

Thema des Heftes:

## Gemeindefinanzbericht Sachsen 2010/2011



Mittelstandsbank

## Strategischer Partner des Öffentlichen Sektors

Näher dran und leistungsstärker

Unsere Spezialisten für den Öffentlichen Sektor sind an 150 Standorten für Sie da. Bei der Abwicklung des Tagesgeschäfts, mit professionellen Zahlungsverkehrslösungen und bei der Strukturierung komplexer Anlage- und Finanzierungsfragen: Mit dem Wissen um die besonderen kommunalen Anliegen entwickeln wir als beratungsstarke Gesprächspartner gemeinsam mit Ihnen individuelle Lösungen aus einer Hand. Dabei stehen für uns die Bedürfnisse des gesamten Konzerns Kommune mit seinen Eigengesellschaften im Mittelpunkt.

Wir sind ganz einfach näher dran und leistungsstärker – als strategischer Partner des Öffentlichen Sektors.

[www.commerzbank.de/oeffentlicher-sektor](http://www.commerzbank.de/oeffentlicher-sektor)

**Gemeinsam mehr erreichen**

**Allevo Rettungsschirm seit 1988**

	<b>Nützlich.</b>	<b>Sicher.</b>
	<b>Finanzen Gebühren Beiträge</b>	Zusammen 275 Jahre Erfahrung
	<b>Organisation Personal Management</b>	Zusammen 68 Jahre Erfahrung
	<b>Strategie Steuerung Entwicklung</b>	Zusammen 64 Jahre Erfahrung
	<b>Seminare Schulungen Coachings</b>	Zusammen 67 Jahre Erfahrung

 **Allevo Kommunalberatung** [kommunalberatung.de](http://kommunalberatung.de)

Reichenbach  
Dammsteinstraße 9  
08468 Reichenbach  
Telefon 03765.3905.0  
[kommunalberatung.de](http://kommunalberatung.de)



Foto: Michael Seipfand

## 7. WASSER- UND ABWSSERTAG

am Mittwoch, dem 19. Oktober 2011  
im Wasserkraftwerk Mittweida

Weitere Informationen unter:

T 0371 482-8601

F 0371 482-8605

E [aqua@enviaM.de](mailto:aqua@enviaM.de)

I [www.envia-aqua.de](http://www.envia-aqua.de)

**VORWEG GEHEN**

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



Sächsischer  
Städte- und  
Gemeindetag

Oktober 2011

# Gemeindefinanzbericht Sachsen 2010/2011

erstellt von  
Prof. Dr. Thomas Lenk  
und  
Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse

im Auftrag des  
Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Prof. Dr. Thomas Lenk  
Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse  
Universität Leipzig  
Institut für öffentliche Finanzen und Public Management  
– Finanzwissenschaft –  
Städtisches Kaufhaus  
Universitätsstraße 16  
04109 Leipzig

Telefon: 0341 / 97 33 580  
Fax: 0341 / 97 33 589  
mail: [fiwi@wifa.uni-leipzig.de](mailto:fiwi@wifa.uni-leipzig.de)

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis . . . . .	III	3	Struktur der Einnahmen und Ausgaben . . . . .	41
Tabellenverzeichnis . . . . .	VI		<b>Allgemeine Deckungsmittel . . . . .</b>	<b>42</b>
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	VII	4	4.1 Steuern . . . . .	45
Vorwort des Sächsischen Städte- und Gemeindetages . . . . .		1	4.1.1 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer . . . . .	48
Vorwort der Verfasser . . . . .		2	4.1.2 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer . . . . .	49
<b>I Methodische Vorbemerkungen . . . . .</b>	<b>3</b>		4.1.3 Realsteuern . . . . .	51
1 <b>Allgemeine Vorbemerkungen . . . . .</b>	<b>3</b>		4.1.3.1 Gewerbesteuer . . . . .	52
2 <b>Besondere Vorbemerkungen . . . . .</b>	<b>4</b>		4.1.3.2 Grundsteuer . . . . .	55
3 <b>Einfluss der Kreisgebietsreform in Sachsen . . . . .</b>	<b>4</b>		4.1.4 Sonstige Steuern . . . . .	58
<b>II Der Kommunale Finanzausgleich in Sachsen vor alten und neuen Herausforderungen . . . . .</b>	<b>5</b>		4.2 Allgemeine Zuweisungen . . . . .	58
1 <b>Der Kommunale Finanzausgleich in Sachsen und die Gleichmäßigkeitsgrundsätze . . . . .</b>	<b>5</b>		<b>Güter- und Dienstleistungserbringung . . . . .</b>	<b>60</b>
1.1 Einleitung . . . . .	5		5.1 Leistungserbringung im Kernhaushalt . . . . .	62
1.2 Rolle des Kommunalen Finanzausgleichs . . . . .	5		5.1.1 Einnahmen und Ausgaben im Überblick . . . . .	62
1.3 Grundmodell des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes und Wirkungen . . . . .	6		5.1.2 Zuweisungen für laufende Zwecke von Bund und Ländern . . . . .	62
1.4 Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Vergleich zum Verbundquotenverfahren . . . . .	8		5.1.3 Gebühren und andere Leistungsentgelte . . . . .	63
1.5 Entstehungsgeschichte . . . . .	9		5.1.4 Erwerbseinnahmen . . . . .	65
1.5.1 1991-1994 Verbundquotensystem in Sachsen . . . . .	9		5.1.5 Personalausgaben . . . . .	66
1.5.2 Reformen im Zuge des Solidarpakts I . . . . .	10		5.1.6 Laufender Sachaufwand . . . . .	69
1.5.3 Änderung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes 1996 . . . . .	11		5.1.7 Zinsausgaben . . . . .	71
1.6 Fortführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes seit 1997 . . . . .	12		5.2 Ausgelagerte Leistungserbringung . . . . .	72
1.7 Gleichmäßigkeitsgrundsatz II . . . . .	14		5.2.1 Überblick . . . . .	72
1.8 Verbreitung . . . . .	15		5.2.2 Beteiligungen . . . . .	74
2 <b>Auswirkungen für die sächsischen Kommunen seit 1996 . . . . .</b>	<b>16</b>		5.2.3 Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche . . . . .	75
2.1 Entwicklung der Verbundquoten . . . . .	16		<b>Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur . . . . .</b>	<b>76</b>
2.2 Beteiligung an den Einnahmen innerhalb und außerhalb des FAG . . . . .	18		6.1 Ausgaben und Einnahmen im Überblick . . . . .	76
2.3 Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen . . . . .	20		6.2 Investitionen . . . . .	79
2.4 Zweckbindung im Finanzausgleich . . . . .	22		6.3 Investitionszuweisungen . . . . .	81
3 <b>Weiterentwicklung . . . . .</b>	<b>23</b>		6.4 Käufe und Verkäufe von Grundstücken . . . . .	82
3.1 Zukünftige Einflussfaktoren und Herausforderungen . . . . .	23		6.5 Mieten und Pachten . . . . .	83
3.1.1 Demografie und GMG I . . . . .	23		6.6 Erhaltungsaufwand . . . . .	84
3.1.2 Demografie und GMG II . . . . .	24		<b>7 Soziale Leistungen . . . . .</b>	<b>84</b>
3.1.3 Steuereinnahmen . . . . .	27		7.1 Allgemeines . . . . .	84
3.1.4 Politische Rahmenbedingungen . . . . .	27		7.2 Ausgaben und Einnahmen im Überblick . . . . .	86
3.2 Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs . . . . .	29		7.3 Erstattungen für Soziale Leistungen . . . . .	90
<b>III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen . . . . .</b>	<b>31</b>		<b>8 Verschuldung . . . . .</b>	<b>90</b>
1 <b>Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen . . . . .</b>	<b>31</b>		8.1 Investive Schulden . . . . .	91
1.1 Wirtschaftskraft und Konjunktur . . . . .	31		8.2 Kassenkredite . . . . .	93
1.2 Demografie . . . . .	34		<b>9 Ausblick . . . . .</b>	<b>94</b>
2 <b>Finanzierungssaldo . . . . .</b>	<b>36</b>		9.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im 1. Halbjahr 2011 . . . . .	94
			9.2 Weiterer Ausblick . . . . .	96
			<b>IV Aktuelle Entwicklungen und Ausblick . . . . .</b>	<b>97</b>
			1 <b>Umsetzung des Konjunkturpakets II in Sachsen . . . . .</b>	<b>97</b>
			1.1 Konjunkturpaket II . . . . .	97
			1.2 Zukunftsinvestitionsgesetz . . . . .	98
			1.3 Umsetzung der Maßnahmen in Sachsen . . . . .	98
			1.4 Beurteilung des Konjunkturpaketes II . . . . .	99

2	<b>Die Gemeindefinanzkommission 2010/2011</b> ..	100	3.2.6	Flächen- oder Demografiefaktor im FAG.....	106
2.1	Zusammensetzung und Ziele.....	100	3.2.7	Sonstiges .....	106
2.2	Ergebnisse der Arbeitsgruppen.....	101	3.3	Die Nachverhandlung im Herbst 2010 .....	107
2.3	Bewertung der Ergebnisse durch die Kommunen .....	102	3.3.1	November-Steuerschätzung 2010.....	107
2.4	Mediales Echo .....	103	3.3.2	Nachverhandlungen zum FAG im November 2010 .....	108
3	<b>Der Kommunale Finanzausgleich 2011/2012</b> .	103	3.3.3	Wohngeldweitergabe an Landkreise und Kreisfreie Städte .....	108
3.1	Einleitung .....	103	3.3.4	Festlegungen der Koalitionsfraktionen von CDU/ FDP zum Kommunalen Finanzausgleich im Nach- gang zum Spitzengespräch vom 08.11.2010. ...	108
3.2	Die Verhandlungen zum Finanzausgleich 2011/2012 im Mai 2010.....	103	3.4	Inkrafttreten, abschließende Bewertung, Ausblick auf die Folgejahre .....	109
3.2.1	Mai-Steuerschätzung 2010.....	103			
3.2.2	Stabilisierung der Allgemeinen Deckungsmittel.	105			
3.2.3	Auswirkungen der Entwicklungen im Staatshaus- halt .....	105			
3.2.4	Keine Einbeziehung der Kita-Finanzierung in das FAG .....	105			
3.2.5	Umschichtung von investiven Mitteln in allgemeine Schlüsselzuweisungen .....	106			
				<b>Glossar</b> .....	111
				<b>Literaturverzeichnis</b> .....	121

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Analysestruktur Gemeindefinanzbericht Sachsen . . . . .	3	Abbildung 20: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Euro/Einw. . . . .	39
Abbildung 2: Konjunkturglättende Wirkung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. . . . .	9	Abbildung 21: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	39
Abbildung 3: Entwicklung der FAG-Masse und der Verbundquote in Sachsen 1996-2010 . . . . .	16	Abbildung 22: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2000 und 2010 . . . . .	40
Abbildung 4: Verbundquoten in den ostdeutschen Flächenländern 1995-2010 . . . . .	17	Abbildung 23: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum 2010 im Vergleich. . . . .	40
Abbildung 5: Verbundquoten in den westdeutschen Flächenländern 1995-2010 . . . . .	17	Abbildung 24: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Euro/Einw. . . . .	41
Abbildung 6: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs 2010 . . . . .	18	Abbildung 25: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	41
Abbildung 7: Entwicklung der Zuweisungen innerhalb und außerhalb des sächsischen FAG 2010 und 2011. . . . .	19	Abbildung 26: Struktur der Bereinigten Einnahmen 2010 . . . . .	42
Abbildung 8: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben des Freistaates Sachsen 2010 und 2011 . . . . .	19	Abbildung 27: Struktur der Bereinigten Ausgaben 2010 . . . . .	42
Abbildung 9: Kommunalisierungsgrad in den Flächenländern 2008. . . . .	21	Abbildung 28: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw. . . . .	43
Abbildung 10: Zusammenhang von Kommunalisierungsgrad und Zuweisungshöhe in den ostdeutschen Flächenländern. . . . .	22	Abbildung 29: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	43
Abbildung 11: Struktur der Zuweisungen innerhalb des Finanzausgleichs 2010. . . . .	23	Abbildung 30: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel 2000 und 2010 im Vergleich. . . . .	44
Abbildung 12: Altersstrukturkostenprofile in Ostdeutschland 2004 nach SEITZ . . . . .	24	Abbildung 31: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen 2000-2010. . . . .	45
Abbildung 13: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, den ostdeutschen Flächenländern und Sachsen. . . . .	31	Abbildung 32: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw. . . . .	45
Abbildung 14: Wirtschaftskraft Sachsens (BIP je Einwohner) 2010 im Vergleich . . . . .	32	Abbildung 33: Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	46
Abbildung 15: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen in % . . . . .	33	Abbildung 34: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2010. . . . .	47
Abbildung 16: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2000-2008. . . . .	35	Abbildung 35: Struktur der Steuereinnahmen in Sachsen 2000-2010. . . . .	47
Abbildung 17: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw. . . . .	37	Abbildung 36: Eckdaten des Einkommensteuertarifs 1998-2011 . . . . .	48
Abbildung 18: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	37	Abbildung 37: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/Einw. . . . .	49
Abbildung 19: Anteile der Gemeinden mit positivem und negativem Finanzierungssaldo im kreisangehörigen Raum . . . . .	38	Abbildung 38: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	49
		Abbildung 39: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/Einw. . . . .	51

Abbildung 40: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	51	Abbildung 59: Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/Einw. . . . .	63
Abbildung 41: Gewerbesteuerumlagesätze in den westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern. . . . .	52	Abbildung 60: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Euro/Einw. . . . .	64
Abbildung 42: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2010 . . . . .	53	Abbildung 61: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	65
Abbildung 43: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw. . . . .	54	Abbildung 62: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/Einw. . . . .	65
Abbildung 44: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	54	Abbildung 63: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen und Deutschland 2010 in % . . . . .	66
Abbildung 45: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2010 . . . . .	55	Abbildung 64: Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw. . . . .	66
Abbildung 46: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2000-2010 in % . . . . .	55	Abbildung 65: Entwicklung des Bestands der Beschäftigten der Kommunen in Sachsen . . . . .	68
Abbildung 47: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/Einw. . . . .	56	Abbildung 66: Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	69
Abbildung 48: Hebesätze der Grundsteuer B im bundesweiten Vergleich 2010 . . . . .	56	Abbildung 67: Entwicklung des laufenden Sachaufwands in Euro/Einw. . . . .	70
Abbildung 49: Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen 2010 . . . . .	57	Abbildung 68: Entwicklung des laufenden Sachaufwands in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	70
Abbildung 50: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	57	Abbildung 69: Entwicklung der Zinsausgaben in Euro/Einw. . . . .	71
Abbildung 51: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in % . . . . .	58	Abbildung 70: Entwicklung der Zinsausgaben in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	72
Abbildung 52: Entwicklung der sonstigen Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/Einw. . . . .	58	Abbildung 71: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw. . . . .	73
Abbildung 53: Entwicklung der Allgemeinen Zuweisungen in Euro/Einw. . . . .	59	Abbildung 72: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	74
Abbildung 54: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw. . . . .	60	Abbildung 73: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	74
Abbildung 55: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	61	Abbildung 74: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben des Erwerbs bzw. Verkaufs von Beteiligungen in Euro/Einw. . . . .	75
Abbildung 56: Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	61	Abbildung 75: Entwicklung der Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen in Euro/Einw. . . . .	75
Abbildung 57: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw. . . . .	62	Abbildung 76: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Euro/Einw. . . . .	76
Abbildung 58: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw. . . . .	63		

Abbildung 77: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw. ....	77	Abbildung 94: Struktur der aufgabenbezogenen Leistungsbeiträgen und sonstigen sozialen Leistungen 2010 ....	87
Abbildung 78: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw. ....	77	Abbildung 95: Entwicklung der Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen in Euro/Einw. ....	88
Abbildung 79: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw. ....	78	Abbildung 96: Leistungen der Jugendhilfe in Euro/Einw. ....	88
Abbildung 80: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Sachsen in Euro/Einw. ....	78	Abbildung 97: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Sachsen in Euro/Einw. ....	89
Abbildung 81: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Euro/Einw. ....	79	Abbildung 98: Struktur der kommunalen Sozialen Leistungen in Sachsen und Deutschland 2010 ....	89
Abbildung 82: Investitionsquoten des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen 2001-2010 ....	80	Abbildung 99: Entwicklung der Struktur der Sozialen Leistungen in Sachsen in % ....	90
Abbildung 83: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Sachsen in Euro/Einw. ....	80	Abbildung 100: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen in Euro/Einw. ....	90
Abbildung 84: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Euro/Einw. ....	81	Abbildung 101: Entwicklung und Struktur des Gesamtbestands der kommunalen Verschuldung in Euro/Einw. ....	91
Abbildung 85: Zuweisungsquote bei den investiven Ausgaben der Kommunen in Sachsen und Deutschland in % ....	82	Abbildung 102: Entwicklung der Nettoneuverschuldung in Euro/Einw. ....	91
Abbildung 86: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Euro/Einw. ....	82	Abbildung 103: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in Euro/Einw. ....	92
Abbildung 87: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Sachsen in Euro/Einw. ....	83	Abbildung 104: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in Sachsen in Euro/Einw. ....	92
Abbildung 88: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Euro/Einw. ....	83	Abbildung 105: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/Einw. ....	93
Abbildung 89: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Sachsen Euro/Einw. ....	84	Abbildung 106: Stand der kommunalen Kassenkredite zum 31.12.2010 in Euro/Einw. ....	94
Abbildung 90: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw. ....	84	Abbildung 107: Entwicklung der kommunalen Finanzausgleichsmasse netto in Mio. Euro. ....	104
Abbildung 91: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Euro/Einw. ....	86	Abbildung 108: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Mio. Euro ....	105
Abbildung 92: Entwicklung der Ausgaben für die aufgabenbezogene Leistungsbeiträgen und für sonstige soziale Leistungen in Euro/Einw. ....	86	Abbildung 109: Entwicklung der Steuereinnahmen von Landes- und kommunaler Ebene in Mio. Euro. ....	107
Abbildung 93: Entwicklung der Rahmendaten im SGB II in Sachsen 2005-2010. ....	87	Abbildung 110: Entwicklung der FAG-Masse 2008-2012 in Mio. Euro. ....	109
		Abbildung 111: Ist-Wohngeldweitergabe des Freistaates an die Kommunen 2005-2012 in Mio. Euro. ....	109
		Abbildung 112: „Hartz-IV-SoBEZ“ für die sächsischen Kommunen 2008-2015 in Mio. Euro. ....	110

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zahlenbeispiel zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz . . . 7	Tabelle 10: alter Verteilungsschlüssel des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer . . . . . 50
Tabelle 2: Verbundquote und Gleichmäßigkeitsgrundsatz . . . 8	Tabelle 11: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den sächsischen kreisangehörigen Gemeinden in Euro/Einw. 2000-2010 . . . 61
Tabelle 3: Beispielrechnung zur Wirkung des GMG II . . . . 25	Tabelle 12: Entwicklung der tariflichen Entgelte im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Gemeinden . . . 69
Tabelle 4: Entwicklung der Einwohnerzahl im kreisfreien und kreisangehörigen Raum 2011-2025 nach Altersgruppen . . . . . 26	Tabelle 13: Kassenmäßige Einnahmen und Ausgaben der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände im 1. Halbjahr 2011 . . . . . 95
Tabelle 5: Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2011 . . . . . 27	Tabelle 14: Aufteilung der Investitionen nach dem ZuInvG auf Verwendungszwecke . . . . . 98
Tabelle 6: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen. . . . . 34	Tabelle 15: Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2010 für den Freistaat Sachsen (Landesebene) . . . . . 104
Tabelle 7: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw. . . . . 44	Tabelle 16: Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2010 für die Kommunen in Sachsen . . . . . 104
Tabelle 8: Steuereinnahmen im Vergleich in Euro/Einw. . . . . 46	Tabelle 17: Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2010 . . . . . 107
Tabelle 9: Entwicklung der Steuereinnahmen 2000-2008 im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens . . . . . 47	

## Abkürzungsverzeichnis

		GV/GVBl./GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
		HB	Bremen
		HE	Hessen
		Hg./Hrsg.	Herausgeber
		HH	Hamburg
		HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
		i. d. R.	in der Regel
		i. e. S.	im engeren Sinne
		i. H. v.	in Höhe von
		i. w. S.	im weiteren Sinne
		IfG	Investitionsförderungsgesetz „Aufbau Ost“
		IHK	Industrie- und Handelskammer
		inkl.	inklusive
		Jg.	Jahrgang
		KFA	Kommunaler Finanzausgleich
		Kfm.	Kaufmann
		Kfw	Kreditanstalt für Wiederaufbau
		Kita	Kindertagesstätte
		KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
		KP II	Konjunkturpaket II
		KStG	Körperschaftsteuergesetz
		KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen
		LFA	Länderfinanzausgleich
		LT	Landtag
		MBA	Mehrbelastungsausgleich
		Mio.	Millionen
		Mrd.	Milliarden
		MV	Mecklenburg-Vorpommern
		NBL	Neue Bundesländer
		NI	Niedersachsen
		Nr.	Nummer
		NRW / NW	Nordrhein-Westfalen
		o. J.	ohne Jahresangabe
		o. O.	ohne Ortsangabe
		o. V.	ohne Verfasserangabe
		obF	ohne besondere Finanzierungsvorgänge
		örtl.	örtlichen
		Prof.	Professor
		RP	Rheinland-Pfalz
		S.	Seite
		s. u.	siehe unten
		s. o.	siehe oben
		SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
		SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
		SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
		SächsVerf	Sächsische Verfassung
		SFG	Solidarpaktfortführungsgesetz
		SGB	Sozialgesetzbuch
		SH	Schleswig-Holstein
		SL	Saarland
		SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
		SN	Sachsen
		SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
		sog.	sogenannt
		SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
		SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
		ST	Sachsen-Anhalt
		StSch	Steuerschätzung
		SZW	Schlüsselzuweisungen
Abs.	Absatz		
abzgl.	abzüglich		
ALG	Arbeitslosengeld		
allg.	allgemein		
Amtsbl.	Amtsblatt		
AO	Abgabenordnung		
Arge	Arbeitsgemeinschaft		
Art.	Artikel		
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz		
Aufl.	Auflage		
BA	Bundesagentur für Arbeit		
BB	Brandenburg		
Bd.	Band		
BE	Berlin		
BewG	Bewertungsgesetz		
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen		
BIP	Bruttoinlandsprodukt		
BFH	Bundesfinanzhof		
BMF	Bundesministerium der Finanzen		
BR	Bundesrat		
BRD	Bundesrepublik Deutschland		
BSHG	Bundessozialhilfegesetz		
bspw.	beispielsweise		
BT	Bundestag		
BVerfG	Bundesverfassungsgericht		
BW	Baden-Württemberg		
BY	Bayern		
bzgl.	bezüglich		
bzw.	beziehungsweise		
ca.	circa		
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands		
d. h.	das heißt		
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik		
Dipl.	Diplom		
Dr.	Doktor		
Drs.	Drucksache		
DST	Deutscher Städtetag		
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund		
Einw.	Einwohner		
EStG	Einkommensteuergesetz		
etc.	et cetera		
f	folgende		
FAG	Finanzausgleich / Finanzausgleichsgesetz		
FAMG	Finanzausgleichsmassengesetz		
FEU	öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen		
ff.	folgende Seiten		
gem.	gemäß		
Gem.	Gemeinde		
GemFinRefG	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)		
GewStG	Gewerbesteuerengesetz		
GG	Grundgesetz		
ggf.	gegebenenfalls		
ggü.	gegenüber		
GMG	Gleichmäßigkeitssatz		
Gr.-Nr.	Gruppierungsnummer		
GrStG	Grundsteuergesetz		

---

TH	Thüringen
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
u.	und
u. a.	unter anderem
u. a.	und andere
u. ä.	und ähnliches
usw.	und so weiter
v. a.	vor allem
v. H.	vom Hundert
vgl.	vergleiche
vs.	versus
Vw.	Volkswirt
VwV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WOBA	WOBA Dresden GmbH
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZuInvG	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder
zzgl.	zuzüglich

# Vorwort

## des Sächsischen Städte- und Gemeindetages

Zum fünften Mal legt der Sächsische Städte- und Gemeindetag (SSG) mit dem Gemeindefinanzbericht Sachsen 2010/2011 eine Übersicht über die Entwicklung der Gemeindefinanzen in den vergangenen beiden Jahren vor.

Der Bericht ist wie seine Vorgänger im Auftrag des SSG von Herrn Prof. Dr. Thomas Lenk und Herrn Mario Hesse vom Institut für öffentliche Finanzen und Public Management – Finanzwissenschaft – der Universität Leipzig verfasst worden.

Die Berichtsjahre 2010/2011 sind immer noch maßgeblich durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die ihren Anfang in 2008 genommen hat, geprägt. Während die Finanzkrise ihren vorläufigen Höhepunkt bereits im Zusammenhang mit der Insolvenz von LEHMAN BROTHERS am 15.09.2008 hatte, sind die Auswirkungen der anschließenden Wirtschaftskrise erst später, dafür aber in den Kommunen umso heftiger, spürbar geworden. Angesichts historischer Erfahrungswerte nicht überraschend ist die Bankenkrise nunmehr zu einer Staatsschuldenkrise mutiert, die wiederum die Realwirtschaft sukzessive in Mitleidenschaft zieht. Welche Auswirkungen diese neue Krise auf die Finanzsituation der sächsischen Kommunen haben wird, lässt sich momentan nur erahnen. Seit wenigen Wochen werden beispielsweise die Konjunkturerwartungen wieder zurückgenommen.

Dabei sind die sächsischen Kommunen erstaunlich gut durch die Krisenjahre 2009 und 2010 gekommen. Zunächst einmal haben auch sie davon profitiert, dass der Wachstumseinbruch in Deutschland – gemessen an den ursprünglichen Befürchtungen – im internationalen Vergleich moderat ausgefallen ist. Weiterhin sind die sächsischen Unternehmen nicht so exportorientiert wie ihre Pendanten in den alten Bundesländern. Dies führte in der Weltwirtschaftskrise dazu, dass die Steuereinnahmen nicht ganz so stark absanken, im folgenden Aufschwung aber auch nicht wieder so schnell anstiegen. Die Steuereinnahmen der sächsischen Gemeinden sind in 2009 und 2010 insgesamt in moderatem Umfang zurückgegangen. Positiv ausgewirkt hat sich zudem die zeitverzögerte Wirkung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes: Die gestiegenen Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen in 2007/2008 haben sich erst 2009/2010 in höheren FAG-Zuweisungen niedergeschlagen. Deshalb stieg die FAG-Masse in 2009 und 2010 in seit langem nicht mehr verzeichnete Höhen und kompensiert die eigenen Einnahmeverluste der Kommunen.

Im Bewusstsein dieser einmaligen Situation haben Freistaat und Kommunen ein 2-Komponenten-Modell vereinbart, das einen Teil der FAG-Mittel abschöpft und für – absehbare – schlechte Zeiten in einer zentralen und einer dezentralen Vorsorge anlegt. Zusammen mit den beiden Konjunkturpaketen entstand so im Jahr 2010 die zunächst einmal verblüffende, aber konjunkturell gesehen äußerst positive Konstellation, dass die Kommunalhaushalte der sächsischen Kommunen mitten in der Krise außerordentlich robust ausgestattet waren. Die Verwaltungshaushalte konnten geschlossen werden, die Investitionen erreichten – dank KP II – ein seit langem nicht mehr erreichtes Niveau und dies ging nicht einmal zulasten einer höheren Verschuldung. Diese Verbindung glücklicher Umstände führte dazu, dass die sächsischen Kommunen im Jahr 2010 auch im Vergleich zu den anderen Bundesländern relativ gut mit Finanzmitteln ausgestattet waren.

Dies wird auch in den Abbildungen und Tabellen des Gemeindefinanzberichtes deutlich, der im Wesentlichen auf der Kassenstatistik des Jahres 2010 aufbaut, die für alle Länder verfügbar ist.

Beginnend mit dem Jahr 2011 verschlechtert sich die Finanzsituation der sächsischen Kommunen wieder. Die eigenen Steuereinnahmen entwickeln sich zwar ebenso wie die des Freistaates positiv, die FAG-Masse sinkt jedoch gegenüber dem Vorjahr um fast 470 Mio. Euro ab. 2012 gehen die FAG-Zuweisungen um weitere 170 Mio. Euro zurück. Die in den Vorjahren zurückgelegte Vorsorge, die ursprünglich bis Mitte des Jahrzehnts reichen sollte, wird mit dem FAG-Änderungsgesetz 2011/2012 bereits wieder vollständig den kommunalen Haushalten zugeführt. Weitere Belastungen verschärfen die Situation: In den Jahren 2012 und 2013 werden die Ausgleichsleistungen der Westländer für die unterproportionale Entlastung der sächsischen Kommunen aus der Hartz-IV-Reform um jeweils 77 Mio. Euro gekürzt. Der Freistaat Sachsen hat seinen Beitrag zur Entlastung der Kommunen aus der Hartz-IV-Reform im Jahr 2011 um 38 Mio. Euro verringert. Besonders betroffen von diesen Kürzungen sind neben den Kreisfreien Städten die Landkreise, die diese Belastung wiederum an die kreisangehörigen Gemeinden über die Kreisumlage weiterzugeben versuchen.

Mit der Verabschiedung des Staatshaushaltes 2011/2012 gehen auch die Zuweisungen des Freistaates an die sächsischen Kommunen deutlich zurück. Parallel dazu läuft das Konjunkturpaket II Ende 2011 aus. Die Effekte machen sich bereits in der Halbjahreskassenstatistik 2011 bemerkbar. Ein Vergleich mit der Finanzsituation der Kommunen in den anderen Bundesländern wird aber erst nach Abschluss des Jahres 2011 möglich sein.

Abschließend sei eine kurze Bewertung des Konjunkturpaketes II erlaubt, das vom Freistaat und den sächsischen Kommunen bis Ende 2011 abzuarbeiten ist. Dieser Prozess ist weitgehend abgeschlossen. Ein erstes Fazit kann gezogen werden. Die Entscheidung, die Landräte und Bürgermeister über die Mittelverwendung im Rahmen der vom Bund gemachten Vorgaben entscheiden zu lassen, hat sich bewährt. Bereits im Herbst 2009 waren die Mittel nahezu vollständig bewilligt worden. Ende August 2011 sind 91 % der den Kommunen zur Verfügung gestellten Mittel ausgezahlt worden. Es sollte deshalb keine Probleme bereiten, bis Ende Dezember auch die verbliebenen Mittel noch abzurufen. Die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und den Bewilligungsbehörden, die die Vereinbarkeit der Förderung mit Bundes- und Landesrecht zu prüfen hatten, hat gut funktioniert. Die Sächsische Aufbaubank (SAB) hatte eine zentrale Koordinierungsaufgabe bei der Abwicklung dieses Konjunkturprogrammes. Sie hat – in enger Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden und der Staatsregierung – diese Herausforderung angenommen und sie hervorragend bewältigt. Auch wenn einige Kommunen nicht alle favorisierten Vorhaben verwirklichen konnten, ist die Umsetzung des KP II in Sachsen ein großer Erfolg und hat bereits Vorbildwirkung für Förderprogramme entfaltet, die ab 2012 wirksam werden.



Mischa Woitscheck  
Geschäftsführer



Ralf Leimkühler  
Stellvertretender Geschäftsführer

## Vorwort der Verfasser

Im Freistaat Sachsen haben sich in den zurückliegenden 20 Jahren tief greifende Veränderungsprozesse abgespielt. Der Freistaat Sachsen und seine Kommunen stehen heute in vielfacher Hinsicht besser da als andere Länder in Ost und West. Die Haushalte sind stabiler und die Verschuldung geringer als anderswo. Dennoch bleibt keine Zeit zum „zufriedenen Ausruhen“. Die wirtschaftliche Basis ist noch immer weitaus dünner als in den wirtschaftsschwächsten westdeutschen Ländern. Dies drückt sich in einer deutlich unterdurchschnittlichen Steuerkraft im Vergleich zu Westdeutschland aus. Gleichzeitig sind die Solidarpaktmittel, die bisher einen großen Anteil zum Ausgleich der fiskalischen Differenzen beigetragen haben, mitten in ihrer Degression. Daneben hält die bereits 20 Jahre andauernde Bevölkerungsschrumpfung an und wird auch für die nächsten 15 Jahre prägend sein. Sie wird zukünftig noch mehr als bisher von den Auswirkungen der Alterung der Gesellschaft begleitet sein. Die sächsischen Kommunen sind aus dieser Perspektive heute sicherlich nicht schlecht aufgestellt – es muss aber vergegenwärtigt werden, dass der Großteil dieses mehrfachen Wandels noch zu meistern ist, zumindest mit Blick auf das Jahr 2019, dem vorläufigen Ende der Solidarpaktförderung. Die bisher erbrachten, teilweise schmerzhaften Anpassungsleistungen waren aus dieser Perspektive erst der Anfang.

In diesem Zusammenhang widmet sich das Schwerpunktkapitel II auch nicht kurzfristigen Auswirkungen der aktuellen Krise(n), sondern den strukturellen Herausforderungen des Kommunalen Finanzausgleichs als wesentliche Säule der kommunalen Finanzausstattung im Freistaat. Es wird dabei untersucht, wie die Gleichmäßigkeitsgrundsätze I und II als wichtige Gestaltungsparameter zukünftig wirken werden. Der Blick auf ihre Entstehungsgeschichte und die bisherigen Wirkungen ermöglichen dabei eine Bewertung der Zukunftsfähigkeit dieser besonderen Systematik. Des Weiteren wird der Finanzausgleich in einen Zusammenhang mit den Gesamtzuweisungen des Freistaates gestellt, um ihn – gerade bei Vergleichen mit anderen Ländern – sachgemäß einordnen zu können.

Der nun vorliegende fünfte Gemeindefinanzbericht für Sachsen untersucht in der Tradition der vier vorangegangenen Ausgaben die Finanzlage der sächsischen Kommunalhaushalte und stellt die Entwicklungen auf der Einnahme- und Ausgabenseite ausführlich dar. Da in der kurzfristigen Betrachtung gerade in den „Krisenjahren“ 2009 und 2010 die mittel- und langfristigen Trends, Erfolge und Probleme allzu schnell in Vergessenheit geraten, werden die Entwicklungen in dem längerfristigen Zeithorizont seit dem Jahr 2000 analysiert. Aufgrund der positiven Resonanz aus den Vorjahren hoffen die Verfasser, auch diesmal

zur sachlichen Diskussion der kommunalen Finanzsituation im Freistaat Sachsen beizutragen.

Dementsprechend ist das Kernkapitel ebenso wie in den letzten Gemeindefinanzberichten das Kapitel III, in dem die Entwicklung der Kennziffern nach Finanzierungsbereichen dargestellt wird. Besonderen Wert wurde in diesem Bericht dabei auf die in allen Punkten lückenlose Darstellung der Zeitreihen von 2000–2010 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 gemeindegerechten Ergebnisse entsprechend der im Gemeindefinanzbericht verwandten Kennziffern aufbereitet werden.<sup>1</sup>

Im Kapitel IV wurden die Umsetzung des Konjunkturpaketes II in Sachsen und die Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission näher beleuchtet. Des Weiteren wurde wie in den vergangenen Berichten ein Blick auf die Verhandlungen zum aktuell gültigen FAG 2011/2012 gesondert aufgegriffen. Das Glossar am Ende des Berichtes wurde aktualisiert und soll so allen Lesern das Verständnis auch von sehr speziellen Thematiken ermöglichen.

Die Erstellung des fünften Gemeindefinanzberichtes für Sachsen wäre ohne die kooperative Zusammenarbeit mit dem Statistischen Landesamt Sachsen sowie dem Statistischen Bundesamt kaum zu bewältigen gewesen. Ihnen gilt hierfür unser ausdrücklicher Dank. Ebenso trugen die vom Sächsischen Städte- und Gemeindegtag bereitgestellten Materialien sowie dessen konstruktive Anregungen erheblich zum Gelingen dieser Untersuchung bei. Für die engagierte Mitarbeit danken wir weiterhin Marion Mildner, Matthias Geßner, Oliver Lück und Tim Reichardt.



Prof. Dr. Thomas Lenk



Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse

1 Bestellungen bitte an Tel.: 0341-9733582 oder hesse@wifa.uni-leipzig.de

# I Methodische Vorbemerkungen

## 1 Allgemeine Vorbemerkungen

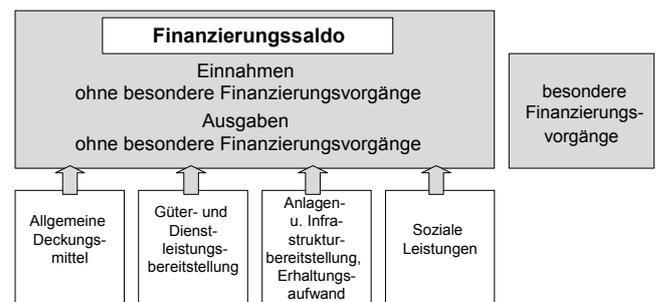
Der nunmehr fünfte Gemeindefinanzbericht für Sachsen folgt der Struktur und Systematik der vorangegangenen Berichte aus den Jahren 2003, 2005, 2007 und 2009. Das zweite Hauptkapitel, welches in jedem Bericht ein aktuelles kommunal- und finanzpolitisch relevantes Thema aufgreift und wichtige Hintergrundinformationen und Argumente aus finanzwissenschaftlicher Perspektive darlegt und bewertet, beschäftigt sich in diesem Jahr mit dem kommunalen Finanzausgleich in Sachsen (KFA). In der mittelfristigen Zukunft ergeben sich eine Reihe von Herausforderungen für die Zukunftsfähigkeit dieses Systems. Ohne vorzugreifen sind hier die strukturell unterschiedlichen Entwicklungspfade der Einnahmeseite des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen zu nennen, welche Auswirkungen auf die Dotierung des Gesamtsystems haben. Des Weiteren spielt der demografische Wandel vor allem für die horizontale Perspektive des KFA, also die Verteilung innerhalb der kommunalen Ebene, eine bedeutende Rolle. Unterschiedliche Einwohnerentwicklungen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum sowie deren Auswirkungen auf die Systematik des KFA werden daher erläutert. Da eine von den weiteren Landeszusweisungen und den kommunalen Aufgaben losgelöste Diskussion des Finanzausgleichs unvollständig bleibt, werden diese Aspekte zusätzlich beleuchtet und damit der KFA in das Gesamtsystem der Zuweisungen eingeordnet.

Das Hauptkapitel III analysiert wie in den vorangegangenen Jahren die verschiedenen Einnahme- und Ausgabepositionen und Kennziffern der Gemeinden/Gemeindeverbände des Freistaates Sachsen, unterteilt nach Kreisfreien Städten und kreisangehörigem Raum sowie gegenüber einigen weiteren Vergleichsgrößen. Dazu zählt der Mittelwert für alle Kommunen<sup>1</sup> Deutschlands<sup>2</sup>, der Mittelwert der westdeutschen Kommunen, der Mittelwert der ostdeutschen Kommunen *ohne* Sachsen und die Vergleichsgröße der Kommunen der wirtschaftsschwächsten westdeutschen Bundesländer<sup>3</sup>. Die Gruppe der wirtschaftsschwächsten Flächenländer 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 Länder *vor* Finanzausgleich erheblich höher ist als in den ostdeutschen Flächenländern.

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 doppelten Haushaltsführung in allen Bundesländern *und* der Angleichung der Systeme eine bessere Vergleichbarkeit möglich sein wird; immerhin liegt darin eine Zielsetzung der Umstellung.

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 Bausteinen zuordnen.

Abbildung 1: Analysestruktur Gemeindefinanzbericht Sachsen<sup>4</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 Finanzströmen und die damit verbundenen Fehlschlüsse zu vermeiden. Eine Besonderheit des Gemeindefinanzberichtes Sachsen gegenüber anderen Veröffentlichungen zur Finanzlage der Kommunen ist die Separierung der Kernhaushalte und der ausgelagerten Bereiche. Dies korrespondiert mit der Bedeutung kommunaler Unternehmen im „Konzern Kommune“.

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 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.

Das Berichtsjahr des analytischen Teils dieses Gemeindefinanzberichtes ist das Jahr 2010, da hierfür die notwendigen Daten der Kassenstatistik komplett vorliegen. Zur intertemporalen Beurteilung werden Vergleichsdaten ab 2000 herangezogen. Damit wird wieder zu einem längeren Vergleichszeitraum gegriffen. Dies ermöglicht, die finanzielle Lage der sächsischen Kommunen über den gesamten Konjunkturzyklus 2000-2008 sowie die Wirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 zu berücksichtigen. Außerdem werden strukturelle Veränderungen durch den Langzeitvergleich besser ersichtlicher. Dies betrifft auch die Verwaltungs- und Kreisgebietsreform, die in den Jahren 2009 und 2010 vollumfänglich in den Daten enthalten ist. 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

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>5</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>6</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 jährliche *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.

Auch der unterschiedlich weit vorangeschrittene Stand der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen („Doppik“) bringt einige Probleme mit sich. Aufgrund der unterschiedlichen Erfassungskonzepte von Geschäftsvorfällen ergeben sich teilweise erhebliche Abweichungen zwischen der kameralistischen und doppischen 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>7</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>8</sup> Für Sachsen ist das noch nicht festzustellen, da die Zahl der Kommunen mit doppischen 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 2010/2011 bedeutet dies, dass die Strukturdaten ab dem Jahr 2007 mit besonderer Vorsicht zu interpretieren sind. Es kann vielfach nicht nachvollzogen werden, welche Schwankungen auf der beschriebenen technischen Umstellung beruhen.<sup>9</sup>

## 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 betrifft das auch die Verfügbarkeit statistischer Daten. Seit dem 3. Quartal 2008 werden Kassendaten nur noch auf der Basis des neuen Kreiszuschnitts geliefert, die Daten für die vier ehemals Kreisfreien Städte Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda schlagen sich im kreisangehörigen Raum nieder. 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 bis 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

5 Die Kassenstatistik erfasst im 3-Monats-Rhythmus die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben der öffentlichen Haushalte für das abgelaufene Quartal.

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

7 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.

8 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.

9 Darauf weist auch das Statistische Bundesamt regelmäßig hin.

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.

## II Der Kommunale Finanzausgleich in Sachsen vor alten und neuen Herausforderungen

### 1 Der Kommunale Finanzausgleich in Sachsen und die Gleichmäßigkeitsgrundsätze

#### 1.1 Einleitung

Die Frage nach einer *angemessenen, aufgabenadäquaten oder zur kraftvollen Erfüllung der kommunalen Selbstverwaltung hinreichenden* Finanzausstattung ist ein „Dauerbrenner“ in der finanzpolitischen Diskussion um die kommunalen Finanzen. Gerade der Zeitraum der vergangenen fünf Jahre hat gezeigt, wie nahe Jahre mit Rekorderlösen und Jahre mit rekordverdächtigen Einnahmeeinbrüchen beieinander liegen können. Daher waren in der jüngeren Vergangenheit auch eher Instrumente mit konjunkturellen – genauer konjunkturstabilisierenden – Wirkungen Gegenstand der öffentlichen Betrachtung. In der Folge der Boomjahre 2007 und 2008 waren es Vorsorgemaßnahmen (wie der in den Jahren 2009 und 2010 gebildete sächsische Vorsorgefonds) und zusätzliche Ausgabenprogramme, während in den Jahren 2009 und 2010 vor dem Hintergrund dramatischer Steuereinbrüche die Auswirkungen der Konjunkturpakete verstärkt diskutiert wurden (dazu speziell Kapitel IV.1). Trotz der Konzentration auf diese beispielhaft genannten Kurzfristmaßnahmen ist ein Blick auf die strukturellen und damit langfristig wirkenden Komponenten in der kommunalen Finanzausstattung lohnenswert – und dies umso mehr, als die Herausforderungen der Kommunen in den kommenden Jahren struktureller Natur sind.

Trotz beachtlicher wirtschaftlicher Erfolge im Einzelfall herrscht nach wie vor ein ganz wesentlicher Unterschied in der Wirtschaftsleistung zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Flächenländern.<sup>10</sup> Einige wirtschaftlich stärkere Regionen in Ostdeutschland haben die schwächsten Regionen der alten Länder bereits „überholt“, dennoch ist in den letzten 10 Jahren keine deutliche Angleichung der Wirtschaftsleistung in Ost und West erkennbar. Des Weiteren ist der demografische Wandel mit seinen beiden Hauptmerkmalen – der Schrumpfung der Einwohnerzahl und der Verschiebung der Altersstruktur hin zu den Älteren – bereits seit 1990 prägend für die Ausrichtung der Haushaltspolitik in den ostdeutschen Gemeinden. Hier war

bereits „Pionierarbeit“ zu leisten, während in den meisten westdeutschen Regionen der Umgang mit Schrumpfungstendenzen noch unbekannt ist. Doch auch in Westdeutschland gewinnt das Thema Demografie nun zunehmend an Bedeutung. Der demografische Wandel ist in Ostdeutschland keineswegs „beendet“. Vielmehr sind in den nächsten Jahren weitere Schrumpfungstendenzen zu erwarten – der strukturelle Anpassungsdruck auf die Kommunen bleibt unvermindert bestehen. Als dritte wesentliche strukturelle Komponente sind die mittelfristigen finanzpolitischen Weichenstellungen auf Bundes- und Landesebene in Form der neuen schuldenbegrenzenden Regelungen zu nennen. Der Bund hat sich ab dem Haushaltsjahr 2016 zu einer deutlich rigideren Begrenzung seiner Nettokreditaufnahme verpflichtet.<sup>11</sup> Die Regelungen für die Länder gehen noch weiter: Sie haben sich verpflichtet, ab 2019 gänzlich ohne eine strukturelle Neuverschuldung auszukommen. Daraus ergeben sich zum Teil deutliche Anpassungsbedarfe. Die Haushaltsspielräume für die Länder – und damit für die Ausstattung der kommunalen Finanzausgleichssysteme sowie die Fachförderprogramme aus den Staatshaushalten – werden also nicht größer. Für die ostdeutschen Länder führt der auslaufende Solidarpakt II zudem zu jährlich sinkenden Einnahmen. Bis 2019 sinken die Einnahmen aus den SoBEZ um 750 Mio. Euro pro Jahr. Für den Freistaat Sachsen bedeutet dies jeweils zwischen 190 und 200 Mio. Euro im Jahr, die als Einnahmen wegfallen – im Jahr 2011 erhält Sachsen noch rund 2,1 Mrd. Euro aus dieser Einnahmequelle. Obgleich schon vielfältige, teils schmerzhaft, Einschnitte in die Leistungsangebote der Kommunen und die Verwaltungsstrukturen erbracht wurden, wird die Konsolidierung weiterhin prägendes Element in der sächsischen kommunalen Finanzpolitik bleiben müssen.

#### 1.2 Rolle des kommunalen Finanzausgleichs

Für die Kommunen ist in diesem Zusammenhang bedeutsam, dass die zur Erfüllung ihrer Aufgaben kurz- bis mittelfristig verfügbaren eigenen Steuereinnahmen in aller Regel nicht ausreichend sind. Daher erhalten sie Zuweisungen aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen. Diese verfolgen verschiedene miteinander verbundene Ziele:<sup>12</sup>

10 Dazu vgl. Lenk/Hesse (2011).

11 Die strukturelle Neuverschuldung darf maximal 0,35 des Bruttoinlandsprodukts betragen. Das sind grob überschlagen etwa 10 Mrd. Euro pro Jahr.

12 Dazu vgl. Lenk (2009), S. 11; Die Sicht der Sächsischen Staatsregierung dokumentiert Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2011).

Sie verbessern die Finanzausstattung der Kommunen und sorgen durch die Beteiligung an den Einnahmen des Landes für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben (fiskalische Funktion).

Sie sorgen durch interne Verteilungsmechanismen dafür, dass besonders steuerschwache Gemeinden und Gemeinden mit hohem Ausgabenbedarf mehr Mittel erhalten als Gemeinden mit hohen Steuereinnahmen und geringeren Ausgabebedarfen (redistributive Funktion).

Auch allokativen und raumordnerische Ziele können mit dem Finanzausgleich verfolgt werden. Zunächst sollen die Gemeinden trotz der Ausgleichszahlungen angereizt werden, ihre eigenen Steuerquellen auszuschöpfen und durch wirtschaftsfreundliche Standortpolitik neue Steuereinnahmepotenziale zu erschließen. Zusätzlich kann das Land durch die Gestaltung der Regeln im Finanzausgleich Einfluss auf die Ziele der Kommunalpolitik nehmen, beispielsweise im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung.

Aus der Perspektive der sächsischen Kommunen ist die fiskalische Funktion die bedeutendste. Letztlich sind die eigenen Steuereinnahmen bis auf wenige Ausnahmen nicht ausreichend, um die Aufgaben adäquat zu erfüllen (siehe auch Kapitel III). Dabei ist die Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes der Art nach *grundgesetzlich* abgesichert (Art. 106 Abs. 7 GG). Allerdings sind im Grundgesetz und anderen bundesweit geltenden Gesetzen keine Angaben darüber zu finden, in welchem Umfang die Kommunen an diesen Einnahmen zu beteiligen sind oder wie genau die Beteiligungsmechanismen für Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände/Landkreise zu gestalten sind. Dies erklärt eine Vielfalt von Ausgestaltungsvarianten, die im letzten Gemeindefinanzbericht 2009/2010 umfassend erläutert wurden.<sup>13</sup>

Im aktuellen Gemeindefinanzbericht soll im Fokus stehen, wie die Beteiligung der sächsischen Kommunen an den Einnahmen des Freistaates (vertikaler Steuerverbund) organisiert ist. Der bundesweite Standard ist die Beteiligung nach dem so genannten *Verbundquotenverfahren*, wobei die FAG-Verhandlungen regelmäßig von heftigen politischen Auseinandersetzungen über die Höhe der Verbundquote geprägt sind. In Sachsen wird hingegen seit 15 Jahren ein Grundprinzip verfolgt, das als *Gleichmäßigkeitsgrundsatz* bekannt ist. Wie sich dieses Verfahren vom Verbundquotensystem unterscheidet, wo spezifische Vor- und Nachteile liegen und welche Auswirkungen es für die sächsischen Kommunen in der Vergangenheit hatte, soll in den nachfolgenden Abschnitten näher untersucht werden. Dabei soll auch der Weg nachgezeichnet werden, der zu diesem Sonderweg führte. Schließlich wird ein Ausblick gegeben, welche Implikationen sich aus dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz für die zukünftige Finanzausstattung der Kommunen in Sachsen ergeben.

### 1.3 Grundmodell des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes und Wirkungen

Der bundesdeutsche „Normalfall“ im Kommunalen Finanzausgleich ist die Beteiligung nach dem so genannten *Verbundquotenverfahren*. Dies bedeutet, dass die Kommunen einen festgelegten prozentualen Anteil (Verbundsatz) an festgelegten Einnahmepositionen des Landes (Verbundgrundlagen) erhalten. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht gilt es dabei jeweils ein schwieriges Problem zu lösen: Einerseits ist eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden zu erreichen, die eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung ermöglicht. Andererseits muss auch die Leistungsfähigkeit des Landes im Auge behalten werden, das die Zahlungen letztlich zu leisten hat.

Aufgrund der föderalen Verflechtungen auf der Einnahmeseite sind die Einflussmöglichkeiten der Länder auf ihre Einnahmeseite stark begrenzt. Sie verfügen nur über wenige eigene Steuern, die zudem bundeseinheitlich geregelt sind (z. B. Erbschaftsteuer, Biersteuer) und keine „Alleingänge“ zulassen. Bei den „großen“ Steuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) müssen sie ihre Einflussphäre über den Bundesrat nutzen, da der Bund gemeinsam mit den Ländern über entsprechende Steueränderungen entscheiden muss. Unabhängig von der starken Dominanz des Bundes bei solchen Gesetzesvorhaben bestehen für ein einzelnes Land praktisch keine Möglichkeiten, hier die eigenen Einnahmen zu erhöhen.<sup>14</sup>

Auch die Einflussmöglichkeiten der Kommunen sind begrenzt. Zwar haben sie bei Gewerbe- und Grundsteuer die Möglichkeit, über ihre individuellen Hebesätze das Steueraufkommen zu steuern. Allerdings sind die Bemessungsgrundlagen bundeseinheitlich geregelt und können – wie zuletzt in der Unternehmenssteuerreform 2008 – durch Änderungen in Bundesgesetzen modifiziert werden.

Dem Verbundquotenverfahren ist daher strukturell inhärent, dass die regelmäßigen politischen Verfahren, die zur Festlegung der Quoten führen, durch ein hohes Konfliktpotenzial zwischen Land und kommunaler Ebene geprägt sind.<sup>15</sup> Schließlich sind die kommunalen Haushalte in den letzten Jahren überwiegend defizitär. Die Verbundquote ergibt sich demnach in erster Linie als Ergebnis eines politischen Prozesses (oder sie wird unverändert fortgeschrieben). So ist sie in den verschiedenen Bundesländern auch weniger ein Ergebnis empirischer Analysen und Berechnungen, sondern vielmehr ein Ausdruck einer zu diesem Zeitpunkt hergestellten als „gerecht“ empfundenen Verteilung.<sup>16</sup>

In Sachsen wird der Anteil der Kommunen an den Verbundgrundlagen in einen starken Zusammenhang zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Freistaates gestellt. Die Verbundquote wird nicht auf dem Verhandlungswege bestimmt, sondern unter dem Grundsatz *relativ gleicher Entwicklung der Finanzausstattung* zwischen Freistaat und Kommunen ermittelt (Gleichmäßigkeitsgrundsatz). Dies zeichnet die Besonderheit des sächsischen KFA aus. Mit dieser seit 1996 angewandten regelgebundenen Bemessung der

13 Lenk (2009), S. 6ff.

14 Zur Einnahmeautonomie der Länder ausführlich: Wernsmann (2011).

15 Dies kann insbesondere den Gemeindefinanzberichten des Deutschen Städtetages entnommen werden.

16 Vgl. dazu auch Junkernheinrich (2007), S. 175.

Finanzausgleichsmasse betrat Sachsen bundesweit Neuland. Im Gegensatz zum Verbundquotensystem werden beim GMG die Einnahmen von Land **und** Kommunen zugrunde gelegt.

Gemäß § 2 FAG gilt: „Die Entwicklung der Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern sowie den Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich soll sich gleichmäßig zur Entwicklung der dem Freistaat verbleibenden Finanzmasse aus Steuern sowie dem Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzausgleichsmasse im Kommunalen Finanzausgleich, also zu seinen Gesamteinnahmen netto gestalten.“

Damit geht der GMG zunächst einmal von einer Gleichrangigkeit der Bedeutung der Aufgaben des Landes und der Aufgaben der Kommunen für seine Bürger aus. Im Falle steigender Einnahmen hat keine der beiden Ebenen einen prädestinierten Anspruch auf die Mehreinnahmen. Ebenso verhält es sich bei sinkenden Steuereinnahmen – seien sie konjunkturell oder strukturell bedingt. Auch hier hat keine Ebene einen vorrangigen Anspruch auf die verbleibenden Mittel, die Konsolidierungserfordernisse verteilen sich solidarisch auf beide. Der SächsVerfGH spricht in diesem Zusammenhang vom Grundsatz der Verteilungssymmetrie zwischen Freistaat und Kommunen.<sup>17</sup>

Wie der Gleichmäßigkeitsgrundsatz wirkt, soll nachfolgend anhand eines vereinfachten Beispiels illustriert werden (Tabelle 1). Hierbei verfügen im Modelljahr 1 das Land über Steuereinnahmen in Höhe von 10.000 und die Kommunen in der Summe über Steuereinnahmen in Höhe von 2.000. Beim Gleichmäßigkeitsgrundsatz werden diese Steuereinnahmen gedanklich in einem „Topf“ gesammelt und dann nach festen Anteilen verteilt. Im Beispiel erhalten die Kommunen davon 35,7 %, was auch dem

Anteil der Kommunen im sächsischen FAG entspricht. Sie haben demnach einen Anspruch auf Mittel in Höhe von 4.284. Zusätzlich zu ihren eigenen Steuereinnahmen (2.000) müssen sie also 2.284 über die Finanzausgleichsmasse erhalten. Die Verbundquote von 22,8 % ergibt sich rein rechnerisch, indem die vom Land zur Verfügung zu stellende FAG-Masse (2.284) ins Verhältnis zu seinen Steuereinnahmen (10.000) gesetzt wird.

Im Jahr 2 weisen Land und Kommunen im Beispiel eine symmetrische Entwicklung ihrer Steuereinnahmen auf (jeweils +5 %). Wenn dies der Fall ist, so folgt auch die FAG-Masse dieser Entwicklung und steigt um 5 %. Die Verbundquote bleibt unverändert – insofern ergibt sich auch keine Differenz zu einem System mit einer festen Verbundquote.

Im Jahr 3 wachsen die originären Einnahmen der kommunalen Ebene stärker als die der Landesebene (+10 % gegenüber +5 %). Die Kommunen verfügen also über eine *relativ* bessere Entwicklung ihrer Einnahmehasis. Die Gesamtsumme der Steuereinnahmen steigt rechnerisch um 5,8 %. Um ihren 35,7 %-igen Anteil zu erhalten, muss die FAG-Masse für die Kommunen 2.450,6 betragen. Die sich rechnerisch ergebende Verbundquote beträgt dann 22,2 %. Sie ist gegenüber der Ausgangslage und dem Jahr 1 abgesunken. Obwohl die FAG-Masse um 2,2 % angewachsen ist, fand eine Verschiebung der Finanzierung der Kommunen statt: Sie finanzieren im Jahr 3 einen größeren Anteil durch eigene Steuereinnahmen und einen etwas geringeren Anteil durch die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich.

Im Jahr 4 findet eine gegenläufige Entwicklung statt: Die Steuereinnahmen des Landes wachsen kräftiger als diejenigen der Kommunen. Die Kommunen haben also eine *relativ* schlechtere Entwicklung ihrer Steuereinnahmen (obwohl ihre Einnahmen

Tabelle 1: Zahlenbeispiel zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Jahr		1	2	3	4	5
Steuereinnahmen Land		10.000,0	10.500,0	11.025,0	12.678,8	12.044,8
<i>relative Entwicklung Land</i>			5,0 %	5 %	15 %	-5 %
Steuereinnahmen Kommunen		2.000,0	2.100,0	2.310,0	2.425,5	2.183,0
<i>relative Entwicklung Kommunen</i>			5,0 %	10%	5 %	-10 %
Steuereinnahmen gesamt		12.000,0	12.600,0	13.335,0	15.104,3	14.227,8
<i>relative Entwicklung gesamt</i>			5,0 %	5,8 %	13,3 %	-5,8 %
Anteil Land	64,3 %	7.716,0	8.101,8	8.574,4	9.712,0	9.148,5
Anteil Kommunen	35,7 %	4.284,0	4.498,2	4.760,6	5.392,2	5.079,3
<b>erforderliche Finanzausgleichsmasse</b>		<b>2.284,0</b>	<b>2.398,2</b>	<b>2.450,6</b>	<b>2.966,7</b>	<b>2.896,4</b>
<i>relative Entwicklung FA-Masse</i>			5,0 %	2,2 %	21,1 %	-2,4 %
rechnerische Verbundquote		22,8 %	22,8 %	22,2 %	23,4 %	24,0 %

Quelle: Eigene Darstellung.

um 5 % wachsen). Die Gesamtsumme der Steuereinnahmen wächst – aufgrund des hohen Gewichts der Landesebene – um 13,3 % auf 15.104,3. Hiervon erhalten die Kommunen wie auch in den vorangegangenen Beispieljahren 35,7 %. Neben ihren eigenen Steuereinnahmen müssen sie 2.966,7 über den Kommunalen Finanzausgleich erhalten, damit dies erfüllt ist. Die rechnerische Verbundquote wächst an und ist höher als im Ausgangsjahr. Obwohl das Land also nur 15 % Mehreinnahmen hat, steigt die FAG-Masse um 21,1 %. Damit findet wiederum eine Verschiebung der Finanzierung der Kommunen statt: Sie finanzieren im Jahr 4 einen kleineren Anteil durch eigene Steuereinnahmen und einen größeren Anteil durch die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich.

Das Beispieljahr 5 zeigt, dass dieser Mechanismus auch in einem „Krisenjahr“ wirkt, wenn die Steuereinnahmen insgesamt zurückgehen. Hier ist wiederum unterstellt, dass sich die Kommunalsteuern *relativ gesehen* schwächer entwickeln (-10 %) als die Landessteuereinnahmen (-5 %). Um weiterhin den Anteil der Kommunen an der Gesamtsumme von 35,7 % zu gewährleisten, kann die FAG-Masse jedoch nur um 2,4 % zurückgehen. Die sich rechnerisch ergebende Verbundquote steigt auf 24,0 %. Für die Kommunen wird der Einbruch ihrer Steuereinnahmen durch den Kommunalen Finanzausgleich abgefedert.

Zusammenfassend lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen aus den genannten Ausführungen und dem Zahlenbeispiel ableiten:

- Nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz entwickelt sich die FAG-Masse nicht mehr nur ausschließlich auf der Basis der Landeseinnahmen, sondern auf der Basis der *gemeinsamen* Einnahmen von Land und der kommunalen Gesamtheit.
- Die FAG-Masse bewirkt, dass sich die Einnahmen nach KFA (Land abzüglich KFA und Kommunen zuzüglich KFA) gleichmäßig entwickeln.
- Dennoch orientiert sich die Entwicklung der FAG-Masse schwerpunktmäßig an den Einnahmen des Landes, da sie ein deutlich höheres Gewicht in der Gesamtsumme haben.

Welche Vor- oder Nachteile sich durch dieses Verfahren für die Ebenen ergeben, hängt von der *relativen* Entwicklung ihrer Einnahmen ab.

Durch den hohen Grad an Regelbindung im GMG hat keine Seite überproportional an einer Verbesserung oder Verschlechterung der Finanzlage teil, wodurch vor allem die volkswirtschaftlichen Kosten durch „Verteilungskämpfe“ vermindert werden. Die Regelbindung des Systems verringert zudem die Zahl der einzelnen Entscheidungen über die Höhe von bestimmten Zuweisungen und kann somit einen Rationalitäts- und Transparenzverlust der Finanzmittelverteilung verringern.

#### 1.4 Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Vergleich zum Verbundquotenverfahren

Während im Verbundquotenverfahren die Einnahmen des Landes maßgeblich für die Entwicklung der FAG-Masse sind, folgen sie im Gleichmäßigkeitsgrundsatz den Entwicklungen der

gemeinsamen Einnahmen von Land und kommunaler Gesamtheit. In der nachfolgenden Tabelle sind die beiden grundsätzlichen Fälle skizziert, die dabei auftreten können.

Tabelle 2: Verbundquote und Gleichmäßigkeitsgrundsatz

	Verbundquotensystem	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
Einnahmen der <b>Kommunen</b> entwickeln sich <b>relativ besser</b> als Einnahmen des Landes	Verbundquote wird nicht automatisch angepasst. Die FAG-Masse wächst mit den Einnahmen des Landes. Es besteht der Anreiz für das Land die Verbundquote zu senken.	Automatische Anpassung der FAG-Masse zulasten der Kommunen, Verbundquote sinkt.
Einnahmen des <b>Landes</b> entwickeln sich <b>relativ besser</b> als Einnahmen der Kommunen	Verbundquote wird nicht automatisch angepasst. Die FAG-Masse wächst mit den Einnahmen des Landes. Kommunen müssen eine Erhöhung der Verbundquote ggf. im politischen Verfahren herbeiführen.	Automatische Anpassung der FAG-Masse zugunsten der Kommunen, Verbundquote steigt.

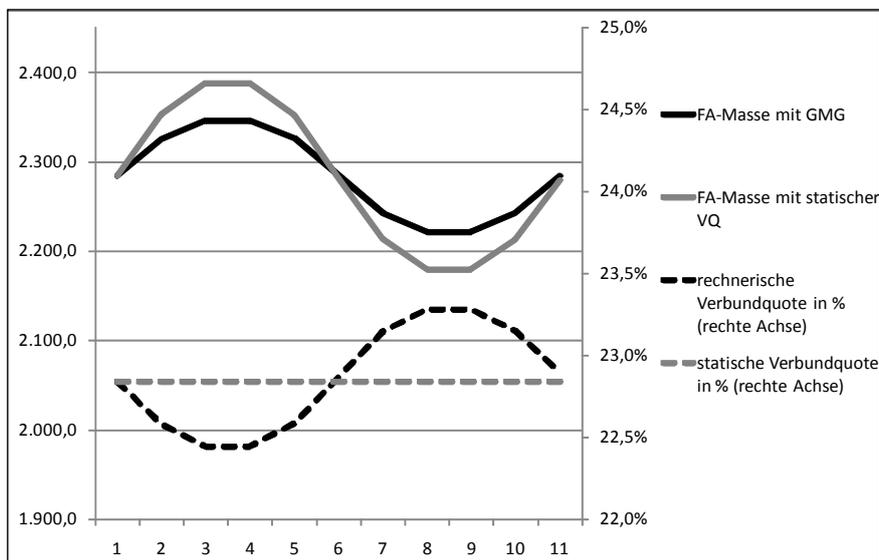
Quelle: Eigene Darstellung.

In ihrer grundsätzlichen Wirkung unterscheiden sich die Verfahren nicht: Bei einer schwächeren Entwicklung (oder gar einem Rückgang) der Landeseinnahmen resultiert in beiden Systemen eine schwächere Entwicklung (oder ein Rückgang) der FAG-Masse. Beim GMG ist allerdings der Umfang der Herabsetzung gedämpft und insofern die kommunale Ebene vor einer überproportionalen Belastung geschützt. Im Verbundquotenverfahren ist der Anreiz für das Land groß, die eigene Position zulasten der Kommunen zu verbessern und eine Absenkung in größerem Umfang vorzunehmen. Im Falle stark steigender Landeseinnahmen werden die Kommunen im Rahmen des GMG ebenso automatisch beteiligt. Im Verbundquotensystem muss die kommunale Ebene eine mögliche Verbundquotenerhöhung erst im politischen Verfahren durchsetzen, wobei die Landespolitik den starken Anreiz hat, Mehreinnahmen für eigene Programme zu verwenden. Selbst wenn die Finanzausstattung der Kommunen aus Landessicht steigen soll, so besteht stets der Anreiz für das Land, Fördermittel als zweckgebundene Fachförderprogramme aus dem Staatshaushalt zu finanzieren, statt eine Erhöhung der Verbundquote zu befördern. Durch die Förderung aus dem Staatshaushalt haben Landespolitik und -regierung einen größeren Einfluss auf die Zielsetzungen und die operative Mittelverwendung als bei einer höheren Verbundquote, die primär in einem höheren Volumen allgemeiner Zuweisungen münden würde. Im GMG werden solche Verteilungskämpfe gemindert, da sich sowohl die kommunale als auch die Landesebene auf die gleichmäßige Entwicklung berufen können.

Neben dieser politischen Wirkung hat der GMG eine **konjunkturläuternde Wirkung**. Die Steuereinnahmen der Kommunen schwanken grundsätzlich stärker mit der Konjunktur als die

Steuereinnahmen der Länder.<sup>18</sup> In Aufschwungsphasen entwickeln sich die Einnahmen der Kommunen damit *relativ stärker* als die Einnahmen des Landes, in Abschwungsphasen dagegen *relativ schwächer*. In einem vereinfachten Beispiel, das auf das Zahlenbeispiel aus Tabelle 1 aufbaut, wird ein idealtypischer Konjunkturzyklus mit Boomphase, Rezession und anschließender Erholung vorgegeben. In einem System mit statischer Verbundquote schwankt die FAG-Masse (linke Achse) unmittelbar mit den Einnahmen des Landes, die an die konjunkturelle Entwicklung gekoppelt sind. Im GMG dagegen sinkt die Verbundquote in den ersten Jahren, da die Steuereinnahmen der Kommunen konjunkturtauglicher sind und somit in diesen stärkeren Jahren auch kräftiger anwachsen. Die FAG-Masse wächst demnach weniger stark als im Verbundquotenverfahren. In der Rezession verhält es sich umgekehrt. Da die Einnahmen der Kommunen stärker zurückgehen als die des Landes, werden sie im GMG durch eine steigende Verbundquote etwas abgedeuert. Die FAG-Masse geht zwar auch hier zurück, allerdings weniger stark als im statischen Verbundquotensystem.

Abbildung 2: Konjunkturglättende Wirkung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes



Quelle: Eigene Darstellung.

Über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg haben beide Systeme das gleiche Endergebnis – die Kommunen erhalten in der Summe die gleiche FAG-Masse. Der GMG sorgt aber für eine Abfederung des Zyklus und damit für eine stetigere Entwicklung. In den Jahren guter Steuereinnahmen der Kommunen tritt der Finanzausgleich als Finanzierungsinstrument etwas in den Hintergrund, während er in Zeiten wegbrechender Steuereinnahmen der Kommunen tendenziell stärker unterstützend wirkt.

Eine zweite Wirkung entfaltet der GMG, wenn die Einnahmen vom Land und der kommunalen Gesamtheit nicht nur unterschiedliche konjunkturelle Schwankungen aufweisen, sondern

sich **strukturell** unterschiedlich entwickeln. Wachsen die Steuereinnahmen des Landes dauerhaft stärker als die der Kommunen, führt dies zu einer tendenziell steigenden Verbundquote und einem sich stetig erhöhenden Gewicht des Kommunalen Finanzausgleichs für die Einnahmelage der Kommunen. Insofern wird vermieden, dass das Land seine Kommunen in der Entwicklung „abhängt“. Anders herum verhält es sich aber auch, wenn die Einnahmen der Kommunen strukturell höhere Wachstumsraten aufweisen als die Steuereinnahmen des Landes. In diesem Fall sinkt die Verbundquote stetig – auch wenn dies mit *absolut* steigenden FAG-Massen einher gehen kann. Für die Kommunen sinkt die Bedeutung des Finanzausgleichs – er wird nach und nach von den eigenen Steuereinnahmen als Finanzierungsquelle ihrer Aufgaben ersetzt. Dieser mögliche strukturelle Rückzug des Landes aus der Finanzierung der Kommunen ist in einem System, das auf eine gleichmäßige Entwicklung der beiden Ebenen abzielt, systeminhärent. Es ist auch sachgerecht, wenn sich die Einnahmen der Kommunen im Vergleich zu denen des Landes tatsächlich strukturell verbessert haben und sie damit weniger stark auf subsidiäre Schlüsselzuweisungen angewiesen sind. Dass Kommunen dann mehr Aufgaben in finanzieller Eigenverantwortung übernehmen können, ist nicht zuletzt auch ein Zeichen einer kraftvollen kommunalen Selbstverwaltung. Selbst in einem System mit starren Verbundquoten müsste man bei einer Überprüfung der Quote auf ähnliche Ergebnisse kommen und diese absenken, wenn die Eigenfinanzierungskraft der Kommunen deutlich und strukturell zugenommen hat.

Eine wichtige Voraussetzung muss jedoch für diese Aussagen erfüllt sein: Die Aufgaben müssen im betrachteten Zeitraum unverändert sein. Auch die Ausgaben für den kommunalen Aufgabenbestand im pflichtigen Bereich dürfen sich nicht überproportional entwickelt haben. Eine Ausweitung des kommunalen Aufgabenbestands kann trotz steigender Einnahmen zu einem unveränderten oder sogar steigenden Finanzierungsbedarf der Kommunen aus dem Kommunalen Finanzausgleich führen.

Ein Rückgang der Verbundquote ist unter solchen Umständen weder in einem System mit GMG noch in einem System mit festen Verbundquoten sachgerecht. Die regelmäßige Überprüfung des Aufgabenbestands muss daher insbesondere beim GMG untrennbarer Bestandteil des Finanzausgleichs sein.

## 1.5 Entstehungsgeschichte

### 1.5.1 1991-1994 Verbundquotensystem in Sachsen

Im ersten Sächsischen Finanzausgleichsgesetz aus dem Jahr 1991 war noch ein Verbundquotenverfahren vorgesehen. Der Freistaat

18 Die Daten der Jahre 2000 bis 2009 bestätigen diese Aussage. Eigene Berechnungen auf der Basis bundesweiter Daten haben ergeben, dass die Steuereinnahmen der Länder deutlich stärker um ihren mittelfristigen Wachstumstrend schwanken als die Steuereinnahmen der Kommunen.

beteiligte seine Kommunen zunächst mit 20 % aus seinen Einnahmen an den Gemeinschaftssteuern und den Landessteuern (einschließlich Gewerbesteuerumlage) sowie zu 40 % aus seinen empfangenen Mitteln aus dem Fonds Deutsche Einheit (§ 3 FAG 1991). Obwohl die neuen Länder erst 1995 in den Länderfinanzausgleich integriert wurden, enthielt das Finanzausgleichsgesetz bereits die Regelung, dass der Freistaat auch daraus resultierende Leistungen als Steuereinnahmen behandelt und die Kommunen zu einem Fünftel daran beteiligt.<sup>19</sup> Diese Regelungen konnten sich naturgemäß noch nicht auf Erfahrungswerte der Vergangenheit stützen. Vielmehr wurden diejenigen Beteiligungsverhältnisse in das Landesrecht übernommen, die im Einigungsvertrag festgelegt wurden.<sup>20</sup> Die dort festgelegte Verbundquote von 20 % stützte sich auf die durchschnittliche Verbundquote in den alten Ländern zu jener Zeit.<sup>21</sup> Um eine möglichst „breite Verteilungsmasse“<sup>22</sup> zu erhalten, entsprachen die 20 % dabei ausdrücklich einer Mindestbeteiligung. Das FAG des Jahres 1992 sah daraufhin eine Erhöhung des Verbundsatzes um einen Prozentpunkt auf 21 % vor, der bis 1994 Bestand hatte.<sup>23</sup> Die 40 %-ige Beteiligung an den Mitteln aus dem Fonds Deutsche Einheit ergab sich spiegelbildlich zur Beteiligung der westdeutschen Kommunen an der Finanzierung des Fonds – sie wurden in der Folgezeit zu 40 % an den Landeslasten beteiligt.

### 1.5.2 Reformen im Zuge des Solidarpakts I

Eine umfassende Änderung erfuhr das Finanzausgleichsgesetz durch die Aufnahme der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich und die Regelungen im Zuge des Solidarpaktes I im Jahr 1995. Entsprechend wurde die Beteiligung am auslaufenden Fonds Deutsche Einheit aufgehoben und eine Anpassung der Verbundquote vorgenommen. Das FAG 1995 sah eine 28 %-ige Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes (Anteile an den Gemeinschaftssteuern, Landessteuern und Gewerbesteuerumlage) sowie an den empfangenen Zahlungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen) vor. Damit wurde eine einheitliche Verbundquote geschaffen und die bis dahin geltende Differenzierung aufgehoben.<sup>24</sup> Bei der Berechnung der Verbundquote von 28 % kam zum ersten Mal ein Gleichmäßigkeitsgrundsatz zum Tragen, obgleich er nicht explizit im Gesetzestext verankert wurde.

Bei der Revision der Verbundquote hatte die Staatsregierung im Gesetzentwurf zum FAG 1995<sup>25</sup> darauf hingewiesen, dass durch die umfassenden Neuerungen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch eine Veränderung bezüglich der kommunalen Beteiligungen an den Landesmitteln zu erfolgen habe. In diesem Zusammenhang wies sie darauf hin, dass „Gemeinden und

Landkreise [...] ebenso mit dem Land wie das Land mit dem Bund in einem engen Finanzverbund [stehen], weshalb der Freistaat auch seinen Finanzausgleich mit der kommunalen Ebene unter der Berücksichtigung seiner Aufgaben und damit unter den Vorbehalt seiner finanziellen Leistungsfähigkeit stellt.“<sup>26</sup> Dies ist grundsätzlich der „Normalfall“ in den Finanzausgleichsgesetzen und auch in der Wissenschaft breit vertreten. Nach einem Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2010 ergibt sich dies auch schon aus Art. 87 Abs. 3 der Sächsischen Verfassung,<sup>27</sup> wonach „die Gemeinden und Landkreise [...] unter Berücksichtigung der Aufgaben des Freistaates im Rahmen übergeordneter Finanzausgleiches an dessen Steuereinnahmen beteiligt [werden].“<sup>28</sup>

Die Besonderheit im Sächsischen Finanzausgleich ist eine regelgebundene Verankerung dieses Grundsatzes, der in anderen Ländern oftmals mühsam in jeder FAG-Verhandlung von Neuem diskutiert wird. In der Gesetzesbegründung ist die Grundkonzeption des heute existierenden Gleichmäßigkeitsgrundsatzes I enthalten: „Die Höhe des Verbundsatzes steht in Abhängigkeit zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Freistaates und dem Grundsatz relativ gleicher Finanzausstattung zwischen dem Freistaat und seinen Gemeinden und Landkreisen.“<sup>29</sup> Da der Freistaat in den ersten Jahren nach der Deutschen Wiedervereinigung besondere Lasten geschultert und im Zuge dessen auch „erhebliche Vorleistungen“ für die kommunale Ebene erbracht habe, sei eine Neukonzeption des Aufteilungsverhältnisses erforderlich.<sup>30</sup> In einem ähnlichen Licht standen die Aussagen der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates aus dem Jahr 1994. Hier lässt sich die Aussage finden, dass ab 1995 die Bemessung der Finanzausgleichsmasse „tendenziell unter Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes“ zu erfolgen habe.<sup>31</sup> Dieser Gleichmäßigkeitsgrundsatz lautete in seiner technischen Ausgestaltung folgendermaßen: „Die sächsischen Kommunen sind ab 1995 bezüglich ihrer Allgemeinen Deckungsmittel (ohne eigene Verschuldung), insbesondere bestehend aus eigenen Steuereinnahmen und laufenden Zuweisungen für ihre Verwaltungshaushalte gegenüber den Kommunen der alten Länder so zu stellen, wie der Freistaat mit seinen allgemeinen Haushaltsdeckungsmitteln nach Vollzug der laufenden Kommunalzuweisungen, also bezüglich der ihm verbleibenden Finanzmasse (Finanzkraftposition netto), zu den alten Ländern steht.“<sup>32</sup> Charakteristisch ist, dass der Vergleichsmaßstab für die Finanzmassenverteilung *außerhalb* des Freistaates lag. Die Finanzausgleichsmasse wurde so angepasst, dass eine Synchronität der Finanzausstattung des Freistaates mit dem Durchschnitt der alten Länder und eine Synchronität der Finanzkraft der sächsischen Kommunen mit dem Durchschnitt der Kommunen in den alten Ländern gewährleistet wurden.

19 Vgl. Gesetzentwurf zum FAG 1991, Drs. 1/489, S. 2.

20 § 7 Abs. 2 Nr. 3 EinigVertr.

21 Die Verbundquote betrug dort „rund 20 %“. Gesetzentwurf zum Einigungsvertrag, Bundesregierung (1990), S. 360.

22 Vgl. Ebenda.

23 § 3 FAG (1992); Der Gesetzentwurf sieht keine sachliche Begründung für die Anpassung der Verbundquote. Insofern ist zu vermuten, dass die Staatsregierung dem Charakter der Mindestbeteiligung entsprochen hat.

24 § 3 FAG (1995).

25 Vgl. Sächsischer Landtag (1994).

26 Vgl. Sächsischer Landtag (1994), S. 35 [Begründung, S. 1].

27 Vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (2010).

28 Art. 87 Abs. 3 SächsVerf.

29 Vgl. Sächsischer Landtag (1994), S. 36 [Begründung, S. 2].

30 Vgl. Sächsischer Landtag (1994), S. 38 [Begründung, S. 4].

31 Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (1994), S. 31.

32 Vgl. Sächsischer Landtag (1994), S. 38 [Begründung, S. 4].

Die zweite Besonderheit und bedeutende Abweichung zum heute gültigen Gleichmäßigkeitsgrundsatz war, dass alle Zuweisungen an die Kommunen in diese Berechnung eingingen, also auch diejenigen, die außerhalb des FAG über die Fachförderprogramme des Landes flossen.<sup>33</sup> Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz war in diesem Jahr zunächst nicht unmittelbar maßgeblich für die Höhe der FAG-Masse, sondern diente eher als Plausibilitätsprüfung für die Haushaltsansätze des Freistaates für den Finanzausgleich und die Fachförderung.

Als Hintergrund dieser Neuregelung und Abweichung vom „Normalfall“ der politischen Verhandlung über die Verbundquote ist sicherlich die Finanzlage im Umfeld der FAG-Verhandlungen 1995 zu sehen. Zum einen hatte der Freistaat durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und den Solidarpakt I erhebliche Mehreinnahmen zu erwarten.<sup>34</sup> Dabei war jedoch bereits absehbar, dass diese Besserstellung zeitlich begrenzt ist – zunächst auf 10 Jahre – und sich spätestens nach Ablauf des Solidarpakts I ein erheblicher Konsolidierungsbedarf ergeben würde.<sup>35</sup> Vermutlich in diesem Zusammenhang war seitens der Staatsregierung die Erwartung formuliert worden, dass sich die Kommunen nach den ersten von vielen Sondereffekten geprägten Jahren rechtzeitig auf eine finanzielle „Normallage“ einstellen sollten. Der formulierte Gleichmäßigkeitsgrundsatz sollte daher frühzeitig zur Ausschöpfung der Einnahmepotenziale und zur Konsolidierung auf der Ausgabenseite anreizen.<sup>36</sup>

Nach den Berechnungen der Staatsregierung resultierte aus der Umsetzung dieses Grundsatzes eine Erhöhung der Verbundquote auf 28 %, die im Zusammenspiel mit den angewachsenen Verbundgrundlagen zu einer Erhöhung der Verbundmasse um 5,6 % auf rund 6,3 Mrd. DM führte. Die Verbundgrundlagen waren hingegen um 18 % gewachsen.

### 1.5.3 Änderung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes 1996

Das FAG für das Ausgleichsjahr 1996 enthielt auf den ersten Blick lediglich eine Beibehaltung der Verbundquote bei 28,0 %.<sup>37</sup> Hinter dieser vordergründigen Konstanz stand allerdings ein bedeutender Strukturwechsel: die Einrichtung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes I, wie er bis heute prägend für das Sächsische FAG ist. Zunächst wurde der Gleichmäßigkeitsgrundsatz I nur in der Gesetzesbegründung verankert: „Die Entwicklung der Gesamteinnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern sowie den Zuweisungen aus dem Kommunalen

*Finanzausgleich sollen sich ab 1996 gleichmäßig zur Entwicklung der dem Freistaat verbleibenden Finanzmasse aus Steuern sowie dem Länderfinanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Kommunen zufließenden Steuerverbundmasse im Kommunalen Finanzausgleich, also zu seinen Gesamteinnahmen netto gestalten.*<sup>38</sup>

Der maßgebliche technische Unterschied zum oben skizzierten Vorläufer war der Perspektivwechsel hin zu einer *innersächsischen* Betrachtungsweise. Nicht mehr die durchschnittliche Finanzausstattung der alten Länder und Kommunen sollte als Referenz für eine gleichmäßige Entwicklung der kommunalen und Landeseinnahmen dienen, sondern die Innensicht im Freistaat. Dies hatte zunächst den methodischen Vorteil, dass sich die finanzielle Entwicklung von Land und Kommunen mehr an den tatsächlichen wirtschaftlichen und strukturellen Verhältnissen und weniger an „externen“ auf völlig anderen Strukturmerkmalen basierenden Vergleichsräumen orientieren sollte. Die wichtige Folgewirkung dieser Neufestlegung war, dass das einnahmeseitige Aufteilungsverhältnis des Jahres 1995 zwischen Land und Kommunen für die zukünftigen Jahre zementiert wurde. Seither erhalten die Kommunen 35,7 % der im GMG genannten gemeinsamen Einnahmen, der Freistaat die übrigen 64,3 %. Die Aufteilung der Mittel zwischen Land und Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich ab 1995 war jedoch nicht an die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung der kommunalen und der Landesebene in Sachsen gekoppelt, sondern basierte vereinfachend auf der Verteilung der Finanzmittel zwischen Ländern und Kommunen der alten Bundesländer von 1995.<sup>39</sup> Zumindest ist auch aus dem Gesetzentwurf und dem weiteren Gesetzgebungsverfahren keine explizite Herleitung der Aufteilungsverhältnisse ersichtlich. Zudem entsprachen die Anteile weitestgehend den Verhältnissen des Vorjahres 1995 im Freistaat.<sup>40</sup>

Die zweite wesentliche Änderung besteht in einer sachlichen Konzentration des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ausschließlich auf die Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs. Anders als noch in der „Vorläuferversion“ von 1995 waren die Zuweisungen aus den Fachförderprogrammen nicht mehr Bestandteil des GMG.

Die modifizierte Fortschreibung des GMG ist aber auch wiederum in die jeweilige finanzielle Lage und die finanzpolitischen Mittelfristziele der Staatsregierung und der Kommunen einzubetten. Im Jahr 1995 lagen die sächsischen Kommunen bezüglich ihrer

33 Vgl. Ebenda.

34 So wurden die neuen Länder vollständig in den Umsatzsteuervorwegenausgleich eingebunden und der Länderanteil an der Umsatzsteuer insgesamt erhöht. Gleichzeitig wurden sie gleichberechtigte Teilnehmer des Länderfinanzausgleichs. Zusätzlich sorgen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) und das Investitionsfördergesetz „Aufbau Ost“ („IfG-Mittel“) für eine deutliche Besserstellung gegenüber 1994. Ziel war es, den Investitionsbedarf zu decken und gleichzeitig die Defizite der Ostländer und -kommunen in Grenzen zu halten.

35 Vgl. Mittelfristige Finanzplanung 1994–1998: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (1994), insbesondere S. 11 ff.

36 Vgl. Sächsischer Landtag (1994), S. 41 [Begründung, S. 7].

37 § 2 FAG 1996.

38 Vgl. Sächsischer Landtag (1995), S. 43 [Begründung, S. 4].

39 Vgl. hierzu Hardt/Schiller (2006), S. 20; Junkernheinrich/Micosatt (1998), S. 13.

40 Die Daten zum Steuerverbund und den Gesamteinnahmen von kommunaler und Landesebene finden sich an verschiedenen Stellen in der Begründung zum Gesetzentwurf des FAG 1996. Vgl. Sächsischer Landtag (1995).

Finanzausstattung deutlich oberhalb des westdeutschen Niveaus – 17 % oberhalb des durchschnittlichen Vergleichswerts der westdeutschen Kommunen.<sup>41</sup> Vor allem in den Vermögenshaushalten herrschte infolge des enormen strukturellen Nachholbedarfs ein sehr hohes Niveau der investiven Ausgaben. Gleichzeitig herrschte aber ein laut Staatsregierung deutlich überdurchschnittliches Niveau von Personal- und Sachausgaben. Die eigenen Finanzmittel reichten nicht aus, um diese Ausgaben finanzieren zu können. Dies führte zu einer verstärkten Nutzung von (investiven) Krediten als Finanzierungsinstrument. Wäre die Verbundquote von 28 % fortgeschrieben worden, dann hätte sich für die kommunale Seite ein Gesamteinnahmewachstum von 5,1 % ergeben, für den Freistaat lediglich von 0,8 %. Darin sah die Staatsregierung auch im Hinblick auf ihre bereits erbrachten Vorleistungen eine „unvertretbare Asymmetrie“, die durch eine Verstärkung der Einnahmepositionen nach einem „Prinzip kommunizierender Röhren“ korrigiert werden sollte. Der Gesetzentwurf sah in der Folge eine Absenkung der Verbundquote um 1,1 Prozentpunkte auf 26,9 % vor. Aus der vorgeschlagenen Neufestlegung folgte eine Reduktion der Finanzausgleichsmasse um rund 200 Mio. DM, während bei einer Beibehaltung der Verbundquote von 28 % ein Anwachsen um fast 50 Mio. DM erforderlich gewesen wäre.<sup>42</sup>

Da die Einigung über die Modifikation des GMG im Grundsatz im Einklang mit den kommunalen Spitzenverbänden erfolgte,<sup>43</sup> liegt aber nahe, dass das Land den Gleichmäßigkeitsgrundsatz nicht lediglich dazu nutzen wollte, seine Finanzausstattung auf Kosten der Kommunen zu verbessern. Die Festlegung der Verbundanteile von Land und kommunaler Ebene und die daraus resultierende Absenkung der Verbundquote kann als Ausdruck einer finanzpolitisch sinnvollen und absichtlich bewirkten Verstärkung der Konsolidierungsforderung an die Kommunen interpretiert werden – immerhin wurde in der Gesetzesbegründung auf das oftmals „in keinem angemessenen Verhältnis zur Einwohnerzahl und zur gemeindlichen Finanzkraft“<sup>44</sup> stehende Dienstleistungsangebot der Kommunen als einer der Beweggründe der Änderung hingewiesen. Explizit wird auf die Gefährdung der zukünftigen Haushaltswirtschaft der Kommunen hingewiesen, die nicht ohne massive aufsichtsrechtliche Schritte und damit massive Einschnitte für die Bürger wieder aufzulösen sei.<sup>45</sup> Mit der Einrichtung des FAG-Beirats, die ebenfalls Teil des gleichen Gesetzentwurfs war, wurde zudem eine Institution geschaffen, die die langfristige Verankerung des GMG unterstützte. Damit zeigte sich die Neufestlegung des GMG in der Gesamtschau nicht als kurzfristiges taktisches Manöver, sondern vielmehr als ein Baustein für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft von Freistaat und Kommunen, die sich nicht zuletzt auch im Lichte aktueller Herausforderungen prinzipiell bewährt hat. Der Freistaat setzte seinerzeit sicherlich darauf, dass sich seine Einnahmen aufgrund des Auslaufens der Solidarpakteleistungen ungünstiger entwickeln würden als die der

Kommunen, zumal mit einem stärkeren Annäherungsprozess der ostdeutschen Kommunen an das Steuereinnahmenniveau der westdeutschen Länder gerechnet wurde als er tatsächlich zu beobachten war. Die Kommunen schützte der Gleichmäßigkeitsgrundsatz wiederum vor willkürlichen Eingriffen des Gesetzgebers in die Höhe der Finanzausgleichsmasse. Schon 1995 gab es dafür genügend negative Beispiele aus anderen Bundesländern.

Durch die schwächere wirtschaftliche Entwicklung während des Jahres 1995 und die nach unten korrigierten Prognosen für das Steueraufkommen von Freistaat und Kommunen wurde der GMG bereits kurz nach seiner Begründung der ersten Belastungsprobe unterzogen. Anders als vorgesehen entwickelten sich insbesondere die Steuereinnahmen der Kommunen deutlich schwächer. Daher ergab sich nach dem GMG keine Absenkung der Verbundquote, sondern – auf der Basis der neueren Steuerschätzung – eine Beibehaltung bei 28,0 %.<sup>46</sup> Hierbei zeigte sich, dass der GMG seine Funktionsfähigkeit in „beide Richtungen“ entfalten konnte: Wenn man davon ausgeht, dass der Freistaat wie andere Länder bei einer Eintrübung der finanziellen Lage Hand an die Verbundquote hätte legen können, kann der Erhalt auf gleichem Niveau durchaus als positives Zeichen gewertet werden. Immerhin waren die Einnahmen des Freistaates letztlich rund 1,5 Mrd. DM niedriger als bei der Aufstellung des Gesetzentwurfes, der noch die Absenkung vorgesehen hatte.<sup>47</sup>

## 1.6 Fortführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes seit 1997

In den darauf folgenden Jahren wirkte der Gleichmäßigkeitsgrundsatz zunehmend als prägendes Element der Verbundquotenbestimmung. Im FAG 1997 wurde die Verbundquote noch konstant bei 28 % gehalten, die gleichmäßige Entwicklung gemäß GMG wurde erst über einen Korrekturbetrag von 54,5 Mio. DM hergestellt.<sup>48</sup> In den darauf folgenden Jahren wurde die Verbundquote dann ihrer Zielausrichtung konsequent folgend jährlich angepasst. Seit dem FAG des Jahres 1998 wurde der Gleichmäßigkeitsgrundsatz zudem im Wortlaut in den Gesetzestext aufgenommen. Seitdem ist er fester Bestandteil des § 2 Abs. 1 FAG.

Im Zuge der Umstellung der sächsischen Haushaltswirtschaft auf Doppelhaushalte, beginnend mit den Haushaltsjahren 1999 und 2000, wurde auch die Festlegung der Verbundquoten in einen zweijährigen Turnus überführt. Seit dieser Zeit werden die Verbundquoten, die sich nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz ergeben, im Rahmen des Haushaltsgesetzes verabschiedet und verkündet.<sup>49</sup> In den Finanzausgleichsgesetzen ist hingegen der Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Wortlaut verankert, ohne dass die Verbundquoten explizit angegeben sind. Damit wurde das hoch regelgebundene Verfahren so verallgemeinert, dass keine jährliche Neufassung des Gesetzes mehr erforderlich war.

41 Sächsischer Landtag (1995), S. 48 [Begründung, S. 9].

42 Ohne Korrekturbetrag aus 1993 und dem Erhöhungsbetrag aus dem Staatshaushalt, vgl. Sächsischer Landtag (1995), S. 52 [Begründung, S. 13].

43 Vgl. Sächsischer Landtag (1995), S. 43 [Begründung, S. 4].

44 Sächsischer Landtag (1995), S. 46 [Begründung, S. 7].

45 Vgl. Ebenda.

46 Vgl. Rede des Finanzministers Prof. Dr. Milbradt zur 2. und 3. Lesung des Gesetzes, PlPr. 2/24.

47 Vgl. Gesetzentwürfe der FAG 1997 und 1996: Sächsischer Landtag (1996) und Sächsischer Landtag (1995).

48 Vgl. Sächsischer Landtag (1996), S. 32 [Begründung, S. 3].

49 Erstmals im Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 1999 und 2000 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 1999 und 2000 vom 30.12.1998, GVBl. 24/1998, S. 642.

Die Verbundquoten werden auf der Basis der jeweils aktuellsten Steuerschätzung berechnet und parallel zum Haushaltsgesetz für die nächsten beiden Jahre festgeschrieben. Da diese Berechnungen auf Prognosedaten beruhen, findet nachträglich eine Abrechnung statt, aus der in der Regel Abrechnungsbeträge zugunsten oder zulasten der Kommunen resultieren.

Nachdem die gleichmäßige einnahmeseitige Entwicklung zwischen Freistaat und Kommunen im Grundsatz festgelegt war, stellte sich von da an „nur noch“ die Frage, ob sich aufgrund aufgaben- oder ausgabenseitiger Veränderungen Erfordernisse zur Anpassung des Verteilungsschlüssels ergeben. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des FAG (2000) wurde, beginnend mit dem Ausgleichsjahr 2003, daher ein prozedurales Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der Ausgabenseite im Abstand von vier Jahren auf den Weg gebracht. Seither wird überprüft, ob „auf Grund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder auf Grund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben im Verhältnis zwischen dem Freistaat und den Gemeinden und Landkreisen das Finanzverteilungsverhältnis [...] anzupassen ist.“<sup>50</sup> Mit dem Dritten Änderungsgesetz von 2002 wurde der Prüfzeitraum auf zwei Jahre vermindert.<sup>51</sup> Diese Prüfung obliegt dem FAG-Beirat.<sup>52</sup>

Die Prüfung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Land und Kommunen (64,3 % : 35,7 %) wird anhand eines dreiteiligen Prüfschemas vollzogen. Die Datengrundlage sind Jahresrechnungsdaten. Damit geht eine gewisse Zeitverzögerung einher, die jedoch nicht zu vermeiden ist. Für das aktuelle FAG 2011/2012 wurden der Prüfung die Jahresrechnungsdaten der Jahre 2005–2007 zugrunde gelegt.<sup>53</sup> Zunächst wird nach ausgabeseitigen Kriterien geprüft und nachvollzogen, ob sich die Ausgaben des Landes oder die Ausgaben der Kommunen im Betrachtungszeitraum stärker oder schwächer entwickelt haben. Dabei wird keine Vollerhebung der Ausgaben auf Landes- und Kommunalseite realisiert, sondern „quantitativ bedeutsame und besonders entwicklungsrelevante Aufgaben- bzw. Ausgabenblöcke“ herangezogen – zuletzt entsprachen die ausgewählten Positionen 55,6 % (kommunale Ebene) bzw. 42,7 % (Landesebene) der laufenden Gesamtausgaben.<sup>54</sup> Zur Plausibilisierung der Ausgabenentwicklungen wird in einem zweiten Schritt eine Prüfung nach objektiven bedarfsbegründenden Indikatoren vorgenommen.<sup>55</sup> Dabei sollen die hinter den Ausgabenentwicklungen stehenden objektiven Mengengerüste untersucht werden und die subjektiven Einflussfaktoren der Ebenen auf die Ausgabeentwicklung „herausgerechnet“ werden. Auf der kommunalen Seite werden hierfür beispielsweise die zahlenmäßige Entwicklung der Schüler, der Kinder in Betreuungseinrichtungen oder der Empfänger von Grundsicherungsleistungen analysiert. Für die Landesebene sind unter anderem die Zahl der Studenten oder die verfolgten Straftaten relevant. Diese auf ganz unterschiedlichen Skalen gemessenen Entwicklungen gehen dann mit ihren jeweiligen Zuschussbedarfen gewichtet in einen Gesamtindikator ein. Zuletzt werden Änderungserfordernisse auf Basis von

Deckungsquotenberechnungen geprüft. Hierfür werden jeweils die bereinigten Gesamteinnahmen ins Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben gestellt. Eine höhere Deckungsquote der Kommunen ist dann ein Indikator für eine verbesserte Eigenfinanzierungskraft und einen weniger hohen Bedarf an Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Eine höhere Deckungsquote des Landes würde größere Möglichkeiten aufzeigen, die Kommunen an den Landeseinnahmen zu beteiligen. Ein zusammenfassendes Fazit bildet die abschließende Beurteilung, da die einzelnen Indikatoren durchaus zu unterschiedlichen Teilergebnissen führen können.

