaltungs- und Kreisgebietsreform

Schon frühzeitig hatte sich der SSG gegen Überlegungen positioniert, im Zuge der Kreisgebietsreform auf den Gleichmäßigkeitsgrundsatz II zu verzichten und die verbleibenden drei Kreisfreien Städte in die Säule der kreisangehörigen Gemeinden über eine Fortschreibung der Hauptansatzstaffel zu

Tabelle 23: Auswirkungen der gleichmäßigen Abschmelzung der SoBEZ-Bestandteile auf die FA-Masse

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Veränderung der FA-Masse (Mio. Euro)	22,0	45,6	67,7	91,4	113,7	137,4	139,5	91,6	46,9	-0,9	-45,4

Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

349 Der jährliche Betrag in Höhe von rund 64 Mio. Euro ergibt sich aus der Division der zur Verfügung stehenden 709 Mio. Euro durch die Restlaufzeit des Solidarpaktes (11 Jahre).

integrieren. Ein vom SSG in Auftrag gegebenes Gutachten kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass an dem 3-Säulen-Modell des FAG (getrennte Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden, der Landkreise und der Kreisfreien Städte) festgehalten werden sollte. Diese Auffassung wird auch vom SMF in seinem Bericht zu den Auswirkungen der Kreisgebietsreform auf das FAG geteilt<sup>350</sup>.

Im fortgeschriebenen FAG wird dafür gesorgt, dass die bisherigen Schlüsselzuweisungen an die eingekreisten Städte vollständig in den kreisangehörigen Raum übertragen werden (rund 180 Mio. Euro). Die Säule der Landkreise erhält davon 205 Euro pro zusätzlichem Einwohner. Dies entspricht den durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen der Landkreise pro Einwohner. Der verbleibende Betrag geht an die Säule der kreisangehörigen Gemeinden.

Durch die neue Hauptansatzstaffel für die vier eingekreisten Städte kommt ein Großteil der in die Säule der kreisangehörigen Gemeinden eingespeisten Schlüsselzuweisungen auch in den vier Städten an. Die neue Hauptansatzstaffel der eingekreisten Städte ist in einem Korridor festgesetzt worden, der vom SSG und einem Gutachter nach Abgleich mit sachlichen Kriterien nachvollzogen werden konnte.<sup>351</sup> Soweit die daraus resultierende Finanzausstattung nicht auskömmlich ist, um den Aufwand für die *gemeindlichen* Aufgaben der bisherigen Kreisfreien Städte abzudecken, erhalten sie degressiv ausgestaltete Ausgleichszahlungen aus Bedarfszuweisungsmitteln (sog. Anpassungsfonds). Damit werden die Verluste ausgeglichen, die daraus resultieren, dass die in die Säule der kreisangehörigen Gemeinden übertragenen Schlüsselzuweisungen über die Hauptansatzstaffel nicht vollständig auf die vier Städte übertragen werden, sondern ein Rest steuerkraftabhängig an andere – von der Kreisgebietsreform nicht betroffene – Städte und Gemeinden geht und dort „versickert“. Deshalb spricht man davon, dass der Anpassungsfonds die sog. „Sickerverluste“ der eingekreisten Städte ausgleichen soll.

Gleiches gilt für die vier Landkreise, die die Kreisaufgaben von den eingekreisten Städten übernehmen. Die 205 Euro pro „eingekreistem Einwohner“ fließen in Abhängigkeit von der unterschiedlichen Finanzkraft aller zehn Landkreise, nicht nur in die betroffenen vier Landkreise. Es entstehen in erheblichem Umfang „Sickerverluste“. Diese werden ebenfalls über einen mehrjährigen, degressiv ausgestalteten Anpassungsfonds ausgeglichen.

Schließlich erhalten die betroffenen vier Landkreise über ein so genanntes „regionalbezogenes Nachsteuerungselement“ über einen Zeitraum von sieben Jahren – ebenfalls degressiv ausgestaltet – Bedarfszuweisungen dafür, dass sie die Aufgaben- und

Ausgabenstandards für die kreislichen Aufgaben der eingekreisten Städte auf das durchschnittliche Niveau der sächsischen Landkreise „herunterkonsolidieren“ müssen.

Durch diese „Übergangshilfen“ ist gewährleistet, dass die Einkreisung in den vier Städten und den Landkreisen nicht zu finanziellen Nachteilen führt. Der SSG geht deshalb davon aus, dass die betroffenen vier Landkreise eine Kreisumlagererhöhung nicht mit dem Argument begründen können, die Einkreisung der vier Städte bedeute für sie einen nicht ausgeglichenen Mehraufwand.

## 2.6 Verhandlungsbedarf im Zuge der November-Steuerschätzung 2008

Im Laufe der Verhandlungen zum FAG 2009/2010 wurden die Ergebnisse der November-Steuerschätzung bekannt. Auf der Basis der Herbstprojektion der Bundesregierung wurden die Prognosen für das Gesamtjahr 2008 mit einem BIP-Wachstum von 1,7 % konstant gehalten, die Aussichten für das Jahr 2009 wurden jedoch deutlich auf 0,2 % nach unten korrigiert. Auch wenn die Vorausschätzungen aus der heutigen Sicht viel zu optimistisch ausfielen, spiegeln sie die erhebliche Unsicherheit bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den dennoch vorhandenen verhaltenen Optimismus der Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt wider.

Gegenüber der Mai-Prognose 2008 wiesen die regionalisierten Ergebnisse der Bundesschätzer für den Freistaat Sachsen für 2008 leicht erhöhte und für 2009 leicht rückläufige Steuereinnahmen aus – eine Einschätzung, die das SMF nicht teilte. Insbesondere die Wachstumsannahmen für 2009 erschienen der Landesregierung vor dem Hintergrund der zu diesem Zeitpunkt bereits vorhandenen deutlich negativen Prognosen anderer Institutionen (z. B. Deutsche Bank: -1,0 %) zu hoch. In Übereinstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden positionierte sich das SMF mit einer erwarteten Wachstumsrate von -0,8 %.<sup>352</sup> Dazu kamen die üblichen Abschläge für die demografischen Veränderungen sowie für Risiken in der konjunkturellen Entwicklung und der Steuergesetzgebung, die sich auf 737 Mio. Euro summierten.<sup>353</sup> Insgesamt prognostizierte das SMF für das Land Mindereinnahmen von rund 4,5 % für 2009 gegenüber 2008 und rund 209 Mio. Euro gegenüber der Mai-Steuerschätzung 2008. Für 2010 wurden von den Bundesschätzern wie üblich keine revidierten Zahlen vorgelegt, so dass die Daten der Mai-Steuerschätzung auf der neuen Basis für 2009 fortgeschrieben wurden. Dabei wurden seitens des SMF hohe Abschläge insbesondere für die Konjunktur und die Risiken aus Steuerrechtsveränderungen einkalkuliert.<sup>354</sup>

350 Der Bericht wurde in der Anlage 6 zum Gesetzentwurf für ein 6. Gesetz zur Änderung des FAG veröffentlicht.

351 Die Berechnung der richtigen Höhe für eine Hauptansatzstaffel von Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau hatte der SSG ebenfalls begutachten lassen. Der Gutachter war zu ähnlichen Ergebnissen gelangt, so dass der SSG den Umsetzungsvorschlag des SMF mittragen konnte.

352 Pressemitteilung des SMF vom 18.11.2008.

353 In den Steueränderungsrisiken waren dabei bereits die Konjunkturprogramme des Bundes, die erhöhte Abzugsfähigkeit der Krankenversicherungsbeiträge, die Familienleistungsgesetze, die Erbschaftsteuerreform, das Steuerbürokratieabbaugesetz, das Jahressteuergesetz 2009 sowie noch nicht abgeschlossene Verfahren, wie zur Pendlerpauschale oder zur steuerlichen Behandlung von Arbeitszimmern einbezogen.

354 Der hohe Betrag für die Konjunktur ergibt sich dabei hauptsächlich aus der bereits in der Folge der Steuerschätzung von Mai 2008 deutlich nach unten korrigierten Wachstumsprognose und aus dem schon niedrigeren Niveau in 2009.

Tabelle 24: Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2008 und Korrekturbeträge<sup>355</sup>

Freistaat Sachsen			
in Mio. Euro	2008	2009	2010
<b>Ergebnis Steuerschätzung November 2008 (regionalisiert)</b>	<b>10.847</b>	<b>11.076</b>	<b>11.486</b>
Korrekturbeträge	-18	-737	-1.264
darunter: <i>Demografie</i>	-18	-95	-176
<i>Konjunktur</i>		-250	-585
<i>Steuerrechtsänderungsrisiken</i>		-392	-503
Steuerschätzung angepasst	<b>10.829</b>	<b>10.339</b>	<b>10.222</b>
Veränderungen ggü. Vorjahr		-4,5%	-1,1%
Veränderung ggü. Mai-Steuerschätzung 2008	424	-209	-365
Kommunen im Freistaat Sachsen			
in Mio. Euro	2008	2009	2010
<b>Ergebnis Steuerschätzung November 2008 (regionalisiert)</b>	<b>2.383</b>	<b>2.370</b>	<b>2.467</b>
Korrekturbeträge		-127	-207
darunter: <i>Konjunktur</i>		-18	-49
<i>Steuerrechtsänderungsrisiken</i>		-109	-158
Steuerschätzung angepasst	<b>2.383</b>	<b>2.243</b>	<b>2.260</b>
Veränderungen ggü. Vorjahr		-5,9%	0,8%
Differenz ggü. Mai-Steuerschätzung 2008 (=FAG-Ansatz)	273	79	54

Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Für die sächsischen Kommunen wurden zunächst die Schätzwerte für 2008 nach oben korrigiert. Dies hängt insbesondere mit der sehr guten Entwicklung der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zusammen.<sup>356</sup> Für das Jahr 2009 wurde dann eine Stagnation auf hohem Niveau vorausgesagt. In der revidierten Prognose kommt das SMF unter den gleichen Annahmen wie für die Einnahmeentwicklung des Landes und unter gleichen Fortschreibungsmodalitäten für das Jahr 2010 zu Mehreinnahmen der Kommunen von 79 Mio. Euro in 2009 und 54 Mio. Euro in 2010 gegenüber der Mai-Steuerschätzung. Die Ergebnisse für den Freistaat und die Kommunen sind in Tabelle 24 zusammengefasst.

Letztlich stellen die Ergebnisse aus heutiger Sicht überhöhte Ansätze dar, die jedoch aufgrund der zu jener Zeit verfügbaren Datenlage nachvollziehbar waren.<sup>357</sup> Die im Vergleich zu den Bundesschätzern vorgenommenen Anpassungen wirken sich jedoch positiv auf die Stabilität der Finanzlage aus, da für 2009 bereits Steuereinnahmeverluste von 4,5 % für das Land bzw. 5,9 % für die sächsischen Kommunen antizipiert wurden.

Die prognostizierten Mindereinnahmen wirkten sich systematisch auf die Finanzausgleichsmasse aus. Der Abrechnungsbetrag für 2008 (wirksam in 2010) verminderte sich gegenüber dem ursprünglichen Ansatz um 24 Mio. Euro. Im Jahr 2009 wurden

für die Kommunen höhere, für das Land sinkende Einnahmen veranschlagt. Entsprechend war gemäß Gleichmäßigkeitsgrundsatz I die Ausgleichsmasse gegenüber dem Ansatz nach unten zu korrigieren (-125,4 Mio. Euro). Gleiches gilt für 2010, die Minderung beträgt dann 165,1 Mio. Euro. Die Finanzierung dieser Mindereinnahmen sollte vor dem Hintergrund der immer noch optimistischen Prognosen über die Gesamtentwicklung der kommunalen Einnahmesituation durch eine verringerte Zuführung zum kommunalen Vorsorgefonds erfolgen. Das Fondsvolumen wurde entsprechend von 616,7 Mio. Euro auf 372,1 Mio. Euro verringert.<sup>358</sup> Somit entfaltet der Vorsorgefonds bereits in den Jahren seiner Bildung die beabsichtigte glättende Wirkung auf die Einnahmen. Überdies werden im Jahr 2010 70 Mio. Euro aus noch freien Haushaltsausgaberesten bei den Bedarfszuweisungen bereitgestellt (Tabelle 25).

355 Für das Jahr 2008 waren bei den Kommunen aufgrund des weit fortgeschrittenen Haushaltsjahres keine Korrekturbeträge nötig.

356 siehe Kapitel III 3.1.

357 Die Gemeinschaftsdiagnose ging für 2009 noch von einem geringen Wachstum des realen BIP von 0,2 % und einem gesamtstaatlich ausgeglichenen öffentlichen Haushalten aus; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008), S. 45.

358 Davon 194,4 Mio. Euro im zentralen Vorsorgefonds und 177,7 Mio. Euro im dezentralen Vorsorgefonds. Im Jahr 2009 werden laut Gesetz 274,6 Mio. Euro, im Jahr 2010 97,6 Mio. Euro zugeführt.

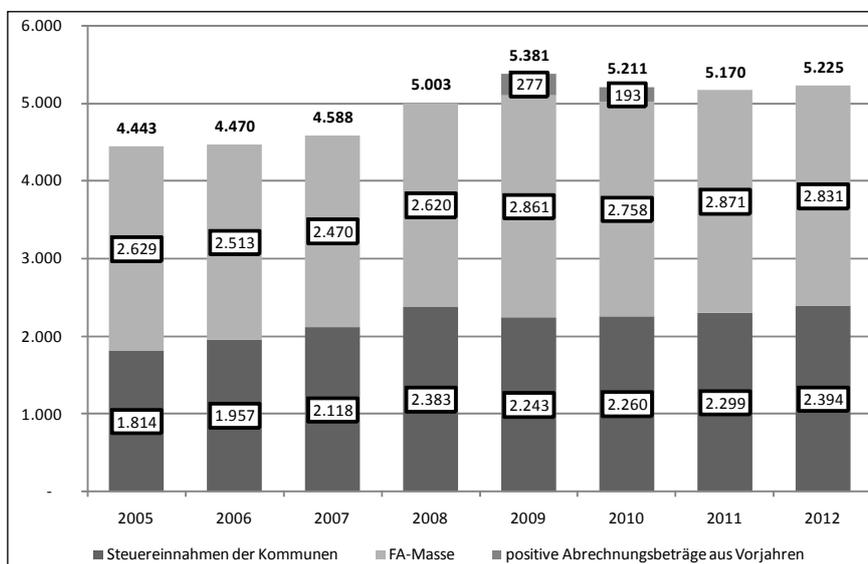
Table 25: Auswirkungen und Finanzierung der Abweichungen der November-Steuerschätzung 2008

	2009	2010
<b>Wirkungen</b>		
Abrechnungsbetrag 2008		-24,0
Verringerung FA-Masse gemäß GMG I	-125,4	-165,1
Summe Wirkungen	-125,4	-189,1
<b>Finanzierung</b>		
Rückgang zentrale Vorsorge	-62,7	-59,6
Rückgang dezentrale Vorsorge	-62,7	-59,6
Ausgaberechte Bedarfszuweisungen		-70,0
Summe Finanzierung	-125,4	-189,2

Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Eigene Berechnungen.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass die Kommunen aufgrund des starken Wachstums ihrer Steuereinnahmen im Jahr 2008 und trotz der Korrekturen bei der FA-Masse eine immer noch erfreuliche Entwicklung ihrer Einnahmen für 2009 und 2010 zu erwarten haben. Die aus Steuereinnahmen und FA-Masse zur Verfügung stehenden Mittel sollten mit über 5 Mrd. Euro in jedem der beiden Jahre deutlich über dem Wert von 2007 liegen, der selbst wesentlich über den Vorjahreswerten lag (Abbildung 105). Eine zusätzliche Abschöpfung von Mitteln

Abbildung 105: Voraussichtliche Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen und der Finanzausgleichsmasse in Mio. Euro (nach FAG und Steuerschätzung Mai/November 2008)<sup>359</sup>



Quelle: Sächsischer Städte- und Gemeindetag.

aus 2008 oder 2009 wurde hingegen nicht beschlossen, um die Gemeinden nicht über Gebühr zu belasten und die Ende 2008 bereits im Endstadium befindlichen Haushaltsplanungen nicht zu stören.

## 2.7 Steuerschätzung Mai 2009

Die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2009<sup>360</sup> zeigen, dass die Finanzkrise unterdessen tiefe Einschnitte in den öffentlichen Haushalten hinterlässt bzw. hinterlassen wird. Die Wachstumsannahmen für die Bundesrepublik in den Jahren 2009 und 2010 wurden drastisch nach unten korrigiert – auf -5,3 % bzw. +1,2 % (nominales BIP). Für Bund, Länder und Gemeinden werden in der Folge für 2009 Steuerausfälle in Höhe von insgesamt rund 34 Mrd. Euro gegenüber 2008 erwartet (-6,1 %). Die Bundes-schätzer gehen davon aus, dass insbesondere die Gemeinden überproportional stark betroffen sein werden. Nach dieser Schätzung sollte 2010 das gesamtstaatliche Steueraufkommen nochmals um 3,1 % oder 16,5 Mrd. Euro schrumpfen.

Das sächsische Staatsministerium der Finanzen hat wie üblich die Daten der Bundesschätzer als Basis verarbeitet und Abschläge für die Demografie, die konjunkturelle Entwicklung sowie Risiken aus Steuerrechtsänderungen vorgenommen. Für das Wirtschaftswachstum unterstellte die Staatsregierung einen Wert von real -6,0 % und orientiert sich damit an den Bundesschätzern. Vor dem Hintergrund der aktuellsten Prognosen ist dieser Wert durchaus realistisch. Die jüngste regionalisierte

Prognose des IFO INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG weist für Sachsen im Jahr 2009 eine reale Schrumpfung des Bruttoinlandsprodukts von 5,5 % und für die gesamte Bundesrepublik eine Schrumpfung um 6,3 % gegenüber 2008 aus.<sup>361</sup> Weitere Korrekturen für 2009 sind dementsprechend eher nach oben zu erwarten. Gegenüber der Steuerschätzung vom November 2008 ergeben sich erhebliche Korrekturen bei Freistaat und Kommunen. Letztere müssen mit Steuermindereinnahmen von 150 Mio. Euro bzw. 253 Mio. Euro gegenüber der November-Schätzung 2008 rechnen (Tabelle 26, S. 98). Die Annahmen für 2010 sind allerdings mit besonderer Vorsicht zu genießen. Da der Ausblick auf 2010 mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, liegen deutliche Abweichungen sowohl nach oben als auch nach unten im Bereich des Möglichen.

359 FA-Masse 2008 identisch zu Abbildung 101;

FA-Masse 2009 auf Basis November-Steuerschätzung 2008 mit Abrechnungsbetrag aus 2007 i. H. v. 277 Mio. Euro  
FA-Masse 2010 auf Basis November-Steuerschätzung 2008 mit voraussichtlichem Abrechnungsbetrag aus 2008 von 193 Mio. Euro; zusätzlich werden 70 Mio. Euro aus Ausgaberechten der Vorjahre aus Bedarfszuweisungen zur Verfügung gestellt, die aber nicht formal in die FA-Masse eingestellt sind.

360 Bundesministerium der Finanzen (2009).

361 Ragnitz/Schirwitz/Vogt (2009). Die Entwicklung für Sachsen ist zwar für die Landeseinnahmen von untergeordneter Bedeutung, da Sondereffekte durch den Bund-Länder-Finanzausgleich nivelliert werden. Gerade für die konjunkturreaktive Gewerbesteuer und den nach dem Wohnsitzprinzip verteilten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist aber auch die regionalisierte Wachstumsprognose wichtig.

Tabelle 26: Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2009

Freistaat Sachsen		
in Mio. Euro	2009	2010
Ergebnis Steuerschätzung Mai 2009 (regionalisiert) einschl. Anpassungen	9.785	9.150
Ergebnis angepasste Steuerschätzung November 2008 (HH-Ansatz)	10.339	10.222
Differenz	-554	-1.072
Kommunen im Freistaat Sachsen		
in Mio. Euro	2009	2010
Ergebnis Steuerschätzung Mai 2009 (regionalisiert) einschl. Anpassungen	2.093	2.007
Ergebnis angepasste Steuerschätzung November 2008 (angepasster FAG-Ansatz)	2.243	2.260
Differenz	-150	-253
Ergebnis angepasste Steuerschätzung Mai 2008 (=FAG-Ansatz)	2.164	2.206
Differenz	-71	-199

Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

Für die Gemeinden ist zu konstatieren, dass die Abweichungen von der November-Steuerschätzung 2008 stärker ausfallen als die Abweichungen von der Mai-Steuerschätzung 2008, die die ursprüngliche Basis für die FAG-Verhandlungen bildete. Insofern sollte der Rückgang in der Wahrnehmung der Kommunen etwas gedämpfter ausfallen. Für die FA-Masse ergibt sich infolge der gegenüber dem Land nicht so stark einbrechenden Einnahmen der Kommunen rechnerisch eine weitere Absenkung gegenüber der November-Schätzung 2008 (Tabelle 27) – 2009 um rund 100 Mio. Euro, 2010 um 220 Mio. Euro. Des Weiteren erbrachte die endgültige Abrechnung des Jahres 2008 ein Betrag von 143 Mio. Euro zu Gunsten der Kommunen – und damit 50 Mio. Euro weniger als bis zu diesem Zeitpunkt erwartet worden war. In der Summe ergibt sich daraus ein Wert, der nur noch geringfügig über dem Volumen des zu bildenden Vorsorgefonds (372,1 Mio. Euro) liegt und der voraussichtlich in Form von Abrechnungsbeträgen zugunsten des Landes in den Finanzausgleich der Jahre 2011 und 2012 eingehen wird.

Mittelfristig ist mit einer deutlichen Absenkung der FA-Masse zu rechnen, weil nicht nur die Vorsorgemittel durch Abrechnungsbeträge (schneller als ursprünglich vor der Finanzkrise gedacht) aufgezehrt sein werden, sondern infolge der Steuereinbrüche von Bund und Ländern auch eine sehr hohe Basisabsenkung der FA-Masse eintreten wird. Aus Abbildung 106 wird ersichtlich, dass die Einnahmen des Freistaates Sachsen aus Steuern und

Zuweisungen in den Jahren 2011 und 2012 mit rund 9,18 bzw. 9,45 Mrd. Euro auf das Niveau der Jahre 1998 und 1999 absinken werden.

In den sächsischen Kommunen steigt das kommunale Steuereinnahmenniveau in der Maiprognose zwar in den Jahren ab 2010 wieder an, erreicht aber auch 2013 bei weitem noch nicht das Niveau des Jahres 2008 (Abbildung 107).

Unter Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes I und unter Berücksichtigung der Abrechnungsbeträge aus den Jahren 2008 (- 49,72 Mio. Euro), 2009 (voraussichtlich 101,7 Mio. Euro) und 2010 (voraussichtlich 220,8 Mio. Euro) sinkt die FA-Masse im Jahr 2011 auf 2,326 Mrd. Euro ab (Abbildung 108). Das sind rund 544 Mio. Euro weniger, als noch nach der Mai-Steuerschätzung 2008 zu erwarten war. Im Jahr 2012 sinkt sie sogar auf 2,230 Mrd. Euro ab. Im Jahr 2013 würde die FA-Masse nach der aktuellen Steuerschätzung dann wieder leicht steigen auf rund 2,404 Mrd. Euro.

Stellt man die FA-Massenentwicklung unter Berücksichtigung der Abrechnungsbeträge in einer Abbildung dar, wird der „Absturz“ der Zuweisungen evident. Während in den Jahren 2009 und 2010 die Abrechnungsbeträge sich noch zugunsten der Gemeinden auswirken (Pfeile in Abbildung 108), verschärfen sie nach aktueller Steuerschätzung die kommunale Finanzsituation in den Jahren 2011 und 2012 zusätzlich. So fallen die Zuweisungen an die kommunale Ebene von 3,137 Mrd. Euro in 2009 auf 2,230 Mrd. Euro in 2012. Das ist ein Verlust von 29 %. Auch, wenn die unmittelbar aufeinander folgenden Jahre 2010 und 2011 verglichen werden, sinkt die FA-Masse noch um rund 21 % ab.

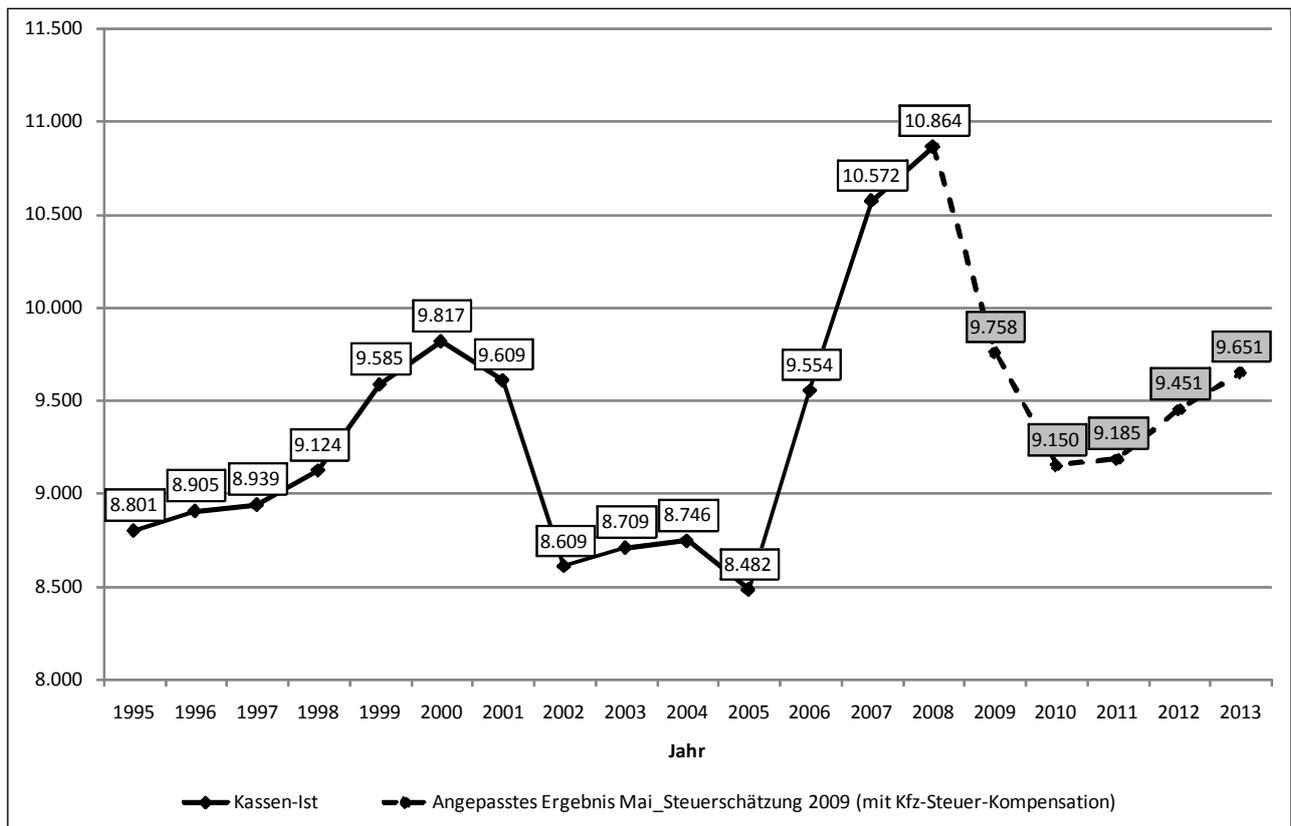
Es ist daher mit gravierenden Auswirkungen auf die Entwicklung der Schlüsselmasse zu rechnen. Selbst wenn man die angesparten Vorsorgemittel von rund 372 Mio. Euro in den Jahren 2011 und 2012 vollständig auflösen und die Schlüsselmasse damit stabilisieren würde, gingen die allgemeinen Schlüsselzuweisungen in rekordverdächtigem Ausmaß zurück. Wird unterstellt, dass in 2011 und 2012 die investiven Zweckzuweisungen und der Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen nicht verändert werden, sinken die allgemeinen Schlüsselzuweisungen gegenüber 2009 um rund 15 Prozentpunkte (2011) bzw. 20 Prozentpunkte (2012) ab. Da die eigenen Steuereinnahmen der Kommunen ebenfalls deutlich rückläufig sind und dann voraussichtlich noch nicht wieder das Niveau von 2008 erreicht haben werden, ist auch mit einem Rückgang der allgemeinen Deckungsmittel im zweistelligen prozentualen Bereich zu rechnen.

Tabelle 27: Auswirkungen der Mai-Steuerschätzung auf die Finanzausgleichsmasse

	2009			2010		
	StSch Nov 08	StSch Mai 09	Differenz	StSch Nov 08	StSch Mai 09	Differenz
Steuern und steuerind. Einnahmen Land	10.339	9.785	-554	10.222	9.150	-1.072
SoBEZ Land	1.706	1.706	0	1.567	1.567	0
Summe Einnahmen Land	12.045	11.491	-554	11.789	10.717	-1.072
Steuereinnahmen Kommunen	2.243	2.093	-150	2.260	2.007	-253
Finanzmasse gesamt	14.288	13.584	-704	14.049	12.724	-1.325
Finanzausgleichsmasse (brutto)	2.861	2.759	-101	2.758	2.538	-220

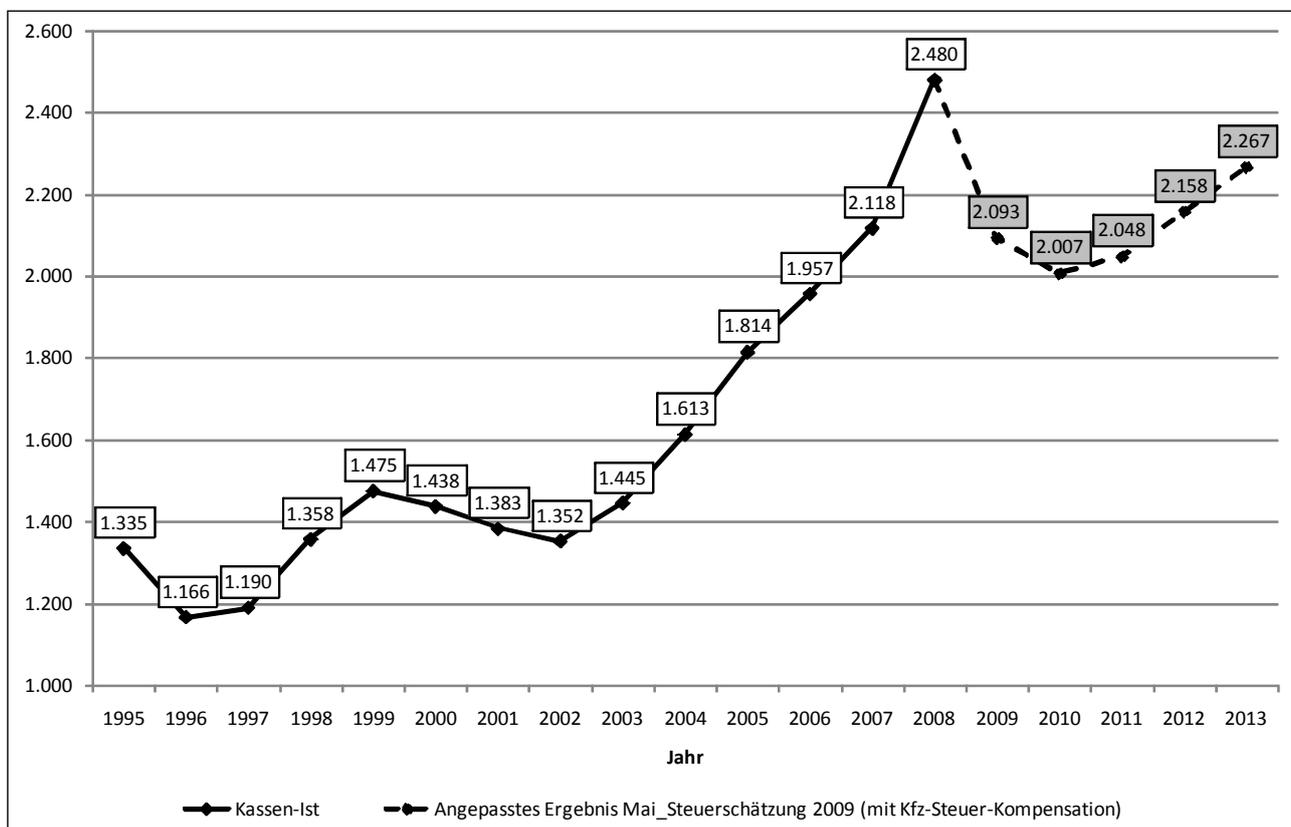
Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Abbildung 106: Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2009 für den Freistaat Sachsen in Mio. Euro (Landesebene)



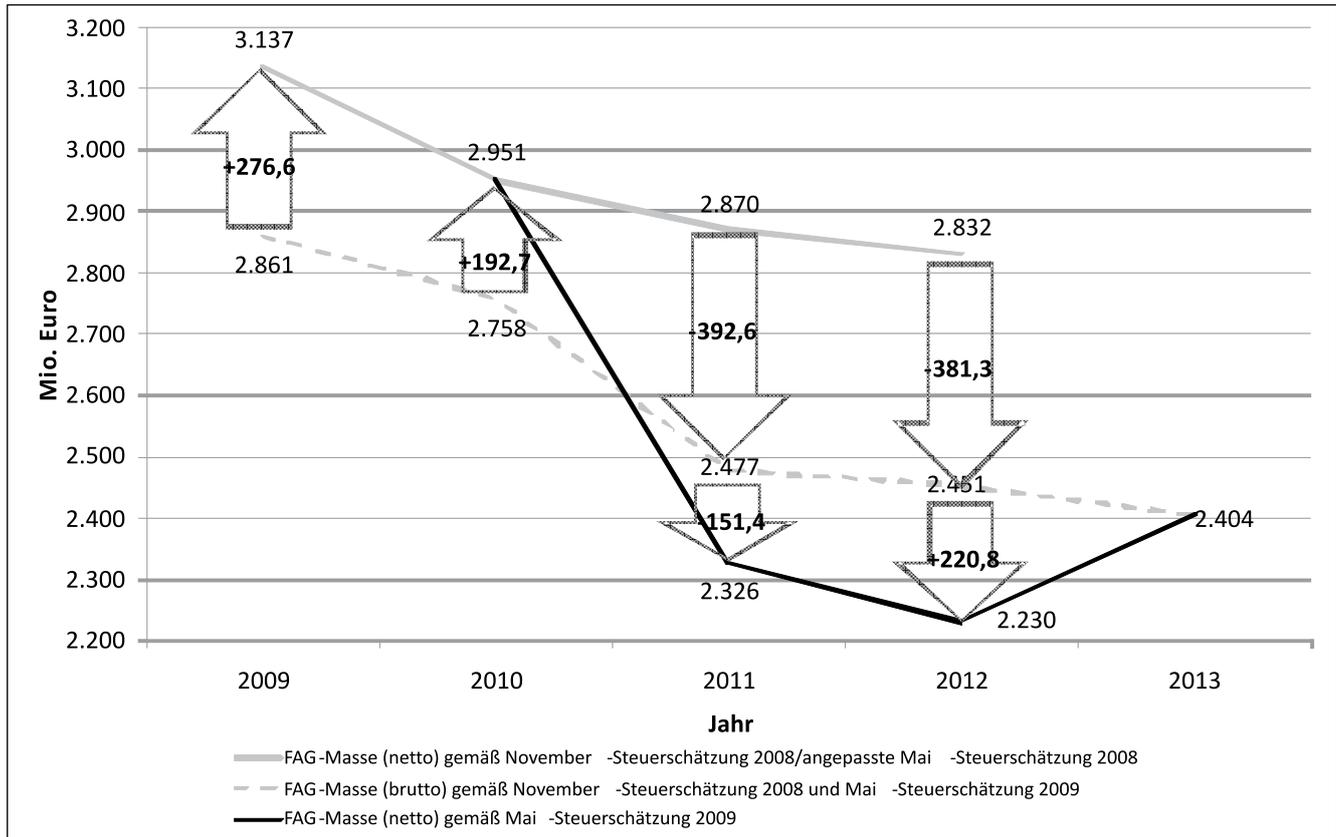
Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Abbildung 107: Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2009 für die sächsischen Kommunen in Mio. Euro



Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Abbildung 108: Veränderung der FAG-Masse netto im Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2009



Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Die sächsischen Kommunen stehen damit mittelfristig vor der schwersten Krise der Kommunalfinanzien seit der Wiedervereinigung. Im Jahr 2010 wird es den Kommunen vermutlich nicht gelingen, den Haushaltsausgleich in der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2013 zu erreichen. Da diese Krise nicht allein durch die Kommunen bewältigt werden kann, ist der Gesetzgeber gefordert, ihnen spätestens im nächsten Jahr eine Perspektive zu geben, wie unter diesen schwierigen Bedingungen ein Haushaltsausgleich erreicht werden kann. Die Kommunen müssen aber auch selbst ihren Anteil an der Bewältigung dieser außergewöhnlichen Krise leisten und schon im Jahr 2010 alle Einsparpotentiale nutzen, um durch die schwierigeren finanziellen Rahmenbedingungen „durchmanövrieren“ zu können.

## 2.8 Ausgleichszahlungen in Folge der Neuregelung der Kfz-Steuer

Im Rahmen der Reform der Kraftfahrzeugsteuer wurde die Übertragung in den Zuständigkeitsbereich des Bundes geregelt.<sup>362</sup> Damit steht ab 1. Juli 2009 auch das Aufkommen der Steuer

dem Bund zu. Die Länder erhalten jedoch Kompensationszahlungen für das verloren gegangene Steueraufkommen in Höhe von rund 9 Mrd. Euro pro Jahr.<sup>363</sup> Auf Sachsen entfallen davon entsprechend dem bisherigen Kraftfahrzeugsteueraufkommen 402 Mio. Euro. Bei der Berechnung der Finanzausgleichsmassen auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2009 hat der Freistaat unterstellt, dass diese Kompensationszahlungen in den Steuerverbund eingehen. Im § 2 des Finanzausgleichsgesetzes ist die Erweiterung der Verbundgrundlagen um die Kompensationszahlungen aber noch nicht explizit verankert worden. Dies wäre aber logisch und auch erforderlich, da diese Einnahmen dem Land, wie vorher das Steueraufkommen, als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung stehen. Damit ist der Charakter dieser Einnahmen bezüglich des Kommunalen Finanzausgleichs völlig unverändert. Fände die Integration dieses Einnahmetyps in die Verbundgrundlagen nicht statt, so käme dies einer materiellen Kürzung der Verbundgrundlagen gleich, die jeder sachlichen Begründung insbesondere vor dem Hintergrund der Sicherheit der Zahlungen für den Freistaat gegenüber der Unsicherheit der Kfz-Steuerzahlungen in der Zukunft entbehrt. Im Falle der Nichtberücksichtigung würden sich Abrechnungsbeträge zu Lasten der Kommunen ergeben (die

<sup>362</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 106, 106b, 107, 108) vom 19. März 2009.

<sup>363</sup> Diese Summe entspricht dem Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer des Jahres 2008 zuzüglich 150 Mio. Euro, die der ursprünglichen Summe nach der Verhandlung im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat als Kompensation für den Wegfall der Mautausgleichszahlungen hinzuaddiert wurden (BT-Drs. 16/11742 und 16/12122). Im Jahr 2009 werden aufgrund der unterjährigen Umstellung rund 4,5 Mrd. Euro an die Länder überwiesen.

FA-Massen für 2009 und 2010 sind bereits gesetzlich fixiert), die dann in den Jahren 2011 und 2012 zur Abrechnung kämen.

## 2.9 Zusammenfassung und Ausblick

In die Finanzausstattung der Kommunen 2009 gehen letztlich die im Finanzausgleichsjahr fixierte Finanzausgleichsmasse von rund 2,86 Mrd. Euro (Basis: November-Steuerschätzung) sowie die deutlich negativen Erwartungen bezüglich der originären Steuereinnahmen von rund 2,09 Mrd. Euro ein. Demzufolge sind es die Abrechnungsbeträge aus den Vorjahren, die dafür sorgen, dass die Gesamteinnahmen der Gemeinden aus diesen Komponenten im Jahr 2009 gegenüber 2008 steigen. Die Prognosen für das Jahr 2010 sind aus jetziger Sicht mit äußerster Vorsicht zu genießen. Gerade die Einnahmen aus den aufkommensreichen Steuern (Umsatzsteuer, Einkommensteuer, Gewerbesteuer) hängen zum einen von der weiterhin unsicheren konjunkturellen Entwicklung und zum anderen von steuerrechtlichen Veränderungen im Zuge der Bundestagswahl ab. Daher gilt es, die Einnahmen weiterhin vorsichtig abzuschätzen und die Haushalte „auf Sicht zu fahren“.

Nach heutigem Stand scheint bereits relativ sicher, dass das in den Jahren 2009 und 2010 angesparte Vorsorgevermögen durch Abrechnungsbeträge zu Gunsten des Freistaats in den Jahren 2011 und 2012 wieder aufgezehrt sein wird. Damit ist höchst fraglich, ob das Vermögen letztlich einen Beitrag zum Ausgleich der Rückgänge der Finanzausgleichsmasse infolge der Abschmelzungen der Solidarpaktmittel leisten kann. Ebenfalls lässt sich aus der bereits durch die Wirtschaftskrise geprägten Mai-Steuerschätzung 2009 eine Basisabsenkung feststellen, die zu einem erheblichen Rückgang der kommunalen Finanzkraft ab 2011 führen wird. Es muss daher nochmals betont werden, dass insbesondere das Jahr 2008 nicht als repräsentativ für eine gute finanzielle Lage der sächsischen Gemeinden stehen kann, sondern mittelfristig wieder sehr harte Jahre für die sächsischen Kommunen zu erwarten sind.

## 3 Zu den Konjunkturprogrammen der Bundesregierung

Um die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren, hat die Bundesregierung mehrere Maßnahmen beschlossen: Zur Rettung der Finanzmärkte wurde das Finanzmarktstabilisierungsgesetz auf den Weg gebracht. Darüber hinaus wurden zwei Konjunkturpakete mit dem Ziel verabschiedet, die konjunkturellen Schwankungen abzufedern und die Beschäftigung zu sichern. Ebenso sollen durch diese Maßnahmen die Wachstumskräfte der deutschen Volkswirtschaft gestärkt werden. Im Zuge dieser Maßnahmenpakete und des Wirkens der automatischen Stabilisatoren wird sich eine deutliche Neuverschuldung nicht vermeiden lassen. Nachdem sich im ersten Quartal 2009 die wirtschaftliche Lage

infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich verschlechterte, wurde bereits im Juli das zweite Nachtragshaaltsgesetz für 2009 verabschiedet. Es sieht eine Nettokreditaufnahme in Höhe von ca. 49,1 Mrd. Euro vor<sup>364</sup>, und damit rund 12,2 Mrd. Euro mehr als im ersten Nachtragshaalt 2009<sup>365</sup>.

Seit am 20. Februar 2009 das Maßnahmenpaket „Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“<sup>366</sup> mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedet wurde, ist das umfangreichste Konjunkturprogramm der deutschen Geschichte komplett. Bereits im Dezember 2008 war diesem „Konjunkturpaket II“ unter dem Titel „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“<sup>367</sup> das „Konjunkturpaket I“ vorausgegangen. Zusammen mit den verschiedenen Einzelmaßnahmen, die unter der Bezeichnung „Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsausgaben und für Investitionen in Familien“<sup>368</sup> bereits im Herbst 2008 verabschiedet wurden, summiert sich das Gesamtvolumen des Konjunkturprogramms auf über 80 Mrd. Euro.

### 3.1 Das Konjunkturpaket I

Mit dem ersten Konjunkturpaket reagierte die Bundesregierung bereits Anfang November 2008 auf die Finanzmarktkrise und verabschiedete am 21. Dezember 2008 das Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“. Es enthält insgesamt 15 Einzelmaßnahmen für 2009 und 2010, die mit einem Volumen von annähernd 31 Mrd. Euro zur Überwindung der Konjunkturschwäche und zur Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen sollen. Für die Gemeinden sind davon insbesondere sieben Regelungen von Bedeutung:

**Degressive Abschreibungen:** Für die seit dem 1. Januar 2009 angeschafften oder hergestellten beweglichen Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens wird die degressive AfA des § 7 Abs. 2 Einkommensteuergesetz (EStG) wieder eingeführt. Sie beträgt 25 % und höchstens das Zweieinhalbfache der linearen AfA. Die Maßnahme gilt für Anschaffungen bis 31. Dezember 2010.

**Verbesserte Förderung über § 7 g EStG:** KMU können bei Erwerb vom 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2010 zusätzlich zur linearen oder degressiven Abschreibung auch die 20 %-ige Sonderabschreibung nach § 7 g EStG nutzen. Die dafür relevante Betriebsvermögensgrenze für bilanzierende Unternehmen wird von 235.000 auf 335.000 Euro sowie die für Einnahme-Überschuss-Rechner bedeutsame Gewinngrenze von 100.000 auf 200.000 Euro befristet für zwei Jahre angehoben.

**Erhöhte Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen:** Bei Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen erfolgt zum 1. Januar 2009 eine Ausweitung der Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen. Es tritt eine Verdopplung der Steuerermäßigung

364 BGBl. I, Nr. 48, S. 2290.

365 BGBl. I, Nr. 11, S. 406.

366 BGBl. I, Nr. 11, S. 416.

367 BGBl. I, Nr. 64, S. 2896.

368 Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz – FamLeistG), BGBl. I, Nr. 64, S. 2955.

auf 1.200 Euro (20 % von 6.000 Euro) ein. Die Maßnahme gilt zunächst unbefristet, jedoch wird die Bundesregierung deren Wirksamkeit nach zwei Jahren bewerten.

Diese drei Maßnahmen betreffen die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer und bringen Entlastungen für Privathaushalte und Unternehmen in Höhe von voraussichtlich 2,6 Mrd. Euro in 2009 und 5,7 Mrd. Euro in 2010.<sup>369</sup> Die Entlastungen bedeuten gleichzeitig kommunale Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer und aus der Beteiligung von 15 % an der Einkommensteuer.

**Energetische Gebäudesanierung:** Für das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm sowie andere Maßnahmen erhöht die Regierung die Mittel um insgesamt 3 Mrd. Euro für die Jahre 2009 bis 2011.

**KfW-Infrastrukturprogramme für Kommunen:** Insbesondere für finanz- und strukturschwache Kommunen werden die KfW-Infrastrukturprogramme um 3 Mrd. Euro erhöht. Die Länder sind dazu aufgefordert, den Zugriff für finanzbedürftige Kommunen bei bedeutsamen Investitionsabsichten in ihre Infrastruktur zu gewährleisten.

**Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur:** Der Bund wird den Ländern für 2009 in einem Sonderprogramm einmalig 200 Mio. Euro zusätzlich bereitstellen und stockt somit die Finanzmittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf. Hierbei werden jeweils 100 Mio. Euro als Barmittel und als Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung gestellt.