Bisher haben die veröffentlichten Prüfergebnisse des SMF, die auch den FAG-Beirat durchlaufen, keine Änderungsanforderungen ergeben. Die Masseverteilung zwischen Freistaat und Kommunen ist unangetastet geblieben. Gleichwohl mehrten sich in den Berichten der vergangenen Jahre die Hinweise auf eine Anpassung zugunsten der Kommunen. Die kommunalen Landesverbände haben sie auch immer wieder eingefordert. Im Vorfeld des FAG 2009/2010 wurde daher erstmals eine Langfristbetrachtung (1997–2007) eingeführt. Diese stützt noch die bisherige Finanzmittelverteilung, da die Situation des Landes trotz relativer Verbesserungen in den letzten Prüfzeiträumen immer noch unterproportional verlief.

Die weiteren wenigen Veränderungen am Gleichmäßigkeitsgrundsatz sollen hier nur kurz skizziert werden. Im 5. Änderungsgesetz zum FAG wurden die Steuereinnahmen der Kommunen und die Verbundgrundlagen des Freistaates noch einmal redaktionell überarbeitet und explizit in ihren Bestandteilen festgeschrieben.<sup>56</sup> Bezüglich der Einnahmen des Freistaates aus den Solidarpaktmitteln (SoBEZ) erreichten die Kommunen im FAG 2009/2010, dass eine gleichmäßige Abschmelzung aller Teilelemente der SoBEZ (und insbesondere der IfG-Mittel) in den Jahren 2009 bis 2019 realisiert wird. Damit wurden die Verbundgrundlagen gestärkt und voraussichtlich rund 700 Mio. Euro Mehreinnahmen für die Kommunen realisiert.<sup>57</sup> Mit dem Übergang der Kfz-Steuer auf den Bund im Jahr 2009 und der daraus resultierenden Zahlung einer Kfz-Steuer-Kompensation an die Länder wurde eine entsprechende Anpassung der Verbundgrundlagen realisiert. Wie vormals die Kfz-Steuer sind auch die Kompensationszahlungen ein fester Bestandteil der Verbundgrundlagen des Landes und gehen in voller Höhe in die Berechnung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ein.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass seit 1997 der strukturelle Charakter des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes erhalten geblieben ist. Nach wie vor findet eine breite Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Freistaates statt. Welche genauen Auswirkungen der GMG auf die Entwicklung der Verbundquote in Sachsen hatte, wie sich die sächsischen Kommunen insgesamt durch seine Anwendung stellten und inwieweit die skizzierten Aufteilungsverhältnisse möglicherweise doch

50 Art. 1 Nr. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des FAG.

51 Art. 1 Nr. 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des FAG.

52 Vgl. Art. 1, Nr. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des FAG.

53 Vgl. Sächsischer Landtag (2010), S. 67 ff. [Anlage 5].

54 Vgl. ebenda, S. 67–69; Auf der kommunalen Seite werden zudem die aus Benutzungsgebühren finanzierten Aufgabenbereiche aus dem Vergleich ausgeklammert.

55 Vgl. Ebenda, S. 69–71.

56 Art. 1 Nr. 2 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, SächsGVOBl. 14/2006, S. 527.

57 Vgl. dazu die Ausführungen im Gemeindefinanzbericht 2008/2009; Lenk (2009), S. 93f.

überarbeitungsbedürftig sind, wird im Abschnitt II.2 bis II.3 erläutert.

### 1.7 Gleichmäßigkeitsgrundsatz II

Seit dem FAG 1998 gilt auch für die Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse auf die kommunalen Säulen (Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landkreise) ein Gleichmäßigkeitsgrundsatz zweiter Ebene (sog. GMG II). Die nachfolgend erläuterte Grundidee und die Funktionsmechanismen werden seitdem auf die interkommunale Verteilung angewendet. Seit dem FAG 1999 sind die Regelungen des GMG II explizit im Gesetzestext verankert. Dieses Vorgehen ist bundesweit einmalig. Kein anderes Flächenland verfügt über ein ähnlich regelgebundenes Verfahren zur Aufteilung der Schlüsselmasse.<sup>58</sup>

Der horizontale Gleichmäßigkeitsgrundsatz bezieht sich dabei zunächst auf einer ersten Stufe (GMG II.1) auf eine gleichmäßige Entwicklung der Finanzkraft je Einwohner zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum.<sup>59</sup> Die Finanzkraft setzt sich zusammen aus den Steuereinnahmen der kommunalen Säulen und den Schlüsselzuweisungen. Wie bereits im GMG zwischen Land und Kommunen (GMG I) sind die Schlüsselzuweisungen das ausgleichende Element, welches die gleichmäßige Entwicklung sicherstellt. Die Begründung für diese Neuerung im FAG findet sich bereits im Gesetzentwurf für das FAG 1998 und wird im Gesetzentwurf für das FAG 1999 nur sehr kurz wieder aufgegriffen. Insgesamt wird die Erhöhung von „*Transparenz und Rationalität des Finanzausgleichs*“ als primäres Ziel offenbart.<sup>60</sup> Genauer geht es um die Übertragung des Grundgedankens des GMG I auf die interkommunale Verteilung: Wenn eine der beiden kommunalen Säulen ein überdurchschnittliches Steuereinnahmewachstum aufweist, ist sie im Vergleich zur anderen Säule weniger auf Schlüsselzuweisungen angewiesen. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen erfüllt damit primär eine redistributive Funktion. Die Schlüsselzuweisungen sollen dort schwerpunktmäßig eingesetzt werden, wo die Eigenfinanzierungskraft *relativ gesehen* schwächer ist.<sup>61</sup> Damit folgte die Staatsregierung einem gutachterlichen Vorschlag des IFO INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG.<sup>62</sup> Als weitere Begründung wird angegeben, dass somit bei Wanderungen zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum ein automatischer Ausgleich durch Schlüsselzuweisungen erfolgt.<sup>63</sup> Dies ist auch sachgerecht, wenn die Finanzausstattung den Einwohnern folgen soll. Durch die Einbindung der Regelung wurden somit spätere Anpassungen aufgrund von Wanderungsbewegungen oder einer insgesamt unterschiedlichen Einwohnerentwicklung in den Teilräumen überflüssig.

Auf einer zweiten Stufe wirkt der GMG II auf das Verteilungsverhältnis im kreisangehörigen Raum zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Hierbei wird eine gleichmäßige Entwicklung der Schlüsselzuweisungen je Einwohner umgesetzt

(GMG II.2).<sup>64</sup> Die Schlüsselzuweisungen sind also in dieser letzten Stufe nicht mehr ausgleichendes Instrument, sondern selbst die Zielgröße. Dies ist auch folgerichtig, da die Landkreise über keine eigenen Steuereinnahmen verfügen. Diese Regelung ist seit 1999 fester Bestandteil des sächsischen FAG. Im Gesetz des Jahres 1998 und auch in der zugehörigen Gesetzesbegründung war die zweite Stufe des GMG II hingegen noch nicht thematisiert worden.

Im Grundsatz ist die Übertragung des Symmetriegedankens auf die interkommunale Aufteilung der Schlüsselmasse sachgerecht. Der Grundsatz der subsidiären Ausreichung von Schlüsselzuweisungen (in Abhängigkeit von der Steuerkraft) wird mit dem GMG II.1 fest verankert. Seine Wirkungen (konjunkturell und strukturell) sind mit denen des GMG I identisch. Haben beispielsweise die Kreisfreien Städte eine strukturell stärkere Entwicklung ihrer Steuereinnahmen als der kreisfreie Raum, geht dies folgerichtig zu Lasten ihrer Schlüsselzuweisungen. Da der kreisfreie und der kreisangehörige Raum im Grundsatz über einen vergleichbaren Aufgabenkanon verfügen, ist dies praktikabel.

Die finanzielle Entwicklung folgt aber nicht nur den Steuereinnahmen, sondern auch automatisch der Einwohnerentwicklung. Verteilen sich Schrumpfungstendenzen gleichmäßig und sind keine wesentlichen Wanderungsbewegungen zwischen den Säulen feststellbar, so wird sich das Verfahren nicht von einer Aufteilung nach (mehr oder weniger) starren Quoten unterscheiden. Sind aber Schrumpfungstendenzen ungleich zwischen dem kreisangehörigen und dem kreisfreien Raum verteilt und sind zudem Wanderungsbewegungen feststellbar, so wird sichergestellt, dass den sich ändernden Finanzbedarfen – in Form der Einwohner – auch die Finanzmittel folgen. Das regelgebundene Verfahren gibt allen Beteiligten eine gewisse Sicherheit.

Ohne ein solches Verfahren würde die Ebene, die Einwohnerzuwächse zu verzeichnen hat, tendenziell schlechter gestellt, da sie die zur Verfügung stehenden Mittel auf mehr Einwohner und damit ein tendenziell umfangreicheres Aufgabenvolumen verteilen müsste. Die Ebene mit Einwohnerverlusten hätte demgegenüber finanzielle Vorteile, da sie ihre Mittel auf weniger Einwohner und damit ein tendenziell weniger umfangreiches Aufgabenvolumen verteilen müsste.<sup>65</sup> Die Orientierung der (unterstellten) Bedarfe an der Einwohnerzahl und -entwicklung ist trotz vieler kritischer Stimmen als eine sachgerechte und vor allem administrierbare Lösung anzusehen. In fast allen Finanzausgleichsgesetzen der Länder ist die Einwohnerzahl daher auch die zentrale Messgröße. Dass ihre Entwicklung in Sachsen auch für die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die kommunalen Säulen maßgeblich ist, zeigt, dass hier den demografischen Veränderungen durch strukturierte Instrumente begegnet wird und nicht der Weg über diskretionäre Eingriffe gegangen werden soll, der insbesondere für die schrumpfenden Regionen sonst sehr viel einschneidendere Wirkungen haben könnte.

58 Wohltmann (2010a).

59 § 4 Abs. 1 FAG.

60 Sächsischer Landtag (1998), S. 54 [Begründung, S. 23].

61 Vgl. Sächsischer Landtag (1997), S. 42 [Begründung, S. 10].

62 Vgl. Ebenda, S. 43 [Begründung, S. 11].

63 Sächsischer Landtag (1998), S. 54 [Begründung, S. 23].

64 § 4 Abs. 5 FAG.

65 Die statistischen Analysen in Kapitel III zeigen in vielen Positionen einen starken Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und dem Pro-Kopf-Ausgabevolumen.

Durch den GMG II werden wiederum Aufteilungsverhältnisse zwischen den genannten Säulen fixiert und über eine gleichmäßige Entwicklung in die Zukunft übertragen. Trotz der skizzierten primären Ausrichtung an der Einwohnerzahl ist aber auch hier eine regelmäßige Revision notwendig, um auf strukturelle Veränderungen zu reagieren. Eine regelmäßige Überprüfung ist auch im Gesetz vorgeschrieben – im Rhythmus von zwei Jahren werden die Aufteilungsverhältnisse auf der Basis einer ausgabeseitigen Untersuchung überprüft.<sup>66</sup> Diese werden nach dem gleichen Schema vollzogen wie die Prüfung des GMG I (Abschnitt II.1.6).

Das über den GMG II.1 fortgeschriebene Finanzkraftverhältnis zwischen den Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum beträgt gerundet etwa 1,5 : 1 (kreisfreier Raum : kreisangehöriger Raum). Die höhere Finanzkraft der Kreisfreien Städte ist ein Ausdruck ihrer zentralörtlichen Funktionen, die sich in höheren Kostenbelastungen bei spezifischen Aufgaben niederschlägt. Da dieses Aufteilungsverhältnis über die Zeit hinweg stabil geblieben ist, kann davon ausgegangen werden, dass die starke Stellung der Kreisfreien Städte dem politischen Willen des Gesetzgebers entspricht. Darüber hinaus wird aber auch klar, dass – bezogen auf die Steuerkraftmesszahl – die Unterschiede zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum nicht vergrößert werden sollen. Der GMG II.1 sorgt über die Zuordnung der Schlüsselzuweisungen für eine gleichmäßige Entwicklung der Finanzkraft unter Beibehaltung der strukturellen Unterschiede.

Auch im Zuge der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform des Jahres 2008 wurde der GMG als Gestaltungselement erhalten. Obgleich seitdem die Säule der Kreisfreien Städte nur noch aus den drei Städten Leipzig, Dresden und Chemnitz besteht, wurde der GMG II.1 weitergeführt. Die Staatsregierung und der Landesgesetzgeber haben sich ausdrücklich zum 3-Säulen-Modell und zum GMG II bekannt.<sup>67</sup> Damit die verbleibenden drei Kreisfreien Städte aber durch Absprachen bei der Hebesatzgestaltung ihrer Steuerkraft keine strategischen Vorteile generieren und über den GMG II ihre Schlüsselzuweisungen zulasten des kreisangehörigen Raumes erhöhen können, wurde ein fester Nivellierungshebesatz für die Kreisfreien Städte eingeführt. Der GMG II ist auf diese Weise manipulierungsicher geworden, so dass keine grundlegende Neustrukturierung erforderlich gewesen ist.

Welche Auswirkungen diese Regelungen für die zukünftige Finanzausstattung des kreisangehörigen und des kreisfreien Raums haben und wie sich in der Folge auch die Zukunftsfähigkeit des GMG II darstellt, wird im Abschnitt II.3.1.2 untersucht.

## 1.8 Verbreitung

Neben der Verwendung in Sachsen ist der Gleichmäßigkeitsgrundsatz I auch in Mecklenburg-Vorpommern seit 2002 Strukturelement im Finanzausgleichsgesetz. In seiner Formulierung ist er fast identisch zur Ausführung im Freistaat.<sup>68</sup> Allerdings wird in Mecklenburg-Vorpommern lediglich die vertikale Verteilung zwischen dem Land und der Kommunalgesamtheit über den GMG geregelt, für die weitere Aufteilung zwischen den kommunalen Säulen (Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landkreise) gelten hingegen feste Quoten.<sup>69</sup> Dabei ist allerdings auch eine regelmäßige Überprüfung der Verteilungsverhältnisse fest im Gesetz verankert.<sup>70</sup>

Auch in Brandenburg wurde zwischen 1998 und 2000 der vertikale Gleichmäßigkeitsgrundsatz angewendet. Allerdings wurde seit 2001 wieder zu einem Verbundquotensystem übergegangen. Nach einem Prüfauftrag des Landesverfassungsgerichtes und einer Begutachtung durch das DIW waren die Anforderungen hinsichtlich einer aufgabenseitigen Überprüfung der Aufteilungsverhältnisse im GMG – wie sie in Sachsen regelmäßig durchgeführt wird – offenbar so hoch, dass eine Rückkehr zur festen Verbundquote der einfachere Weg war.<sup>71</sup>

Auch in der jüngeren Vergangenheit gibt es wiederholt positive Stimmen zu einer weiteren Verbreitung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Gerade aufgrund der politisch oftmals sehr schwierig zu führenden Verhandlungen zwischen Land und Kommunen rücken die Vorteile, die sich aus der Anwendung des GMG für die Nachvollziehbarkeit und Rationalität des Systems ergeben,<sup>72</sup> in den Fokus. So hat beispielsweise die Landtagsfraktion der GRÜNEN in Hessen jüngst einen Vorstoß gewagt und die Absichtserklärung abgegeben, einen vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz auch in das hessische FAG aufzunehmen, da sich mit dem bestehenden Verbundquotenverfahren Land und Kommunen zu unterschiedlich entwickeln.<sup>73</sup> Möglicherweise hat dabei eine Rolle gespielt, dass auch seitens der Wissenschaft wiederholt die Frage nach einer angemessenen Ausgestaltung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes gestellt und Antwortmöglichkeiten aufgezeigt werden. So hat SCHERF in einem Arbeitspapier eine aufgabengerechte Verbundquote für das Land Hessen berechnet.<sup>74</sup> Die Ergebnisse decken sich interessanterweise im Wesentlichen mit der Ausgestaltung des GMG nach sächsischem Vorbild. Diese skizzenhaften Ausführungen sollen zeigen, dass der GMG keinesfalls ein Kuriosum der Finanzausgleichssysteme darstellt, sondern ein auch in anderen Ländern diskutierter Weg ist, die dauerhaften und wiederholten Verteilungsprobleme zwischen der Landes- und Kommunalebene regelgebunden und transparent zu lösen.

66 § 4 Abs. 1 Satz 2 FAG.

67 Vgl. Sächsischer Landtag (2007), Sächsischer Landtag (2008) sowie Entschließungsantrag der CDU- und SPD-Fraktion, Drs. 4/10840.

68 § 7 Abs. 2 FAG MV.

69 § 11 Abs. 2 FAG MV.

70 § 11 Abs. 2, S. 3 und 4 FAG MV.

71 Vgl. dazu Nguyen (2007), S. 211–213; Lenk/Rudolph (2003), S. 17; Landtag Brandenburg (2000), S. 30f.

72 Vgl. Lenk/Rudolph (2003), S. 15f. und die dort angegebenen weiteren Quellenhinweise.

73 Bündnis 90/Die Grünen Landtagsfraktion Hessen (2011).

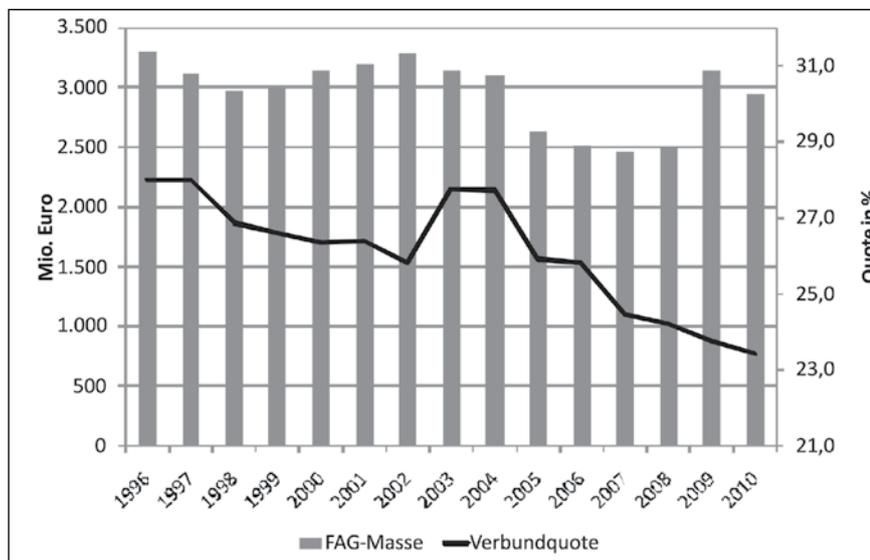
74 Vgl. Scherf (2010), insbesondere S. 26 ff.

## 2 Auswirkungen für die sächsischen Kommunen seit 1996

### 2.1 Entwicklung der Verbundquoten

Wie sich die in den bisherigen Ausführungen dargelegten Funktionsmechanismen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes seit 1996 für die sächsischen Kommunen ausgewirkt haben, soll in den nachfolgenden Abschnitten kurz dargelegt werden. Wie bereits beschrieben wurde, blieb die Verbundquote in Sachsen in den ersten Jahren bis 1998 konstant, danach ist bis zum Jahr 2002 ein deutliches Absinken der Verbundquote von 28 % bis auf 25,8 % festzustellen gewesen. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz wirkte in dieser Zeit aufgrund der relativ besseren Einnahmeentwicklung der Kommunen zugunsten des Landes. In den Jahren 2003 und 2004 wirkten dann zeitverzögert die Steuereinbrüche zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts, die sich besonders stark bei den kommunalen Steuereinnahmen niederschlugen. Als Kompensation für die im Vergleich zum Freistaat schlechtere Entwicklung ihrer Einnahmen stieg die rechnerische Verbundquote als Kompensation wieder auf 27,75 %. In dieser ersten Phase zeigte sich insbesondere die konjunkturglättende Wirkung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. In den konjunkturrell stärkeren Jahren waren die Rückgänge der Verbundquote besonders stark, in den schwachen Jahren 2003 und 2004 fand dann eine gegensätzliche Bewegung statt.

Abbildung 3: Entwicklung der FAG-Masse und der Verbundquote in Sachsen 1996-2010



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, eigene Berechnung, FAG-Gesetze Sachsen (verschiedene Jahrgänge), Gesetze über die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und Verbundquoten verschiedener Jahrgänge.

Seit 2005 ist dann wiederum ein stetiger Rückgang der Verbundquote zu beobachten gewesen – bis 2010 sank sie auf 23,4 %. Auch für die Ausgleichsjahre 2011 und 2012 sind mit 22,1 % und 21,9 % weiter sinkende rechnerische Verbundquoten vorgesehen. In dieser zweiten Phase lässt sich besonders gut die strukturelle Wirkung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes nachvollziehen. Seit 2005 haben sich die Steuereinnahmen der Kommunen strukturell besser entwickelt als die Verbundgrundlagen des Landes. Damit hat sich das Gewicht der Kommunen im Steuerverbund erhöht und das Gewicht des Landes spiegelbildlich verringert. Im Jahr 1996 trugen die Steuereinnahmen der Kommunen noch mit 8,9 % zu den gemeinsamen Einnahmen bei, welche die Grundlage für die Verteilung nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz sind. Im Jahr 2010 waren es bereits 16,1 %, für das Jahr 2011 kann von 16,4 % ausgegangen werden.<sup>75</sup>

Die Beteiligung des Landes an der Aufgabenfinanzierung der Kommunen über den Kommunalen Finanzausgleich hat demnach – seiner subsidiären Ausgestaltung folgend – in dem Maße abgenommen wie sich die eigene Einnahmekraft der Kommunen verbessert hat.

Aus der Abbildung geht allerdings auch hervor, dass sinkende Verbundquoten nicht automatisch mit sinkenden FAG-Massen korrespondieren. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass

positive und negative Abrechnungsbeträge aus Vorjahren einen Einfluss auf die FAG-Masse haben.<sup>76</sup> Zum anderen ist die FAG-Masse ja nicht nur von der Verbundquote, sondern auch von der absoluten Höhe der Verbundgrundlagen abhängig. Wachsen diese an, so kann auch bei einer sinkenden Verbundquote eine steigende FAG-Masse realisiert werden. Ein Absinken der Verbundquote bedeutet also nicht per se eine finanzielle Schlechterstellung der Kommunen. Vielmehr werden durch sie die strukturell unterschiedlichen Entwicklungspfade zwischen Land und Kommunen im Freistaat austariert.

Beim Vergleich dieser Entwicklungen mit denen in den anderen ostdeutschen Flächenländern ist zunächst auffällig, dass für Thüringen und Sachsen-Anhalt keine entsprechenden Datenreihen bis zum Jahr 2010 vorliegen. Beide Länder verfügen nicht mehr über eine vergleichbare Verbundquote und können im Rahmen

75 Verbundmasse 1996: Land: 22.140,8 Mrd. DM; Kommunale Steuereinnahmen: 2.167 Mio. DM; Quelle: Gesetzentwurf zum FAG 1997; Sächsischer Landtag (1996), S. 32–34.

Verbundmasse 2010: Land: 11.789 Mio. €; Kommunale Steuereinnahmen: 2.260 Mio. €; Quelle: Gesetzentwurf zum FAG 2011/2012; Sächsischer Landtag (2010), S. 27f.

Verbundmasse 2011: Land: 10.985 Mio. €; Kommunale Steuereinnahmen: 2.149 Mio. €; Quelle: Gesetzentwurf zum FAG 2011/2012; Sächsischer Landtag (2010), S. 27f.

76 Die Angaben zur FAG-Masse in der Abbildung beinhalten alle Sondereffekte.

ihrer Umstellungen auf bedarfsorientierte Finanzausgleichssysteme nicht mehr direkt verglichen werden. In Mecklenburg-Vorpommern zeigen die Daten bis 2002, dass auch in einem Verbundquotenverfahren größere Schwankungen auftreten können. Seit 2002 ist dort ebenfalls ein vertikaler Gleichmäßigkeitsgrundsatz wirksam, weshalb sich seitdem die Entwicklungen mit denen in Sachsen stark ähneln. Auch in Mecklenburg-Vorpommern geht die sich rechnerisch aus dem GMG ergebende Verbundquote relativ stetig zurück und zeigt kurzfristig antizyklische Bewegungen.<sup>77</sup> Aus dem Vergleich mit Mecklenburg-Vorpommern geht hervor,

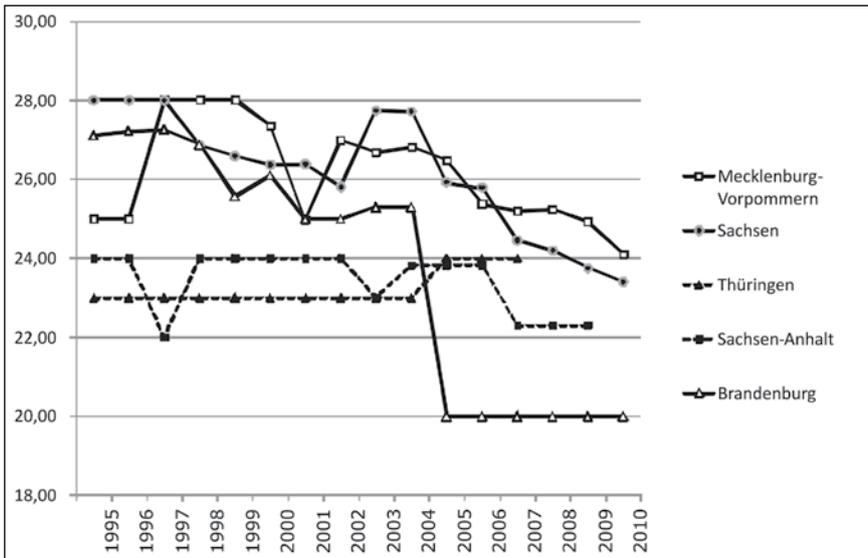
dass die Entwicklungen in Sachsen keinesfalls ein Einzelfall sind, sondern die strukturelle Verbesserung der kommunalen Steuereinnahmen gegenüber den Verbundgrundlagen des Landes zumindest in Ostdeutschland ein allgemeiner Trend ist.

Brandenburg verfügt als einziges ostdeutsches Flächenland über ein Verbundquotenverfahren. Hier ist die allgemeine Verbundquote mit 20 % deutlich geringer als in Sachsen oder Mecklenburg-Vorpommern. Allerdings werden nicht alle Verbundgrundlagen gleich behandelt: Von den SoBEZ, die das Land bis 2019 erhält, gehen 40 % an die Kommunen.<sup>78</sup> Damit liegen die effektiven Verbundquoten in Brandenburg (bezogen auf die Summe der Verbundgrundlagen) etwa bei 23,5 % bis 24,5 %.<sup>79</sup> In dem Maße, wie die SoBEZ bis 2019 zurückgehen, schwindet auch die 40 %-ige Beteiligung der kommunalen Ebene. Damit erreicht die Verbundquote bei Fortschreibung der bisherigen Rechtslage bis 2019 die 20 %-Marke.

Als weiterer Vergleichsmaßstab können die westdeutschen Flächenländer herangezogen werden. Hierbei ist zunächst auffällig, dass die absoluten Unterschiede bei den Verbundquoten mit einer Spannweite zwischen 12 % und 23 % immens sind. In vielen Ländern finden zudem keine bzw. kaum Veränderungen der Verbundquoten statt. In Baden-Württemberg und Hessen sind sie im gesamten Beobachtungszeitraum mit 23 % konstant, in Niedersachsen sind dagegen die meisten „Bewegungen“ feststellbar, die tendenziell auch in eine Verringerung der Verbundquote gemündet sind. Ob es in Ländern mit dauerhaft konstanten Verbundquoten tatsächlich keine Anhaltspunkte für entsprechende Veränderungen gibt – sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite – kann durchaus bezweifelt werden. Gleichzeitig sind die Entwicklungsrichtungen auch recht unterschiedlich. Es finden sich Länder mit sinkenden Verbundquoten, aber auch solche mit tendenziell steigenden Verbundquoten.

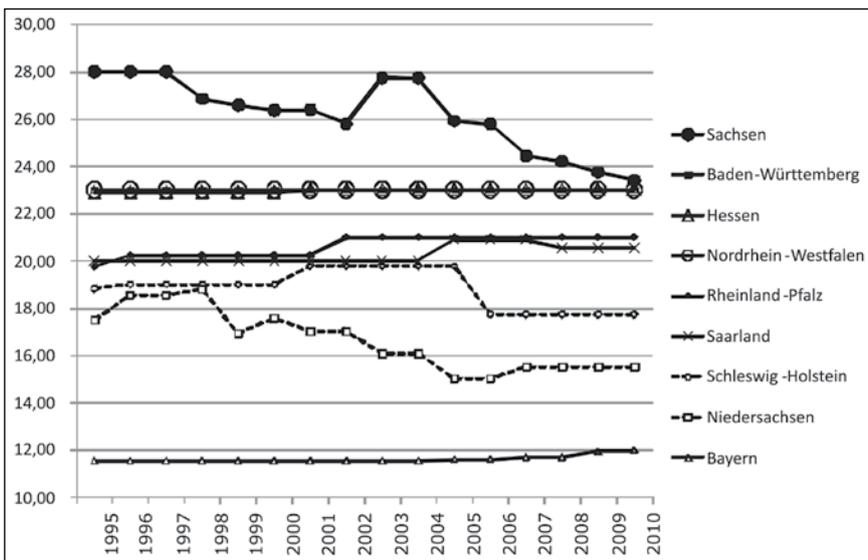
Rein nominell lag die Verbundquote Sachsens seit 1995 stets höher als in allen westdeutschen Flächenländern. Dies ist auch in den anderen ostdeutschen Flächenländern zu beobachten gewesen und als ein Zeichen der ausgeprägten Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen und der infolge der Solidarpakte I und II

Abbildung 4: Verbundquoten in den ostdeutschen Flächenländern 1995-2010



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, eigene Berechnung.

Abbildung 5: Verbundquoten in den westdeutschen Flächenländern 1995-2010



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, eigene Berechnung.

77 In den Boomjahren 2006 und 2007 ging die Verbundquote besonders stark zurück, in den konjunkturell schwierigeren Jahren 2008 und 2009 blieb sie dann konstant bzw. sank nur leicht.

78 § 3 Abs. 1 BbgFAG.

79 2010 lag die berechnete Verbundquote (FAG-Masse vor Sondereffekten in Bezug zur Gesamtsumme der Verbundgrundlagen) bei 23,6 %.

überdurchschnittlichen Ausstattung des Freistaates Sachsen zu werten. Die fiskalische Funktion des KFA (die Einnahmen ergänzende Funktion für die Kommunen) war demgemäß sehr viel wichtiger als in Westdeutschland. Seit 2003 ist jedoch ein klarer Trend zu einer Angleichung an die westdeutschen Verbundquoten festzustellen.

Dieses schnelle Absinken der Verbundquote auf das in den alten Bundesländern herrschende Niveau ist angesichts der noch immer deutlich unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen beachtlich. Die Ausführungen zu den kommunalen Steuereinnahmen in Kapitel III.4.1 zeigen, dass das Steuerkraftniveau der sächsischen Kommunen noch längst nicht an das in den finanzschwächsten Westländern heranreicht.

Beim Vergleich der Verbundquoten treten einige Schwierigkeiten auf, die sich nicht auf die Quoten selbst, sondern die mit ihnen im engen Zusammenhang stehenden Verbundgrundlagen beziehen. Nicht überall beteiligen die Länder ihre Kommunen gleichermaßen an ihren Einnahmen. Der so genannte *obligatorische* Steuerverbund regelt laut Grundgesetz lediglich die pflichtige Beteiligung der Kommunen an den Landeseinnahmen aus den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer).<sup>80</sup> Daneben existiert ein fakultativer Steuerverbund, nach dem das Land auf freiwilliger Basis seine Kommunen an weiteren Steuern und anderen Landeseinnahmen (insbesondere aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen) beteiligen kann.<sup>81</sup> Des Weiteren ist im Grundgesetz weder die Höhe der Beteiligung festgehalten noch ist definiert, dass für alle Steuern der gleiche Verbundsatz gelten soll. Dementsprechend herrschen einige Wahlmöglichkeiten für die Länder, die auch genutzt werden. So beteiligt etwa Nordrhein-Westfalen seine Kommunen nicht an den Landessteuern. In einigen Ländern herrschen vom „Normalsatz“ abweichende Verbundquoten für die Grunderwerbsteuer, fünf westdeutsche Flächenländer beteiligen ihre Kommunen nicht an den Einnahmen aus der Gewerbesteuerumlage.<sup>82</sup> Insofern ist festzuhalten, dass nicht überall einheitliche Verbundgrundlagen die Basis für die Anwendung der Verbundquote sind.

Ein zweites Problem beim Vergleich besteht darin, dass in nicht wenigen Ländern in den letzten Jahren pauschale Vorwegabzüge aus der Verbundmasse zugunsten des Landeshaushaltes vorgenommen wurden. So genannte „Solidarbeiträge für den Landeshaushalt“ beliefen sich allein in den Jahren 2009 und 2010 auf jeweils rund

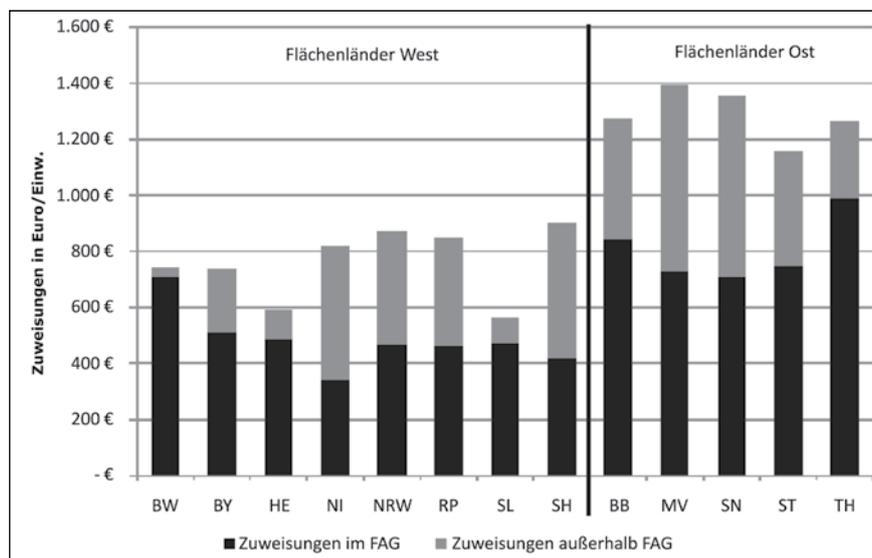
1 Mrd. Euro.<sup>83</sup> Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz hat in diesem Zusammenhang einen entscheidenden Vorteil. Er schützt mit seiner hohen Regelbindung die Kommunen besser vor pauschalen Zugriffen des Landes.

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass ein Blick auf die Verbundquoten allein nicht hinreichend ist, um die Wirkungen des Finanzausgleichs und des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes mit seinem fixierten Finanzmassenverhältnis abschließend zu bewerten. In den beiden nachfolgenden Abschnitten soll daher weiterführend untersucht werden, welche Rolle Zuweisungen außerhalb des Finanzausgleichs spielen und inwiefern die Aufgabenteilung zwischen dem Land und der Kommunalgesamtheit bedeutsam ist.

## 2.2 Beteiligung an den Einnahmen innerhalb und außerhalb des FAG

Die erläuterten Zuweisungen aus dem Finanzausgleich werden in allen Flächenländern durch zusätzliche Mittel aus den Landeshaushalten ergänzt. Diese Mittel aus so genannten Fachförderprogrammen stehen den Kommunen aber in der Regel nicht als Allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung, sondern sind zweckgebunden. Insofern obliegt die Entscheidung über den Einsatz dieser Mittel nicht den lokalen Parlamenten, sondern dem Landesgesetzgeber. Die resultierende Gesamthöhe der Landeszuweisungen an die Kommunen sowie die Gewichtung zwischen der Mittelgewährung aus dem Finanzausgleich und aus den Fachförderprogrammen ist in den Flächenländern sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Abbildung 6: Zuweisungen an die Kommunen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs 2010



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Quelle: Haushaltspläne der Länder 2010 und 2011.<sup>84</sup>

80 Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG.

81 Grundsätzlich basierend auf Art. 106 Abs. 7 S. 2 GG, in dem allerdings nur die Steuereinnahmen explizit genannt sind.

82 Mit diesen und anderen Verschiedenheiten in den Finanzausgleichssystemen befasst sich ausführlich das Kapitel II im Gemeindefinanzbericht 2008/2009; Lenk (2009).

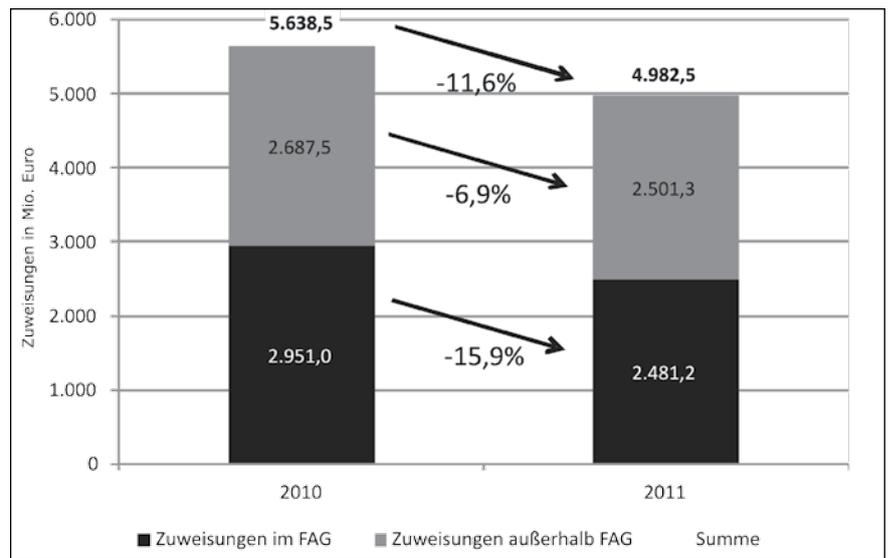
83 Vgl. Wohltmann (2010b), S. 492.

84 Eine Untersuchung der Haushaltsgesetze und -pläne ist notwendig, da sich die Daten in der erforderlichen Abgrenzung nicht aus der Kassen- oder Jahresrechnungsstatistik entnehmen lassen. Durch die nicht standardisierte Angabe der jeweiligen Daten in den Haushaltsplänen ergeben sich möglicherweise Differenzen zu anderen Veröffentlichungen.

Hinsichtlich der Gesamthöhe der Zuweisungen ist – angesichts Solidarpakt II und Strukturfondsförderung nicht verwunderlich – zunächst ein substantiell höheres Niveau in den ostdeutschen Flächenländern festzustellen. Hier müssen die Landeszuweisungen – vor allem die Zuweisungen im Rahmen der Finanzausgleichssysteme – die deutlich unterdurchschnittliche Steuerkraft kompensieren. In den westdeutschen Flächenländern ist das Bild deutlich heterogener. Ein offensichtlicher Zusammenhang zwischen Wirtschaftsstärke oder -schwäche und der Zuweisungshöhe ist ebenso wenig feststellbar wie ein Einfluss der Landesgröße. In den ostdeutschen Bundesländern sind die kommunalen Gesamtzuweisungen in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen am höchsten. Hier beträgt das Volumen jeweils annähernd 1.400 Euro/Einw., wobei die Zuweisungshöhe in Mecklenburg-Vorpommern noch etwas höher als in Sachsen liegt. Für Sachsen ist zudem zu beachten, dass ein geringer Teil von etwa 10 Euro/Einw. aus dem FAG im Jahr 2010 nicht für Ausgaben zur Verfügung stand, da daraus die dezentrale Vorsorgerücklage gespeist werden musste. Die zentrale Vorsorge ist demgegenüber vorerst im Staatshaushalt verblieben und wurde in den Kommunen nicht kassenwirksam. Deutlich weniger Zuweisungen werden in Sachsen-Anhalt gewährt. Auf den ersten Blick ergibt sich hieraus ein positives Bild für die sächsischen Kommunen. Dass die gute einnahmeseitige Position aber auch mit einer entsprechend intensiveren aufgabenseitigen Einbindung der kommunalen Ebene verbunden ist, wird im nachfolgenden Kapitel 2.3 gezeigt.

Ein Blick auf die Struktur der Zuweisungen zeigt eine sehr unterschiedliche Gewichtung der Fachförderprogramme gegenüber dem Finanzausgleich. In Baden-Württemberg werden fast alle Landeszuweisungen über das FAG ausgereicht. Der niedrigste Wert wird in Niedersachsen mit knapp über 40 % erreicht. Mit Ausnahme des Saarlandes sind es vor allem die finanzschwächeren westdeutschen Länder, in denen die Finanzausgleiche vergleichsweise niedrig und die Fachförderprogramme relativ hoch dotiert sind. In Sachsen machen die Fachförderprogramme im Jahr 2010 knapp die Hälfte der Gesamtsumme der Zuweisungen aus. Das ist im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Flächenländern der höchste Anteil. Nur in Mecklenburg-Vorpommern ist der Wert vergleichbar hoch, in den übrigen Ländern liegt er zwischen ca. 20 % und 35 %. Spiegelbildlich dazu hat der Finanzausgleich in Sachsen relativ gesehen eine geringere Bedeutung. Dies ist insofern von Bedeutung, als die Zuweisungshöhe des FAG durch die hohe Regelbindung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes relativ sicher ist bzw. ihre Entwicklung an nachvollziehbare Kriterien

Abbildung 7: Entwicklung der Zuweisungen innerhalb und außerhalb des sächsischen FAG 2010 und 2011

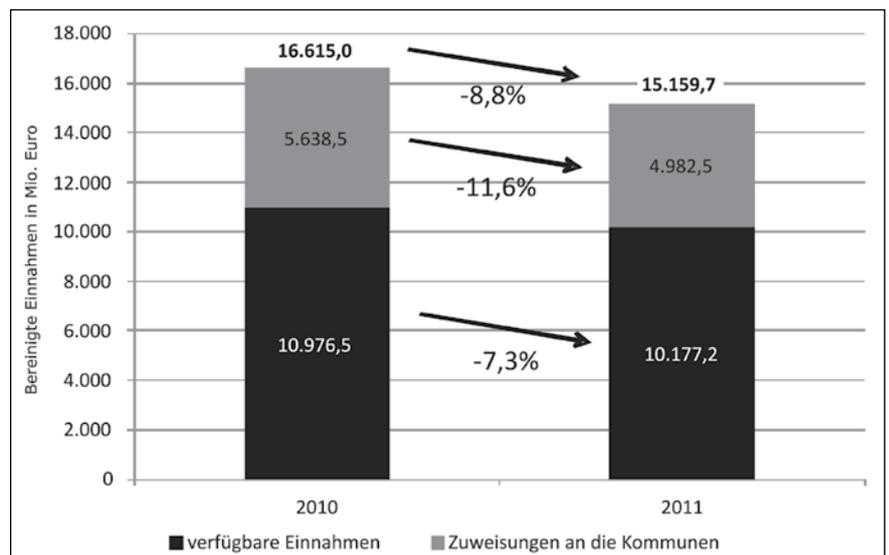


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Haushaltsplan 2011/2012 des Sächsischen Haushalts.

gebunden ist. Auf der anderen Seite steht die Fachförderung stärker als der Finanzausgleich unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes und steht damit auch eher bei der Haushaltskonsolidierung im Fokus. Die strukturelle Gegenüberstellung zeigt demnach, dass in Sachsen ein geringerer Teil der Gesamtzuweisungen durch den Finanzausgleich gebunden und somit in seiner Entwicklung verhältnismäßig gut vorhersehbar ist. Ein vergleichsweise großer Teil entfällt demgegenüber auf die Fachförderprogramme, deren Verwendung in der Regel außerhalb der Entscheidungskompetenzen der Kommunen liegt.

Dieser Befund zeigt sich auch beim Blick auf die Entwicklungen im Jahr 2011. Die Zuweisungen aus dem FAG sinken gegenüber dem Vorjahr um rund 16 % oder 470 Mio. Euro, während die Fachförderprogramme um rund 7 % oder 190 Mio. Euro gekürzt wurden. Damit hat sich die Gesamthöhe der Zuweisungen des

Abbildung 8: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben des Freistaates Sachsen 2010 und 2011



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Haushaltsplan 2011/2012 des Sächsischen Haushalts.

Landes deutlich negativ entwickelt (-12 %) und das Gewicht der Zuweisungen innerhalb des FAG wurde weiter verringert.

Wird der Rückgang der Zuweisungen an die Kommunen in den Gesamtzusammenhang mit der Einnahmeentwicklung des Freistaates gebracht, so zeigt sich die in der Abbildung 8 dargestellte Entwicklung. Die geplanten bereinigten Einnahmen des Landes (ohne Kreditaufnahme und andere besondere Finanzierungsvorgänge) gehen im Jahr 2011 gemäß Haushaltsplan um insgesamt 8,8 % zurück. Die Zuweisungen an die Kommunen sind dabei überdurchschnittlich stark von Kürzungen betroffen, die Einnahmen, die dem Land für die Erfüllung seiner Aufgaben letztlich zur Verfügung stehen, gehen „nur“ um 7,3 % zurück. Auch wenn es sich um Plandaten handelt, kann abgeleitet werden, dass die kommunale Ebene damit einen überdurchschnittlichen Anteil zur Konsolidierung des Landeshaushalts erbracht hat. Die Entwicklungen des ersten Halbjahres 2011 zeigen zwar eine erfreulichere Entwicklung der Einnahmen auf beiden Ebenen, für den Freistaat bedeutet dies in der Systematik der hier gewählten Darstellung aber nur, dass er Mehreinnahmen zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung hat und sich somit der Konsolidierungsanteil der Kommunen rechnerisch weiter erhöht.

### 2.3 Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen

Um die Position der sächsischen Kommunen im Vergleich zu denen in anderen Ländern im Hinblick auf ihre Stellung im Finanzausgleich zu bewerten, ist der Blick auch auf die Ausgabenseite zu lenken. Letztlich ist der Kommunale Finanzausgleich ja ein Instrument, das die kommunale Aufgabenerfüllung und damit die Kommunale Selbstverwaltung über die Einnahmeseite unterstützen soll.

Die Diskussion um die Angemessenheit der Finanzausstattung der Kommunen und die entsprechenden Anforderungen an die Dotierung des Finanzausgleichs sind außerordentlich komplex und werden kontrovers geführt. Die Frage nach der „richtigen“ Bemessung eines angemessenen Finanzbedarfs ist eine der zentralen und wiederkehrenden Fragen der finanzwissenschaftlichen Forschung und Praxis. Allein für die Überprüfung der Gleichmäßigkeitsgrundsätze I und II im sächsischen FAG werden umfangreiche Datenauswertungen und Berechnungen durchgeführt, die jede für sich genommen eine umfassende Betrachtung wert sind. Um den Gemeindefinanzbericht nicht zu überladen, sollen an dieser Stelle nur einige ausgewählte Schlaglichter auf die Aufgabenteilung zwischen dem Freistaat und den Kommunen in Sachsen geworfen werden.

Die Schwierigkeit des Vergleichs der finanziellen Ausstattung der Kommunen und der Höhe der Zuweisungen in verschiedenen Ländern besteht unter anderem darin, dass die Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen recht unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Die Kommunen sind vereinfacht ausgedrückt unterschiedlich stark in die Aufgabenerfüllung des Landes eingebunden. Für viele Aufgaben kann eine eindeutige Trennung zwischen der Sphäre des Landes und der Sphäre der Kommunen vorgenommen werden, insbesondere bei den freiwilligen Aufgabenbereichen. Die Problematik einer unklaren Trennung besteht bei „gemischten“ Aufgaben, bei denen beide Ebenen Einflussmöglichkeiten haben und damit die Höhe der getätigten Ausgaben beeinflussen. Dies betrifft in Sachsen die weisungsfreien Pflichtaufgaben und zum Teil auch die Pflichtaufgaben nach Weisung. Beispielhaft sind hier die Schulausgaben oder auch Teile der Sozialausgaben zu nennen – Ausgabeblöcke, die ein erhebliches Gewicht in den jeweiligen Haushalten haben. Je nach Land kann hier die Aufgabenerfüllung und Finanzierung durchaus in unterschiedlichem Maß auf Land und Kommunen aufgeteilt sein. Divergieren die Ausgaben der Kommunen in verschiedenen Ländern, kann dies auf eine höhere oder geringere Beteiligung an der Aufgabenerfüllung zurückzuführen sein.<sup>85</sup>

In der finanzwissenschaftlichen Forschung wird in diesem Zusammenhang von unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden der öffentlichen Aufgabenerfüllung gesprochen.<sup>86</sup> Der Kommunalisierungsgrad gibt vereinfacht ausgedrückt eine Auskunft darüber, wie die „Arbeitsteilung“ in einem Land zwischen der staatlichen Ebene und der kommunalen Ebene quantitativ ausgestaltet ist, oder anders gesagt, wie stark die Kommunen fiskalisch in die gesamte Aufgabenerfüllung eingebunden sind. Berechnet wird der Kommunalisierungsgrad, indem die Ausgaben der Kommunen ins Verhältnis zu den gesamten Ausgaben der Landes- und Kommunalebene gesetzt werden.<sup>87</sup> Es wird also danach gefragt, welche Ebene tatsächlich die fiskalisch wirksame Durchführungskompetenz für eine Aufgabe hat.<sup>88</sup> Die Ausgabenhöhe sagt dabei jedoch noch nichts über die Notwendigkeit der Ausgaben, die Qualität der Aufgabenerfüllung oder Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung. Sie zeigt aber die jeweils vor Ort geltenden Präferenzen der Aufgabenteilung und spiegelt die tatsächliche Aufgabenteilung wider.<sup>89</sup> Der Kommunalisierungsgrad kann sowohl gesamthaft über das gesamte Ausgabevolumen als auch spezifisch für einzelne Aufgabenbereiche oder -gruppen berechnet werden.

In der finanzwissenschaftlichen Forschung und Praxis hat sich noch kein einheitliches Verfahren zur Berechnung des Kommunalisierungsgrades etabliert.<sup>90</sup> An dieser Stelle soll die Frage untersucht werden, ob das im Vergleich zu Sachsen-Anhalt,

85 Vgl. unter anderem Schäfer/Zimmermann (2011), S. 251f.

86 Aktuelle Untersuchungen zu diesem Thema finden beispielsweise sich bei Junkernheinrich (2009); Schäfer/Zimmermann (2011); Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2007).

87 Die kommunale Ebene beinhaltet dabei auch die Zweckverbände.

88 Vgl. Junkernheinrich (2009), S. 203.

89 Vgl. Schäfer/Zimmermann (2011), S. 252; Junkernheinrich (2009), S. 200f.

90 Vgl. zu verschiedenen Vorschlägen und Varianten Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2007), S. 12f.; Schäfer/Zimmermann (2011), S. 252 ff.

Thüringen und Brandenburg überdurchschnittliche Zuweisungsvolumen, das die sächsischen Kommunen vom Freistaat vor allem außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs erhalten, möglicherweise mit einer erhöhten Einbindung in die Aufgabenerfüllung, also einem höheren Kommunalisierungsgrad, korrespondiert. Möglicherweise ist dies auch der Grund, warum die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern noch höhere Zuweisungen erhalten. Daher wird auf eine Berechnungsmethodik zurückgegriffen, die in diesem Zusammenhang zweckmäßig ist. Hierfür werden die Ausgaben ins Verhältnis gesetzt, die für die unmittelbare Aufgabenerfüllung auf der Landes- und der kommunalen Ebene getätigt werden. Die Zahlungen an den öffentlichen Bereich werden dabei genauso ausgeklammert wie die besonderen Finanzierungsvorgänge.<sup>91</sup> Der Kommunalisierungsgrad ergibt sich demnach aus:

$$KG = \frac{\text{unmittelbare Ausgaben der Kommunen}}{\text{gesamte unmittelbare Ausgaben}} * 100 \%$$

Als Datenbasis wird die Jahresrechnungsstatistik mit dem aktuellsten zur Verfügung stehenden Datenstand, dem des Jahres 2008, herangezogen. Insofern ist eine gewisse Zeitverzögerung gegenüber den bisher für das Jahr 2010 ausgewerteten Daten zu konstatieren. Ebenfalls ist festzuhalten, dass die Aufgabenübertragung im Zuge der Verwaltungsreform sich in diesen Daten nur im Ansatz ausdrückt – die volle Wirkung der Effekte trat erst 2009 ein.

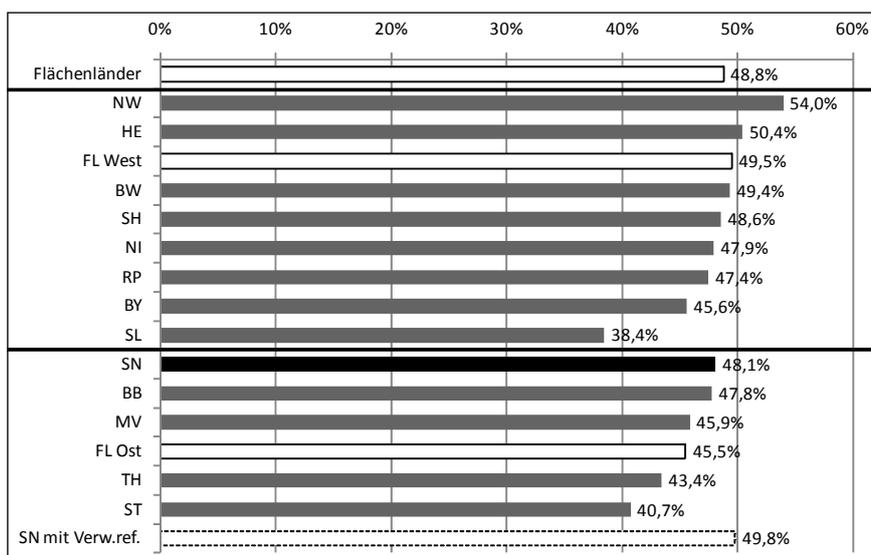
Die Ergebnisse weisen einen vergleichsweise hohen Kommunalisierungsgrad für Sachsen nach. Innerhalb der ostdeutschen Flächenländer (unterer Bereich der Abbildung) weist Sachsen den höchsten Kommunalisierungsgrad, also die intensivste Einbindung der Kommunen in die öffentliche Aufgabenerfüllung,

auf. In einigen westdeutschen Flächenländern sind noch höhere Kommunalisierungsgrade anzutreffen. Hier ist vor allem ein Zusammenhang mit der Größe der Länder, der Kommunen und einer längeren Historie von Aufgabenübertragungen an die Kommunen festzustellen.

Ohne die methodischen Vor- und Nachteile dieser Sichtweise auf die Aufgabenerfüllung der Kommunen an dieser Stelle tiefer zu diskutieren, weisen die Ergebnisse darauf hin, dass das in Abschnitt 2.2 nachgewiesene höhere Zuweisungsniveau an die sächsischen Kommunen auch mit einer entsprechend intensiveren Einbindung in die öffentliche Aufgabenerfüllung korrespondiert. Hierbei muss noch einmal wiederholt werden, dass die Resultate eine Annäherung an die Frage der finanziellen Ausstattung ermöglichen, aber keinesfalls hinreichende Belege für die Angemessenheit oder Unangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung sind. Ebenso wenig können bei der Gegenüberstellung der getätigten Ausgaben belastbare Angaben über Notwendigkeit und Qualität der Aufgabenerbringung oder die Effizienz des Mitteleinsatzes auf den beiden Ebenen gemacht werden.

Bis 2010 hat sich der Kommunalisierungsgrad in der Folge der Verwaltungsreform voraussichtlich weiter erhöht. Werden die rechnerischen Ergebnisse des Jahres 2008 lediglich um den Ausgabeneffekt der Verwaltungsreform korrigiert, ergibt sich in Sachsen ein Kommunalisierungsgrad in Höhe von 49,8 %. Damit dürfte der Kommunalisierungsgrad der sächsischen Kommunen inzwischen der dritthöchste deutschlandweit sein. In der Abbildung ist dies zur Information im untersten Balken vermerkt. Es ist jedoch zu beachten, dass der Wert nicht unmittelbar mit den anderen Länderwerten zu vergleichen ist, da sich auch dort Kommunalisierungsgrade verändert haben könnten.

Abbildung 9: Kommunalisierungsgrad in den Flächenländern 2008



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Eine ebenfalls nicht zu unterschätzende Rolle spielen aber auch die unterschiedlichen Auslagerungsaktivitäten von Leistungen auf öffentliche Unternehmen. Vor allem auf der kommunalen Ebene und insbesondere in Ostdeutschland wurden in der Vergangenheit in erheblichem Umfang kommunale Leistungsbereiche formal aus den Kernhaushalten gelöst und seither als kommunale Unternehmen mit eigenem Rechnungswesen betrieben.<sup>92</sup> In Sachsen sind diese formalen Privatisierungen besonders weit fortgeschritten und tendenziell höher als in den anderen ostdeutschen Flächenländern.<sup>93</sup> Damit tauchen die Einnahmen und Ausgaben dieser Unternehmen, aber auch ihr Personalbestand und ihre Schulden nicht mehr im Kernhaushalt der Kommune auf. Sie bleiben aber dennoch mit dem Kernhaushalt verbunden – über Gewinnanteile der

91 Zu den Details der Berechnung siehe Junkernheinrich (2009), S. 204 sowie Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2007), S. 13. Nicht angesetzt ist hingegen der Abzug des Finanzierungsanteils, der durch Gebühren und ähnliche Leistungsentgelte erbracht wird.

92 Vgl. Haug (2009), S. 225 ff.

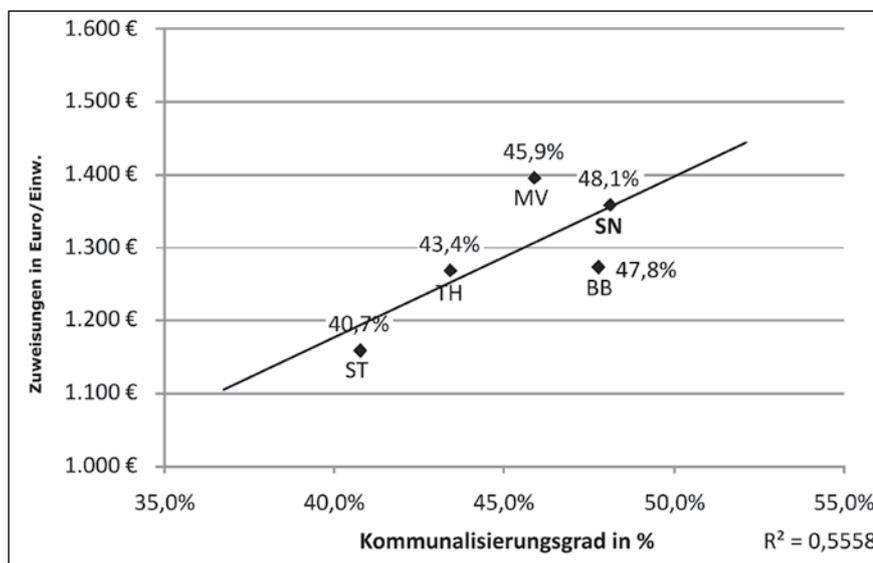
93 Bezogen auf das Personal erreichten die sächsischen Kommunen im Jahr 2005 den höchsten Auslagerungsgrad; bei den Investitionen wiesen sie allerdings ein unterdurchschnittliches Niveau der Auslagerungen auf. Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2008), S. 82.

Unternehmen, die an die Kernhaushalte fließen oder Zuschüsse, die den kommunalen Unternehmen aus dem Kernhaushalt gewährt werden. Für Sachsen ist in den letzten Jahren charakteristisch, dass die Zuschüsse aus den Kernhaushalten an die ausgelagerten Bereiche deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichsräume liegen (dazu im Detail: Kapitel III.5.2.)

Solche Auslagerungen lassen den Kommunalisierungsgrad der Kernhaushalte tendenziell zu gering ausfallen, da nicht alle Ausgabenbestandteile erfasst werden. Wenn Auslagerungen besonders die kommunale Ebene und weniger die Landesebene betreffen, so ist der gesamthafte Kommunalisierungsgrad bei der Berücksichtigung der Öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) noch höher als in den Kernhaushalten. Schwierig ist hierbei die empirische Untersetzung dieser begründeten These.<sup>94</sup> Für den Kommunalen Schuldenreport 2008 der BERTELSMANN STIFTUNG wurde erstmals überhaupt eine solche Untersuchung durchgeführt.<sup>95</sup> Die dort ausgewerteten Daten des Jahres 2005 belegen die oben ausgeführte These. Für Sachsen ergibt sich ein um knapp 15 Prozentpunkte höherer Kommunalisierungsgrad im Vergleich zur ausschließlichen Betrachtung der Kernhaushalte.<sup>96</sup> Da aufgrund des enormen Auswertungsumfanges eine Neubewertung mit Daten des Jahres 2008 für den Gemeindefinanzbericht Sachsen an dieser Stelle nicht geleistet werden kann, wird im Folgenden wieder auf den Kommunalisierungsgrad der Kernhaushalte Bezug genommen.

Werden die Darstellungen zu den Zuweisungsvolumina und den Kommunalisierungsgraden zusammengeführt, so lässt

Abbildung 10: Zusammenhang von Kommunalisierungsgrad und Zuweisungshöhe in den ostdeutschen Flächenländern



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

sich vermuten, dass umfangreichere Zuweisungen mit einem höheren Kommunalisierungsgrad korrelieren und umgekehrt. Ein überdurchschnittliches Zuweisungsvolumen wäre dann Ausdruck einer intensiveren Aufgabenwahrnehmung auf der kommunalen Ebene. Es muss aber ausdrücklich darauf verwiesen werden, dass dieser Vergleich keinesfalls unmittelbare Aussagen zur Angemessenheit des Zuweisungsvolumens oder der gesamten kommunalen Finanzausstattung ermöglicht. Diese Bewertung ist von weitaus mehr Faktoren abhängig. Es handelt sich lediglich um Darstellungen aus den *Ist-Ergebnissen* des Jahres 2008.

Die nachfolgende Abbildung 10 verdeutlicht, dass sich dieser vermutete Zusammenhang in den betrachteten Daten des Jahres 2008 für die ostdeutschen Flächenländer widerspiegelt.<sup>97</sup> Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern haben zwar das höchste Zuweisungsvolumen an ihre Kommunen, dies korrespondiert aber auch mit den höheren Kommunalisierungsgraden.

Wird zusätzlich ab 2009 auch die Wirkung der Verwaltungsreform berücksichtigt, steigt zwar das Zuweisungsvolumen pro Einwohner durch den Mehrbelastungsausgleich weiter an, allerdings auch der Kommunalisierungsgrad. Es ist zu erwarten, dass sich Sachsen entlang der Trendlinie weiter nach „rechts oben“ verschieben wird.

#### 2.4 Zweckbindung im Finanzausgleich

Da die Einflussosphäre des Landes angesprochen wurde, kann eine weitere strukturelle Untersuchung die Verwendung der Finanzausgleichsmasse ins Blickfeld nehmen. Die Zuweisungen aus dem FAG werden nur zum Teil als allgemeine Schlüsselzuweisungen an die Kommunen ausgereicht, die in die Allgemeinen Deckungsmittel eingehen und hinsichtlich ihrer Verwendung frei sind. Die Finanzausgleichsgesetze der Länder beinhalten daneben eine Vielzahl möglicher Zweckzuweisungen (oder „Lastenausgleiche“), die aus der FAG-Masse entnommen werden und speziell definierten Verwendungszwecken vorbehalten sind. Diese Mittel werden anders als die Schlüsselzuweisungen nicht in Abhängigkeit von der Steuerkraft gewährt, sondern an andere sachliche Indikatoren gebunden. Das Land hat in diesem Zusammenhang einen Einfluss auf die Verwendung der Mittel innerhalb der FAG-Masse, die ansonsten als allgemeine Schlüsselzuweisungen gewährt werden könnten.<sup>98</sup> Auch aus dieser Perspektive offenbaren sich gewichtige Unterschiede, wie die

94 Zur Abgrenzung der FEUs und den Schwierigkeiten der statistischen Erfassung vgl. Schmidt (2011).

95 Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2008).

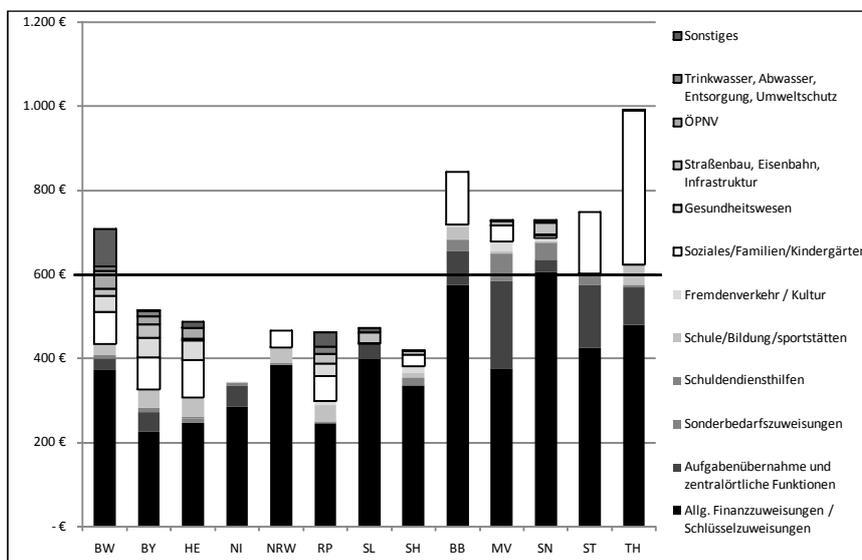
96 Vgl. ebenda, S. 91, 97.

97 Auch für die westdeutschen Flächenländer zeigt sich dieser Zusammenhang. Er ist allerdings etwas schwächer ausgeprägt. Zudem verlaufen die Zuweisungsvolumina auf einem insgesamt niedrigeren Niveau. Auf eine separate Darstellung wurde daher verzichtet.

98 Eine detaillierte Übersicht über die Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleichssysteme in Deutschland wurde im Gemeindefinanzbericht 2008/2009 (Kapitel II) aufgestellt, vgl. Lenk (2009).

nachfolgende Abbildung illustriert. Sachsen wies im Jahr 2010 mit knapp über 600 Euro/Einw. das bundesweit höchste Niveau an allgemeinen Schlüsselzuweisungen auf. Zweckzuweisungen spielen dagegen eine untergeordnete Rolle (weniger als 20 % des Gesamtvolumens des FAG). Auch in den meisten westdeutschen Flächenländern spielen Schlüsselzuweisungen die dominante Rolle im Finanzausgleich. In den übrigen ostdeutschen Flächenländern sind spezielle Lastenausgleiche dagegen weitaus wichtiger. Hier machen sie bis zu 50 % des gesamten FAG-Volumens aus. Auch in den wirtschaftsstärksten Flächenländern (Baden-Württemberg, Bayern und Hessen) haben Zweckzuweisungen ein hohes Gewicht. Mit Blick auf die niedrigen Volumina der Fachförderung aus den Landeshaushalten liegt hier aber der Schluss nahe, dass die Zweckzuweisungen als Substitut für eben jene fehlenden Landesförderprogramme genutzt werden.

Abbildung 11: Struktur der Zuweisungen innerhalb des Finanzausgleichs 2010



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Quelle: Finanzausgleichsgesetze 2010, Haushaltspläne der Länder 2010 und 2011.

Die geringe Zweckbindung der sächsischen FAG-Mittel und die daraus resultierenden hohen Freiheitsgrade in der Verwendung dieser Mittel sind positiv zu bewerten. Damit die fiskalische und redistributive Funktion eines Finanzausgleichssystems hinreichend erfüllt werden kann, sind möglichst viele Mittel steuerkraftabhängig als Schlüsselzuweisungen zu gewähren. Zweckzuweisungen sollten nur dann zum Einsatz kommen, wenn aufgrund der sachlichen Umstände eine Steuerkraftorientierung unerwünschte Wirkungen entfaltet. Prinzipiell sollte für die Umsetzung landespolitischer Ziele nicht „kommunales Geld“ aus der FAG-Masse verwendet werden.

### 3 Weiterentwicklung

#### 3.1 Zukünftige Einflussfaktoren und Herausforderungen

##### 3.1.1 Demografie und GMG I

Der demografische Wandel gehört zu den am häufigsten genannten Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen von Bund, Ländern und Gemeinden. Der Rückgang der Bevölkerungszahl und die Veränderung der Altersstruktur haben vielfältige Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen. In Sachsen wird laut der 5. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes die Einwohnerzahl zwischen 2011 und 2025 voraussichtlich um weitere 9,7 % oder 265.000 Personen zurückgehen.<sup>99</sup> In anderen Veröffentlichungen sind bereits umfangreich die Wirkungen des demografischen Wandels auf verschiedenste Politikbereiche dargelegt worden.<sup>100</sup> An dieser Stelle sollen nur diejenigen Aspekte herausgegriffen werden, die für den Finanzausgleich und insbesondere den Gleichmäßigkeitsgrundsatz auf seinen beiden Stufen I und II bedeutsam sind.

Für die Entwicklung der Ausgleichsmasse im Finanzausgleich ist zunächst wichtig, wie die Steuereinnahmen auf den Bevölkerungsrückgang reagieren. Sind hier Asymmetrien zwischen den Landeseinnahmen und den kommunalen Einnahmen festzustellen, hat dies über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz I Auswirkungen auf den Finanzausgleich als vermittelndes Element. Des Weiteren ist auch die Ausgabenentwicklung nicht aus dem Fokus zu verlieren. Sind ungleichmäßige Entwicklungen bei den Ausgabepfaden festzustellen, ergeben sich möglicherweise auch Änderungserfordernisse hinsichtlich des Aufteilungsverhältnisses zwischen Land und kommunaler Gesamtheit im GMG I.

Die von SERTZ im Jahr 2008 auf Basis von empirischen Analysen gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass sich die Nettoeinnahmen von Land und Kommunen im Zuge der Alterung und Bevölkerungsschrumpfung recht gleichmäßig entwickeln werden.<sup>101</sup> Da hierbei die Finanzbeziehungen zwischen den staatlichen Ebenen ausgeklammert sind, betrifft diese Aussage insbesondere die Steuereinnahmen. Die demografischen Auswirkungen auf die Finanzausgleiche zwischen Bund und Ländern einerseits sowie zwischen Ländern und Kommunen andererseits wurden hingegen nicht berücksichtigt. In diesem Zusammenhang ist

<sup>99</sup> Mittelwert aus den Varianten 1 und 2.

<sup>100</sup> Beispielhaft sei hier der Bericht der Enquete-Kommission des Sächsischen Landtags zur demografischen Entwicklung aus dem Jahr 2008 genannt; Sächsischer Landtag (2008). Auch vergangene Gemeindefinanzberichte haben sich schon dieser Thematik angenommen; vgl. Lenk (2005).

<sup>101</sup> Vgl. Seitz (2008), insbesondere S. 76f.

die Annahme entscheidend, dass die Einkommensteuer, die Gewerbesteuer und die Körperschaftsteuer eine identische Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung aufweisen.<sup>102</sup> Dies kann durchaus anders gesehen werden. Die strukturelle Abhängigkeit der Einkommensteuer von der Entwicklung des Erwerbspotenzials und der Altersstruktur der Einwohner wird dabei nicht in Frage gestellt. Es lassen sich aber Anhaltspunkte dafür finden, dass die Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer andere Abhängigkeiten zeigen. Sie haben primär den Gewerbeertrag, also eine Gewinngröße, als Bemessungsgrundlage.<sup>103</sup> Wie sich die Erträge aus der wirtschaftlichen Betätigung der Unternehmen entwickeln, ist dabei durchaus von anderen als demografischen Einflussfaktoren abhängig. Skizzenhaft seien nur die wettbewerbliche Position, die Exportausrichtung oder die Innovationskraft der Unternehmen genannt. Insofern kann durchaus auch eine bessere Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern erwartet werden. Die Aussagen bezüglich der Einnahmeseite sind daher mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

Auf der Ausgabenseite ist von SEITZ allerdings stichhaltig dargelegt worden, dass die kommunalen Haushalte eine stärkere „Jugendlastigkeit“ aufweisen als die Länderhaushalte. Hier machen sich vor allem die Ausgaben im frühkindlichen Bereich und die sächlichen Schulkosten bemerkbar.<sup>104</sup> In der Ausgabenstruktur des Landes sind jugendbezogene Ausgaben zwar ebenfalls von Bedeutung (v. a. Personalkosten für Lehrer, Hochschulen), aber insgesamt weniger stark als bei den Kommunen. Eine deutlich höher „Alterslastigkeit“ der Ausgaben weisen dem gegenüber die Haushalte des Bundes und der Sozialversicherungen auf. Diese werden demnach auch die größten finanziellen Belastungen infolge des demografischen Wandels zu erwarten haben.<sup>105</sup> In

der Abbildung 12 sind die Altersstrukturkostenprofile für die ostdeutschen Flächenländer illustriert, die SEITZ auf Basis von Daten aus dem Jahr 2004 berechnet hat. Sie beziehen sich auf die Struktur der Nettoprimärausgaben der Länder und Gemeinden.

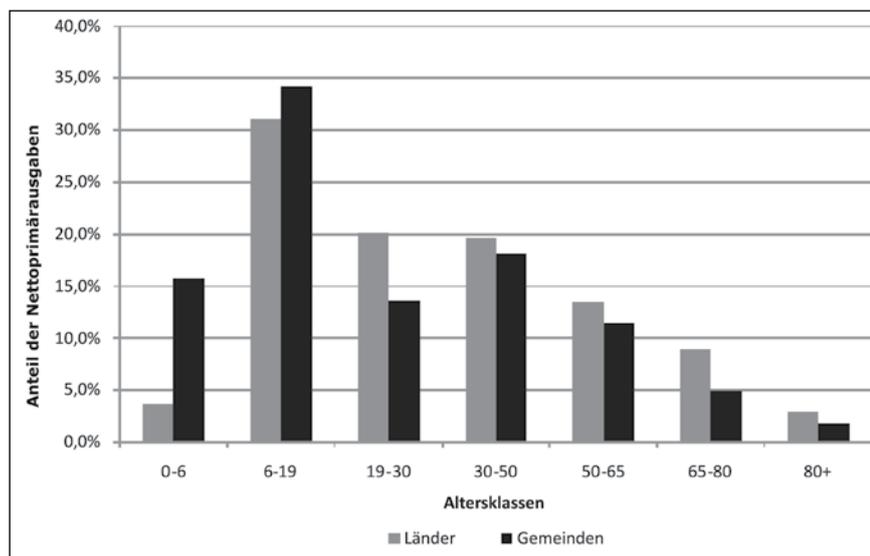
Zusammen genommen legt die Prognose nahe, dass sowohl die Länder als auch die Kommunen von den finanziellen Folgen des demografischen Wandels getroffen werden, die Kommunen stärker bei den Heranwachsenden, vor allem durch die Gruppe der Kinder bis 6 Jahre, die Länder bei den Erwachsenen. Bei beiden sind *demografiebedingt* nach SEITZ durchaus auch entlastende Effekte zu erwarten.<sup>106</sup> Die demografisch bedingten Auswirkungen auf den GMG I werden sich vorrangig auf der Aufgabenseite und damit bei der Überprüfung der Aufteilungsverhältnisse zwischen Land und Kommunen zeigen. Es muss daher genau im Auge behalten werden, wie sich die tatsächlichen Ausgaben und die Aufgabenverlagerung entwickeln. Insbesondere die Ausgabenentwicklung im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Hilfe zur Pflege wird angesichts der strukturellen Veränderungen des Altersaufbaus heute möglicherweise schon aus einer anderen Perspektive gesehen als noch 2004. Letztlich ist auch entscheidend, ob die unterstellten Berechnungen Remanenzeffekte hinreichend berücksichtigt haben. Gerade der Rückbau von Infrastruktur macht nicht selten zusätzliche Anpassungsinvestitionen erforderlich. Es kann also – besonders für Sachsen – angenommen werden, dass auf der kommunalen Ebene mehr Aufgaben im mittleren und oberen Altersbereich angesiedelt sind als nach SEITZ' Berechnungen. In Sachsen müssten zudem die ausgabeseitigen Wirkungen der Verwaltungsreform und der höhere Kommunalisierungsgrad der Aufgabenerfüllung berücksichtigt werden. Allein aufgrund dieser

beiden Einflüsse ist damit zu rechnen, dass in Sachsen die „Jugendlastigkeit“ der kommunalen Ausgaben weniger stark ausgeprägt ist und sich stärkere Belastungen der kommunalen Ebene ergeben, als in den Modellrechnungen von SEITZ unterstellt.

### 3.1.2 Demografie und GMG II

Neben der absoluten Entwicklung der Einwohnerzahl ist die ungleiche Verteilung der Einwohnerentwicklung im Raum für den Gleichmäßigkeitsgrundsatz II von Bedeutung. Damit sind unterschiedliche Schrumpfs- und Wachstumstendenzen sowie Unterschiede im Wanderungsverhalten angesprochen. Für die Jahre bis 2025 ist insbesondere eine heterogene Entwicklung zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum zu erwarten. Während die drei verbliebenen Kreisfreien Städte ihre Einwohnerzahl in der Summe

Abbildung 12: Altersstrukturkostenprofile in Ostdeutschland 2004 nach SEITZ



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Seitz (2008), S. 60.

102 Vgl. ebenda, S. 50f.

103 Auf die Hinzurechnungen und Abzüge bei der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer wird an dieser Stelle nicht eingegangen.

104 Zusätzlich wirkt sich die jüngst beschlossene Übernahme der Grundsicherung im Alter dämpfend auf die „Altersausgaben“ der Kommunen aus.

105 Vgl. Seitz (2008), S. 60.

106 Besonders belastet werden nach den Modellrechnungen vor allem der Bund und die Sozialversicherungen.

bis 2025 konstant halten werden,<sup>107</sup> sinkt sie im kreisangehörigen Raum um weitere 14 %.<sup>108</sup>

Da sich im Gleichmäßigkeitsgrundsatz die gleichmäßige Entwicklung der Finanzkraft auf Pro-Kopf-Größen bezieht, ist die Einwohnerzahl eine zentrale Einflussgröße. Es kann gezeigt werden, dass bei einer unterschiedlichen Entwicklung der Einwohnerzahlen in den beiden Teilräumen (kreisfreier und kreisangehöriger Raum) Ausgleichswirkungen bei den Schlüsselzuweisungen zu erwarten sind.

Für die modellhaften Überlegungen, die dies nachvollziehen, soll vorausgesetzt werden, dass die Einwohnerzahl des kreisfreien Raumes konstant bleibt und diejenige des kreisangehörigen Raumes zurückgeht.<sup>109</sup> Diese Annahme entspricht den Erwartungen bis zum Jahr 2025 und repräsentiert auch im Wesentlichen den demografischen Verlauf zwischen 2000 und 2010. In der nachstehenden Tabelle ist die Wirkung des GMG II an einem Zahlenbeispiel illustriert, das auf den Daten des FAG 2011 basiert und einen Rückgang der Einwohnerzahl im kreisangehörigen Raum um 10 % bei Konstanz im kreisfreien Raum unterstellt.

Die Schrumpfung vollzieht sich folglich im Raum mit der geringeren Finanzkraft. Wird angenommen, dass die absolute Steuerkraft in den Räumen kurzfristig konstant ist, resultiert infolge der divergenten Einwohnerentwicklungen ein Anstieg der durchschnittlichen Steuerkraft im kreisangehörigen Raum (die konstanten Steuereinnahmen verteilen sich auf weniger Einwohner) – im Beispiel von 486 auf 530 Euro/Einw. Die durchschnittliche Steuerkraft im kreisfreien Raum bleibt hingegen konstant bei 745 Euro/Einw. Dieser rechnerisch bedingte „Nachteil“ der kreisfreien Städte wird über den GMG II durch eine Umverteilung der Schlüsselmasse zugunsten des kreisfreien Raumes reduziert. Es wird sichergestellt, dass sich die Finanzkraft (Summe aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen) in beiden Räumen gleichmäßig entwickelt und somit das Finanzkraftverhältnis von 1 : 1,526 erhalten bleibt. Der kreisfreie Raum wird also für die ausgebliebene Erhöhung seiner Steuerkraft teilweise entschädigt. Die Last für die Entschädigung trägt der kreisangehörige Raum. Insgesamt werden bei der unterstellten Einwohnerentwicklung rund 117 Mio. Euro umgeschichtet. Obwohl sich bei den Kreisfreien Städten keinerlei Veränderung ereignet hat, steigt die Finanzkraft um fast 100 Euro/Einw. Auch im kreisangehörigen Raum steigt die Pro-Kopf-Finanzkraft um 60 Euro/Einw., die Schlüsselzuweisungen immerhin um 6 Euro/Einw. Dies ist jedoch ein rein rechnerisches Ergebnis, das daraus resultiert, dass die konstante Steuerkraft und die um rund 117 Mio. Euro niedrigeren Schlüsselzuweisungen durch 10 % weniger Einwohner geteilt werden.

Diese Wirkung ist in der Systematik des GMG II logisch. Eine ähnliche Wirkung stellt sich ein, wenn eine der beiden Säulen wächst und die andere eine konstante Einwohnerzahl aufweist.

Tabelle 3: Beispielrechnung zur Wirkung des GMG II

	kreisfreier Raum	kreisangehöriger Raum	Summe
<i>FAG 2011</i>			
Steuereinnahmen	947.600.000	1.419.500.000	2.367.100.000
Einwohner	1.271.583	2.921.219	4.192.802
Steuerkraft je Einwohner	745	486	
SZW je Einwohner	692	456	
Finanzkraft je Einwohner	1.437	942	1 : 1,526
SZW absolut	879.500.000	1.331.100.000	2.210.600.000
<i>Schrumpfung des kreisangehörigen Raumes um 10 %</i>			
Einwohner	1.271.583	2.629.097	3.900.680
Steuerkraft je Einwohner	745	540	
SZW je Einwohner	784	462	
Finanzkraft je Einwohner	1.529	1.002	1 : 1,526
SZW absolut	996.392.357	1.214.207.643	2.210.600.000
Differenz SZW	116.892.357	-116.892.357	

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung.

Dann erhält die wachsende Säule aufgrund ihrer rechnerisch geringeren Steuerkraft je Einwohner einen Ausgleich durch höhere Schlüsselzuweisungen. Der GMG geht also – bei einer unterstellten Konstanz der absoluten Steuerkraft – zu Gunsten der Säule mit der *relativ* besseren Einwohnerentwicklung und zu Lasten der Säule mit der *relativ* schlechteren Einwohnerentwicklung.<sup>110</sup>

Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang ist, ob die Steuereinnahmen tatsächlich kurz- bis mittelfristig als konstant angenommen werden können. Wäre das nicht der Fall und würden die Steuereinnahmen den Einwohnern folgen, würde sich bei ungleichen Einwohnerentwicklungspfaden die jeweilige durchschnittliche Steuerkraft in den Säulen deutlich weniger (oder gar nicht) verändern und die ausgleichende Wirkung der Schlüsselzuweisungen wäre sehr viel niedriger (oder gar nicht vorhanden).

Für das Aufkommen der Grundsteuern A und B kann plausibel angenommen werden, dass sie auf Veränderungen der Bevölkerungszahl nicht kurzfristig reagiert. Auch für die Gewerbesteuer, die sich primär auf betriebliche Gewinne stützt, kann eine Konstanz vermutet werden. Auf eine ähnliche Basis stützt sich der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, so dass auch diese als kurzfristig unabhängig von unterschiedlichen Einwohnerentwicklungen gelten kann. Einzig der Gemeindeanteil an der

107 Ein Bevölkerungswachstum wird dabei für Dresden und Leipzig erwartet (schwerpunktmäßig bis 2020), während Chemnitz stetig schrumpft.

108 Mittelwert aus den Varianten 1 und 2 der 5. Bevölkerungsvorusberechnung des Statistischen Landesamtes.

109 Ausführlich für den Fall von Wanderungsbewegungen vgl. Lenk/Rottmann (2006).

110 Ebenso ist bei einer konstanten Einwohnerentwicklung die Säule mit der relativ besseren Einnahmementwicklung von einem Rückgang der Schlüsselzuweisungen betroffen, während die Säule mit der relativ schlechteren Einnahmementwicklung mehr Schlüsselzuweisungen erhält.

Einkommensteuer kann als reagibel gegenüber der Demografie eingeschätzt werden, da er an der Einkommensteuerleistung der Einwohner nach dem Wohnsitzprinzip anknüpft. Dieser repräsentierte 2010 etwa 27 % der kommunalen Steuereinnahmen in Sachsen. Selbst hier ist jedoch eine Einschränkung vorzunehmen: Die Schlüsselzahlen für die Verteilung des Gemeindeanteils auf die einzelnen Gemeinden wird nicht jährlich angepasst, sondern gelten jeweils für eine Periode von drei Jahren. Somit ist auch hier eine verzögerte Anpassung an die Schrumpfungstendenzen und eine „stufenweise“ Reaktion alle drei Jahre anzunehmen. Insgesamt kann also festhalten werden, dass eine Konstanz der absoluten (in Euro ausgedrückten) Steuerkraft eine plausible Annahme ist, wenn die isolierte Wirkung des Einwohnerrückgangs im kreisangehörigen Raum betrachtet werden soll.

Für detailliertere Wirkungsanalysen ist sicherlich zu berücksichtigen, dass schrumpfende Regionen möglicherweise weniger attraktiv für Gewerbeansiedlungen und -erweiterungen sind und daraus rückläufige Gewerbesteuererinnahmen resultieren könnten. Auch der mittels eines gewerbeorientierten Schlüssels verteilte Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer würde analog dazu leiden. Selbst die Grundsteuer könnte sich bei geringerem Flächenverbrauch oder Umwidmungen im Zuge des demografischen Wandels schwächer entwickeln. Diese Faktoren wirken langfristig sicherlich dämpfend auf den dargestellten Effekt, die grundsätzliche Wirkung bleibt aber dennoch erhalten.

Die Bewertung dieses zu erwartenden demografischen Effekts ist durchaus nicht einfach. Der GMG II hat aufgrund seiner Konstruktionsweise offenbar auch ein gänzlich anderes Ziel: Er soll die unterschiedliche Entwicklung des Steueraufkommens in den kommunalen Säulen durch eine gegenläufige Dynamik bei den Schlüsselzuweisungen angleichen. Die Normierung auf Pro-Kopf-Werte ist dabei eher ein technischer Aspekt.

Prinzipiell ist eine Orientierung der Finanzmittelverteilung an der Einwohnerzahl im GMG II eine sachgerechte, transparente und praktikable Methode. Dies kann insbesondere dann gut begründet werden, wenn Wachstumstendenzen zu verzeichnen sind. Dann folgt die finanzielle Ausstattung der Kommunen den Einwohnern. Die Säule mit der steigenden Einwohnerzahl kann dann trotz kurzfristig konstanten Steuereinnahmen durch höhere Schlüsselzuweisungen die Leistungen für die zusätzlichen Einwohner finanzieren. Bei dem für Sachsen relevanten Fall der Konstanz in einer und Schrumpfung in der anderen Säule ist diese Argumentation etwas schwieriger. Hier könnte angeführt werden, dass die sinkenden Schlüsselzuweisungen den Druck auf die schrumpfende Säule erhöhen, ihr Leistungsangebot an die geringere Einwohnerzahl anzupassen. Kostenremanenzen spielen bei dieser Sichtweise zunächst keine Rolle. In der Praxis sind sie aber

bedeutsam. In vielen Aufgabenbereichen ist offensichtlich (und bereits aus den Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre vorhersehbar), dass kostenseitige Anpassungen oftmals nicht parallel mit der schrumpfenden Einwohnerzahl realisiert werden können. Hier sind insbesondere sprungfixe Kosten und die Remanenzen von Netzinfrastrukturen zu beachten.<sup>111</sup> Dies gilt umso mehr, wenn ländliche Räume schrumpfen, in denen strukturelle Anpassungen sicherlich schwieriger sind als in verdichteten Räumen.<sup>112</sup> Auf der anderen Seite können die sich ergebenden finanziellen Vorteile für die Kreisfreien Städte nicht ohne Weiteres nachvollzogen werden. Sie erhalten mehr Schlüsselzuweisungen, obwohl sich ihre Einwohnerzahl und ihre Aufgaben nicht verändern (und sie perspektivisch sogar positive Wachstumseffekte erwarten können).

Handelte es sich beim demografischen Wandel um eine rein zahlenmäßige Schrumpfung, so müsste in diesem Zusammenhang eine Anpassung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II erwogen werden, um die systematische Besserstellung der Kreisfreien Städte zu bereinigen. Ein genauerer Blick auf die Veränderungen legt aber auch Gründe nahe, dies nicht zu tun. Eine heterogene Entwicklung weisen der kreisfreie und der kreisangehörige Raum in Sachsen nicht nur in der Bevölkerungszahl, sondern insbesondere auch in ihrer Bevölkerungsstruktur auf. Bedingt durch höhere Geburtenraten und Wanderungsgewinne, die vor allem auf den Altersbereich der jungen Erwachsenen und (deren) Kinder entfallen,<sup>113</sup> wird sich die Zahl der unter 6-Jährigen sowie die Zahl der 6 bis 15-Jährigen im kreisfreien Raum deutlich positiver entwickeln bzw. sogar wachsen, während sie im kreisangehörigen Raum stärker zurückgehen. Bereits bei den Ausführungen zum GMG I wurde die „Jugendlastigkeit“ der kommunalen Ausgaben benannt. Insofern kann argumentiert werden, dass die unterschiedlichen Entwicklungen zum Teil auf Wanderungseffekte zurückgehen, die Mehrausgaben zur Folge haben und daher eine Kompensation durch den GMG II rechtfertigen.

Tabelle 4: Entwicklung der Einwohnerzahl im kreisfreien und kreisangehörigen Raum 2011-2025 nach Altersgruppen

Alter von ... bis unter ... Jahren	kreisfreier Raum	kreisangehöriger Raum
unter 6	-7,0 %	-31,0 %
6 – 15	23,4 %	-14,2 %
15 – 25	-4,9 %	-16,9 %
25 – 40	-17,3 %	-33,4 %
40 – 65	0,3 %	-21,7 %
65 und mehr	11,6 %	14,4 %
Insgesamt	-0,5 %	-13,9 %

Quelle: Eigene Berechnungen, gemittelttes Szenario der Varianten 1 und 2 der 5. Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

111 Vgl. Wohltmann (2010a), S. 488.

112 In verdichteten Räumen kann davon ausgegangen werden, dass die Auslastung der Infrastruktur in einem geschlossenen Siedlungsgebiet einfacher möglich ist als bei dezentralen Netzen. Auch die Erreichbarkeit öffentlicher Einrichtungen kann bei kürzeren Erreichbarkeitszeiten in verdichteten Räumen unter anderen Bedingungen realisiert werden als in ländlichen Räumen, wo Raumüberwindungskosten höher sind. Vgl. am Beispiel der Verkehrsinfrastrukturen Geyler/Grüttner/Kübler u. a. (2009), S. 53 ff.

113 Vgl. Kirschke/Himmelsbach/Espe (2009), S. 82.

Die Ausführungen stehen auf den ersten Blick nicht in einem engen Bezug zur Systematik des GMG II, der einen *einnahmeorientierten* Ausgleich zum Ziel hat. Sie zeigen vielmehr, dass eine ggf. erforderliche Anpassung des GMG II im Rahmen der regelmäßig vorgesehenen Revision auf Basis der Aufgabenentwicklung stattfinden sollte. Dies sollte der richtige Ort sein, um beispielsweise die Mehrkosten der Kinderbetreuung und Schulunterhaltung gegen Anpassungsinvestitionen und Remanenzkosten in schrumpfenden Räumen abzuwägen. Eine pauschale Anpassung zu Gunsten oder zu Lasten des kreisfreien oder kreisangehörigen Raumes lässt sich mit dem Charakter des sächsischen FAG, der sich insbesondere durch eine hohe Regelbindung auszeichnet, hingegen nicht ohne Weiteres vereinbaren.

Die demografische Entwicklung mit ihren langfristigen Wirkungseffekten ist allerdings nur *ein* Einflussfaktor auf die mittelfristige Entwicklung der kommunalen Finanzsituation. Von Bedeutung sind weiterhin der mittelfristige Ausblick auf die Steuereinnahmen sowie die finanzpolitischen Rahmenbedingungen, die in den nachfolgenden Abschnitten erläutert werden.

### 3.1.3 Steuereinnahmen

Für den einnahmebezogenen Finanzausgleich Sachsens ist zunächst die Entwicklung der Steuereinnahmen von Bedeutung. Der Charakteristik des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes folgend ist dabei sowohl die Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes als auch die der Kommunen maßgeblich.

Die aktuelle Steuerschätzung vom Mai 2011 zeigt, dass die Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen voraussichtlich deutlich stärker wachsen werden als die Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder. Übertragen auf Sachsen würde dies über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz I eine weitere tendenzielle Absenkung der Verbundquote und somit ein unterdurchschnittliches Wachstum der FAG-Masse bedeuten. Auch in der mittelfristigen Zukunft ist also davon auszugehen, dass die Kommunen einen wachsenden Teil ihrer Finanzausstattung selbst tragen und die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich tendenziell an Gewicht verlieren.

Tabelle 5: Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2011

Wachstumsraten in % gegenüber dem Vorjahr	2011	2012	2013	2014	2015
nominales BIP	3,5	3,5	3	3	3
Steuereinnahmen Flächenländer Ost	4,9	3,1	2,6	1,9	2
Steuereinnahmen Kommunen Ost	5,4	7,1	5,7	4,4	4,7
Gewerbsteuer	8,2	8,7	6,5	4,8	4,3

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Bundesministerium der Finanzen (2011a).

Aus den Ergebnissen der Steuerschätzung geht außerdem eine höhere Konjunkturereagibilität der gemeindlichen Steuereinnahmen hervor. Bezogen auf die wirtschaftliche Entwicklung (ausgedrückt durch das nominale BIP) reagieren sie stärker als die Steuereinnahmen der Länder. Der Großteil des Steuereinnahmewachstums hängt an der Gewerbesteuer, die sich besonders in den letzten Jahren trotz der erweiterten Hinzurechnungen als schwankungsanfällig erwiesen hat.

Es muss allerdings auch festgehalten werden, dass die Steuerschätzung erheblichen Risiken ausgesetzt ist. Die wirtschaftliche Entwicklung ist nach wie vor von erheblichen Unsicherheiten geprägt.<sup>114</sup> Die Staatsschuldenkrisen in Europa und den USA, aber auch die wirtschaftliche Dynamik in anderen Weltregionen, die über den Außenhandel intensiv mit der deutschen Wirtschaft verflochten sind, können derzeit kaum mit hinreichender Sicherheit bis 2015 abgeschätzt werden.

Des Weiteren bestehen erhebliche Risiken im Bereich der Steuerrechtsänderungen. Die Abschaffung bzw. Umformung der Gewerbesteuer ist zwar nach dem Abschluss der Gemeindefinanzkommission vom Tisch,<sup>115</sup> dennoch ist beispielsweise eine erneute Diskussion um eine Senkung der Einkommensteuer wohl nur eine Frage der Zeit. Bei anderen Steuern kann es ebenfalls zu Abweichungen kommen. So hat die Körperschaftsteuer nach wie vor ein erhebliches Wachstumspotenzial. Bei anderen Steuern wie der Grundsteuer oder der Vermögensteuer ist zudem nicht absehbar, ob sich die gesetzgeberischen Rahmen möglicherweise verändern.

### 3.1.4 Politische Rahmenbedingungen

Aufgrund der rückläufig ausgestalteten Zuweisungshöhen im Solidarpakt II muss der Freistaat Sachsen von einer rückläufigen bzw. stagnierenden Finanzausstattung ausgehen, wenn er die Solidarpaktverluste durch Steuermehreinnahmen ausgleichen kann. Da die originären kommunalen Einnahmen nicht direkt von den Solidarpaktzuweisungen betroffen sind,<sup>116</sup> kann davon ausgegangen werden, dass sich die Einnahmen des Landes im Verhältnis zu den Einnahmen der Kommunen bis 2019 relativ schlechter entwickeln. Im Jahr 2011 erhält der Freistaat 2,1 Mrd. Euro aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) – bei einem Haushaltsvolumen von 15,5 Mrd. Euro. Im Jahr 2005 waren es noch 2,7 Mrd. Euro gewesen. Der größte Teil der Reduktion ist also noch zu verarbeiten. Jährlich sinken die Zahlungen des Bundes bis 2019 an den Freistaat um rund 190 Mio. Euro. Kann die Reduktion dieser Bundesergänzungszuweisungen nicht durch eine Erhöhung der Steuereinnahmen des Freistaates im Zusammenspiel mit dem Länderfinanzausgleich

114 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011).

115 Siehe dazu Kapitel IV.2.

116 Die Kommunen erhalten keine direkten Zuweisungen aus den Solidarpaktmitteln; sie finanzieren sich nach wie vor aus ihren Anteilen an den Gemeinschaftssteuern, dem Aufkommen aus den Realsteuern, den Gebühren sowie verschiedenen Zuweisungen von Bund und Land.

kompensiert werden,<sup>117</sup> kommt es zu einer Verringerung der Landeseinnahmen, während die kommunalen Steuereinnahmen voraussichtlich weiter ansteigen. Langfristprognosen zu den Landeseinnahmen lassen darauf schließen, dass eine solche Kompensation nicht wahrscheinlich ist.<sup>118</sup> Durch die Konstruktion des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes werden die Kommunen an der Einnahmeentwicklung des Landes beteiligt, was sich in einer schwächeren Entwicklung der FAG-Masse niederschlagen wird. Isoliert betrachtet werden die sächsischen Kommunen zu 35,7 % am Rückgang der SoBEZ beteiligt, was allein aus dieser Quelle einem jährlichen Rückgang der FAG-Masse um rund 68 Mio. Euro entspricht.<sup>119</sup>

In diesem Zusammenhang sind auch die voraussichtlichen Wirkungen der Schuldenbremse auf die Länderhaushalte einzuordnen. Die Verpflichtung der Länder, bis 2019 gänzlich auf eine strukturelle Neuverschuldung zu verzichten, bringt erhebliche Konsolidierungsanforderungen mit sich. Für die Kommunen besteht ein Risiko, da die Länder versucht sind, ihre Konsolidierung auch durch geringere Zuweisungen an die Kommunen zu „lösen“. Dies betrifft sowohl die Dotierung der jeweiligen Finanzausgleichssysteme als auch die Fachförderung aus den Landeshaushalten (siehe Abschnitt II.2.2). Der Freistaat Sachsen hat in der Vergangenheit weitaus restriktiver gewirtschaftet als die meisten anderen Länder. Ausgeglichene Haushalte und der Abbau des Schuldenstandes gehören seit einigen Jahren trotz der sehr unterschiedlichen konjunkturellen Rahmenbedingungen zur Praxis, von der die Haushaltspolitik in anderen Ländern weit entfernt ist.<sup>120</sup> Damit hat der Freistaat mit Blick auf die schuldenbegrenzenden Regelungen des Grundgesetzes sicherlich auch geringere Konsolidierungserfordernisse als andere Länder. Dennoch sind die Herausforderungen an die Haushaltswirtschaft keinesfalls zu unterschätzen. Der demografische Wandel und die Degression der SoBEZ bis 2019 machen auch in Sachsen weitere Konsolidierungsaktivitäten erforderlich.