Die Bundesregierung will mit diesen drei Maßnahmen Anreize für energieeffizientes Bauen bzw. Sanieren insbesondere von Kindergärten, Schulen und Sportstätten im Rahmen des Investitionspaktes zwischen Bund, Ländern und Gemeinden setzen und somit den Grundstein für Wachstum und Beschäftigung legen. Dem bestehenden Investitionsstau in den Kommunen, insbesondere in strukturschwachen Regionen, soll somit entgegengewirkt werden.

**Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld:** Zeitlich befristet auf ein Jahr wird das Kurzarbeitergeld 18 Monate ausbezahlt und damit um sechs Monate verlängert. Kurzarbeit soll hauptsächlich Entlassungen vermeiden und zur Weiterbildung der Belegschaft genutzt werden.

Diese letzte Maßnahme verhindert das schnelle Durchschlagen der konjunkturellen Krise auf den Arbeitsmarkt, das mit Verzögerung (Bezugsdauer ALG I) auch die Kassen der Kommunen im Rahmen der Leistungsbeteiligung nach SGB II (Unterkunft und Heizung) betreffen wird. Insofern gehen von dieser Rege-

lung für das Jahr 2010 massive Entlastungswirkungen für die Kommunalhaushalte aus.

### 3.2 Das Konjunkturpaket II

#### 3.2.1 Inhalte des Konjunkturpakets II

Angesichts weiterer Korrekturen der Wachstumsprognosen für das laufende Jahr und der zunehmenden Verschlechterung zahlreicher anderer Konjunkturindikatoren hat die Bundesregierung weiteren Handlungsbedarf erkannt und im Rahmen des Konjunkturpakets II zusätzliche Maßnahmen ergriffen. Dieses Konjunkturpaket hat einen Umfang von ca. 50 Mrd. Euro<sup>370</sup> und soll mit gezielten Einzelmaßnahmen für die Jahre 2009 und 2010 die Auswirkungen der Rezession auf die Wirtschaftsakteure begrenzen und darüber hinaus Impulse für die nachhaltige Stärkung der Wachstumspotenziale setzen. *Kernstück* des Konjunkturpakets II bildet dabei das „Zukunftsinvestitionsgesetz“<sup>371</sup>, das insbesondere für die Kommunen Finanzhilfen für zusätzliche Investitionen bereitstellt. In den folgenden Abschnitten sollen wiederum diejenigen Regelungen des Konjunkturpakets II skizziert werden, die eine direkte Auswirkung auf die Kommunen haben.

**Senkung des Einkommensteuertarifs:** Rückwirkend zum 1. Januar 2009 erfolgt eine Senkung des Eingangsteuersatzes bei der Einkommensteuer von 15 % auf 14 %. Darüber hinaus wird der Grundfreibetrag auf 7.834 Euro erhöht. Ab 2010 erfolgt zudem eine weitere Anhebung des Grundfreibetrages auf 8.004 Euro. Um die Beseitigung der so genannten „kalten Progression“ voranzutreiben werden die übrigen Tarifeckwerte um 400 Euro in 2009 sowie um weitere 330 Euro im Jahr 2010 nach rechts verschoben. Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie beträgt die Entlastung des Mittelstandes und der Bürger infolge der Einkommensteuersenkung 2,9 Mrd. Euro in 2009 und 6,05 Mrd. Euro im nächsten Jahr.<sup>372</sup>

Dabei geht der Beschluss zur Anrechnung der Beiträge zur gesetzlichen und privaten Kranken- und Pflegeversicherung bei der persönlichen Einkommensteuer auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zurück.<sup>373</sup> Ebenso beruhen die Regelungen im Zusammenhang mit dem Bürgerentlastungsgesetz<sup>374</sup>, sowie die Wiedereinführung der Entfernungspauschale ab dem ersten Entfernungskilometer für Arbeitswege auf Urteilen dieses Gerichts<sup>375</sup>. Diese Maßnahmen sind gleichsam nicht im Sinne des Konjunkturprogramms von der Bundesregierung intendiert, entfalten aber gleichwohl ihre entlastenden Wirkungen.

**Anpassung der „Hartz-IV-Regelsätze“:** Mit Wirkung zum 1. Juli 2009 erfolgte für 6- bis 13-jährige Kinder von Empfängern von Leistungen nach SGB II („Hartz-IV“) eine Anhebung des Regelsatzes auf 70 %. Diese Maßnahme erstreckt sich bis zum 31. Dezember 2011.<sup>376</sup> Diese Regelung betrifft ausschließlich die

369 Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (2009).

370 Bundesministerium der Finanzen (2009).

371 BGBl. I, Nr. 11, S. 428.

372 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009).

373 BVerfG, 2 BvL 1/06 vom 13.2.2008.

374 BT-Drucks. 16/12254, S. 1.

375 BVerfG, 2 BvL 1/07 vom 9.12.2008.

376 BGBl. I, Nr. 11, S. 429.

Optionskommunen, die höhere Ausgaben und entsprechende Einnahmen zu erwarten haben. Die übrigen Kommunen bleiben unberührt.

**Ausbau von leistungsfähigen Breitbandnetzen:** Die Regierung beabsichtigt den Ausbau von leistungsfähigen Breitbandnetzen zu beschleunigen, um somit vor allem Versorgungslücken in ländlichen Gebieten zu schließen. So sollen alle Regionen bis spätestens Ende 2010 mit leistungsfähigen Breitbandanschlüssen ausgestattet sein, und bis 2018 soll jeder Haushalt über einen Anschluss verfügen, der eine Übertragungsrate von wenigstens 50 Megabit pro Sekunde garantiert.<sup>377</sup> Hieraus ergeben sich Chancen für die ländlichen Räume, die hinsichtlich dieser infrastrukturellen Ausstattung bisher nicht zum Zuge kamen.

**Beschäftigungssicherung:** Um das Instrument der Kurzarbeit noch attraktiver zu machen, übernimmt in den Jahren 2009 und 2010 die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Hälfte der von den Arbeitgebern zu tragenden auf Kurzarbeit entfallenden Sozialversicherungsbeiträge. Nutzt ein Arbeitnehmer die Kurzarbeit zur Weiterbildung, können die Sozialversicherungsbeiträge auf Antrag den Arbeitgebern komplett erstattet werden.

Mit dieser Maßnahme werden drohende Belastungen für die Gemeinden, die sich aus einer sprunghaft ansteigenden Arbeitslosigkeit ergeben würden, zunächst weiter in die Zukunft verschoben. Wenn die erhoffte erneute Belebung am Arbeitsmarkt einsetzt, könnten sich die zusätzlichen Soziallasten in Grenzen halten.

**Kommunales Investitionsprogramm:** Dem Zukunftsinvestitionsgesetz kommt im Rahmen des Konjunkturpakets II eine besondere Bedeutung zu. So stellt der Bund den Ländern und Kommunen Finanzierungshilfen in Höhe von 10 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen bereit. Dabei haben Länder und Kommunen einen Finanzierungsanteil von 25 % (ca. 3,3 Mrd. Euro) gemeinsam zu tragen. Insgesamt steht somit ein Investitionsvolumen von 13,3 Mrd. Euro zur Verfügung. § 2 ZuInvG regelt die prozentuale Aufteilung dieses Betrages auf die einzelnen Länder. Von diesem Betrag soll 70 % (ca. 9,3 Mrd. Euro) auf die kommunale Ebene entfallen.<sup>378</sup> Die Bundesregierung sieht vor, dass mindestens 50 % der Finanzierungshilfen im laufenden Jahr 2009 wirksam werden. Der Förderungszeitraum endet 2010, jedoch werden die Fördermittel auch 2011 noch gewährt, wenn die Investitionsprojekte schon im Jahr 2010 begonnen wurden. Die Finanzhilfen sind dabei zu 65 % für den Investitionsschwerpunkt Bildungsinfrastruktur und zu 35 % für den Bereich der sonstigen Infrastruktur zu verwenden. Im Bereich Bildung können somit Investitionen im Zusammenhang mit der energetischen Sanierung und Ausstattung von Kindergärten, Schulen und Hochschulen gefördert werden. Ebenso zählen Investitionen in Einrichtungen der Forschung zu dieser Kategorie. Die übrigen 35 % der Finanzierungshilfen sollen vornehmlich in die Modernisierung von Krankenhäusern und anderen öffentlichen Gebäuden fließen. Außerdem werden z. B. Projekte im Rahmen des Städtebaus sowie Sanierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Lärmschutzes an kommunalen Straßen gefördert. Dabei erfolgen

die Investitionsmaßnahmen in Bildung und Infrastruktur unter besonderer Berücksichtigung von Klimaschutz und Energieeffizienz.<sup>379</sup> Die Verwendung der Finanzhilfen von Ländern und Kommunen ist zudem an den Aspekt der Zusätzlichkeit geknüpft: Zu den ohnehin vorgesehenen Investitionen müssen weitere Investitionsvorhaben umgesetzt werden. Die Zusätzlichkeit wird ergänzt durch ein Doppelförderungsverbot, das verhindern soll, dass die Finanzierungshilfen schon bestehende Förderprogramme des Bundes ersetzen. Hierbei gibt es allerdings die Ausnahme, dass die Kommunen ihren Eigenanteil auch über das KfW-Programm „Investitionsoffensive Infrastruktur“ finanzieren dürfen.

Den Ländern wurde zudem aufgetragen, den Zugang zu den Fördermitteln für finanzschwächere Kommunen zu erleichtern, um dadurch Chancengleichheit für die Teilnahme am Förderprogramm gegenüber finanzstarken Kommunen zu gewährleisten.

Damit eine zügige Umsetzung der Investitionspläne von Ländern und Kommunen gewährleistet werden kann, haben der Bund und überwiegend auch die Länder die Höhe der Schwellenwerte für freihändige Vergaben und beschränkte Ausschreibungen in der VOL bzw. VOB neu festgelegt: Für die Vergabe von Bauleistungen beträgt der Wert 1 Mio. Euro für beschränkte Ausschreibungen und 100.000 Euro für freihändige Vergaben. Für Dienst- und Lieferleistungen wurde der Schwellenwert auf jeweils 100.000 Euro für freihändige Vergaben und beschränkte Ausschreibungen festgesetzt. Diese Werte gelten befristet für zwei Jahre. Freihändige Vergaben und beschränkte Ausschreibungen können bei Unterschreiten der Schwellenwerte ohne nähere Begründung durchgeführt werden. Im Zusammenhang mit der vereinfachten Durchführung von Investitionsprojekten werden darüber hinaus für zwei Jahre die Kostengrenzen für Bauvorhaben des Bundes auf 5 Mio. Euro erhöht.

Eine grundlegende Erweiterung des Anwendungsbereichs des Zukunftsinvestitionsgesetzes stellt zudem die Änderung des Artikels 104b GG dar: Der im Rahmen der Föderalismuskommission II erzielte Kompromiss, der durch Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde, sieht vor, dass es in einer besonderen Notsituation, wie sie gegenwärtig auch durch die Finanz- und Wirtschaftskrise gegeben ist, für den Bund möglich ist, Finanzhilfen über das Zukunftsinvestitionsgesetz ebenso für Investitionen in Bereichen zu gewähren, in denen er keine eigene Gesetzgebungskompetenz hat.<sup>380</sup>

### 3.2.2 Umsetzung des Konjunkturpakets II

Bei der Ausreichung der Mittel an die Kommunen lassen sich seitens der Länder zwei grundlegende Verfahrenswege unterscheiden:<sup>381</sup>

Auf der einen Seite werden im Zuge eines Pauschalverfahrens die Mittel nach Schlüsseln des kommunalen Finanzausgleichs verteilt. Diese Vergabetechnik wird beispielhaft in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Brandenburg angewendet. So setzen sich in Nordrhein-Westfalen die Berechnungsschlüssel aus Einwohnerzahl, Finanzkraft, Fläche und Schülerzahl zu-

377 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009).

378 Verwaltungsvereinbarung für das ZuInvG (2009), S. 4. (§ 1 Abs. 3).

379 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009).

380 BGBl. I, Nr. 48, S. 2248.

381 Reidenbach (2009), S. 258.

sammen, wobei finanzschwächere Kommunen stärker gefördert werden.<sup>382</sup> Die Gemeinden in Baden-Württemberg erhalten pauschal knapp 500 Mio. Euro für den Investitionsschwerpunkt Bildungsinfrastruktur; das jeweilige kommunale Budget errechnet sich hierfür anhand von Schülerzahl bzw. Zahl der Kinder in Kita-Einrichtungen.<sup>383</sup> Für den Bereich der übrigen Infrastruktur fließen den Gemeinden pauschal 110 Mio. Euro zu, deren Aufteilung sich nach der Einwohnerzahl der Kommunen bemisst.<sup>384</sup> In Brandenburg ergibt sich ein ähnliches Bild: Hier werden die Gemeinden ca. 241 Mio. Euro für zusätzliche Projekte eigenverantwortlich investieren.<sup>385</sup> Dabei fließen den Kommunen pauschal 153 Mio. Euro für Investitionen im Bereich Bildungsinfrastruktur zu, sowie 88 Mio. Euro für den Investitionsschwerpunkt der übrigen Infrastruktur.<sup>386</sup> Bei dieser Vergabemethode wird implizit angenommen, dass sich der Investitionsbedarf auf alle Kommunen erstreckt. Somit ist auch ein schneller Mittelabfluss an die jeweiligen Landkreise und Kreisfreien Städte gewährleistet.

Im Freistaat Bayern wird dagegen die andere Seite der Mittelverteilung praktiziert. Hier entscheiden die Landespolitiker unter Berücksichtigung der eingereichten Investitionspläne. Die Verteilung der Mittel erfolgt regional auf die einzelnen Regierungsbezirke. Es wird zu 75 % nach Einwohnerzahl und zu 25 % nach Finanzausstattung verteilt.<sup>387</sup> Auch in Bayern werden finanzschwache Kommunen berücksichtigt: So kann deren Eigenanteil auf bis zu 10 % gemindert werden.<sup>388</sup> Das Vergabeverfahren, wie es gegenwärtig vom Freistaat Bayern durchgeführt wird, kann demnach zu einer verbesserten Überprüfung der verwendeten Mittel führen, geht aber auch mit einer eingeschränkten Selbstbestimmung der Kommunen einher.

Auch das Vergabeverfahren in Sachsen orientiert sich an existierenden Fachförderprogrammen, allerdings werden die Mittel an die Kommunen (Landkreise und Kreisfreie Städte) in Form von pauschalen Budgets für Bildung und sonstige Infrastruktur ausgereicht. Im Rahmen der Fachförderstrecken können die Städte, Gemeinden und Landkreise selbst gewählte Maßnahmen umsetzen.

Mit der gemeinsamen Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsministerien des Innern, der Finanzen, für Wirtschaft und Arbeit, für Soziales, für Kultus sowie für Umwelt und Landwirtschaft zur Gewährung von Zuwendungen für Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen („VwV KommInfra 2009“) wurde der rechtliche Rahmen zur Umsetzung des Konjunkturpakets II gelegt. Dem Freistaat stehen nach § 2 ZuInvG insgesamt 596,8 Mio. Euro zur Verfügung. Dieser Betrag ist, wie oben bereits erwähnt, im Verhältnis 65:35 auf die Investitionsschwerpunkte Bildungsinfrastruktur und sonstige Infrastruktur anzuwenden. Diese Aufteilung ist für die Ebene der Landkreise bindend, für die einzelne Gemeinde sind Abweichungen möglich.

Das Land Sachsen wird den Landkreisen und Kreisfreien Städten Finanzmittel aus dem bundesweiten Förderprogramm in Höhe von 477,4 Mio. Euro bereitstellen. Somit gibt der Freistaat 10 % mehr an seine Kommunen weiter, als die vom Bund vorgesehenen 70 %. Darüber hinaus hat der Freistaat die vom Bund gewährten Mittel um ca. 32 Mio. Euro aus eigenen Landesmitteln erhöht, so dass den kommunalen Gebietskörperschaften ein zusätzliches Zuweisungsvolumen von zusammen 509,2 Mio. Euro zur Verfügung steht. Auch andere Länder haben mehr als die bundesgesetzlich vorgegebenen 70 % der Mittel an die Kommunen weitergereicht: in Thüringen sind es ebenfalls 80 %, in Nordrhein-Westfalen 83 % und in Brandenburg sogar 84 %. Die sächsischen Gemeinden tragen demnach einen Eigenanteil von 20 % der Investitionssumme. Dies ist im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich viel, nur Niedersachsen und Rheinland-Pfalz verlangen den Kommunen gleich hohe Beteiligungen ab, der Freistaat Bayern geht sogar an die bundesgesetzliche Grenze von 25 %. Insgesamt wird damit in Sachsen zwar ein relativ großer Teil der Investitionen aus dem Konjunkturpaket II durch die Kommunen selbst finanziert.; da die Fördersatzte für die Landesprogramme in 2009/2010 aber auf 80 % im Bildungsbereich und auf 75 % im Bereich der sonstigen Infrastruktur angehoben wurden, stellt sich der Kofinanzierungsanteil der sächsischen Kommunen in 2009/2010 insgesamt überdurchschnittlich günstig dar.

Der *Landesanteil* in Höhe von 119,4 Mio. Euro wird hauptsächlich für Investitionen im Bereich Universitäten, Hochschulen sowie Forschung eingesetzt. Die Aufteilung des *Kommunalanteils* erfolgt in Form von Budgets, deren Höhe sich nach der Einwohnerzahl der einzelnen Landkreise und Kreisfreien Städte bemisst.<sup>389</sup> Die Ausreichung der Mittel ist im Unterschied zur Praxis anderer Länder stets an ein Antrags- und Bewilligungsverfahren geknüpft. Obgleich die Vermutung einer Bürokratisierung des Verfahrens durchaus nicht von der Hand zu weisen ist, ergeben sich die Vorteile aus der Sicherheit des Mittelflusses für die Gemeinden und der Rechtssicherheit gegenüber möglicherweise zukünftig aufkommenden Rückforderungen infolge der nicht sachgerechten Mittelverwendung. Andere Länder haben die Mittel weniger aufwändig ausgereicht, gleichzeitig liegt das Risiko von Rückforderungen aber auch bei den Gemeinden, vor allem in Nordrhein-Westfalen, aber auch in Baden-Württemberg.

Die nachfolgende Tabelle 28 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung und Verteilung der jeweiligen Bewilligungsbudgets. Hierbei ist eine Unterteilung nach den beiden Investitionsschwerpunkten erfolgt. So entfällt z. B. auf das Gebiet der Stadt Leipzig als Kreisfreie Stadt ein Fördermittelvolumen von zusammen 62,09 Mio. Euro und damit ca. 12 % der insgesamt den sächsischen Kommunen zufließenden Finanzhilfen.

382 Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2009).

383 Finanzministerium Baden-Württemberg (2009).

384 Finanzministerium Baden-Württemberg (2009).

385 Staatskanzlei Brandenburg (2009).

386 Staatskanzlei Brandenburg (2009).

387 Bayerische Staatsregierung (2009).

388 Bayerische Staatsregierung (2009).

389 Sächsische Staatskanzlei (2009a).

Tabelle 28: Bewilligungsbudgets der sächsischen Landkreise und Kreisfreien Städte ohne kommunalen Eigenanteil in Mio. Euro

Landkreis/ Kreisfreie Stadt	Bildungs- infra- struktur	Sonstige Infra- struktur	Summe
Chemnitz, Stadt	19,229	10,354	29,583
Erzgebirgskreis	29,905	16,102	46,007
Mittelsachsen	26,586	14,315	40,901
Vogtlandkreis	19,830	10,678	30,508
Zwickau	27,605	14,864	42,469
Dresden, Stadt	40,090	21,587	61,676
Bautzen	26,071	14,038	40,109
Görlitz	22,553	12,144	34,696
Meißen	20,317	10,940	31,257
Sächsische Schweiz- Osterzgebirge	20,198	10,876	31,075
Leipzig, Stadt	40,357	21,731	62,088
Leipzig	21,516	11,586	33,102
Nordsachsen	16,741	9,014	25,755
Kommunen insgesamt	330,997	178,229	509,227
davon Kreisfreie Städte	99,676	53,672	153,347
Landkreise	231,322	124,558	355,879

Quelle: VwV KommInfra, S. 2.

Den Kommunen ist es mit den zusätzlichen Fördermitteln möglich, die Beschäftigung am Standort durch die steigende Investitionsnachfrage zu stärken. Zudem können dringliche Investitionsvorhaben realisiert werden, die bisher an der Finanzierung gescheitert sind. Ein wichtiges Kriterium stellt neben dem Aspekt der *Zusätzlichkeit* die *Nachhaltigkeit der Investition* dar: Nur wenn sich die beabsichtigten Maßnahmen als zukunftsfähig erweisen, werden sie gefördert. So werden Investitionspläne, vor allem im Bereich Bildung, hauptsächlich unter Berücksichtigung bevorstehender demografischer Veränderungen betrachtet. Zu den kommunalen Förderbereichen bezüglich Bildungsinfrastruktur zählen vor allem investive Maßnahmen für Kindertageseinrichtungen sowie Investitionen im Bereich Schulhausbau. In diesem Zusammenhang soll insbesondere die Verbesserung der Energieeffizienz im Vordergrund stehen. Dieser Aspekt fördert neben dem Klimaschutz auch die Einsparung von Unterhaltungskosten. Auf dem Gebiet der sonstigen Infrastruktur können unter anderem Maßnahmen des Gewässer- und Hochwasserschutzes, des Boden- und Grundwasserschutzes sowie Maßnahmen der kommunalen Infrastruktur in ländlichen Regionen gefördert werden. Ebenso zählen Modernisierungen im Krankenhauswesen, Sportförderung sowie Lärmschutzmaßnahmen an kommunalen Straßen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen, zu den Bereichen des Förderprogramms.

Das sächsische Kabinett hat – wie bereits erwähnt – die Fördersätze befristet für die Zeit des Konjunkturprogramms vereinheitlicht. Dies soll einen geregelten Mittelabfluss der zusätzlichen Finanzhilfen durch den Bund sowie die für sächsische Landesprogramme vorgesehenen Investitionsmittel gewährleisten. Die Kommunen werden dadurch entlastet und können somit mehr investieren. So betragen die Fördersätze für bewilligte Maßnahmen im Zu-

sammenhang mit der VwV KommInfra 2009 mit Investitionsschwerpunkt Bildung für KP-II-Verfahren und Landesprogramme Kita-Invest und Schulhausbau einheitlich 80 %. Für Maßnahmen im Bereich Infrastruktur, die aus Fördermitteln des Konjunkturpakets II finanziert werden, wird die Förderquote ebenfalls auf 80 % festgesetzt. Bei allen übrigen Infrastrukturmaßnahmen, die sich an den Richtlinien der VwV KommInfra 2009 orientieren und mit Investitionsmitteln aus dem Landesprogramm finanziert werden, gilt ein erhöhter Fördersatz von 75 %.

Im Interesse einer zügigen Umsetzung des Konjunkturpakets II wurden zudem *Verfahrensvereinfachungen* befristet bis Ende 2010 beschlossen: So ist bei Investitionsprojekten, die im Rahmen der VwV KommInfra 2009 gefördert werden, kein kommunaler Nachtragshaushalt für das Jahr 2009 zwingend notwendig. Näheres dazu bestimmt §§ 79, 80 SächsGemO. Ebenso wurden Erleichterungen in den einzelnen Fachförderrichtlinien getroffen. Je nach Höhe des beabsichtigten Investitionsvolumens erfolgt dabei eine Staffelung der inhaltlichen und fachlichen Anforderungen an die zu übergebenden Anträge. Bei Investitionsvorhaben über 400.000 Euro erfolgt eine Bewilligung nach vereinfachten Förderrichtlinien. Zudem hat bei Projekten im Bereich Schulhausbau eine Prüfung der Standortsicherheit innerhalb von vier Wochen durch das Kultusministerium zu erfolgen. Projekte, die zwischen 100.000 Euro und 400.000 Euro liegen, müssen sich lediglich einer Plausibilitätsprüfung unterziehen. Der Prüfungszeitraum durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus beträgt in Standortsicherheitsfragen für Schulhausbauprojekte 14 Tage. Für Maßnahmen, die diesen Betrag unterschreiten, wird auf Grundlage der Maßnahmenliste sowie einer kurzen Erklärung der Gemeinde entschieden. Von einer gesonderten Prüfung der Standortsicherheit wird abgesehen. Eine weitere Vereinfachung stellt die Anhebung der Schwellenwerte bei Finanzhilfen des Bundes für baufachliche Prüfungen dar. So wird für Maßnahmen von 1,5 Mio. Euro bis 5 Mio. Euro eine vereinfachte Plausibilitätsprüfung von maximal 1 Woche stattfinden. Bei Baumaßnahmen über 5 Mio. Euro wird diese Prüfung längstens 4 Wochen dauern. Unterhalb des Schwellenwerts von 1,5 Mio. Euro wird es nicht zu einer Plausibilitätsprüfung kommen. Für Vereinfachungen im Vergaberecht haben die sächsischen Staatsministerien eine gemeinsame Verwaltungsvorschrift verabschiedet (VwV Beschleunigung Vergabeverfahren), die die bundesrechtlichen Empfehlungen umsetzt.

Bis zum 30. Juni 2009 war die zweite Bewilligungsphase im Rahmen des vorgestellten Verfahrens abgeschlossen. Bis zu diesem Zeitpunkt waren rund 95 % der Mittelausreichung bewilligt. Im Rahmen der dritten Bewilligungsphase, die am 2. Oktober 2009 endet, wird voraussichtlich ein Bewilligungsstand von rund 99 % erreicht. Inzwischen sind zahlreiche Aufträge an Handwerk und Industrie vergeben worden. Dies wird inzwischen auch durch Umfragen der IHK und Handwerkskammern bestätigt. Mit zunehmendem Baufortschritt können die Mittel dann vom Bund abgerufen werden.

### 3.3 Kritische Würdigung der Konjunkturpakete

Die in den Konjunkturpaketen beschlossenen Steuersenkungen werden nach Angaben des BMF in der vollen Jahreswirkung zu verminderten Steuereinnahmen der Kommunen von insgesamt ca. 2,15 Mrd. Euro führen. Durch das erste Konjunkturpaket ergeben sich dabei 1,075 Mrd. Euro weniger Steuereinnahmen. Auf das Konjunkturpaket II entfallen 1,073 Mrd. Euro. Die

Wirkungen über den kommunalen Steuerverbund blieben bei den Berechnungen jedoch unberücksichtigt.<sup>390</sup>

Die Angaben des INSTITUTS FÜR MAKROÖKONOMIE UND KONJUNKTURFORSCHUNG der HANS-BÖCKLER-STIFTUNG (IMK) zu den steuerlichen Mindereinnahmen der Kommunen in den Jahren 2009 und 2010 unterscheiden sich dagegen sehr von den Berechnungen des BMF. Im Rahmen des Policy Brief 2009 im Januar konstatierte das IMK, dass die Gemeinden infolge der steuerlichen Entlastungen aus den beiden Konjunkturpaketen sowie der Wiedereinführung der Pendlerpauschale Mindereinnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommen- bzw. Gewerbesteuer von 1,9 Mrd. Euro in 2009 und 2,7 Mrd. Euro im nächsten Jahr haben werden. Diese Werte erhöhen sich, wenn die Steuerwirkungen des kommunalen Steuerverbundes einbezogen werden. Bei Annahme einer Verbundquote von durchschnittlich 19 % bei den Gemeinschaftsteuern für die Zuweisungen an die Gemeinden ergeben sich verminderte Einnahmen von 2,7 Mrd. Euro in 2009 sowie 3,4 Mrd. Euro für 2010. Dazu kommt die Abzugsfähigkeit der Krankenversicherungsbeiträge von der Einkommensteuer, was das IMK zu der Schlussfolgerung bringt, dass rund zwei Drittel der zusätzlichen Investitionsmittel über Steuermindereinnahmen wieder entzogen würden.<sup>391</sup>

In seinem Report vom Mai 2009 hat das IMK nochmals aktualisierte Berechnungen zum Umfang und den Auswirkungen der beiden Konjunkturpakete veröffentlicht, die in Tabelle 29, S. 107 dargestellt sind. Allein die Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer werden sich bei Zugrundelegung des 15 %-Anteils nach den Angaben des IMK auf 1,8 Mrd. Euro in 2009 und 3,5 Mrd. Euro in 2010 belaufen.<sup>392</sup>

#### 4 Auswirkungen der Föderalismuskommission II

Über die Mängel am deutschen Föderalismus wird schon seit Jahrzehnten diskutiert. Dabei rücken in jüngerer Zeit insbesondere die Probleme der Politikverflechtung und Intransparenz in den Mittelpunkt. Diesbezüglich sollte sich eine Föderalismusreform mit der Weiterentwicklung effizienter Strukturen in der föderalen Ordnung beschäftigen. Bereits mit der „Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“<sup>393</sup> (Bundesstaatskommission) im Jahr 2003 sollte das föderale System Deutschlands entflochten werden. Die Bundesstaatskommission, die 2006 in der Föderalismusreform I endete, sollte dabei im Wesentlichen die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ausweiten, deren finanzielle Abhängigkeit vom Bund im Zusammenhang mit den Zuweisungen und den so genannten Gemeinschaftsaufgaben verringern sowie die Zustimmungsmöglichkeiten des Bundesrats einschränken. Anpassungen in der Finanzverfassung und Vorschläge über die Neugliederung der Länder standen hingegen nicht im Blickpunkt der Ausführungen. Im Ergebnis sind die formulierten Ziele aber nicht erreicht worden, lediglich das Verbot der direkten Aufgaben-

übertragung des Bundes an die Kommunen kann als wesentlichste Neuerung festgehalten werden.

##### 4.1 Auftrag und Inhalt der Föderalismusreform II

Im Dezember 2006 wurde vom Bundestag und Bundesrat die „Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“<sup>394</sup> (Föderalismuskommission II) beschlossen. Die Kommission nahm unter Vorsitz von CDU-Ministerpräsident Günther Oettinger und SPD-Bundestagsfraktionsvorsitzenden Peter Struck im März 2007 ihre Beratungen auf. Sie wurde insbesondere damit beauftragt, die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften in Deutschland unter Berücksichtigung der sich über die vergangenen Jahre immer weiter zuspitzenden Ausgangslagen hinsichtlich Beschäftigung und Wachstum neu zu ordnen. Dabei sollten auch Empfehlungen zur Stärkung der Autonomie und der aufgabengerechten Mittelausstattung der Gebietskörperschaften erarbeitet werden. Ein weiterer Auftrag war es, Lösungen herauszuarbeiten, die einen verantwortungsvollen Umgang bei der öffentlichen Gesamtverschuldung einleiten. Hingegen bildeten Reformüberlegungen hinsichtlich des Länderfinanzausgleichs keinen Schwerpunkt der Kommission, da man an den bis zum Jahr 2019 gültigen Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Solidarpakt II und dem Finanzausgleich festhalten möchte. Allerdings sollten schon jetzt Vorschläge über die mögliche Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichssystems nach 2019 erarbeitet werden. Eine Auflistung der Themenbereiche befindet sich im Anhang des Einsetzungsbeschlusses. Dabei wird deutlich, dass sich die Kommission insbesondere mit den zwei großen Themenblöcken Finanz- und Verwaltungsthemen beschäftigte. Im Zusammenhang mit den Finanzthemen kam der Vorbeugung sowie Bewältigung von Haushaltskrisen, insbesondere durch den deutlichen Zuwachs der Staatsschuld in den vergangenen Jahren, erhebliches Gewicht zu. Insbesondere gaben die Defizite des Art. 115 GG schon längere Zeit Anlass für notwendige Reformen. Nach dieser Regel in der Auslegung bis einschließlich Juli dieses Jahres durfte nach Abs. 1 Satz 2 die Neuverschuldung des Bundes nicht höher sein als die Investitionsausgaben. Diese Verschuldungsregel durfte nur bei einer gesamtwirtschaftlichen Störung missachtet werden.

##### 4.2 Ergebnisse der Föderalismuskommission II

Der bemerkenswerteste Beschluss im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform stellt die Einführung einer Schuldenbegrenzungsregel für Bund und Länder dar. Diese Schuldenbremse wurde zugleich in einem „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“<sup>395</sup>, welches am 1. August 2009 in Kraft getreten ist, in die Verfassung aufgenommen. Im Folgenden wird das Modell der eingeführten Schuldenregel kurz skizziert: Danach soll gemäß des neuformulierten Art. 115 GG die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes ab dem Jahr 2016 nicht mehr als 0,35 % des nominalen BIP betragen. Gemessen am BIP von 2008 (2489,4 Mrd. Euro) würde der Wert für die maximale Neuverschuldung des Bundes gegenwärtig bei 8,71 Mrd. Euro liegen, und sich damit weit

390 BT-Drucks. 16/12250 (2009), S. 2.

391 Horn u. a. (2009), S. 11.

392 In diesen Angaben sind wiederum die Verbundeffekte nicht berücksichtigt.

393 BT-Drucks. 15/1685, S. 1.

394 Vgl. hier und zum Folgenden BT-Drucks. 16/3887 und BR-Drucks. 913/06.

395 BGBl. I, Nr. 48, S. 2248-2250.

Tabelle 29: Finanzielle Auswirkungen der Konjunkturpakete sowie weiterer Maßnahmen 2009 bis 2010 in Mrd. Euro<sup>396</sup>

Konjunkturpaket I	2009	2010	2009 +2010
Erhöhung und Unterstützung von Investitionen	1,3	1,4	2,7
Erhöhung Verkehrsinvestitionen	1,0	1,0	2,0
Aufstockung Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung	0,2	0,1	0,3
Aufstockung KfW-Programm Energieeffizientes Bauen	0,0	0,2	0,3
Weitere KfW-Programme, z. B. Kommunalkredit	0,1	0,1	0,1
steuerliche Entlastungen für private Haushalte	0,4	1,0	1,4
Kfz-Steuerbefreiung 2009/10	0,4	0,1	0,5
Erhöhte steuerliche Förderung für Handwerksdienstleistungen		0,9	0,9
steuerliche Entlastungen für Unternehmen	2,2	4,7	6,9
Degressive AfA 25 %	1,9	4,3	6,3
Sonderabschreibung KMU	0,2	0,4	0,6
Summe	3,9	7,1	11,0
<i>nachrichtlich</i>			
<i>Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit</i>	0,3	0,5	0,8
<i>Summe</i>	4,2	7,6	11,8
Konjunkturpaket II	2009	2010	2009 +2010
1. Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand	4,0	12,0	16,0
2. Innovationsförderung des Bundes (ZIM)	0,5	0,5	0,9
3. "Abwrackprämie"	5,0		5,0
4. Neuregelung Kfz-Steuer	0,1	0,2	0,3
5. Förderung Mobilitätsforschung	0,3	0,3	0,5
6. Beschäftigungssicherung			
a) SV-Beiträge + Kurzarbeit	1,6	1,6	3,1
b) Aktivierung + Qualifizierung	1,3	1,3	2,6
c) 5000 zusätzliche Stellen Arbeitsagentur + Agen	0,1	0,1	0,2
d) Stabilisierung ALV bei 2,8 % 2. Hälfte 2010	0,1	1,0	1,0
7. Senkung der Einkommensteuer	2,9	6,1	9,0
8. Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung	3,0	6,0	9,0
9. Familien- kinderbezogene Leistungen			
a) Kinderbonus	1,8		1,8
b) Hartz IV-Regelsätze für Kinder	0,2	0,3	0,5
Summe	20,7	29,2	49,9
Weitere Maßnahmen			
Pendlerpauschale	5,9	2,3	8,2
Bürgerentlastungsgesetz		8,1	8,1
Konjunkturpakete I + II + weitere Maßnahmen			
Summe	30,7	47,2	78,0
in % des BIP	1,3	2,0	

Quelle: IMK (2009), S. 13.

396 Ohne makroökonomische Rückwirkungen.

unter dem Durchschnitt der Jahre seit der Wiedervereinigung bewegen. Die Länder dürfen sich ab 2020 überhaupt nicht mehr strukturell verschulden, sofern keine Ausnahmesituation vorliegt. In der Übergangszeit, die ab dem Jahr 2011 beginnt, sollen die Haushalte des Bundes und der Länder in der Weise ausgerichtet sein, dass die Vorgaben ab den Jahren 2016 bzw. 2020 zwingend eingehalten werden können. Die Schuldenregel enthält darüber hinaus eine konjunkturelle Komponente, die vorsieht, dass antizyklisch Kreditaufnahmen im Abschwung erlaubt sind, sofern sie im Aufschwung wieder zurückgeführt werden. So werden die Abweichungen von tatsächlicher und zulässiger Kreditaufnahme in einem Kontrollkonto vermerkt. Dabei darf der negative Saldo dieses Kontos nicht mehr als 1,5 % des nominalen BIP betragen. Lediglich in Notsituationen, etwa bei Naturkatastrophen oder auch wie in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, besteht eine Ausnahmeregelung. In diesen Situationen dürfen zusätzliche Kredite aufgenommen werden, wobei jedoch zugleich verbindliche Tilgungsregeln festgelegt werden müssen. Den finanzschwachen Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein werden zudem für den Zeitraum zwischen 2011 und 2019 jährliche Hilfen von insgesamt 800 Mio. Euro zur Konsolidierung ihrer Haushalte gewährt. Dabei erhalten die Bundesländer Bremen und Saarland mit 300 Mio. bzw. 260 Mio. Euro den überwiegenden Anteil. Auf die restlichen Länder entfallen jeweils 80 Mio. Euro. Diese Finanzierungshilfen werden je zur Hälfte von Bund und Ländern getragen und über einen Festbetrag bei der Umsatzsteuer nach § 1 Abs. 2 FAG erbracht. Somit erbringt auch der Freistaat Sachsen mit rund 20 Mio. Euro jährlich bis 2019 erstmals einen Anteil an der jährlichen Summe zur Entschuldung von Bremen (300 Mio. Euro), dem Saarland (260 Mio. Euro), Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (jeweils 80 Mio. Euro). Den empfangsberechtigten Ländern soll dadurch der Übergang zur neuen Schuldenbremse etwas einfacher gemacht werden, so dass auch sie im Jahr 2020 dafür sorgen können, einen ausgeglichenen Haushalt ohne zusätzliche Kreditaufnahme herbeizuführen. Sie müssen sich jedoch an einen strengen Konsolidierungsweg binden, der die schrittweise Rückführung ihres Defizits bis 2020 vorsieht.<sup>397</sup> Zusätzlich zur eingeführten Schuldenbegrenzungsregel wird ein Frühwarnsystem installiert, um zukünftige Haushaltskrisen rechtzeitig wahrzunehmen. Hierbei wird nach Art. 109a GG ein Stabilitätsrat eingerichtet, der für die regelmäßige Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern zuständig ist. Er hat zugleich dafür zu sorgen, dass die Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingehalten werden. Im Falle sich abzeichnender Haushaltsnotlagen ist es darüber hinaus Aufgabe des Stabilitätsrates, ein Verfahren zur Haushaltssanierung der jeweiligen Gebietskörperschaft festzulegen sowie dessen Umsetzung

zu überprüfen. Allerdings sind keine Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen, da davon ausgegangen wurde, dass die Veröffentlichung der Ergebnisse der Beratungen des Stabilitätsrates genügend Druck auf die Politiker der betroffenen Länder ausüben würde. Weiterhin hat die Kommission vorgeschlagen, Art. 104b Abs. 1 GG in der Weise zu ergänzen, dass der Bund in besonderen Notsituationen auch in den Bereichen Finanzhilfen gewähren kann, für die er keine Gesetzgebungskompetenz besitzt.<sup>398</sup> Dieser Vorschlag wird vor allem durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise begründet, so dass der Bund im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes den Ländern bzw. Kommunen direkt Geldmittel für alle relevanten Investitionsbereiche zur Verfügung stellen kann.<sup>399</sup>

Unbestritten ist, dass vor dem Hintergrund der enormen Höhe der Staatsverschuldung (zurzeit über 1,7 Billionen Euro) eine Regel gefunden werden musste, die es den Politikern nicht mehr so leicht ermöglicht wie in der Vergangenheit, neue Schulden aufzunehmen. Von daher ist die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Politik ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Allerdings gilt es bei der Beurteilung der gefundenen Regel folgende Punkte zu beachten: Die makroökonomischen Handlungsspielräume der Bundesrepublik Deutschland sind im Vergleich zu anderen Volkswirtschaften aufgrund der Einbindung in die europäische Währungsunion kleiner. Jedoch ist Deutschland wegen seiner hohen Exportabhängigkeit von der globalen Entwicklung, wie der doppelt so große Rückgang des BIPs in diesem Jahr im Vergleich zu den USA und Frankreich zeigt, viel stärker beeinflusst. Es stellt sich somit die Frage, ob die Schuldenbremse die verbliebenen Spielräume im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitikpolitik nicht zu sehr einschränkt. Auch ist nicht nachgewiesen, dass die in einer Rezessionsphase aufgenommene Schulden im anschließenden Boom wieder vollständig getilgt werden können, so wie es die Schuldenbremse vorsieht, da der unterstellte lehrbuchhaft symmetrische Konjunkturverlauf in der Realität so nicht auftritt. Darüber hinaus kann sie wachstumshemmend wirken.<sup>400</sup> Auch ist zu bedenken, dass durch die Fokussierung auf eine Stabilisierung bzw. Reduzierung des Schuldenstandes der öffentlichen Hand (passive Zukunftsvorsorge) andere für die Zukunft einer Volkswirtschaft wichtigen Gesichtspunkte aus den Augen verloren werden. So müsste im Sinne einer aktiven Zukunftsvorsorge in der Form öffentlicher Investitionen, die insbesondere die Bereiche Bildung, Forschung und Entwicklung, Infrastruktur sowie den Umweltschutz einschließt, die beschlossene Regelung ggf. überarbeitet werden.<sup>401</sup> Dies betrifft insbesondere die Länder, die ab 2020 keine Schulden mehr machen dürfen. Steuersenkungen sind auf eine absehbare Zeit, wenn eine nachhaltige Finanzpolitik angestrebt wird, nicht mehr möglich.<sup>402</sup>

397 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2009), S. 43.

398 BT-Drucks. 16/12410, S. 3.

399 BT-Drucks. 16/12410, S. 10.

400 Simulationen des IMK zeigen, dass durch die Schuldenbremse für den Bund das reale Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum von 2000 bis 2007 um bis zu 1,5 % niedriger ausgefallen wäre, hätte sie schon damals gegolten. Hätte sie auch für die Länder gegolten, wäre das Ergebnis noch schlechter im Vergleich zur tatsächlichen Entwicklung ausgefallen. Vgl. Horn/Niechoj/Proano u. a. (2008).

401 Vgl. hierzu Bundesministeriums der Finanzen Monatsbericht 03.2004, S. 73-79.

402 Vgl. dazu Stellungnahmen der Experten zur Anhörung der Föderalismuskommission II am 4. Mai 2009 bspw. von Horn, Koriath oder Lenk.

### 4.3 Auswirkungen der Ergebnisse auf die Gemeinden

Die im Rahmen der Föderalismuskommission II beschlossene Änderung des Art. 104b GG stellt für die Kommunen einen wichtigen Aspekt dar. In der alten Fassung des GG begrenzt dieser Artikel die Möglichkeit zur Bewilligung von finanziellen Hilfen des Bundes auf Bereiche, in denen er Gesetzgebungskompetenzen hat.<sup>403</sup> Nach der vorgenommenen Gesetzesänderung wird der Bund in die Lage versetzt, im Fall von bestimmten Notsituationen auch ohne eigene Gesetzgebungskompetenz Finanzmittel zu gewähren.<sup>404</sup> In der Gesetzesbegründung wird eindeutig auf die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise Bezug genommen, die gemäß der Änderung eine Notsituation darstellt.<sup>405</sup> Somit ermöglicht die beschlossene Ergänzung des Art. 104b GG eine erweiterte Auslegung der Förderbereiche des Zukunftsinvestitionsgesetzes.<sup>406</sup> Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass die Kommunen im Rahmen des Konjunkturpakets II etwa im Schulhausbau oder im Sportstättenbau Investitionen durchführen konnten, die nicht durch eine energetische Sanierung geprägt sind. Diese bis Mitte Juli 2009 bestehende Einschränkung hatte sich zu einer echten Investitionsbremse für die Umsetzung des Konjunkturpakets II entwickelt.

Im Zusammenhang mit der eingeführten Schuldenbremse ergeben sich auf den ersten Blick keine unmittelbaren Auswirkungen auf die kommunale Ebene, da die beschlossenen Verschuldungsgrenzen nicht für die Gemeinden gelten. Die Kommunen sind hinsichtlich ihrer Kreditaufnahmemöglichkeiten bereits deutlich eingeschränkt.

Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass sich die Schuldenregel indirekt auch auf die Gemeinden auswirken wird, da sie als Teil der Länder im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs somit an den finanziellen Effekten auf Landesebene beteiligt werden. Sind die Länder demnach aufgrund der Vorgaben der Schuldenbremse gezwungen, ihren Haushalt stark zu konsolidieren bzw. ab 2020 einen ausgeglichen Haushalt vorzulegen, werden den Kommunen wahrscheinlich auch weniger Finanzmittel über den kommunalen Finanzausgleich bereitgestellt werden können. Dies leitet sich insbesondere aus dem Umstand ab, dass die meisten Landesverfassungen die Dotierung der Finanzausgleichsmasse auch unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stellen.

Der teilweise Entzug der Investitionsmittel durch Mindereinnahmen aus der Einkommen- und Gewerbesteuer ist finanzwissenschaftlich gesehen aus kurzfristiger Perspektive unkritisch – letztlich bleibt die Funktion der konjunkturellen Stabilisierung erfüllt und es ergibt sich ein positiver Saldo aus den Maßnahmen, der den Kommunen zufließt. Langfristig ist die Situation aber kritischer: Die Entlastungen bei der Einkommensteuer haben einen dauerhaften Charakter und werden im nächsten konjunkturellen Aufschwung nicht wieder rückgängig gemacht werden können. Die strukturellen Änderungen sorgen voraussichtlich für strukturell niedrigere Steuereinnahmen der Gemeinden, die wiederum rückläufige Investitionsausgaben nach sich ziehen

können. Dieser Aspekt würde der beabsichtigten Wirkung der zusätzlichen öffentlichen Investitionen im Rahmen des Konjunkturpakets II entgegenstehen.<sup>407</sup> Da die Kommunen knapp zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen tätigen, wäre diese Reaktion mit nachteiligen Wirkungen auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene verbunden.