Das Jahr 2019 wirft als „großes finanzpolitisches Reformjahr“ bereits seine ersten Schatten voraus. 2019 endet nicht nur die Zahlung der SoBEZ, sondern auch die Geltungsdauer des Länderfinanzausgleichs zwischen den Ländern (LFA). Auch das Maßstäbengesetz, das weite Teile des bundesstaatlichen Finanzausgleichs regelt, hat sein „Verfallsdatum“ am 31.12.2019.

Zwar befinden sich die notwendigen Reformen zur Neuordnung dieses außerordentlich sensiblen Bereichs der Finanzpolitik noch in einiger Ferne, bereits heute ist aber schon absehbar, dass es keinen speziellen Solidarpakt III für die ostdeutschen Länder mehr geben wird. Vielmehr wollen auch wirtschaftlich schwächere Regionen in Westdeutschland (Rheinland-Pfalz, Saarland, Ruhrgebiet) Ansprüche auf Fördermittel geltend machen. Dies bedeutet, dass eine Anpassung der Osthushalte an die SoBEZ-Abschmelzung erforderlich erscheint. Allerdings muss dies nicht zwangsläufig alle Haushaltspositionen betreffen, da die SoBEZ zur Schließung der Infrastrukturlücke und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft gewährt wurden. Die Kommunen werden mit fortschreitender Degression des Solidarpaktes voraussichtlich vor allem im Investitionsbereich weniger Mittel zur Verfügung haben. Auf einen Ausgleich für die unterproportionale Finanzkraft werden die sächsischen Kommunen aber auch nach 2019 angewiesen sein, denn die Angleichung der Steuerkraft je Einwohner kommt nur langsam voran. Es wird eine wesentliche Herausforderung für die ostdeutschen Verhandlungsführer bei der Fortschreibung des Länderfinanzausgleichs sein, dass die kommunalen Steuereinnahmen zukünftig in vollem Umfang in den Ausgleich eingehen.

Ein weiteres Risiko für die finanzielle Ausstattung der sächsischen Kommunen liegt in der Aufgabenübertragung durch die Landespolitik. In der Vergangenheit sind in Sachsen bereits mehr als in anderen Ländern Aufgaben auf die Kommunen übertragen worden (vgl. dazu die Ausführungen zu den Kommunalisierungsgraden im Abschnitt II.2.3). Zuletzt fand eine größere Kommunalisierung von vormaligen Landesaufgaben im Zuge der Verwaltungsreform von 2008 statt. Hierfür wurde zwar ein Mehrbelastungsausgleich (MBA) eingerichtet. Es ist jedoch mit Unsicherheiten behaftet, wie sich die Ausgaben in den entsprechenden Bereichen entwickeln werden. Die degressive Ausgestaltung des MBA geht mit der Unterstellung einher, dass auch Ausgabenkonsolidierungen in vergleichbarem Ausmaß realisiert werden können. Im Hinblick auf die unsichere Preis- und Tarifentwicklung ist dies aber nicht automatisch gesichert. Sollten aus den übertragenen Aufgaben Mehrausgaben resultieren, so wären diese aus den Allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren. Wenn aber, wie bereits skizziert wurde, tendenziell eine schwächere Entwicklung der Landeseinnahmen zu erwarten

117 Der bundesstaatliche Finanzausgleich wirkt dabei gegenläufig zu den Steuereinnahmen. Verbessert der Freistaat seine Steuereinnahmen, so resultieren daraus verringerte Ergänzungsanteile der Umsatzsteuer sowie geringere Zuweisungen im Länderfinanzausgleich. Damit steht dem Freistaat nur ein Teil seiner zusätzlichen Steuereinnahmen zur Verfügung.

118 Eine Prognose des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung für den Zeitraum bis 2025 zeigt für die Gesamtheit der ostdeutschen Flächenländer ein Wachstum der Steuereinnahmen um real 5,6 Mrd. Euro, während sich die Einnahmeverluste aus den bundesstaatlichen Transfersystemen auf 11,4 Mrd. Euro belaufen; vgl. Eck/Steinbrecher/Thater (2009), S. 278.

119 Diese überschlagsartige Berechnung klammert die Entwicklung der Steuereinnahmen aus.

120 Mit einem Vergleich der Länderhaushalte befasst sich detailliert der Länderfinanzbericht in den Jahrbüchern für öffentliche Finanzen 2008–2010. Zuletzt Junkernheinrich/Korioth/Lenk (2011), für Sachsen insbesondere S. 176 ff.

ist und die Kommunen über den vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz daran beteiligt sind, so ergeben sich zusätzliche Belastungen für die Kommunen. Insofern bleibt die Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen dem Freistaat und seinen Kommunen eine regelmäßig wiederkehrende Daueraufgabe in der Weiterentwicklung des Finanzausgleichsgesetzes.

Nicht zuletzt ist darauf zu verweisen, dass die ostdeutschen Flächenländer in der Vergangenheit auch durch eine Vielzahl von Förderprogrammen des Bundes unterstützt wurden.<sup>121</sup> In diesem Zusammenhang sind beispielsweise die Politikbereiche „Wirtschaftsförderung“, „Stadtentwicklung, Wohnen, Infrastruktur“ oder „großräumige Verkehrspolitik“ zu nennen. Hier wurden in den vergangenen 20 Jahren durch die Haushalte der Bundesministerien sowie der KfW umfangreiche Förderprogramme realisiert.<sup>122</sup> Angesichts der Schuldenbremse des Grundgesetzes und der Konsolidierungserfordernisse im Bundeshaushalt ist die Weiterführung vieler Programme mit Unsicherheiten behaftet, bzw. ein Auslaufen absehbar. Die Haushalte der Kommunen sind insofern betroffen, dass wichtige Fördermittel zukünftig wegzubrechen drohen.

### 3.2 Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs

Aus den erläuterten funktionalen Zusammenhängen des vertikalen und horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, der Auswirkungen auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen, der Einbettung in die Gesamtzusammenhänge der sächsischen Zuweisungspolitik sowie den absehbaren Herausforderungen aufgrund der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung lassen sich Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs ableiten.

Grundsätzlich handelt es sich beim sächsischen Finanzausgleichssystem um ein erfolgreiches Modell. Die Regelbindung ermöglicht eine sachorientierte Diskussion und schützt die kommunale Ebene grundsätzlich vor unsachgemäßen Eingriffen. Gleichzeitig sind die finanziellen Möglichkeiten des Landes berücksichtigt. Dennoch hat es – im Einvernehmen zwischen Land und Kommunen – gelegentlich diskretionäre Eingriffe gegeben, wenn die Umstände es erfordern – wie zuletzt mit der Bildung und Auflösung des Vorsorgevermögens. Auch bei Änderungen

121 Eine detaillierte Aufschlüsselung der raumwirksamen Bundesmittel findet sich bei Lackmann/Zarth (2010).

122 Vgl. Lackmann/Zarth (2010), S. 698f.

Office-Lösungen

brother®  
at your side

EFFIZIENZ



at your side

Brother Office-Lösungen überzeugen mit Effizienz und intelligenter Funktionalität. Vom Beschriftungssystem bis zum High-End Laser-MFC.

**Nutzen Sie die Rahmenvereinbarungen mit Brother Top-Konditionen!**



Mehr Infos unter [www.brother.de](http://www.brother.de)

der Aufgaben- und Ausgabenentwicklungen ist der Gleichmäßigkeitsgrundsatz prinzipiell flexibel. Die Revisionsklauseln des FAG bilden die Basis für die regelmäßige Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses zwischen dem Freistaat und seinen Kommunen. Angesichts bislang ausbleibender Nachjustierungen für den GMG I oder II sollte allerdings darüber nachgedacht werden, auch den Überprüfungsmechanismus selbst kritisch zu hinterfragen und ggf. anzupassen.

Die *konjunkturrell* dämpfende Wirkung des GMG I sorgt für eine Verstärkung der kommunalen Einnahmen. Allerdings ist dieser Effekt in Sachsen seit Einführung des GMG I im Jahr 1996 durch den *strukturellen* Effekt überlagert worden. Die kommunalen Steuereinnahmen haben sich im Zeitablauf strukturell besser entwickelt als die Verbundgrundlagen des Landes (Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich, Teile der SoBEZ). Die kommunalen Anteile an der Verbundmasse haben sich von knapp neun auf über 16 % erhöht. In der Folge waren sinkende Verbundquoten in Sachsen zu beobachten. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz führte dazu, dass die Kommunen heute einen deutlich größeren Teil ihrer Aufgabenerfüllung durch eigene Steuereinnahmen finanzieren als Mitte der 1990er Jahre.

Die skizzierten Wirkungen sind systemimmanent und im Grundsatz nicht zu beanstanden. Sie machen es aber erforderlich, dass die maßgeblichen Parameter auf allen Stufen regelmäßig kritisch geprüft werden. Bisher sind keine wesentlichen Änderungen der Aufteilungsverhältnisse des GMG I vorgenommen worden, obwohl sich gleichzeitig an vielen Stellen durchaus die strukturelle Basis verändert hat. In der Zukunft wird die aufgabenseitige Überprüfung daher für die Kommunen die entscheidende Rolle spielen.

Diese Feststellung trifft insbesondere aufgrund der Tatsache zu, dass die Landeseinnahmen zukünftig voraussichtlich einen fallenden Trend aufweisen werden. Die Degression der Solidarpaktmittel in Verbindung mit einer unvollständigen Kompensation durch eigene Steuereinnahmen ist hierfür ursächlich. Gleichzeitig zeigen mittelfristige Erwartungen eine weiterhin strukturell bessere Entwicklung der Steuereinnahmen der kommunalen Ebene. Nach den Regeln des vertikalen GMG lässt sich daraus perspektivisch eine weitere Absenkung der Verbundquote ableiten, die in einer schwächeren Entwicklung bis hin zur Schrumpfung der FAG-Masse münden wird.

Im Untersuchungszeitraum 2009/2010 weist der Freistaat Sachsen ein relativ hohes Niveau an Zuweisungen an seine Kommunen auf, die innerhalb und außerhalb des FAG gewährt werden. Wie gezeigt wurde, korrespondieren diese höheren Zuweisungen aber auch mit einem höheren Kommunalisierungsgrad der Aufgabenerfüllung. Sinken die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich, wie das in den Jahren 2011/2012 der Fall ist, so gerät die finanzielle Gesamtausstattung der Kommunen unter Druck, ohne dass sich die Aufgaben verändern. Dies ist bereits im Finanzierungssaldo der aktuellen Halbjahreskassenstatistik 2011 spürbar. Die Bewertung der finanziellen Ausstattung muss sich demzufolge zukünftig auf dieses Gesamtbild aus kommunalen Einnahmen und Kommunalisierungsgrad konzentrieren und nicht auf die bis 2010 auf den ersten Blick überdurchschnittliche Einnahmeposition der sächsischen Kommunen reduziert werden. Für den Finanzausgleich bedeutet dies eine Konzentration auf die aufgabenseitige Überprüfung.

In der Struktur des sächsischen Finanzausgleichs zeigt sich ein hohes Gewicht allgemeiner Schlüsselzuweisungen gegenüber zweckgebundenen Lastenausgleichen. Die Fortführung und Intensivierung dieser Grundausrichtung ist auch zukünftig zielführend. Durch eine finanzkraftabhängige Ausreichung der Mittel können knapper werdende Mittel bedarfsgerechter verteilt werden als durch Zweckzuweisungen. Eine Fortentwicklungsmöglichkeit in diesem Sinne wäre die Auflösung der Zweckzuweisungen des FAG sowie die Integration von derzeitigen Landesförderprogrammen in die FAG-Masse.

Neben der vertikalen Ebene (zwischen Land und kommunaler Gesamtheit) ist auf der horizontalen Ebene eine Überprüfung und ggf. Justierung der Parameter erforderlich. Hier sind es insbesondere die heterogenen demografischen Entwicklungen zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum, die womöglich unerwünschte Wirkungen entfalten. Eine pauschale Anpassung des horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (GMG II) im Sinne einer generellen Abflachung des Finanzkraftunterschiedes (weniger als 1,52 : 1) ist aber mit der Regelgebundenheit des FAG nicht zu vereinbaren. Sachgemäßer ist eine Überprüfung der Aufgaben- und Ausgabe-seite. Sind nachvollziehbare Kostenremanenzen und übermäßige Belastungen für die kreisangehörigen Gemeinden messbar, so ist gemäß den Überprüfungsregeln des FAG eine Anpassung zu ihren Gunsten vorzunehmen.

## III Kommunale Finanzsituation im Freistaat Sachsen

### 1 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

#### 1.1 Wirtschaftskraft und Konjunktur

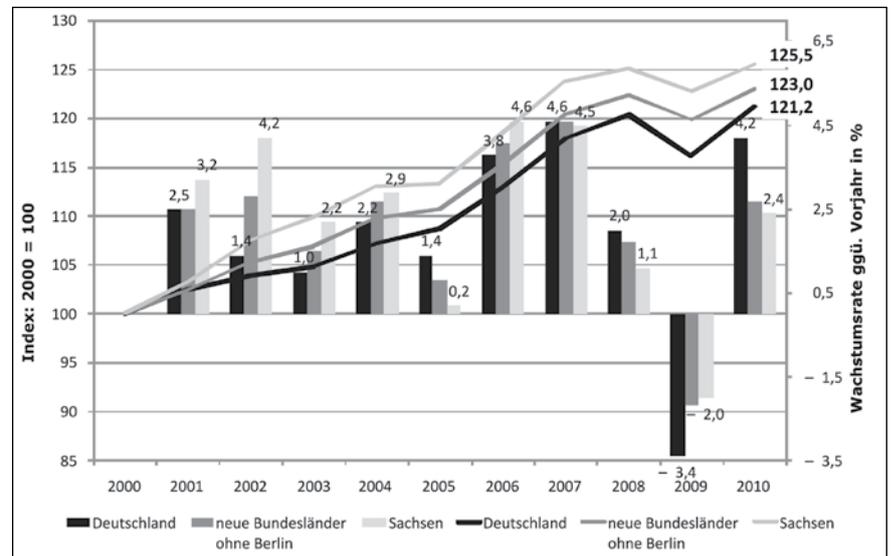
Das Erscheinen des vorliegenden Gemeindefinanzberichts im Jahr 2011 gibt die Gelegenheit, auf die Zeit seit dem Jahr 2000 zurückzublicken. In dieser Auswahl liegt ein besonderer Reiz, da zwischen 2000 und 2008 zunächst ein vollständiger Konjunkturzyklus durchlaufen wurde (von konjunkturellem Höhepunkt zu konjunkturellem Höhepunkt) und danach die Krisenjahre 2009 und 2010 bewältigt werden mussten. So haben die Kommunen in den elf betrachteten Kassenjahren sowohl sehr gute als auch außerordentlich 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>123</sup>, die in Abbildung 13 für Deutschland und den Freistaat Sachsen dargestellt ist. Da vor allem 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. Dabei wird das nominale BIP (also in jeweiligen Preisen) betrachtet, da sich die Steuereinnahmen auch auf die nominalen Größen beziehen, eine Preisbereinigung also nicht stattfindet.<sup>124</sup>

Aus diesen ökonomischen Rahmendaten lassen sich mehrere Beobachtungen ableiten:

- 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

Abbildung 13: Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, den ostdeutschen Flächenländern und Sachsen.



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

aufstrebenden Hochtechnologiesektor die Wachstumsraten stark zurückgingen. In den Jahren 2002 und 2003 waren die Zuwachsraten des BIP mit 1,4 % und 1,0 % gering. Im Zusammenspiel mit einer Inflationsrate, die leicht über einem Prozent lag, wurde 2002 ein reales „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 3,8 % im Jahr 2006 konnte 2007 ein nominales Wachstum von 4,6 % generiert werden. Im Laufe des Jahres 2008 überschritt der Konjunkturzyklus seinen Zenit. Bereits zu diesem Zeitpunkt war absehbar, dass die konjunkturelle Situation in den nachfolgenden Jahren wieder schwieriger werden würde und somit auch die finanzpolitischen Rekordjahre 2007 und 2008 sich nicht endlos wiederholen würden.<sup>125</sup>

123 „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 (2011).

124 Bei ökonomischen Analysen über mehrere Jahre hinweg ist es durchaus üblich, eine Preisbereinigung durchzuführen und das sich ergebende reale BIP zu betrachten.

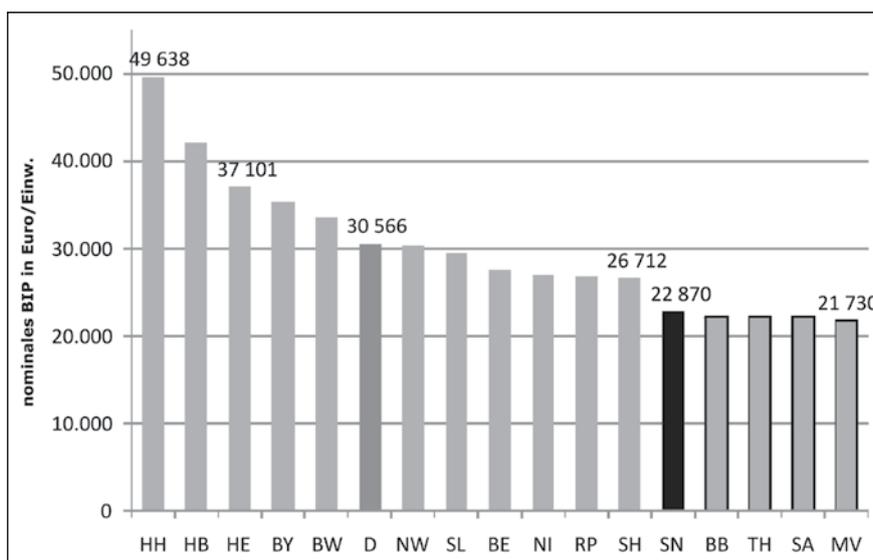
125 Die schwächeren Wachstumsaussichten wurden von allen namhaften Wirtschaftsforschungsinstituten geteilt z. B. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008).

- Der 15. September 2008 markierte eine Zäsur in der bis dahin schwelenden US-Immobilien-Krise („Subprime-Krise“). Mit dem Zusammenbruch der US-amerikanischen Geschäftsbank LEHMAN BROTHERS überschlugen sich die Ereignisse an den Finanzmärkten und ließen aus der bis dahin weitgehend regionalen Krise eine globale Finanz- und schließlich Wirtschaftskrise erwachsen. Die Krise schwelte bereits seit Mitte 2007 auf dem US-amerikanischen Finanzmarkt, ihre Wirkungen auf die deutsche Wirtschaft waren aber zunächst ungewiss. Die wirtschaftlichen Auswirkungen erreichten Deutschland letztlich zum einen über den Bankensektor, zum anderen aber auch über einen dramatischen Einbruch bei exportorientierten Wirtschaftszweigen. Im Jahr 2008 wurde aufgrund eines sehr schwachen letzten Halbjahrs ein Wachstum von lediglich 2,0 % gemessen, bevor im „Krisenjahr“ 2009 die Wirtschaftsleistung nominal um 3,4 % zurückging. Zwischenzeitlich war ein Rückgang des BIP um real bis zu 6 % erwartet worden. Der Umfang der Schrumpfung war in der Geschichte der Bundesrepublik bis dahin einmalig und vor allem daher so dramatisch, weil sich in ihr sowohl die Finanzkrise als auch die „normale“ konjunkturelle Abkühlung vereinigten.
- Bereits im Laufe des Jahres 2009 zeigte sich, dass die deutsche Volkswirtschaft den exogenen Schock durch die Finanzkrise deutlich besser verkraftete als andere europäische Nachbarn. Ab dem III. Quartal 2009 konnten wieder positive Konjunkturimpulse festgestellt werden, die bis zum aktuellen Rand der Betrachtung (Mitte 2011) in einen kraftvollen Aufschwung mündeten.
- Sachsen zeigt in seinem Wachstumspfad viele Gemeinsamkeiten, aber auch bedeutende Unterschiede zum gesamtdeutschen Durchschnitt und dem Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer. Zum einen war das Wachstum zwischen 2001 und 2004 deutlich höher als in den Vergleichsräumen. 2005 stagnierte die Wirtschaftsleistung im Freistaat, bevor 2006 und 2007 die Bewegung im Bundestrend erfolgte. In den Krisenjahren 2008 und 2009 waren die Einbrüche aufgrund der – für Ostdeutschland typischen – weniger exportorientierten Wirtschaft nicht so gravierend, was auch den geringeren (Wieder-)Anstieg 2010 erklärt.
- Wird der zusammengefasste Index für die Jahre 2000 bis 2010 betrachtet, ist erkennbar, dass Sachsen mit einem Wirtschaftskraftzuwachs von 25,5 % einen höheren Wert aufweist als der bundesweite Durchschnitt (+21,2 %) und der Durchschnitt

der ostdeutschen Flächenländer. Aufgrund der geringen Differenzen muss dennoch konstatiert werden, dass in den Jahren 2000 bis 2010 keineswegs ein kraftvoller Aufholprozess der sächsischen (und ostdeutschen) Wirtschaft stattgefunden hat. Die bestehenden Differenzen zur Wirtschaftsleistung in Westdeutschland wurden weitestgehend erhalten, wenn auch einzelne Standorte in Sachsen außerordentlich positive Entwicklungen aufweisen.

Die Wirtschaftskraft Sachsens im bundesweiten Vergleich des Jahres 2010 ist in der nachfolgenden Abbildung 14 dargestellt. Zum einen lässt sich hieraus ablesen, dass Sachsen noch immer sehr viel wirtschaftsschwächer ist als die westdeutschen Flächenländer und Stadtstaaten. 2010 wurden rund 75 % des Bundesdurchschnitts erreicht – immerhin eine Steigerung gegenüber 2000, als noch rund 68 % gemessen wurden. Dennoch besteht selbst zu den wirtschaftsschwächsten westdeutschen Flächenländern Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen eine erhebliche Lücke – der Abstand zu Sachsen „nach oben“ beträgt hier ca. 17 %. Interessanterweise zeigen sich innerhalb der Gruppe der ostdeutschen Länder nur vergleichsweise kleine Unterschiede. Dies ist durch relativ ähnliche Rahmendaten und einen starken öffentlichen Sektor begründet. Nach wie vor kann also klar festgestellt werden, dass die wirtschaftliche Basis der Kommunen in Sachsen wie in der Gesamtheit der ostdeutschen Länder deutlich kleiner ist als diejenige in den westdeutschen Kommunen. Dieser Befund ändert sich auch durch punktuelle Erfolge<sup>126</sup> und Einzelfälle in der jüngeren Vergangenheit nicht. Im Zusammenhang mit der oben dargelegten Entwicklung des BIP ist zudem darauf zu verweisen, dass der Anstieg des Pro-Kopf-Durchschnitts um sieben Prozentpunkte zum Teil auch mit der schrumpfenden Bevölkerung zusammenhängt.

Abbildung 14: Wirtschaftskraft Sachsens (BIP je Einwohner) 2010 im Vergleich



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

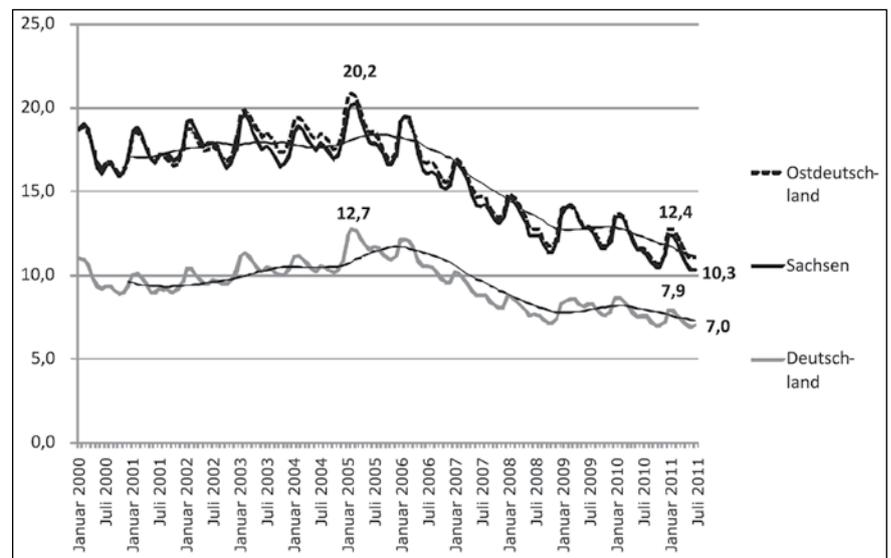
126 So erreichen etwa die Kreisfreien Städte Dresden, Leipzig und Chemnitz aber auch viele Landkreise eine höhere Wirtschaftskraft als viele westdeutsche Kreise. Die beiden wirtschaftsschwächsten Kreise der Republik liegen in Rheinland-Pfalz.

Die Wachstumsdaten für Sachsen mögen für die Betrachtung der kommunalen Finanzen vielleicht zunächst als Basis, aber nicht als hinreichend aussagekräftig erscheinen – schließlich werden wirtschaftliche und Steuerkraftunterschiede zwischen den Bundesländern im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs<sup>127</sup> 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 sowie auf der Ausgabenseite auf die Ausgaben für Soziale Leistungen.
- Die Einnahmen der kommunalen Ebene aus der Gewerbesteuer hängen in starkem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort ab.
- Der Umfang der bundesstaatlichen Verteilungsinstrumente ist tendenziell rückläufig (v. a. „Solidarpaktmittel“). Der Vergleich der Wachstumsentwicklung ermöglicht Abschätzungen hinsichtlich des Aufholprozesses Sachsens im Vergleich zur bundesdeutschen Gesamtbetrachtung und zeigt, in welchem Umfang die sächsischen Kommunen wirtschaftlich „auf eigenen Füßen stehen“.

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 15). Den vorläufigen Höchststand erreichte die Arbeitslosenquote im Februar 2005 mit 20,2 %. 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. Auch während der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde der erfreuliche Trend nicht durchbrochen. Insbesondere durch die Regelungen zur Kurzarbeit konnte ein substanzieller Aufwuchs der Arbeitslosenquote 2009 verhindert werden. Seit 2010 sinkt die Quote weiter. Im Februar 2011 (der Februar ist der Monat mit der saisonal bedingt höchsten Arbeitslosenquote im Jahresverlauf) stieg der Wert auf nur noch 12,4 %. Im Juli 2011 konnte in Sachsen mit 10,3 % der niedrigste Monatswert seit 1992 gemessen werden. Zudem kann festgestellt werden, dass die gravierenden Unterschiede zwischen Ost und West zunehmend an Bedeutung verlieren. Während in den 1990er Jahren und bis 2005 noch die Faustregel galt, wonach die Arbeitslosenquote im Osten etwa doppelt so hoch sei wie im Westen, sind die Differenzen seitdem stetig geringer geworden und betragen aktuell nur noch rund 3 Prozentpunkte. Natürlich

Abbildung 15: Arbeitslosenquote in Deutschland und Sachsen in %<sup>128</sup>



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Bundesagentur für Arbeit.

muss dabei berücksichtigt werden, dass die Entwicklungen zum einen auf die demografische Schrumpfung und damit den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zurückzuführen sind (Eintritt von Arbeitslosen ins Rentenalter) und zum anderen nach wie vor negative Wanderungssalden bei den Gruppen im erwerbsfähigen Alter vorherrschen. Somit schrumpft das Angebot an Arbeitskräften und in der Folge der Druck auf den Arbeitsmarkt. Auf der anderen Seite wuchs die Zahl der Erwerbstätigen im Freistaat zwischen 2005 und 2010 aber um rund 3 % oder 56.000 Personen. Da die Zahl der Arbeitslosen im gleichen Zeitraum um etwa 171.000 Personen zurückging, kann abgeschätzt werden, dass der angebotsseitige Effekt auf etwa 115.000 Personen zu beziffern ist und damit rund zwei Drittel des gesamten Rückgangs ausmacht.

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 sozialen Leistungen (insbesondere der Kosten der Unterkunft) sehr erfreulich. Andererseits wurden Hoffnungen auf stärker selbsttragende Wirtschaftsstrukturen und damit auch einer nachhaltig positiveren kommunalen Einnahmesituation nur in Ansätzen erfüllt: Wo die Arbeitslosigkeit zurückgeht und Erwerbstätigenzahlen wachsen, können sich insbesondere Handel und nähräumliche Dienstleistungen besser entwickeln und wiederum positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte nach sich ziehen.

Während die Kommunen also in den Jahren bis 2004 unter erheblichen gesamtwirtschaftlichen Schwierigkeiten haushalten mussten,<sup>129</sup> standen die Jahre 2006 bis 2008 unter insgesamt positiven Vorzeichen, bis sich die Bewältigung der negativen

127 Dazu zählen der Umsatzsteuervorwegausgleich, der Länderfinanzausgleich sowie die Bundesergänzungszuweisungen.

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

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

Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 als größte Herausforderung stellte.

Die aktuellen Konjunkturdaten zeigen, dass die deutsche Volkswirtschaft die Krise schneller verarbeitet hat als andere europäische Länder und seit Ende 2009 ein kraftvoller Aufschwung herrscht. Auch der weitere Ausblick für die Jahre 2011 und 2012 wurde in der Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute vom Frühjahr 2011 positiv gesehen.<sup>130</sup> Für 2011 und 2012 wurden nominale Wachstumsraten des BIP in Höhe von 3,8 % und 3,4 % (real 2,8 % bzw. 2,0 %) geschätzt. Auch im Rahmen der Mai-Steuerschätzung 2011 wurden vom Arbeitskreis Steuerschätzungen mit nominal jeweils +3,5 % (real +2,6 % bzw. +1,8 %) ähnliche Wachstumsannahmen zugrunde gelegt.<sup>131</sup> Auch für die Zahl der Erwerbstätigen wurde ein Zuwachs von 1,1 % bzw. 0,7 % prognostiziert, sodass auch die positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt eine Fortsetzung finden sollten – die geschätzte Arbeitslosenquote sinkt nach den Angaben der Wirtschaftsforschungsinstitute bis 2012 auf jahresdurchschnittlich nur noch 6,5 %. Allerdings weisen die Autoren der Gemeinschaftsdiagnose auch auf die erheblichen Risiken hin, denen sich die deutsche Wirtschaft und damit auch die öffentlichen Finanzen gegenüber sehen. Insbesondere die Krisen um staatliche Schulden und aufwachsende Rohstoffpreise werden dabei als Bedrohung für das Wachstum angesehen.<sup>132</sup>

Für Ostdeutschland und Sachsen untersucht die Dresdner Niederlassung des IFO-INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG regelmäßig die gesamtwirtschaftliche Lage und den Ausblick.<sup>133</sup> Für die Jahre 2011 und 2012 werden die in der Tabelle 6 aufgeführten Rahmendaten prognostiziert. Die ostdeutsche Wirtschaft wird wie schon im Jahr 2010 aufgrund ihrer geringeren Exportorientierung niedrigere Wachstumsraten aufweisen als die westdeutsche. Sachsen hat hier eine etwas bessere Stellung. Durch eine höhere Präsenz des Verarbeitenden Gewerbes kann der Freistaat vom weltweiten Aufschwung mehr profitieren als andere. Für das kommende Jahr sind die Aussichten etwas gedämpfter, aber deutlich positiv.

Tabelle 6: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland und Sachsen

Indikator	Deutschland		Ostdeutschland		Sachsen	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Reales BIP (Veränderung in %)	3,3	2,3	2,9	1,9	3,1	2,0
Zahl der Erwerbstätigen (Veränderung in %)	1,2	0,8	0,8	0,6	0,9	0,6

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Arent u. a. (2011).

Auffällig ist, dass sowohl für Ostdeutschland im Allgemeinen als auch für Sachsen im Besonderen niedrigere Wachstumsraten geschätzt werden als im Bundesdurchschnitt. Dies führt dazu, dass der ohnehin stagnierende Aufholprozess der ostdeutschen gegenüber der westdeutschen Wirtschaft keine Belebung erfahren wird. Erfreulich ist die weitere Ausweitung der Erwerbstätigkeit. Damit dürfte auch der Prozess der kräftig zurückgehenden Arbeitslosigkeit fortgesetzt werden.

Alles in allem sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die sächsischen Kommunen derzeit günstiger als noch im letzten Gemeindefinanzbericht zu erwarten war. Die Auswirkungen auf die Steuerschätzung für die kommenden Jahre werden am Ende des Kapitels III nochmals separat aufgegriffen. Auch wenn die wirtschaftliche Lage „vor Ort“ durch eine Vielzahl von Besonderheiten und Einzelentwicklungen geprägt ist, so dürfte doch den meisten Kommunen der „Blick in den Abgrund“ erspart geblieben sein. Das sah zum Zeitpunkt des letzten Gemeindefinanzberichts Sachsen (Oktober 2009) – dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise – noch ganz anders aus. Dennoch ist für die kommenden Jahre nicht mit ruhigen Zeiten zu rechnen. Die Auswirkungen der wirtschaftlichen Krise und struktureller Probleme haben erhebliche Auswirkungen auf Einnahme- und Ausgabepositionen, auf die in diesem Bericht an den jeweiligen Stellen eingegangen wird.

Insbesondere durch die unklaren Auswirkungen der staatlichen Schuldenkrisen in Teilen Europas und den USA sind die wirtschaftlichen Aussichten mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.<sup>134</sup> Angesichts zunehmender Konsolidierungen in den staatlichen Haushalten ist durchaus auch mit negativen Konsequenzen für die Konjunktur zu rechnen, die durch die starke Exportorientierung der deutschen Wirtschaft auch hierzulande spürbar werden könnten. Wenn dieser Fall eintritt, wirkt er sich auch auf die Steuereinnahmesituation von Freistaat und Kommunen aus.

## 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>135</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>136</sup> Auch das Politik- und Verwaltungshandeln stand in Sachsen in den letzten Jahren unter dem Zeichen der demografischen Veränderungen: So ergab sich die Notwendigkeit zu der 2008 in Kraft

130 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011), insbesondere S. 26 ff.

131 Vgl. Arbeitskreis Steuerschätzungen (2011).

132 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011), insbesondere S. 26 ff.

133 Vgl. Arent u. a. (2011).

134 Vgl. dazu auch Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011).

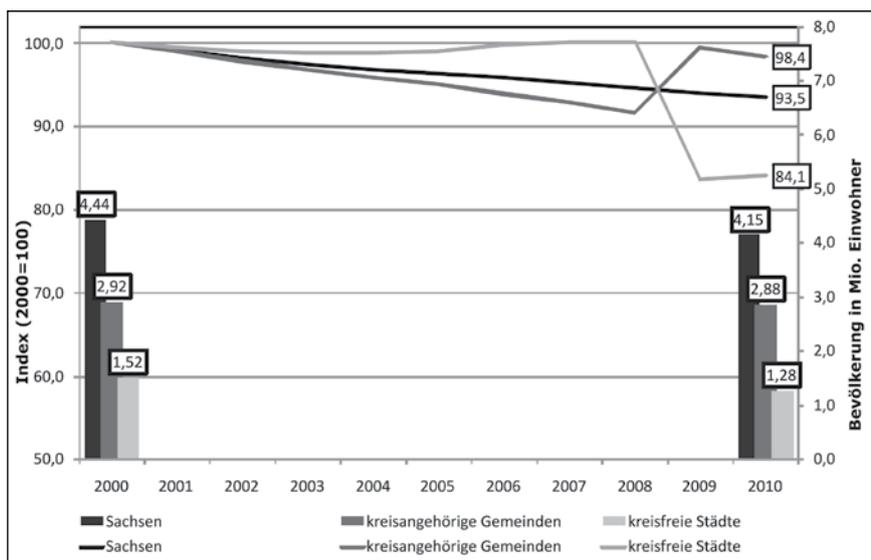
135 Sachsen verzeichnet bereits seit dem Jahr 1967 ein Geburtdefizit, Sächsisches Staatsministerium des Innern (2007), S. 9.

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

getretenen Verwaltungs- und Kreisgebietsreform zu einem wesentlichen Teil aus der Entwicklung der Bevölkerungszahlen.<sup>137</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 16 zeigt, dass die Gesamtbevölkerungszahl im Freistaat zwischen 2000 und 2010 stetig um insgesamt 6,5 % oder rund 290.000 Personen abgenommen hat. Der genauere Blick auf die statistischen Daten dokumentiert, dass die natürliche Schrumpfung<sup>138</sup> zu rund 60 % dafür verantwortlich ist, die Abwanderung zu etwa 40 %.

Abbildung 16: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Sachsen 2000-2008



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt.

Ein struktureller Bruch ergibt sich durch die Verwaltungs- und Kreisgebietsreform 2008: ab 2009 werden die vormals Kreisfreien Städte Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda den kreisangehörigen Gemeinden zugerechnet. Dennoch offenbaren sich große Unterschiede gerade zwischen den verbleibenden Kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum. Trotz des Bruchs sind die unterschiedlichen Grundtendenzen weiterhin erkennbar: die Einwohnerzahl des kreisangehörigen Raums geht zurück. Ohne die Einkreisung der vier genannten Städte schrumpfte die Einwohnerzahl hier um etwa 242.000 (-10,3 %). Auch nach der Einkreisung bleibt der Trend deutlich negativ, da die eingekreisten Städte ebenfalls schrumpfen. Wachsende Kommunen im kreisangehörigen Raum sind

dagegen eine Seltenheit (z. B. Radebeul oder Markkleeberg) und vorrangig im Umkreis der großen Städte zu finden. Das Bevölkerungswachstum im kreisfreien Raum wurde durch die Städte Dresden (+ ca. 40.000 Einw./+8,4 %) und Leipzig (+ca. 24.000 Einw./+4,9 %) und dabei im Wesentlichen durch Wanderungsgewinne erbracht.

Die insgesamt zu beobachtende Schrumpfung der Einwohnerzahl in Sachsen und die heterogenen Entwicklungen im Land haben verschiedene Wirkungen auf die nachfolgende Auswertung der Kassendaten. Durch die Schrumpfung werden Pro-Kopf-Zuwächse tendenziell etwas *überschätzt*, da auch bei gleichen Absolutwerten (in Euro) bei der Division durch weniger Köpfe steigende Pro-Kopf-Werte berechnet werden. Spiegelbildlich dazu werden sinkende Absolutwerte in der Pro-Kopf-Darstellung *unterschätzt*. Sinkt ein Pro-Kopf-Wert, so ist die absolute Zahlenbasis in Euro noch deutlich stärker zurückgegangen als die Bevölkerungszahl (immerhin -6,5 % seit 2000). Entwickeln sich Pro-Kopf-Werte dagegen konstant, steht dies für einen Rückgang der Absolutwerte im gleichen Umfang wie die Bevölkerungsschrumpfung. Dies ist insofern besonders wichtig, da die Bevölkerungsentwicklung in den westdeutschen Flächenländern (auch in den finanzschwachen) im gleichen Zeitraum konstant bzw. von leichten Zuwächsen (weniger als 1 %) geprägt ist.

Die Prognosen bis 2025 lassen eine Fortsetzung dieser Trends erwarten.<sup>139</sup> Bei einer rückläufigen Gesamtbevölkerungszahl im Freistaat von ca. 9,7 %<sup>140</sup> gegenüber

2011 wird es bis 2025 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 in etwa gleich bleiben.<sup>141</sup> Kreisangehörige Städte und Gemeinden, die voraussichtlich Bevölkerungszugewinne erzielen können, finden sich nach den Angaben des Statistischen Landesamtes weiterhin im direkten Umfeld der Städte Leipzig und Dresden. Die Entwicklung 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 Rest des Landes.<sup>142</sup> Im weiteren Verlauf des vorliegenden Berichts wird an ausgewählten Stellen

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

138 Überschuss der Sterbefälle über die Zahl der Geburten.

139 Die Angaben basieren auf der Fünften Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen aus dem Jahr 2010.

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

141 Die Einwohnerzahlen von Leipzig und Dresden werden der aktuellen Prognose zufolge bis 2020 wachsen und danach sinken. Die Bevölkerungszahl von Chemnitz ist bis 2025 durchgängig negativ.

142 Etwa ab 2020 wird auch für diese beiden Städte ein Rückgang der Bevölkerung prognostiziert, allerdings soll ein Ausblick über 15 Jahre an dieser Stelle nicht vertieft werden.

auf mögliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf einzelne Einnahme- und Ausgabepositionen in Vergangenheit und Zukunft hingewiesen.

## 2 Finanzierungssaldo

Die Berechnung des Finanzierungssaldos erfolgte gemäß dem Schema der statistischen Ämter<sup>143</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. Ein positiver Finanzierungssaldo indiziert dabei die Fähigkeit, Verschuldung abzubauen oder Rücklagen zu bilden. Ein negativer Finanzierungssaldo bedeutet einen Substanzverzehr, der sich letztlich in einer höheren Verschuldung und geringeren Rücklagen niederschlägt. 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>144</sup> Haushaltsrechtlich steht für die einzelne kameralistisch buchende Gemeinde vielmehr der Ausgleich des Verwaltungshaushalts eines jeden Jahres im Mittelpunkt.<sup>145</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>146</sup>. Erschwerend kommen das materiell zum Teil sehr unterschiedliche kommunale Haushaltsrecht in den verschiedenen Ländern, verschieden hohe Auslagerungsgrade öffentlicher Leistungen auf private Aufgabenträger sowie die oft unzureichende Nachvollziehbarkeit kommunalen Vermögens hinzu.<sup>147</sup> Da im Rahmen des vorliegenden Gemeindefinanzberichts 2010/2011 für Sachsen eine längere Zeitreihe der Jahre 2000 bis 2010 betrachtet wird, ist es zweckmäßig, den Langfristindikator Finanzierungssaldo heranzuziehen.

Der Finanzierungssaldo ist eine Maßzahl der kameralen Begriffswelt. Er misst Zahlungsströme und sieht von nicht zahlungswirksamen Formen des Substanzverzehr (z. B. Abschreibungen) ab. Da in Sachsen die verpflichtende Teilnahme an der doppelten Buchführung („Doppik“) erst ab 2013 verpflichtend ist und bislang nur wenige Kommunen von der Umstellungsoption Gebrauch gemacht haben, ist der Finanzierungssaldo unverändert Ausgangspunkt der weiteren Betrachtungen. Spezielle Analysen für die aktuell 44 doppisch buchenden Kommunen werden nicht durchgeführt.

Ein grundsätzliches Problem der folgenden Darstellungen besteht in der Durchschnittsbildung und dem damit einhergehenden 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). Die Zuordnung der zum 01.08.2008 eingekreisten Städte Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda ist wie folgt geregelt: Bis einschließlich 2008 gelten sie als Kreisfreie Städte, ab 2009 werden sie der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden zugerechnet. Soweit es geboten erscheint und praktisch zu leisten ist, werden Einzeleffekte benannt, die aus dieser veränderten Zuordnung entstehen.

In den nachfolgenden Darstellungen werden jeweils die Pro-Kopf-Werte für die sächsischen Kommunen denen anderer Ländergruppen gegenübergestellt. Die Nutzung einwohnerbezogener Daten ermöglicht hier einen direkten Vergleich verschieden großer Länder. Neben den Durchschnittswerten für alle deutschen Kommunen (Stadtstaaten sind ausgenommen) und alle westdeutschen Flächenländer werden auch die Vergleichswerte für die übrigen ostdeutschen Flächenländer *ohne Sachsen* sowie für die Kommunen in den drei wirtschaftsschwächsten Ländern (Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen) angegeben.

Es ist zudem für Mitglieder des SSG möglich, einen Einzelbericht für jede einzelne sächsische Gemeinde bei den Autoren des Gemeindefinanzberichts anzufordern.<sup>148</sup> Dieser „spezielle Gemeindefinanzbericht“ orientiert sich in seiner Struktur an den nachfolgenden Kapiteln und kann als erweiterte Analyse für Rat und Verwaltung dienlich sein.

Der Finanzierungssaldo der sächsischen Kommunen ist seit dem Jahr 2004 durchgängig positiv gewesen und hatte sich bis 2008 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 und den kommunalen Saldo

143 Z. B. für Sachsen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2011), S. 35.

144 Vgl. Schwarting (2001), S. 199.

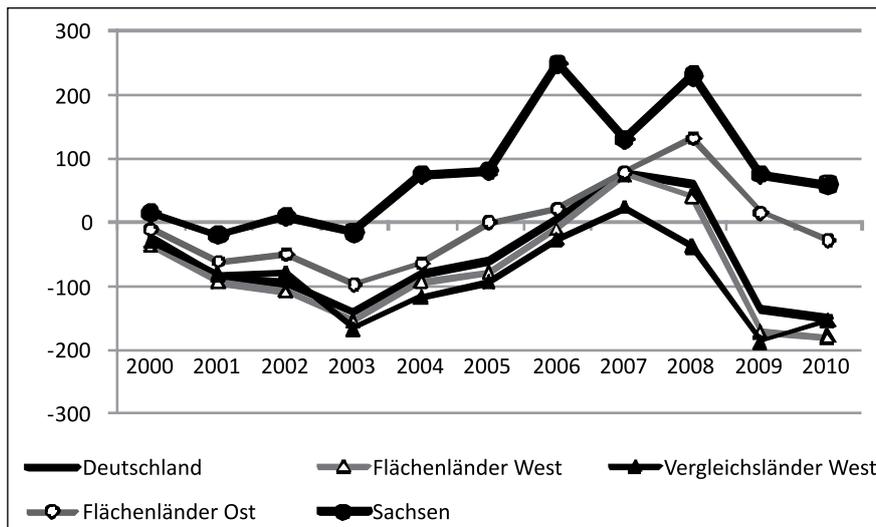
145 Vgl. Schwarting (2005), S. 33.

146 Vgl. Schwarting (2005), S. 34.

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

148 Bestellungen bitte unter Tel.: 0341-9733-582, Fax: 0341-9733-589 oder hesse@wifa.uni-leipzig.de.

Abbildung 17: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

auf 248,63 Euro/Einw. schnellen ließ. Im Jahr 2008 – auf dem Höhepunkt der konjunkturellen Entwicklung – wurde der vorläufige Spitzenwert aus dem Jahr 2006 mit einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von 230,15 Euro/Einw. ganz ohne WOBA-Sondereffekt wieder nahezu erreicht. Im Jahr 2009 ging der Finanzierungssaldo um mehr als 150 Euro/Einw. zurück und erreichte nach einem erneuten Rückgang im Jahr 2010 ein Niveau von 58,48 Euro/Einw. Trotz der negativen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise konnten die sächsischen Kommunen in der Summe also einen dennoch positiven Finanzierungssaldo erwirtschaften und sich damit die Möglichkeit erhalten, weiter Schulden zurückzuführen bzw. Rücklagen zu bilden. Dies hängt mit der zeitverzögerten Wirkung des kommunalen Finanzausgleichs zusammen, der in den Jahren 2009 und 2010 noch eine stabilisierende Wirkung auf die Finanzausstattung der sächsischen Kommunen hatte, obwohl die kommunalen Steuereinnahmen bereits deutlich rückläufig waren. Erst in 2011 und 2012 schlagen sich die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise über den kommunalen Finanzausgleich verstärkt in den Haushalten der sächsischen Kommunen nieder. Dies macht ein Blick auf die Kassenstatistik des ersten Halbjahres 2011 deutlich (siehe Abschnitt 9.1.).

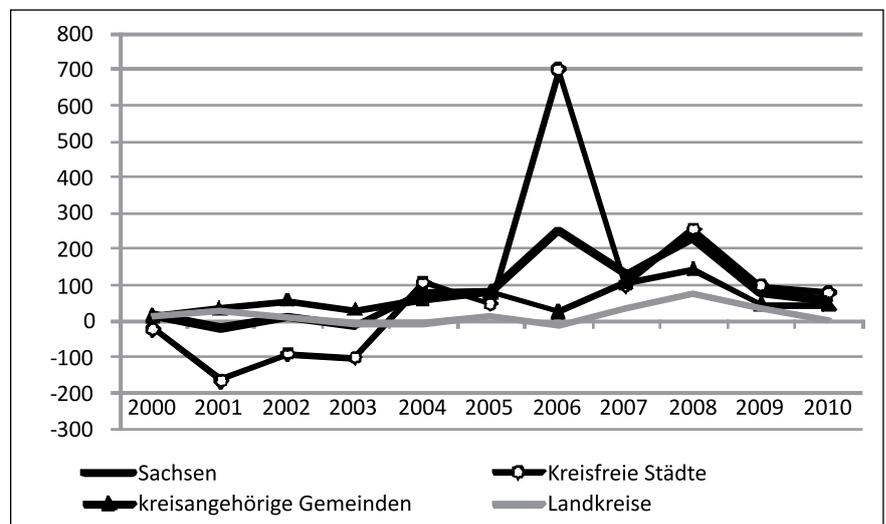
Die sächsischen Daten heben sich dabei spürbar positiv von denen der Vergleichsgruppen ab. Die Durchschnitte für Deutschland, die Flächen- und Vergleichsländer West sowie die ostdeutschen Länder ohne Sachsen sind zwischen 2000 und 2003 negativ. Die Salden erreichten 2003 ihren vorläufigen Tiefststand – in den Vergleichsländern West von durchschnittlich -167,39 Euro/Einw. – während in Sachsen annähernd eine „rote Null“ erreicht wurde. Auch in den Folgejahren blieben die Durchschnittssalden vorwiegend negativ oder konnten die Nulllinie nur geringfügig überschreiten. Selbst in

den wirtschaftlichen Boomjahren 2007 und 2008 konnten insbesondere die wirtschaftsschwachen Vergleichsländer West keine deutlich positiven Ergebnisse messen. Das Jahr 2008 ist zudem von einer deutlich divergierenden Entwicklung 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. 2009 und 2010 zeigen sich ebenfalls deutlich schlechtere Ergebnisse in den westdeutschen Kommunen. Hier gingen die Finanzierungssalden um durchschnittlich über 200 Euro/Einw. zurück und standen in beiden Jahren tief im negativen Bereich. Dies ist zum einen auf den stärkeren negativen Impuls auf

die exportlastigere westdeutsche Wirtschaft zurückzuführen (siehe Abschnitt III.1.1), der sich auf der Einnahmeseite niederschlägt. In den nachfolgenden Abschnitten wird aber auch gezeigt werden, dass das Problem keinesfalls ausschließlich auf der Einnahmeseite zu suchen ist.

Der innersächsische Vergleich (Abbildung 18) zeigt, dass der Saldo des kreisangehörigen Raums zwischen 2000 und 2010 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. 2010 erreichten die Kreisfreien Städte einen Finanzierungsüberschuss von insgesamt 78,10 Euro/Einw., für die Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden lag er bei 43,56 Euro/Einw., für die Landkreise bei durchschnittlich 4,97 Euro/Einw.

Abbildung 18: Entwicklung des Finanzierungssaldos in Sachsen in Euro/Einw.

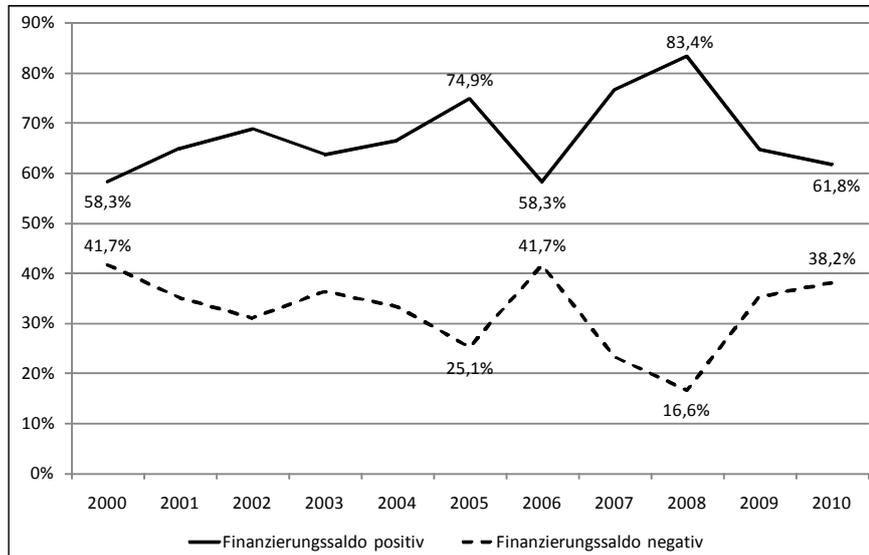


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

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 Einnahmepotenzials) ist hingegen 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 19). Zwischen 2000 und 2005 hat sich der Anteil der Gemeinden mit Defiziten stetig reduziert – hieran lassen sich die erheblichen Konsolidierungsbemühungen ablesen. Nach einem Einbruch 2006 setzte sich dieser Weg auch bis 2008 fort. In jenem Jahr erreichten fünf von sechs sächsischen Gemeinden einen positiven Finanzierungssaldo. Dennoch ist bemerkenswert, dass selbst im finanzpolitischen Rekordjahr 2008 rund ein Sechstel der kreisangehörigen Gemeinden keinen ausgeglichenen Finanzierungssaldo aufwies. Erwartungsgemäß kam es in den Jahren 2009 und 2010 zu einer gegenläufigen Entwicklung. Dennoch konnten über 60 % der Kommunen positive Finanzierungssalden erreichen.

Abbildung 19: Anteile der Gemeinden mit positivem und negativem Finanzierungssaldo im kreisangehörigen Raum



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

Heterogen ist die Lage auch bei den Kreisfreien Städten. Während für Dresden und Chemnitz im Jahr 2010 positive Finanzierungssalden von 166,25 bzw. 74,92 Euro/Einw. berechnet werden konnten, lag in Leipzig ein Defizit in Höhe von

8,78 Euro/Einw. vor. Auch vier der zehn Landkreise wiesen im Jahr 2010 negative Finanzierungssalden auf.

Um die einzelnen Einflussfaktoren auf die dargestellten Salden herauszufiltern, ist es naheliegend, die bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben zu betrachten. 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>149</sup> Damit ergeben sich Aggregate, die zeigen, wie sich die Einnahmen und Ausgaben unabhängig von der Verschuldung bzw. Rücklagenveränderung entwickeln.

Erkennbar ist, dass die sächsischen Kommunen bis 2008 tendenziell unterdurchschnittliche bereinigte Einnahmen aufwiesen (Abbildung 20). Lediglich im Jahr 2006 lagen sie durch den Einmaleffekt (WOBA Dresden) über dem Durchschnitt für die übrigen ostdeutschen Flächenländer und dem Bundesdurchschnitt. Im Jahr 2009 wiesen die sächsischen Kommunen entgegen dem allgemeinen Trend ein weiteres Wachstum ihrer bereinigten Einnahmen auf. Sie bewegten sich in etwa auf dem Niveau der anderen Flächenländer Ost. Dies ist, wie noch gezeigt wird, zum einen auf nicht ganz so stark sinkende Steuereinnahmen wie im Westen, auf steigende Zuweisungen aus dem Kommunalen

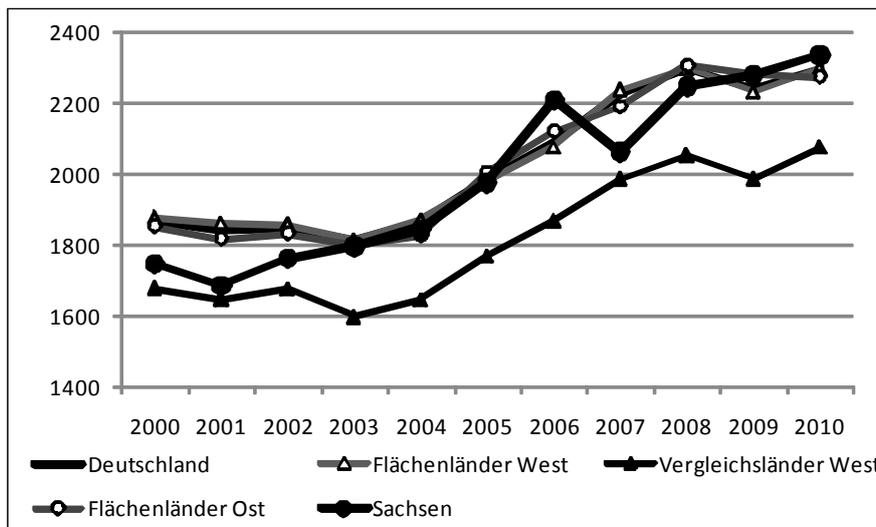
Finanzausgleich und zu einem wesentlichen Teil auf den Mehrbelastungsausgleich der Verwaltungsreform von 2008, der in voller Höhe erst 2009 wirksam wurde (190 Mio. Euro) sowie Fusionsprämien für die Landkreise und eingekreiste Städte (insgesamt 220 Mio. Euro) zurückzuführen. Im Jahr 2010 stiegen sie um weitere 2,5 % auf insgesamt 2.336,32 Euro/Einw. Gegenüber dem Ausgangsjahr 2000 verfügten die sächsischen Kommunen damit über rund ein Drittel höhere Einnahmen, aber auch über einen deutlich umfangreicheren Aufgabenbestand.

Die finanzschwachen Vergleichsländer West hatten im gesamten Zeitraum deutlich weniger bereinigte Einnahmen zur Verfügung – die Differenz zum sächsischen Niveau lag zuletzt bei über 260 Euro/Einw. Dies ist im Wesentlichen auf die (Investitions-)Zuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes-II an den Freistaat zurückzuführen, die über den Kommunalen

Finanzausgleich anteilig an die Kommunen weitergegeben werden. Damit bewegen sich die sächsischen Kommunen hinsichtlich ihrer Gesamteinnahmen etwa im Bundesdurchschnitt. Gegenüber den Kommunen in den übrigen ostdeutschen

149 Vgl. Schwarting (2006), S. 239.

Abbildung 20: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Euro/Einw.

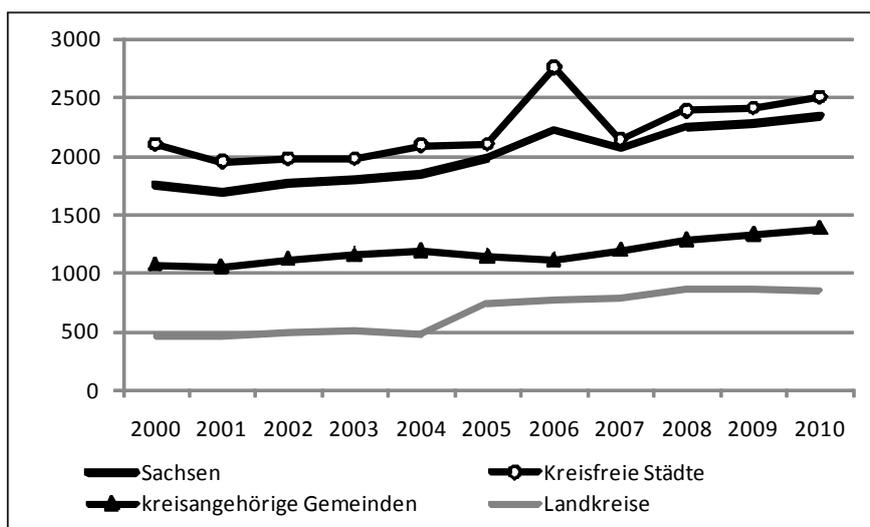


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Flächenländern verfügten die sächsischen Kommunen im Durchschnitt über etwa 40 Euro/Einw. höhere Einnahmen. Diese Differenz entspricht, wie in den Abschnitten zu den Steuern und Zuweisungen vertieft wird, zum einen dem höheren Niveau der Steuereinnahmen, zum anderen aber auch den Auswirkungen der Verwaltungsreform und dem damit verbundenen Mehrbelastungsausgleich, der allein etwa 42 Euro/Einw. ausmacht.

Die Differenzierung zwischen Kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen innerhalb des Freistaates offenbart, dass die Entwicklung des Jahres 2006 stark durch den WOBA-Verkauf geprägt ist (Abbildung 21). In den kreisangehörigen Gemeinden gingen die bereinigten Einnahmen zwischen 2004 und 2006 sogar leicht zurück und konnten erst

Abbildung 21: Entwicklung der Bereinigten Einnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



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

ab 2007 anwachsen. Die Landkreise und Kreisfreien Städte erhielten durch die Sozialrechtsreformen („Hartz-Gesetze“) seit 2005 sprunghaft Mehreinnahmen, die jedoch den entsprechenden Mehrausgaben für Soziale Leistungen folgen (siehe Abschnitt III.7). Besonders auffällig ist dies bei den Landkreisen. Hier hat es ab 2005 eine sichtbare Niveauverschiebung gegeben. Der kreisangehörige Raum (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise) verfügt 2010 zusammen genommen über etwas geringere durchschnittliche Einnahmen (2.234,11 Euro/Einw.) als der kreisfreie Raum (2.503,07 Euro/Einw.).

Im Zeitablauf waren es die kreisangehörigen Gemeinden, die höhere Zuwächse zu verzeichnen hatten: Gegenüber 2000 wuchsen die Bereinigten Einnahmen um rund 29 %, während diese im kreisfreien Raum „nur“ um 19 % stiegen. Die Einnahmen der Landkreise wuchsen im Zuge der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform 2008 leicht an, stagnieren aber seitdem.

Die Finanzausstattung des kreisfreien Raumes pro Einwohner ist demnach rund 12 % höher als die des kreisangehörigen Raumes. Der Unterschied ist seit 2000 tendenziell geringer geworden, wenn das Jahr 2006 mit dem Sondereffekt WOBA einmal ausgeblendet wird. Damals betrug der Abstand noch 37 %. Sicherlich hat auch die Hartz-IV-Reform zu einer Angleichung der Räume beigetragen. Insgesamt relativiert sich die im Kapitel II skizzierte Diskussion über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz II, der den kreisfreien Städten bei den Einnahmen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen eine um 52 % bessere Finanzausstattung einräumt. Die sonstigen Zuweisungssysteme und Einnahmen nivellieren diese Finanzkraftunterschiede.

Wenn diese Differenz von 12 % in einen bundesweiten Vergleichsmaßstab gerückt wird, relativiert sie sich noch einmal. Im bundesweiten Durchschnitt sind die Kreisfreien Städte hinsichtlich ihrer bereinigten Einnahmen um 30 % besser ausgestattet als der kreisangehörige Raum, in den Westländern sind es noch zwei Prozentpunkte mehr. Auch im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (hier aufgrund der verfügbaren Datenlage einschließlich Sachsens) liegt der Abstand der gesamten Einnahmekraft mit 20 % deutlich höher als in Sachsen.<sup>150</sup> Die finanzielle Besserstellung der sächsischen Kreisfreien Städte gegenüber dem kreisangehörigen Raum ist also aus dieser Perspektive als geringer gegenüber den Vergleichsräumen einzustufen.

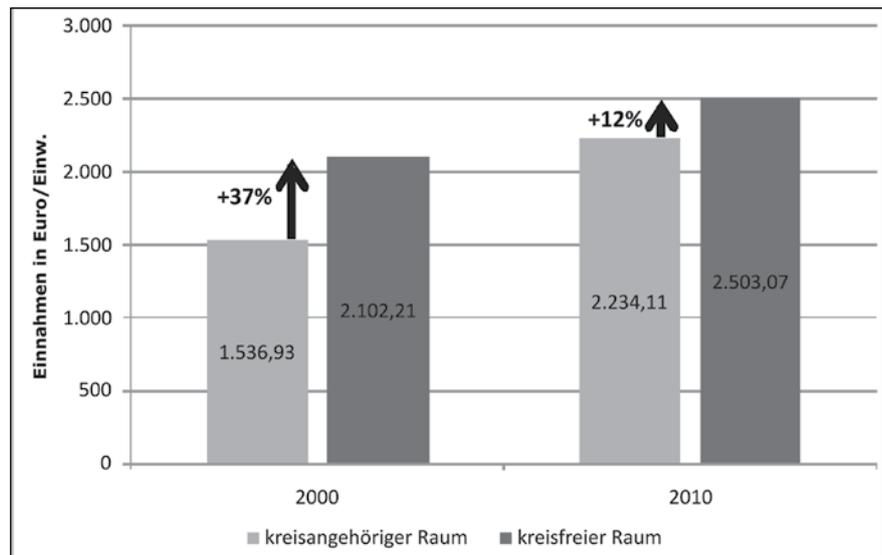
150 Sachsen zieht hier den Durchschnitt mit einem Wert von 12 % nach unten, so dass die Abstände in den übrigen Flächenländern noch deutlich höher als 20 % liegen.

Die Entwicklung der Bereinigten Ausgaben (Abbildung 24) erfolgte im gleichen Zeitraum in allen betrachteten Ländergruppen parallel, allerdings mit Unterschieden im Niveau. Bis 2004 konnten die Ausgaben infolge der schwindenden Einnahmen insgesamt konstant gehalten werden, ab 2005 sorgten insbesondere die Neuordnungen im Bereich der Sozialen Grundsicherung (Zusammenführung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zum ALG II nach SGB II) zu einem Ausgabenanstieg. In den Folgejahren setzte sich der steigende Trend bei den Ausgaben vor dem Hintergrund einer Verbesserung der Einnahmesituation gedämpft fort. In den Jahren 2009 und 2010 ist ein weiteres starkes Anwachsen der Bereinigten Ausgaben festzustellen, das sich allerdings nur zum Teil auf das kommunale Investitionsprogramm im Rahmen des Konjunkturpakets II zurückführen lässt. Im Bundesdurchschnitt, der besonders stark durch die Entwicklung in den westdeutschen Flächenländern geprägt ist, betrug der Anstieg 2010 2,9 %, nach 6,3 % im Jahr 2009. Im Bundesdurchschnitt betragen 2010 die kommunalen Bereinigten Ausgaben 2.445,57 Euro/Einw., in den ostdeutschen Flächenländern 2.303,15 Euro/Einw. und in Sachsen 2.277,19 Euro/Einw.

Im bundesweiten Trend lässt sich also festhalten, dass die Einnahmen nach einem Rückgang im Jahr 2009 und einem Wiederanstieg im Jahr 2010 etwa das gleiche Niveau erreicht hatten wie 2008, die Ausgaben in der gleichen Zeit jedoch um fast 10 % zugenommen haben. Die deutlich negativen Finanzierungssalden sind also auf eine schwache Einnahmentwicklung bei gleichzeitigem kräftigem Ausgabenwachstum zurückzuführen und daher vor allem durch die Ausgabenseite determiniert.

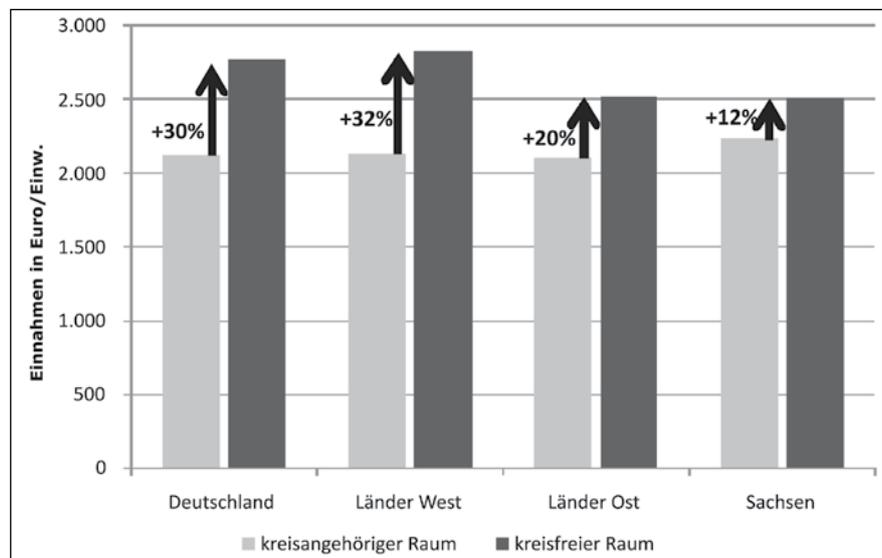
Erstaunlich ist die Position der sächsischen Kommunen im Niveauvergleich: Die Bereinigten Ausgaben lagen pro Kopf stets unter den Werten für die übrigen ostdeutschen Flächenländer und schwankten nur geringfügig um das Aggregat der Vergleichsländer West. In den Jahren 2009 und 2010 hat sich dieser Abstand zu den übrigen ostdeutschen Flächenländern verringert – auf noch rund 26 Euro/Einw. Dabei ist zu bedenken, dass diese Zahlen bereits die Auswirkungen der Verwaltungsreform enthalten, durch die Mehrausgaben von etwa 250 Mio. Euro (rund 60 Euro/Einw.) für die Kommunen resultierten – erkennbar in einem deutlichen Anstieg 2009. In jedem Falle kann festgehalten werden, dass der positive Finanzierungssaldo der sächsischen Kommunen im Wesentlichen auf ein unterdurchschnittliches Ausgabeniveau zurückgeführt

Abbildung 22: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens 2000 und 2010



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

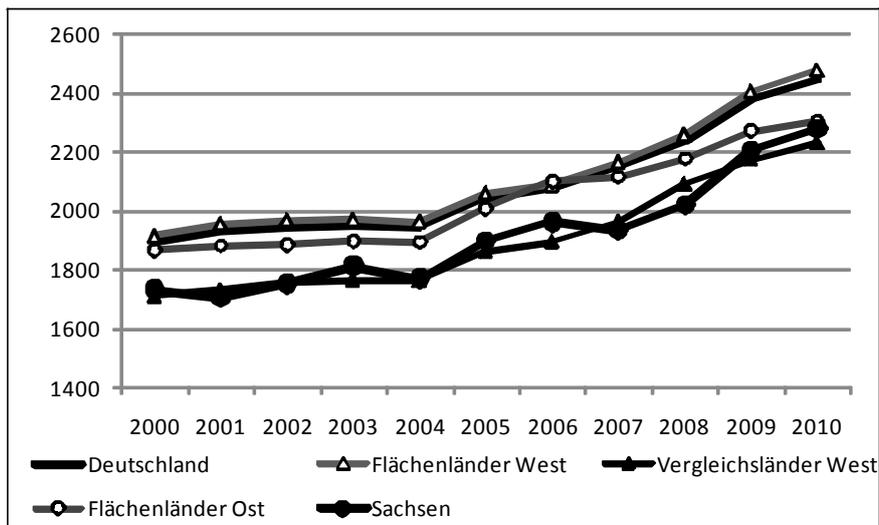
Abbildung 23: Bereinigte Einnahmen im kreisfreien und kreisangehörigen Raum 2010 im Vergleich



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

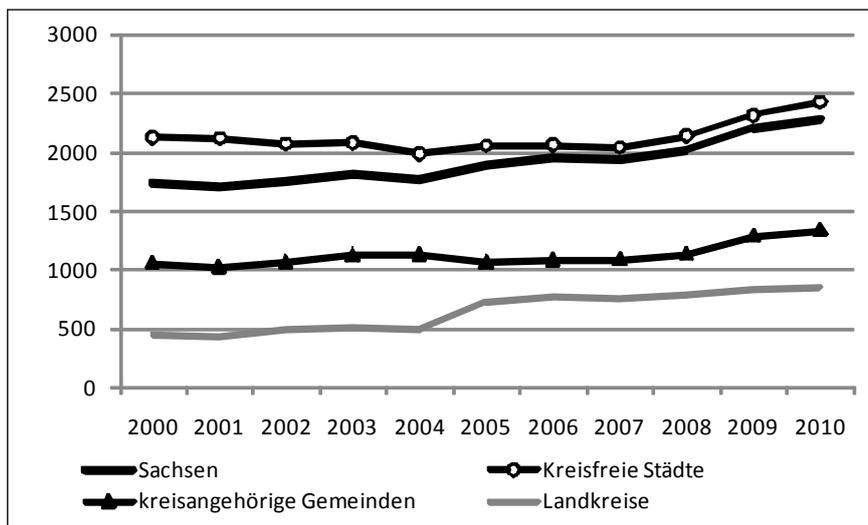
werden kann. Diese recht rigide Haltung auf der Ausgabenseite könnte durchaus kritisch gesehen werden – immerhin hätten die Kommunen im Freistaat offenbar die Möglichkeiten, ihre Ausgaben und damit Qualität und Umfang öffentlicher Leistungen zu steigern. Es bleibt jedoch zu bedenken, dass die sächsischen 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.

Abbildung 24: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 25: Entwicklung der Bereinigten Ausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

Diese Feststellung gilt gleichwohl für die anderen ostdeutschen Flächenländer. Auch hier ist erkennbar, dass insbesondere in den Krisenjahren 2009 und 2010 die Ausgabenentwicklung gegenüber dem Bundestrend deutlich gedrosselt wurde. Während in vielen westdeutschen Kommunen im „Nachklang“ der Rekordjahre 2007 und 2008 eine weitere Ausweitung vieler Ausgabepositionen erkennbar war, gingen die ostdeutschen Kommunen sehr viel rigider und nachhaltiger mit ihrer Haushaltsentwicklung um.

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

seit 2006 im Wesentlichen stabil gehalten haben, sind sie in den Kreisfreien Städten weiter gestiegen. Wie bei den Einnahmen ist auch hier ein etwas höheres Niveau der Kreisfreien Städte (2010: 2.424,97 Euro/Einw.) gegenüber dem kreisangehörigen Raum erkennbar (2010 zusammen: 2.185,58 Euro/Einw.). Die Ausgabendifferenz pro Einwohner zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum beträgt 2010 ca. 11 %. Im Jahr 2000 betrug der Abstand noch 41 %. Insgesamt haben sich die Kreisfreien Städte daher in ihrem Ausgabeverhalten dem kreisangehörigen Raum angepasst.

### 3 Struktur der Einnahmen und Ausgaben

Auf der Einnahmeseite spielen in Sachsen die Steuereinnahmen und die Allgemeinen Zuweisungen die wichtigsten Rollen. Gemeinsam machen sie als „Allgemeine Deckungsmittel“ rund die Hälfte aller Einnahmen aus. Zuweisungen für Investitionen und Erstattungen von Sozialen Leistungen machen ein weiteres Viertel der Einnahmen der sächsischen Kommunen aus. Gebühren und ähnliche zweckgebundene Abgaben sowie Erwerbseinnahmen stehen für rund 10 % der Einnahmen. Werden diese Daten mit der durchschnittlichen Einnahmestruktur für alle deutschen Kommunen verglichen, so fällt die wesentlich höhere Zuweisungsabhängigkeit der sächsischen Kommunen auf, die auch für die anderen ostdeutschen Flächenländer charakteristisch ist. Zuweisungen und Erstattungen machen 60 % des gesamten Einnahmenvolumens aus, während es im Bundesdurchschnitt nur 35 % sind. Die Möglichkeiten, ihre Ausgaben durch eigene Einnahmen zu finanzieren, sind in Sachsen besonders durch

die ausgeprägte relative Steuereinnahmenschwäche limitiert. Die Steuereinnahmen tragen gerade einmal ein Viertel zur Summe der Bereinigten Einnahmen bei.

Die hier dargestellte Untergliederung unterscheidet sich teilweise von der in anderen Publikationen zum Thema Kommunalfinanz. Sie entspricht der Strukturierung, die in den nachfolgenden Abschnitten zur tieferen Analyse verwendet wird.

Auf der Ausgabenseite ähneln sich die Strukturen auf den ersten Blick mehr. Die Personalausgaben stehen für ein Viertel der gesamten Bereinigten Ausgaben. Der laufende Sachaufwand sowie die Zuschüsse und Zuweisungen an ausgelagerte Leistungsbereiche (kommunale Unternehmen) machen gemeinsam ein weiteres Viertel aus. Auch die Sozialausgaben repräsentieren rund 25 %, hier sind aber deutliche strukturelle Unterschiede feststellbar, die

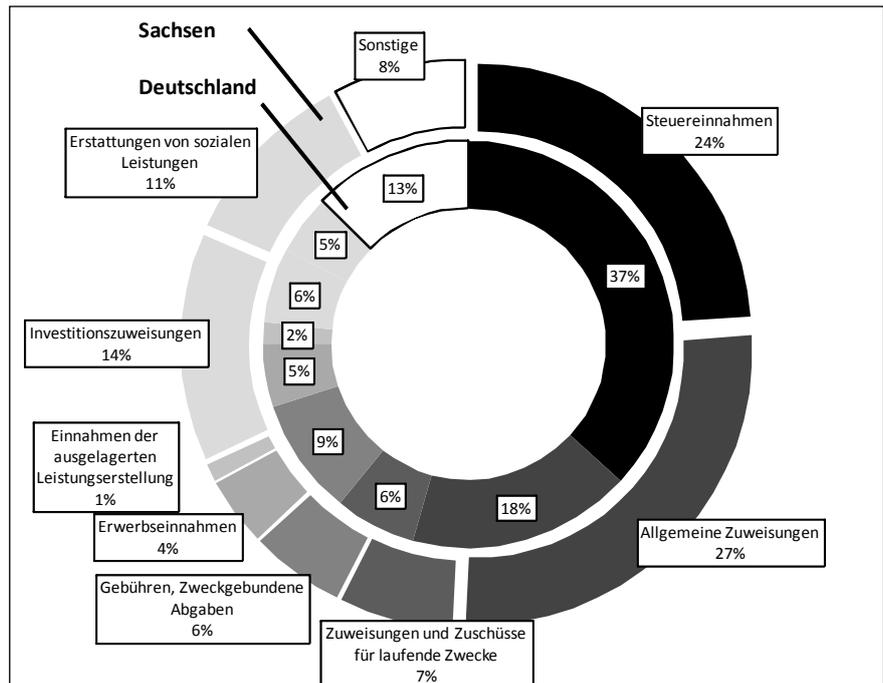
im Kapitel 7 näher untersucht werden.<sup>151</sup> Dabei ist ebenfalls zu beachten, dass die Personalausgaben für soziale Einrichtungen nicht unter dieser Position angegeben werden, sondern in den Personalausgaben enthalten sind. Investitionen sind in der Gesamtschau der Ausgaben in Sachsen mit rund 20 % wichtiger als im Bundesdurchschnitt. Dieses Ergebnis für 2010 ist vor allem durch die intensive Nutzung des Konjunkturpakets II beeinflusst. Beim Erhaltungsaufwand für bereits bestehende Vermögensgegenstände sind keine entsprechenden Unterschiede feststellbar.

Auch diese Untergliederung unterscheidet sich teilweise von der in anderen Publikationen zum Thema Kommunalfinanzen. Dort werden zumeist die Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung dem laufenden Sachaufwand zugerechnet sowie der Unterhaltungsaufwand den Investitionen zugerechnet. Die hier dargestellte detailliertere Strukturierung wird in den nachfolgenden Abschnitten zur tieferen Analyse verwendet.

#### 4 Allgemeine Deckungsmittel

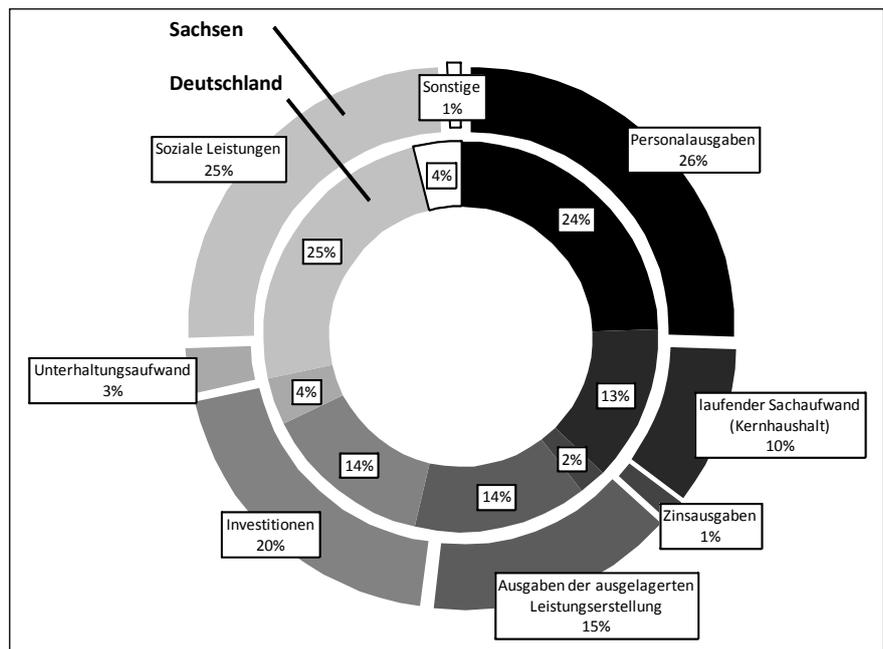
Die Allgemeinen Deckungsmittel setzen sich zusammen aus den Steuereinnahmen, den allgemeinen Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich und den sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land.<sup>152</sup> Sie sollen Ausgaben finanzieren, denen keine kostendeckenden Gegenfinanzierungen durch Gebühren oder Beiträge gegenüber stehen. Die Allgemeinen Deckungsmittel machen rund die Hälfte der Einnahmen der Kommunen aus. Die Gegenüberstellung der Ergebnisse für Sachsen und die Vergleichsgruppen in Abbildung 28 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 allgemeiner Aufschwung dieser Einnahmearbeit ein, der bis 2008 anhielt, in Sachsen

Abbildung 26: Struktur der Bereinigten Einnahmen 2010



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

Abbildung 27: Struktur der Bereinigten Ausgaben 2010

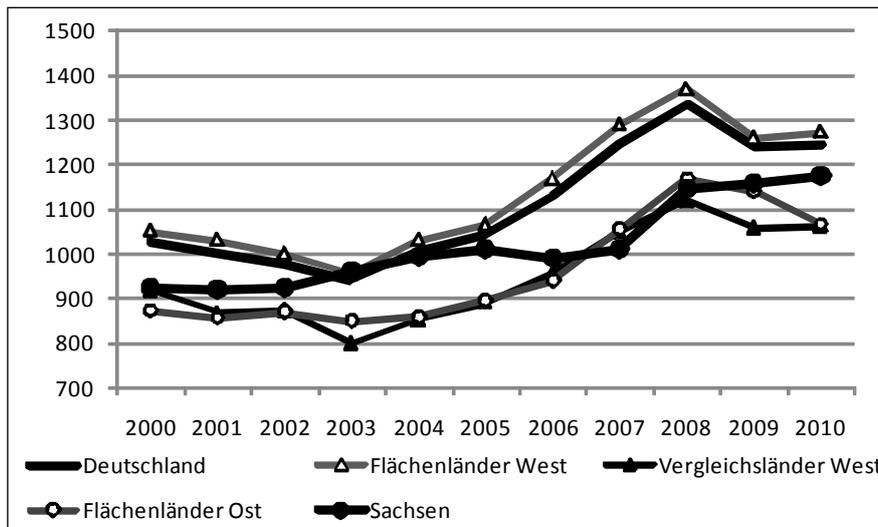


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Bundesamt.

151 In Sachsen dominieren hier die Sozialen Leistungen, die infolge der strukturellen Arbeitslosigkeit entstehen.

152 Damit wird der Abgrenzung gefolgt, die auch der Sächsische Rechnungshof verwendet. Vgl. Rechnungshof des Freistaates Sachsen (2010), S. 191. Die sonstigen allgemeinen Zuweisungen setzen sich zusammen aus dem Mehrbelastungsausgleich im Rahmen der Verwaltungsreform, den Zuweisungen für übertragene Aufgaben gemäß § 16 Abs.1 FAG sowie übrigen sonstigen allgemeinen Zuweisungen.

Abbildung 28: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

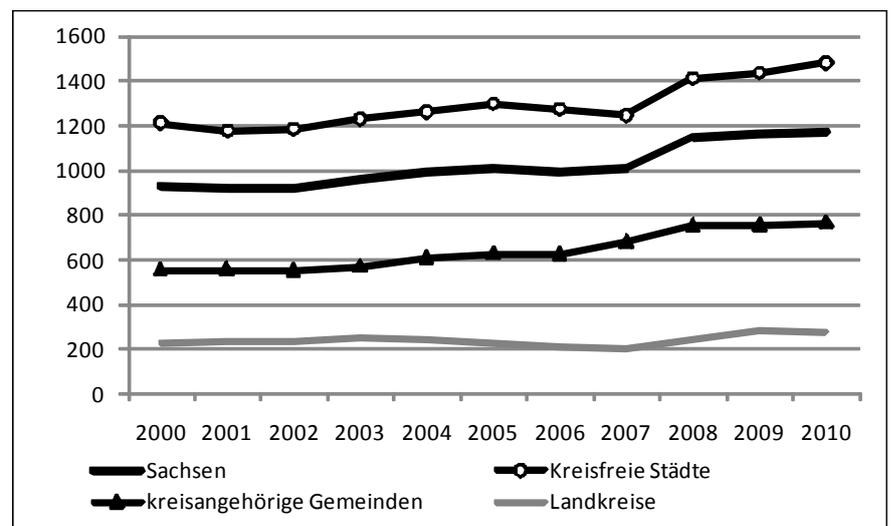
aber erstaunlicherweise nicht stattgefunden hat. Hier waren es rückläufige Zuweisungen, die die steigenden Steuereinnahmen negativ kompensierten. Erst 2008 konnte in Sachsen ein kräftiges Wachstum um rund 13 % auf rund 1.140 Euro/Einw. verzeichnet werden, nachdem der Wert fünf Jahre lang fast gleich geblieben war. In den Jahren 2009 und 2010 verlief die Entwicklung sehr unterschiedlich: Für die westdeutschen Kommunen zeigten sich deutliche Rückgänge 2009, während 2010 bereits eine Stabilisierung einsetzte. Die übrigen ostdeutschen Flächenländer konnten im Durchschnitt ihr Niveau im Jahr 2009 halten, erst 2010 gingen die Allgemeinen Deckungsmittel zurück. In Sachsen wuchsen die Allgemeinen Deckungsmittel gegen den Trend aufgrund der Einnahmen aus dem MBA für die Verwaltungsreform weiter leicht an – dieser machte 2009 und 2010 jeweils rund 43 Euro/Einw. aus. Die Entwicklung setzte sich 2010 fort, die Deckungsmittel stiegen um weitere 1,4 % auf 1.175,59 Euro/Einw. (ohne MBA Verwaltungsreform: 1.129,63 Euro/Einw.). Sie befinden sich aber nach wie vor auf einem bundesweit unterdurchschnittlichen Niveau, insbesondere unterhalb des Niveaus der Allgemeinen Deckungsmittel der Flächenländer West.

In den Jahren 2009 und vor allem 2010 konnten die sächsischen Kommunen im Vergleich sowohl mit den ostdeutschen Flächenländern als auch mit den finanzschwachen Vergleichsländern West ihre bessere Ausstattung mit Allgemeinen Deckungsmitteln wieder herstellen, die von 2000 bis 2006 bereits kennzeichnend war. Dies ist neben den Einnahmen aus der Verwaltungsreform vor allem auf den geringeren Zweckbindungsgrad innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs zurück zu führen, so dass sich bei dieser Einnahmeposition zuletzt ein Plus von rund 100 Euro/ Einw. ergeben hat.

Zwischen den Kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen lassen sich ebenfalls Entwicklungsunterschiede feststellen (Abbildung 29). Das Ausstattungsniveau der Landkreise mit Allgemeinen Deckungsmitteln wuchs insbesondere nach der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform 2008 an (+22,8 %), während auch die Kreisfreien Städte (+22,3 %) und besonders die kreisangehörigen Gemeinden (+38,6 %) deutliche Zuwächse verzeichneten. Gut zu erkennen sind die Niveauunterschiede zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum, die auch der Tabelle 7 entnommen werden können. In der Summe standen den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen 2010 in der Summe rund 30 % weniger Allgemeine Deckungsmittel pro Kopf zur Verfügung als den Kreisfreien Städten auf der anderen Seite. Zum einen liegt das an höheren

Steuereinnahmen der Kreisfreien Städte als Zentrale Orte mit größerer Bedeutung für Gewerbeansiedlungen und an ihrer Stellung im Kommunalen Finanzausgleich (siehe unten). Zum anderen lassen sich die Unterschiede darauf zurückführen, dass die Landkreise keine 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 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 29 und Tabelle 7 den Anschein hat.<sup>153</sup>

Abbildung 29: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen in Euro/Einw.



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

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

Tabelle 7: Allgemeine Deckungsmittel im Vergleich in Euro/Einw.

	2000	2009	2010	2010 BRD=100	2010/ 2009	2010/ 2000
Deutschland	1.025,32	1.240,00	1.243,68	100,0 %	0,3 %	21,3 %
Flächenländer West	1.050,65	1.259,36	1.272,85	102,3 %	1,1 %	21,1 %
Vergleichsländer West	917,06	1.058,76	1.063,58	85,5 %	0,5 %	16,0 %
Flächenländer Ost	882,49	1.139,56	1.065,79	85,7 %	-6,5 %	22,1 %
<b>Sachsen</b>	<b>924,66</b>	<b>1.159,74</b>	<b>1.175,59</b>	<b>94,5 %</b>	<b>1,4 %</b>	<b>27,1 %</b>
Kreisfreie Städte	1.210,98	1.435,26	1.481,35	119,1 %	3,2 %	22,3 %
Kreisangehörige Gemeinden	552,32	753,57	765,42	61,5 %	1,6 %	38,6 %
Landkreise	223,41	285,60	274,27	22,1 %	-4,0 %	22,8 %

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

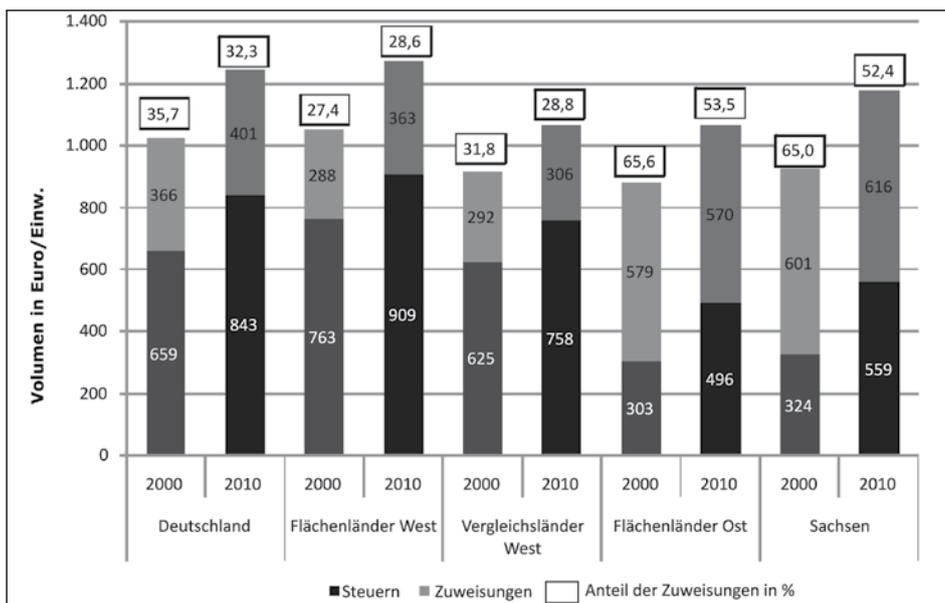
Innerhalb Sachsens haben sich die Allgemeinen Deckungsmittel im kreisangehörigen Raum seit 2000 kräftiger entwickelt als im kreisfreien Raum. Dadurch ist der Abstand der Ausstattung mit Allgemeinen Deckungsmitteln pro Kopf von 56 % (2000) auf 42 % (2010) gesunken.

Abbildung 30 zeigt die Zusammensetzung der Allgemeinen Deckungsmittel der Jahre 2000 und 2010 im interregionalen 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, während er in den Krisen Jahren 2009 und 2010 zum Teil wieder rückläufig war. Die Daten des Jahres 2010 zeigen, dass die Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen noch immer sehr viel höher ist als

in denen Westdeutschlands. Mehr als die Hälfte der Allgemeinen Deckungsmittel stammen aus allgemeinen Zuweisungen, während es in den Flächenländern West und selbst den finanzschwachen Ländern West nur rund 29 % sind. Zwar hat sich der Anteil seit 2000 verringert und die Steuereinnahmen spielen heute eine wichtigere Rolle in der Gesamtfinanzausstattung der sächsischen Kommunen, die Unterschiede sind aber nach wie vor eklatant. Dies ist umso beunruhigender, als die Kommunalen Finanzausgleichssysteme infolge der Solidarpaktabschmelzung unter einem verstärkten Druck stehen.<sup>154</sup> Die hinreichende Ausstattung der Kommunen mit allgemeinen Zuweisungen muss demnach eines der ersten Ziele der Kommunal-, aber auch der Landespolitik sein.

Die Ursache für die beschriebene besondere Entwicklung in Sachsen liegt in der Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel begründet. Die Abbildung 31 zeichnet die Struktur im Freistaat seit dem Jahr 2000 nach. Es ist erkennbar, dass sich zwischen 2000 und 2004 die Steuereinnahmen und die allgemeinen

Abbildung 30: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel 2000 und 2010 im Vergleich



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

Zuweisungen etwa im Gleichschritt entwickelt haben. In der konjunkturellen Aufschwungphase von 2005 bis 2008 wuchsen die Steuereinnahmen stärker als vorher an, die Zuweisungen gingen demgegenüber zurück. Dies ist auf die Wirkung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Sächsischen KFA zurückzuführen (siehe Kapitel II). Die überdurchschnittliche Steuereinnahmentwicklung der Kommunen gegenüber der des Freistaates führte formelgemäß zu einem Absinken der Verbundquote und damit einer schwächeren Entwicklung der FAG-Masse. Damit waren in Sachsen im Jahr 2008 erstmals seit der Wiedervereinigung die Steuereinnahmen die wichtigste Quelle für Allgemeine Deckungsmittel. Dies basiert jedoch nicht wie bisweilen interpretiert auf der außerordentlichen Steuerstärke

154 Siehe dazu Kapitel II.3.1 dieses Gemeindefinanzberichts.

im Freistaat, sondern auf der skizzierten Zuweisungsentwicklung. Als in den Jahren 2009 und 2010 die Steuereinnahmen gegenüber 2008 stark zurückgingen, sorgten trotz einer sinkenden Verbundquote die erheblichen Abrechnungsbeträge aus den Vorjahren zugunsten der Kommunen zu einem Wiederanwachsen der Zuweisungsvolumina. Insgesamt konnte somit eine Stabilisierung der Allgemeinen Deckungsmittel auf einem Niveau von rund 1.100–1.200 Euro/Einw. erreicht werden.

Wie sich der Steuer- und der Zuweisungsanteil im Vergleichszeitraum im Einzelnen entwickelt haben und welche Gründe für die beschriebenen Prozesse anzuführen sind, wird in den nachfolgenden Gliederungspunkten untersucht.

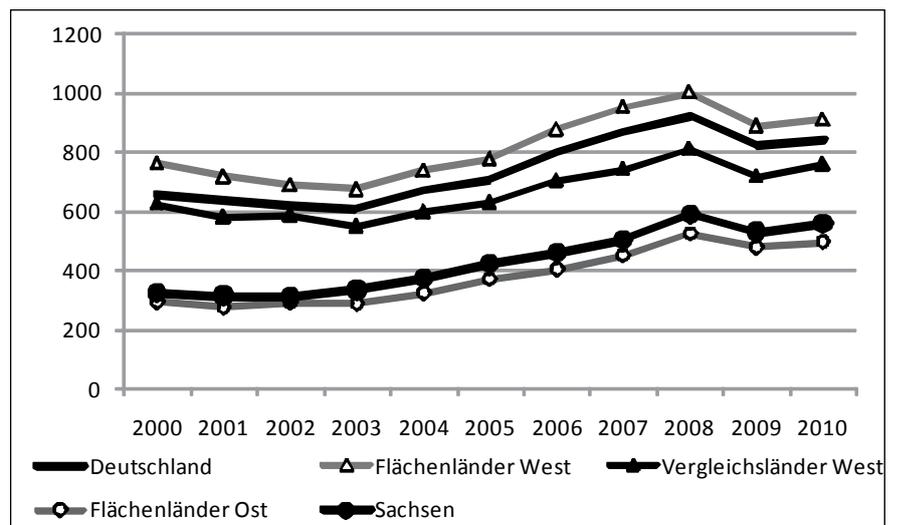
4.1 Steuern

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 örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer). Zudem sind die Gemeinden am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern beteiligt: 15 % des Einkommensteuer- und rund 2,0 % des Umsatzsteueraufkommens fließen an die Städte und Gemeinden.