Grundsätzlich sind die Maßnahmen im Zusammenhang mit den beiden Konjunkturpaketen als positiv zu bewerten, da durch die beschlossenen Senkungen von Steuern und Sozialbeiträgen Nachfrageimpulse gesetzt werden, und darüber hinaus die Ausweitung der öffentlichen Investitionen mit einer Stärkung der Wachstumspotenziale einhergeht. Dabei ist entscheidend, dass es zu einer schnellen Umsetzung der Maßnahmen kommt, um die gewünschten Wirkungen zu entfachen. Dieser Punkt gestaltet sich in der Praxis allerdings recht schwierig. Trotz der Lockerung des Vergaberechts werden die Mittel aufgrund von Zeitverzögerungen, vor allem infolge der Ausschreibungs- und Bewilligungsverfahren, überwiegend erst im nächsten Jahr produktionswirksam.<sup>408</sup> Hierbei spielt auch das Kriterium der zusätzlichen Investitionen mit hinein, dass nach Meinung des Chefs der Sächsischen Staatskanzlei, BEERMANN nicht mit dem Ziel der schnellen Umsetzung vereinbar ist. So würden bereits geplante Investitionsvorhaben zwar schnell umsetzbar sein, jedoch seien sie zumeist nicht zusätzlich.<sup>409</sup>

Ein weiteres Problem ergibt sich für viele finanzschwache Gemeinden, da sie die Finanzhilfen kofinanzieren müssen, und dadurch möglicherweise geplante Investitionen aufschieben. Die Eigenfinanzierung der sächsischen Kommunen für 2009 ist jedoch aus Sicht der Landesregierung schon durch die Infrastrukturpauschale in Höhe von 75 Mrd. Euro sowie den investiven Schlüsselzuweisungen im Rahmen des FAG gesichert. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass die sächsischen Kommunen bereits in 2009 im Vergleich zum Vorjahr mit deutlich geringeren Steuereinnahmen rechnen müssen. Zum 30.06.2009 liegen die Steuereinnahmen bereits knapp 6 % unter dem Niveau des Vorjahreszeitraumes, Tendenz weiter fallend. Ab 2010 steht den Kommunen auch keine Investitionspauschale mehr zur Verfügung. Es ist daher zu erwarten, dass die sächsischen Kommunen spätestens ab 2010, wenn die wegfallende Investitionspauschale und deutliche Steuerbrüche kumulieren, nicht mehr in der Lage sein werden, unter Ausklammerung der Investitionen aus dem Konjunkturpaket II das durchschnittliche Investitionsniveau der vergangenen Jahre aufrecht zu erhalten. Damit gerät die vom Bund geforderte generelle Zusätzlichkeit der KP-II-Investitionen in Gefahr. Um das Kriterium der Zusätzlichkeit auch für das kommende Jahr zu bewahren und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen hinreichend zu berücksichtigen, bietet es sich daher durchaus an, auch im Jahr 2010 eine Investitionspauschale zur Verfügung zu stellen. Damit könnte das kommunale Ziel, langfristig gestärkt aus der Krise hervorzugehen, seitens des Freistaates spürbar unterstützt werden.

Durch die Änderung des Art. 104b GG kann der Bund bezüglich der Finanzhilfen im Zusammenhang mit dem Zukunftsinves-

403 BT-Drs. 16/12410, S. 10.

404 BGBl. I, Nr. 48, S. 2248.

405 BT-Drs. 16/12410, S. 10.

406 Ebenda.

407 Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (2009)

408 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009), S. 90.

409 Sächsische Staatskanzlei (2009b).

titionsgesetz den direkten Weg zu den Kommunen, vor allem für Maßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung, einschlagen. Da bei der Umsetzung von Investitionsplänen in den

sächsischen Gemeinden im Bildungsbereich das Kriterium der Nachhaltigkeit im Vordergrund steht, werden Ineffizienzen im Hinblick auf die demographische Entwicklung vermieden.

## Glossar

### Abundant

Eine Kommune wird als abundant bezeichnet, wenn im Rahmen des → Kommunalen Finanzausgleichs ihre → Finanzkraft größer ist als ihr → Finanzbedarf. Im Falle der Abundanz erhalten Gemeinden keine → Schlüsselzuweisungen, können aber → Zweckzuweisungen (Lastenausgleiche) erhalten. In einigen Ländern wird die überschießende Finanzkraft mithilfe einer → Finanzausgleichsumlage abgeschöpft.

### 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.

### Arbeitskreis Steuerschätzung

Im Mai und im November gibt der Arbeitskreis Steuerschätzung seine Prognose bez. 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 Länder 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 Maiprognose 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 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

→ Bedarfsmesszahl

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 Land zu Land. 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 Ländern 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“.

### 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 nachgehen oder nachgehen wollen, 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 Finanzzuweisung 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 2008 nahmen die Bedarfszuweisungen rund 1,5 % der allgemeinen Finanzausgleichsmasse ein, während die Schlüsselzuweisungen (investive und allgemeine Schlüsselzuweisungen) rund 90 % 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 Einnahmeseite: 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 der meisten kreisangehörigen Städte. In ihm haben sich über 5.500 Städte und Gemeinden 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.

### 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.

### Einkommensteuer

→ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

### 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.

### 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.

### FAG-Umlage

→ Finanzausgleichsumlage

**Erwerbseinnahmenquote**

Die Erwerbseinnahmenquote gibt den Anteil der Erwerbseinnahmen an den Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge wieder.

**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.

**Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse)**

Die Finanzausgleichsmasse gibt das Volumen des vertikalen Mittelflusses vom Land zu seinen Gemeinden im Rahmen des → Finanzausgleichs an. Die Dotierung der Finanzausgleichsmasse ergibt sich durch ein System fester Verbundquoten (→ Verbundquotensystem) oder den → Gleichmäßigkeitsgrundsatz. In jüngerer Vergangenheit sind auch Tendenzen zu einer bedarfsorientierten Ausgestaltung der FAG-Masse zu beobachten gewesen, wie in Thüringen.

**Finanzausgleichsumlage (FAG-Umlage)**

In einigen Ländern wird → abundanten Gemeinden die überschießende Finanzkraft zu einem Teil abgeschöpft. Die so genannte Finanzausgleichsumlage existiert in Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Ihre Ausgestaltung variiert zwischen den Ländern: In Niedersachsen und Schleswig-Holstein beträgt sie 20 % des übersteigenden Betrages, in Sachsen-Anhalt maximal 30 %. In Sachsen wird die Umlage seit 2009 erhoben. Sie beläuft sich auf 30 % im ersten, 40 % im zweiten und 50 % im dritten Jahr der Abundanz. In der Regel wird die Zahllast der FAG-Umlage von den Verbundgrundlagen der Kreisumlage subtrahiert, um eine Doppelbelastung zu vermeiden. Im Freistaat fließt das Aufkommen aus der Umlage in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes an den jeweiligen Landkreis, im Übrigen an die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden. Auch in den anderen Ländern fließt die FAG-Umlage im Wesentlichen an die Schlüsselmasse der Städte und Gemeinden. Die Besonderheit einer solchen Umlage für abundante Kommunen liegt in der Durchbrechung des vertikalen Charakters der Mittelherkunft. Schlüsselzuweisungen werden in aller Regel aus Landesmitteln bereitgestellt, während mittels der Umlage kommunales Geld umverteilt wird.

**Finanzbedarf**

→ Ausgleichsmesszahl

**Finanzierungsquote der Allgemeinen Deckungsmittel**

Die Finanzierungsquote der Allgemeinen Deckungsmittel gibt den Anteil der allgemeinen Deckungsmittel an den Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge an.

**Finanzierungssaldo**

Der Finanzierungssaldo stellt die → bereinigten Einnahmen und Ausgaben gegenüber und ermöglicht somit einen ersten Anhaltspunkt über die Gesamtsituation kommunaler Haushalte. Der Wert der ökonomischen Aussagefähigkeit des Finanzierungssaldos ist umstritten. Er stellt vereinfacht ausgedrückt dar, inwieweit die Haushalte der Gemeinden durch „besondere Finanzierungsvorgänge“ ergänzt werden müssen, d. h. durch Aufnahme von (Kassen-)Krediten, Entnahmen von Rücklagen, aber auch Tilgungen bzw. Zuführungen zu Rücklagen. Tatsächlich ist fraglich, ob durch eine Abbildung der Notwendigkeit zur 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, ergibt, wie z. B. beim notwendigen Ausbau kommunaler Infrastruktur. In der kommunalen Praxis hat dieser Indikator eine eher nachrangige Bedeutung, da sich kurzfristig eher am haushaltsrechtlich vorgegebenen Ausgleich des → Verwaltungshaushalts orientiert wird. Für langfristige Vergleiche aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist der Finanzierungssaldo hingegen gut geeignet.

**Finanzkraft**

→ Steuerkraftmesszahl

**Finanzschwache Länder West**

Zu den finanzschwachen Flächenländern West gehören die Länder Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Die finanzschwachen Länder Bremen und Saarland werden wegen Sondereffekten bei der Betrachtung außen vor gelassen. Die Rahmenbedingungen der westdeutschen Länder lassen sich beim Bestreben der ostdeutschen Länder 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. Die unterscheiden sich von den kurzfristig zur Liquiditätsüberbrückung aufgenommenen → Kassenkrediten.

**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. Zu den Gebühren gehören auch die in privater Rechtsform von kommunalen Unternehmen eingenommenen → Leistungsentgelte.

### 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 der Kapitalertragsteuer (§ 1 Gemeindefinanzreformgesetz). Der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer bemisst sich grundsätzlich nach der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner. Die Verteilung des kommunalen Gesamtanteils nach Ländern erfolgt nach den jeweils von den Einwohnern gezahlten Steuerbeträgen (Wohnsitzprinzip). Die Verteilung innerhalb eines Landes erfolgt ebenfalls nach den örtlichen Anteilen am Gesamtaufkommen, wobei → Kapungsgrenzen zur Anwendung kommen.

### Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

→ Umsatzsteuerverteilung

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.

### 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 ertragsunabhängige Komponenten, die dem Objektsteuercharakter der Gewerbesteuer Rechnung tragen und in den §§ 8 und 9 des Gewerbesteuergesetzes festgehalten sind. Die Gewerbesteuer wird den Realsteuern zugeordnet. Der → Gewerbesteuermessbetrag eines Steuerpflichtigen – im Fall der Zerlegung der Zerlegungsanteil – wird mit einem Hundertsatz (Hebesatz) multipliziert der von der Gemeinde zu bestimmen ist. Das Gewerbesteueraufkommen als Produkt aus Gewerbesteuermessbetrag und Hebesatz steht der Gemeinde nach Abzug der → Gewerbesteuerumlage als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung.

### Gewerbesteuermessbetrag

Der Gewerbesteuermessbetrag ergibt sich aus der Multiplikation der Gewerbesteuermesszahl mit dem Gewerbeertrag. Auf den um Hinzurechnungen und Kürzungen ergänzten Gewerbeertrag wird zunächst ein Freibetrag von 24.500 Euro (Personengesellschaften und natürliche Personen) bzw. 5.000 Euro (Kapitalgesellschaften, juristische Personen) gewährt. Die Steuermesszahl beträgt einheitlich 3,5 %. (§ 11 Abs. 2 GewStG).

### Gewerbesteuerhebesätze

→ Gewerbesteuer

### Gewerbesteuerkraft

→ Realsteuerkraft

### Gewerbesteuerumlage

Zur Verminderung der Konjunkturereagibilität der kommunalen Einnahmen werden die Gemeinden seit 1969 am Einkommensteueraufkommen beteiligt und müssen im Gegenzug einen Teil des Gewerbesteueraufkommens 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 beträgt im Jahr 2009 für ostdeutsche Gemeinden 32 %. Für westdeutsche Gemeinden ist er zum Zwecke der Mitfinanzierung der Lasten des jeweiligen Landes aus dem Fonds Deutsche Einheit und dem Solidarpakt um 35 Prozentpunkte erhöht und beträgt 67 %.

### 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 rund 37,5 % dieser Gesamteinnahmen erhalten. Wenn das Einnahmeniveau von rund 37,5 % nicht durch originäre Einnahmen erreicht werden kann, wird es über den kommunalen Finanzausgleich aufgefüllt. Durch die Verstärkung der Kommunalfinanzien werden stabilisierungspolitische Zielsetzungen begünstigt. Im Rahmen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II (horizontaler GMG) wird die Schlüsselmasse auf die drei kommunalen Säulen (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 vollwerbsgeminderte 18-65-Jährige bedürftigkeitsabhängige Grundsicherungsleistungen erhalten, die der Höhe nach der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem ehemaligen Bundessozialhilfegesetz entsprechen. Als Träger der Grundsicherung sind Landkreise und Kreisfreie Städte.

### 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.

### Hauptansatz

Die Berechnung des → Finanzbedarfs einer Kommune im → Finanzausgleich erfolgt über die Zugrundelegung eines Hauptansatzes und der fakultativen Ergänzung um → Nebenansätze. Im Zentrum der Bedarfsberechnung steht in den Finanzausgleichssystemen in der Regel die Einwohnerzahl, die ja nach Einwohnergrößenklasse der Gemeinde mit einem zusätzlichen Faktor multipliziert werden kann (→ Einwohnerveredelung). Die Zuordnung von Gemeindegrößenklassen und Veredelungsfaktoren wird als Hauptansatzstaffel bezeichnet.

### Hebesatz

→ Gewerbesteuer; → Grundsteuer

### Infrastrukturaufwand

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 Zuteilung der Finanzmittel aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer 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 30.000 Euro bzw. bei Zusammenveranlagung 60.000 Euro, voll berücksichtigt. Wenn die Einkommen diese Kappungsgrenzen übersteigen, so wird nur das Steueraufkommen auf die ersten 30.000 Euro (bzw. 60.000 Euro bei Zusammenveranlagung) 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 für die Städte, Gemeinden, Landkreise und die Kommunalen Sozialverband 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 (Gemeindesatzung). 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. 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).

#### **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.

#### **Kostenersatz für soziale Leistungen**

Von den Gemeinden bzw. den überörtlichen Trägern werden die sozialen Leistungen getragen. Die entstehenden Kosten werden zu einem Teil durch den Bund durch einen Kostenersatz für soziale Leistungen ausgeglichen. Der Kostenersatz ist in Gemeindefinanzbericht Sachsen bei den Erstattungen für soziale Leistungen mitberücksichtigt.

#### **Kosten der Unterkunft**

Die Landkreise bzw. Kreisfreien Städte tragen die Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende nach § 22 SGB II. Dazu gehören auch die Sonstigen Leistungen für Unterkunft und Heizung, wie zum Beispiel Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen oder Umzugskosten.

#### **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, 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.

#### **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 werden vom Landkreis u. a. die Kosten der Unterkunft nach SGB II, die Jugendpflege, die Schulträgerschaft für berufliche Schulen, die Müllentsorgung, das Krankenhauswesen und die Verkehrssicherung übernommen. Kreisangehörige Gemeinden unterliegen bei ihren eigenen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Rechtsaufsicht der Landkreise. Selbstverwaltungsangelegenheiten können freiwilliger Natur sein oder durch 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 17.500 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 infolge dessen 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 und Chemnitz. Bis Juli 2008 waren auch Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda kreisfrei, bevor sie im Zuge der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform diesen Status verloren. 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 Verantwortung wahrnehmen zu müssen, bildet das Kommunalrecht Deutschlands, die aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden beruht. Dieses nach Art. 28 Abs. 2 GG zugesicherte kommunale Selbstverwaltungsrecht wird auch durch die diversen Gemeindeordnung bestätigt. In der Regel handelt es sich um eine Kreisfreie Stadt, wenn die Einwohnerzahl 100.000 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.

**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.

**Landesdirektion**

Mit Landesdirektion ist die regionale Zuständigkeit der Mittelbehörde angesprochen. Der Freistaat Sachsen ist administrativ in die drei Landesdirektionen Chemnitz, Dresden und Leipzig unterteilt.

**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.

**Leistungsentgelte**

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.

**Lohnsteuer**

→ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

**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 Land zugeordnet wird, in dem der steuerpflichtige Arbeitnehmer wohnt. Da die Lohnsteuer vom Arbeitgeber abgeführt wird, kommt es bei Berufspendlern dazu, dass das Land, 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 einher gehende 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 Differenz aus Schuldenaufnahme und Tilgung am Kreditmarkt in einer Periode bezeichnet.

**Nebenansatz**

Die Berechnung des → Finanzbedarfs einer Kommune im → Finanzausgleich erfolgt über die Zugrundelegung eines → Hauptansatzes und der fakultativen Ergänzung um Nebenansätze. Die Nebenansätze addieren zur veredelten Einwohnerzahl des Hauptansatzes zusätzliche Einwohner hinzu. In Sachsen werden die nach Schultypen differenzierten Schülerzahlen als Nebenansatz verwendet (→ Schülernebenansatz). In anderen

Ländern existieren Nebenansätze für Zentralörtlichkeit, Fläche oder die Zahl der Arbeitslosen.

### 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 7,5 teilbaren Hebesatz abgerundet. Mit dem Nivellierungshebesatz wird dann der → Steuergrundbetrag multipliziert. Das Ergebnis geht in die zu ermittelnde Steuerkraftmesszahl ein.

### 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.

### Realsteuern

Die Realsteuern umfassen die → Grundsteuern (Grundsteuer A und B) sowie die → Gewerbesteuer. Mit der sogenannten Realsteuergarantie der Finanzreform von 1955/1956 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 Besteuernden zu berücksichtigen. Sie bilden somit das Gegenstück zu den Personensteuern, 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.

### 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 2008 nahmen die allgemeinen Schlüsselzuweisungen in Sachsen 90 % der allgemeinen Finanzausgleichsmasse ein, die sich zu 32 % auf die kreisangehörigen Gemeinden, zu 25 % auf die Landkreise und zu 43 % auf die Kreisfreien Städte verteilen. Die investiven Schlüsselzuweisungen nahmen in Sachsen 2004 rund 12 % der allgemeinen Finanzausgleichsmasse ein und wurden zu 35 % auf die kreisangehörigen Gemeinden, zu 17 % auf die Landkreise und zu 48 % 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 (→ Schülernebenansatz) 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“ und „überdurchschnittlich hohe → Kosten politischer Führung“ berücksichtigt.

### Soziale Leistungen

Zur Ausgabenart Soziale Leistungen zählen neben den im SGB II geregelten Leistungen für Unterkunft und Heizung und den Zahlungen von Arbeitslosengeld II in den Optionskommunen, die Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfegesetz), die Hilfen an Asylbewerber (Asylbewerberleistungsgesetz) sowie andere soziale Leistungen, welche u. a. die Leistungen an Kriegsofopfer beinhalten.

### Sozialumlage

Der → Kommunale 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). 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.

### 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 Vergütungssteuer und die Hundesteuer.

### Unterhaltungsaufwand

Der Unterhaltungsaufwand umfasst diejenigen Ausgaben, die direkt auf die Bewirtschaftung von Anlagevermögen zurückzuführen sind. Abzugsgrenzen 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 2009 vorab 4,45 % des Umsatzsteueraufkommens als Ausgleich für die Belastungen aufgrund der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zu. Außerdem stehen dem Bund vorab 5,05 % als Ausgleich für die Belastungen aufgrund eines zusätzlichen Bundeszuschusses an die Gesetzliche Rentenversicherung zu. Vom verbleibenden Aufkommen der Umsatzsteuer stehen den Gemeinden 2,2 % zu. Seit dem 01.01.2009 gilt ein neuer Schlüssel bei der Aufteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Gemeinden, der sich aus drei Komponenten zusammensetzt:

- 25 % Anteil an der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 2001–2006
- 50 % Anteil an der Summe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (ohne öffentlichen Dienst i. e. S.)
- 25 % Anteil an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort.

Die beiden letztgenannten Komponenten „werden mit dem gewogenen durchschnittlichen örtlichen Gewerbesteuer-Hebesatz der jeweiligen Erfassungszeiträume gewichtet“ (§ 5b Abs. 2 Satz 3 GemFinRefG).

Der Schlüssel wird schrittweise eingeführt werden: 2009 werden zunächst 25 % des Umsatzsteueraufkommens nach dem neuen Schlüssel verteilt, der Anteil wächst dann alle drei Jahre an:

- 2009–2011: 75 % alter Schlüssel, 25 % neuer Schlüssel
- 2012–2014: 50 % alter Schlüssel, 50 % neuer Schlüssel
- 2015–2017: 25 % alter Schlüssel, 75 % neuer Schlüssel
- ab 2018: 100 % neuer Schlüssel

### 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.

### Verbundgrundlagen

Die Verbundgrundlagen (auch *Verbundmasse*) sind zum einen Teil obligatorisch (nach Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG), zum anderen durch die Länder freiwillig festzulegen. So können die Länder ihre Kommunen fakultativ an den Landessteuern beteiligen (Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG). Die Ausgestaltung variiert stark zwischen den Ländern. So beteiligen manche Länder ihre

Kommunen an allen Landessteuern, andere nur an einzelnen. Daneben können die Länder Mittel außerhalb des Steuerverbundes für den Finanzausgleich zur Verfügung stellen.

#### **Verbundquote**

Die Verbundquote beschreibt den Anteil der Kommunen an den → Verbundgrundlagen. In Sachsen wird sie in Abhängigkeit zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes und unter Grundsatz relativ gleicher mittelfristiger Entwicklung der Finanzausstattung zwischen Freistaat und Kommunen ermittelt (→ Gleichmäßigkeitsgrundsatz).

#### **Verbundquotensystem**

Ein Verbundquotensystem regelt die Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes (→ Verbundgrundlagen) mittels einer festen → Verbundquote. Aus dem Produkt aus Verbundgrundlagen und Verbundquote errechnet sich die → Finanzausgleichsmasse.

#### **Vervielfältiger**

→ Gewerbesteuerumlage.

#### **Verwaltungshaushalt**

Der Verwaltungshaushalt enthält alle laufenden Einnahmen und Ausgaben einer Kommune. Zusammen mit dem → Vermögenshaushalt bildet er den Gesamthaushalt einer Kommune. Die Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben zum Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalt ist haushaltsrechtlich determiniert. Zu den Einnahmen des Verwaltungshaushalts gehören beispielsweise alle Steuereinnahmen und Zuweisungen oder → Gebühren und Entgelte. Die Ausgaben des Verwaltungshaushalts umfassen neben den Personal- und Sachausgaben beispielsweise auch die → Sozialen Leistungen.

#### **Vollzeitäquivalente**

Vollzeitäquivalente (VZÄ) sind eine Rechnungseinheit, die die Beschäftigten mit ihrer ‚effektiven‘ Arbeitszeit gewichtet. VZÄ sind zwar nicht gänzlich mit den etwas in Haushaltsplänen geführten Stellen vergleichbar, kommen diesen aber relativ nahe.

#### **Vorsorgefonds**

Zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen aus dem → Kommunalen Finanzausgleich vor dem Hintergrund der schwankenden Dotierung der Finanzausgleichsmasse sowohl im Verbundquotensystem als auch im → Gleichmäßigkeitsgrund-

satz wird in einigen Ländern das Instrument der Fondsbildung genutzt. Während in Rheinland-Pfalz über den dortigen Beistandspakt ein dauerhafter Ausgleichsfonds zur Abschöpfung in Boomphasen und Stützung in schwächeren Phasen installiert wurde, ist der sächsische Vorsorgefonds in seinem Bestand zeitlich begrenzt. In den Jahren 2009 und 2010 sollen zum Aufbau des Fonds 372,1 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse entnommen und bis 2015 wieder zugeführt werden.

#### **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. In Sachsen werden sie gemäß den Kriterien der Landesplanung Ober-, Mittel- und Grundzentren sowie nicht zentrale Orte unterschieden.

#### **Zinsausgaben**

Unter Zinsausgaben werden sowohl die Ausgaben für Zinsen als auch die Kreditbeschaffungskosten subsumiert. Wie 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.

#### **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.

## Literaturverzeichnis

- Antwort der Bundesregierung. auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Axel Troost, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer und der Fraktion DIE LINKE. BT-Drs. 16/9827.
- Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder" (Hg.) (2009): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Online verfügbar unter [http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis\\_VGR/ROB0.asp?R1B1](http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/ROB0.asp?R1B1).
- Bayerische Staatsregierung (Hg.) (2009): Konjunkturpaket II. 1,96 Milliarden Euro aus Konjunkturpaket II freigegeben für Investitionsprojekte in Bayern. Online verfügbar unter <http://www.bayern.de/Konjunkturpaket-II-.2040.10246886/index.htm>, zuletzt geprüft am 10.09.2009.
- Birke, Anja (2000): Die Übertragung westdeutscher Institutionen auf die ostdeutsche Wirklichkeit – ein erfolgversprechendes Zusammenspiel oder Aufdeckung systematischer Mängel? Ein empirischer Bericht für den kommunalen Finanzausgleich am Beispiel Sachsen. Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Leipzig. (Fakultätspapier, 12).
- Broer, Michael (2003): Möglichkeiten zur Stabilisierung der kommunalen Einnahmen. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 83, H. 2, S. 132–136.
- Brümmerhoff, Dieter (2007): Finanzwissenschaft. 9., vollst. überarb. und erw. Aufl. München: Oldenbourg (Oldenbourgs Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften).
- Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2009): Ergebnis der 134. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 12.-14. Mai 2009 in Bad Kreuznach. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2009): Das zweite Konjunkturpaket. Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Buergerinnen\\_\\_und\\_\\_Buerger/Gesellschaft\\_\\_und\\_\\_Zukunft/themenschwerpunkt\\_\\_konjunkturpakete/Stellschrauben-des-Konjunkturpakets-2/075\\_\\_in\\_\\_Bewegung\\_\\_halten.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Buergerinnen__und__Buerger/Gesellschaft__und__Zukunft/themenschwerpunkt__konjunkturpakete/Stellschrauben-des-Konjunkturpakets-2/075__in__Bewegung__halten.html), zuletzt geprüft am 10.09.2009.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.) (2009): Konjunkturpaket II. Online verfügbar unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunktur/konjunkturpaket-2,did=285866.html>, zuletzt geprüft am 10.09.2009.
- Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 20.12.2007, Aktenzeichen 2 BvR 2433/04; 2 BvR 2434/04.
- Burth, Andreas (2009): Stand der Haushaltsreformen in Deutschland. Online verfügbar unter <http://www.haushaltssteuerung.de/haushaltsreform-deutschland.html>, zuletzt geprüft am 06.08.2009.
- Büttner, Thiess; Enß, Petra; Holm-Hadulla, Frédéric; Schwager, Robert; Starbatty Christiane; Webering Wiebke (2008b): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern. Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil II: Der horizontale Finanzausgleich. Herausgegeben von ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- Büttner, Thiess; Enß, Petra; Holm-Hadulla, Frédéric; Schwager, Robert; Starbatty Christiane; Webering Wiebke (2008a): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern. Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil I: Der vertikale Finanzausgleich. Herausgegeben von ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- Büttner, Thiess; Holm-Hadulla, Frédéric; Parsche, Rüdiger; Starbatty Christiane (2008c): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Herausgegeben von ifo Institut für Wirtschaftsforschung. München.
- Deubel, Ingolf (1984): Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Eine ökonomische und statistische Analyse. Herausgegeben von Freiherr-vom-Stein-Institut. Köln u. a. (Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes, 3).
- Deutscher Städte- und Gemeindebund: Wirtschaftskrise trifft Kommunen – Rund acht Milliarden Euro Gewerbesteuer weniger. Pressemitteilung vom 11.04.2009.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2005): Gemeindefinanzbericht 2005. In: Der Städtetag, Jg. 58, H. 5/2005.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2008): Gemeindefinanzbericht 2008. In: Der Städtetag, Jg. 61, H. 5/2008.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2009): Gemeindefinanzbericht 2009. In: Der Städtetag, Jg. 62, H. 5/2009.
- Falken-Großer, Christine (2009): Aufgabenorientierung in der Finanzbedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich. Diss. Fribourg.
- Finanzministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2009): Was erhalten die Kommunen aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm des Bundes. Online verfügbar unter [http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/de/Was\\_erhalten\\_die\\_Kommunen\\_aus\\_dem\\_Zukunftsinvestitionsprogramm\\_des\\_Bundes\\_ZIP/203552.html](http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/de/Was_erhalten_die_Kommunen_aus_dem_Zukunftsinvestitionsprogramm_des_Bundes_ZIP/203552.html), zuletzt geprüft am 10.09.2009.
- Franz, Torsten (2009): Die Neuregelungen des Jahressteuergesetzes 2009 für die kommunalen Unternehmen. In: Sachsenlandkurier, Jg. 20, H. 01/09, S. 65–68.
- Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit, des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus und des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Gewährung von Zuwendungen für Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen. VwV KommInfra 2009, vom 17.03.2009.

- Gemeinsame Verwaltungsvorschrift zur Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachungen im Vergaberecht. (VwV Beschleunigung Vergabeverfahren), vom 13.02.2009. In: SächsABl., Jg. 2009, Bl.-Nr. 9, S. 415.
- Gemeinsame Verwaltungsvorschrift zur Gewährung von Zuwendungen für Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen. VwV KommInfra2009, vom 17.03.2009. In: SächsABl., Jg. 2009, Bl.-Nr. 20, S. 827.
- Genser, Bernd (Hg.) (2005): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst. FPStatG, vom 22.02.2006, BGBl I 438. In: BGBl I 438.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes. BT-Drs. 16/9275.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008. BT-Drs. 16/5377.
- Gesetzentwurf der Staatsregierung – Sechstes Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes. LT-Drs. 4/12979.
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (Hg.) (2009): Das Tarifergebnis im Detail. Online verfügbar unter [http://gew.de/Das\\_Tarifergebnis\\_im\\_Detail.html](http://gew.de/Das_Tarifergebnis_im_Detail.html), zuletzt geprüft am 31.08.2009.
- Gottschalk, Wolf (Hg.) (2003): Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis. Frankfurt am Main u. a.
- Hacker, Horst (1959): Finanzausgleich. In: Peters, Hans (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Berlin, Dritter Band, Kommunale Finanzen und Kommunale Wirtschaft, S. 395–453.
- Hans-Böckler-Stiftung (Hg.) (2009): WSI-Tarifarchiv. Online verfügbar unter <http://www.boeckler.de/558.html>, zuletzt geprüft am 02.09.2009.
- Hardt, Ulrike; Schiller, Daniel (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. Herausgegeben von Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW). Hannover.
- Haug, Peter (2009): Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte. Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus? In: Wirtschaft im Wandel, H. 5/2009, S. 220–228.
- Henneke, Hans-Günter (2000): Öffentliches Finanzwesen., Eine systematische Darstellung. 2., völlig neubearb. Aufl. Heidelberg: Müller.
- Henneke, Hans-Günter (2003): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern. In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Kommunale Finanzen im Bundesstaat. [Referate ... der fünften Greifswalder Verwaltungsfachtag, die im März 2002 an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald stattgefunden haben]. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 83–111.
- Henneke, Hans-Günter (2008): Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder. 4. Aufl. Wiesbaden.
- Hietschold, Marco (2008): Kommunalfinanzen im IHK-Bezirk Chemnitz-Plauen-Zwickau. Überblick und Auswertung zu ausgewählten statistischen Daten der 34 bevölkerungsreichsten Gemeinden in Südwestsachsen. Herausgegeben von Industrie- und Handelskammer Südwestsachsen. Chemnitz.
- Horn, Gustav; Hohlfeld, Peter; Truger, Achim; Zwiener, Rudolf (2009): Höheres Tempo erforderlich. Zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II. Herausgegeben von Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung (IMK). (Policy Brief, Januar 2009).
- Horn, Gustav A.; Niechoj, Torsten; Proano, Christian R. u. a. (2008): Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse? Herausgegeben von Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung (IMK). (IMK Report, 29).
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2008): Kommunalfinanzbericht August 2008. Düsseldorf.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2009): Zukunftsinvestitionen NRW – Modellrechnung. Online verfügbar unter <http://www.im.nrw.de/bue/doks/0902modellrechnungkp2.pdf>, zuletzt aktualisiert am 2009, zuletzt geprüft am 10.09.2009.
- Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung (IMK) (Hg.) (2009): Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise. Wie die Krise entstand und wie sie überwunden werden kann. (IMK Report, 38).
- Jahressteuergesetz. JStG, vom 19.12.2008. In: BGBl. I, S. 2794.
- Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Herausgegeben von Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Hg.) (2009): Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. (Kommissionsdrucksache, 174).
- Korioth, Stefan (1997): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), H. 11, S. 385–390.
- Krenz, Stefan; Schirwitz, Beate; Vogt, Gerit (2009): Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2009/2010: Anhaltende Rezession. In: ifo Dresden berichtet, H. 4/2009, S. 12–21.

- Krise, Mandy (2008): Effizienzanalyse der sächsischen Gemeinden. In: ifo Dresden berichtet, H. 5/2008, S. 3–13.
- Kuban, Monika u. a. (2009): Wer bestellt? Wer bezahlt? Kommunalfinanzen unter Druck von Bund und Ländern. In: Der Städtetag, Jg. 62, H. 3, S. 12–16.
- Leimkühler, Ralf (2009): Der Finanzausgleich 2009/2010. In: Sachsenlandkurier, Jg. 20, H. 01/09, S. 20–37.
- Leimkühler, Ralf; Hardt, Ulrike; Schiller, Daniel (2008): Die Finanzausgleichsumlage – „Abzocke“ oder ein Instrument zur Stärkung der Ausgleichsfunktion im Finanzausgleich. In: Sachsenlandkurier, Jg. 19, H. 7-8, S. 353–359.
- Lenk, Thomas (2005): Gemeindefinanzbericht 2004/2005. Herausgegeben von Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Dresden. (Sachsenlandkurier, September 2005).
- Lenk, Thomas (2007): Gemeindefinanzbericht 2006/2007. Herausgegeben von Sächsischer Städte- und Gemeindetag, Dresden. (Sachsenlandkurier, September 2007).
- Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver (2007a): Die Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel für die kreisfreien Städte sächsischen kommunalen Finanzausgleich. Herausgegeben von Universität Leipzig Institut für Finanzen. Leipzig. (Arbeitspapier, 39).
- Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver (2007b): Die kommunalen Finanzen vor dem Hintergrund der Doppik-Einführung. Studie des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig, Herausgegeben von Commerzbank AG.
- Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver (2006): Die Wirkungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum im sächsischen kommunalen Finanzausgleich. Herausgegeben von Universität Leipzig Institut für Finanzen. Leipzig. (Arbeitspapier, 38).
- Lenk, Thomas; Rudolph, Hans-Joachim (2003a): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen. Herausgegeben von Institut für Finanzen Universität Leipzig. Leipzig. (Arbeitspapier, 24).
- Lenk, Thomas; Rudolph, Hans-Joachim (2003b): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs. Herausgegeben von Institut für Finanzen Universität Leipzig. Leipzig. (Arbeitspapier, 25).
- Lenk, Thomas; Rudolph, Hans-Joachim (2004a): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ermittlung der Finanzkraft. Herausgegeben von Institut für Finanzen Universität Leipzig. Leipzig. (Arbeitspapier, 26).
- Lenk, Thomas; Rudolph, Hans-Joachim (2004b): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft. Herausgegeben von Institut für Finanzen Universität Leipzig. Leipzig. (Arbeitspapier, 27).
- Lohse, Frank (2006): Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip. In: Mutius, Albert von; Ipsen, Jörn; Knemeyer, Franz-Ludwig (Hg.): Kommunalrecht – Kommunalverwaltung. Baden-Baden, Bd. 48.
- Meffert, Horst; Müller, Walter (2008): Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz. Stuttgart: Dt. Gemeindeverl.
- Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (Hg.): Der Stabilisierungsfonds. Online verfügbar unter <http://www.fm.rlp.de/finanzen/kommunaler-finanzausgleich/stabilisierungsfonds>, zuletzt geprüft am 06.09.2009.
- Müller, Walther; Meffert, Horst (2005): Der Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs. In: Der Gemeindehaushalt, H. 3, S. 56–58.
- Münstermann, Engelbert (2005a): Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“. Strukturfragen und aktuelle Entwicklungen in den Bundesländern. Teil IV. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZFK), H. 1, S. 5–8.
- Münstermann, Engelbert (2005b): Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“. Strukturfragen und aktuelle Entwicklungen in den Bundesländern. Länderreport Ost. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZFK), H. 2, S. 25–32.
- Münstermann, Engelbert (2004a): Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“. Strukturfragen und aktuelle Entwicklungen in den Bundesländern. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZFK), H. 10, S. 245–250.
- Münstermann, Engelbert (2004b): Politikfeld „Kommunaler Finanzausgleich“. Strukturfragen und aktuelle Entwicklungen in den Bundesländern. Teil II. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZFK), H. 11, S. 265–271.
- Münstermann, Engelbert (2006): Konsolidierung nach Länderart – zunehmende Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZFK), H. 1, S. 1–6.
- Münstermann, Engelbert (2007): Finanzausgleichsstrukturen auf dem Prüfstand. Zur Verteilung von Schlüsselzuweisungen. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZFK), H. 6, S. 121–128.
- Mutius, Albert von; Ipsen, Jörn; Knemeyer, Franz-Ludwig (Hg.) (2006): Kommunalrecht – Kommunalverwaltung. Baden-Baden.
- Nierhaus, Michael (2005): Verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung. In: Landes- und Kommunalverwaltung, H. 1, S. 1–7.
- Nierhaus, Wolfgang (2009): Deutschlandprognose 2009/2010: Abschwung hält an. In: ifo Dresden berichtet, H. 4/2009, S. 3–11.

- Parsche, Rüdiger (2001): Anpassung und Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland. München, (ifo-Forschungsberichte, 7).
- Peters, Hans (Hg.) (1959): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Berlin.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hg.) (2008): Deutschland am Rande einer Rezession. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2008. Essen.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hg.) (2009): Im Sog der Weltrezession. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009. Essen.
- Ragnitz, Joachim; Schirwitz, Beate; Vogt, Gerit (2009): Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2009/2010. ifo Pressemitteilung. Herausgegeben von Niederlassung Dresden ifo Institut für Wirtschaftsforschung. Dresden.
- Rehm, Hannes; Matern-Rehm, Sigrid (2003): Kommunale Finanzwirtschaft. In: Gottschalk, Wolf (Hg.): Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis. Frankfurt am Main u. a., Bd. 7.
- Rehm, Hannes; Tholen, Michael (2008): Kommunalverschuldung. Befund, Probleme, Perspektiven. 1. Aufl. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 214).
- Reidenbach, Michael (2009): Investitionsstau und Investitionsbedarf bei den Kommunen. In: WSI-Mitteilungen, H. 5/2009, S. 251–259.
- Reidenbach, Michael; Bracher, Tilman; Grabow, Busso u. a. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Herausgegeben von Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU). Berlin. (Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis, 4).
- Rottmann, Oliver; Lenk, Thomas (2009): Kommunales Zins- und Schuldenmanagement. Zinsen steuern, Verschuldung optimieren. Herausgegeben von KPPFD GmbH. Frankfurt am Main.
- Sächsische Staatskanzlei (Hg.) (2009b): Rede des Chefs der Staatskanzlei zum Konjunkturpaket II auf der Sitzung des Bundesrates am 20.02.2009. Online verfügbar unter <http://www.sk.sachsen.de/8025.htm>, zuletzt geprüft am 10.09.2009.
- Sächsische Staatskanzlei (Hg.) (2009a): Sächsisches Kabinett beschließt Umsetzung Konjunkturpaket II. Online verfügbar unter <http://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/33233>, zuletzt geprüft am 10.09.2009.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hg.) (2006): Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zu den Hebesätzen bei der Gewerbesteuer sowie den Grundsteuern A und B. (LT-Dors. 4/5628).
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen: Keine Auswirkung auf Haushalte der Kommunen durch Umsetzung der Steuer-schätzung im FAG. Pressemitteilung vom 18.11.2008. Dresden.
- Online verfügbar unter <http://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/32346>.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hg.) (2007): Landesentwicklungsbericht 2006. Dresden.
- Sauckel, Marika (2006): Inzidenz kommunaler Finanzausgleichssysteme. Dt. Hochsch. für Verwaltungswiss., Diss.–Speyer, 2006. Als Ms. gedr. Berlin: dissertation.de.
- Schmid, Willi; Gössl, Ernst (2004): Die Gemeinden und ihre Finanzen. In: Die Gemeinde (BWGZ), Jg. 124, H. 16, S. 582–599.
- Schmid, Willi; Reif Carl (2008): Kommunale Finanzsituation 2007/2009: Rückgewinnung von Handlungsspielraum – Haushaltskonsolidierung bleibt aber Daueraufgabe. Gemeindefinanzbericht Baden-Württemberg 2008. In: Die Gemeinde (BWGZ), Jg. 128, H. 15-16, S. 532–572.
- Schwarting, Gunnar (2005): Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: Genser, Bernd (Hg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin: Duncker & Humblot .
- Staatskanzlei Brandenburg (Hg.) (2009): Krise meistern, Impulse setzen. Online verfügbar unter <http://www.stk.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.158400.de>, zuletzt geprüft am 10.09.2009.
- Städtetag Rheinland-Pfalz (Hg.) (2008): Städtefinanzbericht 2007. Auswertung der Haushaltsdatenschnellinfos des Städtetages Rheinland-Pfalz. Mainz.
- Städtetag Rheinland-Pfalz (Hg.) (2009): Städtefinanzbericht 2008. Auswertung der Haushaltsdatenschnellinfos des Städtetages Rheinland-Pfalz. Mainz.
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2008. Statistical yearbook 2008 for the Federal Republic of Germany (2008). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hg.) (2007): Vierte Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020. Online verfügbar unter [http://www.statistik.sachsen.de/bevprog/pdf/Ergebnis\\_Langfassung.pdf](http://www.statistik.sachsen.de/bevprog/pdf/Ergebnis_Langfassung.pdf).
- Tröger, Michael (2007): Reform der Gewerbesteuer und Finanzausgleich. Frankfurt am Main: Lang.
- Unternehmensteuerreformgesetz 2008. UStRG 2008, vom 14.08.2007. In: BGBl. I S. 1912.
- ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Hg.) (2009): Zeittafeln. Online verfügbar unter <http://tarif-oed.verdi.de/tarifrunden/zeittafeln>, zuletzt geprüft am 02.09.2009.
- Vesper, Dieter (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Herausgegeben von Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Berlin.

Wallerath, Maximilian (Hg.) (2003): Kommunale Finanzen im Bundesstaat. [Referate ... der fünften Greifswalder Verwaltungsfachtag, die im März 2002 an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald stattgefunden haben]. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.

Zimmermann, Horst (1999): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 1. Aufl. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 163).

Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 2. Aufl. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 211).

### Finanzausgleichsgesetze der Länder

BbgFAG: Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz – BbgFAG) vom 29.06.2004 (GVBl. I S. 262), zuletzt geändert am 06.12.2006 (GVBl. S. 167).

FAG (BW): Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 01.01.2000 (GBl. S. 14), zuletzt geändert am 23.06.2009 (GBl. S. 247).

FAG (BY): Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG), Bekanntmachung der Neufassung vom 02.07.2008 (GVBl. S. 386), zuletzt geändert am 14.04.2009 (GVBl. S. 111).

FAG (HE): Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 29.05.2007 (GVBl. S. 310), zuletzt geändert am 18.06.2009 (GVBl. S. 226).

FAG (MV): Finanzausgleichsgesetz (FAG), Neufassung vom 13.01.2006 (GVOBl. M-V S. 22), zuletzt geändert am 17.12.2007 (GVOBl. MV S. 461, 473).

FAG (SH): Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 05.02.2009 (GVOBl. SH S. 67), zuletzt geändert am 27.03.2009 (GVOBl. SH S. 147).

FAG (ST): Finanzausgleichsgesetz (FAG), Neufassung vom 23.02.2009 (GVBl. ST S. 145).

GFG (NW): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2009 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2009) vom 17.02.2009 (GV. NW S. 54), zuletzt geändert am 02.04.2009 (GV. NW S. 198).

KFAG (SL): Kommunalfinanzausgleichsgesetz (KFAG) vom 12.07.1983 (Amtsbl. S. 462), zuletzt geändert am 10.12.2008 (Amtsbl. S. 2064).

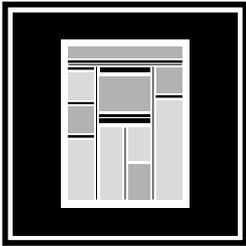
LFAG (RP): Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30.11.1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert am 07.07.2009 (GVBl. S. 277).

NFAG: Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 14.09.2007 (Nds. GVBl. S. 467), geändert am 17.12.2007 (Nds. GVBl. S. 776), zuletzt geändert am 15.12.2008 (Nds. GVBl. S. 419).

NFVG: Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz – NFVG) in der Fassung vom 13.09.2007 (Nds. GVBl. Nr. 30/2007 S.461), zuletzt geändert durch Haushaltsbegleitgesetz vom 17.12.2007 (Nds. GVBl. Nr. 42/2007 S.775) und Haushaltsbegleitgesetz vom 15.12.2008 (Nds. GVBl. Nr. 28/2008 S.419).

SächsFAG: Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz – SächsFAG), Neufassung vom 12.01.2009 (SächsGVBl. S. 24).

ThürFAG: Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 20.12.2007 (GVBl. S. 259), zuletzt geändert am 09.10.2008 (GVBl. S. 372).



## Aus Büchern und Zeitschriften

### Neuerscheinungen

*Zieglmeier*

#### **Die Zweitwohnungssteuer in der Praxis Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten**

2009, 128 Seiten, ISBN 978-3-415-04180-6, 19,80 EUR,  
Richard Boorberg Verlag, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart, [www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

Die Abhandlung beschäftigt sich zunächst mit den Voraussetzungen und Grenzen der Erhebung einer Zweitwohnungssteuer. Der Verfasser legt dabei die bayerische Rechtslage zu Grunde. Wegen der nahezu identischen Ausgangslage in allen anderen Bundesländern können Ausführungen auch dort nutzbar gemacht werden. Daran anschließend werden u. a. etwaige Befreiungstatbestände für bestimmte Personengruppen wie z. B. Studenten, Auszubildende und Personen mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit diskutiert.

Abgerundet wird das Werk durch Hinweise zu den prozessualen Rechtsschutzmöglichkeiten und durch ein bisher in diesem Zusammenhang vernachlässigtes Thema, das Datenschutzrecht im Bereich der Zweitwohnungssteuer.

*Hoppen/Husemann/Schmidt*

#### **Das neue HGB-Bilanzrecht**

##### **Texte – Erläuterungen – Arbeitshilfen – Materialien**

2009, 384 Seiten, 16,5 x 24,4 cm, Softcover (kartoniert), ISBN: 978-3-89817-708-5, 39,80 EUR, Bundesanzeiger Verlag, Amsterdamer Straße 192, 50735 Köln, [www.bundesanzeiger-verlag.de](http://www.bundesanzeiger-verlag.de)

Durch das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz wird das HGB-Bilanzrecht grundlegend geändert. Die Neuregelungen haben weitreichende Auswirkungen auf das gesamte Rechnungswesen. Die Unternehmen und ihre Berater müssen sich frühzeitig und umfassend darüber informieren, um bisherige Strukturen überprüfen und rechtzeitig reagieren zu können.

Das Werk richtet sich an Praktiker, die sich schnell, aktuell und in kompakter Form einen Überblick über das neue Recht verschaffen wollen.

Die Autoren konzentrieren sich auf die Kernfragen der Praxis und geben gezielt Antwort auf alle wesentlichen Fragen, die sich aus der Reform für die Bilanzierungspraxis in den Unternehmen ergeben. Wertvolle Tipps und Arbeitshilfen sowie eine Synopse unterstützen bei der Einarbeitung in das neue Recht.