Insgesamt hatten sich die Einnahmen der Kommunen aus Steuern in den Jahren 2000 bis 2003 rückläufig entwickelt (Abbildung 32). 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, der

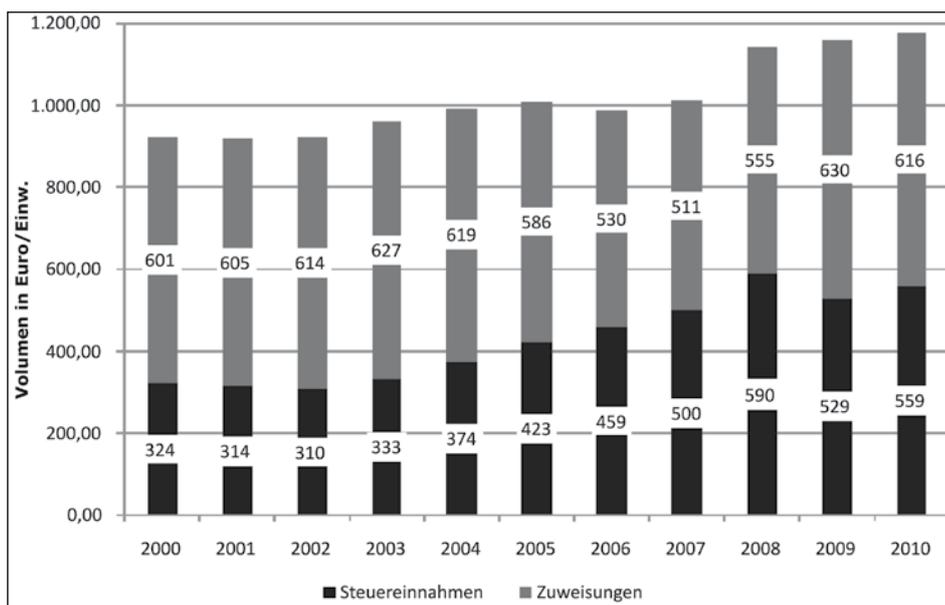
bis 2008 andauerte. Die kommunalen Steuereinnahmen lagen im Rekordjahr 2008 rund 50 % höher als noch im Jahr 2003. Das Jahr 2009 war infolge der wirtschaftlichen Krise von einem Einbruch der Steuereinnahmen um 11,0 % geprägt, der Rückgang in Sachsen betrug 10,2 %. 2010 wuchs das Steueraufkommen dann bereits wieder an, bundesweit durchschnittlich um 2,6 %, in Sachsen sogar besonders kräftig um 5,6 %. Während die kommunalen Steuereinnahmen im Bundesdurchschnitt mit 842,58 Euro/Einw. den Wert des Jahres 2007 noch nicht wieder ganz erreicht haben, bewegten sie sich in Sachsen mit 559,10 Euro/Einw. bereits wieder sehr nahe an den Ergebnissen des Jahres 2008. Damit erhielten die Kommunen im Freistaat auch ihren Vorsprung gegenüber dem Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer (495,71 Euro/Einw.), der sich 2010 auf rund 13 % belief.

Abbildung 32: Entwicklung der Steuereinnahmen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 31: Struktur der Allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen 2000-2010



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

Obwohl die Abbildung eine gleichmäßige Entwicklung in allen Vergleichsräumen nahe legt, bestehen erhebliche Unterschiede nicht nur im Niveau dieser insgesamt wichtigsten kommunalen Einnahmequelle. Das Steueraufkommen der sächsischen Kommunen beträgt nur rund 66 % des Bundesdurchschnitts. Auch im Vergleich zu den finanzschwachen Ländern West, die 90 % erreichen, beträgt der Abstand noch fast 200 Euro/Einw. Von ihrem deutlich niedrigeren Anfangsniveau ausgehend haben die ostdeutschen Kommunen im Allgemeinen und die sächsischen Kommunen im Besonderen allerdings bereits erhebliche Erfolge erzielen können. Gegenüber dem Jahr 2000 ist das kommunale Gesamteueraufkommen in Deutschland bis 2010 um insgesamt 28 % gewachsen, in den ostdeutschen

Tabelle 8: Steuereinnahmen im Vergleich in Euro/Einw.

	2000	2009	2010	2010 BRD=100	2010/ 2009	2010/ 2000
Deutschland	659,16	820,96	842,58	100,0 %	2,6 %	27,8 %
Flächenländer West	762,85	887,96	909,42	107,9 %	2,4 %	19,2 %
Vergleichsländer West	625,31	716,27	757,65	89,9 %	5,8 %	21,2 %
Flächenländer Ost	303,31	479,49	495,71	58,8 %	3,4 %	68,8 %
Sachsen	323,64	529,46	559,10	66,4 %	5,6 %	72,8 %
Kreisfreie Städte	451,75	695,75	714,45	84,8 %	2,7 %	58,2 %
Kreisangehörige Gemeinden	256,98	456,68	490,05	58,2 %	7,3 %	90,7 %

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

Flächenländern (ohne Sachsen) um durchschnittlich 69 %, in Sachsen sogar um 73 %. 2000 hatten die sächsischen Städte und Gemeinden noch 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 mehr als 20 Jahre dauern, ehe das Niveau der Vergleichsländer West erreicht wäre.<sup>155</sup> Die Abhängigkeit von anderen Finanzierungsquellen und darunter insbesondere von den Zuweisungen der Länder wird also auch in Zukunft hoch bleiben.

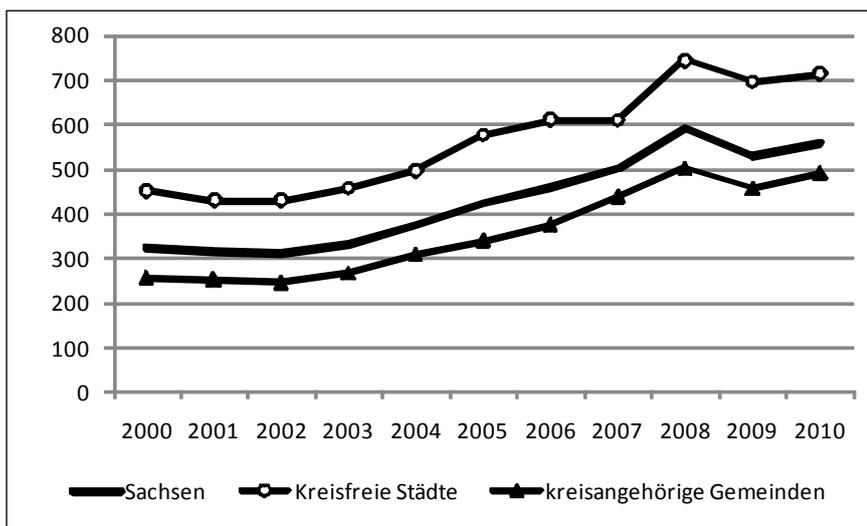
Auch innerhalb Sachsens bestehen Unterschiede im Niveau und in den Entwicklungspfaden (Abbildung 33). Das Steuereinnahmenniveau war in den Kreisfreien Städten als Standorte mit hohen Unternehmensdichten im Jahr 2010 um fast 50 % höher als in den kreisangehörigen Gemeinden. Zugleich hatten sie aber auch

verstärkte Einbrüche infolge der Wirtschaftskrise zu erleiden. Der Abstand zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum hat sich aber in den betrachteten elf Jahren relativ 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 60 %; hier sind jedoch Niveauunterschiede bei der Interpretation zu berücksichtigen.

Des Weiteren wird an dieser Stelle der Einfluss der unterschiedlichen demografischen Entwicklungen in den beiden Teilräumen untersucht. Der kreisangehörige Raum hatte zwischen 2000 und 2008 einen deutlichen Bevölkerungsrückgang zu erleiden, während die Einwohnerzahl im kreisfreien Raum in etwa konstant geblieben war.<sup>156</sup> Dies ist bedeutsam, da im Aufteilungsverhältnis der Finanzmassen zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum die gleichmäßige Entwicklung der Pro-Kopf Finanzkraft sichergestellt wird (Gleichmäßigkeitsgrundsatz II, dazu Kapitel II.1.7). Wenn sich die Steuereinnahmen des kreisangehörigen

Raumes stärker erhöhen als die des kreisfreien Raumes, so sind weniger Schlüsselzuweisungen pro Kopf nötig, um eine gleichmäßige Entwicklung der Finanzkraft zu realisieren. Um den Effekt der Einwohnerentwicklung zu neutralisieren, werden, wie in der Tabelle 9 dargestellt, auch die absoluten Wachstumsraten gegenübergestellt. Hieraus ist ersichtlich, dass im kreisangehörigen Raum auch die absolute Summe der Steuereinnahmen stärker gewachsen ist als im kreisfreien Raum (+79 % ggü. +65 %). Die rechnerische Vergrößerung des Pro-Kopf-Wertes durch den Einwohnerrückgang macht weniger als ein Fünftel des Gesamtwachstums aus. Der Steuerkraftanstieg im kreisangehörigen Raum ist also in erster Linie auf eine steigende absolute Steuereinnahmehasis zurückzuführen.

Abbildung 33: Entwicklung der Steuereinnahmen in Sachsen in Euro/Einw.



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

155 Bei einer einfachen Trendberechnung auf der Basis der Jahre 2000 bis 2010 wird bei einer linearen Trendfortschreibung im Jahr 2033 ein gleiches Niveau erreicht.

156 Die Daten der Jahre 2009 und 2010 sind aufgrund der veränderten Zurechnung der vier eingekreisten vormals Kreisfreien Städte nicht unmittelbar vergleichbar.

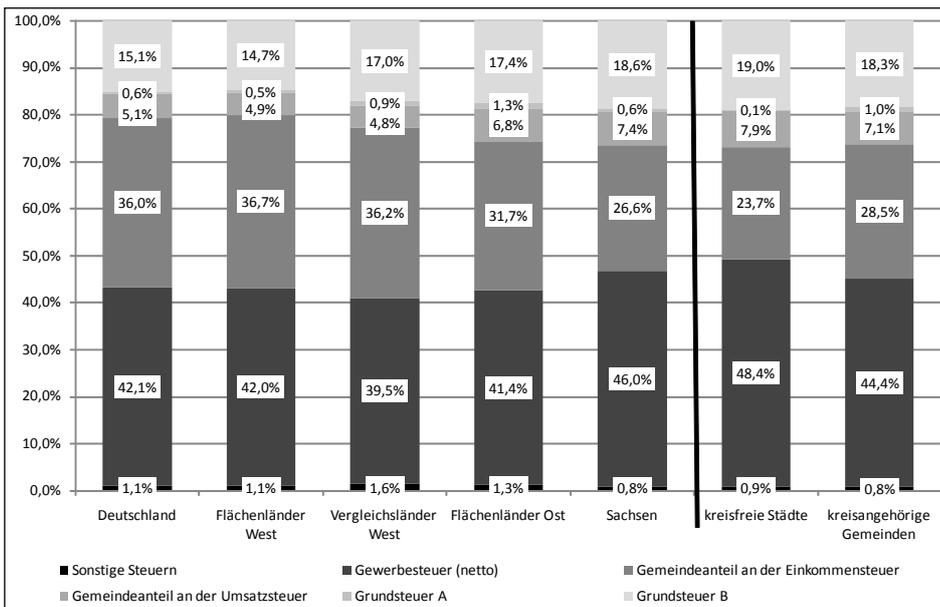
Tabelle 9: Entwicklung der Steuereinnahmen 2000-2008 im kreisfreien und kreisangehörigen Raum Sachsens

	Wachstum der Steuereinnahmen je Einwohner		Wachstum der Steuereinnahmen absolut
	+263 Euro/ Einw.	+65 %	+65 %
kreisfreier Raum	+263 Euro/ Einw.	+65 %	+65 %
kreisangehöriger Raum	+233 Euro/ Einw.	+95 %	+79 %

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung.

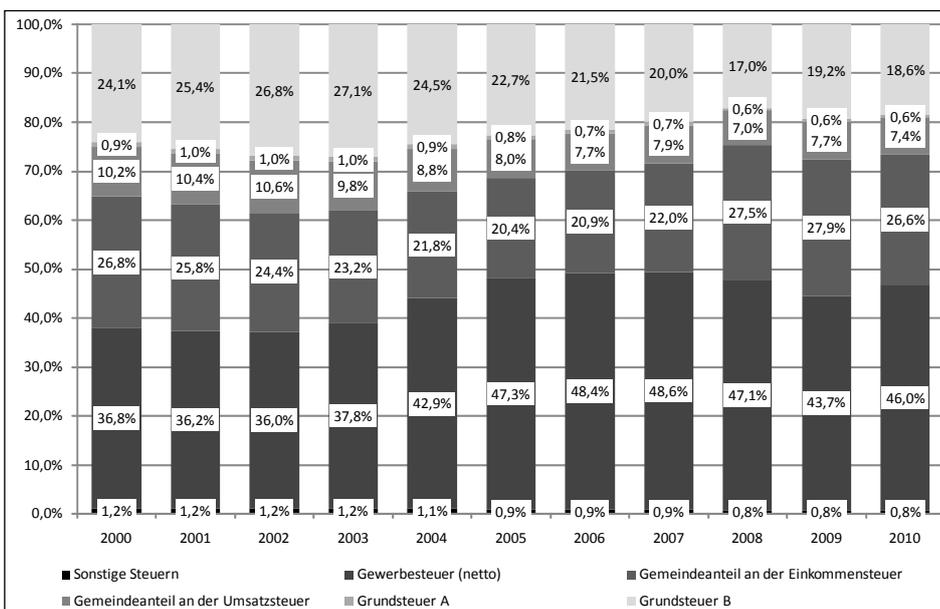
Ein Blick auf die Struktur der Steuereinnahmen offenbart viele Gemeinsamkeiten in den Vergleichsräumen, aber auch gewichtige Unterschiede. Die Gewerbesteuer (netto) ist stets die wichtigste einzelne Steuerquelle: in Sachsen steht sie für 46,0 % der gesamten Steuereinnahmen und liegt damit in ihrer Bedeutung noch höher als im Durchschnitt der anderen Vergleichsräume. Unterschiede zeigen sich beim Vergleich der Rolle des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Im Bundesschnitt stellte er 2010 mit 36,0 % die zweite tragende Säule der steuerlichen Einnahmehasis dar. In den ostdeutschen Flächenländern macht sie einen geringeren Anteil von 31,7 % aus, in Sachsen sind es gar nur 26,6 %.

Abbildung 34: Struktur der Steuereinnahmen im Jahr 2010



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

Abbildung 35: Struktur der Steuereinnahmen in Sachsen 2000-2010



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

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 etwas mehr als die im bundesweiten Vergleich rund 15 % der Steuereinnahmen generiert werden. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer trägt in Sachsen noch 7,4 % 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 Einnahmehiveau aus der Einkommen- und Gewerbesteuer wider.

Innerhalb Sachsens beziehen sich die Unterschiede in der Zusammensetzung der Steuereinnahmen zwischen den Kreisfreien Städten und den 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 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 strukturbedingt 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 35 skizziert, zunächst tendenziell rückläufig und hatte 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 33) die Schlussfolgerung nahe, dass der Zuwachs der Steuerstärke in den sächsischen Kommunen bis 2008 insbesondere auf Steigerungen der Gewerbe- und Einkommensteuermittel beruhte. Im Jahr 2010 ging der Anteil der Gewerbesteuer wieder zurück, auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sind niedrigere Quoten abzulesen. In der Krise waren folglich diese Steuerarten besonders belastet. Spiegelbildlich dazu weiteten sich die Anteile der Grundsteuer B sowie des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer aus. Diese beiden Steuerarten konnten Einnahmeausfälle abfedern.

4.1.1 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

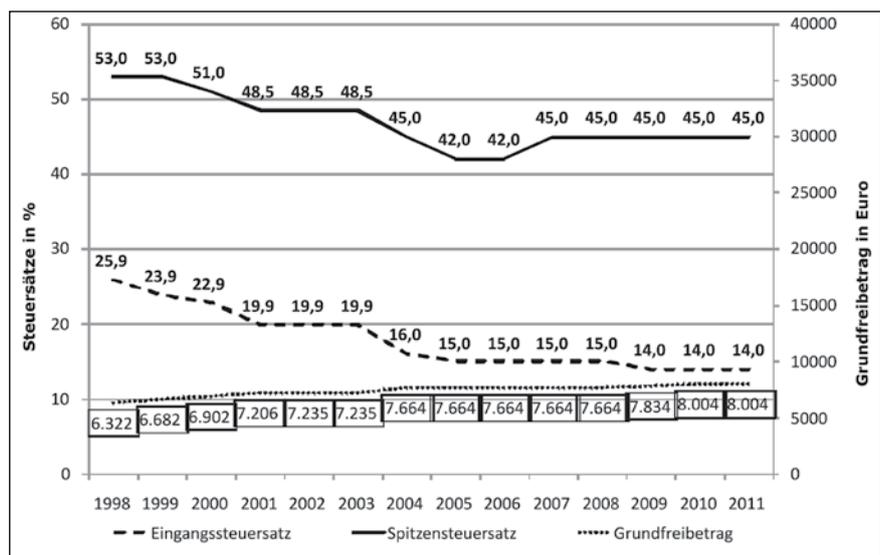
Seit der Großen Finanzreform von 1969 erhalten die Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer. Vorher flossen ausschließlich dem Bund und den Ländern die Einnahmen aus dieser Steuer zu. Die Einrichtung des Gemeindeanteils erfolgte vor dem Hintergrund starker struktureller und regionaler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

Die Einkommensteuer ist mit rund einem Drittel des gesamtstaatlichen Steueraufkommens die wichtigste Einzelsteuer in Deutschland. Derzeit erhalten die Gemeinden 15 % des Aufkommens der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens der Kapitalertragsteuer (sog. „Abgeltungssteuer“).<sup>157</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>158</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>159</sup>

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. So wurden in den Jahren der rot-grünen Bundesregierung umfangreiche Senkungen des Eingangs- und des Spitzensteuersatzes vorgenommen, die einen erheblichen negativen Einfluss auf das gesamte Einkommensteueraufkommen hatten.<sup>160</sup> Zugleich sind neben Veränderungen am Steuertarif auch wiederholte Eingriffe in die Bemessungsgrundlage festzustellen. Beispielhaft seien höhere Kinderfreibeträge, die verbesserte Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen oder die steuerliche Förderung der Altersvorsorge genannt, die zu einem weiteren Absinken des Einkommensteueraufkommens führten. Zusätzlich werden die von den steuerrechtlichen Änderungen hervorgerufenen Effekte durch die unterschiedlichen konjunkturellen Rahmenbedingungen verstärkt. Im Rahmen des Konjunkturpakets I der Bundesregierung wurde bei einem konjunkturell rückläufigen Einkommensteueraufkommen der Eingangssteuersatz nochmals zusätzlich abgesenkt und der Steuerfreibetrag weiter erhöht. Abbildung 36 zeigt die Eckwerte des Tarifs in den letzten vier Legislaturperioden der Bundesregierung. Die Kommunen haben dabei kein direktes Mitspracherecht bei den entsprechenden Gesetzgebungsverfahren, obwohl sie am Steueraufkommen

Abbildung 36: Eckdaten des Einkommensteuertarifs 1998-2011



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Bundesministerium der Finanzen.

157 § 1 GemFinRefG.

158 Vgl. Schwarting (2006), S. 110.

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

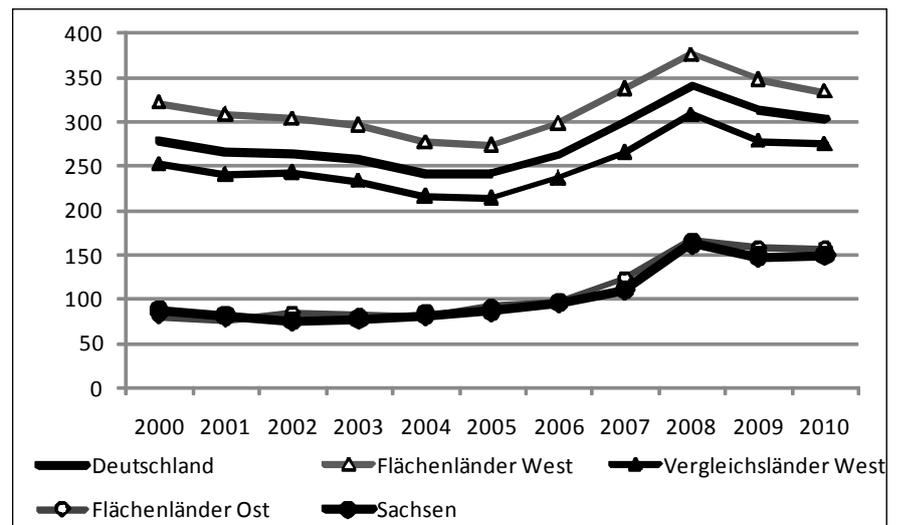
160 Auch die Erhöhung des Grundfreibetrags um insgesamt rund 1.350 Euro bewirkte Mindereinnahmen.

beteiligt sind.<sup>161</sup> Auch die Länder haben ihr Recht auf Mitentscheidung über den Bundesrat in der Vergangenheit nicht im Sinne der Kommunen genutzt. Insofern kann festgehalten werden, dass die Kommunen keinen direkten Einfluss auf diese Einnahmequelle haben und sie den Aufkommensentwicklungen faktisch 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 37 skizzierte Entwicklung fand in den westdeutschen Ländern und den Vergleichsländern West parallel statt. In den ostdeutschen Ländern und Sachsen stagnierte das Aufkommen bei etwa einem Drittel des Niveaus. Der Tiefpunkt wurde in Sachsen bereits 2002 mit gerade einmal 75,49 Euro/Einw. erreicht. In den Jahren des Konjunkturaufschwungs und des damit verbundenen massiven Beschäftigungsaufbaus stieg das Steueraufkommen massiv an und erreichte 2008 einen vorläufigen Höhepunkt: bundesweit fielen durchschnittlich 339,20 Euro/Einw. an, in Sachsen immerhin 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. In den Jahren 2009 und 2010 gingen das Einkommensteueraufkommen und damit auch der Gemeindeanteil in Westdeutschland spürbar zurück. Er erreichte bundesweit noch knapp 300 Euro/Einw. Die robustere Entwicklung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt (siehe Abschnitt III.1.1) ließ die Rückgänge im Osten Deutschlands weniger stark ausfallen. Gegenüber 2009 konnten die sächsischen Kommunen im Berichtsjahr 2010 einen leichten Zuwachs um 0,8 % auf 148,82 Euro/Einw. messen. Damit wurden 49 % des Bundesdurchschnitts und 54 % des Durchschnitts der wirtschaftsschwachen Westländer erreicht. Die Daten zeigen eindrücklich, dass sich die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen West und Ost vor allem an dieser Steuer widerspiegeln.

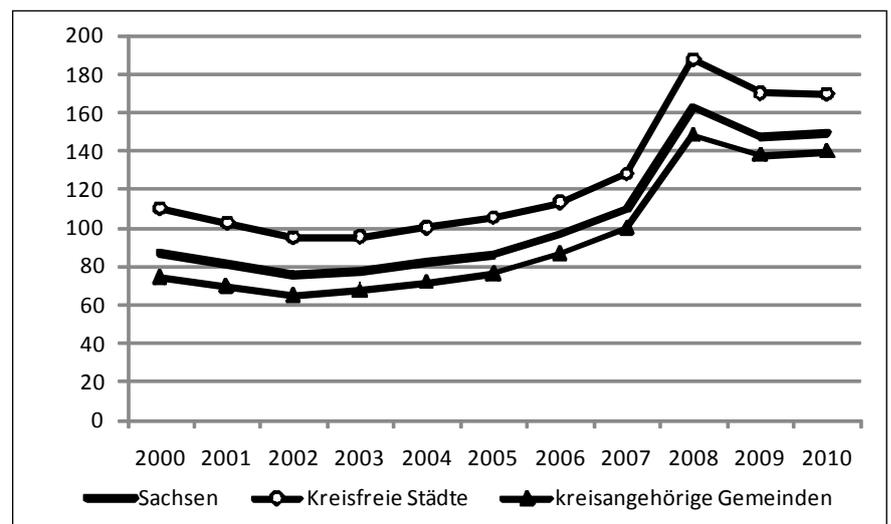
Die disaggregierte Analyse für die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Freistaat weist eine gleichmäßige Entwicklung in den beiden Teilräumen aus (Abbildung 38). Sowohl das starke Wachstum als auch die krisenbedingten

Abbildung 37: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 38: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Sachsen in Euro/Einw.



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

Einbrüche gingen also nicht schwerpunktmäßig zugunsten oder zu Lasten einer der beiden Gruppen. Die absolute Differenz von rund 30 Euro/Einw. blieb über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg annähernd konstant.

#### 4.1.2 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. Neben der Einkommensteuer ist die Umsatzsteuer

161 Entsprechend lautete ein Prüfauftrag der Gemeindefinanzkommission, wie die Mitsprachemöglichkeiten der Kommunen verbessert werden können, dazu Abschnitt IV.2.1.

mit einem Volumen von ebenfalls etwa einem Drittel des Gesamtsteueraufkommens die zweite große und wichtige Einzelsteuer in Deutschland. Die Gemeinden erhalten dabei rund 2,0 % vom Gesamtaufkommen (2,2 % nach Vorwegabzügen für die Renten- und Arbeitslosenversicherung).<sup>162</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>163</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>164</sup> Anders als beim Anteil der Länder, der grundsätzlich pro Kopf verteilt wird,<sup>165</sup> ist der Schlüssel für den Gemeindeanteil an wirtschaftliche Indikatoren gebunden. Dies ist sachgerecht, da die Umsatzsteuerbeteiligung als Ersatz für die 1998 abgeschaffte Gewerbesteuer eingestuft wurde und so eine Anknüpfung an der lokalen wirtschaftlichen Lage nahe liegt. Die Einrichtung eines geeigneten Schlüssels war allerdings mit Schwierigkeiten verbunden, so dass zunächst eine vorläufige Verteilung in Kraft trat und zwischen 2000 und 2008 ein Übergangsschlüssel konstruiert wurde (siehe Tabelle 10). 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.

Tabelle 10: Alter 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 % [Gewerbekapitalsteueraufkommen] 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.

Der bisherige Schlüssel wird seit 2009 als „nicht fortschreibungsfähiger Teil“ um einen „fortschreibungsfähigen Teil“ ergänzt. Dieser wird langfristig (ab dem Jahr 2018) der allein gültige Schlüssel sein. Bei der Ausgestaltung wurde wiederum an die lokale Wirtschaftskraft angeknüpft, indem zunächst folgende Zusammensetzung gewählt wurde:<sup>166</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.) der Jahre 2004–2006
- 25 % Anteil an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort der Jahre 2003–2005<sup>167</sup>.

Die bis 2008 gültige Vorwegaufteilung von 85:15 (westdeutsche Länder: ostdeutsche Länder) wurde hingegen aufgehoben. Der Schlüssel wird im Gegensatz zum alten Schlüssel alle drei Jahre aktualisiert, so dass strukturelle wirtschaftliche Veränderungen zwischen den Regionen auch in der Verteilung der Umsatzsteuer langfristig Niederschlag finden. Er wird schrittweise eingeführt: 2009 wurden zunächst 25 % des Umsatzsteueraufkommens nach dem neuen Schlüssel verteilt, der Anteil wächst danach alle drei Jahre um 25 Prozentpunkte an. Ab 2018 erfolgt die Verteilung dann ausschließlich auf Basis des neuen Schlüssels.<sup>168</sup>

Bereits im Vorlauf war davon auszugehen, dass die ostdeutschen Kommunen insgesamt Verluste aus der Neugestaltung des Schlüssels zu tragen haben.<sup>169</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>170</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 Gewerbesteuer – sachgerecht ist. Zudem sind die kurzfristigen Auswirkungen aufgrund des großzügig bemessenen Übergangszeitraums sehr begrenzt.

Diese Erwartungen spiegeln sich auch in den Kassendaten wider: Nach einer stabilen Entwicklung zwischen 2000 und 2005 zeigte sich 2006 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 1.1.2007

162 § 1 Satz 3 FAG.

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

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

165 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.

166 § 5b GemFinRefG.

167 Die beiden letztgenannten Komponenten „werden mit dem gewogenen durchschnittlichen örtlichen Gewerbesteuer-Hebesatz der jeweiligen Erfassungszeiträume gewichtet.“; § 5b Abs. 2 Satz 3 GemFinRefG.

168 § 5c GemFinRefG.

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

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

überlagert, der Gemeindeanteil wuchs bundesdurchschnittlich um 12 %. Im Jahr 2008 führte das Erreichen des Höhepunkts des Konjunkturzyklus zu einem weiteren Anstieg. In den Jahren 2009 und 2010 hinterließ die Wirtschaftskrise nur geringfügige Spuren im Verlauf.

2010 wurden im Bundesdurchschnitt aller Gemeinden Einnahmen von 43,01 Euro/Einw. aus der Umsatzsteuer generiert, der Wert für Sachsen lag mit 41,27 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. 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 alte Verteilungsschlüssel unverändert geblieben war, änderte sich auch das Aufteilungsverhältnis zwischen den ostdeutschen Ländern kaum. Seit 2009 ist infolge der beschriebenen Schlüsseländerung ein leichtes Abdriften des Wertes für die sächsischen Kommunen zu beobachten. Dieser ist jedoch in seinem Umfang sehr gering. Bei der nächsten Stufe der Schlüsseländerung 2012 wird sich der Abstand voraussichtlich weiter vergrößern.

Die in Abbildung 40 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 zusammen. Die 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. Vor diesem Hintergrund sind auch die erkennbar unterschiedlichen Entwicklungen der Jahre 2009 und 2010 erklärbar: Durch die Zurechnung der bisher Kreisfreien Städte Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda zum kreisangehörigen Raum ändern sich auch die entsprechenden Gewerbekonzentrationen (v. a. Zwickau) in der Zuordnung der Umsatzsteuereinnahmen.

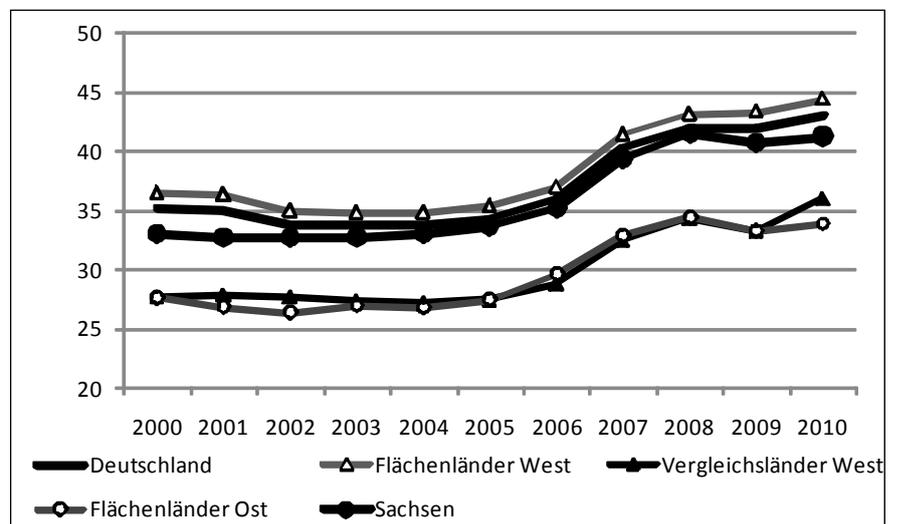
4.1.3 Realsteuern

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.

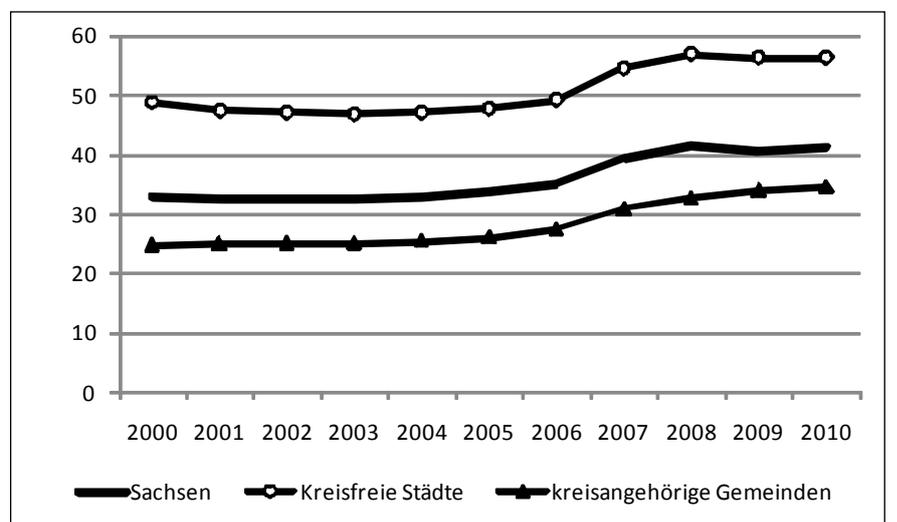
Neben der Realsteuergarantie ist auch die Erhebung eines individuellen Hebesatzes durch Art. 106 Abs. 6 GG grundgesetzlich geschützt. Die Berechnung des durch den Steuerpflichtigen zu zahlenden Steuerbetrages erfolgt zunächst bundesweit nach den einheitlichen Regelungen des Gewerbesteuergesetzes bzw. Grundsteuergesetzes. Der berechnete Steuermessbetrag wird dann mit dem Hebesatz der Gemeinde für die jeweilige Steuer multipliziert und somit die Zahllast bestimmt. Jede Gemeinde entscheidet dabei autonom im Rahmen der Haushaltssatzung über die Höhe des anzuwendenden Hebesatzes. Neben den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung des § 73 SächsGemO

Abbildung 39: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 40: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer in Sachsen in Euro/Einw.



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

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>171</sup>

4.1.3.1 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer war ursprünglich als reine Gemeindesteuer konzipiert. Da diese Steuerart aber eine sehr hohe Konjunkturreaktivität aufwies und daher das Aufkommen aus der Steuer räumlich und zeitlich sehr stark streute, wurde im Zuge der Großen Finanzreform 1969 eine Verstetigung 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>172</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 Landeservielfältiger um eine zusätzliche Erhöhungszahl ergänzt. Die ostdeutschen Länder leisten die Umlage *ohne* diese Erhöhungszahl.

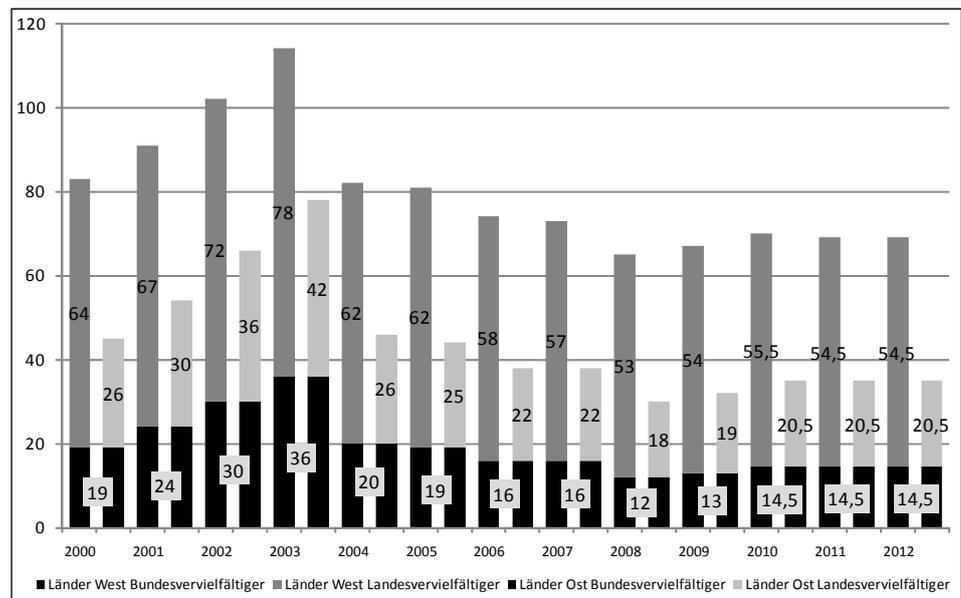
Die Einnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer sind im Aufschwung der Jahre 2005 bis 2008 beispiellos stark gestiegen und haben 2009 einen dramatischen Einbruch erlebt. Um diese

Entwicklungen nachzuvollziehen, werden zunächst die fünf wesentlichen Einflussfaktoren skizziert, von denen diese Einnahmen in einem Kassensjahr abhängen:

Zum ersten spielt die besondere retrospektive Veranlagungspraxis der Gewerbesteuer, die sich von der anderen 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 hatte 2008 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>173</sup> und dieser Effekt für die darauf folgenden Jahre eher rückläufig sei. Die Veranlagungspraxis führte demnach zu einer Überzeichnung des Wachstumspfad. Entsprechend führt die Veranlagungspraxis bei einer Rezession die spiegelbildliche Rolle: Gewinneinbrüche können dazu führen, dass Gemeinden Vorauszahlungen angleichen müssen und damit die Gewerbesteueraufkommen in einer längeren Phase überdurchschnittlich zurückgehen.

Zum zweiten 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 Steuermessbetrags ein.<sup>174</sup> Seit 2008 ist das Gewicht der ertragsunabhängigen Komponenten bei der Berechnung des Steuermessbetrags der Gewerbesteuer

Abbildung 41: Gewerbesteuerumlagesätze in den westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern<sup>175</sup>



Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Städtetag (2008), S. 12 und § 6 GemFinRefG.

171 § 16 Abs. 4 GewStG.  
172 Schwarting (2006), S. 102.

173 Deutscher Städtetag (2008), S. 13; dazu auch Schmid/Reif (2008), S. 540.  
174 Die Hinzurechnungen zum Gewerbeertrag werden in § 8 GewStG aufgeführt, die Kürzungen in § 9.  
175 Die Gewerbeumlagesätze beziehen sich auf den Grundbetrag (s. o.)

erhöht worden, um eine Stabilisierung des Gewerbesteueraufkommens zu erwirken.<sup>176</sup> Des Weiteren gilt die so genannte Zinsschranke zur Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen als Betriebsausgabe.<sup>178</sup>

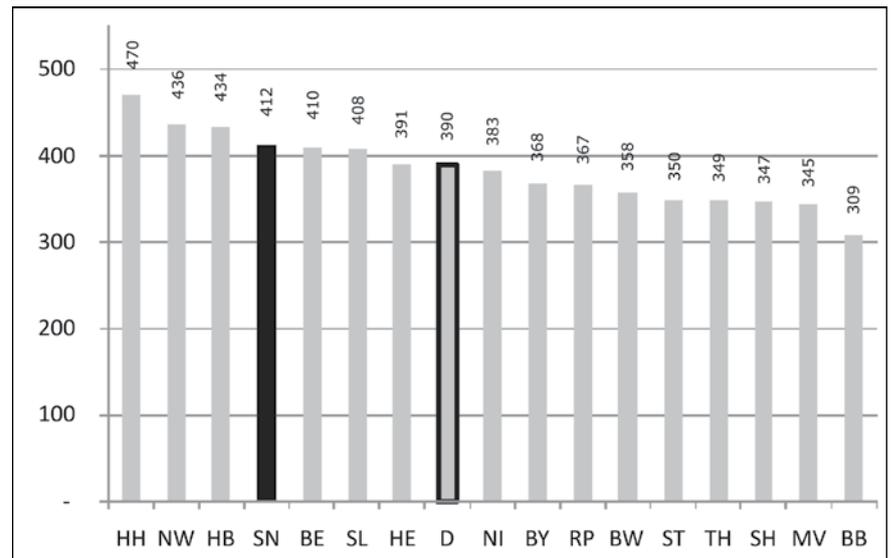
Der dritte Einflussfaktor ist die Höhe der Gewerbesteuermulage, die bestimmt, welcher Anteil des Bruttoaufkommens tatsächlich in den kommunalen Haushalt fließen kann. Abbildung 41 illustriert die Schwankungen des Umlagesatzes im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2010 sowie die gesetzlichen Regelungen für die Jahre 2011 und 2012 (§ 6 Gemeindefinanzreformgesetz). Im Analysejahr 2010 befand sich der Gewerbesteuermulagesatz in den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern nach einer Phase des Rückgangs auf vergleichsweise niedrigem Niveau, das allerdings gegenüber 2008 und 2009 bereits wieder angestiegen ist. 2003 hatte der Umlagesatz in den westdeutschen Ländern noch 114 % betragen, in den ostdeutschen Ländern 78 %. Für 2010 lagen die Werte bei 70 % bzw. 35 %.

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>179</sup> So kommt es, dass, den wirtschaftlichen Strukturen folgend, ein erheblicher Teil des Gewerbesteueraufkommens in den ostdeutschen Ländern von Unternehmen stammt, die ihren Hauptsitz in den westdeutschen Ländern haben. Da die Pro-Kopf-Lohnsumme in den ostdeutschen Ländern nach wie vor niedriger ist als in den westdeutschen Ländern, reduziert sich deren Anteil am Gewerbesteueraufkommen wieder. Dies betrifft insbesondere lohnintensive Leistungen der Unternehmenssteuerung und -verwaltung sowie von Forschung und Entwicklung, die nach wie vor vorrangig an den Hauptsitzen erbracht werden.

Zuletzt entscheidet natürlich der vor Ort gewählte Hebesatz über die Höhe des gemeindlichen Gewerbesteueraufkommens. Aus dem nachfolgend grafisch dargestellten Vergleich der Gewerbesteuerhebesätze 2010 geht hervor, dass Sachsen mit durchschnittlich 412 % nach Nordrhein-Westfalen die höchsten Gewerbesteuerhebesätze der Flächenländer aufweist. Der Bundesdurchschnitt lag 2010 bei 390 Prozentpunkten. Die vier übrigen ostdeutschen Flächenländer finden sich am unteren Ende der Skala. Die niedrigsten durchschnittlichen Hebesätze der Gewerbesteuer wurden in Brandenburg festgesetzt. Die sächsischen Kommunen nutzen die Steuerquelle der Gewerbesteuer also deutlich intensiver als die anderen ostdeutschen Kommunen.

Die Entwicklung der Nettoeinnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer war in den Jahren 2000 bis 2003 konjunkturell

Abbildung 42: Hebesätze der Gewerbesteuer im bundesweiten Vergleich 2010



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

bedingt zunächst rückläufig. Gleichzeitig wurde der Negativtrend durch die Erhöhung der Gewerbesteuermulage begleitet, der ein überproportionales Absinken der Einnahmen aus dieser Quelle zur Folge hatte. Ab 2004 stieg das Gewerbesteueraufkommen dann kräftig an. Insbesondere 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 etwa 400 Euro/Einw. Zu einem beträchtlichen Teil ist dies auch auf die parallele Absenkung der Gewerbesteuermulage zurückzuführen: Das Bruttoaufkommen wuchs „nur“ um rund 73 %. Im Jahr 2009 brachen die gemeindlichen Einnahmen aus der Gewerbesteuer bundesweit um ein Fünftel (reichlich 100 Euro/Einw.) ein, was eine erhebliche Belastung für die gesamte kommunale Einnahmeseite bedeutete. Sie erholten sich 2010 bereits wieder (+9,8 %) auf bundesdurchschnittlich 427,91 Euro/Einw., die Differenz zu den Rekorderhebungsjahren 2007 und 2008 sind aber noch immer spürbar. Analog zur weniger starken wirtschaftlichen Belastung der ostdeutschen Wirtschaft in der Finanzkrise ging auch die Gewerbesteuer weniger stark zurück als in den westdeutschen Flächenländern, der Anstieg 2010 war dagegen wieder symmetrisch.

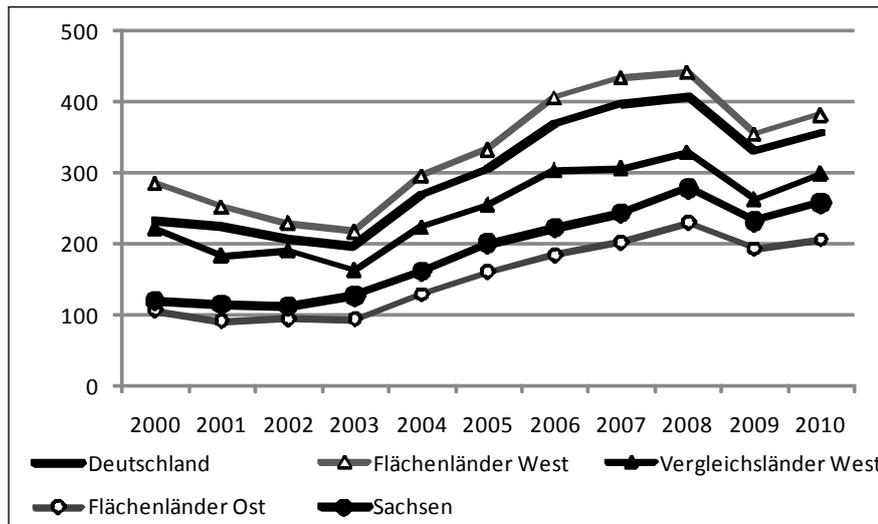
Die erheblichen Niveauunterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern West sowie den ostdeutschen Ländern und Sachsen lassen sich auf die unterschiedliche gewerbliche Basis in den Untersuchungsräumen zurückführen. Es zeigt sich deutlich, dass diese Basis in den finanzschwachen westdeutschen Ländern noch immer erheblich stärker ist als in Ostdeutschland. Die wirtschaftsschwachen Vergleichsländer West erreichen mit fast 300 Euro/Einw. immerhin rund 85 % des Bundesdurchschnitts, die ostdeutschen Flächenländer (ohne Sachsen lediglich 53 %). Die Kommunen im Freistaat heben sich dabei allerdings

176 Zurechnung der Fremdkapitalzinsen sowie der Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Renten, Pensionszahlungen, Leasingraten und Lizenzen zu 25 % (§ 8 Abs. 1 Nummer 1 GewStG).

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

178 § 29 GewStG in Verbindung mit § 28 GewStG.

Abbildung 43: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Euro/Einw.

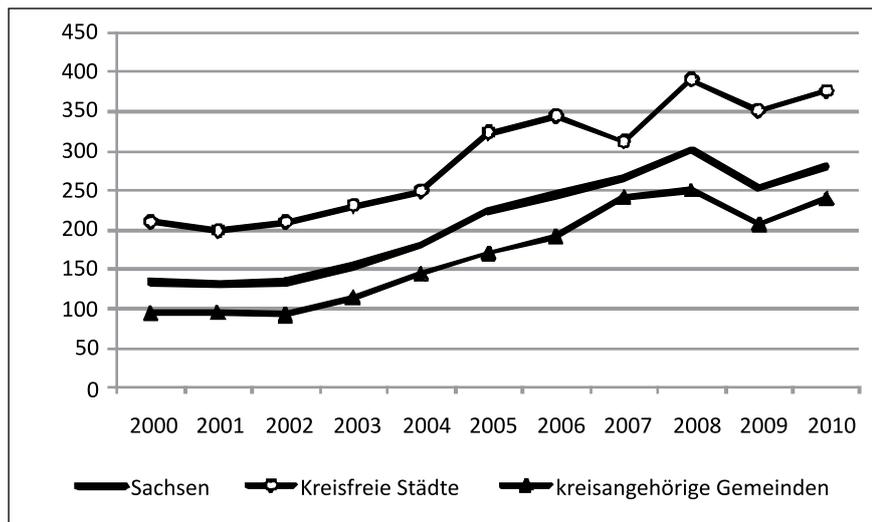


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

positiv ab: Sie erreichten im Jahr 2010 mit 280,57 Euro/Einw. rund zwei Drittel des Bundesdurchschnitts. Dies ist vollständig auf die deutlich höheren Hebesätze im Freistaat zurückzuführen. Die Grundbeträge als einheitliche Basis für die Erhebung der Gewerbesteuer unterscheiden sich nur unwesentlich.

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 bis 2008 stetig fortgesetzt. Die Gewerbesteuer hat sich damit klar zur wichtigsten Steuer auch der sächsischen Kommunalfinanzen

Abbildung 44: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) in Sachsen in Euro/Einw.



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

entwickelt. Seit dem Jahr 2000 hat sich ihr Volumen auf das Zweieinhalbfache erhöht und 2010 wurde schon fast wieder der Spitzenwert des Jahres 2008 erreicht.

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. Im Jahr 2010 generierten die Kreisfreien Städte mit durchschnittlich 375,49 Euro/Einw. rund 57 % höhere Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer als die kreisangehörigen Gemeinden (durchschnittlich 238,42 Euro/Einw.). Im Jahr 2000 war die

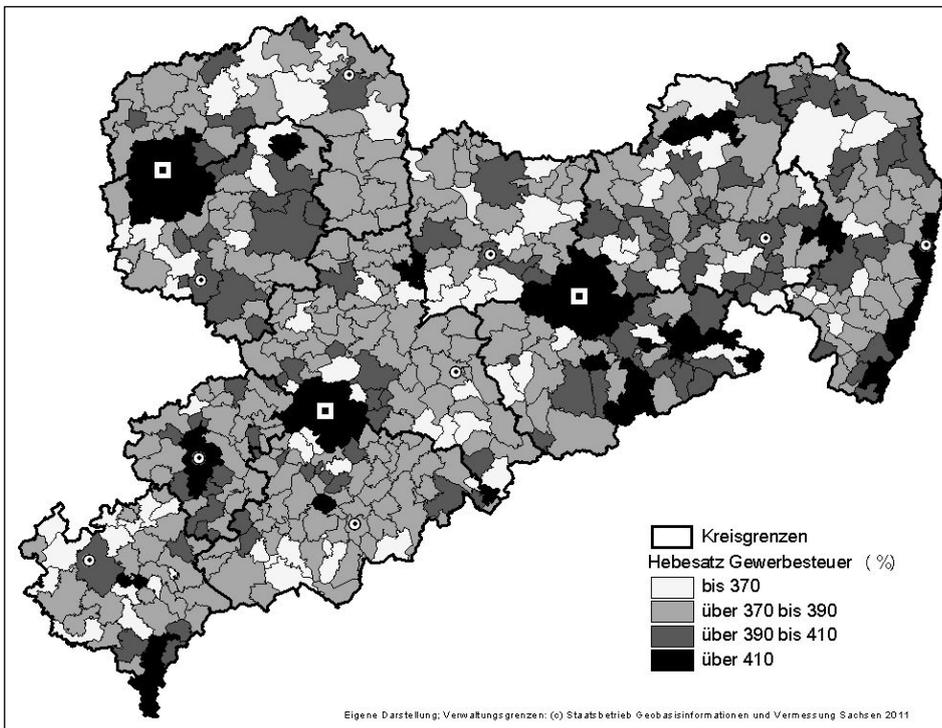
Differenz mit 125 % noch wesentlich höher (Kreisfreie Städte: 188,05 Euro/Einw.; kreisangehörige Gemeinden: 83,46 Euro/Einw.)<sup>179</sup>

Ausschlaggebend für die unterschiedlichen Niveaus und Entwicklungen ist auch die Ausgestaltung der Hebesätze. Aus Abbildung 45 ist gut ersichtlich, dass die Kreisfreien Städte sowie einwohnerstarke kreisangehörige Gemeinden (vor allem die ehemals Kreisfreien Städte) und einige Gemeinden in ihrem direkten Umland erheblich höhere Hebesätze aufweisen als die meisten Gemeinden im kreisangehörigen Raum. Der höchste Hebesatz fand sich 2010 in Leipzig mit 460 %, weitere 5 Städte hatten einen Hebesatz von jeweils 450 % (Dresden, Chemnitz, Zwickau, Görlitz, Dohma). Der niedrigste wurde mit 275 % in Dürrhennersdorf (Landkreis Görlitz) erhoben – aber auch dieser liegt noch deutlich über dem gesetzlichen Mindesthebesatz von 200 %.

Ein Teil der Niveauunterschiede zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum lässt sich somit durch die Hebesatzunterschiede erklären. Abbildung 46 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.

179 Der „Aufholprozess“ der kreisangehörigen Gemeinden wird dabei rechnerisch auch durch die sinkende Einwohnerzahl gestützt. Wie bei den bereinigten Einnahmen gezeigt wurde, ist dieser Effekt aber vergleichsweise gering. Ausschlaggebend ist vielmehr die absolute Entwicklung der Netto-Gewerbesteuereinnahmen.

Abbildung 45: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2010

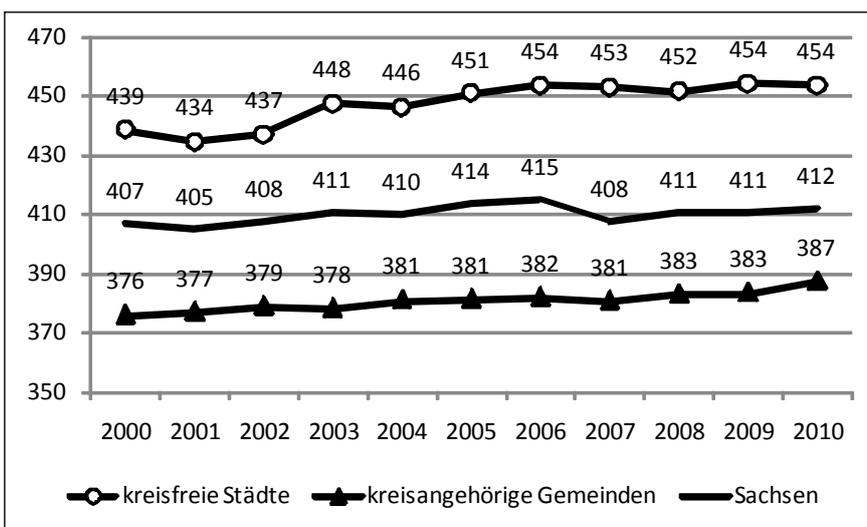


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt, Kartenmaterial: Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen.

Im dargestellten Zeitablauf der Abbildung 46 ist ebenfalls erkennbar, dass die kreisangehörigen Gemeinden ihre Gewerbesteuerhebesätze konstant gehalten haben und sie erst in den letzten drei Jahren im Durchschnitt leicht erhöht haben. In den Kreisfreien Städten sanken sie zunächst leicht und stiegen danach in der Summe um durchschnittlich 20 Punkte bis 2006

Bereits bei der Analyse der Struktur der Steuereinnahmen wurde gezeigt, dass die Grundsteuer A ein zu vernachlässigendes Aufkommen für die Gemeinden in Sachsen generiert – 2010 wurden lediglich 0,6 % aller Steuereinnahmen durch die Grundsteuer A erbracht, das Aufkommen lag bei 3,42 Euro/Einw. Auch in

Abbildung 46: Hebesätze der Gewerbesteuer in Sachsen 2000-2010 in %



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

an. In den Jahren 2007 und 2008 war eine Ausweitung der Hebesätze aufgrund der ohnehin stark steigenden Grundbeträge nicht erforderlich, in den Krisenjahren 2009 und 2010 hielten sowohl die Kreisfreien Städte als auch die kreisangehörigen Gemeinden ihre Hebesätze stabil und vermieden somit zusätzliche Belastungen für die lokalen Gewerbe.

4.1.3.2 Grundsteuer

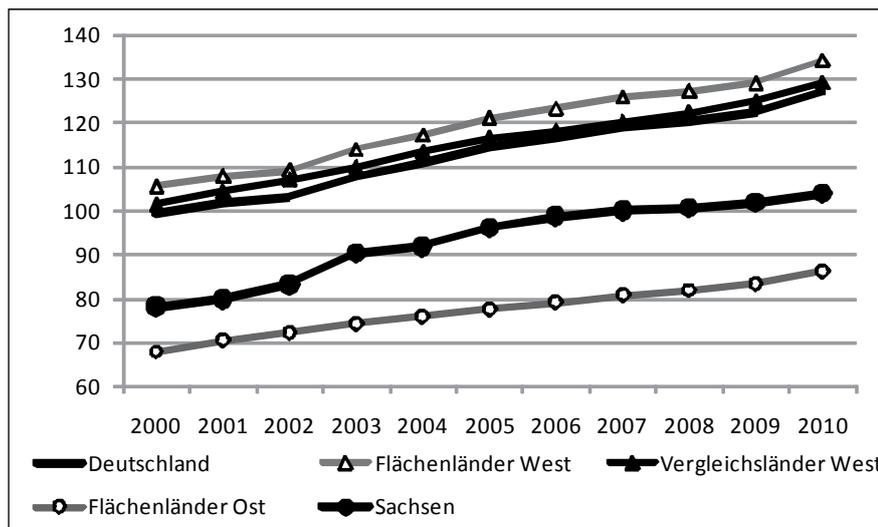
Die Grundsteuer gehört wie die Gewerbesteuer zu den Realsteuern. Als Steuergegenstand gilt der Grundbesitz im Inland. Nur in Ausnahmefällen werden Steuervergünstigungen und -befreiungen gewährt.<sup>180</sup> Es wird zwischen den Grundsteuern A und B unterschieden, wobei die Grundsteuer A für land- und 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.

den andern Ländern gehört die Grundsteuer A zu den aufkommenschwachen Einnahmequellen: Im Bundesdurchschnitt wurden 2010 nur 4,75 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 2010 durch die Grundsteuer B 126,92 Euro/Einw. ein, wobei seit 2000 ein stetiges Wachstum um insgesamt rund 28 % vorstatten ging (Abbildung 47). In den ostdeutschen Ländern (ohne Sachsen)

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

Abbildung 47: Entwicklung der Grundsteuer B in Euro/Einw.



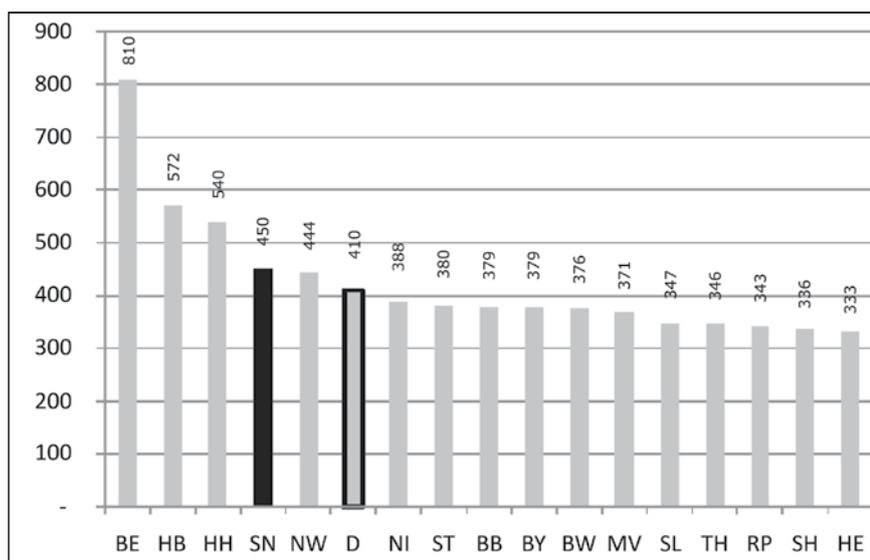
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

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 2010 mit einem Aufkommen von 103,80 Euro/Einw. nur etwa halb so hoch ist wie beim Durchschnitt der übrigen ostdeutschen Länder.

Diese Differenzen lassen sich ganz wesentlich auf die enormen Hebesatzunterschiede zwischen Sachsen und den übrigen

den Bürger verbunden. Auf der anderen Seite bietet diese Steuer stabile Einnahmemöglichkeiten für die Kommunen, die kaum anfällig für konjunkturelle Schwankungen sind. Auch herrscht eine örtliche Spürbarkeit für die Bürger, was die Kosten der kommunalen Aufgabenerstellung betrifft. Nicht zuletzt kann festgehalten werden, dass diese Steuer vergleichsweise verteilungsgerecht ist, da ein starker Zusammenhang zwischen der Wohnfläche und den Einkommensverhältnissen der Haushalte zu erwarten ist.<sup>181</sup> Mit einem Aufkommen von rund 104 Euro je Einwohner und Jahr belastet sie einen sächsischen Einwohner mit durchschnittlich rund 6,70 Euro pro Monat. Insofern kann trotz der hohen Hebesätze im Vergleich zu anderen Steuerbelastungen nicht von einer Überstrapazierung der Grundsteuer B gesprochen werden.

Abbildung 48: Hebesätze der Grundsteuer B im bundesweiten Vergleich 2010



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

ostdeutschen Flächenländern zurückführen. Die Hebesätze Grundsteuer B sind im Durchschnitt mit 450 % die höchsten in Deutschland (ausgenommen Stadtstaaten). Der Bundesdurchschnitt lag 2010 bei 410 %. Die übrigen ostdeutschen Flächenländer befinden sich mit durchschnittlich 346–379 % deutlich unter dem bundesweiten Mittelwert. Ähnlich wie bei der Gewerbesteuer schöpfen die sächsischen Kommunen diese originäre Steuerquelle intensiver aus als die Kommunen in anderen Ländern.

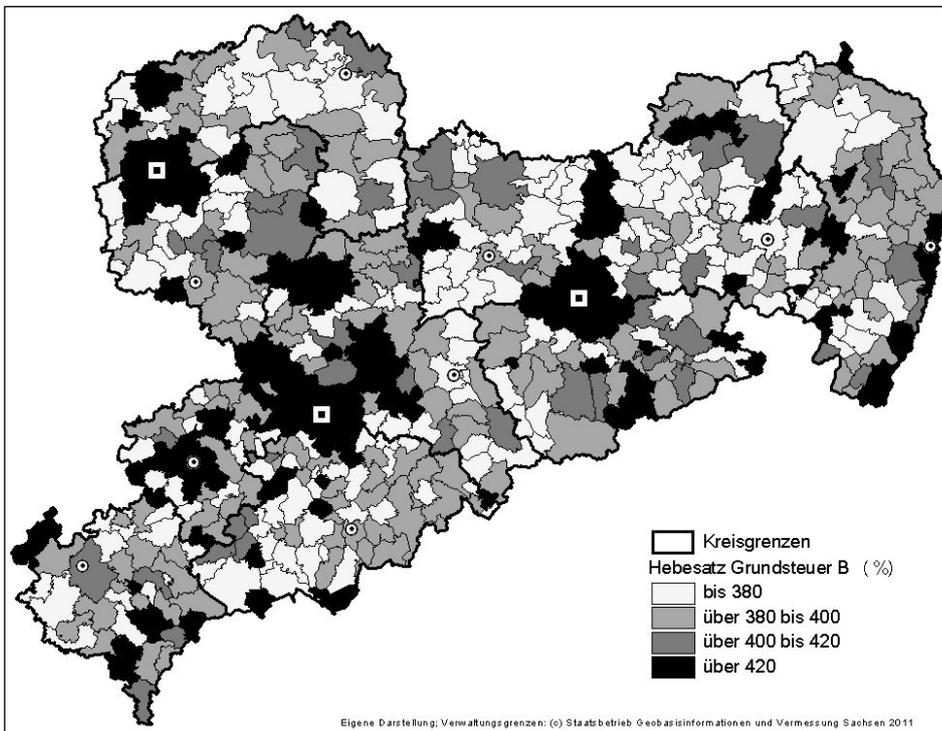
Zwischen 2000 und 2010 haben die sächsischen Hebesätze, von einem schon damals überdurchschnittlichen Niveau ausgehend, nochmals um über 60 Punkte zugenommen. Diese Entwicklung kann differenziert betrachtet werden. Auf der einen Seite sind stetige Steigerungen der Hebesätze mit steigenden Belastungen für

In Sachsen sind es insbesondere die Kreisfreien Städte, die mit einer hohen Dichte an Wohn- und Gewerbeflächen ein hohes Grundsteueraufkommen haben (Abbildung 50). Dies ist im Wesentlichen auf die in Abbildung 49 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. Der „Spitzenreiter“ war im Jahr 2010 die Landeshauptstadt Dresden, wo der Hebesatz der Grundsteuer B 635 % beträgt.<sup>182</sup> Mit deutlichem

181 Zur Wirkung der Grundsteuer B auch im Rahmen der Haushaltskonsolidierung siehe Junkernheinrich/Lenk/Hesse (2011), S. 282 ff.

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

Abbildung 49: Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen 2010



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

Abstand folgen Leipzig (500 %) und Chemnitz (475 %). Im kreisangehörigen Raum hatten Machern und Deutzen mit 540 % die höchsten Hebesätze.

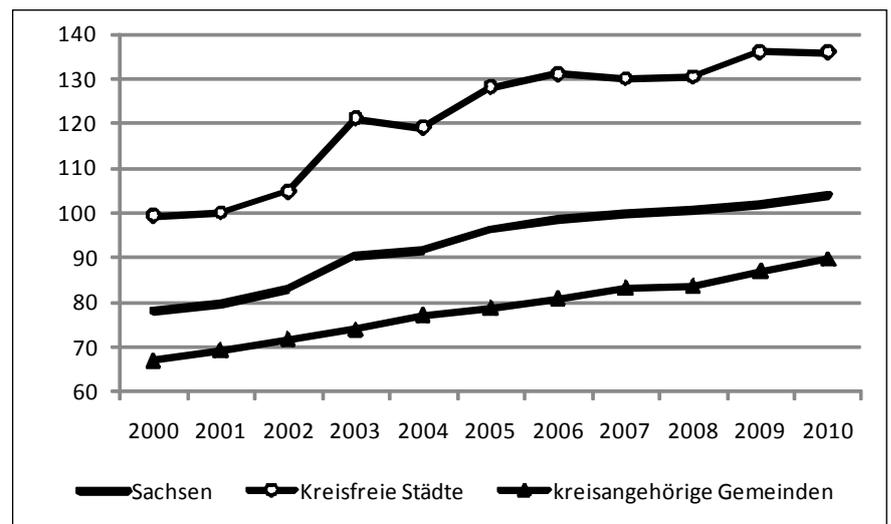
Abbildung 50 illustriert auch, dass die Kreisfreien Städte überproportional zum Zuwachs der Grundsteuereinnahmen beigetragen haben. Im kreisangehörigen Raum verlief die Entwicklung stetiger, das Niveau lag 2010 um rund 34 % über dem des Jahres 2000. Dies ist weniger auf Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage 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 1964 statt, für die ostdeutschen

Abbildung 50 illustriert auch, dass die Kreisfreien Städte überproportional zum Zuwachs der Grundsteuereinnahmen beigetragen haben. Im kreisangehörigen Raum verlief die Entwicklung stetiger, das Niveau lag 2010 um rund 34 % über dem des Jahres 2000. Dies ist weniger auf Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage zurückzuführen als vielmehr auf Anhebungen der Hebesätze.

Abbildung 50 illustriert auch, dass die Kreisfreien Städte überproportional zum Zuwachs der Grundsteuereinnahmen beigetragen haben. Im kreisangehörigen Raum verlief die Entwicklung stetiger, das Niveau lag 2010 um rund 34 % über dem des Jahres 2000. Dies ist weniger auf Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage zurückzuführen als vielmehr auf Anhebungen der Hebesätze.

Abbildung 50: Entwicklung der Grundsteuer B in Sachsen in Euro/Einw.



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

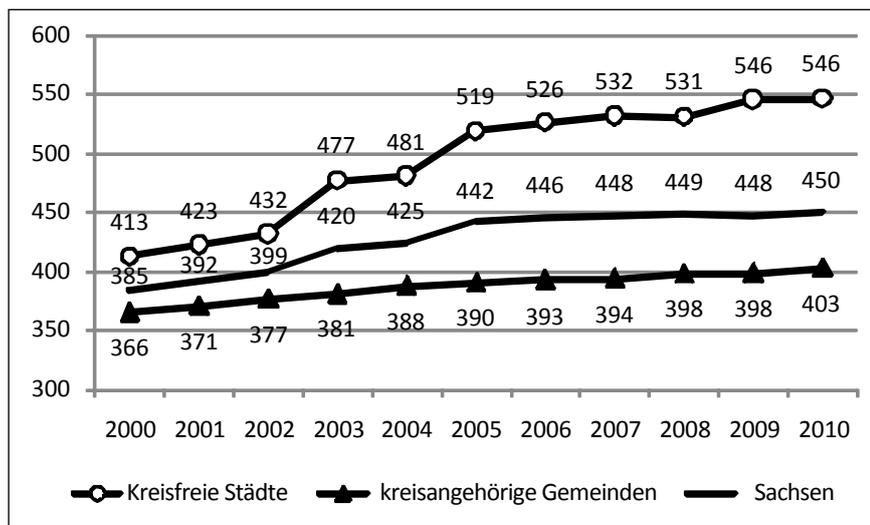
183 Schwarting (2006), S. 107.

184 Jörissen/Coenen (2007).

185 Bundesfinanzhof: Urteil vom 30.06.2010, Aktenzeichen II R 12/09.

186 Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2011).

Abbildung 51: Entwicklung der Hebesätze der Grundsteuer B in Sachsen in %



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

Die Entwicklung der Grundsteuer B-Hebesätze für die Kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen sind in Abbildung 51 dargestellt. Einer leichten aber stetigen Anhebung der Hebesätze in den kreisangehörigen Gemeinden steht eine massivere Steigerung in den Kreisfreien Städten gegenüber. Seit 2007 sind die Hebesätze in Dresden, Leipzig und Chemnitz allerdings unverändert, das weitere Ansteigen des Durchschnittswerts liegt an der veränderten Zuordnung der 2008 eingekreisten Städte Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda. Der Abstand zwischen Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden hat sich dennoch von knapp 50 Hebesatzpunkten im Jahr 2000 auf über 140 Punkte erhöht. Im Jahr 2010 herrschten in Sachsen mit 450 % durchschnittlich die höchsten Hebesätze der Grundsteuer B in Deutschland. Die Hebesätze der Kreisfreien Städte lagen durchschnittlich nochmals fast 100 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 konjunkturanfällige Steuer stützen wollen, wenn andere Steuereinnahmen stärker auf die Konjunktur reagieren.

4.1.4 Sonstige Steuern

Zu den sonstigen Steuern auf der kommunalen Ebene zählt eine Vielzahl örtlicher Verbrauchs- und Aufwandsteuern

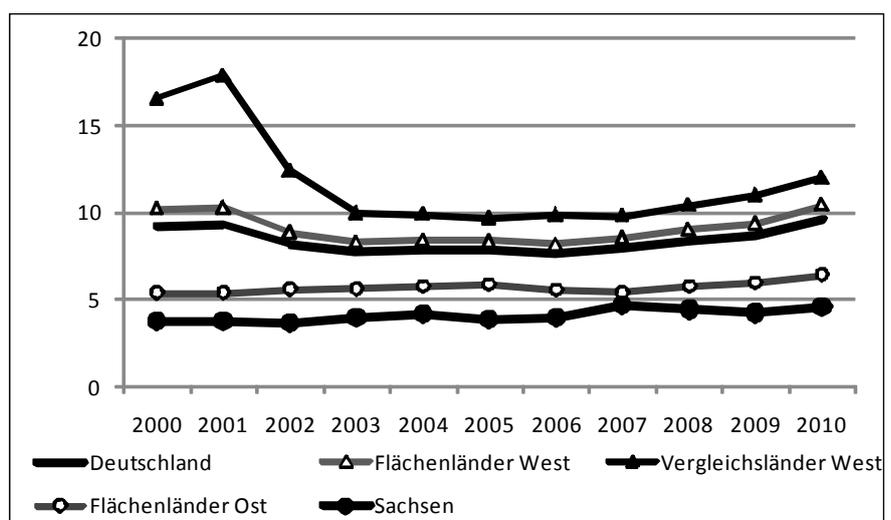
mit insgesamt eher geringem Volumen, die auf der Grundlage des in § 7 Abs. 2 SächsKAG geregelten Steuerfindungsrechts erhoben werden. Welche Steuern diese Position im Detail umfasst, kann von Gemeinde zu Gemeinde und von Jahr zu Jahr variieren. Dazu zählen beispielsweise die Vergnügungssteuer (v. a. für Spielautomaten), die Hundesteuer oder die Zweitwohnungssteuer.

Das Aufkommen der sonstigen Steuern und steuerähnlichen Abgaben ist in der Summe wenig ergiebig. In Sachsen werden im Vergleichsmaßstab mit 4,61 Euro/Einw. die geringsten Einnahmen erzielt. Obwohl zwischen 2000 und 2010 das Aufkommen um mehr als 20 % zunahm, bleibt es im Durchschnitt nahe an der Geringfügigkeitsgrenze. Rund 90 % des sächsischen Aufkommens aus den sonstigen Steuern speist sich durch die Hunde- und die sonstige Vergnügungssteuer (Vergnügungssteuer auf Spielautomaten). Das Aufkommen aus der Zweitwohnungssteuer, die in den vergangenen Jahren im Zusammenhang mit den Universitätsstandorten diskutiert wurde, trägt nur in den Kreisfreien Städten nennenswert zu den Gesamteinnahmen bei (in der Summe 1,2 Mio. Euro).

4.2 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 Bedarfzuweisungen<sup>187</sup> und sonstige

Abbildung 52: Entwicklung der sonstigen Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Euro/ Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

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

allgemeine Zuweisungen. In Sachsen wird unter den allgemeinen Zuweisungen auch der Mehrbelastungsausgleich subsumiert.

Auf der obersten Aggregationsebene haben die deutschen Kommunen 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 Zusammenhang zwischen der zu dieser Zeit schlechteren 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 bis 2009 wieder an. Auch im Krisenjahr 2009 blieben die Einnahmen aus Zuweisungen zunächst stabil, da die Intensität des wirtschaftlichen Einbruchs und der darauf folgenden Rückgänge bei den Steuereinnahmen in ihrem Umfang noch nicht hinreichend abgeschätzt werden konnten und somit auch nicht Eingang in die Berechnung der Verbundquoten fand. Die Rückgänge wurden dann 2010 nachvollzogen und führten zu einem leichten Absinken der allgemeinen Zuweisungen um 4,5 % auf ein Niveau von 404,81 Euro/Einw.

Die Gemeinden der ostdeutschen Bundesländer zeigen eine weitestgehend symmetrische Entwicklung zum Bundestrend, wobei das Zuweisungsniveau aufgrund der bereits beim Abschnitt zu den Allgemeinen Deckungsmitteln thematisierten unterdurchschnittlichen eigenen Steuerkraft rund 200-250 Euro/Einw. höher ausfällt. Die Abbildung 53 illustriert einmal mehr die hohe Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen. 2010 blieben die sächsischen Kommunen mit einem Niveau von 625,02 Euro/Einw. um 2,4 % unterhalb des Vorjahreswertes.

Die Allgemeinen Zuweisungen zeigen in Sachsen in vielen Jahren bezogen auf die Vergleichsräume abweichende Entwicklungen. Dies ist auf die Konstruktion des sächsischen Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) und insbesondere auf den Gleichmäßigkeitsgrundsatz I zurückzuführen (siehe dazu Kapitel II). Da sich die Einnahmen der sächsischen Gemeinden *relativ* besser entwickelt hatten als die des Freistaates, sank die Finanzausgleichsmasse, aus der die allgemeinen Zuweisungen

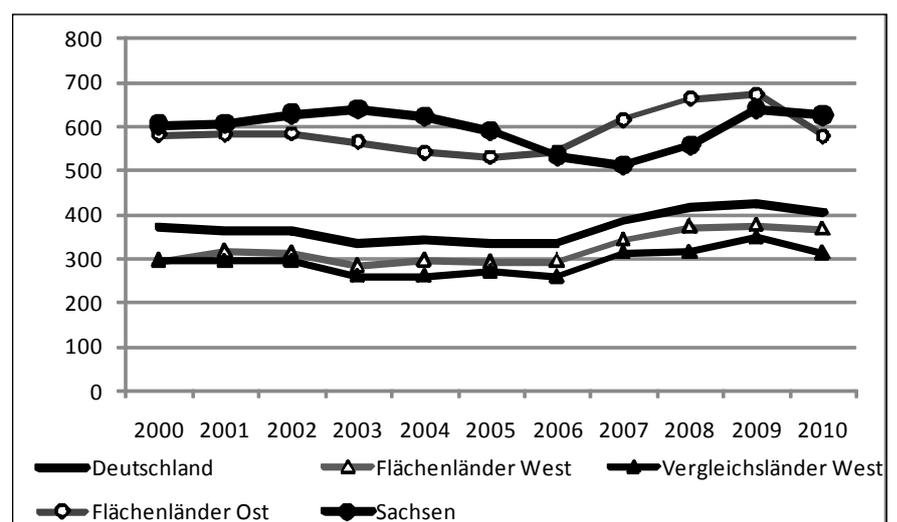
gespeist werden.<sup>188</sup> Im Jahr 2008 war es zudem die Verwaltungsreform, die zu der Einnahmesteigerung bei den Zuweisungen beigetragen hat. Ab 2008 werden den Kommunen seitens des Landes rund 190 Mio. Euro jährlich als Mehrbelastungsausgleich (MBA) für übertragene Aufgaben bereitgestellt (rd. 45 Euro/Einw.). Im Jahr 2008 waren das für fünf Monate immerhin noch rund 80 Mio. Euro oder 19 Euro/Einw.

In den Jahren 2009 und 2010 waren es dann wiederum Abrechnungsbeträge zugunsten der Kommunen, die sich erhöhend auf die allgemeinen Zuweisungen auswirkten. Die Verbundquote war dagegen rückläufig da sich die kommunalen Einnahmen relativ gesehen besser entwickelt hatten als die Landeseinnahmen. Zudem waren die FAG-Massen für 2009 und 2010 bereits 2008 verhandelt worden – also noch vor den Auswirkungen der Finanzkrise auf die öffentlichen Haushalte.

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz konnte im Beobachtungszeitraum die in den übrigen Ländern zu beobachtende starke Prozyklizität der allgemeinen Zuweisungen zumindest zum Teil durchbrechen und in einem höheren Maße zur Verstetigung der kommunalen Einnahmesituation beitragen. In Jahren schwächerer Steuereinnahmementwicklung füllte er die Finanzausstattung der Kommunen stärker auf, insbesondere in den Jahren 2006 bis 2008 dämpfte er die Einnahmementwicklung. In jedem Fall entschärfte er aber Verteilungskämpfe, die gerade in den letzten Jahren sowohl bei gut als auch schlecht laufender Einnahmementwicklung in anderen Ländern an der Tagesordnung waren.

Die Unterschiede in Niveau und Verlauf der allgemeinen Zuweisungen lassen sich aber auch durch eine differierende Schwerpunktsetzung in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen begründen. Im Kapitel II.2.4 wurde gezeigt, dass in Sachsen

Abbildung 53: Entwicklung der Allgemeinen Zuweisungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

188 Auch positive und negative Abrechnungsbeträge aus Vorjahren spielen eine nicht unerhebliche Rolle. 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.

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. Analog ist in Ländern mit höherer Zweckbindung im Finanzausgleich der Anteil der allgemeinen und damit für die Gemeinden grundsätzlich frei verwendbaren Schlüsselzuweisungen geringer.

## 5 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.

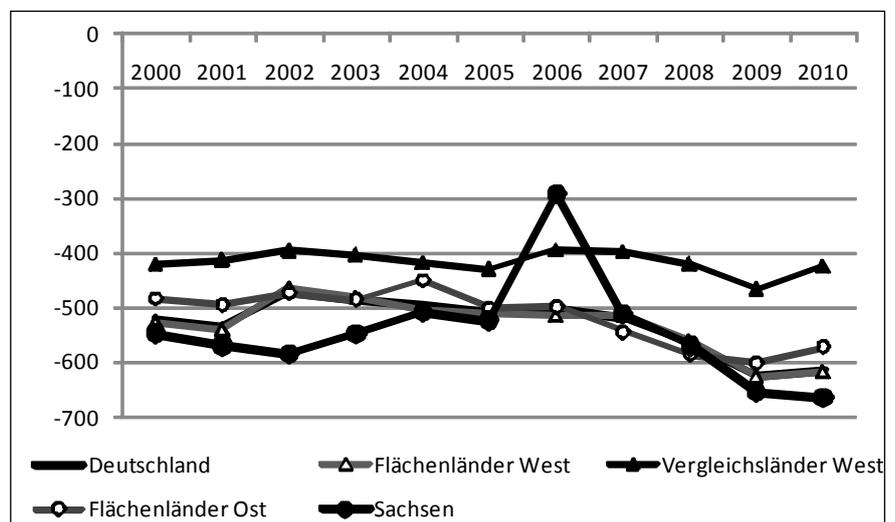
Die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben werden getrennt von den Allgemeinen Deckungsmitteln betrachtet, um Aufschluss darüber zu erhalten, inwiefern sich von den Kommunen erbrachte Leistungen „selbst finanzieren“ bzw. in welchem Ausmaß Allgemeine Deckungsmittel (Steuereinnahmen, allgemeine Zuweisungen) 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 7).<sup>189</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 5.1) und der ausgelagerten Leistungserbringung (Punkt 5.2) 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 54 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. Zwischen 2007 und 2010 erhöhte sich der Finanzierungsbedarf aus Allgemeinen Deckungsmitteln um über 150 Euro/Einw. Mit -664,39 Euro/Einw. ist der sächsische Saldo 2010 deutlich schlechter als der in den betrachteten Vergleichsräumen. Noch 2008 hatte er sich gleichauf mit dem Bundesdurchschnitt und dem Durchschnitt in den übrigen ostdeutschen Flächenländern befunden. Bei letzteren beträgt der Saldo durchschnittlich -572,49 Euro/Einw. 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.

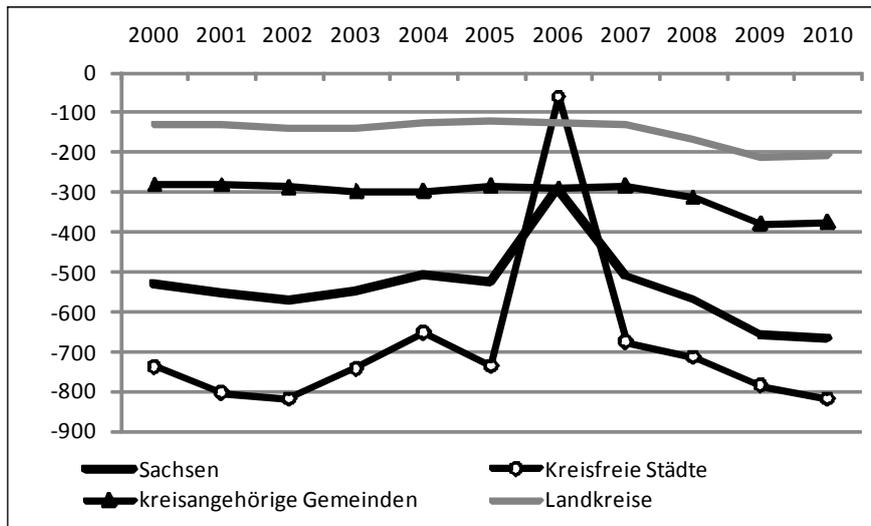
Abbildung 54: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

189 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.

Abbildung 55: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw.



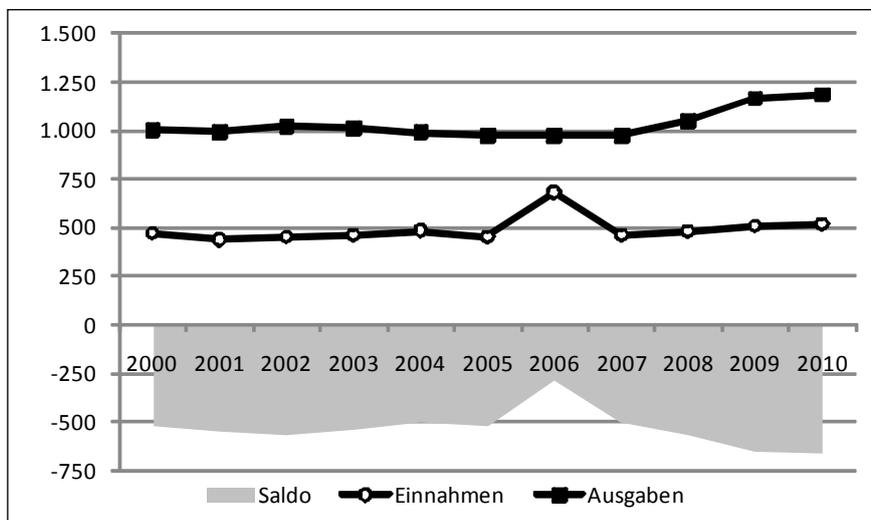
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Tabelle 11: Durchschnittliche Salden der Güter- und Dienstleistungserbringung in den sächsischen kreisangehörigen Gemeinden in Euro/Einw. 2000-2010

Gemeindegrößenklasse in Einwohner	Saldo der Güter- und Dienstleistungserbringung (Kernhaushalt und ausgelagerte Bereiche)	
	2010	Durchschnitt 2000-2010
bis unter 3.000	-223,94	-188,15
3.000 bis unter 5.000	-295,71	-245,41
5.000 bis unter 10.000	-322,97	-277,51
10.000 bis unter 20.000	-393,97	-333,55
20.000 und mehr	-494,49	-399,98

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

Abbildung 56: 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

In den nachfolgenden Abschnitten wird dargelegt, welche einzelnen Positionen hierfür ursächlich waren. Es kann aber bereits der Hinweis gegeben werden, dass diese Entwicklung nicht ohne Weiteres als Indiz für eine wachsende pauschale Ineffizienz bei der kommunalen Aufgabenerfüllung gewertet werden kann, sondern viele einzelne Gründe hat, die sowohl in den Kernhaushalten als auch in den ausgelagerten Leistungsbereichen liegen.

Innerhalb Sachsens waren in der Vergangenheit größere 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 bis 2007 stabil bei rund 280-300 Euro/Einw. Ab 2008 ist bei beiden Gruppen eine gleichmäßige Verschlechterung um etwa 100 Euro/Einw. bis 2010 feststellbar. Diese ist jedoch aus relativer Sicht für die kreisangehörigen Gemeinden (-33 %) deutlicher ausgefallen als für die Kreisfreien Städte (-21 %). Im Durchschnitt waren 2010 in den Kreisfreien Städten die Deckungserfordernisse aus Allgemeinen Deckungsmitteln mit 818,57 Euro/Einw. etwa 40 % höher als im kreisangehörigen Raum (zusammen 584,74 Euro/Einw.).

In der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden ist die besondere Abhängigkeit des Saldos von der Gemeindegröße hervorzuheben. In Tabelle 11 sind die im Jahr 2010 sowie im Durchschnitt des Betrachtungszeitraums aufgetretenen Salden der sächsischen kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen gruppiert. Es wird deutlich, dass mit zunehmender Größe einer Gemeinde der Finanzierungsbedarf ihrer Güter- und Dienstleistungserbringung aus Allgemeinen Deckungsmitteln pro Kopf zunimmt. Dieser Befund ist über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg stabil und lässt sich vorrangig auf ein höheres Ausgabenniveau zurückführen.<sup>190</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, aber auch bei der Wirtschaftsförderung).

Wie Abbildung 56 illustriert, haben die Einnahme- und die Ausgabenentwicklung recht gleichmäßig auf das Gesamtbild eingewirkt. Die Pro-Kopf-Ausgaben

<sup>190</sup> Die überproportionale Steigerung der Soziallasten bleibt an dieser Stelle außen vor. Sie wird in Abschnitt 6 analysiert.

konnten zwischen 2002 und 2007 sogar leicht zurückgeführt werden. Erst 2009 und 2010 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. Die negative Gesamtentwicklung des Saldos ist also auf das überproportionale Wachstum auf der Ausgabenseite zurückzuführen.

### 5.1 Leistungserbringung im Kernhaushalt

Zur Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt zählen auf der Einnahmeseite

- 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.

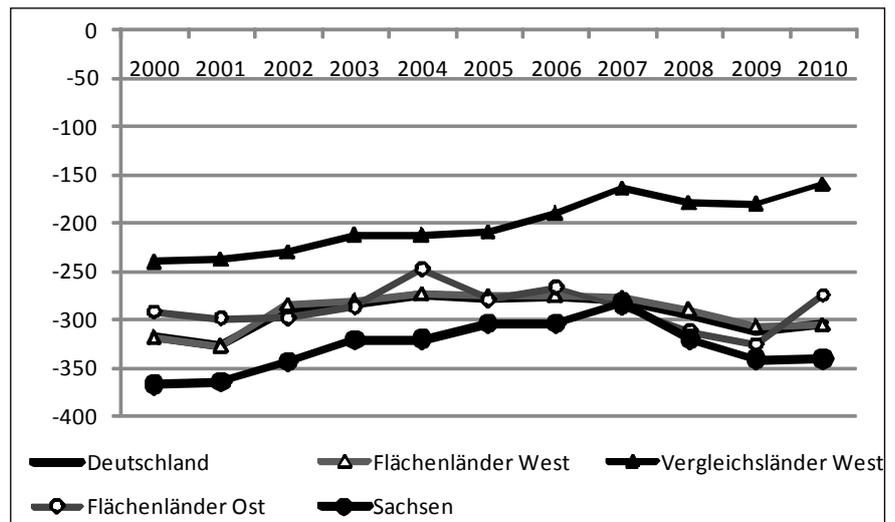
Demgegenüber stehen auf der Ausgabenseite

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

Von den laufenden Sachausgaben sind im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die Ausgaben für Mieten und Pachten und Erhaltungsausgaben abgezogen. 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 6). Kreditbeschaffungskosten werden als Teil der Zinszahlungen interpretiert, da sie wie die Zinszahlungen selbst Kosten der Kreditinanspruchnahme darstellen.

Wie in Abbildung 57 deutlich wird, hatten sich die Negativsalden der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Sachsen und den finanzschwachen westdeutschen Ländern zwischen 2000 und 2007 deutlich verringert und damit einen substanziellen 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. Ab 2008 drehte der Saldo der Kernhaushalte im Bundesdurchschnitt wieder zunehmend ins Negative. In Sachsen war diese Entwicklung überproportional. Hier erhöhte sich das Defizit der Güter- und Leistungserstellung im Kernhaushalt auf -340,67 Euro/Einw., während es über alle deutschen Kommunen gesehen -304,34 Euro/Einw. betrug. Der deutliche Niveauunterschied zu den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern West zeigt, dass diese ihren geringeren Saldo der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt erwirtschaften.

Abbildung 57: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der Güter- und Dienstleistungserbringung im Kernhaushalt in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

#### 5.1.1 Einnahmen und Ausgaben im Überblick

Ursächlich für den sich verbessernden Saldo zwischen 2000 und 2007 waren vor allem die Ausgaben. Sie gingen in diesem Zeitraum 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. Gleichermäßen 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 bis 2007 nochmals stärker zurückgegangen als die Pro-Kopf-Werte. Ebenso ist ersichtlich, dass die erneute Ausweitung des Defizits von 2007 bis 2010 durch eine Steigerung der Ausgaben (+122 Euro/Einw.) hervorgerufen wurde, die trotz einer nicht unerheblichen Erhöhung der Einnahmen (+64 Euro/Einw.) nicht kompensiert werden konnte. Hier spielen insbesondere die Umstrukturierungen im Zuge der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform 2008 eine Rolle, die 2008 zum Teil (schrittweise ab August 2008) und ab 2009 dann voll wirksam wurden. Diese spiegeln sich auf der Ausgabeseite des Kernhaushalts wider. Die korrespondierenden Einnahmen aus dem Mehrbelastungsausgleich sind jedoch bei den Allgemeinen Zuweisungen verbucht (siehe Abschnitt III.4.2).

#### 5.1.2 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 im Rahmen des Straßenlastenausgleichs), für die Ausbildung zum gehobenen

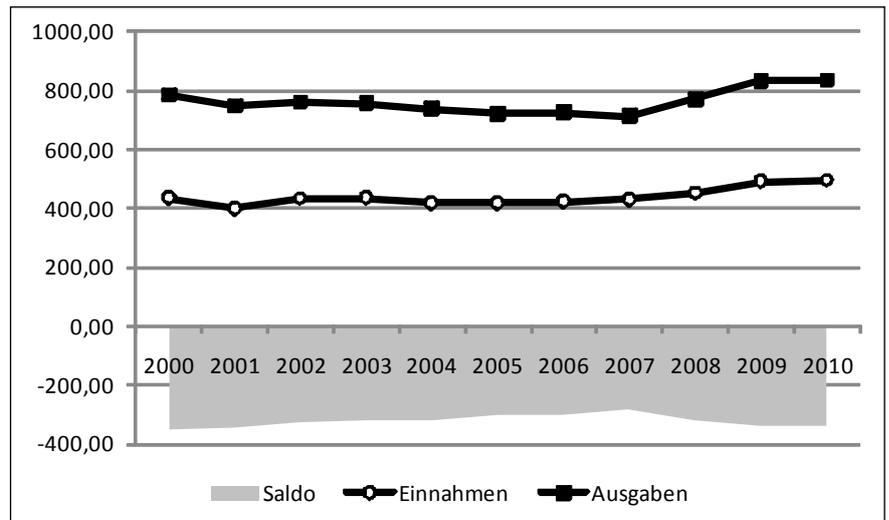
Verwaltungsdienst,<sup>191</sup> als Personalkostenzuschüsse und Betriebskostenzuschüsse oder zur Förderung der Arbeitsbeschaffung gezahlt werden. Auch die Mittel aus dem Landeszuschuss für die Kindertagesstätten sind hier enthalten.

Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke inklusive der Schuldendiensthilfen sind von den wesentlich umfangreicheren allgemeinen Zuweisungen (Kapitel III4.2) 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. Sie können durchaus über den Kommunalen Finanzausgleich ausgereicht werden, fließen aber auch über die Fachförderprogramme der Landeshaushalte an die Kommunen.

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.

Das Volumen der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke hat sich im Betrachtungszeitraum im Bundesdurchschnitt stetig erhöht – insgesamt um rund 47 %. 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 212,84 Euro/Einw. im Jahr 2010 auch deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (147,83 Euro/Einw.). Insgesamt finanzieren die ostdeutschen Kommunen außerhalb Sachsens somit einen erheblichen Teil von 23,7 % ihrer Ausgaben im Kernhaushalt aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke. Im bundesweiten Schnitt sind es lediglich 15,3 %. Die Gemeinden in den finanzschwachen westdeutschen Ländern erhalten dagegen etwa 40 % weniger Einnahmen aus dieser Finanzierungsquelle als der Bundesdurchschnitt. In Sachsen ist das leicht überdurchschnittliche Niveau der zweckgebundenen Zuweisungen auch

Abbildung 58: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt in Sachsen in Euro/Einw.



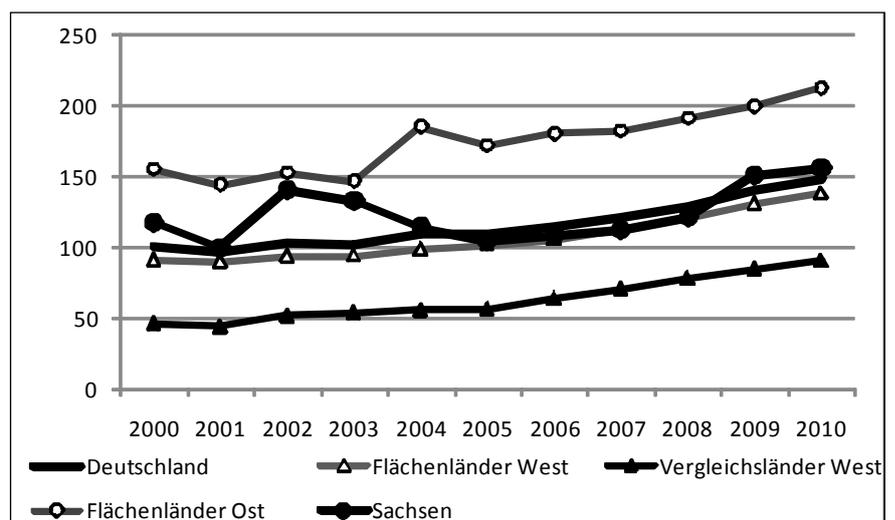
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen

auf die Umstrukturierungen der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform zurückzuführen, in deren Folge nicht nur Aufgaben von der Landesebene an die kommunale Ebene übergingen, sondern auch Zuweisungen und Zuschüsse gewährt wurden.

### 5.1.3 Gebühren und andere Leistungsentgelte

Unter diesem Begriff werden sowohl die – Verwaltungs-<sup>192</sup> und

Abbildung 59: Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke von Bund und Land in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

191 § 22 Abs. 2 Nr. 3.FAG spricht von der Förderung der Einstellung von Studenten und Absolventen des gehobenen Dienstes der FHSV Meißen.

192 z. B. Passgebühren, Genehmigungsgebühren, Vermessungsgebühren.

- Benutzungsgebühren (einschließlich Leistungsentgelte)<sup>193</sup> als auch
- zweckgebundene Abgaben<sup>194</sup> subsumiert.

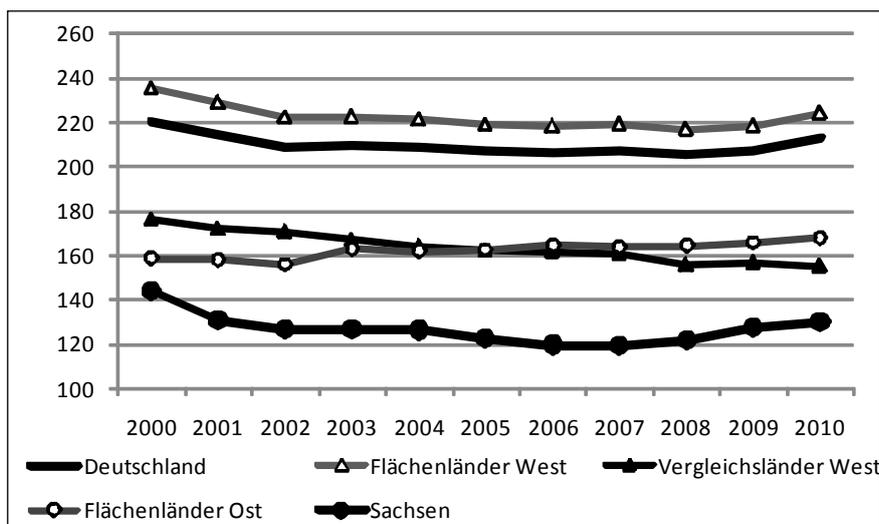
Neben Steuern und Landeszuweisungen stellen die Gebühren die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden dar.

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>195</sup> und sich hierbei an den Produktionskosten der öffentlichen Leistungen zu orientieren (Kostendeckungsprinzip).<sup>196</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,
- Volkshochschulen,
- Theatern und
- Bibliotheken

Abbildung 60: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

erhoben. Der Kostendeckungsgrad der kommunalen Aufgabenerfüllung variiert in den einzelnen Bereichen erheblich.<sup>197</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 60 dargestellte Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten zeigt deutlich, dass in Sachsen ein weit unterdurchschnittliches Niveau erreicht wird.<sup>198</sup> Im Jahr 2010 lagen sie mit 130,13 Euro/Einw. etwa 40 % unter dem bundesdeutschen Schnitt (212,70 Euro/Einw.) und noch rund 20 % unter dem Niveau der übrigen ostdeutschen Flächenländer (167,93 Euro/Einw.). Zudem ist tendenziell ein weiterer leichter Rückgang im Vergleichszeitraum zu beobachten, der sich allerdings auch in den anderen Ländergruppen zeigte. Dieser Befund ist bereits in vorangegangenen Gemeindefinanzberichten untersucht worden<sup>199</sup> und hat diverse Hintergründe. Seit 2009 zeigt der Trend hingegen eine gegenläufige Richtung.