### Vorteile des Werkes

Der Leser findet

- einen aktuellen und kompakten Überblick über die neue Rechtslage,
- ausführliche Erläuterungen mit Schwerpunkt auf den Praxisproblemen,
- eine Synopse zum schnellen, gezielten Nachschlagen der Änderungen,
- direkt umsetzbare Tipps,
- Arbeitshilfen wie Berechnungsbeispiele und Checklisten,
- eine CD-ROM mit sämtlichen Materialien zum Gesetzgebungsverfahren,
- einen Pushdienst, der während des Gesetzgebungsverfahrens auf dem Laufenden hält.

### Aus dem Inhalt

- Synoptische Gegenüberstellung der bisherigen und der neuen Regelungen des HGB-Bilanzrechts (mit den neuen Übergangsregelungen im EGHGB)
- Erläuterungen mit Arbeitshilfen (Beispiele, Praxistipps, Formulierungsvorschläge, Checklisten)
- CD-ROM mit dem Text des Gesetzes zur Modernisierung des Bilanzrechts sowie ergänzenden Materialien (u. a. Gesetzentwurf, Stellungnahmen)

### Kommunalrecht Sachsen

#### **Textsammlung**

2009, Buch A5, 260 Seiten, ISBN: 978-3-940904-46-1, 19,90 EUR (Mengenpreis-Staffelung: ab 1 Stck. 19,90 EUR/Stck.; ab 15 Stck. 15,90 EUR/Stck.) SV Saxonia Verlag für Recht, Wirtschaft und Kultur GmbH, Lingnerallee 3, 01069 Dresden, Telefon (03 51) 4 85 26-0, Fax (03 51) 4 85 26-61, E-Mail: [service@saxonia-verlag.de](mailto:service@saxonia-verlag.de), [www.recht-sachsen.de](http://www.recht-sachsen.de)

Inhalt:

- Verfassung des Freistaates Sachsen (Auszug)
- Kommunalverfassungsrechtliche Grundlagen:
  - Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO)
  - Verordnung des Staatministeriums des Innern zur Durchführung der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (DVO SächsGemO)
  - Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (SächsLKrO)
  - Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Durchführung der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (DVO SächsLKrO)
  - Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG)
  - Sächsisches Gesetz über die Zuständigkeiten der Großen Kreisstädte (SächsGrKrZuG)

- Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Zuständigkeiten der Großen Kreisstädte (Sächs-GrKrZuVO)
- Verwaltungsneuordnung 2008:
  - Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen (Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz – SächsKrGebNG) (Auszug)
  - Gesetz zur Regelung des Mehrbelastungsausgleiches für die Verwaltungs- und Funktionalreform 2008 (Sächsisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz 2008 – SächsMBAG 2008)
  - Gesetz zur Übertragung von Aufgaben auf kreisangehörige Gemeinden
- Kommunale Wirtschaft, Kommunalabgaben:
  - Gesetz über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen (Sächsisches Eigenbetriebsgesetz – SächsEigBG)
  - Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG)
  - Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Freistellungen von kommunalwirtschaftlichen Genehmigungspflichten (Kommunalfreistellungsverordnung – KomFreiVO)
  - Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsverordnung – KomPrüfVO)
- Wahlen:
  - Gesetz über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlgesetz – KomWG)
  - Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Durchführung des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlordnung – KomWO) (ohne Anlagen)
  - Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Durchführung von Bürgerentscheiden
- Kommunalbesoldung und Aufwandsentschädigung:
  - Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Besoldung der kommunalen Wahlbeamten (Kommunalbesoldungs-Verordnung – KomBesVO)
  - Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Dienstaufwandsentschädigungen für kommunale Wahlbeamte (KomDAEVO)
  - Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Regelung der Aufwandsentschädigung für die ehrenamtlichen Bürgermeister und die ehrenamtlichen Ortsvorsteher (Aufwandsentschädigungs-Verordnung – KomAEVO)
  - Sächsisches Gesetz über die Reisekostenvergütung der Beamten und Richter (Sächsisches Reisekostengesetz – SächsRKG)
- Sonstiges:
  - Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Form kommunaler Bekanntmachungen (Kommunalbekanntmachungsverordnung – KomBekVO)
  - Sächsisches Gesetz über die staatliche Anerkennung von Kurorten und Erholungsorten im Freistaat Sachsen (Sächsisches Kurortengesetz – SächsKurG)

- Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Voraussetzungen der Anerkennung als Kur- oder Erholungsort im Freistaat Sachsen (ANVO SächsKurG) – ohne Anlage –

## Nachauflagen

*Dr. Peter Glanegger/Georg Güroff*

### **Gewerbesteuergesetz (GewStG)**

*7. völlig neubearbeitete Auflage, 2009, XXV, 1.121 Seiten, in Leinen 89,00 EUR, ISBN 978-3-406-58126-7, Verlag C.H.Beck, www.beck.de*

Der kompakte, gleichwohl umfassende Gewerbesteuer-Kommentar zeichnet sich durch wissenschaftlich fundierte Erläuterungen aus, die sich an den Bedürfnissen der Praxis orientieren. Alle Standpunkte, die von den Autoren vertreten werden, werden auch auf ihre praktische Durchsetzbarkeit überprüft. Die Autoren sind erfahrene Finanzrichter, die u. a. wertvolle Hinweise für Rechtsmittel (Revision!) geben.

Hervorzuheben ist die Kommentierung der Kernvorschriften der §§ 2 und 7 GewStG mit ihren Querbezügen zum EStG und KStG (Gewinnermittlungsvorschriften), die gesonderte Erläuterung der Vorgänge nach dem UmwStG und UmwG, die steuer-, gesellschafts- und handelsrechtliche Darstellung der verschiedenen Gesellschaftsformen und die eingehende Behandlung des Gemeinnützigkeitsrechts (Steuerbefreiungen nach § 3 GewStG). All dies macht die Lektüre weiterer spezieller Kommentare häufig überflüssig.

Besonders hilfreich bei der täglichen Arbeit mit dem Kommentar sind auch die zahlreichen Darstellungen in ABC-Form (ABC der Dauerschulden, der Abgrenzung freier Beruf/Gewerbebetrieb, der gemeinnützigen Zwecke, der Miet- und Pachtzinsen, der (nicht)selbstständigen Tätigkeit, der öffentlichen Unternehmen und der verdeckten Gewinnausschüttungen.

Die Gewerbesteuer hat durch die Unternehmensteuerreform erheblich an Bedeutung gewonnen. Die vollständig überarbeitete und in weiten Bereichen neu geordnete Neuauflage hat den Rechtsstand 1.1.2009 und berücksichtigt u. a. folgende Änderungsgesetze seit der Voraufgabe:

- SEStEG
- Jahressteuergesetz 2007
- Unternehmensteuerreformgesetz 2008
- Jahressteuergesetz 2008
- Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen (MoRaKG)
- Jahressteuergesetz 2009

Außerdem werden neue Richtlinien und weitere Verwaltungsanweisungen, die umfangreiche Rechtsprechung sowie die einschlägige Literatur nachgewiesen und ausführlich berücksichtigt.

*Heinz Dresbach*

### **Kommunale Finanzwirtschaft Nordrhein-Westfalen**

*36. Auflage, September 2009, 470 Seiten, Format DIN A4, 14 Farbkodierungen, Preis 43,00 EUR, ISBN 978-3-9800-6742-*

3, VERLAG DRESBACH, Dünnhofsweg 34 a, 51469 Bergisch Gladbach, Telefon: 02202/55366, Telefax: 02202/50776, E-Mail: verlag-dresbach@t-online.de, www.verlag-dresbach.de

Seit der 30. Auflage von September 2003 wird mit diesem Handbuch ein jährlich anwachsender Fundus der Regelungsmaterie des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) kodifiziert. Auch die vorliegende 36. Edition steht in erheblichem Maße im Zeichen des NKF-Reformprozesses.

Hervorzuheben ist die Erweiterung der bislang dokumentierten Normenplattform um

- das neue NKF-Kennzahlenset des Innenministeriums NRW und
- die ministeriellen NKF-Leitfäden "Haushaltssatzung", "Jahresabschluss" und "Haushaltssicherung".

Das bisherige Kennzahlenset wurde bei einzelnen Messzahlen optimiert, bei den allgemeinen Hinweisen ergänzt und durch eine neue systematische Struktur in seiner Nutzerfreundlichkeit verbessert.

Die auszugswise dokumentierten NKF-Leitfäden bieten den Kommunen eine Fülle von Hintergrundinformationen und dienen als Orientierungshilfen und Strategie-Empfehlungen, die es erleichtern, für die Vielfalt der Probleme beim Auf- und Ausbau eines professionellen Finanzmanagements und bei der Umsetzung des doppelten Gemeindehaushaltsrechts pragmatische Lösungen zu erarbeiten und transparente Entscheidungen zu treffen.

Neben den benannten neuen NKF-Komponenten hält die Neuauflage wieder alle auf Jahressicht ergangenen Neuregelungen und Änderungen des Kommunalwirtschafts- und Kommunalverfassungsrechts bereit. Sie betreffen unter anderem die Gemeindeordnung NRW, das Grundsteuergesetz, das Gewerbesteuerrecht, das Handelsgesetzbuch, das Gemeindefinanzierungsgesetz NRW sowie diverse Runderlasse des Innenministeriums NRW.

Des Weiteren wartet die 36. Auflage vor dem Hintergrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise mit drei gesetzlichen Neuschöpfungen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen zu dem operativen Handlungsfeld 'Zukunftsinvestitionen der Kommunen' auf:

- Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes,
- Investitionsförderungsgesetz NRW,
- Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz NRW.

Mit diesen neu eröffneten Produktmodulen wird dem Interesse des professionellen Finanzmanagements nach einer geschlossenen Dokumentation der Rechtstexte des aufgelegten milliardenschweren staatlichen Konjunkturprogramms II (Kommunen) Rechnung getragen.

Professor Dr. Klaus Hahn

#### **BilMoG Kompakt**

2. Auflage 2009, 176 Seiten, zweifarbig, kartoniert, ISBN: 978-3-941480-02-5, 39,90 EUR, HDS-Verlag, Ständach 52, 71093 Weil im Schönbusch, E-Mail: info@hds-verlag.de, www.hds-verlag.de  
Mit den Änderungen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG)!

Das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) beinhaltet die größte Reform des deutschen Bilanzrechts seit Einführung des Bilanzrichtliniengesetzes (BiRiLiG) im Jahre 1985. Zielsetzung des BilMoG ist es, die Qualität und Transparenz der externen Rechnungslegung zu verbessern. Mit dem BilMoG soll ein eigenständiges deutsches Bilanzrecht geschaffen werden, welches gleichwertig mit den IFRS aber dennoch kostengünstiger für die Unternehmen ist. Diese umfassende Zielsetzung bedingt einerseits eine Neuausrichtung der Bilanzierungsgrundlagen, wie z. B. die Abschaffung der umgekehrten Maßgeblichkeit, sowie andererseits neue Vorschriften zur Bilanzierung und Bewertung bei den einzelnen Bilanzposten. In dem Buch werden die Änderungen durch Gegenüberstellung vom bisherigen und neuen Recht systematisch nach Bilanzposten im Einzel- und Konzernabschluss aufgezeigt. Um die Tragweite der Umstellungen vollständig aufzuzeigen, werden auch die Übergangsregelungen sowie die Unterschiede zur Bilanzierung in der Steuerbilanz und nach IFRS mit einbezogen. Darüber hinaus werden die neuen Offenlegungsvorschriften im Anhang und Lagebericht sowie die neu geregelten Themengebiete der Corporate Governance und der Abschlussprüfung prägnant beschrieben. Ein weiterer Schwerpunkt sind die Änderungen des bilanzpolitischen Instrumentariums durch das BilMoG.

Die 2. Auflage wurde durchgängig redaktionell überarbeitet. Darüber hinaus wurden aktuelle Diskussionspunkte aus der Literatur und Praxis aufgenommen, so z. B. die Frage des Netto- oder Bruttoausweises der Rückstellungszuführungen in der GuV. Im Rahmen der Umstellungsprojekte auf das BilMoG spielen die Anpassungsbuchungen eine zentrale Rolle. Die 2. Auflage enthält daher hierzu zwei neue Anhänge. In Kapitel 8.2 werden die spezifischen gesetzlichen Übergangsregelungen für einzelne Bilanzposten systematisch aufbereitet. Kapitel 8.3 beinhaltet eine "Checkliste", aus der die Fälle ersichtlich sind, die zu einmaligen Aufwendungen und Erträgen im Umstellungsjahr führen.

Dieses Buch stellt verständlich und praxisnah die Änderungen durch das BilMoG auf der Grundlage der endgültigen Gesetzesfassung dar. Es ist ein wertvoller Leitfaden für die Umstellung in der Praxis.

Meyer

#### **Recht der Ratsfraktionen**

5. Auflage, 2009, Darstellung, 186 Seiten, kartoniert, Format 16,5 x 23,5 cm, 22,00 EUR, ISBN 978-3-8293-0877-9, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Konrad-Adenauer-Ring 13, 65187 Wiesbaden, Telefon (0611) 8 80 86-10, Telefax (0611) 8 80 86-77, www.kommunalpraxis.de, E-Mail: Info@kommunalpraxis.de

Bei allen kommunalpolitischen Entscheidungen kommt den Fraktionen in den Gemeinden, Städten und Landkreisen große Bedeutung zu. Im Zeichen zunehmender parteipolitischer Durchdringung der kommunalen Selbstverwaltung erfolgt in den Fraktionen auch die Weichenstellung für die Sach- und Personalpolitik.

Die Verlagsausgabe nimmt eine realistische Betrachtung des Fraktionsrechts für Gemeinden, Städte und Landkreise vor. Der informativen Einführung folgt ein Überblick, der die gesetzlichen Regelungen zum Fraktionswesen und die Bedeutung der

Fraktionen aus Sicht der Gemeindevertretung, des Gemeinderatsmitglieds, des Wählers und der Parteien veranschaulicht. Im Rahmen der Beschreibung über die Bildung, Mitgliedschaft und Beendigung von Fraktionen wird deren Charakter als freiwilliger Zusammenschluss von Ratsmitgliedern mit gemeinsamer politischer Grundüberzeugung betont. Ein Abschnitt zum Geschäftsordnungsrecht trägt den Rechten und Pflichten der Fraktionen Rechnung. Wegen der einschneidenden Wirkungen werden die rechtlichen Voraussetzungen eines Fraktionsausschlusses besonders gewürdigt.

Einen weiteren Schwerpunkt bilden die kommunalverfassungsrechtlichen Rechte der Fraktionen, die im Überblick für alle Flächenbundesländer erörtert werden. Schließlich beinhaltet das Werk die derzeit wohl umfassendste Darstellung des hochsensiblen Themas der Finanzierung der Fraktionen auf kommunaler Ebene.

In kompakter Form informiert "Recht der Ratsfraktionen" kompetent und zuverlässig insbesondere alle Ratsmitglieder, Kommunalpolitiker, Mandatsträger, Fraktionen, Parteien, Verwaltungsgerichte und Rechtsanwälte.

Der Verfasser, Dr. Hubert Meyer, als Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages mit den Problemen der Praxis bestens vertraut, behandelt das Thema betont praxisnah, anschaulich und leicht verständlich.

### Sächsisches Straßenrecht

#### Textsammlung

2. Auflage, 2009, Buch A5, 176 Seiten, 12,90 EUR, ISBN 978-3-940904-41-6, SV Saxonia Verlag für Recht, Wirtschaft und Kultur GmbH, Lingnerallee 3, 01069 Dresden, Telefon (03 51) 4 85 26-0, Fax (03 51) 4 85 26-61, E-Mail: [service@saxonia-verlag.de](mailto:service@saxonia-verlag.de), [www.recht-sachsen.de](http://www.recht-sachsen.de)

#### Landesrecht

- Straßengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Straßengesetz – SächsStrG)
- Verordnung des SMWA über die Kostentragung für das zur Unterhaltung der Kreisstraßen erforderliche Personal
- Verordnung des SMWA über die technische Verwaltung der Kreisstraßen in der Straßenbaulast der Landkreise
- Verordnung des SMWA über die Straßen- und Bestandsverzeichnisse (StrBeVerzVO)
- Verordnung des SMWA über die bautechnische Prüfung baulicher Anlagen in öffentlichen Straßen (StrPrüfVO)
- Verordnung des SMWA zur Bestimmung der den Landkreisen und Kreisfreien Städten obliegenden Unterhaltungs- und Instandsetzungsaufgaben an Staats- und Bundesstraßen im Freistaat Sachsen (Sächsische Straßenunterhaltungs- und -instandsetzungsverordnung – SächsStrUIVO)
- Verordnung der StR und des SMWA über Zuständigkeiten nach dem Bundesfernstraßengesetz und dem Sächsischen Straßengesetz (StrZuVO)
- Verordnung der StR zum Vollzug des Gesetzes über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (EKrGVollzVO)
- VwV des SMWA zur Verordnung über die bautechnische Prüfung baulicher Anlagen in öffentlichen Straßen (VwVStrPrüfVO)

- VwV des SMWA zur Einführung der „Richtlinie zur Ermittlung und Verrechnung von Kosten im Straßenbetriebsdienst an Bundesfernstraßen“ in der sächsischen Straßenbauverwaltung
- VwV des SMWA für das Sicherheitsaudit von Straßen (VwV-ESAS) zur Einführung der „Empfehlungen für das Sicherheitsaudit von Straßen (ESAS 2002)“ in der Sächsischen Straßenbauverwaltung
- VwV des SMWA zur Einführung Technischer Vorschriften, Richtlinien, Merkblätter und Erlasse für den Straßen- und Brückenbau (ohne Anlage)
- Richtl. des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL-KStB)

#### Bundesrecht

- Bundesfernstraßengesetz (FernStrG)
- Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz)
- Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG)

### Verwaltungsvorschriften zum Baurecht in Sachsen

#### Textsammlung

6. Auflage, 2009, Buch A5, 222 Seiten, ISBN: 978-3-940904-40-9, 19,90 EUR, SV Saxonia Verlag für Recht, Wirtschaft und Kultur GmbH, Lingnerallee 3, 01069 Dresden, Telefon (03 51) 4 85 26-0, Fax (03 51) 4 85 26-61, E-Mail: [service@saxonia-verlag.de](mailto:service@saxonia-verlag.de), [www.recht-sachsen.de](http://www.recht-sachsen.de)

#### Inhalt:

- Verwaltungsvorschrift zur Sächsischen Bauordnung (VwV SächsBO) inklusive aller Anlagen, u. a.:
  - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über den Bau von Betriebsräumen für elektrische Anlagen (SächsEltBauR)
  - Sächsische Beherbergungsstättenbaurichtlinie (Sächs-BeBauR)
  - Sächsische Verkaufsstättenbaurichtlinie (SächsVerk-BauR)
  - Sächsische Schulbaurichtlinie (SächsSchulBauR)
  - Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Fliegende Bauten (SächsFlBauR)
- aktuelle Bekanntmachung über die Liste der eingeführten Technischen Baubestimmungen (LTB)
- Industriebaurichtlinie (IndBauRL)
- Richtlinie zur Bemessung von Löschwasser-Rückhalteanlagen beim Lagern wassergefährdender Stoffe (LöRüRL)
- Leitungsanlagen-Richtlinie (LAR)
- Richtlinie über den Brandschutz bei der Lagerung von Sekundärstoffen aus Kunststoff (KLR)
- Zuordnung von Gemeinden im Freistaat Sachsen zu Erdbebenzonen 1 und 2 nach DIN 4149:2005-04
- Zuordnung von Gemeinden im Freistaat Sachsen zu Schneelastzonen 2 und 3 nach DIN 1055-5
- Richtlinie über die Lüftung fensterloser Küchen, Bäder und Toilettenräume in Wohnungen
- Richtlinie über Flächen für die Feuerwehr

**Ergänzungslieferungen***Hailbronner***Ausländerrecht, Kommentar**

*Loseblattwerk in 5 Ordnern, 6.700 Seiten, 168,00 EUR, ISBN 978-3-8114-8750-5; 65. Aktualisierung mit Stand: August 2009, 254 Seiten, 67,20 EUR, Bestell-Nr. 8114 8750 065, C. F. Müller, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, www.huethig-jehle-rehm.de*

Zentraler Inhalt des Werkes sind die ausführlichen Kommentierungen des Aufenthaltsgesetzes (1.700 Seiten) und des Asylverfahrensgesetzes (1.300 Seiten). Darüber hinaus werden folgende Themenbereiche eingehend dargestellt:

- Art. 16a Grundgesetz (Asylrecht),
- die Rechtsstellung der Staatenlosen,
- das Asylbewerberleistungsgesetz,
- die Beschäftigungsverordnung u. Beschäftigungsverfahrensverordnung,
- die sozialrechtliche Stellung der Ausländer,
- die Assoziation EG/Türkei und der beschäftigungsrechtliche Status der türkischen Arbeitnehmer.

Mehr als 160 aktuelle Vorschriftentexte des deutschen Ausländer-, Asyl-, Arbeits- und Sozialrechts, des europäischen und internationalen Rechts machen den Kommentar zu einem Arbeitsmittel ersten Ranges.

Mit der 65. Ergänzungslieferung sind wieder Kommentierungen zum AufenthG und AsylVfG aktualisiert worden.

*Jüde/Dirnberger/Böhme/Michel/Bauer/Radeisen/Thom***Bauordnungsrecht Sachsen, Kommentar mit Ergänzenden Vorschriften**

*Loseblattwerk in 2 Ordnern, 3.214 Seiten, ISBN 978-3-8073-0972-9, 98,00 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen 54. Aktualisierung, Stand: Juni 2009, Ladenpreis: 52,20 EUR, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH; E-Mail: kundenbetreuung@hjr-verlag.de, www.huethig-jehle-rehm.de*

Mit der 54. Aktualisierung wird der § 6 (Abstandsflächen) unter Berücksichtigung der neuesten Gesetzgebung und Rechtsprechung überarbeitet.

Im Abschnitt „Ergänzende Vorschriften“ werden u. a. die Liste der eingeführten Technischen Baubestimmungen, die Baustellenverordnung und die Betriebssicherheitsverordnung auf den neuesten Gesetzesstand gebracht.

*Woydera/Summer/Zängl/Huber/Bienk-Koolman***Beamtenrecht in Sachsen (vormals Sächsisches Beamtengesetz), Kommentar**

*Loseblattwerk in 5 Ordnern, 6.108 Seiten, 168,00 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, 298,00 EUR Apartpreis, ISBN 978-3-8073-0945-3*

*63. Aktualisierung, Stand: Juni 2009, Ladenpreis: 105,00 EUR; Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, E-Mail: info@hjr-verlag.de; www.huethig-jehle-rehm.de*

Diese Aktualisierung beinhaltet die Neukommentierung zu:

- § 4 BeamtStG: Arten der Beamtenverhältnisse
- § 5 BeamtStG: Ehrenbeamtinnen und Ehrenbeamte
- § 6 BeamtStG: Beamtenverhältnis auf Zeit
- § 39 BeamtStG: Verbot der Führung der Dienstgeschäfte
- § 42 BeamtStG: Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen
- § 51 BeamtStG: Personalvertretung
- § 157 BeamtStG: Ehrenbeamte
- sowie weitere überarbeitete Paragraphen und kleinere Änderungen

Des Weiteren wird die Bekanntmachung der Neufassung des Beamtengesetzes für den Freistaat Sachsen vom 12. Mai 2009 abgedruckt.

Dieser Aktualisierung werden außerdem Vorblätter zu den geänderten, neu gefassten bzw. aufgehobenen Paragraphen des Sächsischen Beamtengesetzes beigelegt.