Ein Grund für das tendenziell sinkende Aufkommen ist beispielsweise, dass die sächsischen Kommunen bestimmte Leistungsbe- reiche formal ausgelagert haben (kommunale Unternehmen in privater Rechtsform) und die entsprechenden Einnahmen nicht mehr im Kernhaushalt erfasst werden. Auslagerungen aus dem Kernhaushalt fanden in den letzten Jahren typischerweise vor

193 Entgelte für die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen und die Inanspruchnahme wirtschaftlicher Dienstleistungen, die nicht von ausgegliederten kommunalen Unternehmen erbracht werden, z. B. Entgelte für die Lieferung von Strom, Gas, Wasser, Entgelte für die Verkehrsunternehmen, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr oder Eintrittskarten zu kulturellen oder sportlichen Veranstaltungen.

194 z. B. Kurtaxe.

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

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

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

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

199 Lenk (2007), Lenk (2005).

allein 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. Zusätzlich wurden in den vergangenen Jahren viele Leistungen (im Freiwilligkeitsbereich) gestrichen und die dazu gehörenden Einrichtungen geschlossen. Das wieder steigende Aufkommen ab 2009 kann auf einnahmeseitige Konsolidierungsanstrengungen (höhere Kostendeckungsgrade) durch die stärkere Beteiligung der Nutzer an gestiegenen Kosten der gebührenfinanzierten Leistungserstellung (vor allem für Energie) zurückgeführt werden.

Leider lässt sich auf der Grundlage der vorhandenen Kassendaten und weiterer Indikatoren, 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 Freistaates (Abbildung 61) weist für die vergangenen Jahre weitgehend synchrone Entwicklungspfade nach. 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 folgerichtig ist. Eine höhere Gebührenbelastung der Bürger und Unternehmen in den Kreisfreien Städten lässt sich vor diesem Hintergrund nicht nachweisen.

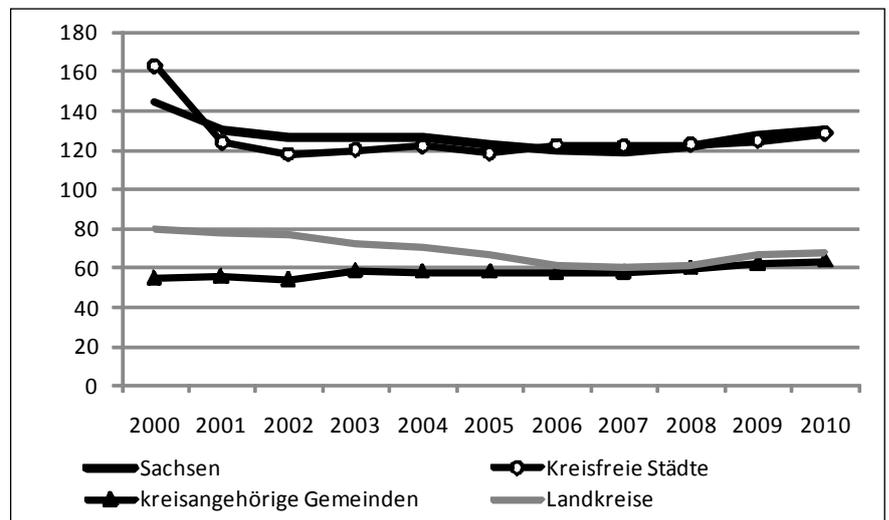
Mit einem Anteil von reichlich einem Viertel an den Gesamteinnahmen der Leistungserstellung des Kernhaushalts haben die Gebühren und privatrechtlichen Leistungsentgelte einen zentralen Einfluss auf den Gesamtsaldo der Leistungserstellung im Kernhaushalt und damit auf den bereits mehrfach erwähnten hohen Finanzierungsbedarf dieses Bereichs durch Allgemeine Deckungsmittel (Steuereinnahmen und Allgemeine Zuweisungen). 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 die unvollständige Kostendeckung in vielen Bereichen der kommunalen Leistungserbringung gut begründeten sozial- und wirtschaftspolitischen Zielen folgt und daher im Grundsatz nicht in Frage gestellt werden sollte.

5.1.4 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 2010 weist tendenziell in Richtung einer gewachsenen Bedeutung zur Finanzierung des Kernhaushalts, wobei 2009 und 2010 teilweise rückläufige Bewegungen zu beobachten waren. Deutschlandweit wurden 2010 Erwerbseinnahmen in Höhe von 116,01 Euro/Einw. generiert, 35 % mehr als noch 2000. In den ostdeutschen Ländern und Sachsen sind ebenfalls erhebliche Zuwächse von jeweils rund 23 % erzielt worden, das Gesamtniveau liegt mit jeweils etwa 94 Euro/Einw. aber merklich unterhalb des Bundesdurchschnitts.

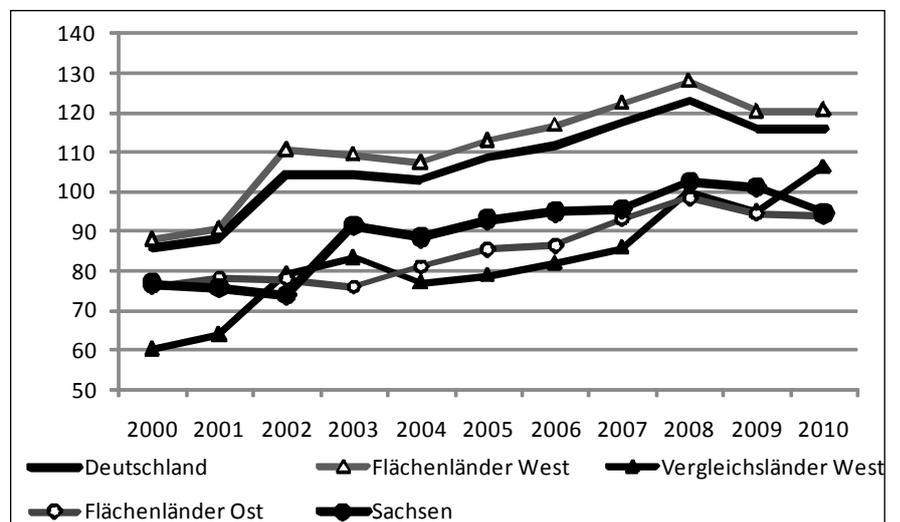
In der Abbildung 63 sind die Strukturen der Erwerbseinnahmen in Sachsen und im Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt

Abbildung 61: Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten in Sachsen in Euro/Einw.



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

Abbildung 62: Entwicklung der Erwerbseinnahmen in Euro/Einw.

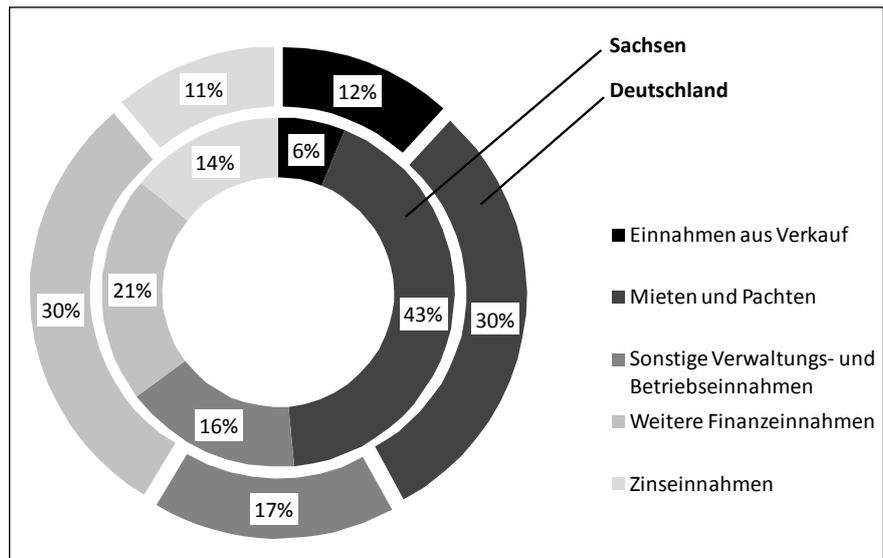


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

angegeben. Die Einnahmen aus Mieten und Pachten machen den größten Teil an den Erwerbseinnahmen aus. Als Einnahmen aus Verkauf werden zum Beispiel der Verkauf von Drucksachen und der Verkauf beweglicher Sachen verbucht. Zu den sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen zählen zum Beispiel Ersatzleistungen für Schadensfälle oder Einnahmen aus Regressansprüchen. Die weiteren Finanzeinnahmen umfassen vor allem Bußgelder, Ordnungsstrafen und Säumniszuschläge. Zinseinnahmen werden aus gewährten Darlehen und Geldanlagen generiert.

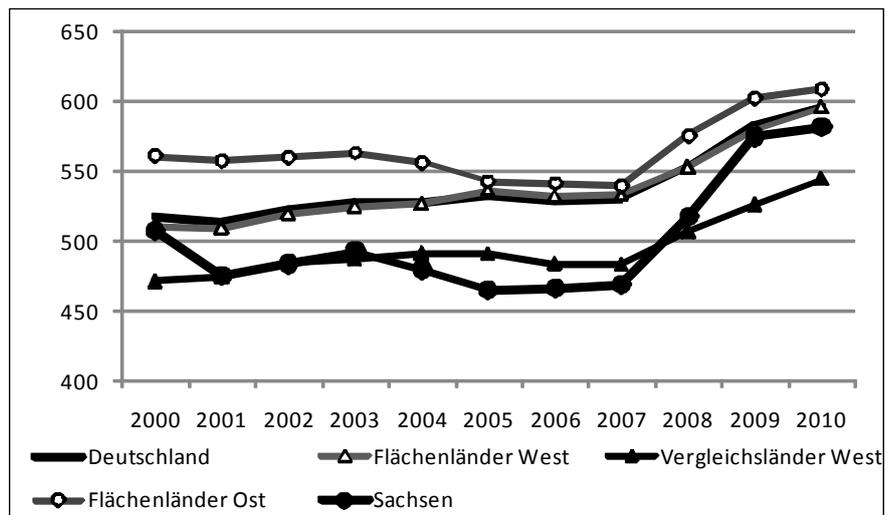
Der Vergleich der Daten der sächsischen Kommunen mit dem Bundesschnitt offenbart Gemeinsamkeiten und Unterschiede: In beiden Vergleichsräumen sind die Mieten und Pachten die wichtigste Untergruppe der Erwerbseinnahmen. In Sachsen ist ihre Bedeutung mit über 40 % besonders hoch. Dies ist ein Indiz für ein größeres eigenes Immobilienportfolio der ostdeutschen Gemeinden, das sich einnahmeseitig als Stütze erweist. Vor allem ist es aber auch ein Ausdruck der relativen Schwäche anderer Komponenten. So spielen die Einnahmen aus Verkauf in Sachsen kaum eine Rolle, während sie im Bundesschnitt wichtiger sind. Eine weitere große Differenz betrifft die weiteren Finanzeinnahmen. Leider kann die Ursache dieser Unterschiede mit den verfügbaren Daten nicht identifiziert werden – sie sind in der Position *sonstige weitere Finanzeinnahmen* „versteckt“. Ein vergleichbares Gewicht in der Gruppe der Erwerbseinnahmen wie im Bundesdurchschnitt haben in Sachsen die Zinseinnahmen sowie die Sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen.

Abbildung 63: Struktur der Erwerbseinnahmen in Sachsen und Deutschland 2010 in %



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

Abbildung 64: Entwicklung der Personalausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

### 5.1.5 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind neben den Ausgaben für Soziale Leistungen (Abschnitt 7) und den Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur (Abschnitt 6) der wichtigste Ausgabenblock für die Kommunen in Deutschland und Sachsen. Die Höhe der Personalausgaben der kommunalen Haushalte wird durch verschiedene Teilgruppen bestimmt. Hierzu zählen:

- Besoldungen, Entgelte,

- Versorgungsbezüge (Übergangsgelder)<sup>200</sup>,
- Beiträge und Umlagen zur Versorgungskasse,
- Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung,
- Beihilfen und Unterstützungen, sowie
- Personalnebenausgaben und eine Deckungsreserve für Personalausgaben und
- Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit.

200 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.

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>201</sup> und die rechtliche Struktur öffentlicher Unternehmen kann es in den Bundesländern auch zu unterschiedlichen Beschäftigungsnotwendigkeiten kommen,<sup>202</sup> aus denen unterschiedliche Personalausgaben und eine unterschiedliche Personalausgabenentwicklung resultieren.

Das Personalausgabenniveau Sachsens ist in den Jahren 2004 bis 2007 das niedrigste in den untersuchten Teilräumen gewesen und lag 2007 mit rund 470 Euro/Einw. deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt von 530 Euro/Einw. (Abbildung 64). Damit wurde in diesen Jahren sogar das relativ niedrige Niveau der finanzschwachen westdeutschen Bundesländer unterschritten. Die übrigen ostdeutschen Länder hatten 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.<sup>203</sup> 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. In den Jahren 2008 bis 2010 sorgte vor allem die kräftige Tarifentwicklung (siehe unten) bundesweit für einen deutlichen Anstieg der kommunalen Personalausgaben. 2009 wuchsen sie um 5,3 %, 2010 um weitere 2,4 % und erreichten schließlich 596,33 Euro/Einw. Diese Entwicklungen verliefen in den betrachteten Teilräumen weitestgehend parallel – mit der Ausnahme Sachsens. Hier schnellten die Personalausgaben im Jahr 2008 um 10 % nach oben, 2009 um weitere 11,2 %, bevor sie sich 2010 stabilisierten (+1,1 %) und letztlich 581,32 Euro/Einw. erreichten. Von einem deutlich unterdurchschnittlichen Niveau ausgehend wurde damit innerhalb von zwei Jahren fast der Bundesdurchschnitt erreicht und bereits das Niveau der finanzschwachen westdeutschen Länder überschritten. Dieser exzeptionelle Anstieg ist im Wesentlichen durch die Verwaltungsreform verursacht, mit der rund 4.100 Stellen von der staatlichen auf die kommunale Ebene übertragen wurden. Auf ihre Wirkung wird noch eingegangen. Diese Sonderentwicklung zeigt, wie schwierig ein Vergleich der Personalkosten auf Bundesebene ist. Werden die Daten um die Sonderentwicklung bereinigt, zeigt sich aber, dass die sächsischen Kommunen nach wie vor eine rigide Personalpolitik betreiben.

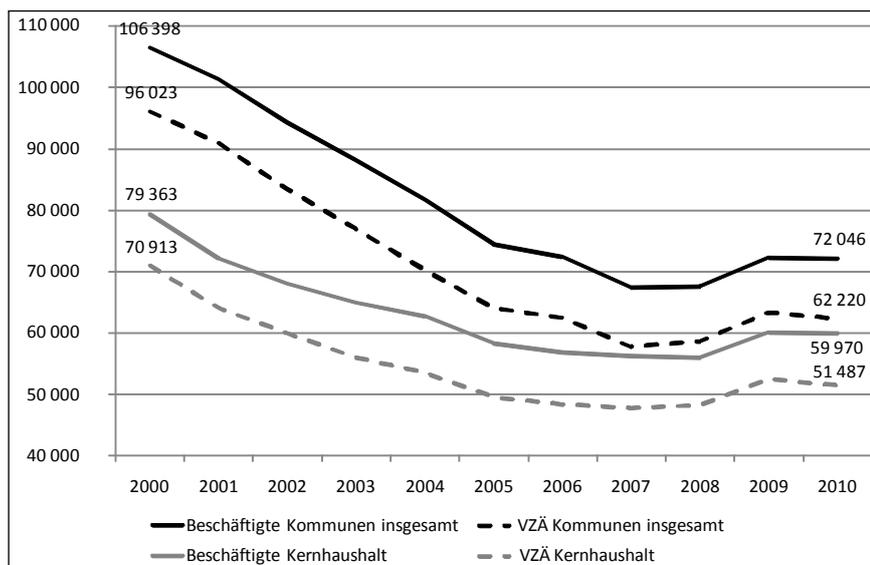
201 Die Unterschiede im Bereich der Kindertageseinrichtungen liegen zum einen in einem abweichenden Organisationsgrad dieser Aufgabe. In Ostdeutschland ist ein weitaus größerer Teil der Kindertageseinrichtungen in öffentlicher Hand als in den Gemeinden der westdeutschen Länder. Das Personal in öffentlichen 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 Personalstandstatistik 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.

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

203 Es sind zwar auch in Sachsen steigende Ausgaben in diesen Bereichen feststellbar, sodass auch hier Substitutionseffekte zu vermuten sind. Allerdings bewegen sich die Ausgabensteigerungen der sächsischen Kommunen im Rahmen der Entwicklungen in den Vergleichsräumen.

Die beschriebenen Entwicklungen lassen sich auf zwei Teilkomponenten zurückführen: den Personalbestand als Mengengerüst für die Personalausgaben und die Tarifentwicklung als Preiskomponente. Die tendenziell rückläufige Entwicklung der Personalausgaben bis 2007 ist insbesondere auf einen rückläufigen Personalbestand zurückzuführen. Zwischen 2000 und 2007 ging der Bestand der Beschäftigten in den sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbänden um reichlich ein Drittel zurück (Abbildung 65). Der jährliche Rückgang betrug durchschnittlich knapp 5.600 Personen. Darin ist zwar auch der Personalübergang in die Arbeitsgemeinschaften nach SGB II zum 01.01.2005 enthalten, der Abwärtstrend wurde dadurch aber kaum beeinflusst. 2008 stagnierte die Beschäftigtenanzahl. Der Übergang der staatlichen Mitarbeiter im Zuge der Verwaltungsreform vollzog sich erst zum 01.08.2008. Da die Personalstatistik immer zum 30.06. eines Jahres erfasst wird, wurde der Personalübergang in der Personalstatistik für 2008 noch nicht wirksam. Bei den Personalausgaben sind demgegenüber bereits 5 Monate in die Kassenstatistik des Jahres 2008 eingegangen. Das Beschäftigtenniveau stieg daher 2009 erwartungsgemäß erheblich an. Den weitaus größten Anteil hieran hatte die zum 01.08.2008 vollzogene Verwaltungsreform, in deren Rahmen 4.144,6 Vollzeit-Äquivalente (VZÄ) vom staatlichen in den kommunalen Wirkungsbereich übergingen.<sup>204</sup> Damit werden die Änderungen im Kernhaushalt (+4.181 VZÄ 2009 ggü. 2008) nahezu vollständig erklärt. Außerdem gilt ein Kündigungsschutz von drei Jahren für die übergegangenen Mitarbeiter. Die Mehrausgaben führen aber zunächst nicht in voller Höhe zu zusätzlichen *Nettobelastungen*, da bis 2018 ein Mehrbelastungsausgleich gewährt wird, der allerdings jährlich abgeschmolzen wird. 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. 2010 ging der Personalbestand schon wieder um 265 Beschäftigte zurück.

Abbildung 65: Entwicklung des Bestands der Beschäftigten der Kommunen in Sachsen



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

Im Kernhaushalt waren im Jahr 2010 rund 83 % der Beschäftigten tätig. Der Abbau der Beschäftigung verlief im Kernhaushalt schwächer (-24 %) als in den ausgelagerten Leistungsbereichen (-55 %). Allerdings muss eingewendet werden, dass ein Teil der in kommunalen Unternehmen Beschäftigten nicht durch die Personalstandstatistik erfasst wird.<sup>205</sup> Dies ist dann der Fall, wenn die Kommune weniger als 50 % Stimmrechtskapital an dem Unternehmen hat.<sup>206</sup>

Die Differenz zwischen der Anzahl der Beschäftigten und der Anzahl der Vollzeit-Äquivalente (VZÄ) lässt auf die Bedeutung von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen schließen. Diese können sich auf verschiedene Ursachen zurückführen: technische Gegebenheiten des Arbeitsumfelds, Konsolidierungsdruck der Kommune; aber auch Regelungen zur Altersteilzeit nehmen eine wichtigere Rolle im Arbeitsleben ein. Der parallele Verlauf der Entwicklungspfade für die Zahl der Beschäftigten und die VZÄ zeigt, dass die Bedeutung der Teilzeit über den betrachteten Zeitablauf hinweg in etwa gleich geblieben ist.

Die Entwicklung der tariflichen Entgelte war in den betrachteten Jahren eher moderat. 2001 und 2002 waren geringe Tarifabschlüsse erzielt worden, 2003 konnte eine Steigerung um 2,4 % durchgesetzt werden. Danach stiegen die Tarifentgelte nur noch um 1 % im Jahr 2004 und jeweils 1,5 % zwischen 2005 und 2007. Für die Jahre 2008 und 2009 konnten die Beschäftigten dann vor dem Hintergrund der verbesserten Einnahmeentwicklung einen kräftigeren Anstieg der Tarifentgelte durchsetzen, der wieder zu dauerhaft steigenden Ausgaben für Personal führte. In den davor liegenden Jahren wurden Einmalzahlungen vereinbart, die zu einer einmaligen Belastung der Kommunen führten, jedoch keinen dauerhaft ausgabeerhöhenden Charakter hatten. Die jüngste Tarifeinigung aus dem Jahr 2010 war mit +1,2 % (und +1,1 % für 2011) wieder deutlich gemäßigter. Zusätzlich fand der seit

der Wiedervereinigung laufende Prozess der schrittweisen Angleichung der Tarifentgelte der Kommunalbeschäftigten in den ostdeutschen Ländern an das westdeutsche Niveau im Jahr 2010 seinen Abschluss. Auch die Besoldungen der Beamten des gehobenen und höheren Dienstes stiegen zum 01.01.2010 von 92,5 % auf 100 % des Westbesoldungsniveaus. Allein diese Effekte sorgten dafür, dass den Personalausgaben in den Gemeinden der ostdeutschen Länder ein höheres Potenzial für Steigerungen innewohnt. Eine weitere Besonderheit lag im Konflikt mit den Beschäftigten in kommunalen Kindertageseinrichtungen. Diese wurde durch verbesserte Arbeitsbedingungen für die Erzieherinnen und Erzieher sowie eine Tarifierhöhung beigelegt, die mittels der

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

205 Siehe Abschnitt III 5.2 (ausgelagerte Leistungserbringung) und Haug (2009).

206 § 2 Abs. 3 FPStatG.

Schaffung einer eigenen Entgelttabelle für das pädagogische Personal umgesetzt wurde.<sup>207</sup>

Tabelle 12: 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 €	92,5 %
2005	1,5 %	300 €	94 %
2006	1,5 %	300 €	95,5 %
2007	1,5 %	300 €	97 %
2008	50 Euro sowie 3,1 %		97 % / 100 %*
2009	2,8 %	225 €	97 % / 100 %*
2010	1,2 %	240 €	100 %
2011	1,1 %**		100 %

\* Vergütungsgruppen 1–9

\*\* 0,6 % zum 1.1., 0,5 % zum 1.8.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: ver.di (2010), ver.di (2009), Hans-Böckler-Stiftung (2009).

Änderungen bei den Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung hatten im betrachteten Zeitraum keine wesentlichen Auswirkungen auf die Personalausgaben. Zwar wurden die Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung, Krankenversicherung und Pflegeversicherung zwischen 2000 und 2010 erhöht, allerdings sanken seit 2007 die Beitragssätze zur Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung. Zudem wurden bei der Krankenversicherung (und teilweise bei der Pflegeversicherung) Regelungen getroffen, die von der paritätischen Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer abweichen und die Arbeitgeberseite relativ entlasteten.

Abbildung 66 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. Ab 2008 machten sich die skizzierten Wirkungen der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform bemerkbar. Die übergegangenen Personalkosten für die Kreisfreien Städte und die Landkreise belaufen sich auf jährlich rund 185 Mio. Euro. In 2008 hat die Verwaltungsreform lediglich fünf Monate gewirkt und entsprechende Erhöhungen

von rund 18 bis 19 Euro/Einw. bewirkt. Da die kreisangehörigen Gemeinden nicht von dieser Aufgabenübertragung betroffen sind, wirkten dort „nur“ die hohen Tarifabschlüsse und sorgten grundsätzlich für einen geringeren Zuwachs. Dennoch konnte der stabile Trend der vorangegangenen Jahre nicht fortgesetzt werden. Dies liegt an der veränderten Zuordnung der vier eingekreisten Städte Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda. Diese haben im Vergleich zu den anderen kreisangehörigen Gemeinden recht hohe Personalausgaben.

Für 2010 wiesen die Landkreise unveränderte Personalausgaben in Höhe von 212,92 Euro/Einw. auf. Bei den kreisangehörigen Gemeinden wuchsen sie um 1,9 % auf 352,33 Euro/Einw. Die drei Kreisfreien Städte haben Personalausgaben von 600,65 Euro/Einw., die gegenüber dem Vorjahr um nur 1,0 % gewachsen sind und die nur unwesentlich höher sind als diejenigen des kreisangehörigen Raums (zusammen 565,25 Euro/Einw.)

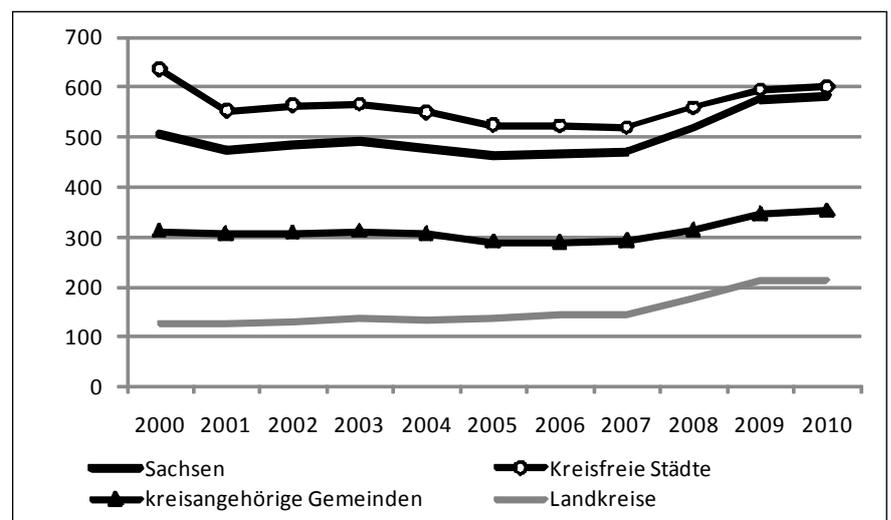
Angesichts der im Mehrbelastungsausgleich für die Verwaltungsreform vorgesehenen knapp 30 %igen Kürzung der Zuweisungen von rund 191 Mio. Euro im Jahr 2010 auf rund 135 Mio. Euro im Jahr 2018 stehen insbesondere die Landkreise vor einem drastischen Personalabbau im Bereich der durch die Reform übertragenen Aufgaben. Sollte dieser Abbau nicht gelingen, werden die Folgekosten der Reform zunächst die Landkreise und dann die kreisangehörigen Gemeinden in eine Haushaltsschieflage bringen.

### 5.1.6 Laufender Sachaufwand

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

- Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen (z. B. Ausgaben Beleuchtung, Heizung etc.),
- Haltung von Fahrzeugen,
- besondere Aufwendungen für Beschäftigte (z. B. Dienst- und Schutzkleidung),

Abbildung 66: Entwicklung der Personalausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

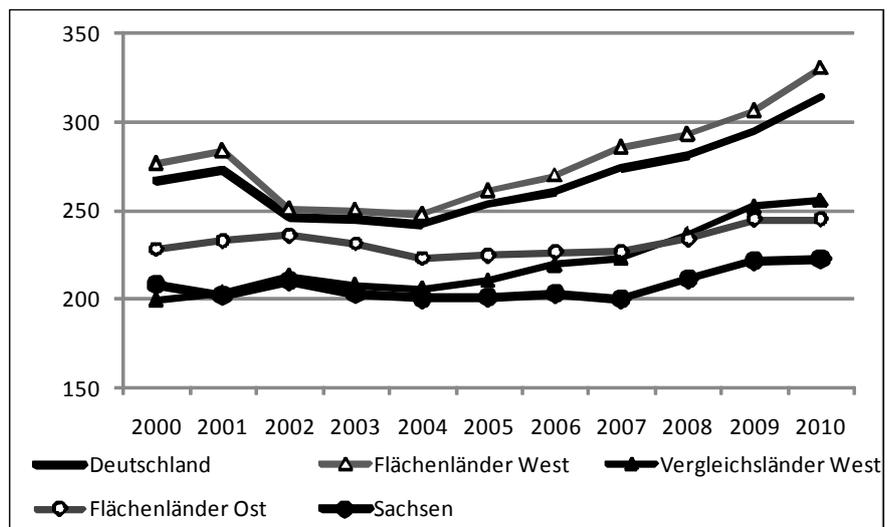
207 Tabelle für sog. Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst. Der SSG hat die Auswirkungen des Tarifvertrages mit 30 bis 35 Mio. Euro jährlich kalkuliert.

- 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 6 separat analysiert.<sup>208</sup> Damit können die nachfolgenden Angaben zum laufenden Sachaufwand zu anderen Veröffentlichungen und insbesondere im Vergleich zu hochaggregierten Daten differieren. Die hier aufgeführten laufenden Sachausgaben des Kernhaushalts entsprechen zu etwa zwei Dritteln den gesamten Sachausgaben.

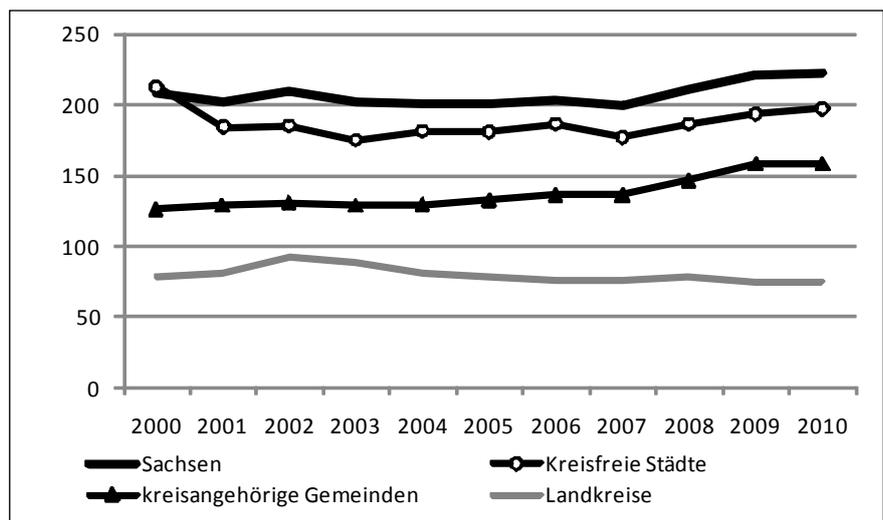
Die Gegenüberstellung der Daten der Jahre 2000 bis 2010 belegt das erheblich unterdurchschnittliche Ausgabenniveau der sächsischen Kommunen für den laufenden Sachaufwand. Noch im Jahr 2000 lag es mit 208,05 Euro/Einw. fast gleichauf mit dem der finanzschwachen westdeutschen Länder und weit unter dem Bundesdurchschnitt. Während sich in den Folgejahren die laufenden Sachausgaben im Kernhaushalt in allen Vergleichsgruppen bis 2004 stabil und seit 2005 mit hohen Wachstumsraten entwickelt haben, war in Sachsen eine ausgeprägte „Seitwärtsbewegung“ zu beobachten. Erst ab 2008 ist eine Erhöhung des laufenden Sachaufwands festzustellen, der sich jedoch praktisch parallel zum Personalübergang auf die Kommunen im Zuge der Verwaltungsreform entwickelt hat. Während die Gesamtheit der deutschen Kommunen zwischen 2005 und 2010 ihre Ausgaben um 24 % auf 314,39 Euro/Einw. steigerte, wuchsen sie in Sachsen lediglich um 11 % auf 222,21 Euro/Einw. Auch die Gemeinden in den übrigen ostdeutschen Ländern zeigten im Kernhaushalt ebenfalls einen sehr disziplinierten Umgang mit dem allgemeinen Sachaufwand. Allerdings muss festgestellt werden, dass die genauen

Abbildung 67: Entwicklung des laufenden Sachaufwands in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 68: Entwicklung des laufenden Sachaufwands in Sachsen in Euro/Einw.



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

Gründe für die Unterschiede mit dem Blick auf die Kassenstatistik im Verborgenen bleiben. Der Großteil der Differenz verbirgt sich in der Position „Weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben“ und ist nicht weiter unterteilt.

Seit 2005 waren es insbesondere gestiegene 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>209</sup> Erst seit Mitte 2008

208 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.

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

ist 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 Bundesländern dieses Instrument vermutlich intensiver genutzt als die sächsischen.

Innerhalb des Freistaates waren durchaus Entwicklungsunterschiede festzustellen. Die Kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden konnten ihre Ausgabenniveaus lange Zeit konstant halten, seit 2008 wuchsen die laufenden Sachausgaben aber an. Bei den Landkreisen ist dagegen seit 2002 ein Absinken um rund 20 % zu beobachten.

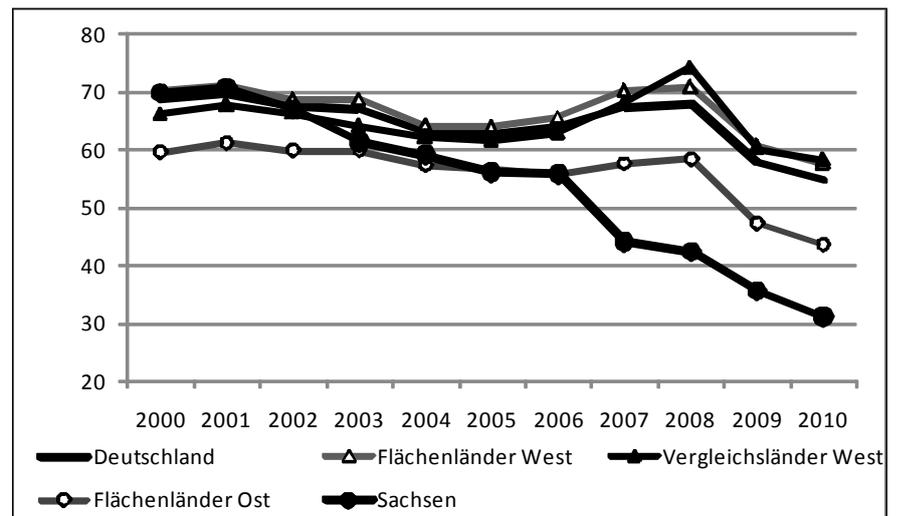
### 5.1.7 Zinsausgaben

Wird fremdes Kapital als Kredit oder Kassenkredit in Anspruch genommen, ist die Zinszahlung als Ausgabe des Verwaltungshaushaltes zu interpretieren. Die Höhe der Zinsausgaben 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, da sie, wie auch die Zinsausgaben selbst, einen Teil der Kosten der Inanspruchnahme von Fremdkapital darstellen.

Vergleichsweise hohe Zinsausgaben weisen demzufolge tendenziell auf einen hohen Schuldenstand hin. Dieser wurde auf der kommunalen Ebene in der Vergangenheit durch die 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 in einigen Ländern weniger strikten Kontrollen und Sanktionen unterliegt als die ordentliche Kreditaufnahme. Die Inanspruchnahme und Verwendung dieser Kredite zu laufenden Zwecken muss als äußerst kritisch betrachtet werden, da eine baldige Rückzahlung unter gleichbleibenden Bedingungen in vielen Fällen nicht als gegeben angenommen werden kann (dazu ausführlicher der Abschnitt III 8 zur kommunalen Verschuldung). Eine Verwendung von Kassenkrediten ist ausschließlich zur Überwindung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen zu rechtfertigen.

Eine Finanzierung von Investitionen durch *rentierliche Kredite* (auch „*fundierte Schulden*“) ist ökonomisch gerechtfertigt, wenn

Abbildung 69: Entwicklung der Zinsausgaben in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

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.

Wie Abbildung 69 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. Von 2006 bis 2008 stiegen die Zinsausgaben vorübergehend 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 Zinsausgaben zu beobachten, der ebenfalls auf dem zunächst günstigen Zinsniveau, daneben aber auch auf dem konsequenten Abbau der vorhandenen Schuldenstände beruht. Daneben ist ein Niveausprung „nach unten“ im Jahr 2006 zu erkennen, der sich durch die Entschuldung der Landeshauptstadt Dresden im Zuge des Verkaufs ihrer Wohnungsbaugesellschaft ergeben hat. Aber auch ohne diesen außergewöhnlichen Effekt liegt das Niveau in Sachsen unter dem der anderen Vergleichsräume. In den Jahren 2009 und 2010 ist ein regelrechter Einbruch bei den Zinsausgaben feststellbar. Dies liegt aber keinesfalls an einer Rückführung von Schuldenständen sondern vielmehr an einem starken Rückgang des Zinsniveaus im Zuge der Bewältigung der Wirtschaftskrise. Zusätzlich kommt der Effekt, dass die Risikoaversion vieler Marktteilnehmer zu einer verstärkten Nachfrage nach vermeintlich sicheren Anlageformen wie dem Kommunalkredit und entsprechend sinkenden Zinsen in

diesen wenig spekulativen Marktbereichen führte.<sup>210</sup> Im Bundesdurchschnitt sanken die Zinsausgaben der Kommunen 2010 um 5,4 % gegenüber dem Vorjahr auf 54,58 Euro/Einw. In Sachsen lag der Rückgang durch die fortgesetzte Tilgung sogar bei 12,9 % auf 31,03 Euro/Einw. Die Differenz zum Bundesdurchschnitt von rund 23,50 Euro/Einw. steht für andere Verwendungsmöglichkeiten zur Verfügung bzw. erklärt einen Teil des positiven Finanzierungssaldos der Kommunen in Sachsen. Durch die konsequente Entschuldung der Städte und Gemeinden (zum Schuldenstand siehe Abschnitt III 8) wurden Haushaltsspielräume geschaffen, die gerade in einnahmeseitigen Schwächesituationen einen Beitrag zur Stabilisierung der Haushalte leisten.

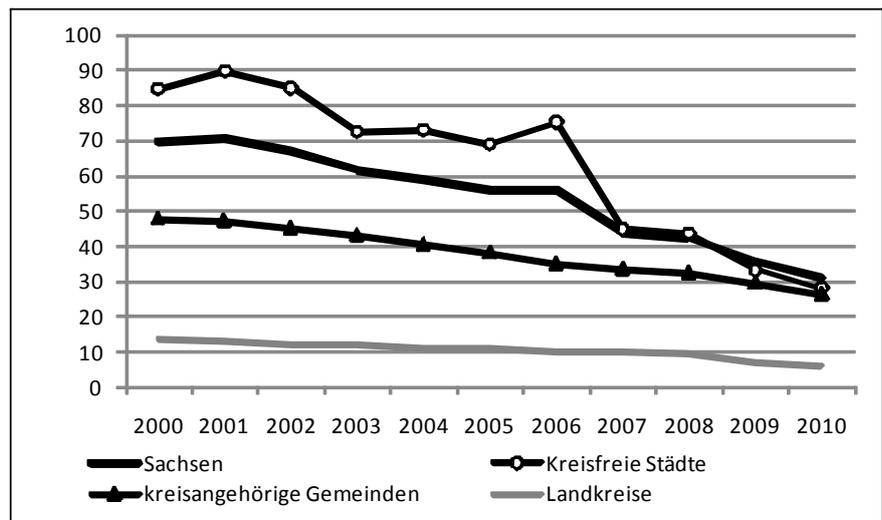
Wie Abbildung 70 illustriert, haben auch die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise ihre Zinsausgaben über den gesamten Betrachtungshorizont hinweg stetig verringern können. 2010 herrschten im Durchschnitt keine wesentlichen Unterschiede zwischen Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. Im Einzelfall unterscheiden sich die Daten für die Kreisfreien Städte aber erheblich: Während Dresden 1,90 Euro/Einw. für Zinsen und Kreditbeschaffungskosten ausgab, waren es in Leipzig 41,10 Euro/Einw. und in Chemnitz 54,05 Euro/Einw.

## 5.2 Ausgelagerte Leistungserbringung

### 5.2.1 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>211</sup> oder die fehlende Tarifbindung zu nutzen. Welche Formen die Auslagerung kommunaler Aufgaben annehmen kann, wurde ausführlich im Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005

Abbildung 70: Entwicklung der Zinsausgaben in Sachsen in Euro/Einw.



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

beschrieben.<sup>212</sup> Der Trend zur formalen Privatisierung ist auch ungebrochen.<sup>213</sup> Hierbei bleibt die Kommune Eigentümer des Unternehmens. Privatisierungen, also die materielle (Teil-) Veräußerung an ein privatwirtschaftliches Unternehmen, sind allerdings in der jüngsten Vergangenheit seltener geworden. Aber auch ein Trend zur Rekommunalisierung lässt sich derzeit nicht empirisch nachweisen.<sup>214</sup>

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 Gemeindefinanzbericht Sachsen 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 (z. B. als Gebühreneinnahmen, Personalausgaben und laufender Sachaufwand). Kommunale

210 Die genaue Zinsstruktur lässt sich nur näherungsweise bestimmen, da über 90 % der kommunalen Kredite so genannte Direktausleihungen bei Kreditinstituten sind. Sie werden nicht am Markt gehandelt, weshalb auch keine aggregierte Abschätzung der Zinsentwicklung vorgenommen werden kann. Es können aber die kurzfristigen Geldmarktzinsen als Indikator herangezogen werden, da auch diese ein relativ geringes Marktrisiko aufweisen (EONIA oder EURIBOR). Diese Zinsen wiesen zwischen dem 4. Quartal 2008 und dem 2. Quartal 2010 einen erheblichen Rückgang auf (EONIA: von rund 4,5 % auf etwa 0,5 %; 12-Monats-EURIBOR von etwa 5,5 % auf etwa 1,25 %.) Im Jahr 2010 stiegen die Zinsen dann nur geringfügig wieder.

211 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.

212 Vgl. Lenk (2005).

213 Vgl. Rottmann (2011).

214 Vgl. Lenk/Rottmann/Albrecht (2011).

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.

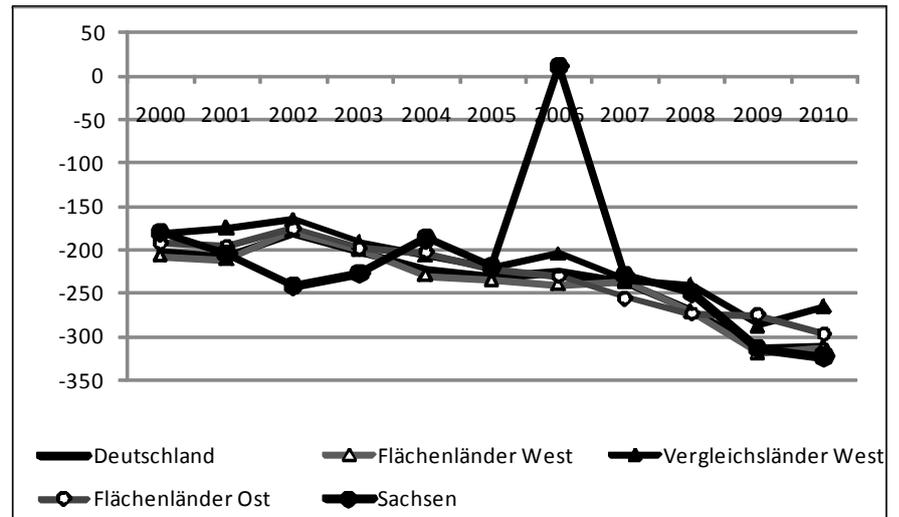
Eine Differenzierung zwischen Kernverwaltung und ausgelagerten Bereichen ist ungeachtet der bestehenden Abgrenzungsprobleme wichtig, um positive und negative Effekte der Aufgabenauslagerung zu analysieren. Auf der Ausgabenseite werden bezüglich der ausgelagerten Bereiche vor allem Zuweisungen für laufende Ausgaben und Schuldendiensthilfen sowie Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushaltes betrachtet.<sup>215</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“ oder „Querverbund“). Der Gesetzgeber hat mit dem Jahressteuergesetz 2009 den Rahmen des kommunalen Querverbunds nochmals konkretisiert.<sup>216</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 Erfassungspraxis. Diese mindert den Aussagegehalt der nachfolgenden interkommunalen Vergleiche merklich.

HAUG hatte 2009 in einem Artikel die besondere Rolle der kommunalen Unternehmen als Schattenhaushalte herausgearbeitet.<sup>217</sup> Seine Ausführungen zeigen die außerordentliche Schwierigkeit der Beschaffung geeigneten statistischen Materials und enthüllen, dass

Abbildung 71: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

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.

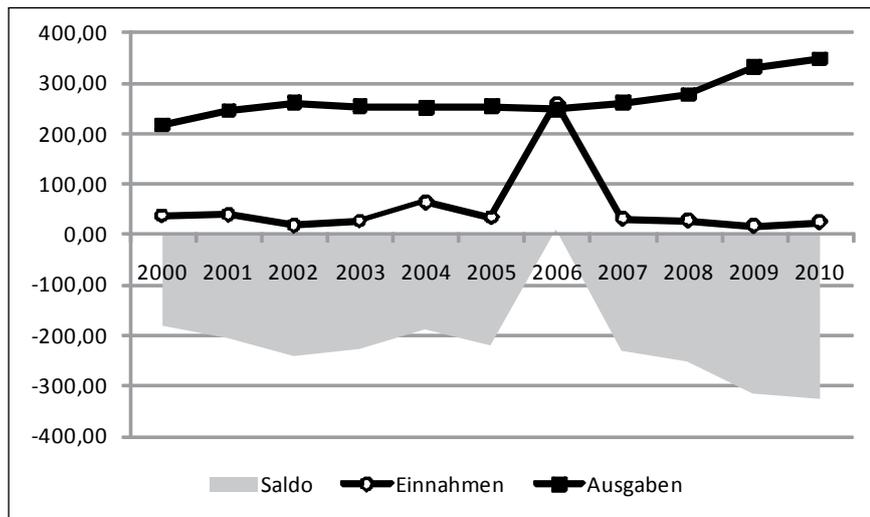
Der Blick auf die Entwicklung in Deutschland (Abbildung 72) weist auf wachsende Finanzierungserfordernisse der ausgelagerten Leistungserstellung durch Allgemeine Deckungsmittel hin und ist ein Indikator für die stetige Auslagerungstätigkeit der Kommunen von Leistungen aus dem Kernhaushalt. Im Jahr 2000 betrug das Volumen, das den ausgelagerten Bereichen aus Allgemeinen Deckungsmitteln zufluss noch durchschnittlich 203,93 Euro/Einw., 2010 waren es bereits 311,26 Euro/Einw. (+52,6 %). Die Entwicklung verlief in den zum Vergleich herangezogenen Räumen annähernd gleich. In Sachsen sind dabei 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. Im Jahr 2010 beliefen sich die Defizite in den ausgelagerten Leistungsbereichen in Sachsen auf 323,72 Euro/Einw. Damit waren sie etwa 80 % höher als

215 Nicht einbezogen sind die investiven Finanztransfers, da diese im Abschnitt III 6.1 berücksichtigt werden. Um die Gesamtwirkung der Auslagerungen zu beurteilen, bedarf es einer Zusammenfassung der beiden Berichtsteile.

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

217 Haug (2009).

Abbildung 72: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserstellung in Sachsen in Euro/Einw.

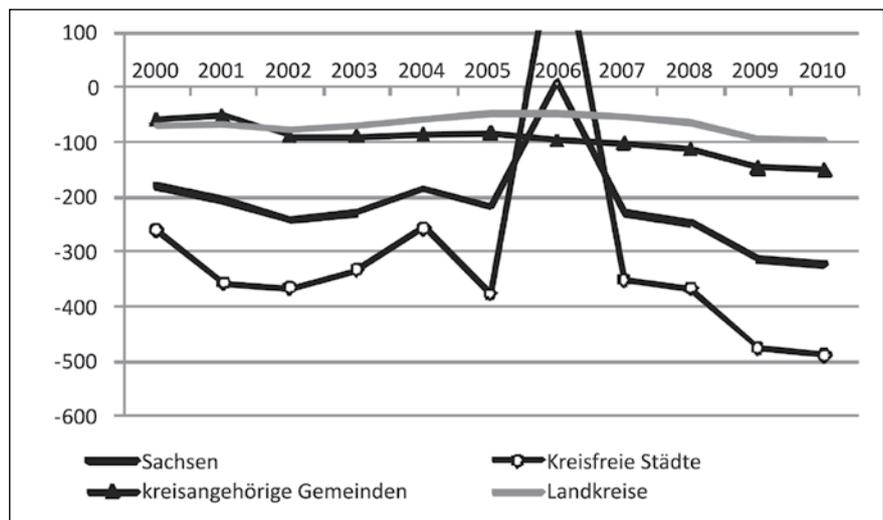


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.<sup>218</sup>

noch im Jahr 2000. Die nachfolgende Abbildung zeigt einen recht unstillen Verlauf der Einnahmen mit dem Sondereffekt 2006. Auf der Ausgabenseite ist insbesondere in den Jahren ab 2006 eine signifikante Steigerung um fast 100 Euro/Einw. festzustellen. Der zunehmend negative Saldo aus der ausgelagerten Leistungserbringung ist also durch gestiegene Ausgaben zu erklären.

Ein kurzer Blick auf die innersächsischen Verhältnisse (Abbildung 73) zeigt deutlich, dass sich die Beobachtung einer hoch defizitären ausgelagerten Leistungserbringung auf die Kreisfreien Städte konzentriert. Die veränderte Zurechnung der vier vormals Kreisfreien Städte zu den kreisangehörigen Gemeinden ab 2009 hat dies noch einmal deutlich hervortreten lassen. Fast 500 Euro/Einw. müssen hier aus Steuer- und Zuweisungsmitteln aufgebracht werden, während es im kreisangehörigen Raum nur rund 250 Euro/Einw. sind. Dies kann auch nicht auf eine per se höhere Auslagerungstätigkeit in den drei größten sächsischen Städten zurückgeführt werden – die Differenzen in den Kernhaushalten sind fast deckungsgleich (die Deckungslücke im Kernhaushalt ist im kreisangehörigen Raum sogar noch etwas größer als im kreisfreien). Der Hintergrund für die Unterschiede muss also bei den jeweiligen spezifischen Aufgaben und den Organisationsstrukturen gesucht werden. So ist beispielsweise naheliegend,

Abbildung 73: Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben der ausgelagerten Leistungserbringung in Sachsen in Euro/Einw. \*



\*Der Wert für die Kreisfreien Städte 2006 beträgt 302,14 Euro/Einw. Aus Gründen der Übersichtlichkeit ist die Achse so angepasst, dass er nicht sichtbar ist.  
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

dass ein kostenintensiver ÖPNV vor allem in den Ballungsräumen zu finden ist. Diese Untersuchungen können an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden, stellen aber einen Ausgangspunkt für weiterführende Untersuchungen dar.

### 5.2.2 Beteiligungen

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

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

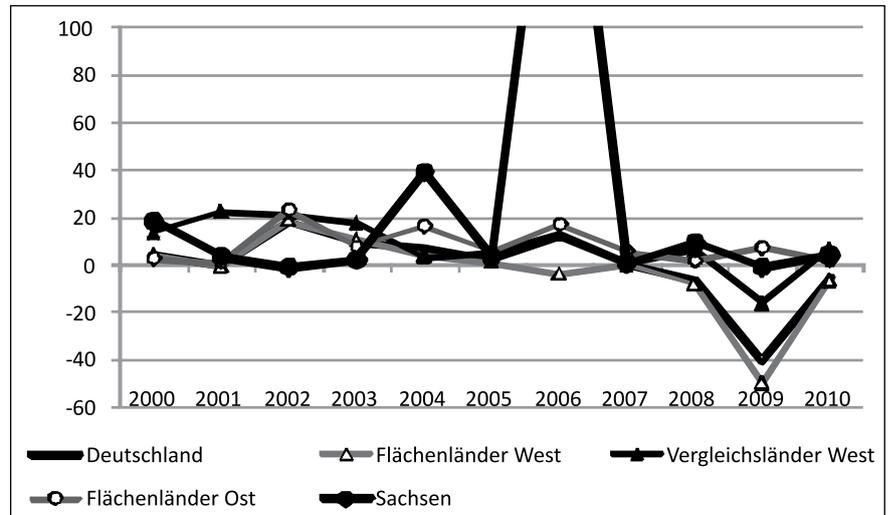
218 Die Ausgaben in Sachsen schließen die Kulturumlage nach § 6 Abs. 3 des Sächsischen Kulturraumgesetzes ein. In den übrigen bundesweiten Vergleichsdaten sind diese bereits in den Daten enthalten

An den Einnahmen und Ausgaben aus dem Verkauf bzw. zum Erwerb kommunaler Beteiligungen lässt sich ermes- sen, inwieweit Privatisierungs- bzw. Kom- munalisierungstendenzen in der Ver- gangenheit zielgerichtet und dauerhaft durchgeführt wurden. Auch wenn längst nicht alle kommunalen Beteiligungen in den Daten der Kassenstatistik erfasst werden,<sup>219</sup> sind zumindest tendenzielle Aussagen ableitbar. Der Saldo weist für die Jahre 2000 bis 2008 in der Regel po- sitive Salden aus, d. h., es wurden mehr Einnahmen aus der Veräußerung kom- munalen Vermögens erzielt als durch den Erwerb von Beteiligungen ausgegeben wurde. Dies ist auch für Sachsen der Fall, wo der Saldo nur 2002 negativ war. Im Jahr 2009 konnten vor allem in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein- Westfalen hohe Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen beobachtet werden, die den Saldo negativ werden ließen. Hier sind also Rekommunalisierungs- bestrebungen erkennbar gewesen. Ein dauerhafter Trend wurde damit allerdings nicht eingeschlagen – bereits 2010 lagen alle Vergleichswerte wieder nahe der Null-Linie.

Die Abbildung 74 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).

Die Auslagerungsaktivitäten der Städte und Gemeinden spiegeln sich auch in den Gewinnanteilen wider, die aus den ausgelagerten Bereichen an die Haushalte fließen (Abbildung 75). Dieser Prozess weist einige Entwicklungsunstetigkeiten auf, die auf verschiedene Gründe zurückzuführen sind. Neben der bereits thematisierten Problematik der unvoll- ständigen statistischen Erfassung sollten in den letzten Jahren insbesondere stark gestiegene Energiekosten zu geringeren Gewinnen in kommunalen Unternehmen bei gleichzeitig höherem Druck aus dem kommunalen Querverbund geführt und somit geringere Gewinnanteile für die Kommunalhaushalte ermöglicht haben. Zeitgleich mischen sich in der hoch ag- gregierten Betrachtung wiederum viele

Abbildung 74: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben des Erwerbs bzw. Verkaufs von Beteiligungen in Euro/Einw.\*



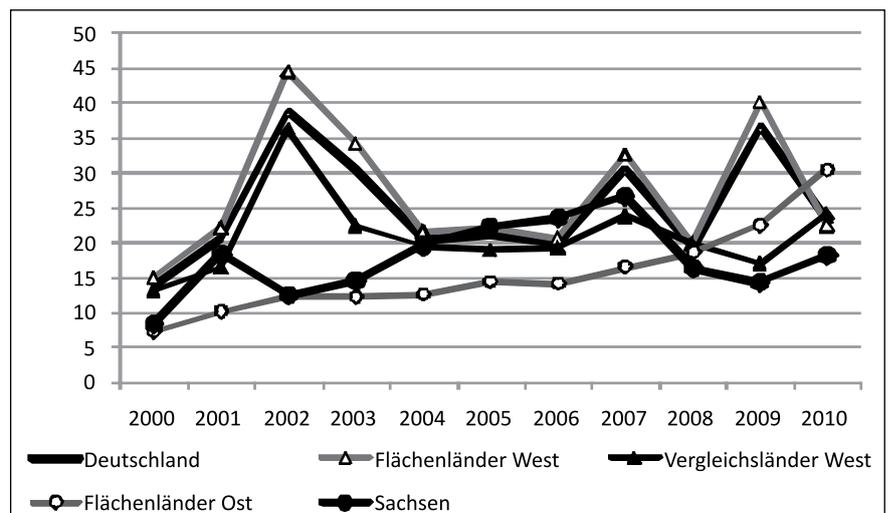
\* Um die unterjährig Schwankungen deutlicher hervortreten zu lassen wurde die Ach- senskalierung angepasst.  
Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Einzeleffekte. In Sachsen entwickelten sich die Gewinnanteile seit 2008 schwächer. Bemerkenswert ist dagegen der stetige Zuwachs in den übrigen ostdeutschen Flächenländern.

### 5.2.3 Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche

Viele aus dem Kernhaushalt ausgelagerte Aufgaben tragen sich finanziell nicht selbst. Ein Beispiel für derartige defizitären Bereiche sind karitative Organisationen, die – vor allem in den alten Bundesländern – auf dem Gebiet der sozialen Leistungen

Abbildung 75: Entwicklung der Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen in Euro/ Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

219 Insbesondere nicht, wenn die Beteiligungen unter dem Dach einer stadteigenen Holding gemanagt werden.

in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Aufgaben (wie Familien- und Suchtberatung sowie die Versorgung mit Kindergartenplätzen) übernommen haben. Aber auch viele formell privatisierte kommunale Unternehmen (i. d. R. kommunale GmbHs) aus anderen Bereichen sind auf Zuschüsse aus Allgemeinen Deckungsmitteln angewiesen. 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.

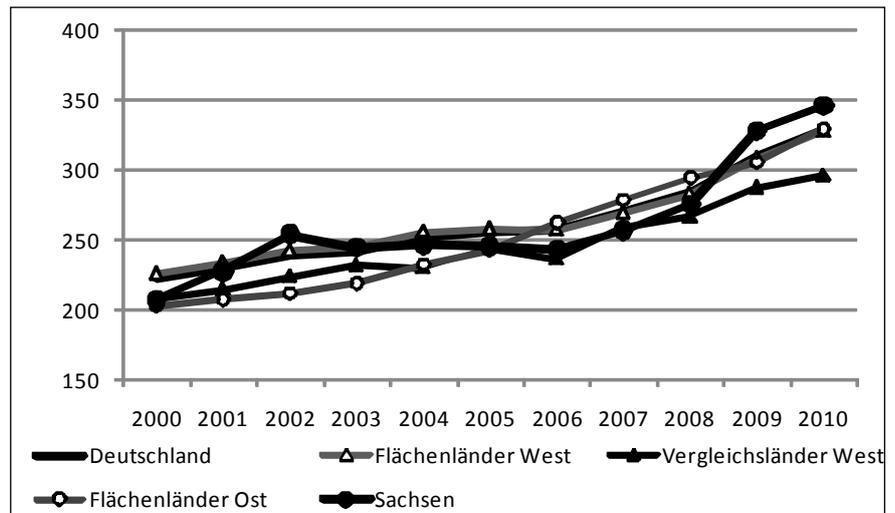
Tatsächlich belegen steigende Erstattungen und Zuschüsse, dass sich die Auslagerungsaktivitäten mitnichten selbst tragen, sondern vielfach ein weiterer Finanzierungsbedarf besteht, der durch die Kommunen gedeckt werden muss. Der Langzeitvergleich der Jahre 2000 bis 2010 weist nach, dass die Erstattungen und Zuschüsse in diesem Zeitraum deutschlandweit von 222,01 Euro/Einw. auf 328,91 Euro/Einw., also um rund 48 % gewachsen sind. Der allgemeine Trend wurde von vielen Teilräumen zeitweise durchbrochen, wie auch von Sachsen. Noch bis 2006 konnte eine Konstanz der Zahlungen beobachtet werden. Insbesondere danach entfaltete sich aber eine deutliche Aufwärtsdynamik, die sich in den Jahren 2009 und 2010 nochmals verstärkte. In Sachsen betragen die Erstattungen und Zuschüsse an die ausgelagerten Bereiche fast 350 Euro/Einw. Hier sind es wie schon skizziert die Kreisfreien Städte, in denen die Zuschusspflichten an die ausgelagerten Bereiche besonders zugenommen haben.

## 6 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 mittel- bis langfristig nutzbarer Infrastruktureinrichtungen (wie z. B. Straßen, Gebäude und Fahrzeuge).

Investitionen einer Kommune können auf der Einnahmeseite durch Investitionszuweisungen, Beiträge (bzw. Baukostenzuschüsse), Kostenersätze<sup>220</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 Einnahmeposition. Durch den Verkauf von Grundstücken und Verkauf von beweglichen Sachen des Anlagevermögens

Abbildung 76: Entwicklung der Erstattungen und Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

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 in den Krisenjahren 2009 und 2010 umgesetzte Konjunkturpaket II der Bundesregierung ist ein beispielhafter Versuch, diese Prozyklizität zu durchbrechen und wird daher in Kapitel IV.1 gesondert betrachtet.

### 6.1 Ausgaben und Einnahmen im Überblick

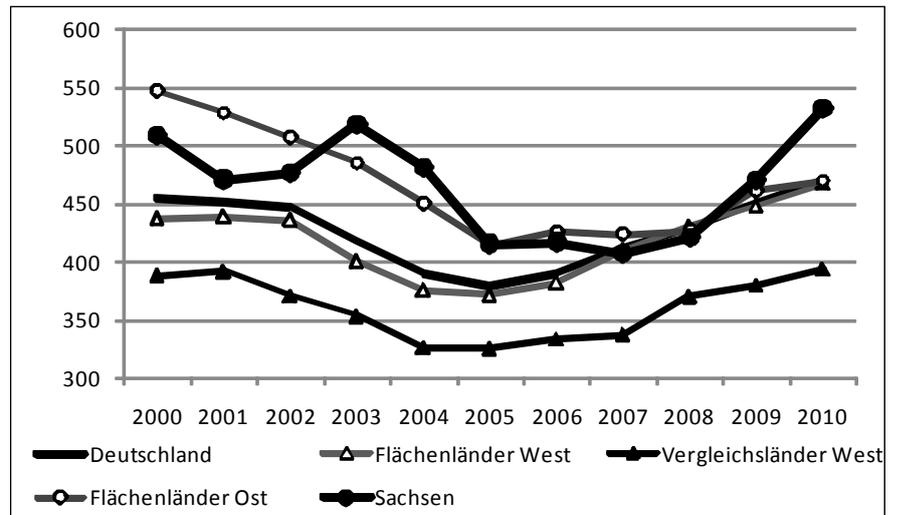
Ausgehend von den *Ausgaben* bilden die Sachinvestitionen im Kernhaushalt, die Zuweisungen für Investitionen an andere, das Mieten und Leasen von Anlagen als Substitut von Investitionen sowie Erhaltungsaufwendungen die Gesamtsumme der Aufwendungen zur Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur. Ihr Volumen beträgt seit Jahren etwa ein Viertel an den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge, wobei die Tendenz eher sinkend ist.

Wird die Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur deutschlandweit

verglichen (Abbildung 77), so fällt auf, dass diese zwischen 2000 und 2005 deutlich rückläufig war.<sup>221</sup> Im Osten der Republik begann die Absenkung von einem wesentlich höheren Ausgangsniveau im Vergleich zum Bundesdurchschnitt, das bis 2008 vollständig nivelliert wurde. Noch immer lag das Ausgabenniveau aber über dem der wirtschaftsschwachen Vergleichsländer West. Dies ist ein Hinweis, dass dort die unterdurchschnittliche Finanzausstattung zulasten der Investitionen geht. Im Jahr 2008 wurde wieder etwas mehr für investive Zwecke ausgegeben. Dennoch muss festgehalten werden, dass das Ausgabenniveau des Jahres 2000 trotz der Rekorderlöse im Jahr 2008 noch bei weitem nicht wieder erreicht wurde. Die Jahre 2009 und 2010 waren dann besonders durch das Kommunale Investitionsprogramm<sup>222</sup> im Rahmen des Konjunkturpakets II geprägt, in dessen Rahmen Bund, Länder und Kommunen<sup>223</sup> insgesamt 13,3 Mrd. Euro für kommunale Investitionen bereitstellten (dies entspricht rund 175 Euro/Einw.). Für 2010 wies Sachsen mit 531,81 Euro/Einw. ein deutlich höheres Ausgabenniveau auf als der Bundesdurchschnitt von 470,09 Euro/Einw., der auch repräsentativ für die übrigen ostdeutschen Flächenländer war. Die wirtschaftsschwachen Vergleichsländer West wiesen nach wie vor mit weniger als 400 Euro/Einw. ein unterdurchschnittliches Niveau auf. In den folgenden Abschnitten wird näher auf die einzelnen Bestandteile und insbesondere die Sachinvestitionen eingegangen.

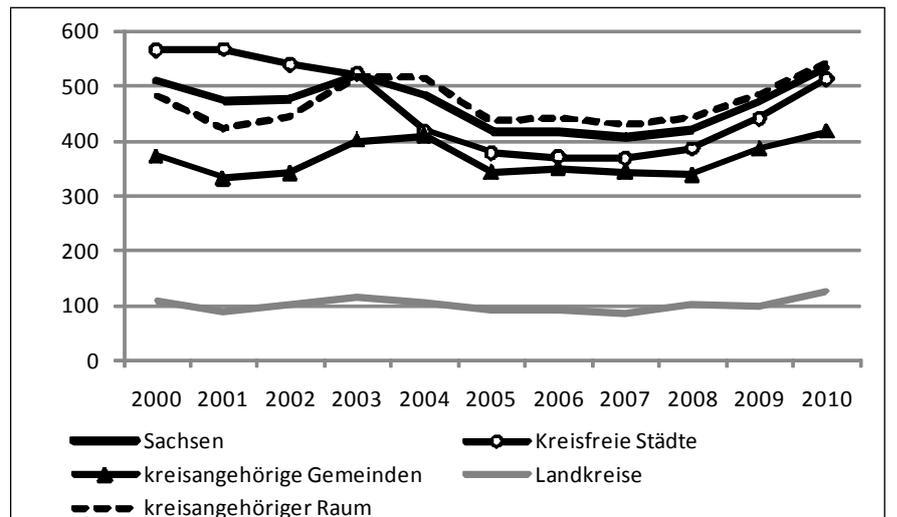
Wie Abbildung 78 herausstellt, ist der Investitionsschub der Jahre 2003 und 2004 – den Hochwasserschäden folgend – im Wesentlichen im kreisangehörigen Raum erfolgt. Abgesehen von diesem Sondereffekt blieben die Ausgaben dieser Gruppe in etwa konstant. Demgegenüber haben die Kreisfreien Städte ihre Ausgaben in diesem Bereich zwischen 2000 und 2005 erheblich reduziert und lagen einige Jahre etwa gleichauf mit den kreisangehörigen Gemeinden. Der Abstand hat sich in den letzten Jahren aber wieder vergrößert. 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

Abbildung 77: Entwicklung der Ausgaben für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 78: 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.<sup>225</sup>

kreisfreien Raum – eine Feststellung, die vor dem Hintergrund der zentralörtlichen Funktionen der Kreisfreien Städte und der Unterhaltung von Strukturen von regionaler und überregionaler Bedeutung (insbesondere Sport- und Kultureinrichtungen) nicht unbedingt unmittelbar einleuchtend ist.

Zu den Einnahmen im Bereich der Anlagen und Infrastrukturbereitstellung zählen die Einnahmen aus der Veräußerung von

221 In Sachsen unterbrochen durch die Wirkungen des Elbehochwassers 2002.  
 222 genauer: Zukunftsinvestitionsgesetz, ZuInvG.  
 223 Länder und Kommunen mussten gemeinsam die 25 %-ige Kofinanzierung der Bundesmittel aufbringen.

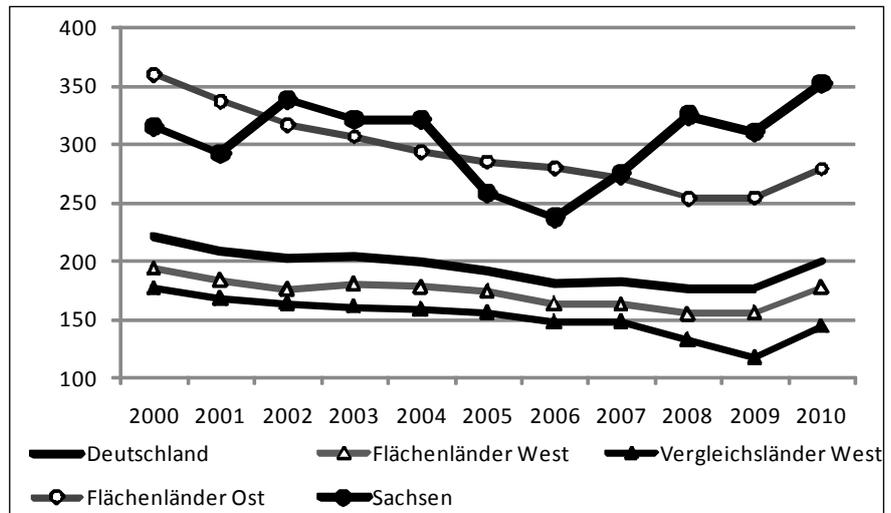
224 In dieser Darstellung ist ausnahmsweise die Summe für den kreisangehörigen Raum mit angegeben, um die Differenzen zum kreisfreien Raum zu belegen.

Grundstücken und des Anlagevermögens, die Investitionszuweisungen und die Einnahmen aus Beiträgen.<sup>225</sup> Gemäß der in Abbildung 79 dargestellten Entwicklung kann festgestellt werden, dass diese Einnahmen nicht parallel zu den äquivalenten Ausgabenpositionen gewachsen oder geschrumpft sind. Vielmehr zeigt sich in allen Vergleichsräumen außer Sachsen ein klar sinkender Einnahmetrend bis 2009. 2010 sind dagegen wieder leicht steigende Einnahmen aus dieser Position zu messen gewesen. 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 Fluteffekt 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 ein höheres Gewicht hatte als in den Vorjahren (zusätzlich zum aufwachsenden Volumen der Finanzausgleichsmasse) und zudem bis 2009 Investitionspauschalen gewährt wurden. Auch der schwerpunktmäßige Abruf der Mittel aus dem Konjunkturpaket II im Jahr 2010 zeigt sich in diesen Daten. In den sächsischen Kommunen standen damit im Jahr 2010 mit 350,81 Euro/Einw. deutlich mehr zweckgebundene Einnahmen für investive Zwecke zur Verfügung als im Bundesdurchschnitt (198,77 Euro/Einw.) oder dem Schnitt der übrigen ostdeutschen Flächenländer (278,74 Euro/Einw.).

Das Einnahmeniveau liegt in allen Vergleichsgruppen stets unter dem Ausgabenniveau, so dass in jedem Falle ein zusätzlicher Finanzierungsanteil aus den Allgemeinen Deckungsmitteln geleistet werden musste.

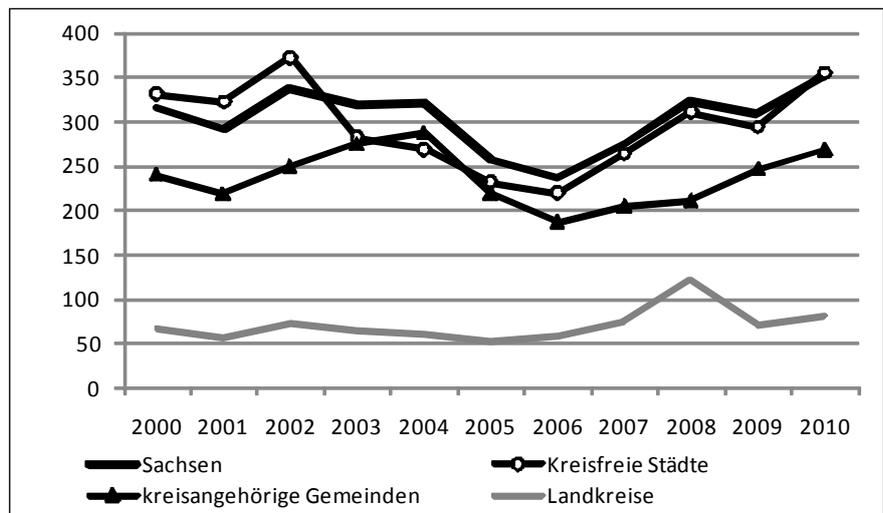
Innerhalb Sachsens zerfällt die Einnahmeentwicklung dieser Positionen in unterschiedliche Teilentwicklungen. Die kreisangehörigen Gemeinden steigerten ihre Einnahmen zwischen 2001 und 2004 in massivem Ausmaß, was vor allem durch eine entsprechende Erhöhung der Investitionszuweisungen

Abbildung 79: Entwicklung der Einnahmen für die Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 80: 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.

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. Bis 2006 verliefen die Entwicklungspfade dann parallel, nach 2007 waren die Zuwächse bei den Kreisfreien Städten dann größer als bei den kreisangehörigen Gemeinden, sodass sich der Abstand

225 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.

tendenziell vergrößerte. Im Jahr 2010 standen im kreisfreien und im kreisangehörigen Raum damit etwa gleichviel zweckgebundene Einnahmen je Einwohner für investive Zwecke zur Verfügung.

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

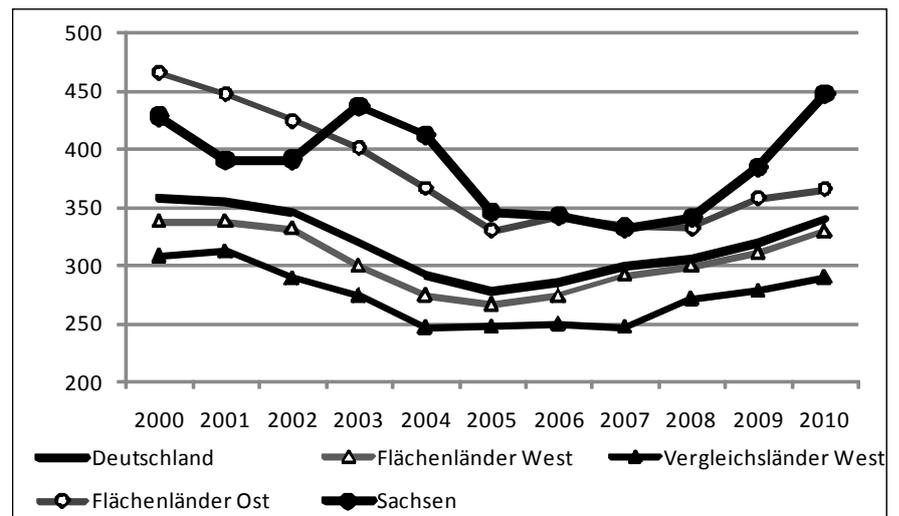
## 6.2 Investitionen

Der größte Teil (durchschnittlich 75-85 %) der Ausgaben zur Bereitstellung von Anlagen und Infrastruktur entfällt auf *Investitionen*. Unter dem Begriff 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 öffentlich-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 81 zeigt die Ausgabenentwicklung, die zwischen 2000 und 2006 zunächst in weiten Teilen im Zeichen der Konsolidierungsbemühungen 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 – Tarifentwicklungen, 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 auch haushaltswirtschaftlichen Grenzen. Das Gemeindehaushaltsrecht begrenzt in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune deren Kreditaufnahme. Die

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



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

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. Keinesfalls lässt sich aus den rückläufigen Investitionsausgaben ein tatsächlich verringerter Investitionsbedarf ablesen. Das DEUTSCHE INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) hat in seiner Studie aus dem Jahr 2008 erneut den erhöhten Investitionsbedarf gegenüber den Gemeinden Westdeutschlands bis zum Jahr 2020 dargelegt.<sup>226</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>227</sup> 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.

Damit deckt sich die stetige Absenkung der Investitionsausgaben in allen Vergleichsräumen (lediglich in Sachsen flutbedingt unterbrochen) mit der in Kapitel III 4.1 dargestellten schwachen Entwicklung der Steuereinnahmen in der ersten Hälfte der betrachteten Dekade. 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. Zwischen 2006 und 2008 stabilisierten sich die Investitionen in den betrachteten Zeiträumen. In vielen Ländern konnten die

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

227 Ebenda, S. 20.

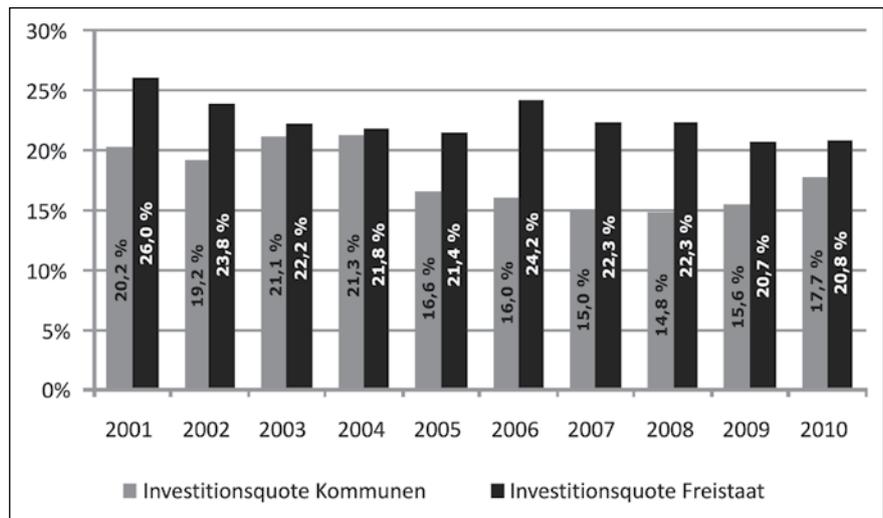
Kommunen die einnahmeseitigen Steigerungen infolge der guten Konjunktur auch für eine Erhöhung der investiven Ausgaben nutzen. In den ostdeutschen Kommunen (einschließlich Sachsen) und den finanzschwachen Vergleichsländern West konnte erst im Jahr 2008 die Trendumkehr geschafft werden. Hier hatten die Investitionen eine nachrangige Position gegenüber anderen Ausgabealternativen bzw. der Verringerung des Finanzierungsdefizits.

In den Jahren 2009 und 2010 ist trotz der verschlechterten finanziellen Rahmenbedingungen ein starkes Anwachsen der kommunalen Investitionstätigkeit zu beobachten gewesen, was sich direkt auf das Investitionsprogramm im Rahmen des Konjunkturpakets II zurückführen lässt. In Sachsen konnten dadurch die Investitionen besonders stark auf 447,19 Euro/Einw. gesteigert werden (2010: +16,3 %), während sie bei den übrigen ostdeutschen Kommunen im Schnitt 365,33 Euro/Einw. (2010: +2,1 %) und im Bundesdurchschnitt 339,62 Euro/Einw. (2010: +6,1 %) betragen.

Die zu beobachtenden Niveauunterschiede reflektieren zum einen den noch immer bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf der ostdeutschen Gemeinden. Sie wurden zwar im Zeitablauf verringert, zeigen sich aber auch noch in den Daten des Jahres 2010. 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. Die besonders erfreuliche Abweichung in Sachsen hat mehrere Gründe. Zum einen das bereits mehrfach angesprochene Konjunkturpaket. Hier haben die sächsischen Kommunen offenbar deutlich konsequenter als Kommunen in andern Ländern die Mittel für *zusätzliche* Investitionen verwendet. Zum anderen sind auch das erhöhte Gewicht der investiven Schlüsselzuweisungen, die Investitionspauschale und nicht zuletzt die Konsolidierungen der Vergangenheit, anzuführen die zu einer besseren strukturellen Haushaltslage der sächsischen Kommunen im bundesweiten Vergleich und damit für eine investitionsfreundliches Umfeld gesorgt haben.

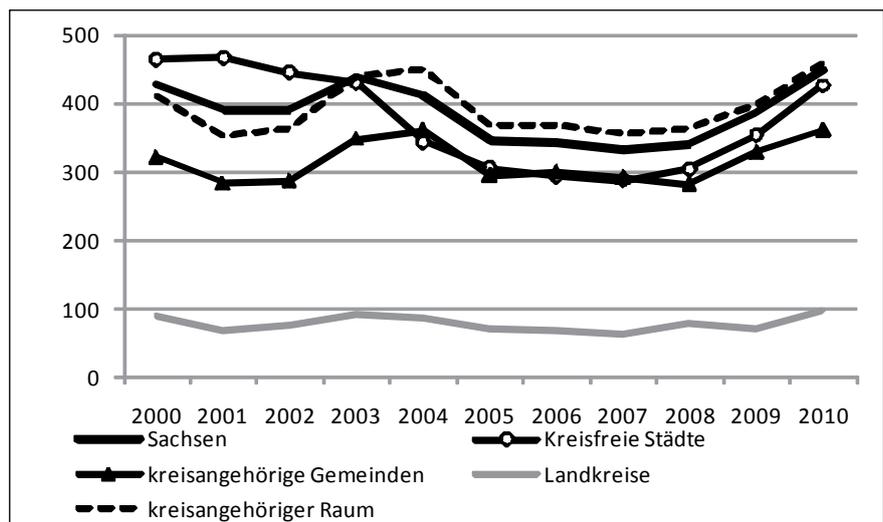
Mit Blick auf die sehr unterschiedliche Investitionstätigkeit der letzten rund 10 Jahre muss aber einschränkend angemerkt werden, dass Teile des kommunalen Investitionsumfangs mittlerweile über

Abbildung 82: Investitionsquoten des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen 2001-2010



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

Abbildung 83: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen in Sachsen in Euro/Einw.



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

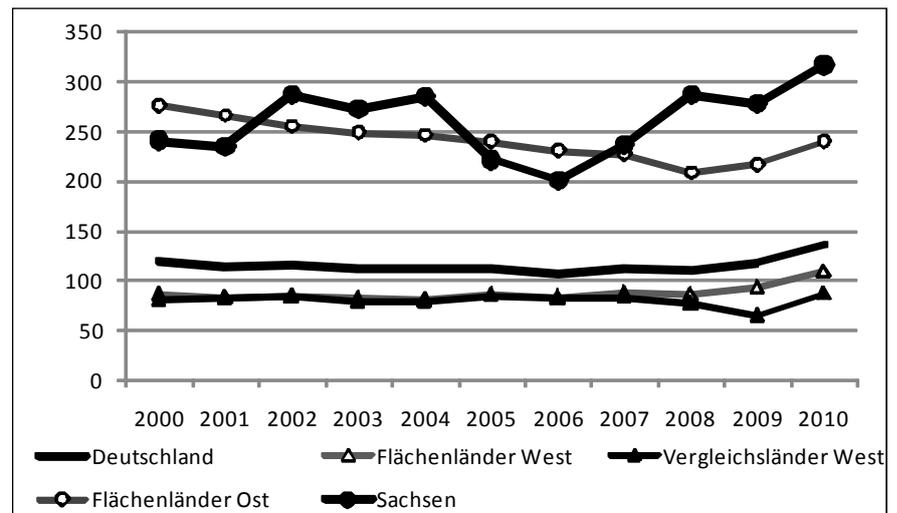
kassenstatistisch nicht erfasste ausgegliederte Wirtschaftsbereiche erbracht werden. Vor allem in Ostdeutschland existiert zusätzlich zum Kernhaushalt ein großes Investitionsvolumen kommunaler Unternehmen.<sup>228</sup> Ein weiterer Kritikpunkt ist der Vergleich der Bruttoinvestitionen, also die Vernachlässigung gleichzeitig anfallender Abschreibungen auf Anlagen und Infrastruktur. Hier wird die doppische 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.

Zum Vergleich der Investitionsausgaben aus der innersächsischen Perspektive sollen zunächst die Investitionsquoten der

228 Vgl. Haug (2009).

Kommunen und des Freistaates (flutbereinigt) gegenübergestellt werden.<sup>229</sup> Hierbei wird ersichtlich, dass die Investitionsquote des Landes durchgehend höher war als diejenige der Gemeinden. Trotz des positiven Effekts durch das Konjunkturpaket, der von einer parallelen Absenkung der Quote des Landes begleitet wurde, ist die Differenz im Jahr 2010 mit 17,7 % gegenüber 20,8 % nach wie vor deutlich erkennbar. Obwohl das Land also durch die Tilgung von Schulden und die zunehmende Ausfinanzierung seiner Pensionsverpflichtungen Zukunftsvorsorge betrieb und zudem in den letzten Haushaltsjahren Rücklagen für Risikofälle aufbaute, hat es konstant investieren können. Es ist zu erwarten, dass mit dem Auslaufen des Konjunkturpakets II Ende 2011 der Abstand zwischen der Investitionsquote des Landes und der der Kommunen wieder zunimmt.

Abbildung 84: Entwicklung der Investitionszuweisungen in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Des Weiteren fallen die bereits skizzierten Unterschiede zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum ins Auge. Besonders seit 2004 wurde im kreisangehörigen Raum deutlich mehr investiert (kreisangehörige Gemeinden und Landkreise zusammen) als im kreisfreien Raum (in der Abbildung 83 als gestrichelte Linie angegeben). Erst in den Jahren 2009 und 2010 konnte die Differenz zurückgehen.

Dennoch liegt eigentlich nahe, dass in Großstädten insbesondere aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktionen 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 – insbesondere im Kita- und Schulbereich – nicht mehr existiert.

### 6.3 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 110-130 Euro/Einw. durch Zuweisungen finanziert werden, ist es in den ostdeutschen Bundesländern durchschnittlich rund doppelt so viel (Abbildung 84). In der ersteren Gruppe ist die Höhe über den Zeitraum bis 2008 hinweg in etwa konstant geblieben, während sie sich in der zweiten Gruppe stetig vermindert hat. Die Ausnahme bildeten hier die sächsischen Kommunen. In Sachsen wurde durch die Beseitigung der Hochwasserschäden in den Jahren 2002 bis

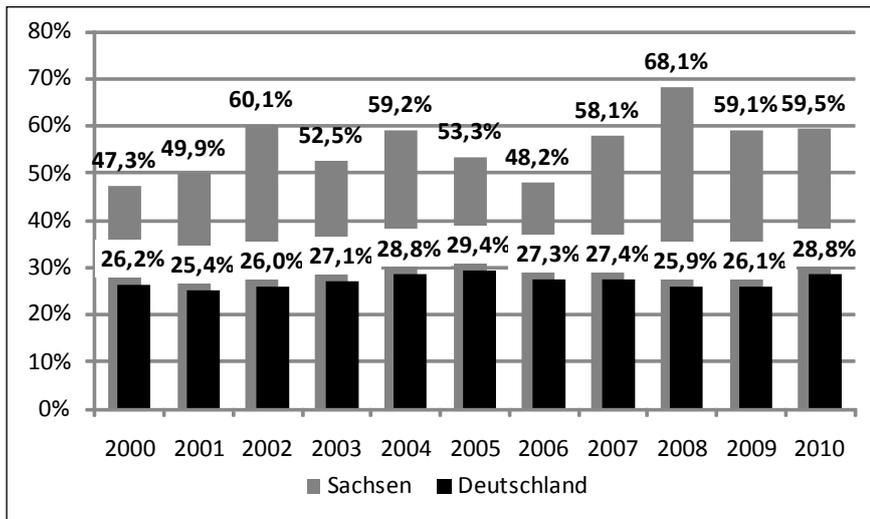
2004 sowie durch eine Investitionszuschüsse und eine Erhöhung des investiven Anteils der allgemeinen Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2007 und 2008 steigende Zuweisungen verzeichnet. Ab 2009 sind infolge der besser dotierten kommunalen Finanzausgleiche die Zuweisungen für Investitionen auch in den übrigen Vergleichsräumen tendenziell gestiegen. Zuletzt erhielten die Kommunen im Freistaat 316,62 Euro/Einw. an zweckgebundenen Zuweisungen für Investitionen, während es in den übrigen ostdeutschen Kommunen im Schnitt 239,72 Euro/Einw. und im Bundesdurchschnitt 135,55 Euro/Einw. waren.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Zuweisungsquote wider, welche den Anteil der Gesamtausgaben der Bereitstellung und Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur angibt, der durch Investitionszuweisungen finanziert wird (Abbildung 85). 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. Im Zuge des kommunalen Investitionsprogramms im Rahmen des Konjunkturpakets II der Bundesregierung wurde für 2009 und 2010 zunächst ein weiterer Anstieg der Quote erwartet. Überraschenderweise ging sie jedoch um acht Prozentpunkte auf unter 60 % zurück. Sicherlich spielt dabei eine Rolle, dass das Jahr 2008 von Sondereffekten geprägt war. Es zeigt aber auch, dass die Kommunen die gestiegenen Investitionen 2009 und 2010 überproportional durch Eigenanteile kofinanzieren bzw. zusätzliche Investitionen tätigten.

Im Sinne einer langfristigen Absicherung der Investitionen ist die große Bedeutung der Investitionszuweisungen aber nicht unproblematisch. Günstiger wäre es, wenn die Kommunen einen noch deutlich höheren Anteil aus eigenen Mitteln finanzieren könnten. Die geringen eigenen Finanzierungsanteile sind aber auch auf die Doppelbelastung der Kommunen durch Investitions- und

229 Investitionsquote = Sachinvestitionen : Bereinigte Ausgaben. Die gezahlten Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen werden nicht berücksichtigt.

Abbildung 85: Zuweisungsquote bei den investiven Ausgaben der Kommunen in Sachsen und Deutschland in %



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

Entschuldungserfordernisse zurückzuführen. Beides kann bei dem unterdurchschnittlichen Steuereinnahmenniveau 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.

6.4 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 86 gibt auch einen Hinweis auf die Abhängigkeit des Umfangs dieses Instruments von der sonstigen Einnahmelage – in Zeiten des Einbruchs

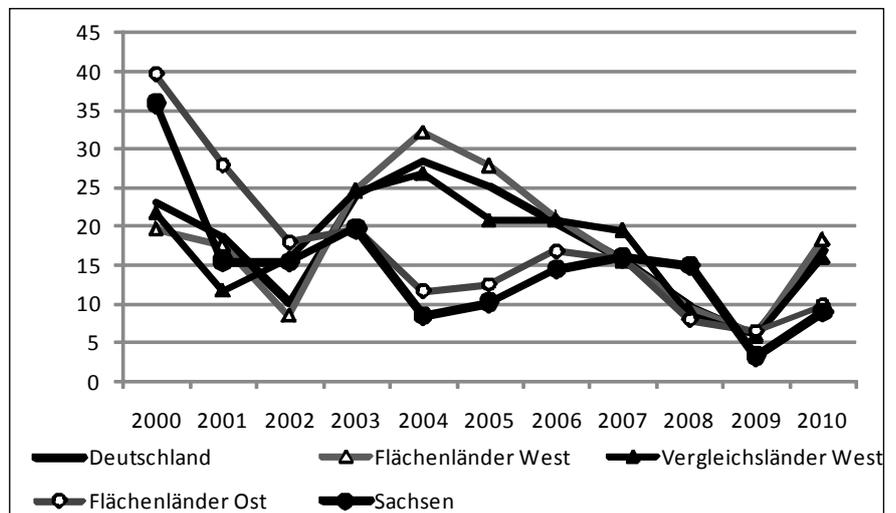
der Steuereinnahmen wurde es häufiger verwendet als in der jüngsten Vergangenheit. Im Jahr 2010 war der Saldo wieder positiver als im Vorjahr, da sich die Zukäufe von Grundstücken in allen Vergleichsräumen schwächer entwickelten, während die Verkaufsaktivitäten nur wenig rückläufig waren.

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.

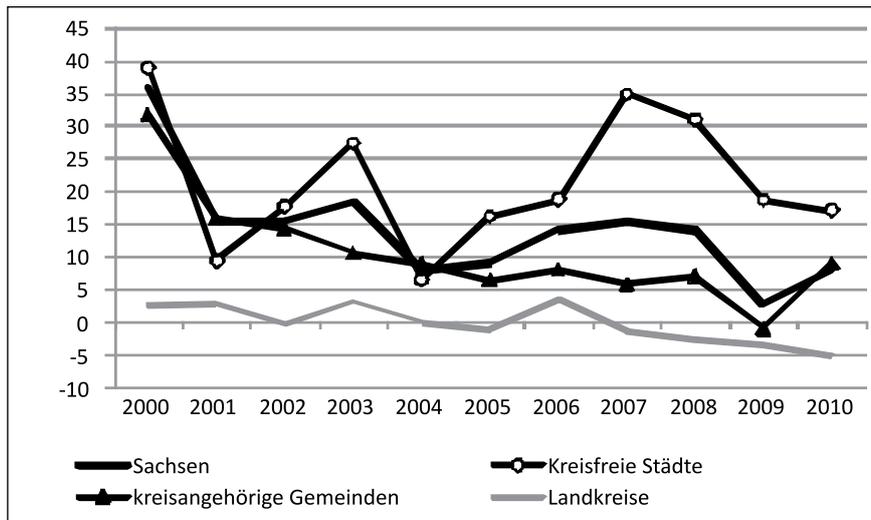
Ein Grund für Immobilienveräußerungen kann aber gleichzeitig auch sein, dass eine zu große Zahl von Immobilien unmittelbar oder mittelbar vorgehalten wird, die zur Aufgabenerfüllung nicht mehr notwendig ist. Gründe hierfür liegen in der demografischen Entwicklung und in den ostdeutschen Ländern dem einigungsvertragsbedingten Vorhalt von Immobilien. Die Veräußerung stellt dann ein ordnungspolitisch durchaus begrüßenswertes Korrektiv dar. Wenn alles gemeindefortschaftsrechtlich regelgerecht abläuft, sollten die erzielten Einnahmen des Vermögenshaushaltes 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 diesem Bereich werden sich aufgrund

Abbildung 86: Entwicklung des Saldos aus Einnahmen und Ausgaben aus Grundstücksverkäufen und -käufen in Euro/Einw.



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

Abbildung 87: 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.

der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf die doppelte Buchführung Änderungen ergeben. Bisher erhöhen in der Kassenstatistik die Veräußerungserlöse in vollem Umfang die bereinigten Einnahmen und sorgen somit in vollem Umfang für eine Verbesserung des Finanzierungssaldos. In der Doppik wird zusätzlich die Erfolgswirksamkeit eines Veräußerungsvorganges erfasst. Es spielt also für die Erfolgsrechnung eine Rolle, ob das Grundstück über oder unter Buchwert veräußert wird. Tritt der zweite Fall ein, so kann ein Grundstücksverkauf – trotz seiner positiven Liquiditätswirksamkeit – auch eine negative Wirkung für den Haushaltsausgleich haben. Grundstückskäufe und -verkäufe als Feinsteuermöglichkeit für den Haushaltsausgleich werden also in Zukunft unter veränderten Rahmenbedingungen ihre Bedeutung verlieren.

In den ostdeutschen Ländern ist das Volumen der Immobilientransfers 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 87). In den Landkreisen ist hingegen ein um die Nulllinie schwankender Saldo zu erkennen.

### 6.5 Mieten und Pachten

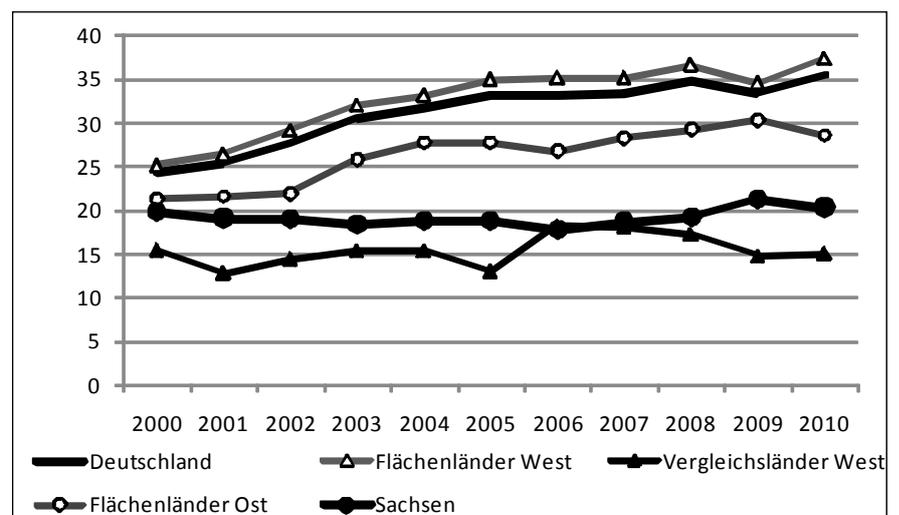
Als Alternative zu (Bau-)Investitionen können Kommunen die Möglichkeiten

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 2010 Mieten, Pachten und Leasingzahlungen in Höhe von 35,42 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 für Entgelt. In Sachsen dagegen blieb das Niveau mit durchschnittlich 20 Euro/Einw. konstant. Nur die Kommunen in den finanzschwachen westdeutschen Ländern geben noch etwas weniger für Mieten und Pachten aus.

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. Grundsätzlich sollte die Wirtschaftlichkeit die primäre Rolle bei der Entscheidung zwischen der Nutzung von eigenen Räumen sowie Gebäuden und der Anmietung spielen.

In Sachsen waren es interessanterweise die Kreisfreien Städte, die ihre Ausgaben tendenziell zurückgeführt haben. Dort wurden also verstärkt bestehende eigene Immobilien genutzt bzw. demografiebedingt verursachte Überkapazitäten gekündigt bzw. nicht weiter angemietet.<sup>230</sup> Insgesamt sind die Ausgaben im

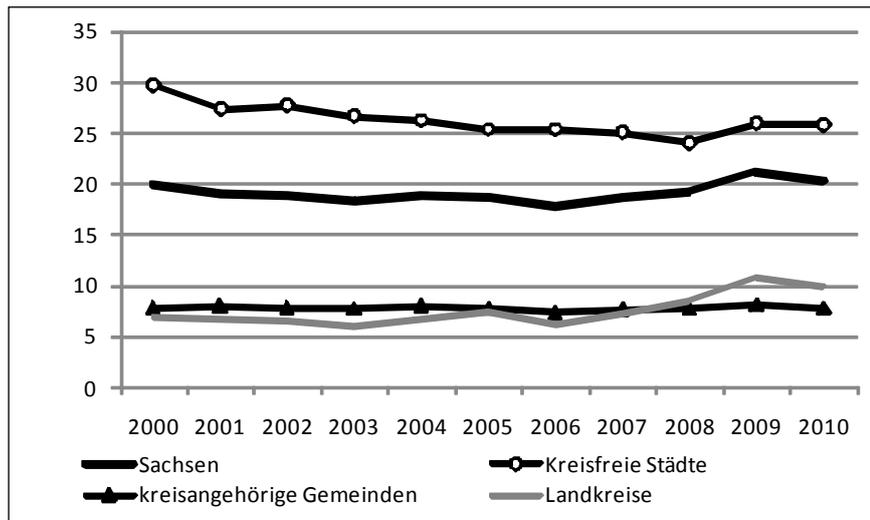
Abbildung 88: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Euro/Einw.



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

230 Dies betrifft vor allem die vier Kreisfreien Städte, die 2008 in den kreisangehörigen Raum übergingen.

Abbildung 89: Entwicklung der Ausgaben für Mieten und Pachten in Sachsen Euro/Einw.



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

kreisangehörigen Raum infolge geringerer Mieten und Pachten deutlich geringer als im kreisfreien Raum. Der symmetrische Zuwachs 2009 zeigt, dass hier im Rahmen der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform Umstrukturierungen umgesetzt wurden, die auch das Volumen der zu zahlenden Mieten erhöhten.

### 6.6 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. 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.

Aus Abbildung 90 lassen sich bundesweit 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. Es ist besorgniserregend, dass auch die Instandhaltungsmaßnahmen für das bestehende kommunale Vermögen offenbar stark prozyklisch sind und damit Instandhaltungsmaßnahmen oftmals nach Kassenlage und offenbar nicht nach sachlichen Erfordernissen erfolgen. Dabei können durch eine angemessene Instandhaltung spätere Kosten und Ersatzinvestitionen vermieden bzw. hinausgezögert werden. 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 2010 im Durchschnitt „Schlusslicht“ mit 64,30 Euro/Einw. – gegenüber dem Bundesschnitt von 95,86 Euro/Einw. Der unterdurchschnittliche Wert Sachsens und auch die unterdurchschnittlichen Werte

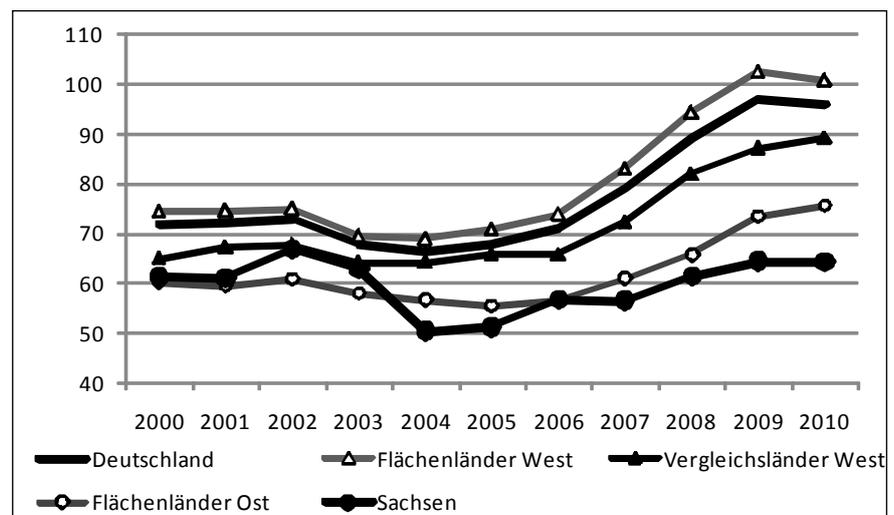
für die übrigen ostdeutschen Flächenländer weisen aber auch darauf hin, dass der Gebäudebestand oftmals in den vergangenen 20 Jahren grundhaft saniert wurde und im Zuge dieser umfangreichen Investitionen geringere Unterhaltungskosten erforderlich sind.<sup>231</sup>

## 7 Soziale Leistungen

### 7.1 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 Arbeitssuchende (ALG II). Die kreisangehörigen Gemeinden sind zwar selbst keine Träger

Abbildung 90: Entwicklung der Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen in Euro/Einw.



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

231 Die Differenzen befinden sich vor allem in der Gruppe „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen“.

dieser Leistungen, sie sind aber vor allem über die Kreisumlage direkt an der Finanzierung der Sozialausgaben beteiligt – die Kreise verfügen selbst über keine Steuereinnahmen. Daher sind auch für die kreisangehörigen Gemeinden die Entwicklungen bei den Sozialen Leistungen von Bedeutung. Zu der kommunalen Ausgabenart der Sozialen Leistungen<sup>232</sup> zählen im Berichtsjahr 2010:<sup>233</sup>

- die Sozialhilfe, bestehend aus der
  - Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 bis 40 SGB XII),
  - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 bis 46 SGB XII)<sup>234</sup>,
  - 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 Arbeitssuchende (so genannte *aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung*), bestehend aus den
  - Kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II)<sup>235</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)) und weitere soziale Leistungen des überörtlichen Sozialhilfeträgers.

Bei einigen Positionen ist die Aufgabenerledigung durch die Kommune (v. a. optierende Kommunen; verbucht unter *Sonstige*

*Leistungen*) und durch Dritte (verbucht unter *Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung*) getrennt ausgewiesen. Dies wirkt sich teilweise auf die direkte Vergleichbarkeit von Daten negativ aus und betrifft die

- Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitssuchende nach § 22 SGB II (und nach § 22 Abs. 1 SGB II)
- 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 2010 tief greifende strukturelle Neuordnungen vollzogen. Da diese Neuordnungen zum Zeitpunkt der Berichtserstellung bereits in der kommunalen Praxis verankert sind, sollen sie nur sehr kurz skizziert werden.<sup>236</sup>

- 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 (Nachfolgeregelungen 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 werden in Sachsen durch 23 Arbeitsgemeinschaften bzw. 6 zugelassene kommunale Träger im Rahmen der Experimentierklausel des § 6 SGB II erbracht. 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.
- Zum 1. Januar 2003 wurde die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, das so genannte Grundsicherungsgesetz, wirksam. Obwohl jüngst die schrittweise Übertragung dieser Leistung in den Verantwortungs- und Finanzierungsbereich des Bundes bis 2014 beschlossen wurde, ist sie für den aktuellen Gemeindefinanzenbericht und auch in den kommenden Jahren noch von Bedeutung.

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

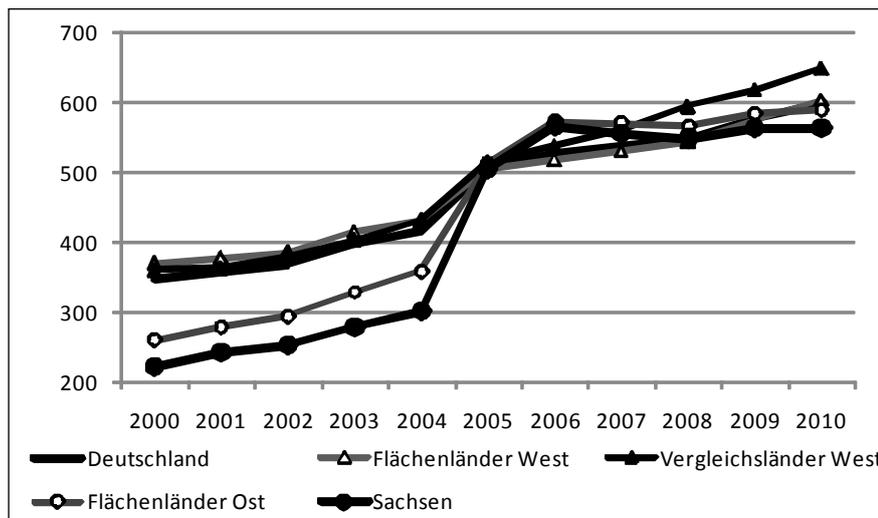
233 Änderungen, die nach dem 31.12.2010 vollzogen wurden, z. B. das sog. Bildungspaket, finden in den Daten keine Berücksichtigung. Sie werden aber an geeigneter Stelle thematisiert.

234 Auf die aktuellen Änderungen in der Rechtslage wird an entsprechender Stelle hingewiesen. Für das Berichtsjahr 2010 gilt die Einordnung aber unverändert.

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

236 Ausführlicher wurden die Veränderungen in zwei der vergangenen Gemeindefinanzenberichte dargestellt; Lenk (2007); Lenk (2005).

Abbildung 91: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Euro/Einw.



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

### 7.2 Ausgaben und Einnahmen im Überblick

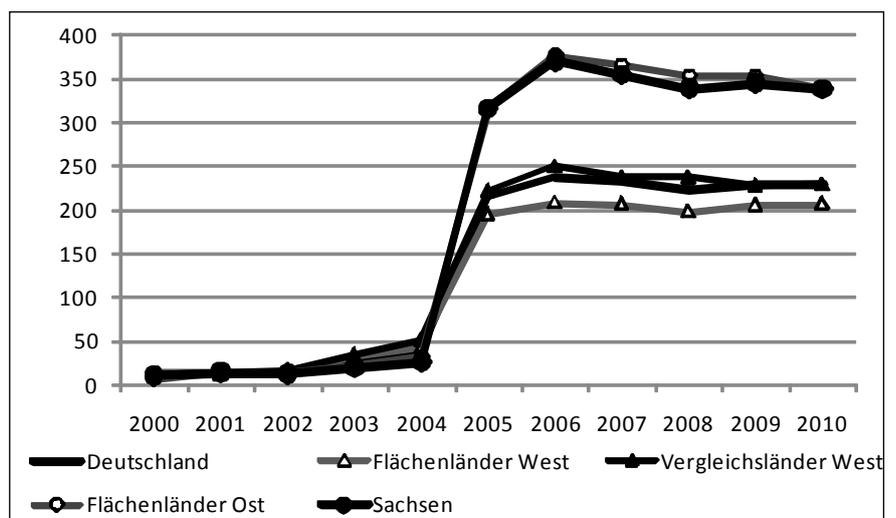
Sachsen startete 2000 von einem vergleichsweise geringen Ausgabenniveau – nur 222,39 Euro/Einw. wurden für Soziale Leistungen ausgegeben, während es in den anderen ostdeutschen Flächenländern 259,65 Euro/Einw. waren und im Bundesdurchschnitt sogar 348,17 Euro/Einw. (Abbildung 91). Bis 2004 stiegen die 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. 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. Seit dem Jahr der Umstellung 2005 sind die Ausgaben für Soziale Leistungen der bedeutendste Ausgabeblock für die Kommunen.

Ab 2007 zeigten sich dann unterschiedliche Entwicklungspfade. In den ostdeutschen Ländern und Sachsen waren die Ausgaben gegenüber dem Höchststand 2006 zunächst bis 2008 leicht rückläufig. In den westdeutschen Kommunen (einschließlich den finanzschwachen Ländern) zeigte der Trend hingegen ab 2007 weiter aufwärts. Sehr beunruhigend ist die Beobachtung, dass die Sozialen Lasten in fast allen betrachteten Räumen trotz des konjunkturellen Aufschwungs und einer deutlich gesunkenen Arbeitslosenquote stetig weiter gewachsen sind. Diese unabhängig von der wirtschaftlichen Lage steigenden Ausgabelasten haben in vielen Kommunen zu erheblichen Finanzierungsproblemen geführt. Sie gehören damit auch zu den wesentlichen Faktoren, die zur zum Teil erheblichen Kassenkreditbelastung in vielen Kommunen in Deutschland geführt haben.<sup>237</sup> Im Bundesdurchschnitt betrug

die Summe der kommunalen Sozialausgaben im Jahr 2010 599,42 Euro/Einw. In den wirtschaftsschwachen Vergleichsländern West waren es sogar 648,92 Euro/Einw. In Sachsen ist die Gesamtposition mit 564,20 Euro/Einw. etwas geringer. Im Freistaat war der Zuwachs mit 0,1 % auch gering, während die Sozialausgaben im Bundesdurchschnitt um 4,1 stiegen. In den übrigen ostdeutschen Flächenländern sind die Sozialausgaben identisch mit dem Bundesdurchschnitt.

Zu dieser Gesamtentwicklung tragen heterogene Tendenzen in den einzelnen Sozialleistungen bei, von denen einige beispielhaft herausgegriffen werden sollen.

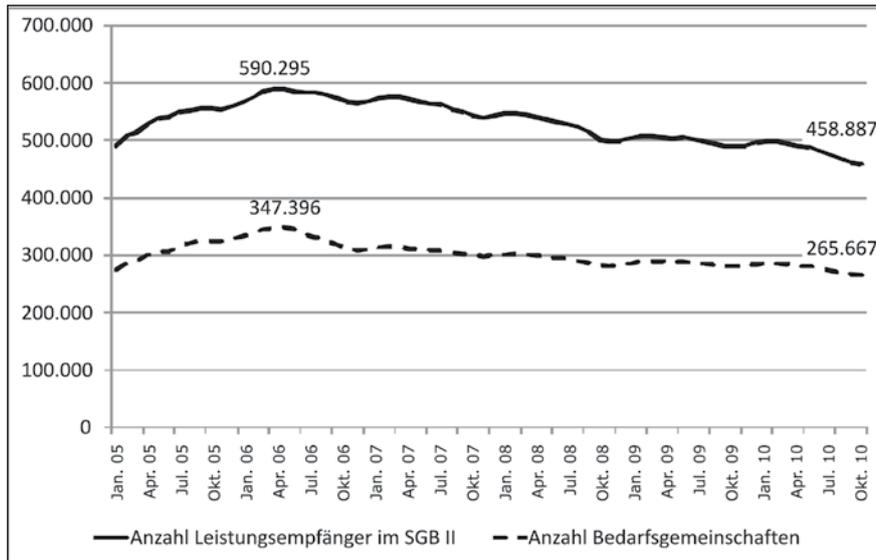
Abbildung 92: Entwicklung der Ausgaben für die aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung und für sonstige soziale Leistungen in Euro/Einw.



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

237 Vgl. dazu detailliert am Beispiel Nordrhein-Westfalens Junkerheinrich/Lenk/Hesse (2011).

Abbildung 93: Entwicklung der Rahmendaten im SGB II in Sachsen 2005-2010



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Bundesagentur für Arbeit.

die sinkende Arbeitslosigkeit zwar eine senkende Wirkung, diese ist allerdings niedriger ausgefallen, als dies vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Daten zu erwarten gewesen war.

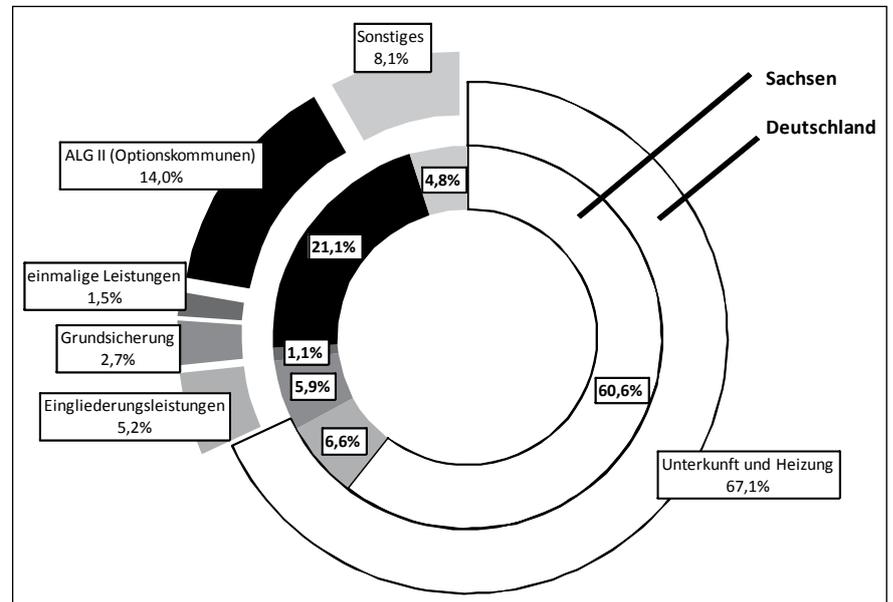
Die Abbildung 93 zeigt als Basis der Kostenentwicklung die zunächst anwachsende und seit Mitte 2006 sinkende Zahl der Bedarfsgemeinschaften, die für die Höhe der Kosten der Unterkunft maßgeblich ist. Diese sank vom Höhepunkt 2006 ausgehend bis Ende 2010 um über 80.000 oder rund 23 %. Die Zahl der Leistungsempfänger, die in den optierenden Kommunen zudem maßgeblich für die Höhe der ALG-II-Zahlungen ist, sank im gleichen Zeitraum um über 130.000 Personen oder 22 %. Die Ausgaben gingen zwischen 2006 und 2010 allerdings nur um 8,5 % zurück, was auf deutlich gestiegene Kosten je Bedarfsgemeinschaft schließen lässt. Da hierbei auch veränderte

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 Arbeitsuchende und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung subsumiert.<sup>238</sup>

Aufteilungsverhältnisse zwischen optierenden und nicht optierenden Kommunen eine Rolle spielen, wird die Kostensteigerung nicht weiter quantifiziert.

Abbildung 94: Struktur der aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen und sonstigen sozialen Leistungen 2010

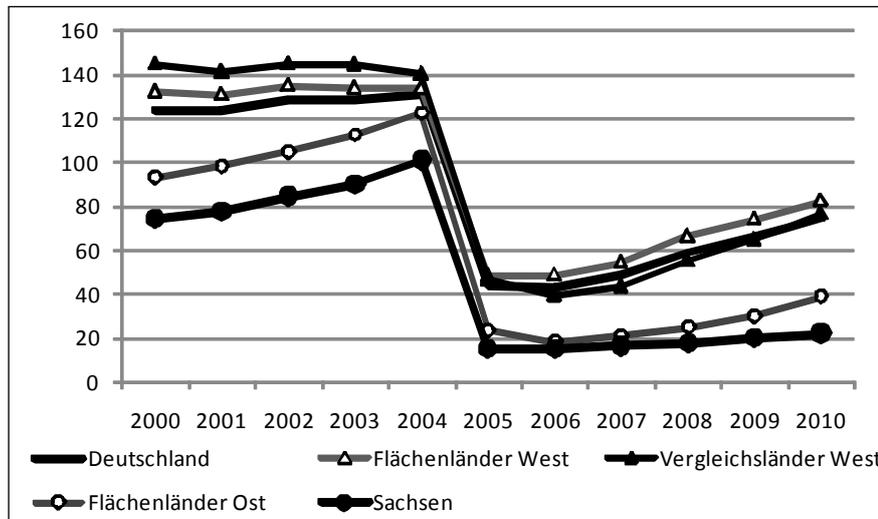
Abbildung 92 illustriert den Verlauf, der nach dem durch die Gesetzesänderung verursachten Sprung 2005 einen weiteren Anstieg im Jahr 2006 aufweist. Im Zuge der Entspannung auf dem Arbeitsmarkt (siehe dazu das einführende Kapitel III 1) sanken die Ausgaben in den Folgejahren dann wieder leicht. Der Abbildung ist auch die deutlich überproportionale Belastung der ostdeutschen Kommunen durch die Reform zu entnehmen. Die Kommunen in Sachsen und den anderen ostdeutschen Flächenländern hatten 2010 Ausgaben in Höhe von rund 339 Euro/Einw. zu tragen, während sie im Bundesdurchschnitt rund 230 Euro/Einw. und in den finanzstärkeren Westländern nur 210 Euro/Einw. betragen. Die Erwartung mittelfristig sinkender Soziallasten durch die Reformen hat sich bisher kaum erfüllt. In den Jahren 2007 und 2008 hatten der konjunkturelle Aufschwung und



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

238 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.

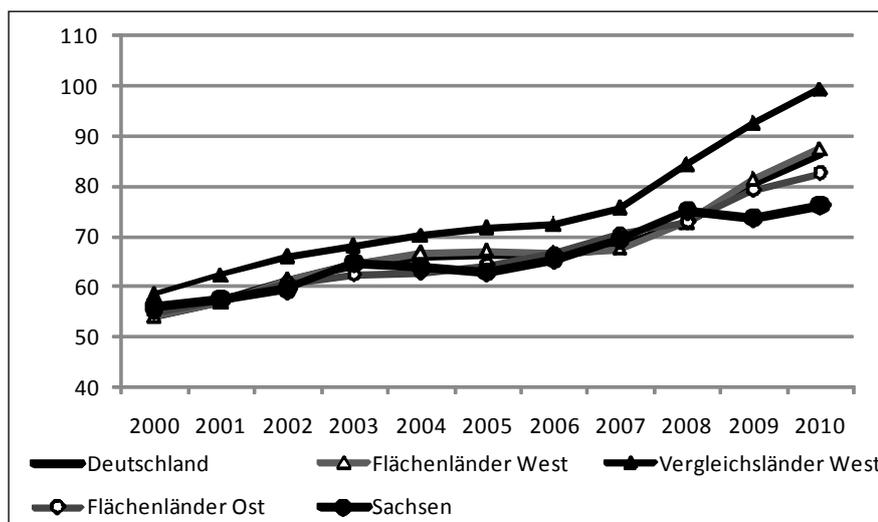
Abbildung 95: Entwicklung der Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen in Euro/Einw.



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

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 94). In den vergangenen Jahren haben insbesondere die Steigerungen bei den Heizkosten zu Mehrbelastungen geführt. Die Summe der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung (Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen zusammen) haben sich parallel zu den Ausgaben für die aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung

Abbildung 96: Leistungen der Jugendhilfe in Euro/Einw.



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

entwickelt und erreichten 2010 mit rund 205 Euro/Einw. trotz eines rückläufigen Trends nur das Niveau des Jahres 2005.

In Sachsen spielt auch das durch die Optionskommunen ausgereichte Arbeitslosengeld II (ALG II) eine wichtige Rolle. Die Eingliederungsleistungen für Erwerbslose sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind dagegen von nachrangiger Bedeutung. Dennoch muss festgehalten werden, dass gerade letztgenannte Position seit ihrer Einführung im Jahr 2005 eine besondere Dynamik aufwies: Zwischen 2005 und 2010 wuchsen die Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von 11,79 Euro/Einw auf 20,01 Euro/Einw. (+70 %). Zuletzt belastete diese Position die Kommunen in Sachsen mit 83 Mio. Euro.

Anders als bei der Grundsicherung verhielt es sich bei den Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen.<sup>239</sup> Diese Position umfasst die Sozialhilfe nach SGB XII, also beispielsweise für nicht erwerbsfähige Personen und für Menschen mit Behinderung (siehe Übersicht am Anfang dieses Kapitels). Gesetzesbedingt gab es hier einen Niveausprung nach unten; seitdem blieben die Ausgaben der ostdeutschen Kommunen relativ konstant während sie in Westdeutschland stark anstiegen. Dort haben sie sich seit 2005 fast verdoppelt. In Sachsen ist diese Position mit 22,11 Euro/Einw. besonders niedrig.

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 (innerhalb und außerhalb von Einrichtungen). Hier stiegen die Ausgaben zwischen 2000 und 2010 in Sachsen um etwa ein Drittel an. In den Jahren 2009 und 2010 ist bei dieser Position allerdings eine stabile Entwicklung zu beobachten gewesen, während in allen Vergleichsräumen ein weiterer deutlicher Anstieg zu verzeichnen war. Letztlich wurden in Sachsen im Jahr 2010 Ausgaben in Höhe von 76,19 Euro/Einw. im Bereich der Jugendhilfe getätigt, im Bundesdurchschnitt waren es 86,13 Euro/Einw. In den Vergleichsländern West wurden sogar 30 % mehr als in Sachsen ausgegeben (99,26 Euro/Einw.). Hier wirkten in Sachsen zum einen der Rückgang der Jugendpauschale 2010 und zum anderen der überproportionale Rückgang der Zahl junger Menschen im Vergleich zum allgemeinen Bevölkerungsrückgang.

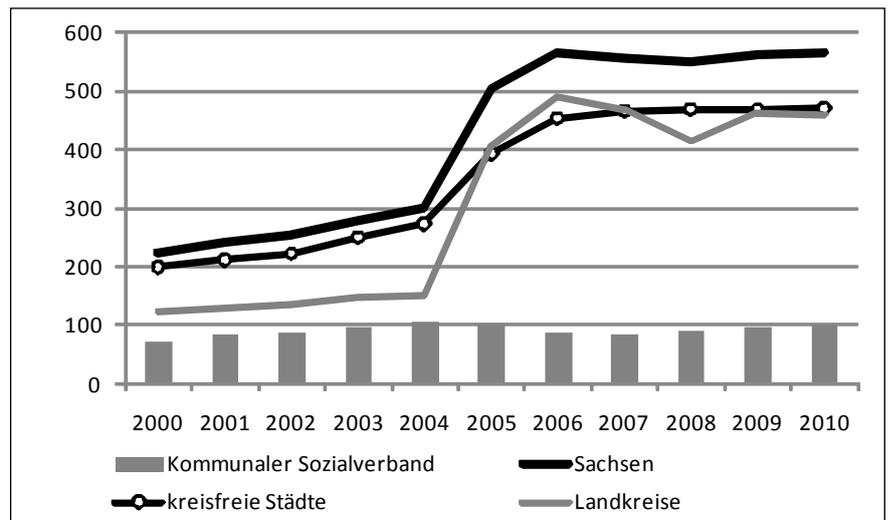
239 Ohne Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

In der Summe der Jugendhilfe finden sich zwei gegenläufige Positionen der sächsischen Kommunen im Bundesvergleich: Während die Ausgaben für die Jugendhilfe *außerhalb* von Einrichtungen etwas über dem Bundesdurchschnitt liegen, sind die Ausgaben *innerhalb* von Einrichtungen deutlich unterdurchschnittlich (ca. 2/3 des Vergleichswerts). Dies zeigt, dass die Jugendhilfe in Sachsen strukturell etwas anders organisiert ist als in anderen Ländern. Dennoch ist festzuhalten, dass in den sächsischen Kommunen gerade die Ausgaben *innerhalb* von Einrichtungen stabil blieben, während sie in den übrigen Vergleichsräumen anwuchsen.

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>240</sup> Während Landkreise und Kreisfreie Städte infolge der bereits beschriebenen Gesetzesänderungen massive Ausgabewachse zeigten, waren die Ausgaben des KSV zunächst sogar leicht rückläufig. Dafür ist die fortgesetzte Verortlichung 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 Landeswohlfahrtsverbandes durch die Verortlichung zusammengeführt wurden. Seit 2007 sind die Ausgaben des KSV um rund ein Sechstel gestiegen und damit mehr als die der Landkreise und Kreisfreien Städte. Hier machten sich vor allem die steigenden Fallzahlen bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bemerkbar. 2010 gaben die Landkreise 459,79 Euro/Einw. für soziale Leistungen aus, die Kreisfreien Städte mit 470,77 Euro/Einw. nur unwesentlich mehr. Die Ausgaben des KSV beliefen sich auf 99,14 Euro/Einw.

Ein Blick auf die Struktur der Sozialausgaben im Jahr 2010 (Abbildung 98) zeigt, dass in Sachsen (innerer Ring) 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 21 % des kommunalen Sozialbudgets ein, auf die Jugendhilfe entfallen 13,5 %. Im Vergleich zum

Abbildung 97: Entwicklung der Ausgaben für Soziale Leistungen in Sachsen in Euro/Einw.

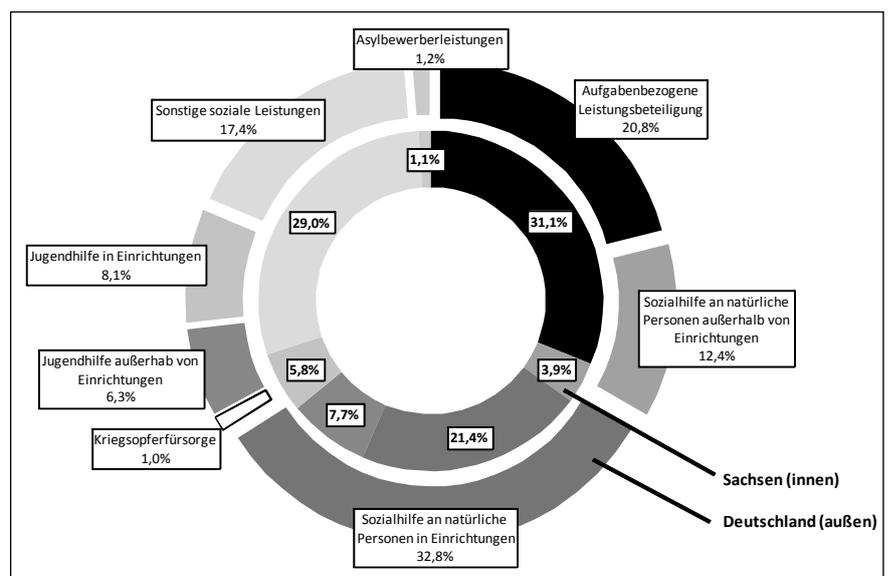


Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

gesamtdeutschen Durchschnitt (äußerer Ring) ist das Gewicht der Grundsicherungskomponenten damit sehr viel höher als im Bundesdurchschnitt (dort sind es zusammen rund 38 %). In den bundesweiten Mittelwerten spielt dafür die Sozialhilfegewährung an nicht erwerbsfähige Personen und behinderte Menschen eine deutlich größere Rolle (innerhalb und außerhalb von Einrichtungen).

Wie sich die Struktur der Sozialausgaben seit 2000 verändert hat, fasst Abbildung 99 zusammen. Hier wird nochmals ersichtlich, dass die Grundsicherungsleistungen heute den Löwenanteil der kommunalen Sozialausgaben ausmachen, während die

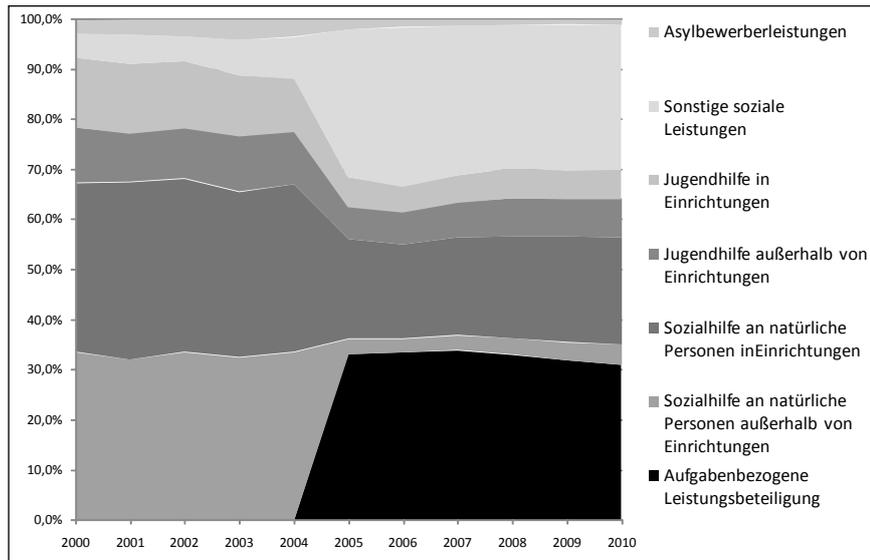
Abbildung 98: Struktur der kommunalen Sozialen Leistungen in Sachsen und Deutschland 2010



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

240 Daneben nimmt er die Aufgaben der überörtlichen Betreuungsbehörde und des Integrationsamtes wahr.

Abbildung 99: Entwicklung der Struktur der Sozialen Leistungen in Sachsen in %



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

Jugendhilfe und die „klassische“ Sozialhilfe an Bedeutung verloren haben. Seit 2007 machen sich allerdings die bereits skizzierten überdurchschnittlichen Ausgabenzuwächse im Bereich der Sozialhilfe innerhalb und außerhalb von Einrichtungen auch in der Struktur bemerkbar.

### 7.3 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.

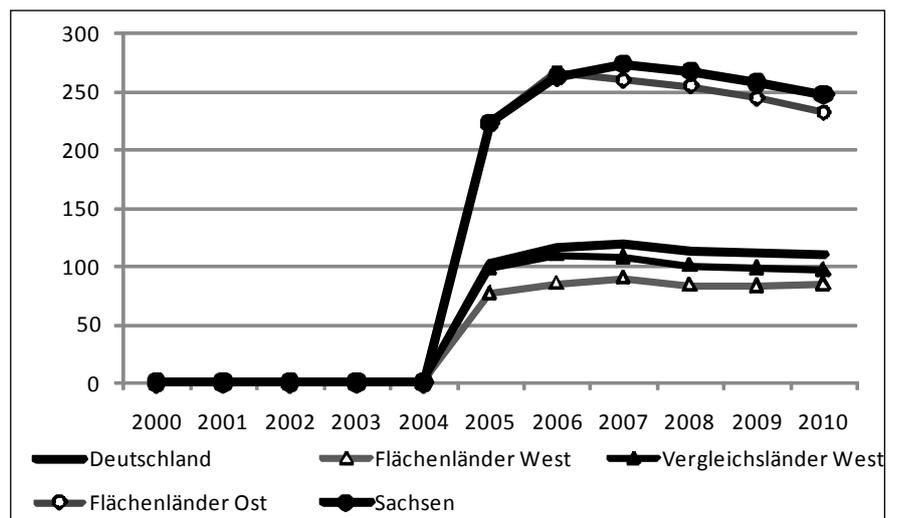
Einige Positionen, die jedoch genau zugeordnet werden können, sind die an die Kommunen weitergegebenen Erstattungen des Landes beim Wohngeld durch das „Hartz-IV-Gesetz“<sup>241</sup> (Gr.-Nr. 092), die „Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ“<sup>242</sup> zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige (Gr.-Nr. 093). Auch die

sog. quotaler Erstattung der Leistungen für Unterkunft und Heizung (25,4 % im Jahr 2009 und 23,0 % im Jahr 2010)<sup>243</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 werden durch die Kassenstatistik erfasst. Die Summe dieser Positionen entwickelte sich zwischen 2005 und 2008 in etwa parallel zu den entsprechenden Ausgaben, wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau (Abbildung 100). Die Gemeinden mussten also die Lasten durch die gesetzlichen Änderungen nicht vollständig selbst tragen. Es ist ebenfalls das höhere Erstattungs-niveau bei den ostdeutschen Kommunen ersichtlich, welches das höhere Ausgabenniveau reflektiert.

## 8 Verschuldung

Seit dem Jahr 2010 gilt eine Umstellung der Schuldenstatistik im Zuge der Vereinheitlichung auf europäischer Ebene. Daten für die Vorjahre werden nicht nach der neuen Systematik ausgegeben, weshalb Mehrjahresvergleiche schwierig werden.<sup>244</sup> Um die Vergleichbarkeit für die Zeitreihe 2000–2010 zu gewährleisten, werden im Folgenden die investiven Schulden und die Kassenkredite separat betrachtet. Einige Schuldenarten, wie die Schulden bei öffentlichen Haushalten, werden dagegen ausgeschlossen, sodass sich für das Jahr 2010 Werte ergeben, die

Abbildung 100: Entwicklung der Erstattungen für Soziale Leistungen in Euro/Einw.



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

241 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003.

242 SoBEZ nach § 11 Abs. 3a FAG (Bund).

243 29,1 % in den Jahren 2005 und 2006, 31,2 % im Jahr 2007 sowie 29,2 % im Jahr 2008.

244 Siehe auch SSG-Mitgliederrundschreiben Nr. 508/11 vom 02.08.2011.

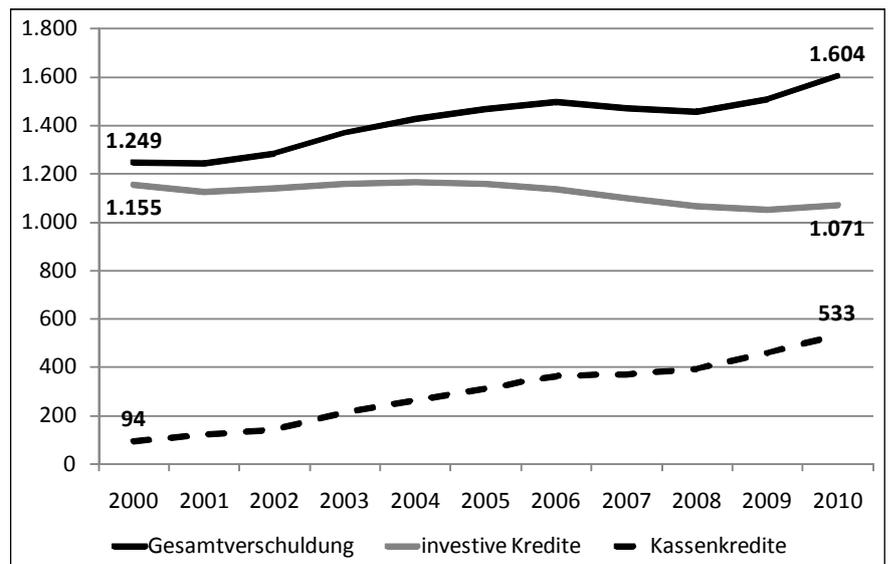
von anderen Publikationen in geringem Maße abweichen können.

Die Verschuldung der öffentlichen Hand ist in den letzten Jahren des wirtschaftlichen Aufschwungs und der tiefen Krise auf dramatische Weise in den Blickpunkt der politischen Diskussion gerückt. Auch die Verschuldung der Kommunen spielt hierbei eine nicht unerhebliche Rolle. In den vergangenen Monaten ist insbesondere die Kassenkreditproblematik in vielen Ländern intensiv diskutiert worden. Daher soll auf diesen Bereich gesondert eingegangen werden. Wird zunächst der Gesamtbestand der kommunalen Verschuldung in Deutschland betrachtet (Investive Schulden und Kassenkredite), so ist in den vergangenen 10 Jahren ein steigender Trend festzustellen. Zuletzt betrug der Schuldenstand der Kommunen rund 122 Mrd. Euro, was rund 1.600 Euro/Einw. entspricht. Ein näherer Blick auf die Entwicklung offenbart zwei gegenläufige Ursachen: Während die so genannten fundierten Schulden tendenziell rückläufig sind, wurden sie durch ein dramatisches Anwachsen der Kassenkredite mehr als überkompensiert. In den nachfolgenden Abschnitten wird auf diese beiden Teilkomponenten separat eingegangen.<sup>245</sup>

### 8.1 Investive Schulden

Die kommunale Schuldenaufnahme ist an restriktive gesetzliche Regeln gebunden.<sup>246</sup> Grundsätzlich ist die Schuldenaufnahme nur subsidiär, d. h. nach Ausschöpfung aller übrigen Einnahmequellen zulässig (in Sachsen: § 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). Diese Regelungen gelten in vergleichbarer Form auch in den anderen Ländern. Daher sind kommunale Schulden in der Regel so genannte „fundierte“ oder „investive“ Schulden. Ihnen stehen konkrete Vermögenswerte gegenüber. Im Idealfall werfen diese Investitionen Erträge ab, die zur Finanzierung des Schuldendienstes (Zinsen und Tilgung) verwendet werden können. Ist dies nicht der Fall, sind Tilgungen aus

Abbildung 101: Entwicklung und Struktur des Gesamtbestands der kommunalen Verschuldung in Euro/Einw.

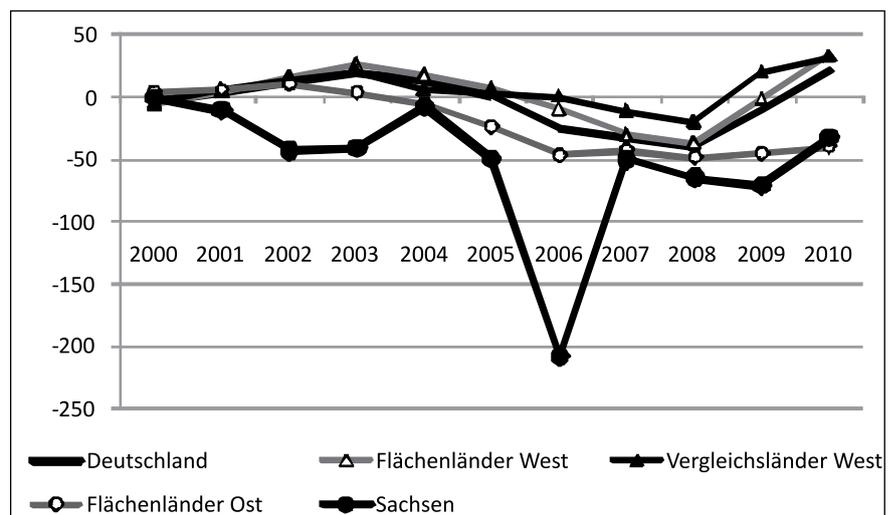


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Haushaltsüberschüssen – also positiven Finanzierungssalden – zu finanzieren.

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 102). In Zeiten schwächerer Einnahmen wurden vermehrt Kredite für Investitionen aufgenommen, anstatt sie aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren. Erst 2006 konnte

Abbildung 102: Entwicklung der Nettoneuverschuldung in Euro/Einw.



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

245 Die so genannten inneren Darlehen werden hingegen aufgrund ihres vernachlässigbar geringen Volumens nicht betrachtet.

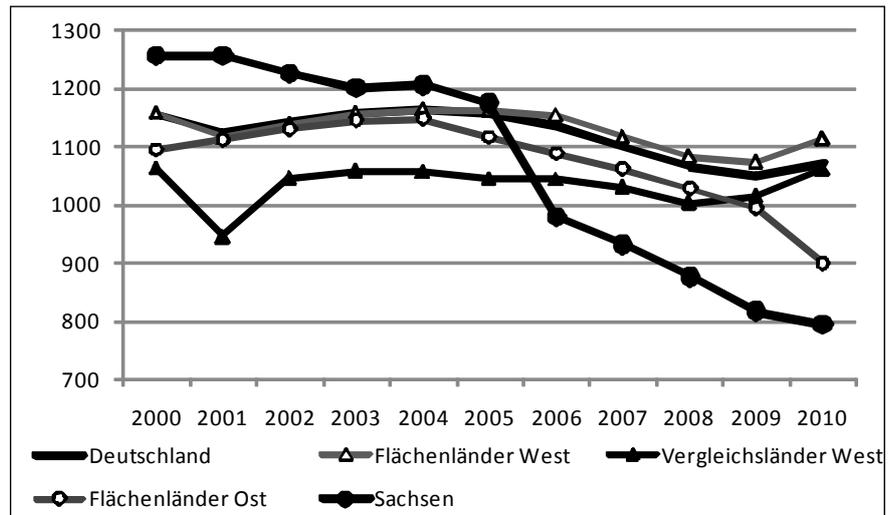
246 Zu den Gründen und den Regelungen in den deutschen Ländern siehe Zimmermann (2009), S. 187 ff.

deutschlandweit wieder ein Negativsaldo, also eine Nettorückführung der Kredite, ausgewiesen werden. Diese hat sich bis 2008 verstärkt. Im Krisenjahr 2009 wurden dann wieder vermehrt neue Kredite aufgenommen. Der Bundesdurchschnitt lag nahe Null, wobei aber deutliche Unterschiede zwischen den Betrachtungsräumen zu beobachten waren. Im Jahr 2010 bauten die Kommunen in ihrer Gesamtheit wieder zusätzliche investive Schulden auf, durchschnittlich 21,09 Euro/Einw.

Eines der Markenzeichen der sächsischen Kommunal Finanzen 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: Sogar im Krisenjahr 2009 lag die Nettotilgung bei hohen 71,63 Euro/Einw., auch im Jahr 2010 konnte der Schuldenstand weiter um 32,26 Euro/Einw. zurückgeführt werden. Der Befund einer stetigen Tilgung der Schuldenlast gilt im Übrigen auch für die anderen ostdeutschen Flächenländer. Dort erreichte die Nettotilgung zwar nicht das hohe sächsische Niveau, eine deutliche Rückführung der Kredite ist dennoch klar erkennbar.

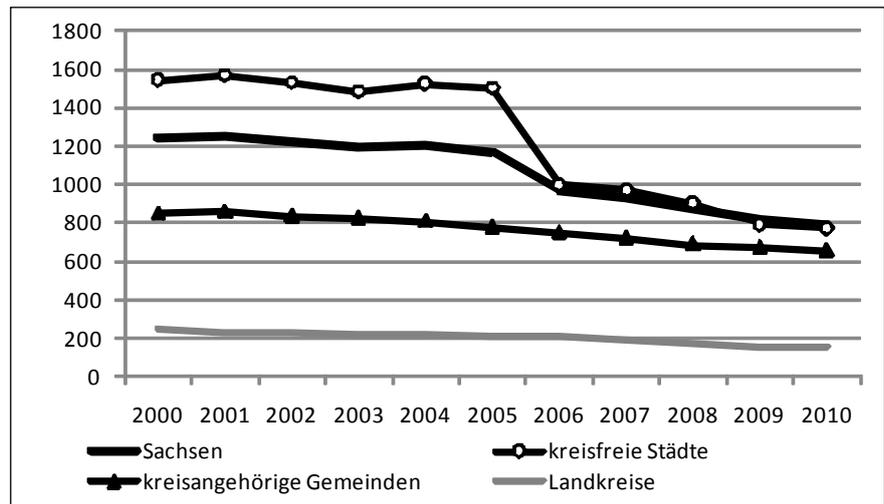
Entsprechend hat sich auch der Stand der kommunalen Gesamtverschuldung im Freistaat deutlich verringert (Abbildung 103).<sup>247</sup> Lasteten im Jahr 2000 noch Kredite in Höhe von 1.255,57 Euro/Einw. auf Städten, Gemeinden und Landkreisen, waren es 2010 ganze 37 % weniger (793,63 Euro/Einw.). Damit liegen die sächsischen Kommunen im Berichtsjahr deutlich unter den übrigen Vergleichsräumen.<sup>248</sup> Dabei ist natürlich der Sonderstatus der Landeshauptstadt Dresden herauszuheben, die

Abbildung 103: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 104: Entwicklung des kommunalen Schuldenstands in Sachsen in Euro/Einw.



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

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 relativieren. Es zeigt sich aber, dass die fortgesetzten Konsolidierungsbemühungen fruchten und damit langfristig auch finanzielle Spielräume durch niedrigere

247 Seit 2010 gelten aufgrund von Vorgaben der EU methodische Veränderungen bei der Ausweisung der kommunalen Verschuldung. Insofern ergeben sich Abweichungen zu den Angaben der Vorjahre. Auch ist die Entwicklung des Schuldenstands 2010 nicht mehr synchron zur Nettoneuverschuldung, die sich nur auf investive Kredite bezieht.

248 Nur Baden-Württemberg und Brandenburg wiesen 2010 eine niedrigere durchschnittliche kommunale Verschuldung auf als Sachsen.

Zins- und Tilgungsbelastungen geschaffen wurden. Auch ohne den WOBA-Effekt befände sich Sachsen inzwischen deutlich unter dem bundesdeutschen Durchschnittswert.

Die Differenzierung innerhalb Sachsens zeigt, dass der rückläufige Trend des Schuldenstands in allen Teilräumen vollzogen wurde (Abbildung 104).<sup>249</sup> Die kreisangehörigen Gemeinden verringerten ihren Stand investiver Kredite seit 2000 um rund 23 % auf durchschnittlich 652,20 Euro/Einw., die Landkreise auf einem bedeutend niedrigeren Niveau um fast 40 % auf 150,83 Euro/Einw. Die Kreisfreien Städte konnten ihren Schuldenstand – nicht zuletzt aufgrund des WOBA-Sondereffekts und der veränderten Zuordnung der vier eingekreisten Städte – am deutlichsten reduzieren. Gegenüber dem Jahr 2000 sank der Stand investiver Kredite um 50 % auf 772,47 Euro/Einw. Damit lastet auf jedem Einwohner der Kreisfreien Städte ein um durchschnittlich 53 Euro niedrigerer Schuldenstand als im kreisangehörigen Raum.

Ende des Jahres 2010 waren in Sachsen 25 Städte und Gemeinden schuldenfrei, hatten also keine investiven Kredite. Neben der Landeshauptstadt Dresden betraf dies fast ausschließlich Gemeinden in der Größenklasse bis unter 5.000 Einwohner. Weitere 35 Städte und Gemeinden hatten zum 31.12.2010 einen Schuldenstand von weniger als 100 Euro/Einw.

Hinsichtlich der kommunalen Verschuldung muss allerdings beachtet werden, dass die hier angegebene Verschuldung in den Kernhaushalten nur einen Bruchteil des gesamten Schuldenstandes repräsentiert, der für die kommunalen Haushalte bedeutsam

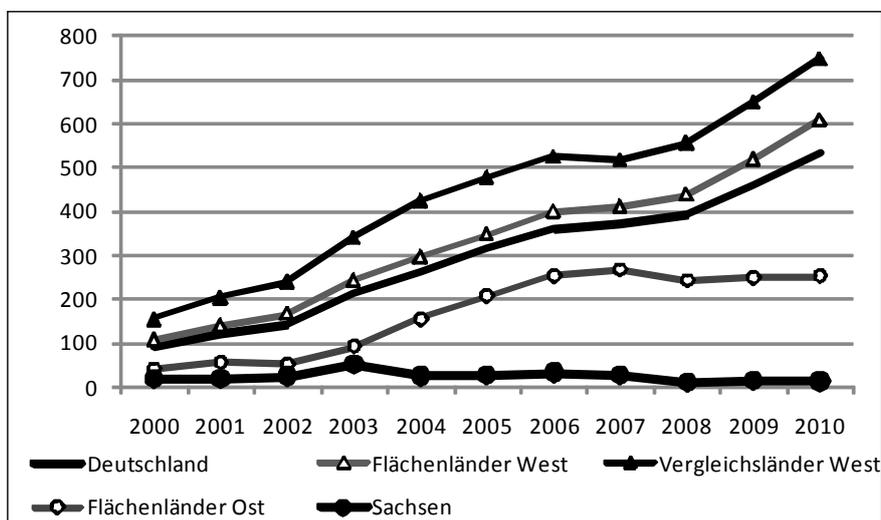
ist. Die Verschuldung der ausgelagerten Leistungsbereiche, also der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) ist nicht hier erfasst. Da zum Redaktionsschluss des Gemeindefinanzberichts Sachsen 2010/2011 aufgrund der eingangs angesprochenen Änderungen in der amtlichen Statistik noch keine entsprechenden Daten für 2010 vorliegen, muss dafür auf später erscheinende Veröffentlichungen (z. B. den Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofes) verwiesen werden.

## 8.2 Kassenkredite

Eine besondere Rolle spielen die kommunalen Kassenkredite (je nach Bundesland auch „Liquiditätskredite“ oder „Kredite zur Liquiditätssicherung“). Sie dienen ursprünglich ausschließlich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätssengpässen im laufenden Kommunalhaushalt und müssen dementsprechend auch kurzfristig zurückgezahlt werden.<sup>250</sup> Seit einigen Jahren haben sie sich mit einem Besorgnis erregenden Tempo zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument entwickelt (Abbildung 105). Hierzu haben in besonderem Maße die strukturellen Defizite in vielen Kommunen beigetragen, die vielerorts durch Kassenkredite finanziert wurden. Unzureichende Konsolidierungsbemühungen und eine Duldung durch die Kommunalaufsicht haben dies zusätzlich unterstützt. Zum anderen spielt auch das äußerst niedrige Zinsniveau der letzten Jahre eine nicht unbedeutende Rolle.<sup>251</sup>

Kredite zur Liquiditätssicherung sind aus zweierlei Hinsicht problematisch: Zum einen beinhalten sie Zinszahlungs- und Tilgungsverpflichtungen in der Zukunft, ohne dass diesen Gegenwerte im Sinne von Vermögensgegenständen gegenüberstehen. Der „Gegenwert“ eines Liquiditätskredits ist lediglich die Verschiebung der Last auf künftige Zahlungstermine. Daher sind diese Kredite im Unterschied zu investiven Krediten originär ausschließlich als Instrument des Liquiditätsmanagements im Haushaltsjahr zulässig. Zum anderen handelt es sich in der Regel um kurzlaufende Kredite mit regelmäßiger Refinanzierungserfordernis. Folglich bestehen hohe Zinsänderungsrisiken. Seit Anfang des Jahres 2009 befanden sich die Zinsen für öffentliche Kredite auf historisch niedrigem Niveau,<sup>252</sup> dennoch belasten die Zinsaufwendungen schon heute die kommunalen Haushalte ganz erheblich. Vor dem Hintergrund der jüngsten leichten Anhebung der Leitzinsen durch die EZB und auch für die Zukunft zu erwartenden Zinssteigerungen ist mit

Abbildung 105: Entwicklung der Kassenkredite in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

249 Mit den Ursachen und der Entwicklung der kommunalen Verschuldung in Sachsen setzte sich auch der Sächsische Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2008 detailliert auseinander; Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2008), S. 260 ff.

250 Vgl. Schwarting (2006), S. 307f.

251 Zur Problematik der Kassenkredite und deren Entstehungshintergründe ausführlich Lenk/Junkernheinrich/Hesse u. a. (2010).

252 Zum einen wurde durch die EZB infolge der Finanzmarktkrise eine erhebliche Senkung der Leitzinsen (Hauptrefinanzierungsgeschäfte und Einlagefazilitäten) umgesetzt. Zum anderen resultierte die Risikoaversion der Marktteilnehmer in einem verstärkten Angebot der Kredite für die öffentliche Hand und damit sinkenden Risikoaufschlägen.

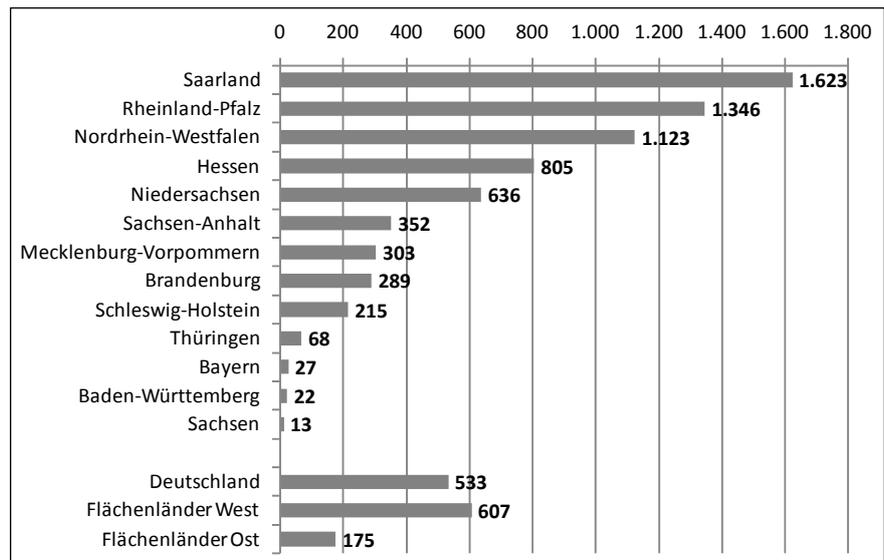
einer deutlichen Erhöhung der Zinslasten infolge von Liquiditätskrediten zu rechnen.<sup>253</sup>

Seit 2000 hat sich deren Volumen pro Kopf deutschlandweit mehr als verfünffacht – auf zuletzt 533,32 Euro/Einw. Selbst in den einnahmestarken Jahren 2007 und 2008 wurde das Kassenkreditvolumen weiter ausgedehnt. In den Krisen Jahren 2009 und 2010 ist ein dramatischer Zuwachs um jeweils ein Sechstel des Vorjahresstands zu verzeichnen gewesen. Der Kassenkreditstand betrug deutschlandweit am 31.12.2010 fast 40,5 Mrd. Euro.

Die in der Abbildung nachgezeichnete Entwicklung offenbart jedoch gewichtige regionale Unterschiede im Umgang mit Kassenkrediten. In den westdeutschen Flächenländern bedrohen sie die kommunale Haushaltsstabilität deutlich mehr als im Osten. Gerade in Sachsen wird der Umgang mit Kassenkrediten sehr restriktiv vollzogen. Im Jahr 2010 wiesen die sächsischen Kommunen lediglich 12,60 Euro/Einw. auf. Hierin spiegelt sich abschließend die bereits seit Jahren gepflegte Konsequenz beim Ausgleich der Haushalte und beim Erwirtschaften von Überschüssen. Um die Sonderstellung der sächsischen Kommunen noch deutlicher zu unterstreichen, soll an dieser Stelle abweichend von der üblichen Praxis eine Aufgliederung nach Ländern erfolgen (Abbildung 106). Hieraus ist ersichtlich, dass der Stand der kommunalen Kassenkredite in Sachsen der niedrigste bundesweit ist und auch noch deutlich unter dem in den übrigen ostdeutschen Flächenländern liegt. Ebenso wird erkennbar, dass sich die Kassenkreditproblematik in drei Ländern besonders verschärft hat: dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.

Haben also die sächsischen Kommunen hier möglicherweise ein günstiges Finanzierungsinstrument nicht genutzt und sich einen Nachteil verschafft? Dies ist eindeutig zu verneinen! Die Rückführung der Kassenkredite, welche ja als Dauerfinanzierungsinstrument unzulässig sind, stellt für viele Kommunen ein kaum lösbares Problem dar. Es muss vergegenwärtigt werden, dass die Tilgung aus Haushaltsüberschüssen (bezogen auf den Finanzierungssaldo) erfolgen muss. Kommunen mit hohen Kassenkrediten stehen daher vor der Aufgabe, ihr Leistungsangebot radikal einzuschränken und mit erheblichen Erhöhungen von Hebesätzen und Gebühren zu reagieren um die Nachhaltigkeit ihrer Haushaltsführung auch nur im Ansatz wiederherzustellen. Da die Probleme struktureller Natur sind, können selbst kräftige Konjunkturaufschwünge das Problem nicht mehr „von selbst“ lösen.<sup>254</sup>

Abbildung 106: Stand der kommunalen Kassenkredite zum 31.12.2010 in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt.

In Sachsen ist eine stabile Haushaltsführung dagegen charakteristisch für die Kommunen. Sicherlich kann diskutiert werden, inwiefern sich das unterdurchschnittliche Investitionsniveau vieler Jahre auf die Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft auswirkt. Dennoch kann festgehalten werden, dass im Zusammenspiel von Rat, Verwaltung und Kommunalaufsicht in der Gesamtschau deutlich bessere Ergebnisse erzielt werden als in vielen anderen Ländern.

## 9 Ausblick

### 9.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im 1. Halbjahr 2011

Ein erster Blick auf die Kassenergebnisse des ersten Halbjahres 2011 zeigt, dass sowohl die bereinigten Einnahmen als auch die bereinigten Ausgaben im Vorjahresvergleich leicht zurückgegangen sind. Der Finanzierungssaldo blieb positiv, ist aber deutlich geringer als noch in den ersten sechs Monaten des Jahres 2010. Dahinter verbergen sich unterschiedliche Teilentwicklungen, die kurz skizziert werden sollen.

Die kommunalen Steuereinnahmen in Sachsen sind gegenüber dem Vorjahreszeitraum recht kräftig um 6,2 % angewachsen. Hierbei waren es besonders die gemeindlichen Einnahmen aus der *Einkommensteuer*, die nach dem konjunkturbedingten Rückgang wieder stark angestiegen sind. Auch die Gewerbesteuer und die Umsatzsteuer bescherten den sächsischen Kommunen wieder deutliche Mehreinnahmen. Spiegelbildlich

253 So geht beispielsweise die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose in ihrem Frühjahrgutachten 2011 von einer Erhöhung des Leitzinses bis auf 2,0 % bis Ende 2012 aus. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011), S. 29.

254 Vertiefend dazu Lenk/Junkernheinrich/Hesse u. a. (2010).

Tabelle 13: Kassenmäßige Einnahmen und Ausgaben der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände im 1. Halbjahr 2011

Art der Einnahmen/Ausgaben	01.01. – 30.06.		Veränderung zum gleichen Zeitraum des Vorjahres
	2010	2011	
	1 000 €		%
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>4.369.909</b>	<b>4.319.644</b>	<b>-1,2</b>
davon			
Einnahmen der laufenden Rechnung	3.876.785	3.938.968	1,6
davon			
Steuern (netto)	1.032.336	1.096.586	6,2
darunter			
Gemeindeanteil an d. Eink.-Steuer	190.923	210.801	10,4
Gemeindeanteil an d. Umsatzsteuer	84.509	90.013	6,5
Gewerbesteuer (netto)	520.423	552.990	6,3
Grundsteuer A und B	225.721	231.489	2,6
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.103.835	1.065.688	-3,5
Bedarfs- und sonst. all- gem. Zuweis. v. Land	393.102	352.088	-10,4
Erstattungen und laufen- de Zuweis. v. Land	445.181	492.174	10,6
Erstattungen und laufen- de Zuweis. v. Bund	238.247	247.586	3,9
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	254.380	268.737	5,6
sonstige Einnahmen	951.883	959.168	0,8
abzüglich: Zahlungen von gleicher Ebene	542.180	543.058	0,2
Einnahmen der Kapitalrechnung	493.125	380.676	-22,8
davon			
Zuweisungen für Investi- tionen vom Land	406.528	302.667	-25,5
Kreditaufnahmen bei Verwaltungen	11	206	x
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>4.327.957</b>	<b>4.293.253</b>	<b>-0,8</b>
davon			
Ausgaben der laufenden Rechnung	3.647.604	3.658.086	0,3
davon			
Personalausgaben	1.142.352	1.164.630	2,0
laufender Sachaufwand	699.194	758.036	8,4
soziale Leistungen	1.198.440	1.185.420	-1,1
Zinsausgaben	62.364	57.482	-7,8
sonstige Ausgaben	1.087.434	1.035.575	-4,8
abzüglich: Zahlungen von gleicher Ebene	542.180	543.058	0,2
Ausgaben der Kapitalrechnung	680.353	635.167	-6,6
davon			
Sachinvestitionen	609.460	557.550	-8,5
darunter: Baumaßnahmen	520.299	486.319	-6,5
Kredittilgungen bei Verwaltungen	-	-	-
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>41.953</b>	<b>26.391</b>	<b>x</b>

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

zu den insgesamt rund 65 Mio. Euro höheren Steuereinnahmen gingen die Allgemeinen Zuweisungen des Freistaates um fast 80 Mio. Euro zurück. Hier wirkte sich vor allem die sinkende FAG-Masse negativ aus. Besonders groß ist der Rückgang bei den investiven Zuweisungen, die um ein Viertel rückläufig waren. Dies ist neben der Absenkung der investiven Bindung im Finanzausgleich auf das Auslaufen des Konjunkturpakets und die deutlich rückläufigen Investitionszuweisungen im Staatshaushalt 2011/2012 zurückzuführen und insofern zu erwarten gewesen.

Auf der Ausgabenseite sind steigende Ausgaben für Personal und für den laufenden Sachaufwand festzustellen.<sup>255</sup> Insbesondere bei den Personalausgaben zeigt sich bisher nicht der Konsolidierungseffekt bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten, der im Zuge der Verwaltungsreform bei der Dotierung des Mehrbelastungsausgleichs veranschlagt worden war. Die übrigen Ausgabepositionen weisen einen negativen Verlauf auf. Aufgrund des nach wie vor niedrigen Zinsniveaus und des fortgesetzten Schuldenabbaus sind die Zinsausgaben zurückgegangen. Auch die Ausgaben für Soziale Leistungen sind rückläufig – allerdings weitaus schwächer, als es die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt implizieren würde.<sup>256</sup> Der Rückgang der investiven Ausgaben um 8,5 % ist sehr viel schwächer als die Schrumpfung der korrespondierenden Einnahmeposition (Zuweisungen für Investitionen). Die Ausgaben gingen um rund 50 Mio. Euro zurück, während die Landeszuweisungen um fast 100 Mio. Euro schrumpften. Die sächsischen Kommunen haben also einen größeren Teil ihrer Investitionen (etwa 50 Mio. Euro) aus Allgemeinen Deckungsmitteln finanziert.

Zusammengenommen zeigt sich, dass der Saldo der laufenden Rechnung als Basis für die stabile Entwicklung der sächsischen Kommunalfinanzen auch im ersten Halbjahr 2011 stabil positiv ist und sich im Vergleich zur Vorjahresperiode sogar leicht vergrößert hat.

255 Der laufende Sachaufwand umfasst in dieser Abgrenzung des Statistischen Landesamtes auch die Zuschüsse an die ausgelagerten Bereiche.

256 Die Zahl der Arbeitslosen nach SGB II in Sachsen lag im Juni 2011 um 5,6 % niedriger als ein Jahr zuvor; Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

## 9.2 Weiterer Ausblick

Die weiterhin positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt lassen auch weiterhin Zuwächse bei den Steuereinnahmen und insbesondere beim *Gemeindeanteil an der Einkommensteuer* erwarten. Zu den konjunkturellen kommen aber noch strukturelle und damit längerfristig anhaltende Einflussfaktoren. So sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass in den letzten Jahren eine Vielzahl von Maßnahmen einen dauerhaft senkenden Effekt auf das Einkommensteueraufkommen hatte. So wurde beispielsweise im Zuge des Konjunkturpakets I eine Senkung des Steuertarifs beschlossen, die nicht wieder rückgängig gemacht wurde. Auch die volle Absetzbarkeit der Beiträge zur gesetzlichen und privaten Kranken- und Pflegeversicherung seit 2009 oder die Wiedergewährung der Entfernungspauschale für Wegstrecken unter 20 Kilometern sorgen für dauerhaft niedrigere Einnahmen aus der Einkommensteuer. Inwiefern die Bundesregierung die Einkommensteuer in der näheren Zukunft zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen oder zur Entlastung der Bürger weiterentwickeln wird, kann nicht abschließend beurteilt werden. Bisher lag das Hauptaugenmerk offenbar bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, Steuersenkungsforderungen bestehen aber nach wie vor. Eine weitere Änderung betrifft die Schlüsselzahlen und Kappungsgrenzen, nach denen der Gemeindeanteil für Sachsen auf die einzelnen Gemeinden verteilt wird (siehe Glossar). Hier steht für 2012 eine Fortschreibung der Schlüssel an, die auch durch die derzeit diskutierte Neujustierung der Kappungsgrenzen beeinflusst wird. Bisher ist noch nicht absehbar, welche Regelungen getroffen werden.

Der *Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer* ist durch die gute Entwicklung des privaten Konsums in Deutschland weiter gewachsen. Auch für die nähere Zukunft ist hier eine stabile Entwicklung zu erwarten. Als struktureller Einflussfaktor ist der veränderte Verteilungsschlüssel der Gemeindeanteile zu nennen. Im Jahr 2012 wird die nächste Stufe der Umstellung erreicht – dann werden jeweils 50 % des Gemeindeanteils nach dem alten und dem neuen Schlüssel verteilt. Nach bisherigem Stand der Dinge ist davon auszugehen, dass die ostdeutschen Länder insgesamt Verluste aus der Neugestaltung des Schlüssels zu tragen haben werden, da er Regionen mit unterdurchschnittlicher Beschäftigung und unterdurchschnittlichen Löhnen gegenüber dem alten Schlüssel benachteiligt.<sup>257</sup> Wirtschaftlich stärkere Gemeinden werden hingegen prozyklisch zur Gewerbesteuer und Einkommensteuer zusätzlich begünstigt.<sup>258</sup> Zudem werden Gemeinden benachteiligt, die besonders stark von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen sind (geringerer Anteil von Erwerbstätigen, Rückgang der Bevölkerungszahl). Es wird sich letztlich zeigen müssen, wie der wirtschaftliche Aufholprozess der ostdeutschen Länder in den kommenden Jahren weiterverläuft, um die genauen Verluste beziffern zu können.

Bei der *Gewerbesteuer* ist nach erheblichen Einnahmeverlusten durch die konjunkturelle Krise eine Stabilisierung absehbar. Aus bundesgesetzlichen Vorgaben (einschließlich Gewerbesteuerumlage) sind weder positive noch negative Impulse zu erwarten. In

vielen Ländern ist aufgrund strukturell unausgeglichener Haushalte mit Steigerungen bei den Hebesätzen zu rechnen. Daher wird sich der relative Nachteil, den die sächsischen Kommunen durch ihre vergleichsweise hohen Hebesätze im Wettbewerb um Ansiedlungen und Erweiterungen von Unternehmen haben, tendenziell verkleinern.

Bezüglich der Hebesatzpolitik gilt für die *Grundsteuer* Ähnliches. Hier müssen viele Kommunen mit hohen Defiziten in Zukunft zusätzliche Einnahmepotenziale erschließen, während die sächsischen Kommunen – auch aufgrund der bereits relativ hohen Hebesätze – weniger stark unter Druck stehen. Nach wie vor steht zudem die Neuordnung der Bemessungsgrundlage – der Einheitswerte – aus. Hier ist noch offen, welche Regelungen der Bundesgesetzgeber treffen wird und welche Aufkommenswirkungen sich ergeben.

Bezüglich der Einnahmen aus dem *Finanzausgleich* wird an das vertiefende Kapitel IV 3 verwiesen. Hier sind für 2011 und die Folgejahre tendenziell sinkende bzw. unterdurchschnittlich wachsende Einnahmen zu erwarten. Hinzu kommt in 2011 und 2012 eine geringere investive Bindung als in den Vorjahren.

Auf der Ausgabenseite bestehen für die Entwicklung der *Personalausgaben* verschiedene Risiken. Einerseits wird aufgrund der Altersstruktur des kommunalen Personalbestands in den kommenden Jahren rund ein Viertel der Beschäftigten altersbedingt ausscheiden.<sup>259</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 können, um die rückläufigen Zuweisungen zu kompensieren. Auf der anderen Seite stellt sich aber die Frage, ob bei einem schrumpfenden Personalkörper eine gleich bleibende Qualität der öffentlichen Leistungserbringung realisiert werden kann. Auch das Thema Kinderbetreuung wird weiterhin auf der Ausgabenseite bedeutsam bleiben. Die im frühkindlichen Bereich als Ziel gesetzte Betreuungsquote von 35 % ist in Sachsen schon erreicht, 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 und damit auch im Freistaat erhebliche Steigerungsraten bei den damit verbundenen Ausgabepositionen zu erwarten sind.

Die *Zinsausgaben* dürften in der Zukunft trotz des rückläufigen Schuldenstandes der sächsischen Kommunen tendenziell wieder steigen. Hier wird ein allmählich wieder steigendes Zinsniveau nach und nach seine Wirkung entfalten. Auf diesem Gebiet haben die sächsischen Kommunen allerdings einen erheblichen Vorteil gegenüber Kommunen in anderen Ländern. Besondere Sprengkraft liegt vielerorts in der Zinsentwicklung für die kurzfristig laufenden Kassenkredite, die im Freistaat erfreulicherweise kaum eine Rolle spielen.

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

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

259 Vgl. Rechnungshof des Freistaates Sachsen (2008), S. 288.

Bei den *Sozialausgaben* sind einige entspannende, vor allem aber belastende Faktoren zu erwarten. Die Arbeitslosigkeit ist nach wie vor rückläufig und es ist mittelfristig noch kein Ende dieser positiven Tendenz absehbar. Nicht zuletzt der demografische Wandel führt zu strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die ein dramatisches Wiederanwachsen der Arbeitslosigkeit wenig wahrscheinlich erscheinen lassen. Dies führt auch zu einem – allerdings bescheidenen – Rückgang der Empfänger von SGB II-Leistungen. Von März 2010 bis Februar 2011 sank die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II um 3 %, während die kommunalen Kosten der Unterkunft von Juni 2010 bis Mai 2011 nur um rund 2 % abnahmen. Gleichwohl verschlechtert sich die Finanzsituation der Kommunen bei der Refinanzierung der sog. SGB II-Lasten („Hartz IV“) erheblich. Das Land unterstützt die Kommunen bei der Bewältigung dieser Aufgaben zwar, hat aber die sog. „Wohngeldweitergabe“ von 144 Mio. Euro in 2010 auf 106 Mio. Euro in 2011 reduziert.

Dies ist ein Rückgang der Zuweisungen um 26 %. Für 2012 steht eine weitere Kürzung auf 92 Mio. Euro an. Die sog. Hartz-IV-SoBEZ, die die Ost-Kommunen zum Ausgleich der unterproportionalen Entlastungen im Zuge der Hartz-IV-Reform erhalten, werden parallel dazu um 20 % ab 2011 gekürzt. Diese Festlegung der Finanzminister der Bundesländer wird allerdings erst ab 2012 wirksam, so dass in den Jahren 2012 und 2013 die Hartz-IV-SoBEZ sogar um 30 % sinken werden. Dies bedeutet einen Zuweisungsverlust für die sächsischen Kommunen im nächsten Jahr um 77 Mio. Euro. Schließlich ist – auch aufgrund der demografischen Entwicklung – mit einem erheblichen Anstieg der Kosten der Eingliederungshilfe zu rechnen. Auf der anderen Seite übernimmt der Bund schrittweise die Lasten aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Diese Kostenübernahme kann die Einnahmeverluste aus dem Hartz-IV-Lastenausgleich in 2012 und 2013 aber bei weitem nicht kompensieren.

## IV Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

### 1 Umsetzung des Konjunkturpakets II in Sachsen

#### 1.1 Konjunkturpaket II

Von der Finanzmarktkrise, welche im Jahr 2007 am amerikanischen Immobilienmarkt begann und sich bis zum Jahre 2009 nicht nur auf die gesamte amerikanische Volkswirtschaft ausbreitete, sondern auch Nachfrage und Produktion der ganzen Welt dramatisch einbrechen ließ, war auch Deutschland erheblich betroffen. Im Zuge der wirtschaftspolitischen Gegenreaktion beschloss die Bundesregierung am 14.01.2009 den „Pakt für Beschäftigung und Stabilisierung für Deutschland“. Die enthaltenen Maßnahmen zur Anregung der Konjunktur und Entlastung des Arbeitsmarktes sind als „Konjunkturpaket II“ bekannt geworden. Sie folgten dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom Herbst 2008 und dem als „Konjunkturpaket I“ bezeichneten Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“.<sup>260</sup>

Die Maßnahmen des Konjunkturpaketes II wurden in vier Gesetzen umgesetzt<sup>261</sup> und umfassen ein Gesamtvolumen von knapp 50 Milliarden Euro. Eine Übersicht darüber, welche Maßnahmen in welcher Höhe gefördert wurden, ist bereits im Gemeindefinanzbericht 2008/2009 enthalten.<sup>262</sup> An dieser Stelle soll daher der Fokus auf die Wirkung der Instrumente auf die kommunale Ebene in der Rückschau liegen.<sup>263</sup>

Bedeutsam für die Kommunen waren unter anderem die Regelungen im **Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland** vom 2. März 2009: Der Eingangsteuersatz der Einkommensteuer wurde von 15 % auf 14 % gesenkt, der Grundfreibetrag zweimal um jeweils 170 Euro erhöht (2009: 7.834 €, 2010: 8004 €) sowie eine geringfügige Anpassung des Tarifverlaufs zur Minderung der „kalten Progression“ vorgenommen. Diese Änderungen hatten laut Schätzungen im Vorfeld ihrer Umsetzung Einnahmeausfälle in Höhe von rund 9 Mrd. Euro zur Folge, woran die Kommunen mit 15 %, also 1,35 Mrd. Euro beteiligt waren. Da die konjunkturelle Entwicklung allerdings deutlich besser verlief als zunächst angenommen, sind die tatsächlichen Einnahmeausfälle vermutlich deutlich höher ausgefallen. Da diese Maßnahmen nach dem Anziehen der Konjunktur nicht rückgängig gemacht wurden, wirken sie auch in den Jahren nach 2010 aufkommenschmälernd und belasten die kommunalen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer dauerhaft.

Die Regelungen zur Kurzarbeit (Erstattungen von zwischen 50 % und 100 % der Sozialversicherungsbeiträge während der Zeit der Kurzarbeit, Zahlung von Kurzarbeitergeld) erwiesen sich als deutlich beschäftigungssichernd und konnten Entlassungswellen, wie sie in vergangenen Krisen zu beobachten waren, verhindern helfen. Hieraus ergaben sich nicht weiter quantifizierte positive Wirkungen auf die Steuereinnahmen – auch der Gemeinden. Hier waren insbesondere die Einnahmen

260 Hennecke (2009), S. 167.

261 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze, Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009 (Nachtragshaushaltsgesetz 2009).

262 Lenk (2009), S. 101 ff.

263 Eine tabellarische Übersicht findet sich auch bei IW Köln (2009), S. 4.

aus der Einkommensteuer betroffen, die von der temporären Beschäftigungssicherung profitiert haben, aber auch die Einnahmen aus der Gewerbesteuer, die davon profitiert haben, dass die Betriebsausgaben der Unternehmen etwas geschont wurden.

Das **Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes** (Art. 106, 106b, 107, 108) vom 19. März 2009, welches ebenfalls im Zuge des Konjunkturpakets II verabschiedet wurde, regelte die Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer (genauer die Straßengüterverkehrssteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern) von den Ländern auf den Bund. Hintergrund war die Neugestaltung der Kraftfahrzeugsteuer in einem engeren Zusammenhang mit der Energie- und Umweltpolitik. Als Ausgleich dafür, wurde Artikel 106b eingefügt, welcher den Ländern einen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes als Kompensation einräumt. Die Höhe dieses Betrages wurde im **Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze** vom 29. Mai 2009 festgeschrieben. Diese betragen ab 2010 jährlich rund 9 Mrd. € (für 2009 anteilig 4,6 Mrd. €). Auf Sachsen entfallen davon entsprechend dem bisherigen Kraftfahrzeugsteueraufkommen 402 Mio. Euro. Mit Blick auf den Finanzausgleich war systematisch wichtig, diese Kompensationszahlungen so zu behandeln wie vorher die Kfz-Steuereinnahmen, sie also in die Steuerverbundmasse des Landes einfließen zu lassen. Dies wurde 2009 und 2010 so praktiziert und mit dem Siebenten Gesetz zur Änderung des sächsischen FAG dann schließlich auch ins Gesetz aufgenommen.<sup>264</sup>

### 1.2 Zukunftsinvestitionsgesetz

Die deutlichsten Auswirkungen auf die Bundesländer und damit auch Sachsen, entfaltete das Konjunkturpaket II über das **Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG)**, welches im Rahmen von Artikel 7 des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität am 2. März 2009 in Kraft trat. Die zur Verfügung gestellten Mittel betragen 10 Mrd. € und wurden aus dem Investitions- und Tilgungsfond finanziert.<sup>265</sup> Weitere 3,3 Mrd. € sollten gemeinsam von Ländern und Kommunen als 25 %-iger Eigenanteil aufgebracht werden. § 1 Abs. 3 legte fest, dass der Großteil der Mittel für Investitionen in den Kommunen verwendet werden sollte. Insbesondere sollen auch finanzschwache Kommunen beteiligt werden. Die Aufteilung der Mittel auf die Länder erfolgte pauschal, also ohne die Zugrundelegung konkreter Investitionsbedarfe, anhand der Einwohnerzahl. Die größten Anteile entfielen damit auf Nordrhein-Westfalen (rd. 2,1 Mrd. €), Bayern (rd. 1,4 Mrd. €) und Baden-Württemberg (rd. 1,2 Mrd. €). Sachsen erhielt rund 600 Mio. Euro aus dem Fonds. Das Zukunftsinvestitionsgesetz legte zudem die Bereiche

fest, die in Bildungsinfrastruktur und sonstige Infrastruktur unterteilt wurden. Erstere sollten den Schwerpunkt bilden.

Tabelle 14: Aufteilung der Investitionen nach dem ZuInvG auf Verwendungszwecke

Bildungsinfrastruktur 65 %	Infrastruktur 35 %
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur</li> <li>– Schulinfrastruktur (insbesondere energetische Sanierung)</li> <li>– Hochschulen (insbesondere energetische Sanierung)</li> <li>– kommunale oder gemeinnützige Einrichtungen der Weiterbildung (insbesondere energetische Sanierung)</li> <li>– Forschung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Krankenhäuser</li> <li>– Städtebau (ohne Abwasser und ÖPNV)</li> <li>– ländliche Infrastruktur (ohne Abwasser und ÖPNV)</li> <li>– kommunale Straßen (beschränkt auf Lärmschutzmaßnahmen)</li> <li>– Informationstechnologie</li> <li>– sonstige Infrastrukturmaßnahmen</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung nach § 3 ZuInvG.

§ 3a enthielt in der ersten Fassung vom 2. März 2009 die Regelung der „Zusätzlichkeit“. Diese bezog sich zum einen auf die Zusätzlichkeit einzelner Maßnahmen (durfte bisher nicht im Haushaltsplan enthalten sein)<sup>266</sup>, als auch auf eine finanzstatistische Zusätzlichkeit. So sollte die Summe der Investitionen in den Jahren 2009 bis 2011 die der Jahre 2006 bis 2008 übertreffen. Alternativ konnten 60 % der Höhe der Investitionen der Jahre 2004 bis 2008 zugrunde gelegt werden.<sup>267</sup> Nach Protesten der Länder<sup>268</sup>, die Rückzahlungen in unvorhersehbarer Höhe an den Bund befürchteten, wurde § 3a des Zukunftsinvestitionsgesetzes rückwirkend zum 6.3.2009 gestrichen.<sup>269</sup> Die Beurteilung der Zusätzlichkeit erfolgt nun nur noch vorhabenbezogen.<sup>270</sup>

Zudem war nach § 4 eine Doppelförderung ausgeschlossen. Das heißt, dass Projekte, die bereits durch Mittel des Bundes oder der KfW gefördert wurden, keine Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz erhalten durften. Im Gesetz zu Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 wurde durch eine Änderung des Art. 104b GG dann auch die rechtliche Grundlage für Investitionen des Bundes in Schulinfrastruktur ohne energetischen Bezug präzisiert. Die zuvor unklare rechtliche Lage hatte zu einem Bewilligungsstau der Mittel aus dem ZuInvG geführt.

### 1.3 Umsetzung der Maßnahmen in Sachsen

Die Zustimmung zur Umsetzung des Konjunkturpaketes II erteilte das sächsische Kabinett in einer Sondersitzung am

264 SächsGVBl. 2010 S. 406ff.

265 § 1 Abs. 1 ZuInvG.

266 Vgl. Geiling (2009), S. 58.

267 Vgl. § 5 der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder.

268 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2009b).

269 Artikel 3b des Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 27. Mai 2010, BGBl. I S. 671.

270 Zu den Argumenten für die Zusätzlichkeitsklausel vgl. Bundesrechnungshof (2010).

13. Februar 2009.<sup>271</sup> Sachsen standen aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz 596,8 Mio. € zur Verfügung.<sup>272</sup> Entgegen der im Zukunftsinvestitionsgesetz vorgesehenen 70 %, erhielten die Kommunen in Sachsen 80 % der Fördermittel.<sup>273</sup> Zusätzlich stockte der Freistaat die Mittel um 32 Mio. € aus dem Landeshaushalt auf, was zu einem Betrag von 509,2 Mio. € für Investitionen der Kommunen führte. Sowohl die Mittel der Kommunen als auch die Mittel des Landes wurden, wie im Zukunftsinvestitionsgesetz vorgesehen, mit dem Schlüssel 65:35 auf die Bereiche Bildungs- bzw. Infrastrukturmaßnahmen aufgeteilt. Für alle aus Bundesmitteln geförderten Investitionsmaßnahmen galt eine Förderquote von 80 %.<sup>274</sup>

Die verwaltungstechnischen Vorschriften der Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes sind in Sachsen in der VwV KommInfra 2009 vom 17. März 2009 geregelt.

In Nummer 2.1 der VwV KommInfra wird die Höhe der jedem Landkreis und den Kreisfreien Städten zur Verfügung gestellten Bewilligungskontingente angegeben. Diese richteten sich pauschal nach der Einwohnerzahl (Stand 31. August 2008). Ggf. vorhandene Unterschiede in den Investitionsbedarfen wurden – dem Charakter des Bundesgesetzes entsprechend – nicht berücksichtigt. Der konjunkturelle Impuls sollte möglichst breit wirken. Zuwendungsempfänger waren nach Nummer 3 Landkreise und Gemeinden, kommunale Zusammenschlüsse oder auch nicht-kommunale Träger von Infrastruktureinrichtungen. Die Bewilligungsstelle war nach Nummer 7.1 der VwV KommInfra2009 die Sächsische Aufbaubank (SAB).

Landkreise, Kreisfreie Städte sowie kreisübergreifende Zweckverbände reichten bis zum 23. März 2009 die Förderanträge bei den Landesdirektionen ein. Nur für Anträge über 400.000 € mussten die projektspezifischen Richtlinien nach Teil II der VwV KommInfra2009 beachtet werden. Bis zum 31. März 2009 gaben die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden eine gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme ab. Zudem wurde pro Landkreis bzw. Kreisfreier Stadt eine Reihenfolge der Wertigkeit der Projekte in einer Maßnahmenliste erstellt. Hieraus ergaben sich schließlich die Bewilligungskontingente.

Anträge und Maßnahmenlisten wurden schließlich bis zum 14. April 2009 an die jeweilige Bewilligungsstelle nach den Förderrichtlinien in Teil II VwV KommInfra2009 bzw. die SAB übergeben. Die Bewilligung erfolgte im Rahmen eines vereinfachten Verwaltungsverfahrens: Bei Anträgen bis 100.000 € erfolgte die Bewilligung ohne weitere Unterlagen auf Basis von Antrag und Maßnahmenliste. Bei Anträgen zwischen 100.000 € und 400.000 € erfolgte die Bewilligung nach einer zusätzlichen Plausibilitätsprüfung<sup>275</sup>. Für Anträge über 400.000 € erfolgte ein vereinfachtes Prüfverfahren nach vereinfachten Förderrichtlinien (Teil II VwV KommInfra 2009). Diese orientierten sich an der

Fluthilfenabwicklung im Rahmen der Hochwasserschäden aus dem Jahr 2002.<sup>276</sup>

Sollte eine Bewilligung nicht erfolgen können, informiert die SAB die betroffene Bewilligungsstelle. Bis zum 25. Mai 2009 bestand die Möglichkeit Ersatzmaßnahmen nachzumelden. Nach Nummer 10 VwV KommInfra2009 war innerhalb von zwei Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes ein Verwendungsnachweis vorzulegen. Dieser besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. Die Vergabe von Aufträgen war zudem nach der VwV Beschleunigung Vergaberecht vom 13. Februar 2009 vereinfacht.

Insgesamt wurden in Sachsen 2.372 kommunale Maßnahmen bewilligt.<sup>277</sup> Mit Stand 31. August 2011 wurden bereits 91 % der bewilligten Mittel ausgezahlt.

#### 1.4 Beurteilung des Konjunkturpaketes II

Der sächsische Staatsminister des Innern, ULBIG, zog eine positive Bilanz des Konjunkturpaketes II in Sachsen: „Das Konjunkturprogramm II ist in Sachsen eine Erfolgsgeschichte. Mit den zusätzlichen Mitteln konnten in erheblichem Maße insbesondere Schulen aber auch andere kommunale Infrastruktur saniert werden. Da das Geld nur für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung steht, ist es besonders erfreulich, dass bereits so viele Maßnahmen abgeschlossen sind.“<sup>278</sup>

Der Präsident der Leipziger Industrie- und Handelskammer TOPF beurteilte die Konjunkturpakete, stellvertretend für die Landesarbeitsgemeinschaft der sächsischen IHK, gegenüber der Leipziger Volkszeitung folgendermaßen: „Sie haben ihren Zweck erfüllt und mit dazu beigetragen, eine der größten Krisen der jüngeren Vergangenheit zu überwinden“. Zudem betonte er, dass vor allem der Baubranche geholfen worden sei.<sup>279</sup>

Im November 2010 führte der Sächsische Rechnungshof eine stichprobenartige Kontrolle der bewilligten Maßnahmen durch. Als Schwerpunkt der Prüfung wurde die Erfüllung der Nachhaltigkeit und Zusätzlichkeit der Maßnahmen angegeben. Es wurden 67 Maßnahmen auf Landes- und 533 Maßnahmen auf Kommunalebene geprüft. Dies entsprach 23 % der bis September 2009 bewilligten Maßnahmen. So wurden, trotz vereinfachter Verfahren, nur bei 5 % der Maßnahmen Verstöße gegen das Gebot der Nachhaltigkeit festgestellt. Dies gilt insbesondere im Bereich des Schulhausbaus, wo die Standortsicherheit zum Zeitpunkt der Genehmigung nicht in jedem Fall gegeben war.<sup>280</sup>

Bis Oktober 2009 wurden den Kommunen bereits 99 % der zur Verfügung stehenden Mittel bewilligt. Die für Landesmaßnahmen bewilligten Mittel, erreichten eine Höhe von 113 Mio. Euro. Das INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

271 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2009).

272 Zukunftsinvestitionsgesetz Verwaltungsvereinbarung § 1.

273 Vgl. Geiling (2009), S. 133.

274 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (2009).

275 Bei Maßnahmen im Bereich des Schulhausbaus muss zusätzlich nach Nummer 1.4 VwV KommInfra2009 noch eine Bestätigung der Standortsicherheit durch das Sächsische Staatsministerium für Kultus erfolgen.

276 Vgl. Geiling (2009), S. 134.

277 Vgl. SMI (28.06.2011b).

278 Vgl. SMI (28.06.2011b).

279 Vgl. LVZ-Online (28.06.2011).

280 Vgl. Sächsischer Rechnungshof (2010)

HALLE (IWH) resümierte daher: „Von einer zögerlichen Bewilligung der Fördermittel kann daher zumindest für Sachsen keine Rede sein.“<sup>281</sup> Die Umsetzung des Konjunkturpakets hat in Sachsen insgesamt gut funktioniert. Die Kommunen haben in den Kreisfreien Städten und 9 von 10 Landkreisen de facto ein eigenes Budget für Investitionen im Bildungs- und sonstigen Bereich eingerichtet. Die Kommunen haben sich dann koordiniert und ihre Maßnahmenlisten auf Landkreisebene mit dem Landrat abgestimmt. Inzwischen beträgt der Auszahlungsstand bereits 91 % (Stand 31. August 2011) und es kann davon ausgegangen werden, dass bis Ende 2011 eine vollständige Auszahlung erfolgt. Zudem sollte der Bewilligungsprozess dazu dienen, das Rückforderungspotenzial aufgrund von Verstößen gegen die Verwendungsbestimmungen zu minimieren. Als problematisch erwies sich lediglich, dass keine einheitliche Bewilligungsbehörde benannt wurde. Trotz der enormen Leistung der SAB als Koordinationsstelle kam es so zu Verzögerungen. Die Bündelung der Bewilligungskompetenzen auf eine Stelle, bei fachlicher Vorprüfung oder Beratung durch die fachlich zuständigen Behörden, könnte diesen Prozess zukünftig effizienter und schneller gestalten.

Von einigen Seiten wurden jedoch die langfristigen Wachstumswirkungen angezweifelt, die die Investitionen entfalten werden. Unter anderem wurde kritisiert, dass große Summen in Einrichtungen geflossen sind, die fast ausschließlich als von Privaten genutzte Konsumgüter anzusehen sind.<sup>282</sup> Für diese Probleme seien jedoch auch die Formulierungen des Zukunftsinvestitionsgesetzes verantwortlich, da die Bereiche, in die investiert werden sollte, hier bereits festgelegt waren und somit der Handlungsspielraum der Kommunen eingeschränkt war.<sup>283</sup> Im Bereich der Stabilisierungswirkung stellte das IWH eine Verzögerung der Wirksamkeit in Investitionen fest. Dies führt er auf die Dauer des Bewilligungsprozesses und der Auszahlung der Mittel zurück.<sup>284</sup>

Diesen Überlegungen muss aber entgegengehalten werden, dass das Wesen eines Konjunkturpakets in der *kurzfristigen* Überbrückung einer wirtschaftlichen Schwächephase liegt. Insbesondere für das Jahr 2009 aber auch noch für 2010 war gerade charakteristisch, dass die Auslandsnachfrage und Ergebnisse im Produzierenden Gewerbe stark einbrachen und somit insbesondere die Nachfrage nach Bauleistungen sank. Insofern konnten die staatlichen Investitionsprogramme dort als kraftvolle Kompensation wirken. Dass investive Bereiche gefördert wurden, die auch über den Tag hinaus positive Wirkungen entfalten können (Kostensparnis durch energetische Sanierung, Aufwertung von Schulgebäuden) ist löblich, für die *konjunkturelle* Wirkung aber eigentlich ohne Belang. Dass die weitreichende Verwendung der Mittel für investive Zwecke erfolgte, ist ein zusätzlicher Nutzeneffekt, der gerade im Hinblick auf die ambitionierte Zeitschiene des Investitionsprogramms hervorzuheben ist.

## 2 Die Gemeindefinanzkommission 2010/2011

### 2.1 Zusammensetzung und Ziele

Am 24. Februar 2010 setzte das Bundeskabinett eine Vereinbarung des Koalitionsvertrages zwischen CDU/CSU und FDP um und stimmte für den Vorschlag des Bundesfinanzministers SCHÄUBLE zur Einrichtung einer Kommission, die sich mit der Neuordnung der Kommunalfinanzen befassen sollte (die letzte Gemeindefinanzreform datiert von 2003). Die konstituierende Sitzung der Gemeindefinanzkommission fand am 4. März 2010 in Berlin statt<sup>285</sup>. Die Kommission setzte sich aus den drei Bundesministern der Finanzen (Vorsitz), des Innern und für Wirtschaft und Technologie, den Präsidenten der drei kommunalen Spitzenverbände<sup>286</sup> sowie sechs Ministern der Bundesländer zusammen. Vertreter aus Wirtschaft und Wissenschaft sollten nur im Bedarfsfall zu Anhörungen in die Arbeit der Kommission mit einbezogen werden<sup>287</sup>. Am 14. Juni 2011 legte die Kommission ihre Endergebnisse vor.

Das vorrangige Ziel der Gemeindefinanzkommission aus Sicht der Bundesregierung lag in der Neuordnung der Gemeindefinanzierung. Hierzu legte sie ihr „Prüfmodell“ vor. Der Fokus war vor allem auf die Prüfung des aufkommensneutralen Ersatzes der Gewerbesteuer durch einen höheren kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer und eines Zuschlagsrechtes der Kommunen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit einem eigenen Hebesatz gerichtet. Es sollte jedoch eine Lasten- oder Aufkommensverschiebung zwischen Bund und den Ländern bzw. Kommunen verhindert werden. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände präsentierte mit dem „Kommunalmodell“ hingegen eine eigene Alternative, die den weiteren Erhalt der Gewerbesteuer vorsah. Neben der Auseinandersetzung mit der Gewerbesteuer sollte die aktuelle Kommission Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Selbstverwaltung der Kommunen und zur stärkeren Berücksichtigung kommunaler Interessen in EU-Rechtsetzungsverfahren erarbeiten. Auch auf der Ausgabe Seite sollten die Kommunen, z. B. durch die Flexibilisierung von Standards, entlastet werden.<sup>288</sup> Zur effizienten Bearbeitung der verschiedenen Teilbereiche wurden die drei Arbeitsgruppen AG „Rechtsetzung“ (unter der Leitung des Bundesministeriums des Innern), AG „Standards“ und AG „Kommunalsteuern“ (beide unter der Leitung des Bundesministeriums der Finanzen) gegründet. Die AG „Standards“ sollte eine Bestandsaufnahme der Ausgabe Seite erstellen und Lösungsvorschläge entwickeln, vor allem im Bereich der Sozialausgaben und der Festlegung von Standards.<sup>289</sup> Die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ sollte sich vorrangig um die Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes und der EU befassen und Empfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erarbeiten.<sup>290</sup> Der Arbeitsauftrag der AG „Kommunalsteuern“ umfasste eine Bestandsaufnahme der bestehenden Gewerbesteuer sowie die Bewertung der einzelnen Reformmodelle anhand von Prüfkriterien,

281 Vgl. Haug (2010), S. 69

282 Vgl. Haug (2010), S. 71.

283 Vgl. Haug (2010), S. 72.

284 Vgl. Haug (2010), S. 75.

285 Vgl. BMF (2010): Pressemitteilung 7/2010.

286 Dies sind der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund.

287 Vgl. IHK Ulm (2010).

288 BMF (2010a).

289 BMF (2010): Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Standards“.

290 BMI (2010): Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“.

um Vorschläge und Handlungsempfehlungen zur Zukunft der Gewerbesteuer zu unterbreiten.<sup>291</sup>

Die kommunalen Spitzenverbände teilten die grundsätzlichen – bereits im Koalitionsvertrag genannten – Ziele der Bundesregierung, die Kommunen zu entlasten und ihren finanziellen Handlungsspielraum zu erweitern.