*Schwegmann/Summer***Bundesbesoldungsgesetz, Kommentar**

*Loseblattwerk in 6 Ordnern, 7.238 Seiten, 248,00 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, 468,00 EUR Apartpreis, ISBN 978-3-8073-0166-2*

*141. Aktualisierung, Stand: Mai 2009, Ladenpreis: 104,35 EUR, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, www.huethig-jehle-rehm.de*

Mit der 141. Aktualisierung wird die Kommentierung zum neuen Bundesbesoldungsgesetz im Teil A weiter ausgebaut. Aufgenommen werden die §§ 15 (Dienstlicher Wohnsitz), 16 (Amt, Dienstgrad), 19 (Bestimmung des Grundgehalts nach dem Amt), 47 (Zulagen für besondere Erschwernisse) BBesG.

Im weiterführenden Bundesrecht in Teil B werden das Beamteneinkommensteuergesetz, das Siebte Buch Sozialgesetzbuch und die Erschwerniszulagenverordnung auf den neuesten Stand gebracht.

Ferner erfolgt mit dieser Ergänzungslieferung eine umfassende Aktualisierung der Normen in Teil C (Länderrecht) zu den länderspezifischen Abweichungen unter anderem der Landesbesoldungsgesetze von Bayern, Berlin und Thüringen.

*Lange/Novak/Sander/Stahl/Weinhold***Kindergeldrecht im öffentlichen Dienst, Kommentar**

*Loseblattwerk; 80. Aktualisierung, Stand: 1. Juni 2009, ISBN 978-3-8073-1890-9, Ladenpreis: 78,40 EUR; Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, E-Mail: info@hjr-verlag.de, www.huethig-jehle-rehm.de*

Mit der vorliegenden 80. Aktualisierung werden alle Gesetze und Rechtsverordnungen auf den aktuellen Rechtsstand gebracht.

Dabei sind neben notwendigen Änderungen aus dem Jahre 2008 – die bislang aus Kapazitätsgründen nicht berücksichtigt werden konnten – auch die kindergeldrechtlichen Änderungen im EStG und BKGG berücksichtigt, die sich aus der immer noch regen

Geschäftstätigkeit der ersten Monate des Jahres 2009 ergeben haben, insbesondere die Regelungen zum sog. „Kinderbonus“.

Neu aufgenommen sind das „Gesetz zur Nichtanrechnung des Kinderbonus“ und das „Aufenthaltsgesetz“.

Durch das „Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit“ (FGG-Reformgesetz – FGG-RG) vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586) werden zahlreiche Rechtsvorschriften geändert. Die Änderungen treten zum 1. September 2009 in Kraft. Da sich aus den Änderungen für die praktische Arbeit der Familienkassen überwiegend Gesetzesanpassungen ergeben, wurde auf die Aufnahme der Änderungen in dieser Aktualisierung verzichtet, damit die Rechtsnormen übersichtlich und handhabbar bleiben.

*Sponer/Steinherr*

#### **Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)**

##### **Kommentar**

*Loseblattwerk im R. v. Decker Verlag, 6 Ordner, 7.312 Seiten, 128,00 EUR, ISBN 978-3-7685-7244-7. Auch lieferbar als CD-ROM oder Kombiversion (Loseblatt+CD-ROM)*

*26. Aktualisierung, August 2009, 314 Seiten, 88,00 EUR, Bestellnr.: 7685 7244 026*

*Bestellungen: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Tel: 089/54852-8178, Fax: 089/54852-8137, E-Mail: kundenbetreuung@hjr-verlag.de, www.huethig-jehle-rehm.de*

Mit dieser 26. Ergänzungslieferung zu den Ergänzenden Vorschriften erhalten Sie u. a. eine aktualisierte Kommentierung zu einigen Teilen des ATV, Neuaufnahmen weiterer wichtiger Tarifverträge, z. B. ATV-Ärzte/VKA sowie Aktualisierungen weiterer Gesetze, u. a. des SGB IV:

- Aktualisierung der Kommentierung des ATV.
- Neuaufnahme des ATV-Ärzte/VKA und des ATV-K-Ärzte/VKA sowie Aktualisierung des ATV-K.
- Überarbeitung der Kommentierung zum TV ATZ mit
- Aufnahme eines Besprechungsergebnisses der Spitzenverbände der Krankenkassen, der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Bundesagentur für Arbeit zur Höchstdauer der Altersteilzeitarbeitsverhältnisse, hier im sogenannten Blockmodell (§ 2 Rz 16 ff),
- Aufnahme des BAG-Urt. v. 15.4.2008 zur Überforderungsquote (§ 2 Rz 32),
- Erweiterung der Beispiele zur bisherigen wöchentlichen Arbeitszeit aufgrund des BAG-Urt. v. 17.7.2007 (§ 3 Rz 6),
- Aufnahme der Rechtsauffassung der 1./2007 Mitgliederversammlung der TdL zur sogenannten Spiegelbildbetrachtung (§ 4 Rz 14).
- Neuaufnahme des Altersteilzeitgesetzes
- Aktualisierung des Mutterschutzgesetzes, des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes und des Arbeitsplatzschutzgesetzes
- Neuaufnahme des Kündigungsschutzgesetzes
- Aktualisierung des SGB IV aufgrund des Art. 1 Nr.1 Buchst. b und Nr. 9 ELENA-Verfahrensgesetzes vom 28.03.2009 und Aktualisierung des Anhangs Nr. 15. durch das Gemeinsame Rundschreiben der Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger vom 31.3.2009.

*Ade / Faiß / Stehle / Waibel*

#### **Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg**

##### **Kommentare**

*Loseblattausgabe, Stand 2009, 1.242 Seiten, Preis einschließlich Kunststoffordner 98,00 EUR, ISBN 978-3-86115-923-0, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Konrad-Adenauer-Ring 13, 65187 Wiesbaden, E-Mail: info@kommunalpraxis.de, www.kommunalpraxis.de*

*13. Nachlieferung, Stand: September 2009*

#### **Gemeindeordnung für Baden-Württemberg**

Die Überarbeitung erfolgte auf der Grundlage des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechtes vom 04.05.2009, wodurch insbesondere der Kommentarteil zum Thema Gemeindegewirtschaft (§§ 77–117) aktualisiert wurde. Neben der Kommentierung der neuen Doppik-Vorschriften bietet die Kommentierung derzeit auch noch die bislang geltende Kommentierung zur Gemeindegewirtschaft.

Die neuen Bestimmungen sind von den Gemeinden ab dem Haushaltsjahr anzuwenden, in dem auf das Haushalts- und Rechnungswesen der kommunalen Doppik umgestellt wird; spätestens jedoch zum 01.01.2016 sind diese Bestimmungen von allen Gemeinden anzuwenden.

#### **Landkreisordnung für Baden-Württemberg**

Mit der Überarbeitung der Kommentierung zur Landkreisordnung wurde die Änderung des Gesetzes vom 04.05.2009 berücksichtigt.

#### **Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ)**

*Von Gerhard Waibel, Professor an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen*

Mit dieser Lieferung wurde die letzte Gesetzesänderung vom 04.05.2009 berücksichtigt, wodurch die Bestimmungen über die Wirtschaftsführung, die Deckung des Finanzbedarfs sowie die unmittelbare Anwendung des Eigenbetriebsrechts auf Zweckverbände (§§ 18–20 GKZ) auf den neuesten Stand gebracht wurden.

#### **Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart**

*Von Ltd. Verwaltungsdirektor Manfred Stehle*

Der Beitrag wurde aktualisiert, wobei die letzten Gesetzesänderungen vom 04.05.2009 berücksichtigt wurden. Der Anhang wurde ebenfalls auf den aktuellen Stand gebracht.

*Runkel*

#### **Baurecht für den Freistaat Sachsen (BRFS)**

*Ergänzbares Sammlungs des Bundes- und Landesrechts mit ergänzenden Vorschriften, Mustern und Anleitungen für die Praxis sowie einer Rechtsprechungsübersicht*

*Loseblatt-Kommentar mit Stand der Lieferung 4/09 vom September 2009, 3.826 Seiten in 2 Ordnern, DIN A 5, 98,00 EUR, Ergänzungen bei Bedarf, ISBN: 978-3-503-03261-7, ERICH SCHMIDT VERLAG, Bestellmöglichkeit Online unter www.ESV.info/978 3 503 03261 7*

Die **Ergänzungslieferung 4/09 vom September 2009** enthält das

- ab Januar 2009 für alle Neubauten geltende Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG),
- ab 1. Juli 2009 in allen Ländern unmittelbar geltende Raumordnungsgesetz (ROG) und
- die zum 1. Oktober 2009 in Kraft tretende Energieeinsparverordnung (EnEV 2009).

Abgerundet wird die Lieferung durch die Aktualisierung des Baugesetzbuchs (BauGB) und des Energieeinspargesetzes.

*Rohde / Frank*

### **Grundeigentumsrecht und Bodennutzungsrecht in den neuen Bundesländern**

*Systematische Sammlung des Bundes- und Landesrechts, aktueller Arbeitshinweise und bei Altfällen zu beachtender Vorschriften der ehemaligen DDR*

*Loseblattwerk, Stand August 2009 (3/09), 5.970 Seiten in 4 Ordnern, 178,00 EUR, Ergänzungen bei Bedarf, ISBN 978-3-503-03394-2, Erich Schmidt Verlag, Bestellmöglichkeit online unter [www.ESV.info/9783503033942](http://www.ESV.info/9783503033942)*

Die Ergänzungslieferung enthält neue und geänderte Rechtsvorschriften des Bundes sowie neue und geänderte Rechtsvorschriften der Länder.

Aufgenommen sind das Raumordnungsgesetz (ROG) und das Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz – GeoZG) sowie Änderungen des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (BGBGB).

Erfasst sind neue Rechtsvorschriften des Landes Brandenburg wie das Gesetz über das Geoinformations- und Vermessungswesen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Geoinformations- und Vermessungsgesetz – BbgGeoVermG), die Verordnung über die Genehmigungsfreiheit von Rechtsgeschäften der Gemeinden (Genehmigungsfreistellungsverordnung – GenehmFV), die Verordnung zur Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Maßnahmen- und Flächenpools in Brandenburg (Flächenpoolverordnung – FPV) sowie die Zweite Verordnung zur Durchführung des Baugesetzbuches (Umlegungsausschussverordnung – UmAusschV).

Berücksichtigung fanden Änderungen einer Reihe von Rechtsvorschriften der Länder, u. a. des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG), des Brandenburgischen Abfall- und Bodenschutzgesetzes (BbgAbfBodG), des Waldgesetzes des Landes Brandenburg (LWaldG), des Wassergesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG), des Thüringer Wassergesetzes (ThürWG) sowie des Gesetzes über die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Vermessungs- und Katastergesetz – VermKatG).

Die Lieferung beinhaltet ein ergänzendes Sachwortverzeichnis.

*Hauck / Nofz*

### **Sozialgesetzbuch (SGB) Gesamtkommentar**

#### **SGB XI: Soziale Pflegeversicherung**

##### **Kommentar**

*Loseblatt-Kommentar einschließlich der 33. Lieferung vom August 2009, 3.062 Seiten, ISBN 978 3 503 03642 4, 98,00 EUR, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: (030) 25 00 85 – 0, Fax: (030) 25 00 85 – 305, [www.ESV.info](http://www.ESV.info); Bestellmöglichkeit online unter [www.ESV.info/9783503036424](http://www.ESV.info/9783503036424)*

Die 33. Lieferung umfasst neben zahlreichen punktuellen Änderungen, die durch Rechtsprechung und die Neuregelungen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes vom 28. Mai 2008 notwendig geworden sind, die erstmalige Kommentierung des § 7a und des § 92c SGB XI. Der neu ins Gesetz eingefügte § 7a SGB XI räumt Pflegebedürftigen einen speziellen Beratungsanspruch ein, der unter anderem auch die Erstellung eines individuellen Versorgungsplans umfasst. § 92c SGB VI regelt die Errichtung so genannter Pflegestützpunkte. Beide Vorschriften werden von dem jüngst zum Team hinzugestoßenen Leiter des Arbeitsfeldes III „Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe und soziale Leistungssysteme“ im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Dr. Jonathan Fahlbusch, kommentiert.

*Wolfgang Beushausen*

### **Sichere Erhebung von Straßenbaubeiträgen**

*Arbeitshandbuch mit Erläuterungen zur aktuellen Rechtsprechung der Länder und praxiserprobten Arbeitshilfen zu allen Problemfeldern von der Satzung bis zum Bescheid*

*2 Bände DIN A4 ca. 1.800 Seiten plus CD-ROM und Online-Zugang, Bestellnummer: M5516, ISBN: 978-3-8276-5516-5, 148,00 EUR zzgl. Versandpauschale und 7 % MwSt.*

*Ergänzungslieferung September 2009, Titel-Nr. 551632, Einzelpreis 81,00 EUR, ISBN 978-3-8276-5516-5, WEKA MEDIA GmbH & Co. KG, E-Mail: [kundenservice@weka.de](mailto:kundenservice@weka.de), [www.weka.de](http://www.weka.de)*

### **Die Aktualisierung im Überblick**

- Rechtsprechung von A bis Z (Kapitel 1/4.3)
  - Aufwandsspaltung (Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, 11.03.2009, 1 L 222/08, Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, 23.04.2009, 4 L 458/08)
  - Ausbaubeitragsrecht, Sackgasse, aus Rechtsgründen selbstständig (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, 24.03.2009, 6 ZB 08.920)
  - Beitragsfähigkeit einer Gehwegherstellung, Beweislast der Gemeinde, Festsetzung des Gemeindeanteils (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, 26.03.2009, 15 A 939/06)
  - Einrichtungsbegriff (Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, 10.02.2009, 1 M 117/08)
  - Einrichtungsbegriff, Entstehen der sachlichen Beitragspflicht, Verbesserungsmaßnahme (Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, 26.02.2009, 1 B 317/08)
  - Erneuerung, Nutzungsdauer, Gemeindeanteil (Verwaltungsgericht Münster, 29.04.2009, 3 K 1309/08)

- 
- Stichstraße, unselbstständiges Anhängsel, Gemeindeteil (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, 27.02.2009, 15 B 210/09)
  - Straßenausbaubeitrag, gemeindegebietsfremde Grundstücke, Halbteilungsgrundsatz, notwendige Ausbaubreite (Verwaltungsgericht Ansbach, 26.03.2009, AN 18 K 08.00298, AN 18 K 09.00235)
  - Straßenbeleuchtung, Verbesserung (Verwaltungsgericht Münster, 18.03.2009, 3 K 636/08)
  - Straßenausbaubeitragssatzung
    - 4/3.2.3 Mitwirkungsverbot
    - 4/3.3.2 Ausfertigung
    - 4/3.3.3 Veröffentlichung

■ 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](http://www.orion-stadtmoeblierung.de)  
 E-Mail: [info@orion-stadtmoeblierung.de](mailto:info@orion-stadtmoeblierung.de)

■ Kommunalberatung

**KBS KOMMUNALBERATUNG UND STRUKTURENTWICKLUNG GMBH**  
 2009 10 JAHRE PARTNERSCHAFT.

**KOMMUNALE FINANZEN** Gebührenkalkulationen,  
 Globalberechnungen, Variantenuntersuchungen,  
 Anlagenachweise, Vermögensbewertungen etc.

**PERSONAL & ORGANISATION** Stellenbeschreibung,  
 -bewertung, -bemessung, Leistungsorientierte  
 Vergütung, Organisationsuntersuchung etc.

Löscherstraße 18 • 01309 Dresden • Tel.: 03 51 4796430 • Fax: 03 51 4796431  
 E-Mail: [info@kbs-kommunalberatung.de](mailto:info@kbs-kommunalberatung.de) • [www.kbs-kommunalberatung.de](http://www.kbs-kommunalberatung.de)

• Doppik  
 • Stellenbedarf  
 • Stellenbewertung  
 • Organisationsberatung  
 • Leistungsentgelt n. TVöD  
 • Globalberechnung  
 • Gebührenkalkulation  
 • Bauhofuntersuchung  
 • Wirtschaftlichkeitsanalyse

**HEYDER + PARTNER**  
 Gesellschaft für Kommunalberatung mbH  
 Ludwig-Erhard-Str. 51 · 04103 Leipzig  
 Tel: 03 41/9 98 11 30  
 Fax: 03 41/9 98 11 39

*Ihr kompetenter Partner in kommunalen Fragen*

**B & P**  
 Kommunalberatung

Unsere Kompetenzen:  
 - Umstellung auf die Doppik  
 - Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen  
 - Organisationsberatung  
 - Haushaltssanierung

Referenzen unserer Arbeit finden Sie unter:  
[www.kommunalberatung-sachsen.de](http://www.kommunalberatung-sachsen.de)

B & P Gesellschaft für kommunale Beratung mbH  
 Franklinstr. 22  
 01069 Dresden  
 Telefon 0351/47 93 20 - 30  
 kanzlei@kommunalberatung-sachsen.de

**AB-DATA**

AB-DATA GmbH & Co. KG · Friedrichstr. 55 · 42551 Velbert  
 Telefon: (02051) 944-0 · Telefax: (02051) 944-288  
 E-Mail: [info@ab-data.de](mailto:info@ab-data.de) · Internet: [www.ab-data.de](http://www.ab-data.de)  
 Telefon Aussenstelle Sachsen: (0375) 69 24 734

■ Kommunale Bildungsangebote

**VSBI** Regionale Kompetenzzentren in Sachsen **saena**

Tagesseminare, zum Beispiel:  
 - Wege zur Energieeffizienz in Kommunen  
 - Bewertung von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz in Gebäuden

Standorte:  
 - Meißen; Sächsische Schweiz; Osterzgebirge; Stadt Dresden  
 - Stadt und Kreis Leipzig/Nordsachsen  
 - Mittelsachsen/Stadt Chemnitz  
 - Vogtlandkreis; Zwickau; Erzgebirgskreis  
 - Bautzen; Görlitz

Koordinator  
**VSBI e.V.**  
[www.energieeffizienz-sachsen.de](http://www.energieeffizienz-sachsen.de)  
 Tel.: 0341 478260

**Computer Service GmbH**  
 Gartenstraße 45 \* 04936 Schlieben

**Die sanfte Digitalisierung**  
 Modernisieren Sie jetzt die Verwaltungsarbeit

**Unsere Produkte:**  
**CC DMS®** - Dokumentenmanagement  
 Elektronische Archivierung  
**ALLRIS®** - Ratsinformationssystem  
**ARCHIKART®** - Liegenschaftsinformationssystem  
**David InfoCenter** - Kommunikationszentrale

Kontakt:  
**LCS Computer Service GmbH**  
 Tel.: 035361 - 350 300  
 Fax: 035361 - 350 100  
 mailto: [kommunal@lcs-schlieben.de](mailto:kommunal@lcs-schlieben.de)  
 Web: [www.lcs-schlieben.de](http://www.lcs-schlieben.de)

**Aktuelle Schulungsangebote für die Produkte**  
 Dokumentenmanagement - CC DMS  
 ALLRIS, ARCHIKART und David InfoCenter  
 finden Sie auf unserer Website

**KEM**  
 Kommunalentwicklung Mitteldeutschland GmbH

Unsere Kompetenzen:  
 Stadt- und Regionalentwicklung  
 Standort- und Projektentwicklung  
 Kommunal- und Organisationsberatung  
 EU-Consulting und Fördermittelmanagement  
 Klimaschutz- und Energieeffizienzberatung

[www.ke-mitteldeutschland.de](http://www.ke-mitteldeutschland.de)

T 0351 2105-0 · [dresden@ke-mitteldeutschland.de](mailto:dresden@ke-mitteldeutschland.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](mailto:info@gud-grunwald.de)  
 Internet: [www.gud-grunwald.de](http://www.gud-grunwald.de)

[www.Umsetzung-Dienstleistungsrichtlinie.de](http://www.Umsetzung-Dienstleistungsrichtlinie.de)

**KTD** Kommunaltreuhand Deutschland e.K.

Gerade auf dem Weg zur Doppik?  
- Dann sind wir der richtige Partner!

Sächsische Anstalt für  
kommunale Datenverarbeitung

*Anstalt des öffentlichen Rechts*



Unser Leistungsspektrum:



- Beratung
- Wissensvermittlung
- Konzeption
- Planung
- Ausschreibungsunterstützung

Seit 1996 Ihre Zertifizierungsstelle für kommunale Haushaltsverfahren

Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (SAKD), Bischofstr. 18, 01877 Bischofswerda  
Telefon: 03594 77520, Telefax: 03594 7752-99, E-Mail: [sakd@sakd.de](mailto:sakd@sakd.de), Internet: <http://www.sakd.de>



# Die Kommunalversicherung für Sachsen

## Ihre Vorteile

- Hohe Spezialisierung und reichhaltige Erfahrung in allen kommunalen Versicherungsfragen
- Komplexe und individuell abgestimmte Versicherungskonzepte
- Einfluss auf die Unternehmenspolitik und -entwicklung in jährlichen Mitgliederversammlungen und Fachgremien

## Unser Service

- Bestmögliche, maßgeschneiderte Umsetzung Ihrer Versicherungsbedürfnisse bei herausragendem Beitrags-Leistungs-Verhältnis
- Eigene Sachverständige ermitteln kostenlos Ihre Gebäudewerte
- Entlastung von Verwaltungsarbeit: Auf Wunsch schlüsseln wir Ihre Beiträge nach Kosten- oder Haushaltsstellen auf.
- Risikomanagement in allen Sparten gemeinsam mit dem KSA
- Optimale Beratung vor Ort in allen Versicherungsfragen durch erfahrene Spezialisten
- Fachvorträge auf der Ebene der Gemeinden und Landkreise in allen Versicherungssparten
- Kostenloser Versand von Fachinformationen und -zeitschriften

## Exklusive Produkte

- Sachversicherung (Gebäude, Inventar, Elektronik, Maschinen, Bauleistung, Elementar, Kunst, Musik, böswillige Beschädigung, innere Unruhen)
- Vermögenseigenschadenversicherung
- Haftpflichtversicherung
- Unfallversicherung
- Rechtsschutz über Partner

**Immer für Sie da:**  
Ansprechpartner  
in Sachsen

### Maik Franz

Tel. 030 42152-463  
Fax: 030 42152-8463  
Mobil: 0170 2214508

*(Landkreise Görlitz, Leipzig, Meißen, Nordsachsen, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Städte Dresden, Görlitz, Leipzig, Zwickau)*

### Wilfried Gärtner

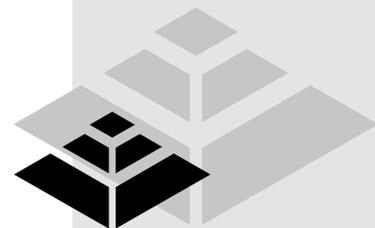
Tel. 030 42152-462  
Fax: 030 42152-8462  
Mobil: 0170 2214506

*(Landkreis Bautzen, Stadt Hoyerswerda)*

### Alexander Zippel

Tel. 030 42152-464  
Fax: 030 42152-8464  
Mobil: 0170 2214509

*(Landkreise Zwickau, Erzgebirgskreis, Mittelsachsen, Vogtlandkreis, Städte Chemnitz, Plauen)*



Ostdeutsche  
Kommunalversicherung a. G.  
13048 Berlin  
[www.okv-online.com](http://www.okv-online.com)

**KSA**  
**OKV**

**Unser Unternehmensverbund und unsere Partner:** KSA – Kommunaler Schadenausgleich der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen **WGV** – Schwäbische Allgemeine Versicherung AG **BK** – Bayerische Beamtenkrankenkasse AG