Als eines der gewichtigsten Probleme stellte sich in den letzten Jahren die dynamische Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben dar. Auf deren Entwicklung wurde bereits im Kapitel III.7 eingegangen. Sie sind allein zwischen 2005 und 2010 in den Flächenländern von 35,5 Mrd. Euro auf über 42 Mrd. Euro gestiegen und drohen weiter anzuwachsen. Diese Entwicklung hat die finanzielle Situation der Kommunen in den letzten Jahren weiter verschärft.<sup>292</sup> Hier wollten die kommunalen Spitzenverbände eine spürbare Entlastung durch den Bund erreichen. Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Mittel zur Erreichung dieser Ziele, insbesondere die Abschaffung der Gewerbesteuer, beurteilten die kommunalen Spitzenverbände jedoch sehr kritisch.<sup>293</sup>

Die Gewerbesteuer ist bereits in der Vergangenheit regelmäßig in der Kritik gewesen und hat letztmalig im Zuge der Unternehmenssteuerreform 2008 eine Modifikation erfahren. Auch damals war von Unternehmensvertretern die Abschaffung der Gewerbesteuer gefordert worden, dennoch wurde die Gewerbesteuer letztlich erhalten und weiterentwickelt. So wurden die Hinzurechnungen zur Bemessungsgrundlage nochmals erweitert, der Steuertarif vereinheitlicht und die Absetzbarkeit als Betriebsausgabe abgeschafft.<sup>294</sup>

Bezüglich des Ersatzes der Gewerbesteuer zugunsten eines höheren Anteils an der Umsatzsteuer und eines Zuschlagsrechts auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer wurde von Seiten der Regierung auf die Ergebnisse der Gemeindefinanzreformkommission von 2002 verwiesen, in der dieser Vorschlag bereits abgelehnt wurde. Die Spitzenverbände strebten demgegenüber nicht nur den Erhalt der Gewerbesteuer an, sondern wollten diese durch eine Stabilisierung der Bemessungsgrundlage noch stärken.<sup>295</sup> Das Kommunalmodell sah unter anderem die Ausweitung der gewinnunabhängigen Hinzurechnungen und die Erweiterung der Bemessungsgrundlage durch die Einbeziehung von Freiberuflern vor.<sup>296</sup> Neben einer Stärkung der Gewerbesteuer forderten die kommunalen Spitzenverbände ebenfalls eine Reform der Grundsteuer, für die bereits vorhandene Reformvorschläge genutzt werden sollten.<sup>297</sup>

Im Grundsatz kritisierten die Kommunalen Spitzenverbände auch die Zusammenstellung der Gemeindefinanzkommission, da die Kommunen nur drei Vertreter in der zwölfköpfigen Kommission besaßen. Die Spitzenverbände forderten stattdessen ein

hälftiges Gewicht von sechs Mitgliedern für sich,<sup>298</sup> konnten sich mit dieser Forderung jedoch nicht durchsetzen.

Auch Beobachter sahen die möglichen Erfolgchancen der Kommission eher kritisch. So urteilte beispielsweise die IHK Ulm, dass eine Entlastung der kommunalen Haushalte ohne Aufkommens- und Lastenverschiebungen zwischen dem Bund und den Ländern bzw. Gemeinden nur durch zusätzliche Einnahmen, z. B. über Steuererhöhungen, zu erreichen sei.<sup>299</sup> Eine andere Schlussfolgerung lässt sich mit Blick auf das zu ersetzende Steueraufkommen von über 35 Mrd. Euro (brutto, Stand 2010) und die bestehenden Verteilungsverhältnisse bei Einkommen- und Körperschaftsteuer auch kaum ziehen. Außerdem lässt sich bezweifeln, ob der Bund (und die Länder) tatsächlich abschließend auf einen erheblichen Gestaltungsspielraum bei der Besteuerung von Privathaushalten und Unternehmen verzichten wollten.

## 2.2 Ergebnisse der Arbeitsgruppen

Nachdem im Juli 2010 die ersten Zwischenberichte präsentiert wurden, kam die Gemeindefinanzkommission am 15. Juni 2011 zu ihrer abschließenden Sitzung zusammen, auf der die Handlungsempfehlungen der drei Arbeitsgruppen beraten wurden. Die wichtigsten Ergebnisse sind nachfolgend zusammengefasst.

### AG „Rechtsetzung“

Bereits im Zwischenbericht der AG wurde deutlich, dass die von den kommunalen Spitzenverbänden geforderte verfassungsrechtliche Verankerung der Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes in Form von Anhörungs- und Beteiligungsrechten keine Umsetzung finden würde. Stattdessen sollten die Belange der Kommunen durch die Änderung des Gesetzes über einen Nationalen Normenkontrollrat auf einfachgesetzlicher Basis gestärkt werden. Zudem sollen Bundestag und Bundesrat ihre Geschäftsordnungen überprüfen, um auf kommunale Interessen verstärkt Rücksicht zu nehmen. Hinsichtlich einer besseren Einbindung der Kommunen in die EU-Rechtsetzung empfahl die Arbeitsgruppe die Voraussetzungen zu prüfen, unter denen die Anzahl der kommunalen Vertreter im Ausschuss der Regionen erhöht werden kann. Außerdem sollte geprüft werden, wie Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände im Verfahren der Subsidiaritätsprüfung stärker in die Willensbildung der jeweiligen Landesregierungen integriert werden können.<sup>300</sup>

Letztlich entwickelte die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ Handlungsempfehlungen, die die Rolle der Kommunen im Gesetzgebungsprozess stärken soll. Die Kommunen sollen zusammen mit den Ländern durch eine Änderung der Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) möglichst vor Interessenvertretungen an Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung beteiligt werden.

291 BMF (2010c).

292 Vgl. für Nordrhein-Westfalen Junkernheinrich/Lenk/Hesse (2011).

293 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2010).

294 Zu den Veränderungen und ihren Auswirkungen auf die Unternehmen und Kommunen ausführlich und kritisch: Broer (2008).

295 Deutscher Städtetag (2010).

296 DStGB (2010).

297 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2010).

298 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2010).

299 IHK Ulm (2010).

300 BMI (2010).

Auch eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages ist vorgesehen, um die kommunalen Spitzenverbände bei öffentlichen Anhörungen in eine privilegiere Stellung zu bringen. Eine weitere Stärkung der Stellung der Kommunen im Bundesrat wird nicht weiterverfolgt. Zudem wird sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene bei einer Erweiterung der deutschen Sitze im Ausschuss der Regionen für eine Erhöhung der Mandate der Kommunen stark machen.

#### AG „Standards“

Die Arbeitsgruppe „Standards“ verständigte sich zunächst auf eine Definition des Begriffs, wonach „ein Standard eine einheitliche oder vereinheitlichte durch Bundesregelungen fixierte anzuwendende oder anzustrebende Art und Weise [ist], wie ein politisches Ziel oder eine Aufgabe erfüllt bzw. durchgeführt werden soll“<sup>301</sup>. Die Arbeitsgruppe kam schnell zu dem Urteil, dass eine Verbesserung der finanziellen Situation der Kommunen nicht allein durch Standardänderungen erreicht werden kann. Aufgrund der dramatischen Entwicklung der demographischen Struktur müssen jedoch kurzfristige Änderungen vorgenommen werden.<sup>302</sup> Von letztlich 218 geprüften Vorschlägen zur Änderung von Standards werden 87 Vorschläge durch die zuständigen Bundesressorts unter Beteiligung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände weitergehend verfolgt. 19 Vorschläge befinden sich momentan in einem laufenden Gesetzgebungsprozess und sechs wurden bereits in geltendes Recht umgesetzt.<sup>303</sup>

Bezüglich der Sozialausgaben werden Bund und Länder die Kommunen durch die stufenweise Übernahme der anfallenden Kosten bei der Grundsicherung im Alter und der Erwerbsminderung entlasten. Hierzu wird die Bundesbeteiligung von derzeit 16 % auf 45 % im Jahr 2012 und auf 75 % im Jahr 2013 steigen. Ab dem Jahr 2014 erfolgt schließlich die vollständige Kostenübernahme durch den Bund, was die Kommunen um etwa 4 Milliarden Euro entlasten wird (1,2 Mrd. € in 2012, 2,7 Mrd. € in 2013, 4,1 Mrd. € in 2014 und 4,4 Mrd. € in 2015).<sup>304</sup> Für die fernere Zukunft sind vor dem Hintergrund des demografischen Wandels weiter steigende rechnerische Entlastungsvolumina zu erwarten. Eine Übernahme der beschlossenen Sozialausgaben wirkt nach Meinung der Kommission langfristig nachhaltiger als eine Übernahme der Kosten für die Unterkunft, die kurzfristig die finanzielle Situation der Kommune verbessert hätte.<sup>305</sup>

#### AG „Kommunalsteuern“

Die Arbeitsgruppe mit ihren drei Arbeitskreisen „Administrierbarkeit“, „Quantifizierung“ und „Strukturanalyse“ legte zunächst verschiedene Prüfkriterien fest anhand derer das Prüfmodell der Bundesregierung, das Kommunalmodell der kommunalen Spitzenverbände und das Reformmodell der Stiftung Marktwirtschaft aus dem Jahr 2005 bewertet werden sollten. In ihren Zwischenergebnissen kam die AG zu dem Schluss, dass die bisherige Ausgestaltung des Prüfmodells administrativ umsetzbar ist. Es würde bei den Arbeitgebern und der Steuerverwaltung

zwar zu einem deutlichen personellen Mehraufwand führen, auf die Kommunen käme hingegen ein geringerer Aufwand zu. Eine mögliche Einführung des Modells sollte frühestens im Jahr 2016 erfolgen. Für Bund und Länder wurden Einnahmeausfälle zwischen 5,5 und 6 Mrd. Euro pro Jahr berechnet. Eine wesentliche Lastenverschiebung zwischen den sozioökonomischen Gruppen fände jedoch nicht statt.<sup>306</sup>

Am Ende kam es jedoch zu keiner Einigung zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden hinsichtlich eines Ersatzes der Gewerbesteuer, Modifikationen bei den Hinzurechnungen der Gewerbesteuer und dem Vorschlag eines kommunalen Hebesatzrechts am Gemeindeanteil der Einkommensteuer. Die Kommission einigte sich darauf die Arbeit der Arbeitskreise „Administrierbarkeit“ und „Quantifizierung“ als Basis für zukünftige Beratungen zu nehmen.<sup>307</sup> Damit blieben die geltenden Regelungen zur Gewerbesteuer und zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer unangetastet. Der Erhalt der Gewerbesteuer in ihrer bisherigen Form und die Absage an Zuschlagsrechte auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer war für die Kommunen neben der Übernahme der Grundsicherung sicherlich das bedeutendste Ergebnis der Gemeindefinanzkommission. Dies spiegelt sich auch in den nachfolgend aufgeführten Reaktionen der Spitzenverbände wider.

### 2.3 Bewertung der Ergebnisse durch die Kommunen

Der DStGB wertet die Ergebnisse der Kommission als sehr positiv für die Kommunen. Die elementare Forderung der kommunalen Spitzenverbände, der Erhalt der Gewerbesteuer, konnte umgesetzt werden. Durch die Prüfung von Standardänderungen wird dagegen keine wesentliche finanzielle Entlastung für die Kommunen erwartet. Die Übernahme der dynamisch wachsenden Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund wird als Erfolg gewertet – besonders, dass diese Lastenverschiebung zulasten des Bundes letztlich nicht mit einer Änderung auf der Einnahmeseite der Kommunen verbunden ist, wie zunächst vom Bund gefordert war. Eine Bewertung der Beschlüsse der AG „Rechtsetzung“ fand hingegen nicht statt.<sup>308</sup>

Der DEUTSCHE LANDKREISTAG bewertete die Übernahme der Grundsicherung ebenfalls positiv, wies jedoch umgehend darauf hin, dass eine strukturelle Verbesserung der kommunalen Finanzlage noch immer ausstehe. Insbesondere die Vorarbeiten im Bereich der Rechtssetzung und der aufgabenseitigen Standards seien aber in Gefahr einen „stillen Tod“ zu sterben, wie Präsident DUPPRÉ sagte.<sup>309</sup>

Die Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission werden vom DEUTSCHEN STÄDTETAG (DST) ebenfalls als ein Erfolg für die Kommunen gewertet. Durch die Beibehaltung der Gewerbesteuer und die Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter wird der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen erweitert. Die Kommunen müssen jedoch finanziell weiter entlastet werden. So fordert der DST bessere Kostenfolgenabschätzungen

301 BMF (2010b), S. 1.

302 Ebd.

303 BMF (2010b).

304 Dazu liegt bereits ein Gesetzentwurf vor: Bundesrat (2011).

305 BMF (2011), S. 6.

306 BMF (2010c).

307 BMF (2011b).

308 DStGB (2011).

309 Deutscher Landkreistag (2011).

und belastbare Finanzierungsregelungen von Bundesgesetzen. Aus diesem Grund setzt er sich für die zeitnahe Umsetzung der Beschlüsse der Kommission für ein verstärktes kommunales Mitspracherecht in der Bundesgesetzgebung ein.<sup>310</sup>

## 2.4 Mediales Echo

Die Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission stießen auf große mediale Resonanz. Vornehmlich wird die Kommission dabei als gescheitert angesehen.<sup>311</sup> Dabei wird vor allem auf die geplante Gewerbesteuerreform abgestellt, da sie – mit dem Ziel die Gewerbesteuer zu ersetzen – Inhalt des Koalitionsvertrages zwischen der Union und der FDP war.<sup>312</sup> Als Gewinner werden hingegen die großen Städte mit hohem Gewerbesteueraufkommen gesehen (wie z. B. München und Frankfurt), die durch die Entlastung von den Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung finanziell entlastet werden und weiterhin mit hohen Gewerbesteuereinnahmen rechnen können.<sup>313</sup> Bei einer Abschaffung der Gewerbesteuer wären diese Städte folglich die großen Verlierer gewesen. Das BMF erklärt in seiner Pressemitteilung, dass es die Entlastung der Kommunen auf der Ausgabeseite begrüßt und die Kommunen die „Nutznießer“ der Beschlüsse der Kommission sind<sup>314</sup>. Interessant ist demgegenüber die Tatsache, dass vor allem die Übernahme der Sozialausgaben als Erfolg dargestellt wurde, diese jedoch bereits im Rahmen der „Hartz-IV-Reform“ vereinbart worden war.<sup>315</sup> Der BDI ist von den Ergebnissen der Reform erwartungsgemäß enttäuscht: Wenn es schon zu keiner Abschaffung der Gewerbesteuer gekommen ist, so hätten doch wenigstens die ertragsunabhängigen Elemente der Steuer ersetzt werden sollen.<sup>316</sup>

In den Verlautbarungen der Bundesparteien fallen die Bewertung unterschiedlich aus: Die FDP bedauert das Scheitern der Gewerbesteuerreform und betrachtet die Kommission als eine vertane Chance, die kommunalen Finanzen auf eine solide Basis zu stellen.<sup>317</sup> Die Bundestagsfraktion der Union hat hingegen (noch) keine aktuelle Stellungnahme abgegeben. Die SPD, Grüne sowie die Linke werteten den Erhalt der Gewerbesteuer als Erfolg für die Kommunen.<sup>318</sup>

## 3 Der Kommunale Finanzausgleich 2011/2012

### 3.1 Einleitung

Die Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz (FAG) finden im zweijährigen Rhythmus zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden statt. Der ausgelaufene Finanzausgleich der Jahre 2009/2010 war im Jahr 2008, also auf dem Höhepunkt der konjunkturellen Entwicklung, verhandelt worden. Die aktuell verhandelte Runde 2011/2012, die

im Frühjahr 2010 begann, war demgegenüber durch deutlich schlechtere Steuereinnahmeprognozen geprägt. Dennoch konnten die Spitzengespräche im Mai 2010 relativ zügig zu einem einvernehmlichen (Zwischen-) Ergebnis geführt werden. Erst im Rahmen der Einarbeitung der Ergebnisse der November-Steuerschätzung kam es zu Unstimmigkeiten zwischen der kommunalen und der staatlichen Ebene.

### 3.2 Die Verhandlungen zum Finanzausgleich 2011/2012 im Mai 2010

#### 3.2.1 Mai-Steuerschätzung 2010

Mit der Mai-Steuerschätzung 2010 wurde das gesamtstaatliche Steueraufkommen gegenüber den Schätzungen aus dem Vorjahr noch einmal leicht nach unten korrigiert. Dies betraf insbesondere die kommunale Ebene. Hinsichtlich der Wachstumsannahmen gingen die Bundes-Steuerschätzer nach einem Wachstumseinbruch in 2009 von real -5,0 % von einem Anstieg im Jahr 2010 um 1,4 %, in 2011 um 1,6 % und in den Folgejahren von 2012 bis 2014 um 1,7 % aus. Das Sächsische Staatsministerium der Finanzen (SMF) passte die Ergebnisse der regionalisierten Mai-Steuerschätzung wie in den vergangenen Jahren noch einmal durch eigene Berechnungen an. Abschläge auf die Bundesschätzung wurden vor allem auf konjunkturelle Prämissen, demografische Entwicklungen und Steuerrechtsänderungen gestützt.

Zunächst sind für die Steuereinnahmen die konjunkturellen Rahmendaten maßgeblich. Für 2010 teilte das SMF die Einschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen, ab 2011 unterstellte das SMF ein negativeres Szenario. Die Abschläge fallen dabei im Vergleich zu früheren Steuerschätzungen in den Jahren 2011 und 2012 geringer aus. Zudem erwartet das SMF – entgegen der Erwartungen der Bundesschätzer – ein Ansteigen der Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen gegenüber den Annahmen der Mittelfristigen Finanzplanung vom Dezember 2009 (letzte Zeile der Tabelle). In diesen Daten ist bereits die vollständige Einbeziehung der Kfz-Steuer-Kompensation und der Maut-Ausgleichszahlungen in den Steuerverbund berücksichtigt (jährlich rund 144 Mio. Euro).

Nach der regionalisierten Steuerschätzung der Bundesschätzer für die sächsischen Kommunen verschlechterten sich die Steuereinnahmeerwartungen im Verhältnis zur Mai-Steuerschätzung 2009 weiter, was vor allem auf niedrigere Gewerbesteuereinnahmen in den Städten und Gemeinden zurückzuführen war. Wie bei den Einnahmen des Freistaates wurden auch für die Kommunen seitens des SMF leichte Abschläge vorgenommen (vor allem für Konjunktur und Steuerrechtsänderungen). Gegenüber den Annahmen des SMF in der Mittelfristigen Finanzplanung vom Dezember 2009 wurden die Steuereinnahmeerwartungen für die

310 DST (2011): Mitteilungen 6/11, S. 1–2.

311 Vgl. als Beispiel von vielen Hulverscheidt (2011); Riedel (2011).

312 Vgl. Hildebrand (2011); tagesschau.de (2011).

313 Vgl. Riedel (2011).

314 BMF (2011b).

315 Tagesschau.de (2011).

316 Zeit.online (2011).

317 FDP (2011).

318 SPD (2011), Bündnis 90/Die Grünen (2011), Die Linke (2011).

Tabelle 15: Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2010 für den Freistaat Sachsen (Landesebene)

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>BIP-Wachstum im Freistaat real in %</b>					
Bundesschätzer	1,4	1,6	1,7	1,7	1,7
SMF-Schätzung	1,4	1,3	1,3	1,0	1,0
<b>Steuereinnahmen* des Freistaates (in Mio. Euro)</b>					
Ansatz HH-Plan 2010 bzw. Mittelfristige Finanzplanung 2011-2013	10.222	9.318	9.658	9.906	
<b>Angepasstes Ergebnis StSch Mai 2010</b>	<b>9.392</b>	<b>9.551</b>	<b>9.903</b>	<b>10.179</b>	<b>10.409</b>
Differenz zw. angepasstem Ergebnis und HH-ansatz bzw. Mittelfr. Finanzplanung	-830	233	245	273	

\* *Steuereinnahmen inkl. Kfz-Steuer-Kompensation*

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

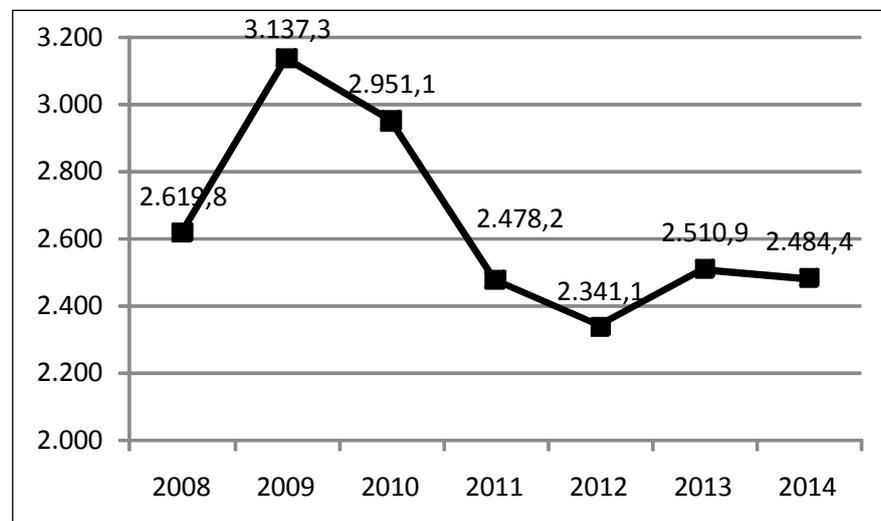
sächsischen Kommunen ab 2011 deutlich nach unten korrigiert (vgl. letzte Zeile der Tabelle).

Da für den Freistaat ein stärkeres Steuereinnahmewachstum als für die Kommunen prognostiziert wurde, änderten sich auch die daraus abgeleiteten Rahmendaten für das FAG. Durch die Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes I wurde für das Jahr 2010 vorläufig ein FAG-Abrechnungsbetrag in Höhe von 194 Mio. Euro zu Lasten der Kommunen berechnet. Dieser wird im Ausgleichsjahr 2012 zahlungswirksam und lag fast 130 Mio. Euro unter dem bisher prognostizierten Wert. Auf der Basis dieser Prognose konnten die Abrechnungsbeträge, die den Finanzausgleich 2011/2012 belasten, insgesamt abgesenkt werden.

Nach der Mai-Steuerschätzung 2010 und unter Berücksichtigung der Abrechnungsbeträge ergab sich damit die in der nachfolgenden Abbildung skizzierte Entwicklung der Finanzausgleichsmasse. Für die Jahre 2011 und 2012 wurde ein empfindlicher Rückgang prognostiziert – um rund 470 Mio. Euro im Jahr 2011 und um weitere fast 140 Mio. Euro im Jahr 2012. Erst 2013 sollte voraussichtlich eine leichte Erholung einsetzen (+170 Mio. Euro). Insgesamt wurde angenommen, dass bis 2014 nicht von einem Wiedererreichen des Volumens von 2008 auszugehen ist.

Gegenüber den noch schlechteren Erwartungen aus der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen aus dem Jahr 2009 entspannte sich die finanzielle Situation der sächsischen Kommunen für 2011/2012 zwar leicht, dennoch drohte den sächsischen Kommunen vor den FAG-Verhandlungen infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise der schärfste Einschnitt in ihre Finanzausstattung seit dem Jahr 1990. Diese äußerst kritische Lage für die Kommunen war bereits im vorangegangenen Gemeindefinanzbericht thematisiert worden.

Abbildung 107: Entwicklung der Kommunalen Finanzausgleichsmasse netto in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Sächsischer Städte- und Gemeindetag.

Tabelle 16: Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2010 für die Kommunen in Sachsen

Steuereinnahmen der Kommunen (in Mio. Euro)	2010	2011	2012	2013	2014
Angepasstes Ergebnis StSch Mai 2010	2.100	2.149	2.278	2.394	2.487
Ansatz der Kommunalsteuern für SächsFAG HH 2009/2010 und Mittelfr. Finanzplanung 2011-2013	2.260	2.209	2.338	2.472	
Differenz zw. angepasstem Ergebnis und HH-ansatz bzw. Mittelfr. Finanzplanung	-160	-60	-60	-78	

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

### 3.2.2 Stabilisierung der Allgemeinen Deckungsmittel

Das vorrangige Ziel des SSG in der FAG-Verhandlung vom Mai 2009 war die Stabilisierung der Allgemeinen Deckungsmittel<sup>319</sup> auf einem Niveau von rund 4,5 Mrd. Euro. Somit sollte vor allem vermieden werden, dass übermäßige Defizite im Bereich der laufenden Aufgabenerfüllung auftreten. Auf die Umsetzung dieses Zieles konnten sich das SMF sowie die kommunalen Spitzenverbände in den Verhandlungen verständigen. Die logische Folge dieser Zielsetzung war allerdings die vorzeitige und vollständige Auflösung der zentralen und der dezentralen Vorsorge bereits in den Jahren 2011 und 2012 sowie ein massiver Rückgang der investiven Bindungen innerhalb des FAG (investive Zweckzuweisungen und investive Schlüsselzuweisungen).

Zunächst war von der Staatsregierung lediglich die Auflösung der dezentralen Vorsorerücklagen in 2011 und 2012 (40 % in 2011 und 60 % in 2012) geplant, während die zentrale Vorsorge (194 Mio. Euro) zunächst unangetastet bleiben sollte. Vor dem Hintergrund der außerordentlich schweren Konjunkturkrise und ihren dramatischen Auswirkungen auf die Einnahmesituation der Kommunen wurde in den Verhandlungen letztlich auch die Auflösung dieser Rücklage vereinbart (120,7 Mio. Euro in 2011 und 73,7 Mio. Euro in 2012). Dies ist insofern zu begrüßen, als die Rücklagen ja explizit zur Vorsorge vor konjunkturellen Risiken angelegt wurden und sich diese schneller und heftiger als erwartet einstellten.<sup>320</sup> Die auszuschüttende zentrale Vorsorge verstärkt in den Jahren 2011/2012 jeweils in voller Höhe die allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Die dezentralen Vorsorerücklagen wurden von den bis dahin geltenden Bindungen zur investiven Verwendung befreit. Das bedeutet einerseits, dass die Rücklagen auch für laufende Ausgaben verwendet werden dürfen, andererseits werden sie aber auch in vollem Umfang kreisumlagefähig.

### 3.2.3 Auswirkungen der Entwicklungen im Staatshaushalt

Die Verhandlungen zum FAG standen zudem unter dem Einfluss der unklaren Auswirkungen der sinkenden Staatseinnahmen auf die Haushaltsaufstellung des Freistaates. Für die Kommunen bestand das Risiko, dass der Freistaat zwar die Stabilisierung der Allgemeinen Deckungsmittel unterstützt, auf der anderen Seite aber die Finanzierung kommunaler Aufgaben durch den Staatshaushalt (Fachförderprogramme) schwächer dotiert. Insofern stand die Gesamtbewertung des FAG-Verhandlungsergebnisses noch unter dem Vorbehalt der Entwicklungen im Staatshaushalt. Bei den Gesprächen zwischen

den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung wurde daher vereinbart, bei Bedarf noch einmal Korrekturen am FAG vorzunehmen, wenn sich entsprechende Tendenzen verstärken sollten. Tatsächlich wurden schließlich zahlreiche kommunale Förderprogramme im Rahmen der Aufstellung des Staatshaushaltes 2011/2012 gekürzt (siehe Kapitel II.2.2).

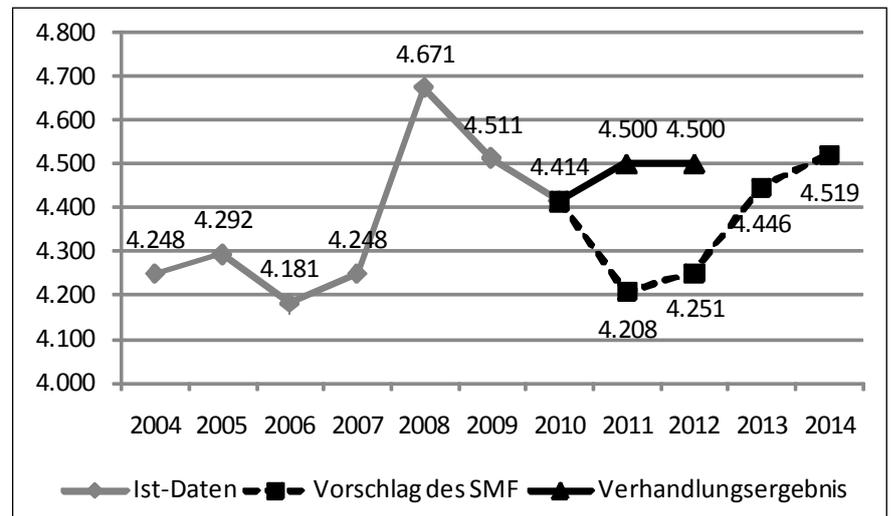
### 3.2.4 Keine Einbeziehung der Kita-Finanzierung in das FAG

Ein weiterer Diskussionspunkt war die Einbeziehung der Kita-Finanzierung in das FAG (Landeszuschuss bzw. sogenannte Kita-Pauschale nach § 18 SächsKitaG). Die bisherigen Zuweisungen aus dem Staatshaushalt (2010 rund 370 Mio. Euro) sollten nach Auffassung des SMF in einen zusätzlichen Finanzmassenanteil überführt werden, der den heutigen kommunalen Anteil von 35,7 % erhöht hätte. Die Kita-Betriebskostenzuschüsse des Landes wären damit ab 2011 Bestandteil des Kommunalen Finanzausgleichs geworden. Innerhalb des Finanzausgleichs sollten sie über einen Sonderlastenausgleich ausgereicht werden.

Die Einbeziehung in das FAG ist letztlich nicht erfolgt, was aus verschiedenen Gründen sachgerecht ist:

- Vor dem Hintergrund der Grundsätze der Entscheidungs- und Finanzierungskonnexität wäre eine Einbeziehung abzulehnen. Beim SächsKitaG entscheidet der Landesgesetzgeber über Standards und deren Umsetzung. Die Finanzierung hat entsprechend auch durch den Landeshaushalt zu erfolgen und die entsprechenden Kosten zu decken. Die Berücksichtigung als Teil der FAG-Masse macht die Ausfinanzierung abhängig von der relativen Einnahmentwicklung von Land und kommunaler Gesamtheit.

Abbildung 108: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Sächsischer Städte- und Gemeindetag.

319 Diese setzen sich in Sachsen zusammen aus den kommunalen Steuereinnahmen, den allgemeinen Schlüsselzuweisungen und dem Mehrbelastungsausgleich des § 16 FAG (letzterer liegt seit Jahren konstant bei etwa 124 Mio. Euro).

320 Die Streckung über fünf Jahre war zunächst Ausdruck dafür, dass die Mittel nicht ohne jegliche Perspektive auf eine Rückführung in die Haushalte gebunden werden sollten.

Schließlich hätte die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf einen Krippenplatz, die der Freistaat Sachsen über seine Zustimmung im Bundesrat mitverantwortete, in finanzieller Hinsicht allein im Risikobereich der sächsischen Kommunen gelegen. Dies betrifft gleichsam mögliche spätere Standardänderungen und widerspricht den genannten Konnexitätsgrundsätzen.

- Bei einer tendenziell rückläufigen bzw. unterdurchschnittlich wachsenden Finanzausgleichsmasse (siehe Kapitel II) besteht das Risiko, dass steigende Anteile der Finanzierung nicht mehr durch den Freistaat, sondern die kommunale Gesamtheit erbracht werden. Der Vorwegabzug aus der FAG-Masse sichert zwar die absolute Höhe der zweckgebundenen Mittel, allerdings nicht deren Herkunft. Nur wenn die FAG-Masse gleich bleibt oder steigt, ist eine überproportionale Belastung der Kommunen zu verhindern. Sinkt die FAG-Masse, so wird bei einem gleichen Vorwegabzug für die Kita-Finanzierung die verbleibende Masse für Schlüsselzuweisungen vermindert. Da die Schlüsselzuweisungen vor allem finanzschwache Kommunen unterstützen, wären diese möglicherweise die mittelfristigen „Verlierer“ einer Einbeziehung ins FAG. Auch aus fiskalischen Gründen ist also ein Nachteil für die Kommunen zu erwarten.
- Zukünftig wäre nicht mehr nachvollziehbar, welchen Anteil der Freistaat an der Finanzierung der Kita-Betriebskosten übernimmt und welche Teile durch die Wirkung des Vorwegabzugs durch die Kommunen finanziert würden. Dies widerspricht einer transparenten Mittelzuordnung für solch eine wichtige politische Aufgabe.

### 3.2.5 Umschichtung von investiven Mitteln in allgemeine Schlüsselzuweisungen

Um eine stabile Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel zu erreichen, war es notwendig, die investiven Zweckbindungen des FAG zu Gunsten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Von ursprünglich 115 Mio. Euro an investiven Zweckzuweisungen, die, obwohl sie im FAG verankert sind, eher den Charakter staatlicher Fachförderprogramme haben,<sup>321</sup> verblieben 90 Mio. Euro. Die Rolle von zweckgebundenen Zuweisungen in Finanzausgleichsgesetzen ist insgesamt kritisch zu sehen (siehe dazu auch Kapitel II.2.4). Daher ist das höhere Gewicht allgemeiner Zuweisungen grundsätzlich zu begrüßen. Das sächsische FAG zeichnet sich in dieser Hinsicht prinzipiell durch ein relativ hohes Gewicht der allgemeinen Zuweisungen aus. Am deutlichsten wurden jedoch die investiven Schlüsselzuweisungen begrenzt. Diese wurden zunächst auf 55 Mio. Euro (2011) bzw. 33 Mio. Euro (2012) gekürzt. Damit ist der investive Anteil der Schlüsselzuweisungen so niedrig wie zuletzt im Ausgleichsjahr 2006.

### 3.2.6 Flächen- oder Demografiefaktor im FAG

Im sächsischen Koalitionsvertrag von CDU und FDP wurde die Einführung eines Flächenfaktors in den Kommunalen Finanzausgleich angestrebt, gegebenenfalls sollte das Finanzausgleichsgesetz entsprechend angepasst werden. Daraufhin wurden sowohl ein Flächenfaktor als auch ein Demografiefaktor, der vom Sächsischen Landkreistag gefordert wurde, durch das NIEDERSÄCHSISCHE INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (NIW) untersucht. Aus dem Gutachten ergab sich allerdings kein statistisch relevanter Zusammenhang zwischen größeren Flächen bzw. rückläufigen Einwohnerstrukturen und ungünstigeren Kostenstrukturen in den Kommunen.<sup>322</sup> Infolge der Erkenntnisse aus dem Gutachten und der konträren Meinungen der kommunalen Spitzenverbände ist weder ein Flächenfaktor noch ein Demografiefaktor in das FAG aufgenommen worden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass im FAG mit dem Straßenlastenausgleich bereits ein Element im FAG verankert ist, das sich an einer flächenbezogenen Größe orientiert.

### 3.2.7 Sonstiges

- Die geplante vorübergehende Erhöhung der Förderung für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse auf 200 Euro/Einwohner – begrenzt auf die ersten 5.000 Einwohner – und ihre Finanzierung aus FAG-Mitteln wurde nicht aufgenommen. Es bleibt in 2011/2012 somit bei einer Förderung in Höhe von 100 Euro/Einwohner, ab 2013 in Höhe von 50 Euro/Einw.
- Aus FAG-Mitteln wird 2011 letztmals ein Pauschalbetrag von 2 Mio. Euro für die kommunale Fortbildung zur Doppik zur Verfügung gestellt.
- Die Förderung des Digitalfunks (BOS) und der E-Government-Basiskomponenten aus FAG-Mitteln wurde begrenzt. Deckungslücken sind zukünftig aus dem Staatshaushalt zu finanzieren.
- Die Absolventenförderung (FH Meißen) wurde auf eine Studentenförderung umgestellt. Die Sozialverwaltung wurde in die Förderung einbezogen. Zukünftig droht auch keine Rückforderung mehr, wenn die Absolventen nach Abschluss ihrer Ausbildung ihren Ausbildungsträger verlassen. Die kommunalen Studenten der Fachrichtung Sozialverwaltung werden in die Förderung einbezogen.
- Die Einführung sogenannter revolvierender Fonds wird vorerst nicht weiter verfolgt. Es bleibt bei der Zuschussförderung aus dem Staatshaushalt.

321 Der Gesetzgeber beschließt im FAG die Zweckbindung, den Mittelumfang und die Verteilungsschlüssel. Die Finanzierung erfolgt jedoch aus kommunalen Mitteln, die sonst als allgemeine Schlüsselzuweisungen ausgereicht werden könnten.

322 Hardt/Cordes (2010).

### 3.3 Die Nachverhandlung im Herbst 2010

#### 3.3.1 November-Steuerschätzung 2010

Im November 2010 wurde im üblichen Turnus eine neue Steuerschätzung vorgelegt, die vor allem für das laufende Jahr 2010 einen erheblichen Wachstumsanstieg unterstellte. Im Unterschied zur bisherigen Praxis umfasste die Anpassung der Schätzergebnisse neben dem laufenden auch die zwei Folgejahre. In den beiden Jahren 2011 und 2012 wichen die Wachstumserwartungen dabei nur geringfügig von den bisherigen Annahmen der Mai-Schätzung ab. Da sich aber die Entwicklung 2011 und 2012 von einem höheren 2010er-Ausgangsniveau bewegt, führte dieser Basiseffekt zu einer verbesserten Steuereinnahmesituation für alle Ebenen. Bei der üblichen Abschlagsberechnung des SMF wurde der prognostizierte Wachstumswert des BIP von 3,4 % nicht korrigiert. Für 2011 und 2012 rechnete der Arbeitskreis Steuerschätzungen mit einem Wachstum von real 1,8 % bzw. 1,5 %. Auf diese beiden Werte nahm das SMF wie in der Vergangenheit Abschlüsse vor.

Die prognostizierten Steuereinnahmen der Jahre 2010 bis 2012 für den Freistaat stiegen nach der November-Steuerschätzung 2010 gegenüber Mai um insgesamt über 1 Mrd. Euro an, wobei der stärkste Anstieg im Jahr 2010 zu verzeichnen ist (+ 554 Mio. Euro). In den Jahren 2011 und 2012 betragen die Abschläge für Demografie, Konjunktur, Steuerrechtsänderungen und Rückzahlungen im Länderfinanzausgleich allerdings rund 400 Mio. Euro bzw. rund 450 Mio. Euro, so dass die erwarteten Zuwächse deutlich geringer ausfallen.

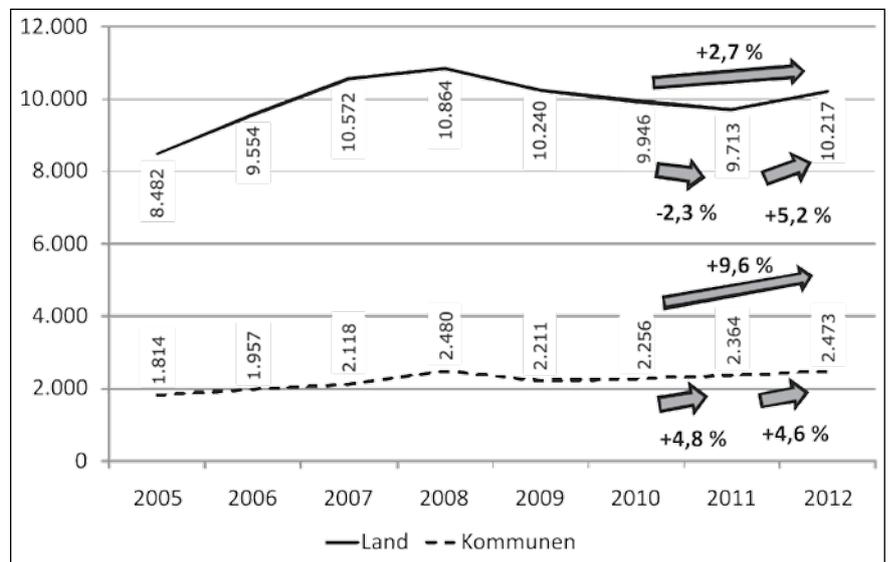
Auch die Einnahmeerwartungen für die sächsischen Kommunen wurden kräftig nach oben korrigiert. Gegenüber den

Erwartungen vom Mai 2010 wurde ein Einnahmewachstum von insgesamt 566 Mio. Euro (2010 bis 2012) angenommen (siehe Tabelle). Die Abschläge des SMF für Konjunktur und Steuerrechtsänderungen lagen für 2011 bei 11 Mio. Euro, für 2012 bei 46 Mio. Euro.

In der nachfolgenden Abbildung zeigt sich, dass die Einnahmen des Freistaates aufgrund der Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise erst 2012 wieder steigen werden. Die Einnahmementwicklung der Kommunen ist dagegen sogar noch etwas positiver. Hier ist bis 2012 ein Anwachsen um 9,6 % prognostiziert worden. Damit könnte bereits 2012 das Vorkrisenniveau (2008) wieder erreicht werden.

Über den vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz wirkt sich die November-Steuerschätzung auf das FAG aus. Bei einer unglei-

Abbildung 109: Entwicklung der Steuereinnahmen von Landes- und kommunaler Ebene in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

Tabelle 17: Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2010

Mio. Euro	2010	2011	2012
<b>Land</b>			
Angepasstes Ergebnis StSch Mai 2010	9.392	9.551	9.903
Angepasstes Ergebnis StSch November 2010	9.946	9.713	10.217
Differenz zw. angepasstem Ergebnis StSch Mai 2010 und StSch November 2010	554	162	314
<b>Kommunen</b>			
Angepasstes Ergebnis StSch Mai 2010	2.100	2.149	2.278
Angepasstes Ergebnis StSch November 2010	2.256	2.364	2.473
Differenz zw. angepasstem Ergebnis StSch Mai 2010 und StSch November 2010	156	215	195

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

chen Entwicklung der Steuereinnahmen sind, wie in Kapitel II dargelegt, Kompensationseffekte systemimmanent. Aufgrund des Steuereinnahmewachstums des Freistaates Sachsen im Jahr 2010, das sehr viel stärker ausgefallen ist als noch in der Mai-Prognose erwartet, verringert sich der FAG-Abrechnungsbetrag, den die Kommunen zu leisten haben, von 193,9 Mio. Euro (im FAG-Gesetzentwurf bereits veranschlagt) voraussichtlich auf rund 96 Mio. Euro. Zahlungswirksam wird dieser Betrag im Jahr 2012.

Im Jahr 2011 werden die Steuereinnahmen der sächsischen Kommunen – relativ gesehen – voraussichtlich stärker ansteigen als die des Landes. Daher ist für das Jahr 2011 ein Abrechnungsbetrag zu Lasten der Kommunen in Höhe von etwa 80 Mio. Euro zu erwarten. Im Jahr 2012 wiederholt sich diese Entwicklung etwas abgeschwächt, der voraussichtliche Abrechnungsbetrag liegt bei rund 14 Mio. Euro. Über den Zeitraum 2010 bis 2012 saldiert neutralisieren sich die Effekte weitgehend. Für die Kommunen bleibt ein positiver Effekt von insgesamt rund 4 Mio. Euro.

### 3.3.2 Nachverhandlungen zum FAG im November 2010

Am 08.11.2010 wurden die Auswirkungen der November-Steuerschätzung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden erörtert und die nachfolgend aufgeführten Regelungen getroffen.

Da gegenüber der Mai-Schätzung wie oben dargestellt nur marginale Veränderungen zu erwarten waren, wurde auf eine Anpassung der FAG-Masse verzichtet, zumal die Verschiebungen nur auf Prognosen beruhen. Die vereinbarte Erhöhung der FAG-Masse im Jahr 2011 um 3 Mio. Euro hängt nicht mit der Steuerschätzung zusammen. Es handelt sich um eine Kompensation für die Landkreise, die in 2011 aufgrund von Umschichtungen der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden Kreisumlagegrundlagen verlieren.

Der zweite wichtige Verhandlungspunkt betraf die Aufteilung der FAG-Masse in allgemeine Schlüsselzuweisungen und investiv zweckgebundene Zuweisungen. Hierzu wurde analog zur Mai-Verhandlung die Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel untersucht. Dieser Punkt wurde kontrovers diskutiert. Seitens der Staatsregierung wurde auf die zu erwartenden Steuermehreinnahmen gegenüber der Mai-Steuerschätzung der Kommunen verwiesen und daher eine höhere investive Bindung favorisiert. Die kommunalen Spitzenverbände verwiesen demgegenüber auf neue Ausgabebelastungen und -risiken (u. a. Tarifsteigerungen) und waren nur zu einer höheren investiven Zweckbindung bereit, wenn der Freistaat seine im Rahmen der Aufstellung des Staatshaushaltes 2011/2012 gekürzten Investitionszuweisungen in Form pauschaler Zuweisungen wieder aufstockt.

In intensiven Verhandlungen verständigten sich beide Seiten gegen Einräumung einer Investitionspauschale darauf, dass in 2011 und 2012 jährlich 35 Mio. Euro an allgemeinen Schlüsselzuweisungen in die investiven Schlüsselzuweisungen umgeschichtet werden. Das Umschichtungsvolumen im Bereich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden beträgt 16,5 Mio. Euro, bei den Kreisfreien Städten 18,5 Mio. Euro. Die Aufteilung ist durch das Verhältnis der Schlüsselmassen beider Säulen geprägt. Die Landkreise sind von der Umschichtung nicht betroffen um ihre Verwaltungshaushalte stabilisieren zu können.

Die für die Jahre 2011 und 2012 vereinbarte kommunale Investitionspauschale sollte ein Volumen von jährlich 70 Mio. Euro haben und außerhalb des FAG bereitgestellt werden. Die Ausreichung sollte nach einem mit den Kommunen noch zu vereinbarenden Verfahren und Schlüssel zwischen den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, Kreisfreien Städten und Landkreisen aufgeteilt werden.

### 3.3.3 Wohngeldweitergabe an Landkreise und Kreisfreie Städte

Als Bestandteil des „Hartz-IV-Kompromisses“ haben sich die Länder verpflichtet, die Wohngeldentlastung, die durch die neue Ausgestaltung der SGB-II-Leistungen folgte, an die kommunale Ebene (Landkreise und Kreisfreie Städte) weiterzuleiten. Durch verschiedene bundesgesetzliche Änderungen sind die Wohngeldausgaben des Landes in der jüngeren Vergangenheit wieder angestiegen, so dass die an die Kommunen abzuführende Wohngeldentlastung nach den Planungen der Staatsregierung

sinken sollte. Im Verhandlungswege wurde dieser Rückgang um jährlich 15 Mio. Euro abgemildert. An diesem vergleichsweise „kleinen Schauplatz“ zeigt sich, dass eine stabile Finanzierung der SGB-II-Lasten auch zukünftig eine vordringliche Aufgabe der Bundes- und Landespolitik bleibt. Viele der im Zuge der Hartz-Reformen erhofften Entlastungswirkungen haben sich bis heute nicht erfüllt, was in erster Linie Auswirkungen auf die finanziell betroffenen Kommunen hat.

### 3.3.4 Festlegungen der Koalitionsfraktionen von CDU/FDP zum Kommunalen Finanzausgleich im Nachgang zum Spitzengespräch vom 08.11.2010

Trotz der vereinbarten Fortführung der Gespräche hatten die Koalitionsfraktionen von CDU und FDP unmittelbar im Anschluss an die Verhandlungen Vorabfestlegungen zum weiteren Verfahren und zum Verteilungsschlüssel getroffen:

- Die Investitionspauschale wurde um 19 Mio. Euro auf 51 Mio. Euro gekürzt. Als Ersatz wurde die Fachförderung für den Schulhausbau um 20 Mio. Euro für Orte über 5.000 Einwohner verstärkt.
- Es wurden Investitionsbereiche vorgegeben, auf die die Verwendung der Investitionspauschale eingeschränkt wurde. Zulässig sind Investitionen im Schulhausbau sowie in Kita, Straßen, Krankenhäuser und Sport. Für die Krankenhäuser müssen mindestens 10 % der Mittel reserviert werden.
- Die Mittel werden nach Einwohnern zwischen den Kreisfreien Städten und Landkreisen verteilt werden.
- Im Gegensatz zur Investitionspauschale in den Jahren 2005 bis 2009 erhalten nur die Landkreise die für den kreisangehörigen Bereich vorgesehenen Mittel, welche sie zu mindestens 60 % für ihre kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen der vorgegebenen Verwendungsbereiche für konkrete Investitionsprojekte bewilligen. Die Bewilligung hat auf der Grundlage von durch den Landkreis aufzustellenden Prioritätenlisten zu erfolgen.

Die Investitionspauschale wurde damit ohne Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände zu einem Regionalfonds umgestaltet und gekürzt, was dort erwartungsgemäß auf Unverständnis stieß. Für weitere Verärgerung sorgte bei beiden kommunalen Spitzenverbänden der Umstand, dass nicht nur 10 % der bereitgestellten 51 Mio. Euro für den Krankenhausbau vorgehalten werden mussten, sondern über das Regionalbudget auch nur solche Krankenhäuser förderfähig sind, die in das Krankenhausinvestitionsprogramm des Sozialministeriums aufgenommen worden sind. Letztlich bestimmt also das Sozialministerium über die Förderfähigkeit und nicht die kommunale Ebene.

Aus der Sicht des Beobachters zeigt sich durch diesen Prozess der Wert einer hohen Regelbindung im Finanzausgleich. Auch wenn unvorhergesehene Geschehnisse, wie die gravierenden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, diskretionäre Eingriffe und Anpassungen oft unumgänglich machen, zeigt sich, dass auf dem Verhandlungswege getroffene Vereinbarungen auch unerwartete Wendungen nehmen können. Erstaunlich ist allerdings, dass das sonst kooperative Klima der FAG-Verhandlungen in Sachsen wegen einer vergleichsweise überschaubaren Aufgabe aus den Fugen geraten scheint. Sicherlich wird in anderen Ländern mit „härteren Bandagen“ gekämpft, dies ist jedoch selten Grund zur Nachahmung. Oft werden Unstimmigkeiten über das FAG dort über die Gerichte ausgetragen. Schaden nehmen letztlich beide

Seiten, weil das gesamtstaatliche Interesse bei einer Polarisierung der Positionen aus dem Blickfeld gerät.

### 3.4 Inkrafttreten, abschließende Bewertung, Ausblick auf die Folgejahre

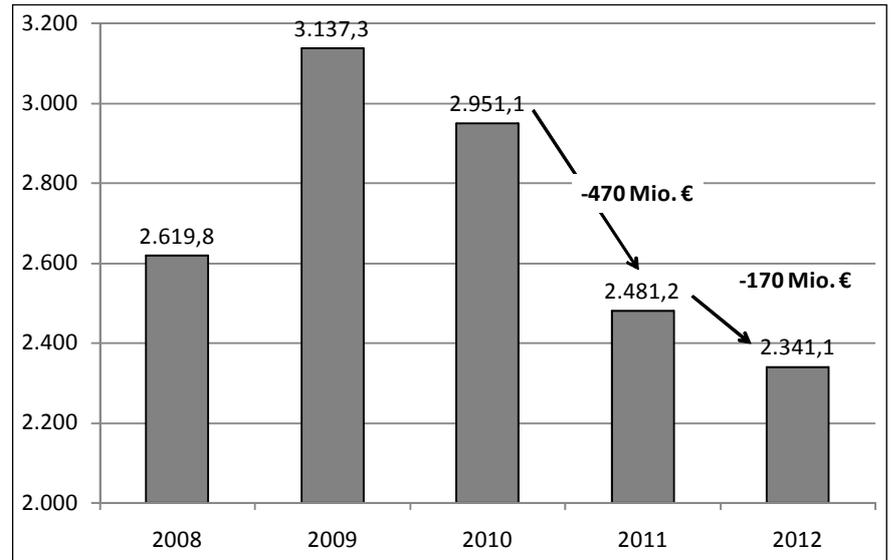
Am 15. Dezember 2010 hat der Sächsische Landtag des „Siebente Gesetz zur Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes“ beschlossen<sup>323</sup>. Die Investitionspauschale ist letztlich als Art. 20 in das „Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2011/2012 (Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 – HBG 2011/2012) vom 15. Dezember 2010 eingegangen<sup>324</sup>. Die Finanzausgleichsmassen für 2011 und 2012 sind im Gesetz über die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2011/2012 (Finanzausgleichsmassengesetz 2011/2012 – FAMG 2011/2012) verankert worden<sup>325</sup>.

Trotz der atmosphärischen Störungen auf der Zielgeraden des Verhandlungsverfahrens kann die Ausgestaltung des Finanzausgleichs für die Jahre 2011/2012 insgesamt positiv bewertet werden. Die im Rahmen des Finanzausgleiches 2009/2010 beschlossene Ansammlung von Vorsorgemitteln, hat sich im Zusammenhang mit der jetzt beschlossenen Auflösung in Krisenzeiten als Instrument mit Vorbildcharakter erwiesen. Ohne diese „Notreserve“ wäre es nicht gelungen, die Haushaltssituation der Kommunen in einer Phase zu stabilisieren, in der die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Kommunalhaushalte durchschlagen. Sollte sich die Wirtschaft weiter positiv entwickeln, können zukünftig hoffentlich auch wieder größere Investitionsspielräume eröffnet werden, die im aktuellen FAG angesichts der insgesamt begrenzten Mittel zu kurz gekommen sind.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die FAG-Masse und damit die Zuweisungen an die Kommunen aus dem Finanzausgleich im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um 470 Mio. Euro zurückgegangen sind. Im kommenden Jahr 2012 ergibt sich eine weitere Absenkung um 170 Mio. Euro.

Gleichzeitig verschlechtert sich die Finanzsituation der Kommunen bei der

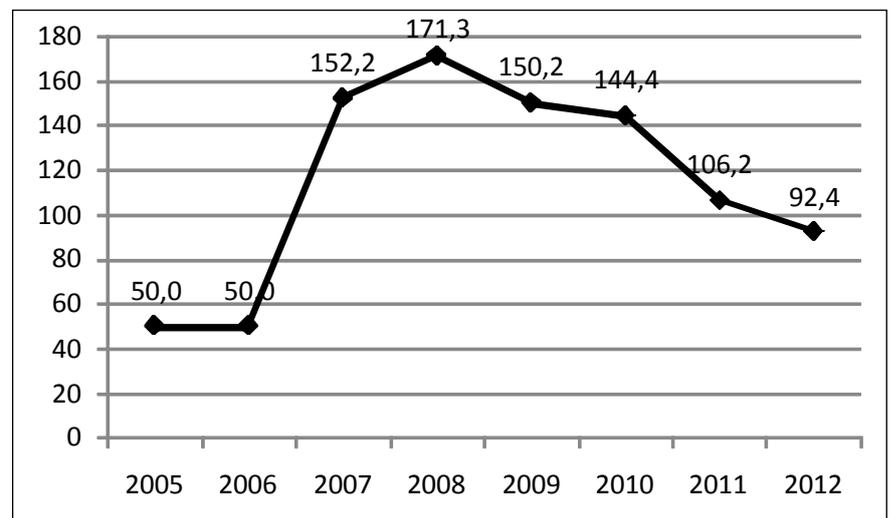
Abbildung 110: Entwicklung der FAG-Masse 2008-2012 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

Refinanzierung der sog. SGB-II-Lasten erheblich. Das Land unterstützt die Kommunen bei der Bewältigung dieser Aufgaben zwar, hat die sog. „Wohngeldweitergabe“ aber von 144 Mio. Euro in 2010 auf 106 Mio. Euro in 2011 reduziert. Dies ist ein Rückgang der Zuweisungen um 26 %. Für 2012 steht eine weitere Kürzung auf 92 Mio. Euro an. Der strukturelle Hintergrund ist die Erhöhung der Wohngeldzahlungen, welcher der Freistaat Sachsen über den Bundesrat zugestimmt

Abbildung 111: Ist-Wohngeldweitergabe des Freistaates an die Kommunen 2005-2012 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

323 SächsGVBl. 2010 S. 406 ff.

324 SächsGVBl. 2010 S. 387, 399 f.

325 SächsGVBl. 2010 S. 374, 382. Das Gesetz ist als Artikel 2 Bestandteil des „Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2011 und 2012“ vom 17. Dezember 2010.

hat. In der Folge fallen die weiterzureichenden Ersparnisse gegenüber der Altregelung aus 2004 geringer aus als in der Vergangenheit. Dieser Effekt beziffert sich für die Kommunen auf rund 30 Mio. Euro. Überlagert wird diese Strukturveränderung durch Abrechnungsbeträge aus Vorjahren, so dass für die Jahre 2011 und 2012 insgesamt eine kassenwirksame Minderung von 38 Mio. Euro bzw. 14 Mio. Euro ergibt (Abbildung 111).

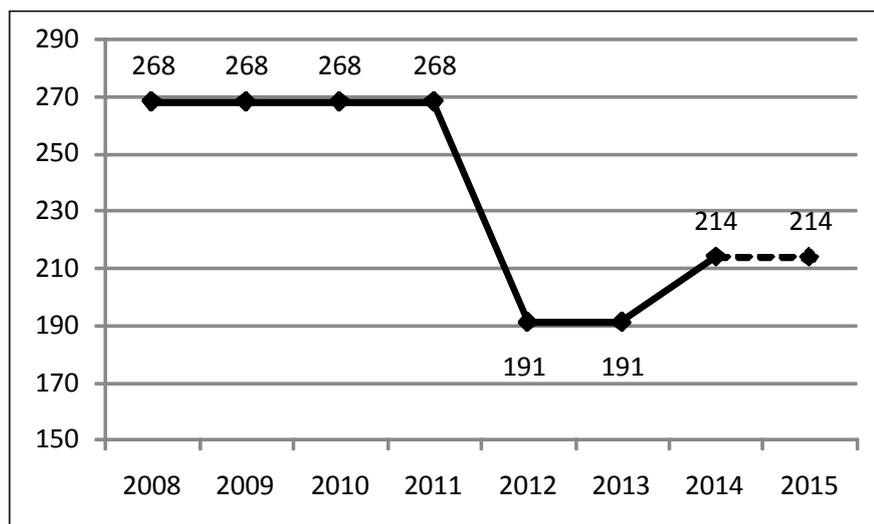
Die sog. Hartz-IV-SoBEZ, die die Ost-Kommunen zum Ausgleich der unterproportionalen Entlastungen im Zuge der Hartz-IV-Reform erhalten, werden parallel dazu um 20 % ab 2011 gekürzt. Diese Festlegung der Finanzminister der Bundesländer wird – sofern das Gesetz noch im Jahr 2011 auf den Weg gebracht und verabschiedet wird – allerdings erst ab 2012 wirksam, so dass in den Jahren 2012 und 2013 die Hartz-IV-SoBEZ sogar um 30 % sinken werden. Die sächsischen Kommunen haben zwischen 2005 und 2011 jährlich 268 Mio. Euro aus dieser Quelle erhalten. Für die Jahre 2012 und 2013 bedeutet die anstehende Neuregelung einen Zuweisungsverlust in Höhe von 77 Mio. Euro. Im Jahr 2014

und den Folgejahren wird der Wert voraussichtlich wieder bei 214 Mio. Euro liegen, wobei weitere spätere Anpassungen nicht ausgeschlossen sind (Abbildung 112).

Zuletzt soll ein kurzes Schlaglicht auf die regionalisierte Mai-Steuerschätzung 2011 geworfen werden. Diese bestätigt die bereits im Kapitel II unterstellte Entwicklung: Das Zusammenspiel der Einnahmen des Freistaates und der Kommunen wird über den vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz auch zukünftig sinkende Verbundquoten und eine unterdurchschnittliche Entwicklung der FAG-Masse zur Folge haben. Bei dieser Entwicklung ist allerdings zu beachten, dass diese Effekte zu einem nicht unerheblichen Teil auf Abschlüsse des SMF für Demografie und Rechtsänderungen beruhen, die für die Landesebene erheblich höher ausfallen (durchschnittlich rund 8 %) als für die kommunale Ebene (durchschnittlich rund 3 %).<sup>326</sup> Des Weiteren ist aus den neuen Daten erkennbar, dass sich besonders die Haushaltssituation des Freistaates besser entwickelt hat als noch die Steuerschätzungen des Jahres 2010 erwarten ließen. In der Folge werden die Abrechnungsbeträge voraussichtlich zu-

gunsten der Kommunen angepasst. Auf die Darstellung konkreter Zahlen soll an dieser Stelle verzichtet werden, da sich erst zeigen muss, wie die konjunkturelle Entwicklung angesichts der jüngsten Turbulenzen an den Finanzmärkten und der sich zuspitzenden Staatsschuldenkrisen in einigen Ländern der Eurozone verlaufen wird. Auch die Ergebnisse des Zensus, die Auswirkungen auf einwohnerbezogene Verteilungsschlüssel haben, sind derzeit noch unbekannt. Schließlich bleibt die weitere Entwicklung der Steuer- und Finanzpolitik auf Bundesebene mit einigen Fragezeichen versehen. Da bereits aus diesen Quellen erhebliche Unsicherheitspotenziale zu vermuten sind und das aktuelle FAG noch bis Ende 2012 gültig ist, können erst anhand der kommenden Steuerschätzungen weitere Auswirkungen auf die Finanzlage der sächsischen Kommunen belastbar abgeleitet werden.

Abbildung 112: „Hartz-IV-SoBEZ“ für die sächsischen Kommunen 2008-2015 in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Sächsischer Städte- und Gemeindetag.

326 Arithmetisches Mittel jeweils für die Jahre 2011 bis 2015.

## 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 überschüssende Finanzkraft mithilfe einer → Finanzausgleichsumlage abgeschöpft.

### Allgemeine Zuweisungen

Eine Zuweisung stellt eine finanzielle Leistung zwischen den Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) dar, 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, denen keine direkte Finanzierung durch → Gebühren oder Entgelte gegenüberstehen.

### Altersstrukturkostenprofil

Altersstrukturkostenprofile (engl.: „age cost profile“) geben an, wie viel Geld die Gemeinde je Einwohner in der betreffenden Altersklasse ausgibt. Die Erstellung von Altersstrukturkostenprofilen für die kommunale Ebene erweist sich aber als schwierig, denn es wird von den Kommunen nicht ermittelt, welche Altersstruktur die Nachfrager nach öffentlichen Leistungen haben.

### Arbeitskreis Steuerschätzung

Im Mai und im November gibt der Arbeitskreis Steuerschätzung seine Prognose bzgl. der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden bekannt. Zum Kreis der amtlichen Steuerschätzer gehören: Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute sowie Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums, der 16 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 Durchführungsprivatisierung. Es kann zwischen formeller und materieller Privatisierung unterschieden werden: Bei der formellen Privatisierung stehen die Kommunen aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung zur Vorsorge (Pflichtaufgaben) trotz Ausgabenauslagerung weiterhin in der Haftung für die korrekte Aufgabenerfüllung, während bei der materiellen Privatisierung Aufgaben mit ausschließlich freiwilligem Charakter vollständig an Private vergeben werden können. Die ausgelagerte Leistungserstellung kann durch verschiedenste Institutionen erbracht werden.

### Ausgleichsmesszahl

Die Ausgleichsmesszahl dient im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zur Ermittlung der Höhe der notwendigen Finanzmittelausstattung der Kommunen und bestimmt so die Höhe der Schlüsselzuweisungen. Die Berechnung der Ausgleichsmesszahl differiert von 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 nachgeht oder nachgehen will, die direkt oder indirekt auf Erwerb ausgerichtet ist. Alle zivilen Erwerbstätigen sind die Summe aus den abhängigen zivilen Erwerbstätigen sowie Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen. Diese Art der Berechnung ist v. a. im Ausland gebräuchlicher und deshalb auch für internationale Vergleiche geeigneter. Wegen der zunehmenden Bedeutung selbstständiger Erwerbsarbeit für Arbeitslose hat sie aber auch analytische Vorzüge.

### Bedarfsmesszahl → Ausgleichsmesszahl

Die Bedarfsmesszahl dient als Indikator für die erforderliche Finanzmittelausstattung der Gemeinden im → Kommunalen Finanzausgleich.

### Bedarfszuweisungen

Die Bedarfszuweisung ist eine 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.

### 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 Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite 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 Ausgabeseite werden Schuldentilgung, Rückzahlung innerer Darlehen, Zuführung an Rücklagen und 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 rund 50 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 vom 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, 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 überschüssende 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 oder investive 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. Sie 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 veranlagten

Einkommensteuer (Gemeinschaftssteuer) sowie einen Anteil von 12 v. H. am Aufkommen aus der Kapitalertragsteuer (§1 Gemeindefinanzreformgesetz). Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 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 → Kappungsgrenzen zur Anwendung kommen.

#### Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Seit der Abschaffung der Gewerbesteuer zum 1. Januar 1998 erhalten die Gemeinden zur Kompensation einen Umsatzsteueraufkommensanteil von 2,2 %. Die → Umsatzsteuerverteilung richtet sich nach einem gewerbeorientierten Schlüssel.

#### Gewerbsteuer

Steuerggegenstand 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).

#### Gewerbsteuerhebesätze

→ Gewerbesteuer

#### Gewerbsteuerkraft

→ Realsteuerkraft

#### Gewerbsteuerumlage

Zur Verminderung der Konjunkturreakibilität 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

betrug im Jahr 2010 für ostdeutsche Gemeinden 35 % (Summe aus Bundesanteil und Landesanteil). Für westdeutsche Gemeinden ist der Landesanteil zum Zwecke der Mitfinanzierung der Lasten des jeweiligen Landes aus dem Fonds Deutsche Einheit und dem Solidarpakt um 29 Prozentpunkte erhöht. Damit beträgt der Umlagesatz 64 % des Grundbetrages.

#### 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 vereinfacht ausgedrückt, dass die Summe aus Einnahmen der Länder und Einnahmen der Gemeinden gebildet wird und sichergestellt wird, dass die Kommunen rund 35,7 % dieser Gesamteinnahmen erhalten. Wenn das Einnahmeniveau von rund 35,7 % nicht durch originäre Einnahmen erreicht werden kann, wird es über den Kommunalen Finanzausgleich aufgefüllt. Durch die Verstetigung der Kommunalfinanzen 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.

#### Grundbetrag

→ Steuergrundbetrag

#### Grundsicherungsgesetz

Zum 1. Januar 2003 wurde das Gesetz über die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, das sogenannte Grundsicherungsgesetz, wirksam. Dieses im Rahmen der Rentenreform 2000 beschlossene Gesetz sieht vor, dass über 65-Jährige und vollqualifizierende 18-65-Jährige bedürftigkeitsabhängige Grundsicherungsleistungen erhalten, die der Höhe nach der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem ehemaligen Bundessozialhilfegesetz entsprechen. Träger der Grundsicherung sind Landkreise und Kreisfreie Städte. Bis zum Jahr 2014 wird der Bund schrittweise diese Grundsicherungsleistungen übernehmen.

#### Grundsteuer

Die Grundsteuer zählt zu den → Realsteuern mit dem Charakter einer Substanzsteuer auf gewerbliche, landwirtschaftliche und Wohngrundstücke. Zum Steuerggegenstand 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 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 die 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 Einkommensteuer

Die Zuteilung der Finanzmittel aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden bemisst sich nach der Relation des örtlichen Einkommensteueraufkommens der jeweiligen Kommune zum gesamten Aufkommen des Landes. Das örtliche Einkommensteueraufkommen resultiert aus der Steuerleistung der Gemeindeeinwohner, wobei lediglich die Steuerbeträge berücksichtigt werden, die bei einem zu versteuernden Einkommen anfallen, welches 30.000 € bzw. bei Zusammenveranlagung 60.000 € nicht überschreitet. Wenn die zu versteuernden Einkommen diese Kappungsgrenzen übersteigen, wird nur das Steueraufkommen der ersten 30.000 € (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 liegt, unterproportionale Zuweisungen.

### Kassenkredite

Kassenkredite (in einigen Ländern auch „Kredite zur Liquiditätssicherung“ oder „Liquiditätskredite“) 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 den 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 Abschluss halbjahr 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 (Gemeindefinanzbericht).

Die Kommunalaufsicht kann durch den Kreisvorsteher bzw. die entsprechende Kreisbehörde oder den Präsidenten der Landesdirektionen 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 Kommunalverband Sozialverband Sachsen bezeichnet, ist als höherer Kommunalverband überörtlicher Träger der Sozialhilfe. Er vereint die drei Kreisfreien Städte und die zehn 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 im 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 Leistungstärke 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, auf dem die kommunale Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden beruht. Dieses nach Art. 28 Abs. 2 GG zugesicherte kommunale Selbstverwaltungsrecht wird auch durch die diversen Gemeindeordnungen 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 Baden-Württemberg bspw. Großstädte, die nicht als kreisfrei 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

### Lohnsteuererlegung

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, 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 wieder. Zu den Aufwendungen für die Bereitstellung und die Erhaltung von Anlagen und Infrastruktur zählen die *Sachinvestitionen* (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken, Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens), die *Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen* an andere, *Unterhaltungsaufwand* und die *Mieten und Pachten*, da diese zunehmend investitions substituierenden Charakter haben.

#### Schlüsselmasse

Die Summe aus allgemeinen und investiven Schlüsselzuweisungen wird als Schlüsselmasse bezeichnet und stellt den größten Teil der Finanzausgleichsmasse dar. Im Jahr 2004 nahmen die allgemeinen Schlüsselzuweisungen in Sachsen 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 / SoBEZ

Im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gewährt der Bund auf der Grundlage des Maßstäbengesetzes für den abschließenden ergänzenden Ausgleich allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Als Sonderlasten werden „teilungsbedingte Sonderlasten“ (sog. „Solidarpaktmittel, Korb I“) 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 Kriegsoffer 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 → Steuerkraftmessen bei den → Realsteuern, indem das Ist-Aufkommen einer Gemeinde durch den gemeindespezifischen Hebesatz dividiert wird.

**Steuerkraftmesszahl**

Die Steuerkraftmesszahl dient zur Ermittlung der → Schlüsselzuweisung. Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich in Sachsen aus der Summe der Einnahmen der jeweiligen Gemeinde aus folgenden Steuern: Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Bei den → Realsteuern wird jeweils der Steuergrundbetrag ermittelt und mit dem steuerartspezifischen → Nivellierungshebesatz zur Ermittlung des Steueraufkommens multipliziert.

**Steuern**

Steuern werden in der Abgabenordnung (§3 I AO) definiert als „Geldleistungen, die nicht Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Zölle und Abschöpfungen sind Steuern.“ Aus ökonomischer Sicht können Steuern als staatlich auferlegte Zwangsabgaben ohne Anspruch auf eine ökonomische Gegenleistung angesehen werden. Zu den kommunalen Steuern zählen die Erträge aus den Grundsteuern A und B, der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer, Lohn- und Einkommensteuer sowie sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen, wie zum Beispiel die Vergnügungssteuer und die Hundesteuer.

**Unterhaltungsaufwand**

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 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. Dies entspricht einem Anteil von rund 2,0 % des Gesamtaufkommens der Umsatzsteuer. Seit dem 1.1.2009 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:	5 % 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 werden im Vermögenshaushalt erfasst. 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 etwa 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 → Gleichmäßigkeitsgrundsatz 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 sollten zum Aufbau des Fonds 372,1 Mio. Euro aus der Finanzausgleichsmasse entnommen und ursprünglich bis 2015 wieder zugeführt werden. Aufgrund der negativen Einnahmeentwicklung im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde eine vorzeitige Auflösung

der Rücklage und Einspeisung in die FAG-Massen der Jahre 2011 und 2012 beschlossen.

#### 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 in 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

Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder“ (Hg.) (2011): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Online verfügbar unter [http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis\\_VGR/R0B0.asp?R1B1](http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/R0B0.asp?R1B1).

Arbeitskreis Steuerschätzungen (2011a): Ergebnis der 138. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom 10.-12. Mai 2011 in Fulda.

Arent, Stefan; Kloß, Michael; Lehmann, Robert; Ragnitz, Joachim (2011): Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen 2011/2012. Unter Mitarbeit von Henry Seidel. ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Dresden. Online verfügbar unter <http://www.cesifo-group.de/link/kprogost-20110720-PM-Konjunktur.pdf>.

Badische Zeitung (2011): Aus für neue Gewerbesteuer. Nur die Städte jubeln, 2011. Online verfügbar unter <http://www.badische-zeitung.de/deutschland-1/aus-fuer-neue-gewerbesteuer-nur-die-staedte-jubeln--46429072.html>, zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Broer, Michael (2008): Gewerbesteuerreform 2008: Belastungswirkungen bei Unternehmen und Gemeinden. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin). Berlin (DIW Discussion Papers, 762). Online verfügbar unter <http://www.diw.de/documents/publikationen/73/78657/dp762.pdf>, zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundesfinanzhof, vom 30.06.2010, Aktenzeichen II R 12/09.

Bundesministerium der Finanzen (2010a): Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission). Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_53848/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Gemeindefinanzreform-Anl,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Gemeindefinanzreform-Anl,property=publicationFile.pdf), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundesministerium der Finanzen (2010b): Zwischenbericht Arbeitsgruppe „Standards“. Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_4486/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz-AG-Standards-\\_20Zwischenbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4486/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz-AG-Standards-_20Zwischenbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundesministerium der Finanzen (2010c): Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern an die Gemeindefinanzkommission. Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_4486/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz-AG-Kommunalsteuern-\\_20Zwischenbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4486/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz-AG-Kommunalsteuern-_20Zwischenbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundesministerium der Finanzen (2011a): Abschlussbericht Arbeitsgruppe „Standards“. Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_4486/DE/Wirtschaft](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4486/DE/Wirtschaft)

[\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz-AG-Standards-Abschlussbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4486/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz-AG-Standards-Abschlussbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundesministerium der Finanzen (2010d): Kabinett beschließt Einrichtung einer Gemeindefinanzkommission. Pressemitteilung 7/2010. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_53848/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2010/02/20102402\\_\\_PM07.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2010/02/20102402__PM07.html?__nnn=true), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundesministerium der Finanzen (2011b): Abschließende Sitzung der Gemeindefinanzkommission. Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_82/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_82/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz.html?__nnn=true), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundesministerium des Innern (2010): Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“. Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_4486/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz-AG-Rechtsetzung-Zwischenbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4486/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz-AG-Rechtsetzung-Zwischenbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundesministerium des Innern (2011): Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission. Online verfügbar unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_4486/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz-AG-Rechtsetzung-Abschlussbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4486/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanz-AG-Rechtsetzung-Abschlussbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundesrat (2011): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen. Drucksache 452/11. Berlin. Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2011/0452-11.pdf>, zuletzt geprüft am 09.09.2011.

Bundesrechnungshof (Hg.) (2010): Notwendigkeit des Kriteriums der Zusätzlichkeit bei den Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG). Online verfügbar unter <http://spdnet.sowi.info/sh/ostholstein/bhagedorn/dl/17-0154.pdf>, zuletzt geprüft am 12.09.2011.

Bundesregierung (Hg.) (1990): Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Einheitsvertrag (BT-Drs. 600/90).

Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (09.06.2011): Scheitern der Gemeindefinanzreform: Demontage der Kommunen konnte abgewendet werden. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.gruene-bundestag.de/cms/presse/dok/383/383392.scheitern\\_der\\_gemeindefinanzreform\\_demon.html](http://www.gruene-bundestag.de/cms/presse/dok/383/383392.scheitern_der_gemeindefinanzreform_demon.html), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundestagsfraktion DIE LINKE (15.06.2011): Gemeindefinanzkommission – Ende eines kläglichen Laienspiels. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.linksfraktion.de/pressemitteilungen/>

gemeindefinanzkommission-ende-klaglichen-laienspiels/, zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundestagsfraktion FDP (16.06.2011): Gewerbesteuer nicht auch noch ausweiten. Online verfügbar unter <http://www.fdp-fraktion.de/Gewerbesteuer-nicht-auch-noch-ausweiten/2387c2899i1p6/index.html>, zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundestagsfraktion SPD (15.06.2011). Berlin. Online verfügbar unter [http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs\\_dok/0,,57236,00.html](http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,57236,00.html), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2010): Eckpunkte der kommunalen Spitzenverbände für die Arbeit in der Gemeindefinanzkommission. Online verfügbar unter [http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Haushaltslage%20der%20Kommunen%20bleibt%20angespannt/Gemeindefinanzkommission/Informationen%20zur%20Arbeit%20der%20Gemeindefinanzkommission/eckpunkte\\_der\\_kommunalen\\_spitzenverbaende\\_far\\_die\\_arbeit\\_in\\_der\\_gemeindefinanzkommission.pdf](http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Haushaltslage%20der%20Kommunen%20bleibt%20angespannt/Gemeindefinanzkommission/Informationen%20zur%20Arbeit%20der%20Gemeindefinanzkommission/eckpunkte_der_kommunalen_spitzenverbaende_far_die_arbeit_in_der_gemeindefinanzkommission.pdf), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Bündnis 90 / Die Grünen Landtagsfraktion Hessen (Hg.) (2011): Reform des Kommunalen Finanzausgleichs aus einem Guss – GRÜNE: Gerecht, einfach und verständlich. Online verfügbar unter <http://www.gruene-hessen.de/landtag/pressemitteilungen/reform-des-kommunale/>.

Deutscher Landkreistag (15.06.2011): Gemeindefinanzkommission. Kommission beendet, Aufgabe weiter ungelöst. Online verfügbar unter [http://www.kreise.de/\\_\\_cms1/presseforum/547-pressemitteilung-vom-15-juni-2011.html](http://www.kreise.de/__cms1/presseforum/547-pressemitteilung-vom-15-juni-2011.html), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2011): Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission. Online verfügbar unter <http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Haushaltslage%20der%20Kommunen%20bleibt%20angespannt/Gemeindefinanzkommission/Informationen%20zur%20Arbeit%20der%20Gemeindefinanzkommission/Aktuelles/Ergebnisse%20der%20Gemeindefinanzkommission%20%28PDF-Dokument%29/>, zuletzt aktualisiert am 17.08.2011.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2011): Zehn Argumente für die Gewerbesteuer und das Kommunalmodell. Online verfügbar unter [http://www.dstgb.de/dstgb/Gewerbesteuer\\_nov10.pdf](http://www.dstgb.de/dstgb/Gewerbesteuer_nov10.pdf), zuletzt aktualisiert am 17.08.2011.

Deutscher Städtetag (03.03.2010): Kommunale Handlungsfähigkeit verbessern – Haushalte spürbar entlasten. Kommunale Spitzenverbände zum Start der Gemeindefinanzkommission. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/presdienst/artikel/2010/03/03/00685/index.html>, zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Deutscher Städtetag (2011): Abschluss der Gemeindefinanzkommission. Spürbare Entlastung bei den Sozialausgaben, Gewerbesteuer bleibt unangetastet. Deutscher Städtetag. Berlin/Köln (Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 6/11). Online verfügbar unter <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/>

verffentlichungen/mitteilungen/2011/7.pdf, zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2008): Gemeindefinanzbericht 2008. In: Der Städtetag 61 (5/2008).

Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen. Fundstelle: SächsGVBl. (14/2002), S. 317.

Eck, Alexander; Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian (2009): Langfristige Projektion der Einnahmeentwicklung für die ostdeutschen Flächenländer bis zum Jahr 2025. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath und Thomas Lenk (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009. 1. Aufl. Berlin: BVW Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 216), S. 263–281.

EinigVertr, vom 31.08.1990: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag). Fundstelle: BGBl. 1990 II S. 889.

Franz, Torsten (2009): Die Neuregelungen des Jahressteuergesetzes 2009 für die kommunalen Unternehmen. In: Sachsenlandkurier 20 (01/09), S. 65–68.

Geiling, Ralf E. (2009): Kompass Konjunkturlösungen. Wer bekommt was, wann, wo? Köln: Dt. Wirtschaftsdienst.

Genser, Bernd (Hg.) (2005): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin: Duncker & Humblot. Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/hebis-darmstadt/toc/128933461.pdf>.

Gesetz über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen 1991 im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 25.06.1991 (1991)- Fundstelle: SächsGVBl (18), S. 256.

Gesetz über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen 1992 im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz 1992 - FAG 1992) vom 11.03.1992 (1992). Fundstelle: SächsGVBl (9), S. 1.

Gesetz über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen 1995 im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz 1995 - FAG 1995) vom 15.12.1994 (1994). Fundstelle: SächsGVBl (62), S. 1641.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) vom 19.03.2009 (2009). Fundstelle: BGBI. I, S. 606.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29.07.2009 (2009). Fundstelle: BGBI. I, S. 2248-2250.

Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29.05.2009 (2009). Fundstelle: BGBI. I, S. 1170-1176.

Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 02.03.2009 (2009). Fundstelle: BGBI. I, S. 416-433.

Geyler, Stefan; Grüttner, André; Kübler, Anja; Kuntze, Martina; Selz, Emanuel; Strauß, Christian; Warner, Barbara (2009): Flächenpolitische Ziele unter Schrumpfbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland. Normative überörtliche Aussagen im Spiegel der Flächendiskussion. Leipzig (Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, 05).

Hans-Böckler-Stiftung (Hg.) (2009): WSI-Tarifarchiv. Online verfügbar unter <http://www.boeckler.de/558.html>, zuletzt geprüft am 02.09.2009.

Hardt, Ulrike; Cordes, Alexander (2010): Prüfung der Einführung von Ansätzen für Fläche und demographische Entwicklung im Kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Unter Mitarbeit von Christian Apelt und Ergün Temiztepe. Hg. v. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW). Hannover.

Hardt, Ulrike; Schiller, Daniel (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im Kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Eine Untersuchung im Auftrag des Beirats für den Kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen. Endbericht. Unter Mitarbeit von Axel Behmann. Hg. v. 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* (5/2009), S. 220–228. Online verfügbar unter <http://www.iwh-halle.de/d/publik/wiwa/5-09-6.pdf>.

Haug, Peter (2010): Langfristige Wirkungen des Konjunkturpakets II am Beispiel der sächsischen Kommunen. In: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, S. 59–79.

Hildebrand, Jan (2011): Gewerbesteuer-Reform vorerst gescheitert. Städte und Gemeinden setzen sich durch. In: *Die Welt*, 16.06.2011. Online verfügbar unter [http://www.welt.de/print/die\\_welt/wirtschaft/article13432363/Gewerbesteuer-Reform-vorerst-gescheitert.html](http://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article13432363/Gewerbesteuer-Reform-vorerst-gescheitert.html), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Hulverscheidt, Claus (2011): Kommunen klammern sich an ihren Schatz. In: *Süddeutsche Zeitung*, 09.06.2011. Online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/geld/gewerbesteuer-reform-scheitert-kommunen-klammern-sich-an-ihren-schatz-1.1106664>, zuletzt geprüft am 17.08.2011.

IHK Ulm (2011): Gemeindefinanzreformkommission konstituiert. Online verfügbar unter [http://www.ulm.ihk24.de/standortpolitik/Wirtschaftsstatistik\\_und\\_Wirtschaftsanalysen/Haushaltsanalysen/690744/Gemeindefinanzreformkommission\\_konstituiert.html](http://www.ulm.ihk24.de/standortpolitik/Wirtschaftsstatistik_und_Wirtschaftsanalysen/Haushaltsanalysen/690744/Gemeindefinanzreformkommission_konstituiert.html), zuletzt geprüft am 17.08.2011.

IW Köln (Hg.) (2009): Konjunkturpaket II: Angemessene Reaktion. Online verfügbar unter <http://www.iwkoeln.de/Publikationen/iwd/Archiv/tabid/122/articleid/22853/sq/>

angemessene;reaktion/portalid/0/Default.aspx, zuletzt geprüft am 12.09.2011.

Jörissen, Juliane; Coenen, R. (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. Berlin: Edition Sigma.

Junkernheinrich, Martin (2007): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung. In: Martin Junkernheinrich, Henrik Scheller, Matthias Woisin und Junkernheinrich-Scheller-Woisin (Hg.): *Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung*. 1. Aufl. Berlin: Analytica Verl.-Ges. (Forum öffentliche Finanzen, 11).

Junkernheinrich, Martin (2009): Die fiskalische Einbindung der Kommunen in die deutschen Bundesländer. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath und Thomas Lenk (Hg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009*. 1. Aufl. Berlin: BVW Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 216), S. 195–219.

Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas u. a. (Hg.) (2009): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009*. 1. Aufl. Berlin: BVW Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 216).

Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hg.) (2011): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011*. 1., neue Ausg. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 222).

Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (1998): *Sachgerechtigkeit im Kommunalen Finanzausgleich. Finanzwissenschaftliche Elemente einer Fortentwicklung des sächsischen Finanzausgleichssystems*. 1. Aufl. Berlin: Analytica-Verl.-Ges.

Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2008): *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich*. Hg. v. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Junkernheinrich, Martin; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias; Junkernheinrich-Scheller-Woisin (Hg.) (2007): *Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung*. 1. Aufl. Berlin: Analytica Verl.-Ges. (Forum öffentliche Finanzen, 11). Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/zbw/54717182X.pdf>.

Kirschke, Annett; Himmelsbach, Ulrike; Espe, Ines: *Analysen zur Binnenwanderung in Sachsen*. Hg. v. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen. Kamenz (Statistik in Sachsen, 3/2009).

Lackmann, Gregor; Zarth, Michael (2010): Zur Flankierung des ostdeutschen Konvergenzprozesses durch fiskalische Ausgleichssysteme und raumwirksame Bundesmittel. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (10), S. 685–713.

Landtag Brandenburg (Hg.) (2000): *Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Brandenburg an die Gemeinden und Landkreise im*

Haushaltsjahr 2001 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2001 - GFG 2001). Potsdam (LT-Drs. 3/1928).

Lange, Joachim (Hg.) (2011): Gemeindefinanzpolitik in der Krise. Steuerreform, Haushaltskonsolidierung und öffentliche Aufgaben ; [Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 3. bis 5. November 2010]. Evangelische Akademie. Rehburg-Loccum: Evang. Akad. Loccum (Loccumer Protokolle, 67/10). Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/zbw/661286487.pdf>.

Lenk, Thomas (2005): Gemeindefinanzbericht 2004/2005. Hg. v. Sächsischer Städte- und Gemeindegtag. Dresden (Sachsenlandkurier, September 2005).

Lenk, Thomas (2007): Gemeindefinanzbericht 2006/2007. Hg. v. Sächsischer Städte- und Gemeindegtag. Dresden (Sachsenlandkurier, September 2007).

Lenk, Thomas (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009 - Kommunalfinanzen vor dem Absturz. Hg. v. Sächsischer Städte- und Gemeindegtag (Sachsenlandkurier, 5/2009).

Lenk, Thomas; Hesse, Mario (2011): Zur Lage der Kommunalfinanzen, Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung der Unterschiede zwischen Ost und West. In: Joachim Lange (Hg.): Gemeindefinanzpolitik in der Krise. Steuerreform, Haushaltskonsolidierung und öffentliche Aufgaben ; [Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 3. bis 5. November 2010]. Rehburg-Loccum: Evang. Akad. Loccum (Loccumer Protokolle, 67/10), S. 53–74.

Lenk, Thomas; Junkernheinrich, Martin; Boettcher, Florian; Holler, Benjamin; Hesse, Mario; Micosatt, Gerhard (2010): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen.

Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver (2006): Die Wirkungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum im sächsischen Kommunalen Finanzausgleich. Institut für Finanzen. Leipzig (Arbeitspapiere des Instituts für Finanzen, 38).

Lenk, Thomas; Rottmann, Oliver; Albrecht, Romy (2011): Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Studie im Auftrag der HypoVereinsbank.

Lenk, Thomas; Rudolph, Hans-Joachim (2003): Die Kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse - vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen. Leipzig (Arbeitspapiere des Instituts für Finanzen, 24). Online verfügbar unter [http://www.uni-leipzig.de/fwi/Forschung/arbeitspapiere/24\\_kommunaler-fa.031113.pdf](http://www.uni-leipzig.de/fwi/Forschung/arbeitspapiere/24_kommunaler-fa.031113.pdf).

LVZ Online (Hg.) (2011): Konjunkturpaket – Sachsens Wirtschaft zieht positive Bilanz. Online verfügbar unter <http://nachrichten.lvz-online.de/nachrichten/mitteldeutschland/konjunkturpaket--sachsens-wirtschaft-zieht-positive-bilanz/r-mitteldeutschland-a-74237.html>, zuletzt geprüft am 12.09.2011.

Nguyen, Duc Minh (2007): Die Verteilung der staatlichen Einnahmen auf die Kommunen in Deutschland und Vietnam. Univ., Diss.–Potsdam, 2007. Berlin: Frank & Timme (Potsdamer rechtswissenschaftliche Reihe, 29).

o.V. (2011): Kommunen fordern Gewerbesteuer von Freiberuflern. In: Die Zeit, 15.06.2011. Online verfügbar unter <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-06/gewerbesteuer-reaktionen/komplettansicht>, zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hg.) (2008): Deutschland am Rande einer Rezession. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2008. Essen.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hg.) (2011): Aufschwung setzt sich fort - Europäische Schuldenkrise noch ungelöst. Frühjahr 2011. Online verfügbar unter [http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/data/forecasts/forecasts\\_container/GD20110407/GD-20110407-lang.pdf](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/data/forecasts/forecasts_container/GD20110407/GD-20110407-lang.pdf).

Reidenbach, Michael; Bracher, Tilman; Grabow, Busso u. a. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Hg. v. Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU). Berlin (Edition Difu - Stadt, Forschung, Praxis, 4).

Riedel, Donata (2011): Die ewige Gewerbesteuer. Online verfügbar unter <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/die-ewige-gewerbesteuer/4289926.html>, zuletzt aktualisiert am 15.06.2011, zuletzt geprüft am 17.08.2011.

Rottmann, Oliver (2011): Herausforderungen für die Innensteuerung von Stadtwerken aus der Interdependenz der Außensteuerungspostulate. Univ., Diss.–Leipzig, 2010. Frankfurt am Main: Lang (Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis, 20). Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/zbw/640870651.pdf>.

Sächsische Staatskanzlei (Hg.) (2009): Sächsisches Kabinett beschließt Umsetzung des Konjunkturpaket II. Online verfügbar unter <http://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/138893>, zuletzt geprüft am 13.09.2011.

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 12.09.2011.

Sächsischer Landtag (Hg.) (1994): Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Gesetz über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen 1995 im Freistaat Sachsen (LT-Drs. 2/0031).

Sächsischer Landtag (Hg.) (1995): Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Gesetz über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen 1996 im Freistaat Sachsen (LT-Drs. 2/1451).

Sächsischer Landtag (Hg.) (1996): Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Gesetz über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen 1997 im Freistaat Sachsen (LT-Drs. 2/3697).

- Sächsischer Landtag (Hg.) (1997): Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Gesetz über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen 1998 im Freistaat Sachsen (LT-Drs. 2/6535).
- Sächsischer Landtag (Hg.) (1998): Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Gesetz über einen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz - FAG) (LT-Drs. 2/9497).
- Sächsischer Landtag (Hg.) (2007): Gesetzentwurf der Staatsregierung. Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze (LT-Drs. 4/8811).
- Sächsischer Landtag (Hg.) (2008): Gesetzentwurf der Staatsregierung. Sechstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes (LT-Drs. 4/12979).
- Sächsischer Landtag (Hg.) (2008b): Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder. Bericht der Enquete-Kommission. Dresden.
- Sächsischer Landtag (Hg.) (2010): Gesetzentwurf der Staatsregierung. Siebentes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes (LT-Drs. 5/3196).
- Sächsischer Rechnungshof (Hg.) (2008): Jahresbericht 2008. Leipzig. Online verfügbar unter <http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2010/JB2010.pdf>.
- Sächsischer Rechnungshof (Hg.) (2010): Jahresbericht 2010. Leipzig. Online verfügbar unter <http://www.rechnungshof.sachsen.de/jb2010/JB2010.pdf>.
- Sächsischer Rechnungshof (Hg.) (2010): Sonderbericht nach § 99 SÄHO für den Sächsischen Landtag „Prüfung der Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und Auswirkungen der Finanzkrise im Freistaat Sachsen“. Presseinformation. Leipzig. Online verfügbar unter [http://www.rechnungshof.sachsen.de/files/SRH\\_PM20101112.pdf](http://www.rechnungshof.sachsen.de/files/SRH_PM20101112.pdf).
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hg.) (1994): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 1994 bis 1998 (LT-Drs. 2/0101).
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hg.) (2011): Die Gemeinden und ihre Finanzen 2011. Dresden. Online verfügbar unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/download.do?id=4283595>.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hg.) (2007): Landesentwicklungsbericht 2006. Dresden.
- Schäfer, Sebastian; Zimmermann, Horst (2011): Ausgabenvergleich zwischen Bundesländern. Die Rolle des Kommunalisierungsgrads. In: Wirtschaftsdienst (4), S. 249–256.
- Scherf, Wolfgang (2010): Kommunalen Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich. Gießen (Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, 84).
- Schmid, Willi; Reif Carl (2008): Kommunale Finanzsituation 2007/2009: Rückgewinnung von Handlungsspielraum - Kausalitätskonsolidierung bleibt aber Daueraufgabe. Gemeindefinanzbericht Baden-Württemberg 2008. In: Die Gemeinde (BWGZ) 128 (15-16), S. 532–572.
- Schmidt, Nora (2011): Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. In: Wirtschaft und Statistik (Februar 2011), S. 154–163.
- Schwarting, Gunnar (2001): Der kommunale Haushalt. Haushaltswirtschaft, Haushaltssteuerung, Kassen- und Rechnungswesen. 2., überarb. und erw. Berlin: Erich Schmidt.
- Schwarting, Gunnar (2005): Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: Bernd Genser (Hg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Seitz, Helmut (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der förderalen Verflechtungen. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Siebentes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen. Fundstelle: SächsGVBl. (16/2010), S. 406.
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2011): Sachstand Grundsteuerreform. StGB NRW-Mitteilung 165/2011 vom 10.03.2011. Online verfügbar unter <http://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/grundsteuerreform-4.html>.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hg.): Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Kommunalhaushalte des Freistaates Sachsen. 1.1. bis 31.12.2010. Online verfügbar unter [http://www.statistik.sachsen.de/download/100\\_Berichte-L/L\\_II\\_2\\_vj4\\_10.pdf](http://www.statistik.sachsen.de/download/100_Berichte-L/L_II_2_vj4_10.pdf).
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hg.) (2007): Index der kommunalen Finanzausstattung. Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen. Bad Ems (Statistische Analysen, Nr. 5/2007).
- Unbekannt (2011): Reform gescheitert - Bilanz positiv. Gewerbesteuer bleibt bestehen. Online verfügbar unter <http://www.tagesschau.de/inland/gewerbesteuer124.html>, zuletzt geprüft am 17.08.2011.
- ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Hg.) (2009): Zeittafeln. Online verfügbar unter <http://tarif-oed.verdi.de/tarifunden/zeittafeln>, zuletzt geprüft am 02.09.2009.
- ver.di (Hg.) (2010): Tarifeinigung in den Tarifverhandlungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes von Bund und kommunalen Arbeitgebern. Online verfügbar unter [https://intra.verdi.de/global/download/data/Tarifeinigung\\_Angebot\\_Bund-VKA\\_27-2-10neu22-45-2.pdf](https://intra.verdi.de/global/download/data/Tarifeinigung_Angebot_Bund-VKA_27-2-10neu22-45-2.pdf).
- Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, vom 29.01.2010, Aktenzeichen Vf. 25-VIII-09.

VwV KommInfra2009, vom 17.03.2009 (2009): 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.

Wernsmann, Rainer (2011): Die Einnahmeautonomie der Länder. In: Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011. 1., neue Ausg. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 222), S. 417–435.

Wohltmann, Matthias (2010a): Der Kommunale Finanzausgleich 2009/2010 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise. Rechtliche Grundlagen. In: Der Landkreis (10), S. 464–491.

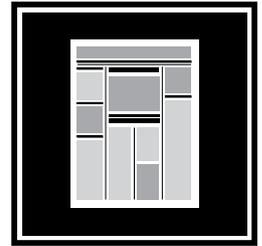
Wohltmann, Matthias (2010b): Der Kommunale Finanzausgleich 2009/2010 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise. (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern. In: Der Landkreis (10), S. 492–539.

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).

ZuInvG, vom 02.03.2009 (2009): Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz). Fundstelle: BGBI. I, S. 416, 428-429.

Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen. Fundstelle: SächsGVBl. (16/2000), S. 521.

## Aus Büchern und Zeitschriften



### Neuerscheinungen

Roder

#### Die Verpackungsverordnung

Kommentar

2009, 268 Seiten, ISBN 978-3-415-04197-4, 42,00 EUR, erschienen im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharrstr. 2, 70563 Stuttgart, Tel.: (07 11) 7 38 50, Fax: (07 11) 7 38 51 00, E-Mail: [bestellung@boorberg.de](mailto:bestellung@boorberg.de), [www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

Von Matthias Roder, Regierungsdirektor im Bayerischen Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Die Verpackungsverordnung zählt zu den umstrittensten Vorschriften des deutschen Umweltrechts. Mit der fünften Novelle der Verpackungsverordnung wurde insbesondere § 6 VerpackV neu gestaltet. Damit soll die Trittbrettfahrerproblematik eingedämmt und der Fortbestand der dualen Systeme durch eine gleichmäßige Beteiligung aller Produktverantwortlichen an den Kosten der Verpackungsentsorgung gesichert werden. Wer Verkaufsverpackungen in Verkehr bringt, die beim privaten Endverbraucher anfallen, muss sich seit 1. Januar 2009 grundsätzlich an einem dualen System beteiligen.

Der vorschriftenbezogene Kommentar berücksichtigt die neuen Regelungen der Verpackungsverordnung. Er orientiert sich an den Bedürfnissen der Praxis, ohne dabei strittige, offene oder nicht eindeutig zu beantwortende Auslegungsfragen auszuklammern. Einbezogen werden auch zivilrechtliche sowie wettbewerbs- und kartellrechtliche Fragen, die bei der Umsetzung der Verpackungsverordnung im Alltag eine Rolle spielen.

Hartwich

#### Grundlagen Change Management

Organisationen strategisch ausrichten und zur Exzellenz führen 2011, 152 Seiten, broschiert, Schriftenreihe der Führungsakademie Baden-Württemberg, ISBN 978-3-415-04622-1, 19,80 EUR, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart bzw. Levelingstraße 6a, 81673 München, Tel.: (0711) 7 38 50, Fax: (0711) 7 38 51 00, E-Mail: [mail@boorberg.de](mailto:mail@boorberg.de), [www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

Wenn es darum geht, nachhaltige Veränderungen in Organisationen, seien es Unternehmen oder die Verwaltung, zu bewirken, ist eine Vielzahl von verschiedenen Faktoren zu berücksichtigen, die sich wechselseitig beeinflussen und unterstützen oder im ungünstigen Fall auch behindern können. Im Grunde genommen kommt es darauf an, durch konkrete und aufeinander abgestimmte Maßnahmen und Aktivitäten den Veränderungsprozess über diese Einflussfaktoren zu steuern und voranzubringen. Dabei ist es wichtig, alle wesentlichen Faktoren mit ihren Wirkungen im Blick zu haben und situationsabhängig angemessen einzusetzen.

Das Buch gibt zunächst einen Überblick über Veränderungen und deren Einflussgrößen und Trends und zeigt dabei auf, wie Menschen und Organisationen darauf reagieren. Die geplante Veränderung in einer Organisation wird als ein aktiv betriebener Organisationsentwicklungsprozess mit seinen wesentlichen Erfolgsfaktoren beschrieben. Schwerpunkte sind hier die Einbeziehung der betroffenen Mitarbeiter und die Rolle der beteiligten Führungskräfte. Am Anfang eines solchen Entwicklungsprozesses steht eine klare und von allen Beteiligten geteilte Zielsetzung, am besten in Form einer Vision. Die Herausforderung des Change Managements liegt in der konsequenten Umsetzung. Hier hat sich eine spezifische Form des Projektmanagements mit professioneller methodischer Begleitung bewährt, die der Autor grundlegend darstellt und erläutert.

Veränderungen in Organisationen sind kein Selbstzweck, sie zielen meist auf spezifische Verbesserungen ab. Das können etwa effizientere und schnellere Organisationsabläufe sein oder auch eine bessere Kundenorientierung, z. B. durch stärkere Ausrichtung der Verwaltung auf die Bedürfnisse der Bürger. Solche Verbesserungsansätze bis hin zu Modellen für Exzellenz in Organisationen werden in dem Band im Detail behandelt. Zur Abrundung des Themas gibt der Autor einen Einblick in den kulturellen Wandel einer Organisation, der mit jedem Veränderungsprozess verbunden ist. Ein Anhang am Ende des Buches enthält einen kleinen Praxisleitfaden für die Anwendung des Change Managements, der auch als handlungsorientierte Zusammenfassung verstanden werden kann.

Gutjahr

#### Barrierefreie Bau- und Wohnkonzepte

Planungshilfen und Praxisbeispiele zu gesetzlichen, technischen und medizinischen Anforderungen

2011, Grundwerk inklusive 4. Aktualisierung, Ringordner DIN A5, ISBN 978-3-86586-229-7, 99,00 EUR, Forum Verlag Herkert GmbH, Mandichostraße 18, 86504 Merching, Tel.: (0 82 33) 38 10, Fax: (0 82 33) 38 12 22, E-Mail: [service@forum-verlag.com](mailto:service@forum-verlag.com), [www.forum-verlag.com](http://www.forum-verlag.com)

Die neue Norm 18 040 ersetzt in weiten Teilen die bisher gültigen Vorgaben an das barrierefreie Bauen. Damit gelten ganz neue Anforderungen an die Barrierefreiheit. So wurden z. B. erstmals sensorische Anforderungen wie Sehen, Hören und Tasten berücksichtigt. Zudem bieten neue, flexiblere Maßvorgaben jetzt mehr Gestaltungsspielraum bei der Gebäudeplanung. Das aktuelle Planungshandbuch zeigt, wie durch eine bedarfsgerechte Planung nicht nur die Anforderungen der neuen DIN 18 040 sicher erfüllt werden, sondern gleichzeitig mit durchdachten Einrichtungskonzepten der Alltag von Betroffenen erheblich erleichtert werden kann. Somit lässt sich bei verschiedensten Projekten eine bestmögliche Barrierefreiheit nach den neuesten Anforderungen sicherstellen.

## Inhalt:

- Anforderungen an das barrierefreie Bauen
- Medizinische Grundlagen
- Barrierefreie Gebäudeplanung und Gestaltung von Innenräumen
- Barrierefreie Freiflächenplanung und Gestaltung von Außenanlagen
- Technische Ausstattung
- Besonderheiten bei unterschiedlichen Nutzungsarten
- Realisierte Beispiele aus der Praxis

## Ott

**Investitionsrechnung in der öffentlichen Verwaltung**

Die praktische Bewertung von Investitionsvorhaben  
2011, 224 Seiten, broschiert, ISBN 978-3-8349-2804-7, 44,95 EUR, Gabler Verlag | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Abraham-Lincoln-Straße 46, 65189 Wiesbaden, Tel.: (0611) 78 78 – 0, Fax: (0611) 78 78 – 400, E-Mail: [springerfachmedien-wiesbaden@springer.com](mailto:springerfachmedien-wiesbaden@springer.com), [www.gabler.de](http://www.gabler.de)

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind von elementarer Bedeutung für den öffentlichen Sektor, denn jedes Verwaltungshandeln wirkt sich mittel- oder unmittelbar auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben aus. Dieses Buch macht deutlich, wie der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit das gegenwärtige Verwaltungshandeln bestimmt. Praktisch und anwendungsorientiert vermittelt es die verschiedenen Verfahren der Investitionsrechnung und zeigt, wie sie fundierte Entscheidungsprozesse ermöglichen und unterstützen. Der Autor hat dabei besonderen Wert auf eine leicht nachvollziehbare und gut verständliche Darstellung der Materie gelegt. Viele Beispiele und Übungsaufgaben vertiefen das inhaltliche Verständnis und erleichtern die praktische Umsetzung.

## Der Inhalt:

- Grundlagen der Investitions- und Wirtschaftlichkeitsrechnung
- Gestaltung und Ablauf des Investitionsentscheidungsprozesses
- Betriebswirtschaftliche Grundbegriffe
- Statische und dynamische Investitionsrechnungsverfahren
- Methode der vollständigen Finanzpläne
- Kosten-Nutzen-Entscheidungen
- Verfahren zur Berücksichtigung von Unsicherheiten
- Umfangreiche Übungsaufgaben

Die Zielgruppen: Entscheider, Mitarbeiter und Auszubildende bei Bund, Ländern und Gemeinden, Studierende der Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften.

Der Autor: Steven Ott ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Vechta im Bereich Betriebswirtschaftslehre sowie Dozent an der Berufsakademie Gera mit dem Schwerpunkt Kassen- und Haushaltswesen sowie Investitionsrechnung. Er war mehrere Jahre Abteilungsleiter in der Kommunalverwaltung im Bereich Haushaltsfinanzen und Vollstreckung.

## Andree

**Wirtschaftlichkeitsanalyse öffentlicher Investitionsprojekte**  
Investitionen sicher und zuverlässig planen

2011, 304 Seiten, Buch inklusive CD-ROM und Online-Services, ISBN 978-3-648-01485-1, 69,00 EUR, Haufe-Lexware GmbH & Co. KG, Munzinger Straße 9, 79111 Freiburg, Tel.: 0180/50 50 440, Fax: (06 11) 7 87 84 00, E-Mail: [bestellen@haufe.de](mailto:bestellen@haufe.de), [www.haufe.de](http://www.haufe.de)

Die Sensibilität der Bürger und der Medien für aufwendige, unzureichend erklärte Maßnahmen der öffentlichen Hand, bei denen das Wirtschaftlichkeitsgebot offensichtlich eine Nebenrolle spielte, hat deutlich zugenommen. Angesichts der enormen öffentlichen Verschuldung sieht man genauer hin und verlangt vor allem bei Großvorhaben von der Politik eine offene und anhaltende Information über Ziele, Planungsgrundlagen, Ressourcenbedarf und Nutzen.

Hier setzt das bei Haufe erschienene Buch von Dr. Ulrich F. H. Andree „Wirtschaftlichkeitsanalyse öffentlicher Investitionsprojekte – Investitionen sicher und zuverlässig planen“ an. Es ist für die Verwaltungspraxis konzipiert und unterstreicht dies durch seine einzigartige Aufbereitung des Themas. Fünf Module liefern einen systematischen Überblick über die haushaltsrechtlichen Bestimmungen und betriebswirtschaftlichen Methoden für Investitionsvorhaben des öffentlichen Sektors. Jedes Modul enthält darüber hinaus anschauliche Aufgaben und Lösungen, praktische Fallstudien, nützliche Tabellen und Abbildungen. Über die mitgelieferte CD-ROM und den Online-Zugang lassen sich die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen für den Bund, die Länder und die Gemeinden sowie das umfassende Lexikon und Glossar auch am Bildschirm und die Zusammenfassungen der einzelnen Kapitel sogar als Audio-Dateien abrufen.

## Schüllermann

**Doppik – Eine Übung**

Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen – Ausgabe Sachsen

2010, ISBN 978-3-00-030047-9, 19,80 EUR, IKW Institut für Kommunalwirtschaft GmbH, Robert-Bosch-Straße 5, 63303 Dreieich, Tel.: (0 61 03) 60 59 79, Fax: (0 61 03) 60 53 33, E-Mail: [erika.theil@ikw-kommunal.de](mailto:erika.theil@ikw-kommunal.de), [www.ikw-kommunal.de](http://www.ikw-kommunal.de)  
Von Nadja Schüllermann, geprüfte Bilanzbuchhalterin (IHK), Junior-Managerin der Schüllermann und Partner AG

Die Aufgaben sollen dem tieferen Verständnis für die Zusammenhänge in der Buchhaltung dienen.

Im ersten Teil der Aufgabe sollen den vorgegebenen Sachkonten die entsprechenden Kontennummern zugeordnet werden. Hierbei genügt es in der Regel, bis auf die dritte Ebene (Kontenart) zu gliedern. Anschließend sind die gebildeten Buchungssätze in T-Konten zu übertragen. Dies ist eine Aufgabe, die mit großer Sorgfalt zu erledigen ist, da anschließend die Übernahme der Schlusssalden aller Konten in die verschiedenen Auswertungen vorzunehmen ist, denn wenn Fehler beim Eintragen der Buchungssätze passiert sind, wird eine Abstimmung der Auswertungen erschwert.

Diese Übungsaufgabe ist natürlich stark vereinfachend. Im „echten“ Leben werden diese Buchungen so fast nie zu machen sein, aber nur wer die Theorie verstanden hat, kann dann in einer EDV die richtigen, meist viel verzwickteren Eingaben machen und diese dann auch nachprüfen.

Im Anhang ist eine Musterlösung zu finden, aber auch andere Lösungswege sind möglich.

*Schüllermann*

**Kontierungshandbuch für kommunale Verwaltungen in Sachsen**  
Anleitung zur Kontierung gemäß SächsKomHVO-Doppik  
2009, 183 Seiten, ISBN 978-3-00-027747-4, 49,00 EUR, IKW Institut für Kommunalwirtschaft GmbH, Robert-Bosch-Straße 5, 63303 Dreieich, Tel.: (0 61 03) 60 59 79, Fax: (0 61 03) 60 53 33, E-Mail: erika.theil@ikw-kommunal.de, www.ikw-kommunal.de  
Von Nadja Schüllermann, geprüfte Bilanzbuchhalterin (IHK), Junior-Managerin der Schüllermann und Partner AG

Das vorliegende Kontierungshandbuch soll Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Kommunen einen Überblick geben über die Möglichkeiten, im doppischen System zu buchen. Hierfür sind im ersten Teil des Handbuches verschiedene Sachverhalte ausführlich in Buchungssätzen mit allen Auswirkungen auf die direkte Finanzrechnung dargestellt. Im zweiten Teil sind zu Stichworten jeweils die Beschreibung der dort zu buchenden Sachverhalte sowie die zu verwendenden Sachkonten zu finden.

Der im Anhang abgebildete Kontenrahmen ist erweitert um verschiedene finanzstatistische Meldepflichten und vor allem ergänzt um eindeutigeren Kontenbezeichnungen und die sich bei Ertrag und Aufwand ergebenden Ein- und Auszahlungskonten sowie die zugehörigen Forderungs- und Verbindlichkeitskonten. Auch sind die Bilanzkonten genannt, die als Gegenkonto verwendet werden.

Dieses Handbuch ist keine Anleitung für die grundsätzliche Methodik der Doppik; Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Kommunen sollten sich vor Benutzung dieses Handbuchs unbedingt mit der doppischen Buchungstechnik und den in der Doppik verwendeten Begriffen und deren Bedeutung vertraut machen.

*Bunzel, Hanke*

**Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit**  
Rechtsgutachten, 2011, 124 Seiten, kartoniert, ISBN 978-3-8293-0957-8, 29,80 EUR, Schriftenreihe der Freiherr vom Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften (Hrsg.), Band 1, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Konrad-Adenauer-Ring 13, 65187 Wiesbaden, Tel.: (06 11) 88 08 60, Fax: (06 11) 8 80 86 66, E-Mail: info@kommunalpraxis.de, www.kommunalpraxis.de

Standortbeschränkungen für große Einzelhandelsvorhaben, die Zuweisung zentralörtlicher Funktionen und viele Themen mehr sorgen an der Schnittstelle zwischen Landes- und Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung immer wieder für Konflikte. In welchem Maße und unter welchen Voraussetzungen darf die Raumordnungsplanung die Planungshoheit bei diesen für die Stadtentwicklung wichtigen Fragen einschränken?

Diese Fragen und Lösungswege werden in dem Buch systematisch aufgearbeitet und anhand zweier Beispiele exemplarisch verdeutlicht. Thematisiert werden insbesondere

- die verfassungsrechtlichen Schranken der Regelungskompetenz der Raumordnung,
- die sonstigen sich aus dem Raumordnungsrecht ergebenden Schranken,

- die regelungstechnischen Defizite vieler raumordnungspolitischer Festlegungen,
- die Notwendigkeit einer auf die überörtlichen Interessen eingehenden schlüssigen Begründung.

In dem Buch finden sich Empfehlungen für eine rechtssichere, die kommunale Planungshoheit in der gebotenen Weise respektierende Raumordnungsplanung. Dabei stehen die Abwehr unzulässiger „Übergriffe“ in den Bereich der kommunalen Planungshoheit und das Interesse der Kommunen an einem verlässlichen Ordnungsrahmen einer Region im Blickpunkt – wichtig für eine nachhaltige Planung und räumliche Entwicklung der Kommunen.

Das Buch wendet sich an Kommunen, Träger der Raumordnungsplanung, Mitarbeiter der Kommunal- und Regionalverwaltungen, Kommunal- und Regionalpolitiker, Rechtsanwälte, Planer und Privatpersonen.

Die Autoren: Dr. Arno Bunzel, Leiter des Arbeitsbereichs Stadtentwicklung, Recht und Soziales und Mitglied der Institutsleitung; Stefanie Hanke, wissenschaftliche Mitarbeiterin – beide Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Urbanistik

*Junkernheinrich, Micosatt*

### **Kreise im Finanzausgleich der Länder**

Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens  
Gutachten, 2011, 310 Seiten, kartoniert, ISBN 978-3-8293-0958-5, 39,80 EUR, Reihe: Wissenschaft und Praxis der Kommunalverwaltung, Band 1, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Konrad-Adenauer-Ring 13, 65187 Wiesbaden, Tel.: (06 11) 88 08 60, Fax: (06 11) 8 80 86 66, E-Mail: info@kommunalpraxis.de, www.kommunalpraxis.de

Die Fragen, wie Kreise finanziert werden, welche Stellung ihnen im Kommunalen Finanzausgleich der Länder zukommt und welche Wirkungen die hier getroffenen Entscheidungen auf das Gefüge der kreisangehörigen Gemeinden haben, sind hochaktuelle Themen der Finanzpolitik.

Die vorliegende Untersuchung stellt die erste finanzwissenschaftliche Aufarbeitung dieses komplexen Feldes dar. Am Beispiel Nordrhein-Westfalens beschreibt sie unter Verknüpfung theoretisch-normativer wie auch analytisch-deskriptiver Aspekte die wachsende Abhängigkeit der Kreise von der Kreisumlage und den daraus resultierenden Druck auf die kreisangehörigen Gemeinden. Unter Nutzung der aktuellsten zur Verfügung stehenden empirischen Quellen analysiert sie die Ursache dieses Drucks, der in den exorbitant steigenden Soziallasten – dem unter Kostengesichtspunkten zentralsten Aufgabenfeld der Kreise – und den nicht mit gewachsenen Schlüsselzuweisungen der Kreise zu sehen ist.

Die Autoren identifizieren die Verwerfungen, die die Umwegfinanzierung der seitens des Bundes und der Länder bestimmten Soziallasten über den gemeindlichen Finanzausgleich und die Kreisumlage verursacht und runden ihre finanzwissenschaftliche Analyse mit ausgewählten Reformvorschlägen ab.

Autoren: Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Lehrstuhl Raumökonomie und Finanzwissenschaft, Technische Universität Kaiserslautern; Dipl.-Geogr. Gerhard Micosatt, Forschungsgesellschaft für

Raumfinanzpolitik, Bottrop – beide im Feld der Kommunalfinanzwissenschaft ausgewiesene Experten in der Bundesrepublik Deutschland.

*Merz, Bittner, Grünewald, Piroth*

### Management von Hochwasserrisiken

mit Beiträgen aus den RIMAX-Forschungsprojekten

2011, 248 Seiten, mit zahlreichen Abbildungen, broschiert, ISBN 978-3-510-65268-6, 39,90 EUR, Schweizerbart'sche Verlagsbuchhandlung (Nägele und Obermiller), Johannesstraße 3 A, 70176 Stuttgart, Tel.: (07 11) 3 51 45 60, Fax: (07 11) 3 51 45 69, E-Mail: [mail@schweizerbart.de](mailto:mail@schweizerbart.de), [www.schweizerbart.de](http://www.schweizerbart.de)

Herausgeber: Bruno Merz, Ruth Bittner, Uwe Grünewald, Klaus Piroth

Dieses Buch hilft bei der praktischen Planung und konkreten Umsetzung/Implementation von Maßnahmen des Hochwasserrisikomanagements.

Eingangs machen die Autoren den Leser mit Begriffen, Zielen und Methoden des Hochwasserrisikomanagements vertraut und vermitteln einen Überblick über die gegenwärtig in Deutschland und Europa üblichen Vorgehensweisen des Hochwassermanagements.

Im Kapitel „Methoden der Analyse des Hochwasserrisikos“ werden verfügbare Methoden der Risikoermittlung vorgestellt und u. a. die Möglichkeiten der Prognose und der Verknüpfung unterschiedlicher Ansätze, die Risikoermittlung, sowie die Bewertung dieser Risiken (risikobasierte Entscheidungen) diskutiert.

Der überwiegende Teil (Kapitel 3) des Buches ist der Umsetzung von Maßnahmen des Hochwassermanagements gewidmet (u. a. Vorhersage- und Meldedienste, nutzbare Systeme, verfügbare Datenquellen, Vorgehen beim Aussprechen von Hochwasserwarnungen, Unsicherheiten und zu berücksichtigende Randbedingungen, technischer Hochwasserschutz, Deichinventar, Deichmonitoring off- u. online, Standsicherheit). Dezentrale Maßnahmen werden erläutert, ebenso wie lokale Schutzmaßnahmen, mobile Schutzanlagen, Führung der Einsatzkräfte sowie die notwendigen Kommunikationsmaßnahmen und viele andere Aspekte.

Ein umfangreiches, aktuelles Literaturverzeichnis rundet den Band ab. Das Werk fasst die praktischen Ergebnisse des Forschungsprogramms „Risikomanagement extremer Hochwasserereignisse (RIMAX)“ zusammen, das Extremereignisse, also seltene Hochwasser, die hohe wirtschaftliche Schäden verursachen, untersucht, um in enger Kooperation mit Praktikern Ansätze für die Risikobewertung und Schadensminimierung zu entwickeln.

Es richtet sich in erster Linie an Praktiker in Verwaltung, Ingenieurbüros und Forschungseinrichtungen.

*Klett, Schröder, Kersten*

### IT-Notfallmanagement mit System

Notfälle bei der Informationsverarbeitung sicher beherrschen

2011, 200 Seiten, broschiert, ISBN 978-3-8348-1288-9, 34,95 EUR, Vieweg+Teubner Verlag, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Abraham-Lincoln-Straße 46, 65189 Wiesbaden, Tel.: (06 11) 7 87 81 81, Fax: (06 11) 7 87 84 51, E-Mail: [springerfachmedien-wiesbaden@springer.com](mailto:springerfachmedien-wiesbaden@springer.com), [www.viewegteubner.de](http://www.viewegteubner.de)

Jedes Unternehmen und jede Behörde kann von IT-Notfällen betroffen sein und dadurch massive Verluste erleiden. Welche präventiven Maßnahmen auch immer ergriffen werden: Notfälle kann man prinzipiell nicht ausschließen. Hierfür gilt es, eine schlagkräftige Notfallorganisation aufzubauen, Notfalltraining durchzuführen und bei Eintritt eines Notfalls zielgerichtet und effektiv zu handeln. Im Buch werden nach einem Praxisbericht u. a. folgende Themen behandelt: Business Impact Analysis, Business Continuity nach ISO 27001, Notfallvorsorge nach IT-Grundschutz, Notfall-Leitlinie, Notfallorganisation, Wiederanlaufplanung, Notbetrieb, Hot-, Warm- und Cold-Standby. Präventive Maßnahmen zur Notfallverhinderung werden ebenso behandelt wie Maßnahmen zur Notfallbewältigung und die Notfall-Dokumentation.

Inhalt: Praxisbericht – Business Continuity – Business Impact Analysis – Notfall-Leitlinie und -Konzept – Sicherheitsmanagement nach ISO 27001 und IT-Grundschutz – Rollen und Verantwortlichkeiten des Crisis Intervention Teams (CIT) – Incident und Disaster Management mit Wiederanlaufplanung – Organisation und Verfahren des Notfallmanagements

Autoren: Heinrich Kersten war Auditor und Zertifizierer bei der T-Systems mit Einblick in unterschiedlichste Unternehmen der IT-Branche. Gerhard Klett hat langjährige Sicherheitserfahrung aus seiner Tätigkeit bei der BASF SE und der BASF IT Services GmbH sammeln können. Klaus-Werner Schröder ist lizenzierter Auditor, Evaluator und Zertifizierer mit langjähriger Praxiserfahrung u. a. beim BSI und der T-Systems.

Zielgruppe: Leitungsebene von Unternehmen und Behörden, Notfallbeauftragte, Incident Manager, Sicherheitsverantwortliche und –beauftragte, Analysten für IT-Sicherheit

### Nachauflagen

*Wiesner*

#### SGB VIII

Kinder- und Jugendhilfe

4. überarbeitete Auflage 2011, 1.711 Seiten, in Leinen, ISBN 978-3-406-59710-7, 79,00 EUR, Verlag C. H. Beck oHG, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Telefon: 089/ 38 18 90, Fax: 089/ 38 18 94 80, E-Mail: [presse.rsw@beck.de](mailto:presse.rsw@beck.de), Internet: [www.beck.de](http://www.beck.de)

Dieser Kommentar erläutert umfassend und zuverlässig das gesamte SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe. Die klaren und leicht lesbaren Ausführungen verhelfen zur schnellen Lösung des konkreten Falles in der Praxis. Fundstellenangaben weisen auf entsprechende Gerichtsentscheidungen und Literaturstimmen hin. Das Werk hat sich deshalb auf Anhieb einen hervorragenden Platz innerhalb der einschlägigen Fachliteratur gesichert.

Schwerpunkt der Neuauflage ist die Einarbeitung des Kinderförderungsgesetzes mit seinen Änderungen zahlreicher Normen des SGB VIII. Die Autoren befassen sich in ihrer Kommentierung der Neuregelungen mit der Umsetzung des politischen Zieles der Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege.

Ein neu konzipierter Anhang zur Kommentierung des SGB VIII enthält folgende Teile:

- Kinderschutz (Erläuterungen, Hinweise und Materialien)
- Jugendamt und Justiz – unterschiedliche Aufgaben und gemeinsame Verantwortlichkeiten (Erläuterungen, Hinweise und Materialien)
- FamFG (Auszüge einschlägiger Normen mit Erläuterungen)
- Vertrauensschutz, Recht der Informationsbeziehungen, Datenschutz (die Datenschutzbestimmungen des SGB VIII mit Erläuterungen sowie Gesetzestexte aus anderen Normen)
- Adoptionsvermittlungsgesetz (Gesetzestext mit Erläuterungen)
- Daten der Kinder- und Jugendhilfe (statistische Daten zu wichtigen Problemstellungen des Jugendhilferechts)
- Landesausführungsgesetze zum SGB VIII (Einführung und Übersicht)

Der Band wendet sich an Praktiker wie Sozialpädagogen, Verwaltungsfachkräfte, Ärzte und Psychologen in den Jugendämtern, den Einrichtungen und Diensten freier Träger, für Vormundschafts- und Familienrichter, Verwaltungsrichter, Jugendrichter und Staatsanwälte sowie Rechtsanwälte.

*Kopp/Schenke*

### **Verwaltungsgerichtsordnung**

Kommentar

17., neu bearbeitete Auflage, 2011, XXXI, 1.946 Seiten, in Leinen, 62,00 EUR, ISBN: 978-3-406-62088-1, Verlag C. H. Beck, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: (0 89) 38 18 90, Fax: (0 89) 38 18 94 80, E-Mail: [bestellung@beck.de](mailto:bestellung@beck.de), [www.beck.de](http://www.beck.de)

Dieser erfolgreiche Handkommentar ist eng mit dem „Parallelwerk“ Kopp/Ramsauer, VwVfG, abgestimmt. So werden z. B. – speziell für Referendare wichtig – unterschiedliche Auffassungen beider Werke zu gleichen Sachfragen klar gekennzeichnet. Auf die Entwicklungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts wird in den Erläuterungen ein besonderes Augenmerk gelegt.

Die 17. Auflage berücksichtigt:

- die Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. November 2010 zur beamtenrechtlichen Konkurrentenklage
- die neuen Regelungen zu Vorschlägen des Gerichts für eine Mediation (§ 173 VwGO i. V. m. § 278a ZPO) und zur Vollstreckbarerklärung von Mediationsvereinbarungen, § 167 VwGO i. V. m. § 796 d ZPO, § 168 VwGO (RegE)
- die Änderungen des § 67 VwGO (Prozessbevollmächtigte und Beistände) durch Art. 9 des Gesetzes zur Umsetzung der DienstleistungsRL in der Justiz und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22. Dezember 2010

Weitere Neuerungen:

- Anhörungsrüge (§ 152a VwGO)
- Vollstreckung zugunsten der öffentlichen Hand (§ 169 VwGO)

Das Werk wendet sich an Rechtsanwälte, Unternehmensjuristen, Verbandsjuristen, Richter, Referenten in Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden, Referendare, Studenten und Professoren.

*Thomas/Putzo*

### **Zivilprozessordnung**

Kommentar

32. Auflage, 2011, XXX, 2.141 Seiten, in Leinen, 58,00 EUR, ISBN: 978-3-406-60908-4, Verlag C. H. Beck, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: (0 89) 38 18 90, Fax: (0 89) 38 18 94 80, E-Mail: [bestellung@beck.de](mailto:bestellung@beck.de), [www.beck.de](http://www.beck.de)

Dieses erfolgreiche Standardwerk informiert schnell und zuverlässig in allen zivilprozessualen und verfahrensrechtlichen Fragen. Der seit über 40 Jahren in Ausbildung und Praxis bewährte absatzstärkste ZPO-Kommentar beschränkt sich auf das Wesentliche, ist dabei aber wissenschaftlich genau.

Die 32. Auflage berücksichtigt neben der neuesten Rechtsprechung und Literatur alle den Kommentar betreffenden Gesetzesänderungen, die bis dahin ergangen und in Kraft getreten sind, z. B. das Gesetz zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in der Justiz und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22.12.2010 (BGBl I 2248) und das Gesetz über die weitere Bereinigung von Bundesrecht vom 8.12.2010 (BGBl I 1864). Ebenfalls bereits berücksichtigt sind auf der Basis des Regierungsentwurfs das Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung. Davon betroffen ist z. B. die Vorschrift des § 253 Abs. 3 ZPO über die Klageschrift, weiterhin wurden ein neuer § 278a (Mediation, außergerichtliche Konfliktbeilegung) und ein neuer § 796d (Vollstreckbarerklärung der Mediationsvereinbarung) in die ZPO eingefügt, das Zweite Gesetz zur erbrechtlichen Gleichstellung nichtehelicher Kinder, zur Änderung der Zivilprozessordnung und der Abgabenordnung vom 14.2.2011 (BT-Drucks. 17/4776).

Das Werk richtet sich an Richter, Rechtsanwälte, Referendare, Studierende, Rechtspfleger.

### **Sozialhilfe SGB XII**

Grundsicherung für Arbeitssuchende SGB II

Textausgabe mit Verordnungen

12., aktualisierte Auflage, 2011, 174 Seiten, 9,80 EUR (Mengenrabatte möglich bei Abnahme durch einen Endabnehmer zum Eigenbedarf), ISBN: 978-3-415-04573-6, erschienen im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co. KG, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart, Tel.: (07 11) 7 38 50, Fax: (07 11) 7 38 51 00, E-Mail: [bestellung@boorberg.de](mailto:bestellung@boorberg.de), [www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

Die 12., aktualisierte Auflage der Textausgabe enthält den Vorschriftext von SGB II und SGB XII mit Rechtsstand 1. April 2011.

Die bis Ende März 2011 verkündeten Gesetze sind enthalten, insbesondere das »Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch«. Dieses Gesetz setzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09) um, mit dem es dem Gesetzgeber aufgegeben hat, die Regelbedarfe nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) verfassungskonform neu zu bemessen und dabei auch die Regelbedarfe für Kinder und jugendliche unmittelbar und nach Altersabschnitten zu ermitteln.

Der Ende Februar erzielte Kompromiss zwischen den politisch Beteiligten sieht eine rückwirkende Erhöhung des Regelbedarfs zum 1.1.2011 um 5 Euro auf 364 Euro monatlich vor. Daneben haben Kinder aus bedürftigen Familien einen Anspruch auf Leistungen aus dem ebenfalls beschlossenen Bildungs- und Teilhabepaket. Hierunter fallen die Erstattung der Kosten für das Schul-, Kita- oder Hort-Mittagessen sowie die Gewährung von 10 Euro pro Monat für die Mitgliedschaft in einem Sportverein. Außerdem werden die Kosten für eintägige Ausflüge in Schule und Kita sowie Nachhilfe, Schulbedarf und die Beförderung zur Schule übernommen.

Neu aufgenommen wurden im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung, die Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II und die Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b SGB II. Neu aufgenommen wurde im Bereich der Sozialhilfe das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG).

Darüber hinaus sind die Mindestanforderungs-Verordnung und die Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung zum SGB II sowie die Verordnungen zur Durchführung des § 82 und § 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII enthalten.

Die Textausgabe mit Inhaltsverzeichnis nach Paragraphen- und Seitenangaben dient zur schnellen Orientierung für erwerbsfähige Hilfebedürftige, für Agenturen für Arbeit, Sozialämter und für Job-Center sowie für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Sozialen Diensten und Jugendämtern in Gemeinden, Städten und Landkreisen.

*Wallraven-Lindl, Strunz, Geiß*

**Das Bebauungsplanverfahren nach dem BauGB 2007**  
2., aktualisierte Auflage, 2011, 224 Seiten, Schutzgebühr: 35,00 EUR, ISBN: 978-3-88118-498-4, Difu-Arbeitshilfe, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Zimmerstraße 13 – 15, 10969 Berlin, Tel.: (0 30) 39 00 12 53, Fax: (0 30) 39 00 12 75, E-Mail: [verlag@difu.de](mailto:verlag@difu.de), [www.difu.de](http://www.difu.de)

Ein sachkundig durchgeführtes Aufstellungsverfahren ist für die Qualität des Bebauungsplans, seine Rechtssicherheit sowie für die Akzeptanz der Planungsergebnisse von herausragender Bedeutung. Unverzichtbar ist es dabei, jeweils die aktuelle Rechtslage zu berücksichtigen. In der nun aktualisierten zweiten Auflage dieser Arbeitshilfe sind die seit der ersten Auflage eingetretenen Entwicklungen im Bereich der Rechtsprechung und der Rechtsgrundlagen eingearbeitet. Die Arbeitshilfe bietet einen praktischen Leitfaden durch alle Verfahrensarten des BauGB. Neben dem Normalverfahren werden auch das neue, zum 1. Januar 2007 eingeführte, beschleunigte Verfahren sowie das vereinfachte Verfahren behandelt. Die einzelnen Verfahrensschritte werden unter Berücksichtigung der rechtlichen und praktischen Erfordernisse beschrieben und Hinweise für eine zweckmäßige Handhabung des Instrumentariums gegeben. Die in der Arbeitshilfe enthaltenen Formblätter und Muster geben Anregungen für die Standardisierung des Verfahrens und gewährleisten eine größere praktische Sicherheit bei der Planaufstellung. Anhand zahlreicher Beispiele werden Anwendungsbereich der besonderen Verfahrensarten und Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der Verfahren verdeutlicht.

Die drei Autoren Marie-Luis Wallraven-Lindl, Anton Strunz und Monika Geiß haben als Mitarbeiter des Bau- und Planungsreferates der Landeshauptstadt München langjährige praktische Erfahrung und sind zudem durch Fachveröffentlichungen sowie als gefragte Referenten bei Fortbildungsveranstaltungen ausgewiesene Experten.

*Dresbach*

**Kommunale Finanzwirtschaft Nordrhein-Westfalen**  
38. Auflage, September 2011, 490 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](mailto:verlag-dresbach@t-online.de), [www.verlag-dresbach.de](http://www.verlag-dresbach.de)

So zuverlässig wie eh und je und so umfangreich wie nie zuvor erscheint dieses klassische Handbuch mittlerweile in 38. Auflage im bewährten Jahresrhythmus. Kennzeichnend sind neben dem hohen Aktualitätsgrad insbesondere das passgenaue Equipment, die exklusive Konzeption und die erstklassige Verarbeitungsqualität des Werkes.

Die Neuauflage ist einer ganzen Reihe von gesetzlichen und administrativen Neuregelungen und Überarbeitungen geschuldet, die in den Schwerpunkten die

- Umsetzung des NKF-Reglements (VV Muster für das dopplische Rechnungswesen und zu Bestimmungen der GO und GemHVO),
- Lockerung der Grenzen kommunalen Wirtschaftens (§§ 107, 107a und 108aGO),
- Ausweitung der Rahmenbedingungen für die Genehmigungsfähigkeit von kommunalen Haushaltssicherungskonzepten (§ 76 GO),
- Ausgestaltung von Abwahlverfahren von Bürgermeistern und Landräten durch Bürgerbegehren (§ 66 GO; § 45 KrO),
- Modifizierung des Kommunalen Finanzausgleichs (GFG 2011),
- Fortschreibung der Kreditwirtschaftsgrundsätze der Gemeinde und Gemeindeverbände (RdErl. des Innenministeriums NRW betr. Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte) betreffen.

Für die Neubearbeitung wurde der minutiös konzipierte Stichwortbestand – ein Schwachpunkt vieler Publikationen – nochmals sorgfältig ausgebaut. Um die nutzerfreundliche Ausrichtung der Kodifikation zusätzlich zu optimieren, sind im Index jetzt durchgängig Normfundstelle und Buchseite parallel markiert.

Der Dresbach 2011/2012 wird, ebenso wie die bisherigen Auflagen, gewiss wieder allen, die im kommunalen Finanzmanagement, bei Lehre, Studium oder Examen sowie in den Gemeinde- und Stadträten oder Kreistagen Rechtsfragen der gemeindlichen Finanzwirtschafts-, Abgaben- oder Verfassungsmaterie zu behandeln haben, eine sichere rechtliche Basis und eine wegweisende handliche Stütze sein.

# Der Praktiker-Leitfaden.



## Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen im Freistaat Sachsen

von Dipl.-Kaufrau Katrin Hoffmann, ehemals Mitglied der Projektgruppe Doppik, Dipl.-Volkswirtin Dr. Isabelle Jänchen, Lehrbeauftragte an der Fachhochschule der Sächs. Verwaltung Meißen, und Katharina Wirth, Sächs. Rechnungshof, ehemals Leiterin der Projektgruppe Doppik

2009, 236 Seiten, € 32,-

ISBN 978-3-415-04282-7

Die Darstellung baut auf realen Beispielen auf und orientiert sich stets an den konkreten Problemstellungen der kommunalen Praxis. **Zahlreiche Abbildungen und Übersichten** verdeutlichen die Bedeutung der verschiedenen Komponenten des neuen Haushaltsrechts.

Aus dem Inhalt:

- Haushaltssatzung und Haushaltsplan
- Einführung in die Kassen- und Buchführung
- Jahresabschluss und Gesamtabchluss

Das Fachbuch ist die zuverlässige Arbeitshilfe für die Entwicklung von Einführungsstrategien im Rahmen der Umsetzung der kommunalen Doppik.

WWW.BOORBERG.DE

 **BOORBERG**

RICHARD BOORBERG VERLAG MARTIN-LUTHER-STRASSE 23, 01099 DRESDEN FAX 0800/7385 800 TEL 0800/7385 700 BESTELLUNG@BOORBERG.DE

# Die CD-ROM.

## Kassenprüfung Sachsen

I/2011, CD-ROM mit Updates, Einzelplatzlizenz für die Grundversion € 49,-;

Preise für Mehrplatzlizenzen auf Anfrage

Artikelnummer: 76E910101



Die CertiFORM CD-ROM enthält die für die Städte und Gemeinden in Sachsen relevanten Arbeitsgrundlagen und Formulare zur sicheren Durchführung der Prüfung der Kassen, Vermögensbestände und Vorräte – unter Berücksichtigung sowohl von Kameralistik als auch Doppik!

Eine übersichtliche Kurzinformation zeigt den Nutzern, wer für die einzelnen Prüfungen verantwortlich ist, welche Gegenstände der Prüfung unterliegen und in welchen Zeitabständen diese durchgeführt werden müssen.

WWW.FORMULARSERVICE-ONLINE.DE

 **BOORBERG**

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 07 11/73 85-100 · 089/43 61 564 TEL 07 11/73 85-0 · 089/43 60 00-0 BESTELLUNG@BOORBERG.DE

Gladen

### Performance Measurement

Controlling mit Kennzahlen

5., überarbeitete Auflage 2011, 500 Seiten, broschiert, ISBN 978-3-8349-3059-0, 39,95 EUR, Gabler Verlag | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Abraham-Lincoln-Straße 46, 65189 Wiesbaden, Tel.: 0611/78 78 – 0, Fax 0611/78 78 – 400, E-Mail: [springerfachmedien-wiesbaden@springer.com](mailto:springerfachmedien-wiesbaden@springer.com), [www.gabler.de](http://www.gabler.de)

Werner Gladen stellt in seinem Lehrbuch systematisch wichtige Kennzahlensysteme für Analyse- und Steuerungszwecke vor. Konstruktiv und kritisch werden neue Ansätze für eine wertorientierte Unternehmenssteuerung diskutiert und verständlich vermittelt. Der Autor legt einen deutlichen Schwerpunkt auf das moderne Performance Measurement, das neben monetären Ergebniskennzahlen auch nichtmonetäre Vorlaufindikatoren umfasst und vor allem der Verhaltenssteuerung dienen soll. Wie gut die Performancemaße diese Aufgabe tatsächlich erfüllen können, hängt von situativen Faktoren wie Mitarbeitermotivation, Informationsverteilung zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten, Ausgestaltung der Anreizsysteme und Innovationsgehalt der Aufgaben ab. Die Kontextabhängigkeit der Nutzung von Kennzahlen wird auf Basis aktueller Ansätze des Controllings, des strategischen Managements und der Organisationslehre erörtert.

In der 5. Auflage wurden verschiedene Aspekte zur Verhaltenssteuerungsfunktion des Performance Measurements, z. B. das LEN-Grundmodell der Agencytheorie und die Gestaltung von Bonussystemen, neu aufgenommen.

Der Inhalt:

- Informationssysteme und Unternehmenssteuerung
- Erfolgs-Kennzahlen
- Wertorientierte Kennzahlen
- Steuerungs-Kennzahlen
- Funktionsbereichs-Kennzahlen
- Risiko-Kennzahlen
- Strategische Kennzahlensysteme

Die Zielgruppen: Studenten und Dozenten der Betriebswirtschaftslehre sowie Wirtschaftsinformatik an Fachhochschulen und Universitäten, Praktiker in den Bereichen Controlling und Wirtschaftsinformatik.

Der Autor: Professor Dr. Werner Gladen lehrt Rechnungswesen und Controlling an der Fachhochschule Ludwigshafen am Rhein.

Kotulla

### Wasserhaushaltsgesetz

Kommentar

2. Auflage, 2011, 1.289 Seiten, gebunden, 159,00 EUR, ISBN: 978-3-17-021258-9, Verlag W. Kohlhammer GmbH Stuttgart, Dienst am Buch Vertriebsgesellschaft mbH, Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart, Tel.: (07 11) 78 63 72 80, Fax: (07 11) 78 63 84 30, E-Mail: [vertrieb@kohlhammer.de](mailto:vertrieb@kohlhammer.de), [www.kohlhammer.de](http://www.kohlhammer.de)

Die neu aufgelegte Kommentierung zum Wasserhaushaltsgesetz (WHG) erläutert dieses Gesetz aktuell, ausführlich und kompetent. Sie berücksichtigt dabei namentlich die grundlegenden Änderungen, welche dem WHG als Folge des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 mit Wirkung zum

1. März 2010 widerfahren sind. Dabei wird nicht zuletzt dem epochalen Wandel des WHG von einem bloßen Rahmengesetz des Bundes hin zu einer bundesrechtlichen Vollkodifikation Rechnung getragen. Die sich bereits abzeichnenden umfangreichen Modifikationen durch das derzeit noch im Entwurfsstadium befindliche Gesetz zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sind bereits berücksichtigt. Als Arbeitshilfen werden im Anhang die für das Wasserhaushaltsrecht zentralen Rechtsakte der EU abgedruckt.

Der Autor Professor Dr. Michael Kotulla, M. A., ist Inhaber des Lehrstuhls für „Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht“ an der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Bielefeld.

Kunkel (Hrsg.)

### Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilfe

Lehr- und Praxiskommentar

4. Auflage, 2011, 1.152 Seiten, gebunden, 89,00 €, ISBN: 978-3-8329-4972-3, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, Waldsee-straße 3 – 5, 76530 Baden-Baden, Tel.: (0 72 21) 2 10 40, Fax: (0 72 21) 21 04 79, E-Mail: [nomos@nomos.de](mailto:nomos@nomos.de), [www.nomos.de](http://www.nomos.de), [www.nomos-shop.de/11813](http://www.nomos-shop.de/11813)

Der „Kunkel“ hat in der Interpretation der Regelungen rund um das Kinder- und Jugendhilferecht Standards gesetzt und „besticht durch seine besondere Art der Kommentierung im Tandem von Hochschullehrern und Praktikern“ (Zeitschrift für das Fürsorgewesen). Dies ermöglicht klare Beurteilungskriterien und schützt vor vorschnellen Argumentationsmustern.

Die Neuauflage berücksichtigt alle gesetzlichen Neuregelungen vom Tagesbetreuungsausbaugesetz bis hin zu den aktuellen Änderungen im Vormundschaftsrecht, begleitet kritisch die Umsetzung des KiföG (Kinderförderungsgesetz) und den Ausbau der Betreuungsangebote, schafft Klarheit bei den auftauchenden Rechtsfragen zur Leistungsvergabe, erläutert Zusammenhänge zu UN-Kinderkonvention und MRK, stellt rechtssicher die Auswirkungen des FamFG an der Schnittstelle zum Familienrecht dar, widmet sich in besonderen Kapiteln den Themen der strafrechtlichen Garantenhaftung, dem Rechtsschutz Ehrenamtlicher, dem Verwaltungsverfahren, dem Datenschutz, der Beistandschaft, dem „Anwalt des Kindes“ und den EU-wettbewerbsrechtlichen Fragen.

Wichtigen neueren Begriffsbildungen, z. B. Familienpflege als Eingliederungshilfe oder Elternassistenz, wird breiterer Raum gegeben. Die Entwicklungen im Kinderschutz werden aufgezeigt und auf der Basis der diskutierten Entwürfe zum Gewaltschutz schon jetzt in die Argumentation eingebaut. Der Leser ist damit auf dem aktuellen Stand der Diskussion. Der „Kunkel“ bleibt seinem Ruf gerecht: „Meinungsbildend“ (FuR) und „... bestens empfohlen ...“ (Jugendhilfe).

Eschenbach, Siller

### Controlling professionell

Konzeption und Werkzeuge

2. Auflage 2011, 392 Seiten, 39,95 EUR, gebunden, ISBN: 978-3-7910-3121-7, Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft, Steuern, Recht GmbH, Werastraße 21 – 23, 70182 Stuttgart, Tel.: (07 11) 2 19 41 06, Fax: (07 11) 2 19 41 19, E-Mail: [presse@schaeffer-poeschel.de](mailto:presse@schaeffer-poeschel.de), [www.schaeffer-poeschel.de](http://www.schaeffer-poeschel.de)

Mit Vorkenntnissen in ABWL, Buchhaltung, Bilanzierung und Finanzierung das ideale Einstiegswerk. Ob in Unternehmen, in Non-Profit-Organisationen oder im öffentlichen Bereich – das Buch vermittelt Praktikern und Studierenden das nötige Grundlagenwissen für das normative, das strategische und das operative Controlling. Der von den Autoren verfolgte ganzheitliche Systemansatz berücksichtigt Neben-, Rück-, Nach- und Spätwirkungen, erleichtert den interdisziplinären Transfer von Erkenntnissen und macht den Weg frei für neue, innovative Problemlösungen.

Zahlreiche Beispiele und Fragen inklusive Lösungen erleichtern den Wissenstransfer.

Autor/Herausgeber: o.Univ.-Professor Dipl.-Ing. Dr. Rolf Eschenbach, Wirtschaftsuniversität Wien, Österreichisches Controller-Institut und Contrast Management Consulting GmbH, Wien; Mag. Dr. Helmut Siller, Institut für Unternehmensführung, FH Wien

*Schwarting*

### **Haushaltskonsolidierung in Kommunen**

Leitfaden für Rat und Verwaltung

3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 2011, 214 Seiten, broschiert, ISBN 978-3-503-13081-8, 29,80 EUR, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Genthiner Straße 30 G, 10785 Berlin, Telefon: 030/2 50 08 50, Fax: 030/2 50 08 53 05, E-Mail: [ESV@ESVmedien.de](mailto:ESV@ESVmedien.de), Internet: [www.ESV.info](http://www.ESV.info)

Von Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz, Stadtkämmerer a. D.

Haushaltskonsolidierung ist für viele Kommunen finanzpolitischer Alltag. Mit der nunmehr dritten Auflage dieses Buches sollen aktuelle Entwicklungen und neue Aspekte aufgegriffen werden.

Dabei beschränkt sich die Darstellung haushaltsrechtlich auf das doppelte System – die Aussagen zur Konsolidierung und zum Konsolidierungsprozess gelten aber in der Regel auch für ein kameralistisches System. Ausführlicher geworden ist die Behandlung des Konsolidierungsprozesses selbst – dazu gehört auch die neueste Entwicklung von „Bürgersparhaushalten“.

Die Beschreibung von Prävention und Vorsorge (Risikomanagement) ist ebenso ausgebaut worden wie die von Haushaltskonsolidierungskonzepten – in dem Zusammenhang werden auch Initiativen für die Ausgestaltung sogenannter Entschuldungsfonds behandelt. Im Übrigen sind einige neue Konsolidierungsgedanken wie die Ausschöpfung neuer Steuerquellen, der Bürokratieabbau oder das Konzept der „shared-services-center“ eingearbeitet worden.

*Richter, Gamisch*

### **Das Stelleninterview zur Eingruppierung**

nach TVöD, TV-L, TV-H, TV-V, AVR, BAT-KF

2., aktualisierte Auflage 2011, 96 Seiten, kartoniert, ISBN 978-3-8029-1548-2, 14,80 EUR, Walhalla Fachverlag, Walhalla und Praetoria Verlag GmbH & Co. KG, Wöhrdstraße 12 – 14, 93059 Regensburg, Telefon: (0941) 5 68 40, Fax: (0941) 5 68 41 11, E-Mail: [Walhalla@Walhalla.de](mailto:Walhalla@Walhalla.de), Internet: [www.Walhalla.de](http://www.Walhalla.de)

Die Stellenbeschreibung bildet die zentrale Grundlage für die Eingruppierung im aktuellen Tarifrecht. Stelleninterviews sind die optimale Methode, um Stellenbeschreibungen gezielt, zeitsparend und richtig zu erstellen.

Dieser Fachratgeber hilft allen mit der Eingruppierung Befassten, die verantwortungsvolle Aufgabe arbeitsrechtlich einwandfrei und effizient zu meistern:

- Technik des Stelleninterviews
- Grundlagen der erfolgreichen Gesprächsführung und Kommunikation
- Beispiele aus der Praxis zur Vorbereitung und Durchführung von Interviews
- Fachbegriffe aus dem Tarifrecht

Vorbereitung – Durchführung – Auswertung: Der Leitfaden beleuchtet alle wesentlichen Aspekte. Die praxisgerechte Aufbereitung und hilfreichen Interview-Beispiele erleichtern die schnelle und zeitsparende Umsetzung.

Die Autoren:

Achim Richter M.A. M.A., Fachanwalt für Arbeitsrecht; Studium der Rechtswissenschaft, Mediation, Personalentwicklung und Erwachsenenbildung; Trainerausbildung; langjährige Erfahrung als Rechtsanwalt, Berater und Trainer im Arbeits- und Tarifrecht des öffentlichen und kirchlichen Dienstes; Sozium in der Kanzlei Brüggemann & Richter, Mönchengladbach.

Annett Gamisch ist Diplom-Betriebswirtin (BA) für öffentliche Wirtschaft; langjährige Erfahrung in der Eingruppierung und Stellenbeschreibung für den öffentlichen und kirchlichen Dienst; Geschäftsführerin des Instituts für Personalwirtschaft (IPW) GmbH in Fulda, das den öffentlichen und kirchlichen Dienst schult und personalwirtschaftlich berät.

### **Ergänzungslieferungen**

*Mrozynski*

#### **Grundsicherung und Sozialhilfe**

Praxishandbuch zu SGB II und SGB XII

Loseblattwerk, etwa 1.180 Seiten, einschl. Ordner, 69,00 EUR, ISBN 3-415-03655-3, 8. Ergänzungslieferung mit Stand Oktober 2010 und 9. Ergänzungslieferung mit Stand Mai 2011, erschienen im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharrstr. 2, 70563 Stuttgart, Tel.: (07 11) 7 38 50, Fax: (07 11) 7 38 51 00, E-Mail: [bestellung@boorberg.de](mailto:bestellung@boorberg.de), [www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

Die 8. Ergänzungslieferung zeichnet die neuesten Entwicklungen in SGB II und SGB XII durch Gesetzgebung und Rechtsprechung nach. Es wurden die Teile des Handbuches überarbeitet, die durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit ausgesetzt waren. Das gilt im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende für die gesetzliche Regelung der atypischen Bedarfe im Zusammenhang mit dem Mehrbedarf und der unabweisbaren Bedarfe. Außerdem wurden die Abschnitte über die Neuorganisation der bisherigen ARGE als Gemeinsame Einrichtung (Jobcenter) sowie die Feststellung der Erwerbsfähigkeit und der Hilfebedürftigkeit aktualisiert. An die Entwicklung der Rechtsprechung angepasst wurden die Abschnitte zur Erwerbsfähigkeit und zur Zusammenarbeit mit Dritten. Im Bereich der Sozialhilfe wurden die Teile über die Nothilfe und die Auffangversicherung überarbeitet.

Die 9. Ergänzungslieferung, erschienen am 19. Juli 2011, ist auf dem Stand Mai 2011. Diese Ergänzung zeichnet die neuesten Entwicklungen in SGB II und SGB XII durch Gesetzgebung und Rechtsprechung nach. Eingearbeitet wurden die Änderungen durch das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des SGB II und SGB XII vom 24.3.2011, mit dem der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 Rechnung getragen werden soll. Insbesondere wurden Erläuterungen zum Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz in die Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Sozialhilfe aufgenommen. Darüber hinaus werden die neu eingeführten Leistungen für Bildung und Teilhabe und die Neuregelung bei den Kosten der Unterkunft sowie der Einsatz von Einkommen behandelt.

*Sächsischer Städte- und Gemeindetag und Sächsischer Landkreistag (Hrsg.)*

#### **Sozialhilferecht in Sachsen**

Sammlung der in Sachsen geltenden bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen zur Grundsicherung und Sozialhilfe mit Richtlinien

*Loseblattwerk, ca. 2.000 Seiten, 2 Ordner, 59,00 EUR, Stand: 01.04.2011 einschl. 39. Ergänzungslieferung, 278 Seiten, ISBN 3-415-01593-9, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Postfach 10 01 60, 01071 Dresden, Tel.: (07 11) 7 38 50, Fax: (07 11) 7 38 51 00, E-Mail: mail@boorberg.de, www.boorberg.de*

Diese Ergänzungslieferung berücksichtigt alle Vorschriften, die bis 31.03.2011 verkündet worden und bis 01.07.2011 in Kraft getreten sind. Hinzuweisen ist besonders auf folgende Änderungen:

Band 1 („Richtlinien-Band“):

Angepasst wurden die Richtlinien zu § 54 SGB XII (Leistungen der Eingliederungshilfe), zu § 74 SGB XII (Bestattungskosten) und zu § 94 SGB XII (Übergang von Ansprüchen gegen einen nach bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtigen). Der in Band 2 bereits enthaltenen Reform des SGB II und SGB XII (siehe dort) soll im Richtlinienenteil mit der nächsten Ergänzungslieferung Rechnung getragen werden.

Als Anhang A 426.461 fand Eingang ins Werk der „Leitfaden zur Umsetzung des Betreuten Wohnens in Gastfamilien“ mit Stand 25.01.2010, der demzufolge im Lichte der o. g. Reform gelesen werden muss.

Band 2 („SGB-Band“):

Erheblichen Änderungsbedarf löste das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (BGBl. S. 453) aus.

*Jädel/Dirnberger/Böhme/Michell/Bauer/Radeisen/Thom*

#### **Bauordnungsrecht Sachsen**

Kommentar mit Ergänzenden Vorschriften

*Loseblattwerk in 2 Ordnern, 3.518 Seiten, ISBN 978-3-8073-0972-9, 119,95 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, 59. Aktualisierung, Stand: Juni 2011, Ladenpreis: 65,95 EUR, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Hultschiner Straße 8, 81677 München, Tel.: (089) 21 83 79 28, Fax: (089) 21 83 76 20, E-Mail: kundenbetreuung@hjr-verlag.de, www.rehmmnetz.de*

Mit dieser Aktualisierung wird die Kommentierung zu § 11 Baustelle, § 15 Wärme-, Schall-, Erschütterungsschutz, § 50

Barrierefreies Bauen, § 73 Geltungsdauer der Genehmigung, § 77 Bauaufsichtliche Zustimmung und § 79 Einstellung von Arbeiten dem aktuellen Rechtsstand angepasst.

Im Teil der Ergänzenden Vorschriften werden die Bauprodukten- und Bauartenverordnung und das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung aktualisiert.

*Woydera/Summer/Zängl*

#### **Beamtenrecht in Sachsen**

Kommentar

*Loseblattwerk, 6.022 Seiten in 5 Ordnern, 199,95 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, 299,95 EUR Apartpreis, ISBN 978-3-8073-0945-3, 74. Aktualisierung, Stand: Mai 2011, Ladenpreis: 66,95 EUR; Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Hultschiner Straße 8, 81677 München, Tel.: (089) 21 83 79 28, Fax: (089) 21 83 76 20, E-Mail: kundenbetreuung@hjr-verlag.de, www.rehmmnetz.de*

Mit der 74. AL erfolgt die Erstkommentierung des § 15 BeamtStG zur Versetzung, der die Kommentierung zu § 35 SächsBG ergänzt. Ebenso werden im SächsBG die §§ 20 a, 29, 30, 31, 34 und 36g erstmalig kommentiert.

Des Weiteren werden unter anderem die §§ 3 und 9 BeamtStG („Beamtenverhältnis“ und „Kriterien der Ernennung“) überarbeitet, letzterer vor allem im Bereich der beamtenrechtlichen Konkurrentenklage und zum Schadensersatz bei Verletzung des Art. 33 Abs. 2 GG. Hierbei werden durch die Rechtsprechung neue Akzente gesetzt.

*Stegmüller/Schmalhofer/Bauer*

#### **Beamtenversorgungsrecht des Bundes und der Länder**

Kommentar mit Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften

*Loseblattwerk in 5 Ordnern mit ca. 7.392 Seiten, ISBN: 978-3-7825-0193-4, 189,95 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, 339,95 EUR Apartpreis, 95. Aktualisierung mit Stand April 2011, Ladenpreis: 99,95 EUR, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Hultschiner Straße 8, 81677 München, Tel.: (089) 21 83 79 28, Fax: (089) 21 83 76 20, E-Mail: kundenbetreuung@hjr-verlag.de, www.rehmmnetz.de*

Mit dieser Lieferung werden die §§ 9 BeamtVG („Nichtberufsmäßiger Wehrdienst und vergleichbare Zeiten“) und 10 BeamtVG („Zeiten im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst“) insgesamt überarbeitet und aktualisiert.

Die Erläuterungen zu § 55 BeamtVG („Zusammentreffen mit Renten“) werden angesichts ihres Umfangs auf mehrere Lieferungen verteilt. Mit dieser AL beginnt die Kommentierung zu den zentralen Absätzen 1 und 2.

Im Bayerischen BeamtVG wird die Vorschrift des Art. 11 („Entstehung und Berechnung des Ruhegehalts“) erstmalig kommentiert. Wegen der elementaren Bedeutung der ruhegehaltfähigen Bezüge für die Versorgungsberechnung nach dem BayBeamtVG und der bayernspezifischen Besonderheiten des neuen Besoldungsrechts, welche sich auch in der Versorgung auswirken, ist es das vordringliche Anliegen der Autoren, die Kommentierung der einschlägigen Vorschrift des Art. 12 BayBeamtVG möglichst frühzeitig zu beginnen. Dass dabei nur schrittweise vorgegangen werden kann, ist der Komplexität der Vorschrift geschuldet. Mit dieser AL wird

nur der erste, aber dennoch vertiefte Einstieg in die Erläuterungen begangen. Die Fortsetzung folgt mit der nächsten AL. Im Länderteil werden ferner u. a. die Gesetzestexte zum neuen „Hessischen Beamtenversorgungsgesetz“ sowie zum „Besoldungs- und Versorgungsrechtsergänzungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt“ zusammen mit den Erläuterungen zu § 10 aktualisiert.

*Schabell/Ley*

#### **Öffentliche Auftragsvergabe im Binnenmarkt**

Erläuterungen und Materialien zur Ausschreibung, Angebotsprüfung und Vergabe nach VOB, VOL und VOF mit EG-Vorschriften

*Loseblattwerk im Ordner mit 1.272 Seiten, 99,95 EUR zzgl. Aktualisierungen, 179,95 EUR ohne Aktualisierungen, ISBN: 978-3-8073-0843-2, 32. Aktualisierung mit Stand März 2011, Ladenpreis: 74,95 EUR, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Hultschiner Straße 8, 81677 München, Tel.: (0 89) 21 83 79 28, Fax: (0 89) 21 83 76 20, E-Mail: kundenbetreuung@hjr-verlag.de, www.rehmmnetz.de*

Die 32. Aktualisierung enthält die

- Vergabeverordnung und Sektorenverordnung 2011
- aktuellen Ländervorschriften
- vergaberelevanten Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
- Vergabebestimmungen des AMNOG

*Breier/Dassau/Faber u. a.*

#### **TVöD – Eingruppierung in der Praxis**

Kommentar

*Loseblattwerk inkl. Online-Zugang, 1.016 Seiten, ISBN 978-3-8073-0124-2, 89,95 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, 4. Aktualisierung mit Stand Juni 2011, Ladenpreis: 81,95 EUR, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Hultschiner Straße 8, 81677 München, Tel.: (089) 21 83 79 28, Fax: (089) 21 83 76 20, E-Mail: kundenbetreuung@hjr-verlag.de, www.rehmmnetz.de*

Mit der 4. Aktualisierungslieferung wird das Lexikon der Berufsgruppen im Teil B des Werks wesentlich erweitert. Dies ermöglicht ein schnelles Auffinden der jeweiligen, den Berufen zugeordneten Tätigkeitsmerkmale. Das Lexikon ist alphabetisch geordnet und enthält die Fundstellen der jeweiligen Tätigkeiten in den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung bzw. Lohngruppenverzeichnisse.

Neu aufgenommen wird das Lohngruppenverzeichnis für die Arbeiter des Bundes und den Entgeltgruppen des TVöD im Rahmen des § 17 TVÜ-Bund zugeordnet. Damit ist im Werk nunmehr auch der Bereich der Arbeiter – zunächst für den Bund – abgebildet.

*Breier/Dassau/Kiefer*

#### **TVöD-Kommentar inkl. Arbeitsrecht im ö. D.**

Kommentar zum Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst  
*Loseblattwerk mit Lexikon Arbeitsrecht im ö. D. – Ruge, ca. 5.314 Seiten in 5 Ordnern, ISBN 978-3-8073-0064-1, 179,95 EUR zzgl. Aktualisierungslieferungen, 419,95 EUR ohne Aktualisierungslieferungen, 46. Aktualisierung mit Stand Juni 2011, Ladenpreis: 96,95 EUR, 47. Aktualisierung mit Stand Juli 2011, Ladenpreis: 98,95 EUR, 48. Aktualisierung mit Stand August 2011,*

*Ladenpreis: 99,95 EUR, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Hultschiner Straße 8, 81677 München, Tel.: (089) 21 83 79 28, Fax: (089) 21 83 76 20, E-Mail: kundenbetreuung@hjr-verlag.de, www.rehmmnetz.de*

Die 46. Aktualisierung hat folgende Schwerpunkte:

1. Zwischenzeitlich wurden die Neuregelungen der Tarifvertragsparteien vom 08.12.2010 in Tarifvertragstexte umgesetzt. Mit dieser Aktualisierung werden diese Änderungen sowohl in die Tariftexte im Teil A des Werks als auch die Erläuterungen eingearbeitet. Die Mitgliederversammlung der VKA hat in ihrer Sitzung am 12.05.2011 diesen Tarifverträgen zugestimmt. Es handelt sich um den 6. Änderungstarifvertrag zum TVöD, den 10. Änderungstarifvertrag zum TVöD-BT-V, den 6. Änderungstarifvertrag zum TVÜ-VKA, den 1. Änderungstarifvertrag zum Tarifvertrag über eine einmalige Pauschalzahlung und den 1. Änderungstarifvertrag zum TV FlexAZ. Folgende Änderungen wurden vereinbart:
  - Erhöhung des Wertguthabens nach § 7 Abs. 2 Satz 2 TV FlexAZ entsprechend der ab 01.01.2011 und ab 01.08.2011 wirksam werdenden Entgelterhöhung.
  - Klarstellung, dass die Garantiebeträge bis 29.02.2012 festgeschrieben sind.
  - Bei Lehrern Anrechnung von sechs Monaten des Referendariats auf die Stufenlaufzeit der Stufe 1 und Bereinigung des Tabellenentgelts für Lehrer der Entgeltgruppe 14.
  - Klarstellung im Tarifvertrag über eine einmalige Pauschalzahlung vom 27.02.2010, dass die einmalige Pauschalzahlung bei der Bemessung sonstiger Leistungen nicht zu berücksichtigen ist.
2. Im Teil B 4.3 ist nunmehr die Durchgeschriebene Fassung des TVöD für die Sparte der Sparkassen mit Erläuterung der spartenspezifischen besonderen Regelungen enthalten.
3. Zur Regelung der Altersteilzeit und des flexiblen Übergangs in die Altersrente gilt im Bereich des Bundes der Tarifvertrag zur Regelung flexibler Arbeitszeiten für ältere Beschäftigte vom 27.02.2010 (FALTER). Dieser wurde in den Teil C 2.9 aufgenommen, verbunden mit ausführlichen Erläuterungen zur Umsetzung im Rundschreiben des BMI vom 31.08.2010.
4. Der Teil E 3 (Muster von Betriebs- und Dienstvereinbarungen) enthält nun neben den Mustern für Dienst- und Betriebsvereinbarungen zum Leistungsentgelt im kommunalen Bereich eine ausführliche Musterdienstvereinbarung zum LeistungsTV-Bund.

Die 47. Aktualisierung hat folgende Schwerpunkte:

1. In den Hinweisen zur 44. AL wurde ausführlich über den Tarifabschluss zum Krankenhaus- und Pflege- und Betreuungsbereich mit den Gewerkschaften ver.di und dbb tarifunion vom 01.02.2011 berichtet und in den Hinweisen zur 45. AL die Tarifvertragstexte abgedruckt. Diese werden mit dieser 47. AL in die Texte des Werks sowie teilweise in die Kommentierung aufgenommen.
2. § 16 TVöD (VKA) und § 16 TVöD (Bund) enthalten die Regelungen zu den Stufenlaufzeiten der Entgelttabelle. In die Erläuterungen hierzu (Teil B 1 des Werks) wird die aktuelle Rechtsprechung des BAG aufgenommen, unter anderem zu der Frage, wie sich Mutterschutz- und Elternzeiten auf die Stufenlaufzeit auswirken.
3. Ein Schwerpunkt dieser Aktualisierung ist die Zusatzversorgung.

- 3.1 Nach § 25 TVöD haben die Beschäftigten Anspruch auf Versicherung – ggf. unter eigener Beteiligung – zum Zweck einer zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach Maßgabe des Tarifvertrags über die betriebliche Altersversorgung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (Tarifvertrag Altersversorgung – ATV) bzw. des Tarifvertrags über die zusätzliche Altersversorgung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes – Altersvorsorge-TV Kommunal – (ATV-K). § 25 TVöD verweist damit hinsichtlich der Anspruchsgrundlagen und Rechtsfolgen zwar auf die gesondert abgeschlossenen Tarifverträge, ist jedoch im System des TVöD die Norm, an die die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes anknüpft. Mit dieser Aktualisierung werden Erläuterungen zu § 25 TVöD im Teil B 1 in das Werk aufgenommen, die die Grundprinzipien der Zusatzversorgung und der hieraus resultierenden Leistungen erklären.
- 3.2 Die Rechtsbeziehung zwischen den Zusatzversorgungskassen und den Arbeitgebern als Mitglieder dieser Kassen regeln die Satzungen der Kassen. Im Teil F 5 des Werks ist die Satzung der Versorgungsanstalt für Bund und Länder (VBL) abgedruckt. Diese wird mit dieser Aktualisierung auf den neuesten Stand gebracht.
4. In die Erläuterungen zu § 26 TVöD (Erholungsurlaub) wird die aktuelle Rechtsprechung zu den sich aus der EuGH-Rechtsprechung ergebenden Zweifelsfragen zum Urlaubsanspruch bei lang andauernder Erkrankung eingearbeitet.
5. Die Arbeitskampfrichtlinien der VKA, die im Fall von Streikauseinandersetzungen im kommunalen Bereich unentbehrlich sind, wurden vollständig neu bearbeitet und nach alphabetisch geordneten Stichworten aufgebaut. Sie sind jetzt im Teil G 2 zu finden.

Die 48. Aktualisierung hat folgende Schwerpunkte:

1. Die VKA hat mit den Gewerkschaften ver.di und dbb tarifunion zur Beilegung des Streits über die unterschiedliche Auslegung des Eingruppierungsmerkmals der EntgGr. S 14 (Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter und Sozialpädagoginnen/Sozialpädagogen, die Entscheidungen zur Vermeidung der Gefährdung des Kindeswohls treffen und in Zusammenarbeit mit dem Familien- und Vormundschaftsgericht Maßnahmen zur Gefahrenabwehr einleiten) eine neue Protokollerklärung Nr. 13 zur EntgGr. S 14 vereinbart. Dies erfolgte durch die Änderungstarifverträge Nr. 11 zum TVöD-BT-V und Nr. 6 zum TVöD-BT-B, jeweils vom 24.01.2011 mit Wirkung vom 01.01.2011. Diese Änderungstarifverträge sind in den Textteil des Werks (A 2.1 und A 2.2.2) eingearbeitet worden.
2. In den Text des TVÜ-Bund (Teil A 3.2) wurde der Änderungstarifvertrag Nr. 5 vom 04.03.2011 eingearbeitet. Dieser betrifft eine Zulage für Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst des Bundes. Der Text des Änderungstarifvertrags findet sich im Teil A 6.9.1 des Werks.
3. § 17 TVÜ-VKA beinhaltet die Regelungen für die übergangsweise weiter anzuwendenden Eingruppierungsregelungen im kommunalen öffentlichen Dienst, die bis zum Inkrafttreten einer neuen Entgeltordnung gelten. Nachdem die Verhandlungen um eine neue Entgeltordnung nach wie vor nicht abgeschlossen werden können, wurde die Kommentierung der bestehenden Regelungen neu bearbeitet und für den Anwender leichter handhabbar und übersichtlich gestaltet (Teil B 2.1).
4. Die Durchgeschriebene Fassung des TVöD für Krankenhäuser – TVöD-K – wurde vollständig überarbeitet. Mit dieser

Aktualisierung wird der erste Teil in das Werk eingefügt (Teil B 4.2.1), der zweite Teil folgt mit der nächsten Aktualisierung. Anschließend wird mit weiteren Aktualisierungen die Neubearbeitung der Durchgeschriebenen Fassung des TVöD für den Pflege- und Betreuungsbereich – TVöD-B – mit Kommentierung in den Teil B 4.2.2 eingefügt werden.

5. Die mit der 45. und 46. Aktualisierung begonnene Neubearbeitung der Durchgeschriebenen Fassung des TVöD-S für Sparkassen wird mit dieser Aktualisierung abgeschlossen.
6. In den Teil mit den Arbeitsvertragsmustern (Teil E) werden neue Muster für den Bereich des Bundes geltenden TV FALTER aufgenommen. Diese Muster betreffen einerseits die Vereinbarung eines Altersteilzeitarbeitsverhältnisses, andererseits die Vereinbarung eines FALTER-Arbeitszeitmodells.

#### PRAXIS DER KOMMUNALVERWALTUNG

Ratgeber für die tägliche Arbeit aller Kommunalpolitiker und der Bediensteten in Gemeinden, Städten und Landkreisen

*Schriftleitung Roland Krieger, Direktor des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen*

*Landesausgabe Sachsen: CD-ROM Version 2.2 vom Mai 2011 und Version 2.3 vom Juli 2011, für 1-3 Plätze 99,00 EUR je CD-ROM (inkl. Versand und MwSt.), 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, E-Mail: Info@kommunalpraxis.de, www.kommunalpraxis.de*

Folgende Landes-Beiträge haben sich bei der Version 2.2 geändert:

#### Sächsisches Beamtengesetz

Von Ministerialdirigent Dr. Dr. Michael Antoni, Ministerialrat Dr. Erwin Wagner, Ministerialrat Peter Loth und Regierungsdirektor Clemens Frey

Text, Kommentarteil und Anhänge wurden auf den Stand der letzten Änderungen gebracht. Aufgrund der Neubekanntmachung des Gesetzes wird der Beitrag komplett überarbeitet. In dieser Lieferung erfolgte die Überarbeitung der §§ 1-9 SächsBG.

#### Gesetz über die kommunalen Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen (Sächsisches Eigenbetriebsgesetz – SächsEigBG)

Der Textbeitrag wird mit der Bekanntgabe der Neufassung in die PRAXIS aufgenommen.

Folgende Bundes-Beiträge haben sich bei der Version 2.2 geändert:

#### Vergaberecht (VOB, VOL, VOF und RPW, VgV und GWB)

Ltd. Verwaltungsdirektor Johannes-Ulrich Pöhlker, Referent beim Hessischen Städte- und Gemeindebund und Dr. Irene Lausen, Referentin beim Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung

Der Beitrag enthält erstmals die Kommentierung zur VOB/A sowie die Texte zu den einschlägigen Vorschriften des Vergaberechts mit amtlichen Hinweisen und Erläuterungen wie die VOB/A, VOB/B, VOL/A, VOL/B, VOF, Sektorenverordnung, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Richtlinien für die Planungswettbewerbe.

#### Die Vergabe von Versicherungsdienstleistungen nach der VOL/A

Von Rechtsanwalt Dr. Thomas Ax und Rechtsanwalt Matthias Schneider unter Mitarbeit von Rechtsanwalt Guido Tellan

Die Darstellung wurde im Hinblick auf die Neufassung der VOL/A vollständig überarbeitet und aktualisiert. Die Anhänge wurden auf den neuesten Stand gebracht und durch eine Sammlung von Formularen zur Vergabe von Versicherungsdienstleistungen ergänzt.

#### **Soziale Wohnraumförderung**

von Ltd. Regierungsdirektor Herbert Feulner

Im Anhang wurde die Verordnung über die wohnungswirtschaftlichen Berechnungen (Zweite Berechnungsverordnung – II. BV) auf den neuesten Stand gebracht.

#### **Immissionsschutzrecht**

von Ministerialrat Rainer Lehmann, Bayer. Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit

Die Darstellung wurde vor allem im Hinblick auf die zwischenzeitlich erfolgten Rechtsänderungen und die neueste Rechtsprechung überarbeitet und ergänzt.

#### **Das öffentliche Veterinärwesen**

begründet von Ltd. Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Manfred Geßler und Regierungsveterinärdirektor Dr. Michael Marx, fortgeführt von Ltd. Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Manfred Geßler

Der Beitrag wurde überarbeitet und durch aktuelle Rechtsprechung ergänzt. Einzelne Kapitel wurden erweitert bzw. neu hinzugefügt, so z. B. 5.5.4 Erlaubniserteilung für Besamungsstationen und Embryo-Entnahmeeinheiten, 6.3.3 Zirkustiere, 6.3.4 Einfuhr, Ausfuhr und Inverkehrbringen von Katzen- und Hundefellen, 6.4.9 Ergänzende deutsche Vorschriften, 7.6 Sondervorschriften für Betäubungsmittel. Die Vorschriftenverzeichnisse wurden auf den neuesten Stand gebracht.

#### **Sprengstoffrecht**

Von Ltd. Ministerialrat a. D. Kurt Meixner

Durch die Förderalismusreform I wurde das Sprengstoffrecht ausschließlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterstellt. Die u. a. dadurch bedingten Änderungen der 1. und 2. Verordnung zum Sprengstoffgesetz wurden bei der Bearbeitung beachtet.

Folgende Landesbeiträge haben sich in der Version 2.3 geändert:

#### **Förderprogramme für Kommunen in Sachsen**

Von Diplom-Volkswirt Christof Gladow

Der Beitrag wurde überarbeitet, indem neben der Aktualisierung der bestehenden Förderprogramme neue Programme aufgenommen wurden. Dies sind u. a. die Programme „Förderung von Innovationsforen“ im Rahmen der Innovationsoffensive „Unternehmen Region“, „Förderung des Radverkehrs“, „Fündigkeitsrisiko Tiefengeothermie“, „Förderung der Beratung zur sparsamen und rationellen Energieverwendung in Wohngebäuden vor Ort“, „Förderung von Maßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderern“, „Richtlinien zur Vergabe von Stiftungsmitteln der Bundesliga-Stiftung“, „ATLANTIS: Kooperation EU-USA im Hochschul- und Berufsbildungsbereich“, „Förderung im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds“, „ECO-Innovation“, „Grundrechte und Staatsbürgerschaft“, „Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung“ etc. Daneben wurde der Anhang auf den neuesten Stand gebracht.

Folgende Bundesbeiträge wurden in der Version 2.3 geändert:

#### **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)**

##### **Strategische Umweltprüfung (SUP)**

##### **Bearbeitung umweltrechtlicher Praxisfälle**

Von Dr. Wolfgang Sinner, Prof. Dr. Ulrich M. Gassner, Mag. rer. publ., M. Jur. (Oxon.) und Dr. Joachim Hartlik

Mit dieser Lieferung wurde das Werk unter Teil III 2. Teil „Inhalte und Methoden bei der Bearbeitung von Verwaltungsverfahren nach § 3 a bis § 12 UVPG“ um die Gliederungspunkte „Vollständigkeitsprüfung“, „Behördenbeteiligung“, „Öffentlichkeitsbeteiligung“, „Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen“ und „Bewertung und Berücksichtigung der Umweltauswirkungen“ inhaltlich ergänzt. Der Anhang wurde zudem auf den aktuellen Stand gebracht.

#### **Die Unterbringung Obdachloser durch die Polizei- und Ordnungsbehörden**

Von Oberamtsrat Georg Huttner

Der Beitrag wurde überarbeitet und um aktuelle Rechtsprechung erweitert.

*Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V. (Hrsg.)*

#### **Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen**

*Loseblattausgabe, Grundwerk ca. 1.060 Seiten, im Ordner DIN A5, 98,00 EUR bei Fortsetzungsbezug (169,00 EUR bei Einzelbezug), ISBN 978-3-7922-0141-1*

*15. Ergänzungslieferung mit Stand Mai 2011, 196 Seiten, 52,00 EUR, Verlag Reckinger, Postfach 1754, 53707 Siegburg, Tel.: (02241) 93 83 40, Fax: (02241) 9 38 34 33, E-Mail: info@reckinger.de, www.reckinger.de*

*bearbeitet vom Bundesausschuss für das Kassen- und Haushaltsrecht; Ausschussvorsitzender Rolf Sturme; Schriftleitung: Werner Mallinger; wissenschaftliche Beratung: Prof. Dr. Falko Schuster, Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen.*

Mit der 15. Ergänzungslieferung (Stand Mai 2011) zum Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen werden weitere Ausführungen zur Verwaltungsdoppik eingearbeitet, die nun bereits in großem Umfang in das Handbuch Eingang gefunden hat.

Bisher noch nicht besetzte Teile, wie die Abschnitte 14 (Zinsmanagement und Finanzierungsstrategien), 32 (Die Elemente des neuen Haushalts) und 38 (Liquiditätsmanagement im kommunalen Rechnungswesen), werden mit Inhalt gefüllt. Im Abschnitt 32 werden die mit der Verwaltungsdoppik vollzogenen Veränderungen bei der Haushaltsplanung und Rechnungslegung aufgezeigt, Abschnitt 38 stellt eine Erweiterung des schon bestehenden Abschnitts 15 (Verwaltung der Kassenmittel) dar.

In den Abschnitt 35 werden mit den Bundesländern Sachsen und Baden-Württemberg weitere Ausführungen zur kommunalen Eröffnungsbilanz aufgenommen.

Als Reaktion auf zahlreiche Nachfragen seitens der Nutzer des Handbuchs bilden die Erläuterungen der Zahlungsmöglichkeiten mit Kreditkarte oder via Internet und einer Dienstanweisung für Automaten einen weiteren Teil dieser Ergänzungslieferung.

Abgerundet wird diese mit einer Ausarbeitung zum Thema Prüfung von Software – insbesondere für das doppelte Rechnungswesen –, zu der die Kommunen in allen Bundesländern gesetzlich verpflichtet sind.

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, einschl. Lieferung 2/11 vom August 2011, 4.018 Seiten in 2 Ordnern, DIN A5, 104,00 EUR, Ergänzungen bei Bedarf, ISBN: 978-3-503-03261-7, Erich Schmidt Verlag, Genthiner Straße 30 G, 10785 Berlin, Tel.: (0 30) 2 50 08 50, Fax: (0 30) 2 50 08 53 05, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, www.ESV.info, Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/978 3 503 03261 7*

Die Ergänzungslieferung 2/11 enthält:

- Verfassungs- und organisationsrechtliche Grundlagen
  - die Zuständigkeitsverordnung Landwirtschaft/Forsten/Gentechnik
  - die Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Bundesfernstraßengesetz und dem Sächsischen Straßengesetz
- Städtebaurecht
  - die Zuständigkeiten für die Abgabe umweltfachlicher Stellungnahmen als TÖB bei der Bauleitplanung und im Einzelgenehmigungsverfahren
- Bauordnungsrecht
  - die Änderung des Sächsischen Gesetzes über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Energieeinsparung
- Bauprodukte
  - die Änderung der Sächsischen Bauprodukten- und Bauartenverordnung
- Energieeinsparung und Wärmeschutz
  - die Änderung des Gesetzes über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Energieeinsparung
- Architekten- und Ingenieurwesen
  - die Änderung des Sächsischen Ingenieurgesetzes
- Raumordnung und Landesplanung
  - das Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen
- Fachgesetze/Baunebenrecht
  - das Sächsische Umweltinformationsgesetz
  - die Änderung des Sächsischen Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetzes
  - die Änderung des Sächsischen Naturschutzgesetzes
  - die Änderung des Sächsischen Wassergesetzes
  - die Handlungsempfehlung Bautätigkeit in Überschwemmungsgebieten
  - die Änderung des Sächsischen Straßengesetzes
- Gesundheitswesen
  - die Änderung des Sächsischen Bestattungsgesetzes
- Kataster- und Vermessungswesen
  - das Sächsische Vermessungs- und Katastergesetz
- Verwaltungsverfahren und -vollstreckung
  - das Verwaltungszustellungsgesetz

Bieler

### Das gesamte öffentliche Dienstrecht

für Beamte, Angestellte und Arbeiter bei Bund, Ländern und Kommunen

Ergänzbare Handbuch für Personalverwaltung und Personalvertretungspraxis

*Loseblatt-Kommentar einschließlich Lieferung April 2011 (2/11), Juni 2011 (3/11) und August 2011 (4/11), 2.128 Seiten in einem*

*Ordner, DIN A5, 86,00 EUR, Ergänzungen bei Bedarf, ISBN 978-3-503-00849-0, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: (0 30) 2 50 08 50, Fax: (0 30) 2 50 08 53 05, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, www.ESV.info, Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/978-3-503-00849-0*

Mit der Ergänzungslieferung 2/11 werden weitere Besoldungsordnungen auf den aktuellen Stand gebracht. Die Besoldungstabellen vom Bund waren auszutauschen, weil der Bund durch das Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2010/2011 die ursprünglich bereits verabschiedeten Beiträge gekürzt hatte; zugleich sind die ab 1. August 2011 geltenden Gehaltssätze eingefügt. Die weiteren Besoldungstabellen für Bayern, Baden-Württemberg liegen vor. Darüber hinaus sind die Gliederungsnummern 320 und 330 neu bearbeitet sowie weitere Aktualisierungen vorgenommen worden.

Mit der Ergänzungslieferung 3/11 werden die Besoldungsordnungen von Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt auf den aktuellen Stand gebracht. Darüber hinaus sind die Gliederungsnummern 650, 810 und 820 neu bearbeitet sowie weitere Aktualisierungen vorgenommen worden.

Die Ergänzungslieferung 4/11 enthält die Neubearbeitung der Gliederungsnummer 520. Außerdem werden die Besoldungsordnungen von Schleswig-Holstein und Thüringen erneuert und die niedersächsischen auf den neuesten Stand gebracht. Neben einer Reihe weiterer Aktualisierungen enthält die Lieferung die neu geltenden Besoldungstabellen, soweit sie zur Zeit verfügbar sind. Auch die Entgelttabellen nach dem TV-L sind enthalten.

### Quecke/Schmid/Menke/Rehak/Wahl/Vinke/Blazek/Schaffarzik Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (GOFs)

Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften  
*Loseblattwerk, 3 Ordner, ca. 4.628 Seiten, ISBN: 978-3-503-03407-9, 148,00 EUR;*

*Lieferung 3/11 mit Stand August 2011*

*Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin; Tel.: (030) 25 00 85 – 0, Fax: (030) 25 00 85 – 870, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/3 503 03407 9,*

Auf 106 Seiten wird der wichtige § 86 – Gemeindekasse – vollständig und neu unter dem Aspekt der Doppik kommentiert. Diese Erläuterungen ergänzen die Ausführungen zur Kameralistik. Die Schwerpunkte sind dem Wesen, der Organisation und den Aufgaben der Gemeindekasse, den Kassenanordnungen, dem Zahlungsverkehr, der Verwaltung von Kassenmitteln und Wertgegenständen sowie der Buchführung gewidmet. Die Neuerungen der Doppik, deren Systematik und ihre Buchungsregeln sowie die Buchungsgrundsätze sind ausführlich und mit Beispielen untermauert dargelegt. Der Verfasser verzahnt die Vorschrift der SächsGemO mit denjenigen der KomKBVO und der KomHVO-Doppik. Auf diese Weise stellt er umfassend das gesamte Kassenwesen mit allen Verzweigungen – wie auch der Vollstreckung von Forderungen, Niederschlagung, Stundung und Erlass – dar. Zahlreiche Buchungsbeispiele und Umstellungshinweise erleichtern den Umstieg von der Kameralistik auf die Doppik.

Der Vorschriftenteil wird um die aktuelle Fassung der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 20.12.2010 sowohl für das kamerale als auch für das doppische Rechnungswesen erweitert.

*Vogelgesang/Bieler/Kleffner*

**Landespersonalvertretungsgesetz für den Freistaat Sachsen (LPFS)**

Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften  
*Loseblattwerk, ISBN 978-3-503-03391-1, 1.992 Seiten in 2 Ordnern, DIN-A5, 98,00 EUR, 37. Lieferung vom Juli 2011, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: (030) 25 00 85 – 0, Fax: (030) 25 00 85 – 870, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/978 3 503 033911*

Mit dieser Lieferung werden die umfangreichen notwendig gewordenen Anpassungen der Kommentierungen an die Änderungen durch das 4. Änderungsgesetz weiter geführt. Insbesondere ist § 81 umfassend neu kommentiert. Auch die nächste Ergänzungslieferung wird noch im Zeichen dieser Anpassungen stehen müssen.

*Hauck/Noftz*

**Sozialgesetzbuch SGB III: Arbeitsförderung**

Kommentar

*Loseblatt-Kommentar, 5.892 Seiten in 4 Ordnern, DIN A5, 148,00 EUR, ISBN: 978-3-503-04341-5; einschl. Lieferung 2/11 mit Stand April 2011 und Lieferung 3/11 mit Stand Juni 2011, Ergänzungen bei Bedarf; Erich Schmidt Verlag GmbH & Co; Tel.: (0 30) 2 50 08 50; Fax: (0 30) 2 50 08 58 70; E-Mail: ESV@ESVmedien.de, Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/978 3 503 04341 5*

Die Lieferung 2/11 bringt eine Reihe von Kommentierungen auf den neuesten Stand von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur. Überarbeitet wurden insbesondere Kommentierungen zur Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben (§ 87) durch Ruprecht Großmann sowie zu den „Sonderformen“ des Arbeitslosengelds (§§ 125, 126) durch Leandro Valgolio. Neu eingefügt werden Kommentierungen der Übergangsregelungen zum Dreiundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (Hans Arno Petzold) und zum Beschäftigungschancengesetz (Hinnerk Timme).

Die Lieferung 3/11 bringt den Text des SGB III (C 100) auf den ab 01.04.2011 geltenden Stand des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (BGBl. I S. 453). Mit der Lieferung werden zudem u. a. Aktualisierungen der Kommentierungen zu § 28 a (Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag) sowie zu § 175 (Saison-Kurzarbeitergeld) vorgelegt.

Entfernt werden mit Rücksicht auf den nunmehr in den Gesamtkommentar Hauck/Noftz eingebundenen gesonderten Band EU-Sozialrecht die abgedruckten Gesetzestexte mit europarechtlichem Bezug. Sowie die Bezieher auf diese Texte weiterhin zurückgreifen wollen, wird um eine gesonderte Aufbewahrung gebeten.

*Hauck/Noftz*

**Sozialgesetzbuch SGB VI: Gesetzliche Rentenversicherung**

*Loseblatt-Kommentar einschl. Lieferung 2/11 vom Mai 2011 und Lieferung 3/11 vom Juni 2011, Gesamtkommentar: 168,00 EUR, ISBN 978-3-503-02877-1, 7.548 Seiten in 5 Ordnern, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: (030) 25 00 85 – 0, Fax: (030) 25 00 85 – 870, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/3503028771*

Mit der Lieferung 2/11 wird der Kommentar weiter aktualisiert. Sie enthält neben einer Neufassung des Titelblatts aller Bände eine Überarbeitung der K §§ 8, 10, 78, 79, 87, 125, 129, 132, 137a, 137e, 143, 148, 187, 256a, 268a, 281a und 286d, die auf Grund verschiedener Gesetzesänderungen und zwischenzeitlich erfolgter Rechtsprechung erforderlich geworden ist.

Mit der vorliegenden Lieferung 3/11 wird der Kommentar weiter aktualisiert. Sie enthält eine Überarbeitung der K §§ 43, 58, 96a, 107 bis 109, 181, 183, 184, 295 und 313, die aufgrund verschiedener Gesetzesänderungen und zwischenzeitlich erfolgter Rechtsprechung erforderlich geworden ist.

*Hauck/Noftz*

**Sozialgesetzbuch SGB X**

Verwaltungsverfahren, Schutz der Sozialdaten, Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten

*Loseblattwerk, einschl. Lieferung 1/11 mit Stand Mai 2011 und Lieferung 2/11 mit Stand August 2011, Gesamtkommentar: 148,00 EUR, 2.452 Seiten in 3 Ordnern, ISBN 978-3-503-08378-7, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, Tel.: (0 30) 2 50 08 50, Fax: (0 30) 2 50 08 58 70, E-Mail: ESV@ESVmedien.de, Bestellmöglichkeit online unter www.ESV.info/9783503083787*

Mit der Lieferung 1/11 wird der Gesetzestext zum SGB X auf den neuesten Stand gebracht. Außerdem wird die Kommentierung zahlreicher Vorschriften aktualisiert und teilweise vollständig überarbeitet (Vorb. §§ 102 bis 114; §§ 115, 116, 118 und 120): Insbesondere werden die mit dem Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Vorschriften vom 05.08.2010 (BGBl. I S. 1125) erfolgten Änderungen berücksichtigt und erläutert (§§ 71, 78a, 79, 80, 83a, 85).

Mit der Lieferung 2/11 erfolgt eine Aktualisierung der Gesetzestexte (SGB X, SGG und VwGO) und des Stichwortverzeichnisses. Außerdem wird die Kommentierung der §§ 21 (Beweismittel), 22 (Vernehmung durch das Sozial- und Verwaltungsgericht), 44 (Rücknahme eines rechtswidrigen nicht begünstigenden Verwaltungsaktes), 74 (Übermittlung bei Verletzung der Unterhaltungspflicht und beim Versorgungsausgleich) sowie aus dem Zweiten Abschnitt des 3. Kapitels (Erstattungsansprüche der Leistungsträger untereinander) der §§ 102 (Anspruch des vorläufig leistenden Leistungsträgers), 103 (Anspruch des Leistungsträgers, dessen Leistungsverpflichtung nachträglich entfallen ist), 104 (Anspruch des nachrangig verpflichteten Leistungsträgers) und 105 (Anspruch des unzuständigen Leistungsträgers) an die neueste Gesetzeslage und Rechtsprechung angepasst und teilweise vollständig überarbeitet.

■ Außen-Möblierung



**ORION**  
Stadtmöblierung GmbH

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)



**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 30 - 30  
kanzlei@kommunalberatung-sachsen.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)

■ Kommunalberatung



Kommunalberatung  
**KBS**  
IT · Umweltservice

**KBS Kommunalberatung**  
Ihre Experten für Beratungsdienstleistungen für öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften in den Bereichen

**Personal & Organisation**  
Organisationsuntersuchung Kernverwaltung | Organisationsentwicklung | Strukturentwicklung | Stellenbedarfsermittlung, -bewertung und -beschreibung | Personalentwicklungskonzepte | Überleitung in neue Tarifstrukturen | Stellenausschreibungen | Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Bauhöfen ...

**Einführung Doppik**  
Betreuung durch Projektanalysen und Projektmanagement | *Sonderthemen:* Erstinventarisierung, Inventarisierungs- und Bewertungsrichtlinien, Vermögensbewertung, Forderungsbewertung ...

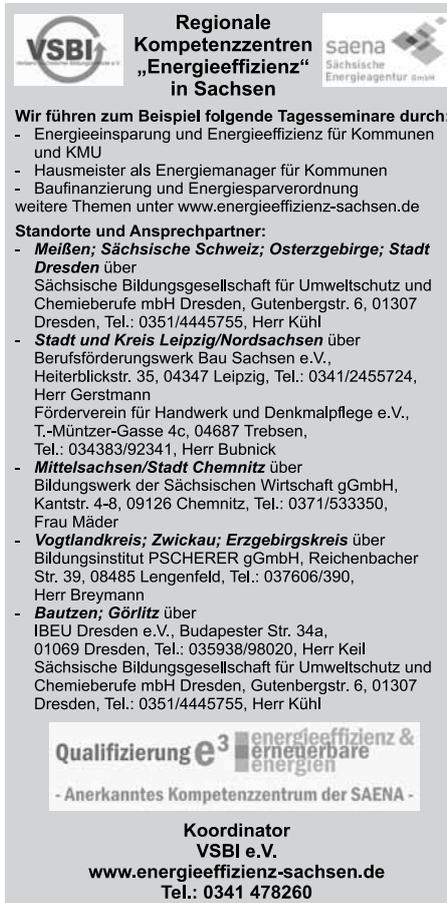
**Kommunale Finanzwirtschaft**  
Gebührenkalkulationen | Beitragskalkulationen | Haushaltskonsolidierung | Wirtschaftsberatung und Controlling | Anlagenbuchhaltung/Inventur ...

**Strategieberatung**  
Verhandlung von Einleitverträgen | Einführung Qualitätsmanagementsystem | Interkommunale Zusammenarbeit ...

**Wissensvermittlung**  
Schulungen und Seminare für unsere Praxispartner

**Weitere Informationen:**  
[www.kbs-beratung.de](http://www.kbs-beratung.de)  
Löschnerstraße 18 | 01309 Dresden  
Tel: 0351 4796430 | Fax: 0351 4796431  
E-Mail: [info@kbs-beratung.de](mailto:info@kbs-beratung.de)

■ Kommunale Bildungsangebote



**Regionale Kompetenzzentren „Energieeffizienz“ in Sachsen**

**Wir führen zum Beispiel folgende Tagesseminare durch:**

- Energieeinsparung und Energieeffizienz für Kommunen und KMU
- Hausmeister als Energiemanager für Kommunen
- Baufinanzierung und Energiesparverordnung  
weitere Themen unter [www.energieeffizienz-sachsen.de](http://www.energieeffizienz-sachsen.de)

**Standorte und Ansprechpartner:**

- **Meißen; Sächsische Schweiz; Osterzgebirge; Stadt Dresden** über  
Sächsische Bildungsgesellschaft für Umweltschutz und Chemieberufe mbH Dresden, Gutenbergstr. 6, 01307 Dresden, Tel.: 0351/4445755, Herr Kühl
- **Stadt und Kreis Leipzig/Nordsachsen** über  
Berufsförderungswerk Bau Sachsen e.V., Heiterblickstr. 35, 04347 Leipzig, Tel.: 0341/2455724, Herr Gerstmann  
Förderverein für Handwerk und Denkmalpflege e.V., T.-Müntzer-Gasse 4c, 04687 Trebsen, Tel.: 034383/92341, Herr Bubnick
- **Mittelsachsen/Stadt Chemnitz** über  
Bildungswerk der Sächsischen Wirtschaft gGmbH, Kantstr. 4-8, 09126 Chemnitz, Tel.: 0371/533350, Frau Mäder
- **Vogtlandkreis; Zwickau; Erzgebirgskreis** über  
Bildungsinstitut PSCHERER gGmbH, Reichenbacher Str. 39, 08485 Lengenfeld, Tel.: 037606/390, Herr Breymann
- **Bautzen; Görlitz** über  
IBEU Dresden e.V., Budapester Str. 34a, 01069 Dresden, Tel.: 035938/98020, Herr Keil  
Sächsische Bildungsgesellschaft für Umweltschutz und Chemieberufe mbH Dresden, Gutenbergstr. 6, 01307 Dresden, Tel.: 0351/4445755, Herr Kühl

**Qualifizierung e<sup>3</sup> energieeffizienz & erneuerbare energien**  
- Anerkanntes Kompetenzzentrum der SAENA -

**Koordinator**  
**VSBI e.V.**  
[www.energieeffizienz-sachsen.de](http://www.energieeffizienz-sachsen.de)  
Tel.: 0341 478260



**SPARTACUS**  
Facility Management®

Die leistungsfähige FM-Software für die öffentliche Verwaltung.

**Rahmenvertragspartner der SAKD**

N+P Informationssysteme GmbH  
An der Hohen Straße 1  
08393 Meerane  
Telefon 03764 4000-0  
[www.spartacus-fm.de](http://www.spartacus-fm.de)  
[spartacus@nupis.de](mailto:spartacus@nupis.de)

**Verlässliche Partner  
findet man nicht überall.  
Sondern genau da,  
wo man sie braucht.**



Ob Finanznot, Bürokratie oder Steuerfragen – der Handlungsbedarf für die Kommunen ist vielfältig. Gut, wenn Sie sich auf einen Partner stützen können, der umfassendes Wissen über den kommunalen Bereich besitzt und maßgeschneiderte Lösungen für Sie entwickelt. Der Sie kompetent und zuverlässig bei der Erfüllung Ihrer steuerlichen Pflichten berät, Abschlussprüfungen vornimmt, tatkräftig bei der Umstellung der Rechnungslegung und den Folgeproblemen hilft und Sie in allen sonstigen wirtschaftlichen Themen vorausschauend betreut. Der wirksame Konzepte für eine verbesserte Finanzsituation erarbeitet und Sie auch bei allen anderen kommunalen Themen tatkräftig unterstützt.

Für weitere Informationen besuchen Sie uns im Internet oder sprechen Sie uns einfach direkt an.

**Steffen Döring**

Tel.: +49 341 9856-292

steffen.doering@de.pwc.com

**Rainer Schindler**

Tel.: +49 351 4402-848

rainer.schindler@de.pwc.com



# 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

- Risikomanagement zum langfristigen Erhalt und der Sicherung kommunalen Gemeindevermögens
- Maßgeschneiderte Umsetzung Ihrer Versicherungsbedürfnisse bei herausragendem Beitrags-Leistungs-Verhältnis
- Eigene Sachverständige ermitteln kostenlos Ihre Gebäudewerte, welche im Anschluss auch als Grundlage zur Doppik herangezogen werden können
- Entlastung von Verwaltungsarbeit: Auf Wunsch schlüsseln wir Ihre Beiträge nach Kosten- oder Haushaltsstellen auf
- 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

## Unsere Produkte

- Sachversicherung (Gebäude, Inventar, Elektronik, Maschinen, Bauleistung, Elementar, Kunst, Musik, böswillige Beschädigung, innere Unruhen)
- Vermögenseigenschadenversicherung
- Haftpflichtversicherung
- Gruppenunfallversicherung
- 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

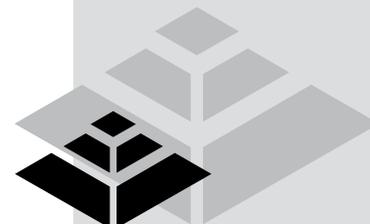
Tel. 030 42152-462  
Fax: 030 42152-8462  
Mobil: 0170 2214506

*(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**